

지방환경세의 도입에 관한 연구

연구 책임 : 羅輝紋

韓國地方行政研究院

< 目 次 >

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	3
第3節 研究의 模型	5
第2章 環境問題에 관한 理論的 檢討	8
第1節 環境問題의 定義 및 特性	8
1. 環境問題의 定義	8
2. 環境問題의 特性	9
第2節 環境問題와 政府介入의 背景	10
1. 環境問題와 公共財	10
2. 環境問題와 外部效果	12
3. 政府介入의 必要性和 效果	15
第3節 環境問題關聯 政府介入의 類型	16
1. 環境規制手段의 論理 및 類型	16
2. 環境稅	18
3. 補助金制度	20
4. 污染權市場制度	21
5. 負擔金(賦課金)制度	22
6. 預置金·邊拂制度	24
7. 綜合的 評價	24

第3章 우리나라의 環境關聯現況	
및 環境規制手段	28
第1節 環境汚染現況	28
1. 大氣汚染	28
2. 水質汚染	35
3. 廢棄物에 의한 汚染	42
第2節 環境行政 推進體系 및 主要 業務	45
1. 環境行政推進體系	45
2. 中央政府와 地方自治團體間 環境業務의 配分	47
第3節 環境投資財源	51
1. 環境投資財源의 定義 및 構造	51
2. 環境投資財源의 規模	53
3. 環境投資財源의 需要展望	58
第4節 環境規制手段 및 限界	59
1. 環境規制手段	59
2. 環境規制手段의 限界	65
第4章 環境稅의 導入 및 稅源의 地方稅化	
必要性	67
第1節 環境稅의 導入 必要性	67
1. 環境稅의 理論的 優越性	67
2. 經濟的 環境汚染抑制 手段	68
3. 環境投資財源의 擴充方案	68

4. 既存制度의 整備와 單純化 必要性	69
5. 國民의 環境保全意識 高揚	71
6. 國際的 흐름에 對應	71
第2節 稅源의 地方稅化 必要性	73
1. 環境問題와 地方稅原則	73
2. 環境問題의 地方分散管理 必要性	76
3. 環境問題에 대한 地方自治團體의 役割增大	81
4. 地方自治團體의 環境投資財源 및 自律性 確保	84
5. 地方稅務公務員의 徵收意欲 鼓吹	85
6. 地方自治團體의 中·長期的 環境政策 樹立基盤造成	86
第5章 地方環境稅의 導入方案	87
第1節 地方環境稅 導入의 基本原則	87
第2節 地方環境稅의 導入方案	91
1. 課稅類型	91
2. 課稅主體	96
3. 課稅對象	101
4. 課稅標準 및 稅率	105
5. 歲出과의 連繫	114
第3節 地方環境稅의 導入에 따른 稅收規模 및 障礙要因	116
1. 稅收規模	116
2. 導入時 障礙要因 및 解決方案	119

第6章 研究의 要約 및 政策建議	129
第1節 研究의 要約	129
第2節 政策建議	139
<參考文獻>	144

〈 表 目 次 〉

<표 2- 1> 환경규제수단의 장· 단점 비교	25
<표 3- 1> 연도별 대기오염물질의 배출량	29
<표 3- 2> 자치단체별 대기오염물질의 배출량	30
<표 3- 3> 주요도시의 연도별 대기오염도	31
<표 3- 4> 연료별 사용물질 및 대기오염물질의 배출량	33
<표 3- 5> 발생원별 대기오염물질의 배출량	34
<표 3- 6> 수질관련 오염물질, 공통의 오염원 그리고 수반효과	36
<표 3- 7> 생활하수의 배출량 현황	37
<표 3- 8> 지방자치단체별 하수 발생 현황	38
<표 3- 9> 폐수배출시설과 폐수발생량의 변화	39
<표 3-10> 자치단체별 폐수배출업소의 폐수발생량 및 방류량	40
<표 3-11> 4대강 주요지점 BOD 오염도 현황	41
<표 3-12> 폐기물 발생원별· 종류별· 자치단체별 발생량 변화 ..	44
<표 3-13> 지정폐기물의 종류별 배출량 현황	45
<표 3-14> 중앙정부와 지방자치단체의 사무 배분현황	47
<표 3-15> 중앙정부와 지방자치단체간 사무배분 비율	48
<표 3-16> 중앙정부와 지방자치단체의 환경지출규모	54
<표 3-17> 중앙정부 환경 투자재원의 분야별 지출내역	55
<표 3-18> 지방자치단체 환경투자재원의 분야별 지출내역	57
<표 3-19> 공공· 민간부문의 분야별 환경투자계획	58
<표 3-20> 배출부과금 부과대상	61
<표 3-21> 환경개선부담금 부과대상	62

<표 3-22> 폐기물예치금·부담금 부과대상	64
<표 3-23> 우리나라 환경규제수단의 평가	66
<표 4- 1> 지방아젠다 21의 국가간 기본목표 및 행동지침 비교	78
<표 5- 1> 지방환경세의 도입시 검토사항	90
<표 5- 2> 조세의 유형별 특성	91
<표 5- 3> 과세유형의 선택시 고려사항	93
<표 5- 4> 환경세 과세대상의 예	101
<표 5- 5> 휘발유 및 경유소비량의 지역간 분포	104
<표 5- 6> 지방세의 세목별 과세표준 및 과세대상	106
<표 5- 7> 현행 지방세의 세목별 세율체계	108
<표 5- 8> 액체연료 산정계수 및 열량환산지수	111
<표 5- 9> 대기환경개선부담금 부과금액	112
<표 5-10> 유류특별소비세의 연료별 세율	113
<표 5-11> 지방환경세의 세율(안)	114
<표 5-12> 지방환경세의 세수추계 결과	118
<표 5-13> 지방세 세목별 징수현황과 지방환경세의 규모비교 ..	119
<표 5-14> 유류관련 세목 및 과세대상	121
<표 5-15> 석유정제업자·위치 및 관할 자치단체장	125
<표 6- 1> 지방환경세의 과세요건(안)	139

<그림 目次>

<그림 1-1> 연구의 모형	7
<그림 2-1> 배타성과 경합성에 따른 재화와 서비스의 분류	11
<그림 2-2> 외부불경제하에서의 자원배분	13
<그림 2-3> 외부경제하에서의 자원배분	14
<그림 2-4> 환경오염과 환경규제수단의 논리	16
<그림 2-5> 환경규제수단의 기능별 분류	18
<그림 3-1> 환경행정추진체계	46
<그림 3-2> 환경행정업무의 역할분담체계	49
<그림 3-3> 중앙정부의 환경재원 구조	52
<그림 3-4> 지방자치단체의 환경재원 구조	53
<그림 5-1> 세율의 종류	107

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

산업화와 도시화로 환경오염은 계속 심화되는 한편 소득증가와 생활수준의 향상에 따라 국민들의 환경에 대한 관심과 욕구는 급증하고 있지만 우리나라의 환경정책은 이러한 문제점 및 요구를 해결 및 수용하지 못하고 있는 실정이다. 그 이유중 하나는 환경보전을 위한 투자재원의 부족이라고 볼 수 있다.

우리나라는 그동안 경제성장과 환경보전의 실질적 조화를 추구할 수 없었다. 이는 1990년대 초까지만 하더라도 환경개선을 위한 적극적인 투자를 할만큼 경제력에 여유가 없었기 때문이다.¹⁾ 물론 대형환경사고가 발생할 때마다 환경오염방지를 위한 대폭적인 투자의 필요성이 끊임없이 제기되었지만 우리의 경제력은 그런 필요성을 충족시키기 어려운 수준이었다. 따라서 1990년대 초반까지도 우리나라의 환경정책은 환경개선을 위한 각종 법과 제도를 마련하는 수준을 크게 벗어날 수 없었다.

그러나 1996년을 기점으로 1인당 국민소득이 1만달러에 진입하면서 우리나라에서도 환경개선을 위한 투자의 여력이 축적되고 있다. 따라서 향후 우리나라의 환경정책은 선진국의 경우처럼 환경개선을 위한 실질적인 투자여력을 바탕으로 국민들의 점증하는 환경수요에 부응하는 방향으로 일대 정책적 전환을 이루어야 한다. 즉 정부가 환경오염방지나 환경개선사업에 직접

1) Grossman & Krueger는 미국이나 일본 등 선진국들의 경험을 토대로 1인당 국민소득이 대략 5,000달러대를 넘어야 비로서 환경문제에 대한 국민적 의식이 본격화되고 약 1만달러를 넘어야 환경보전적 경제성장을 실천에 옮길 수 있다는 가설을 제시하였다.

개입함으로써 국민들에게 깨끗하고 쾌적하고 아름다운 환경을 공급해주는 역할을 수행하여야 할 것이다.²⁾

현재 우리나라는 환경오염의 심각성을 인지하고 환경오염을 억제하기 위한 각종 정책을 수립 및 집행하고 있다. 대표적인 정책수단으로는 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 폐기물예치금·부담금제도를 들 수 있다. 그러나 이러한 정책수단들은 그 본래의 기능을 다하지 못하여 환경오염은 날로 심각해지고 있으며, 환경오염억제를 위하여 필요한 투자재원의 확보도 어려운 실정이다. 이처럼 기존의 제도들이 그 본래의 기능을 다하지 못하는 이유는 제도의 운용상 문제점 때문이기도 하지만 각 제도가 가지고 있는 본질적 한계 때문이기도 하다. 따라서 새로운 제도를 신설하여야 한다는 논의가 일고 있으며, 그 논의중 대표적인 것이 환경세제도의 도입이다.

이러한 문제의식하에 본 연구에서는 환경오염을 억제할 수 있을 뿐만 아니라 부수적으로는 환경투자재원을 확보할 수 있는 방안으로서 지방환경세의 도입방안을 강구하고자 한다. 그러나 환경세를 지방세로 신설한다는 논의는 처음 이루어지는 것이므로 본 연구에서는 환경세의 신설과 그 세원의 지방세화의 필요성에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 또한 도입방안으로서 검토할 수 있는 것은 여러 가지가 있을 수 있다. 예를들면 현재 국세로 부과되고 있는 세원중 일부를 지방세로 이관하거나 세원의 공동이용 방안을 강구하여 지방환경세를 신설하는 방안이 있을 수 있고 또 다른 방

2) 실제로 우리정부는 정부개입의 폭을 대폭 늘릴 계획을 세우고 있다. 대표적인 경우로는 환경부가 환경선진국이 되기 위한 청사진으로서 제시한 "환경비전 2L"을 들 수 있다. 1996년 1월에 발표한 이 "환경비전 2L"은 환경정책기본법에 의거해서 작성된 환경보전 10개년 장기종합계획으로서 목표연도는 2005년이다. 이 장기종합계획은 목표연도에 선진국으로서 우리나라가 달성할 환경의 질에 대한 구체적인 목표치와 이를 달성하기 위한 각종 환경시책 및 환경사업, 그리고 이를 수행하기 위한 투자계획을 제시하고 있다.

안으로는 기존의 지방세목과 세외수입원중에서 환경관련재원으로 활용할 수 있는 세목 및 수입원을 통합하여 지방환경세를 신설하는 방안이 있을 수 있다. 본 연구에서는 후자의 방안 보다는 국세로 부과되고 있는 세원중 일부를 지방세로 이관하여 지방환경세를 도입할 수 있는 전자의 방안만을 다루고자 한다. 그 이유는 후자의 방안을 선택할 경우 현행 지방세 각 세목의 과세근거나 체계의 혼선을 가져올 우려가 있기 때문이다. 또한 전자의 방안을 선택할 경우 새로운 세원의 개발로 열악한 지방자치단체의 재원을 확충할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

지방환경세를 도입하고자 하는 연구목적에 가진 본 연구의 범위는 시간적 범위, 대상적 범위로 구분하여 설명할 수 있다.

시간적 범위란 종단적 분석(longitudinal analysis)을 하는 것인가, 아니면 횡단적 분석(cross-sectional analysis)을 하는 것인가에 대한 논의를 말한다. 종단적 분석은 어떤 일정시점을 기준으로 연구를 수행하는 것이 아니라 다년간의 기간을 연구하는 것을 말한다. 종단적 분석의 장점은 연구대상이 어떻게 변화되어 왔는가라는 동태성을 파악할 수 있다는 것이며, 단점은 보다 넓은 공간적 범위에 대한 검토가 어렵다는 것이다. 횡단적 분석은 다년간에 대한 연구를 하는 것이 아니라 일정시점을 기준으로 연구하는 것을 말한다. 횡단적 분석은 종단적 분석에 비하여 넓은 공간적 범위를 연구할 수 있다는 장점을 가진 반면에 연구대상이 어떻게 변화되어왔는가라는 동태성을 파악할 수 없다는 단점을 가진다. 환경문제는 동태성에 대한 연구가 중요하

므로 종단적인 분석방법이 필요하다. 따라서 본 연구는 종단적인 분석방법을 사용하고자 한다. 본 연구의 시간적 범위는 1990년 이후 부터로 한다.

대상적 범위는 연구의 대상이 무엇인가를 말하는 것으로서, 본 연구의 대상적 범위는 환경오염억제 및 환경투자재원의 확보방안으로서 지방환경세의 도입이다. 그러나 환경세는 여러 가지 기준에 의하여 다양하게 정의될 수 있기 때문에 본 연구에서 사용하고자 하는 환경세의 범위를 한정할 필요성이 있다.

환경세의 범위는 여러 가지 분류기준에 의하여 구분될 수 있으나 본 연구에서는 최광의의 환경세, 광의의 환경세, 협의의 환경세, 최협의의 환경세로 구분하여 살펴보고자 한다.³⁾ 먼저 최광의의 환경세는 오염물질의 배출행위를 조세원천으로 함으로써 오염물질의 배출을 감소시키기 위한 모든 형태의 부과금을 총칭할 뿐만 아니라 환경오염과 관련이 없는 일반세원으로서 환경보전을 목적으로 일부분의 몫을 할애하는 조세도 포함된다. 광의의 환경세는 오염물질의 배출행위를 조세원천으로 함으로써 오염물질의 배출을 감소시키기 위한 모든 형태의 부과금을 총칭하는 것을 의미하며, 경제적 유인제도의 대부분이 여기에 해당된다. 협의의 환경세는 오염물질의 배출량 자체를 측정하고 이에 대하여 부과금을 부과하는 공해배출세와 사용과정에서 오염을 유발할 가능성이 높은 재화 및 서비스에 대하여 간접세 형태로 부과금을 부과하는 제품부과금을 포함한다. 최협의의 환경세는 생산과 소비 과정에서 오염을 유발할 가능성이 높은 재화 및 서비스에 대하여 간접세 형태로 부과하는 제품부과금만을 의미한다.⁴⁾ 이러한 분류중 본 연구에서의 환

3) 환경세는 경제적 유인제도중에 한 방법이다. 경제적 유인제도는 직접환경세와 간접환경세로 구분하기도 한다. 직접환경세는 오염행위 그 자체에 직접부과하는 경제적 수단들을 의미하며, 간접환경세는 오염행위와 관련된 중간투입물이나 다른 행위에 간접적으로 부과되는 경제적 유인 수단들을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

경세란 협의의 환경세를 의미하며, 특히 공해배출세를 의미한다.

본 연구의 방법은 문헌연구 및 양적·질적 분석방법을 혼용하여 사용하였다. 먼저 문헌연구는 본 연구의 틀을 형성할 뿐만 아니라 기존 연구의 검토를 통하여 몇가지의 시사점을 얻기 위하여 활용하였다. 특히 본 연구의 수행에 필요한 자료는 공식적인 기관에서 출판한 통계자료집을 활용하였으며, 필요할 경우 각 기관의 내부자료를 활용하였다. 문헌으로는 학술문헌 및 실무자의 문헌을 동시에 검토하였는데 이는 현실과 이론간의 괴리로 나타날 수 있는 실현가능성(feasibility)의 문제를 해결하기 위해서이다.

第3節 研究의 模型

본 연구는 지방자치단체의 환경오염문제를 해결하기 위한 방안의 하나로써 지방환경세를 도입하고자 하는 연구목적에 가지고 있다.

본 연구의 목적을 충족시키기 위하여 <그림 1-1>과 같은 연구모형에 입각하여 연구를 추진하였다.

먼저 환경문제와 관련하여 몇가지의 일반적인 이론을 검토하였다. 이러한 일반적인 이론을 살펴본 이유는 환경문제가 무엇이고, 왜 정부는 환경문제에 개입하여야 하며, 개입시 어떠한 수단을 사용할 수 있는가에 대한 전반적인 이해를 얻기 위해서이다.

다음으로는 우리나라의 환경관련 현황 및 환경규제수단의 한계를 검토하였다. 환경관련현황으로는 우리나라의 환경오염실태, 환경관련추진체계 및 주요업무, 환경투자재원을 살펴보았으며, 환경규제수단에서는 현재 우리나라

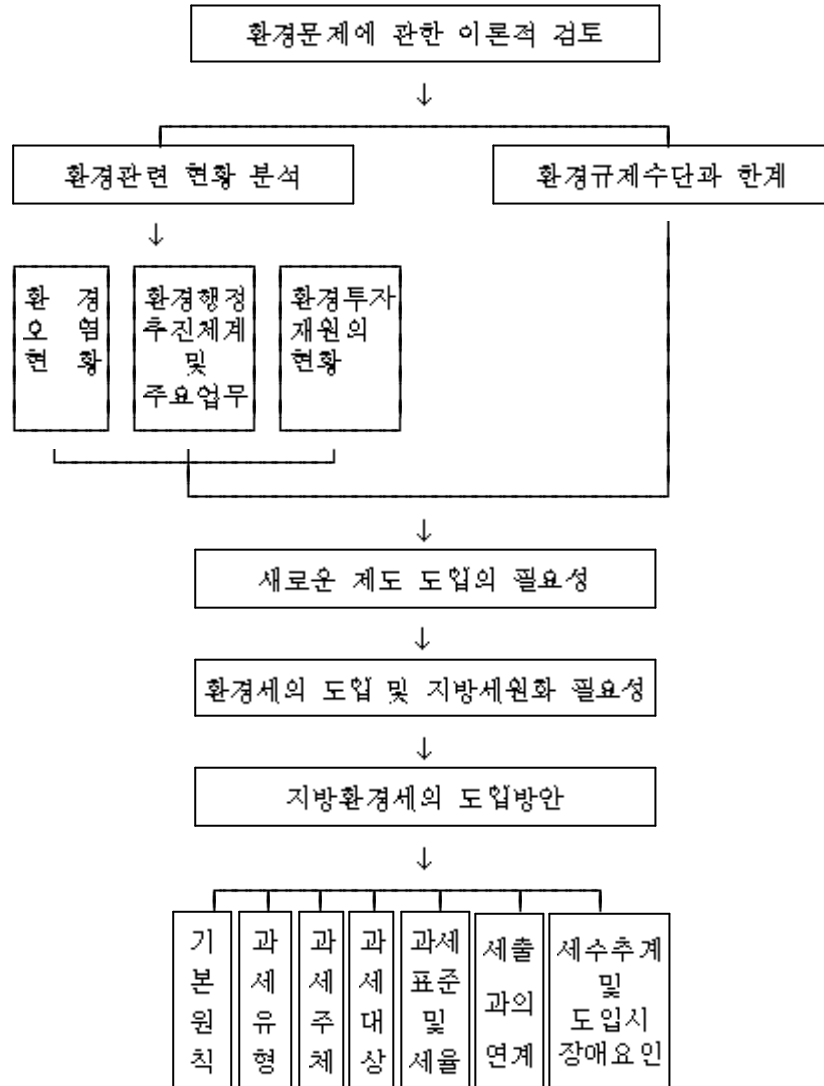
4) 박일호, 「환경세도입방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995년. pp. 57.

에서 환경오염문제의 해결 및 투자재원의 확보를 위하여 운영하고 있는 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 폐기물예치금·부담금제도 등을 살펴보았다. 이러한 환경관련현황 및 환경규제수단의 한계를 살펴봄으로써 기존제도로서는 환경오염문제를 해결할 수 없기 때문에 새로운 제도가 필요하다는 논리를 도출하고자 하였다.

새로운 제도로서 본 연구에서는 환경세의 도입을 제안하였으며 특히 환경세는 지방세로 하여야 할 것을 강조하였다.

지금까지 살펴본 논의를 토대로 지방환경세를 도입할 수 있는 근거를 마련하였으며, 이러한 기반하에서 지방환경세의 도입방안을 제시하였다. 도입방안에서는 과세유형, 과세주체, 과세대상, 과세표준 및 세율, 세출과의 연계 등의 과세요건을 살펴보았으며, 이 제도가 도입될 시 예상되는 지방환경세의 세수규모를 추계하였고, 장애요인과 그 해결방안을 제시하였다.

<그림 1-1> 연구의 모형



第2章 環境問題에 관한 理論的 檢討

第1節 環境問題의 定義 및 特性

1. 環境問題의 定義

환경은 지구내 존재하는 생물과 직접 또는 간접으로 관계를 맺고 있는 자연적·인위적인 모든 것을 말한다. 이러한 환경의 종류는 크게 자연환경, 생활환경의 두가지로 구분할 수 있다. 자연환경이란 공기, 물, 흙, 산과 바다 등을 말하며, 생활환경은 도로, 주택, 교통수단 등을 말한다. 인간은 이 두가지 환경속에서 밀접한 관계를 맺으며 생활한다.

환경문제란 이러한 환경이 정상적인 작용을 하지 못함으로써 발생하는 모든것을 말한다. 환경문제는 다음과 같은 두가지 관점을 기준으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째는 환경문제를 자연과 인간간의 관계로 보는 시각이다. 이는 시스템적 이론을 바탕으로 인간을 시스템의 중심축으로 보고 자연을 시스템의 환경으로 보면서 이들 사이의 균형과 조화의 붕괴, 안정과 변화, 자연파괴, 자연보호 등의 문제를 살펴보는 것을 말한다.

둘째는 환경문제를 경제와 연계하여 보는 시각이다. 여기서는 환경문제를 오염과 연계시켜 살펴본다. 즉 오염을 정상적인 경제활동결과 나타나는 부(-)의 효용을 갖는 부산물로 정의하고, 이것이 인간과의 관련속에서 나타나는 문제점을 정리해 나가는 입장이다.⁵⁾

5) 안문석, 「환경행정론」, 서울 : 법문사, 1995년, pp. 207.

첫번째 입장은 환경문제를 거시적으로 보는 시각이며, 두번째 입장은 환경문제를 미시적으로 보는 시각을 말한다.

본 연구는 두 번째 입장에 입각하여 연구를 진행하고자 한다. 그 이유는 첫번째인 거시적 시각의 경우 환경문제를 너무 넓게 보기 때문에 구체적인 분석을 하기 어렵기 때문이다.

2. 環境問題의 特性

환경문제는 몇가지의 기본적인 특성을 가지고 있다.

첫째는 정상적인 경제활동의 결과 나타나는 부산물이라는 점이다. 즉 의도적으로 환경을 오염시키기 위하여 그 부산물을 배출하지는 않는다는 것이다. 따라서 오염물질을 모두 제거하는 것은 정상적인 경제활동을 금지시키는 것과 같다.

둘째는 환경오염은 부(-)의 효용을 갖는 물질이다. 따라서 환경이 오염되면 인간에게 불만족을 일으킨다는 것이다.

셋째, 환경오염은 자연의 자생능력에 의하여 일정부분이 스스로 정화된다. 그러나 정화수준을 넘어서면 인간이 개입하지 않고는 해결할 수 없다는 특성이 있으며, 이러한 특성 때문에 비용이 수반된다.

넷째, 오염물질은 한 장소에 고정되어 있는 것이 아니라 여러 장소를 이동한다는 것이다.⁶⁾ 따라서 발생근원지에서 문제를 해결하지 못하면 해결이 어렵다는 특징을 가지고 있다.

다섯번째, 환경오염은 비가역적인 성격을 가지고 있다. 즉, 환경오염은 한번 파괴되면 복구하는데 많은 시간이 필요할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 복구가 불가능하다.

6) 안문석, 「환경행정론」, 서울 : 법문사, 1995년, pp. 209-210.

여섯번째, 환경오염은 지역고유재의 성격을 가지고 있다. 경관은 그 지역 특유의 것이고, 물의 경우도 유역이 있으며, 대기의 경우도 일정한 공역이 있어 각 지역마다 오염도가 다르게 나타난다.⁷⁾

第2節 環境問題와 政府介入의 背景

1. 環境問題와 公共財

공공재(public goods)란 한 집단의 어떤 사람을 위해서, 혹은 어떤 사람에 의해서 생산되는 즉시 그 집단의 모든 성원에 의해 소비의 혜택이 공유될 수 있는 재화 및 서비스를 말한다.⁸⁾

공공재는 다음과 같은 세가지의 속성을 가지고 있다.

첫째, 공공재는 생산과 소비가 동시에 이루어지며 축적되지 않는다. 이는 공공재가 가지고 있는 서비스로서의 성격때문이다. 공공재의 이러한 속성은 공공재의 생산이 항시적으로 이루어져야 함을 의미하는 것이다.

둘째, 공공재는 비배타성(non-excludability)이라는 경제적 특성을 가진다. 이는 대가를 받드시 지불하여야 소비할 수 있다는 사적재(private goods)와는 달리 대가를 지불하지 않아도 그것을 소비하려는 사람을 배제할 수 없다는 속성을 말한다. 공공재의 이러한 특성에 의하여 무임승차자(free-rider)의 문제가 발생한다. 어떠한 대가의 지불없이도 공공재를 이용하고 소비하는데 문제가 발생하지 않으므로 어느 누구도 그 대가를 지불하려 하지 않을 것이다. 공공재는 살피본 바와 같은 무임승차자의 문제때문에 시장메카니즘을

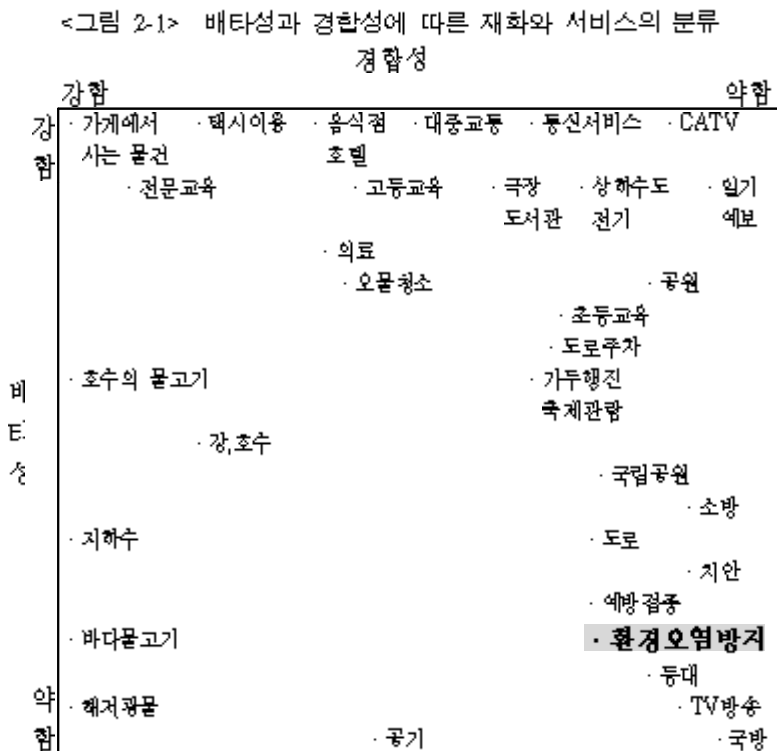
7) 이창균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1996년. pp. 10.

8) 이준규, 「재정학」, 서울 : 다산출판사, 1995년. pp. 101.

통해서 공급될 수는 없다. 정부가 공공재를 생산 및 공급하여야 하는 이유는 바로 공공재의 이러한 특성때문이다.

셋째, 공공재는 비경합성(non-rivalry)이라는 경제적 특성을 가진다. 이는 어떤 사람이 이 재화나 서비스의 소비에 참여한다고 해서 다른 사람의 소비 가능성이 줄어들지 않는다는 것을 의미한다. 즉 공공재는 모든 구성원이 그 재화나 서비스로부터 나오는 혜택을 동시에 나누어 가질 수 있다는 것이다.

각종 재화와 서비스를 배타성과 경합성의 두축을 기준으로 분포시키면 <그림 2-1>과 같다.



자료 : 최병선, 「정부규제론」, 서울 : 법문사, 1992년. pp. 79.

<그림 2-1>에서 왼쪽위는 배타성과 경합성이 모두 높은 사적재를, 오른쪽 아래는 비배타성과 비경합성이 높은 순수한 공공재를 보여주고 있다. 환경오염문제는 오른쪽 아래에 위치하고 있어 순수한 공공재적 성격을 가지고 있음을 알 수 있다. 따라서 환경오염문제는 살피본 바와 같은 공공재적 속성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

2. 環境問題와 外部效果

외부효과(externalities) 혹은 외부성은 어떤 행위가 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서 이에 대한 댓가를 받지도 지불하지도 않는 것을 말한다.⁹⁾ 외부효과는 개인적인 생산활동이나 소비활동의 사적비용(private cost)이 사회적 비용(social cost)과 괴리되고 개인적인 소비활동 또는 생산활동으로 인해 얻어지는 사적편익(private benefit)이 사회적 편익(social benefit)과 괴리되는 현상을 초래한다.¹⁰⁾

외부효과에는 두가지 유형이 있다.

첫째는 사적 비용이 사회적 비용보다 작은 경우를 의미하는 외부불경제(external diseconomies)이다. 이러한 외부불경제의 경우 사적비용이 사회적인 비용보다 작기 때문에 사회적으로 바람직한 수준 이상으로 과다하게 생산활동이 이루어진다. 이러한 생산활동은 사회적으로 불이익을 초래한다. 외부불경제를 창출하는 대표적인 예는 환경오염문제이다.

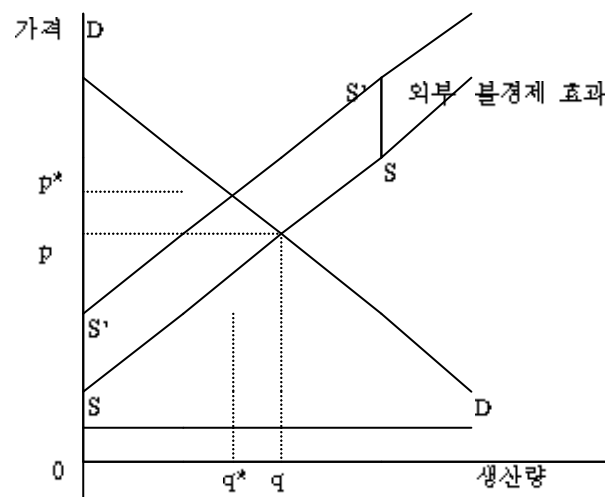
이를 그림으로 설명하면 수요곡선 DD는 개인이나 기업의 소비 또는 생산활동에 대한 사회적 가치를 의미하며, 공급곡선은 생산활동에 대한 사회적 가치를 나타낸다. 이때 공급곡선 SS는 어떤 생산활동으로 야기된 사회

9) 이준구, 「재정학」, 서울 : 다산출판사, 1995년. pp. 160.

10) Baumol, William J, and Oates, Wallace E, *The Theory of Environment Policy*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1975년. pp. 14-32.

적 비용을 감안하지 않은 경우의 공급곡선이고 공급곡선 $S'S$ 는 이런 사회적 비용을 감안한 것이다. 그림에서 어떤 생산활동의 외부불경제 효과가 충분히 감안된 경우에는 공급곡선 $S'S$ 와 수요곡선 DD 가 만나는 q^* 에서 생산활동이 이루어지게 되고 이 점은 그러한 생산활동의 바람직한 사회적 수준을 나타낸다. 반면에 어떤 생산활동으로 인한 사회적 비용이 감안되지 않은 경우에는 공급곡선 SS 와 수요곡선 DD 가 만나는 q 에서 생산활동이 이루어지게 된다. 이것은 외부불경제효과를 가진 생산활동이 사회적으로 바람직한 수준이상으로 이루어지고 있음을 보여준다.

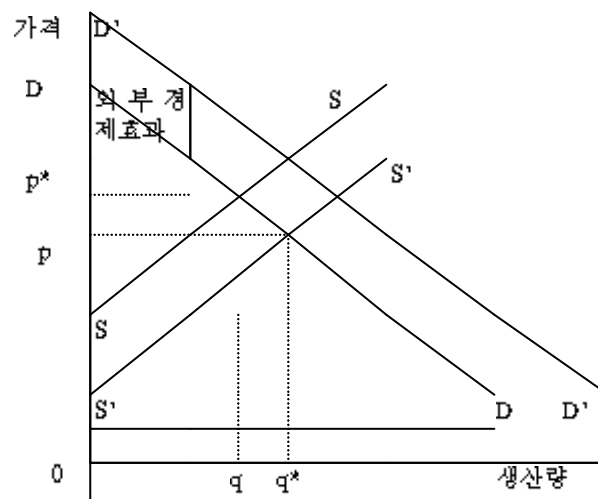
<그림 2-2> 외부불경제하에서의 자원배분



둘째는 사적 편익이 사회적 편익보다 작은 경우를 의미하는 외부경제 (external economies)이다. 이러한 외부경제의 경우 사적 편익이 사회적 편익보다 작기 때문에 사회적으로 바람직한 수준보다 과소하게 생산활동이 이루어진다. 대표적인 예는 교육과 기술혁신을 들 수 있다.

이를 그림으로 설명하면 공급곡선 SS는 어떤 개인이나 기업의 생산활동의 크기를 나타낸다. 수요곡선 DD는 어떤 생산활동으로 인해 얻어지는 결과에 대한 사회적 가치를 나타낸다. 이때 수요곡선 DD는 외부경제효과를 감안하지 않은 경우이고, 수요곡선 D'D'는 외부경제효과를 감안한 경우의 수요곡선이다. 그림에서 어떤 생산활동으로 인한 외부경제효과가 충분히 평가되고 있다면 위쪽의 수요곡선 D'D'와 공급곡선 SS가 만나는 q^* 에서 생산활동이 이루어질 것이다. 그러나 외부경제 효과가 감안되지 않은 상태에서는 아래쪽의 수요곡선 DD와 공급곡선 SS가 만나는 q 까지만 생산활동이 이루어진다. 이것은 외부효과를 가지고 있는 사회적으로 유의한 생산활동에 대한 사회적 평가가 충분하게 이루어지지 못하면 외부경제효과를 가지고 있는 생산활동이 사회적으로 바람직한 수준보다 과소하게 이루어짐을 보여주고 있다.

<그림 2-3> 외부경제하에서의 자원배분



3. 政府介入의 必要성과 效果

환경문제는 살피본 바와 같이 공공재이며, 외부불경제를 창출하는 속성을 가지고 있다. 먼저 공공재적 속성을 가지고 있는 환경문제에 대한 정부개입의 필요성을 살펴보면 우선 환경문제는 비배타성이라는 특성과 비경합성이라는 특성을 지니고 있기 때문에 사적인 교환관계하에서 성립되는 시장메카니즘을 통해서 그 문제가 해결되지 않는다. 따라서 정부는 환경오염방지수단을 통하여 개입함으로써 환경오염을 억제하여야 한다. 환경오염을 방지함으로써 그 이익은 사회구성원 모두에게 고루 미치게 되고 이런 이득을 보는 사회구성원이 많다고 하여 그것의 효용은 감소하지 않는다.

또한 환경문제는 외부불경제를 창출한다. 외부불경제는 사회적으로 바람직한 수준보다 더 많은 생산활동을 하는 속성을 가지고 있으므로 정부가 개입하지 않을 경우 환경오염문제는 점점 심각해질 것이다. 따라서 환경오염문제에 정부가 개입하여 환경을 오염시키는 원인자에게 사회적 비용을 부담시켜야 한다. 이러한 부담에 의하여 환경을 오염시키는 제품의 가격은 단기적으로 상승하게 되며, 이러한 부담을 완화시키기 위하여 기업은 환경오염을 유발시키는 산업으로부터 환경을 오염시키지 않는 산업으로 자원을 이동하게 되는 동태적 효과를 얻을 수 있다. 즉 환경오염을 규제함으로써 환경오염유발상품에 대한 수요는 감소하게 되며, 따라서 환경오염상품의 생산도 감소하게 된다. 이때 공해를 유발하는 생산과정에서 투입된 자원들은 보다 바람직한 용도에 전용되어 사용되게 됨으로써 사회전체적으로 볼때는 자원배분의 효율성을 향상시킬 수 있다.

