

## 유해화학물질 등에 대한 지역자원시설세 과세 방안

김필헌 선임연구위원

1. 논의배경
2. 유해화학물질 현황
3. 대응방안
4. 결론

## 유해화학물질 등에 대한 지역자원시설세 과세 방안

김필현 선임연구위원

- 생활지역 주변 환경피해에 대응하기 위해 지방정부가 관련 시설에 대해 지방세를 과세해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있음
  - 현재 방사성폐기물에서 유해화학물질까지 다양한 논의가 국회 차원에서 이뤄지고 있음
  - 본고에서는 주로 논의되고 있는 지역자원시설세를 유해화학물질에 대해 과세하는 방안에 대해 살펴보고자 함
- 유해화학물질을 다루는 사업장은 주변지역 주민에게 정신적·육체적·경제적 피해를 입히고 있음
  - 이로 인한 피해규모를 객관적으로 정확히 추산하는 것은 불가능할 것이나, 이러한 사업장이 입지한 지역을 관할하는 지방정부에서 이를 관리하기 위해 지출하는 재정규모를 통해 피해 정도를 일부나마 가늠해 볼 수 있음
  - 2018년 기준, 대규모 사업장들이 주로 위치해 있는 지역에서 환경적 피해 등에 대응하기 위해 약 1,810억 원의 재정을 투입한 것으로 조사된 바 있음
- 따라서 이러한 사업장에 대해 원인자부담원칙을 적용하여 지역자원시설세를 과세할 필요가 존재함
  - 해당 사업체들이 이미 여러 제세부담금을 부담하고 있으나, 그 내역을 살펴보면 주변지역 환경 복구와 연계되어 있다고 보기 힘들
  - 따라서 지방세 가운데 환경에 대한 교정과세적 성격을 가진 지역자원시설세를 부과하여, 이를 통해 조달된 재원을 지역주민 환경 및 보건 서비스 확충에 투입하는 방안의 검토가 필요함
- 과세를 추진함에 있어서 적정세율 수준은 관련 이해집단과의 협의를 통해 도출할 수 있을 것이며, 지역자원시설세의 목적세적 성격을 고려하여 해당 세수와 세출 간 연계고리의 강화도 같이 추진되어야 할 것임

## 01

## 논의배경

## ■ 지역자원시설세 개요

○ 지역자원시설세는 과세대상 성격과 취지에 따라 특정자원분, 특정시설분, 소방분으로 구분하여 과세되고 있음

- 2020년부터 기존 특정자원분은 과세대상의 특성을 반영하여 특정자원분과 특시설분으로 세분되었음
- 특정시설분은 주로 발전원에 대한 과세로서, 원자력과 화력발전에 차등세율을 적용하며, 수력발전에 쓰이는 용수는 지역자원이라는 특성 상 특정자원분의 하나로 구분됨<sup>1)</sup>
- 특정자원분은 물과 지하자원 등 지역에 소재한 자원의 이용에 대하여 차등세율을 적용하여 과세됨
- 소방분은 소방시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물 및 선박에 대해 과세물건의 가액 또는 시가표준액을 과표로 삼아 과세함
- 소방분은 건물가액 내지 시가표준액을 기준으로 6개 구간으로 나누어 초과누진과세 중임

〈표 1〉 지역자원시설세 과세체계

구분	과세대상	과세표준	세율
특정 자원분	발전용수	발전에 이용된 물	2원/10m <sup>3</sup>
	지하수	먹는 물로 판매하기 위하여 채수된 물	200원/m <sup>3</sup>
		목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수	100원/m <sup>3</sup>
		그 외 용도 및 목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수 이외의 물	20원/m <sup>3</sup>
	지하자원	채광된 광물가액	0.50%
특정 시설분	컨테이너	컨테이너 TEU	15천원/TEU
	원자력발전	발전량	1원/kWh
	화력발전	발전량	0.6원/kWh

