



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위 논문

중국 환경보호세 법정책의 집행분석과  
개선방안



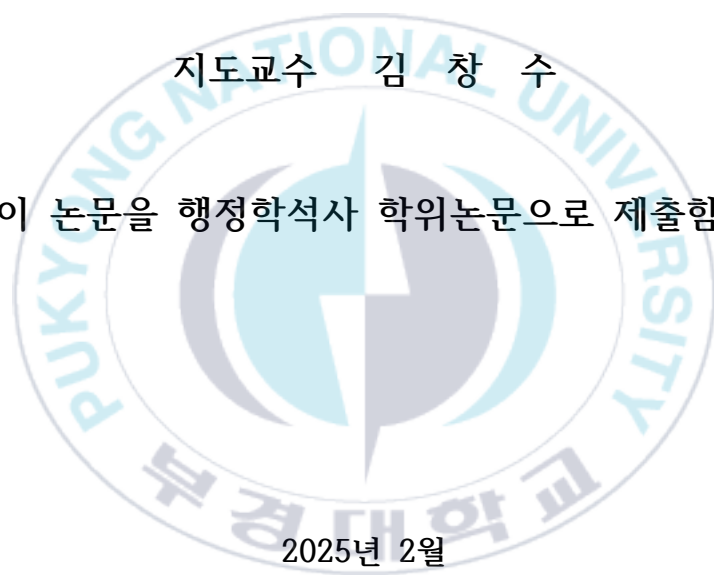
TAN XIAOYANG

행정학석사학위논문

중국 환경보호세 법정책의 집행분석과  
개선방안

지도교수 김 창 수

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함.



2025년 2월

부경대학교대학원

행정학과

TAN XIAOYANG

TAN XIAOYANG의 행정학석사  
학위논문을 인준함.

2025년 2월 21일

위원장 행정학박사 서재호 (인)

위원 행정학박사 양지숙 (인)

위원 행정학박사 김창수 (인)

## 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경과 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	3
1. 연구 범위 .....	3
2. 연구의 방법 .....	6
제2장 이론적 배경 .....	8
제1절 환경보호세의 개념과 특징 .....	8
1. 환경보호세의 개념 .....	8
2. 중국 환경보호세의 핵심내용 .....	9
3. 환경보호세의 특징 .....	10
제2절 선행연구의 검토 .....	12
1. 해외 연구 .....	12
2. 중국 연구 .....	13
3. 본 연구의 차별성 .....	14
제3절 이론적 검토 .....	16
1. 외부성 이론 .....	16
2. 공공재 이론 .....	17
3. 정의 이론 .....	18
4. 정책집행 이론 .....	20
5. 종합검토 .....	21
제4절 분석틀 .....	23
1. 스미스 정책집행모형 .....	23

2. 스미스 정책집행모형에 따른 환경보호세법 분석틀 .....	24
<b>제3장 중국 환경보호세법 제정과정과 시행현황 .....</b>	<b>27</b>
제1절 환경보호세법의 제정과정과 성과 .....	27
1. 중국 배출부과금제도의 변천 과정 .....	28
2. 중국 배출부과금제도의 실시 성과 .....	31
3. 중국 배출부과금제도의 실시에 따른 문제점 .....	34
4. 배출부과금제도와 환경보호세의 차이 .....	36
제2절 중국 환경보호세법 정책 형성과정과 주요내용 .....	38
1. 중국 환경보호세법의 형성과정 .....	38
2. 중국 환경보호세법 제정의 의미 .....	40
3. 중국 환경보호세법의 내용 .....	42
제3절 중국 환경보호세법 정책의 시행현황 .....	51
1. 제도정책 설계의 시행 현황 .....	51
2. 징수관리의 시행현황 .....	55
3. 세금우대정책의 시행현황 .....	58
<b>제4장 중국 환경보호세 법정정책집행 문제점 분석 .....</b>	<b>60</b>
제1절 보수적인 정책설계 .....	60
1. 좁은 과세오염물 범위 .....	60
2. 낮은 세액 기준 .....	61
3. 불합리한 세금 계산 근거 .....	62
4. 약한 세금 우대 정책 인센티브 .....	63
제2절 정책 집행기구의 집행력 부족 .....	66
1. 부문간 협력의 어려움과 불완전한 정보공유 플랫폼 .....	66

2. 부서의 기술인력 부족 .....	67
3. 입장이 불분명한 생태환경 주관부문 .....	68
제3절 정책 대상집단의 취약한 환경보호 역량 .....	69
1. 기업의 환경보호 의식 약함 .....	69
2. 부족한 검사 장비 .....	69
3. 신고업무의 어려움 .....	71
제4절 정책환경의 낮은 신뢰도와 참여도 .....	73
1. 모니터링 행위가 규범적이지 않은 제3자 검사 기관 .....	73
2. 대중의 낮은 환경보호 의식과 참여도 .....	74
제5절 분석 결과의 종합 .....	76
1. 정책설계 .....	76
2. 집행기구 .....	76
3. 대상집단 .....	77
4. 정책환경 .....	78
<b>제5장 중국 환경보호세 법정책 개선방안 .....</b>	<b>81</b>
제1절 정책설계의 요소 최적화 .....	81
제2절 정책 집행기구의 집행력 강화 .....	84
제3절 정책 대상집단의 세금준수 강화 .....	85
제4절 양호한 정책집행환경 조성 .....	86
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>88</b>
제1절 분석결과의 요약과 정책적 시사점 .....	88
제2절 연구의 한계와 후속 연구의 방향 .....	91
참고문헌 .....	93

## 표 목 차

< 표 3-1 > 배출부과금제도 변천 과정 .....	28
< 표 3-2 > 배출부과금제도와 환경보호세의 비교분석 .....	37
< 표 3-3 > 환경보호세 과세 오염물의 구체적인 내용 .....	44
< 표 3-4 > 환경보호세 과세오염물의 세액기준 .....	46
< 표 3-5 > 과세오염물 배출량 및 데시벨수 계산방법 및 순서 .....	48
< 표 3-6 > 2018년 베이징-톈진-허베이 및 주변지역 오염물 농도 변화 ...	53
< 표 3-7 > 2018년 장삼각지역 오염물 농도 변화 .....	54
< 표 3-8 > 중국 성별 환경보호세액기준 .....	58
< 표 4-1 > 문제점 분석결과 .....	80
< 표 5-1 > 문제점 분석 및 개선방안 .....	87

## 그림 목 차

< 그림 1-1 > 연구의 흐름도 .....	4
< 그림 2-1 > 스미스 정책집행과정 모형 .....	24
< 그림 2-2 > 중국 환경보호세법 정책집행 분석틀 .....	26
< 그림 3-1 > 중국 2000-2015년 오염물 배출비 징수 총액 .....	33
< 그림 3-2 > 중국 2018-2023년 환경보호세 징수 총액 .....	52
< 그림 3-3 > 전국 도시환경대기질 우량일수 비율 및 누적변화 상황 .....	54
< 그림 3-4 > 환경보호세 징수 관리 흐름도 .....	57
< 그림 4-1 > 분석 결과의 분석틀 .....	79

Analysis and improvement plan of China's environmental  
protection tax law and policy implementation

TAN XIAOYANG

Department of Administration, The Graduate School,  
Pukyong National University

Abstract

Due to China's extensive economic development model in the past, China's environmental pollution problem has become more serious. In the past, the sewage charging system, which has been playing an important role in protecting the environment, has gradually reduced its role in environmental protection due to its own limitations. With the official implementation of the Environmental Protection Tax Law of the People's Republic of China (hereinafter referred to as the Environmental Protection Tax Law) on January 1, 2018, China began to levy an environmental protection tax to replace the discharge fee, in order to solve the problems existing in the discharge charge system. Under the influence of the environmental protection tax law and policy, China's environmental protection cause has played a positive role, and the environmental pollution situation has also been improved to some extent. However, the setting of the content is based on the smooth transfer of the sewage charge system. In the era of rapid social development and environmental change, some problems have been exposed in the implementation process of its policies, which need to be improved.

Therefore, this paper makes a comprehensive analysis of the implementation effect of China's environmental protection tax policy, and obtains the existing problems and improvement programs. First of all, the theoretical background of environmental protection tax is analyzed, and the development process of China's environmental protection tax policy is sorted out on this basis. By combining the data and the cases, I analyze the implementation status of environmental protection tax law policy. While using Smith's policy implementation model, from the four factors: policy design, implementation agency, mass objectives and policy environment. Analyzing the reasons for too conservative policy design, insufficient execution of policy enforcement agencies, weak concept of target groups to protect the environment, low trust and participation of the policy environment, and put forward the corresponding improvement suggestions. In order to achieve the maximum goal of environmental protection, environmental pollution control. It also improves the scientific and effective implementation of China's environmental protection tax law and provides reference for the government to make decisions on related environmental issues in the future.

Key words: environmental protection tax, environmental protection tax law, preferential tax policy, collection and management

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

중국의 개혁개방 이래 경제의 고속 발전에 따라 인민의 물질문화와 정신문화가 부단히 향상되었고 사회경제발전과 인민의 생활수준은 모두 천지개벽의 변화가 발생하였다. 그러나 중국의 조방형(粗放型) 경제 발전의 배후에는 필연적으로 자연자원이 점차 부족하고 자연환경에 대한 보호를 소홀히 하여 생태환경 오염 문제를 날로 심각하게 만들고 있다. 절제되지 않은 환경오염은 환경자원의 수용력을 파괴하고 경제사회의 지속가능한 발전을 저해하며 사회발전의 경제복지와 국민생활의 행복지수를 낮출 수 있다.

가장 큰 개발도상국으로서 사회 경제의 지속가능한 발전과 행복감에 대한 국민의 절박한 요구는 환경보호에 더 높은 수준의 요구를 낳고 있다. 이러한 맥락에서 중국 정부는 환경관리를 매우 중시한다. 2012년 11월, 당의 18기 3중전회에서 아름다운 중국을 건설하고 생태문명체제개혁을 심화하며 환경보호비(環境保護費)의 세금개혁을 적극 추진하고 세수제도개혁을 심화할 것을 제기하였다. 국무원은 2015년에 전 사회에 환경보호세에 관한 입법 의견을 모집했다. 2016년 12월, 12기 전국인민대표대회 상무위원회 25차 회의에서 《중국인민공화국 환경보호세법》(이하 “환경보호세법”)을 통과시켜 2018년 1월 1일 정식으로 시행하였다. 같은 날 《중화인민공화국 환경보호세법 실시조례》(이하 “환경보호세법 실시조례”)도 정식으로 시행되었다.

《환경보호세법》은 환경을 보호하고 개선하며 오염물배출을 줄이고 생태문명건설을 추진하기 위해 제정된 국가법률이다. 그것이 2018년에 정식적인 실시는 중국 정부가 특정 단계에서 생태 문명 건설을 실시하는 중요한 세제 개혁 조치로 환경보호세 징수에 통일된 법률 보장을 제공하였고

중국의 녹색 세제가 나날이 완비되고 환경을 보호하고 오염을 감소시키는 동시에 국가 세수 수입도 증가시켰다고 선포하였다.

그러나 환경보호세법이 실시된 이래, 정책이 출범하는 시간이 비교적 짧고, 환경보호세법의 설치에 중국이 1978년부터 근 40년간 시행해 온 배출부과금제도<sup>1)</sup>의 기초에서 평온하게 이전되었기 때문에, 환경을 보호하고 환경오염을 감소시키는 역할은 아직 매우 제한되어 있으며, 여전히 불가피한 문제들이 존재한다. 환경보호세법 정책이 실시되는 과정에서 어떤 효과를 거두었는지, 현재 직면한 문제들을 탐구하기 위해서, 본 연구는 환경보호세 관련 개념으로부터, 선행 연구 및 이론 기초에서 시작하고, 외부성 이론, 공공재 이론, 정의 이론(Justice Theory)과 정책집행(policy implementation)이론은 환경보호세법 정책의 이론적 배경이 된다. 중국 환경보호세법 정책 발전과정을 회고하며, 이를 기초로 제3장에서는 실제와 객관적 데이터를 결합하여 환경보호세법 정책의 실시현황을 분석하고, 제4장에서는 스미스 정책집행모형을 이용하여 정책설계, 집행기구, 대상집단과 정책환경의 네 가지 요소로부터 환경보호세법 정책 실시에 존재하는 문제의 원인을 분석한다. 마지막으로 정책을 완비하여 환경오염물 배출을 줄이고 환경관리의 목적을 달성하는 동시에 중국 환경보호세법 정책 집행의 과학성, 유효성 및 정부관련 정책결정을 제고하는 데 시사점을 제공한다.

---

1) 배출부과금제도는 환경에서 오염물을 배출하거나 규정된 표준을 초과하여 오염물을 배출하는 오염물 배출자를 지향하여 국가 법률과 관련 규정에 따라 표준에 따라 비용을 납부하는 제도이다. 오염물 배출비를 징수하는 목적은 오염물 배출자가 경영관리를 강화하고 자원을 절약하고 종합적으로 이용하며 오염을 정비하고 환경을 개선하도록 촉진하기 위함이다. 구체적인 내용은 본 논문 제3장에서 서술할 것이다.

## 제2절 연구의 범위과 방법

### 1. 연구 범위

#### 1) 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 주로 다섯 부분으로 나뉘어 진행된다. 첫째는 서론으로 논문의 연구 배경과 목적 및 연구 내용과 방법을 서술하고 본 논문의 연구 접근방식을 정리하였다. 그리고 관련 문헌을 열람하고 수집하는 기초 위에서 이 글의 연구 혁신점을 도출한다.

둘째는 환경보호세와 중국 환경보호세법 정책의 이론배경의 전체적인 틀을 정리하는 것이다. 선행 연구를 통해 학자들이 이미 가지고 있는 연구 성과와 최신 연구 진전을 정리하고 총결한다. 환경보호세의 관련 개념과 이론적 검토를 정리하여 스미스 정책집행모형을 중국 환경보호세법 정책을 분석하는 핵심틀로 끌어내었다.

셋째는 중국 환경보호세법 정책의 집행문제를 둘러싸고 출발하여 중국 환경보호세법 정책의 발전과정을 정리하고 문헌찾기, 데이터사례 등에 의거하여 환경보호세법 정책의 시행현황을 분석한다. 환경보호세법 정책에 대한 이해를 심화시켜 이후 정책 집행 문제의 분석에 유력한 참고 근거를 제공한다.

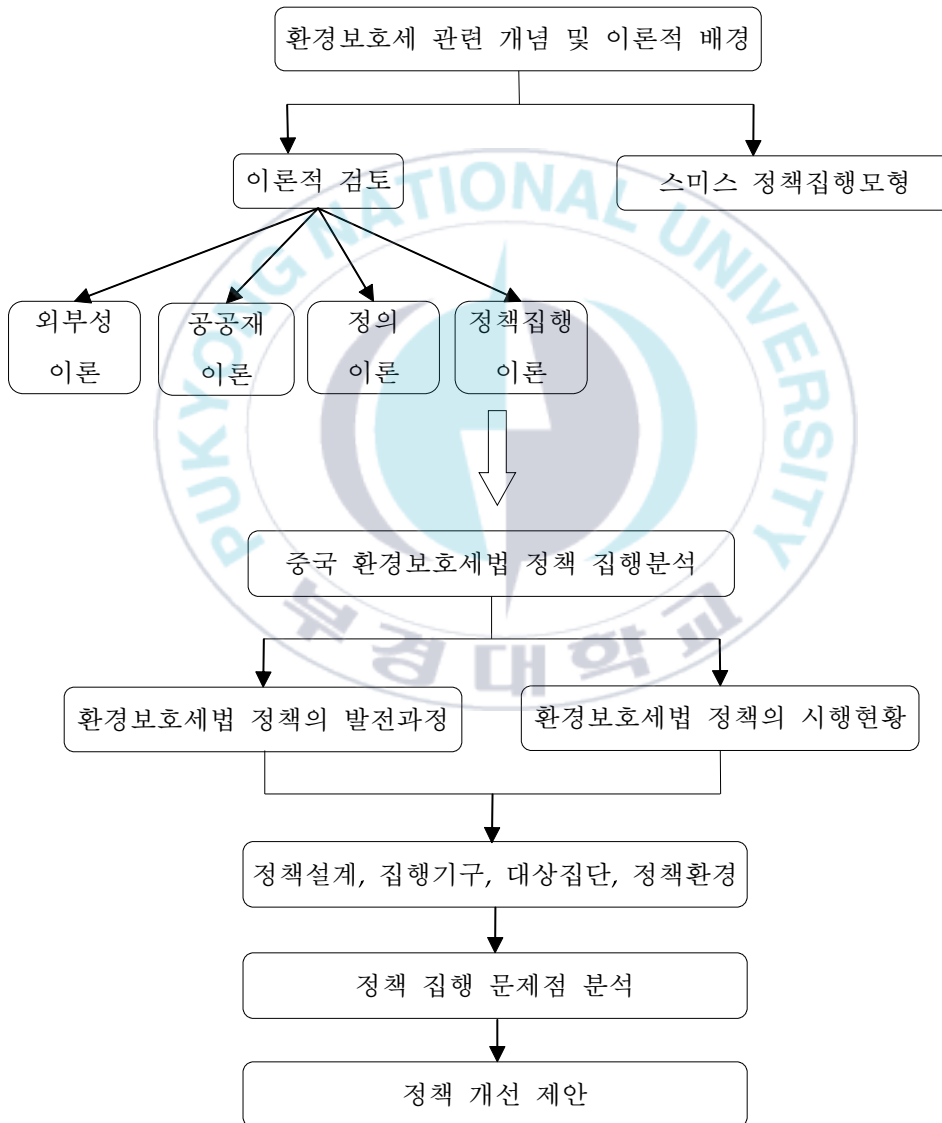
넷째는 본 연구는 이론과 실제를 결합하여 스미스 정책집행모형을 통하여 정책설계, 집행기구, 대상집단과 정책환경 네 가지 요소로부터 환경보호세법 정책 집행 중에 존재하는 구체적인 문제 원인을 분석한다.

다섯째는 개선 제안이다. 세 번째 부분은 스미스 정책집행모형을 사용하여 환경보호세법 정책의 시행 과정에서 존재하는 문제를 분석하고 정책 시행 개선을 위한 제안을 제시하며 기존 단점을 보완하고 학술 연구 결과를

풍부하게 한다.

여섯째는 결론이다. 본 논문에 대하여 총결하고 본 연구소에 존재하는 한계와 후속 연구의 발전을 분석하여 향후 환경보호정책과 관련된 연구에 시사점이 있기를 희망한다.

< 그림 1-1 > 연구의 흐름도



## 2) 공간적 범위

이 본 연구의 공간적 범위는 중국 지역이며, 중국의 환경보호세법 정책의 시행 효과에 대한 심도 있는 탐구에 국한된다. 4가지 이론적 기초를 중국 환경보호세의 이론적 배경으로 삼아 중국 환경보호세법 정책의 제정과 추진과 법률제도의 제정과 개정 등을 연구함으로써 탐구한다. 또한 스미스 정책집행모형을 활용하여 과학성·유효성·전면성의 각도에서 정책 실시 과정에서 나타나는 구체적인 문제를 분석하고, 마지막에 정책적 건의를 제출하여 환경 관리 목적을 최대한으로 달성하기를 희망한다.

## 3) 시간적 범위

이 논문의 시간적 범위는 주로 《환경보호세법》이 반포되기 전후의 두 단계로 탐구한다. 첫 단계는 1978년부터 2015년까지 시행된 중국의 배출부과금제도 시기였다. 이 시기는 중국 정부가 환경오염 퇴치의 중요성을 점차 깨닫는 시기이며, 중국이 환경오염 문제에 대응하기 위해 가장 먼저 취한 제도적 조치 중의 하나이다. 중국 학자들은 중국의 배출부과금제도가 중국 환경보호세의 기초라고 생각하며, 중국 환경보호세법 정책을 깊이 연구하려면 반드시 그것의 기초 배경을 이해해야 한다.

2단계는 2016년 《환경보호세법》의 제출부터 2018년 1월 1일 《환경보호세법》의 정식 시행에 이르기까지 지금까지 지속적으로 추진되고 있는 환경보호세법 정책 단계이다. 왜냐하면 《환경보호세법》의 실시는 배출부과금제도를 철저히 대체하여 중국의 환경오염 정비에 대한 중요한 전환점이기 때문이다. 각 시간대의 정책 변동 과정을 탐구함으로써 현재 중국 사회의 경제 발전과 환경 수요의 변동을 분석한다. 일부 실행 현황을 통해 정책 실행 효과의 장단점을 분석한다.

## 2. 연구의 방법

본 논문은 환경보호세 및 환경보호세법 정책과 관련된 정기간행물 논문, 문헌 등 자료를 열람함으로써 현재 이미 있는 환경보호세법 정책과 관련된 연구성과에 대하여 분석을 진행한다. 학술계의 환경보호세법 정책 실시 효과에 대한 연구는 학제간 특징을 구현하고 있는데, 이것은 본 연구가 환경보호세법상의 법률법규방면에만 국한되어서는 안 되며, 공공관리, 정치, 경제 등 분야의 학과를 결합하여 정리분석을 진행하고 중국 환경보호세법 정책의 기초이론과 발전과정을 전면적으로 인식하고 깊이 이해해야 한다는 것을 의미한다. 실시 효과를 분석하는 과정에서 실시 사례와 실제 데이터를 조사하고 연구에 사실적 근거를 제공한다. 스미스 정책 집행 모델을 채택하여 중국 환경보호세법 정책 실시 문제를 분석하고, 이에 기초하여 정책적 건의를 도출한다.

학자들의 연구 성과를 바탕으로 본 연구는 세 가지 혁신적인 점이 있다. 첫째는 환경보호세의 이론적 기초를 위한 혁신적인 연구이다. 국내외 학자들의 환경보호세에 대한 관련 이론의 원천은 대부분 외부성 이론과 공공재 이론(윤성혜, 2013: 300) 또는 지속가능발전 이론<sup>2)</sup>의 기초연구를 위주로 하며, 환경보호세의 이론적 기초로서 정의 이론과 정책집행 이론에 대한 연구는 거의 없다. 환경보호세를 포괄적으로 이해하기 위해서는 다른 각도에서 탐구해야 한다. 정의 이론과 정책집행 이론의 기본이념은 환경보호세에

---

2) 최근 “지속가능한 발전 이론” 또한 각국의 환경세제 도입에 대한 촉매제 역할을 하고 있다. 지속가능한 발전(Sustainable Development)이라는 개념은 1987년 세계환경 개발위원회(WCED)가 발표한 브룬트란트보고서(the Brundtland Report)의 《우리 공동의 미래》에서 처음 제시되었고, 1992년 브라질 리우에서 다시 등장하게 되었다. 지속가능한 발전은 “환경친화적 개발”을 의미하는 것으로 현재 세대의 개발욕구를 충족시키는 동시에 미래세대의 개발능력을 저해하지 않는 것으로 “지구 자원의 지속가능한 이용과 인류 공동의 재산인 환경을 보호해야 함”을 강조한다.

부합하며 환경보호세법 정책의 부단한 발전을 촉진할 수 있는 기초이다.

둘째는 모형 분석 혁신 연구이다. 중국의 환경보호세법 정책이 실시된 이래, 도입된 시간이 비교적 짧고, 직면한 문제가 비교적 복잡하여 정책 목표의 실현에 영향을 주고 있다. 스미스 정책 집행 모형을 이용하여, 정책설계, 집행기구, 대상집단과 정책환경의 네 가지 요소로부터 환경보호세법 정책 실시에서 나타나는 문제를 명확하고 체계적으로 분석하고, 건의를 위해 더 나은 정리 사고방식을 제시하며, 관련 분야의 학술 연구 성과를 풍부하게 하였다.