공공재이며, 외부불경제를 창출하는 환경문제는 시장메카니즘에 의하여 오염억제효과를 얻을 수는 없다. 이러한 현상은 시장의 실패를 의미하는 것이며, 이러한 시장의 실패를 치유하는 방법은 정부의 개입이다. 따라서 환경

문제에 대한 정부의 개입은 정당화된다. 이러한 환경문제의 치유방법은 다음에서 살펴보는 바와 같이 매우 다양하다.

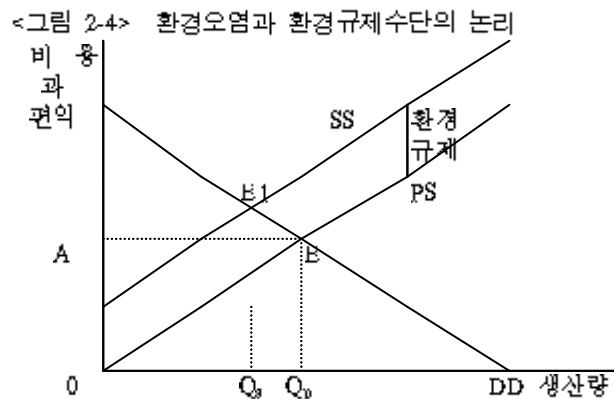
第3節 環境問題關聯 政府介入의 類型

1. 環境規制手段의 論理 및 類型

가. 環境規制手段의 論理

환경오염은 가장 대표적인 외부불경제로 인식되고 있다. 따라서 정부는 환경오염문제를 해결하기 위하여 개입하여야 한다. 정부가 개입하는 수단은 위에서 살펴볼 것과 같이 매우 다양하다. 그러나 대부분의 수단들은 다음과 같은 논리에 입각하여 그 형태를 변형하여 사용하는 것이다. 따라서 각 수단이 공통적으로 가지는 기본적인 논리를 살펴볼 필요가 있다.

논의의 편의를 위하여 A라는 공장이 어떤 제품을 생산함으로써 주변지역에 수질오염을 유발한다고 하자. 이때 이 공장의 생산방법은 오직 한가지 밖에 없고 수질오염의 정도는 생산량이 증가함에 따라 커진다고 가정하자.



<그림 2-4>는 논의의 편의를 위한 그래프이다. 종축은 비용과 편익을 의미하며, 횡축은 생산량의 크기를 나타낸다. 공급곡선 PS는 사적한계비용에 따른 것이며, SS는 사회적 한계비용에 따른 공급곡선이다. 이 공장의 수질 오염행위에 대한 규제가 전혀 없다면 이 공장은 E점이 균형점이므로 Q_0 에서 생산을 할 것이다. 그러나 사회적으로 볼때 최적의 생산량은 수요곡선 DD와 사회적 한계비용에 따른 SS의 공급곡선이 만나는 E_s에 해당하는 Q_s 점이 균형생산량이 된다. 따라서 정부는 사회적 최적생산량 Q_s 점에서 생산이 이루어 지도록 하기 위하여 QA에 해당하는 만큼의 규제를 하게 된다.

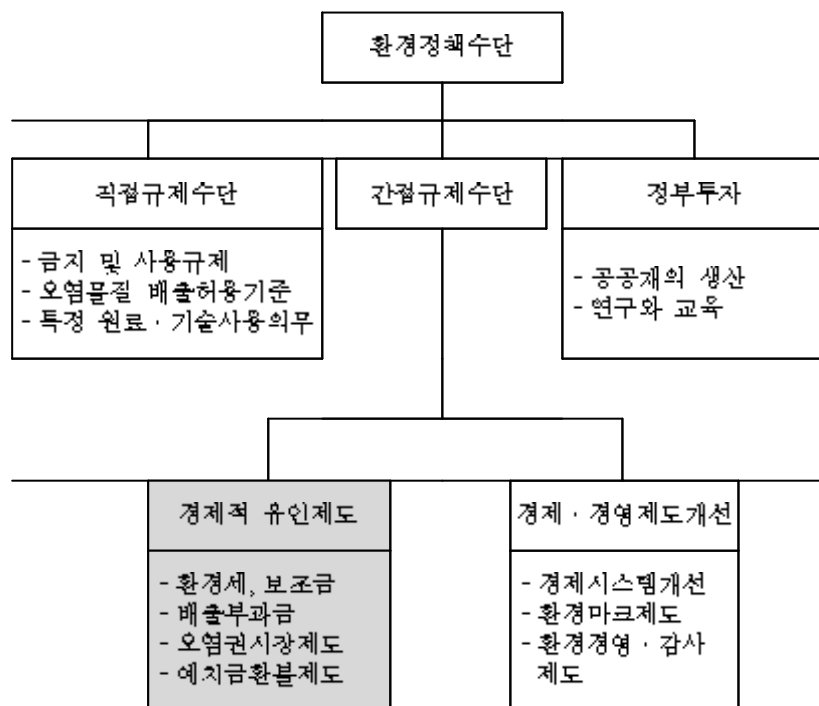
나. 環境規制手段의 類型

환경규제수단은 정부가 통제와 명령 등을 통해 직접 규제에 나서는 방법, 배출부과금이나 보조금 등의 방법으로 시장기구를 보완하도록 간접적 유인 정책을 쓰는 방법, 그리고 정부가 직접 개입하여 환경재의 생산 및 오염을 억제하고 연구와 교육에 나서는 정부투자방법 등이 있다.

이를 그림으로 표시하면 <그림 2-5>와 같다. 본 연구에서는 여러가지 환경규제수단중 경제적 유인제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 첫째, 경제적 접근방식이 규제방식에 비하여 오염감축비용을 좀더 효과적으로 배분할 수 있기 때문이다. 정부가 직접규제방식을 통하여 오염감축량을 개별오염자들간에 효과적으로 배분하기 위해서는 개별적 비용과 여건에 대한 광범위한 정보가 있어야 한다. 그러나 시장경제체제하에서는 오염자가 오염 부담금이나 세제의 요구에 반응하여 스스로 선택하게 된다. 둘째, 기술혁신을 위한 오염유발자의 동기유발효과가 있다. 즉 오염자들은 그들이 배출하는 오염물질에 비례하여 비용을 부담하여야 하므로 오염행위를 줄이기 위한

기술혁신노력을 기울이기 된다. 이러한 장점 때문에 많은 국가에서는 경제적 유인제도를 사용하고 있다. 따라서 본 연구에서도 경제적 유인제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

<그림 2-5> 환경규제수단의 기능별 분류



자료 : 이창균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1996. 2. pp. 13,

2. 環境稅

환경세제도는 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질의 생산자가 인식하는 개인적 생산비용을 사회적 생산비용과 일치시킴으로서 환경오염문제를 해결하려는 정부개입의 한 유형이다.

환경오염문제가 발생하는 원인은 시장가격이 사회적 비용을 정확하게 전달하지 못하기 때문이다. 즉 오염물질을 방출하는 생산자가 이에 대해 어떤 대가를 지불해야 하는 것이 아니기 때문에 그가 인식하고 있는 개인적 생산비용은 사회적 생산비용보다 더 낮게 된다는데 문제의 핵심이 있다. 따라서 정부가 개입하여 개인적 생산비용과 사회적 생산비용을 일치시켜 문제를 해결하여야 한다.

이러한 논의는 피구(Pigou)가 제시한 조세를 말하는 것으로서 그의 이름을 따서 피구세(Pigouvian tax)라 불리운다. 조세에 의한 환경오염문제의 해결방식은 기본적으로 시장기구에 의존하여 문제를 해결하고자 한다. 즉 정부가 개입은 하되 단지 가격이 올바른 정보를 제공해줄 수 있도록 수정하는 일에 한정하고 나머지는 시장이 알아서 처리하도록 맡겨 놓는다는 접근방법이다.

이를 그림으로 설명하면 앞의 <그림 2-4>에서 보는 바와 같으며, 이때 환경규제를 조세로서 한다는 것이다.

환경오염문제를 조세로서 해결한다는 환경세제도가 실효성을 거두기 위해서는 최적세율을 찾아내야 한다. 최적세율을 찾아내기 위해서는 이론적으로 최적배분상태가 무엇인지를 찾아내고 그 다음에 이 가상적 배분상태에서 초래되는 한계피해액을 계산하는 과정을 거쳐야 한다. 이와 같은 정확한 최적세율의 도출이 어렵기 때문에 환경세를 통한 환경오염문제의 해결방식에 회의론을 가질 수 있다. 그러나 Baumol과 Oates¹¹⁾는 몇번의 시행착오(trial and error)과정을 거침으로서 최적배분에 근접한 결과를 얻을 수 있다고 주장한다. 또한 환경세를 어떻게 부과하여야 하는가를 신중히 고려하여야 한다. 누가 얼마나 환경오염을 유발시키고 있으며, 이로 인한 후생상의 손실은

11) Baumol, William J, and Oates, Wallace E, *The Theory of Environment Policy*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1975년.

어느 정도인가를 계산하여야 한다. 환경세제도는 이상과 같은 문제점을 가지고 있는 제도이지만 기본적으로 시장기구에 의해 문제를 해결하도록 유도하고 있다는 측면에서 매우 유용한 제도로 인식되고 있다.¹²⁾ 이 제도는 OECD국가를 중심으로 그 유용성이 검증되고 있다.

3. 補助金制度

보조금제도는 오염물질유발기업에 경제적 부담을 주는 여타의 환경규제 수단과는 달리 오염물질방출기업에 오염방지시설비용, 오염물질처리시설비용, 오염물질처리비용 등을 지원하여 환경오염문제를 해결하려는 제도를 말한다. 이 제도는 오염물질방출기업이 자체정화시설을 구비하려고 하나 많은 초기투자비용이 필요해 투자하지 못하고 있을때 보조금을 통하여 자체정화시설의 설치를 유도할 뿐만 아니라 오염물질의 방출을 자발적으로 억제할 경우 그 노력에 상당하는 보조금을 지급함으로써 오염문제를 해결하고자 한다.¹³⁾

그러나 보조금에 의한 환경오염문제의 해결방법은 환경오염이 사회악이기 때문에 사회악을 조장한 원인자가 그 비용을 부담하여야 한다는 사회통념에 비추어 볼때 불합리하고 불공평한 규제방식이다. 또한 오염물질방출기업이 생산방법의 개선을 도모하기 보다는 보조금의 지원만 많이 받으려는 잘못된 유인을 피할 수 있다. 그리고 보조금은 어떠한 기준으로 지출하는가 하는 기술상의 문제도 나타난다. 원리상 보조금은 오염배출량을 기준으로 하는 것이 아니라 그 삭감량을 기준으로 지불되어야 하는 것이다. 그러나 오염삭감량이 현실적으로 오염대책이 되려면 어느 정도의 배출량이 적정한

12) 이준구, 「재정학」, 서울 : 다산출판사, 1995년. pp. 171-175.

13) 이준구, 「재정학」, 서울 : 다산출판사, 1995년. pp. 175.

가 하는 가정에 기초한 기준치와 비교하여야 하고 그 산정은 실제로 곤란하다. 마지막으로 보조금제도하에서는 오염방출기업이 능히 생존할 수 있기 때문에 오히려 오염물질방출기업의 증가를 조장할 수 있다는 문제점이 있다. 이러한 보조금제도의 단점에도 불구하고 현실적으로 많은 국가에서 사용하고 있는데 그 이유는 실용적인 관점에서 찾을 수 있다. 즉 기업은 오염을 줄이기 위하여 사용한 비용을 가격을 통하여 소비자에게 전가시키기 때문에 납세자의 부담에 의한 보조금지원방법이 그리 불합리한 것은 아니라는 것이다. 이 제도는 OECD국가들 중 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 프랑스, 미국 등에서 사용되고 있다.

4. 汚染權市場制度

오염권시장제도(marketable pollution rights)는 일정량의 오염물질을 배출할 수 있는 권리를 정부가 증서의 형태로 발행하고 오염을 유발시키는 기업으로 하여금 이것을 구입하게 하는 제도를 말한다.¹⁴⁾ 기업 등에 의하여 구입된 오염권은 시장을 통해 자유로이 거래될 수 있도록 한다는 제도이다.

오염물질배출기업의 입장에서는 오염권을 구입하였으나 그 기업이 구입한 오염권보다 적은 양의 오염물질을 배출하는 경우 오염권을 다른 기업에 판매할 수 있으며, 생산량의 확대 등으로 오염물질배출량이 증가할 경우 다른 기업으로 부터 오염권을 구입한 후 오염물질을 배출하면 된다.

오염권이 유통되는 시장이 완전경쟁하에 있고 기업들이 이윤극대화를 추구한다면 의도한 최적오염배출수준이 자동적으로 달성될 수 있다는 경제논리에 입각한 제도이다.

그러나 이 제도는 오염권을 거래하는 시장이 형성되어야 한다는 전제가

14) 이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년. pp. 651.

충족되어야 그 효과를 볼 수 있다. 즉 시장에 유통되는 오염권의 총량이 신속적으로 조절되고 시장기능이 원활할 때 비로서 사회적으로 바람직한 수준까지 오염물질의 제거할 수 있기 때문에 시장이 잘 형성되어 있지 않고 가격이 적절하게 반응하지 않는다면 많은 문제를 야기시킬 수 있다. 또한 시행의 초기단계에 어떤 기준에 의하여 오염권을 분배하여야 하는가의 문제가 있을 수 있다. 즉 시장에서 거래될 수 있는 오염권은 이권과 같은 성격을 가지고 있기 때문에 명확하고 공평한 기준에 입각하여 분배되어야 한다.

이러한 오염권시장제도의 단점에도 불구하고 이 제도는 기업에 대하여 신속성과 선택의 여지를 부여함으로써 경제적 효율성이 높을 경우 국고수입이 증대된다는 장점과 환경세제도와 보조금제도가 가지고 있는 가장 커다란 맹점¹⁵⁾ 극복할 수 있다는 장점을 가지고 있어 미국등 선진국에서 많이 이용되고 있다.

5. 負擔金(賦課金)制度

부담금(부과금; 이하 부담금)제도란 일정한 환경기준을 초과하는 오염물질배출량에 대하여 일정한 단위당 부담금을 곱하여 산정되는 부담금을 오염물질배출기업에 부과하는 제도를 말한다.¹⁶⁾

부담금제도는 배출하는 오염량에 일정한 단위 부담금을 곱하여 배출부담금을 부과하는 것이기 때문에, 과세표준을 정하고 여기에 일정한 세율을 곱

15) 환경세제도와 보조금제도는 유인구조만을 개선할 뿐 나머지는 시장에 의해서 해결하도록 하는 접근법을 쓰고 있기 때문에 결과로서 나타날 오염물질의 방출수준은 직접 통제할 수 없다. 그러나 오염권제도는 이들과 같이 시장기능을 활용하고 있으면서도 주변여건의 변화에 따른 불확실성을 수반하지 않는다. 즉 정해진 양 이내의 오염물질만을 방출할 수 있도록 오염권을 발행하고 있기 때문에 언제나 확실하게 환경기준을 달성할 수 있다.

16) 최병선, 「정부규제론」, 서울 : 법문사, 1992년. pp. 470.

하여 세금액을 결정하는 조세체제와 유사한 형태를 띠고 있다¹⁷⁾

그러나 이러한 부담금제도는 첫째, 배출부담금의 수준을 결정하기가 어렵다는 문제점을 가지고 있다. 즉 환경문제와 관련한 공익단체는 한계편익을 높게 보는 한편 한계비용을 낮추어 계산함으로써 배출부담금의 수준을 높게 책정하려 할 것이고, 기업은 한계비용을 높게 책정하는 한편 한계편익은 낮추어 계산함으로써 배출부담금의 수준을 낮게 책정하려 할 것이다. 이러한 논란속에서 규제기관인 정부가 객관적인 입장을 취하기 위해서는 스스로 복잡한 계측작업을 수행하여야 할 것이나 이것이 기술적으로 용이하지 않을 뿐더러 여기에 관련되는 많은 기술적 정보를 기업이 제공하는 정보에 의존하여 얻을 수 밖에 없으므로 실행에 옮기기 위해서는 많은 문제점이 있다. 또한 부담금제도가 실제적으로 기능하기 위해서는 오염배출기업의 배출량에 대한 지속적인 감시와 배출량에 대한 계측이 필요하나 정부가 행정적인 측면이나 기술적인 측면에서 이러한 업무를 수행하기는 매우 어렵다.

이러한 부담금제도의 단점에도 불구하고 오염배출기업의 합리적 선택을 허용하고 있으므로 높은 경제적 효율성을 가지고 있기 때문에 매우 유용하다. 이 제도하에서는 오염제거 한계비용이 낮은 기업은 자기의 노력으로 많은 오염을 제거할 것이고, 한계비용이 높은 기업은 자기노력에 의한 공해제거보다는 부담금의 납부를 통해 기업이 배출하는 오염에 대한 사회적인 책임을 지게 된다. 이는 다시 윤리성의 문제와도 연계된다. 즉 오염물질을 처리하지 못하는 기업은 부담금을 납부함으로써 일부나마 오염제거노력을 한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 또한 오염물질배출기업은 부담금을 납부하지 않기 위하여 오염물질을 제거하기 위하여 지속적인 노력을 할 것이기 때문

17) 환경세를 단위세로 부과할 때 배출부과금이라 한다. 따라서 배출부과금은 특수한 조세정책의 하나로 간주할 수 있다(이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년, pp. 647).

에 부담금은 유인기능이 있다고 볼 수 있다. 이러한 장점때문에 부담금제도를 사용하고 있는 국가도 많이 있다. 이 제도를 운용하고 있는 국가로는 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 일본, 영국, 미국 등이 있다.

6. 預置金·還拂制度

예치금환불(deposit-refund system)제도는 오염물질이 유발하는 외부불경제로 인한 사회적 비용을 오염주체로 하여금 부담하게 하는 피구세와 오염물질을 감소시킴으로서 외부경제를 창출할 수 있도록 유도하기 위해 지급하는 피구보조금의 의미를 동시에 지니는 제도라고 볼 수 있다. 즉 오염물질 발생에 대한 책임을 원인자에게 예치금이라는 형태로 부과함과 동시에 발생된 오염물질을 적절히 처리하여 사회가 부담하여야 할 환경비용을 감소시켰을 경우에는 적용된 예치금을 반환하는 제도를 말한다.¹⁸⁾

예치금제도는 첫째 적절한 방법으로 회수하지 않으면 심각한 환경오염을 유발하는 제품, 둘째, 재생과 재이용이 가능한 제품에 사용할 경우 유용한 경제수단이다. 이 제도는 오래전부터 맥주병 등의 병류에서 가장 일반적으로 사용되어 왔으며 민간부문에서 먼저 소개되었다. 이 제도는 환경의 질 뿐만 아니라 에너지와 원료의 최소성에 대한 인식의 증가에 따라 도입된 것으로 병을 재사용하는 것이 제품의 가격을 낮출 수 있다는 점과 같은 경제적 동기를 가지고 있다.¹⁹⁾ 이 제도는 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등에서 사용되고 있다.

18) 이장균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1996년. pp. 21.

19) 박일호, 「환경제도입방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995년. pp. 24.

7. 綜合的 評價

환경규제를 위한 정부규제의 유형을 환경세, 보조금, 오염권, 부담금, 예치금환불제도 등으로 구분하여 살펴보았다. 살펴본 바와 같이 각 제도는 각각 장단점을 가지고 있다(<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 환경규제수단의 장·단점 비교

구 분	부담금(부과금)	오염권	보조금
기업행동의 신축성	고	고	고
경제적 효율성	고	고	중
기술 혁신의 유인	고	고	중
집행의 용이성	저	중	고
정치적 수용성	저	저	고

자료 : 최병선, 「정부규제론」, 1992년. pp. 501.

환경세와 각종 부담금을 비교한다면, 오염억제효과, 오염감소를 위한 신기술의 유도라는 효율성과 오염자부담원칙, 경제적 능력부담원칙, 부담주체의 중복·누락 배제라는 형평성 측면에서는 부담금이 환경세보다 우월한 반면, 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원조달비용, 투자와의 연계가능성 등의 효과성 측면에서는 환경세가 다른 어떤 방법보다 우월한 것으로 나타난다.²⁰⁾

환경세와 보조금을 비교하면 이론적인 측면에서는 유사한 효과를 가지고 있다. 보조금제도는 오염인자에게 오염을 정화처리하게 하고 그 비용을 정부가 보조해주는 방법을 말한다. 오염을 적정처리했을 경우 보조금액수는 환경세와 일치하며 단기적으로 동일한 효과를 나타낸다. 그러나 이 두가지 수단은 기업의 단기적 이윤에서 차이를 드러낸다. 보조금은 오염배출업소의

20) 박일호, 「환경세도입방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995년. pp. 44.

이윤을 증가시키나 환경세는 이윤을 감소시킨다. 환경세는 계속적으로 오염량을 줄이려는 유인을 가지고 있는 반면에 보조금제도는 오염물질을 정화하는 양에 따라 보조금을 주거나 특정오염방지 기구를 도입하도록 그 비용을 보조해 주는 방법을 취함으로써 오염유발을 줄이는 기술을 도입하는데 소극적이거나 방해가 될 수 있다. 또한 환경세제도는 소득분배면에서도 보조금제도보다 우월하다. 환경세는 오염을 유발하는 자로부터 비용을 받아 여러 가지 환경정화사업의 재원으로 사용할 수 있으나 보조금은 오염의 피해자라고 할 수 있는 일반국민으로부터 거둔 세금에서 지출되기 때문에 소득분배를 왜곡시킨다.²¹⁾

환경세제도는 직접규제방식과 비교할 때 다음과 같은 세가지 장점을 가질 수 있다. 첫째, 환경세제를 통하여 환경오염을 억제하고자 하는 정책을 수립·집행하는 것은 직접규제방식에 비하여 정보비용의 측면에서 우월하다. 일반적으로 시장경제하에서 가계나 기업에 관한 정보는 매우 한정되어 있다. 따라서 규제자인 정부는 이러한 정보를 획득하기가 어려우므로 한정된 정보하에서 오염방지대책을 수립하여 집행할 수밖에 없다. 그러나 일반적으로 오염사감의 능력, 비용은 오염자마다 다르기 때문에 일률적인 규제에 의하여 사감량을 할당하는 것은 비효율성을 발생시킬 가능성이 크다. 뿐만 아니라 정보수집의 비용은 시장메카니즘을 이용하는 것보다 훨씬 많은 비용이 소요될 것이다. 둘째, 환경세제를 통하여 환경오염을 억제하는 정책을 수립 및 집행하는 것은 오염자에 대하여 오염량을 삭감시키는 인센티브를 준다. 직접규제의 경우 오염자는 규칙으로 정해진 필요한 최저한의 개선밖에 하지 않는다. 그러나 시장메카니즘의 활용을 도모하는 환경세제는 비용최소화가 목표인 기업에게 지속적으로 오염량 삭감에 대한 인센티브를 준

21) 오호성, 「환경과 경제의 조화」, 조선일보사, 1995년, pp. 86-88.

다. 셋째, 환경세제는 직접규제와 달리 정부에 수입을 가져다 준다. 정부는 이것을 환경대책의 재원으로 충당할 수 있다. 따라서 직접규제방식보다 환경세제에 의한 방식이 더 우월함을 알 수 있다.

이러한 점들을 고려할때 어떠한 정책수단을 채택하느냐 하는 것은 그때 그때의 경제적 상황, 정치적 여건, 정책목표 등에 달린 문제라고 볼 수는 있으나 이론적으로는 환경세제도가 살펴본 바와 같이 다소 우월하다고 볼 수 있다.

第3章 우리나라의 環境關聯 現況 및 環境規制手段

第1節 環境汚染現況

1. 大氣汚染

대기오염물질은 매연 먼지, 가스 및 악취 등으로 사람의 건강상 또는 재산상 해를 미치거나 동·식물의 생육환경 등 자연환경에 악영향을 미치는 물질을 말한다.²²⁾

대기오염물질은 여러 가지 기준에 의하여 그 오염도를 측정할 수 있다.²³⁾ 가장 일반적인 방법은 이황산가스(SO₂), 먼지(TSP), 이산화질소(NO₂), 일산화탄소(CO) 등과 같은 대기환경기준설정항목과 탄화수소(HC)를 대상으로 산출하는 것으로서 우리나라에서도 사용하고 있다. 우리나라에서는 이러한 대기오염물질을 대상으로 연간 유류소비실적과 석탄소비실적을 토대로 미국 환경보호처(EPA)에서 발표한 배출계수(AP-42) 및 국내에서 개발한 자동차 배출계수를 적용하여 대기오염물질 배출량을 추정하고 있다.

이러한 기준에 입각하여 우리나라의 연도별 대기오염물질배출현황을 살펴보면 <표 3-1>과 같다. <표 3-1>에 의하면 대기오염물질의 배출량이 점차로 감소하고 있다. 유류 등 총연료사용량이 매년 증가하고 있음에도 불구하고

22) 환경부, 「환경백서」, 1996년, pp. 92.

23) 대기오염물질은 가스상물질과 입자상물질의 두가지로 구분할 수 있으며, 가스상물질은 연소, 합성, 분해시 발생하거나 물리적 성질에 의해서 발생하는 기체상의 물질로서 황산화물, 질소산화물, 일산화탄소 및 오존 등을 의미하며, 입자상의 물질에는 물질의 파쇄, 선별 등 기계적 처리 또는 연소, 합성, 분해시에 발생하는 고체상 또는 액체상의 미세한 물질을 의미한다(환경부, 「환경백서」, 1996년, pp. 92).

하고 오염물질의 배출량이 줄어든 이유는 저공해 연료공급(청정연료, 저황유) 등에 기인한 것으로 보인다. 다만 이산화질소의 배출량이 매년 증가하고 있는데 이는 자동차의 급속한 증가 때문인 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-1> 연도별 대기오염물질의 배출량 (단위 : 톤/년)

구분	계	아황산가스	이산화질소	먼 지	일산화탄소	탄화수소
1990	5,169,119	1,610,960	926,065	420,318	1,991,065	220,711
1991	4,869,959	1,597,780	878,389	431,375	1,759,505	199,910
1992	4,867,637	1,613,549	1,067,001	392,243	1,630,378	164,466
1993	4,583,839	1,571,700	1,186,697	389,750	1,290,527	145,165
1994	4,526,260	1,602,764	1,191,533	429,398	1,156,464	146,091

자료 : 환경부, 「환경백서」, 1996년. pp. 98.

자치단체별로 대기오염물질 배출현황을 살펴보면 <표 3-2>와 같다. <표 3-2>에 의하면 경남이 688,816톤/년으로 가장 높은 데 그 이유는 경남에 공업단지가 밀집되어 있기 때문이다. 그 다음이 경기, 전남, 서울 등의 순이며, 제주가 39,111톤/년으로 가장 적게 배출되는 것으로 나타났다.

이러한 오염물질의 배출량으로 인하여 나타나는 대기오염현황을 주요 도시별로 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3>에 의하면 아황산가스의 경우 대체로 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 생활수준의 향상과 편리함의 추구로 주요 대도시에서 사용되던 난방과 취사연료인 경유, 그리고 병크-C유 등이 청정연료인 가스 등으로 대체되면서 오염치가 저하된 것으로 볼 수 있다.

<표 3-2> 자치단체별 대기오염물질의 배출량(1994)
(단위 : 톤/년)

구분	계	아황산가스	이산화질소	먼지	일산화탄소	탄화수소
서울	454,686	40,127	112,745	17,245	255,154	29,415
부산	434,396	141,879	138,874	22,611	113,167	17,865
대구	128,934	24,893	32,070	6,785	58,356	6,830
인천	250,455	65,728	96,929	10,832	66,325	10,641
광주	61,647	7,013	15,775	2,689	32,628	3,542
대전	63,198	9,411	15,604	2,759	31,757	3,667
경기	519,948	164,137	139,938	27,900	165,651	22,322
강원	270,379	102,140	69,034	45,472	48,264	5,469
충북	163,932	61,390	43,719	14,903	39,522	4,398
충남	339,886	138,973	64,601	81,425	49,732	5,155
전북	181,040	77,025	37,129	12,349	48,796	5,741
전남	526,565	243,683	154,411	66,036	55,287	7,148
경북	453,257	186,726	132,097	48,782	76,576	9,076
경남	638,816	329,303	127,802	67,700	100,971	13,040
제주	39,111	10,336	10,805	1,910	14,278	1,782
총계	4,526,250	1,602,764	1,191,533	429,398	1,156,464	146,091

자료 : 환경부, 「환경백서」, 1996년. pp. 98.

이를 연도별 대도시별로 오염수준을 상대적으로 비교하면 1991년 기준 서울, 대구, 부산, 인천, 대전, 광주순으로 오염수준이 높았으나 1995년에는 대구, 인천, 부산, 대전, 서울, 광주의 순으로 오염수준이 높은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 서울과 부산 등 대도시지역의 공장이 도시외곽으로 이전해 감에 따라 오염수준이 감소하기 시작하였고 대구와 인천등은 중화학공업 등 에너지 다소비산업의 입지가 확대되면서 오염농도가 상대적으로 증가한 것으로 볼 수 있다.

<표 3-3> 주요도시의 연도별 대기오염도

구 분	아황산가스	이산화질소	먼지	일산화탄소	
연 간 환경기준치	0.03ppm	0.05ppm	150 μ g/m ²	8ppm	
서울	1991	0.043	0.033	121	2.2
	1992	0.035	0.031	97	1.9
	1993	0.023	0.032	88	1.5
	1994	0.019	0.032	78	1.5
	1995	0.017	0.032	85	1.3
부산	1991	0.038	0.023	134	1.5
	1992	0.033	0.023	113	1.1
	1993	0.028	0.025	96	1.3
	1994	0.023	0.024	97	1.6
	1995	0.023	0.027	93	1.0
대구	1991	0.041	0.021	109	1.8
	1992	0.040	0.030	119	1.6
	1993	0.035	0.024	105	1.2
	1994	0.038	0.023	93	1.1
	1995	0.031	0.028	73	1.0
인천	1991	0.041	0.030	144	2.6
	1992	0.036	0.034	103	2.2
	1993	0.021	0.030	100	1.8
	1994	0.022	0.029	93	1.6
	1995	0.023	0.024	93	1.8
광주	1991	0.017	0.013	100	1.9
	1992	0.017	0.012	104	1.5
	1993	0.014	0.017	75	1.3
	1994	0.013	0.022	64	1.2
	1995	0.010	0.020	63	0.9
대전	1991	0.028	0.018	68	1.5
	1992	0.022	0.014	52	1.1
	1993	0.020	0.014	53	1.2
	1994	0.021	0.019	58	1.4
	1995	0.017	0.021	69	1.2

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년, pp. 164-169.

아황산가스와 함께 대표적인 대기오염물질인 이산화질소는 그 오염도가 점차적으로 증가하는 추세이다.²⁴⁾ 주요 도시별로 비교하면 대체로 인구가 집중되어 있고 자동차가 많으며, 산업활동이 활발한 도시가 그렇지 못한 도시보다 오염농도가 더 높게 나타나는 것으로 보인다. 이는 서울 부산, 대구, 인천의 순으로 오염농도가 높게 나타났다는 사실에서 알 수 있다.

먼지에 의한 오염현황은 전반적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 감소속도는 도시규모가 클수록 더욱 큰 것으로 나타났다. 이는 1991년의 경우 인천, 서울, 부산, 대구, 광주, 대전의 순으로 오염도가 높은 것으로 나타났으나 1995년에는 부산, 인천, 서울, 대구, 대전, 광주의 순으로 나타났다는 것으로부터 알 수 있다. 먼지에 의한 오염도는 1991년부터 주요 도시 전부가 연간환경기준치인 $150\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하를 만족시키고 있는 것으로 나타났다.

일산화탄소의 경우 주요 도시별 오염도에서 보는 바와 같이 모두 환경기준치인 8ppm 보다도 훨씬 적은 $1\sim 2\text{ppm}$ 이하로 나타났다. 이는 경제규모가 확대되면서 종전에 사용되던 질 낮은 연료와 이를 이용한 가정과 산업활동이 일정단계에 이르면서 질 높은 연료로 대체되면서 오염수준도 전반적으로 개선되어 나타나는 현상으로 보인다.²⁵⁾

연료별 대기오염물질 배출량을 살펴보면 <표 3-4>와 같다. 1994년 기준

24) 소득이 다소 낮은 때는 경유나 벙크-C유 등 연료와 산업활동에서 질 낮은 연료사용과 오염지향적인 경제생활이 이루어지다가 국민소득의 향상과 더불어 생활수준의 개선과 산업활동의 구조조정에 따라 질 높은 연료로의 대체, 에너지효율적인 산업으로의 이행 등에 따라 다소 환경오염수준이 향상되기도 한다. 그러나 소득수준이 일정한 궤도 이상 상승하면 그에 상응한 소비생활의 추구로 자동차문화의 도래, 각종 편리한 시설과 기기의 확대에 따라 이산화질소는 또다시 증가한다는 일반적인 경향을 보여준다(통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년, pp. 167).

25) 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년, pp. 168.

대기오염물질배출현황을 보면 유류가 65,259천kg, 무연탄이 6,924천톤, 유연탄 36,622천톤, 그리고 가스가 10,181천톤이 사용되었으며, 이로 인한 오염발생량은 유류가 3,242천톤, 무연탄이 304천톤, 유연탄이 940천톤, 그리고 가스가 41천톤으로 나타났다. 유류가 전체의 71.6%로 가장 많고, 그 다음이 유연탄 20.8%, 무연탄이 6.7%, 그리고 가장 적은 오염물질을 발생시키는 것은 가스로서 전체의 0.9%이다. 결국 오염을 유발시키는 연료는 유류임을 알 수 있다.

<표 3-4> 연료별 사용물질 및 대기오염물질의 배출량(1994년)
(단위 : 톤/년, %)

구분	사용량	계	아황산 가스	이산화 질소	먼지	일산화 탄소	탄화 수소
유류	65,259	3,242,410 (71.6%)	1,097,782	849,068	165,042	986,123	144,395
무연탄	6,924	303,762 (6.7%)	79,616	11,784	59,993	151,716	225
유연탄	36,622	939,762 (20.8)	425,169	293,748	204,061	15,668	1,116
가스	10,181	40,744 (0.9)	197	36,933	302	2,957	355
합계	-	4,526,250 (100.0)	1,602,764	1,191,533	429,398	1,156,464	146,091

주 : 사용량의 단위는 유류 천kg, 무연탄, 유연탄, 가스 천톤임.
자료 : 환경부, 「환경백서」, 1996년. pp. 97.

발생원별로 대기오염배출량을 보면 <표 3-5>와 같다. <표 3-5>에 의하면 전체적으로 오염물질배출량이 점차로 줄어들고 있으나 수송부문의 경우 점차로 증가하고 있어 오염배출의 원인은 수송부문임을 알 수 있다. 이를 부문별로 나누어 살펴보면 먼지와 아황산가스의 경우 산업부문, 일산화탄소의 경우 수송 및 난방부문에서 높은 비중을 차지하고 있으며, 질소산화물

및 탄화수소는 수송부문에서 주로 배출하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-5> 발생원별 대기오염물질의 배출량
(단위 : 톤/년)

구분	계	아황산 가스	이산화 질소	먼지	일산화 탄소	탄화 수소	
계	1991	4,869,959	1,597,780	878,389	431,318	1,759,505	199,910
	1992	4,867,637	1,613,549	1,067,001	392,243	1,630,378	164,466
	1993	4,583,839	1,571,700	1,186,697	389,750	1,290,527	145,165
	1994	4,526,250	1,602,764	1,191,533	429,398	1,156,464	146,091
난방 부문	1991	1,202,168	314,742	58,547	83,945	681,594	63,340
	1992	877,915	272,739	64,993	16,480	507,714	15,989
	1993	539,826	200,215	62,194	14,926	260,339	2,152
	1994	398,266	164,001	58,996	12,558	161,141	1,570
산업 부문	1991	1,193,824	787,216	221,582	162,065	20,997	1,964
	1992	1,228,832	802,438	234,083	167,714	22,444	2,153
	1993	1,252,192	798,006	288,715	147,942	16,060	1,469
	1994	1,333,097	833,428	329,733	151,383	16,737	1,816
수송 부문	1991	1,907,253	200,452	446,121	79,263	1,047,887	133,530
	1992	2,132,449	233,200	566,201	100,685	1,087,595	144,768
	1993	2,151,682	234,818	644,813	93,941	1,000,440	140,405
	1994	2,151,682	275,390	673,718	100,206	961,016	141,353
발전 부문	1991	563,714	295,370	152,139	106,102	9,027	1,076
	1992	628,441	305,172	201,724	107,364	12,625	1,556
	1993	677,904	339,161	190,975	132,941	13,688	1,139
	1994	643,203	329,945	129,086	165,251	17,569	1,352

자료 : 환경부, 「환경백서」, 1996년. pp. 99.

