



환경관련 부담금의 효율적 운영을 위한 지방세 전환 방안

이원희

2012. 12.

한국지방세연구원

본 보고서는 한국지방세연구원이 기획하고
외부 연구자에게 의뢰하여 작성된 것입니다.

연구자: 이원희(한경대학교)

감수자: 이영희(한국지방세연구원)

목 차

□ 요약

I. 서론	3
1. 연구배경	3
2. 연구내용	6
II. 환경관련 부담금의 지방세 전환에 관한 이론적 논의	9
1. 환경세의 개념과 특징	9
2. 기존의 환경세 도입 논의	13
3. 외국의 지방환경세 운영 현황과 특징	17
4. 환경부담금의 지방환경세 전환 논거	21
가. 지방의 환경관련 부담 증가	21
나. 국가 부담금과 지방환경세	23
다. 지방의 자주재원 확충	26
라. 원인자 부담 원칙의 적용	27
마. 행정 비용의 절감	28
III. 환경관련 부담금의 현황과 쟁점	31
1. 부담금의 의의	31
가. 부담금의 개념과 특징	31
나. 부담금의 특징	33
다. 부담금의 효과에 관한 논의	35
2. 환경관련 부담금의 현황	36

3. 현행 환경관련 부담금의 운영상의 쟁점	37
가. 부담금 수입의 감소	37
나. 낮은 징수 실적	40
다. 지방자치단체별 징수 노력의 차이	42
4. 개별 부담금 운영 현황과 쟁점	43
가. 환경개선부담금	43
나. 대기배출부과금	50
다. 수질개선부담금	52
라. 수질배출부과금	54
마. 생태계보전협력금	56
IV. 환경관련 부담금의 지방세 전환 방안	61
1. 기본 방향	61
가. 목적세 vs 일반세	61
나. 광역자치단체 자원 vs 기초자치단체 자원	62
다. 별도 세목의 설정 vs 기존 세목의 과표	64
라. 정책혼합(Policy Mix)의 활용	65
2. 운영 방안	66
가. 대상 부담금의 선정	66
나. 과표와 세율의 설정	70
3. 세수 증대 추계	76
4. 지방환경세 도입을 위한 법률안 제안	76
참고문헌	85

표 목 차

- 〈표 I-1〉 지역별 저탄소 녹색성장 조례 제정 현황 4

- 〈표 II-1〉 환경세의 개념 범주 10
- 〈표 II-2〉 부담금의 개편 방안 14
- 〈표 II-3〉 경기도의 신규 지방세수 운용방안 15
- 〈표 II-4〉 효율적인 도입체계(단계적 도입방안) 16
- 〈표 II-5〉 외국의 지방환경세 종류 18
- 〈표 II-6〉 일본의 지방환경세 도입 논의 21
- 〈표 II-7〉 행정부 소관 국고보조사업 재정지출 추이 22
- 〈표 II-8〉 환경부 소관 국고 보조사업 개수 추이 23
- 〈표 II-9〉 중앙정부와 지방자치단체의 조세, 부담금 유형 24

- 〈표 III-1〉 환경부담금 부과 징점 33
- 〈표 III-2〉 환경관련 부담금제도 현황 36
- 〈표 III-3〉 환경분야 재정지출구조 38
- 〈표 III-4〉 2007~12년 환경부 소관 부담금 수입 추이(단위: 억원, %) 39
- 〈표 III-5〉 환경관련 주요 법정 부담금 징수 현황 41
- 〈표 III-6〉 징수율별 지자체 수(2011년) 42
- 〈표 III-7〉 지역별 환경개선부담금 징수율 현황(2011년) 43
- 〈표 III-8〉 부담금의 부과목적 44
- 〈표 III-9〉 부담금의 부과체계 45

- 〈표 IV-1〉 목적세와 일반세의 장단점 62
- 〈표 IV-2〉 광역자치단체의 재원과 기초자치단체의 재원 장단점 64
- 〈표 IV-3〉 신세목 설정과 기존 세목 활용의 장단점 63
- 〈표 IV-4〉 지방환경세 전환 대상 부담금 69
- 〈표 IV-6〉 지역별 배출부과금 부과계수 74
- 〈표 IV-7〉 환경관련 주요 법정 부담금 징수 현황 75

그림 목 차

<그림 III-1> 환경정책의 전개방향	35
<그림 III-2> 환경개선부담금 수입과 일반회계 전입금 의존도간의 관계	39

요약

지방자치의 성숙을 위해 자주재원을 확충하여 지방재정자립도를 제고하는 것은 매우 시급하고 중요한 아젠다라는 공감대는 형성되어 있지만, 막상 지방세를 확충하는 현실적이고 실효성 있는 방안을 마련하는 것은 쉽지 않다. 이에 본 연구에서는 환경관련 부담금을 지방환경세로 전환하는 방안을 연구하였다.

환경관련 각종 부담금은 사전적 강제적 정책 수단이 아니라, 경제적 유인 수단으로서 개발되었다. 그러나 1991년 환경개선부담금이 도입된 이후에 계속 각종 분야에 확대되어 오고 있으며, 그 종류는 15개에 이르고 있다. 규모도 2011년 결산 기준으로 부과액이 1조 7천8백 억원에 이르고 있다.

이러한 환경관련 부담금은 재원관리의 입장에서 보면 몇 가지 쟁점이 있다. 우선 환경관련 각종 부담금은 기초자치단체에서 징수되어 기초자치단체에 10%의 징수교부율만 교부되고 나머지는 중앙정부의 환경개선특별회계의 재원이 된다. 이렇다 보니 기초자치단체 입장에서 적극적으로 부담금 징수에 노력할 유인이 크지 않다. 지방세 징수율이 전국적으로 90%는 넘고 있는데 비하여 환경관련 부담금의 징수율은 평균적으로 47.5%로 매우 낮은 수준이다. 이러한 부담금 징수가 낮다는 것은 결국 부담금을 통한 정책 효과를 감소시키는 요인이 된다. 그리고 환경부의 경우 환경개선특별회계의 부담금 규모의 감소로 인해 자체수입은 2007년 51.4%에서 2011년 43.5%로 하락하고 있으며, 일반회계로 부터의 전입금이 46.4%에서 55.4%로 급증하고 있다. 환경부의 경우 인건비도 특별회계에서 지출되는 특이한 구조에서 특별회계로서의 독립 채산을 하지 못해 존립 근거에 위협을 받고 있다.

이러한 구조적인 문제점을 해결하기 위해 환경관련 부담금을 지방환경세로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그것은 지방자치단체의 자주재원을 확충하는 방안일 뿐만 아니라, 환경부의 재정 관리 체계를 합리화시키는 과제도 될 수 있다.

우선 지방환경세의 개념은 포괄적으로 활용되고 있어 이의 규정이 필요하다. 경제학에

서 말하는 환경세란 환경오염행위에 부과되는 조세로서 어느 한 행위가 직접적으로 발생시킨 환경오염 피해를 근거로 징수하는 조세를 뜻한다. 환경세는 두 가지 의미가 있는데, 첫째, 협의의 개념은 환경오염을 적정 수준에서 억제하기 위한 조세수단을 지칭하는 의미이다. 둘째, 광의의 개념은 환경오염 방지를 위한 재원의 조달을 위한 조세수단으로서의 의미이며 이는 환경 목적세에 해당한다. 협의의 환경세는 다시 생산 과정에 대한 직접 과세와 오염과 관련한 배출이나 용역에 간접적으로 과세되는 것으로 유형화된다. 본 연구에서는 협의의 직접적인 환경세를 의미하게 된다.

이러한 의미에서 외국 제도를 보면 매우 다양한 형태의 지방환경세가 관리되고 있음을 확인할 수 있다. 지방환경세는 외부효과의 범위가 지역에 한정되는 오염원에 대해 지역에서 관리하는 차원에서 개발되고 있다. 이에 산업폐기물처리세, 화학물질배출세, 자원환경세, 레저환경세, 탄소세, 포장폐기물세, 골재채취세, 자하수세, 매립세(산업폐기물세), 농약세, 화학비료세, 골프장 이용세, 수도세, 항공유세, 배터리세, 토지용도변경세, 벌목세 등 다양한 오염원에 대해 지방환경세가 발전하고 있다. 특히 최근에는 탄소세와 관련하여 지방환경세가 발전하고 있음을 알 수 있다.

우리나라의 경우, 중앙정부가 관리하는 부담금을 지방환경세로 전환하는 경우 몇 가지 쟁점을 정리할 필요가 있다. 첫째 광역자치단체의 재원으로 할 것인지, 기초자치단체의 재원으로 할 것인지를 구분해야 한다. 기초자치단체의 순응을 유도한다는 취지를 살리고 외부불경제의 과급 범위를 고려한다면 기초자치단체의 재원이 적합할 것으로 판단된다. 다만 특별시와 광역시는 광역자치단체의 재원, 시·군은 기초자치단체의 재원으로 하는 이원적 접근이 의미가 있을 것이다. 둘째 목적세로 할 것인지 일반세로 할 것인지를 판단이 필요하다. 환경을 재원으로 하기 때문에 환경관련 지출에 충당한다는 것을 전제로 한다면 목적세가 적합하다. 그러나 오히려 환경관련 재원으로 특정 하는 경우, 열악한 지방재정의 구조를 경직적으로 운영하게 할 우려가 있다. 현재 지방자치단체의 목적세를 특별회계로 별도 관리하지 않는 체제에서 실익도 적다. 재정 운영의 신축성을 위해 굳이 목적세로 분류할 실익은 적다. 셋째 별도 세목을 신설할 것인지, 지역개발세와 같은 기존의 세목 속에 하나의 과표로 활용할 것인지도 방향성 설정이 필요하다. 지방의 환경관련 기능을 강조하고, 또 향후 지역에서 다양한 환경관련 과표를 개발하여 활용할 수 있는 신축성을 부여한다는 측면에서는 별도 세목으로 설정하는 것이 의미가 있을 것이다. 이렇듯

우 환경부의 입장에서도 환경관련 기능이 약화되지 않는다는 설득력을 가질 수 있을 것이다.

그리고 구체적으로 지방환경세를 설계하는 것은 현행의 환경관련 부담을 조세 체계로 전환하는 작업이 필요하다. 무엇보다 과표를 설정함에 있어서 범위를 설정해야 한다. 향후 환경개선특별회계의 전환을 고려한다면, 징수 업무가 시·도지사에게 위임되어 기초자치단체가 징수하고 국고에 납부되는 체계를 갖는 모든 부담금을 포함시킬 필요가 있다. 이에 4대강 수계관리기금의 재원이 되고, 지역 환경청에서 관리하는 물이용 부담금은 제외된다. 그리고 환경관리공단이 관리하는 폐기물부담금과 재활용부담금도 제외된다. 이를 제외한 나머지 환경개선특별회계의 재원이 되는 부담금을 지방환경세로 전환할 수 있다.

이에 대기배출부과금, 수질배출부과금, 수질개선부담금, 생태계보전협력금, 환경개선부담금이 포함될 수 있다.

이 때 서울은 시행 초기의 혼선을 최소화하기 위해 기존의 부담률 체계를 그대로 활용한다. 초과부담금은 누진과세의 개념으로 전환하면 될 것이다. 현행 부담금 체계에 있는 ‘지역 계수’의 체계는 ‘탄력 서울’의 개념으로 적용될 수 있을 것이다. 다만, 현행 탄력세율은 지역에서 선택하도록 되어 있으나, 이를 이원화하여 지역에서 자율로 결정하는 탄력세율과 강제적으로 적용되는 세율로 접근될 필요가 있다. 그리고 부담금 감면 조항은 조세 감면 조항으로 활용될 수 있다.

이런 경우 2011년 징수액 기준으로 7,501억원의 지방 자주재원 이전 효과가 발생한다. 이는 부과액 대비 47.5%의 경우를 전제로 한 것이고, 지방자치단체의 적극적인 노력으로 징수율을 70%로 상향한다면 1조 1,711억원의 자주재원이 발생할 수 있다. 또한 징수율을 90%로 상향할 경우 1조 5,041억원의 재원이 발생한다.

이런 경우 지방세 수입의 증대를 기대할 뿐만 아니라, 환경관련 지방자치단체의 기능을 제고하는 효과도 있으며 동시에 환경 정책의 효과를 제고하는 효과도 있다. 크게 보아 부담금의 지방환경세 도입 방안은 국가와 지방의 환경관련 업무 배분을 전환시키는 계기도 될 것이다. 다만 이는 기획재정부, 환경부, 행정안전부의 긴밀한 유기적 협조가 전제되어야 할 사안이다.

I. 서론

1. 연구배경
2. 연구내용

I

서론

1. 연구배경

○ 환경에 대한 지방자치단체의 역할 강화

- 최근 세계적으로 기후협약 등 환경에 대한 관심이 집중되고 있는 상황에서 우리나라는 온실가스 감축목표를 이행하고 저탄소 녹색성장을 구현하기 위해 많은 노력을 기울이고 있음
- 저탄소 녹색 성장을 위한 조례 제정이 확산되고 있으며, 친환경 구현의 환경오염물질 억제를 위해서는 국가의 역할뿐만 아니라 지방자치단체의 역할도 중요함
- 대기, 수질, 토양 등의 환경오염은 발생지역의 피해가 가장 크고, 사전 예방 활동과 신속한 대응이 매우 중요하므로 지방자치단체의 역할이 클 수밖에 없음

○ 지방자치단체의 재원 부족

- 그러나 환경오염 억제를 위한 경제적 수단인 부담금 및 조세는 대부분이 국가에 귀속되어 있어 자치단체가 환경관련 사업을 집행하는데 필요한 재원은 매우 미흡한 실정임
- 80:20의 국세와 지방세 비중 구조로 인해 국세 위주로 되어 있는 재원 배분의 구조에서 지방자치단체가 새로운 기능에 해당되는 환경관련 사업을 확대하기 위해서는 재원이 절대적으로 부족으로 새로운 사업을 설계할 수 있는 재정적 한계가 있음
- 이에 지방자치단체가 환경관련 업무를 확대할 수 있도록 재원을 확대하는 방안을 모색하는 것은 환경관련 재원의 확보와 지방재정의 확대 관점에서 필요한 접근이 될 수 있음

〈표 1-1〉 지역별 저탄소 녹색성장 조례 제정 현황

시·도	2010년	2011년	2012년
서울		서울특별시	중랑구, 도봉구, 양천구, 금천구
부산	부산광역시, 서구, 동구, 남구, 북구, 해운대구, 연제, 수영, 기장	금정, 중구, 영도, 사하, 강서, 사상	
대구	대구광역시, 동구, 수성구	중구, 달서구, 달성군	
인천		인천광역시, 남구, 연수구, 부평구, 서구	
광주	광주광역시, 북구	동구, 서구, 나무, 광산구	
대전	대전광역시, 동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구		
울산	울산광역시		
경기	동두천, 구리, 남양주, 오산, 하남, 이천, 양주, 여주, 연천	경기도, 의정부, 평택, 안산, 의왕, 가평, 양평	수원
강원	강원도, 원주, 동해, 태백, 속초, 영월, 평창, 철원, 화천, 양구, 고성, 양양	강릉, 홍천, 횡성, 인제	삼척
충북	충청북도, 충주, 진천, 괴산		
충남	공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 서천, 홍성, 예산, 태안	보령, 아산, 서산	충청남도
전북	전주, 군산, 정읍, 무주, 임실, 순창, 고창, 부안	전라북도, 익산, 남원, 김제, 완주, 진안, 장수	
전남	여수, 순천, 나주, 광양, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안	전라남도	목포
경북	경상북도, 경주, 김천, 인동, 구미, 영천, 상주, 문경, 경산, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 봉화, 울진	포항, 영주, 울릉	
경남	경상남도, 통영, 사천, 밀양, 거제, 양산, 의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 거창, 합천, 창원	진주	

○ 환경개선특별회계의 쟁점

- 현재 환경부는 전체 예산이 특별회계로 운영되고 있음¹⁾
- 원래 부담금은 개별 기금으로 하여 재원과 지출을 연계시켜 운영하지만, 환경관련 부담금의 경우 종류가 많아서 이를 종합하여 특별회계의 재원으로 활용함
- 그러나 특별회계가 일반회계의 전입금에 의존하는 비율이 높고, 세출에서 공무원 인건비를 지출하는 등 재원 부담과 지출의 연계성의 부족하여 이에 대한 개선책이 마련될 필요가 제기되고 있음
- 부담금을 재원으로 한 환경개선특별회계가 개편되는 시기와 맞물려 환경관련 부담금의 운영 방식을 개편할 실익이 있음

○ 부담금 징수의 쟁점

- 지방자치단체 입장에서 부담금 징수가 중앙정부의 재원이 되고, 징수교부금으로 교부되고 있어 부담금 징수에 적극적이지 못함
- 이에 미수납액의 비중이 높음
- 이로 인해 부담금의 구속력이 약하고, 정책효과도 발휘되지 못하고 있음

○ 지방환경세 신설의 관점

- 이에 환경관련 부담금을 지방세로 전환하여 정책의 효과성도 제고하고 정책 순응도를 제고하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 지방환경세 신설에 관한 다양한 논의가 있지만, 본 연구에서는 환경관련 각종 부담금의 개편과 관련한 지방환경세 신설의 가능성을 검토하고자 함
- 현재 상수도 사업과 하수도 사업은 지방자치단체의 기능으로 되어 있어 이용자 부담금과 원인자 부담금에 따른 요금은 지방자치단체가 징수하여 재원으로 하고 있음

1) 환경부 소관 재정지출은 2011년 결산기준으로 57,036억원에 달하며, 이는 2011년 재정지출(예산 기준) 309.1조원의 1.8%에 해당

2. 연구내용

○ 본 연구에서의 쟁점

- 환경관련 부담금의 도입목적 및 운영실태 분석을 통해 현행 국가 체계에 의한 부담금 체계의 문제점을 분석
- 각종 환경관련 부담금의 세입 및 세출현황(국가 vs 지방) 파악
- 부담금 목적에 부합한지의 타당성 분석 및 성과분석을 통해 지방환경세로의 전환을 위한 논리 개발
- 외부불경제의 교정을 위한 효율적 운영 주체의 선정 및 지방세화 방안을 모색
- 부담금을 지방환경세로 전환하는 경우에 지방세 세목, 과세표준, 세율 등 구체적 지방세 전환방안을 정리

Ⅱ. 환경 관련 부담금의 지방세 전환에 관한 이론적 논의

1. 환경세의 개념과 특징
2. 기존의 환경세 도입 논의
3. 외국의 지방환경세 운영
현황과 특징
4. 환경부담금의 지방환경세
전환 논거

II

환경관련 부담금의 지방세 전환에 관한 이론적 논의

1. 환경세의 개념과 특징

○ 환경 문제에 대한 정부개입의 방법

- 공해는 부(-)의 외부성으로 공해를 유발시키는 이들이 비용을 사회전체에 부과하지만 그 비용이 자신들에게는 돌아오지 않기 때문에 굳이 공해를 회피할 동기가 거의 없는 비용의 고전적 사례임
- 이러한 부의 외부성을 내부화하는 방안은 여러 가지가 제시되고 있으며, 그 가운데 하나가 환경세임
- 환경오염을 줄이는 방법은 공해에 대해서 직접적인 규제를 가하는 것과 간접적으로 규제하거나 유인하는 방법이 있으며, 공해에 대한 규제비용이 높기 때문에 직접적 규제의 비효율성을 완화하기 위하여 채택하기 시작한 방법이 시장 유인적 방법임
- 환경오염 문제에 대하여 정부가 대처할 수 있는 정책수단의 유형으로 직접개입, 간접개입, 직접규제, 시장에 일임하는 방법, 환경교육 및 홍보 등을 들 수 있으며, 환경세는 이런 유형 가운데 간접개입에 해당함
- 정부가 직접 간섭하기 보다는 경제적인 유인을 통해서 간접적으로 생산자나 소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 것이 더 바람직하다는 주장에 기초한 것이 간접개입이며, 이 방법의 대표적인 것으로 환경세제도, 배출부과금제도, 보조금 제도, 거래가능배출권 제도 등이 있음