자료: 지방세법

1) 특정시설분에 컨테이너가 포함되어 있으나 현재 과세되지 않고 있음

## ○ 지역자원시설세는 세수규모는 작으나 지역 특성을 반영한 과세자주권 행사에 적절한 세목이라 할 수 있음

- 지역자원시설세는 지방의 재원조달과 교정과세적 기능을 수행함
  - (재원조달) 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원 확보 및 소방사무에 소요되는 제반비용 충당을 위해 부과(지방세법 제141조)
  - (교정과세) 지역자원시설세를 과세함으로써 자연자원이나 공공시설의 활용에 수반되는 사회적 비용과 개인적 비용의 차이를 줄임으로써 합리적인 자원 소비가 이루어질 수 있도록 할 수 있음 (김필현 외, 2018)
- 지역자원시설세는 세수규모로는 2021년 기준 전체 지방세 중 1.6%로 작지만, 주요 과세대상이 지방에 편재하는 경우가 많아 비수도권 지역에서 활용 가능성이 상대적으로 큰 세목임
  - 2021년 징수액 기준으로 건축물 가격으로 과세되는 소방분을 제외하고 볼 경우,<sup>2)</sup> 특정자원분은 강원, 경기, 부산, 전남 등의 순으로 세수규모가 상대적으로 큼
  - 한편 특정시설분의 경우는 경북, 전남, 부산, 충남 등의 순임
- 도입 당시 지역 고유세원에 대한 과세가 목적이었으며, 일본의 법정외세와 유사하다는 점에서 과세자주권 측면에서 긍정적 평가를 받고 있음
  - 조세법률주의 제약으로 인해 초창기 지역개발세는 특정지역의 특수세원을 과세대상으로 하는 법정세로서 부과방법, 과세 대상지역 등을 조례로 정하는 임의세형태의 목적세로 도입됨(이장욱 외, 2018: 164)
  - 지역자원시설세는 지방세법에서 조세의 종목과 세율만을 규정하고 있고, 실제 과세여부는 자치 단체가 결정하도록 하고 있어 일본의 법정외세와 유사함

## ■ 과세대상 확대 논의의 배경

### ○ 환경에 대한 국민 인식 변화와 함께, 생활지역 주변 환경비용을 유발하는 시설 등에 대한 관리 및 교정 필요성이 증대되고 있음

- 한국환경연구원의 「국민환경의식조사」에 의하면, 환경문제에 대한 관심이 2017년 54.4%에서 2018년 이후 지속적으로 70% 이상의 높은 수준을 보이고 있음
- 이러한 인식변화에 따라 지방자치단체와 지역주민을 중심으로 환경비용 유발시설에 대한 과세 노력이 지속적으로 추진되고 있음
  - 현재 방사성폐기물에서 유해화학물질까지 다양한 측면에서 과세방안이 국회에서 논의되고 있음
  - 환경비용에 대응한 과세방안으로 지방세 중 환경교정과세적 성격이 있는 지역자원시설세가 주로 고려되고 있음

### ○ 본고에서는 이 가운데 유해화학물질에 초점을 맞춰 과세 필요성 등을 살펴보고자 함

2) 소방분은 건축물 가격을 과세표준으로 하는 특성상 서울과 경기도의 세수가 전체 세수의 47% 가량을 차지하고 있음 (2021년 징수액 기준)

## 유해화학물질 현황

### 가. 유해화학물질 관련 시설의 분포

#### ■ 유해화학물질의 개념

○ 유해화학물질이란 화학물질 중 유독물질, 허가물질, 제한물질, 금지물질, 그 밖에 유해성 또는 위해성이 있거나 그러할 우려가 있는 화학물질을 말함

- 화학물질이란 "원소·화합물 및 그에 인위적인 반응을 일으켜 얻어지는 물질과 자연상태에서 존재하는 물질을 추출 또는 정제한 것"을 의미함(화학물질관리법 제2조)
- 유해화학물질의 종류별 정의는 다음과 같음
  - 유독물질 ≡ 유해성<sup>3)</sup> 있는 화학물질
  - 허가물질 ≡ 위해성<sup>4)</sup> 있다고 우려되는 화학물질
  - 제한물질 ≡ 특정 용도로 사용되는 경우 위해성이 크다고 인정되는 화학물질
  - 금지물질 ≡ 위해성이 크다고 인정되는 화학물질
- 이 밖에 화학물질 중에서 급성독성(急性毒性)·폭발성 등이 강하여 화학사고의 발생 가능성이 높거나 화학사고가 발생한 경우에 그 피해 규모가 클 것으로 우려되는 화학물질을 사고대비물질로 분류해 두고 있음<sup>5)</sup>
  - 포르말린, 메틸알코올, 벤젠, 아크릴산, 니트로벤젠, 페놀, 시안화나트륨, 일산화탄소, 염화수소, 암모니아, 황산, 질산, 불소, 염소, 과산화수소 등이 이에 해당함