2. 水質汚染

수질오염은 물의 자연정화능력을 초과하는 오염물질이 천연의 자연수역에 인위적으로 배출되어 물이 이용목적에 적합하지 않게 된 상태를 말하며 오염원은 생활하수²⁶⁾ 산업폐수²⁷⁾ 및 농축산폐수²⁸⁾로 구분할 수 있다. 수질오염은 <표 3-6>과 같은 오염물질에 의하여 다음과 같은 부정적 효과를 발생시킨다.

수질오염의 현황을 살펴볼 수 있는 방법은 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 연도별 배출량, 지방자치단체별 발생현황, 그리고 이러한 오염원의 발생으로 인한 오염현황을 살펴보고자 한다.

가. 생활하수

생활하수중 큰 비중을 차지하는 유기물은 동식물에서 나오는 단백질, 지방, 탄수화물과 그 분해물이다. 특히 생활하수에 포함되어 있는 많은 양의 합성세제는 수질오염의 중요한 요인이 되고 있다. 이들은 분해가 쉽지 않고 물속에서 거품을 형성하여 햇빛을 차단하고 세제에 포함된 인산염이 강이나 호수에서 자라는 조류에 비료와 같은 역할을 하여 부영양화현상을 일으킨다. 또한 조류가 죽게 되면 박테리아가 이를 부식시키는 과정에서 많은 양의 산소를 필요로 하므로 물속 생물이 산소부족으로 수많은 생물이 살수없

26) 생활하수란 생활이나 사업활동으로 인하여 발생되어 하수관거를 통해 하천이나 해역 등의 공공수역으로 방류되는 모든 물을 말한다(환경부, 「환경백서」, 1996년, pp. 168).

27) 산업폐수란 각종 산업활동에 수반되어 발생하는 폐수로서 주로 가정에서 배출하는 생활하수와는 달리 고농도이며 중금속 등 유해성물질을 많이 함유하고 있는 것이 특징이다(환경부, 「환경백서」, 1996년, pp. 169).

28) 농축산폐수란 오수, 분뇨, 축산폐수를 말한다(환경부, 「환경백서」, 1996년, pp. 178). 이러한 농축산폐수의 경우 발생량이 미미하여 본 연구에서는 제외하고자 한다.

계 되고 결국 강이나 호수가 자정능력을 잃게 된다.²⁹⁾

<표 3-6> 수질관련 오염물질, 공통의 오염원, 그리고 수반효과

오염물질	공통오염원	수반효과
유기물 (생물학적으로 생 긴 물질)	낙농지, 가축사육장, 경매 지, 식품제조공장, 양식 장, 하수처리시설, 도살장, 산업	수산생물의 죽음을 초래할 수 있고 산소공급을 고갈시 키는 박테리아균의 썩창초래
부유물질 (물속의 유기와 무기물 분진)	산업, 채석장, 수영장, 건 설지 오물, 양식장, 광산 폐기물	광합성을 방해하여 수산생물 의 성장을 제한하고 초식성에 필요한 식품을 줄임. 먹이를 잡아먹는 어류의 가시거리를 줄임
열폐기물 집중 (온수)	산업, 발전소	용존산소감소, 수산생물 생 명주기 단축, 부수적인 효과 와 함께 무척추 동물의 성분 변화를 초래, 열대회귀선 상 승, 뜨거운 배출물은 어류죽 음초래, 진흙과 조류의 과도 성장
식물영양소 (인과 질)	집약적 영농업(폐지우리/ 사료구역), 하수처리시설	부영양화(수질의 과부하)
병원체 (미생물:박테리아)	하수처리시설, 도살장, 식 품제조공장	감염으로 치명적 결과, 질병 위험
유독물질(중금속, 석유부산물, PCBs, 시안화물, 살충제)	산업(제조업, 정제업), 하 수처리과업장, 광산폐기물	중요한 생물학적 과정을 억 제, 야생생물에 물리적 재난 초래, 먹이연쇄에 누적효과, 돌연변이나 발암물질 초래
폐기물	도시와 농업에서 유출	수산생물성장방해

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년. pp.72.

29) 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년. pp. 74.

이러한 생활하수에 대한 배출량과 지방자치단체별 발생현황을 살펴보면, <표 3-7>, <표 3-8>과 같다. <표 3-7>에 의하면 인구가 증가함에 따라 가정에서 배출되는 생활하수량도 비례해서 증가해 왔다. 1991년부터 1인당 급수량은 평균 2.5%, 1인당 배출량은 평균 3.1% 그리고 생활하수발생량은 평균 4.4%씩 점차로 증가되어 왔다. 이와 같이 1인당 급수량과 1인당 하수 배출량이 일정한 비율로 계속적으로 증대되어 오고 있으며 특히 1인당 하수배출 증가율이 1인당 급수증가율보다 높은 비율을 보여주고 있어 우리의 생활패턴이 해가 갈수록 오염지향적이었다고 볼 수 있다.

<표 3-7> 생활하수의 배출량 현황
(단위: 천명, ℓ/인·일, 천m³/일)

구분	인구		1인당 급수량		1인당 배출량		생활하수발생량	
	총인구	증가율	급수량	증가율	배출량	증가율	발생량	증가율
1991	43,849	-	376	-	293	-	12,866	-
1992	44,178	0.8	385	2.4	303	3.4	13,416	4.3
1993	44,506	0.7	394	2.3	314	3.6	13,972	4.1
1994	45,076	1.3	408	3.6	324	2.2	14,632	4.7

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년. pp.75

<표 3-8>은 지방자치단체별 하수발생현황을 보여주고 있다. <표 3-8>에 의하면 전국의 1인당 하수발생량은 314kg/인·일이고, 도시지역은 326kg/인

· 일 농촌지역은 236kg/인·일로써 도시지역이 농촌지역보다 1.4배 정도 높게 나타나고 있다. 또한 대도시로 갈수록 1인당 하수발생량이 높게 나타나 서울이 395kg/인·일로 가장 높았다. 또한 6대도시의 1인당 하수발생량이 9개도의 도시지역보다 훨씬 높게 나타난다. 따라서 생활수준과 소득수준이 높을수록 물사용량이 많아져 하수발생량도 높게 나타난다는 것을 알 수 있다.

<표 3-8> 지방자치단체별 하수 발생 현황(1993년)

구분	하수발생량 (천톤/일)			BOD부하발생량 (톤/일)			1인당하수발생량 (kg/인·일)			하수발생량당 BOD배출량(g/일)		
	총계	도시 시읍	농촌 시읍외	총계	도시 시읍	농촌 시읍외	총계	도시 시읍	농촌 시읍외	총계	도시 시읍	농촌 시읍외
전국	13,972	12,544	1,428	2,518	2,167	351	314	326	236	180	173	246
서울	4,546	4,546	-	649	649	-	395	395	-	143	143	-
부산	1,483	1,483	-	232	232	-	361	361	-	156	156	-
대구	836	836	-	133	133	-	354	354	-	159	159	-
인천	739	739	-	117	117	-	356	356	-	158	158	-
광주	337	337	-	70	70	-	271	271	-	208	208	-
대전	378	378	-	65	65	-	328	328	-	172	172	-
경기	1,653	1,452	201	360	311	49	260	263	237	218	214	244
강원	399	309	90	88	66	22	258	265	235	221	214	244
충북	354	254	100	77	52	25	263	275	235	218	205	250
충남	414	213	201	100	51	49	235	234	236	242	239	244
전북	545	388	157	114	75	39	275	295	235	209	193	248
전남	543	311	232	127	70	57	245	252	236	234	225	246
경북	712	464	248	157	96	61	259	272	236	221	207	246
경남	901	711	190	201	154	47	254	260	236	223	217	247
제주	132	123	9	28	26	2	257	258	242	212	211	222

주 : 1인당하수발생량은 하수발생량/인구수을 의미하며, 하수발생량당 BOD배출량은 BOD부하발생량/하수발생량을 의미함.

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년. pp.78.

나. 산업폐수

산업폐수는 폐수중 가장 심각하고 유독한 물질로서 그 수량과 수질은 업종과 작업공정에 따라 현저하게 다르다. 산업이 다양화되고 생산량이 증대하면서 화학물질과 무기물인 중금속류가 다량 함유된 산업폐수발생이 점차로 증대되고 있다.

<표 3-9>는 산업폐수배출업소와 배출량의 추이를 보여주고 있다. <표 3-9>에 의하면 배출업체수는 1991년 14,715개소이며, 1994년에는 26,701개소이다. 이는 매년 평균 약 25%증가한 것이며, 4년사이에 약 2배에 해당하는 배출업소가 증가한 것이다. 폐수발생량의 경우는 1991년 5,657천m³/일이었으나 1993년을 제외하고는 매년 13%이상 증가하여 1995년에는 8,741천m³/일이 되었다. 이와 같은 폐수발생량의 증가율은 우리나라 경제성장률보다 더 높은 증가율로서 우리의 물질적 부의 증대보다 수질오염이 더 가속적으로 일어나고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-9> 폐수배출시설과 폐수발생량의 변화
(단위 : 천m³/일, %)

연도	배출업체수	업소증가율	폐수발생량	폐수증가율
1991	14,715	-	5,657	-
1992	16,834	14.4	6,391	13.0
1993	20,241	20.2	6,412	0.3
1994	26,701	31.9	7,259	13.2
1995	25,299	-5.3	8,741	20.4

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년, pp.80.

산업폐수 배출업소, 발생량, 방류량을 자치단체별로 살펴보면 <표 3-10>과 같다. 폐수배출업소를 기준으로 보면, 1991년의 경우 경기도가 가장 많고, 그 다음은 경남, 서울, 부산, 경북의 순이다. 그리고 1995년에는 경기도가 역시

가장 많고, 경남, 서울, 부산, 경북의 순이다. 폐수발생량을 기준으로 살펴보면 1991년의 경우 경북이 가장 많고, 그 다음이 전남, 인천, 경기, 경남의 순이다. 그리고 1995년에는 전남이 가장 많고 그 다음이 경북, 인천, 경기, 경남의 순이다. 폐수발생량을 기준으로 보면, 1991년기준 경남이 가장 많고, 그 다음은 경기, 경북, 대구, 전남의 순이며, 1995년의 경우에도 1991년과 동일하다. 전남과 인천의 경우 업체수는 많지 않으나 폐수발생량이 높은 것으로 나타남으로써 오염집약적인 물질을 사용하는 업소가 밀집되어 있음을 알 수 있다. 방류량과 연계하여 살펴보면, 전남, 경북, 인천의 경우 발생량이 높음에도 불구하고 방류량수준은 훨씬 낮은 수치로 나타나 이들 지역에 속한 포항제철소, 광양제철소 등의 폐수량처리가 원활히 이루어지고 있는 반면 경기, 경남, 강원 등은 발생량을 대부분 제대로 처리하지 못하고 방류하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-10> 자치단체별 폐수배출업소의 폐수발생량 및 방류량
(단위 : 업체수, 천m³/일)

구분	1991			1993			1994			1995		
	업체수	발생량	황류량	업체수	발생량	황류량	업체수	발생량	황류량	업체수	발생량	황류량
전국	14,715	5,656	1,845	20,241	6,412	2,093	26,702	7,259	2,316	25,299	8,741	2,375
서울	1,703	196	132	2,575	113	109	3,236	169	110	2,032	218	89
부산	1,303	78	55	1,787	99	87	1,114	101	89	2,043	179	98
대구	999	127	124	1,486	165	140	1,874	175	160	1,788	251	192
인천	999	662	44	891	866	49	1,631	888	67	1,694	901	67
광주	374	26	15	575	20	19	765	25	22	702	28	21
대전	433	101	39	580	59	42	736	65	48	792	68	49
경기	2,488	562	315	3,341	772	407	4,535	792	411	4,698	820	437
강원	679	167	77	828	45	28	1,066	156	138	1,092	180	159
충북	543	82	47	687	98	68	1,100	113	78	1,132	121	81
충남	718	131	96	1,115	140	88	1,402	195	88	1,331	442	81
전북	682	167	108	1,137	228	136	1,381	250	149	1,361	259	148
전남	664	1,213	114	1,044	1,374	143	1,358	1,837	162	1,396	2,729	161
경북	1,104	1,698	306	1,511	1,937	348	2,061	1,966	340	1,975	1,928	331
경남	1,766	428	354	2,315	480	415	2,989	508	437	2,867	597	443
제주	240	13	13	369	16	14	454	18	16	376	20	18

주 : 1992년자료는 발간되지 않았음.

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년, pp.82.

다. 수질오염도

수질오염도는 BOD, COD, SS, 대장균수 등을 살펴봄으로써 나타난다. 이 중 본 연구에서는 BOD를 기준으로 오염도를 살펴보고자 한다. 하천수환경 기준으로 COD보다 BOD를 선정한 이유는 BOD값이 수질오염에 영향을 미치는 유기물에 의한 하천수의 용존산소 소모구조와 과학적으로 가장 밀접한 관계가 있기 때문이다³⁰⁾

4대강 주요지점의 BOD 오염도 현황은 <표 3-11>과 같다.

30) 현재 환경기준에는 하천수의 환경기준으로 COD를 포함하고 있지 않을 뿐만 아니라 BOD가 증가할 경우 수계의 부영양화가 발생되며, 조류의 번식으로 악취와 독성이 나타나고 적조현상이 발생하기 때문에 다른 기준에 의한 오염도의 평가보다는 BOD에 의한 평가가 유용할 것으로 보인다.

<표 3-11> 4대강 주요지점 BOD 오염도 현황 (단위 : mg/l)

구분		목표 등급	환경 기준	1991	1992	1993	1994
한 강	의암	I	1.0이하	1.6	1.4	1.5	1.5
	충주	I	1.0이하	0.9	1.1	1.0	0.9
	팔당	I	1.0이하	1.3	1.2	1.4	1.5
	노량진	II	3.0이하	3.9	3.6	3.1	3.3
낙동강	안동	I	1.0이하	1.1	1.1	1.2	1.1
	고령	II	3.0이하	5.8	5.4	4.5	5.9
	남지	II	3.0이하	4.3	3.8	3.8	5.4
	물금	II	3.0이하	4.0	3.3	3.4	4.6
금 강	구포	II	3.0이하	3.7	3.5	3.9	4.6
	옥천	I	1.0이하	1.6	1.4	1.4	1.4
	대청	I	1.0이하	1.6	1.6	1.6	1.5
	청원	I	1.0이하	3.1	2.9	2.7	3.3
영산강	공주	II	3.0이하	3.1	3.3	3.1	3.7
	부여	II	3.0이하	3.0	3.2	3.1	3.7
	담양	I	1.0이하	1.0	1.4	1.4	2.0
	광주	II	3.0이하	2.8	3.4	2.6	3.3
무안	나주	II	3.0이하	5.6	5.6	4.5	7.3
	무안	II	3.0이하	1.5	2.1	1.5	1.9

자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년. pp.91.

<표 3-11>에 의하면 한강의 경우 의암, 충주, 팔당지역은 목표등급이 I 등급으로 환경기준 1.0mg/l 이하를 만족시켜야 함에도 불구하고 항상 환경기준을 초과하고 있다. 낙동강은 안동이 I 등급으로 설정되고 고령, 남지, 물금, 구포는 모두 II 등급으로 정해져 있다. 그러나 목표등급을 만족시키는 지점은 한군데도 없을 정도로 오염상태가 심각하다. 또한 금강의 경우 옥천을 비롯한 5개 지점의 측정결과 5개 지역모두가 환경기준을 만족시키지 못했다. 특히 옥천을 제외한 대청, 청원, 공주, 부여지역 모두가 오염수준이 점차로 높아지고 있다. 이는 상대적으로 깨끗한 수질을 보였던 지점에서도 점차로 오염이 심화되고 있음을 보여주는 것이다. 영산강의 경우에는 선정된 4개지역중 무안지역만이 환경기준치를 만족시키고 있으며, 나머지 3개지역

은 모두 기준치를 초과하고 있다.

이와 같은 오염상황은 우리 하천의 오염실태가 매우 심각한 상태임을 보여주는 것으로서 각종 오염물질의 배출이 강과 하천오염을 통하여 인간과 생태에 미치고 있는 피해를 짐작하게 해준다.

3. 廢棄物에 의한 汚染

폐기물이란 폐기물관리법 제2조에 의하면 “쓰레기, 연소재, 분뇨, 폐유, 폐알카리, 동물의 사체 등으로서 인간의 생활이나 사업활동에 필요하지 않은 물질”을 말한다.

폐기물은 유해성여부를 기준으로 일반폐기물과 지정폐기물로 분류할 수 있다. 일반폐기물에는 생활폐기물과 사업장폐기물중 환경에 무해한 폐기물이 있고 지정폐기물에는 사업장폐기물중 환경에 유해한 폐기물이 있다.

폐기물은 인구의 증가, 산업화와 함께 편리한 생활방식을 추구하게 됨에 따라 이에 상응하는 만큼 폐기물이 양산되고 있다. 폐기물의 이러한 양산은 생활환경을 악화시키고 토양의 오염을 초래한다. 또한 토양의 오염은 토양을 산성화, 염분화시켜 쓸모없는 토지를 만들 뿐만 아니라 토양의 침식현상이 발생한다.

폐기물에 의한 오염현황을 살펴보기 위하여 본 연구에서는 발생원별, 종류별, 자치단체별 발생량의 현황을 살펴보고, 폐기물중에서도 오염의 원인이 되는 지정폐기물의 종류별 배출량현황을 살펴보고자 한다.

<표 3-12>는 폐기물의 발생원별, 종류별, 자치단체별 발생량을 보여주고 있다. 폐기물을 발생원별로 살펴보면 1991년부터 1992년까지는 생활폐기물이 사업장폐기물보다 그 비중이 높았으나 1993년 이후 사업장폐기물 배출량

이 더 많아지고 있다. 이는 음식물과 연탄재의 발생량이 크게 감소하였으나 산업활동의 증가로 사업장폐기물과 건축폐기물이 급증하였기 때문인 것으로 보인다. 종류별로 살펴보면, 지정폐기물이 급증하고 있는 것으로 나타나 1993년에는 일반폐기물이 84.1%, 지정폐기물이 15.9%를 차지하고 있으며, 1994년 4월부터는 폐기물분류체계의 변경으로 지정폐기물의오니류, 폐합성수지류, 폐합성고무의 일부 및 폐석회, 폐석고, 동물성 잔재물이 일반폐기물로 전환되어 일반폐기물의 비중이 보다 증가하고 지정폐기물의 비중은 감소한 것으로 나타난다.

자치단체별로 발생량을 살펴보면, 1992년부터 전국의 폐기물 배출량이 점차로 감소하고 있는 것으로 나타난다. 주로 서울, 부산, 경기, 경북 등에서 감소추이를 보이고 있는 반면, 전남, 경남, 충남, 충북에서는 지속적으로 증가추이를 보이고 있다. 대도시에서 감소추이를 보이는 것은 폐기물감량화 노력이라기 보다는 이들 지역의 폐기물 측정방법이 1992년부터 변경되었기 때문인 것으로 보인다.³¹⁾ 1994년 서울, 부산, 경기의 총배출량은 각각 17.5%, 4.8%, 8.8%로 감소한 반면, 전남과 경남은 각각 20.1%, 9.4%로 증가하게 된 것이다.

<표 3-12> 폐기물 발생원별·종류별·자치단체별 발생량 변화
(단위 : 톤/일)

31) 일반폐기물 배출량 측정은 종래 차량의 용적톤수를 기준으로 하다가 대도시와 수도권과 같은 위생매립장이 설치된 지역은 실제 들어오는 폐기물의 무게를 측정하는 방법으로 변경되었다(통계청, 「한국의 환경동계 평가보고서」, 1996년, pp.208).

구 분		1991	1992	1993	1994
합 계		158,676	144,535	141,383	147,049
종 류 별	일 반	139,955	123,154	118,909	143,347
	지 정	18,721	21,381	22,474	3,702
발생원별	생 활	92,246	75,096	62,940	58,118
	사업장	66,430	69,439	78,443	88,931
자 단 계 별	서 울	32,935	20,002	18,978	25,676
	부 산	10,665	9,985	6,466	7,011
	대 구	5,397	5,125	5,165	4,491
	인 천	8,572	6,020	7,239	5,936
	광 주	2,620	2,357	1,932	1,651
	대 전	2,146	2,497	2,220	2,013
	경 기	18,328	16,097	13,398	12,956
	강 원	4,664	4,424	4,324	3,998
	충 북	2,728	2,985	3,598	3,455
	충 남	4,338	5,724	6,254	6,500
	전 북	4,847	4,685	4,799	5,668
	전 남	22,319	24,210	25,712	29,626
	경 북	26,481	26,311	25,942	23,608
	경 남	11,412	13,073	14,465	13,777
	제 주	1,224	1,040	891	683

자료 : 환경부, 「환경백서」, 각 연도.

<표 3-13>은 지정폐기물의 종류별 배출량을 보여주고 있다. 1992년의 배출량 21,381톤/일에 비해 1993년은 5.1%가 증가한 22,474톤/일을 배출했으나 1994년 4월로 폐기물분류체계가 변경되어 오폐수, 폐합성수지, 폐합성고무의 일부항목과 폐석고, 동물성 잔재물이 일반폐기물로 전환됨에 따라 3,702톤/일로 크게 감소하였다. 이를 종류별로 살펴보면, 1992년의 경우 주된 배출원은 오폐수가 43.3%, 폐석고·폐석회 33.6%, 폐합성고분자화합물 8.6% 등이었으나 이들중 대부분이 일반폐기물로 전환된 1994년에는 폐산 28.0%, 폐알카리 22.2%, 폐유기용제 17.3%, 폐유 11.0%가 주요 배출원이 되었다.

<표 3-13> 지정폐기물의 종류별 배출량 현황
(단위 : 톤/일)

항 목	1992		1993		1994	
	발생량	구성비	발생량	구성비	발생량	구성비
합 계	21,381	100.0	22,474	100.0	3,702	100.0
폐 산	699	3.3	784	3.5	1,035	28.0
폐 알 카 리	712	3.3	673	3.0	823	22.2
폐 유	419	2.0	394	1.8	405	11.0
폐 유 기 용 제	260	1.2	474	2.1	641	17.3
폐합성고분자화합물	1,835	8.6	1,618	7.2	68	1.9
분 진	247	1.2	362	1.6	352	9.5
오 니	9,288	43.4	10,955	48.7	261	7.0
폐석고 · 폐석회	7,192	33.6	6,611	29.4	0	-
동 물 성 잔 재 물	729	3.4	507	2.3	0	-
기 타	0	-	96	0.4	117	3.1

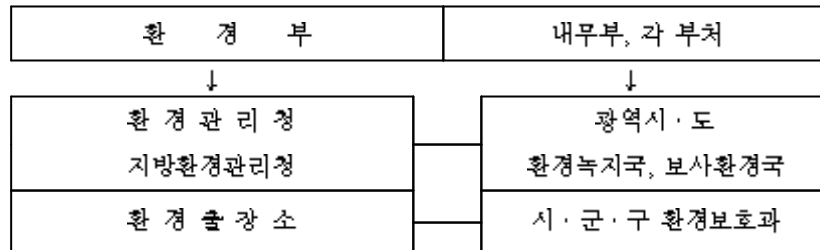
자료 : 통계청, 「한국의 환경통계 평가 보고서」, 1996년. pp.212

第2節 環境行政 推進體系 및 主要 業務

1. 環境行政推進體系

환경행정업무체계는 <그림 3-1>에서 보는 바와 같다. <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 광역자치단체수준에서의 환경행정업무는 환경관리청, 지방환경관리청과 지방자치단체의 환경녹지국, 보사환경국이다. 지방환경관리청은 직제상 환경관리청의 소속으로 되어 있으나 실질적인 업무는 상당히 독립적으로 되어 있다. 그리고 환경관리청의 업무는 환경부의 직접적인 감독을 받는 반면 환경녹지국과 보사환경국은 독립적인 기능수행단위로 환경부로부터는 간접적인 감독을 받는다고 볼 수 있다. 환경부는 최일선 환경행정기관으로 환경출장소를 두고 있으며 지방자치단체에는 시·군·구 환경보호과 등이 그 역할을 담당하고 있다.

<그림 3-1> 환경행정추진체계



<그림 3-1>을 통하여 알 수 있는 것은 환경관련업무수행시 지방자치단체의 자율성이 그리 크지 않을 뿐만 아니라 중복수행체제로 이루어져 있다는 것이다. 업무의 중복수행은 가외성(redundancy) 장치로서 활용될 수 있다는 이점이 있는 반면에 책임의 전가 등 많은 부작용을 초래할 가능성이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지방자치단체 위주로 환경행정업무가 추진되어야 할 것이다. 이러한 당위성에 입각하여 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 환경부는 많은 환경업무를 지방자치단체로 이관시키고 있다.³²⁾

2. 中央政府와 地方自治團體間 環境業務의 配分

중앙정부와 지방자치단체의 환경업무의 배분현황을 살펴보면 <표 3-14>와 같다. <표 3-14>에 의하면 중앙에서 수행하는 사무비율이 전체의 50.1%로서 전체 환경사무중 대략 절반정도를 차지하고 있으며, 광역자치단체가 22.3%, 그리고 기초자치단체가 27.6%를 차지하고 있다. 결국 <표 3-14>는 우리나라 환경업무의 경우 중앙과 지방이 각각 50%씩 대등한 양의 환경업

32) 자세한 업무이관내용은 제4장 제2절 3. 환경문제에 대한 지방자치단체의 역할중대를 참조할 것.

무를 수행하고 있다는 것을 의미한다.

<표 3-14> 중앙정부와 지방자치단체의 사무 배분현황
(단위 : 건수, %)

구 분		사무건수
총 계		998(100.0)
중 앙	소 계	500(50.1)
	국가수행사무	494(49.5)
	국가+시도 공동수행사무	2(0.2)
	국가+시도+시군구 공동수행사무	4(0.4)
전라북도	소 계	223(22.3)
	시도자치사무	149(14.9)
	국가위임사무	56(5.6)
	국가+시도 공동수행사무	2(0.2)
	국가+시도+시군구 공동수행사무	4(0.4)
	시도+시군구 공동수행사무	12(1.2)
시 · 군	소 계	275(27.6)
	시군구자치사무	110(11.0)
	국가위임사무	1(0.1)
	시도국가위임사무중 재위임사무	93(9.3)
	시도위임사무	55(5.5)
	국가+시도+시군구 공동수행사무	4(0.4)
	국가+시군구 공동수행사무	-
	시도+시군구 공동수행사무	12(1.2)

주 : 중앙정부에서는 환경부의 사무만을 포함한 것임. 그의 건교부, 동상산업부, 농림수산부 등이 환경관련사무를 수행하고 있는 것으로 보이며, 따라서 각 부처의 환경관련 수행사무를 포함할 경우 중앙정부의 환경사무의 수는 이보다 훨씬 많아질 것으로 보임.

자료 : 한국지방행정연구원, 「사무처리실태총람」, 1997년.

<표 3-15>는 각 정부형태별로 사무처리건수를 비율로서 표시한 것이다. 지방자치단체를 중심으로 살펴보면, 광역자치단체의 경우 자치사무가 66.8%로서 수행사무중 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음이 국가위임사무(기관위임사무)로 25.1%이다. 기타는 공동수행사무(단체위임사무)로 8.1%를 차지하고 있다.

기초자치단체의 경우는 자치사무가 전체의 40%로서 가장 많은 비중을

차지하고 있으며, 그 다음이 국가사무중 광역자치단체로 위임된 사무가 다시 기초자치단체로 재위임된 사무이며 이는 전체의 33.8%이다. 그리고 기타가 26.2%이다. 기타에는 시도로부터 위임된 사무가 전체의 20.0%를 차지하고 있다.

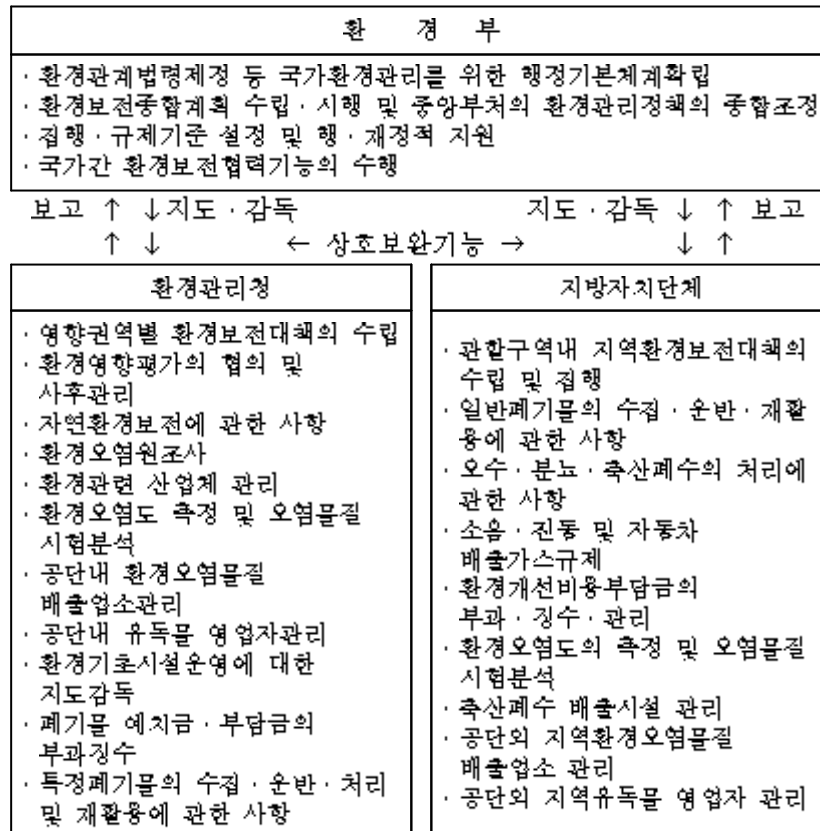
<표 3-15> 중앙정부와 지방자치단체간 사무배분 비율
(단위 : %)

구 분		사무건수
중 앙	소 계	100.0
	국가수행사무	98.8
	국가+시도 공동수행사무	0.4
	국가+시도+시군구 공동수행사무	0.8
전라북도	소 계	100.0
	시도자치사무	66.8
	국가위임사무	25.1
	국가+시도 공동수행사무	0.9
	국가+시도+시군구 공동수행사무	1.8
	시도+시군구 공동수행사무	5.4
시 · 군	소 계	100.0
	시군구자치사무	40.0
	국가위임사무	0.4
	시도국가위임사무중 재위임사무	33.8
	시도위임사무	20.0
	국가+시도+시군구 공동수행사무	1.5
	국가+시군구 공동수행사무	-
	시도+시군구 공동수행사무	4.4

자료 : 한국지방행정연구원, 「사무처리실태총람」, 1997년.

다음으로 환경행정업무를 수행하는 환경부, 환경관리청 그리고 지방자치단체의 주요 환경업무 및 그 기본틀을 살펴보면 <그림 3-2>와 같다. <그림 3-2>에 의하면 환경부는 환경관계법령의 제정과 규제기준의 설정 등 환경정책의 기본틀을 마련하며, 그 집행책임은 환경관리청과 지방자치단체가 분담하고 있음을 알 수 있다.

<그림 3-2> 환경행정업무의 역할분담체계



자료 : 정희성, "지방자치시대 지역환경관리체계의 강화방안," 「지방화시대의 환경행정기능조정」, 한국환경기술개발원, 1995년, pp. 6.

또한 <그림 3-2>를 통하여 알 수 있는 것은 지방자치단체의 경우 집행 규제업무가 주종을 이루고 있다는 것이다. 지방자치단체는 자체적으로 계획 조정업무를 할 수 있도록 법적인 뒷받침이 있으나 실제적으로는 이러한 업무를 거의 하지 못하고 있다. 그리고 사전적 환경보전의 성격이 강한 자연 환경에 관련된 업무보다는 사후적 규제위주의 생활환경업무를 수행하고 있

다고 볼 수 있다. 특히 분야별로 보면 수질과 폐기물 관련업무가 많은 것으로 나타난다.

지방자치단체가 환경과 관련하여 이러한 역할만을 수행함으로써 다음과 같은 문제점들이 발생할 수 있다.

첫째, 환경정책 및 집행기능이 살펴본 바와 같이 중앙정부에 집중되어 있음으로 인하여 환경부와 환경관리청이 지방자치단체가 수행하여야 할 많은 집행업무를 수행하게 된다. 이로 인하여 주민과 괴리된 정책결정을 하게 되므로 지역의 목소리를 반영하기 어렵다.

둘째, 환경정책에 대한 집행기능이 살펴본 바와 같이 환경관리청(지방환경청)과 지방자치단체에 분산되어 있어 효과적인 환경행정을 제대로 수행하지 못하고 있다는 것이다. 특히 특별지방행정기관인 환경관리청과 광역자치단체, 그리고 환경출장소와 기초자치단체간 업무상 갈등이 일고 있다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체간의 업무중복으로 인하여 돌발적인 환경사고에 대해 즉각적인 대응을 하지 못하고 그에 대한 책임을 서로 미루고 있어 책임행정의 구현이 어렵다.

넷째, 중앙정부와 지방자치단체의 양 기관이 환경문제를 처리하고 있음에도 불구하고 환경사고가 빈번하게 발생하고 있어 주민들은 양 정부를 불신하게 되며, 주민들의 입장에서는 소관부서가 중앙정부인지 지방자치단체인지를 알지 못해 불편을 초래하고 있다.

다섯째, 지방자치단체에 배분되어 있는 업무는 주로 집행규제업무로서 자체적으로 계획조정업무를 수행하지 못할 뿐만 아니라 사전적 환경보전의 성격이 강한 자연환경에 관련된 업무보다는 사후적 규제위주의 생활환경업무를 수행하고 있다고 볼 수 있다.

여섯째, 또한 지방자치단체는 살펴본 바와 같이 위임업무가 과다하여 관

할구역의 환경관리에 대한 체계적인 기획과 집행관리가 어렵다. 그리고 시·도에 위임된 배출업소관리 업무 등 대부분의 환경행정사무가 시·군·구에 재위임됨에 따라 지휘·감독체계의 중복과 다원화된 행정력의 낭비는 물론 책임한계의 불명확을 초래하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 환경업무중 많은 부분이 지방자치단체로 이관되어야 하며, 업무의 이관과 함께 소요되는 재원이 수반되어 이양되어야 할 것으로 보인다.

第3節 環境投資財源

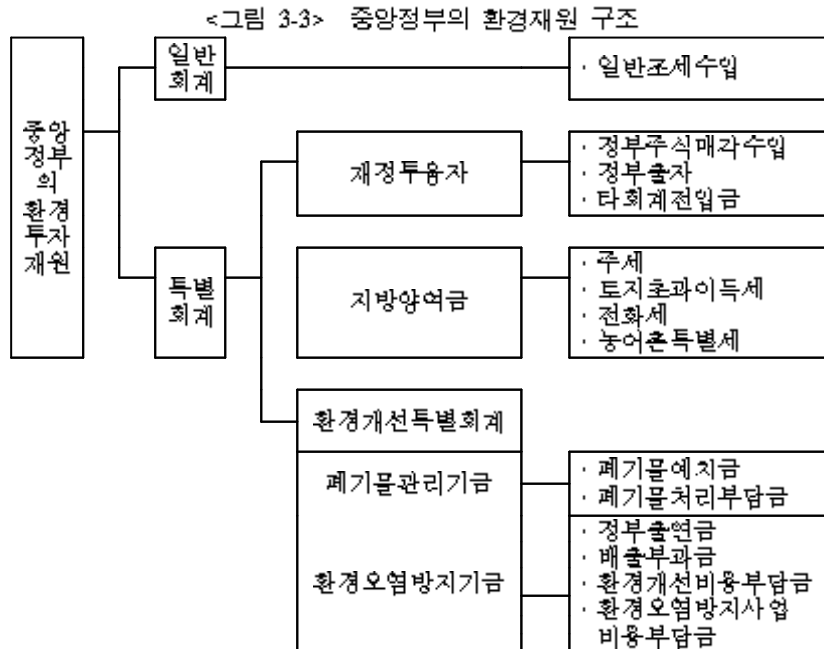
1. 環境投資財源의 定義 및 構造

환경투자재원이란 국가 및 지방자치단체가 국민 및 주민의 환경문제에 대한 욕구에 대응하고 나아가 공익적 차원에서 환경규제, 환경보전, 환경보호에 필요한 재원을 조달하고 지출하는 경제활동의 총칭이라 할 수 있다.³³⁾

이러한 환경투자재원은 광의와 협의로 구분하여 살펴볼 수 있다. 협의의 환경투자재원은 일반환경관리행정비, 환경오염규제와 방지지출, 폐기물관리행정비 등이 있으며, 광의의 환경투자재원에는 협의의 환경투자재원과 자연환경보전비, 인간환경조성비, 기타 환경보전행정비가 포함된다. 협의의 환경투자재원은 모든 부문을 포괄하지는 않지만 보다 정확하게 투자재원의 규모를 파악할 수 있으며, 광의의 환경투자재원은 모든 부문을 포함하고 있지만 정확하게 투자재원의 규모를 파악할 수 없다는 문제점이 있다. 본 연구에서는 협의의 환경투자재원을 중심으로 살펴보고자 한다.