○ 환경세 정의

- 환경세란 환경오염행위를 대상으로 부과하는 세금을 말하며, 경제학에서 말하는 환경

세란 환경오염행위에 부과되는 조세로서 어느 한 행위가 직접적으로 발생시킨 환경 오염 피해를 근거로 징수하는 조세를 뜻함

- 환경세는 두 가지 의미가 있음
 - 하나는 환경오염을 적정 수준에서 억제하기 위한 조세수단을 지칭하는 의미
 - 다른 하나는 환경오염 방지를 위한 재원의 조달을 위한 조세 수단으로서의 의미로서 이는 환경 목적세에 해당함

〈표 II-1〉 환경세의 개념 범주

개념 범주	대 상	의 미
협의의 환경세	직접 과세	생산과정에 과세 예) 부과금, 목적세
	간접 과세	오염과 관련한 배출이나 용역에 간접적으로 과세
광의의 환경세	환경 오염 저감을 목적으로 하는 모든 과세 예) 자동차세	

○ 협의의 환경세와 광의의 환경세

- 재정학자들은 주로 환경세를 협의와 광의로 분류함(곽태원·현진권, 2007)
- 협의의 환경세는 환경오염저감을 목적으로 부과된 조세로서 배출부과금과 같이 생산 과정에서 배출되는 오염에 대해 직접적으로 부과하는 조세 및 준조세라고 함
- 광의의 환경세는 환경오염을 저감할 목적으로 도입되었는지 혹은 다른 목적으로 도입되었는지 상관없이 결과적으로 환경오염의 저감을 가져오는 모든 조세를 의미함
- 협의의 개념에서 배출부과금을 포함하여 조세로 보고 있으며, 재정학자들은 이처럼 환경세를 대개 조세와 각종 부담금을 포함한 개념으로 접근하고 있음
- 그러나 법학자들은 보통 부과금으로 논의하고 있는 배출부과금은 특별 부담금으로서의 법적 성질을 가지고 있으며, 배출부과금을 조세로 보게 된다면 조세와 조세외의 공과금을 구별하고 있는 현행법체계와 맞지 않게 되기 때문에 환경침해행위에 대하여 일체의 공법상의 금전부담을 환경공과금으로 보고 이러한 환경공과금의 법적 형태를 조세, 사용료 및 수수료, 특별부담금의 형태로 분류하는 체계를 주장함
- OECD의 환경관련 조세 개념도 조세와 사용료 및 수수료를 구분하고 있음

○ 협의의 환경세

- 이는 오염배출행위 그 자체에 직접 과세되는가 아니면 오염과 관련된 배출이나 용역에 간접적으로 과세되는가에 따라서 직접환경세와 간접환경세로 나누어짐. 즉 이는 납세자와 담세자가 동일한 직접환경세와 납세자와 담세자가 상이한 간접환경세 및 목적환경세로 분류됨
- 직접 환경세는 오염 배출의 양에 따라 그 사회적 한계비용에 해당되는 비용을 그 오염배출 근원에 직접적으로 부과하는 것임 배출부과금이 대표적인 것으로 조세의 형식을 갖춘 것은 아니지만 내용적으로는 직접 환경세에 해당됨 오염자 부담의 원칙을 구현하는 수단이 된다는 점에서 사용료 징수의 한 수단으로 볼 수 있으며, 이 부과금의 수입은 환경 개선 목적에 사용되기 때문에 환경목적세의 성격도 가지고 있음
- 간접 환경세는 소비나 생산에서 환경오염을 발생시키는 재화나 용역에 환경오염의 한계비용에 해당하는 세금을 개별 소비세의 형태로 부과하는 것임 탄소세가 전형적인 간접 환경세에 해당됨
- 환경세로 인한 환경오염정도와의 연관효과는 직접환경세가 가장 높고, 간접환경세는 그 연관효과가 낮게 됨 즉 환경세는 환경보호 및 보전을 목적으로 하기 때문에 오염량에 따라 그 배출자에게 직접 부과되는 것이 오염감소 효과가 가장 클 것으로 기대됨

○ 배출부과금과 환경세²⁾

- 환경세가 오염물질 배출량에 비례 혹은 상응하여 부과될 때, 이를 배출부과금이라고 하며, 배출부과금은 조세 정책의 하나로 간주하고 있음
- 이러한 배출부과금은 직접적 수량 규제에 비해 동일량의 오염량을 감소시키는데 있어 직접적인 배출량의 규제보다 비용이 적게 들며, 오염절감에 있어 개별 기업들이 가장 효율적인 방법을 사용하도록 하는 유인기능이 있으며, 기업들로 하여금 연구 개발을 통해 새로운 생산방법을 도입하도록 하는 유인을 준다고 평가되고 있음
- 한편 탄소세는 CO₂의 배출량을 줄임으로써 지구온난화를 막을 주요 수단의 하나로 고려되고 있음

2) 이필우·유경문(2003), pp. 686-688를 참조하였다.

- 즉 이상화탄소를 사용하는 화석 연료의 사용에 벌칙(조세)을 줌으로써 생산자들로 하여금 탄소 집약도가 적은 상품을 생산하도록 유인하고 소비자는 값이 비싸게 된 탄소 집약적인 상품의 구매를 다른 상품으로 대체하도록 하는 것임
- 탄소세가 각 연료의 탄소배출량에 따라 그 가격에 내부화되도록 부과된다면 배출 집약도는 현저히 감소될 것으로 기대됨

○ 환경세의 장점

- ‘소득이 있는 곳에 세금이 있다’는 것이 기존의 세제원칙이라면, 친환경적 세제개편은 ‘오염이 있는 곳에 세금이 있다’는 원칙으로 전환하는 것임
- 조세가 행위를 변화시키는데 매우 효과적인 수단이라는 공감대가 형성되어 있으며, 장점으로 다음과 같은 사항이 제기됨
 - 첫째, 환경오염비용 또는 환경이용비용을 재화나 서비스의 가격으로 환산하는 효과가 있음
 - 둘째, 환경세가 부과되지 않는 제품을 사용하거나 환경세가 부과되는 제품을 덜 사용함으로써 조세를 회피하기 위한 동기를 부여하게 됨
 - 셋째, 오염통제비용을 줄이도록 행태 변화를 유도함
 - 넷째, 이에 따라 기업들에 대해 혁신을 하도록 자극함
 - 다섯째, 국가재정수입을 확보함
- 이러한 과정에서 에너지 가격을 점진적으로 높이는 생태적인 세제개혁이 이루어지면 문제되는 각종 행동방식이 저절로 억제될 것이라고 기대함
- 이중배당 이론은 환경관련 세제가 경제 발전의 새로운 계기가 된다고 주장함
 - 이중배당(Double Dividend)은 환경관련 세제 개편의 정당성을 뒷받침하는 논리로서 신규 환경세의 도입은 오염저감(1차 배당효과)과 동시에 관련 환경세수 환류를 통해 기존 세제의 조세 부담을 경감하고 전반적 조세 체계의 효율을 제고할 수 있다(2차 배당효과)는 이론적 논의를 전개하고 있음
 - 이는 근로소득세의 비중이 큰 유럽 일부 국가의 경우 환경세를 도입하고 소득세를 경감하는 경우 소득세 왜곡으로 인한 후생 감소를 줄일수 있다는 이론에 근거하고 있음

- 그러나 소득세의 비중이 낮아 소득세로 인한 왜곡의 수준이 낮은 반면, 산업 구조가 에너지 의존형이어서 환경세가 도입되는 경우에 경제 활동의 위축을 유발하는 국가에는 해당되지 못한다는 한계가 있음
- 후회비용 이론(Regrets Cost)은 환경관련 세제의 신속한 도입을 주장함(김승래·김지영, pp. 84-85, 2010)
- 탄소세 도입의 지연으로 인해 사회적 비용이 기하급수적으로 발생하기 때문에 빨리 정책을 도입하여야 한다는 주장에 근거하여 경쟁적으로 환경관련 세제를 도입하려는 경향을 보이고 있음

2. 기존의 환경세 도입 논의

○ 환경세의 유형

- 환경세의 개념적 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 다양한 형태가 존재할 수 있음
 - 에너지 소비에 부과하는 에너지세
 - 탄소 배출을 유발하는 요인에 부과하는 탄소세
 - 오염자 부담원칙을 적용하는 각종 부담금의 총칭
 - 환경관련 재원을 마련하기 위해 부과하는 세제
- 그리고 국세 형태와 지방세 형태의 구분도 가능함

○ 교통·에너지·환경세 개편 논의

- 현재 중앙정부에 교통·에너지·환경세가 운영되고 있음
- 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년에 도입되었으며, 처음에는 10년간(1994-2003) 한시적으로 적용했으나, 2003년과 2006년 그리고 2009년에 각각 3년씩 연장하였음

- 2007년부터 교통세의 명칭이 교통-에너지-환경세로 변경되었고, 기존의 교통시설 이외에 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에도 교통세가 사용되고 있음
- 향후 에너지세로 또는 탄소세로 개편될 필요가 있으며, 이러한 맥락에서 환경세의 도입이 논의 되고 있음

○ 환경개선부담금을 환경세로 개편

〈표 Ⅱ-2〉 부담금의 개편 방안

대안	논거	방안
조세로의 전환	부과의 목적이 특정 공익 사업비용의 조달이기보다는 전반적인 환경재원의 확보 목적이 큰 부담금에 대해서는 조세 전환	<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경개선부담금(영유차부문) → 에너지환경세 ■ 폐기물부담금 → 제품환경세 ■ 수질개선부담금 → 자원환경세
	오염수준이 심각한 매체와 환경 개선효과가 큰 기존 부담금 중 조세와 같이 부과체계를 단순화할 경우에 그 효과를 충분히 발휘할 수 있거나 기대되는 경우	
	재정조달 측면에서 부담금 체계에서 보다는 조세로 전환하는 것이 효과적인 경우	
기존 부담금 간의 통합	동일 매체나 행위에 대해 부과되고 있는 부담금 중 통합으로 기존 부담금의 기능을 충분히 수행할 수 있는 부담금	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대기배출부과금(기본)과 환경개선 부담금(대기시설물); 대기배출부과금 ■ 수질배출부과금(기본)과 환경개선부담금(수질시설물); 수질배출부과금 ■ 수도법상의 원인자부담금과 손괴자 부담금; 원인자부담금(수도) ■ 하수도법상의 원인자부담금과 손괴자 부담금; 원인자부담금(하수도)
행정벌 전환	직접 규제와 연동하여 환경적 개선을 제고하는 효과가 있으나, 부과체계와 구조가 행정벌의 벌과금 성격이 강한 것	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총량초과부과금(4대강) ■ 협의기준초과부과금 ■ 초과배출부과금(대기, 수질) ■ 축산폐수배출부과금
사용료 전환	사용료 성격, 재원조달 기능이 부족	<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경오염방지사업부담금
현행	현행에서의 관리제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생태계보전협력금, 원상회복예치금, 폐기물처리이행보증금, 재활용부과금, 물이용부담금

- 2004년 환경정책평가원의 보고서에서 환경개선부담금을 에너지환경세, 폐기물부담금을 제품환경세, 수질개선부담금을 자원 환경세로 전환할 것을 제안한 바 있음(한국환경정책평가연구원, 2004)
- 그리고 2008년 신정부 출범 시에 한국재정학회에서도 환경관련 부담금의 개편 방향을 조세로의 전환, 기존 부담금 간의 통합, 행정별로의 전환, 사용료로의 전환, 제도 개선, 현행 유지로 구분하여 제안한 바 있음(한국재정학회, 2008)
- 그러나 환경세의 범주에 지나치게 다양한 세목을 설정하는 것은 조세가 환경이나 경제 정책의 종속 변수가 되어 세무 행정의 혼선을 가져다 줄 위험이 있으며, 환경세의 범주에서 이러한 과표를 통합하여 운영할 필요가 있음

○ 환경보호세의 도입 방안

<표 II-3> 경기도의 신규 지방세수 운용방안

	1안	2안	3안	본 연구제안
주요내용	목적세 형태로 도입	보통세 형태로 도입	세수중립성 유지	
장점	추가세수 100%를 환경재정에 투자, 환경재원의 안정적 확보	추가세수 전부를 일반회계에 전입 후 일정비율을 환경재정에 투자	추가세수를 주민세 혹은 재산세 등의 감축에 사용(이중배당 효과), 유럽국가 등에서 적용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한시적: 1안 ■ 중장기: 2안/3안
단점	세수운영의 효율성과 투명성 제고	환경질 개선목표의 효과성 제고	환경분야 재정지출이 필요자원 소요계획에 충실하도록 노력	

- 경기개발연구원에서는 지방환경세를 도입하면서 각종의 세목을 통합한 환경 보호세를 신설하는 장기대안과 기존의 지역개발세에 기타의 세목을 포함시키는 단기대안으로 구분하여 제안한 바 있음(경기개발연구원, 2005)
- 그리고 이러한 세목을 목적세로 하여 재원을 특별회계로 별도 관리하는 한시적 안과 보통세 형태로 운용하는 중장기 안으로 구분하여 제안한 바 있음
- 이는 각종 부담금을 통합하여 관리한다는 접근이라기보다는 신규의 지방환경세 신설에 관심을 가진 접근임

〈표 II -4〉 효율적인 도입체계(단계적 도입방안)

구분	환경세명	부과대상	도입가능성(근거)
단기 도입 지방환경세	산업폐기물 처리세	· 사업장폐기물	■ 관련통계의 구축이 충분히 이루어져있음
	자원환경세	· 천연자갈 · 천연모래	■ 통계구축 용이 ■ 대체재화 생산기술개발완료(재생골재 생산기술)
	레저환경세	· 골프장 · 스키장	■ 사회적 합의도출 용이 ■ 골프장의 경우는 현재 체육진흥기금(부가금)이 부과되고 있음 ■ 실측자료의 구축이 용이하므로 부과징수의 어려움이 없음
중장기 도입 지방환경세	화학물질 배출세	· 화학비료 · 농약	■ 농업부문의 민감성 ■ 정치적 합의 필요
	탄소세	· 석유류 · 가스류	■ 지역적 특성을 반영하여 에너지 절감 도모 ■ 이산화탄소 배출량 저감에 지자체의 역할과 책임이 큼 ■ 중앙정부, 지역주민 등 이해관계와의 합의 필요

○ 부담금의 지방환경세 전환

- 환경관련 부담금을 지방환경세로 전환하기 위한 가장 심도 있는 연구는 이영희(2010) 연구에서 시도됨
- 지역 계수가 반영되고, 비교적 규모가 큰 환경개선부담금 중 경유자동차가 배출하고 있는 일반대기물질오염을 대상으로 지방환경세를 도입함
- 당시 지방세제를 단순화하는 경향에 비추어 신세목을 신설하기 보다는 지역자원시설세의 과세 대상 확대로 관리하는 안을 제시함
- 그러나 환경부의 부담금 제도를 개편하는 정책 방향의 변화를 전제로 부담금의 전체적인 개혁과 환경개선특별회계를 개편하는 대안과 연계하여 지방자치단체의 환경관련 기능을 제고하고 동시에 자주재원을 확보한다는 차원에서 보다 포괄적인 접근이 필요함
- 무엇보다 지역자원시설세는 광역자치단체의 목적세이기 때문에 부담금 징수에 소극적인 기초자치단체의 정책 순응을 담보하는 장치로는 여전히 쟁점이 상존함

○ 재원 확보를 위한 지방환경세 도입

- 이현우(2012)의 연구에서는 지구온난화는 전 지구촌의 문제이지만 주요 발생원은 이산화탄소를 발생시키고 있는 지역의 기업 또는 가정이기 때문에 지역에서 대응할 수밖에 없으며, 이에 필요한 재원을 마련한다는 차원에서 지방환경세 도입을 주장하고 있음
- 지방자치단체가 환경 대응의 역할을 담당하고 그 효과적 추진을 위해서는 자주재원의 확보가 필요하며, 세원의 집중, 세무행정비용 등의 문제를 고려하여 지방환경세는 광역지자체세로 하며 부과기준은 이산화탄소배출량을 기준으로 부과할 것을 주장함
- 이에 탄소세, 에너지 관련 조세 등 폭넓은 지방환경세를 제시하고 있음
- 새로운 환경세로서는 에너지교통관련세제 개편과 함께 토양오염세, 화학물질배출세, 자원환경세, 토지환경세, 레저환경세, 산업폐기물세, 소음환경세 등을 제시함
- 광의의 환경세로서 주장되고 있으며, 부담금의 개편과는 별개 논의로 이해할 수 있음

3. 외국의 지방환경세 운영 현황과 특징

○ 환경관련 조세의 도입

- 환경세라고 하면 부담금을 포함하는 오염유발행위에 대한 조세, 에너지세, 탄소세 등을 포함하는 것으로 도입되고 있음

〈표 II -5〉 외국의 지방환경세 종류

세금명	과세대상	과세표준	납세주체	시행국가
포장폐기물세	음료용기 및 주류용기	판매가격(리필 및 재활용에 경과세)	제조업자, 수입업자	덴마크(1994), 핀란드, 노르웨이, 캐나다, 벨기에, 스웨덴
골재채취세	자갈, 모래	채취량(수입량)	상업적 채취자	핀란드, 덴마크, 영국, 스웨덴
지하수세	지하수	지하수 취수량 혹은 판매가격	지하수 채취자	네덜란드, 덴마크
매립세 (산업폐기물세)	산업폐기물	산업폐기물발생량 (매립은 중과세, 소각은 경과세)	매립장 운영자, 소각장 운영자	일본(지자체), 영국 네덜란드(1995), 오스트리아(1989), 이탈리아, 프랑스
농약세	농약	소매가격	제조업자, 수입업자	스웨덴, 덴마크, 벨기에
화학비료세	질소비료, 인산비료	질소와 인의 함량 혹은 비료중량	제조업자, 수입업자	덴마크, 네덜란드, 스웨덴(질소, 카드뮴 함량에 부과), 오스트리아, 핀란드
골프장이용세	인/일	일정금액(정액세)	골프장 이용객	일본(지자체)
수도세	수돗물	수돗물 가격	소비자	덴마크(1994)
항공유세	항공유	판매가격	항공업자	미국(2000)
배터리세	배터리	소매가격 혹은 중량	제조업자, 수입업자	덴마크, 벨기에, 이탈리아, 헝가리
토지용도변경세	임야, 농지, 그린벨트내 토지	택지, 주거상업용지로 용도변경한 면적(m ²)	용도변경자	캐나다, 호주, 폴란드, 불가리아, 크로아티아
벌목세	나무	적정수준 이상 벌목량(m ²)	벌목 행위자	미국, 캐나다
산업폐기물 처리세	사업장배출시설계 폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물(감염, 비감염성)	산업폐기물처리 내역별 처리량(t) (매립은 중과세, 소각은 경과세)	산업폐기물 발생자	일본(지자체), 프랑스, 영국(매립세), 네덜란드(1995), 오스트리아(1989), 이탈리아(매립세)
화학물질배출세	농약(살균제, 살충제, 제초제, 생조제, 기타), 화학비료(질소, 인산비료), 유해화학물질	· 농약: 종류별 출하가 · 비료: 질소, 인 함량 · 유해화학물질: 중량	제조업자, 수입업자	[농약] 덴마크, 스웨덴, 벨기에 [비료] 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아, 핀란드
자원환경세	천연자갈, 천연모래	천연골재 채취량(수입량)	상업적 채취자(수입업자)	핀란드(자갈), 덴마크, 영국, 스웨덴
레저환경세	골프장, 스키장	인/일 일정금액(정액세)	이용고객	일본(골프장용세)
탄소세	에너지 사용량	사용량 당 일정금액	사용자	일본 지자체 도입 검토 중

○ 탄소세의 확대

- 유럽에서는 온실가스 감축이 본격화되고 있음
- 1991년 탄소세를 도입한 스웨덴은 온실 가스 감축을 위해 EU 탄소세 도입을 제안함
- 북유럽을 중심으로 OECD 국가들은 기존의 에너지에 대한 과세 이외에도 CO₂ 배출량에 비례하여 부과하는 에너지·탄소세를 도입하는 등 향후 환경 및 에너지 정책의 재정 지출 수요 증가에 대비하고 있음
- OECD 국가들은 수질, 폐기물, 대기 등 다양한 오염유발행위 및 제품, 에너지도 주요 환경세의 대상으로 하고 관련 행위 및 제품에 대해서 오염유발정도에 비례하여 차등적인 과세를 하고 있음
- OECD 국가의 환경관련 세제를 보면 ‘오염 있는 곳에 세금이 있다’는 원칙이 적용될 정도로 다양한 조세가 존재하고 있음
- 각국의 사회경제적 특성을 반영하여 다양한 오염원에 대한 세원을 개발하여 적용하고 있음(길병학, 2010)
- 건전지, 플라스틱 쇼핑백, 일회용기 음료수, 살충제, 타이어, 프레온, 할론에 대해 부과하는 조세가 포함되었음
- 가능한 지역에 집중되고 파급효과가 작은 환경 오염원을 대상으로 지방의 환경세로 발전시키고 있음

○ 일본의 지방환경세 동향³⁾

- 일본에서는 몇몇 지방자치단체를 중심으로 지방탄소세를 설계하여 늘어나는 지방자치단체의 환경관련 재정지출을 충당할 것을 주장하고 있음
- 코치현(高知縣)의 산림환경세는 현민세 균등화의 초과 과세를 활용하여 그린화에 의한 세수 증액분을 환경관련 목적 사업비에 지출하도록 함⁴⁾
- 동경도의 경우 자동차세의 그린화를 위하여 10년 이상의 차량에 대해 증과세를 하고 이를 재원으로 환경관련 지출을 충당함

3) 川勝志京(2010) 논문을 참조하였다.