○ 유해화학물질의 대부분은 대규모 산업단지에서 취급되고 있음

- 화학물질 대부분이 원유 등을 가공하여 생산되므로 석유정제·저장시설과도 밀접하게 연관되어 있음

3) 유해성이란 화학물질의 독성 등 사람의 건강이나 환경에 좋지 아니한 영향을 미치는 화학물질 고유의 성질을 의미함

4) 위해성이란 유해성이 있는 화학물질이 노출되는 경우 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도를 말함

5) 환경부고시 제2017-107호 제1조

## ■ 화학물질 취급 시설의 지역적 분포

- 유해화학물질을 다루는 산업단지 등은 공정의 특성상 주로 해변가에 인접한 지역에 많이 소재하고 있음

〈그림 1〉 국내 산업단지 입지 현황



주: 2021년 1월 기준이며 정유 및 화학산업을 포함함  
 자료: 한국산업단지공단, 통계청

- 여수국가산단(전남)과 울산미포국가산단(울산)이 국내 전체 산업단지에서의 화학물질 취급량 중 절반 이상을 차지하고 있음

- 화학물질의 89.4%가 산업단지에서 취급되고 있음
- 지역별로는 전남과 울산에서 화학물질의 68.2%가 취급되고 있음
- 충남이 차지하는 비중도 9.6%로 산업단지가 소재하는 다른 지역에 비해 높은 수준임

〈표 2〉 산업단지별 화학물질 취급량 비교

구분		취급량(천톤)	비중(%)
합계		193,661	100
a. 산단		173,116	89.4
여수국가산단	전남	70,524	36.4
울산미포국가산단	울산	40,034	20.7
온산국가산단	울산	21,555	11.1
서산대산일반산단	충남	18,297	9.4
당진1철강일반산단	충남	3,961	2.0
포항국가산단	경북	2,021	1.0
광양국가산단	경남	1,765	0.9
군산일반산단	전북	976	0.5
인천일반산단	인천	658	0.3
반월특수지역국가산단	경기	654	0.3
b. 기타산단		12,671	6.5
c. 산단 외		20,545	10.6

자료: 화학물질안전원, 2020년도 화학물질 배출량 조사결과, 2022. 6.

## ■ 화학물질 배출량 추세

### ○ 화학물질 배출량은 해마다 증가하는 추세임

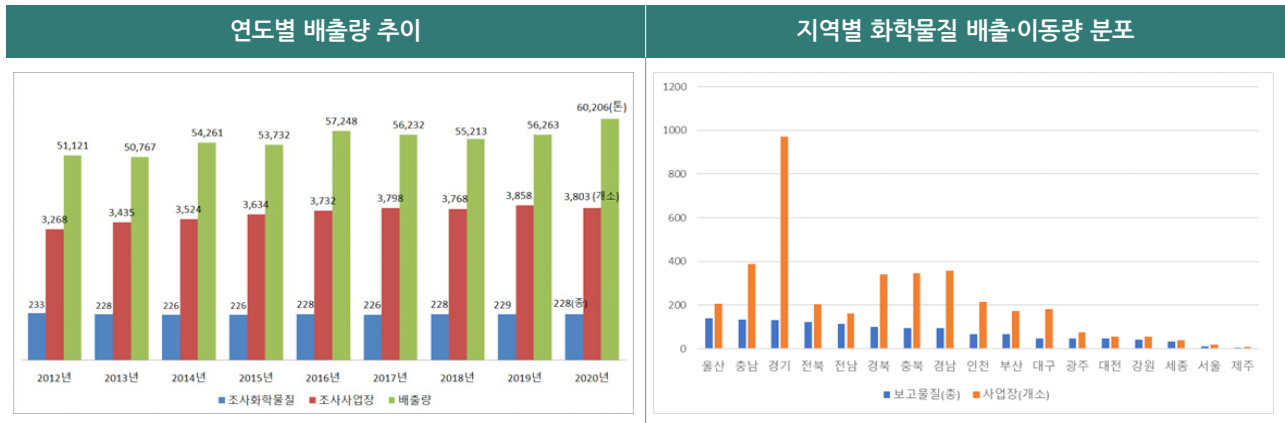
- 사업장 내 배출되는 화학물질량은 2012년 51,121톤에서 2020년 60,206톤으로 17.8% 증가하였음
- 환경부의 「화학물질 배출량 조사」 결과를 통해 화학물질 배출량 추세를 살펴볼 수 있음<sup>6)</sup>
- 참고적으로 동기간 위탁처리된 화학물질량은 692,539톤에서 1,136,331톤으로 64.1% 증가하였음
- 자가매립되는 화학물질량은 연도마다 차이가 있으며, 2020년 기준으로 7,769톤인 것으로 조사되었음