33) 이장균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1996년. pp. 7.

중앙정부는 환경투자를 위하여 <그림 3-3>과 같은 재원구조를 가지고 있으며 지방자치단체는 <그림 3-4>와 같은 재원구조를 가지고 있다. 중앙정부는 환경재원을 일반회계와 특별회계를 통하여 조달하고 있으며, 특별회계에는 재정투융자, 지방양여금, 환경개선특별회계가 있으며, 환경개선특별회계는 1995년도부터 시작된 것으로 폐기물관리기금과 환경오염방지기금을 통합한 것이다.

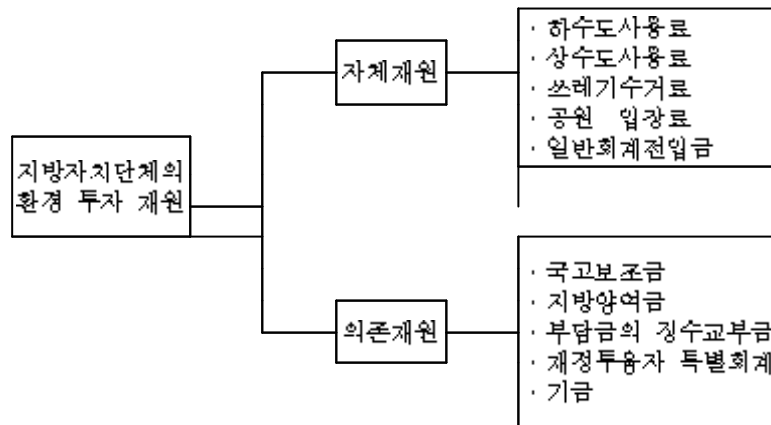


자료 : 이창균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1996년. pp.34.

지방자치단체는 환경재원을 자체재원과 의존재원에 의하여 조달하고 있다. 자체재원은 세외수입과 일반회계에서 조달되며, 의존재원은 국고보조금(환경관련보조사업), 지방양여금(교부금액의 170/1,000이 수질오염방지사업

비), 부담금의 징수교부금(징수금액의 10%), 재정투융자특별회계(환경기초시설지원) 등이다

<그림 3-4> 지방자치단체의 환경재원 구조



2. 環境投資財源의 規模

중앙정부와 지방자치단체의 환경투자재원의 규모를 살펴보면 <표 3-16>과 같다. 우리나라의 환경투자재원은 1995년 기준 약 9조원정도이다. 이중 중앙정부가 약 2조 5천억원을 지출하고 있으며, 지방자치단체가 약 6조 6천억원을 지출하고 있다. 1995년기준 중앙정부의 환경지출규모는 중앙정부 총지출의 2.8%를 차지하고 있으며, 지방자치단체는 지방자치단체 총지출의 14.2%를 차지하고 있다.

<표 3-16> 중앙정부와 지방자치단체의 환경지출규모
(단위 : 백만원)

구 분	1992	1993	1994	1995
중앙정부(A)	967,655	1,088,744	1,514,998	2,514,352
서 울	1,357,135	1,348,495	1,275,163	1,459,010
부 산	553,778	618,830	661,433	656,298
대 구	258,747	261,795	339,097	360,027
인 천	326,373	292,987	337,834	328,924
광 주	141,385	136,047	173,594	168,413
대 전	139,390	191,849	195,556	192,628
경 기	794,750	792,571	1,002,293	1,081,414
강 원	160,673	221,706	253,887	234,010
충 북	122,856	158,581	175,291	178,189
충 남	129,153	159,303	177,763	229,568
전 북	176,640	242,049	293,749	353,841
전 남	175,068	184,192	203,825	257,407
경 북	235,697	274,327	357,955	474,112
경 남	477,184	537,502	464,317	569,513
제 주	61,920	82,715	87,156	109,127
자치단체계(B)	5,110,749	5,502,949	5,998,913	6,652,481
총 계	6,078,404	6,591,693	7,513,911	9,166,833
A : B	15.9 : 84.1	16.5 : 83.5	20.2 : 79.8	27.4 : 72.6

주 : 중앙정부의 환경투자재원은 환경부출처, 건설교통부의 광역상수도 및 수자원개발을 위한 댐건설, 내무부의 수질오염방지사업에 소요되는 지방양여금, 산림청의 조림 및 육림사업, 통상산업부의 대기질개선을 위한 청정연료대체사업, 농림수산부의 농어촌용수개발, 오폐수처리시설, 축산공해방지시설을 포함한 액수이며, 지방자치단체의 투자재원은 환경관리, 환경지도, 공원관리, 녹지관리, 청소행정관리, 청소작업관리, 쓰레기처리시설, 공사관리, 위생처리, 산림관리, 조림관리, 도시개발관리, 하수처리, 수질오염방지양여금사업을 포함한 액수임.

자료 : 김홍균외, 「국내·외 환경지출 분류기준 및 규모에 대한 비교분석」, 한국환경기술개발원, 1995년, pp.18, pp.26~79의 각 표를 재정리한 것임.

중앙정부와 지방자치단체의 환경투자재원의 비율을 살펴보면 1992년 각각 159 : 841이었던 것이 1995년에는 27.4 : 72.6이 되었다. 이는 중앙정부의 환경투자재원이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 지방자치단체의 경우 그 증가속도가 상대적으로 느렸기 때문에 나타난 현상이다.

본격적인 지방자치제 실시 이후 환경부가 지방자치단체에 많은 환경관련 업무를 이관하고 있을 뿐만 아니라 환경행정의 최일선기관으로서 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있음에도 불구하고 환경투자재원의 규모 증가율이 중앙정부의 환경투자재원의 규모 증가율 보다 느리다는 것은 지방자치단체의 환경투자재원이 점차적으로 부족해지고 있다는 해석이 가능해진다. 환경투자재원의 분야별 지출내역을 살펴보면, 중앙정부의 경우 <표 3-17>, 지방자치단체의 경우 <표 3-18>과 같다.

<표 3-17> 중앙정부 환경 투자재원의 분야별 지출내역
(단위: 백만원, %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
수 관 리	수 절 (38.2)	400,220 (36.8)	639,172 (42.2)	938,551 (37.3)	1,212,882 (37.2)
	수 량 (42.6)	488,056 (44.8)	651,223 (43.0)	1,074,710 (42.7)	1,281,482 (39.3)
폐 기 물 관 리	32,698 (3.4)	34,585 (3.2)	42,464 (2.8)	156,272 (6.5)	172,442 (5.3)
대 기 보 호	18,704 (1.9)	18,383 (1.7)	17,673 (1.2)	123,897 (6.2)	219,802 (6.7)
자연 및 토양보호	103,926 (10.7)	112,844 (10.4)	125,131 (8.3)	153,385 (6.1)	181,526 (5.6)
기 술 및 기 타	28,135 (2.9)	34,657 (3.2)	39,336 (2.6)	67,537 (2.7)	90,956 (5.9)
합 계	967,655 (100.0)	1,088,744 (100.0)	1,514,998 (100.0)	2,514,352 (100.0)	3,259,090 (100.0)

자료 : 김홍균외, 「국내·외 환경지출 분류기준 및 규모에 대한 비교분석」, 1995년. pp.19. 노상환, 「환경예산과 정책목표」, 한국환경기술개발원, 1997년. pp.257.

<표 3-17>에 의하면 중앙정부의 환경지출은 주로 수관리에 집중되어 있으며, 특히 수량에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 최근 심각히 대두되고 있는 수질오염 및 수량확보의 어려움에 기인한 것이라 볼 수 있다. 폐기물 관리와 자연 및 토양보호에 대한 환경투자재원의 지출은 꾸준히 증가하여 1995년에는 각각 6.5%, 6.1%가 되었다. 대기부문의 환경지출은 1994년까지 환경지출대비 2%미만이었으나 1995년에는 청정연료사업의 지원확대로 전년 대비 10배이상의 증가율을 보여 환경부문에서 대기부문이 차지하는 비율은 6.2%가 되었다.

<표 3-18>은 지방자치단체의 분야별 환경지출내역이 나타나 있다. <표 3-18>에 의하면 지방자치단체는 환경투자재원의 70%이상을 수관리에 지출하고 있으며, 특히 수량부문에 집중투자하고 있음을 알 수 있다. 중앙정부와 마찬가지로 지방자치단체도 심각해지고 있는 수질관리에 집중적인 투자를 하고 있다. 지방자치단체는 수질관리를 위하여 댐건설 등과 같은 분야에 많은 투자를 하고 있는 것으로 보인다.

살펴본 바와 같이 지방자치단체의 환경투자재원은 명확한 재원조달의 원칙하에 이루어지는 것이 아니다. 따라서 지역실정에 맞는 장기적 투자 및 지출계획을 세우기 어렵다. 또한 열악한 지방재정하에서 환경관련투자를 하기는 더욱 어렵다. 따라서 지방자치단체는 환경오염을 개선하기 보다는 현상유지적 지출에 중당하고 있으며, 중앙정부의 이전재원에 의하여 투자적 지출을 하고 있는 실정이다.

환경오염을 해결하여야 한다는 과제를 충족시키기 위해서는 지방자치단체가 필요한 만큼의 환경투자재원을 확보할 수 있어야 한다. 투자재원의 확보방안으로는 여러 가지가 있을 수 있지만 본 연구에서는 지방환경세를 검토하고자 한다. 지방자치단체에 지방환경세를 신설함으로써 안정적이고 지

속적인 투자재원을 확보함으로써 인하여 중장기적인 환경정책을 수립하여 시행할 수 있을 것으로 보인다.

<표 3-18> 지방자치단체 환경투자재원의 분야별 지출내역(1995년)
(단위 : 백만원, %)

구분	폐기물 관 리	수관리		자연보호	기타	계
		수질	수량			
서울	310,487 (26.3)	378,063 (19.1)	668,312 (23.7)	102,148 (17.8)	2,723 (2.0)	1,459,010 (21.9)
부산	96,196 (8.1)	73,712 (3.7)	472,737 (16.8)	13,653 (2.3)	7,413 (5.6)	656,298 (9.8)
대구	40,267 (3.4)	128,516 (6.5)	170,917 (6.0)	20,327 (3.5)	1,594 (1.2)	360,027 (5.4)
인천	56,579 (4.8)	76,502 (3.8)	173,223 (6.1)	22,620 (3.9)	2,175 (1.6)	328,924 (4.9)
광주	54,964 (4.6)	43,279 (2.1)	64,924 (2.3)	5,246 (0.9)	810 (0.6)	168,413 (2.5)
대전	40,923 (3.4)	58,292 (2.9)	74,699 (2.6)	17,374 (3.0)	1,358 (1.0)	192,628 (2.8)
경기	238,386 (20.2)	343,035 (17.3)	326,751 (11.6)	113,022 (19.7)	60,220 (45.5)	1,081,414 (16.2)
강원	41,021 (3.4)	60,101 (3.0)	86,376 (3.0)	36,266 (6.3)	10,246 (7.7)	234,010 (3.5)
충북	26,648 (2.2)	72,537 (3.6)	44,866 (1.5)	32,339 (5.6)	1,799 (1.3)	178,189 (2.6)
충남	31,251 (2.6)	97,379 (4.9)	63,286 (2.2)	28,532 (4.9)	9,119 (6.9)	229,568 (3.4)
전북	56,508 (4.7)	96,310 (4.8)	168,352 (5.9)	30,813 (5.2)	1,858 (1.4)	353,841 (5.3)
전남	33,663 (2.8)	88,231 (4.4)	84,072 (2.9)	40,263 (7.0)	11,178 (8.4)	257,407 (3.8)
경북	62,021 (5.2)	212,110 (10.7)	140,666 (5.0)	52,530 (9.1)	6,785 (5.1)	474,112 (7.1)
경남	74,581 (6.3)	210,128 (10.6)	224,765 (7.9)	49,113 (8.5)	10,926 (8.2)	569,513 (8.5)
제주	13,978 (1.1)	35,812 (1.8)	47,864 (1.7)	7,600 (1.3)	3,873 (2.9)	109,127 (1.6)
계	1,177,473 (100.0) <17.6>	1,974,007 (100.0) <29.6>	2,811,810 (100.0) <42.2>	571,846 (100.0) <8.5>	132,077 (100.0) <1.9>	6,652,481 (100.0) <100.0>

주 : ()는 각 분야에서 지방자치단체가 차지하는 비중을 의미하며, < >는 총계에서 각 분야가 차지하는 비중을 의미함.

자료: 김홍균외, 「국내·외 환경지출 분류기준 및 규모에 대한 비교분석」, 한국환경기술개발원, 1995년. pp.26~79의 각 표를 재정리한 것임.

3. 環境投資財源의 需要展望

환경투자재원의 규모는 앞에서 살펴본 바와 같이 계속적으로 증가추세에 있다. 향후 공공부문과 민간부문의 환경투자계획을 보면 2005년까지 약 77조원이 소요될 것으로 전망된다(<표 3-19> 참조). 이중 공공부문에서 47조원, 그리고 민간부문에서 30조원 등이 필요할 것으로 보인다. 많은 환경투자재원이 필요한 이유는 우리나라의 경우 환경기초시설이 열악하기 때문에 향후 10년간 많은 환경투자가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 보이기 때문이다. <표 3-19>와 같은 규모의 투자재원은 현 재원조달수단을 가지고는 확보할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 보완방안의 강구가 필요하다. 이러한 보완방안으로서 이용할 수 있는 것이 새로운 제도의 도입이며, 새로운 제도중 환경세의 도입을 검토할 필요가 있다.

<표 3-19> 공공·민간부문의 분야별 환경투자계획
(단위 : 십 억원)

구 분	총 계	1996	1997~2001	2002~2005
총 계	77,402	7,368	39,094	30,940
자연생태계 등	1,475	7	684	784
대기	24,170	2,709	11,818	9,643
수질개선	41,603	4,101	21,097	16,405
폐기물	8,836	470	4,806	3,560
연구·기술개발 등	1,318	81	689	548

자료 : 환경부, 「환경비전 21」, 1996년, pp.142

第4節 環境規制手段 및 限界

1. 環境規制手段

가. 排出賦課金制度

배출부과금제도는 이론적 검토에서 살펴본 바와 같이 오염물질의 배출을 오염자가 스스로 억제하도록 유도하는 경제적 유인수단의 일종으로서 오염물질의 배출정도에 따라 부과금을 부과함으로써 오염물질배출이 야기시키는 외부비용을 배출업자가 부담하도록 하는 제도를 말한다.

그러나 이와같은 순수배출부과금제도는 시행상 어려움이 많기 때문에 다수의 국가에서 채택하고 있는 것은 소위 비용최소화배출부과금제도이다. 이 제도하에서는 환경기준을 외생적으로 결정하고 오염물질의 배출정도에 따라 부과금을 부과하여 오염자 스스로 배출량을 법적 기준에 맞추도록 유도함으로써 오염물질 배출로 인한 사회적 비용을 최소화하려는 정책수단이다.

우리나라 배출부과금제도에 대한 원론적 근거법령은 원인자부담원칙(polluter pays principle)에 입각한 환경정책기본법 제7조 ‘자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다’에서 찾아볼 수 있다. 그리고 이에 대한 직접적인 근거법령은 대기환경보전법, 오수·분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률에 각각 명시되어 있다.

근거법령에서 보듯이 우리나라의 배출부과금제도는 다른 나라와 마찬가지로 환경기준을 유지하기 위하여 필요한 환경개선비용의 최소화를 위한 원인자부담금제도로서의 성격을 기본으로 하고 있다.

그런데 현행 배출부과금제도는 이러한 경제적 속성뿐만 아니라 배출허용기준위반업체에 대한 벌과금의 성격을 띠고 있다.

즉, 수질배출부과금은 폐수의 배출규제와 관련하여 배출허용기준을 준수하기 위한 각종 행정규제수단과 함께 보조적인 수단으로 사용되고 있으며, 대기배출부과금 역시 사업장의 대기오염물질을 규제하기 위한 행정조치와 함께 시행되고 있다. 그러므로 우리나라의 배출부과금제도는 경제적 유인책의 성격과 행정규제측면을 동시에 가지고 있다고 말할 수 있다.

그러나 우리나라의 배출부과금제도는 환경오염현황에서 살펴본 바와 같이 환경오염현상이 심화되고 있다는 사실로 미루어 볼 때 그 본래의 기능을 제대로 수행하지 못한다고 볼 수 있다. 그 원인은 첫째, 배출부과금제도는 생산제조시설에서 발생하는 오염물질의 배출총량에 대한 정확한 측정과 엄격한 감시·감독을 요구하므로 관련장비 및 인력과 관련된 비용이 많이 소요된다. 요컨대 배출부과금제도의 근본적인 문제는 제도의 집행비용이 너무 크다는 것이다.

배출부과금제도는 적용하기 쉽지 않은 오염물질을 포함하여 너무나 많은 오염물질을 대상으로 산만하게 적용하다보면 그 어느 오염물질 하나에 대해서도 제대로 오염억제 효과를 달성하지 못할 우려가 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 <표 3-20>과 같이 대상범위를 너무 넓게 잡고 있다. 이 점은 배출부과금제도의 적용에 비교적 적합하다고 생각되는 소수의 오염물질만을 대상으로 적용하고 있는 선진국의 경우와 대조적이다.

둘째, 배출부과금제도는 오염의 최적방지기술을 설치한 경우 부과금을 면제해 주는 것으로 되어 있다. 오염의 최적방지기술이란 기술의 진보에 따라 변하는 바 개정된 배출부과금의 면제규정을 준수하기 위해서는 신기술이 발명되어 상품화될 경우 신기술과 종전기술과의 오염방지 정도에 대한 차이를 화폐화 시켜야 한다.

그러나 이를 위해서는 행정비용이 많이 들것으로 예상되며 더욱이 방지

정도의 차이를 정확히 화폐가치로 나타내는 것은 그리 용이한 일이 아닐 것이다. 기업의 측면에서 보면 기술의 진보가 빠를수록 이를 다시 설치하기 위한 새로운 비용이 들기 때문에 새로운 시설로 대체하는 것 또한 용이하지 않을 것으로 생각된다.

<표 3-20> 배출부과금 부과대상

분 야 별	오염물질	적용대상
대기분야	황산화물, 불소화합물, 먼지, 악취, 염화수소, 염소, 시안화수소, 암모니아, 황화수소, 이황화탄소	허가를 받은 배출시설과 무허가시설로서 지도단속결과 배출허용기준 초과에 의한 개선명령 등 행정처분을 받은 경우 또는 부득이 배출허용기준을 초과하여 조업할 것을 사업자 스스로가 비정상운영 신고하는 경우
수질분야	BOD 또는 COD, 부유물질, 카드뮴 및 그 화합물, 시안화합물, 유기인화합물, 납 및 그 화합물, 6가크롬화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, PCB, 동 및 그 화합물, 크롬 및 그 화합물, 페놀류, 테트라클로에틸렌, 트리클로로에틸렌	

나. 環境改善負擔金制度

1993년부터 시행된 환경개선부담금제도의 목적은 환경개선부담금법 제1조의³⁴⁾ 내용에서 알 수 있듯이 오염자부담원칙에 의거하여 오염자에게 오염물질 처리비용을 부담하도록하여 오염저감을 유도하고 환경개선을 위한 투자재원을 조달하는데 있다.

환경개선부담금제도는 합리적인 환경정책이 갖추어야 할 두가지 중요한 특성인 오염자부담원칙과 총량규제의 원칙을 구현하고 있다는 장점 뿐만 아

34) 이 법은 환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지함을 그 목적으로 한다.

니라 그동안 환경정책대상에서 제외되어 왔던 유통·소비부문의 오염행위에 대한 정책적인 대응이라는 특성을 가지고 있다.

우리나라에서 실시하고 있는 현행 환경개선부담금제도는 배출허용기준과 관계없이 정기적으로 부과되고 부담금수준도 오염량에 비례하여 결정되므로 배출부과금제도보다는 재원의 안정성이 높은 제도라고 평가할 수 있다.

그러나 현행 제도는 오염방지시설 및 오수정화시설의 설치·운영여부에 관계없이 업종별로 일률적인 부과요율을 적용하고 있어 오염방지시설을 설치할 인센티브가 없어서 실제 오염억제 효과가 미흡한 점이 있다(<표 3-21> 참조).

<표 3-21> 환경개선부담금 부과대상

구분	시 설 물	경 유 자동차
1	· 위탁시설 일반음식점 · 제2종 근린생활시설중 대중음식점	경유를 연료로 사용하는 자동차 관리법의 규정에 의하여 등록된 모든 자동차
2	· 제2종 근린생활시설중 실내 수영장 · 운동시설중 실내수영장 · 제2종 근린생활시설중 안마시술소 · 숙박시설중 일반숙박시설	
3	· 관람집회시설 중 공연장·집회장·관람장 · 전시시설중 전시장, 동·식물원 · 판매시설중 상점 · 제1종 근린생활시설중 슈퍼마켓·일용품 등의 소매점	
4	· 운수시설중 여객자동차 터미널 및 화물터미널·철도역사·공항시설·항만시설 및 종합여객시설 · 의료시설중 병원, 격리병원 · 제1종 근린생활시설중 의원·치과의원·한의원·점술원·점골원·조산소 · 교육연구시설중 교육원, 직업훈련소, 학원, 도서관	
5	· 위탁시설중 무도장·무도학원 및 노래연습장 · 위탁시설중 특수목욕장·투전기업소 및 카지노업소·유키장 기타 이와 유사한 것 · 제1종 근린생활시설중 일반목욕장 세탁소 · 관광휴게시설중 휴게소	

자료 : 환경개선비용부담법

또한 환경개선부담금의 부과대상이 시설물의 실제 사용자가 아니라 소유자이므로 호텔, 백화점 등 공공시설물과 같이 사용자가 소유자와 일치하지 않을 경우는 오염원인자와 부담주체가 달라 오염물질 배출억제효과가 약하다.

경유자동차의 경우에는 자동차 1대당 연간 총부담액이 4만원을 넘지 않을 정도로 법정단위당 부과금액이 너무 낮아서 자동차에 대한 환경개선부담금은 재원조달에는 도움이 되나 오염억제 효과는 그리 높지 않다.

다. 廢棄物 預置金·負擔金制度

폐기물예치금제도는 폐기물발생에 대한 책임을 오염원인자에게 예치금이라는 형태로 부과함과 동시에 발생된 폐기물을 적절히 처리하여 사회가 부담해야할 환경비용을 감소시켰을 경우에는 적용된 예치금을 반환하는 제도이다.

이 제도하에서는 상대가격의 변화를 통하여 생산자로 하여금 폐기물을 덜 발생시키기 위한 제반노력(재활용기술개발 등)을 유도하고 보다 효율적인 회수·처리를 위한 노력을 유도하며 소비주체로 하여금 보다 환경친화적인 제품을 구매하도록 유도한다는 점에서 배출부과금이나 제품부과금과 같은 경제적 유인수단의 하나로 볼 수 있다.

폐기물처리부담금제도의 목적은 특정 대기유해물질, 특정수질유해물질, 특정 유독물을 함유하고 있거나 재활용이 어려운 제품·재료 용기에 대하여 당해 폐기물의 처리에 소요되는 비용을 그 제조업자나 수입업자에게 부담시켜 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 방지하는데 있다.

이러한 제도들은 1992년 12월 8일에 제정·공표된 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률에 근거하고 있다(동법 제18조 및 제19조). 이 법률은 폐기물예치금제도의 개선 및 폐기물 부담금제도의 도입을 위한 법적 근거를 마련하였으며, 예치금 및 부담금대상품목으로 17종 35개 품목을 선정하여 1993년 7월 1일부터 동법 시행령을 시행하고 있다.

폐기물의 재활용을 제고하고 재활용이 어려운 품목에 대해서는 사용을 억제하기 위해 도입된 폐기물예치금·부담금제도는 재활용 및 오염억제 효과면에서 실용성이 의문시되고 있다. 그 주된 이유는 대상품목의 선정상의 문제뿐만 아니라 재활용산업의 미발달과 회수·처리체계 구축미비를 들 수 있다(<표 3-22> 참조).

<표 3-22> 폐기물예치금·부담금 부과대상

예치금부과대상	부담금부과대상
<ul style="list-style-type: none"> · 종이팩 · 유리병 · 폴리에틸렌테레프탈레이트병, 캔을 사용하는 음식료류 · 주류 및 의약품 · 수은전지와 산화은전지 · 타이어 · 윤활유 · 가전제품으로서 텔레비전, 세탁기 및 에어컨디셔너 	<ul style="list-style-type: none"> · 유리병 · 금속캔 또는 합성수지 용기를 사용하는 살충제, 부탄가스제품 및 유독물 제품 · 유리병 · 금속용기를 사용하는 화장품 · 복합재료용기를 사용하는 과자제품 · 리튬전지, 니켈 · 카드뮴전지, 망간전지 및 알카리 · 망간전지 · 부동액, 형광등, 껌, 1회용 기저귀, 합성수지

자료 : 김홍균, 「경제적 유인제도의 개선방안」, 한국환경기술개발원, 1995.12. pp.47-48

독일과 미국에서 시행하고 있는 예치금제도(deposit refund system)는 빈 병 또는 금속캔 등과 같이 소비후 즉시 폐기될 수 있는 특성을 가지며, 또한 수거하여 세척 또는 제련과정을 거쳐 신제품으로 다시 사용할 수 있는

물품을 대상으로 하고 있다

그러나 우리나라의 예치금대상품목 가운데 가전제품은 내구연한이 10년 내지 15년, 수리하여 중고품으로 사용할 경우 20년이상이 되기 때문에 한번 소비후 바로 폐기될 수 없는 내구소비재의 특성을 가진다. 또한 가전제품은 철·비철금속·플라스틱(ABS, PS, PU 등) 등 여러 가지 물질이 복합된 제품으로서 단일물질을 분해·분리하기 어려운 특성을 갖기 때문에 부품 수리 등으로 재사용의 가능성은 있으나 폐기물질을 재활용하기에는 현실적으로 어렵다.

또한 불특정다수로부터 수거 및 재활용(재사용 및 연료이용)이 용이하고 단기성으로 적정요율 산정이 가능한 품목이 선정되어야 하나 현행 대상품목은 이러한 선정원칙이 지켜지고 있지 않다.

다음으로 우리나라 폐기물 회수·처리 시스템 및 재활용산업의 미발달로 재활용상품에 대한 시장이 활성화되어 있지 못하다. 폐기물에 대한 회수·처리체계가 구축되어 있고 재활용기술 및 시장이 발달되어 있으면, 예치금 제도가 없더라도 기업은 자사의 이미지 제고를 위해 제품의 재활용에 힘쓸 것이다. 바꾸어 말하면 우리나라의 열악한 재활용기술 및 시장수준이 실제 수처리비용을 높이고 있는 하나의 장애요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 재활용 기술, 재활용시장 및 업체의 육성, 그리고 수거·처리시스템의 구축이 시급히 이루어져야 할 것이다.

2. 環境規制手段의 限界

현재 우리나라에서 실시되고 있는 환경규제수단들은 살펴본 바와 같이 개별적인 문제점을 가지고 있다. 그리고 전체적인 맥락에서 제기할 수 있는 문제점으로는 첫째, 환경개선부담금과 배출부과금제도의 관계에서 드러난다.

환경개선부담금제도는 배출부과금제도가 생산부문에 적용되는 것과 달리 소비·유통분야 시설물에 적용하고 있으나, 기본적으로 두 제도는 유사한 성격을 가지고 있어 유사한 성격의 제도가 각기 달리 적용됨으로써 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 둘째, 각 제도들은 특정 오염원을 대상으로 하고 있어 불특정오염원의 오염억제를 위한 규제수단이 없다는 문제점들을 가지고 있다. 이러한 문제점을 가지고 있는 환경규제수단중 그나마 본래의 취지에 적합하게 운영되고 있는 것은 배출부과금제도이며, 가장 부적절하게 사용되고 있는 것은 환경개선부담금제도이다(<표 3-23> 참조). 결국 이런 점들을 감안한다면 우리나라에서 현재 실시하고 있는 환경규제수단들은 개별적으로 개정하여 보완하여야 할 차원의 문제가 아니라 포괄적이며 종합적인 차원에서 검토해볼 필요가 있다.

<표 3-23> 우리나라 환경규제수단의 평가

구 분	연계성	정보비용	비 고
배 출 부 과 금	○	△	· 부분적인 종량제
환경개선부담금	×	△	· 하수도사용료 및 배출부과금과의 이중부담
폐기물 예치금	×	○	· 품목선정의 비적절성
폐기물 부담금	×	○	· 품목선정의 비적절성 · 합성수지부담금과 이중부담
수질개선부담금	△	○	· 폐공에 의한 오염문제 간과

주 : ○ : 좋음 △ : 보통 × : 나쁨

자료 : 손원익외, 「환경오염 저감을 위한 세제 및 관련제도 개선방안」,
한국조세연구원·한국환경기술개발원, 1996. 12, pp.121.

第4章 環境稅의 導入 및 稅源의 地方稅化 必要性

第1節 環境稅의 導入 必要性

1. 環境稅의 理論的 優越性

환경세는 환경문제를 해결하기 위한 매우 유용한 수단이다. 환경세의 이론적 우월성은 다른 경제적 유인제도와 비교함으로써 알 수 있다.³⁵⁾

먼저 환경세와 부담금을 비교하면 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원의 조달비용, 투자와의 연계가능성 측면에서 부담금제도 보다 환경세가 더 우월하다.

환경세를 보조금과 비교하면, 기업의 단기적 이익에서 차이가 드러난다. 보조금은 오염배출기업의 이윤을 증가시키나 환경세는 이윤을 감소시키기 때문에 환경세를 도입함으로써 기업에게 오염량을 계속적으로 줄이고자 하는 유인을 할 수 있다.

또한 환경세를 직접규제방식과 비교하면 직접규제방식에 비하여 정보비용측면에서 우월함으로 가진다. 그리고 직접규제에 의할 경우 정해진 기준 내에서만 오염을 억제하려고 하나 환경세의 경우는 시장메카니즘에 의하여 비용을 부담하게 하는 것이므로 최소비용화를 추구하는 기업으로서는 오염 억제노력을 하지 않을 수 없다. 또한 직접규제는 정부에 수입을 가져다 주지 않으나 환경세는 수입을 가져다 줌으로써 환경투자재원으로 활용할 수 있는 기회를 제공한다.

35) 이 부분에 대한 자세한 내용은 제2장 제3절 환경문제관련 정부개입의 유형을 참조할 것.

이러한 제반 측면들이 여타 경제적 유인제도에 비하여 환경세를 옹호하는 이론적 우월성이다.

2. 經濟的 環境汚染抑制 手段

환경세를 도입하여야 하는 큰 이유중에 하나는 경제성에 있다. 이러한 경제성의 이유 때문에 많은 경제학자들은 환경오염을 방지하기 위하여 조세를 부과할 것을 주장하는 것이다. 환경오염을 방지하기 위하여 조세를 부과하고자 하는 이유를 구체적으로 살펴보면 비용을 절약하면서, 즉 최소비용으로 오염발생량을 줄일 수 있기 때문이다. 사회적으로 비용을 가장 적게 들여 환경오염을 효과적으로 방지할 수 있는 방법은 조세부과와 같은 가격규제이지 배출허용기준과 같은 직접적인 양적규제가 아니라는 것이다.³⁶⁾ 이는 적절하다고 판단되는 오염수준을 최소의 비용으로 달성하기 위한 조건을 충족시킬 수 있는 것이 조세라는 가격기구를 통해서 가능하다는 의미이다. 달리 표현하면 환경세는 환경이라는 자원이 잘못 이용됨으로 인해 발생하는 사회적 손실 즉 경제적 비효율을 교정할 수 있다는데 그 의미가 있다.

3. 環境投資財源의 擴充方案

환경개선 및 환경오염방지사업의 적극적인 추진에는 막대한 재원이 요구된다. 그러나 기존의 배출부과금, 환경개선부담금 등의 부담금제도 등으로는 이러한 막대한 재원의 조달이 어렵다. 이러한 사실은 1997년 환경투자계획에 의할 경우 1조 3,071억원이 필요하나 실제 조달될 수 있는 재원은 8,891억원에 지나지 않아 4,180억원이 부족하다는 사실에 의해서도 알 수 있다.³⁷⁾

36) 유동순, 「환경경제학」, 서울 : 비봉출판사, 1992년. pp. 217.

37) 이장균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1996년. pp. 83.

즉 우리나라의 현행 재정구조로는 대량적으로 오염물질을 처리하는 광역쓰레기 매립지, 소각시설, 도시하수처리장 등 대규모환경기초시설 설치에 따른 투자비용 등을 감당할 수 없다. 따라서 획기적인 환경개선대책에 따른 재원조달방법을 강구할 필요가 있다. 이러한 재원조달방법중에 하나가 환경세의 도입이다. 환경세를 신설하여 징수되는 세수는 전액 환경투자에 활용할 수 있도록 목적세화할 필요성이 여기에 있다.

4. 既存制度의 整備와 單純化 必要性

현재 우리나라에서 실시하고 있는 경제적 유인제도인 각종 환경관련부담금제도들은 환경오염발생을 억제함과 동시에 환경개선에 필요한 투자재원의 조달을 목적으로 시행되었으나 당초의 취지와는 달리 환경오염이 점차적으로 심화되고 있을뿐만 아니라 환경개선에 필요한 투자재원의 확보에도 문제점이 드러나고 있다.

배출부과금제도는 배출허용기준 초과시에만 적용된다는 모순점이 있고, 유통·소비부문의 오염원인자에게 부담시키고 있는 환경개선부담금제도는 외국의 오염원인자부담제도와는 달리 오염원에 부과하는 것이 아닌 오염영향집단에게 부과하고 있으며, 이외에도 폐기물예치금, 처리부담금과 지방재원으로 조성되는 사업소세, 하수도사용료 등 여러 가지 다양한 원인자부담제도가 단편적으로 적용되고 있어 매우 복잡한 구조를 가지고 있다. 그리고 환경개선부담금은 지방재원인 사업소세, 하수도사용료와 중복과세되는 문제점도 있다.

이와같이 기존의 배출부과금, 환경개선부담금 등 경제적 환경정책수단들은 복잡성만 가중시키고 있을 뿐 원하는 효과를 얻을 수 없다. 따라서 환경오염문제의 심각성에 대한 경각심을 일깨우는 동시에 환경오염의 감소를 위

한 확실한 경제적 유인제공을 위해서는 새로운 제도를 도입하여 통합할 필요성이 있으며, 이때의 방안중에 하나가 환경세의 도입이다.

이론적으로도 현재 실시되고 있는 환경관련 경제적 유인제도 등은 조세적 성질을 강하게 가지고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

조세는 일반적으로 국가 또는 공공단체가 공익을 위한 사업의 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 또는 강제적으로 징수하는 것으로 정의되어 있는데 반해 부담금은 국가 또는 공공단체가 특정한 공공사업에 충당하기 위하여 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 과하는 금전지급 의무라고 할수 있다.³⁸⁾

그러므로 부담금은 특별한 혜택이 특정집단에 한정될 때, 이러한 편익을 보는 집단으로 하여금 이에 대한 비용을 강제적으로 부담시키는 것이라는 점에서 조세와 유사하지만, 부담금의 부과와 부담자의 편익이 서로 밀접한 연관성이 있다는 점에서 조세와는 차이가 있다.

다만 부담금은 국가 또는 공공단체 및 공공단체에 준하는 성질의 단체에만 적용될 수 있다는 점에서, 일반인은 그 권리자로 인정되지 않기 때문에 국가 또는 공공단체의 사업을 위하여 행하는 경우만으로 한정하는 것으로 되어 있으며, 지방세의 경우는 국세에 비해 융의과세적인 성격이 강하고, 세출의 편익범위가 일반적으로 지역적 범위를 기준으로 이루어진다는 점에서, 일부 부담금의 경우는 지방세로 부과징수하는 것이 필요한 것도 있다.

이와 같은 측면을 고려할 때 환경관련 부담금제도는 조세로서의 성격이 강하다.³⁹⁾

38) 박윤혼, 「행정법강의(하)」, 서울 : 국민서관, 1985, pp.462.