셋째는 언론 보도 자료 분석 연구이다. 제3장과 제4장에서 각각 중국 환경보호 세법 정책의 집행 상황과 정책집행의 문제를 탐구하는 분석에서 진실하고 강력한 지탱근거를 제시하기 위해서 중국에서 영향력·권위성을 가진 관련 정부 사이트와 뉴스 보도 등 전파 매체를 이용하여 관련 데이터와 사례를 찾아 설명하고, 본 연구의 진술 관점에 사실적 근거를 제공하며, 전파 매체의 내용 보도에 대해 어느 정도 분석 평가를 진행함으로써 연구의 질과 진보의 발전을 촉진한다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 환경보호세의 개념과 특징

#### 1. 환경보호세의 개념

환경보호세는 영국 경제학자 피구(Arthur Cecil Pigou)가 처음 제시한 개념으로 20세기 말에 국제적으로 발흥하였는데 환경세, 생태세, 녹색세 등의 명칭이라고 할 수 있지만 지금까지 널리 받아들여진 통일된 정의는 없다(www.baidu.com). 《국제 세금 어휘》(IBFD INTERNATIONAL TAX GLOSSARY)의 정의에 따르면 환경보호세는 오염 방지 또는 환경 보호에 투자하는 납세자에게 부과되는 세금 감면 또는 오염 기업 및 오염물 사용에 부과되는 세금을 말한다(程泉·鄭軍·裴瀟, 2018: 78). 그것은 환경오염과 생태파괴의 사회적 비용을 생산원가와 시장가격에 내화하고 시장메커니즘을 통해 환경자원을 분배하는 경제적 유인수단을 활용한 환경규제 수단이다. 인류의 생활 수요와 자원 희소성의 모순이 더욱 첨예화됨에 따라, 환경보호세의 이론과 실천의 발전도 간접적으로 세계 각국이 환경보호 문제에 대해 공감대를 형성하도록 이루어지고 있으며 환경보호세는 국가 거시경제 조정과 환경품질 관리의 중요한 수단이 되었고 세계적으로 널리 받아들여지고 운용되었다.

각국의 서로 다른 실제 상황과 지역 환경 조건에 근거하여 환경보호세의 법률 제정 요구, 세금 구조 표준, 정책 실시 목표는 결코 통일되지 않는다. 章君玉(2018: 9)은 총체적으로 보면 환경보호세의 개념은 좁은 의미, 중간 범위의 의미, 넓은 의미의 세 가지 측면으로 정의된다고 한다. 좁은 의미의 환경보호세란 환경보호 전문자금을 획득하고 환경오염을 줄이기 위해 환경오염을 초래하는 특정 행위에 부과하는 전문적인 세목을 말한다. 중간 범

위의 환경보호세는 환경자원을 개발, 이용하는 행위에 대하여 징수하는 세금이다. 광의의 환경보호세의 범위는 더 광범위하며, 환경보호 목적에 기초하여 실시되는 모든 각종 세금 수단의 모든 세목을 말한다. 2018년 1월 1일 중국 정부가 시행한 환경보호세법 정책에 따르면 환경을 보호하고 오염을 통제하는 것을 목표로 하는 환경보호세법 정책으로서 과세 대상은 주로 대기오염물, 수질오염물, 고체폐기물, 소음의 4가지로 비교적 고정되어 있어 좁은 의미의 환경보호세 개념에 속해야 한다.

## 2. 중국 환경보호세의 핵심내용

2018년 환경세금 개혁 후, 오염물 배출 기업은 더 이상 오염물배출비(排污費)을 납부하지 않고 환경보호세를 납부하는 것으로 변경되었다. 중국이 시행하는 좁은 의미의 환경보호세는 중국이 새로 징수하는 독립세목으로, 중국 최초의 “녹색세제”를 구현하는 단행세법인 《환경보호세법》과 함께 역사의 무대에 올랐다. 중국의 배출부과금제도에서 환경보호세 제도로의 평온한 이행을 실현하였고, 또한 중국 세제 녹색화 과정에서 빛나는 이정표이다.

환경보호세를 징수하는 주요 목적은 재정수입을 얻는 것이 아니라 오염물 배출 기업이 필요한 오염정비와 환경손해 복구 원가를 부담하도록 하는 것이다. 환경보호세의 납세자는 중화인민공화국 영역과 중화인민공화국 관할의 기타 해역에서 직접 환경에 과세오염물을 배출하도록 명확히 규정한 기업사업단위와 기타 생산경영자이다. 그러나 모든 기업이 납세자인 것은 아니며, 오염물 배출 주체, 오염물 배출 행위, 과세 오염물 세 방면에서 환경보호세를 내야 하는지를 판단해야 한다. 이후 진행되는 환경보호세의 세액계산에 있어서 오염물배출량, 오염당량치(汚染当量值), 오염당량수(汚染当量數), 세액기준 이 네 가지 지표로 계산한다. 또한 “많이 배출하고 많이

납부하고, 적게 배출하고 적게 납부하며, 배출하지 않으면 납부하지 않는다”는 격려 메커니즘을 통하여 세수 지렛대의 녹색 조절 역할을 발휘하고, 오염물 배출 기업이 환경보호 의식을 제고하고, 관리 강도를 높이며, 전환 업그레이드를 가속화하고, 오염물 배출을 줄이며, 생태문명 건설을 추진하도록 효과적으로 인도한다.

### 3. 중국환경보호세의 특징

본 연구는 좁은 의미의 환경보호세, 즉 환경보호의 목적에 기초하여 주로 환경을 오염시키고 파괴하는 특정 행위에 대하여 징수하는 전문적인 세목을 채택한다. 환경보호세는 장기적이고 안정적인 환경규제 수단으로, 중국의 독립적인 녹색 세목으로서 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

#### 1) 세금구조의 규범성

우선, 중국의 환경보호세법 정책은 환경보호 성격을 가진 세법 정책이다. 환경보호세는 환경오염의 특정 행위에 대해 징수하는 전문적인 세목이다. 환경보호세법 정책의 실시를 촉진하는 것은 《환경보호세법》을 환경보호세 징수의 법적 근거로 삼아야 하며 환경보호세의 징수는 전국인민대표대회 상무위원회<sup>3)</sup>에 의해 통과되어 환경보호세 징수업무가 운용성과 권위성을 가지게 한다. 둘째, 세금 요소가 고정화된다. 환경보호세의 세금요소는 《환경보호세법》에 명시되어 비교적 안정적으로 유지되고 있으며, 환경조건 변화로 인해 세금요소의 구체적인 내용이 조정되어야 하는 경우에도 조정은 사전에 법적 형식을 통해 규정되어야 한다.

3) 중국의 전국인민대표대회 상무위원회는 “전국인민대표대회 상무위원회”라고 약칭하며, 중화인민공화국의 최고 국가권력기관인 전국인민대표대회의 상설기관으로 국가입법권을 행사한다.

## 2) 징수목적의 특정성

이것은 중국이 좁은 의미의 환경보호세를 실시한다는 것을 강조하는데, 이 세금은 국가의 강제력을 바탕으로 국가 수입을 무상으로 얻기 위한 강제적인 경제적, 법적 수단이다. 환경보호세는 환경보호를 위한 특정세로서 다른 세금과는 다른 구체적인 목적을 가지고 있다. 환경보호세법의 입법 목적은 환경을 보호 및 개선하고, 오염물질 배출을 줄이며, 생태문명 건설을 촉진하는 것이다. 국가 재정수입을 늘리는 것뿐만 아니라 과도한 에너지 소비를 억제하고 환경보호세 징수를 통해 오염을 줄이며, 엄격한 환경보호세법과 정책을 통해 생태환경을 보호하는 것이 목적이다.

## 3) 세금의 전용성

세금은 국가 재정수입의 주요 원천 중 하나이다. 세금은 징수 후 국고에 편입되어 국가 예산의 공공 지출을 통해, 예를 들면 인프라 건설, 교육, 의료 등 공공 서비스 지출을 통해 국가 기능을 실현한다. 환경보호세도 예외가 아니다. 환경보호세 징수가 국고에 포함된 후, 환경정비, 보호 등 지출 항목에 전문적으로 사용할 수 있으며, 환경보호세의 기능을 충분히 발휘하여 환경보호의 목적을 실현할 수 있다.

## 제2절 선행연구의 검토

### 1. 해외 연구

국외의 환경보호세 및 환경보호세의 구체적인 실시방법에 관한 연구는 비교적 일찍 시작되었는데, 가장 먼저 이론 사상은 영국 경제학자 마셜(Alfred Marshall)이 제출한 외부성 이론으로 거슬러 올라갈 수 있는데, 이 이론은 환경세비(環境稅費) 법률제도의 중요한 기초이론 중의 하나이다. 이후 미국의 복지 경제학자 피구(Arthur Cecil Pigou, 1877~1959)는 이 이론을 환경과 세금 연구 분야에 확대하고 적용했다. 그리고 점차 일부 국가들의 관심을 받았고, 그 후 이론에 관한 연구가 점점 더 많아졌다. 환경보호세에 대한 외국의 기초이론연구는 외부성 이론, 공공재 이론, 지속가능발전 이론 등 기초이론을 포함한다(윤성혜, 2013: 300). Milne(2013)은 환경보호세의 기초 이론 중 지속가능한 개발 이론 등을 설명하였는데, 이러한 이론들은 환경보호세 제도의 설립에 이론적 지지를 제공하였다. Gaines(1991)은 환경보호세의 내용 설정 방면에서 환경보호세의 구체적인 세목 설정, 환경보호세의 구체적인 세액 기준, 세금 우대 정책의 선택 등에 대해 이론적 연구를 진행했다. 환경보호정책 실시에 있어서, Peterson(1980)은 오염물 배출비 기준이 인상될 때, 오염물 배출기업은 경제적 이익을 고려하여 선택적으로 오염물 배출을 줄일 수 있다고 제안하였다. Pearce(1991) 등은 탄소세와 관련된 문제에 대해 연구하고, 관련 데이터를 분석하여 정부의 탄소세를 징수하는 것은 탄소 배출량을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라 자원 배분의 불합리성을 감소시킬 수 있다는 것을 발견하였으며, 탄소세 징수가 형성하는 간접적인 복지 효과에 대해 인정하였다. Baumol(1988)은 외부 비용 발생과 환경오염 정도 사이의 관계가 명확하지 않은 상황에서 기업 상황에 따라 세율을 제정하여 세금을 계산하는 것은 단일 요금 기준을 시행

하는 것보다 오염 배출을 줄이는 효과가 뚜렷하다고 제안하였다. Lawn(2006)은 환경세금 개혁<sup>4)</sup>과 경제효율의 관계에 대한 연구에서 환경보호세를 시행하면 환경을 개선할 수 있고 경제효율도 높일 수 있다고 주장했다.

전체적으로 보면, 환경보호세 관련 연구는 외국에서 비교적 일찍 시작되었고, 환경보호세의 기초이론방면이나 환경보호세의 구체적인 실시 및 실천 경험 총화(實踐經驗總結) 등 방면에서 어느 정도 연구가 있었고, 비교적 많은 연구성과를 거두었으며, 비교적 완전한 환경보호세 이론연구체계를 형성하였으며, 국외의 환경보호세 관련 정책연구는 이미 성숙해졌기 때문에 이 글의 연구대상과 발전방향의 필연적인 선택에 대해 시사점을 제공한다.

## 2. 중국 연구

중국 환경보호세 관련 연구는 비교적 늦게 시작되었는데, 환경보호세 이론기초에 대한 인식에서 중국 대부분의 학자(龔輝文, 2002; 楊磊, 2006; 李嘉悅, 2019) 등은 환경보호세법의 이론기초는 주로 외부성 이론, 공공재 이론, 지속가능발전 이론이라고 생각한다. 그러나 이러한 연구는 대부분 국외의 성숙한 경험을 참고로 하는 것이며, 환경보호세 이론의 기초에 대하여 전면적이고 다방면적으로 더욱 깊이 연구해야 한다. 따라서 독창성에 대한 연구에는 한계가 있다.

오염물배출비를 세금으로 바꾸는 정책 연구에서 楊朝飛(2010: 13)은 배출부과금제도의 긍정적인 역할을 긍정하고 이를 전제로 필연성과 필요성 두 가지 측면에서 오염물배출비를 환경보호세로 개혁하는 방법을 설명했다.

---

4) 중국의 환경세금 개혁은 오염물 배출비를 환경보호세로 바꾸는 중대한 조치 시기를 가리킨다.

환경보호세 징수 관리에 대한 연구에서 林蔚(2021: 152)는 정부의 시각에서 환경보호세는 생태환경 주관부문을 환경보호세 징수 관리 과정에 도입하는 것은 세무기관의 환경보호 모니터링 방면의 부족을 보완하기 위한 것이라고 주장했다. 그러나 실제 징수 관리 중 생태환경 주관부문은 세무기관에 얽매어 있고 부문 간의 직책 구분이 명확하지 않은 등 한계 문제로 이상적인 효과를 얻지 못했다. 崔亞飛·吳瓊·郝丹(2017: 54-57)은 환경보호세의 징수 격려작용과 징수 관리 효율을 예측하고 세목 기능 및 제도 원칙 두 방면에서 각각 연구를 전개하여 환경보호세 징수 관리 완비에 건의를 제시하였다. 녹색세법의 연구방면에서 陳少英(2016: 108-116)은 세법은 환경보호와 경제발전의 기능과 우세를 겸비하고 있으며 정부는 세법을 환경오염을 다스리고 생태문명건설을 추진하는 효과적인 법률수단으로 삼을 수 있다고 말했다. 환경보호세법 정책은 현재의 추세이며, 생태문명 건설과 사회경제의 지속가능한 발전에 중요한 의의를 가지고 있다.

### 3. 연구의 차별성

먼저, 환경보호세 관련 연구는 해외에서 비교적 일찍 시작되었고, 환경보호세 관련 정책의 실시에 있어서 성숙한 경험과 연구 성과를 가지고 있으며 비교적 완전한 환경보호세 이론 연구 체계를 형성하고 있다. 이는 본 연구가 중국 환경보호세에 대한 심층적인 연구 탐구와 중국 환경보호세법 정책의 미래 발전 추세에 대한 필연적인 선택에 대해 사고를 제공한다.

둘째, 선행 연구를 통해 Pearce(1991) 등 일부 학자들은 탄소세의 문제에 대한 연구를 진행하였고, 관련 데이터를 분석하여 탄소세 징수가 형성하는 긍정적인 영향을 증명하였으며, 일부 서방 국가들은 이미 탄소세를 환경보호세 징수 범위에 포함시켰다는 것을 발견하였다. 그러나 중국은 아직 탄소세를 실시하지 않고 있으며, 중국 학자들은 환경보호세에 대한 연구에서

탄소세에 대한 탐구를 거의 소홀히 하고 있지만, 일부 중오염물(重汚染物) 배출 기업이 배출하는 이산화탄소 등 온실가스는 이미 주요 오염원이 되었다. 현재 기후변화 및 환경오염이 심각한 형세하에서 탄소세 징수는 필연적으로 타당성 경로선택이 되기 때문에 본 연구는 정책집행문제와 개선방안에 탄소세에 대한 탐구를 가입하여 중국 정부가 향후 환경보호세법 정책을 진일보 조정하는데 참고근거를 제공할 수 있다.

게다가 중국의 환경보호세법 정책은 오염물배출비의 세금 전환과 관련되어 있으며, 실시 기간이 비교적 짧고 과정이 복잡하다. 환경보호세의 이론 기초연구로부터 말하자면, 중국은 대부분 외부성 이론, 공공재 이론 등 연구성과에 대한 외국의 재탐구를 참고하여 독창적인 연구는 드물다. 환경보호세를 전면적으로 이해하기 위해서는 서로 다른 각도에서 탐구해야 한다. 본 연구는 학자들이 이미 가지고 있는 연구성과에 기초하여 정의 이론, 정책집행 이론의 기초를 추가할 것이다. 환경보호세법 정책의 실시를 더욱 잘 분석하는데 목적을 두고 있으며 후속 관련 연구에 일정한 계발과 참고 작용을 가져다 주기를 희망한다.

마지막으로 이 글은 문제 연구에 대한 모형 분석의 혁신이 있다. 환경보호세법 정책의 연구에 있어서, 집행시간이 짧고 실천방면에서 경험이 부족하기 때문에 중국 다수의 학자들의 연구는 세금 정책내용의 이론측면에 치중하고, 게다가 정책집행상황을 추적하고 집행과정에서 나타난 문제를 탐구하고 진일보 조정하며, 관련 연구를 완비하는 것이 비교적 적다. 그래서 이 논문은 스미스 정책집행모형을 활용하고, 정책설계, 집행기구, 대상집단 및 정책환경의 네 가지 요소로부터 환경보호세법 정책 집행에서 나타나는 문제를 명확하고 체계적으로 분석하고, 정책적 건의 제출을 위해 더 좋은 사고방식을 정리하며, 녹색 환경 보호 방면에서 적극적인 역할을 발휘하도록 촉진하는 동시에 관련 분야의 학술 연구 성과를 풍부하게 한다.

### 제3절 이론적 검토

일부 학자들은 정부가 시장실패(market failure)를 보완하기 위해 시장에 개입하는 것이 정당하다고 주장한다. 이 말은 시장실패가 정부의 개입을 정당화하는 근거가 된다는 뜻이다(최병선, 1992: 66). 다음은 시장실패 요인으로 인한 환경문제를 탐구하고 정부개입 또는 정부규제의 이론적 근거를 제시하며 동시에 환경보호세를 서술하는 중요한 이론적 배경으로 삼을 것이다.

#### 1. 외부성 이론

외부성(externality) 이론이란 한 경제 주체의 경제 행동이 다른 경제 주체에 영향을 미치지 않지만 이러한 영향이 시장 거래의 비용이나 가격에 반영되지 않는 상황을 말한다(윤성혜, 2013: 301). 외부성 이론은 1910년 경제학의 대가 마셜(Alfred Marshall, 1842~1924)이 처음 제안했는데<sup>5)</sup>, 그 후 피구(Arthur Cecil Pigou)는 그 연구를 바탕으로 외부 이론을 발전시켜 외부성이 개인 비용과 사회 비용 사이의 차이라는 보다 정확한 개념을 형성하였다. 외부성 이론은 외부경제성(external economies)과 외부불경제성(external diseconomies)의 두 가지 상황으로 구분된다(王金南, 1994: 52). 그 중 외부경제성이란 사적 이익이 사회적 이익보다 작은 상황을 말한다. 즉, 어떤 생산활동의 결과로 얻은 그 자체 이외의 사회적 이익이 그 활동을 발생시킨 사람에 의해 충분히 혜택을 받을 수 없을 경우, 이러한 외부적 경제적 효익을 가진 활동은 사회적 이상적인 상태에 도달할 수 없다. 외부불경제성이란 개인 비용이 사회 비용보다 적은 상황을 말한다. 즉, 이

---

5) Alfred Marshall. (1969). Principles of Economics, 8th Edition, published by Mac Millan. P.211.

러한 생산 활동은 사회와 타인에게 악영향을 미칠 수 있으며, 환경오염은 전형적인 외부불경제성이다. 개인이나 기업이 생산활동에서 초래한 오염은 개인 비용에 계상되지 않고 따라서 사회적 비용으로 전환되어 다른 주체가 불리한 영향을 부담하게 한다(최병선, 1992: 83-86).

외부경제성이든 외부불경제성이든 이대로 가면 시장실패를 초래하고 자원의 합리적 배분을 왜곡시키며, 전체 사회 복지를 감소시킬 것이다. 이러한 문제들을 바로잡고, 개인 비용과 사회 비용 사이의 차이를 보완하기 위해서, 정부는 반드시 외부 효과를 가진 경제 활동에 개입하여 외부불경제성을 내부화하고 환경 보호의 목표를 달성해야 하기 때문에 세금 수단은 중요한 도구가 되며, 이는 시장실패에서 정부규제를 탐구하는 가장 기초적인 이론적 근거이기도 하다. 외부 효과로 환경 오염 문제가 발생할 때 정부는 두 가지 방법을 사용할 수 있다. 외부경제성이 초래하는 경우 정부는 보조금을 지급하거나 첨단기술공정 개발을 지원하는 관련 제도를 통해 환경오염 퇴치와 같은 사회적 이익을 위한 활동에 발생하는 녹색기업의 비용을 낮출 수 있다. 외부불경제성이 초래하는 경우 정부는 생산자나 소비자가 초래한 환경오염에 대해 환경보호세를 부과하는데, 이는 사회적 비용을 내부화하여 개인적 비용과 사회적 비용을 일치시켜 이러한 환경오염을 억제하는 효과를 발휘한다.

## 2. 공공재 이론

환경 자원은 공공재(public goods)의 속성을 가지고 있다고 간주되는데, 이는 주로 환경 자원이 공공재의 두 가지 기본 특징, 즉 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)을 만족시키기 때문이다. 비경합성은 한 사람의 환경 자원의 소비가 다른 사람의 자원의 소비를 감소시키지 않는다는 것을 의미한다. 즉, 한 소비자의 환경 자원의 사용을 증가시키

는 것은 다른 사람의 사용량을 감소시키지 않으며, 그 자원을 제공하는 비용을 증가시키지 않는다는 것을 의미한다. 비배제성이라는 것은 일단 환경 자원이 제공되면 누구도 그것을 사용하는 것을 배제할 수 없거나 배제의 비용이 매우 높다는 것을 의미한다(윤성혜, 2013: 301). 이 두 가지 특징은 환경 자원을 공공재로 간주하게 한다. 즉 사회 구성원들이 함께 누릴 수 있다. 공공재의 소비에서 가장 큰 문제는 어떤 소비자도 아무런 대가도 치르지 않고 공공재를 완전히 누릴 수 있다는 것이다. 즉 무임승차 문제 (free-rider problem)를 야기한다. 환경 방면에서도 마찬가지로인데 사람들이 개인의 경제적 이익의 최대화를 추구하는 과정에서 환경 자원을 제멋대로 약탈하고 파괴하기 때문에 자원이 과도한 소비로 고갈되는 "공유지의 비극 (tragedy of the commons)"식 시장실패가 나타날 수 있다(邸偉杰, 2012: 13; Hardin, 1969: 162).

무임승차 문제와 공공재의 특성 때문에 공공재의 공급은 시장을 통해 스스로 이루어지기 어렵다. 그러나 사회는 공공재를 필요로 하기 때문에 더 많은 사람들이 합리적으로 이용하고 사회 복지를 증진시킬 수 있도록 경제적으로 효율적이기 위해서는 정부의 개입, 특히 정부규제의 필요성이 필요하다. 정부는 환경보호와 자원의 충분한 공급을 위해 안정적인 자금을 확보하기 위해 소비자들에게 세금을 강제한다. 요약하면 정부개입의 이론적 근거로서의 공공재의 의의를 보다 정확하게 파악할 수 있으며, 환경 자원의 공공재 속성은 그 보호와 관리를 이해하기 위한 이론적 근거를 제공하는 동시에 환경 자원을 보호할 때 고려해야 할 문제와 대책을 제시할 수 있다.

### 3. 정의 이론

정의 이론(Justice Theory)은 미국의 철학자 존 롤스(John Bordley

Rawls, 1921~2002)가 제안한 것이다. 그는 사람들의 이기적인 본성으로 인한 이해충돌을 억제하기 위해서는 사회적 정의의 원칙이 필요하다고 주장했다(Rawls, 1971). 롤스의 정의 이론에는 두 가지 기본 원칙이 있는데, 첫째는 평등한 자유의 원칙이다. 그것은 시민의 평등한 자유를 보장하고 모든 시민이 평등한 자유의 권리를 향유할 수 있도록 한다. 즉 사회 제도, 정책, 규칙에 대한 평가는 모든 사람의 자유권리를 보호하는지에 근거해야 한다. 둘째는 기회의 공평성과 차별의 원칙이다. 기회의 공평한 평등 원칙은 사회적 이익 분배의 평등을 실현하는 것이고, 차별의 원칙은 사회적 불평등의 존재가 가장 불리한 주체의 이익에 부합하는 한 받아들일 수 있다고 강조한다. 즉, 분배가 완전한 평등을 이룰 수 없으며, 기회의 공평한 평등만이 유지될 수 있다. 이 원칙의 목적은 사회의 최대의 이익을 충족시키기 위해 자원과 기회의 분배가 합리적이도록 보장하는 것이다. 롤스는 시장이 아무런 제한 없는 자유로운 경쟁이 아니라 공평성을 목표로 하는 정치적, 법적 제도를 통해 조절되어야 함으로써 기회의 공평성에 필요한 사회적 조건을 보장해야 한다고 주장한다. 제도 정책의 수립 문제에 대해 롤스는 이것은 구체적인 실제 상황과 결합하여 결정해야 하며, 어떤 제도 정책을 실행하든 정부와 시장은 서로 협력하여 자원과 부의 분배에 오류가 생기지 않고 자유와 기회의 공평에 영향을 미치지 않도록 해야 한다고 주장한다(羅漢高·李明華, 2015: 27-31). 이로부터 복지 사회가 발전함에 따라 자유와 공평성과 기회의 공평성에 대한 요구는 궁극적으로 더 많은 정부의 개입과 규제가 필요하다는 것을 알 수 있다.