### ○ 지역별로는 울산과 충남에서의 화학물질 배출 및 이동량이 가장 많음

- 사업장 수는 경기도가 가장 많으나, 보고물질 기준 배출량 및 이동량은 울산과 충남이 가장 높은 수준임
- 화학물질의 배출과 이동은 주로 비수도권 지역에서 이뤄지고 있음을 확인할 수 있음

6) [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=106&tblId=DT\\_106N\\_13\\_0200011&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=106&tblId=DT_106N_13_0200011&conn_path=I3)

〈그림 2〉 화학물질 배출량 추이



자료: 환경부, 제2차 화학물질 관리 기본계획(2021~2025)

## 나. 외부불경제

### ■ 외부불경제의 양상

○ 관련 사업장 주변지역은 공해, 소음, 악취와 같은 환경문제, 주민 불안감, 건강 악화, 농작물 피해, 교통체증, 교통사고 등 수많은 위험에 상시적으로 노출되어 있음

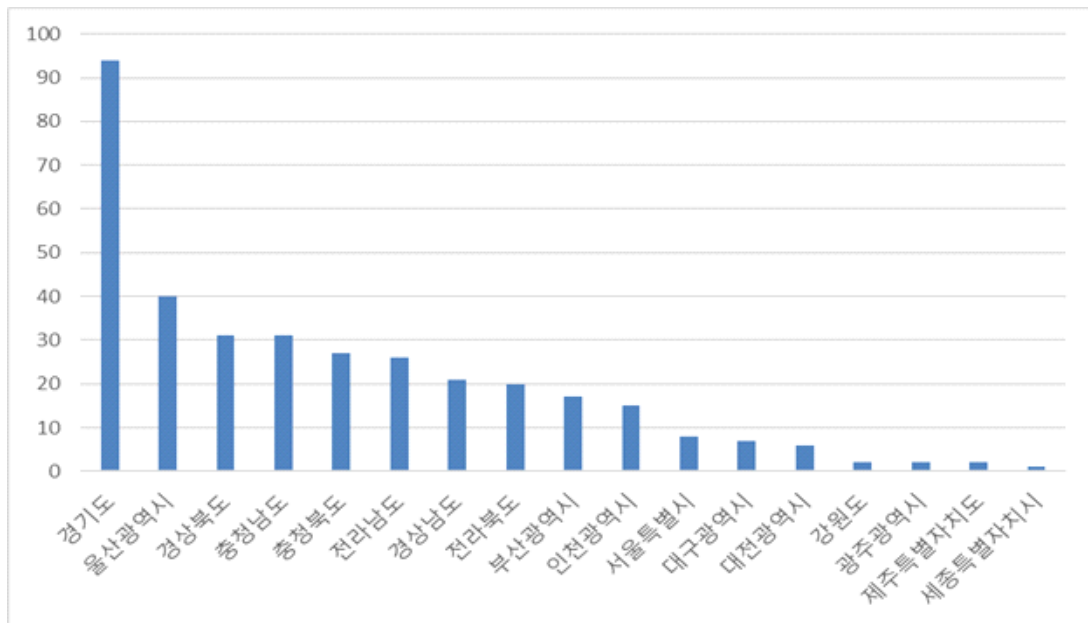
- 정제작업 과정에서 온실가스, 기름 유출로 인한 대기오염 등 환경파괴, 저유차량 등 수송 과정에서의 도로혼잡, 미세먼지 등이 발생함
- 정유산업에서 배출되는 온실가스의 양은 2019년 기준 32백만톤으로 26개 산업 중 5위 수준임
- 또한, 고온·고압의 위험물을 제조, 취급 및 저장하는 장치산업의 특성상 유독가스 누출, 화재, 연쇄폭발 등의 잠재적 위험이 큼
- 유해화학물질 취급과정에서 각종 사고 발생으로 주변지역 주민에게 피해를 주고 있음
- 취급과정에 발생하는 사고는 그 특성상 피해의 범위가 광범위하고, 인명, 재산상 손실이 클 수밖에 없음
- 이에 따라서 유해화학물질 취급 사업장 인근지역에서 생활하는 주민들의 안전을 확고하게 담보하는 장치의 마련이 중요하지 않을 수 없음