39) 이삼주·라휘문, "자치단체 재정확충을 위한 신세원 도입방안," 「'96정책연구」(지방세제분야), 한국지방행정연구원, 1997년, pp. 211.

5. 國民의 環境保全意識 高揚

환경문제는 추상적인 문제일뿐 구체적으로 국민들에게 느껴지는 재화가 아니다 또한 환경문제는 순수공공재적 성격을 가지고 있기 때문에 국민들은 이러한 편익을 수혜하고 있다는 사실을 느끼지 못한다. 예를들면 사고로 유독물질이 상수에 유입되어 심각한 피해가 발생할 때 까지 국민들은 정부의 일상적인 수질정화 공공서비스 편익을 느끼지 못할 뿐만 아니라 과소평가하는 경향이 있다 따라서 정부는 국민들에게 이러한 정보를 제공하여 국민들에게 인식시켜야 한다. 이러한 방안의 하나가 바로 환경세를 도입하여 환경보전의식을 고양하는 것이다.

다른 측면에서 살펴보면 환경오염이 발생하는 원인은 환경을 오염시키는 상품을 생산하고 소비하는 경제활동이 이루어지기 때문이다. 만일 국민들이 타 제품에 비하여 환경을 더 오염시키는 상품을 구매하지 않는다면 기업으로서는 그 제품을 더 이상 생산하지 않을 것이다 이러한 불구매운동은 국민들의 환경보전의식하에서 이루어질 수 있다. 환경세의 도입은 국민들이 일상생활속에서 이루어지는 구매행위 등의 경제활동이 직접적으로 환경오염과 연관된다는 인식배양으로 교육효과를 줄 수 있을 뿐만 아니라 국민들의 환경보전의식 유도로 국가경제를 환경보전형으로 유도할 수 있을 것이다.

6. 國際的 흐름에 對應

범지구적인 차원에서 환경문제에 대한 논의가 심각하게 이루어지고 있다. 대표적인 경우로는 1992년 6월 리우데자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의를 들 수 있다. 이 회의에서는 환경정책수립시 준거기준으로서 27개의 원칙을 제시하였다. 주요골자를 보면, 먼저 지속가능한 개발의 중요성을 천명하며, 각국의 효과적인 환경입법의무와 타국에 대한 환경오염피해의 책임을

지게하고, 오염자부담원칙을 적용할 것을 요구하며, 환경오염을 미연에 방지하기 위한 예방원칙을 제시하고, 환경에 미치는 영향을 사전에 조사하기 위한 환경영향평가의 실시를 촉구하는 것 등이다.

이와같이 환경의 보전을 위한 국제적인 움직임들이 일고 있으며 선진국들은 정책결정시 주요변수로서 환경문제를 고려하고 있다. 또한 환경오염을 규제하는 입법활동을 강화하여 민간기업들이 자발적인 환경투자를 유도하는 한편, 각종 국제환경협약의 체결에 적극적으로 대응하면서 자국의 환경보전과 경제적 이익을 동시에 추구하는 전략을 펴고 있다.⁴⁰⁾

최근들어 각 국가들은 환경기준과 규제가 느슨한 국가에서 수입된 제품들의 경우 엄격한 환경기준을 적용하고 있는 국가의 제품에 비하여 감추어진 보조금(hidden subsidy)을 지급하고 있는 것으로 간주하여 환경기준의 차이만큼 상계관세를 부과함으로써 자국 제품의 국제경쟁력을 확보하며, 또한 각 국가의 환경기준의 강화를 유도하여 지구환경보호에 기여하려는 움직임이 일고 있다⁴¹⁾ 즉 수입하는 제품의 제조공정을 분석하여 환경오염과 관련된 비용을 징수하지 않았으면 그 비용을 수입국이 대신 징수하려는 협정들이 구체화되고 있다⁴²⁾

특히 우리나라는 자원의 해외의존도가 높은 나라일 뿐만 아니라 지속적 경제성장을 수행하여야 할 중진공업국으로서 국제환경정치에 민감한 반응을 보이지 않을 수 없다. 지금까지 우리나라는 국제환경문제에 소홀해 왔던 만큼 세계 환경외교의 장에서 상당한 불이익을 받아왔다. 따라서 향후 보다

40) 박일호, 「환경제도입방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995년. pp. 44-45.

41) 환경부, 환경라운드 실무대책반, 「환경라운드 대응방안」, 1994년. pp. 14.

42) 김동건, 「지속가능한 도시와 환경조세정책」, 서울 YMCA, 환경보전과 시민운동, 1994년. pp. 598.

적극적이고 능동적으로 국제환경협약을 둘러싼 환경경제적인 측면의 대책을 세워야 할 것이다. 이와 같은 국제적인 움직임에 대응하지 못할 경우 우리나라는 국제무역상 많은 어려움을 겪을 것으로 보인다. 따라서 환경세를 도입할 필요가 있다.

第2節 稅源의 地方稅化 必要性

1. 環境問題와 地方稅原則

가. 普遍性

지방세의 원칙중 보편성의 원칙이란 지방세의 세목은 그 세원이 가능한 각 지방자치단체에 고루 분포되어 있어야 하고 특정지역에 편재되어서는 안된다는 것이다.⁴³⁾ 세원이 편재되어 있는 경우 세원이 풍부한 지방자치단체에서는 충분한 세수를 거둘 수 있으므로 행정수준을 유지할 수 있으나 세원이 빈약한 지방자치단체에서는 필요한 세수를 확보할 수 없으므로 행정수준을 낮은 선에서 유지할 수밖에 없다는 것이다.

환경문제와 관련하여 세원화할 수 있는 것은 여러 가지가 있을 수 있지만 대표적인 것은 오염유발물질 또는 오염원이다. 이러한 것들은 오염현황에서 살펴본 바와 같이 정도의 차이는 있을 지언정 모든 지방자치단체에 분포되어 있다.

보편성원칙을 충실하게 지키기 위해서는 지방자치단체간 세원의 편재가 가급적 적어야 하나 오늘날과 같이 지방자치단체간 경제력의 불균형이 있는 한 지방자치단체간 격차는 불가피한 것으로 보여진다. 따라서 동일한 양의

43) 이상희, 「지방재정론」, 서울 : 계명사, 1982년. pp. 164.

세원이 모든 지방자치단체에 분포되어 있기는 불가능하다.

이러한 맥락에서 본다면 환경오염을 유발시키는 물질 및 오염원이 모든 지방자치단체에 분포되어 있으므로 보편성원칙을 충족시킨다고 볼 수 있다.

나. 安定性

지방세원칙중 안정성의 원칙이란 지방자치단체의 재정을 안정적으로 유지하게 할 수 있는 조세, 즉 경제적 호황기와 불황기에 따라 세수의 규모에 차이가 있어서는 안된다는 원칙을 말한다.

환경문제와 관련하여 살펴보면, 우리나라의 경제성장은 계속될 것으로 전망되며 이로 인한 국민들의 소득수준 역시 계속 증가될 것이므로 이에 따른 환경오염 역시 쉽게 감소되지는 않을 것이다. 따라서 환경세를 신설할 경우 그 세수는 안정적으로 확보될 것으로 보인다. 물론 경제적인 호황기와 불황기에 따라 전혀 영향을 받지 않는다고는 볼 수 없으나 장기적인 관점에서 본다면 그 세수규모는 안정적이라고 볼 수 있다. 단기적인 관점에서 세수규모에 영향을 미칠 수 있으나 이는 환경오염물질을 배출하는 양이 줄어드는 것을 의미하게 되므로 투자하여야 하는 재원이 줄어들게 될 것이므로 확보할 수 있는 환경투자재원은 안정적이라고 볼 수 있다.

다. 定着性

정착성의 원칙이란 과세객체가 가급적 당해 지방자치단체의 관할구역내에 법률적 또는 기술적으로 정착화 또는 국지화함으로써 지역적인 이동이 적은 것이 적합하다는 것을 말한다⁴⁴⁾

이러한 정착성의 문제는 환경세를 국세로 할 것인가 또는 각 지방자치단

44) 이상희, 「지방재정론」, 서울 : 계명사, 1982년. pp. 169-170.

체가 자율적으로 부과하는 지방세로 할 것인가를 판단하는 기준으로서 매우 중요한 문제이다.

환경문제와 정착성의 원칙을 연계하기 위해서는 먼저 환경오염의 특성을 파악할 필요가 있다. 환경오염은 전국에 걸쳐 획일적으로 발생하는 현상이라고 생각하기 쉽다. 그러나 많은 종류의 환경오염은 국지적 현상이다. 대기오염이 문제가 된다고 하지만 정말로 심각한 대기오염은 소수의 특정지역, 특히 대도시 지역에 한정되어 있다. 수질오염도 마찬가지이다. 자연의 자정능력이라든가 인구밀도 등이 지역에 따라 시간에 따라 달라지기 때문에 동일한 종류, 동일한 양의 오염물질을 환경에 방출하였을 때의 환경오염피해는 지역에 따라 또 시간에 따라 달라진다. 이러한 사실들은 오염물질이 지역고착성과 연계되어 있다는 것을 의미한다.

라. 受益性

조세의 원칙에는 이익에 응해서 과세하는 응익적 과세와 조세를 부담할 능력의 여부를 기준으로 과세하는 응능적 과세의 두가지 종류가 있다. 이중 지방세는 응익적 원칙에 근거할 필요가 있다. 그 이유는 지방자치단체의 행정에는 권력적인 행정외에 서비스적인 행정분야가 많고 이러한 서비스행정면에서 주민은 어떤 형태로든 이익을 받고 있는 경우가 많기 때문이다. 즉 지방자치단체가 수행하는 행정의 편익을 수혜함으로써 지방산업이 발달하고 주민의 소득이 배양되는 것이다.

환경문제의 경우 외부불경제효과를 창출하는 대표적인 경우이다. 즉 환경문제는 사적 비용이 사회적인 비용보다 작은 경우를 의미하는 외부불경제(external diseconomies)효과를 발생시키는 대표적인 경우인 것이다. 이러한 외부불경제의 경우 사적비용이 사회적인 비용보다 작기 때문에 사회적으로

바람직한 수준 이상으로 과다하게 생산활동이 이루어진다. 이러한 생산활동은 사회적으로 불이익을 초래한다.

이는 오염인자의 입장에서는 외부에 불이익을 초래하면서 자신의 이득을 극대화하는 현상을 발생시킨다. 즉 지방자치단체의 경우 환경문제를 해결하기 위하여 많은 투자를 하게 된다. 이로 인한 혜택을 오염인자가 받게 되는 것이다. 따라서 환경문제는 응익성의 원칙을 충족시킨다고 볼 수 있다.

2. 環境問題의 地方分散管理 必要性

우리나라의 경우 환경업무체제는 살펴본 바와 같이 중앙집권적 체계로 운영되고 있으며 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확히 구분되어 있지 않고 지방자치단체가 독립적으로 환경관련행정을 개발하여 수행하지 못하도록 되어 있다. 그러나 환경문제는 지방분산관리하여야 할 필요성이 있다. 그 이유는 각 자치단체에 거주하는 사업장 및 개인에 대한 환경오염 정보의 수집이 용이할 뿐만 아니라 각 지역에 맞는 환경정책을 수립 및 집행하는데 유리하다는 데에서 찾을 수 있다. 즉 현대의 환경오염은 다양한 오염원에 의하여 오염되고 있을 뿐만 아니라 각 지역에 분산되어 있어 직접규제방식을 사용하기 곤란하며, 환경세를 신설하여 부과한다 하더라도 그 많은 정보를 중앙정부에서 집중적으로 관리하기에는 한계가 있을 것으로 보이므로 지방분산관리하여야 할 필요성이 있다.⁴⁵⁾

또한 국제적으로도 이미 『지구환경문제에 관한 어떠한 전략도 지방자치

45) 예를들면 수질환경개선부담금의 경우 산정기준이 용수사용량×단위당 부과금액×오염유발계수×지역계수이다. 이때 오염유발계수는 개별시설물의 실측치가 아니고 업종별 평균조사에 의한 평균치를 이용하고 있다. 이는 국가가 모든 업종을 개별적으로 조사하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 그러나 지방자치단체에서 이러한 역할을 수행한다면 그리 무리한 일은 아닐 것으로 보인다. 따라서 환경문제는 지방분산 관리할 필요가 있다.

단체의 행동에 관한 과제없이 성공할 수 없다」는 지침아래 지방환경전략을 위한 국제협의회(The International Council for Local Environmental Initiatives, 이하 ICLEI)를 구성한 바 있다.⁴⁶⁾ ICLEI의 활동으로 1992년 6월 브라질의 라우데자네이로에서 개최된 『유엔환경개발회의』에서 채택된 『리우 선언』에는 자치단체별로 환경을 배려한 개발을 위한 행동계획을 1995년까지 작성토록 하는 『아젠다 21』(Agenda 21)이 포함되어 있다.

「지방아젠다 21」의 국가별 기본목표 및 행동지침을 비교하면 <표 4-1>과 같다. 각 국가의 「지방아젠다 21」은 살펴본 바와 같이 해당국가가 처해 있는 상황을 반영하고 있다. 대표적인 예로서 일본을 살펴보면, 일본은 지구환경문제에 커다란 비중을 두고 있으며, 특히 지구온난화와 관련된 문제에 「지방아젠다 21」의 내용을 담고 있다. 반면 뉴질랜드는 지속가능한 도시를 위한 비전 등을 제시하고 있다.

이러한 국제적인 흐름에 능동적으로 대처하기 위해서는 지방분권적 환경행정추진체제로 전환하고 지방자치단체도 인식의 전환으로 환경행정을 보다 체계적으로 추진하여야 할 필요성이 있다.

46) 노용희, “국제환경문제에 대응하는 지방행정의 자세,” 『지방행정』, 대한지방행정공제회, 1993.3. pp.16.

<표 4-1> 지방아젠다 21의 국가간 기본목표 및 행동지침 비교

국가	지역	기본목표	행동지침
일본	가나카와현	환경친화적인 생활양식의 정착	· 가정과 사무실에서의 에너지 보존 · 쓰레기의 감량 · 자원보충과 쓰레기 재활용 · 운전시 환경을 고려할 것 · 물의 절약과 재활용 · 환경교육과 활동의 촉진
		환경친화적 도시의 형성	· 도시의 녹색화 · 환경친화적인 도시기반시설의 확충 · 도로교통체계의 발전 · 주택과 사무실 · 미 사용에너지의 사용
		환경과 공존할 수 있는 사회체계의 창조	· 쓰레기 처리통계 · 자원의 효율적 활용 · 환경관리체계 · 환경산업의 촉진 · 염화불화탄소의 통제를 촉진
		환경문제에 대한 국제적 협조	· 환경보전을 위한 국제적 협조 · 삼림자원의 보호 · 환경보전기술의 이전 · 해외기업활동에 있어서 환경에 대한 심각한 고려
	가와사키시	대책의 종합성	
		과학적 예측	
		생태계에 대한 고려	
		지구환경보전에 대한 고려	
		시민의 참여와 협조	

<표 4-1> 지방아젠다 21의 국가간 기본목표 및 행동지침 비교(계속)

국가	지역	기본목표	행동지침
일본	히로시마	지구에서 친화적인 생활 태도의 형성	<ul style="list-style-type: none"> · 환경에 대한 인식과 교육을 강화 · 일상생활에서 에너지 절약의 강화 · 교통체계의 최대한 이용 · 폐기물의 감소와 재활용 · 환경적으로 건전한 물건의 사용 · 환경을 보존하기 위한 실천적 활동의 강화
		환경친화적인 경제와 사회체계의 건설	<ul style="list-style-type: none"> · 환경친화적인 산업형태를 이루도록 노력 · 에너지사용의 효율화와 새로운 에너지의 개발 · 건물에서의 에너지 보전의 촉진 · 교통과 물리적 배분체계의 속도를 높임 · 재순환사회를 만들기 위한 모든 노력을 기울임 · 오존층보호와 산성비대책
		자연과 공존하는 지역 사회의 개발	<ul style="list-style-type: none"> · 녹지공간의 창조 및 보존 · 수질환경의 보존 · 야생동식물의 보존 · 모든 생명체에 친화적인 지역사회의 개발
		환경에 있어서 국제협력의 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보존을 위한 노력의 지원 · 삼림자원의 보존을 위한 공동노력 수행

<표 4-1> 지방아젠다 21의 국가간 기본목표 및 행동지침 비교(계속)

국가	지역	기본목표	행동지침
스페인	바르셀로나시	도시에너지절감 및 환경친화적 자원의 사용을 위한 기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지사용 효율화 · 재활용에너지 개발 · 지하수개발 및 관개용수감소 · 폐기물감량, 재활용, 생산적 순환체계로의 환원 · 유기농산물의 재배
		개인승용차의 사용감소	<ul style="list-style-type: none"> · 도보의 확대 · 자전거이용의 확대 · 공공교통수단의 확대, 이용강화 · 개인승용차 사용의 억제
		시 환경기준의 집행과 이행의 강제	<ul style="list-style-type: none"> · 대기질의 개선, 공공용수의 공급, 소음의 감소 · 연안수자원오염에 대한 모니터링, 오염연안에 대한 처리 · 환경기준을 고려하는 개발 및 도시행사의 촉진 · 자료관리체계와 정보체계의 확대, 도시환경에 영향을 미치는 규제체계의 개선
		시 자연환경 및 공원 보존	<ul style="list-style-type: none"> · 도시녹지의 보존과 창조, 도시토착 동식물보존 · 도시동물에 대한 조사와 유지프로그램
		시민의 쾌적한 환경과 건강의 증진	<ul style="list-style-type: none"> · 보행자, 자전거이용자, 운전자들의 공동된 안전을 위한 조치 · 시 모든 지역에 건강기준의 도입과 작업장에서의 환경기준 개선
		삶의 질 개선에 있어서 시민참여를 보장하기 위한 시민환경교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 아동과 청년들에 대한 시민, 환경교육, 문화교육의 강화 · 시민의 참여강화와 자원봉사체계의 확립

<표 4-1> 지방아젠다 21의 국가간 기본목표 및 행동지침 비교(계속)

국가	지역	기본목표	행동지침
스페인	바르셀로나시	도시간 국제적 협조와 의지강화	· 개도국과의 국제협조프로그램 · 초국가적 유럽환경지침실험노력과 지침작성에 대한 참여
뉴질랜드	웰링턴시	지속가능한 도시를 위한 비전제시	· 환경에 대한 인간의 영향을 관리 · 자연환경가치의 우선적 고려 · 인간육구의 충족 · 미래와 현재세대의 존중
		환경선언작성	· 의사결정과 집행에 있어서 환경윤리의 발전 · 자원의 효율적 이용 · 오염의 감소 · 생태적 통합성의 유지
		생태계의 관점에 입각한 지속가능한 도시형성의 모형정립	
		주민참여를 위한 시장적속의 상설위원회 설립	

자료 : 이동근외, 「지방의제 21 작성지침」, 한국환경기술개발원, 1995년, pp. 55-56.

3. 環境問題에 대한 地方自治團體의 役割增大

1990년대 들어와서 환경문제에 대한 관심이 점차 증대되고 투자도 꾸준히 늘고 있지만 그동안 훼손된 환경을 복구하고 오염도를 개선하기에는 아직 초보적 단계라고 볼 수 있다.

이러한 환경오염문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 1994년 내무부는

『지방자치단체 예산편성지침』을 통하여 환경보호를 10대역점사업의 하나로 채택하였다.⁴⁷⁾ 특히 『국민이 안심하고 마실수 있는 맑은 물 공급을 위한 수질보전, 『급증하는 폐기물의 위생처리와 유해폐기물의 적정관리, 『대도시 및 공단지역 대기오염요인의 근원적 저감대책』 등 구체적인 재정투자분야까지 적시하고 있음은 점차 지방자치단체의 투자확대가 유도되고 있음을 알 수 있다.

또한 본격적인 지방화시대의 도래로 인하여 환경부는 1996년 9월 현재 환경관련 10개 개별법률에 따른 환경업무 163건을 광역자치단체 또는 기초자치단체로 위임하고 10개의 사무를 민간위탁하고 있다. 환경개선비용부담법에 따른 환경개선부담금부과·징수 등의 4개 업무가 자치단체로 지방위임되었을 뿐만 아니라 유해화학물질관리법 관련(예를들어 유독물 영업관련 과징금 부과징수, 과태료 부과징수 등) 14건, 대기환경보전법 관련(대기오염경보발령, 배출시설설치·변경 허가, 신고, 사업장 이전명령, 배출부과금 부과 징수 등) 29건, 수질환경보전법 관련(배출시설·방지시설의 운영에 관한 조치명령, 배출부과금 납부명령, 보고명령 및 검사, 오염물질 배출량의 조정 등) 37건, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률관련(오수정화시설 설계·시공승인, 분뇨처리시설 설치(변경) 승인, 정화조 제조업 변경 등록 등) 21건, 수도법관련(수도정비기본계획의 수립에 관한 의견제시, 상수원보호구역(변경)지정, 일반수도사업자의 수도공사 준공검사 등) 7건, 먹는물 관리법 관련(수원개발(변경)허가, 먹는 샘물 제조업(변경)허가, 수질개선부담금과 가산금의 부과·징수, 먹는물 관련 사업장 폐쇄를 위한 조치 등) 24건, 하수도법 관련(공공하수도 설치인가, 공공하수도 설치공사의 중지 등 조치와 시설개선 명령 등) 2건, 폐기물관리법 관련(폐기물처리시설의 설치 승인 및 신고

47) 내무부, 『94지방자치단체 예산편성지침』, 1994년, pp.39.

(변경 포함), 권리의무 승계신고, 사후관리신고, 토지이용제한, 토지용도·용도제한기간 등의 결정 및 통보 등) 23건, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률관련(포장폐기물의 발생억제를 위한 조치명령 및 청문, 과태료의 부과·징수) 2건 및 환경관리공단과 환경보전협회, 영업자단체 등에 환경기술지원업무, 기술진단업무 및 소요경비 지원업무, 환경표지사용인증, 유독물관리자의 교육, 환경관리인 교육, 교육품질관리인 교육 등 10건의 사무를 민간에 위탁한바 있다.

이와 같이 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 지방자치단체의 역할이 계속적으로 증대되고 있으며 향후 더욱더 증가될 전망이다.

이러한 상황하에서 현재의 환경오염문제는 점진적으로 환경행정을 강화하고 투자를 증대해 나가며 시민의식을 높여나가는 단계를 차례대로 밟아 정상체도에 올려놓기에는 시기적으로 너무 급박하다고 보여진다. 따라서 지금부터라도 중앙집권적 환경행정 추진체제를 탈피하여 분권화된 가운데 지방자치단체내의 환경은 지방자치단체가 책임성있게 개선해 나갈 수 있도록 정책을 전환할 필요가 있다.⁴⁸⁾

그 이유는 첫째 지방자치단체는 환경에 가장 근접해 있는 행정단위이고 그 지역의 문제를 가장 잘 파악할 수 있는 위치에 있으므로 주민생활과 직결된 각종 오염제거 기능을 수행할 수 있기 때문이다(예를 들면, 쓰레기 문제).

둘째, 지방자치적 시점에서 지방자치를 파악할 때 그 지역의 생활 및 환경여건을 보다 나은 수준으로 개선함을 목적으로 하는 지역개발이야말로 지방자치의 본질적 기능영역의 하나라고 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 이러한 주장은 주민

48) 정세욱, 『지방행정학』, 서울 : 법문사, 1992년, pp.616.

49) 정세욱, "지방자치제 실시에 따른 지역개발행정체제," 『한국행정학보』, 1989년 제23권 2호, pp.441.

만족도의 중요성과 환경여건의 개선을 강조하는점 등 지역개발이 단순한 양적 성장이 아닌 질적 개선을 목표로 삼아야 함을 인식해 주고 있다. 이러한 역할을 수행하기 위해서는 환경문제에 대한 지방자치단체의 역할이 중대되어야 한다.

4. 地方自治團體의 環境投資財源 및 自律性 確保

환경오염문제는 발생지에서 그 문제를 해결하여야 하며, 여기에서 그 문제를 해결하지 못할 경우 사후에 문제를 해결하여야 하는데 이때에는 막대한 투자재원이 필요할 뿐만 아니라 그 해결 자체가 어려울 수 있다. 따라서 환경오염문제는 사전에 예방하는 방식을 통하여 해결하여야 한다.⁵⁰⁾ 또한 환경문제는 지역의 생활구조와 밀접한 관련을 맺고 있으므로 지방공공부문의 집합적 대응(collective action)이 필요한 분야이며, 이를 위해서는 지방자치단체에 적절한 재정규모가 확보되어 있어야 한다. 그러나 지방자치단체의 현재 재정구조는 중앙정부의 보조금, 양여금 등 이전재원에 의존하는 정도가 매우 높다. 이는 지방자치단체가 자율적으로 독자적인 판단에 의하여 지역특성에 맞는 환경오염억제정책을 펼쳐나가는 데 장애요인이 된다.

따라서 환경문제는 사전에 예방되는 것이 가장 중요하며, 또한 그 지역의 사정을 가장 잘 파악하고 있는 해당 지방자치단체가 해결하는 것이 타당하다. 그러나 환경오염문제를 모두 사전에 예방하기에는 한계가 있다. 따라서 사후에 처리하여야 하는 경우도 있다. 사후의 처리에는 막대한 투자재원이 필요하므로 일정한 투자재원이 확보되어 있어야 한다. 그러나 현재의 지방자치단체 환경재원조달구조로는 이러한 환경재원을 확보하기에는 한계가 있

50) 기존의 환경관련부담금제도들은 사전적 예방에 중점을 두고 있기 보다는 사후적 해결을 위한 환경투자재원의 확보에 있다고 보여진다.

을 뿐만 아니라 지역 특성에 맞는 환경정책을 자율적으로 추진할 수도 없다.

현재 지방자치단체의 환경관련투자재원중 지방자치단체가 자주재원으로 조달하는 것은 일반세입, 상하수도 쓰레기수거료, 중앙정부의 이전재원으로 는 국고보조금, 지방양여금, 배출부과금과 환경개선부담금 총징수액의 10% 를 보조하는 징수교부금 등이다. 이중 징수교부금은 환경개선에만 사용하 여야 한다는 제약이 없어 실제로는 환경투자재원에 편입되고 있지 못하는 실 정이다⁵¹⁾ 결국 지방자치단체는 투자재원의 한계로 인하여 심화되고 있는 환경문제를 해결하기는 어렵다. 따라서 지방자치단체의 환경투자재원 확보 방안이 강구되어야 할 것이며, 이러한 방안의 하나가 환경세의 도입이다. 지방환경세를 도입함으로써 이러한 문제는 어느 정도 해결될 수 있을 것으로 보인다.

5. 地方稅務公務員의 徵收意慾 鼓吹

환경관련 재원중 지방자치단체가 징수하여 국고에 귀속시키는 재원이 있다. 대표적인 것이 환경개선부담금이다. 지방자치단체는 환경개선부담금을 징수하여 국고에 귀속시키고 그 징수액중 10%를 징수교부금형식으로 교부 받아 지방자치단체의 세입으로 활용한다. 그러나 지방자치단체는 환경개선 부담금의 10%만을 교부받음으로 인하여 이를 징수하여야 한다는 의욕이 높지 못하다.

그러나 지방환경세를 신설하여 모든 징수액을 지방자치단체의 세입으로 활용할 수 있을 경우 지방세무공무원의 징수의욕이 높아질 것으로 보인다.

51) 정희성, 「지방자치시대의 환경정책」, 한국환경기술개발원, 1994(a)년, pp. 157.

6. 地方自治團體의 中·長期的 環境政策 樹立基盤造成

1990년대 초반까지만 해도 환경문제는 지방자치단체의 차원에서 뿐만 아니라 국가 전체적인 차원에서도 현안과제가 되지 않았다. 이러한 현상 때문에 지방자치단체는 환경오염억제를 위하여 많은 투자를 하지는 못해왔다. 그동안 지방자치단체의 환경투자는 갑자기 발생하는 환경오염문제, 예를 들면 낙동강오염 등과 같은 수질오염문제가 발생할 경우 이에 대한 대응방안의 하나로 환경기초시설에 대한 투자를 하여왔다. 그러나 너무 급하게 환경투자가 이루어졌기 때문에 지방자치단체의 입장에서는 장기적이고 종합적인 환경문제해결방안을 수립하고 집행할 사전준비기간이 부족하였다.

본격적인 지방자치제의 실시와 해당 지역내 환경문제는 해당 지방자치단체가 해결하여야 한다는 주장이 일고 있다.⁵²⁾ 이러한 주장에 대응하기 위해서는 지방자치단체가 종합적이고 장기적인 환경투자계획 및 지원조달계획을 수립하여 집행할 수 있어야 한다. 또한 지방자치단체의 환경관련 인력을 늘려가야 할 뿐만 아니라 환경 관련 공무원의 전문성을 높여 나가야 할 것이다. 이러한 제반문제들을 해결하기 위해서는 환경오염억제를 위한 종합적이고 장기적인 계획을 수립하고 집행할 수 있는 기반이 조성되어야 하며, 이를 위해서는 일정한 소요재원의 기반이 조성되어야 할 것이다. 이러한 방안의 하나가 지방환경세의 신설이다.

52) 이규용, "1997년 환경예산의 주요내용과 중장기 운영방안," 「환경예산과 정책목표」, 한국환경기술개발원, 1997년. pp. 171-173.

第5章 地方環境稅의 導入方案

第1節 地方環境稅 導入의 基本原則

본 연구는 환경문제를 해결하기 위한 방안으로서 환경세를 도입하고자 하는 연구목적은 가지고 있으며, 특히 환경세를 지방세원화하려는 목적을 가지고 있다. 이러한 연구목적은 충족시키기 위해서는 구체적이고 종합적인 검토가 필요하다. 단편적이고 근시안적인 대안은 역효과와 부작용이 클 것으로 예상되기 때문이다.

본 연구의 목적을 충족시키기 위하여 다음과 같은 몇가지의 원칙하에서 연구를 수행하였다.

첫째, 먼저 본 연구에서 도입하고자 하는 환경세는 대부분의 기존 연구결과에서 알 수 있듯이 국세로 하는 방안이 있을 수 있고, 본 연구에서 처럼 지방세로서 신설할 수 있는 방안이 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 지방환경세를 도입하는 목적을 가지고 연구를 진행하는 것이므로 국세로서 환경세를 도입하는 문제는 다루지 않았다.

둘째, 새로운 제도인 환경세를 신설하여 전면적으로 시행하기에는 어려움이 따를 것으로 보이기 때문에 본 연구에서는 점차적인 시행방안으로서 먼저 대기오염을 유발할 뿐만 아니라 모든 환경오염의 원인이 되고 있는 유류에 도입하는 방안만을 검토하고자 한다.⁵³⁾

53) 연료별 대기오염물질 배출량을 보면 1995년을 기준으로 할 때 유류가 71.6%, 유연탄이 20.8%, 무연탄이 6.7%, 가스가 0.9%로 나타난다. 또한 폐기물에 의한 오염의 경우에도 연료를 사용하여 상품을 만들며, 이 상품이 용도폐기되는 것이므로 본질적인 환경오염원은 유류에 있다고 볼 수 있다. 따라서 유류에 대한 소비를 억제함으로써 일정부분의 환경오염을 억제할 수 있을 것으로 보인다.

지방환경세의 과세대상으로 휘발유, 경유, 등유, 중유만을 선정한 이유는 다음과 같은 절차에 입각하여 설명할 수 있다. 먼저 환경오염은 대기, 수질, 폐기물로 구분하여 살펴볼 수 있는 바, 본 연구에서 대기부문에 관한 오염만을 대상으로 한 이유가 무엇인지를 설명하고, 둘째, 대기오염을 유발시키는 오염물질은 휘발유, 경유, 등유, 중유외에 석탄, 전력, 천연가스, 알루미늄, 시멘트 등이 있음에도 불구하고 이 4가지의 오염원만을 과세대상으로 하는 이유를 설명함으로써 휘발유, 경유, 등유, 중유만을 대상으로 하여야 하는 당위성을 제시할 수 있을 것이다.

먼저 대기부문만을 지방환경세의 대상으로 한 이유를 살펴보면, 첫째, 지구온난화, 열대림 감소, 산성비, 오존층 파괴 등이 국제적으로 주요한 환경문제로 제기되고 있으며, 이러한 문제는 대기부문에서 나타나는 현상이기 때문이다. 둘째, 국제적으로 대기부문의 환경문제가 심각해지고 있음에도 불구하고 우리나라의 경우 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 경우에도 1995년을 기준으로 할 때 환경투자재원 대비 대기부문투자비용은 각각 6%와 2%를 넘지 않고 있다. 이는 국제적인 조류에 대응하지 못하는 조치로서 향후 국제적인 문제가 야기될 수 있기 때문이다. 셋째, 우리나라 환경부에서 발간한 「환경비전 21」에 의할 경우 향후 10여년간 대기부문에 투자할 재원의 규모는 환경관련 총투자재원의 30%로서 1995년에 비하여 매우 커진 규모이다. 이러한 규모의 투자재원을 대기부문에 투자하는 이유는 대기부문의 오염현상이 심각할 뿐만 아니라 국제적인 대응을 위하여 사전에 준비하고자 하는 것이다. 이러한 논의를 토대로하여 본 연구에서는 수질오염과 폐기물에 의한 오염보다 먼저 대기부문만을 대상으로 하고자 한다. 물론 점차적으로 수질오염과 폐기물에 의한 오염 역시 지방환경세의 과세대상으로 하여야 할 것이다.

대기부문의 오염을 유발하는 물질은 휘발유, 경유, 등유, 중유외에도 석탄, 전력, 천연가스, 알루미늄, 시멘트 등이 있으나 본 연구에서 유류에만 부과하고자 하는 이유는 대기부문의 오염원인을 살펴볼 때 유류가 전체 대기오염의 약72%를 발생시키고 있기 때문이다. 또한 여타의 오염원에 비하여 안정성, 보편성, 징수의 편의성과 같은 지방세원칙을 충족시킬 수 있기 때문이다.⁵⁴⁾

따라서 본 연구에서는 대기부문, 수질부문, 폐기물부문중 대기부문의 오염원에 지방환경세를 부과하고자 하며, 대기부문을 오염시키는 여러 오염원중 휘발유, 경유, 등유, 중유에 우선적으로 지방환경세를 부과하고자 하는 것이다.⁵⁵⁾

셋째, 이 장에서 중점적으로 다루고 있는 것은 지방환경세의 도입방안으로서 과세요건을 위주로 하고 있다. 따라서 먼저 지방환경세를 도입할 경우의 과세요건에 대한 검토를 하여야 한다. 신세목으로서 지방환경세를 도입하는 것은 과세유형, 과세주체, 과세대상, 과세표준 및 세율(적정세율의 도출), 세율과의 연계 등에 따라 달라질수 있다. 따라서 과세요건에 대한 각각의 검토를 하고자 한다(<표 5-1> 참조). 단 환경세를 지방세로 하고자 하는 연구는 처음 시도되는 것이므로 과세요건의 유형을 중심으로 살펴보고자 한다.

과세요건으로서 본 연구에서 검토하고자 하는 것을 구체적으로 살펴보면,
 1) 과세유형은 직접환경세, 간접환경세, 그리고 기타의 유형중 어떤 유형을

54) 이 부분에 대해서는 과세대상에 대한 대안의 평가 및 선택부분에서 상세히 다루겠다.

55) 휘발유, 경유, 등유, 중유와 같은 유류에만 지방환경세를 부과하고자 하는 이유는 살펴본 바와 같으며, 향후 여타의 부문과 과세대상을 확대한다고 할 때 본 연구에서 선정된 대기부문과 유류라는 과세대상은 지방환경세의 확대를 위한 사전준비작업일 수 있다.

취하는 것이 지방환경세의 도입시 가장 적정한가를 검토할 것이며, ii) 과세주체는 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 기타, 특히 지방자치단체의 세목으로 할 경우 광역자치단체의 세목으로 할 것인지 아니면 기초자치단체의 세목으로 할 것인지를 검토할 것이다. iii) 과세대상은 오염유발물질의 전체를 대상으로 할 것인지, 아니면 과세가 용이한 일부분을 대상으로하여 지방환경세를 도입한 후 점차적으로 확대할 것인지를 검토할 것이다. iv) 과세표준은 종가세의 유형과 종량세의 유형중 어떤 유형을 취할 것인지, 세율은 비례세율과 금액세율중 어떤 유형을 취할 것이며, v) 세율과의 연계측면에서 보통세와 목적세중 어떤 유형을 택할 것인지를 검토하고자 한다.