4) 코치현(高知縣)의 경우 산림환경보전기금을 설치하고 동 세원을 활용하고 있다.

- 27도부현과 1시에서 '산업폐기물세'를 도입하여 있음

○ 일본의 지방탄소세 동향⁵⁾

- 도쿄도 안은 몇몇 지역에서만 별도로 과세하게 되면 지역 간 이동의 문제가 발생하기 때문에 전국적으로 적용되는 법정세로 도입하자는 주장을 하고 있음
- 반면 카나가와현에서는 지역에 선택권을 주자는 의미에서 법정외세로 도입하자는 주장을 하고 있으며, 과표의 대상과 관련하여 대안이 나누어지고 있음
- 일본의 경우 일반세 성격의 지방탄소세 도입을 주장하고 있는데, 이는 재원을 보다 탄력적으로 활용하자는 주장이 강하기 때문임

○ 지방자치단체의 지방환경세 도입

- 이영희(2010)의 연구에 따르면 세계 각국에 지방환경세 도입이 확대되어 있음
- 환경오염물질 억제 및 방지를 위해 중앙정부가 정책을 입안하지만 이의 집행은 현장에 있는 지방정부가 수행해야 하고 또 비용이 유발된다는 측면에서 지방자치단체에서 이에 상응하는 처리 또는 예방 차원의 비용을 충당하기 위해 지방자치단체에 지방세, 부담금, 사용료 등의 다양한 재원을 인정하고 있다고 함
- 이는 환경 대응 수단을 구비한다는 정책 수단의 차원과 이러한 재원을 통해 환경관련 지출에 대응한다는 두 가지의 의미를 가지고 있다고 평가됨
- 다만 지방환경세라고 하는 총칭의 개념보다는 원자력폐기물세(스페인), 페타이어세 및 폐전기세(태나다), 오염서비스세(미국 뉴저지지 주) 등과 같이 개별 오염 물질이나 대상별로 환경세가 관리되고 있음

5) 川勝志京(2010) 논문을 참조하였다.

〈표 II -6〉 일본의 지방환경세 도입 논의

구분	도쿄도안	카나가와현안(제1안)	카나가와현안(제2안)
도입형태	법정세(전국범위)	법정외세	
과세대상	모든 화석연료	모든 화석연료	자동차용연료 이외의 화석연료
	전기	전기	전기
기존 에너지 관련 세제와 조정방법	탄소비례세율을 추가	-	과세대상 중 자동차연료용 가솔린, 경유, LPG, 제트연료 등은 제외
과세단계	가능한 소비단계	가능한 소비단계	가능한 소비단계
세율	3000엔/탄소1톤	약1600~2400엔/탄소1톤	
	동경도세제 조사회(2001)의 세율	등유는 1/2의 세율	
세수의 용도	일반재원	일반재원	
세수액(概算)	9000억엔/연	220~340억엔/연	160~250억엔/연
	세율3000엔/탄소1톤		
기초공제	-	전기, 도시가스, LPG(자동차 연료용 이외)	

4. 환경부담금의 지방환경세 전환 논거

가. 지방의 환경관련 부담 증가

○ 국고보조 사업으로 집행되는 지방 환경 예산

- 국고보조사업은 환경부 소관 총지출의 62.0%, 예산지출의 73.5%를⁶⁾ 차지할 정도로 환경부 예산사업에서 지배적인 위치를 점유하고 있음
 - 환경관련 사업은 중앙의 정책 결정에 의해 보조금이 지원되고 여기에 지방자치단체가 일정 부분을 부담(Matching)하여 지출되는 형식을 가지고 있음
- 2012년 예산 기준 국고보조금 33.2조원 중 환경 분야 보조금이 3.6조원(11.1%)에

6) 국회예산정책처(2011), 2007~2011년 평균값(표 2-1 참조)을 의미한다.

달하여 4번째로 비중이 높은 분야임(국회예산정책처, 2011. 11)

〈표 II -7〉 행정부 소관 국고보조사업 재정지출 추이

(단위: 억원, %)

구분			2007	2008	2009	2010	2011	2012	증가율 (07~11)
계	예산지출*		31,993	35,087	45,556	45,398	48,567	49,629	11.0
	국고보조 사업지출	국비	23,225	24,296	34,547	33,438	35,675	35,739	11.3
		(지방비)	14,740	15,828	21,092	21,972	23,179	22,431	12.0
상수도	예산지출		2,836	5,341	6,721	5,767	6,033	5,178	20.8
	국고보조 사업지출	국비	1,981	3,723	4,872	3,867	4,076	4,141	19.8
		(지방비)	855	1,618	1,849	1,900	1,957	1,983	23.0
하수도	예산지출		14,034	12,759	18,223	18,261	21,266	18,268	10.9
	국고보조 사업지출	국비	14,021	12,746	18,197	18,753	21,232	18,235	10.9
		(지방비)	7,394	7,638	9,662	10,556	12,347	10,440	13.7
수질	예산지출		2,871	3,298	5,330	5,058	4,935	7,885	14.5
	국고보조 사업지출	국비	2,258	2,609	4,821	4,561	4,258	6,807	17.2
		(지방비)*	458	642	1,404	1,176	1,386	1,710	31.9
폐기물 관리	예산지출		2,772	2,885	3,653	3,328	2,634	2,883	△1.3
	국고보조 사업지출	국비	1,232	1,330	2,065	1,830	1,714	1,947	8.6
		(지방비)	2,523	2,236	4,127	2,980	2,670	3,315	1.4
대기 보전	예산지출		3,425	3,509	3,149	2,902	2,823	3,233	△4.7
	국고보조 사업지출	국비	2,597	2,465	2,288	2,003	2,027	2,359	△6.0
		(지방비)	2,504	2,184	2,182	1,925	1,914	1,916	△6.5
자연 보전	예산지출		1,982	2,710	3,274	4,212	4,320	4,408	21.5
	국고보조 사업지출	국비	1,041	1,278	2,010	1,967	1,923	1,830	16.6
		(지방비)	941	1,432	1,264	2,245	2,397	2,578	26.3
환경 보호 일반	예산지출		4,073	4,585	5,206	5,870	6,556	7,774	12.6
	국고보조 사업지출	국비	95	145	294	457	445	420	47.1
		(지방비)	65	78	604	1190	508	489	67.2

주1: 2011년까지는 결산기준, 2012년은 예산기준임

주2: 예산지출 = 보조사업 예산 + 그 외 예산

자료: 환경부, 국가재정운용계획 환경분야 종합보고서, 2012. 2. 16

- 환경부 소관 국고보조사업 국비지출의 증대가 2007~2011년 간 환경부소관 총지출 증대를 주도했음 국고보조사업 지출은 2007~2011년간 연 11.3%로 증가하여 환경부 소관 총지출이 빠르게 증가하는 원인을 제공했음

- 국고보조사업 지출은 2.3조원에서 3.6조원으로 증대하였으며 이는 환경부 소관 지출 증가분의 68.5%에 해당함
- 환경관련 보조금 사업의 숫자도 2007년의 44개에서 2011년 76개로 연 16.1% 증가했음
- 분권교부세, 포괄보조금 도입 등을 통해 보조 사업을 줄이려는 노력이 진행되고 있으나 환경관련 보조사업의 수효는 오히려 증가하고 있음 이는, 중앙정부의 정책선도에 따른 불가피한 측면과 지방자치단체가 환경예산을 자체재원보다 중앙에 의존하려는 경향이 동시에 반영된 것으로 평가됨

<표 II-8> 환경부 소관 국고 보조사업 개수 추이

(단위: 개)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	증가율 (07~11)
보조 사업의 수	44	52	65	71	80	76	16.1
상수도	2	2	4	5	5	5	25.7
하수도	10	10	10	10	11	11	2.4
수질	4	5	6	7	7	6	15.0
폐기물 관리	9	9	9	11	11	11	5.1
대기보전	6	6	9	8	10	10	13.6
자연보전	8	13	17	18	21	21	27.3
환경보호 일반	5	7	10	12	15	12	31.6

자료: 환경부, 국가재정운용계획 환경분야 종합보고서, 2012. 2. 16

나. 국가 부담금과 지방환경세

○ 국가의 부담금을 대체하는 지방환경세

- 본 연구는 일반적인 지방환경세의 도입이 아니라 국가가 관리하는 환경관련 부담금을 대체하여 지방 환경세로 재설계를 하자는 것임
- 중앙정부와 지방자치단체로 구분하여 부담금과 조세의 정책 수단을 보면 <표 II-9>와 같이 정리됨

- 이에 국가의 부담금을 지방의 조세로 전환하는 논리가 필요함
 - 주체가 국가가 아니라 지방자치단체가 되어야 할 논거
 - 방식이 부담금이 아니라 조세가 되는 논거
- 한편 담배에 부과되는 건강증진부담금을 국세로 전환해야 한다는 주장⁷⁾은 국가 부담금을 국가 조세로 전환하는 주장임(박상원·민희철, 2009)

〈표 II -9〉 중앙정부와 지방자치단체의 조세, 부담금 유형

관리주체	수입 유형	조세	부담금
국가		국가의 환경세	국가의 부담금
지방자치단체		지방의 환경세	지방의 부담금

○ 부담금의 지방환경세 개편 논리

- 이현우(2012)는 일본의 법정외세의 논리적 근거를 원용하면서 지방환경세의 도입 논리를 정리하고 있음
- 첫째, 환경과 지방세원칙의 일관성이 유지됨
 - 이는 지방세의 과세원칙으로 보편성, 안정성, 정확성, 응징성 등의 원칙과 부합되는가의 문제임
 - 환경이 일반적이며 공동성과 비배제성을 가지기 때문에 오염유발물질의 정도의 차이는 있지만 모든 지역에서 발생하는 문제로 보편성원칙을 충족시키는 것임
 - 그리고 경제가 발전함에 따라 환경문제는 지속적으로 발생되기 때문에 세수확보면의 안정성원칙도 충족됨
 - 또한 환경문제는 지속적이고 지역적으로 발생하기 때문에 정확성원칙에도 부합됨

7) 수혜자들이 자신의 정치력을 통해 부담을 늘리도록 하고, 부담하는 집단은 자신들의 부담을 낮추기 위해 정당한 공공사업의 혜택을 폄하하는 정치 과정이 발생하는 측면을 지적함 부담금으로 조성된 세출이 세입과 연계되지 않을 때, 이럴 현상이 발생함 특히 카지노나 경마, 경정, 경륜 수입을 특정 기금에 사용하는 현상을 지적한 것임

- 환경이 가진 지역편재성으로 인해 환경문제에 따른 피해와 환경보호로 인한 수혜가 지역주민에게 돌아가기 때문에 응익과세 원칙에도 부합된다고 할 수 있음
- 둘째, 환경에 대한 지역관리의 필요성이 있음
 - 환경의 지역성에 기인해 환경문제에 대한 정보수집, 정책수립 및 집행, 환경보호 관리 및 감독 등에서 중앙정부에 비해 지방정부가 관리하는 것이 상대적으로 행정 비용을 줄일 수 있고, 문제에 대한 대응도 신속할 것임
- 셋째, 환경문제에 대한 지자체의 역할이 필요함
 - 이는 환경문제에 대한 대응은 중앙정부의 통일적 대응, 지방자치단체의 대응, 지방자치단체간 협력대응 등 세 가지가 존재함
 - 그러나 환경문제의 대부분은 환경의 지역성에 기인해 지역주민에 대해 직접 대응이 신속한 지자체 및 지자체의 협력대응이 필요함
 - 예를 들어 상하수도오염문제, 산림파괴, 대기오염정도 등은 특정지역에 편중되어 나타나기 때문에 관련지자체 및 지자체간의 협력대응이 요구됨
- 환경은 사후적 예방이 우선이라는 차원과 복구를 위한 자금이 소요된다는 차원에서 재원이 필요하며, 따라서 환경세는 환경의 지역성에 기초하여 지방이 중심적인 역할과 관리가 가능하도록 지방세원화 할 필요가 있다고 주장함

○ 환경세, 부담금, 보조금의 비교⁸⁾

- 환경세와 부담금을 비교하면 오염억제효과, 오염감소를 통한 신기술 개발, 오염자부담원칙, 응능부담원칙 등에서 환경세보다 부담금이 우월하다고 할 수 있으나, 재원의 확보 및 안정성, 투자와의 연계등 효율성에서 환경세가 우월하다고 함
- 다음으로 환경세와 보조금을 비교하면 이론적으로 양자는 유사하나 양자는 단기적으로 오염처리에서 동일한 효과를 가지지만 기업의 단기적 이윤에서 차이가 있음
 - 즉, 보조금은 오염배출기업의 이윤을 증가시키는데 비해 환경세는 이윤을 감소시킴
 - 따라서 환경세는 오염수준을 감소시키려는 유인을 가지고 있지만, 보조금제도는 오염수준의 양에 따라 오염정화비용으로 보조금을 지급하기 때문에 오염수준을 감

8) 이현우(2012)를 참조하였다.

소시키는 유인이 존재하지 않음

- 반면 환경세는 조세라는 최소비용으로 오염수준을 감소시킨다는 장점이 동시에 존재함
- 이상을 통해 환경에 대한 다양한 정책수단들이 존재하고 비교분석을 통해 환경세가 가장 유리한 정책수단이라고 주장함

다. 지방의 자주재원 확충

○ 지역의 집행 기능

- 국가적 표준이나 기준을 설정하기 위해 국가의 개입은 필요함
- 그러나 그러한 기준을 집행하고 감시하는 기능은 중앙의 기능이라기보다는 지역에 기반 하는 것이 정책 집행의 실효성을 수반할 수 있음
- 중앙의 경우 현장에서의 집행 기능이 약함
- 환경의 경우 특별지방행정기관으로서 지방 환경 관서를 두고 있으나, 여전히 인력 부족 문제를 안고 있음

○ 지역의 환경관련 재원 확충

- 환경 정책은 중앙정부 보조금에 의한 정책에 의존하고 있음
- 그러나 지역의 특성을 반영한 다양한 환경 정책을 입안하고 집행하기 위해서는 지역의 재원을 확보하는 것이 필요함
- 이에 필수적인 전국적 표준을 담보하기 위한 사업에 대해서는 보조금을 유지하지만, 지역의 자주재원을 확충하여 지역에서 환경관련 사업을 자주적으로 시행할 수 있도록 지원하는 방안이 필요함
- 이런 맥락에서 향후 지방 환경 관서와 지방자치단체 간의 역할 분담이 필요함

라. 원인자 부담 원칙의 적용

○ 부담금 발생과 경비 발생

- 부담금이 많이 발생한다는 것은 해당 지역의 오염이 많이 발생한다는 것을 의미함
- 이는 해당 지역에서 환경 개선을 위한 경비 지출이 요구되고 있음을 의미하게 됨
- 따라서 중앙정부가 부담금이나 조세 형태로 징수하여 다시 지역에 교부하는 방식보다는 지역에서 징수하여 지출하도록 하는 것이 원인자 부담 원칙에 적합하고 적절한 운영 방식임
- 이러한 맥락에서 중앙에서 징수하는 부담금이 지방세로 전환되어 징수의 지역 간 격차가 발생한다고 하더라도 지출의 측면과 연계하여 생각한다면 세입의 격차로 평가할 필요는 없음

○ 환경개선특별회계의 개선

- 현재 중앙정부가 지방자치단체를 통해 부담금을 징수하고 이를 재원으로 다시 보조금을 지급하는 방식을 취하고 있음
- 그러나 지역에서 징수된 자금으로 바로 지역에서 지출하도록 전환할 필요가 있음
- 무엇보다 환경개선특별회계의 독립채산이 보장되지 못해 일반회계의 전입금에 의존하고 있는 상황에서 목적 재원을 별도로 관리하는 실익이 줄어들고 있음
- 따라서 국가의 보조금을 지방환경세로 전환하는 것은 환경개선특별회계의 보조금 사업을 일반회계에서 관리하도록 하고, 기존 지역에서 발생한 부담금은 지역의 재원으로 이관하는 논리적 구조임
- 이는 국세의 지방세 전환과 같은 효과를 가져올 수 있음

마. 행정 비용의 절감

○ 중앙정부 특별회계에 의한 이중적 의사결정

- 지금과 같이 환경부가 특별회계의 형태로 관리하는 경우 행정비용이 유발되며, 환경부가 징수하여 특별회계 세입으로 갔다가 다시 지방자치단체의 환경관련 보조금으로 지출되고 있다 보니 징수의 협력도 쉽지 않음
- 그리고 보조금 사업의 경우 중앙이 정책 의지를 가지고 결정하기 때문에 환경관련 보조금 사업의 실행률이 낮아지는 등 정책 순응이 낮아지고 있음

○ 지방자치단체의 선호도 반영

- 이럴 경우 지방자치단체가 징수하여 지방자치단체가 바로 지출하도록 할 필요가 있음
- 자체세입이 되는 경우 지방자치단체에서 징수를 위한 노력을 강화할 것임
- 그리고 이러한 세입을 특별회계로 관리하는 경우 중앙으로 갔다가 다시 교부되는 절차 없이 지역의 정책 선호에 맞는 정책을 개발할 수 있을 것임

Ⅲ. 환경관련 부담금의 현황과 운영쟁점

1. 부담금의 의의
2. 환경관련 부담금의 현황
3. 환경관련 부담금의 운영상 쟁점
4. 개별 부담금 운영 현황과 쟁점



환경관련 부담금의 현황과 쟁점

1. 부담금의 의의

가. 부담금의 개념과 특징

○ 부담금의 정의

- 일반적으로 부담금이란 국가 또는 공공단체가 특정한 공익사업과 특별한 관계에 있는 일반시민들에게 해당 사업에 필요한 소요경비에 대해 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 공법상 금전지급의무를 의미함
 - 예를 들면, 환경개선부담금의 경우 1년에 두 번씩 경유자동차 소유주에게 차종별로 총 10~50만원씩을 부과하여 각종 환경개선비용으로 사용하고 있음
- 이러한 부담금은 조세 외 금전지급의무를 의미하는 법정부담금(사회보험료, 행정 제재금, 수수료 및 사용료 등의 행정요금 제외)을 의미하며, 특정한 정책목적을 위해 사전사후 통제를 거쳐 운용되는 법적 제도라고 할 수 있음
 - 그러나 부담금제도는 사실상 조세의 역할을 하였으며, 그 동안 정부의 많은 개선 노력에도 불구하고 부과 타당성의 미흡, 중복부과, 불투명한 사용 등으로 기업과 일반시민들로부터 오랫동안 많은 비난을 받아 왔음

○ 부담금의 개혁 과정

- 정부는 부담금에 대한 국민의 부담을 최소화하면서 긍정적 효과를 최대화하기 위해 제도 개선을 지속적으로 추진해왔음
- 2001년 부담금관리기본법이 제정되어 개별 부처가 부담금을 재량적으로 신설하지

못하도록 하였음

- 이처럼 기본법 제정을 통해 부담금운용심의위원회(주관부처 기획재정부)가 개별 부처가 요구한 부담금의 타당성에 대한 사전심사를 시행하여 중복되는 부담금의 신설 및 증설을 억제해 왔음
- 또한, 기획재정부(구 기획예산처)가 부처별 부담금 부과·징수 실적 및 사용 내역·명세 등이 포함된 내용으로 각 부처에서 부담금운용보고서를 제출받아 부담금운용종합보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 하고 있음
- 이에 따라 매년도 부담금운용 평가결과를 반영하여 차년도 부담금운용 평가계획을 의결하고 있음