○ 화학물질 관련 사례는 2018~2022년 사이 350건 발생한 것으로 보고됨

- 연도별 발생건수(건) : 66('18) → 58('19) → 75('20) → 93('21) → 58('22)
- 사고유형별로는 누출이 296건으로 가장 많고, 폭발(20건), 화재(17건), 기타(17건)의 순임
- 사고원인별로는 안전기준 162건이 가장 많고 시설 결함(119건), 운송차량(69건) 등이 있음
- 지역별로는 사업장이 가장 많이 분포해 있는 경기도에서 가장 많은 화학물질 사고가 발생하였고, 이 밖에 울산에서 다른 지역에 비해 화학물질 사고가 상대적으로 빈번하였음



〈그림 3〉 지역별 화학물질 사고현황(2018~2022)



자료: 화학물질안전원, 화학물질종합정보시스템

## ■ 외부불경제로 인한 비용

### ○ 외부불경제는 그 특성상 객관적인 추정이 거의 불가능함

- 외부불경제는 피해범위와 그 양상이 천차만별임
- 또한 피해의 심각성 또한 피해 당사자들의 인식, 경제수준, 주변환경 등에 따라 다르게 인식될 수 있으므로 누구나 동의할 수 있는 외부비용을 산술적으로 추산해 내기는 매우 어려움

### ○ 본고의 주제와 관련된 연구로 이민정(2017)의 연구를 참고할 수 있음

- 이 연구는 석유화학단지에서 발생하는 오염물질 총배출량을 기준으로 분석하였으며, 충남 서산시 정유저장시설에서 1.25조 원의 사회적 비용이 유발되는 것으로 보고하였음
- 다만, 이는 사회 전체에 미치는 영향을 개략적으로 분석한 것이고, 사회적 비용을 직접적으로 추산했다기보다는 오염물질 배출량 관련 다른 연구결과를 인용하여 종합한 연구라는 한계가 있음

### ○ 대안으로 관련 시설에서 발생하는 환경적 피해 대응을 위한 지방정부 재정지출 규모를 통해 외부비용을 유추해 볼 수 있을 것임

- 지역환경 개선 및 환경사고 발생에 따른 피해 복구 등은 지방정부의 중요한 책무 중 하나임
- 화학물질 등을 취급하는 사업장이 소재하는 지역을 관할하는 지방정부는 이러한 시설들로 인해 주변지역 주민이 피해를 입지 않도록 인프라를 꾸준히 보수·관리하는 한편, 유사시를 대비한 각종 모니터링 시스템, 대응체계 등을 구축하여 운영하고 있음

- 따라서 이러한 목적으로 지방정부가 감당하고 있는 재정지출 규모를 통해 외부비용을 보수적으로 추정해 볼 수 있을 것임
- 지방정부의 관련 재정지출은 기회비용과 악취, 소음, 안전문제 등 지역주민의 정신적 피해 등을 충분히 고려하기에 한계가 있을 수밖에 없음
- 따라서 지방정부 재정지출 규모는 화학물질 사업장 관련 사회적 비용 중 직접적, 객관적으로 산출 가능한 부분만이 반영된 것이라 볼 수 있음

○ 2018년을 기준으로 지방정부가 관련 시설에서 발생하는 환경적 피해에 대응하기 위해 약 1,810억 원의 재정을 투입한 것으로 보고되었음

〈표 3〉 산업단지별 화학물질 취급량 비교

지자체	사업내용	연간 추계 소요금액(억원)
계		1,810
인천	정유시설 주변지역 환경개선, 재난안전시스템 구축 등	73
대전	민간 환경 감시기구 운영 등	65
울산	유독물질 완충저류시설 설치, 오염물질 배출업소 지도점검, 울산소방본부 특수화학구조대 운영	1,414
경기	주변지역 주민지원 사업, 인근 도로정비 사업 등	67
충남	서민 가스시설 개선, 온실가스 저감 사업 등	24
전남	해양환경보전관리, 주변지역 주민지원 사업 등	166