<표 5-1> 지방환경세의 도입시 검토사항

구 분	검 토 사 항
과 세 유 형	직접환경세, 간접환경세, 기타
과 세 주 체	중앙정부, 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체), 혼합(중앙정부와 지방자치단체로 양분)
과 세 대 상	오염유발물질의 전부, 오염유발물질의 일부(유류 등)
과 세 표 준	오염물질 배출량(연료사용량), 과세표준의 유형(종가세, 종량세)
세 율	비율세율(비례세율, 차등세율), 금액세율(단순정액세율, 계급정액세율), 구체적인 세율체계
세 율과 연계	보통세, 목적세

넷째, 이러한 과세요건하에서 지방환경세를 도입할 경우 세수확충효과가 어느정도인지를 분석하며, 추계한 세수의 규모를 환경투자수요전망 및 지방세의 개별세목들과 비교하고자 한다.

마지막으로 본 연구에서 제안한 대안들이 시행되는데 있어서 장애요인으로 작용할 수 있는 국제경쟁력과의 관계, 기존 조세체계와의 양립성여부(국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지조항의 위배여부), 현재 시행되고 있는 환경관련 부담금제도와와의 조화방안, 행정비용, 조세저항 등에 대한 검토를 통하여 보다 실행가능한 대안을 도출하고자 한다.

第2節 地方環境稅의 導入方案

1. 課稅類型

가. 과세유형의 종류 및 선택시 고려사항

과세의 유형에는 직접환경세와 간접환경세가 있다. 직접환경세는 과세대상이 해당오염원과 밀접히 연관되어 있으며, 오염원과 오염원들의 배출량을 파악하기가 용이한 특정오염원에 부과하는 것이며, 간접환경세는 오염원의 정확한 파악이 곤란하거나 오염원을 파악하고자 할 경우 정보비용이 많이 소요되는 불특정오염원에 부과하는 것이다. 이러한 직접환경세와 간접환경세의 특성을 행정비용과 연관효과의 측면에서 비교하면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 조세의 유형별 특성

구 분	직접환경세	간접환경세
행정비용	높 음	낮 음
연관효과	높 음	낮 음

자료 : 나성린, "환경세도입가능성과 경제적 효과," 「환경세의 도입 및 개선방안」, 한국환경기술개발연구원, 한국공공경제학회 정책토의 자료집, 1995년.

행정비용은 새로운 조세의 고안 및 시행에 드는 행정적 비용을 의미하며, 현존하는 행정 및 통제조직을 이용할 수 있는 가능성이 높을수록 행정비용은 낮아진다. 연관효과란 새로운 조세의 도입과 과세기반과의 관련성이 얼마나 긴밀하게 관련되어 있는가를 의미한다.⁵⁶⁾ 그러나 양자간에는 상충관계가 존재한다. 즉 배출량과 직접적으로 관련된 직접환경세는 과세대상과 간접적으로 연계되어 있는 간접환경세보다 높은 행정비용이 소요될 것이다. 왜냐하면 행정비용의 측면에서 볼 때 새로운 조세체계가 기존의 행정 및 규제체계에 통합되는 범위가 넓을수록 행정비용이 적게 소요되기 때문이다.

조세의 유형을 선택하는데 있어서 고려하여야 하는 요소는 조세의 유형별 특성에서 살펴본 외에 정보의 수준, 효율적 시장의 존재여부, 정책의 우선목표, 효율적 감시 및 집행능력의 여부, 세율의 복잡성여부⁵⁷⁾ 등이다.⁵⁸⁾

정보의 수준은 조세의 부과를 위하여 필요한 정보의 양 및 노력을 의미하는 것으로 직접환경세의 경우 간접환경세에 비하여 많은 양의 정보 및 노력이 필요하다. 즉 과세대상에 직접부과하는 것이므로 과세대상에 대한 정밀한 조사 및 분석이 필요한 반면, 간접환경세는 상품에 부과되므로 필요한 정보의 양 및 노력이 직접환경세보다 작아도 무방하다는데 근거하고 있다. 효율적 시장의 존재여부는 상품의 유통시장이 효율적으로 잘 운영되고 있는가를 의미하는 것으로서 직접환경세의 경우 과세대상에 직접부과하는 것이므로 시장의 존재여부가 과세유형을 선정하는데 있어서 문제가 되지 않지만

56) 나성린, "환경세도입가능성과 경제적 효과," 「환경세의 도입 및 개선방안」, 한국환경기술개발연구원, 한국공공경제학회 정책토의자료집, 1995년, pp. 6.

57) 나성린, "환경세도입가능성과 경제적 효과," 「환경세의 도입 및 개선방안」, 한국환경기술개발연구원, 한국공공경제학회 정책토의자료집, 1995년, pp. 7.

58) 그의 해당국가의 경제발전 정도, 현행 조세체계와의 양립성, 국제협약에의 순응성 등을 제시하고 있다.

간접환경세는 상품에 부과되는 것이므로 효율적인 시장이 존재하여야 조세 수입을 올릴 수 있다는데 근거하고 있다. 정책의 우선목표는 조세를 부과하는 목적이 무엇인가에 따라 조세유형이 결정될 수 있다는 의미이다. 즉 본 연구와 관련하여 환경세의 도입목적이 오염규제에 있는 것인지 아니면 환경 투자재원의 확보에 있는것인지에 따라 직접환경세와 간접환경세의 과세유형이 결정된다는 것이다. 효율적 감시능력 및 집행능력이 과세유형을 결정한다는 의미는 행정부가 조세를 부과하고 집행할 수 있는 능력이 어느 정도인가에 따라 직접환경세와 간접환경세의 유형이 결정될 수 있다는 것이다. 직접환경세는 과세대상에 직접부과하는 것이므로 이를 조사, 감시 및 분석하여야 할 뿐만 아니라 이를 집행할 수 있는 능력이 있어야 하나 간접환경세는 상품에 부과하는 것이므로 행정부의 감시능력 및 집행능력이 부족하여도 무방할 것으로 보인다는데 근거하는 것이다. 또한 세율의 복잡성 역시 과세유형을 고려하는 기준이 될 수 있는데, 직접환경세의 경우 과세대상이 다양할 수 있기 때문에 세율의 계산이 복잡해지나 간접환경세는 단순해질 수 있다. 이를 요약하면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 과세유형의 선택시 고려사항

구 분	직접환경세	간접환경세
필요한 정보의 수준	높 음	낮 음
효율적 시장의 존재	필요없음	필요함
정책의 우선 목표	오염억제	조세수입
효율적 감시/집행능력	필요함	필요없음
세율의 계산 방법	복잡함	단순함

자료 : 나성린, "환경세도입가능성과 경제적 효과," 「환경세의 도입 및 개선방안」, 한국환경기술개발연구원, 한국공공경제학회 정책토의 자료집, 1995년.

나. 대안의 제시

환경세를 어떠한 과세유형으로 도입하느냐의 논의는 다음과 같은 세가지의 대안이 가능하다.

첫째, 직접환경세로서 환경세를 도입하는 방안을 제시할 수 있다. 직접환경세로서 환경세를 도입한다는 것은 오염배출의 측정된 양에 따라 오염원에 직접 부과되는 세로서 외부의 불경제를 교정하기 위해 제시된 피구의 조세에 가장 근접하는 조세유형을 말한다.

둘째, 간접환경세로서 환경세를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 오염행위와 관련된 중간투입물이나 다른 행위에 간접적으로 환경세를 부과하고자 하는 것이다. 즉 환경오염을 일으키는 상품이나 서비스에 부과되는 일종의 제품부과금이다. 이는 흔히 오염의 배출을 측정하거나 감시하는 것을 필요로 하는 직접환경세의 도입이 감독상의 문제와 그에 따른 높은 행정비용으로 인해 어려우므로 그 대안으로 고려하는 것이다.

셋째, 이 두가지 대안외에 고려할 수 있는 것으로는 i) 환경세를 신설하고 그 재원은 현행 부가가치세의 세율을 인상하여 그 인상분으로 하는 방안, ii) 1982년에 신설된 교육세와 마찬가지로 특정인에게 부과·징수하는 방안⁵⁹⁾ iii) 지방양여금제도를 개선하여 환경관련 몫을 인상토록 하는 방안 등이 있을 수 있다.

59) 오염행위와 관련없이 단순히 환경보호에 관련된 지출을 위한 재원을 조달하기 위해 부과되는 과세유형을 의미한다. 이러한 과세유형은 오염배출을 경감시키는 인센티브를 제공하기 위한 수단으로서 보다는 특정한 환경을 보호하기 위하여 공공지출의 재원을 조달하기 위한 수단으로 사용하고자 할 경우에 사용되는 방식을 말한다. 1982년에 신설된 교육세의 경우 국세의 목적세로서 과세대상을 교육수혜자 전반이 아니라 술·담배 등을 이용하는 특정 집단에 한정시키고 있음이 특징이다. 환경재원도 교육세와 마찬가지로 이러한 과세유형으로 확보할 수 있을 것이다.

다. 대안의 평가 및 선택

이러한 세가지 형태의 과세유형중에서 어떤 것을 선택하는 것이 합당한가의 문제는 각 제도의 장단점을 그 나라의 현실에 비추어 비교하여 선택하여야 한다.

먼저 셋째안중 현행 부가가치세에 부가시키는 방안은 조세행정상 용이하고 광범위한 품목을 대상으로 하므로 폭 넓은 세원을 마련한다는 점 뿐만 아니라 환경오염과 연계가 가능하다는 장점이 있는 반면에 환경오염과 무관한 일반대중의 부담이 늘어난다는 의미에서 조세저항이 발생할 가능성이 상존한다. 교육세와 동일한 방식으로 부과징수하는 방안은 환경오염과 관련없는 일반대중이 환경개선투자재원을 마련한다는 점에서 조세저항이 야기될 가능성이 높고 조세행정상 징수비용이 많아질 염려가 있다. 그리고 현행 양역금제도중 환경관련 몫을 인상하여 환경재원으로 사용하는 안은 인상폭에 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 이 안들에 대해서는 본 연구에서 고려하지 않기로 하겠다.

본 연구에서는 직접환경세와 간접환경세 형태의 과세유형을 살펴본 바와 같은 과세유형별 특징과 과세유형의 선택시 고려사항과 연계하여 살펴보고자 한다.

먼저 지방환경세를 직접환경세로 도입하면, 과세기반과 조세가 밀접하게 연관되어 있다는 장점 뿐만 아니라 효율적 시장의 존재여부에 관계없이 조세를 부과할 수 있는 반면, 행정비용이 높아진다는 단점 뿐만 아니라 필요한 정보의 양 및 그 정보를 수집하기 위한 노력이 많아야 하며, 이 법을 시행하기 위해서는 효율적 감시 및 집행능력이 있어야 한다. 또한 다양한 과세대상에 대한 세율을 계산하여야 하므로 매우 복잡한 과세유형이다. 따라

서 직접환경세형태로 지방환경세를 도입하고자 할 경우에는 강력하게 환경오염을 경감시킨다는 정책목표가 있어야 한다.

반면 지방환경세를 간접환경세로 도입하면 행정비용이 직접환경세유형보다 작을 뿐만 아니라 필요한 정보 양 및 그 정보를 수집하기 위한 노력이 직접환경세보다 적어도 되며, 효율적 감시 및 집행능력이 직접환경세에 비하여 그리 요구되지 않으며, 세율의 계산방법 역시 단순하다는 장점을 가질 수 있는 반면, 과세기반과 조세와의 연관효과가 직접환경세에 비하여 높지 않으며, 반드시 효율적 시장이 존재하여야 한다는 단점을 가진다. 따라서 간접환경세형태로 지방환경세를 도입하고자 할 경우에는 환경오염을 경감시키고자 하는 의도를 포함하고는 있지만 그리 크지 않고 환경오염억제를 위한 투자재원을 확보하는데 더 강한 정책목표가 있다고 볼 수 있다. 즉 자발적인 환경오염억제를 유도하기 보다는 정부가 개입하여 환경오염문제를 해결하고자 하는 의도가 크다고 볼 수 있다.

우리나라의 환경오염실태는 살펴본 바와 같이 매우 심각하다. 이러한 환경오염은 오염유발업체의 자발적인 억제노력과 정부의 적극적인 정책의지가 없이는 불가능할 것으로 보인다. 따라서 정책목표는 환경오염억제에 두어져야 할 것이며, 실제로도 우리나라 환경정책의 목표는 환경오염억제에 있는 것이지 환경오염의 투자재원확보에 있지는 않다. 따라서 본 연구에서는 직접환경세형태로 지방환경세를 도입하는 방안을 대안으로 제시하고자 한다.

2. 課稅主體

가. 과세주체의 의미

과세주체란 조세를 부과할 수 있는 권한을 법적으로 보유하고 있는 것이 누구인가를 말한다. 과세주체는 과세권을 법적요건에 따라 행사할 수 있으

며, 징세권 및 세수보유권을 가질 수 있기 때문에⁶⁰⁾ 결정시 많은 주의를 요한다.

과세주체를 결정할 수 있는 기준은 여러 가지가 존재할 수 있으나, 대표적인 것으로는 조세의 원칙, 관련업무의 수행주체, 과세대상의 특성 등을 들 수 있다. 조세의 원칙이란 조세로서 갖추어야 할 원칙을 말한다. 이러한 조세의 원칙에는 국세의 원칙과 지방세원칙의 두가지가 존재하고 있으며, 그 경계가 불명확하기는 하나 과세주체를 결정할 시 하나의 준거점으로 사용 할 수 있을 것으로 보인다. 관련업무의 수행주체란 해당 업무를 어디에서 수행하는가에 따라 과세주체가 결정될 수 있다는 것이며, 과세대상의 특성이란 과세대상이 범국가적인 성격을 가지고 있는 것이냐 아니면 지역적인 성격을 가지고 있는냐에 따라 과세주체가 달라질 수 있다는 것이다. 즉 정부지출로 인한 수혜범위가 전국적인 것이냐, 지역적인 것이냐에 따라 과세주체가 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 구분에 의할 경우 중앙정부의 기능은 기술개발, 정책수립, 환경외교, 지역간 분쟁, 갈 등의 조정, 지역간 균형개발을 위한 지원 등이며, 지방자치단체의 기능은 구체적인 환경서비스의 생산 및 공급과 규제 및 감시 등이다⁶¹⁾ 이러한 구분은 지역공공재이냐 전국공공재이냐의 구분과 그 맥을 같이 한다. 결국 본 연구의 과세주체결정기준은 조세원칙, 관련업무의 수행주체, 과세대상의 특성이라는 세가지 기준이다. 특히 지방세로서 할 경우 광역자치단체의 세목으로 할 것인지, 아니면 기초자치단체의 세목으로 할 것인지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 이를 결정할 수 있는 기준으로는 징수의 용이성, 지역의 고착성, 세원분포의 보편성, 지역개발의 흡수성 등이 있을 수 있으나 지방재원 특히 지방세와 관련

60) 이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년, pp. 21.

61) 박태원, "우리나라 환경예산정책의 현황과 과제," 「환경예산과 정책목표」, 한국환경기술개발원, 1997년, pp. 96.

하여 가장 중요한 문제중에 하나가 재정불균형이라는 점을 감안하여 세원의 보편성을 기준으로 하겠다. 즉 세원이 지역간에 균형적으로 분포되어 있으면, 기초자치단체의 세목으로서 하고 불균형적으로 분포되어 있으면, 광역자치단체의 세목으로서 한다는 것이다.

나. 대안의 제시

환경세의 과세주체는 크게 세가지로 구분하여 제시할 수 있다.

첫째는 지방세로만 하는 방안이다. 즉 환경세를 도입하되 지방세로서 도입하지는 안이다.

둘째는 국세로만 하는 방안이다. 즉 환경세를 도입하되 국세로서 도입하지는 안이다. 이 안에는 국세로서 하되, 이 세목을 양역금대상세목에 편성하여 100% 지방세로 하는 방안 등이 포함될 수 있다.

셋째는 국세와 지방세로 양분하는 방안이다. 즉 과세대상의 성질에 따라 국세로서 부과하는 것이 바람직한 것의 경우는 국세로서 징수하고, 지방세적 성격을 가지고 있는 과세대상의 경우는 지방세로 하여, 국가와 지방자치단체에 모두 환경세를 신설하자는 주장이다.

다. 대안의 평가 및 선택

환경세의 과세주체를 결정하기 위하여 환경세와 조세원칙과의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 환경세와 조세원칙과의 관계는 제4장 제2절 1. 환경문제와 지방세원칙에서 살펴본 바와 같이 보편성, 안정성, 정확성, 응징성의 원칙을 충족시키고 있다.

또한 관련업무의 수행주체를 통하여 과세주체를 결정하고자 할 경우 제4장 제2절 2. 환경문제의 지방분산관리, 3. 환경문제에 대한 지방자치단체의

역할중대 등에서 살펴본 바와 같이 지방세로서 하여야 한다. 이러한 환경문제의 지방분산관리의 필요성은 환경관리업무를 중앙집중방식으로 할 것이나 지방분산방식으로 할 것이냐에 대한 논의와 연계된다.

환경관리업무에 대한 이러한 논쟁은 중앙정부차원에서 일률적으로 관리하느냐 또는 지방자치단체차원에서 지역의 조건 및 실정에 맞게 관리하느냐의 문제로서 오랫동안 논쟁거리가 되어 왔다. 대표적인 논쟁으로 들 수 있는 것은 Cumberland⁶²⁾와 Oates & Schwab(1988a, 1988b)⁶³⁾의 논쟁을 들 수 있다. Cumberland는 중앙집중방식을 옹호하는 경제학자로서 그 주장의 근거는 다음과 같다. 즉 지역의 조건 및 실정에 맞게 관리하는 지역적 차별 전략은 새로운 기업의 투자를 유인하기 위해 경쟁하는 지방자치단체들로 하여금 환경보호를 간과하도록 하는 것을 용인할 수도 있기 때문에 중앙정부에서 일률적으로 관리하는 것이 더 효과적이라는 것이다. 반면 Oates & Schwab와 같은 경제학자들은 지방분산관리를 옹호하고 있으며, 그 주장의 근거는 이러한 우려가 근거가 없다고 보며 그 예로서 미국의 예를 들고 있다. 미국의 청정대기법은 중앙집중관리를 하고 있고 청정수질법은 지방분산관리를 하고 있는데, 청정대기법의 경우에도 지방의 특수성을 감안하여 똑 같은 대기환경수준에 대해서도 그 목표에 도달하기 위한 시간 스케줄에 차이를 주고 있다.

이러한 논쟁에 대한 절대적인 기준 및 원칙은 분명하지 않으나 지금까지

62) Cumberland, John H. "Efficiency and Equity in Interregional Environmental Management," *Review of Regional Studies*, 1981, No.2.

63) Oates, Wallace, E. and Schwab, R. M. "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?," *Journal of Public Economics*, 1988a

Oates, Wallace, E. and Schwab, R. M. *The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management* University of Maryland, Department of Economic Working Paper, 1988b.

의 논의를 토대로 하면 다음과 같은 원칙이 가능할 것으로 보인다. 첫째, 지방적인 차원의 문제가 아닌 것 즉 산성비, 오존층파괴, 온실효과 등과 같은 환경오염문제는 중앙정부차원에서 관리하는 것이 합당할 것으로 보인다. 둘째, 지방적인 차원에서 해결하는 것이 바람직한 환경오염문제는 지방자치단체의 차원에서 지역의 조건 및 실정에 맞게 관리하는 것이 필요하다. 특히 지역적인 성격을 가진 환경오염문제로는 대기오염과 수질오염을 들 수 있는데, 이러한 오염은 배출되는 지점과 그 지점으로부터의 일정한 공간속에서 특히 심화되는 경향을 보이고 있기 때문이다. 이러한 환경오염문제는 중앙정부차원에서 일률적으로 관리하기 보다는 지방정부차원에서 관리하는 것이 더 효율적일 수 있다. 특히 특정한 오염물질경감의 한계비용과 한계편익은 그 지방의 산업구조의 특성 및 주민들의 선호에 따라 상당히 다를 수 있기에 배출허용기준이나 환경기준, 그리고 환경세의 적정수준도 다를 수밖에 없는 것이다.⁶⁴⁾ 예를 들면 공단지역의 환경규제가 농촌지역의 환경기준이 같을 수는 없는 것이다.

이러한 사실을 토대로 할 때 환경세의 과세주체는 지방자치단체가 되는 것이 합당할 것으로 보인다.

다음은 지방세로 할 경우 광역자치단체의 세목으로 할 것인가, 아니면 기초자치단체의 세목으로 할 것인지를 결정하여야 한다. 세원의 보편성을 기준으로 할 때 오염원은 각 자치단체에 분산되어 있기는 하나 대도시 지역에 특히 집중되는 현상이 있으므로 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또한 환경문제는 기초자치단체에서 해결하기에는 그 범위가 넓으므로 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다.

64) 나성린, "환경세도입가능성과 경제적 효과," 「환경세의 도입 및 개선방안」, 한국환경기술개발연구원, 한국공공경제학회 정책토의자료집, 1995년, pp. 26-27.

따라서 본 연구에서는 환경세의 과세주체를 지방자치단체로 하며, 특히 광역자치단체로 하는 방안을 대안으로 제시하고자 한다.

3. 課稅對象

가. 과세대상의 의미

과세대상이란 조세가 부과되는 대상으로서 물건, 행위 또는 사실을 가리킨다.⁶⁵⁾

환경세의 과세대상으로는 많은 오염원들이 고려될 수 있다. 이를 예시하면 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 환경세 과세대상의 예

과세형태	환경매체	과세대상품목
직접세	대기 오염	등유·중유·휘발유·경유·석탄·전력·천연가스등, 알루미늄, 시멘트등
	수질 오염	운환유, 합성수지, 부동액등
	폐기물발생	석탄재, 폐유리, 폐건축자재 등
간접세	대기 오염	냉장고 등
	수질 오염	합성세제, 샴푸, 린스, 식용유, 치약, 필프, 합성섬유, 살충제, 기타 화학제품 등
	폐기물발생	자동차타이어·일회용면도기·카메라·종이컵 등의 일회용제품, 금속캔, 유리병, PET병, 가전제품, 가구류, 전지류, 피혁, 포장재 등

이러한 많은 과세대상중에서 본 연구는 직접환경세 형태의 지방환경세를 도입하는 것이므로 위에서 제시한 간접환경세 형태의 과세대상품목은 논의에서 제외하고자 한다. 따라서 직접환경세형태로 부과할 수 있는 과세대상

65) 이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년. pp. 22.

품목중에서 지방세적 성질을 가지고 있는 것만을 대상으로 지방환경세의 과세대상을 선정하여야 한다. 많은 과세대상중에서 지방세적 성질을 가지고 있는 과세대상을 선정한다는 것은 매우 어려운 문제이다.

본 연구에서는 지방세적 성질을 가지고 있는 과세대상을 선정하기 위한 기준으로서 지방세원칙에의 부합여부를 사용하고자 한다. 이는 지방세가 되기 위해서는 몇가지의 지방세원칙을 충족시켜야 한다는 당위론적 사실에 근거해 있다. 특히 본 연구에서는 많은 지방세의 원칙중 특히 안정성, 보편성, 징수의 편의성 등의 기준을 사용하겠다.

또한 지방환경세의 도입목적이 환경오염을 감소시키려는데 있으므로 도입된 지방환경세는 통제하고자 하는 환경피해와 밀접하게 연계되어 있어야 한다. 즉 과세베이스와 환경피해간의 연계관계가 강해야 한다는 것이다. 만일 그 관계가 약하다면 지방환경세는 의도한 효과를 얻지 못할 뿐만 아니라 오히려 생산 및 소비에서 불필요한 왜곡만 초래할 수 있다. 따라서 과세대상 품목과 의도하는 환경개선효과사이에는 밀접한 연계관계가 있어야 한다. 그리고 마지막으로 세수의 확보적 측면에서 검토하고자 한다. 이러한 기준에 입각하여 다음에 제시되는 대안을 평가하고자 한다.

나. 대안의 제시

지방환경세의 과세대상은 환경오염유발물질이라고 할 수 있다. 그러나 오염유발물질의 범위를 어디까지로 한정하느냐에 따라 많은 부분이 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 범위를 한정하여야 한다. 본 연구는 지방세로서 환경세를 도입하는 것이므로 지방세로서 할 수 있는 오염원을 제시하고자 한다.

환경오염은 대기오염, 수질오염, 폐기물에 의한 오염 등 크게 세가지로

구분할 수 있다. 살펴본 바와 같이 대기오염을 유발하는 물질로는 등유, 중유, 무연휘발유, 석탄, 전력, 천연가스, 알루미늄, 시멘트 등이다. 수질오염을 유발하는 물질은 윤활유, 합성수지, 비누, 식용유, 치약, 펄프, 섬유, 피혁, 부동액 등이다. 그리고 폐기물관련물질은 석탄재, 폐유리, 폐건축자재 등이다.

이러한 오염원중에서 지방환경세의 과세대상에 대한 대안은 다음과 같이 두가지로 구분할 수 있다.

첫째, 대기오염, 수질오염, 그리고 폐기물에 의한 오염 등을 유발하는 모든 오염물질을 과세대상으로 하는 방안이다.

둘째, 대기오염, 수질오염, 그리고 폐기물에 의한 오염 등을 유발하는 오염물질중 부과가 용이한 일부를 과세대상으로 하는 방안이다. 이 안에 의할 경우 과세대상으로는 휘발유, 경유, 등유, 중유 등과 같은 유류와 관련한 것이다.⁶⁶⁾

다. 대안의 평가 및 선택

본 연구에서 제시한 두가지 대안은 모두 오염원에 직접 부과하는 방안으로서 원료와 연료·에너지 등을 과세대상으로 한다는 공통점을 가지고 있다. 예를들면 유해물질 등 투입원료와 연료가 가지고 있는 에너지량 및 탄소량 등에 따라 과세하는 것이다. 두가지 대안의 차이점은 오염을 유발하는 모든 오염물질을 과세대상으로 하는가 아니면 오염물질중의 일부를 과세대상으로 하는가이다. 따라서 두가지 대안은 모두 통제하고자 하는 환경피해와 밀접하게 연계되어 있다고 볼 수 있다. 즉 과세베이스와 환경피해간의 연계관계가 강하게 나타난다. 이는 오염을 유발하는 물질에 직접적으로 과

66) 원유를 정제하면 일반적으로 13개의 제품이 나올 수 있다. 이를 열거하면 휘발유, 경유, 등유, 중유(B-A, B-B, B-C), 납사, 용제(솔벤트), 아스팔트유, 윤활기유, 가스(LPG), 제트유 등이다.

세하는 것이므로 연관관계가 강함을 알 수 있다. 이러한 기준에 입각할 경우 어떠한 대안을 선정하여도 무방할 것으로 보인다.

다음의 평가기준은 지방세원칙과의 부합여부를 기준으로 두 개의 대안을 분석하는 것이다.

먼저 첫째안은 세수의 안정성 측면에서 볼 때 둘째안에 비하여 우월한 면이 있다. 즉 많은 과세대상을 선정하여 조세를 부과·징수하는 것이므로 소수의 과세대상을 통하여 조세를 부과·징수하는 것보다 경기변동에 덜 민감할 것으로 예상되며, 따라서 안정성이 높을 것으로 예상할 수 있다.

세원의 보편성 측면에서는 둘째안이 첫째안에 비하여 더 우월할 것으로 보인다. 둘째안은 유류에 부과하는 것인데 유류의 소비는 대부분의 자치단체에 고르게 분포되어 있기 때문이다(<표 5-5> 참조).

<표 5-5> 휘발유 및 경유소비량의 지역간 분포

(단위: %)

지 역	담배세 (1994)	휘발유 및 경유소비량		
		1993	1994	1995
서울	0.23	0.276(15.96)	0.268(17.22)	0.236(16.78)
부산	0.08	0.060(8.27)	0.056(7.84)	0.057(7.24)
대구	0.05	0.051(3.32)	0.053(3.42)	0.057(3.52)
인천	0.04	0.040(4.82)	0.041(4.77)	0.045(5.65)
광주	0.02	0.021(2.06)	0.023(2.35)	0.026(2.50)
대전	0.02	0.022(1.65)	0.021(1.63)	0.026(1.75)
경기	0.16	0.179(16.57)	0.179(15.05)	0.197(15.19)
강원	0.04	0.035(5.21)	0.039(5.48)	0.039(5.77)
충북	0.03	0.039(4.39)	0.039(4.19)	0.037(4.06)
충남	0.04	0.042(5.16)	0.039(4.75)	0.035(4.40)
전북	0.03	0.039(4.61)	0.039(5.15)	0.040(5.44)
전남	0.04	0.031(7.22)	0.031(7.32)	0.031(6.91)
경북	0.06	0.065(7.01)	0.068(7.28)	0.069(7.00)
경남	0.09	0.087(12.07)	0.090(11.58)	0.090(11.50)
제주	0.01	0.008(1.64)	0.009(1.96)	0.008(2.25)
면이계수	0.91477	1.028308 (0.689519)	1.002328 (0.672877)	0.094129 (0.654102)

주 : 담배소비세액과 휘발유소비량이 각 자치단체에서 차지하는 비중

을 의미함(괄호안은 경유소비량을 나타낸 것임).
자료 : 「월간수급통계」, 한국석유개발공사, 1996. 7.

다음은 행정비용과 연관된 징수비용 및 징수의 용이성 측면이다. 징수의 비용 및 징수의 용이성 측면에서 살펴보면 둘째안이 첫째안에 비하여 매우 우월하다고 볼 수 있다. 많은 과세대상을 통하여 지방환경세를 부과·징수하고자 할 경우 징세비용도 충족시킬 수 없는 과세대상이 존재할 수 있으며, 현실적으로도 지방자치단체에서 이를 총괄관리하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 관리가 용이한 일부의 과세대상을 대상으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또한 세수확보의 차원에서 살펴볼 때에도 모든 환경오염유발물질을 과세대상으로 하기 보다는 환경재원의 확보에 도움이 될 수 있는 일부의 과세대상을 통하여 환경세를 부과·징수하는 것이 의미가 있을 것으로 보인다.

따라서 본 연구에서는 둘째안 즉 오염유발물질의 일부인 유류에 부과하는 방안을 대안으로 제시하고자 한다.

4. 課稅標準 및 稅率

가. 과세표준 및 세율의 의의

과세표준이란 조세부과에 있어 세율이 적용되는 조세객체를 말한다. 과세표준은 과세대상으로서 조세에 따라 물건, 가격, 수량, 무게 등의 일정한 크기로 표현된다. 동일한 세율이 적용되더라도 과세표준의 크기에 따라 세액도 다르게 결정되므로 세율못지 않게 중요하다. 따라서 과세표준을 제2의 세율이라 한다.⁶⁷⁾

과세표준은 금액을 기준으로 하는지 또는 수량을 기준으로 하는지에 따

67) 이철우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년. pp. 23.

라 종가세와 종량세로 구분할 수 있다. 이때 단위당 가액을 산정하기 어렵거나 동일세목의 과세대상간 간격의 차이가 클 경우에는 금액을 기준으로 과세표준을 정하게 되지만 과세대상의 가격폭이 크고 불안정할 경우에는 일반적으로 종량세의 형태로 과세표준을 정하게 된다. 이러한 구분에 입각하여 우리나라 현재의 지방세목을 구분하면 <표 5-6>과 같다. <표 5-6>에 의하면 15개의 세목중에서 취득세, 경주·마권세, 재산세 등 9개 세목이 금액을 기준으로 형성되어 있으며, 주민세 사업소세 등 4개 세목은 금액과 수량 둘다 과세표준으로 되어 있으며, 자동차세와 담배소비세 만이 수량을 기준으로 이루어져 있다.

<표 5-6> 지방세의 세목별 과세표준 및 과세대상

세 목	과세표준	과 세 대 상
취 득 세	금액	재산 등의 취득
경주·마권세		승마투표권의 발매
재 산 세		건축·선박·항공기 등의 재산소유
농 지 세		농지소득
도 축 세		소·돼지의 도축
종합토지세		토지의 소유
도시계획세		부과지역 내의 토지·건축물 소유
공동시설세		공동시설의 이익
등 록 세		권리변동 등의 등기·등록
주 민 세	금액 또는 수량	균등합은 거주사실, 소득합은 소득
사 업 소 세		부과지역내의 사업소 소유
지역개발세		발전용수·지하수·지하자원·컨테이너의 이용
면 허 세		면허의 취득
자 동 차 세	수량	자동차의 소유
담 배 소비세		제조장 반출, 보세구역에서 인취된 담배

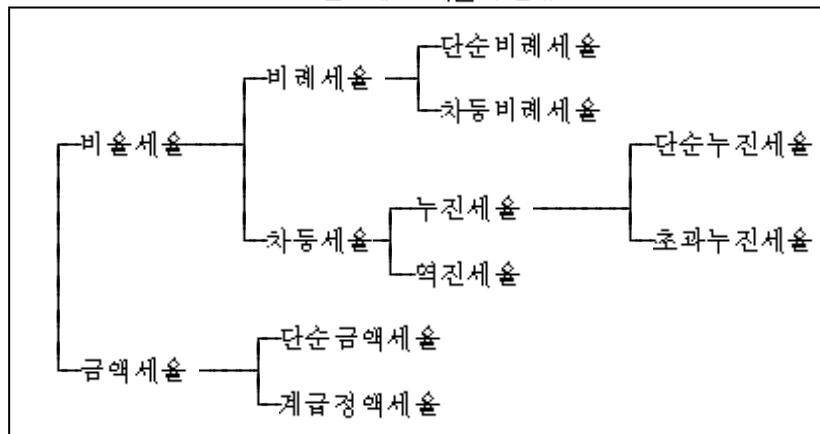
또한 세율이란 세법에 규정된 세부담의 크기를 결정하는 척도라고 할 수 있다. 즉 납세자가 그의 소득 또는 과세표준에서 얼마만큼의 몫을 세금으로 낼 것인가를 결정해 주는 것이 세율이다. 이때 세부담의 크기인 세액은 결국 일정한 세율이 적용되는 과세표준과 관계가 있으며, 따라서 세율은 그 과세표준의 일정한 비율인 100분율로 나타내는 것이 보통이다.⁶⁸⁾

세율은 과세표준에 대해 일정비율을 부과하는 것과 일정금액을 부과하는 형태의 세율이 있는 바, 전자의 경우는 비율세율이라 하며, 후자는 금액세율

68) 이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년. pp. 29.

이라고 한다. 이러한 각 세율형태는 다시 대상별로 동일한 정도를 부과하는지의 여부에 따라 <그림 5-1>과 같이 세분될 수 있다

<그림 5-1> 세율의 종류



자료 : 홍기용, 「지방세개론」, 서울 : 세학사, 1996년. pp.87.

이러한 세율의 종류중 단순비례세율은 과세표준의 크기에 관계없이 과세표준에 단일의 동일 비율을 적용하는 것으로, 현행 지방세 체계중에는등록세, 경주·마권세, 도축세, 주민세, 도시계획세, 지역개발세 등에 적용되고 있다. 차등비례세율은 과세대상별로 차등적으로 적용되는 세율로, 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등이 있다.

또 차등세율은 과세표준의 크기변동에 비례하여 세율이 변동되는 세율로서 누진세율과 역진세율이 있는 바, 이중 누진세율은 과세표준의 크기가 커짐에 따라 그 적용세율이 높아지는 세율로서, 특히 과세표준의 크기가 커지는 단계마다 적용세율이 점차 누진적으로 커지는 세율을 초과누진세율이라고 하며, 적용세율이 일률적으로 커지는 세율을 단순누진세율이라고 한다.

역진세율은 과세표준의 크기가 커짐에 따라 그 적용세율이 작아지는 세

을로서 우리나라에서는 채택하고 있지 않다.

금액세에는 단순정액세와 계급정액세들이 있으며, 단순정액세는 과세표준의 크기의 변동에 관계없이 일정금액이 적용되는 세율이고, 계급정액세는 과세표준의 크기가 커짐에 따라 높은 금액이 적용되는 세율을 의미한다.

이러한 세율의 종류에 따라 적용되는 지방세목은 <표 5-7>과 같다. 이러한 현재의 지방세목의 세율은 지방환경세를 도입하고자 할 때 참고자료가 될 수 있을 것이다.

<표 5-7> 현행 지방세의 세목별 세율체계

세 목	세 율 계 계	세 목	세 율 계 계
취 득 세	차등비례세율	공동 시설세	초과누진세율
등 록 세	차등비례세율 계급정액세율	도 축 세	단순비례세율
경주·마권세	단순비례세율	사 업 소 세	단순비례세율
면 허 세	계급정액세율	자 동 차 세	계급정액세율
개 산 세	차등비례세율 초과누진세율	주 민 세	단순비례세율 계급정액세율
농 지 세	초과누진세율	도시 계획세	단순비례세율
담배 소비세	계급정액세율	지역 개발세	단순비례세율
종합 토지세	차등비례세율		

자료 : 홍기용, 「지방세개론」, 서울 : 세학사, 1996년. pp. 91.