정의 이론의 각도에서 보면 중국학자 胡詞敏(2019: 16)은 환경보호세법 정책의 세금 수단은 세금 공평의 원칙을 시행해야 한다고 지적하고, 세금 부담 분배<sup>6)</sup>의 관점에서 납세자가 부담하는 경제적 불이익은 서로 다른 납세자 간에 공평하게 분배해야 한다고 강조했다. 세금의 공평성은 주로 이

6) 세금 부담 분배의 핵심은 국가 재정 수입의 수요와 납세자의 경제적 부담의 균형을 맞추고 세금 제도의 합리성과 지속가능성을 보장하는 데 있다.

익과 지불 능력에 따라 측정된다. 세금부담의 귀속과 경중은 원칙적으로 세금채무자의 부담능력을 기준으로 하여야 하며, 국가가 그에 제공하는 보상이나 서비스의 비용이나 효익을 기준으로 해서는 안 되며, 납세자의 경제적 지급능력에 따라 평등하게 세금을 징수해야 한다. 평등과 자유의 원칙에서 국가의 각종 경제 사회활동이 국민에게 유리하며 인민은 향유하는 권리에 따라 징수관리과정 중 각 부문의 직책에 대해 감독하고 언론을 발표하도록 요구한다. 향유하는 세금 우대에 대응하여 납부 또는 감면이 이루어진다.

환경보호세는 환경이익과 사회부를 공정하게 분배하는 기능을 가지고 있으며 정부와 시장의 상호작용을 통해 환경 자원을 효과적으로 분배하고 자연생태자원의 합리적이고 효과적인 이용을 촉진하는 경제적 환경규제수단임을 알 수 있다. 정의 이론은 환경보호세의 기초 탐구에 부합하며, 환경보호세법 정책의 부단한 발전을 촉진할 수 있는 기초이다.

#### 4. 정책집행 이론

정책집행(policy implementation)이란 정책수단을 활용하여 제정된 정책을 효과적으로 실현하고 나아가 정책목표를 달성하는 과정을 말한다. 정책이 잘 결정된다는 것은 정책이 저절로 집행되어 원하는 정책목표를 달성할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 또한 상황에 따라 결정된 정책내용이 집행되지 않거나 정책내용이 변질되는 경우도 허다하다(김창수, 2018: 125). 다른 학자들은 다른 관점에서 서로 다른 정책집행의 유형을 분류한다. 그 중 Berman(1978)은 정책집행의 관점이나 상황의 차이에 따라 정책집행의 유형을 분류했다. 정형성 집행(programmed implementation)은 비교적 명확한 정책목표에 따라 사전에 세운 집행 계획으로 질서있게 집행하는 유형이고, 적응성 집행(adaptive implementation)은 비교적 명확하지 않은 정책

목표에 따라 다수의 참가자가 협의와 타협을 통해 정책을 수정하여 구체화하고 집행하는 유형이다. 중국의 환경세금 개혁이 제출되고 실시되기 시작한 단계에서 정형성 집행은 일정한 설득력을 가지고 있지만, 현 단계의 경제사회의 발전으로 환경이 부단히 악화되고 있는 배경하에 정형성 집행에서 적응성 집행으로 이행하고 있다고 판단된다.

1970년대 초에 정책 집행이 서방 국가에서 관심을 끌기 시작했고, 1970년대 중반 이후 학계에서는 정책집행의 이론적 틀을 제시했다. 그 중 정책집행의 성패를 결정하는 요인 중에서 순응과 불응의 요인이 정책집행에 영향을 미친다. 정책에 대한 순응이란 정책집행자나 정책대상집단이 정책목표를 달성하기 위해 설정된 정책방침이나 지시와 같은 행동규정에 대해 이와 일치하는 방향으로 행동하는 것을 말한다. 반면 이에 대해 일치하지 않는 행동을 취한다면 불응이라고 한다(이상안, 1989: 46). 정책대상집단의 불응은 불명확한 의사 전달, 자원 부족, 부적절한 정책, 순응에 따른 부담, 권위에 대한 불신에서 비롯된다(김창수, 2018: 127-129). 이것은 중국이 환경보호세법 정책의 집행하에 각 지방정부가 각자 지역의 경제, 환경자원의 발전으로 인해 발생하는 서로 다른 문제의 근원에서 적절한 정책을 제정해야 한다고 요구한다. 또한 실질적인 정책 인센티브 등의 수단을 채택하여 정책대상집단에 대한 부담을 경감하고, 정책집행의 강제성, 투명성, 유효성을 강화하여 정책집행에 대한 정책대상집단의 적극성을 높인다.

## 5. 종합검토

환경보호세는 정부가 환경오염을 정비하고 환경자원을 보호하는 경제적 환경규제수단이다. 그러나 환경보호세법 정책은 공공정책의 시각을 떠날 수 없다. 환경보호세를 전면적으로 이해하기 위해서는 서로 다른 각도에서 탐구해야 한다. 따라서 본 논문의 연구는 학제간 특성을 구현하고 있으며

당연히 공공관리·사회정치·경제분야와 결합하여 분석해야 한다.

외부성 이론은 현대 복지 경제학의 중요한 분야에 속한다. 환경보호세의 외부성 이론의 근거는 환경오염의 외부불경제성의 특징에 있다. 외부성은 환경문제를 설명하는 열쇠이며 환경보호세를 징수하는 중요한 이론적 토대이다.

공공재 이론은 환경 경제학의 연구 범주에 속한다. 환경보호세의 공공재 이론의 근거는 공공재으로서 환경 자원의 사용과 보호는 자원의 합리적인 분배와 사용을 보장하기 위해 정부의 개입이 필요하다는 것이다. 정부의 개입이나 사회적 시정 없이는 환경 자원의 배분이 문제가 될 것이다. 따라서 환경보호세는 공공재를 제공하는 시장 메커니즘의 부족을 보완하고 세금을 통해 긍정적인 외부 효과의 발생을 자극하며, 자원의 합리적 사용과 환경보호를 촉진하기 위해 설계되었다.

정의 이론은 사회학의 범주에 속한다. 제도정책의 수립에 관하여 롤스(John Bordley Rawls)는 정의 이론을 잘 이용하여 설명하였는데 정의 이론의 두 가지 기본원칙에서 출발하여 환경보호세법 정책의 실시 존재하는 문제점의 허점을 효과적으로 분석할 수 있으며, 새로운 각도에서 새로운 사고방식을 개선 방안으로 제시할 수 있다.

정책집행 이론은 행정 관리학·공공 정책학의 연구 범주에 속한다. 환경보호세의 정책집행 이론근거는 주로 환경세금 개혁을 추진하고 엄격한 법률제도로 생태환경을 보호하는 목적에 근거한다. 정책집행 이론은 과학성과 실용성을 가지고 있으며, 환경보호세법 정책의 집행을 어떻게 더 잘 추진할 것인가에 대한 연구의 방향을 인도한다.

따라서 본 연구에서 제시한 외부성 이론, 공공재 이론, 정의 이론 및 정책집행이론의 네 가지 이론요소는 환경보호세를 서술하는 이론 배경으로서 중요한 설명이다.

## 제4절 분석틀

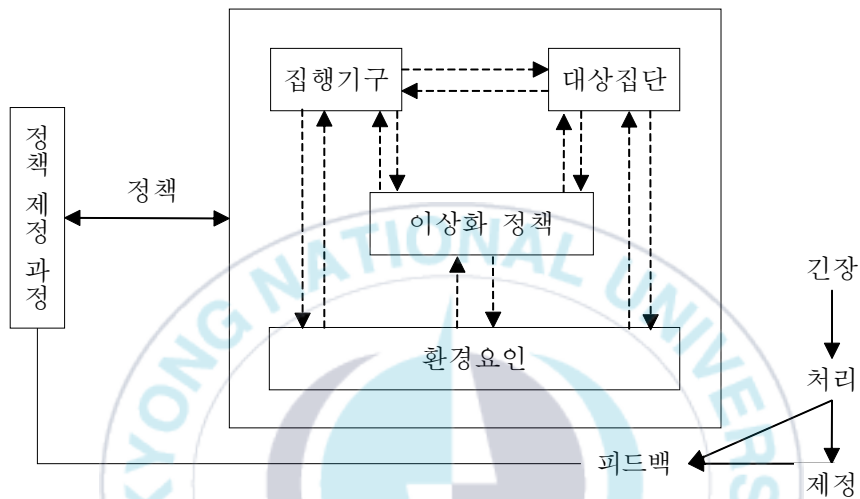
### 1. 스미스 정책집행모형

스미스 정책집행모형은 미국 정치학자 스미스(T.B. Smith)가 정책 연구에 사용하기 위해 제안한 이론 모형이다. 보편성과 적용성 때문에 점차 공공관리 분야에 도입되었고 공공정책 연구의 중요한 시각 중 하나가 되었다. 이 모형은 정책 제정과 시행 사이의 관계를 설명하기 위해 특별히 사용되며, 주로 정책집행자의 행동과 의사 결정, 정책집행 성과평가에 초점을 맞추어 정책집행의 효과와 영향을 이해한다. 그것은 공공정책 연구에서 광범위하게 활용되는 이론 모형이며, 다양한 전문 분야에서 논문 작성과 정책 분석에 사용될 수 있다.

스미스(1973)는 저서 《정책 집행 과정》(The policy Implementation Process)에서, 처음으로 정책 집행에 영향을 미치는 각종 요인을 체계적으로 분석하고, 공공 정책 집행의 “4가지 요인론”을 총결하고 창조적으로 제시하였다. 첫째는 이상화 정책(ideal policy), 즉 정책 내용 자체를 분석하고 정책 목표, 내용, 유형, 범위 및 관련 규정이 과학적이고 합리적이며 조작가능한지 등을 포함한다. 둘째는 집행기구(implementation agency), 즉 정책을 실제로 집행하는 기구로 집행기구의 구조와 인원, 지도방식, 집행능력 등을 포함한다. 셋째는 대상집단(target group), 즉 정책의 역할과 영향의 대상, 대상집단의 정책에 대한 태도, 수용도 및 가치관념 등을 연구한다. 넷째, 환경요인(environmental factors), 즉 정치, 경제, 문화 등 환경에서 정책 집행 및 집행 후에 일정한 영향을 미치는 각종 요인이다. 정책 집행의 과정은 바로 네 가지 요소 사이의 상호 견제와 균형의 과정이며, 또한 상호 작용 과정에서 일종의 “긴장”과 “이견”을 일으킬 수 있다. 만약 정책 집행이 예상대로 시행되지 않는다면, 이때 관련 기관이 즉시 “처리”와 “제정”를

통해 “응답”을 진행해야 하며, 정책 집행 결과를 집행자와 제정자에게 “피드백”하여 다시 정책 제정 과정에 들어가게 해야 한다. 스미스 정책 집행 모형의 네 가지 요인 작용 메커니즘은 <그림 2-1>과 같다.

< 그림 2-1 > 스미스 정책집행과정 모형



\* 출처: 百度 (<http://www.baidu.com/>)

스미스 정책집행모형을 통해 정책의 집행 과정을 더 잘 이해할 수 있고 집행 중에 존재하는 문제점을 발견할 수 있으며, 발생할 수 있는 문제점을 예측할 수 있으며, 정책 조정과 개선 건의에 참고근거를 제공하고 그에 상응하는 해결 방안을 제시함으로써 정책의 집행 효율과 효과를 높일 수 있다.

## 2. 스미스 정책집행모형에 따른 환경보호세법 정책 분석틀

스미스는 공공 정책 집행 과정에서 네 가지 요소가 서로 영향을 미치고 상호작용하며, 오직 네 가지 요소가 조화롭게 일치해야만 정책 집행 효과를 달성할 수 있고 정책 기대 목표를 실현할 수 있다고 생각한다. 중국의

환경보호세법 정책 설계는 공공정책의 시각을 떠날 수 없으며, 환경보호세는 환경보호의 공공정책기능을 발휘하고 있다. 스미스의 정책 집행 이론 모형에 기초하여 환경보호세법 정책을 끊임없이 보완하는 것은 “이상화 정책”에 대한 추구이며 정책 집행 효과를 결정하는 주도적 요소이다. 세무기관과 생태환경 주관부문의 분업 협력 메커니즘, 정보 공유 플랫폼 및 집행 인원이 공동으로 “집행기구”를 구성하고, 오염물 배출 기업은 “대상집단”으로서 정책에 대한 태도, 수용정도 및 관념의 영향은 모두 환경보호세법 정책 집행에서 중요한 역할을 발휘하며, 동시에 사회자원, 대중환경의식 등 “정책 환경”의 영향작용하에 정책 집행의 여러 가지 상황을 발생시킨다. 따라서 스미스 정책 집행 모델은 중국의 환경보호세법 정책 집행 문제에 대한 분석과 비교적 잘 어울린다.

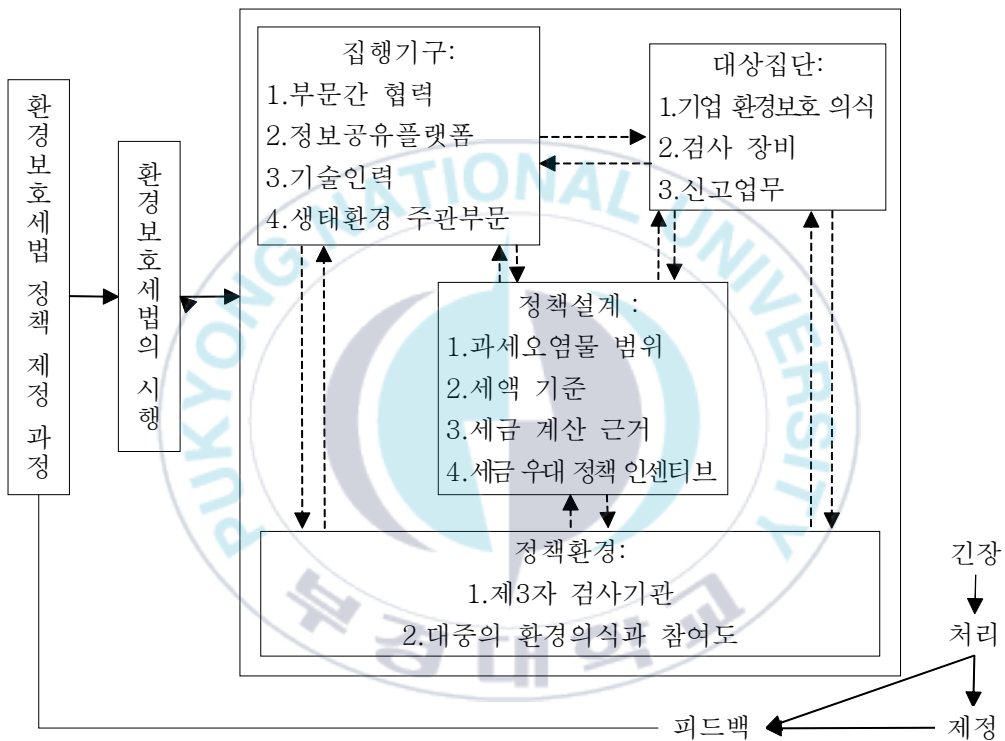
첫째, 정책설계에서 환경세금 개혁 중 납세자가 기본적으로 변화가 없기 때문에, 본 논문은 과세오염물, 세액기준, 세금 계산 근거 및 세금 우대 정책 네 가지 방면에서 정책 설계 자체가 과학성과 조작성을 가지고 있는지의 각도에 대하여 분석을 진행할 것이다.

둘째, 집행기구에서 정책내용을 구체적인 실천으로 전환하는 관건적인 요소이며, 본 연구는 세무기관과 생태환경 주관부문의 분업협력 메커니즘, 정보 공유 플랫폼, 집행인원의 업무직책과 능력으로부터 분석을 진행할 것이다. 부서기구의 직능이 명확한지, 집행인원의 업무 능력의 강약은 정책의 실제 이행 상황에 직접적인 영향을 미친다.

셋째, 목표 대중에서 오염물 배출 기업에 존재하는 납세, 검측 설비 등 객관적인 요소와 주관적인 사상에 대해 분석을 진행할 것이다. 오염물 배출 기업은 전형적인 개인 이익의 극대화를 추구하며, 정책이 그에게 가져다 주는 이익의 크기를 측정함으로써 지지, 반대 또는 중립적인 태도를 취하기로 결정한다. 또한 환경보호세법 정책 집행 추진에 영향을 미치는 중요한 요소이다.

넷째, 정책환경에서 환경요소는 정책집행의 전체 과정에 침투하며 정책 집행의 각 단계요소와 외부환경은 서로 영향을 주고 상호작용한다. 이 글은 제3자 검사 기관과 대중의 환경 의식과 참여도 등을 정책 환경으로 분석한다.

< 그림 2-2 > 중국 환경보호세법 정책집행 분석틀



## 제3장 중국 환경보호세법 제정과정과 시행현황

### 제1절 환경보호세법의 제정과정과 성과

환경보호세가 정식으로 징수되기 전에, 국내 학자들은 배출부과금제도가 환경보호세의 기초라고 생각했다. 중국의 환경보호세는 진정으로 배출부과금제도에서 기원하였는데, 환경보호세는 오염물배출비에서 세금으로 바뀌어 온 환경오염 관리 세목이다(劉春穎, 2016). 배출부과금제도는 중국이 환경오염 문제에 대처하기 위해 가장 먼저 취한 경제 제도 조치 중 하나이다. 중국은 1978년에 배출부과금제도를 제출했고, 1979년부터 중국 배출부과금제도를 확립하기 시작했고, 오염물 배출 시범을 시작했다. 요금을 통해 기업의 환경 정비를 강화하고 오염물 배출을 줄이며 오염을 방지하고 환경을 보호하는데 중요한 역할을 했다. 그러나 실제 집행에는 법 집행의 강제력 부족 등의 문제가 존재한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중국 정부는 《환경보호세법》을 출범하여 2018년 1월 1일에 정식으로 시행하여 거의 40년간 시행해 온 배출부과금제도를 완전히 대체했다.

세금과 비용의 관계에 대해 국내 학자들의 논술은 줄곧 논쟁이 존재하고 있는데, 주로 세 가지 관점으로 나뉜다. 첫째는 비용의 세금개혁을 전면적으로 지지하고 오염물 배출비의 폐단을 논술하였다. 둘째는 세금과 비용이 병존할 수 있다고 주장하는 중립적인 관점이다. 셋째, 오염물배출비를 버리고 세금을 바꾸는 방안이 중국 국정에 적합하지 않다고 생각한다. 曹靜韜(2016: 22-23)은 요금을 세금으로 바꾸는 것은 오염물배출비 과정 중 절차가 복잡하고 법률 보장이 부족한 등 결점을 피할 수 있으며, 세금 우대 등 격려 정책을 통해 환경보호 기능을 더욱 잘 발휘할 수 있다고 말했다. 이것은 대부분의 중국 학자들이 견해 1을 지지하는 이유의 일부이다. 華國慶(2011: 62-68)은 중립적인 관점을 가지고 있는데, 현행 환경세금 개혁에서

세금과 비용을 병용하는 행위가 불가피하게 존재한다. 관점 3을 가진 학자 중 謝夜香、蘇明麗(2014: 25-30)은 주로 중국이 환경보호세 징수의 초급 단계에 처해 있어 관련 이론과 실천 경험이 부족한 것을 기초로 하였다. 張穎(2014: 28-33)은 환경보호세가 각급 정부 간과 관련 부처 간의 이익 관계를 균형시키기 어려운 등의 이유로 주장했다.

학자들의 관련 논술을 종합하면, 비록 학계의 현행 환경세금 개혁에 대한 논술도 각기 다른 견해를 가지고 있지만, 절대다수의 학자들은 현행 환경세금 개혁이 올바른 선택이라고 생각한다. 현행 환경세금 개혁의 배경에서 환경 보호와 관련된 요금이 점차 상대적으로 안정된 세금 형태로 바뀌는 것이 반드시 대세의 흐름일 것이다. 환경보호세의 징수는 필연성을 가지고 있으며 중국 환경보호세법 정책의 요구에 부합한다.

### 1. 중국 배출부과금제도의 변천 과정

공업화와 도시화 진척의 추진으로 인해 생태자원의 과도한 소모와 생태환경의 제멋대로 파괴는 이미 중국 경제의 지속적인 성장의 중요한 제약요소가 되었다. 생태자원의 파괴, 환경문제 정비, 그리고 환경과 경제발전 양자 사이의 관계를 어떻게 잘 조화시키는지에 있어서, 중국정부는 국외의 환경오염문제에 대한 성공적인 경험을 참고로 하여 자국의 국정을 결합하여 점차 배출부과금제도를 확립하였다. <표 3-1>에서는 배출부과금제도 변천 과정표를 통해 배출부과금제도 확립 및 발전 역사를 간결하게 나타내고 있다.