자료: 충남도청

## 03

## 대응방안

## 가. 과세 필요성

## ■ 원인자 부담원칙의 적용

## ○ 환경정책기본법에서 오염원인자 책임원칙과 수익자 부담원칙을 규정해 두고 있음

- 동법 제7조에서 "자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다."로 오염원인자 책임원칙을 규정함
- 또한 동법 제7조의 2를 통해 "국가 및 지방자치단체는 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다."라고 수익자부담원칙을 적시함

## ○ 이에 근거하여, 지역환경에 피해를 주는 시설물이나 경제활동 등에 대하여 지방세를 부과할 수 있음

- 위험시설물에 대한 지방세 과세는 위험물이 소재하는 지역의 안전을 저해하는 사회적 비용을 부담하도록 하는 원인자부담금으로 편익원칙에 부합함
- 또한, 위험시설물에 따른 피해가 지역적으로 발생하므로 정착성 원칙에도 부합함(정종필, 2014)

## ■ 지방정부 재정수요 충당

## ○ 앞서 보았듯이 지방정부는 유해화학물질 등에 대한 관리 및 사고 발생 시 대응 등을 위해 재정 부담을 지고 있으나, 대응여력이 부족한 상황임

- 유해화학물질의 보관 및 저장을 위해 대규모 시설의 입지가 필요하며, 시설 입지를 위한 부지 조성 및 입지 이후 시설과 연계된 도로나 항만 등의 관리, 주변지역의 환경개선 등 다방면에서 지방정부의 재정이 직·간접적으로 소요되고 있음
- 그러나 유해화학물질 실무담당자들을 대상으로 한 설문조사를 통해 지방정부의 정책대응 환경이 열악한 것으로 나타났음(국회입법조사처, 2018)

- 경기도, 전남, 경북 등의 유해화학물질 실무담당자를 대상으로 한 설문조사였으며, 크게 세 부문에 걸쳐 어려움이 있는 것으로 파악됨
- (인력문제) 유해화학물질 혹은 화학물질 관리 전담이 아니라 비점오염원, 배출시설 지도점검 등 타업무를 함께 담당하고 있으며, 전문관 제도가 부재하고 담당자 인센티브도 미흡함
- (정보의 문제) 중앙정부와의 정보공유, 지역주민 대상 위험소통의 어려움
- (부처 간 협업) 긴급상황 발생 시 관련 업무 분장, 그 외 유관 부처 간 협업의 어려움

### ○ 이러한 가운데 환경부는 지방정부의 역할 및 기능을 확대하는 기초여서, 향후 지방정부의 재정수요가 더 커질 가능성이 높음

- 환경부는 「제2차 화학물질 관리 기본계획(2021-2025)」을 통해 유해화학물질 관련 지방정부의 기능을 다음과 같이 설정하였음
- 관할 구역 내 화학물질을 효율적으로 관리하고 화학물질로 발생하는 사고에 대비·대응하기 위한 조례 제정, 지역 화학사고 대응계획 수립
- 지역 거버넌스를 활용하여 지역별 여건에 맞는 유해 화학물질 관리를 최적화하고, 비상대응훈련 등을 통해 화학사고 대응역량 강화
- 구미 불산사고('12.9) 이후 화학사고 예방, 대비, 대응 및 복구 업무의 종합수행을 위해 5개 부처 합동, 7개 지역에 합동 방재센터 설치
- 화학안전관리 거버넌스 확대·운영 차원에서 2025년까지 전국 45개소의 지자체에 거버넌스를 구축하고, 인근 지자체로 관련 사업 확대 등 검토
- 이렇듯 지방정부의 유해화학물질 관리 및 감독 기능이 강화되어 나가면서, 그에 따른 지방의 재정수요도 더욱 늘어날 것임

## 나. 피해보전 방안

### ■ 지역자원시설세 과세

#### ○ 정유정제, 화학물질 취급에 대한 원인자부담원칙 적용을 위한 수단으로 지역자원시설세를 고려할 수 있을 것임

- 임의세 성격의 지역자원시설세는 신세원 발굴과 같은 과세자주권 기능 제고에 적절한 세목이므로 지역사정에 맞는 자율적 신세원 발굴을 강조하는 현정부 기조와 부합함
- 더불어 교정과세를 통해 외부비용을 줄이도록 유인하는 효과도 지님