○ 부담금의 경직적 운용

- 이와 같이 부담금의 신설과 운용과정에서 엄격한 심사 및 법적 통제를 받도록 하는 등의 개선노력에도 불구하고 세금 이외에 개별적으로 납부하는 법정부담금의 종류와 징수금액은 꾸준히 증가해왔음
- 이러한 부담금의 수는 1960년대 7개에서 점차적으로 증가하여 2004년 현재 102개 및 징수금액 10조원에 달하며, 부담금 규모는 2006년 국가수입의 18%일 정도로 많은 액수를 차지하였음
- 2011년 말 기준 부담금관리기본법상의 관리대상 부담금은 97개이며 14.5조원 수준임

○ 부담금 운용의 쟁점

- 특히 우리나라의 부담금제도와 관련하여 법적 측면에서 부담금제도의 복잡성과 일관성 결여에 따른 법문 및 명칭 표현의 애매성, 그리고 난해성 등의 체계·편제 및 표현 방식에 관련된 문제들이 해결되지 못한 것으로 지적되어왔음
- 부담금의 부과요건의 경우 세부적인 내용이 해당 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령, 총리령, 부령, 또는 조례·규칙 등으로 정해지거나, 하위 법령의 위임내용이 상위법의 근거가 명확하지 않아 복잡성을 보다 증가시키고 있음
- 이러한 부담금제도의 복잡성에 따른 명칭 혼란의 문제 등은 납부의무자의 순응비용

(Compliance Cost)의 과다 지불은 물론이고, 이를 관할하는 행정관청에게도 불필요한 행정비용(Administrative Cost)을 가중확대시키고 있음

- 이처럼 법정부담금과 관련하여 그 종류와 징수금액이 꾸준히 증가해 왔기 때문에 부담금 체계의 통일성 결여에 따른 중복성 문제와 명칭표현의 애매성 및 난해성 등으로 국민생활과 기업의 자유로운 경제활동에 불필요한 비용을 초래하고 있는 실정임
- 부담금 부과와 관련한 쟁점은 다음의 유형화에 따라 정리되고 있음

〈표 III-1〉 환경부담금 부과의 쟁점

부담금 부과의 쟁점

- ① 유사한 취지로 하나의 행위에 중복적으로 부과한 경우
- ② 기업의 행위에 비하여 부담이 과도한 경우
- ③ 부과요건·산출근거·부과기준·부과절차가 불합리하고 투명하지 못한 경우
- ④ 조세 저항의 회피를 위해 세금과 유사하게 행정 편의적으로 운용한 경우
- ⑤ 사용 및 운용내역이 공개되지 않은 경우
- ⑥ 근거법령이 없거나 불투명한 경우
- ⑦ 당초 입법취지의 타당성이 미약하거나, 존치의 필요성이 퇴색된 경우

나. 부담금의 특징

○ 정부규제와 부담금

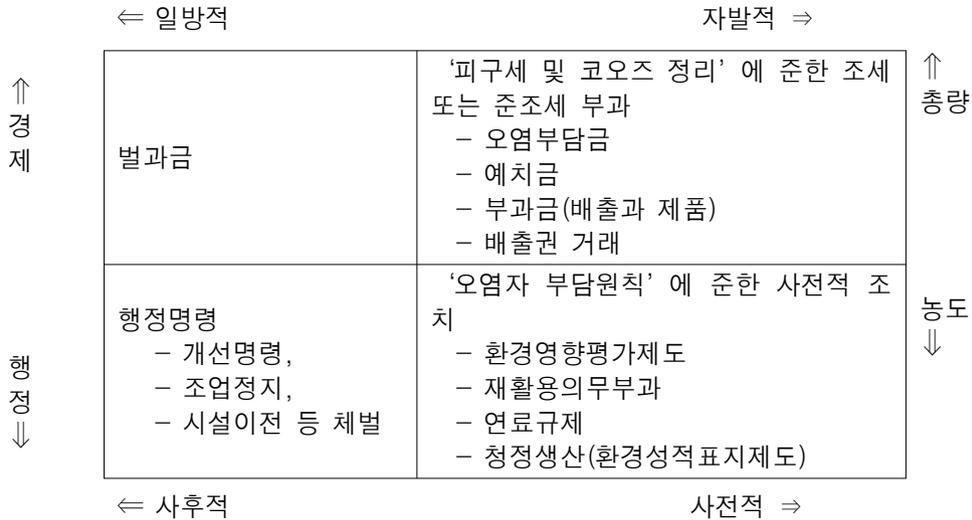
- 환경정책이 추구하는 목적은 깨끗한 환경의 질을 유지하기 위해 소비나 생산 활동에서 발생하는 오염의 수준을 적정하게 유지하는 것이라고 할 수 있음
- 이러한 적정 오염의 수준을 유지하기 위한 환경정책 수단은 지시 및 통제방식의 직접 규제와 시장을 이용한 경제적 유인제도로 나눌 수 있음
- 직접규제는 오염의 배출시설이나 배출행위에 대한 인·허가, 지도·점검, 환경기준이나 시설기준의 설정 등 정부가 오염시설이나 행위에 대해 일정한 기준을 제시하고 오염자가 기준을 그대로 따르도록 의무를 부과하는 규제방법임
 - 시행방법이 비교적 단순하고 효과가 신속하게 나타나므로 환경적 목표 달성을 위한 가장 기본적인 정책수단으로 많이 활용되고 있음

- 경제적 유인수단은 시장을 통해 오염의 감소에 대한 경제적 유인을 제공함으로써 환경목표를 달성하고자 하는 정책수단으로 부과금(Charge), 보조금(Subside), 예치금(Deposit-Refund), 시장창조(Market Creation), 이행 인센티브(Enforcement Incentives), 배출권거래제(Trade-able Permit System) 등이 있음
- 이러한 경제적 유인수단은 환경의 오염과 같은 외부불경제 문제를 시장을 통해 해결함으로써 직접 규제에 비해 비교적 저렴한 비용으로 동일한 오염 억제 효과를 얻을 수 있으며, 환경관련 기술의 발전을 촉진하는 등 장점이 부각되고 있음

○ 시장 지향적 환경 정책의 동향과 부담금

- 우리나라에서 1990년 이전까지 직접규제 위주의 환경정책수단이 주로 이용되어 왔으나, 1990년 이후부터 각종 경제적 유인제도가 본격적으로 도입되었음
- 각종 정책 집행과 관련하여 과거의 권력적인 강제적 수단 대신에 부담금을 통한 시장 지향적 정책 수단에 의존하려고 하고 있음
- 이에 환경개선부담금, 배출부과금 등 각종 부담금제도가 운영되고 있음(환경부, pp. 175-175, 2003)
- 이와 같은 관점에서 환경정책을 중심으로 정책의 전개방향을 도식화 하면 <그림 III-1>과 같음
 - 행정적 강제력보다는 경제적 선택의 방향으로 전환하고 있음
 - 그리고 사후적인 치유보다는 사전적인 예방에 의미를 두고 있음
 - 그것은 경제 주체에 선택권을 부여하는 방식이 됨

<그림 III-1> 환경정책의 전개방향



자료: 안윤기(2005)를 참조하여 재구성함

다. 부담금의 효과에 관한 논의

○ 부담금의 운영 논리

- 부담금은 위반 행위에 대해 단위당 가격을 매김으로써 위반 행위자들이 기술수준이나 비용구조 등 자신에게 주어진 여건에 따라 최선의 선택을 내릴 수 있도록 하는 정책수단임
- 정부는 위반 행위에 따른 비용을 인위적으로 조정함으로써 사회적인 최적수준으로 유도하고자 함

○ 부과금 운영의 장점

- 가장 큰 장점은 원인 발생자의 합리적 선택을 허용함으로써 경제적 효율성을 확보하고 간접적으로 행정의무이행을 강제하는 기능을 한다는 점임
- 특정한 행정목적의 수행을 위한 재정수입을 확보할 수 있다는 점도 장점이라고 할 수 있음
- 이에 정책수단과 규제대상 간의 연계성이 높고 오염저감 효과가 우수한 정책으로 평가 받고 있음

○ 부과금 운영의 단점

- 오염물질에 대한 측정 및 배출에 대한 감시에 많은 비용이 발생함
- 조업중단이나 영업정지 등의 조치 대신에 부과되는 것이기 때문에 부과금이 낮게 책정되는 경우에는 소기의 규제효과를 거둘 수 없을 뿐만 아니라, 최소부담에 의한 합법적 행정의무 위반 행위를 조장할 우려가 있음

2. 환경관련 부담금의 현황

○ 환경 분야에 각종의 목적을 달성하기 위해 다양한 부담금이 도입됨

- 오염물질의 배출을 억제할 목적: 배출부과금, 환경개선부담금
- 환경적 자원을 보전할 목적: 수질개선부담금, 물이용 부담금
- 폐기물을 줄이고 재활용을 촉진한다는 목적: 폐기물배출부담금과 재활용부과금
- 오염된 환경 회복 목적: 이행보증금, 원상회복 예치금, 원인자부담금, 손피자부담금

〈표 III-2〉 환경관련 부담금제도 현황

유형(목적)	현행 부담금
오염물질 배출억제	배출부과금(대기, 수질, 축산), 환경개선부담금(경유차, 시설물), 협의기준초과부담금(대기, 수질), 총량초과부과금(낙동강 등 3대강유역, 수도권대기환경개선)
환경자원의 보전	수질개선부담금(지하수), 물이용 부담금(한강 등 4대강 유역), 생태계보전협력금
폐기물배출 줄이기 및 재활용촉진	폐기물부담금, 재활용부과금
예치금	폐기물처리 이행보증금, 폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금, 원상회복예치금
사업비용 부담금	원인자부담금(수도, 하수도), 손피자부담금(수도, 하수도), 환경오염방지사업비용부담금

자료: 환경관련 법률 및 규정 검토 요약

3. 현행 환경관련 부담금의 운영상의 쟁점

가. 부담금 수입의 감소

○ 징수교부금 형태

- 환경관련 각종 부담금은 지방자치단체가 징수하여 중앙에 납부하고, 중앙은 이에 대해 징수교부금을 지원하는 방식을 취하고 있음
- 부과징수업무는 시도지사(시·군·구청장)에게 위임되어 있고 징수된 환경개선부담금의 10%는 징수비용으로 교부되고 나머지는 환경개선특별회계에 귀속
- 환경개선부담금 수입금은 환경개선특별회계 수입으로 계상되어 환경개선이라는 공익사업의 재원으로 활용하고 있음

○ 환경개선특별회계의 자체 수입 감소

- 환경부 소관 재정지출은 4개 특별회계와 5개 기금으로 구성되어 있으며, 환경개선특별회계 지출이 73.5%에 달함
- 2011년 결산기준으로 57,951억원에 달하며, 이는 2011년 재정지출(예산기준) 309.1조원의 1.8%에 해당함
- 그러나 공무원의 인건비를 일반회계에서 진입한 특별회계에서 지출하는 매우 특이한 방식을 운영하고 있음

〈표 III-3〉 환경분야 재정지출구조

(단위: 억원)

구분		2011년도	2012년도	증감	%	비중**
계 (A)		55,641	57,951	2,310	4.2	100
예산	소계	47,518	49,642	2,124	4.5	85.7
	환경개선특별회계	41,620	42,602	982	2.4	73.5
	농어촌 구조개선 특별회계	909	1,035	126	13.9	1.8
	광역·지역발전 특별회계	4,909	4,777	△132	△2.7	8.2
	에너지 및 자원사업 특별회계	80	1,228	1,148	1,435.0	2.1
기금*	소계	8,123	8,309	186	2.3	14.3
	한강수계관리기금	4,279	4,346	67	1.6	7.5
	낙동강수계관리기금	2,018	2,071	53	2.6	3.6
	금강수계관리기금	954	974	20	2.1	1.7
	영산강·섬진강수계관리기금	733	773	40	5.5	1.3
	석면피해구제기금	139	145	6	4.3	0.3

주: * 기금은 기금운용계획 상 지출을 의미함

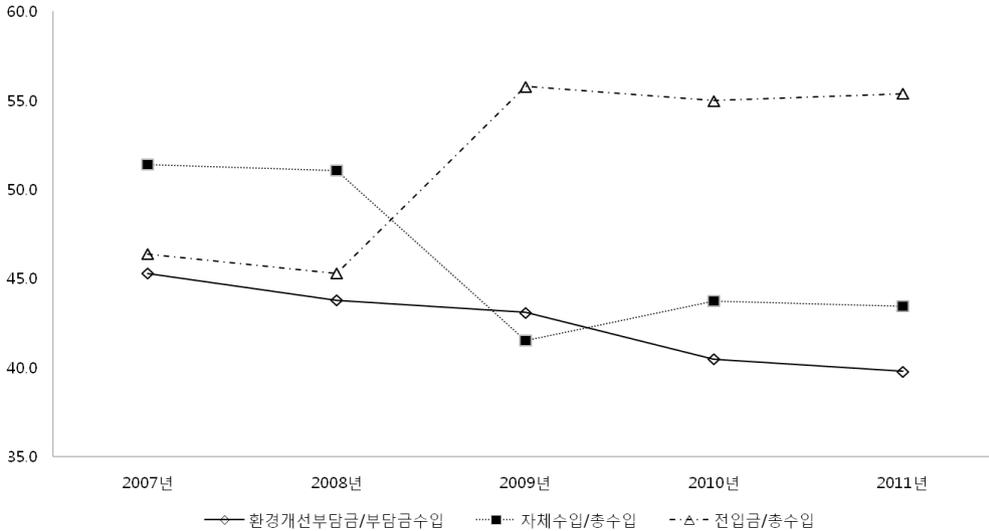
** 비중: 예산 + 기금 지출액 총계 중 각 예산 및 기금 지출이 차지하는 비중 (2012년 기준)

자료: 환경부, 국가재정운용계획 환경분야 종합보고서, 2012. 2. 16

- 그러나 환경개선부담금 수입이 정체되어 환경예산의 자체수입 비중은 하락하고 일반회계 전입금 의존도가 심화되는 문제점을 야기하고 있음
- 총 부담금 수입의 37.1%~45.3%를 차지하는 환경개선부담금 수입이 2007~2011년 연 1.5% 증가에 그쳐서 부담금 수입기반이 약화
 - 환경개선부담금 수입은 2007~2011년 379억원 증가에 그쳤으며 부담금 수입 중 환경개선부담금 수입 비중은 45.3%에서 39.8%로 하락
 - 물이용 부담금은 연 5.6%, 여타 부담금의 합은 연 27.1%로 증가한 성과와는 대조적인 결과
- 환경개선부담금 수입이 정체되면서 총수입 대비 자체수입 비중은 하락하고 전입금의 비중은 상승
 - 자체수입 비중은 2007년 51.4%에서 2011년 43.5%로 하락했고, 전입금 비중은 46.4%에서 55.4%로 급증

〈그림 III-2〉 환경개선부담금 수입과 일반회계 전입금 의존도간의 관계

(단위: %)



〈표 III-4〉 2007~12년 환경부 소관 부담금 수입 추이(단위: 억원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	증가율 (07-11)
부담금 수입(A)	13,803	14,248	14,376	15,987	16,660	18,371	5.2
환경개선부담금(B)	6,248	6,245	6,192	6,483	6,627	6,824	1.5
물이용부담금(C)	6,631	7,170	7,284	7,563	8,108	8,164	5.6
여타 부담금(D)*	923	832	901	1,942	1,925	3,383	27.1
(B)/(A)(%)	45.3	43.8	43.1	40.5	39.8	37.1	-
(C)/(A)(%)	48.0	50.3	50.7	47.3	48.7	44.4	-
(D)/(A)(%)	6.7	5.8	6.3	12.1	11.6	18.4	-

주1: * 여타부담금은 '배출부과금', '폐기물예치금', '재활용부담금', '폐기물부담금', '수질개선부담금', '생태계보전협력금'(이상 예산수입), '석면피해구제부담금', '석면피해구제특별부담금' (이상 석면피해구제기금 수입)의 합

주2: 2011년까지 결산, 2012년 예산자료를 사용함

자료: 환경부, 국가재정운용계획 환경분야 종합보고서, 2012. 2. 16

나. 낮은 징수 실적

○ 총부과액 대비 징수액 비율 감소

- 주요 법정부담금 징수율 추이를 정리한 <표 III-5>를 보면 주요 법정부담금의 총 부과액 대비 징수액 비율은 감소한 것으로 나타남
- 2009년에는 총 부과액 1,645,708백만원 중 822,790백만원이 징수되어 50%의 징수율을 보였으나 징수율이 점차 감소하여 2011년에는 총 부과액 1,780,686백만원 중 846,080백만원이 징수되어 47.5%의 징수율을 보여 낮은 징수율 문제를 노출함
- 개별 부담금 현황을 보면 총 부담금 중 비중이 가장 커서 총 부담금 부과액의 80% 수준을 차지하고 있는 환경개선부담금의 징수율은 매년 약 45.6% 수준을 징수율을 보이고 있음
- 2009년에는 부과액 1,352,419백만원 중 45.8%인 619,197백만원을 징수하였으나 2011년에는 1,452,954백만원의 부과액 중 662,738백만원을 징수하여 징수율이 45.6%로 약간 낮아짐

○ 부담금별 징수율의 편차

- 환경개선부담금의 부과액 및 징수액이 주요 법정부담금에서 차지하는 비중이 높아 환경개선부담금의 낮은 징수율이 총 부담금 징수율에 큰 영향을 주고 있어 환경관련 부담금 징수율 제고를 위해서는 환경개선부담금 징수율 제고가 시급한 과제임
 - 그 다음으로 큰 비중을 차지하는 부담금은 생태계보전협력금으로 2009년에는 총 부담금 부과액의 약 9%를 차지하였으나 2011년에는 약 5.5%로 감소하였으며, 징수율도 매년 감소하고 있음
 - 2009년에는 부과액 148,773백만원 중 75.1%인 111,794백만원을 징수하였으나 2011년에는 98,609백만원의 부과액 중 61,508백만원을 징수하여 징수율이 62.4%로 낮아짐
- 생태계보전협력금 다음으로 큰 비중을 차지하는 부담금은 폐기물부담금으로 2009년에는 총부담금 부과액의 약 3.5%를 차지하였으나 2011년에는 약 5.0%로 총부담금

부과액 중 폐기물부담금 부과액 비중이 증가함

- 징수율을 보면 2009년에는 부과액 58,138백만원 중 96.6%인 56,189백만원을 징수하였으며 2011년에는 89,394백만원의 부과액 중 87,005백만원을 징수하여 징수율이 97.3%로 약간 증가함
- 폐기물부담금의 경우에는 다른 부담금과 달리 부담금을 납부하지 않으면 폐기물 처리가 어려워 징수율이 상대적으로 높으나 수질배출부과금의 경우에는 사후적으로 부과되고 위반 업소가 부담하기 어려운 수준의 과도한 부담금을 부과하는 경우 등으로 인하여 징수율이 매우 낮음

〈표 III-5〉 환경관련 주요 법정 부담금 징수 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2009			2010			2011		
	부과액	징수액	징수율	부과액	징수액	징수율	부과액	징수액	징수율
합계	1,645,708	822,790	50.0	1,712,212	845,189	49.4	1,780,686	846,080	47.5
환경개선 부담금	1,352,419	619,197	45.8	1,420,450	648,258	45.6	1,452,954	662,738	45.6
대기배출 부과금	8,413	5,999	71.3	10,018	7,794	77.8	9,092	7,637	84.0
수질배출 부과금	27,250	2,760	10.1	29,512	4,052	13.7	87,426	4,726	5.4
폐기물 부담금	58,138	56,189	96.6	62,452	60,515	96.9	89,394	87,005	97.3
재활용 부과금	12,495	6,071	48.6	13,573	5,556	40.9	14,757	6,635	45.0
수질개선 부담금	30,392	19,028	62.6	24,919	14,310	57.4	23,199	13,578	58.5
생태계 보전협력금	148,773	111,794	75.1	142,714	101,928	71.4	98,609	61,508	62.4
기타 부담금	7,828	1,752	22.4	8,574	2,776	32.4	5,255	2,253	42.9