과세표준과 세율의 유형을 결정하는 기준은 다양하게 존재할 수 있으나 과세대상의 성질에 따라 결정하는 것이 타당하다. 또한 급진적인 제도의 변형보다는 기존제도를 원용하는 것이 납세자의 혼란을 피할 수 있어 타당하다. 따라서 본 연구에서는 이러한 기준에 입각하여 과세표준 및 세율의 유형을 결정하고자 한다.

나. 대안의 제시

지방환경세 관련 과세표준은 오염배출량이다. 그러나 직접적으로 오염배출량을 측정하기 어려우므로 본 연구에서는 대리변수로서 연료사용량을 사용하고자 한다.

오염배출량에 어떠한 과세표준의 유형을 가지고 부과하느냐에 따라 다음과 같은 두가지의 대안이 가능하다. 첫째는 오염배출량을 금액으로 환산하여 이를 기준으로 과세표준을 정하는 종가세유형이고, 둘째는 오염배출량의 수량을 기준으로 과세표준을 정하는 종량세유형이다.

그리고 세율유형은 다음과 같은 두가지 대안이 가능하다. 첫째, 비율세율유형, 둘째, 금액세율유형이다. 이러한 두가지의 대안중 어떤 하나가 선정되면 다시 구체적인 세율유형을 선정하여야 한다. 즉 비율세율유형으로 선정되면 그 다음은 비례세율로 할 것이냐, 차등세율로 할 것인지를 결정하여야 하고, 다시 비례세율이면 단순비례세율로 할것인지, 차등비례세율로 할것인지를 결정하여야 한다. 차등비례세율로 결정될 경우 누진세율유형으로 할것인지 역진세율로 할 것인지를 결정하여야 하고 누진세율일 경우 다시 단순누진세율로 할 것인지, 초과누진세율로 할 것인지를 결정하여야 한다. 그리고 금액세율유형으로 결정되면 단순금액세율로 할 것인지, 계급정액세율로 할 것인지를 결정하여야 한다.

제시된 세율의 유형이 결정되면 다음은 적정세율을 계산하여야 한다. 적정세율은 대안의 평가 및 선택부분에서 다루고자 한다.

다. 대안의 평가 및 선택

지방환경세의 과세표준은 오염배출량이다. 다만 종가세와 종량세의 두가지 형태중 어떤 것으로 할 것인지를 결정하여야 한다. 지방환경세의 과세대상을 살펴본 바와 같이 유류에 부과한다고 할 때 준거점으로 사용할 수 있

는 것은 현재 국세로서 운영되고 있는 유류특별소비세와 환경개선부담금제도에서 사용하는 사례이다. 유류특별소비세는 현재 국세의 세목이며, 과세표준의 유형은 유류가격의 자율화이전에는 종가세형태로 운영되어 오다가 유류가격의 자율화 실시 이후에는 유류가격의 변화폭이 크므로 이를 반영하기 위하여 종량세로 전환하여 운영하고 있다. 환경개선부담금의 경우에도 리터당 부과금을 부과하고 있다.

종가세·종량세의 두가지 과세표준유형이 다 의미가 있으나 기존제도를 원용하는 것이 새로운 제도를 신설하여 나타나는 혼란을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 지방세로서의 신설을 용이하게 할 수 있다고 할 때 종가세보다는 기존제도에서 운영하고 있는 종량세의 유형이 우월할 것으로 보인다.

다음으로 세율의 유형을 살펴보면, 본 연구에서는 일차적으로 두가지 대안을 제시하였다. 첫째는 비율세율유형이고, 둘째는 금액세율유형이다. 두가지 대안이 모두 장단점을 가지고 있기는 하나 과세표준의 유형결정시 참고로 하였던 유류특별소비세의 세율유형과 동일한 의미에서 금액세율로 하고 이중에서 특히 단순금액세율이 타당할 것으로 보인다. 그 이유는 환경개선부담금과 같이 계급정액세율로 할 경우 각 개별납세의무자의 오염물질배출량을 정확히 알 수 있어야 지방환경세를 부과·징수할 수 있으나 단순금액세율로 할 경우 정유업자를 대상으로 일괄적으로 부과징수할 수 있는 방안등을 강구할 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 과세표준의 유형을 종량세로, 과세표준은 오염물질배출량으로, 세율은 금액세율유형, 특히 단순금액세율로 하는 대안을 제시하고자 한다.

세율의 유형을 선정하였으므로 다음은 구체적인 세율을 결정하여야 한다. 세율을 결정하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있으나 본 연구에서는 기존제

도를 활용하여 방안을 강구하고자 한다. 기존제도중에서 활용할 수 있는 것은 특별소비세와 환경개선부담금제도이다.

환경개선부담금제도는 <표 5-8>과 같은 액체연료 산정계수를 연료사용량에 곱하여 액체환산연료사용량을 구한 후 이를 연료사용량으로 간주하고 <표 5-9>과 같은 부과금액을 부과하고 있다. 액체환산연료사용량을 이용하는 이유는 단위상의 차이 때문이다.

<표 5-8> 액체연료 산정계수 및 열량환산지수

연료	단위	액체연료환산계수	열량환산계수
무연탄(신탄)	1kg	0.49	1.85
유 연 탄	1kg	0.72	2.06
중 유	1ℓ	1.08	0.96
경 유	1ℓ	1.00	1.00
L P G	1kg	1.14	0.78
L N G	15m ³	0.76	1.30

자료 : 양봉민, 「오염인자 부담제도 시행에 관한 연구」, 환경관리공단, 1992년. 김홍균, 「경제적 유인제도의 개선방안」, 한국환경기술개발원, 1995년. pp. 31에서 재인용.

즉 연료의 종류에 따라 단위가 다르므로 이를 하나의 단위로 환산할 필요성을 인식하여 연료별 지수로 환산한 것이다. 이를 위해 환경개선비용부담법 시행령 제3조에서는 각 종류의 연료가 동일한 열량을 방출하는데 필요한 연료의 양을 환산기준으로 삼도록 규정하고 있다. 보다 구체적으로 언급하면 경유 1ℓ를 기준으로하여 액체연료 환산계수를 규정하였는데 경유 1ℓ를 1로 규정하고 LNG는 15m³를 1.14, LPG는 1kg당 0.76, 중유는 1ℓ당 1.08, 무연탄, 신탄은 1kg당 0.49, 그리고 유연탄은 kg당 0.72로 규정하고 있으며, 여타 연료는 앞에서 열거한 연료중 가장 유사한 연료의 액체연료 환산계수를 적용하고 있다.⁶⁹⁾

69) 김홍균, 「경제적 유인제도의 개선방안」, 한국환경기술개발원, 1995년.

<표 5-9>는 연료의 사용량에 액체연료환산계수를 곱한 액체환산연료사용량에 대한 각각의 부과금액을 보여주고 있다. 이 부과금액은 대기오염을 유발하는 여러물질중 이산화황을 주된 것으로 간주하고 있을 뿐만 아니라 이산화황의 방지시설이 설치되어 정상적으로 가동된다는 것을 전제로한 것이다. 즉 황산화물의 처리율을 87%라고 가정하고 나머지 13%에 대한 것에만 부과금을 부과한 것이다.⁷⁰⁾

<표 5-9> 대기환경개선부담금 부과금액 (단위 : 원)

구분	액체환산연료사용량	대기환경개선부담금 기준 부과 금액
1	1,000이하	13
2	1,000초과 - 2,000까지	15
3	2,000초과 - 4,000까지	16
4	4,000초과 - 6,000까지	18
5	6,000초과 - 10,000까지	20
6	10,000초과 - 20,000까지	22
7	20,000초과 - 100,000까지	24
8	100,000초과 - 600,000까지	27
9	600,000초과	29

<표 5-10>은 현재 국세의 유류특별소비세에서 사용하는 부과기준이다. 휘발유는 리터당 345원을 부과하고 있으며, 경유는 리터당 48원을 부과하고 있다. 그리고 등유는 리터당 25원을 부과하고 있다. LNG와 LPG는 각각 kg 당 18원과 14원을 부과하고 있다.

<표 5-10> 유류특별소비세의 연료별 세율

pp. 29.
70) 산출근거는 대기배출업소 감시·단속결과에 입각한 것이다. 즉, 1995년도 총배출시설업소수가 28,801이며, 이중 정상업소수가 24,987, 위반업소수가 3,814로서 순부적합율이 13.2%이기 때문에 13%로 한 것으로 보인다.

구분	세율(세액)
휘발유	345/리터당
경유	48원/리터당
등유	25원/리터당
LPG	18원/kg
LNG	14원/kg

자료 : 이영희외, 「자동차관련세제의 합리적 개편방안」, 1996년. pp.32.

본 연구에서의 세율은 현재 유류특별소비세의 방식과 같이 단순정액세율로 하는 것이므로 <표 5-10>를 변형하여 사용하고자 한다. 현재 유류특별소비세는 본 연구의 과세대상인 중유, 경유, 등유, 휘발유중 중유가 제외되어 있으나 본 연구에서는 중유에도 확대적용하고자 한다. 현재 중유는 화력발전소에 많이 사용되고 있어 과세대상에 제외된 것으로 보이나 본 연구에서는 환경오염억제차원에서 중유에도 부과하고자 한다. 기존의 방식을 가급적 이용하려는 이유는 기존제도의 장점을 살릴 수 있을 뿐만 아니라 새로운 제도의 신설로 인하여 나타날 수 있는 혼란을 미연에 방지할 수 있기 때문이다.

본 연구에서의 세율산정방식은 다음과 같은 절차에 입각하여 계산하였다. 먼저 등유와 휘발유를 과세대상에 포함시킨 후 대기환경개선부담금의 산정방식에 입각하여 연료계수, 액체연료환산계수 등을 고려할 경우 <표 5-11>과 같은 세율이 가능해진다. <표 5-11>의 의미는 가장 오염물질을 많이 배출하는 중유에 43원을 부과하고 그 다음으로 많은 오염물질을 배출하는 경유에 20원 그리고 휘발유와 중유에는 15원을 부과하고자 한다는 것이다. 등유에 대한 계산은 경유를 기본 1로 하고 액체연료환산계수 1.08과 연료계수 2를 가할 경우 43.2가 된다. 따라서 43원으로 하고, 휘발유와 등유의 경우

경유와 유사하기는 하나 난방, 산업용, 발전소용이 주를 이루고 있으며, 중유 및 경유에 비하여 오염물질의 배출량이 작기 때문에 15원으로 하고자 한다.

<표 5-11> 지방환경세의 세율(안)

구 분	세율(세액)
중 유	43원/리터당
경 유	20원/리터당
휘발유	15원/리터당
등 유	15원/리터당

5. 歲出 과의 連繫

가. 보통세와 목적세의 의의

보통세란 일반지출 재원을 뒷받침하는 조세로서 특정지출목적에 구속되지 않는다. 따라서 세체계에서 주종을 이루고 있다. 반면 목적세는 특정한 지출목적을 위하여 과세하는 것으로서 타 지출목적에 이용될 수 없다.⁷¹⁾

본 연구와 관련하여 보통세와 목적세의 구분은 신세목의 신설가능성과 조세저항의 맥락에서 중요한 의의를 가질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 신세목의 신설가능성과 조세저항을 보통세와 목적세에 대한 선정기준으로 사용하고자 한다.

나. 대안의 제시

지방환경세의 도입과 관련하여 본 연구에서 대안으로 제시할 수 있는 것

71) 이철우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년. pp. 26.

은 두가지이다. 첫째는 보통세로서 지방환경세를 도입하는 것이며, 둘째는 목적세로서 지방환경세를 도입하는 것이다.

다. 대안의 평가 및 선택

보통세로서 지방환경세를 도입하는 것은 일반재원으로 그 세수를 이용한다는 의미로서 열악한 지방재정의 확충에 도움이 될 뿐만 아니라 일부의 세수를 환경관련부문에 투자할 수 있다는 장점을 가진다. 반면 목적세로서 지방환경세를 도입한다는 것은 그 세수를 일반재원으로 사용하는 것이 아니라 전액을 환경관련부문에 투자한다는 의미이다. 따라서 신세목의 도입목적과 지출이 연계된다는 장점을 가진다.

지방환경세는 보통세와 목적세중 어떤 방식을 취하여도 무방하다. 다만 신세목의 도입시 야기될 수 있는 조세저항의 문제와 연계할 때 보통세보다는 목적세로 하는 것이 우월할 것으로 보인다. 또한 지방환경세를 도입하려고 할때 보통세로 하는 것보다 목적세로 하는 것이 정치적 지지를 얻을 가능성이 높아질 수 있다. 이는 즉 입법의 가능성이 커질 수 있다는 의미가 된다.

국민들의 환경의식이 높아지고 있는 추세에서 지방환경세를 도입하는 것은 그리 큰 저항이 일 것으로 보이지는 않는다. 여기에 환경관련투자재원의 확보를 위하여 지방환경세를 도입한다고 할 경우 국민들의 저항은 대폭 감소할 것으로 보인다. 따라서 보통세로서 지방환경세를 도입하기 보다는 목적세로서 지방환경세를 도입하는 것이 타당할 것으로 보인다.

목적세로서 지방환경세를 도입할 경우 그 재원을 어디에 사용할 것인가를 검토할 필요성이 있다. 왜냐하면 보통세의 경우 일반재원으로 활용되기 때문에 별다른 문제가 제기되지 않으나 목적세의 경우 특별한 용도에 사용

하기 위하여 신설하고자 한다는 원래의 목적에 합당하게 쓰여지지 않을 경우 신설시 많은 저항 및 부작용의 여지가 있기 때문이다. 재원의 사용용도로 가장 중요한 것은 환경오염을 억제하고 이미 오염된 환경을 개선하기 위하여 사용되어야 한다는 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 소량으로도 다량의 오염물질을 배출하는 연료를 그렇지 않은 연료로 대체하기 위하여 필요한 재원으로 활용되어야 하며, 둘째, 연료의 대체가 불가능한 경우 오염물질을 정화시킬 수 있는 장치의 설치에 사용되어야 할 것이다. 이러한 과정을 통하여 우리나라의 환경오염정도는 다소나마 개선이 될 수 있을 것으로 보인다.

第3節 地方環境稅의 導入에 따른 稅收規模 및 障礙要因

1. 稅收規模

본 연구의 과세대상은 오염유발물질이고, 과세표준은 오염유발배출량이며 오염유발물질의 배출량을 직접 측정하기 어려우므로 대리변수로서 연료사용량을 사용하고자 한다. 오염유발물질중 특히 휘발유, 등유, 경유, 중유 등을 대상으로 하고자 한다.

본 연구의 과세요건에 입각하여 세수규모를 추계하면 다음과 같다. 먼저 지방환경세의 산정공식을 보면 <공식 1>과 같다. <공식 1>은 연료사용량에 일정한 세율을 곱하는 것으로 되어 있다.

$$\text{지방환경세} = \text{연료사용량} \times \text{세율}$$

-----<공식 1>

지방환경세의 산정공식에 대한 각각의 요건을 토대로 지방환경세의 세수 규모를 추계한 결과는 <표 5-12>와 같다.

<표 5-12>의 분석결과에 의하면 약2조원이 된다. 이 세수를 환경투자재원 수요전망에서 살펴본 1996년-2005년까지의 소요재원 및 각 지방세 세목별 세수와 비교함으로써 그 규모의 정도를 파악하고자 한다.

향후 공공부문과 민간부문의 환경투자계획을 보면 1996년부터 2005년까지 약 77조원이 소요될 것으로 전망하고 있으며(<표 3-19> 참조), 이중 공공부문에서 47조원, 그리고 민간부문에서 30조원 등이 필요할 것으로 보인다. 이중에서 지방자치단체가 부담하여야 하는 투자재원은 정확하게 나타나 있지 않다. 따라서 현재 중앙정부와 지방자치단체의 환경투자재원규모비율을 통하여 간접적으로 도출할 수밖에 없다.

1992년 중앙정부와 지방자치단체의 환경투자재원의 비율은 15.9 : 84.1이었으나 점차적으로 중앙정부의 환경투자재원규모비율이 증가하여 1995년에는 27.4 : 72.6이 되었다. 본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체의 환경투자재원규모비율이 30 : 70으로 고정되었다고 가정하고 계산을 하고자 한다. 이러한 가정에 근거할 경우 공공부문이 10년간 투자하여야 할 총재원 47조원중 지방자치단체의 부담액은 총 32조 9천억원이다.⁷²⁾ 32조 9천억원은 10여년에 걸쳐 소요되는 재원으로서 이를 연평균으로 환산하면 3조 2,900억원

72) 여기에서의 지방자치단체 환경투자재원규모는 의존재원이 포함되어 있는 것이므로 국고보조금, 지방양여금, 부담금의 징수교부금, 재정투융자특별회계, 기금 등의 의존재원을 제외할 경우 실제로는 이 액수보다 작다고 볼 수 있다.

이다.

<표 5-12> 지방환경세의 세수추계 결과
(단위 : 1,000Bbl, 십억원)

구분	연료사용량 (단위 : 1,000Bbl)				연료별 세액 (단위 : 10억원)				
	등유	경유	중유	휘발유	등유	경유	중유	휘발유	총계
서울	13,199	28,735	14,265	15,785	31.47	91.37	97.52	37.64	258.01
부산	3,962	12,156	14,264	4,054	9.44	38.65	97.5	9.66	155.28
대구	4,859	5,932	5,077	4,057	11.58	18.86	34.70	9.67	74.83
인천	3,488	10,356	14,609	2,824	8.31	32.93	99.87	6.73	147.85
광주	2,384	4,497	501	1,808	5.68	14.29	3.42	4.31	27.72
대전	2,020	3,120	1,503	1,856	4.81	9.92	10.27	4.42	29.44
경기	13,321	27,186	28,555	13,887	31.7	86.44	195.21	33.11	346.55
강원	2,783	10,295	3,799	2,759	6.63	32.73	25.97	6.57	71.92
충북	3,988	6,959	2,806	2,508	9.51	22.12	19.18	5.98	56.80
충남	2,980	7,389	8,485	2,165	7.10	23.49	58.00	5.16	93.77
전북	3,790	9,107	7,963	2,750	9.03	28.95	54.43	6.55	98.99
전남	3,271	11,023	13,783	2,120	7.80	35.05	94.22	5.05	142.13
경북	6,402	11,572	7,757	4,526	15.26	36.79	53.03	10.79	115.88
경남	6,997	20,594	38,307	6,262	16.68	65.48	261.88	14.93	358.99
제주	217	3,755	1,265	609	0.51	11.94	8.64	1.45	22.55
총계	73,661	172,676	162,939	67,970	175.67	549.07	1,113.94	162.09	2,000.78

주 : 1Bbl=158.99ℓ

자료 : 석유개발공사, 「월간수급통계」, 1997년, 8월, pp. 58-71.

지방환경세의 세수와 향후의 투자재원규모를 비교하면 매년 약 1조 2,000 억원이 부족하며, 이 규모를 지방세 세목별 규모와 비교하면 <표 5-13>과 같다. <표 5-13>에 의하면 지방환경세의 규모는 총15개 지방세 세목중 등록세, 취득세, 주민세 다음으로 큰 규모이다.

<표 5-13> 지방세 세목별 징수현황과 지방환경세의 규모비교(1996년)
(단위 : 억원)

세 목	지방세 징수액	세 목	지방세 징수액
지방환경세	20,250	재산세	5,323
취득세	30,412	자동차세	18,184
등록세	40,537	농지세	26
면허세	2,723	담배소비세	22,548
경주마권세	2,947	도축세	379
지역개발세	679	종합토지세	12,526
공동시설세	2,397	도시계획세	6,972
주민세	21,479	사업소세	3,543

자료 : 내무부, 「지방세개요」, 1997년. pp. 26.

2. 導入時 障礙要因 및 解決方案

가. 地方環境稅의 導入과 國際競爭力

환경세를 부과함으로써 상품가격의 상승효과가 나타날 수 있다. 상품가격의 상승은 수출상품의 국제경쟁력에 영향을 미칠 것이다. 이는 다른 나라가 환경세를 도입하지 않을 경우 타당성이 있는 주장이 될 수 있다. 그러나 많은 선진국가들은 환경세를 도입하고자 하고 있어 그 도입이 유력시 되고 있다. 문제가 되는 것은 개발도상국가들의 경우 환경세를 도입하고자 하는 움직임이 많지 않다는 것이다. 실제로 우리나라와 경쟁관계에 있는 국가는 개발도상국가들로서 이 국가들이 환경세를 도입하지 않을 경우 우리나라의 수출정책은 어려움이 있을 것으로 보인다. 그러나 모든 국가가 환경세를 도입할 경우 동등한 조건이 성립될 수 있으므로 국제경쟁력의 약화문제는 고려할 필요가 없다.⁷³⁾

73) 현재 OECD 국가들은 환경세를 도입하기 위한 많은 논의를 하고 있다. 이와같은 일련의 움직임은 가맹선진국들사이에 일종의 합의가 있었던 것으로 보이며, 이의 영향은 여타 국가들에게 까지 미칠 것으로 보인다. 구체적인 예로는 OECD가 제시한 단일세율체제를 들 수 있다. 만일 각

전 세계적으로 일고 있는 환경오염문제에 대한 심각한 논의는 환경세의 도입으로 귀결될 것으로 보이나, 다만 각 국가간 환경세도입의 시기에서 차이가 있을 것으로 보인다. 이때는 다른 국가에 비하여 먼저 환경세를 도입한 국가의 국제경쟁력이 약화될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 시기적인 차이를 극복할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

이러한 어려움을 해결할 수 있는 방안으로 생각할 수 있는 것은 환경세의 도입을 점차적으로 추진한다는 것이다. 즉 처음부터 높은 세율로서 모든 과세대상에 환경세를 부과하는 것이 아니라 일부 과세대상에 대하여 낮은 세율로서 환경세를 부과한 후, 대다수의 국가에서 환경세를 도입하면 전면적으로 확대한다는 방안이다.

나. 地方環境稅의 導入과 重複課稅禁止規程

지방환경세의 과세대상은 살피본 바와 같이 휘발유, 경유, 등유, 중유 등과 같은 유류이다. 이러한 유류에는 이미 국세가 부과되고 있다. 이를 살펴보면 현재 유류관련 부가가치세, 유류관련 특별소비세, 유류관련특별소비세 교육세의 세가지가 부과되고 있다(<표 5-14> 참조).

유류관련 부가가치세는 일부의 면세 유류를 제외한 모든 석유 관련제품에 대하여 과세하고 있으며, 유류관련 특별소비세는 1993년까지만 해도 휘발유, 경유, LPG의 세가지에 불과했으나 1994년부터 등유와 LNG를 과세대상에 추가함에 따라 현재는 다섯가지의 유류 관련제품에 대하여 과세하고 있으며 그 중에서 휘발유와 경유의 경우에는 교통세를 과세하고 있다. 또한

국가가 개별적으로 환경세율을 설정한다면 각국의 이해관계가 상충되어 환경세의 도입이 어려워질 수 있다. 그러나 단일세율체계가 된다면 이러한 문제가 해결될 수 있을 것으로 보인다. 즉 각 국가가 동일한 환경세를 부과함으로써 환경세가 가져올 수 있는 국제경쟁력의 약화와 같은 부정적 효과는 고려하지 않아도 될 것으로 보인다.

교육재정 확충의 일환으로 1996년 7월 1일에 휘발유, 경유 특별소비세액의 15%를 부과하는 유류특소세교육세가 신설되었다

<표 5-14> 유류관련 세목 및 과세대상

세 목	과 세 대 상
유류 부가 가치세	공장도가격+특별소비세, 대리점 마진, 주유소마진의 각각 10%
유류 특별 소비세	휘발유, 경유, 등유, LPG, LNG
유류특소세교육세	휘발유, 경유 특소세액의 15%

결국 기존에 국세로서 부과되고 있는 유류에 지방환경세를 신설할 경우 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지조항에 위배된다. 따라서 이러한 문제의 해결방안을 강구하여야 한다.

이 문제의 해결방안은 i) 중복과세금지규정의 폐지, ii) 유류에 관한 국세의 지방세 이양, iii) 국세와 지방세의 세원공동이용방식의 강구 등 세가지 방안이 존재하고 있으나 현실적으로 이 세가지 방안은 모두 어려움이 있을 것으로 보인다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 i) 단기적으로는 국세와 지방세의 세원을 공동으로 이용할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것으로 보이며, ii) 장기적으로는 유류소비와 관련한 국세를 지방세로 이양하여야 할 것으로 보인다.

이러한 주장의 논거는 첫째 환경개선 도로의 확장 및 관리 그리고 대중교통시설 개선과 같은 지역공공재 공급의 비용조달과 이와 같은 시설의 사용, 즉 휘발유·경유의 소비가 잘 연계되기 때문에 「사용자부담의 원칙」이 잘 지켜지며, 둘째 휘발유소비의 지역간 분포가 매우 균등하다는 것이다. 국세를 지방세로 이양하였을 때 가장 문제점이 되는 것은 지역간의 불형평

성 문제이다. 그러나 <표 5-5>에 나타난 바와 같이 휘발유소비량은 1996년 현재 지역간 균등도가 현행 지방세중 가장 지역간 불균형 정도가 낮다는 담배소비량과 거의 비슷하게 나타나고 있다. 셋째 지방재정이 확충됨과 동시에 행정비용이 최소화될 수 있다. 현재 이 방안은 5대 정유업자를 납세의무자로 한다는 방안에 입각할 경우의 논의이며, 이들은 각 자치단체에 공급되는 휘발유 및 경유의 소비량을 정확히 파악하고 있다. 따라서 이 경우 유류관련세를 지방세로 한다고 할지라도 일반소비자들에게는 전혀 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라 정소비용도 최소화될 수 있다.⁷⁴⁾ 뿐만 아니라 유류관련세를 지방세원으로 할 경우, 현행 지방세의 구조적 문제점으로 지적되고 있는 재산과세적 성격의 과다 및 소득과 소비의 비탄력성 문제들이 자연스럽게 완화될 수 있다는 장점도 있다. 이러한 의미에서 유류관련세는 지방세원화하여야 한다. 이러한 주장에 의하여 유류관련세가 지방세원화될 경우 중복과세금지규정과 조화문제는 자연스럽게 해결될 수 있을 것으로 보인다.

다. 地方環境稅의 導入과 既存制度

우리나라에서의 환경규제수단은 살펴본 바와 같이 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 폐기물예치금·부담금제도 등이 있다. 지방환경세를 신설할 경우 이러한 기존 제도와 조화문제를 고려하여야 한다. 만약 기존의 제도를 통하여 환경오염문제를 해결할 수 있다면 지방환경세라는 새로운 제도를 신설할 필요성이 없기 때문이다. 그러나 환경오염현황에서 살펴본 바와 같이 기존의 경제적 유인제도 등이 있음에도 불구하고 환경오염의 심각성은 감소되지 않고 있다. 이러한 요인에는 여러 가지 이유가 있겠지만 그중에

74) 이영희외, 「자동차관련세제의 합리적 개편방안」, 한국지방행정연구원, 1996년, pp.78-80.

하나는 기존의 제도가 가지고 있는 본질적인 한계때문일 것이다. 따라서 지방환경세를 신설할 필요성이 있다.

지방환경세를 신설할 경우 기존의 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금·부담금제도와 어떤 차별성을 가지고 운용되어야 하는가가 장애요인이 될 수 있다. 이러한 장애요인을 해결할 수 있는 방안은 여러 가지가 존재할 수 있다.

현재 배출부과금은 생산과정에서 발생하는 대기 및 수질오염물질을 대상으로 하고 있으며(<표 3-20> 참조), 환경개선부담금은 유통·소비부문에서 발생하는 오염물질을 대상으로 하고 있고(<표 3-21> 참조), 폐기물예치금·부담금은 특정유해·유독 물질, 재활용이 어려운 제품 등과 같은 대상에 부과되고 있다(<표 3-32> 참조).

이러한 환경관련부담금제도들은 부담금제도라기 보다는 조세의 성격을 가지고 있다. 환경개선부담금제도를 예로들어 설명하면 다음과 같다. 환경개선부담금제도는 「환경개선비용부담법」에 명시된 바와 같이 환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 이러한 환경개선부담금은 주로 공해유발 원인자를 대상으로 그에 해당하는 비용을 부담시켜 환경개선을 위한 재원으로 충당하는 것인데, 공해유발 원인자와 환경개선사업과는 별개의 차원에서 접근되고 있기 때문에 부담금으로서 보다는 조세로서 시행되는 것이 바람직할 수 있다.

실제로 환경개선부담금의 부과대상은 <표 3-21>에서 보는 바와 같이 직접 환경오염원인이 되는 건물 및 시설물(목욕탕, 음식점, 의료시설, 판매시설 등) 공장 등과, 전기, 도시가스 송유관, 석유 등 에너지생산 비축 및 공

급시설, 광물을 채광 취득하기 위해 사용하는 시설, 창고, 하역장, 위험물 제조소 및 저장소, 자동차(건설기계) 검사장, 축사(양잠, 양봉, 양어시설 및 부화장), 경유사용 자동차로 구성되어 있다.

그러나 환경개선특별회계의 사용용도 사업으로는 대기 및 수질환경개선 사업비 지원, 자연환경 보전사업, 환경과학기술개발, 오염현황조사 및 분석 지원 등으로 상당히 포괄적으로 되어 있기 때문에 원인자 부담에 의한 원칙보다는 특정목적에 위한 재원확보차원에서 시행되고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 결과에서 알 수 있는 것은 환경개선부담금이 부담금으로서의 역할을 충분히 이행하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 오염유발을 억제하여 환경개선을 꾀하는 것이 목적이라면, 현행 복잡하게 구성되어 있는 환경 관련 부담금을 통·폐합하여 조세로서 전환하는 것이 바람직하다.

라. 地方環境稅의 導入과 行政費用

직접환경세로서 지방환경세를 도입할 경우 가장 큰 문제는 행정비용문제이다. 오염유발물질의 배출량을 측정하여 조세를 부과하여야 하므로 많은 행정비용이 소요될 뿐만 아니라 기존의 지방세무공무원의 인력을 가지고는 거의 불가능하다. 따라서 이의 해결방안을 강구하여야 한다.

해결방안으로 고려할 수 있는 것은 오염배출량을 과세대상으로 하되 그 측정이 용이치 않으므로 연료사용량을 대리변수로 사용하여 현재 원유를 수입하여 정제하는 5대 정유업자를 납세의무자로 하여 일괄부과함으로써 행정비용의 문제를 다소나마 해결할 수 있을 것으로 보인다(<표 5-15> 참조).

이러한 부과·징수방안은 이론적인 측면과 실제적인 측면에서 문제가 발생할 수 있다. 이론적인 측면에서의 문제점을 검토하면 다음과 같다. 지방환경세를 원유정제업자에게 과세한다는 의미는 수입 및 생산단계에서 부과한

다는 것이다. 이때의 문제점은 오염이 소비과정에서 나타난다고 할 때 오염자부담원칙에 맞지 않는다는 것이다. 그러나 현재 에너지원의 큰 줄기인 화석연료소비의 영향이 직접·간접으로 모든 기업과 국민에 영향을 미치는 이상 오염자부담원칙의 확대가 필요하다. 즉 OECD에서 제시한 오염자부담원칙을 간접적인 오염자에게 확대하여야 한다. 이렇게 될 경우 오염자 부담원칙의 적용과 조세의 귀착과의 일치를 증명할 필요는 없는 것으로 보여진다.

<표 5-15> 석유정제업자·위치 및 관할 자치단체장

석유정제업자	위 치	관할 자치단체장
호 유	전남 여천시	여 천 시 장
한 화	인천 광역시	인천 광역시장
쌍 용	울산 광역시	울산 광역시장
현 대	부산 광역시	부산 광역시장
유 공	울산 광역시	울산 광역시장

자료 : 오희환외, 「재정확충을 위한 자동차세제도의 합리적 개선방안」, 1995. 2. 한국지방행정연구원.

실제적인 측면에서 이러한 방식이 가질 수 있는 문제점으로는 첫째, 많은 생산·제조업체들이 오염방지시설을 보유하고 있기 때문에 단순히 연료사용량을 근거로하여 조세를 부과하기에는 무리가 있다는 것이다. 만일 이를 무시하고 조세를 부과할 경우 환경오염방지시설을 설치하여 보유하고 있거나 설치예정인 자들은 이러한 시설을 설치 및 가동할 유인이 없어져 결국에는 환경오염이 더 심각해질 가능성이 있다는 것이다. 따라서 이를 해결하여야 하며 이때의 방안으로 고려할 수 있는 것은 이러한 시설을 설치 및 가동하고 있는 자에게는 정도에 따라 부과액을 감면 및 면제해주는 것이다. 이때 제기될 수 있는 문제점으로는 5대 정유업자를 납세의무자로하여 조세를 일

괄정수하는 것이므로 개별사업장의 환경오염방지시설설치여부를 파악하기가 곤란하다는 것이다. 이러한 문제점은 오염방지시설을 설치 및 운영하고 있는 사업장으로서 비과세·감면을 받고자 한다면 5대 정유업자에게 이를 신고하게 하고 5대 정유업자는 이러한 사실을 행정관청에 통지하여 확인을 받도록 함으로써 해결될 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 세원의 배분방식을 고려하여야 한다는 것이다. 본 연구에서 도입하고자 하는 지방환경세는 5대정유업자를 납세의무자로 하여 조세를 부과·징수하고자 하는 것이다. 이 경우 세원을 적절히 배분하여야 하는 문제가 발생할 수 있다. 해결방안으로 고려할 수 있는 것은 각 자치단체에서 소비되는 양에 따라 배분하는 것이다. 즉 5대 정유업자가 각 자치단체에 공급하는 양에 따라 세원을 배분하는 방안을 고려할 수 있다. 이때의 문제는 당해 지역의 주민이 타 자치단체에서 유류를 구입하여 이용할 경우 세금은 타 자치단체에 납부하면서 오염은 당해 자치단체에서 발생시킨다는 것이다. 이러한 문제는 주민들에 대한 적극적인 홍보활동을 통하여 해결하여야 할 것으로 보인다. 주민들의 경우 적극적인 정부차원의 홍보가 있다면 타 자치단체에서 유류를 구입하지는 않을 것으로 보인다. 그 이유로 들 수 있는 것은 자신이 거주하고 생활하는 생활터전을 오염시키면서 타 자치단체의 환경오염을 완화시키려는 주민들이 그리 많지 않기 때문이다. 따라서 적극적인 정부차원의 홍보가 이루어 진다면 별다른 문제가 되지는 않을 것으로 보인다.

마. 地方環境稅의 導入과 租稅抵抗

지방환경세를 도입함으로써 나타날 수 있는 조세저항은 크게 두가지로 나타날 수 있으며, 첫째는 일반소비자에게 조세의 전가현상이 나타남으로서

나타날 수 있고, 둘째는 특정소비자인 농촌지역의 주민들과 산업부문에서 나타날 수 있다.

지방환경세를 도입함으로써 조세의 그 부담은 일반소비자에게로 전가될 수 있다. 이 의미는 공공요금의 인상과 유류관련상품이 인상될 가능성이 있다는 것이다. 이와 관련하여 많은 저항이 일 것으로 예상할 수 있으나 이 문제는 국민들의 환경에 대한 의식계몽을 통하여 해결할 수 있을 것으로 보인다. 실제로 현대환경연구소에서 실시한 설문조사에 의하면 환경세가 신설될 경우 환경세를 부담하겠다는 국민들의 비율이 67.1%로 나타났다. 이는 국민들이 환경문제의 심각성을 인식하고 있다는 의미이다. 환경세의 세액을 간접적으로 질문한 문항에서는 환경친화형 그린냉장고가 일반냉장고보다 5만 원정도 비싸더라도 환경보전을 위해서 이를 구입할 의사가 있으며, 그 비율은 79.9%로 나타났다. 그리고 일반냉장고보다 10%이상 비쌀 경우 50%선에서 구입의사가 있는 것으로 나타났다.⁷⁵⁾

국민들의 환경에 대한 인식이 매우 높은 것으로 조사결과 나타남으로써 환경세의 신설은 별다른 무리가 없을 것으로 보인다. 따라서 납세자의 조세 저항과 같은 문제는 국민들에 대한 홍보와 계몽이 뒤따른다면 해결될 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 살펴볼 것은 농어촌지역에서 사용하는 농기계의 연료에 환경세가 부과됨으로써 나타날 수 있는 조세저항의 문제이다. 농어촌지역은 농어업을 위하여 많은 농기계를 사용하고 있다. 지금까지 농어촌지역에는 많은 부문의 조세를 비과세·감면해주고 있다. 지방환경세가 신설될 경우에도 역시 비과세·감면제도를 활용하여야 할 것으로 보인다. 다음은 산업부문에서 국제경쟁력과 관련하여 나타날 수 있는 문제점이 있으나 이는 지방환경세의

75) 조선일보, 1997년 8월 19일자.