< 표 3-1 > 배출부과금제도 변천 과정

단계	구체적인 활동
제안 및 시행단계 1973~1981	1973년, 배출부과금제도 사상이 이미 잉태되기 시작했고, 개혁개방 초기 오염원은 주로 공업 '삼폐' <sup>7)</sup> 에 집중되어 있

	<p>고 오염 정도가 비교적 가볍고, 비교적 많은 토론은 어떤 수단을 사용하여 오염을 다스릴 수 있었기 때문에 환경보호 관련 기구는 행정관리 수단과 기타 수단을 종합적으로 사용하면 오염을 다스릴 수 있다고 생각했다.</p> <p>1978년 12월 《중국 환경보호업무 보고요점》에서 처음으로 '배출부과금제도'를 제출하였다.</p> <p>1979년 9월 《중화인민공화국 환경보호법(시행)》은 환경오염의 규장제도가 수립되기 시작했음을 상징하지만 오염 예방퇴치에 대한 구체적인 규정은 제정되지 않았다.</p> <p>1981년, 전국 27개 성, 자치구, 직할시는 점진적으로 오염물 배출비 수취 시범사업을 전개하였다.</p>
<p>설립 및 실시 단계 1982~1987</p>	<p>1982년 《오염물 배출비 징수 잠행방법》은 1981년 각 성시의 시범을 기초로 하여 오염물 배출비용의 목적, 징수, 관리 및 사용을 규정하였으나, 그 중 예산 문제는 상세히 규정하지 않았다.</p> <p>1982년 4월, 재정부는 《재정부의 '오염물 배출비 수지 예산 과목 증설에 관한 통지'》를 발표하여 오염물 배출비 예산 문제를 해결하였고, 1984년 8월에 재무 및 계산 문제에 대해 진일보 규범화를 하였다.</p> <p>1985년, 국무원은 《환경보호업무에 관한 결정》을 반포하여 오염배출비의 80%를 중점오염정비의 보조자금으로 사용할 수 있고, 나머지 20%를 지역의 종합적인 예방퇴치와 환경보호기구의 업무와 건설활동지출으로 삼을 수 있음을 재확인하였다. 같은 해에 전국 제1차 오염물 배출비 업무회의를 개최하여 국가예산에서 안배한 기본 건설 투자를 재정 무상 지출에서 건설은행 대출을 통한 공급으로 바꾸도록 제출하였다.</p>
<p>발전과 보완 단계 1988~2016</p>	<p>1988년 7월, 국무원은 《오염원정비전문기금 유상사용 잠행방법》을 반포하여 전국적으로 오염물배출비 유상사용을 시행하기 시작하여 배출부과금제도의 막을 열었다.</p> <p>1991년 6월, 국가환경보호국은 기타 부문과 연합하여 “기준치를 초과한 오수오염배출비 징수 표준”, “기준치를 초과한 소음오염배출비 징수 표준”을 하달하여 수질오염 및 소음의 기준치를 정도에 따라 높였다.</p> <p>1992년 《공업석탄 이산화유황(SO<sub>2</sub>)오염물 배출비 징수 시범방안》을 구이저우, 광둥, 충칭, 이빈, 난닝, 계림, 류</p>

	저우, 의창, 청도, 항저우, 장사 9개 지역에서 시범적으로 시범하였고 1995년에는 기타 성시로 확대하였다.
	1993년 7월, 수질오염은 우선 “총량통제사상”을 사용하여 기준치를 초과하지 않는 오수배출 및 기준치를 초과한 오수배출에 대해 모두 오수배출비를 징수함으로써 총량적으로 오수배출량을 통제할 것을 요구하였다. 1998년 5월에 시범사업이 시작되었고, 총량 요금 제도가 기본적으로 형성되었다.
	2003년 《오염물 배출비 징수 사용 관리 조례》는 오염물 배출비 징수, 사용에 대한 관리를 강화하기 위해 제정되었다. 오염물 배출비 총량 요금을 실시하도록 명확히 규정하고, 오염물 배출비 관리 사용 수지 두 라인을 확정하였으나, 총량 요금 표준의 제정 및 관리에 대하여 규정하지 않았다.
	2003년 《오염물 배출비 징수 표준 관리 방법》은 《오염물 배출비 징수 사용 관리 조례》의 한계를 보완하고 동시에 새로운 표준을 제정하여 원래의 표준을 대체하였다.
	2007년 10월 《오염물 배출비 징수 업무 사찰 방법》은 오염물 배출비 사찰 방면의 관련 문제를 한층 더 규범화하여 오염물 배출비 사찰의 규장 제도상의 빈자리를 보완하였다.
	2013년 9월, 국무원은 《대기오염 예방퇴치행동계획》을 반포하여 징진지 등지에 대해 공동으로 오염을 예방하고 통제해야 한다는 요구를 제기하였다.
	2014년, “오염물 배출비 징수 기준 조정 등 관련 문제에 관한 통지”는 주요 오염물 오염물 배출비 징수 기준을 1배로 인상하고, 자동감시통제 데이터에 따라 오염물 배출비 심사를 점진적으로 실현하며, 2016년 말, 모든 국가 중점 감시통제 기업이 자동감시통제 데이터에 따라 오염물 배출비 심사를 실현할 것을 요구한다.

\* 출처: 百度 (<http://www.baidu.com/>)

배출부과금제도 변천 과정표에 근거하여 중국 배출부과금제도의 발전 과

- 7) “삼폐”, 공업삼폐란 공업생산과정 중에 배출되는 배기가스(廢氣), 폐수(廢水), 찌꺼기(廢渣)의 약칭을 말한다.

정에 중요한 역할을 하는 문건과 시점을 정리한다. 중국 배출부과금제도는 1978년에 발표한 《중국 환경보호업무 보고요점》을 제출하였는데, 이 문건에서 처음으로 환경에 오염물을 배출하는 단위에 비용 수취 조치를 취해야 한다고 제출하였다. 1979년에 반포된 《중화인민공화국 환경보호법(시행)》은 배출부과금제도 수립에 대해 명확한 규정을 내렸으며, 중국에서 배출부과금제도를 시행하는데 법적 근거를 제공하였다. 국무원이 1982년에 발표한 《오염물 배출비 징수 집행방법》은 오염물 배출비 징수 목적, 범위, 표준, 추가 징수 및 감면조건, 오염물 배출비 관리와 사용 등에 대하여 규정을 하였다. 이 집행방법의 반포는 중국이 배출부과금제도를 정식으로 수립한다는 것을 의미한다. 21세기에 들어서면서 중국은 또 연이어 《오염물 배출비 징수 사용 관리 조례》, 《오염물 배출비 징수 표준 관리 방법》을 공포하여 배출부과금제도의 내용에 대하여 체계적인 개혁과 완비를 진행하였다. 환경 보호에 중대한 역할을 했다. 환경 보호세법 정책의 시행에 몇 가지 참고가 되었다(메이핑조우, 2008: 301).

## 2. 중국 배출부과금제도의 실시 성과

배출부과금제도의 실시는 어느 정도 환경 보호와 오염물 배출 감소의 역할을 하였고 동시에 국가의 재정 수입도 증가시켰다. 배출부과금제도의 역할은 주로 다음과 같은 몇 가지가 있다.

### 1) 오염 통제를 촉진하는 경제적 지렛대 역할

한편으로, 기업에 오염물 배출을 위한 비용을 수취함으로써 기업이 주동적으로 환경 원가를 고려하도록 촉진하고 환경 원가를 기업 원가에 포함시키는 것은 사회 원가의 내부화, 그로 하여금 적극적으로 조치를 취하여 오

염 정비를 전개하고 오염 배출을 감소시키는 것을 구현한다. 다른 한편으로는 오염물 배출비 수입의 부분은 보조의 형식을 통해 공업기업의 오염정비에 사용되는데, 어느 정도 기업의 오염정비의 적극성을 증가시켰고, 기업이 오염정비자금을 자체적으로 조달하도록 이끌었다.

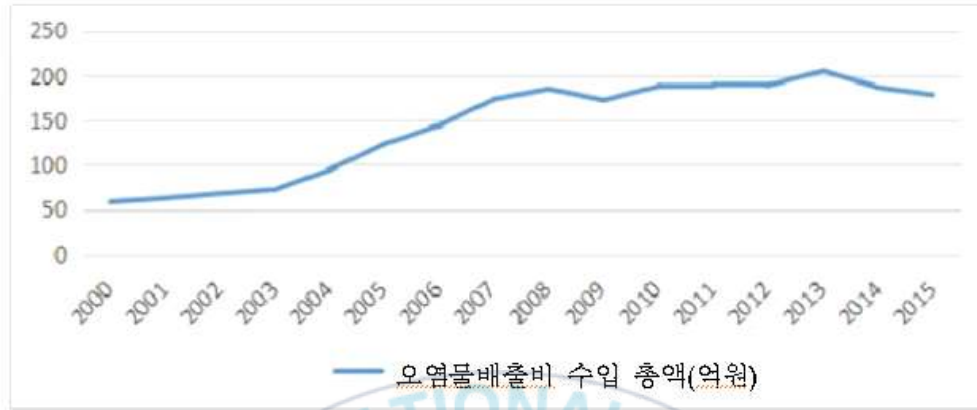
## 2) 환경오염방지자금 조달

《전국환경통계공보》의 데이터에 따르면, 1995년에 오염물배출비 징수 총액은 약 37억 위안이었는데, 2015년에 총액은 179억 위안에 달하여, 불과 수십 년에 오염물 배출비 징수 총액은 신속히 증가하여 환경정비 방면에서 중대한 역할을 발휘하였다<sup>8)</sup>. 안타깝게도 《전국환경통계공보》가 제공한 정보에 따르면 중국의 구체적인 오염물배출비 징수 액수는 2015년까지만 제공하고 2016년부터 2017년까지의 구체적인 오염물배출비 징수액은 직접 언급하지 않았으며, 동시에 2018년부터 중국은 환경보호세 징수를 실시하여 오염물 배출비 징수를 취소했다. 따라서 <그림 3-1>은 《전국환경통계공보》에서 중국 2000년부터 2015년까지 오염물 배출비 수입총액 데이터를 정리한 절선도로 징수총액의 상승추세를 분명히 알 수 있으며 환경정비에 자금지원을 제공하였다.

---

8) 데이터 출처: 《전국환경통계공보(2000-2015년)》

< 그림 3-1 > 중국 2000-2015년 오염물 배출비 징수 총액



\*출처: 《전국환경통계공보 (2000-2015년)》

### 3) 오염감시체계 구축 및 전문인력 양성

배출부과금제도는 집행 과정에서 측량 기술, 검측 수단, 인재 양성 방면에서 대량의 경험을 축적하였고, 환경 부문도 실천 중에 오염 감시 센터 및 오염원 자동 감시 시스템을 구축하였다. 이 기술과 시스템들은 오염물 배출비 징수에 더 실제적이고 효과적인 자료를 제공하여 법률 집행 효과를 더욱 보장한다. 환경기관 수와 전문인재 양성 면에서 2015년 환경기관 수는 모두 14,812개이며 환경보호 시스템의 총 직원은 23만 2천 명이다. 1995년에 비해 총 직원은 약 9만명, 환경감시소는 2155개이고 환경감시기관 등 일부 부서는 아직 설립되지 않았다.<sup>9)</sup> 따라서 배출부과금제도의 시행은 환경 오염 퇴치를 위해 기술과 인재의 지탱을 끊임없이 제공하고 있다.

9) 데이터 출처: 《전국환경통계공보(2000-2015년)》.

### 3. 중국 배출부과금제도의 실시에 따른 문제점

배출부과금제도는 “오염자 지불 원칙”을 관철하여 환경보호 자금을 조달하고 환경오염을 감소시키는 방면에서 적극적인 역할을 발휘하며, 또한 기업이 부단히 기술을 개선하도록 촉진하고, 그 밖에 환경보호에 자금 지원을 제공하였다(李慧玲, 2007: 59-63). 그러나 환경오염 문제가 심각하게 심화되는 상황에서 배출부과금제도의 시행에도 점차 일부 문제가 나타나고 있다.

#### 1) 낮은 징수기준과 좁은 징수범위

배출부과금제도가 경제적 효율성과 오염물 배출 감소 목표를 달성할 수 있는지는 오염물 배출비 기준의 높낮이와 오염물 배출 기업에 대한 격려 역할의 강도에 달려 있다. 그러나 실제로 오염물 배출비는 실제 오염관리 원가보다 낮아서, 이렇게 하면 오염물 배출 기업의 오염물 배출 원가가 낮아지게 되며, 충분한 오염물 퇴치 비용을 징수할 수 없을 뿐만 아니라, 오염기업이 주동적으로 오염을 퇴치하도록 자극할 수 없다. 일부 기업들은 오염비를 내는지라도 오염퇴치 기술에 투입하기보다는 오염비를 내고 싶어 하지 않아 배출부과금제도의 역할을 발휘할 수 없다. 징수 범위는 그 비용 수취 기준에 부합하는 오수(污水), 배기가스(廢氣), 고체폐기물(固体廢弃物)과 소음(噪音) 4류에 국한되며, 사회 발전 과정 중 환경보호 업무의 수요에 적용할 수 없다(陳曦, 2011: 29-45).

#### 2) 심각한 지방보호주의

오염물 배출비 실시 단계의 배경하에, 비록 환경 정책이 다소 강화되었

지만, 중국의 경제 발전과 환경 관리 체계는 불균형하여 경제 발전에만 중점을 두고 있다. 환경 정책의 실시에 대하여 중국 중앙 정부는 환경 정책을 통일적으로 제정하고, 지방 정부는 각자의 지방 내 정책의 집행을 책임진다. 중앙정부는 재정권력을 각급 지방정부에 이양하고, 동시에 중앙정부는 각급 지방정부가 승진하는 정치적 권리를 장악하고 있는데, 이는 지방정부간에 전쟁을 초래할 수 있으며, 각 지역의 경제 발전 수준의 차이로 인해 경제가 낙후된 지역이 경제 발전을 우선적으로 하고 환경 보호 문제를 무시하게 한다. 이것이 중국에서 환경 오염 사고가 빈발하는 원인 중 하나이다(이주형, 2018: 220). 지방 정부의 이기주의적 행동은 지방 기업의 환경 오염물 배출에 대해 관대하고 관용적인 태도를 보이고 있다. 송화강 벤젠오염사건은 지린성 환경보호국이 지린석유화학공사를 보호하고 오염사고책임을 회피하는 이기주의로 발생한 환경오염사고의 전형적인 예이다(이미현, 2010: 5).

### 3) 약한 징수 강제성

오염물배출비는 형식적으로 행정적인 비용에 속하며, 강제성이 약하고, 마땅한 법적 효과가 부족하다. 그리고 요금 관리에 있어서 엄격한 통일과 표준화가 없고, 일정한 자의성을 가지고 있다. 그 밖에 환경보호부서는 견고한 징수 수단이 없고, 실천 중에 협의 요금 등의 현상이 존재하여 지방의 실제 징수량이 부족하고, 심지어 일부 지방의 환경보호부서는 지방 납세기업의 오염 행위를 무시하고 방임하여 기업이 관련 부서에 뇌물을 주어 비용을 회피하는 것을 자생시킨다(于希, 2012: 26).

#### 4. 배출부과금제도와 환경보호세의 차이

오염물 배출비는 환경보호세와 마찬가지로 환경보호 자금을 조달하고 환경오염을 줄이며 환경보호와 지속가능한 발전을 촉진하는 역할을 한다. 작용의 원리에 있어서, 양자는 많은 유사점이 있지만, 제도 설정과 제도 실시 에 있어서, 양자는 또 다른 규칙 요구를 가지고 있다. 바로 이러한 차이가 환경보호세법을 필연적인 추세로 만들었다.

첫째는 법적 근거의 효력이 다르다는 것이다. 배출부과금제도 실시의 근거는 《오염물 배출비 징수 사용 관리 조례》이며, 행정 법규의 범주에 속하며, 중화인민공화국 국무원이 발포하고, 2003년 7월 1일부터 정식으로 시행한다. 환경보호세의 징수 근거는 《환경보호세법》이며, 그 정책은 재정 부, 세무총국, 환경보호부가 공동으로 초안을 작성하고 국가권력기관인 전국인민대표대회 상무위원회의 심의를 거쳐 통과하며, 2018년 1월 1일부터 중화인민공화국 국가법률의 형식으로 정식으로 시행했으며, 《오염물 배출비 징수 사용 관리 조례》는 동시에 폐지했다. 《환경보호세법》은 그 법률 근거의 위치가 향상되었기 때문에 법률의 강제성, 규범성을 가지고 있다 (www.baidu.com).

둘째는 징수 주체가 다르다는 것이다. 오염물배출비의 징수 주체는 환경 보호 주관부문(현재 생태환경 주관부문)이며, 즉 현재의 생태환경 주관부문이 독자적으로 징수 관리 업무를 책임진다. 환경보호세의 징수 주체는 세무기관이 징수 관리 업무를 진행하는 동시에 생태환경 주관부문은 납세자가 배출하는 오염물에 대한 모니터링 관리를 책임지고 협조하여 “기업신고, 세무징수, 환경보호 협동, 정보공유”의 징수 관리 모델을 형성한다.

셋째는 징수 우대 정책이 다르다는 것이다. 배출부과금제도에 규정된 징수 우대 정책의 내용은 비교적 간단하며, 오염물 배출비율 절반으로 감면하는 상황만 규정하고 있다. 환경보호세법 정책은 배출부과금제도 징수 우

대 정책의 내용을 기초로 세분화하여 75% 감면 환경보호세와 50% 감면 환경보호세로 나뉜다(中國人大网, 2020). 진일보 세밀한 차별화 세금은 환경보호세법 정책의 격려 지렛대 작용을 더욱 큰 정도에서 발휘할 수 있고, 오염물 배출자가 오염물 배출세를 납부하고 환경보호기술을 관리하는 적극성을 동원하여 오염물 배출을 감소시키는 목적을 더욱 잘 실현할 수 있다.

아래 <표 3-2>는 배출부과금제도와 환경보호세 실시에 대한 간략한 비교 분석 결과이다.

< 표 3-2 > 배출부과금제도와 환경보호세의 비교분석

기준	배출부과금제도	환경보호세
법적 근거 효력	실시 근거는 《오염물 배출비 징수 사용 관리 조례》이며, 행정성 비용에 속하며, 관리 관계를 구현한다.	실시 근거는 《환경보호세법》이며, 국가 세금 범주에 속하며, 법률의 강제성, 규범성을 가지고 있다.
징수 주체	징수의 근거로 삼는 전문적인 법률이 없다. 10)	명확한 법적 징수 근거를 가지고 있다.
징수 우대 정책	환경보호 주관부문(현재 생태 환경 주관부문)이 징수 관리한다.	세무기관이 징수 관리를 책임지고, 생태환경 주관부문이 오염물에 대한 모니터링 관리를 책임진다.
징수 우대 정책	농도치가 규정기준의 50% 이하인 경우, 오염물배출비를 절반으로 감면하여 징수한다.	농도치가 국가 또는 지방 배출기준의 30%와 50%보다 낮은 경우, 각각 75%와 50%를 감면하여 환경보호세를 징수한다.

10) 배출부과금제도의 법적 근거는 주로 여러 환경보호 법률과 관련 법규에서 비롯된다. 환경보호세의 명확한 법적 근거는 《환경보호세법》이다.

## 제2절 중국 환경보호세 법정책 형성과정과 주요내용

### 1. 중국 환경보호세법의 형성과정

개혁개방 이후, 중국 경제는 급속히 발전하여 사람들의 물질적 수준이 현저하게 향상되었다. 그에 따라 대중의 환경 보호 의식의 결여가 발생했는데, 고오염과 에너지 소비가 높은 기업들이 환경에 미치는 피해가 특히 심각했다. 환경 위기가 날로 심각해지는 배경하에 중국은 세금 수단을 이용하여 환경 보호를 진행하는 시도를 시작하였고, 환경 보호 세법 정책을 실시하는 배경하에 환경보호세법의 법률 제도를 제정하였다.

#### 1) 원시 태동 단계

원시 태동 단계는 1980년대에서 1990년대였다. 1982년 2월 중국 국무원은 《오염물 배출비 징수 집행방법》(征收排污費暫行辦法)을 발표하고 같은 해 7월에 실시하였는데, 그것의 출범은 중국의 배출부과금제도가 정식으로 수립되었음을 상징한다. 그 후 중국은 연이어 환경보호 기능을 가진 세수 제도를 출범하여 환경보호세법의 형성에 기초를 다졌다. 1984년 중국 최초의 에너지 절약, 환경보호 작용을 가진 세수 조례 《제품세 조례》가 징수되었고, 동시에 그 제7조 제4항에서 처음으로 세금 우대 정책의 내용을 규정하였는데, 즉 “폐기, 폐액, 폐기가스를 이용하여 생산한 제품은 정기적인 감세, 면세를 주는 조례”이다.<sup>11)</sup> 1985년 《도시유지건설세 집행조례<sup>12)</sup>》(城市維護建設稅暫行條例) 및 1986년 《차량선박사용세 집행조례》(車船使用稅暫行條例), 1987년 《경작지점용세 집행조례》(耕地占用稅暫行條例), 1988년 《도시

11) 1984년 《중화인민공화국 제품세 조례(초안)》 제7조 제4항의 규정을 참조한다.

12) 집행조례란 임시조례를 의미한다.

토지사용비 잠행조례》(城鎮土地使用費暫行條例)의 시행은 이러한 조례들이 객관적으로 환경보호에 일정한 역할을 했다. 그러나 상술한 조례는 환경보호세의 성격을 가지고 있지 않기 때문에 환경보호세법의 원시적인 태동기라고 할 수 있다(www.baidu.com).

## 2) 초기 발전 단계

초기 발전 단계는 1990년대에서 2015년 말까지이다. 90년대 중반에 들어서면서 중국의 환경보호 문제가 중시되기 시작했고, 이 단계에서 환경보호 관련 법률과 법규가 속속 출범했다. 1994년 중국은 유엔 환경과 발전회의(UNCED)에 호응하여 《21세기 의제》를 제출하였고, 또한 《중국 21세기 의제》를 출범하였는데, 이 문건은 환경, 자원, 경제, 사회의 동시적인 조화로운 발전을 촉진해야 한다는 요구를 제기하였다(李嘉悅, 2019: 11). 그 후 중국은 1994년에 《소비세 잠행조례》(消費稅暫行條例)와 《자원세 잠행조례》(資源稅暫行條例)를 실시하는 등 일련의 관련 정책 조치를 잇달아 내놓았다. 이 단계에서 중국은 이미 환경보호 이념을 가지고 있고 환경보호세 법제도도 진일보 발전하였지만 환경보호세의 경제조절기능과 우세가 아직 완전히 동원되지 않았으며 환경보호세법이 완비되지 않았다.

## 3) 형성 단계

이 단계는 2016년 《환경보호세법》이 공포된 이래 지금까지 이루어졌다. 2016년 12월 25일, 중국의 《환경보호세법》이 제12기 전국인민대표대회 상무위원회에서 심의를 진행하여 통과되었다. 《환경보호세법》의 발포는 환경보호세법 정책을 새로운 단계에 진입시켰고, 중국 환경보호세법 제도 건설에 상징적인 역할을 가지게 하였다. 2018년 1월 1일, 중국 최초로 “녹색

세제”를 구현하는 단행세법인 《환경보호세법》 및 《환경보호세법 실시조례》가 정식으로 실시되었으며, “세금 부담 평행이동”<sup>13)</sup> 원칙을 준수하여 오염물 배출비를 세금으로 평온한 이행을 실현하였다. 환경보호세법 정책은 중국에서 처음으로 생태환경에 대하여 출범한 특별세법정책으로, 중국이 녹색생태환경에 대한 중시를 충분히 보여주고, 법률의 형식으로 납세자, 과세대상, 과세근거, 세율 등을 확립하고, 정부의 환경관리책임, 기업의 환경보호책임, 대중의 환경보호참여책임을 명확히 하였다(程泉·鄭軍·裴瀟, 2019: 79-80).

환경보호세법의 실시는 정부가 더욱 엄격한 방식으로 환경정비업무에 대응하도록 촉진하고 법에 따라 법을 집행하며 정책집행강도를 높여 정책이 확실하게 정착되도록 한다.

## 2. 중국 환경보호세법 제정의 의미

배출부과금제도가 시행된 근 40년 동안, 오염물 배출비 수입은 환경 오염을 퇴치하는 데 일정한 자금 보장을 제공했다. 통계에 따르면 2003년부터 2015년까지 전국적으로 누계로 2,115억 9,900만 위안의 오염물배출비를 징수하였고, 오염물배출비를 납부한 기업 및 사업단위와 개인사업자는 누계로 500여만 가구로 환경오염을 예방하고 퇴치하는데 중요한 역할을 발휘하였다.<sup>14)</sup> 그러나 배출부과금제도는 법 집행의 강제성이 부족하고 지방 정부와 부서의 간섭 등의 문제가 존재하기 때문에 오염물배출비를 세금으로 바꿀 필요가 있었다. 2018년 1월 1일 《환경보호세법》 및 《환경보호세법 실시조례》가 정식으로 실시되어 배출부과금제도를 철저히 대체하였다. 환

13) 세금 부담 평행이동이란 세금 제도 개혁 또는 조정 과정에서 세목, 세율 또는 세금 정책을 재설계함으로써 세금 부담을 한 집단 또는 업종에서 다른 집단 또는 업종으로 평온하게 이전하는 것을 말하며, 전체 세금 규모를 증가시키거나 감소시키는 것이 아니다.

14) 中國人大網(<http://www.npc.gov.cn/>): 《환경보호세법(초안)전문》.

경보호세법의 시행은 환경을 보호하고 오염물질의 배출을 줄이는 데 유리할 뿐만 아니라 배출부과금제도에 존재하는 일련의 문제들을 해결하는 데 유리하다.

#### 1) 법적 효력 제고

《환경보호세법》은 재정부, 세무총국과 환경보호부가 공동으로 초안을 작성하고, 국가권력기관인 전국인민대표대회 상무위원회의 심의를 거쳐 통과되어 2018년 1월 1일부터 중화인민공화국 국가법률의 형식으로 정식으로 시행되며, 오염물배출비용제도가 근거하는 《오염물배출비 징수 사용 관리 조례》 행정법규와 비교하여 그 강제적인 법률수단의 실시는 법률효력을 제고시켰다. 동시에 배출부과금제도 실시 과정에서 생태환경 주관 부문 자체도 강력한 처벌 메커니즘이 부족하여 법 집행 강제성이 부족한 문제가 존재한다. 일부 기업들은 여러 가지 방법으로 오염물 배출비 납부를 거부하여 국가 세금 수입의 유실을 초래할 것이다. 그러나 《환경보호세법》의 실시는 법률의 강성을 통하여 오염물 배출자가 주동적으로 환경보호세를 신고하고 납부하는 것을 제약하고, 탈세와 탈세상황의 출현을 감소시켜 환경보호세법 정책효과의 최대화를 강력하게 보장하는 것이다.