주1: 수질배출부과금의 경우에는 사후적으로 부과되고 과도한 부담금을 부과하는 경우가 잦아 징수율이 매우 낮음

주2: 폐기물부담금의 경우에는 다른 부담금과 달리 부담금을 납부하지 않으면 폐기물 처리가 어려워 징수율이 높음

다. 지방자치단체별 징수 노력의 차이

○ 환경개선부담금의 지역별 징수율 평균

- 환경개선부담금의 전국 231개 지자체별 징수율 평균을 보면 45.6%로서 매우 낮은 편임
- 특히 60% 이상의 징수율을 보인 지자체가 14개 지역이고, 40%미만 지역이 35개 지역으로 지자체별로 징수율의 편차가 큼

〈표 III-6〉 징수율별 지자체 수(2011년)

징수율	지자체수
0.6 이상	14
0.55 ~ 0.60	16
0.50 ~ 0.55	50
0.45 ~ 0.50	63
0.40 ~ 0.50	53
0.35 ~ 0.40	31
0.35 이하	4
평균 징수율	45.6%

주: 현년도 징수율 약 80%, 과년도 징수율 약 10%임

- 지역별 징수 실적을 보면 가장 높은 징수율을 보인 지자체는 울산광역시로 51.6%, 그 다음으로 경상북도 51.4%의 징수율을 기록하였고 가장 낮은 징수율을 보인 지자체는 인천광역시로 37%, 그 다음으로 낮은 징수율을 보인 지자체는 광주광역시로 40.5%의 징수율을 보임
- 지역별로 전국 징수액 중 각 지자체의 징수액 비중을 보면 서울특별시가 전국 징수액의 28.4%를 차지하고 그 다음으로 경기도가 17.6%, 부산광역시 및 경상남도가 각각 7.1%, 5.7%를 징수함
- 비중이 높은 지역에서의 징수율이 낮은 것이 전체적인 징수율을 낮추는 요인으로 작용하고 있음

<표 III-7> 지역별 환경개선부담금 징수율 현황(2011년 기준)

기관명	징수결정액 (A)	수납액 (B)	비율 (%)
계	1,420,450,644,290	648,258,021,820	45.6
서울	381,111,389,290	183,973,460,410	48.3
부산	107,620,402,940	45,829,152,490	42.6
대구	76,877,254,660	32,624,040,460	42.4
인천	89,179,153,250	33,035,838,060	37.0
광주	49,562,201,200	20,055,719,680	40.5
대전	51,340,274,440	22,096,470,710	43.0
울산	30,185,281,770	15,565,607,180	51.6
경기	257,210,960,410	113,919,650,830	44.3
강원	40,238,258,200	18,485,953,050	45.9
충북	37,893,147,400	18,613,444,020	49.1
충남	48,472,561,250	22,676,932,240	46.8
전북	49,128,527,590	22,167,953,810	45.1
전남	44,399,458,400	21,333,567,670	48.0
경북	63,155,220,480	32,480,816,610	51.4
경남	72,925,825,680	36,684,677,450	50.3
제주	21,150,727,330	8,714,737,150	41.2

4. 개별 부담금 운영 현황과 쟁점

가. 환경개선부담금

○ 도입 배경

- 환경개선부담금은 환경오염물질 배출량 저감을 목적으로 외부불경제를 유발하는 환경오염물질 배출 행위에 대하여 부담금을 부과함으로써 사회적 비용과 사적 비용의 불일치를 교정하고자 함

- 환경오염의 발생 원인은 생산·제조부문과 유통·소비부문에 나눌 수 있는데, 생산·제조부문에 대해서는 다양한 수단을 통하여 규제가 이루어졌으나 유통·소비부문에 대해서는 적절한 규제가 이루어지지 않아 이 부문에서 발생하는 환경오염 요인을 저감하기 위한 경제적 유인수단으로 1991년 12월 환경개선비용부담법을 제정·공포하여 환경개선부담금제도를 도입 운영함
- 환경개선부담금 수입금은 환경개선특별회계 수입으로 계상되어 환경개선이라는 공익사업 재원의 안정적 확보를 목적으로 하나 그 사용목적이 지정됨으로써 재정 운용 효율성 저해의 한계도 있음

〈표 III-8〉 부담금의 부과목적

부과 목적	관련 법령
환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지함을 목적으로 함	환경개선비용 부담법 제1조

○ 부과체계

- 환경개선부담금 부과는 시설물과 경유 자동차를 대상으로 연 2회 부과하고, 시설물의 경우 각종 바닥면적 합계가 160㎡(약 48평)이상인 시설물을 대상으로 하며 부과금액은 용도, 연료 및 용수사용량, 소재 지역을 토대로 결정하며, 자동차의 경우에는 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자에게 배기량, 연식, 등록지역을 토대로 부과함
- 결정된 부담금은 환경개선부담금 징수관이 납부자에게 고지하고 납부자가 수납은행에 납부한 부담금을 사·군·구 수납은행으로부터 금고은행으로 이체하며, 징수한 부담금은 다음달 10일까지 특별회계에 납입하고 금고은행은 납입 결과를 징수권자에게 통보함
- 부과징수업무는 시도지사(사·군·구청장)에게 위임되어 있고 징수된 환경개선부담금의 10%는 징수비용으로 교부되고 나머지는 환경개선특별회계에 귀속되어 연안지역 하수처리장설치, 천연가스자동차보급, 차세대핵심환경기술개발 등 환경개선을 위한 사업에 사용됨

<표 III -9> 부담금의 부과체계

부과요건 또는 부과대상	납부의무자
1. 시설물: 연면적 160㎡이상의 건물	시설물: 소유자(소유자를 알 수 없는 경우 점유자)
2. 자동차: 자동차관리법의 규정에 의하여 등록된 경유자동차	자동차: 소유자

○ 부담금의 산정기준

- 당해 시설물에서 배출되는 대기 및 수질오염물질의 배출총량을 감안하여 다음 각호의 기준에 의하여 산정함
 - 대기오염물질을 배출하는 경우: 연료사용량×단위당부과금액×연료계수×지역계수
 - 수질오염물질을 배출하는 경우: 용수사용량×단위당부과금액×오염유발계수×지역계수
 - 자동차에 대한 개선부담금은 다음의 기준에 의하여 산정함: 대당기본부과금액×오염유발계수×차령계수×지역계수

○ 운영 과정상의 문제점

- 환경개선부담금제도는 환경개선을 위한 투자재원조달 및 사전적 오염저감 역할을 목적으로 실시되어 왔으나 징수율 50%에 미달하는 저조한 수준이어서 제도 개선 필요성⁹⁾이 제기되고 있음
- 그 동안 저조한 환경개선부담금 징수율 제고를 위하여 일정 징수율 이상의 징수율을 달성한 지자체에 대해서는 징수비용을 추가 지원하였으나 지원 실적은 미미함
- 징수비용 지원은 징수된 환경개선부담금의 100분의 10으로 하되, 환경부장관이 정하여 고시하는 징수율 이상인 시도에는 100분의 30의 범위에서 징수비용 추가 지급을 허용¹⁰⁾

9) 징수율 저하 외에도 (1) 오염원인자 부담원칙의 미부합(오염자는 건물 사용자인데 부담금은 건물 소유주가 지불해야 하는 상황) (2) 부과-징수 절차 및 방법상의 문제 (3) 부담금 산정 방법 문제(부담금 선정 산식에 활용되는 각종 계수의 현실성) 등 다양한 문제에 대한 지적이 존재하나 이들 문제점을 개선하기 위해서는 중앙정부의 능동적인 개입이 필요

- 2010년 현재 추가 징수비용을 받은 지자체는 서울 종로구를 비롯하여 12개 지자체에 불과
- 징수부담금 지원에도 불구하고 환경개선부담금 징수율은 지속적으로 악화되고 있어서 지자체의 징수 유인을 강화할 추가적인 조치가 필요함
- 부과의 형평성, 이중과세 논란
 - 환경개선부담금은 주로 자동차에 부과되고 있는데, 현재 개발된 신차는 저공해차량임에도 불구하고 부담금을 부과하여 민원이 다소 많이 발생함(2008년 3월부터 일정기준을 충족시키는 차량의 경우 50%만 부과하고 있음)
 - 환경개선부담금은 자동차 사용여부 및 주행거리와는 관계없이 부과되고 있음
 - 또한 운전자들이 경유를 넣을 때 기름값의 30%를 환경교통에너지 세금으로 내고 있어 환경개선부담금은 이중과세라는 민원도 있음

10) 추가징수비용 산정식은 다음과 같음(「환경개선비용부담법 시행령」 제11조(징수 비용의 지급)

구 분	산 정 식
1. 추가 징수비용	당해연도 수납액(현년도+과년도) × 초과 징수율
2. 초과 징수율	$\frac{\text{당해년도수납액(현년도+과년도)}}{\text{당해년도 징수결정액(현년도+과년도)}} - 0.6^*$

주: 수납액은 환경개선특별회계에 납입된 금액을 기준으로 하며, 0.6은 기본징수율임

(사례) 경유차 운전자들 "뺄났다"

경유차 운전자들이 경유 차량에만 부과되는 환경개선부담금을 취소해달라는 소송을 제기했다. 기술 발달로 경유차에서 나오는 오염물질이 크게 줄었음에도 부담금이 사라지지 않고 있어 부당하다는 호소다. 11일 서울행정법원에 따르면 경유차 소유자 10명은 관악구청 등 서울시 8개 자치구를 상대로 지난 9월 부과된 환경개선부담금을 취소해달라는 소송을 제기했다. 환경개선부담금을 취소해달라는 행정소송은 이번이 처음이다. 이번 소송의 원고이자 소송 대리인인 장진영 변호사는 "환경개선부담금 관련 법이 제정됐던 1991년 당시에 비해 디젤엔진 제조기술이 크게 발전했고 경유 차량도 과거 화물차버스 위주에서 지금은 연비도 높고 오염물질 배출이 적은 차량으로 바뀌었다"고 지적했다. 장 변호사는 "반면 행정당국은 여전히 17년 전 기준으로 부담금을 물리고 있어 부당하다"고 주장했다. 그는 이어 "서유럽에서는 많은 나라들이 경유차를 친환경 차량으로 우대하면서 경유차량 비율이 전체 차량의 70%를 넘기 시작했다"며 "반면 몇몇 대형 고급 승용차의 경우 환경 등급은 140위권에 머물고 있는데도 단지 휘발유 차량이라는 이유로 부담금을 내지 않고 있다"고 반박했다. 장 변호사는 특히 "환경 등급이 우수한 차량까지 경유를 사용한다는 이유로 매년 두 번씩 부담금을 낸다면 이는 헌법 상 평등성의 원칙에 위배되는 것"이라며 "환경 개선 부담금 액수도 주행거리나 차량 정비 상태를 고려하지 않고 단순히 연식과배기량 등을 따져 산정하는 방식이어서 비례성 원칙에도 반하고 있다"고 강조했다. 소송을 제기한 경유차 소유자들은 본안소송 과정에서 이 같은 위헌 취지를 근거로 재판부에 위헌법을 심판 제청을 하는 한편 기각 시 헌법소원까지 준비하고 있는 것으로 알려졌다. 이와 함께 원고들은 소장과 별도로 보도자료를 내고 "국내 H사 승용차량의 이산화탄소 배출량을 보면 차량이 휘발유 차량에 비해 5% 정도 낮은 반면 연비는 15~40%가 높다"며 환경개선부담금 제도의 부당성을 호소했다. (매일경제 2008-11-11)

(사례) 경유차 환경부담금 형평성 논란

정부가 경유차 운전자들에게 부과하는 환경개선부담금을 두고 형평성 논란이 일고 있다. 신형 경유차의 경우, 이산화탄소와 미세먼지 배출량이 낮은데도 불구하고 환경개선부담금은 미세먼지 배출량이 상대적으로 많은 구형 경유차와 똑같이 내고 있기 때문이다. 8일 환경부에 따르면 환경부는 지난 1992년 마련한 환경개선비부담법을 근거로 경유차량 1대당 기본금(2만250원)에 배기량 계수, 지역계수 등을 곱한 값으로 매년 두차례(3·9월) 환경개선 부담금을 부과하고 있다.(중략) 게다가 운전자들이 경유를 넣을 때 기름값의 30%를 환경교통에너지 세금으로 내고 있어 이같은 부담금은 '이중과세'라는 지적도 나오고 있다. 이런 가운데 지식경제부가 지난 6월부터 저공해 경유차의 환경개선부담금 폐지 방안을 추진중이나 주무부처인 환경부가 반대하고있어 논란이 더욱 커지고 있다. (경기일보 2008-10-9)

(사례) 생생마당-경유차 환경개선부담금 형평성 논란

경유차 환경개선부담금 형평성 문제를 놓고 논란이 일고 있다. 논란의 핵심은 ‘정밀검사’에 통과한 경유차는 여전히 부담금을 물어야 하는데, 불합격한 차량들은 수백만원의 국가 예산을 들여 저공해엔진이나 매연저감장치를 달아주고 3년 동안 정기검사까지 면제해준다는 것이다. (중략)

“차종에 따라 차등부과해야”

최근 출고되는 경유자동차는 과거 연료분사펌프(Fuel Injection Pump) 방식과는 달리 커먼레일 엔진(Common Rail Direct Injection Engine)으로 매연을 50-80% 저감시키는 첨단 장치이다. 매연 저감을 위해 소비자들은 신차 구입시 300-400만원을 추가 부담하고 있다. 이런 차량들은 매연 발생이 크게 줄어들기 때문에 환경개선부담금은 당연히 차등부과해야 한다. 현행 부과되는 배기량과 차령에 부과되는 자동차세는 배출가스 오염으로 인한 사회적 비용, 도로 사용료, 재산적 가치에 의한 재산세로 합산 부과되기 때문에 원인자 발생에 의한 배출가스에 대한 기본부과금을 운전자들은 이미 납부한 것이나 다름없다. 환경부에서는 대기환경 개선을 위해 특정 경유자동차를 대상으로 배출가스 저감장치(DPF : 매연여과장치, DOC: 산화촉매장치)를 부착하여 기준치 이하 차량은 최고 700만-800만원까지 국가 보조금을 지불하고 3년 동안 환경개선부담금을 면제해주는 인센티브제도를 시행하고 있다. 그 결과 수백만원의 국가보조금도 받지 않고 자기 자동차를 잘 관리해서 환경부 정밀검사에서 적합 판정을 받은 경유차는 도리어 환경개선부담금을 꼬박꼬박 납부하고 있는 기현상이 벌어지고 있다. 따라서 환경부에서 실시하는 가혹조건의 배출가스 정밀검사에서 적합 판정을 받은 차량에 대해서는 ‘환경개선부담금’을 감액하는 인센티브제가 필요하다. (중략) 환경개선부담금 체납액도 4000억원을 넘어 부담금 저항도 거세며 부담금 납부달(3월, 9월)이 되면 경유차 운전자들의 민원이 갈수록 증가하고 있다.

“부담금, 주행세로 전환을”

환경개선부담금은 자동차 사용여부 및 주행거리와는 관계없이 1000km를 사용하든, 1만km를 사용하든 발생량과는 무관하게 부과되고 있다. 원인자 부담을 제대로 하려면 부과방식을 주행세로 전환하여 경유가에 포함시키는 총량제 방식으로 개선해야 한다. (생략)(내일신문 2006-9-20)

- 지자체에 주는 교부율 10%로 징수 저조

(사례) “환경개선부담금 미수납액 6,500여억원”

환경부가 환경오염물질을 배출하는 사업장과 자동차 소유자 등에게 부과하는 환경개선 부담금 미수납액이 6,500여억원에 육박한 것으로 드러났다. 특히 징수율은 48.9%로 반도 미치지 못해 제도 개선이 시급하다는 지적이다. 국회 환경노동위원회 소속 한나라당 박대해 의원이 21일 환경부로부터 제출받은 자료에 따르면, 지난해 환경개선부담금 부과액 총 1조 2270억원 중 미수납액은 6491억원으로 전년 대비 12.1%증가했다. 이는 환경개선부담금이 첫 시행된 1993년 미수납액 13억원과 비교하면 14년 동안 500배 가까이 늘어났다. 또 1993년 96.7%였던 징수율도 갈수록 떨어져 2005년 53.2%, 2006년 50.8%를 기록하다가 지난해는 48.9%에 그쳤다. 이 같은 추세는 지방자치단체에 주는 환경개선금부담금 교부율이 10%에 불과해 적극적으로 징수할 필요성을 느끼지 못하고 있고, 납세자들도 공소시효가 5년인 점을 감안, 징수에 비협조적이기 때문으로 분석된다. 그러나 이처럼 미수납액이 늘면 환경개선 특별회계 규모가 줄어들고 결국 환경부가 환경사업을 집행하는 예산 확보에 어려움을 겪을 수 있다는 지적이다. 박 의원은 “환경개선부담금 미수납액 증가로 환경사업을 제대로 운영하지 못할 경우 피해는 고스란히 국민들에게 돌아간다”면서 “징수율이 올라가도록 제도를 개선해야 한다”고 강조했다. (파이낸셜뉴스 2008-9-21)

(사례) 환경개선부담금 체납 ‘눈덩이’

인천지역 환경개선부담금 체납액이 해마다 늘어나고 있어 지방재정 확충 및 환경정화 사업 등에 투입될 자원 마련에 차질이 우려되고 있다. 29일 인천시와 각 구·군에 따르면 지난해 말 기준 인천지역 건물과 차량에 부과된 환경개선부담금은 모두 750억여원으로 이중 320억여원만 징수되고 나머지 430억여원은 체납된 상태다. 이처럼 부담금 체납액이 증가함에 따라 시 재정확충과 각종 환경정화사업에 투입될 예산 확보에도 비상이 걸렸다. 현재 징수된 환경개선부담금 가운데 90%는 환경부에서 직접 관리하며 각종 환경개선 사업에 사용하고, 나머지 10%는 해당 지자체에 징수 교부세로 지원된다. 이 때문에 인천시는 누적된 체납액의 10%에 해당하는 금액을 교부세로 확보하지 못하고 있는 실정이다. (경기일보 2008-1-30)

(사례) 체납 환경개선부담금 강력 징수를

일정 면적 이상의 시설물(건물)과 경유를 사용하는 차량에 부과되는 환경개선부담금 체납액이 눈덩이처럼 불어나고 있다. 광주시와 자치구에 따르면 올들어 광주지역 건물과 차량에 부과된 환경개선부담금은 모두 218억4900만 원이다. 이 중 지난 10월 말까지 징수된 부담금은 156억600만 원에 그쳐 62억4300만 원이 체납됐다는 것이다. 여기에 2004년 40억 6000만 원, 2005년 43억 8500만 원, 2006년 46억 6100만 원 등 지난 3년간 체납액을 합하면 누적 체납액은 무려 193억 4900만원에 달한다. 이로 인해 광주시는 재정 확충과 각종 환경정화사업에 투입될 예산 확보에 빨간불이 켜졌다. 환경오염물질을 발생시키는 원인자에게 정화 비용을 부담토록 하고 있지만 체납에 대한 적절한 해소방법을 찾지 못하고 있기 때문이다. (전남일보 2007-12-13)

- 지자체별 환경개선부담금 담당자가 대부분 다른 업무를 겸임하고 있어 인력 부족하며, 징수교부금의 9% 가량만을 징수행정비용으로 집행함에 따라 부과징수를 위한 행정비용 예산이 부족함
- 체납시에 가산금은 최초 5%만 적용이 되고 증가산금이 없는 것은 체납율을 높이는 요인이 될 수 있음(경기개발연구원, 2007)
- 공소시효가 5년밖에 안 돼 징수에 비협조적

나. 대기배출부과금

○ 부과목적 및 부과 체계

- 대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지 또는 감소시키기 위하여 원인자에게 처리비용을 부담(대기환경보전법 제35조)
- 부과대상은 기본배출부과금은 대기오염물질을 배출하는 모든 사업자이며¹¹⁾, 초과배출부과금은 배출허용기준을 초과하여 대기오염물질을 배출하는 사업자임
- 부담금의 산정기준은 오염물질배출량임

부과목적	관련 법령
대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지 또는 감소시키기 위함	대기환경보전법 제19조

- 부담금의 부과요건

부과요건 또는 부과대상	납부의무자	관련 법령
1. 초과배출부과금	배출허용기준을 초과하여 대기 오염 물질을 배출하는 사업자	부과대상: 동법 시행령 제19조
2. 기본배출부과금	대기오염물질을 배출하는 모든 사업장 (저황연료 사용시설 및 배출허용기준의 30%이내 시설 등은 부과금을 면제)	납부의무자: 오염물질배출사업자 (무허가·무신고사업자 포함)

11) 저황연료 사용시설 및 배출허용기준의 30% 이내 시설 등은 면제한다.