#### ○ 관련 선행연구들에서 정유·정제시설에 대해서는 0.98원/ℓ, 유해화학물질에 대해서는 1원/kg의 세율을 적용하는 방안이 제시된 바 있음(이민정, 2017; 이장욱 외, 2018)

- 해당 세율은 지방정부가 관련 시설 입지로 인해 지출하고 있는 재정소요액과 관련 업계에서 이미 부담하고 있는 제세부담금 규모를 모두 고려하여 산출되었음
- 따라서 이를 기준으로 삼되, 외부비용이나 기존 제세부담금 등에 대한 보다 면밀한 검토와 지역주민 및 관련 업계와의 협의를 통해 구체적 세율을 결정할 수 있을 것임
- 과세대상의 경우, 화학물질 전체보다는 위험성이 상대적으로 높은 사고대비물질로 범위를 좁혀 과세하는 방안이 합리적일 것임
- 사고대비물질은 그것의 취급과정에서 사고가 발생할 위험성이 가장 높을 뿐만 아니라 혹여 사고가 발생하면 그에 따른 피해가 광범위하게 미칠 우려가 있음
- 이에 따라 정부는 사고대비물질의 취급자로 하여금 그 취급량을 신고하도록 하고 있고, 시장 유통 상황을 정확히 파악할 수 있어 세무행정 측면에서도 긍정적인

## ■ 과세 시 쟁점에 대한 대응

### ○ 다른 과세대상과의 형평성

- 석유정제 및 저장시설에 대한 지역자원시설세 과세의 근거는 해당 시설의 가동에 따라 발생하는 외부불경제이나, 이와 유사한 다양한 가공 및 저장시설 대부분에 대하여 과세하지 않고 있다는 반론도 제기되어 형평성 논란의 소지가 있음<sup>7)</sup>
- 천연가스와 같은 여타 유해시설 등과 동시에 과세를 해야 하지만, 생산자의 세부담 증가가 우리나라 경제 및 재정에 미치는 영향 등을 고려하여 순차적으로 과세대상을 확대하는 것이 바람직함

### ○ 이중과세 가능성

- 정유저장시설에 대하여 석유에 관세, 유류세, 부가가치세, 주행분자동차세, 수입/판매/안전관리부과금 등을 부과 중임
- 그러나 지역자원시설세와 유사한 취지 내지 성격을 가진 세목은 없음
- 석유류에 부과되는 세금 대부분은 국세로서, 수입 및 판매 단계에서 부과하고 있으며, 과세취지가 유사하다고 볼 수 있는 교통에너지환경세의 경우 지자체에 귀속되는 세수는 거의 없음
- 주행분자동차세는 2000년 자동차세 인하에 따른 세수 감소 보전 및 유류세인상에 따른 유가보조금 등 중앙정부의 정책을 위한 재원으로 사용되고 있어 과세취지가 다름
- 입법목적 등을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각기 정하고 있는 경우, 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 풀이되지 아니하는 한 그 행위에 관하여 각 법률의 규정이 모두 적용된다고 보는 것이 법원의 입장임<sup>8)</sup>

7) 액화천연가스, 액화석유가스 등을 예로 들 수 있음

8) 대법원 2010.9.9. 선고 2008두22631 판결

- 이에 따라 담배의 경우에도 담배소비세, 개별소비세, 건강증진부담금, 폐기물부담금 등의 제세 부담금이 부과되고 있음
- 오염물질이나 위험물 저장 및 처리시설에 대해 주민세 사업소분, 소방분지역자원시설세, 면허분등록 면허세 과세(중과)하나, 피구세적 기능은 미약함(허등용, 2018)
- 주민세 사업소분의 경우 연면적 1㎡당 500원, 소방분 지역자원시설세는 건축물의 시가표준액, 면허분등록면허세는 위험물 취급의 면허 취득을 과세표준으로 삼고 있음
- 즉 오염물질량및 위험물질량이 과세표준 산정에 영향을 미치지 않음
- 대기배출부과금, 수질배출부과금, 폐기물부담금, 석면피해구제부담금, 특정물질 제조·수입부담금, 방제 부담금 등의 경우 부담금 대상이 되는 유해물질이 한정적이며 주로 제조 및 배출에 집중되어 있음
- 방제분담금은 「해양환경관리법」 제69조에 따라 해양환경보전 및 개선을 위해 사용되어 외부불경제 감소를 위한 업계의 既부담이나, 지자체 재원으로 편입되는 내역이 아니므로 지자체 지원금으로 인정하기 어려움