#### 2) 효과적인 기업의 오염물 배출 감소 유인

환경보호세법의 실시는 한편으로는 세금 수단을 통해 오염물배출 기업의 행위를 규범화하고 다른 한편으로는 세금 우대 정책을 통해 오염물배출 기업이 스스로 오염물배출을 감소시키도록 유도하고 자극함으로써 환경보호의 목적을 달성한다. 《환경보호세법》의 법률 수단을 통하여 환경보호세를 징수하고, 오염물배출 기업의 세금 부담을 증가시키며, 환경에 존재하는

외부성 문제를 시정하고, 오염물배출 기업이 오염물을 배출해야 하는 환경원가를 자각적으로 부담하도록 한다. 동시에 오염물 배출 기업에 대해 지속적이고 효과적인 격려를 진행할 수 있으며, 오염물 배출 기업이 환경보호 시설을 업그레이드하거나 첨단 생산 기술을 도입하여 환경오염을 감소시키고 생산효율을 제고하도록 자극하여 환경을 보호하고 오염을 정비하는 목적을 달성할 수 있다.

### 3) 산업 구조 조정 및 전환 업그레이드 가속화

법률권위성을 가진 경제조정역할과 환경품질관리를 가진 정책조치로서 환경보호세법의 실시는 중국 산업구조의 조정과 전환과 업그레이드를 가속화하는데 유리하다. 배출부과금제도와 비교하여 환경보호세법은 더 높은 법제화와 더 규범적이고 투명한 징수 메커니즘을 가지고 있으며, 에너지 소모가 높고 오염이 높은 기업에 대한 징수 관리 강도를 높임으로써 산업 구조 조정과 전환 업그레이드의 기능을 실현한다. 동시에 낙후된 생산능력 산업의 도태를 촉진하여 환경보호와 오염물 배출 감소의 요구와 생태문명 사회 건설의 절실한 수요를 만족시킨다.

## 3. 중국 환경보호세법의 내용

환경을 보호하고 개선하며 오염물배출을 줄이고 생태문명건설을 추진하기 위하여 《환경보호세법》을 제정하였는데 내용은 총5장 28조이다. 각각 제1장 총칙, 제2장 세금 계산 근거와 납세액, 제3장 세금 감면, 제4장 징수 관리, 제5장 부칙으로 구성된다. 그 중 기본요소에는 납세 의무자, 과세오염물, 세액기준, 세금 계산 근거, 세금감면 정책, 징수 관리 6가지 방면이 포함된다. 다음은 이 6가지 기본 요소로 환경보호세법의 주요 내용을 구체

적으로 귀납할 것이다.

### 1) 납세 의무자

《환경보호세법》은 납세의무자를 중화인민공화국 영역과 중화인민공화국 관할의 기타 해역에서 환경에 직접 과세오염물을 배출하는 기업사업단위와 기타 생산경영자를 환경보호세의 납세자로 명확히 규정한다.<sup>15)</sup> 동시에 환경보호세의 중복 징수를 피하기 위하여, 《환경보호세법》은 환경에 직접 오염물을 배출하는 납세 의무자에 속하지 않는 경우, 상응하는 오염물의 환경보호세를 납부할 필요가 없다고 규정하였다. 첫째, 기업사업단위와 기타 생산경영자가 법에 따라 설립한 오수 집중 처리, 생활쓰레기 집중 처리 장소에 과세 오염물을 배출하는 경우, 둘째, 기업사업단위와 기타 생산경영자가 국가와 지방 환경보호표준에 부합하는 시설, 장소에서 고체폐기물을 저장 또는 처리하는 경우 등.<sup>16)</sup> 위의 두 가지 경우에는 환경보호세를 납부할 필요가 없다.

### 2) 과세오염물

《환경보호세법》에서 규정한 과세오염물이란 이 법에 첨부된 《환경보호세 세목 세액표》, 《과세오염물과 당량값표》에서 규정한 대기오염물, 수질오염물, 고체폐기물과 소음을 말한다.<sup>17)</sup> 그 중, 《환경보호세 세목 세액표》는 고체폐기물을 버럭, 미광, 위험폐기물과 제련 찌꺼기, 분말 연탄재, 고로 슬래그 및 기타 고체폐기물로 더욱 세분화한다. 소음은 산업 소음에만 부과하도록 명시했다. 《과세오염물과 당량값표》에 명시된 과세대기

15) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제1장 제2조.

16) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제1장 제4조.

17) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제1장 제3조.

오염물의 구체적인 수량은 44종이다. 그러나 수질오염물은 “제1류 수질오염물”, “제2류 수질오염물”, “pH, 색도, 대장균군 수, 잔염소 수질오염물”과 “가축양식업, 소기업 및 제3차 산업 수질오염물”의 네 가지 형식으로 나뉜다. 다음 <표 3-3>에는 과세 오염물의 구체적인 내용이 상세히 나타나고 있다.

< 표 3-3 > 환경보호세 과세 오염물의 구체적인 내용

대기오염물	이산화유황, 질소 산화물, 일산화탄소, 염소가스, 염화수소, 불화물, 시안화수소, 황산안개, 크롬산 안개, 수은 및 그 화합물, 일반 분진, 석면 먼지, 유리섬 먼지, 카본 블랙 먼지, 납 및 그 화합물, 카드뮴 및 그 화합물, 베릴리움 및 그 화합물, 니켈 및 그 화합물, 주석 및 그 화합물, 연진, 벤젠, 자일렌, 벤조(a)피렌, 포름알데히드, 아세트알데히드, 아크로린, 메탄올, 페놀류, 아스팔트 연기, 아닐린류, 클로로벤젠류, 니트로벤젠, 아크릴로니트릴, 염화비닐, 광기체, 황화수소, 암모니아, 트리메틸아민, 메틸메카탄, 메틸티오에테르, 디메틸디황, 스티렌, 이황화탄소	
수질오염물	제1류 수질오염물	총 수은, 총 카드뮴, 총 크롬, 6가 크롬, 총 비소, 총 납, 총 니켈, 벤조(a)피렌, 총 베릴륨, 총 은화
	제2류 수질오염물	부유물(SS), 생화학적 산소 요구량(BOD5), 화학적 산소 요구량(CODcr), 총 유기 탄소(TOC), 석유류, 동식물 기름, 휘발페놀(Fenol), 총 시안화물, 황화물, 암모니아 질소, 불화물, 포름알데히드, 아닐린류, 니트로벤젠류, 음이온 계면활성제(LAS), 총 구리, 총 아연, 총 망간, 컬러 현영제(CD-2), 총 인, 단질 인(P로 계산), 유기인 농약(P로 계산), 낙과, 메틸파라티온, 마라티온, 파티오린, 페타클로로페놀과 페타클로로페놀나트륨, 트리클로로메탄, 흡착가능한 유기 할로겐화물(AOX)(Cl로 계산), 사염화탄소, 트리클로로에틸렌, 사염화(四鹽化)에틸렌, 벤젠, 폴리온, 에틸벤젠,

		오-자일렌, P-자일렌, 미-자일렌, 클로로벤젠, 프리디클로로벤젠, p-디클로로벤젠, p-니트로클로로벤젠, 2,4-디니트로클로로벤젠, 석탄산, 미-크레소르, 2,4-디클로로페놀, 2,4,6-트리클로로페놀, 디부틸프탈산, 디옥타르 프탈산, 아크릴로니트릴, 총 셀레늄
pH, 색도, 대장균 수, 잔염소 수질오염물	pH: 1.0-1, 13-14 2.1-2, 12-13 3.2-3, 11-12 4.3-4, 10-11 5.4-5, 9-10 6.5-6	
	색도	
	장균 수(기준치를 초과한) 잔류 염소량(염소로 소독한 병원 폐수)	대장균수와 잔류 염소량은 단지 하나만 징수한다.
	가축양식업, 소기업 및 제3차 산업 수질오염물	소, 돼지, 닭, 오리, 등 가금류(보관규모가 소 50마리, 돼지 500마리, 닭과 오리 5000우를 넘는 가금류 양식장에만 징수)
가축양식업, 소기업 및 제3차 산업 수질오염물	가축양식업	
	소규모 기업	
	음식 오락 서비스업 병원(소독과 비소독의 두 가지로 나뉜다)	
고체폐기물	버력, 미광, 위험폐기물과 제련 찌꺼기, 분말 연탄재, 고로 슬래그 및 기타 고체폐기물(반고체성, 액체성 폐기물 포함)	
소음	산업 소음	

\*출처: 《환경보호세 세목 세액표》, 《과세오염물과 당량값표》

### 3) 세액기준

《환경보호세법》이 규정한 세액기준은 이 법에 첨부된 《환경보호세 세목 세액표》에 따라 집행한다. 《환경보호세 세목 세액표》 18)에서 규정한 대기오염물과 수질오염물의 최저 세금 한도는 각각 1.2위안과 1.4위안이며, 대기오염물과 수질오염물의 최고 세금 한도는 각각 오염당량<sup>19)</sup>당 12위안과 14위안을 초과할 수 없다. 종류에 따라 고체폐기물은 환경에 끼치는 위해정도의 차이가 비교적 크기 때문에 고체폐기물의 세액 폭은 톤당 5위안에서 톤당 1000위안에서 비교적 크다. 공업 소음은 기준치를 초과한 데시벨수에 따라 요금 기준을 확정하고, 네 등급으로 나누며, 매 3데시벨마다 한 등급으로 하며, 세금 액수는 매월 350위안에서 매월 11,200위안이다. 동시에, 다른 지역의 경제와 환경 조건을 고려하여, 성, 자치구, 직할시 인민정부는 본 지역의 실제 상황에 근거하여 《환경보호세 세목 세액표》에서 규정한 세액 범위 내에서 과세대기오염물과 수질오염물의 구체적인 적용세액을 확정하고 조정할 수 있도록 제출할 수 있으며, 동급 인민대표대회 상무위원회가 결정하고 전국인민대표대회 상무위원회와 국무원에 보고하여 비안해야 한다(진적석, 2021: 66-67). <표 3-4>는 《환경보호세 세목 세액표》 중 과세오염물의 세액표준에 근거하여 정리하여 도출한 것이다.

< 표 3-4 > 환경보호세 과세오염물의 세액기준

세목	세액표준	추가 설명
대기오염물	1.2위안/오염당량~12위안/오염당량	
수질오염물	1.4위안/오염당량~14위안/오염당량	

18) 《중화인민공화국 환경보호세법》 별표 1.

19) 오염당량이란 오염물 또는 오염배출활동이 환경에 미치는 유해정도 및 처리의 기술경제성에 근거하여 다른 오염물이 환경오염에 미치는 종합성 지표 또는 계량단위를 가리킨다.

<p>고체 폐기물</p>	<p>버력5위안/톤 미광15위안/톤 위험폐기물1000위안/톤 제련 찌꺼기, 분말 연탄재, 고로 슬래그, 기타 고체 폐기물25위안/톤</p>	
<p>소음</p>	<p>기준 초과 분량 1-3 데시벨 350위안/월 기준 초과 분량 4-6 데시벨 700위안/월 기준 초과 분량 7-9 데시벨 1400위안/월 기준 초과 분량 10-12 데시벨 2800위안/월 기준 초과 분량 13-15 데시벨 5600위안/월 기준 초과 분량 16 데시벨 이상 11200위안/월</p>	<p>1.한 단위 경계에 여러 곳의 소음이 기준치를 초과한 경우, 가장 높은 한 곳의 기준치를 초과한 음급에 따라 납세액을 계산한다; 경계길이가 100미터를 초과하여 두 곳 이상의 소음이 기준치를 초과할 경우, 두 단위에 따라 납세액을 계산한다. 2.한 단위에 서로 다른 장소의 작업장소가 있는 경우, 각각 납세액을 계산하고, 병합하여 징수해야 한다. 3.낮과 밤이 기준치를 초과한 환경소음, 낮과 밤은 각각 납세액을 계산하고 누계로 징수한다. 4.음원이 한 달 내에 기준치를 초과하여 15일 미만인 경우, 납세액을 절반으로 감액하여 계산한다. 5.야간에 빈번하게 돌발하고 야간에 우연하게 돌발하는 공장경계의 기준치를 초과한 소음은 등가음급과 최고소음 두 가지 지표 중 기준치를 초과한 데시벨값이 높은 항목을 연결하여 납세액을 계산한다.</p>

\*출처: 《환경보호세 세목 세액표》

#### 4) 세금 계산 근거

《환경보호세법》의 제2장은 과세 오염물의 세금 계산 근거 내용에 대해 명확히 규정하고 있다. 구체적인 내용은 다음의 세 가지 방안을 포함한다: 첫째, 과세 오염물의 세금 계산 근거의 확정 방식을 대기 오염물과 수질 오염물이 배출량으로 환산한 오염 당량수에 따라 확정하는 것으로 규정한다; 고체폐기물은 구체적인 배출량에 따라 확정한다. 산업 소음은 국가 규정 기준을 초과하는 데시벨수에 따라 확정한다.<sup>20)</sup> 둘째, 대기오염물의 과세 오염물 항목수와 수질오염물의 과세오염물 항목수를 비교적 상세히 규정하였다.<sup>21)</sup> 셋째, 과세 오염물 배출량과 데시벨수의 계산 방법과 순서 내용을 규정하였는데, 아래 <표 3-5>와 같다.

< 표 3-5 > 과세오염물 배출량 및 데시벨수 계산방법 및 순서

순서	내용
①	납세자가 국가 규정과 모니터링 규범에 부합하는 오염물 자동모니터링 설비를 설치하여 사용하는 경우, 오염물 자동모니터링 데이터에 따라 계산함.
②	납세자가 오염물 자동모니터링 설비를 설치하지 않은 경우, 모니터링 기구가 발급한 국가 관련 규정과 모니터링 규범에 부합하는 모니터링 데이터에 따라 계산함.
③	배출 오염물 종류가 많기 등의 원인으로 모니터링 조건을 갖추지 못한 경우, 국무원 생태환경 주관부문이 규정한 오염물 배출계수 <sup>22)</sup> , 자재 균형계산 <sup>23)</sup> 방법에 따라 계산함.
④	본 조 제1항부터 제3항까지 규정한 방법에 따라 계산할 수 없는 경우 성, 자치구, 직할시 인민정부 생태환경 주관부문이 규정한 샘플추출 측정 방법에 따라 심사확정 계산함.

\* 출처: 《중화인민공화국 환경보호세법》, 제2장, 제10조.

20) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제2장 제7조.

21) 《중화인민공화국 환경보호세법》에 첨부된 《과세 오염물과 당량값표》에 따라 시행된다.

22) 오염물 배출계수란 정상적인 기술경제와 관리조건하에서 생산단위의 제품이 배출해야 할 오염물량의 통계평균치를 말한다.

23) 자재 균형계산이란 물질질량 보존원리에 근거하여 생산과정에서 사용하는 원료, 생산된 제품과 발생한 폐기물 등을 측정하는 방법을 말한다.

## 5) 세금감면 정책

《환경보호세법》의 환경보호세 임시 면제에 관한 규정 내용은 다음과 같다.

(1) 농업생산(규모화 양식 불포함)에서 과세오염물을 배출하는 징수를 일시적으로 면제한다.

(2) 자동차, 철도 기관차, 비도로 이동 기계, 선박 및 항공기 등 유동 오염원의 과세오염물 배출 징수를 일시적으로 면제한다.

(3) 법에 따라 설립한 도시와 농촌의 오수 집중처리, 생활쓰레기 집중처리 장소에서 상응하는 과세오염물을 배출하는 것을 일시적으로 면제하고 국가와 지방이 규정한 배출표준을 초과하지 않는 경우이다.

(4) 납세자가 종합적으로 이용한 고체폐기물의 징수를 일시적으로 면제하고 국가와 지방 환경보호표준에 부합하는 경우이다.

(5) 국무원이 면세를 비준한 기타 상황이다.

동시에, 단속과 격려의 병존메커니즘을 구축하기 위하여, 《환경보호세법》도 환경보호세의 감세상황에 대하여 규정을 내렸는데, 그 주요 내용은 납세자가 과세대기오염물 또는 수질오염물을 배출하는 농도치가 국가가 규정한 30%보다 낮을 경우, 납세자는 75%를 감액하여 환경보호세를 징수하는 것이다. 납세자가 배출하는 과세대기오염물 또는 수질오염물의 농도치가 국가와 지방이 규정한 오염물 배출기준의 50%보다 낮을 경우 납세자는 50% 감액하여 환경보호세를 징수한다.<sup>24)</sup>

## 6) 징수 관리

《환경보호세법》은 환경보호세 징수 관리 업무는 세무기관, 생태환경

---

24) 《중화인민공화국 환경보호세법》, 제3장, 제12조, 제13조.

주관부문 및 현급 이상 지방인민정부 3개 기구가 주관한다고 규정한다. 환경보호세 징수 관리의 규정의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>25)</sup>

(1) 세무기관을 환경보호세 징수기관으로 명확히 하고 환경보호세 징수 관리업무를 주관한다.

(2) 생태환경 주관부문이 세무기관의 환경보호세 징수 업무를 완성하는 것을 보조하고, 납세자가 배출하는 오염물에 대한 모니터링 관리 및 납세자의 환경보호 관련 정보를 정기적으로 세무기관에 제출하는 업무를 구체적으로 책임진다는 것을 명확히 한다.

(3) 납세자가 법에 따라 사실대로 납세신고를 처리하고 신고의 진실성과 완전성에 대하여 책임을 지도록 규정한다.

(4) 현급 이상 지방 인민정부는 세무기관, 생태환경 주관부문과 기타 관련 단위의 분업 협력 업무 메커니즘을 구축해야 하며, 생태환경 주관부문과 세무기관 사이에 세금 관련 정보 공유 플랫폼과 업무 협력 메커니즘을 구축해야 하며, 환경보호세 징수 관리를 강화하고, 세금이 적시에 전액 입금되도록 보장해야 한다고 규정한다.

이러한 규정은 생태환경 주관부문의 환경보호 방면에서의 데이터 비축 및 기술 우세와 세무기관의 세수 방면에서의 전문우세를 종합하여 "기업 신고, 세무징수, 환경보호 협동, 정보공유"의 징수 관리 모델을 형성하였다.

---

25) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제4장

### 제3절 중국 환경보호세 법정책의 시행현황

#### 1. 제도정책 설계의 시행 현황

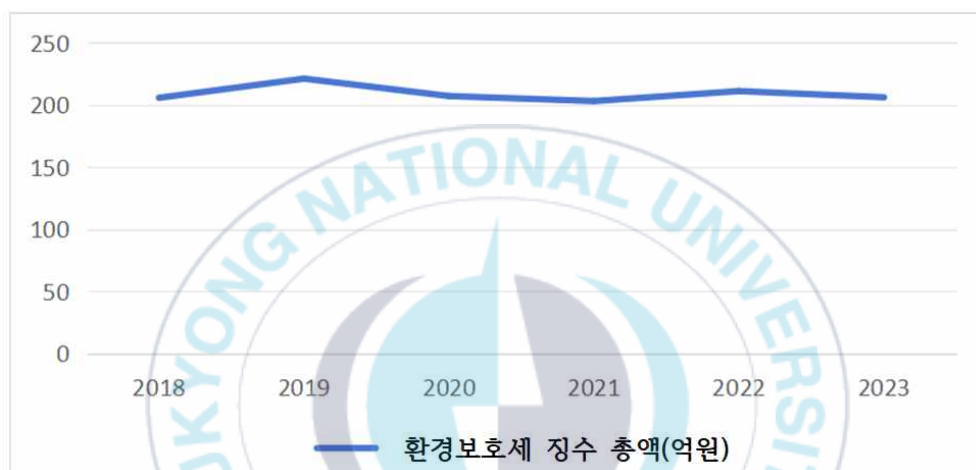
환경보호세법이 시행되기 전에 중국의 환경보호정책은 줄곧 배출부과금 제도를 위주로 하여 행정법규에 속하며 법률등급(法律等級)이 낮고 강제성이 부족했다. 환경보호세법 제도정책의 출범은 과거의 배출부과금제도의 수동적인 납부형식에서 현재의 납세의무자의 주동적인 납세신고형식으로의 안정적인 이행을 실현하였고 환경보호와 관련된 분산된 제반 규장제도가 통합되어 법 집행(法執行)의 정확성, 효율도와 강제성을 제고하였다. 환경보호세의 징수는 생태환경에 대한 보호역할을 할 뿐만 아니라 동시에 중국 경제의 녹색과 건강한 발전을 촉진시켰다. 재정부가 발표한 데이터에 따르면 2018년 중국의 연간 환경보호세 총수입은 205억 6천만 위안(약 28억 4천만 달러)으로 2017년에 징수한 오염물 배출비 액수에 비해 다소 증가했다. 2019년 중국의 연간 환경보호세 총수입은 221억 위안(약 31억 달러)으로 2018년보다 46.1% 증가했다. 2020년 중국의 연간 환경보호세 총수입은 207억 위안(약 28억 6천만 달러)으로 2019년보다 6.4% 감소했다. 2021년 중국의 연간 환경보호세 총수입은 203억 위안(약 28억 달러)으로 전년 대비 1.9% 감소했다. 2022년 중국의 연간 환경보호세 총수입은 211억 위안(약 29억 달러)으로 전년 대비 3.9% 증가했다. 2023년 중국의 연간 환경보호세 총수입은 205억 위안(약 28억 3천만 달러)이다(중화인민공화국 재정부).<sup>26)</sup>

<그림 3-2>는 위의 정보를 바탕으로 중국의 2018년부터 2023년까지의 환경보호세 총수입 자료를 정리하여 그린 점선그래프이다. 환경보호세 시행 효과는 초기에는 비교적 현저하며 중간년도에는 변동이 있지만 2023년에는

26) 국고사: 《재정수지 상황(2018-2023년)》. 중화인민공화국 재정부 홈페이지 (<http://www.mof.gov.cn/gkml/>), 정보공개 재정데이터.

2018년과 비슷한 소득 수준을 거의 유지하고 있음을 알 수 있다. 이는 시간이 지남에 따라 정책 조정 등의 요인으로 인해 수입이 일시적으로 감소할 수 있지만, 환경보호에 대한 국가의 높은 중시와 지속적인 투입은 이후 세균 수입의 증가를 촉진시켰음을 보여준다.

< 그림 3-2 > 중국 2018-2023년 환경보호세 징수 총액



\* 출처: 《중화인민공화국 재정부 (2018-2023년)》

동시에 납세의무자가 오염물의 배출을 통제하는데 양호한 인도역할을 하여 기업이 생산공예기술을 적극적으로 향상시켜 오염물의 배출을 감소시키도록 촉진함으로써 환경보호의 양호한 효과를 발생시켰다. 공기질을 예로 들면 2018년 중국의 121개 지구급 및 그 이상의 도시(이하 “도시”)의 환경 공기질이 합격 기준에 도달해 전체 도시의 35.8%를 차지해 2017년에 비해 6.5%포인트 향상되었다. 338개 도시의 평균 우량일수 비율은 79.3%로 2017년보다 1.3%포인트 상승했다. 338개 도시에서 심각한 오염이 발생한 일수는 1,899일로 2017년보다 412일 줄었다. 아래 <표 3-6>, <표 3-7>에서 데이터는 2017년과 2018년의 환경보호세법 시행 전후의 중국 중점 지역의 오염

물 농도 변화에 미치는 영향을 나타냈다.

최근 데이터에 따르면 2023년 중국 339개 지구급 및 그 이상의 도시 중 203개 도시의 환경 공기 질이 기준에 도달해 전체 도시의 59.9%를 차지했다. 339개 도시의 평균 우량일수 비율은 평균 85.5%이다. 2016년부터 2023년까지 전국 도시 환경공기질 우량일수 비율은 83.1%에서 85.5%로 2.4%포인트 상승했다.<sup>27)</sup> 2016년부터 2023년까지 구체적인 변화는 <그림 3-3>에서 보여줬다.