○ 운영과정상의 쟁점

- 지방자치단체의 입장에서 중앙정부의 업무를 대행한다고 생각하기 때문에 배출허용 기준 초과여부를 현장에서 측정할 인력의 확보에 노력하지 않고, 기술 및 장비가 미흡하여 실제로 초과배출 부과금부과가 이루어지지 못하고 있음

(사례) 대기오염물질 배출업소 관리 소홀

경기도내 일선 시·군이 대기오염물질 배출사업장에 대한 지도·점검을 제대로 실시하지 않고 있는 것으로 나타났다. 18일 경기도에 따르면 현행 환경부 훈령의 ‘환경오염물질 배출시설 등에 대한 통합 지도·점검 규정’에 따라 일선 지자체는 대기 배출사업장에 대해 연 1회 이상 정기 지도·점검을 실시해야 한다. 그러나 6개 시·군의 대기오염물질 배출 사업장에 대한 지도·점검률이 50% 미만에 그치는가 하면 배출부과금 징수실적이 1천 만원 미만인 곳도 6개 시·군에 달했다(경기일보 2008.7.19)

- 그리고 은닉재산을 추적하여 징수를 하려는 적극적인 노력도 부족함

(사례) 지자체 배출부과금 체납액 눈덩이 192억중 고작 31억 징수. 부천시 체납율 99.9% 달해

광역교통시설부담금, 배출부과금 등 지방자치단체가 징수하지 못한 환경·교통 관련 각종 부담금이 쌓여만 가고 있다. 징수율을 높이려고 지자체들이 다양한 대책을 내놓고 있지만 체납율은 좀처럼 떨어질 줄 모른다. 3일 경기도 등에 따르면 도와 31개 시·군이 부과한 대기·수질 배출부과금은 10월말 현재 192억여 원에 이른다. 이 중 지자체가 걷어 들인 부과금은 고작 31억여 원 뿐, 체납액은 161억여 원, 83.5%에 이른다. 부과금을 전액 징수하는데 성공한 지자체는 광명, 안산, 안양, 오산시 등 다섯 손가락으로 꼽을 정도다. 부천시는 107억여원을 부과하고 1천100여만 원을 징수하는데 그쳤다. 체납율이 99.9%, 사실상 징수를 포기한 것과 다르없다. 6천 600여만 원을 부과하고 120여만 원을 징수한 의정부시도 98.2%의 체납율을 기록했다.(중략) 올해 31개 시·군에서 587억여 원을 부과한 환경개선부담금도 133억원(22.6%) 정도가 체납된 상태다. 지난해까지의 체납액을 합치면 누적 체납액은 무려 941억여 원에 달한다.(인천일보 2007-12-03)

(사례) 환경 부담금 체납액 도내 1천억 대 넘어

경기도가 거둬들이고 있는 환경관련 부담금의 체납액이 해마다 증가하면서 지난해부터 1천억원대를 넘어선 것으로 나타났다. 13일 경기개발연구원 유영성 연구위원은 ‘환경 관련 부담금의 효율적 운영방안’ 연구를 통해 “부담금 징수율이 대기배출부과금 71.5%, 환경개선 부담금 51.14%, 수질배출부과금 28.9% 등으로 매우 낮다” 며 이같이 밝혔다. 유 연구위원에 따르면 체납액이 매년 증가하면서 2006년 말 기준으로 환경개선부담금 983억1천500만원, 대기배출부과금 3억5천165만원, 수질배출부과금 195억 400만 원 등 3개 부담금만 해도 1천 181억 7천만 원에 달한다.(경기일보 2007-12-14)

- 그리고 징수 과정에서 체납자 관리 카드를 활용하는 등 사후 관리에 적극적이지 않음
 - 배출부과금 체납 현황을 정기적으로 파악하여 재산파악 및 행방 추적조사, 행정소송 및 행정심판 계류 중인 체납액의 정리, 압류, 압류재산의 공매 등 체납자에 대한 관리카드를 작성하여 이력관리를 지속적으로 시행하고 징수담당자의 현장 독려 실적을 체납자 관리카드에 기록하여 추적 관리하려는 의지가 부족함
 - 일제 정리 기간을 설정하고 체납처분 중지, 결손처분, 결손처분의 사후관리 등에 대한 기준과 지침을 제공하여 결손처분에 따른 담당자의 책임부담을 덜고 체납액 누적문제를 완화해 나가지 못하고 있음
- 행정인력이 부족한 시·군·자치체로서는 배출부과금 납부 독려 유인이 약하고, 담당자도 잦은 보직순환에 따른 업무의 단절이 발생하고 체납액 징수에 적극적이지 않음
- 지방자치단체에 금융감독원과 연계해 지자체에 체납자의 재산추적권을 주거나, 체납자의 신용정보를 금융기관에 제공, 공개하는 방안이 부족하여 공권력이 발동하지 못함

다. 수질개선부담금

○ 부과목적 및 운영

- 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선에 기여하기 위하여 먹는 샘물제조업자, 수입판매업자, 샘물개발허가를 받은 자에 대하여 부과징수함(먹는물관리법 제31조)
- 주관기관은 환경부이며 부과 및 징수기관은 각 시·도지사임
- 부과요건 또는 부과대상은 제조·판매한 먹는 샘물, 수입·판매한 먹는 샘물, 샘물을 원료로 제조하여 판매한 제품임¹²⁾

－ 부담금의 부과근거

근거법령	규정내용 요약
먹는물관리법 제28조	공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하기 위하여 먹는 샘물제조업자, 수입판매업자, 샘물개발 허가를 받은 자에 대하여 부과·징수

－ 부담금의 부과목적

1

관련 법령	부과목적
먹는물관리법 제28조	공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하게 하기 위함

○ 운영상의 쟁점

－ 은닉재산 추적이 어려워 징수 부진

(사례) 지자체 배출부과금 체납액 눈덩이 192억중 고작 31억 징수. 부천시 체납율 99.9% 달해

광역교통시설부담금, 배출부과금 등 지방자치단체가 징수하지 못한 환경·교통 관련 각종 부담금이 쌓여만 가고 있다. 징수율을 높이려고 지자체들이 다양한 대책을 내놓고 있지만 체납율은 좀처럼 떨어질 줄 모른다. 3일 경기도 등에 따르면 도와 31개 시·군이 부과한 대기·수질 배출부과금은 10월말 현재 192억여원에 이른다. 이 중 지자체가 걷어들이진 부과금은 고작 31억여원 뿐, 체납액은 161억여원, 83.5%에 이른다. 부과금을 전액 징수하는데 성공한 지자체는 광명, 안산, 안양, 오산시 등 다섯 손가락으로 꼽을 정도다. 부천시는 107억여원을 부과하고 1천100여만 원을 징수하는데 그쳤다. 체납율이 99.9%, 사실상 징수를 포기한 것과 다름없다. 6천 600여만 원을 부과하고 120여만 원을 징수한 의정부시도 98.2%의 체납율을 기록했다.(중략) 올해 31개 시·군에서 587억여 원을 부과한 환경개선부담금도 133억원(22.6%) 정도가 체납된 상태다. 지난해까지의 체납액을 합치면 누적 체납액은 무려 941억여 원 에 달한다.(인천일보 2007-12-03)

12) 수질개선부담금의 설치목적이 지하수 개발로 인한 자원고갈과 수질악화를 막기 위한 것이므로 부과기준을 판매수량으로 하기보다는 지하수 취수량으로 해야 할 것이라는 주장도 매우 의미있음

－ 체납자관리의 어려움

- 2회 이상 체납자에 대하여는 부담금증명표지를 반출 금지시키고 있으나 타 업체에서 구입하여 사용하는 등 실효성이 없음
- 특히 샘플 수입업체는 징수율이 저조하며 체납 시에 제도적 장치가 없음

라. 수질배출부과금

○ 부과목적

- － 수질오염물질로 인한 수질환경상의 피해를 방지 또는 감소시키기 위하여 배출시설 설치허가, 변경허가를 받거나, 변경신고를 한 사업자 또는 이를 이행하지 아니하고 배출시설을 설치 또는 변경한 자가 오염물질을 배출하는 경우 배출부과금을 부과 징수함(수질환경보전법)¹³⁾

관련 법령	부과목적
수질환경보전법 제19조	수질오염물질로 인한 수질환경상의 피해를 방지 또는 감소시키기 위하여 원인자에게 처리비용을 부담

－ 부담금의 부과요건

관련 법령	부과요건 또는 부과대상	납부의무자
수질환경보전법 제19조	오염물질을 배출하는 사업자(공동방지시설운영기구 대표자 및 종말처리시설을 운영하는 자 포함)	원인자(당해 지역에서오염물질의 배출을 기준이상으로 배출한 자)

○ 부과 및 징수기관

- － 주관기관은 환경부이며 부과 및 징수기관은 시도 및 유역(지방)환경청임

13) 2007년에 법령이 “수질환경보전법” 에서 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률로 변경되었다.

- 부과대상은 오염물질을 배출하는 사업자(공동방지사설 운영기구 대표자 및 하·폐수 종말처리시설을 운영하는 자 포함)임
- 시행령 제41조에 수질오염물질 배출량과 배출농도 및 기본부담금, 초과배출부담금 등이 규정됨

○ 운영과정상의 문제점

- 오염물질 무단방류에 대한 단속 어려움

(사례) 오염물질 몰래버린 기업 이렇게 많아서야

일부이지만 대전지역 기업체와 연구소들의 환경오염 불감증이 심각하다. 대전시가 올 상반기 연휴나 장마철 등 취약시기에 단속을 벌인 결과 모두 40여 군데의 업체와 연구소가 오염물질을 몰래 배출하다 적발됐다는 것이다. 이런 식의 기업운영은 경상비를 절약할 순 있을지 몰라도, 모두가 깨끗한 환경에서 살고 싶어 하는 기대와 믿음을 배반하는 행위가 아닐 수 없다. 엄한 처벌로 일벌백계해야 마땅하다. 보도에 따르면 대덕구의 모 아연도금업체는 중금속이 섞인 폐수를 9일간 매일평균 290t이나 무단 방류하다 적발됐다. 9일간이면 몰래 버린 폐수가 줄잡아 2700t은 된다는 얘기다. 4억원의 배출부과금 처분을 내렸지만 주변 기업이나 주민, 단속기관이 바로 알지 못했다는 것은 문제다. 비밀배출구를 만들어 버렸거나 배수구를 복잡하게 만들어놓았더라도 중금속 폐수가 발견되는 순간 바로 신고가 들어가고 즉각 추적조사가 이뤄졌어야 했다.(대전일보 2007-07-28)

- 오염원인자 부담원칙에 맞지 않음

- 오염물질 총량이 아닌 오염농도를 기준으로 하고 있어 ‘오염원인자 부담원칙’에 맞지 않는다는 지적이 있음

(사례) 중복해서 걷고, 엉뚱한 곳에 부과 ‘잘못된 부담금’에 세부담 눈덩이

조세 외에 정부가 걷고 있는 각종 부담금이 지난해에만 13조6,396억여 원으로 제작년에 비해 14.1%나 증가한 것으로 나타났다. 한나라당 이범래 의원이 의회해 국회예산처에서 분석한 결과 지난해 정부 부담금의 종류는 모두 101개로 총액은 2001년 이후 연평균 11.5%씩 늘어났다. 이는 연평균 9.1%가 증가한 전체 국제수입보다 높은 증가율이다. (중략) ‘수질배출부과금’도 부과대상을 오염물질 총량이 아닌 오염농도를 기준으로 하고 있어 ‘오염원인자 부담원칙’에 맞지 않는다고 지적했다.(동아일보 2008-06-16)

- 수질배출부과금은 대부분이 초과부과금으로 고액부과에 따른 납부포기 및 행정소송

등으로 체납이 유발되고 있으며, 대부분이 영세한 규모이고 부과대상건수가 많아 징수에 어려움이 있음

(사례) 지자체 배출부과금 체납액 눈덩이 192억중 고작 31억 징수. 부천시 체납율 99.9% 달해

광역교통시설부담금, 배출부과금 등 지방자치단체가 징수하지 못한 환경·교통 관련 각종 부담금이 쌓여만 가고 있다. 징수율을 높이려고 지자체들이 다양한 대책을 내놓고 있지만 체납율은 좀처럼 떨어질 줄 모른다. 3일 경기도 등에 따르면 도와 31개 시·군이 부과한 대기·수질 배출부과금은 10월말 현재 192억여 원에 이른다. 이 중 지자체가 걷어 들인 부과금은 고작 31억여 원 뿐, 체납액은 161억여 원, 83.5%에 이른다. 부과금을 전액 징수하는데 성공한 지자체는 광명, 안산, 안양, 오산시 등 다섯 손가락으로 꼽을 정도다. 부천시는 107억여 원을 부과하고 1천100여만 원을 징수하는데 그쳤다. 체납율이 99.9%, 사실상 징수를 포기한 것과 다름없다. 6천600여만 원을 부과하고 120여만 원을 징수한 의정부시도 98.2%의 체납율을 기록했다.(중략) 올해 31개 시·군에서 587억여 원을 부과한 환경개선부담금도 133억원(22.6%) 정도가 체납된 상태다. 지난해까지의 체납액을 합치면 누적 체납액은 무려 941억여 원에 달한다.(인천일보 2007-12-03)

마. 생태계보전협력금

○ 부과목적

- 개발사업 추진으로 불가피하게 자연생태계를 훼손하는 경우, 원인자부담원칙에 의거 훼손면적에 상응하는 비용을 부과함으로써 생태계 훼손의 최소화를 유도하고 생태계 복원 등 자연환경 보전을 위한 재원을 확보하기 위함(자연환경보전법 제46조제1항)
- 주관기관은 환경부이며 부과 및 징수기관은 지방자치단체임
- 부과대상은 환경영향평가법 제4조의 규정에 의한 환경영향평가대상사업, 광업법 제3조 제2호에 따른 광업 중 10만 제곱미터 이상의 노천탐광·채굴, 환경정책기본법 제25조의2의 규정에 따른 사전환경성검토 대상 개발 사업으로 개발면적이 3만 제곱미터 이상인 사업임
- 부담금의 산정기준은 10억원의 범위 안에서 생태계의 훼손면적에 단위면적당 부과금액과 지역계수를 곱하여 산정·부과

관련 법령	부과목적
자연환경보전법 제49조	개발사업 추진으로 불가피하게 자연생태계를 훼손하는 경우, 원인자부담 원칙에 의거 훼손면적에 상응하는 비용을 부과함으로써 생태계 훼손의 최소화를 유도하고 생태계 복원 등 자연환경 보전을 위한 재원 확보

- 부담금의 부과요건

부과요건 또는 부과대상	납부의무자
<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경·교통·재해 등에 관한 영향 평가법 제4조 규정에 의한 환경영향평가 대상사업 ■ 광업법 제4조의 규정에 의한 광업 중 10만㎡ 이상의 노천탐광·채굴 	개발사업자

○ 운영과정상의 문제점

- 인·허가 사항의 통보가 제대로 이루어지지 않아 이로 인한 부과의 누락이 발생함(경기개발연구원, 2007)
 - 인·허가 사항 미통보로 인한 부과 누락을 방지하기 위하여 환경부 및 한강유역환경청을 포함하는 환경영향평가 협의기관에서 협의현황을 정기적으로 알리도록 제도화 할 필요가 있음
- 환급비율이 50%로 너무 낮음

(사례) 기업들 말뿐인 생태계 보전자

대규모 택지, 도로, 산업단지 등을 조성할 때 생태계 훼손 정도에 따라 개발 사업자들에게 부과하는 생태계 보전 협력금이 크게 늘고 있다. 그러나 이 같은 협력금의 50%는 국고에 귀속된다. 달성습지 복원, 야생동물 보호, 하·폐수 처리장에 협력금을 투입해 온 대구시 관계자는 "여러 지자체들이 생태계 보전에 더 많은 돈을 쓸 수 있도록 국고 귀속 협력금 비율을 30%까지 낮춰달라고 정부에 건의했지만 받아들여지지 않고 있다."고 전했다. 이와 관련, 정부는 개발 사업자들이 대체 생태계를 조성하면 국가에 귀속된 50% 안에서 조성 비용만큼 사업자들에게 돌려주는 제도를 마련했지만 기업들의 무관심과 제도 운영상의 문제로 사문화되고 있는 실정이다. 기업체들의 자연 복원 의지가 상대적으로 부족한데다 먼저 공사를 마쳐야 공사비를 되돌려 주는 정부 규정 탓에 지금껏 대체 생태계를 조성하는 대구 개발사업자들이 전무한 것.(매일신문 2007-05-12)

－ 환경복원 공사비 사후정산이 부담

(사례) 대규모 개발때 내는 생태계 보전협력금 / 환경복원 외면 금고서 '낮잠'

9일 울산시의 집계를 보면, 민간업체 및 공공기관이 대규모 개발사업을 허가받을 때 생태계 보전 협력금을 낸 뒤 다른 장소에 생태공원 등 자연환경 복원사업을 펼 때 납부한 협력금의 50%까지 되돌려받는 제도가 시행된 2001년 이후 지금까지 자연환경 복원에 사용됐거나 환경부 승인을 거쳐 추진 중인 생태계 보전 협력자금은 5억1,500만원이다. 이는 민간업체 및 공공기관 22곳이 23개 생태환경 복원사업을 추진하면서 낸 생태계 보전 협력금 30억1,200만원 가운데 자연환경 복원비용으로 다시 쓸 수 있는 15억600만원의 34.2%에 불과하다. 나머지 9억9,100만원(65.8%)은 자연환경 복원비로 사용되지 않고 환경부 금고에 보관돼 있는 셈이다. 참여하는 민간업체와 공공기관도 5곳(22.7%)에 그치고 있다. 이름을 밝히지 말아달라는 업체 관계자는 “생태계 보전 협력금을 자연환경 복원에 사용하면 추가비용을 들이지 않고 지역사회 공헌활동과 함께 친환경 이미지를 높이는 효과가 있지만 시공 뒤 공사비를 보전하는 방식은 부담된다” 며 “공정률에 따라 사업비를 나눠 줄 필요가 있다”고 말했다.(한겨레 2007-03-10)

IV. 환경관련 부담금의 지방세 전환 방안

1. 기본 방향
2. 운영 방안
3. 세수 증대 추계
4. 지방환경세 도입을 위한
법률안 제안

IV

환경관련 부담금의 지방세 전환 방안

1. 기본 방향

- 국가가 관리하고 있는 환경관련 부담금을 지방환경세로 전환하는 경우의 설계를 위해서는 첫째 목적세로 할지 일반세로 할지, 둘째 광역자치단체의 세목으로 할지 기초자치단체의 세목으로 할지, 셋째 별도 세목으로 할지 기존의 세목으로 관리하면서 별도 과표로 설정할지의 쟁점을 결정할 필요할 필요가 있음

가. 목적세 vs 일반세

○ 목적세의 장단점

- 지방환경세가 목적세 형태로 도입되는 경우 특정 사업을 위한 재원이 확보된다는 차원과 합의도출을 위해서 유리함
- 무엇보다 세입원의 대상이 매우 구체적이고 제한적이며, 수입과 지출의 연계가 명확한 경우에는 목적세가 논리적 근거를 가짐
 - 그러나 현재 지방자치단체의 경우 목적세라고 하지만 특별회계로 운영하고 있지 않기 때문에 이러한 목적 재원으로만 활용한다는 실무적인 논거는 약하게 되는 문제점은 있음
- 특히 그 재원이 충분하지 못할 경우에 기능은 지방으로 이관되지만, 이관되는 재원의 규모가 이에 충분하지 못할 경우에는 오히려 지방자치단체의 부담만 가중될 우려도 있음
- 특히 목적세로 하는 경우 재정의 경직성을 유발할 우려도 지적되고 있음

○ 일반세의 장단점

- 이에 지방자치단체에서 목적세로 하여 특별회계로 구분하여 운영하기 보다는 일반 재원으로 관리하는 것이 재원의 관리에 유리할 것으로 지적되고 있음
- 중앙정부에서 목적세나 특별회계가 예산통일의 원칙에 위배된다고 하여 최소한으로 운영을 할 것을 요구하고 있는 바, 재정이 충분하지 못한 지방자치단체에서 칸막이 식 재정 운영은 자제할 필요가 있다는 지적도 있음