도입과 국제경쟁력 부문에서 별도로 검토한 바 있으니 참고하면 될 것으로 보인다

第6章 研究의 要約 및 政策建議

第1節 研究의 要約

본 연구는 환경오염억제 및 환경투자재원의 확보방안의 하나로서 지방환경세를 신설하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다. 그러나 환경세를 지방세로 신설한다는 논의는 처음 이루어지는 것이므로 본 연구에서는 먼저 환경세를 신설하여야 할 필요성이 무엇이며, 왜 그것이 지방세원화 되어야 하는가에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 또한 지방환경세의 도입방안으로서 검토할 수 있는 것은 여러 가지가 있을 수 있다. 예를들면 현재 국세로 부과되고 있는 세원중 일부를 지방세로 이관하거나 세원을 공동으로 이용하여 지방환경세를 신설하는 방안이 있을 수 있고, 또 다른 방안으로는 기존의 지방세목과 세외수입원중에서 환경관련재원으로 활용할 수 있는 세목 및 수입원을 통합하여 지방환경세를 신설하는 방안이 있을 수 있다. 본 연구에서는 후자의 방안 보다는 국세로 부과되고 있는 세원중 일부를 지방세로 이관하거나 세원을 공동이용함으로써 지방환경세를 도입할 수 있는 방안만을 다루었다. 그 이유는 현행 지방세 각 세목의 과세근거나 체계의 혼선을 가져올 우려가 있을 뿐만 아니라 새로운 세원의 개발로 열악한 지방자치단체의 재원을 확충하여야 할 필요성이 있기 때문이다.

이러한 연구의 목적을 충족시키기 위하여, 제2장에서는 환경문제와 관련된 몇가지의 일반적인 이론을 검토하였다. 이러한 일반적인 이론을 살펴본 이유는 i) 환경문제란 무엇이고, ii) 왜 정부는 환경문제에 개입하여야 하며, iii) 개입시 어떠한 규제수단을 사용할 수 있는가에 대한 전반적인 이해를 얻기 위해서이다.

i) 환경문제는 거시적인 관점과 미시적인 관점의 두가지로 구분할 수 있으며, 거시적인 관점이란 환경문제를 자연과 인간간의 관계로 보는 시각을 말하며, 미시적인 관점이란 환경문제를 경제와 연계하여 보는 시각을 말한다. 본 연구에서는 환경문제를 미시적인 측면에서 정의하였다.

이러한 환경문제는 첫째, 정상적인 경제활동의 결과 나타나는 부산물이며, 둘째, 부(-)의 효용을 갖는 물질이라는 속성을 가진다. 셋째, 환경오염은 자연의 자생능력에 의하여 일정부분이 스스로 정화되나 정화수준을 넘어서면 인간이 개입하지 않고는 해결할 수 없다는 특성이 있으며 넷째, 오염물질은 한 장소에 고정되어 있는 것이 아니라 여러 장소를 이동한다. 따라서 발생근원지에서 문제를 해결하지 못하면 해결이 어렵다는 특징을 가지고 있다. 또한 다섯째, 환경오염은 비가역적인 성격을 가지고 있어 한번 파괴되면 많은 역사적인 시간에 의해서 재생될 수 있거나 또는 재생불가능하며, 지역 고유재의 성격을 가지고 있다.

ii) 이러한 성격을 가지고 있는 환경문제는 자율적인 시장기구에 의하여 해결될 수 없으며, 반드시 정부개입에 의하여 해결될 수 있는 속성을 가지고 있는 바, 그 속성으로는 공공재와 외부효과를 들 수 있다. 먼저 공공재적 속성을 가지고 있는 환경문제에 대한 정부개입의 필요성을 살펴보면 우선 환경문제는 비배타성이라는 특성과 비경합성이라는 특성을 지니고 있기 때문에 사적인 교환관계하에서 성립되는 시장메카니즘을 통해서도 그 문제가 해결되지 않는다. 따라서 정부는 환경오염방지 수단을 통하여 개입함으로써 환경오염을 억제하여야 한다. 또한 환경문제는 외부불경제를 창출하는 효과를 가지고 있는 재화이다. 외부불경제는 사회적으로 바람직한 수준보다 더 많은 생산활동을 하는 속성을 가지고 있으므로 정부가 개입하지 않을 경우 환경오염문제는 점점 심각해질 것이다. 따라서 환경오염문제에 정부가 개입

하여 환경을 오염시키는 원인자에게 사회적 비용을 부담시켜야 한다.

iii) 환경오염문제를 해결하기 위해서는 정부개입이 필요하다는 논리를 개발하였으므로 다음으로 고려하여야 할 것은 정부개입의 수단이다. 정부개입의 수단은 정부가 통제와 명령 등을 통해 직접 규제에 나서는 방법, 배출부과금이나 보조금 등의 방법으로 시장기구를 보완하도록 간접적 유인정책을 쓰는 방법, 그리고 정부가 직접 개입하여 환경재의 생산 및 오염을 억제하고 연구와 교육에 나서는 정부투자방법 등이 있다. 이 중에서 본 연구에서는 경제적 유인제도를 중심으로 살펴보았다. 그 이유는 첫째, 경제적 접근방식이 규제방식에 비하여 오염감축비용을 좀더 효과적으로 배분할 수 있기 때문이다. 정부가 직접규제방식을 통하여 오염감축량을 개별오염자들간에 효과적으로 배분하기 위해서는 개별적 비용과 여건에 대한 광범위한 정보가 있어야 한다. 그러나 시장경제체제하에서는 오염자가 오염부담금이나 세제의 요구에 반응하여 스스로 선택하게 된다. 둘째, 기술혁신을 위한 오염유발자의 동기유발효과가 있다. 즉 오염자들은 그들이 배출하는 오염물질에 비례하여 비용을 부담하여야 하므로 오염행위를 줄이기 위한 기술혁신노력을 기울이기 된다. 이러한 장점 때문에 많은 국가에서는 경제적 유인제도를 사용하고 있다. 따라서 본 연구에서도 경제적 유인제도를 중심으로 살펴본 것이다. 경제적 유인제도중 본 연구에서는 환경세제도, 보조금제도, 오염권시장제도, 부담금, 예치금·환불제도 등을 검토하였다.

환경규제를 위한 이러한 정부규제의 유형은 각각 장단점을 가지고 있다. 따라서 어떠한 정책수단을 채택하느냐 하는 것은 그때 그때의 경제적 상황, 정치적 여건, 정책목표 등에 달린 문제라고 볼 수 있다. 다만 여러 가지 정부개입의 유형중 환경세에 의한 방식이 다른 방식보다 이론적으로 더 우월함을 알 수 있었다.

제3장에서는 우리나라의 환경관련 현황 및 환경규제수단의 한계를 검토하였다. 환경관련현황으로는 우리나라의 환경오염실태, 환경관련추진체계 및 주요업무, 환경관련투자재원을 살펴보았으며, 환경규제수단에서는 현재 우리나라에서 환경오염문제의 해결 및 투자재원의 확보를 위하여 운영하고 있는 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금·부담금제도 등을 살펴보았다. 이러한 환경관련현황 및 환경규제수단의 한계를 살펴봄으로써 기존제도로서는 환경오염문제를 해결할 수 없으므로 새로운 제도가 필요하다는 논리를 도출하고자 하였다.

먼저 환경오염실태는 대기오염, 수질오염, 폐기물에 의한 오염으로 구분하여 설명하였다. 대기오염은 여러 가지 기준에 의하여 그 오염도를 측정할 수 있으나 본 연구에서는 아황산가스(SO₂), 먼지(TSP), 이산화질소(NO_x), 일산화탄소(CO) 등과 같은 대기환경기준설정항목과 탄화수소(HC)를 대상으로 산출하였다. 그 결과 대기오염물질배출량은 점차로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 유류 등 총연료사용량이 매년 증가하고 있음에도 불구하고 오염물질의 배출량이 줄어든 이유는 저공해 연료공급(청정연료, 저황유) 등에 기인한 것으로 보인다. 다만 이산화질소의 배출량이 매년 증가하고 있는 것으로 나타났는데, 그 이유는 자동차의 급속한 증가때문인 것으로 해석할 수 있다.

수질오염은 연도별 배출량, 지방자치단체별 발생현황, 그리고 오염현황을 살펴보았다. 특히 수질오염은 생활하수와 산업폐수로 구분하여 살펴보았다. 생활하수의 경우 인구가 증가함에 따라 가정에서 배출되는 생활하수량도 비례해서 증가해 왔다. 즉 1인당 급수량과 1인당 하수배출량이 일정한 비율로 계속적으로 증대되어 오고 있으며, 특히 1인당 하수배출 증가율이 1인당 급수증가율보다 높은 비율을 보여주고 있어 우리의 생활패턴이 해가 갈수록

오염지향적이었다고 볼 수 있다.

폐기물에 의한 오염현황을 발생원별, 종류별, 자치단체별 발생량으로 나누어 살펴보았다. 발생원에 의할 경우 1991년부터 1992년까지는 생활폐기물이 사업장폐기물보다 그 비중이 높았으나 1993년 이후 사업장폐기물 배출량이 더 많아지고 있다. 이는 음식물과 연탄재의 발생량이 크게 감소하였으나 산업활동의 증가로 사업장폐기물과 건축폐기물이 급증하였기 때문인 것으로 보인다. 종류별로 살펴보면, 지정폐기물이 급증하고 있는 것으로 나타나 1993년에는 일반폐기물이 84.1%, 지정폐기물이 15.9%를 차지하고 있으며, 1994년 4월부터는 폐기물분류체계의 변경으로 지정폐기물의오니류, 폐합성수지류, 폐합성고무의 일부 및 폐석회, 폐석고, 동물성 잔재물이 일반폐기물로 전환되어 일반폐기물의 비중이 보다 증가하고 지정폐기물의 비중은 감소한 것으로 나타난다. 자치단체별로 발생량을 살펴보면, 1992년부터 전국의 폐기물 배출량이 점차로 감소하고 있는 것으로 나타난다.

다음으로 살펴본 것은 환경행정업무체계이다. 이를 살펴보아야 하는 이유는 환경행정업무에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 비율을 살펴봄으로써 지방자치단체에서 많은 환경행정업무를 수행하고 있을 뿐만 아니라 본격적인 지방자치제의 도래와 함께 많은 환경행정업무가 지방자치단체로 이관되고 있어 적절한 투자재원이 확보되어야 하며 이의 방안중 하나가 지방환경세임을 도출하기 위한 근거로 삼기위함이다. 광역자치단체수준에서의 환경행정업무는 환경관리청, 지방환경관리청과 지방자치단체의 환경녹지국, 보사환경국이다. 지방환경관리청은 직제상 환경관리청의 소속으로 되어 있으나 실질적인 업무는 상당히 독립적으로 되어 있다. 그리고 환경관리청의 업무는 환경부의 직접적인 감독을 받는 반면 환경녹지국과 보사환경국은 독립적인 기능수행단위로 환경부로부터는 간접적인 감독을 받는다고 볼 수 있다.

환경부는 최일선 환경행정기관으로 환경출장소를 두고 있으며, 지방자치단체에는 시·군·구 환경보호과 등이 그 역할을 담당하고 있다. 그러나 이러한 역할체계는 환경관련업무수행시 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있으며, 업무의 중복수행으로 인하여 책임의 전가 등 많은 부작용을 초래할 가능성이 있다는 것을 지적하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지방자치단체 위주로 환경행정업무가 추진되어야 한다는 것을 의견으로서 제시하였으며, 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 실제로 환경부는 많은 환경관련업무를 지방자치단체로 이관시키고 있다.

환경투자재원의 현황을 살펴보면, 그 이유는 확보할 수 있는 투자재원과 향후 지출하여야 할 소요비용을 비교하여 그 부족재원을 확보할 수 있는 방안을 강구할 필요성이 있으며, 그 방안중에 하나가 환경세임을 강조하기 위해서이다. 현재 중앙정부의 환경재원은 일반회계와 특별회계를 통하여 조달하고 있으며, 특별회계에는 재정투융자, 지방양여금, 환경개선특별회계가 있으며, 환경개선특별회계는 1995년도부터 시작된 것으로 폐기물관리기금과 환경오염방지기금을 통합한 것이다. 지방자치단체는 환경재원을 자체재원과 의존재원에 의하여 조달하고 있다. 자체재원은 세외수입과 일반회계에서 조달되며, 의존재원은 국고보조금(환경관련보조사업), 지방양여금(교부금액의 170/1,000이 수질오염방지사업비), 부담금의 징수교부금(징수금액의 10%), 재정투융자특별회계(환경기초시설지원) 등이다. 환경투자재원의 규모를 살펴보면 1995년 기준 약 9조원정도이며, 이중 중앙정부가 약 2조 5천억원을 지출하고 있으며, 지방정부가 약 6조 6천억원을 지출하고 있다. 또한 환경비전 21에 의하면 2005년까지 향후 공공부문과 민간부문의 환경부문에 투자되어야 하는 규모는 약 77조원이며, 이중 공공부문에서 47조원, 그리고 민간부문에서 30조원 등이 필요할 것으로 보인다.

다음으로는 우리나라에서 현재 사용하고 있는 환경규제수단을 검토하였는데, 그 이유는 기존에 사용하고 있는 제도에 어떠한 문제점이 내포되어 있기에 환경오염도도 심각해지고 환경투자재원의 확보도 어려운가를 도출하여 새로운 제도의 필요성을 제시하는 근거로 삼기 위해서이다.

현재 우리나라에서는 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 폐기물예치금·부담금제도를 사용하고 있다. 그러나 우리나라에서 사용하고 있는 경제적 유인제도들은 환경오염현황에서 살펴본 바와 같이 환경오염현상이 심화되고 있다는 사실로 미루어 볼 때 그 본래의 기능을 제대로 수행하지 못한다고 볼 수 있다. 그 원인은 제도의 운영상 나타나는 문제이기도 하지만 제도가 가지고 있는 본질적인 문제점들이기 때문이다. 따라서 새로운 제도를 도입하여야 한다.

제4장에서는 지금까지의 논의를 토대로 환경오염문제의 해결을 위한 새로운 제도로써 본 연구에서는 환경세의 도입을 제안하였으며, 특히 환경세는 지방세로 하여야 할 것을 강조하였다. 환경세를 도입하여야 하는 이유로서는 크게 환경세의 이론적 우월성, 경제적 환경오염억제 수단, 환경투자재원의 확충방안, 기존제도의 정비와 단순화 필요성, 국민의 환경보전의식의 고양, 국제적 흐름에의 대응 등을 검토하였다.

이와 같은 검토를 통하여 환경세를 신설할 필요성이 있음을 알수 있었다. 그러나 다음으로 중요한 것은 환경세를 국세로 할것인가 아니면 지방세로 할 것인지에 관한 논의가 있어야 한다. 이러한 과세주체에 대한 판단기준은 여러 가지가 있을 수 있지만 본 연구에서는 지방세원칙에의 부합여부, 환경문제의 중앙집중관리와 지방분산관리의 장단점, 환경행정관련 지방자치단체의 역할, 지방자치단체의 환경투자재원 및 자율성, 지방세무공무원의 징세의 육고취, 지방자치단체의 중장기적 환경정책의 수립 기반조성 등을 사용하였

다. 이러한 기준에 입각하여 검토한 결과 환경세를 도입하여야 하며 그 세원은 지방세원화하여야 한다는 결론을 도출할 수 있었다.

제5장에서는 이러한 기반하에서 어떻게 지방환경세를 도입할 것인가를 결정하고자 하였다. 즉 과세요건을 살펴보는 것이다. 본 연구에서는 과세요건으로서 과세유형, 과세주체, 과세대상, 과세표준 및 세율 세출과의 연계 등을 살펴보았다.

과세요건을 살펴보기 전에 먼저 몇가지의 기본원칙을 설정하여 그 토대 위에서 과세요건을 검토하였다. 첫째는 지방환경세의 도입이므로 급급적 국세로서의 환경세부분은 언급하지 않으려 하였고, 둘째는 새로운 제도인 환경세를 신설하여 전면적으로 시행하기에는 어려움이 따를 것으로 보이기 때문에 본 연구에서는 점차적인 시행방안으로서 먼저 대기오염을 유발할 뿐만 아니라 모든 환경오염의 원인이 되고 있는 유류에 도입하는 방안을 중심으로 검토하였다.

과세유형은 직접환경세와 간접환경세가 있는 바 본 연구에서는 직접환경세로서 지방환경세를 도입할 것을 제안하였다. 그 판단기준은 행정비용, 연관효과, 정보의 수준, 효율적 시장의 존재여부, 정책의 우선목표, 효율적 감시 및 집행능력의 여부, 세율의 복잡성여부 등이다. 직접환경세로 할 경우 행정비용, 정보의 양 및 노력, 효율적 감시 및 집행능력, 세율의 복잡성 등의 기준에서 간접환경세보다 열악한 것으로 나타났으나 연관효과, 효율적 시장의 존재여부, 정책의 우선목표 등에서는 우월한 것으로 나타났다. 기타로서 고려한 것은 i) 환경세를 신설하고 그 재원은 현행 부가가치세의 세율을 인상하여 그 인상분으로 하는 방안, ii) 1982년에 신설된 교육세와 마찬가지로 특정인에게 부과·징수하여 신설된 환경세의 재원으로 하는 방안, iii) 지방양여금제도를 개선하여 환경관련 몫을 인상토록 하는 방안 등을 검

토하였다.

과세주체는 중앙정부와 지방자치단체가 존재할 수 있으나 본 연구에서는 지방자치단체를 과세주체로서 하여야 한다는 대안을 제시하였으며, 그 판단 기준은 조세의 원칙, 관련업무의 수행주체, 과세대상의 특성 등을 사용하였다. 다음으로는 지방세로 할 경우 광역자치단체의 세로 할 것인지 기초자치단체의 세로 할 것인지를 결정하여야 하는 바 세원의 보편성을 기준으로 할 때 오염원은 각 자치단체에 분산되어 있기는 하나 대도시 지역에 특히 집중되는 현상이 있으므로 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또한 환경문제는 기초자치단체에서 해결하기에는 그 범위가 넓으므로 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다는 대안을 제시하였다.

과세대상은 첫째, 대기오염, 수질오염, 그리고 폐기물에 의한 오염 등을 유발하는 모든 오염물질을 과세대상으로 하는 방안과 둘째, 대기오염, 수질오염, 그리고 폐기물에 의한 오염 등을 유발하는 오염물질중 부과가 용이한 일부를 과세대상으로 하는 방안이다. 이 안에 의할 경우 과세대상으로는 휘발유, 경유, 등유, 중유 등와 같은 유류를 들 수 있다. 이를 평가하는 기준으로는 환경피해와의 연관관계, 지방세의 원칙 등을 사용하였다. 검토결과 둘째 방안을 대안으로 제시하였다.

과세표준은 오염물질배출량으로 하였으며, 이를 직접적으로 측정하기 불가능하므로 연료사용량을 대리변수로 사용할 것을 제안하였다. 이때의 과세표준유형은 종가세와 종량세로 구분할 수 있는 바, 본 연구에서는 종량세로 할 것을 제안하였다. 그 이유는 일반적으로 단위당 가액을 산정하기 어렵거나 동일세목의 과세대상간 간격의 차이가 클 경우에는 금액을 기준으로 과세표준을 정하게 되지만 과세대상의 가격폭이 크고 불안정할 경우에는 일반

적으로 종량세의 형태로 과세표준을 정하게 되는데, 유류가격의 자율화로 인하여 유류가격의 변화폭이 크므로 종량세형태로 운영할 것을 제안하였다. 또한 세율은 비율세율유형과 금액세율유형이 있는 바, 본 연구에서는 기존의 국세의 세율유형을 존중한다는 의미에서 금액세율로 하고 이 중에서 특히 단순금액세율을 사용할 것을 제안하였다. 그리고 본 연구에서의 구체적 세율은 리터당 중유 43원, 경유 20원, 휘발유·등유 15원으로 할 것을 제안하였다. 이는 기존의 대기환경개선부담금제도의 산정방식을 이용하여 도출한 것으로 기존제도를 활용함으로써 기존제도의 장점을 살릴 수 있을 뿐만 아니라 새로운 제도의 신설로 인하여 나타날 수 있는 혼란을 미연에 방지할 수 있다는 이점이 있다.

다음은 보통세로 할 것인가 아니면 목적세로 할 것인가에 대한 논의를 하여야 하는 바, 본 연구에서는 신세목의 도입시 야기될 수 있는 조세저항의 문제와 실현가능성을 고려할 때 목적세로 하는 것이 타당하다는 것을 대안으로서 제안하였다.

지금까지의 과세요건을 정리하면 <표 6-1>과 같다.

이러한 과세요건에 입각하여 지방환경세의 세수를 추계한 결과 약2조 원의 세수가 확보되는 것으로 나타났다. 이 세수를 환경투자재원 수요전망에서 살펴본 1996년-2005년까지의 소요재원 및 각 지방세 세목별 세수와 비교하면 i) 지방환경세의 세수와 향후의 투자재원규모를 비교하면 매년 약 1조 2,000억원이 부족하며, ii) 이 규모를 지방세 세목별 규모와 비교하면 총15개 지방세 세목중 등록세, 취득세, 주민세 다음으로 큰 규모이다.

<표 6-1> 지방환경세의 과세요건(안)

구 분	대 안
과 세 유 형	직접환경세
과 세 주 체	지방자치단체
과 세 대 상	오염유발물질의 일부(유류 등)
과 세 표 준	오염물질의 배출량(연료사용량), 종량세
세 율	금액세율(단순정액세율)
세율과 연계	목적세

第2節 政策建議

지방환경세의 도입은 환경오염억제 및 환경투자재원의 확보가 가능해진다는 장점이 있다. 반면에 부정적 효과도 예상할 수 있으며 이 제도를 실행에 옮기기 위해서 해결하여야 할 장애요인들도 존재한다. 여기에서는 정책결정자들이 참고하기 위한 여러 가지 문제점 및 장애요인들을 검토하여 그 해결책을 제시하고자 한다.

1. 地方環境稅와 國際競爭力

지방환경세를 부과할 경우 상품가격의 상승효과가 나타날 수 있다는 것을 예상할 수 있다. 특히 수출의존도가 높은 우리나라의 경우 상품가격의 상승은 국제경쟁력에 영향을 미칠 것이다. 이러한 예상은 다른 나라가 환경세를 도입하지 않을 경우 타당성이 있는 주장이 될 수 있다. 그러나 많은 선진국가에서 환경세를 도입하고자 하는 움직임이 일고 있으므로 별문제는 되지 않을 것으로 보이나 시기적인 차이에 의하여 불이익을 볼 수 있다. 따

라서 지방환경세를 도입하되 전면적으로 실시하기 보다는 점진적인 방식으로 도입하여 시행하는 것이 타당할 것으로 보인다. 즉 일부의 과세대상을 중심으로 먼저 지방환경세를 신설하고 점차적으로 과세대상을 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2. 地方環境稅 와 重複課稅禁止規程

국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 의하여 지방환경세의 신설이 어렵다는 점이다. 현재 부가가치세, 특별소비세, 특별소비세교육세 등에서 유류에 과세하고 있어 지방환경세의 과세대상과 일치하는 면이 존재한다. 이 문제의 해결은 정책결정자들의 결단을 요구하는 문제이다. 즉 중복과세금지규정을 폐지하거나 유류에 관한 국세를 지방세로 이양(또는 세원의 공동이용)하는 두가지 방안이 존재하고 있으나 현실적으로 이 두가지 방안이 모두 어려움을 가질 것으로 보인다. 따라서 장기적인 관점에서 문제를 해결하여야 할 것으로 보인다. 그러나 장기적인 관점에서는 유류관련세가 지방으로 이양될 수 있다는 주장들이 제기되고 있으며, 그 이유는 첫째 환경개선 도로의 확장 및 관리 그리고 대중교통시설 개선과 같은 지역공공재 공급의 비용조달과 이와 같은 시설의 사용, 즉 휘발유·경유의 소비가 잘 연계되기 때문에 「사용자부담의 원칙」이 잘 지켜지며, 둘째 휘발유소비의 지역간 분포가 매우 균등하기 때문이다. 셋째 지방재정이 확충됨과 동시에 행정비용이 최소화될 수 있다. 이 방안은 5대 정유업자를 납세의무자로 한다는 방안에 입각할 경우의 논의이다. 이들 납세의무자들은 각 자치단체에 공급되는 휘발유 및 경유의 소비량을 정확히 파악하고 있다. 따라서 유류관련세를 지방세로 한다고 할지라도 일반소비자들에게는 전혀 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라 정소비용도 최소화될 수 있다. 또한 유류관

련세를 지방세원으로 할 경우, 현행 지방세의 구조적 문제점으로 지적되고 있는 재산과세적 성격의 과다 및 소득과 소비의 비탄력성 문제들이 자연스럽게 완화될 수 있다는 장점도 있다. 이러한 의미에서 유류관련세는 지방세원화하여야 한다. 이러한 주장에 의하여 유류관련세가 지방세원화될 경우 중복과세금지규정과 조화문제가 해결될 수 있을 것으로 보인다.

3. 地方環境稅와 既存制度

환경관련제도로써 이미 운영되고 있는 각종 부담금제도와 조화문제를 검토하여야 한다. 우리나라에서의 환경규제수단은 살펴본 바와 같이 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 폐기물예치금·부담금제도 등이 있다. 지방환경세를 신설할 경우 기존의 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금·부담금제도와 어떤 차별성을 가지고 운용되어야 하는가가 장애요인이 될 수 있다. 이러한 장애요인을 해결할 수 있는 방안은 여러 가지가 존재할 수 있다. 그중에 하나는 환경관련부담금제도들이 부담금의 성격보다는 조세의 성격을 가지고 있으므로 장기적으로는 조세화하여야 할 것으로 보인다. 예를 들면 환경개선부담금은 주로 공해유발 원인자를 대상으로 그에 해당하는 비용을 부담시켜 환경개선을 위한 재원으로 충당하는 것인데, 공해유발 원인자와 환경개선사업과는 별개의 차원에서 접근되고 있기 때문에 부담금으로서 보다는 조세로서 시행되는 것이 바람직할 수 있다.

4. 地方環境稅와 行政費用

행정비용의 문제를 고려하여야 한다. 지방환경세는 직접환경세형태로 오염물질배출량을 기준으로 과세하기 때문에 그 파악이 매우 어려울 뿐만 아니라 많은 비용이 수반된다. 이의 대안으로 고려할 수 있는 것은 오염배출

량을 과세대상으로 하되 그 측정이 용이치 않으므로 연료사용량을 대리변수로 사용하여 세율을 산정하는 방안이다. 이러한 방식이 가질 수 있는 문제점으로는 많은 생산·제조업체들이 오염방지시설을 보유하고 있기 때문에 단순히 연료사용량을 근거로하여 조세를 부과하기에는 무리가 있다는 것이다. 만일 이를 무시하고 조세를 부과할 경우 환경오염방지시설을 설치하여 보유하고 있거나 설치예정인 자들은 이러한 시설을 설치 및 가동할 유인이 없어져 결국에는 환경오염이 더 심각해질 가능성이 있다는 것이다. 따라서 이를 해결하여야 하며 이때의 방안으로 고려할 수 있는 것은 이러한 시설을 설치 및 가동하고 있는 자에게는 정도에 따라 부과액을 감면 및 면제해주는 것이다. 이때의 문제는 당해 지역의 주민이 타 자치단체에서 유류를 구입하여 이용할 경우 세금은 타 자치단체에 납부하면서 오염은 당해 자치단체에서 발생시킨다는 것이다. 이러한 문제는 주민들에 대한 적극적인 홍보활동을 통하여 해결하여야 할 것으로 보인다.

5. 地方環境稅와 租稅抵抗

지방환경세를 도입함으로써 나타날 수 있는 조세저항의 문제를 검토하여야 한다. 지방환경세의 도입과 관련하여 나타날 수 있는 조세저항은 크게 두가지이다. 첫째는 일반소비자에게 조세의 전가현상이 나타남으로서 조세저항이 나타날 수 있고, 둘째는 특정소비자인 농촌지역의 주민들과 산업부문에서 나타날 수 있다.

지방환경세를 도입함으로써 조세의 그 부담은 일반소비자에게로 전가될 수 있다. 이 의미는 공공요금의 인상과 유류관련상품이 인상될 가능성이 있다는 것이다. 이와 관련하여 많은 저항이 일 것으로 예상할 수 있으나 이 문제는 국민들의 환경에 대한 의식계몽을 통하여 해결할 수 있을 것으로 보인다.

다.

다음으로 살펴볼 것은 농어촌지역에서 사용하는 농기계의 연료에 환경세가 부과됨으로써 나타날 수 있는 조세저항의 문제이다. 지방환경세를 신설할 경우 비과세·감면제도를 활용하여야 할 것으로 보인다.

6. 向後 檢討課題

지방환경세의 신설방안으로서 향후 연구에서 검토해볼 가치가 있는 연구주제를 제시하고자 한다.

대표적인 것으로는 기존에 운영되고 있는 각종 환경관련부담금 및 개발부담금 등을 전액 지방세원화하여 이를 지방환경세의 세원으로 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 방안은 새로운 제도를 신설하는 것이 아니기 때문에 조세저항이 작다는 장점이 있는 반면 그 세수규모가 작아 투자재원으로 활용하는데 한계가 있다는 단점을 가진다. 이 경우 부담금의 부과금액을 조정함으로써 해결할 수 있을 것으로 보인다.

또한 국세이면서 한시적으로 목적세로 운영되고 있는 현재의 교통세가 그 시한이 종료될 경우 이 세원을 그대로 지방환경세의 재원으로 활용하는 방안도 적극 검토해 볼 필요가 있을 것으로 보인다.

< 參考文獻 >

< 單行本 >

< 國內文獻 >

- 김동건, 「지속가능한 도시와 환경조세정책」, 서울 YMCA, 환경보전과 시민운동, 1994년.
- 김병완, 「한국의 환경정책과 녹색운동」, 1994년, 서울 : 나남신서.
- 김일태 · 이상호, 「수요불확실성과 과점시장의 환경오염세」, 「공공경제」, 1996년 창간호.
- 김홍균, 「환경예산의 관리·지원체계 개선방안에 관한 연구」, 한국환경기술개발원, 1996년.
- _____, 「경제적 유인제도의 개선방안」, 한국환경기술개발원, 1995년.
- 김홍균 · 임종수, 「국내외 환경지출분류기준 및 규모에 대한 비교분석」, 한국환경기술개발원, 부정방지대책위원회, 서울 : 한길사, 1995년.
- 박윤훈, 「행정법 강의」, 서울 : 국민서관, 1985년.
- 손원익외, 「환경오염저감을 위한 세제 및 관련제도 개선방안」, 한국환경기술개발원 · 한국조세연구원, 1996년.
- 안문석, 「환경행정론」, 서울 : 법문사, 1995년.
- 양봉민, 「오염인자 부담제도 시행에 관한 연구」, 환경관리공단, 1992년.
- 오호성, 「환경과 경제의 조화」, 조선일보사, 1995년.
- 오희환외, 「지방재정확충을 위한 자동차세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1995년.
- 유동운, 「환경경제학」, 서울 : 비봉출판사, 1992년.
- 이동근외, 「지방의제 21 작성지침」, 한국환경기술개발원, 1995년.

- 이상희, 「지방재정론」, 서울 : 계명사, 1982년.
- 이영희외, 「자동차관련세제의 합리적 개편 방안」, 한국지방행정연구원, 1996년.
- 이준구, 「재정학」, 서울 : 다산출판사, 1995년.
- 이정진, 「녹색경제학」, 서울 : 한길사, 1994년.
- 이창균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1996년.
- 이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년.
- 정세욱, 「지방행정학」, 서울 : 법문사, 1992년.
- 정희성, 「지방자치시대의 환경정책」, 한국환경기술개발원, 1994(a)년.
- 정희성외, 「지방자치단체의 환경예산분석과 환경적합성 평가에 관한 연구」, 한국환경기술개발원, 1993년.
- 최병선, 「정부규제론」, 서울 : 법문사, 1992년.
- 홍기용, 「지방세개론」, 서울 : 세학사, 1996년.

<國外文獻>

- Baumol, William J, and Oates, Wallace E. *The Theory of Environment Policy*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1975년
- Oates, Wallace, E. and Schwab, R. M. *The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management* University of Maryland, Department of Economic Working Paper, 1988b

< 論 文 >

< 國內論文 >

- 강만옥, "환경세의 국제동향과 국내도입방안(Ⅰ)," 「환경과 생명」, 환경과 생명사, 1996년 여름·가을, 제10호.
- , "환경세의 국제동향과 국내도입방안(Ⅱ)," 「환경과 생명」, 환경과 생명사, 1996년 겨울, 제11호.
- , "환경친화적인 조세개편방안의 모색," 「삼성경제」, 1997년 3월호, pp. 134.
- 곽태원, "우리나라 환경예산정책의 현황과 과제," 「환경예산과 정책목표」, 한국환경기술개발원, 1997년.
- 나성린, "환경세도입가능성과 경제적 효과," 「환경세의 도입 및 개선방안」, 한국환경기술개발연구원, 한국공공경제학회 정책토의자료집, 1995년.
- 노용희, "국제환경문제에 대응하는 지방행정의 자세," 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 1993.3.
- 박일호, 「환경세도입방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995년.
- 박재식, "지방자치단체의 환경투자재원 확보방안," 「제14기 고급간부양성과정 연구논문집」, 내무부: 지방행정연수원, 1994년.
- 유종권, "환경세 무엇이 문제인가," 「지방자치」, 현대사회연구소, 1993년 1월.
- , "환경세 도입에 관련된 몇가지 논점," 「환경경제연구」, 한국환경경제학회, 1995년 제4권 1호.
- 이규용, "1997년 환경예산의 주요내용과 중장기 운영방안," 「환경예산과 정책목표」, 한국환경기술개발원, 1997년.

- 이삼주·라취문, “자치단체 재정확충을 위한 신세원 도입방안,” 『96정책연구』(지방세제분야), 1997년, 한국지방행정연구원.
- 이상윤, “지방화시대의 정부간 환경기능배분 연구,” 『지방자치연구』, 1996년 9월, 제8권 3호(통권 16호).
- 이정전, “환경세에 대하여,” 『경제학연구』, 한국경제학회, 1995년 제4권 1호.
- _____, “한국의 환경예산구조와 효율화방안,” 『경제학연구』, 한국경제학회, 1997년 제1호.
- 임채환, 「환경개선특별회계의 효율적 운용방안에 관한 연구」, 전국대학교 석사학위논문, 1994년.
- 정세욱, “지방자치제 실시에 따른 지역개발행정체제,” 『한국행정학보』, 1989년, 제23권 2호.
- 정희성, 「지방자치시대 환경정책의 발전방향」, 한국환경기술개발원, 1994(b)년 8월 8일, 제1권 제1호(통권 1호).
- _____, “지방자치시대 지역환경관리체계의 강화방안,” 『지방화시대의 환경행정기능조정』, 한국환경기술개발원, 1995.5.

<國外論文>

- Cumberland, John H. “Efficiency and Equity in Interregional Environmental Management,” *Review of Regional Studies*, 1982, No.2
- Grossman, G.M and Krueger, A.B, “Environmental Impacts of a North American Free Agreement,” *National Bureau of Economic Research Working paper, No.3914, 1992*

- Oates, Wallace, E. and Schwab, R. M. "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?" *Journal of Public Economics*, 1988a
- Oosterhuis, F.H. and de Savornin Lohman, A.F. (1991). Taxation and Environment : Case Study on the Netherlands in "Taxation and Environment : Four Case Studies" *OECD. Paris. 1993*

< 其 他 >

- 내무부, 「94 지방자치단체 예산편성지침」, 1994년.
- _____, 「지방세개요」, 1997년.
- 석유개발공사, 「월간수급통계」, 1996. 7. 1997. 8.
- 조선일보, 1997년 8월 19일자.
- 통계청, 「한국의 환경통계 평가보고서」, 1996년.
- 한국은행, 「경제통계연보」, 1996년.
- 한국지방행정연구원, 「사무처리실태총합」, 1997년.
- 환경개선비용부담법
- 환경부, 환경라운드 실무대책반, 「환경라운드 대응방안」, 1994년.
- _____, 「환경백서」, 1991-1996년.
- _____, 「1996 세입세출결산보고서」.
- _____, 「환경비전 21」, 1996년
- _____, 「지방위임사무현황」, 「1996년도 국정감사 환경노동위원회 요구 자료(Ⅲ)」, 1996.9.