< 표 3-6 > 2018년 베이징-톈진-허베이 및 주변지역 오염물 농도 변화

지역	지표	농도 (CO: mg/m3, 기타: mcg/m3)	2017년 대비 변화 (%)
베이징-톈진-허베이 (京津冀) <sup>28)</sup> 및 주변 지역	PM <sub>2.5</sub>	60	-11.8
	PM <sub>10</sub>	109	-9.2
	O <sub>3</sub>	199	0.5
	SO <sub>2</sub>	20	-31.0
	NO <sub>2</sub>	43	-8.5
	CO	2.2	-24.1
베이징	PM <sub>2.5</sub>	51	-12.1
	PM <sub>10</sub>	78	-7.1
	O <sub>3</sub>	192	-0.5
	SO <sub>2</sub>	6	-25.0
	NO <sub>2</sub>	42	-8.7
	CO	1.7	-19.0

\* 출처: 《2018 중국 생태환경 상황공보》

27) 중화인민공화국 생태환경부 홈페이지 (<http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/>).

《2018 중국 생태환경 상황공보》, 《2023 중국 생태환경 상황공보》.

28) 징진지 및 주변지역은 베이징시, 톈진시, 허베이성 일부 도시와 숭안신구, 산시성 일부 도시, 산둥성 일부 도시, 허난성 일부 도시를 포함한다.

< 표 3-7 > 2018년 장삼각지역 오염물 농도 변화

지역	지표	농도 (CO: mg/m3, 기타: mcg/m3)	2017년 대비 변화 (%)
장삼각지역 <sup>29)</sup>	PM <sub>2.5</sub>	44	-10.2
	PM <sub>10</sub>	70	-10.3
	O <sub>3</sub>	167	0.6
	SO <sub>2</sub>	11	-26.7
	NO <sub>2</sub>	35	-5.4
	CO	1.3	-7.1
상하이	PM <sub>2.5</sub>	36	-7.7
	PM <sub>10</sub>	51	-7.3
	O <sub>3</sub>	160	-11.6
	SO <sub>2</sub>	10	-16.7
	NO <sub>2</sub>	42	-4.5
	CO	1.1	-8.3

\* 출처: 《2018 중국 생태환경 상황공보》

< 그림 3-3 > 전국 도시환경대기질 우량일수 비율 및 누적변화 상황



\* 출처: 《2023 중국 생태환경 상황공보》

29) 장삼각 지역은 상하이시, 장쑤성, 저장성, 안후이성을 포함한다.

## 2. 징수관리의 시행현황

중국 환경보호세 징수 관리의 주요 법적 근거는 《환경 보호세법》 및 이에 부합하는 《환경보호세법 시행조례》의 징수 관리에 관한 규정이다. 중국의 환경보호세가 “기업신고, 세무징수, 환경보호 협동, 정보공유”의 징수 관리 모델을 채택하고 있음을 명확히 하고 주요 내용은 다음 4가지 측면으로 나뉜다.

첫째, 납세자는 주체 책임자이며, 자발적으로 그가 배출한 과세오염물이 소재한 지역의 세무기관에 환경보호세 신고 납부 업무를 진행해야 하며, 납세신고 정보의 진실성과 완전성에 대하여 법적 책임을 져야 한다. 그 규정은 납세자들이 이전의 배출부과금제도의 수동적인 납부에서 능동적인 납부로 전환할 것을 명시적으로 요구한다. 이 전환은 납세자들이 환경을 보호하고 오염물 배출을 자발적으로 줄이겠다는 의식을 높였다.

둘째, 세무기관은 법에 따라 납세자의 납세신고 수리, 세금 관련 정보 대조, 세액 입고 조직 등 직책을 이행한다. 현재 기타 세목에 대한 징수 관리 절차를 계속 사용하여 정산을 진행하고, 이의가 존재하는 계산 결과에 대하여 생태환경 주관부문에 제출하여 재심사를 진행할 수 있으며, 생태환경 주관부문이 제출한 데이터에 근거하여 납세의무자가 배출한 과세 오염물의 세금 계산 근거를 확정한다. 동시에 납세자의 납세신고, 세액 입고, 감면세액, 체납세금 및 위험의문점 등 환경보호세 관련 정보를 정기적으로 생태환경 주관부문에 제출해야 한다.<sup>30)</sup>

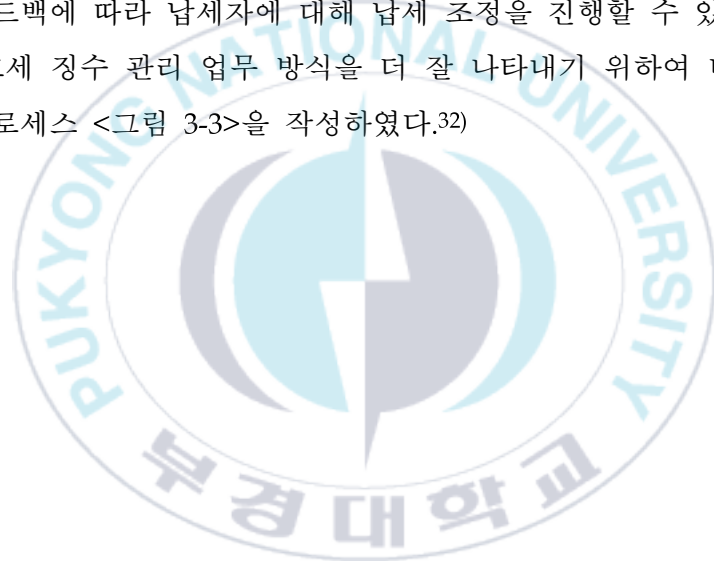
셋째, 생태환경 주관부문은 오염물에 대한 검측관리업무를 책임지고 납세자의 환경보호세 관련 정보, 예를 들면 오염물 배출 허가, 오염물 배출 데이터, 환경 위법 및 행정처벌 상황 등을 세금 관련 정보 공유 플랫폼을 통해 정기적으로 세무기관에 보내야 한다. 동시에 세무기관이 제청한 납세

30) 《중화인민공화국 환경보호세법 실시조례》 제4장 제16조.

자의 재심사 이의신고에 대한 재심사를 진행하고, 재심사 의견을 즉시 세무기관에 제출한다.<sup>31)</sup>

넷째, 세무기관과 생태환경 주관부문은 지방정부의 지도하에 세금 관련 정보 공유 플랫폼과 세금 징수 관리 협력 메커니즘을 구축하고, 정보 공유 및 징수 관리 협력 강화를 통해 관리 수준을 제고해야 한다. 만약 세무기관이 납세자가 규정된 기한 내에 납세신고를 하지 않았거나 납세신고 데이터가 뚜렷하게 이상하다는 것을 발견하면, 즉시 세금 관련 정보 공유 플랫폼을 통해 생태환경 주관부문에 제출하여 심사를 진행할 수 있으며, 심사 결과의 피드백에 따라 납세자에 대해 납세 조정을 진행할 수 있다.

환경보호세 징수 관리 업무 방식을 더 잘 나타내기 위하여 다음과 같은 간소화 프로세스 <그림 3-3>을 작성하였다.<sup>32)</sup>

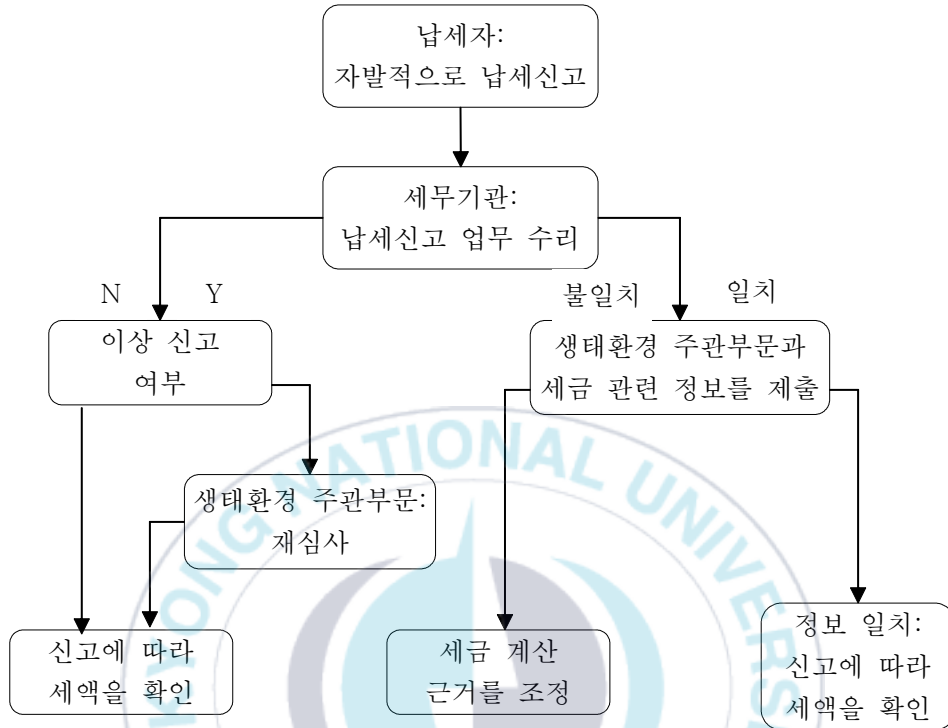


---

31) 《중화인민공화국 환경보호세법 실시조례》 제4장 제15조.

32) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제4장 제20조.

< 그림 3-4 > 환경보호세 징수 관리 흐름도



출처: 百度 (<http://www.baidu.com/>)

《환경보호세법》이 출범한 후, 본 지역의 환경수용능력, 오염물배출 현황, 경제사회 생태발전목표 등 요소에 대한 고려(張伊丹·葛察忠 등, 2019: 25-31), 각 성은 지역간 차이성 환경보호세법 정책을 실시하고, 자신에 적합한 과세오염물의 세액 기준을 제정한다. <표 3-6>은 각 성이 공포한 세액 기준에 따라 환경보호세 대기오염물과 수질오염물 세액 기준을 지역별로 3단계로 나누는 것이다. 일부 성의 환경보호세는 본 지역의 오염물 배출비 징수 기준을 평행으로 이동하여 여전히 원래 오염물 배출비 최저 징수액을 실시하고 있으며, 대다수 지역의 환경보호세 세액은 본 지역의 원래 오염물 배출비 징수 기준을 기초로 다소 향상되었고, 일부 오염이 비교적 심각한 도시에서는 비교적 높은 세액 기준을 실시한다. 허베이성의 경

우 베이징을 핵심으로 하는 주변 인근 도시의 경제 생태의 녹색과 건전한 발전을 보장하기 위해 베이징을 둘러싼 지역과 숭안신구 주변 지역은 환경보호세법 최저기준의 8배의 세액을 집행하여 이 지역의 조속한 발전 모델 전환을 촉진한다. 수도와 숭안신구와 가까운 외곽 구역, 예를 들면 바오딩시, 스자좡시 등은 환경보호세법 최저기준의 5배의 세액 기준을 집행하는데, 목적은 경제환경 수용력을 제고하고 베이징-톈진 산업이 첨단기술과 생산형 서비스업으로 이전하도록 촉진하기 위함이다. 기타 8개 설치구시는 지리적 위치가 연해에 임하여 환경수용능력이 비교적 강하다는 것을 고려하여 환경보호세법 최저기준의 4배의 세액을 집행하여 현지 경제와 생태환경의 발전을 동시에 중시하는 것을 자극한다(程泉·鄭軍·裴瀟, 2019: 80).

< 표 3-8 > 중국 성별 환경보호세액기준

수준	표준	성
낮다	최저징수액(대기오염물질:1.2위안; 수질오염물질:1.4위안)	흑룡강, 저오닝, 지린, 안후이, 저장, 푸젠, 장시, 산시, 간, 칭하이, 닝샤, 네이멍구, 신장, 티베트
약간 높다	1.5-3.5배	산서성, 산둥성, 호북성, 호남성, 광둥성, 광서성, 해남, 중경, 사천성, 구이저우, 윈난성
매우 높다	4-10배	베이징, 천진, 상해, 강소, 하북, 하남

\* 출처: 百度 (<http://www.baidu.com/>)

### 3. 세금우대정책의 시행현황

중국 환경보호의 세금 우대 정책의 주요 법률 근거는 《환경보호세법》 및 그와 부대한 《환경보호세법 실시조례》 중의 세금 감면에 관한 규정이

다. 그 주요 내용은 환경보호세 징수 일시적 면제와 납세자가 배출하는 오염물 농도가 국가 또는 지방 기준에 비해 다르게 감세 폭을 규정하는 관련 규정 내용이다.<sup>33)</sup>

환경보호세법 정책이 실시된 이래 각 지역도 세금 우대 정책에 적극적으로 호응하여 생산 공정 기술 향상 등 방식을 통해 세금 우대를 받고 있다. 경제특구 샤먼시를 예로 들면, 2019년 전 5개월 동안 샤먼시는 모두 2,284만 위안의 환경보호세를 징수했고, 총 195개 기업이 1604만 위안의 감면 우대를 누렸다. 그중 19가구의 오염배출 기업이 오염정비시설을 향상시켰기 때문에 배출부과금제도 시기에 비해 환경보호세를 386만 위안 감소시켰고, 감정률은 56%에 달하였다; 샤먼시 화하국제전력발전유한공사는 화력발전과 전력공급에 전문적으로 종사하는 대형기업이다. 환경보호세가 징수된 후, 이 기업은 여러 설비의 초저배출 개조를 완료하고 국내와 국제 선도기술을 실현하였으며, 개조 후 연진(煙塵), 이산화유황(SO<sub>2</sub>), 질소산화물(NOx) 배출 농도가 모두 국가가 규정한 배출 기준보다 우월하여 2018년에만 이 기업은 408만 위안의 세금 우대를 누렸다(국가세무총국, 2019). 안후이성 각지 기업도 환경보호세 세금 우대 정책에 적극적으로 호응하였는데, 예를 들면 황산신검신소재유한공사는 제때에 생산공정에 대한 기술 혁신을 진행하여 2019년 상반기에 납부한 환경보호세는 2018년 하반기에 비해 400여만 위안이 감소하였으나 생산능력은 전년 대비 50% 향상되었다(董碧娟, 2019: 1). 현행의 환경보호세법 정책은 세금 우대 정책에서 세금 우대 등급과 우대 강도를 증가시켜 기업에 진일보한 격려역할을 함으로써 기업이 환경정비에 대한 투입강도를 높이도록 촉진한다는 것을 알 수 있다.

---

33) 구체적인 규정내용은 본 장의 제5절중의 “중국환경보호세법의 내용”에 명기되어 있다.

## 제4장 중국 환경보호세법 정책집행 문제점 분석

중국 환경보호세법 정책이 실시된 이래 정책집행 과정에서도 여러 가지 요인의 영향을 받게 되는데, 일부 문제의 발생을 야기하여 정책이 거시경제 조정과 환경보호 역할을 충분히 발휘할 수 없게 되어 환경보호와 개선, 오염물 배출 감소, 생태문명 건설의 정책결정 목표의 실현을 제약하고 있다. 이 글은 스미스 정책집행모형의 영향 요인을 시작으로, 이상화 정책, 집행기구, 대상집단 및 정책환경의 네 가지 요소에 근거하여 환경보호세법 정책에 대응하는 주체를 찾고, 이 장에서 정책집행에 나타나는 문제와 원인에 대해 분석을 진행하여 효과적으로 해결방법을 찾을 수 있도록 하고 제때에 방안을 개선하고 완비할 것이다.

### 제1절 보수적인 정책설계

#### 1. 좁은 과세오염물 범위

《환경보호세법》이 규정한 과세 오염물은 대기 오염물, 수질 오염물, 고체 폐기물, 산업 소음 네 종류만 포함하며, 과세 범위가 너무 좁다. 환경을 심각하게 파괴하는 일부 오염 요소들은 과세 오염물 목록에 포함되지 않았다. 특히 이산화탄소 배출은 환경보호세 징수 범위에 포함되지 않았다. 이산화탄소는 온실 효과를 유발하고 지구 온난화를 악화시킬 수 있으며, 이미 환경에 악영향을 끼쳤으며, 특히 환경의 생태 기능에 심각한 파괴를 초래하여 국제적으로 많은 관심을 받고 있다. 또한, 소음에 대한 징수 범위는 단지 산업 소음뿐이지만, 건축 시공 소음, 교통 소음도 사람들의 업무 생활에 심각한 영향을 주는 중요한 오염원 중의 하나이므로 배제할 수 없다.

## 2. 낮은 세액 기준

세액 기준의 높고 낮음은 납세 주체가 오염 통제 조치를 취하기를 원하는지 여부와 오염 퇴치 정도를 결정한다. 이전에 중국의 너무 낮은 오염물 배출비 징수 기준은 수입을 낮게 초래했고, 환경오염 정비 원가의 8% 정도만 보충할 수 있다(唐明·明海蓉, 2018: 49-52). 그러나 현재 환경보호세 세액 기준도 배출부과금제도의 "세금 부담 평행이동" 원칙에 기초한 것이며, 일부 성에서 시행하는 환경보호 세율은 여전히 낮은 기준을 집행하고 있어 환경오염 정비 원가의 수요를 완전히 만족시키기 어렵다. 이것은 기업의 에너지 절약 및 배출 감소에 대한 역압박 작용이 부족하고, 오염자가 부담해야 할 책임과 지불해야 할 원가가 상대적으로 적으며, 규제와 규범의 역할을 하지 못한다. 따라서 기업들은 오염을 퇴치하는 원가가 환경보호세를 내는 원가보다 높을 때 오염을 퇴치하는 데 돈을 투입하기보다는 환경보호세를 내기를 원하는 경향이 있다.

다른 한편으로, 중국 환경세금 개혁 후, 과세 대기오염물과 수질오염물의 구체적인 적용 세액의 확정과 조정은 성, 자치구, 직할시 인민정부가 본 지역의 환경수용능력, 오염물 배출 현황과 경제사회 생태발전 목표 요구를 총괄적으로 고려하여 《환경보호세 세목 세액표》에서 규정한 세액 폭 내에서 확정한다.<sup>34)</sup> 이 조례는 지방이 세액기준의 조정에 대해 일정한 가격 결정권을 가졌음을 명확히 하였고, 동시에 환경보호세는 전부 지방수입으로 삼고, 중앙에서 더 이상 구분하지 않도록 규정하였으며, 이는 지방환경보호의 적극성을 동원하는데 일정한 긍정적인 작용을 하였다. 그러나 일부 경제적으로 낙후된 지방정부가 본 지역의 경제발전 규모를 보호하기 위해 환경보호의 관리를 포기하고 세액 기준을 낮추어 환경보호세를 적게 징수하는 현상은 드물지 않다.

34) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제1장 제6조.

半月谈(간행물명칭) 기자가 정리해보니 일부 기업이 장기간 오염물을 배출하고 대중의 반성이 강렬하고 고소가 끊이지 않으며 지방정부는 상황을 알면서도 장기간 무시하고 얼버무리고 기업의 위법, 규정위반 행위를 방임하여 "한편으로는 벌금을 벌이고 한편으로는 오염물을 배출하는" 현상이 나타났다. 半月谈 기자가 조사한 결과, 일부 지방정부는 오염물배출 기업에 대해 벌금으로 대리 관리하는데 벌금은 기업의 경제효익에 비해 단지 “보슬비”일 뿐이며, 일부 오염물 배출 기업은 돈을 써서 대처하기로 선택한다. 모 대형 제지기업은 2020년 연보에서 세 건의 “기준치를 초과한 오염물 배출” 벌금 사건을 발표하였는데 총 벌금 금액은 520만 3천 위안이다. 그러나 半月谈 기자가 관련 데이터를 열람해보니 2020년 이 제지기업의 영업수입은 300억 위안을 넘었고 순이익은 17억 위안을 넘었다(신화통신 뉴미디어 보도, 2021.12).

半月谈 기자는 또한 일부 오염기업이 거리낌 없이 문제가 갈수록 심해지는 이유는 소재 지방정부가 전통적인 발전경로에 의존하는 것을 벗어나지 못했기 때문이라는 것을 조사했다.

몇 년 전, 장시성 모 유한회사는 대기오염 문제가 두드러져 대중에게 고발되었지만, 기업이 소재한 진시현(金溪县) 공업단지 관리위원회는 제지하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 기업이 위법을 어길 수 있도록 문을 열었는데, 왜냐하면 이 기업은 현지 제1의 납세 큰손이기 때문이다. 2021년 4월, 중앙 제4생태환경보호감찰팀이 재차 감찰한 후에야 이 기업은 생산을 중단하고 정돈했다. 半月谈 기자가 입수한 한 자료에 따르면, 이 기업은 현지 규상 공업기업 총생산액의 20%를 차지하며, 2021년 상반기 진시현(金溪县) 공업지표 순위가 하락한 첫 번째 원인은 이 기업이 환경보호 정돈으로 인해 전면 생산을 중단했기 때문이다(신화사 뉴미디어 보도, 2021.12).

### 3. 불합리한 세금 계산 근거

중국 《환경보호세법》의 세금 계산 근거에 불합리한 현상이 존재하는데, 그 규정은 각 배출구 또는 배출구가 없는 과세 대기오염물은 오염당량

수에 따라 큰 것부터 작은 것까지 순서로 앞의 3항의 오염물에 대하여 환경보호세를 징수한다. 각 배출구의 과세 수질오염물은 제1류 수질오염물과 기타 류 수질오염물을 구분하고, 오염당량수에 따라 큰 것부터 작은 것까지 정렬하여 제1류 수질오염물에 대해서는 앞의 5항에 따라 환경보호세를 징수하고, 기타 류 수질오염물에 대해서는 앞의 3항에 따라 환경보호세를 징수한다.<sup>35)</sup> 그 규정은 너무 단순해서 실제로 복잡한 대기 오염과 수질 오염 상황에 대처하기 어려워 환경보호세 징수가 철저하지 못하여 환경 오염을 억제하는 목적을 달성할 수 없다.

동시에 대기오염물과 수질오염물의 세금 계산 근거 중의 오염당량치와 오염물의 종류는 배출부과금제도 시기의 연구성과에서 나온 것이다. 그러나 오늘날의 경제의 고속 발전은 과거의 데이터를 계속 사용하는 것은 점점 더 큰 한계를 낳을 뿐이며, 따라서 현재의 환경정비의 요구를 만족시킬 수 없다(邸偉傑, 2012: 22-31). 이와 동시에 납세의무자가 오염물 모니터링 데이터를 획득하고 납부해야 할 구체적인 세액을 계산하는 절차에 관한 규정은 너무 번거롭고, 실제로 조작하기 쉽지 않으며, 납세의무자의 업무 부담을 증가시킬 뿐만 아니라, 이대로 가면 납세의무자가 법에 따라 환경보호세 납부에 호응하는 적극성을 떨어뜨릴 수 있기 때문에 《환경보호세법》의 세금 계산 근거를 세분화해야 한다.

#### 4. 약한 세금 우대 정책 인센티브

비록 중국 《환경보호세법》 중의 세금 우대 정책은 환경보호세의 감세, 면세 상황에 대해 상응하는 규정을 내렸고, 이를 통해 오염물 배출 기업이 환경보호 정비설비의 투입을 증가시키고, 자체의 생산효율 수준을 제고함으로써 환경오염의 현황을 개선하도록 격려했다. 그러나 세금 우대 정책

35) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제2장 제8조 제9조.

은 완벽하지 못하며, 정책 시행 과정에서 여전히 많은 문제들이 존재한다.

《환경보호세법》 제3장 제12조, 제13조는 임시 징수 면제와 감면의 세금 우대 정책 형식을 규정하였으나, 기타 형식의 세금 우대 조치는 결코 다루지 않았으며, 이는 중국이 환경보호세 세금 우대 정책 형식에서 너무 단일하게 하여 납세 의무자에 대한 격려 효과가 이상적이지 않게 하였다.