○ 본 연구는 도입 초기에는 일반세로 도입할 것을 주장함

〈표 IV-1〉 목적세와 일반세의 장단점

구분	목적세	일반세
장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경관련 재원 확보의 명문 ■ 합의 도출이 쉬울 수 있음 	지출의 신축성을 확보
단점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충분한 재원이 되지 못하는 경우 환경관련 재원이 압박 받을 우려가 있음 ■ 재정의 편린화를 유발 ■ 현재 목적세를 특별회계로 운영하고 있지 않기 때문에 별로 회계 처리하는 장치를 마련해야 함 	환경관련 지출을 유발할 효과의 불확실성으로 합의 도출에 어려움

나. 광역자치단체 재원 vs 기초자치단체 재원

○ 광역자치단체 재원의 장단점 논의

- 지방환경세 도입으로 인한 이전 효과가 발생할 우려가 있기 때문에 가능한 대상 영역을 넓히는 것이 발로 하는 투표(Voting With the Feet)의 효과를 최소화할 수 있음
- 다만, 이는 없던 세원이 새로이 도입되는 경우에 해당되는 것이고, 이미 존재하던 부담금을 지방세로 전환하는 것이기 때문에 이러한 효과를 새로이 발생하지 않을 것으로 예상됨
- 부담금의 규모가 기초 단위로 하면 크지 않기 때문에 재원을 나누어 사용하기 보다는

광역단위에서 통합하여 운영하는 것이 시너지 효과가 있을 수 있음

- 재원의 활용과 관련하여 규모의 경제를 실현하기 위해서는 광역 단위가 유리함
- 그러나 기초자치단체의 입장에서 보면 광역의 재원을 기초자치단체에서 징수하고, 기초자치단체는 징수교부금을 받는 방식은 여전히 유지되고 있기 때문에 기초의 순응도는 여전히 낮을 우려가 있음

○ 기초자치단체 재원의 장단점 논의

- 기초자치단체 단위의 세원을 관리하는 경우 지방의 입장에서 재원을 늘리는 중요한 수단이 되기 때문에 매우 적극적으로 이를 관리할 가능성이 높아진다는 점이 가장 중요함
- 지금과 같은 부담금 체계는 중앙의 정책을 대행하고 있다는 생각이 강하기 때문에 적극적으로 이를 부과하고 징수하려는 노력이 상대적으로 약하다고 할 수 있음
- 그리고 열악한 기초자치단체의 재원을 확보하는 수단으로서의 명분이 있음
- 다만, 기초로 하는 경우 지역간 재원 발생의 격차가 발생한다는 반대 논거가 있을 수 있음
- 그러나 그간에 부담금이 많이 발생했다는 것은 지역에서 환경 지출을 늘려야 하는 수요도 상대적으로 컸다는 것을 의미하기 때문에 세입의 격차는 결국 세출의 수요 조건이 되기 때문에 상계될 수 있음

○ 본 연구는 기초자치단체의 재원으로 활용할 것을 주장함

- 다만 지방환경세가 가지고 있는 외부 효과의 범위를 생각한다면 특별시와 광역시의 경우에는 광역자치단체의 세목으로 하고, 도의 경우에는 시군의 세목으로 하는 Two Track 방식으로 도입할 필요는 있음

〈표 IV-2〉 광역자치단체의 재원과 기초자치단체의 재원 장단점

	광역자치단체 재원	기초자치단체 재원	2중적 관리
장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이전의 효과를 최소화 ■ 시너지 효과를 기대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 순응도가 가장 강함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별시와 광역시는 광역자치단체의 재원 ■ 시·군은 기초자치단체의 재원
단점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기초자치단체의 순응 확보 어려움 ■ 세입과 세출의 연계성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역에서 발생하는 규모의 편차 	

다. 별도 세목의 설정 vs 기존 세목의 과표

○ 별도 세목으로 설정하는 경우의 장단점 논의

- 지방환경세라는 별도 세목으로 설정하는 경우 상징적 의미가 매우 강함
 - 지방자치단체에서 환경세를 관리하게 된다는 것은 지방자치단체의 환경관련 업무가 강화된다는 의미를 가짐
 - 지방자치단체에게 세목을 설정한다는 것은 그만큼 지출이 발생한다는 것을 의미하기도 함
- 특히 향후 다양한 오염원이 발견될 경우 지방환경세라는 틀을 활용하여 다양한 과표를 관리할 수 있음
 - 세원 관리의 신축성을 기할 수 있음
- 다만 최근 지방세의 종류를 단순화하여 세목을 통합하는 경향을 보이고 있는 상황에 비추어 새로운 세목을 설정하는 경우 세목이 늘어나는 쟁점은 있음

○ 기존 세목의 과표로 설정하는 경우의 장단점 논의

- 가장 유사하게 운영되고 있는 지역개발세의 과표로 도입하는 것은 지방세 세목 체계를 바꾸지 않는 장점이 있음
 - 세목이 간소화라는 경향을 유지할 수 있음
- 이영희(2010) 연구에서 환경개선부담금 중 경유자동차가 배출하고 있는 일반대기물

질오염을 대상으로 신세목을 신설하기 보다는 지역자원시설세의 과세 대상 확대로 관리할 것을 주장한 바 있음

- 특히 다른 부담금은 존속시키고 환경개선부담금의 일부 항목만 지방세로 전환하는 제안을 하였음
- 지역자원시설세로 하는 것은 광역자치단체의 목적세로 하는 방안이 됨
- 이 경우 환경관련 부담금의 징수과정에서 지역이 협조가 어렵다는 쟁점은 여전히 존재함

- 그러나 지방환경세의 도입이라는 큰 명분을 살리기에는 한계가 있음
- 무엇보다 주장되는 바와 같이 지역개발세의 과표로 하는 경우에는 이는 현재 광역자치단체의 재원이기 때문에 실제 징수는 기초자치단체가 하고 징수교부율을 지원받는 체제에서 협력의 순응이 낮다는 문제는 여전히 해결되지 못하게 됨

○ 본 연구는 지방환경세라는 별도의 세목을 신설하여 운영할 것을 제안함

- 지방자치단체의 협조가 낮아 실효성을 저하시키는 부담금 체계를 지방자치단체가 관리하는 환경세로 전환한다는 명분을 확실하게 담보하는 장치가 될 것임
- 그리고 향후 다양한 과표를 확대하는 신축성을 보장할 수 있을 것임

<표 IV-3> 신세목 설정과 기존 세목 활용의 장단점

	신 세목 설정	기존 세목 활용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방환경세의 상징적 효과 ■ 향후 다양한 오염원을 세원하는 하는 신축성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방세의 단순화 유지
단점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방세목의 종류가 늘어남 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역의 재원으로 하는 경우 기초의 순응도 저하

라. 정책혼합(Policy Mix)의 활용

○ 지방환경세 도입에 따른 손실 보상

- 유럽 국가에서 환경세를 도입하면서 소득세·법인세를 인하하였는데, 산업과 피해 계층의 손실을 보상하는 방안이 병행되고 있음(성명재·박형수, 2008)
 - 이를 이중배당의 설명으로 활용하고 있음

○ 신규 도입이 아닌 대체의 방식

- 우리나라는 새로운 부담이 증가하는 것이 아니라, 중앙정부가 관리하는 환경관련 부담금을 지방의 환경세로 전환하는 것이기 때문에 경제 주체의 관점에서 보면 새로운 부담이 발생하는 것은 아님
- 다만 다음과 같은 정책이 병행될 경우 제도 전환기에 발생하는 저항을 완화하는 요인은 될 수 있음
 - 부담의 증가에 대한 취약 계층에 대한 다른 방식의 지원
 - 저소득층 모호 및 민생대책을 위하여 에너지 바우처 제도, 생계형 사업자에 대한 보조금, 기타 에너지복지를 위한 프로그램 도입

2. 운영 방안

가. 대상 부담금의 선정

○ 현행 환경개선특별회계의 부담금 구성

- 본 연구는 환경개선특별회계의 구조 전환을 전제로 관련되는 부담금을 지방환경세로 전환하는 대안을 마련하는 것임
- 현재 환경부가 관리하는 부담금 중 환경개선특별회계¹⁴⁾의 세입원에 해당되는 부담

14) 환경개선특별회계는 환경개선사업의 투자를 확대하고, 그 관리·운영을 효율화하기 위한 환경개선 특별회계를 설치하기 위해 제정되었다. 1994년 1월 5일 환경개선을 위한 투자재원확충방안을 마련하고, 환경개선부담금·폐기물부담금 등 오염원인자부담원칙의 확대에 따라 마련된 재원을 효율적으

금은 다음과 같음

- 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조의 5 및 제8조의 6에 따른 총량초과부과금·가산금·과징금, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제13조 및 제14조에 따른 총량초과부과금·가산금·과징금, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제13조 및 제14조에 따른 총량초과부과금·가산금·과징금, 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제13조 및 제14조에 따른 총량초과부과금·가산금·과징금
- 「대기환경보전법」 제35조에 따른 배출부과금·가산금, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제20조에 따른 총량초과부과금·가산금
- 「대기환경보전법」 제51조에 따른 결합확인검사 수수료 및 같은 법 제86조 제2호에 따른 수수료
- 「먹는물관리법」 제31조에 따른 수질개선부담금·가산금
- 「소음진동관리법」 제31조에 따른 수수료 및 같은 법 제33조에 따른 검사에 드는 비용
- 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제41조에 따른 배출부과금·가산금
- 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조의 2 제1항 및 제49조의 6 제1항 후단에 따른 종말처리시설 부담금(시행자가 국가인 경우에만 해당하며, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 위탁하여 실시하는 경우는 제외한다) 및 가산금
- 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제50조에 따른 수렵장 사용료
- 「자연환경보전법」 제46조에 따른 생태계보전협력금 및 같은 법 제48조에 따른

로 배분할 수 있도록 하기 위하여 환경부장관이 관리하는 환경개선특별회계가 설치·운영되었다. 이후 2006년까지 총 18차례의 개정이 있었고 2006년 12월 30일 이후 수질오염방지 사업 뿐 아니라 폭넓은 환경개선사업의 추진을 위해 주세 대신 교통·에너지·환경세의 1천분의 150에 해당하는 금액을 일반회계로부터 환경개선특별회계로 전입시키는 근거조항도 마련하였다. 또한 휘발유와 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세 세입을 유류 소비와 밀접한 관련이 있는 환경 분야에서도 활용할 수 있도록 하기 위한 법 개정도 이루어 졌다. 2007년 4월까지 총 5차례 개정이 있었고 5월 17일에 4대 강 수계 외의 수계에 대하여도 총량관리를 실시할 수 있는 근거와 절차가 마련되었다. 이를 토대로 수질 및 수생태계의 조사, 수질 및 수생태계 보전에 필요한 조치 권고와 오염된 공공수역에서의 행위제한 권고를 할 수 있도록 하는 등 수질 및 수생태계 보전을 위한 제도적 기반이 마련되었으며, 그 밖에 제도 운영상의 미비점에 대한 개선 보완도 이루어졌다. 기존의 환경개선특별회계법이 폐지되고 2012년부터는 환경정책기본법에 근거를 두고 있다.

가산금

- 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제12조에 따른 폐기물부담금·가산금 및 같은 법 제19조에 따른 재활용부과금·가산금, 같은 법 제20조에 따른 지원으로서의 용자금의 원리금수입
 - 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 제18조에 따른 재활용부과금·가산금
 - 「폐기물관리법」 제51조에 따른 사후관리이행보증금 및 같은 법 제52조에 따른 사전 적립금
 - 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」 제23조에 따른 수수료
 - 「환경개선비용 부담법」 제9조 및 제20조에 따른 환경개선부담금 및 가산금
 - 「환경개선비용 부담법」 제11조에 따른 용자금의 원리금수입
 - 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 제12조에 따른 과징금
 - 제47조 제1항 제14호에 따른 용자금의 원리금수입
 - 제48조에 따른 일반회계로부터의 전입금
- － ‘환경개선특별회계’를 폐지하고 ‘환경개선사업특별회계’로 하여 국가적 사업과 지역을 넘어서 영향을 미치는 사업을 중심으로 관리를 한다면, 지방자치단체가 징수하는 재원은 지방으로 이양하고, 이외의 재원만 남기는 방안을 생각할 수 있음
- 이럴 경우 동 특별회계는 주로 용자 사업을 전담하는 회계의 기능을 살릴 수 있을 것임
 - 그리고 환경부의 예산은 일반회계에서 관리하도록 함

환경정책기본법

제47조 (환경개선특별회계의 세출)

15. 지방자치단체의 환경기초시설 설치, 민간의 환경오염방지시설 설치, 저공해제품생산 시설 설치 및 기술개발에 필요한 자금의 용자
16. 민간의 환경에 관한 정책연구, 기술개발, 홍보활동, 조사·연구와 환경연구기관에 대한 지원

○ 지방환경세 대상 부담금 선정

- 현재 환경관련 부담금과 관련이 있으면서 환경개선특별회계의 재원이 되면서 지방자치단체에게 징수가 위임된 부담금을 모두 지방환경세로 이전하는 방안을 모색함
- 이에 대기배출부과금, 수질배출부과금, 수질개선부담금, 생태계보전협력금, 환경개선부담금이 해당됨

<표 IV-4> 지방환경세 전환 대상 부담금

부담금	근거법률	징수 주체	대상 유무
대기배출부과금	대기환경보전법	환경부 장관, 시·도지사 위임	대상
재활용부담금	자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률	환경부 장관, 한국환경공단에 위임	비대상
수질배출부과금	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	환경부 장관, 시·도지사 위임	대상
수질개선부담금	먹는물관리법	환경부 장관, 시·도지사 위임	대상
폐기물부담금	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	환경부 장관, 한국환경공단에 위임	비대상
생태계보전협력금	자연환경보전법	환경부 장관, 시·도지사 위임	대상
환경개선부담금	환경개선비용부담법	환경부 장관, 시·도지사 위임	대상

- 이런 다양한 과표를 포괄하기 위해서는 기존의 세목으로 관리하기 보다는 새로운 세목으로 관리하는 것이 적합함
- 특히 지방세를 단순화시키는 것이 최근의 동향이기는 하지만, 지방환경세가 갖는 상징성을 고려하여 신세목을 신설하는 방안을 모색함
- 향후 환경 변화에 대응하여 새로운 세목을 신설하는 경우에도 신속적인 대응이 가능하게 될 것임
- 다만 4대 강 수계별 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률에 따라 부과 징수되는 총량 초과부과금·가산금·과징금은 수계관리기금에서 총괄 관리하도록 함

- 현재 4대 강 수계별로 물이용 부담금이 징수되어 수계관리기금으로 활용되고 있음
- 이에 4대 강별로 부과 징수되어 관리되는 물이용 부담금과 통합하여 관리하도록 함
- 특히 이는 특별지방행정기관과의 역할 분담도 고려해야 할 과제임
- 장기적으로는 지역별 수계관리기금으로 존속하되 운영 주체가 관련되는 지역의 협의회를 통해 관리하도록 거버넌스를 재설계할 필요가 제기될 것임

나. 과표와 세율의 설정

○ 과표와 세율은 현행 각 부담금의 부과율을 그대로 활용함

- 이에 대기배출부과금, 수질배출부과금, 수질개선부담금, 생태계보전협력금, 환경개선 부담금 등이 과표로 활용될 것이며, 이에 주요 산정 기준과 부담률을 제시하면 다음과 같음
- 대기배출부과금

산정기준	부담율 (%)	산출식
오염물질 배출량	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초과배출부과금: 배출허용기준초과 오염물질배출량 ■ 기본배출부과금: 배출허용기준이내 오염물질배출량 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 오염물질1kg당부과금액×배출허용기준초과오염물질배출×배출허용기준 초과율별배출계수×지역별부과계수×연도별부과금산정지수×위반회수별부과계수 ■ 오염물질1kg당부과금액×배출허용기준이내오염물질배출량×농도별부과계수×지역별부과계수×연도별부과금산정지수
연체요금(가산금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 납기 경과 후 1개월 이내 5/100 가산 상기기간 경과 후 매 1개월마다 60개월까지 12/1,000가산 	

감면사유(또는 감면대상)	감면율(%)
1) 황함유량 0.5%이하(발전시설은 0.3%) 사용 연소시설	기본부과금 전액 면제
2) 군사시설보호법에 의한 군사시설	기본부과금 전액 면제
3) 소규모 사업장(5종)	기본부과금 전액 면제 (2004. 12. 31까지)

－ 수질배출부과금

산정기준	부담율(%)	산출식
배출허용기준(방류수 수질기준)에서 초과되는 오염물질의 양에 따라 부과 (배출부과금=기본부과금+초과부과금)	오염물질량 및 농도에 따라 부담비율 차등부담	<p><초과부과금> 배출허용기준초과오염물질배출량×오염물질1kg당 부과금액×배출허용기준초과율별 부과계수×지역별부과계수×연도별 부과금산정지수×위반횟수별부과 계수에 사업장 규모(1종~5종)에 따라 400만원에서 50만원을 더한 금액</p> <p><기본부과금> 방류수수질기준초과오염물질배출량×오염물질1kg당부과금액×연도별부과금산정지수×사업장별부과계수×지역별부과계수×방류수수질 기준초과율별부과계수</p>
연체 요율(가산금)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가산금: 체납 부담금의 100분의 5 ■ 증가산금: 체납 부담금의 1,000분의 12 	

감면사유(또는 감면대상)	감면율(%)
1) 사업장 규모가 5종인 사업자	면제
2) 폐수종말처리시설에 폐수를 유입하는 사업자	면제
3) 하수종말처리시설에 폐수를 유입하는 사업자	하수도사용료 전액 면제
4) 당해 부과금 부과기준일 현재 최근 6월이상 방류수 수질기준을 초과하여 오염물질을 배출하지 아니한 사업자	6월이상 1년내: 100분의 20 1년이상 2년내: 100분의 30 2년이상 3년내: 100분의 40 3년 이상 : 100분의 50
5) 배출시설에서 배출하는 폐수를 최종방류구로 방류하기 전에 재이용하는 사업자	재이용률이 10%~20%: 100분의 10 20%~30%: 100분의 20 30%~40%: 100분의 30 40%~50%: 100분의 40 50%~60%: 100분의 50 60%~70%: 100분의 60 70%~80%: 100분의 70 80% 이상: 100분의 80

－ 수질개선부담금

산정기준	부담율(%)	산출식
1. 먹는샘물: 평균판매가격의 1천분의 75	1천분의 75	용량규격별 평균가격×판매수량×7.5% 판매한 제품에 사용된
2 기타 샘물개발 허가자: 샘물을 사용한 제품의 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 1천분의 75	1천분의 75	샘물의 총량×샘물 1톤당원가×7.5%
연체요율(또는 가산금)		<ul style="list-style-type: none"> ■ 가산금: 납부기한이 경과한 날로부터 체납된 부담금에 대하여 100분의 5 ■ 중가산금: 납부기한이 경과한 날로부터 매 1월이 경과할 때 마다 체납된 부담금의 1,000의 12
부담금의 감면	규정없음	

－ 생태계보전협력금

산정기준	부담율 (%)	산출식
<ul style="list-style-type: none"> ■ 생태계 훼손면적 ■ 단위면적 (㎡)당 부과액: 250원 ■ 지역계수: 생태계 훼손 지역의 토지 용도에 따라 0-4까지 차등부과 	없음(상한: 5억원)	생태계 훼손면적 × 단위면적당 부과금액 × 지역계수
연체요율(또는 가산금)	100분의 5	
감면사유(또는 감면대상)		감면율 (%)
국방·군사시설사업에 관한 법률 제2조제1항제1호내지 제6호의 규정에 의한 국방·군사시설사업		면제