## ○ 물가상승 유발

- 관련 연구에서 물가상승 효과는 미미한 것으로 나타났음
- 구체적으로 유해화학물질 중 사고대비물질 kg당 1원의 종량세 혹은 0.08%의 증가세 부과할 경우 생산자물가 0.00014% 상승, 과세대상을 기초화학제품으로 매우 광범위하게 확대할 경우 0.0020% 상승하는 것으로 분석되었음(허등용, 2018)

## ○ 담세력

- 석유정제·저장시설이나 유해화학물질 취급 사업장 중 영세기업에 속하는 경우, 담세력 문제가 발생할 수 있음
- 따라서 일정 규모 미만의 사업장에 대해서는 비과세 내지 감면을 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임
- 일례로 미국 캘리포니아주의 경우, 유해폐기물 발생량 5톤 미만 사업장에 대해 서는 유해물질 발생 수수료를 비과세하고 있음

## ○ 세수의 활용

- 지역자원시설세는 광역세로서 위험시설/물질로 인한 직접적 피해를 입는 기초지자체에 혜택이 귀속 되지 않을 가능성이 존재함
- 원칙상 지역자원시설세의 세수는 특별회계로 운용되어야 하므로, 관련 제도 정비를 통해 과세를 통해 조달된 재원이 지역주민의 환경개선에 효과적으로 투입될 수 있도록 해야 할 것임

## 04

## 결론

- 석유, 화학물질 등 주변지역 환경에 피해를 주는 물질을 저장 및 취급하는 사업체들은 이와 관련된 각종 제세부담금을 부담하고는 있으나, 정작 지역주민의 후생과는 직접적으로 연계되어 있지 않음
- 이로 인해, 해당 지역 주민의 정신적·육체적·경제적 피해 복구가 적절하게 이뤄지지 않고 있음
- 이러한 상황을 개선하기 위해서 지역자원시설세를 과세하는 방안을 심도있게 추진할 필요가 있음
- 아울러 추진 과정에서 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것임
  - 앞서 언급했듯이 세율 수준은 업계 상황, 지역주민의 피해 분석 등 다방면을 고려하여 각 이해집단 간 합의가 가능한 수준에서 결정되어야 할 것임
  - 또한 조달된 세수가 지역주민 후생의 실질적 개선으로 이어질 수 있도록 아래와 같은 관련 제도정비도 병행되어야 할 것임
    - 위험시설 주변지역 주민의 재정수요 주기적 파악 및 점검
    - 주변지역 주민생활환경에 대한 지속적·체계적 점검체계 구축 및 생활환경 개선을 위한 재정지출 사업 로드맵 구축
    - 주변지역 주민이 체감할 수 있는 수준의 보건 인프라 확충
    - 목적세인 지역자원시설세 성격에 맞게 세출과 세입의 연계고리 강화

### 〈참고문헌〉

- 국회입법조사처, 「유해화학물질 관리현황 및 개선방안: 환경사무의 중앙과 지방의 역할 배분에 대한 시사점」, 2018.
- 이민정, 「외부불경제시설 입지지역에 대한 지원방안 연구: 서산시 석유정제·저장시설을 중심으로」, 충남연구원, 2017.
- 이장욱·서정섭·유태현, 「유해화학물질 취급에 대한 지역자원시설세 과세방안 연구」, 정책연구 2017-27, 한국지방행정연구원, 2018.
- 정종필, 「지역특정자원에 대한 선택적 지방세 과세방안 연구」, 지방세 네트워크 포럼 2014-07호, 한국지방세연구원, 2014.
- 허등용, 「유해화학물질에 대한 해외 제세부담금 부과사례 및 시사점」, 정책과제 2018-06호, 한국지방세연구원, 2018.
- 한국환경연구원, 「2021 국민환경의식조사」, KEI 포커스 제10권 제1호(통권 제83호).
- 환경부, 제2차 화학물질 관리 기본계획(2021-2025)