세금 감면 우대 등급이 세분화되지 않았다. 단지 두 단계의 감면 정책이 규정되어 있는데, 비록 배출부과금제도에 비해 증가했지만, 현실적으로는 여전히 복잡한 환경보호세 징수 상황에 대처하기 어렵다. 예를 들어 《환경보호세법》은 오염물 배출의 농도치가 국가와 지방이 규정한 오염물 배출 기준보다 낮다고 규정한 경우, 환경보호세를 감면할 수 있지만 오염물 배출자는 환경보호세를 많이 납부하는 것을 피하기 위해 오염물 배출 농도를 낮추고 배출량을 많이 큰 상황이 발생할 때 마찬가지로 심각한 환경오염을 초래할 수도 있다.

이전에 공안부, 생태환경부서는 연합하여 법에 따라 중점 오염물 배출 단위가 세금 우대 정책 중에 존재하는 법률 허점에 의거하여 자동 모니터링 데이터를 허위로 날조한 범죄를 저지른 전형적인 사례를 엄벌하는 것을 발표하였다. 부서가 공동으로 이 전형적인 사례를 폭로하고 비판하는 것은 세금 우대 정책의 폐해를 드러내고 있다.

신모니트 유한공사(神某针织有限公司)는 쑤저우시의 중점 오염물배출 단위로써 주로 수건생산가공에 종사하며 강물을 생산용수로 사용하며 생산폐수는 자체 건설한 오수처리시설에서 처리한 후 부근수역으로 배출한다. 저우모씨는 이 회사의 공장장으로서 회사의 오수처리시설이 이미 수십 년 동안 운행되어 수질이 안정적으로 기준에 도달하는 배출을 보장할 수 없다는 점을 고려하여 2019년 6월부터 노동자를 배치하여 강물을 공장구역 오염물 배출관으로 끌어들이고 처리된 오수를 희석하여 자동 모니터링 시설을 방해하고 외부환경에 화학적 산소 요구량 등 오염물을 배출한다. 생태환경부서와 공안기관은 2021년 6월 7일 신모 회사에 대해 공동 법 집행을 전개하여 하수관을 일일이 조사할 때 발견된

환경오염 범죄 행위를 통해 발견되었다(고락공안 보도, 2023.10).

그 밖에 세금 우대 정책은 농업생산의 상황에 대해서도 규정을 진행하는데, 농업생산(규모화 양식 제외)이 과세 오염물을 배출하는 경우, 환경보호세를 면제한다.<sup>36)</sup> 그러나 실제 생활에서 일부 지역의 농업 오염은 상당히 심각하다. 특히 농촌에 광범위하게 분포하는 소규모 양식은 오염 처리 기술과 오염 퇴치 설비가 없기 때문에 오염이 더욱 심각하다.



---

36) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제3장 제12조 제13조.

## 제2절 정책 집행기구의 집행력 부족

### 1. 부문간 협력의 어려움과 불완전한 정보공유 플랫폼

첫째, 징수 작업 원가가 많이 든다. 《환경보호세법》은 과세 오염물의 오염물 배출 양을 환경보호세의 세금기반<sup>37)</sup>으로 규정하고 있다. 실제 업무 중 오염물 배출 수량을 모니터링하는 것은 반드시 매우 강한 기술 수단과 선진 모니터링 설비에 의탁해야 하는데 이것들은 세무 기관이 갖추지 못한 것이며, 세무기관은 반드시 생태환경 주관부문의 기술과 설비를 빌어야 한다. 이것은 부서 간의 깊은 협력을 요구하며, 협력을 조정하는 과정에서 더 많은 비용을 발생시켜야 한다.

둘째, 신고 심사와 검사 업무에 어려움이 존재한다. 규정은 환경보호세 납부 시점에 대해서만 명확히 규정하였고, 납세자가 분기별로 신고 납부하는 경우, 분기 종료일로부터 15일 내에 세무기관에 납세신고를 처리하고 세금을 납부해야 한다. 납세자가 차례에 따라 신고하여 납부하는 경우, 납세의무가 발생한 날로부터 15일 내에 세무기관에 납세신고를 처리하고 세금을 납부하여야 한다. 그러나 오염배출에 대하여 순간성, 간단성의 특징이 있는데, 《환경보호세법》은 납세자의 신고 심사 및 오염물 배출 모니터링 업무의 시간대와 횟수에 대하여 명확한 요구를 하지 않아 납세자에게 탈세 행위를 초래할 수 있다. 세무기관과 생태환경 주관부문 사이에 구축된 정보공유 플랫폼과 협력 메커니즘에 대해, 그 자체는 두 개의 독립된 운영 부서에 속하며, 환경보호세 징수 관리 업무 외에 교집합이 적고, 게다가 관련 규정의 서술이 명확하지 않으며, 이는 부서 간의 소통과 체계화 분업 메커니즘이 부족하고, 책임 구분이 명확하지 않으며, 두 부서 간에 실시간적이고 효율적인 데이터 전송을 진행할 수 없게 되어 납세자 오염물 배출

37) 세금기반이란 정부가 세금을 징수하는 객관적인 기초를 말한다.

정보의 진실성과 적시성이 상실되어 정책의 집행에 영향을 미친다.

이상의 부서간 협력 교류의 어려움으로 인한 문제에 대하여 다음은 실례로 설명한다.

검찰일보의 한 보도에 따르면 2023년 6월 화이안 경계구 검찰원은 환경오염 분야 공익소송 사건을 처리할 때 사건에 연루된 오염물 배출 기업이 법에 따라 먼지 먼지날림세(扬尘税)<sup>38)</sup>를 납부하지 않았으며, 이 상황은 관할구역에서 비교적 보편적이라는 것을 발견했다. 검사는 방문 조사 중에 생산경영성 기업이 이 신형 세금 정책에 대해 이해하지 못하고 자발적으로 신고 납부하는 기업이 비교적 적으며, 생태환경 주관부문, 세무기관 사이에 세금 협조 징수, 협조 등 방면에 대한 쟁의가 존재하는 것이 제때에 신고 독촉을 하지 못하여 정책 집행 진도에 영향을 주는 원인이라는 것을 알게 되었다(검찰일보 보도, 2024.01).

## 2. 부서의 기술인력 부족

환경보호세의 징수 관리 업무는 비교적 복잡하고 업무량이 비교적 크며 전문성 요구가 높는데, 이는 집행인원이 환경 관련 전문지식과 기술수준을 갖추어야 한다. 따라서 두 부서에 교차 교육 체제를 설치하여 직원들을 정기적으로 훈련시켜야 한다. 그러나 실제 조작에서 세무기관은 인원배치가 부족한 문제가 존재하여 법에 따라 각 임무를 집행하고 구체화하는 과정에서 역량이 비교적 취약하게 되었다. 동시에 생태환경 주관부문이 세무기관에 제출한 데이터와 오염물 배출 기업이 제출한 자동모니터링 데이터가 일치하지 않는 상황이 발생한다. 납세자가 고의로 적게 보고, 은폐 보고 등 주관적인 요인 외에, 생태환경 주관부문은 고장설비를 제때에 수리하지 않고, 교정이 제때에 이루어지지 않으며, 데이터 끊기는 등 원인과 관련이 있

---

38) 먼지날림세의 정식 명칭은 시공 먼지날림 환경보호세이다. 먼지날림은 대기를 오염시키는 총 부유미세먼지(總懸浮顆粒物), 흡입가능미세먼지(可吸入顆粒物), 미세먼지(細顆粒物) 등 분진의 총칭이다.

다. 또 예를 들면, 환경보호세의 징수 관리 과정에서, 신규 납세자의 기초 정보 수집이 어려워, 신규 납세자에 대해 일대일 지도와 정보 수집을 진행할 수 없는 인원을 제때에 배치할 수 없다(www.baidu.com). 이것은 모두 기술 인력의 부족으로 인한 주요 원인이다.

이러한 상황은 세무기관이든 생태환경 주관부문이든 모두 기술인재 배치가 부족한 문제에 직면해 있음을 보여주는데, 이는 업무 효율에 영향을 줄 뿐만 아니라 환경보호세법 정책 집행 효과의 향상을 어느 정도 제약하고 있다.

### 3. 입장이 불분명한 생태환경 주관부문

비록 환경보호세의 징수 관리 업무는 세무기관이 책임지지만 징수 업무는 생태환경 주관부문이 제공하는 오염물 모니터링 관리 데이터를 떠날 수 없다. 그러나 관련 규정과 실제 조작에서 생태환경 주관부문이 세무기관이 환경보호세의 징수 업무를 진행하는데 협조하는 보조자로서 더 많다. 사실, 생태환경 주관부문의 설비가 부족한지, 검측 규모와 인력이 충분한지, 정보 수집과 환경 모니터링 데이터가 정확하고 유효한지 여부는 후속 세무기관의 업무가 정상적으로 진행될 수 있는지를 결정하고 징수 관리 업무의 집행 효과에 영향을 미치며, 보조적인 역할이 되어서는 안 되며, 세무기관과 상부상조적인 역할을 해야 한다. 그러나 《환경보호세법》에서 생태환경 주관부문의 구체적인 직능에 관한 규정이 명확하지 못하여 생태환경 주관부문은 환경보호세 징수 업무에서 응분의 역할을 발휘하지 못하게 되었다.

### 제3절 정책 대상집단의 취약한 환경보호 역량

#### 1. 기업의 환경보호 의식 약함

이익의 최대화를 추구하는 오염물 배출기업으로서 자신의 이익에만 관심을 기울이고, 환경과 사회 발전의 장기적인 이익을 고려하지 않으며, 따라서 자신이 마땅히 저야 할 사회적 책임을 소홀히 하고 환경보호에 대한 의식도 자연히 약하다. 환경보호세 징수는 기업의 이윤을 감소시킬 수 있으며, 일부 오염물 배출기업과 심지어 지역 도시들은 전반적인 경제 효익을 추구하기 위해 환경보호세법 정책의 비전 목표에 신경 쓰지 않는다.

2021년 허베이성 취양현 검찰원은 조사를 통해 전 현에서 85개 기업만이 환경보호세 세금을 납부하고 나머지 680개 오염물 배출기업은 환경보호세 납부를 진행하지 않아 심각한 세금 유실 현상이 존재한다는 것을 발견하였고, 이후 엄격한 조사와 추적 감독을 통해 680개 오염물 배출기업은 모두 370만 1400위안의 세금을 납부하였다(허베이성 인민검찰원, 2021).

또 일부 기업은 비록 오염물 검사설비를 설치했지만, 환경보호세를 적게 납부하기 위해 데이터를 허위로 만들어 진실한 오염물 배출 상황을 은폐하여 국가 재정 수입이 유실되는 뉴스 보도도 적지 않으며, 일부 사례도 본장에서 문제점에 따라 각각 설명한다.

#### 2. 부족한 검사 장비

《환경보호세법》은 각급 인민정부가 납세의무자가 환경보호 건설에 대한 투입을 확대하도록 격려해야 하며, 납세자가 오염물 자동모니터링 설비에 사용하는 투자에 대해 자금과 정책적 지원을 해야 한다고 규정한다. 39)

그러나 구체적인 지원 조치는 상세히 작성되지 않았는데, 이는 오염물 배출 기업으로 하여금 주동적인 에너지 절약 및 배출 감소에 대한 적극성을 잃게 하고, 주동적으로 자금을 투입하여 환경 정비를 할 수 없게 하여 환경 모니터링 부대 설비의 부재를 초래하고, 정책 규정에 따라 오염 모니터링을 엄격히 실시할 수 없게 한다. 일부 오염물 배출 기업이 이미 감시 설비를 설치했지만, 중소기업이나 심각한 오염물 기업에 대해서는 기업 부담을 증가시키는 지출에 소극적인 태도를 취하는 경향이 있다. 이러한 기업들은 자신의 이익을 위해 추가 저비용을 줄이는 조치를 취할 수밖에 없다. 즉 데이터를 모니터링하는 설비의 기술이 기준에 미달하여 모니터링의 정확도가 불안정하고 데이터가 왜곡되는 상황이 존재한다. 또 다른 경우는 자재 사용 상황을 거짓으로 보고하여 오염물배출량의 계산치가 실제 수치보다 낮게 되는 경우인데, 이상의 경우는 모두 오염물 배출 기업이 고의로 세금을 탈루하는 부당한 행위를 파생시킨다.

환경보호세 세금 정책의 압력과 정부가 오염물 배출 정비에 대한 구체적인 지원 조치가 부족하여 일부 오염물 배출 기업은 이관사판으로 위험을 무릅쓰고 새로운 유형, 새로운 수단의 범죄 행위에 초점을 맞추고 있다. 이에 대해 관련 부서는 환경오염 범죄 행위를 단호히 단속하고 있다. 골로공안은 그 범죄 행위를 폭로하고 비판했다.

2018년부터 2022년 6월까지 소모모 등 4명은 환경보호 설비를 경영하는 기업을 설립하는 것을 업호로 삼고, 대외적으로 "전문적으로 산소 함량 감소, 초저배출 기준 도달 보장", 산둥, 안휘, 저장, 강서 4성 12개 벽돌가마 신형건축자재(砖瓦窑新型建材) 기업(그중 7개가 중점 오염물배출 단위)에 교란장치를 설치하여 오염물 농도를 희석하고 실시간 검측 데이터를 교란하여 기업이 배출하는 오염물 검측 데이터를 심각하게 왜곡시켰다. 기업이 환경보호 먼지 제거 재료의 사용을 줄이는 상황에서 이산화황, 질소산화물 등 오염물 온라인 검측 데이터 합격 효과를 달성할 수 있도록 도와주었다. 총 30여만 위안의 불법 이익을 얻

39) 《중화인민공화국 환경보호세법》 제4장 제24조.

었다. 현지 생태환경국은 환경보호 검사를 전개할 때, 해당 기업에 위법 범죄 행위가 존재하는 것을 발견하고, 법에 따라 관련 책임자를 현지 공안국에 이송하여 행정 구류한다(고락공안 보도, 2023.10).

### 3. 신고업무의 어려움

오염물 배출비를 세금으로 바꾼 후, 환경보호세의 징수업무는 오염물 배출 기업이 법에 따라 사실대로 납세 신고를 처리하도록 규정하고, 오염물 배출 기업이 주동적으로 신고, 주동적으로 모니터링, 주동적으로 납부하도록 명확히 요구하며, 신고의 진실성과 완전성에 대하여 책임을 져야 한다. 이것은 오염물 배출 기업의 재무 처리, 경영관리 모델, 제품 생산 기술 모두 환경보호세법 정책의 실시에 따라 상응하는 조정과 변화를 요구한다. 따라서 기업은 각 분야의 일꾼의 전문성에 대해 더욱 높은 요구를 제기해야 환경보호세법 정책의 효과적인 실시에 적응할 수 있다. 그러나 이것은 인재 수요와 양성 비용을 증가시키고, 오염물 배출 기업의 비용을 높일 수 있는데, 이는 신고업무가 직면한 난제이다. 또한 환경보호세 신고업무는 납세금액 계산, 오염물배출량 모니터링, 신고내용 등 복잡한 업무와 관련되어 있으며, 많은 기업들이 신고절차와 규범에 익숙하지 못하여 또 하나의 난제를 증가시킨다.

다음은 관련 사례의 설명과 그 기업 책임자의 이 신고 업무에 대한 진술이다.

한 한람녹전고폐처리유한회사(瀚蓝绿电固废处理有限公司)의 경우, 이 기업은 모두 11개의 오염물 배출 허가증과 21개의 배출구가 있으며, 여러 종류의 과세 오염물과 관련되어 있으며, 오염물 배출 상황이 매우 복잡할 뿐만 아니라 신고 과정이 비교적 번거롭다. 이 기업 책임자는 이 기업은 각 배출구에서 배출되는 오염물질의 데이터 상황을 정리하고 계산한 후 계산 결과를 하나하나 입력해야 하는데 업무량이 많고 시간이 오래 걸릴 뿐만 아니라 실수도 쉽다고 말했다(국

가세무총국 광둥성 세무국, 2023).

기업의 자율신고는 환경보호세 징수 관리업무의 첫걸음이자 매우 중요한 일환이며, 만약 신고 과정에서 문제가 발생하면 후속 업무가 순조롭게 전개되지 않을 수도 있다.



## 제4절 정책환경의 낮은 신뢰도와 참여도

### 1. 모니터링 행위가 규범적이지 않은 제3자 검사 기관

오염물 모니터링 설비를 전문적으로 설치하는 비용이 비교적 높기 때문에 오염물 배출 기업에 비교적 큰 원가를 증가시킬 수 있기 때문에 많은 기업은 제3자 전문적인 오염물 검사 기관에 오염물 배출 검측 업무를 위탁하는 경향이 있다(劉蒼瑜, 2018: 8-10). 따라서 제3자 검사 기관은 환경보호세 징수와 관리에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 최근 몇 년 동안 오염물 배출기업은 세금을 납부하지 않거나 적게 납부하기 위해, 제3자 기관은 경제적 이익을 위해 쌍방이 사적으로 금전거래를 달성한 후 일부 제3자 기관은 모니터링 과정에서 모니터링 데이터를 위조하거나 조작하여 허위날조 행위가 빈발하여 환경보호세의 형평성과 유효성에 심각한 영향을 주었다(www.baidu.com).

2024년 4월, 벤시시(本溪市) 생태환경국 선양 모 검사유한공사(제3자 검사기관)이 현장 검사를 실시하는 과정에서 선양 모 검사유한공사에 샘플채취(collecting samples) 인원이 현장 촬영을 하고 파손된 검사설비를 사용하며 설비를 전원으로 연결하지만 샘플을 채취하지 않고 실험실 인원이 샘플 데이터를 변경한 후 보고 작성 인원에게 넘겨 허위 검사 데이터를 편찬하는 것을 발견하였다. 기업의 요구에 따라 기준치를 초과한 데이터를 합격 데이터로 수정한 후 허위 검측 보고서를 발급하는 등 위법 행위이다. 현장에서 증거를 잠그고, 샘플채취 인원, 화학실험실 화학검사 인원, 보고작성 인원 및 관련 책임자를 일일이 문의하고 기업 법정대표인 제모씨가 총경리 양모씨에게 시켜 샘플채취 인원, 실험실 화학검사분석 인원, 보고작성 인원이 보고서를 수정하여 허위검사보고서를 발급하였는데, 허위데이터와 관련된 검사계약의 총 금액은 39.09만 위안이며, 검사데이터 허위날조 위법 범죄 혐의를 받고 있다(중국환경 보도, 2024.8).

이것은 법률과 법규를 위반할 뿐만 아니라 환경보호세법 정책 시행에 대한 대중의 신뢰를 해친다. 게다가 이러한 위법 행위는 규제 체계의 불완전함과 법 집행 역량이 부족하기 때문에 제때에 발견하고 처리하기 어려운 경우가 많다.

## 2. 대중의 낮은 환경보호 의식과 참여도

환경보호와 경제·사회의 조화로운 발전은 객관법칙의 필연적인 요구이며 환경관리주체는 정부의 역할에만 의존해서는 안 되며 사회역량 특히 대중의 참여는 소홀히 해서는 안 된다. 대중은 사회 각 계층에서 왔으며, 환경오염 퇴치에 있어서 정부와 시장의 부족함을 효과적으로 보충할 수 있는 사회적 자원과 조건을 가지고 있다. 그러나 실제로 환경관리에 대한 대중의 의식은 높지 않다. 환경은 공공제품에 속한다. 대중은 습관적으로 공공문제와 사회문제는 정부가 해결해야 한다고 생각한다. 점차 정부부문에 지나치게 의존하고 생태환경이 지속가능한 발전에 대한 중요성에 대한 깊은 인식이 부족하다.

둘째, 자신의 이익에서, 환경오염 퇴치에 대한 지방 정부의 홍보가 부족하고, 현 단계의 인식은 대중에게 생태환경보호가 가져다 줄 수 있는 이익을 깊이 체득하기에는 아직 충분하지 않기 때문에 대다수 대중은 생태환경보호에 참여하고 환경오염 행위에 대한 감독과 제지를 진행할 것이라고 생각하며, 이러한 행위는 모두 많은 시간과 정력과 돈을 투입해야 한다. 이것은 대중이 환경보호와 관리에 능동적으로 참여하기를 꺼리는 이유이기도 하다.

마지막으로 환경보호 정책의 홍보강도가 제대로 이루어지지 않고, 오염물배출량과 오염물 배출 기업의 환경오염정비에 대한 데이터가 공개되지

않고 투명화되지 않으며, 감독 경로가 명확하지 않은 등 외부환경요인으로 인해 대중이 환경관련 지식비축과 정보출처에 대한 부족함을 초래한다. 이것들은 환경정비에 대중이 참여하는 장벽에 영향을 줄 것이다.



## 제5절 분석 결과의 종합

### 1. 정책설계

법률은 국가의 강제력이 실시를 보장하는 규범 체계로서 정책 내용의 설계에 있어서 현실 사회의 수요를 만족시켜야 한다. 중국 환경보호세 징수의 주요 법률 근거는 《환경보호세법》과 《환경보호세법 실시조례》이며, “세금 부담 평행이동” 원칙을 준수하고 있으며, 오염물 배출비의 세금개혁의 평온한 이행이다. 그러나 일부 법률조항은 실제 조작에서 기업 자체의 상황과 현실의 객관적 요소와 부합하지 않으며, 현실 및 장래의 환경보호, 오염퇴치의 수요를 명백히 만족시킬 수 없다. 중국 《환경보호세법》의 법률규정조례는 비교적 거시적이고 포괄적이며, 관련 개념의 정의에 대한 입법공백이 적지 않으며, 환경보호세 징수에 대한 규정은 징수과정에 대한 일반적인 절차성 규정에 국한되어 있기 때문에 정책의 효과적인 실행을 보장하기 어렵다. 환경보호세법 정책의 설계에 있어서 시대와 함께 전진하고 현단계 중국경제사회의 발전 국정에 부합하며 진일보 세분화하고 완비하며 부대적인 협조 메커니즘을 구축하여 환경보호세 징수의 실체성을 증강해야 한다.

### 2. 집행기구

환경보호세법에 따라 납세자는 세무기관에 오염물 배출 상황을 직접 신고하고, 세무기관은 법에 따라 세무신고를 검사하고, 생태환경 주관부문은 오염물 데이터의 수집과 모니터링을 책임진다. 징수 관리 모형은 원래의 단일 생태환경 주관부문에서 주로 세무기관과 생태환경 주관부문의 상호 협조, 제약, 감독의 부서 간 협력으로 이행하는 것을 책임진다. 부서 간의

정보의 적시에 소통과 피드백을 보장하기 위하여 전체 단계는 전문기술인재가 선진기술설비를 갖추어야 할 뿐만 아니라 부서 간의 양호한 협력이 필요하다. 그러나 중국 환경보호세법 정책의 집행 기간이 짧기 때문에, 징수 관리의 수립 및 기술수단의 운용이 아직 완벽하지 못하고 복잡한 환경보호 징수상황에 직면하여 세무기관과 생태환경 주관부문 간의 부서를 초월한 징수 모니터링 관리업무는 일정한 도전성을 가지고 있기 때문에 각종 문제와 난점이 나타날 수밖에 없다.