－ 환경개선부담금

산정기준	부담율 (%)	산출식
<p><시설물></p> <p>1. 대기오염물질을 배출하는 경우</p> <p>2. 수질오염물질을 배출하는 경우</p>	—	연료사용량 × 단위당부과금액 × 연료계수 × 지역계수
	—	용수사용량 × 단위당부과금액 × 오염유발계수 × 지역계수
<자동차>	—	대당기본부과금액 × 오염유발계수 × 차령계수 × 지역계수
연체요율(또는 가산금)		100분의 5
감면사유(또는 감면대상)		감면율 (%)
■ 외국정부 및 국제기구의 소유에 속하는 시설물과 자동차		100
■ 단독주택·공동주택 및 기숙사		100
■ 구분소유면적이 160㎡ 미만인 시설물		100
■ 배출가스가 현저하게 저감된다고 환경부장관이 인정하여 고시하는 자동차		100
■ 자동차관리법에 의한 자동차매매업자가 팔 목적으로 전시하고 있는 자동차		100
■ 대기환경보전법 제15조 또는 수질환경보전법 제13조의 규정에 의한 기본부과금을 부과하는 시설물		기본부과금에 상당하는 금액
■ 수도법에 의한 중수도 또는 빗물이용시설을 설치한 시설물		최초부과 기분의 수질오염물질에 대한 부과금의 25

○ 초과배출부과금을 활용한 누진세율의 논리 적용 가능성

- 수질개선부담금, 생태계보전협력금, 환경개선부담금을 제외한 대기배출부과금, 수질배출부과금은 초과배출부과금과 기본배출부과금의 구조를 가지고 있음
- 이는 누진세율을 적용하는 개념으로 접근할 수 있음

○ 지역계수를 활용한 탄력세율의 논리 적용 가능성

- 생태계보전협력금을 제외한 수질개선부담금, 대기배출부과금, 수질배출부과금, 환경개선부담금은 모두 지역 계수의 구조를 가지고 있음
 - 즉 지역의 특성을 반영하여 가중치를 적용하고 있으며, 이는 탄력세율의 논리적 구조로 적용할 수 있음
- 대기배출부과금의 경우를 보면, ‘지역별 부과계수’는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 의거하여 3단계로 구분하여 부과되고 있음

〈표 IV-5〉 지역별 부과계수 및 해당지역

구분	부과계수	해당지역
I 지역	1.5	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 주거지역·상업지역, 같은 법 제37조에 따른 취락지구, 같은 법 제42조에 따른 택지개발예정지구
II 지역	0.5	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 공업지역, 같은 법 제37조에 따른 개발진흥지구(관광·휴양개발진흥지구는 제외한다), 같은 법 제40조에 따른 수산자원보호구역, 같은 법 제42조에 따른 국가산업단지 및 지방산업단지, 전원개발사업구역 및 예정구역
III 지역	1.0	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역, 같은 법 제37조 및 같은 법 시행령 제31조에 따른 관광·휴양개발진흥지구

자료: 대기환경보전법 시행령

- 다만 초과부과금에서 오염물질에 따른 지역별 부과계수의 차이는 없으며, 동일지역에서는 오염물질과 상관없이 동일한 지역별 부과계수의 적용을 받고 있음

〈표 IV-6〉 지역별 배출부과금 부과계수

오염물질	I 지역	II 지역	III 지역
황산화물	2	1	1.5
먼지	2	1	1.5
암모니아	2	1	1.5
황화수소	2	1	1.5
이황화탄소	2	1	1.5
불소화합물	2	1	1.5
염화수소	2	1	1.5
염소	2	1	1.5
시안화수소	2	1	1.5

－ 한편 생태보전협력금의 경우에 지역계수는 다음과 같이 설계되고 있음

지역	계수
1. 주거지역·상업지역·공업지역 및 계획관리지역	
－ 「지적법」에 따른 지목이 전·답·임야·염전·하천·유지 또는 공원에 해당	1
－ 그 밖의 지목인 경우	0
2. 녹지지역	2
3. 생산관리지역	2.5
4. 농림지역	3
5. 보전관리지역	3.5
6. 자연환경보전지역	4
7. 이러한 구도를 반영하여 지역 계수는 표준세율과 달리하는 탄력세율로 활용 가능함	－

3. 세수 증대 추계

○ 현행 체계의 이전 효과

- 현행 과표와 세율, 그리고 징수율을 유지하는 가장 보수적인 설계를 기준으로 2011년 징수액을 이전한다고 보면 7,501억원의 이전 효과가 발생함

○ 자치단체의 자구적인 노력을 통해 징수율이 증대하는 경우

- 징수율이 70%로 증가한다고 보면 1조 1,716억원의 증대가 기대됨
- 징수율이 90%로 증가한다고 보면 1조 5,041억원이 증대가 기대됨

〈표 IV-7〉 환경관련 주요 법정 부담금 징수 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2011			징수율 70%		징수율 90%	
	부과액	징수액	징수율	징수액	징수율	징수액	징수율
환경개선부담금	1,452,954	662,738	45.6	1,017,067	70	1,307,658	90
대기배출부과금	9,092	7,637	84.0	7,637	84	8,182	90
수질배출부과금	87,426	4,726	5.4	61,198	70	78,683	90
수질개선부담금	23,199	13,578	58.5	16,239	70	20,879	90
생태계보전협력금	98,609	61,508	62.4	69,026	70	88,748	90
합계	1,671,280	750,187	47.5%	1,171,167	-	1,504,150	-

4. 지방환경세 도입을 위한 법률안 제안

○ 현행 지방세법은 국세와 달리 지방세법에서 모든 세목을 관리하고 있음

- 제2장 취득세, 제3장 등록면허세, 제4장 레저세, 제5장 담배소비세, 제6장 지방소비

세, 제7장 주민세, 제8장 지방소득세, 제9장 재산세, 제10장 자동차세, 제11장 지역
 자원시설세, 제12장 지방교육세로 편제되어 있음

- 이에 지방환경세는 제13장으로 편제 가능함

○ 각 세목의 설계는 세목의 특성에 따라 다양하게 구성되어 있음

- 대체로 몇 개의 과표가 있는 경우 다음과 같은 편제를 가지고 있음

- 제1절 통칙: 정의, 납세의무자, 납세지, 비과세
- 제2절 과표 및 세율

- 특히 부담금의 체계에서는 부담률이 주로 시행령에 규정되어 있지만, 지방세로 운용
 되는 경우에는 지방세법에 규정되어야 함

- 주민의 권리를 보장한다는 차원에서는 보다 법적인 근거를 명확하게 하는 장점이
 있을 수 있음

○ 지방환경세의 법조문 제안

- 이상의 논의에 따라 지방세법에 별도 세목으로 지방환경세를 신설한다면 다음과 같
 은 조문화가 가능할 것임

제13장 지방환경세

제1절 통칙

제155조(목적) 지방환경세는 지역에서 발생하는 대기, 수질 등 오염원의 발생과 처
 리를 위해 오염원을 유발시킨 자에게 부과된다.

제156조(과세대상) ① 지방환경세의 과세대상은 다음 각 호와 같다.

1. 대통령령으로 정하는 대기오염물질

2. 샘플 취수량과 수입 판매되는 먹는 샘물
3. 대통령령으로 정하는 수질오염물질
4. 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업
5. 대통령령이 정하는 규모이상의 시설물과 경유를 연료로 사용하는 대통령령이 정하는 자동차

제157조(납세의무자)

1. 대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지하거나 줄이기 위하여 대기오염물질을 배출하는 사업자(제29조에 따라 공동 방지시설을 설치·운영하는 자를 포함한다)와 제23조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 허가·변경허가를 받지 아니하거나 신고·변경신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치 또는 변경한 자
2. 샘플 개발허가를 받은 자, 먹는 샘물 제조업자와 먹는 샘물 수입판매업자
3. 수질오염물질을 배출하는 사업자(제48조의 규정에 의한 폐수종말처리시설, 공공하수처리시설 중 환경부령이 정하는 시설을 운영하는 자를 포함한다) 또는 제33조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 허가·변경허가를 받지 아니하거나 신고·변경신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치 또는 변경한 자
4. 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자
5. 유통·소비과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 기타 시설물(이하 "시설물"이라 한다)의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자

제158조(납세지)

납세자가 특별시, 광역시에 소재하는 경우에는 해당 특별시와 광역시, 반면 납세자가 도에 소재하는 경우에는 해당 시, 군에 납부한다

제2절 과표 및 세율

제159조 (과표 및 세율)

1. 대기오염배출:

- ① 기본부과금은 대기오염물질을 배출하는 사업자가 배출허용기준 이하로 배출하는 오염물질의 배출량 및 배출농도 등에 따라 부과하는 금액으로 한다. 기본부과금은 배출허용기준 이하로 배출하는 오염물질배출량(이하 "기준이내배출량"이라 한다)에 오염물질 1킬로그램당 부과금액, 연도별 부과금산정지수, 지역별 부과계수 및 농도별 부과계수를 곱한 금액으로 한다. ② 제1항에 따라 배출부과금을 부과할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 배출허용기준 초과 여부 2. 배출되는 오염물질의 종류 3. 오염물질의 배출기간 4. 오염물질의 배출량 ③ 초과부과금은 배출허용기준을 초과하여 배출하는 경우에 “오염물질 1킬로그램당 부과금액×배출허용기준초과 오염물질배출량×배출허용기준 초과율별 부과계수×지역별 부과계수×연도별 부과금산정지수×위반횟수별 부과계수”의 산식으로 계산된다. ④ 제1항에 따른 초과부과금의 산정에 필요한 오염물질 1킬로그램당 부과금액, 배출허용기준 초과율별 부과계수 및 지역별 부과계수는 별표로 정한다.

2. 먹는샘물:

- ① 수질개선을 위해 156조 2항에 따른 부담금의 부과금액은 다음 각 호와 같다. 1. 기타샘물 개발자가 취수한 샘물: 1세제곱 미터당 1,300원 2. 먹는샘물 제조업자가 취수한 샘물: 1세제곱미터당 4,150원 3. 먹는샘물 수입판매업자가 수입한 먹는샘물: 1세제곱미터당 4,150원 ② 수질개선을 위해 샘물 개발허가를 받은 자와 먹는 샘물 제조업자에게는 샘물 취수량을 기준으로, 먹는 샘물 수입판매자에게는 먹는 샘물 수입량을 기준으로 다음 각 호의 금액을 더한 금액의 3배의 범위에서 부과 징수한다. 1. 「지방공기업법」 제21조에 따른 상수도 원가 및 하수도 원가 2. 「수도법」 제71조에 따른 원인자부담금 3. 「하수도법」 제61조에 따른 원인자부담금 4. 다음 각 목의 물이용부담금을 평균한 금액 가. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제19조제1항에 따른 물이용부담금 나. 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제32조제1항에 따른 물이용부담금 다. 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제30조제1항에 따른 물이용부담금 라. 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한

법률」 제30조제1항에 따른 물이용부담금 5. 「환경개선특별회계법」 제4조제1항제1호에 따른 국가환경개선사업 중 상수도 및 수질보전 부문의 세출

3. 수질배출:

① 기본배출부과금은 다음의 경우에 부과된다. 가. 배출시설(폐수무방류배출시설을 제외한다)에서 배출되는 폐수 중 수질오염물질이 제32조의 규정에 의한 배출허용기준 이하로 배출되나, 제12조제3항의 규정에 의한 방류수 수질기준을 초과하는 경우 나. 폐수종말처리시설 또는 공공하수처리시설에서 배출되는 폐수 중 수질오염물질이 제12조제3항의 규정에 의한 방류수 수질기준을 초과하는 경우 ② "기본배출부과금"은 수질오염물질 배출량과 배출농도를 기준으로 다음의 계산식에 따라 산출한 금액으로 한다. "기준 이내 배출량 × 수질오염물질 1킬로그램당 부과금액 × 연도별 부과금산정지수 × 사업장별 부과계수 × 지역별 부과계수 × 방류수수질기준초과율별 부과계수"

② 제1항에 따른 기준 이내 배출량은 다음 각 호의 구분에 따른 배출량으로 한다.
1. 배출허용기준의 범위에서 폐수종말처리시설의 방류수 수질기준을 초과한 배출량
2. 폐수종말처리시설의 방류수 수질기준을 초과한 배출량

③ 초과배출부과금은 다음의 경우에 부과된다. 가. 수질오염물질이 제32조의 규정에 의한 배출허용기준을 초과하여 배출되는 경우 나. 수질오염물질이 공공수역에 배출되는 경우(폐수무방류배출시설에 한한다) ④ 제1항의 규정에 의하여 배출부과금을 부과할 때에는 다음 각호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 배출허용기준 초과 여부 2. 배출되는 수질오염물질의 종류 3. 수질오염물질의 배출기간 4. 수질오염물질의 배출량 5. 자가 측정 여부

4. 생태보전:

① 생태계보전협력을 위한 부과대상이 되는 사업은 다음과 같다. 다만, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제49조제2항의 규정에 의한 해양생태계보전협력금의 부과대상이 되는 사업을 제외한다. 1. 「환경영향평가법」 제4조의 규정에 의한 환경영향평가대상사업 2. 「광업법」 제3조제2호에 따른 광업중 대통령령이 정하는 규모 이상의 노천탐광·채굴사업 3. 「환경정책기본법」 제25조의2의 규정에 따른 사전환경성검토 대상 개발사업으로 개발면적이 3만제곱미터 이상인

사업

- ② 제1항의 규정에 의한 생태계보전협력금은 10억원의 범위안에서 생태계의 훼손면적에 단위면적당 부과금액과 지역계수를 곱하여 산정·부과한다. 다만, 국방목적의 사업중 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 생태계보전협력금을 감면할 수 있다. ③ 생태계보전협력금의 단위면적당 부과금액은 제곱미터당 250원으로 한다. ④ 지역계수는 다음 각 호와 같다. 1. 주거지역·상업지역·공업지역 및 계획관리지역: 「지적법」에 따른 지목이 전·답·임야·염전·하천·유지 또는 공원에 해당하는 경우에는 1, 그 밖의 지목인 경우에는 0; 2. 녹지지역: 2; 3. 생산관리지역: 2.5; 4. 농림지역: 3; 5. 보전관리지역: 3.5; 6. 자연환경보전지역: 4

5. 환경개선 부담:

- ① 제159조 제5항 제1호의 규정에 의한 시설물에 대한 개선부담금은 당해 시설물에서 배출되는 대기 및 수질오염물질의 배출총량을 감안하여 다음 각호의 기준에 의하여 산정한다. 1. 대기오염물질을 배출하는 경우 “연료사용량×단위당부과금액×연료계수×지역계수” 2. 수질오염물질을 배출하는 경우 “용수사용량×단위당부과금액×오염유발계수×지역계수” ② 제159조 제5항 제2호의 규정에 의한 자동차에 대한 개선부담금은 다음의 기준에 의하여 산정한다. “대당기본부과금액×오염유발계수×차량계수×지역계수” ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 단위당부과금액·대당기본부과금액·연료계수·오염유발계수·지역계수·차량계수는 대통령령으로 정한다.

제160조(감면 및 면제)

1. 대기배출 : 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 배출부과금을 부과하지 아니한다. ① 대통령령으로 정하는 연료를 사용하는 배출시설을 운영하는 사업자 ② 대통령령으로 정하는 최적(최적)의 방지시설을 설치한 사업자 3. 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관이 국방부장관과 협의하여 정하는 군사시설을 운영하는 자 ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 제1항에 따른 배출부과금을 감면할 수 있다. 이 경우 제2호에 따른 사업자에 대한 배출부과금의 감면은 해당 법률에 따라 부담한 처리비용

- 의 금액 이내로 한다. 1. 대통령령으로 정하는 규모 이하의 배출시설을 운영하는 사업자 2. 다른 법률에 따라 대기오염물질의 처리비용을 부담하는 사업자
2. 제159조 3항에 의한 방류수 수질기준 이하로 배출하는 사업자(폐수무방류배출시설을 운영하는 사업자를 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 대하여는 부과하지 아니하며, 대통령령이 정하는 양 이하의 수질오염물질을 배출하는 사업자 및 다른 법률의 규정에 의하여 수질오염물질의 처리비용을 부담한 사업자에 대하여는 부과를 감면할 수 있다. 이 경우 다른 법률의 규정에 의하여 처리비용을 부담한 사업자에 대한 부과 감면은 그 부담한 처리비용의 금액 이내에 한한다.
3. 제159조 5항의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 1에 해당하는 시설물 또는 자동차에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 개선부담금을 감면할 수 있다. 1. 외국정부 및 국제기구의 소유에 속하는 시설물과 자동차(외국정부의 공관원 및 국제기구 직원이 소유하는 자동차를 포함한다). 다만, 당해 국가가 대한민국정부의 소유에 속하는 시설물과 자동차(대한민국정부 공관원이 소유하는 자동차를 포함한다)에 대하여 동일한 부담금을 부과하는 경우에는 그러하지 아니할 수 있다. 2. 주거 등 대통령령이 정하는 용도의 시설물 3. 시설물이 구분소유되고 있는 경우로서 동일인의 소유면적을 기준으로 시설물의 각층 바닥면적의 합계가 대통령령이 정하는 규모미만인 부분 4. 대기환경보전법 또는 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 의한 배출부과금이 부과되는 시설물 5. 전시용 자동차 또는 배출가스가 현저히 적게 배출되는 자동차로서 대통령령이 정하는 것

참고문헌

참고문헌

- 권용원, “친환경적 개발제한구역 정책의 방향”, 「도시연구」, 한국도시연구소, 1997.
- 곽태원·현진권, 「조세론」, 법문사, 2007.
- 길병학, “우리나라 탄소세 도입 방안에 관한 연구”, 강남대학교 박사학위 논문, 2010.
- 김선희, “개발제한구역 설치배경과 변천”, 「도시문제」, 2008.
- 김승래·강만옥, “에너지 환경 세제 개편방안. 선진국 진입을 위한 우리나라 세제 개편 방안”, 2008.
- 김승래·김지영, 「녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과」, 한국조세연구원, 2010.
- 김창배, 「우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점」, 한국경제연구원, 2007.
- 김태일, “교정적 부담금의 특성과 쟁점에 관한 논의”, 「행정논총」, 제47권 제4호, 2009.
- 김태일·고경훈, “정책수단으로서의 교정세(부담금)의 특징과 현황”, 「정부학연구」, 제14권 제4호, 2008.
- 박상원·민희철, 「담배주류갬블 재화에 대한 과세 연구-세율 결정 요인을 중심으로」. 한국조세연구원, 2009.
- 성명재·박형수, 「한국의 조세 재정 정책」, 한국조세연구원, 2008.
- 손원익, 「기업의 준조세 실태와 정책 방향」, 한국조세연구원, 2010.
- 손원익·정재호·김형준·김상현, 「기업의 준조세부담과 정책방향」, 한국조세연구원, 2004.
- 신영수, 「준조세 운용의 투명성 제고를 위한 법제 개선 방안」, 한국법제연구원, 2007.
- 이영희, 「환경 변화에 대응한 지방세제 개편」, 한국지방행정연구원, 2010.
- 이영희, 홍은주, “환경관련 부담금의 지방세 전환 타당성 및 전환 연구”, 「한국지방재정논집」, 제16권 제2호, 2011.
- 이창훈, 이수철, 강만옥 외, 「지방자치단체 자주재원 확충 방안에 관한 연구-지방환경세 도입을 중심으로.」, 한국환경정책평가연구원, 2008.
- 이필우·유경문, 「조세론」, 2003.

이현우, “법정외세 사례에서 본 지방재정 자주권 확대를 위한 신세목 도입 방안”, 한국지방세 연구원 국제 컨퍼런스 자료, 2012.

감사원, 「지방자치단체 종합감사결과」, 2006.

경기개발연구원, 「경기도의 지방환경세 도입방안 연구」, 2005.

국민권익위원회, 「부담금제도의 투명성제고연구」, 2008.

국민권익위원회, 「부패영향평가지침」, 2008.

국회예산정책처, 「각종 부과금 운영현황운영실태 및 개선방안, 사업평가국 조사분석」, 2008.

_____, 「2012년도 예산안 중점분석 III」, 2011.

기획예산처, 「부담금 관련 법령집」, 2006.

기획재정부, 「부담금종합운영보고서」, 2008.

전국경제인연합회, 「기업의 법정준조세 부담사례와 개선과제」, 2005.

전국경제인연합회, 「법정준조세의 문제점과 개선방안-법정부담금제도를 중심으로, 규제개혁시리즈 9」, 2008.

한국재정학회, 「한국 경제 선진화를 위한 세제 개혁」, 2008.

한국환경정책평가연구원, 「환경관련 부담금제도 개편 및 환경세 도입방안 연구」, 2004.

환경부, 「환경백서」, 2003.

川勝志京, “일본의 지방환경세 논의와 탄소세 도입의 의의”, 한국지방재정학회 추계 학술대회 논문, 2010.