### 3. 대상집단

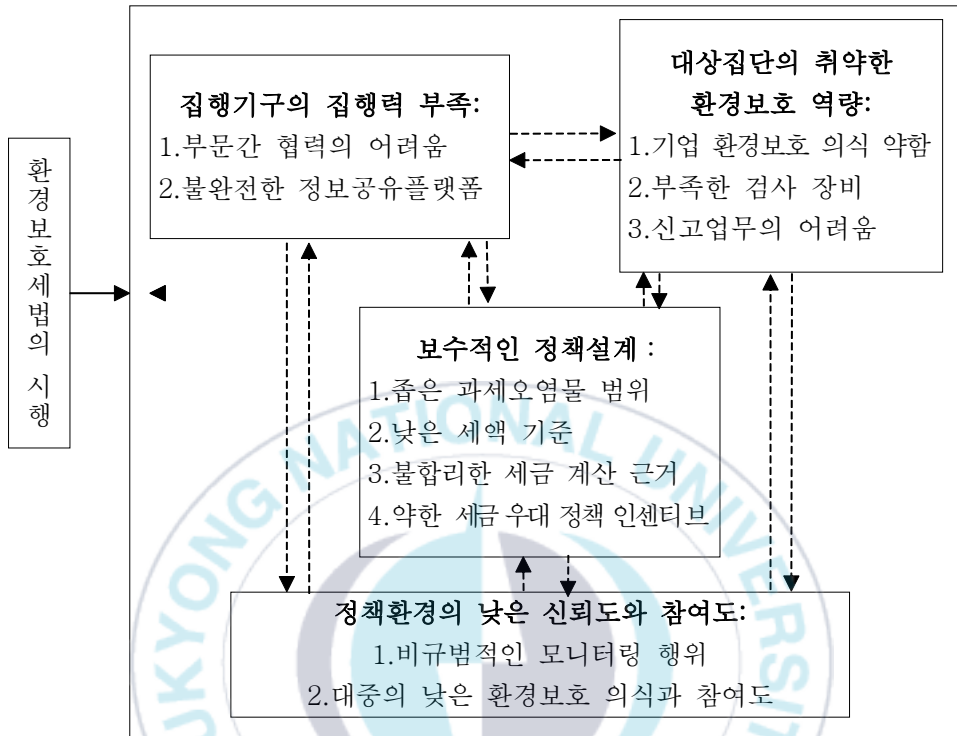
오염물 배출 기업은 환경보호세법 정책의 대상집단으로서 정책 집행 추진에 영향을 주는 중요한 요소이기도 하다. 오염물 배출 기업은 전형적으로 개인 이익의 극대화를 추구하며, 정책이 가져다 주는 이익의 크기를 측정함으로써 정책 집행에 대해 어떤 태도를 취할지를 결정한다. 중국 환경보호세는 “많이 배출하고 많이 납부한다, 적게 배출하고 적게 납부한다, 배출하지 않고 납부하지 않는다”의 징수 원칙을 준수하고 있으며, 게다가 환경보호세 징수 집행은 비교적 낮은 기준으로 기업에 부분적인 격려 작용을 하는 동시에 적지 않은 기업들로 하여금 환경보호세를 납부하면 제멋대로 오염물을 배출할 수 있다고 잘못 생각하게 할 수 있다. 또한 이윤의 최대화를 목표로 하는 기업들은 종종 환경보호에 대한 의식이 약하는데, 특히 경제가 상대적으로 낙후된 지역의 기업들은 중국 환경보호세의 새로운 세목에 대한 이해가 더욱 부족하다. 정책은 오염물 배출 기업이 오염물 모니터링 설비와 에너지 절약 배출 감소 설비를 구입하도록 장려하지만, 필요한 투입 원가는 환경보호세 납부보다 훨씬 크기 때문에 일부 기업은 환경보호세를 더 납부하느니 환경보호 관리에 자금을 투입하기를 원하지 않는다. 오염물 배출 기업은 정책 집행에 대한 환경 보호 동력과 적극성이 부

족하여 환경 보호 세법 정책의 입법 목적에 위배된다.

#### 4. 정책환경

중국 환경보호세법 정책의 실시를 효과적으로 실행하려면 정부와 납세 주체의 공동 노력이 필요할 뿐만 아니라 외부 환경 요인의 영향과 분리할 수 없다. 사회자원과 대중환경의식은 정책환경요소로서 정책집행의 전체 과정에 침투하며 각 정책집행단계와 상호 영향을 주고 상호작용한다. 그러나 현재 정책 환경의 구속력이 부족한 것은 제3자 검사 기관의 모니터링 행위가 규범화되지 않고 대중의 환경 의식과 참여도가 높지 않다는 점에서 반영된다. 일부 제3자 검사 기관이 모니터링 과정에서 자신의 경제적 이익을 위해 모니터링 데이터를 위조하거나 변조하거나 감독관리가 엄밀하지 않은 현상이 종종 발생한다. 중국은 불과 수십 년 만에 세계 제1의 공업 제조 대국이 되었고, 경제 실력이 비약적으로 발전하는 배경 하에, 중국 대중의 생태환경 보호에 대한 의식과 지식수준이 서방 국가에 비해 비교적 낮다는 것을 알 수 있다. 국민들은 환경보호에 수동적으로 참여하는 것이 더 많으며, 생태환경을 파괴하는 행위를 발견하면 제때에 제지하지 못하고 무시하는 것이 더 많다. 정책집행에 국한될 뿐만 아니라 환경 오염의 악순환을 초래할 수 있다. 아래 <그림 4-1>과 <표 4-1>은 중국 환경보호세법 정책집행 문제점 분석 결과를 간략하게 요약한 것이다.

< 그림 4-1 > 분석 결과의 논의



< 표 4-1 > 문제점 분석 결과와 설명

영역	분석결과	설명
보수적인 정책설계	좁은 과세오염물 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>과세 범위는 대기오염물, 수질오염물, 고체 폐기물, 산업 소음 4가지만을 포함하며, 기타 중요한 오염원은 여전히 제외함</li> </ul>
	낮은 세액 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>납세자가 지불하는 비용이 적어서 규제의 역할을 하지 않음</li> <li>경제적으로 낙후된 지방정부에서 나타나는 징수 현상</li> </ul>
	불합리한 세금 계산 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>세금 계산 근거가 너무 간단하고 세금징수가 철저하지 못함</li> <li>과거의 데이터를 그대로 사용함으로써 현 단계의 환경정비에 한계가 생김.</li> </ul>
	약한 세금 우대 정책 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> <li>세금 우대 정책의 형식이 너무 단일함</li> <li>세금 감면 우대 등급이 세분화되지 않음</li> </ul>
정책 집행기구의 집행력 부족	부문간 협력의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>부문간의 기술설비 협력은 더 많은 비용을 발생시킴</li> <li>부문의 기술인력 배치가 부족함</li> </ul>
	불완전한 정보공유 플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> <li>부문간의 직책 구분이 명확하지 않아 부문간의 의사소통과 데이터 전송이 진실성과 적시성이 부족함</li> </ul>
정책 대상집단의 취약한 환경보호 역량	기업의 환경보호 의식 약함	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업은 자신의 이익에만 초점을 맞추고 마땅히 져야 할 사회적 책임을 소홀히 함</li> </ul>
	부족한 검사 장비	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업에 대한 환경 정비조치에 대한 구체적인 지원방안이 부족하여 일부 기업의 의욕이 상실되어 기업내부의 환경모니터링 설비가 부족함</li> </ul>
	신고업무의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>오염물배출 기업의 납세신고 과정이 복잡하고 업무량이 많으며 비용이 많이 듦</li> </ul>
정책 환경의 낮은 신뢰도와 참여도	비규범적인 모니터링 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>제3자 검사 기관이 자신의 이익을 위해 데이터 조작을 감시하여 정책에 대한 대중의 신뢰를 손상시킴</li> </ul>
	대중의 낮은 환경보호 의식과 참여도	<ul style="list-style-type: none"> <li>대중은 환경문제를 해결하기 위해 정부 부처에 과도하게 의존함</li> <li>환경보호에 대한 정부의 홍보역량이 제대로 이루어지지 않고 대중이 감독할 수 있는 경로가 적음</li> </ul>

## 제5장 중국 환경보호세 법정책 개선방안

중국의 환경보호세법 정책은 환경정비, 환경오염감소, 생태문명건설추진에 매우 큰 긍정적인 효과를 가지고 있지만 정책실시시간이 짧기 때문에 정책실시과정에서 여전히 문제가 발생하여 발전보완이 필요하다. 이 글은 정책설계, 집행기구, 대상집단, 정책환경 이 네 가지 방면에서 상응하는 정책적 건의를 제출할 것이다.

### 제1절 정책설계의 요소 최적화

중국의 《환경보호세법》은 사실상 배출부과금제도의 평행이동이며 그 과세 오염물 범위가 너무 좁아서 오염 정비의 현실적 수요를 만족시키기 어렵다. 정책의 입법 목적은 환경보호, 오염물 배출 감소, 생태 문명 건설을 추진하는 것이며, 그중에 환경보호의 함의에도 자연자원에 대한 보호가 포함되어야 한다. 따라서 과세오염물의 범위는 자연자원 이용과 환경 용량 이용으로 확대되어야 한다. 예를 들어 탄소세(“이산화탄소세”라고도 함)를 부과하여 탄소 배출 행위를 환경보호세 징수범위에 포함시킨다. 현재 세계의 많은 나라들은 탄소세를 부과하고 환경보호세에 포함시켜 국가의 탄소 배출량을 통제하는 것을 제창하고 있다. 중국은 이산화탄소 배출량 제1대국으로서 탄소 배출량을 줄이고 제한하는 의무를 더욱 져야 한다. 휘발성 유기물, 토양오염, 광학적 오염 및 공업 소음 이외의 건축 시공 소음 등도 어느 정도 인체의 생명건강에 손해를 끼치고 환경오염을 초래하기 때문에 환경보호세가 오염배출 행위에 대한 조절작용을 더욱 효과적으로 발휘하기 위해 징세 범위에 포함시켜야 한다.

세액 기준에 있어서 지역 차별화를 실시하고 세액 기준의 상한선을 높여야 한다. 세액 기준은 환경오염 퇴치 비용과 밀접한 관련이 있어야 한다.

환경오염 퇴치 비용이 높을수록 세액 기준도 높아야 한다. 그러나 현재 중국의 환경보호세 수입 규모는 오염 방지 지출 규모보다 훨씬 낮다. 재정부가 발표한 전국 재정 결산 데이터에 따르면 2020년과 2021년 중국이 실제 징수한 환경보호세 수입은 각각 207억 600만 위안, 203억 2700만 위안, 오염 예방퇴치 지출 규모는 각각 2434억 7800만 위안, 2032억 6900만 위안이다(秦天寶·王波, 2023: 54). 이것은 세액 기준이 일반적으로 너무 낮기 때문에 생긴 현상인데 이는 일부 납세자는 더 큰 오염퇴치 비용을 부담하게 할 뿐만 아니라 기업들이 오염퇴치에 자금을 투입하려는 적극성을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 세액 기준은 생태환경의 실제 상황과 경제발전의 정도에 따라 수정되어야 한다. 국가는 전반적으로 세액 기준의 상한선을 높여야 하며, 경제 발전 수준이 다른 지역에 대해서는 차별화된 조치를 취해야 한다. 경제적으로 낙후된 지역에 대해서는 점진적인 압력을 실시하여 단계적으로 점진적이고 합리적으로 세액기준을 인상할 수 있다.

과학적인 세금 계산 근거를 제정하는 것은 환경보호세법 정책을 완비하는 관건이다. 《환경보호세법》은 오염물의 계산 방법을 진일보 완비하고 세금 계산 근거의 계산 절차를 간소화해야 한다. 현행 《환경보호세법》의 세금 계산 근거와 절차가 너무 복잡해서 납세의무자들이 환경보호세를 납부해야 할 구체적인 세액을 계산하기 어렵다. 여기서 두 가지 건의를 제출하는데 첫째는 현재 환경정비 요구에 근거하여 세금 계산 근거 중의 오염당량치와 오염물 종류를 단계적으로 갱신하고 계산 방법을 끊임없이 완비하고 간소화하여 계산 방법이 통속적이고 이해하기 쉬우며 조작하기 쉬우도록 확보하는 것이다. 둘째, 세무기관과 생태환경 주관부문은 납세의무자가 세금 계산 근거 방법과 절차에 대하여 정기적으로 훈련 활동을 조직하거나 상응하는 처리매뉴얼을 인쇄 발부하여 납세의무자의 납세신고 효율을 제고해야 한다. 동시에 과세 대기오염물과 과세 수질오염물의 징수 규정은 너무 간단하기 때문에 합리적으로 징수 항목을 확대하여 대기오염물과 수

질오염물을 더욱 잘 관리해야 한다.

세금 우대 정책에 있어서, 현행 정책은 이미 75%의 세금감면과 50%의 세금감면이 두 단계의 감면 우대를 포함하고 있지만, 여러 단계의 감면 세금 우대를 설치할 것을 건의한다. 서로 다른 기업의 환경보호 기초와 배출 감소 잠재력이 다르며, 서로 다른 감면 등급을 설치함으로써 기업의 배출 감소의 실제 효과에 따라 서로 다른 세금 우대를 줄 수 있고, 서로 다른 기업의 수요를 더욱 잘 만족시킬 수 있으며, 정책의 목적성과 유효성을 확보할 수 있으며, 기업이 더욱 적극적인 환경보호 조치를 취하도록 더욱 잘 격려할 수 있다. 농업 양식 세금 우대에 대하여 오히려 오염 처리 기술과 오염 치료 설비가 없는 소형 양식을 징수 범위에 포함 시켜 불합리한 농업 양식 세금 우대 조치를 피해야 한다. 또한 오염물배출 기업이 오염물 배출 농도만 낮추고 의도적으로 배출량을 소홀히 하는 문제를 피하기 위해 감면 정책의 기준을 오염물 배출 농도치와 배출 총량 두 방면에서 종합적으로 고찰하는 것으로 변경해야 한다.

## 제2절 정책 집행기구의 집행력 강화

환경보호세의 징수 관리업무는 집행기구가 집행능력을 강화하고 집행효율을 제고하며 합리적인 업무 메커니즘을 확립할 것을 요구한다. 첫째, 세무기관과 생태환경 주관부문의 협력 협동 메커니즘을 강화하고 세무기관과 생태환경 주관부문의 징수 관리 중 권리와 의무를 한층 더 명확히 하며, 두 부서가 자신의 우세를 충분히 발휘하고 적극적으로 협력하도록 촉진한다. 동시에 두 부서 간의 협력으로 발생하는 설비 기술 방면의 경비 보장을 강화하여 환경보호세가 적시에 전액 입고되도록 보장할 것을 건의한다. 둘째, 정보 공유 플랫폼을 강화하고 정보화 관리 수준을 제고할 것이다. 현급부터 층층이 계급식 정보 공유 플랫폼을 구축하고 엄격히 기한 내에 데이터 모니터링 업무를 진행하여 정보의 정확성과 신속성을 제고해야 한다. 정보 공유 플랫폼의 참여자는 또한 오염물 배출 기업에 가입해야 하며, 기업에 알아야 할 정보를 공개함으로써 3자 소통과 교류를 촉진하고 효율적인 데이터 전달을 실현해야 한다. 셋째, 기술인재를 양성하고 전문지식기능을 강화한다. 환경보호세의 징수관리업무가 복잡하고 전문성이 높기 때문에 기술인재가 부족한 상황에서 부서 간에 교차훈련기관을 설립하여 세수정책을 습득하고 환경보호 전문지식에 익숙한 복합형 인재를 양성하고 재직 인원의 전문자질과 기능을 향상시키는 동시에 신인을 영입해야 한다.

### 제3절 정책 대상집단의 세금준수 강화

대상집단은 정부에 대한 불명확한 의사를 전달하고 부족한 자원, 부적절한 정책은 경제적 부담과 권위에 대한 불신을 동반할 수 있기 때문에 각 지방정부는 각 지역의 경제, 환경자원 발전에 따른 차이에서 적절한 정책을 제정하여 대상집단의 정책집행에 대한 적극성을 높이고 따라서 대상집단의 세금 준수도를 높여야 한다. 우선, 본질적으로 개인 이익의 최대화를 추구하는 기업 앞에서 정부와 집행기구는 환경보호 세금 수단 및 세금 우대 정책의 집행이 환경을 보호하고 오염물 배출을 줄일 뿐만 아니라 동시에 기업의 경제적 부담을 낮추고 기업의 전환 업그레이드를 촉진한다는 것을 깨닫게 해야 한다. 둘째, 정부는 세수의 강제성을 강화하고 환경을 심각하게 파괴하고 경제적으로 낙후된 기업을 제때에 포기하여 진압 효과를 발생시켜 다른 오염물 배출 기업을 각성시켜야 한다. 《환경보호세법》 제도에서 환경오염을 퇴치하는 설비, 환경보호 공예기술을 혁신하는 자금투입 및 세금 우대 정책에 대하여 명확히 규정하고 중점적으로 지원하는 산업을 열거해야 기타 오염물 배출 기업의 적극성을 동원할 수 있고 기업의 전환과 업그레이드를 서둘러 추진하며 녹색발전을 실현할 수 있으며 환경보호세법 정책이 격려역할을 발휘할 수 있도록 할 수 있다. 기업의 신고업무가 어렵고 일손이 부족한 문제에 대하여 세무기관과 생태환경 주관부문과 상호작용 교량을 구축해야 하며, 정기적으로 기업 내부 인원에 대해 기술 지식 훈련과 적시에 효과적인 피드백 의견을 전개해야 하며, 이렇게 되면 정책 집행의 투명성과 유효성을 제고할 수 있다.

#### 제4절 양호한 정책집행환경 조성

환경오염을 효과적으로 퇴치하려면 정부, 기업, 환경 단체, 시민 등이 다원적으로 참여하는 퇴치 모델을 구축해야 한다. 현재 완벽한 감독관리 체계가 부족한 것에 대하여 징수과정 중의 감독업무 내용을 명확히 하고 관련 법규를 제정하여 제3자 환경 검사 기관의 모니터링 표준과 절차를 규범화하며 업계 문턱을 설립하고 관련 종업원의 자질을 제고할 필요가 있다. 게다가 환경보호의 홍보역량을 강화하고 다양화된 뉴미디어 등 홍보방식을 결합하여 대중이 법에 따라 자각적으로 환경을 보호하는 의식을 환기시키는 것이다. 징수 관리업무의 각 단계에서 대중 감독 경로를 개설하고 환경보호세 징수업무가 대중의 절실한 이익과 관계되는 경우, 대중의 알 권리, 데이터 공개 투명화를 보장하여 대중의 감독 역할을 최대한 발휘시켜 탈세 및 불합리한 감세 현상의 발생을 줄이고 양호한 세금 환경을 조성해야 한다.

아래 <표 5-1>은 중국 환경보호세법 정책집행 문제점 분석 및 개선방안을 간략하게 요약한 것이다.

< 표 5-1 > 문제점 분석 및 개선방안

영역	문제점	개선방안
보수적인 정책설계	좁은 과세오염물 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>복잡해지는 환경보호 요구에 부응하기 위해 더 많은 신흥 오염물을 징수범위에 포함시켜야 함</li> </ul>
	낮은 세액 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 차별화를 실시하고 세액 기준의 상한선을 높임</li> </ul>
	불합리한 세금 계산 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>세금 계산 근거 중의 오염당량치와 오염물질종류를 단계적으로 갱신하고 계산방법과 계산절차를 완비하고 간소화함</li> </ul>
	약한 세금 우대 정책 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> <li>세금 우대 정책의 기준을 합리적으로 조정하고 감면 세금 우대 등급을 증가시킴</li> </ul>
정책 집행기구의 집행력 부족	부문간 협력의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부는 부문간 협력 설비와 인재 양성에 투입되는 경비 보장을 늘려야 함</li> </ul>
	불완전한 정보공유 플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 지방정부는 부문이 가져야 할 권리와 의무를 명확히 하고, 데이터를 효율적으로 전달하기 위해 정보공유 플랫폼을 층층이 구축해야 함</li> </ul>
정책 대상집단의 취약한 환경보호 역량	기업의 환경보호 의식 약함	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상집단의 세금 준수도를 높여야 함</li> </ul>
	부족한 검사 장비	<ul style="list-style-type: none"> <li>오염을 퇴치하는 설비기술 등에 대한 자금투입을 확대하고 인센티브 정책에 대해 구체적이고 명확한 규정을 내리함으로써 오염물배출 기업의 적극성을 동원함</li> </ul>
	신고업무의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업에 대하여 납세신고업무에 대한 교육을 진행하여 기업신고업무의 부담을 경감시킴</li> </ul>
정책환경의 낮은 신뢰도와 참여도	비규범적인 모니터링 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>제3자 검사 기관에 관한 규제 체계를 엄격히 마련할 필요가 있음</li> </ul>
	대중의 낮은 환경보호 의식과 참여도	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양화된 홍보방식을 강화하고 징수관리업무의 각 단계에서 대중감독경로를 개설하여 대중이 법에 따라 자각적으로 환경을 보호하는 의식을 강화함</li> </ul>

## 제6장 결론

### 제1절 분석결과의 요약과 정책적 시사점

중국은 개혁개방 이후 환경보호 의식이 약하고 일방적으로 경제효익을 추구하며 조방형(粗放型) 경제모델은 심각한 환경오염을 초래하여 중국의 심각한 환경형세를 초래하였다. 중국 정부는 경제와 환경 자원의 공동 안정적이고 지속 가능한 발전을 보장하려면 반드시 환경보호 문제를 고도로 중시해야 한다는 것을 인식하고 있다. 이에 대해 중국은 경제적 환경 규제 수단을 통해 환경오염 문제를 해결하기 위해 《환경보호세법》이 시행되었다. 그것은 중국의 현행 환경보호, 오염퇴치를 목표로 하는 환경보호세법 정책의 중요한 법률 근거로서 환경보호 사업에서 극히 중요한 역할을 발휘한다. 환경보호세는 중국에서 처음으로 직접 환경보호를 입법 목적으로 징수한 녹색 세종으로서 이미 6년간 안정적으로 실시되었으며 환경보호세법 정책의 격려 하에 많은 기업들이 녹색발전의 길로 나아갔다.

그러나 이 신흥 세목은 시행 기간이 상대적으로 짧기 때문에 끊임없이 변화하는 사회 경제 발전과 복잡한 징수 관리 업무에 직면하여 여전히 많은 문제들이 보완되어야 한다. 본 연구는 주로 스미스 정책집행모형을 활용하여 정책설계, 집행기구, 대상집단 및 정책환경 이 네 가지 요소로부터 환경보호세법 정책이 관련 법률 법규 내용 및 실시 과정 중에 나타나는 문제를 분석하고 이 네 가지 요소를 점점으로 하여 정책적 건의를 제출한다.

정책설계에 있어서 징수 관리 메커니즘과 부대 메커니즘이 완비되지 않고 징수 범위가 너무 좁고 세액기준과 세금 계산 근거가 불합리하며, 세금 우대 정책이 세분화되지 않은 등 문제에 직면하여 중국 정부가 사회 경제가 빠르게 발전하는 배경하에 현재 중국의 실제 국정과 결부시켜 합리적인 정책설계 요소를 끊임없이 최적화해야 한다.

정책 집행기구에서는 부서의 직책이 명확하지 않고 부서 간의 협력이 어려워지며 불완전한 정보 공유 플랫폼 및 기술자 부족 문제, 각지 정부가 부서가 마땅히 가져야 할 권리와 의무를 명확히 하고 부서 간 협력 및 인재 양성에 유리한 경비 보장을 확대해야 하며, 데이터를 효율적으로 전달하기 위해 정보 공유 플랫폼을 층층이 구축해야만 강한 실행력과 실행 효율의 향상을 보장할 수 있다.

대상집단 방면에서 기업의 환경보호 의식이 취약하고 자체 설비가 부족하며, 납세 신고업무가 어려운 문제에 있어서 정부는 반드시 각 지역의 발전 차별화를 겨냥하여 적절한 세금 우대 정책과 환경정비에 대한 자금 투입을 제정함으로써 기업의 환경정비에 대한 적극성을 높여야 한다. 동시에 정책 집행기구는 기업에 대한 납세 신고업무 방면의 훈련업무를 진행하여 기업의 납세신고 업무의 부담을 경감시켜야 한다.

정책환경 방면에서 제3자 검사 기관의 모니터링 행위가 규범적이지 않고 대중의 환경 보호 의식과 참여도가 높지 않은 문제에 있어서 정부는 감독 관리 체계를 강화하고 완비해야 하며, 특히 제3자 검사 기관에 대한 모니터링 표준과 절차를 엄격히 제정해야 한다. 동시에 환경보호를 강도적으로 홍보하고 징수관리업무의 각 단계에 감독경로를 설치하여 대중이 알권리<sup>40)</sup>(知情權)와 감독권 등 공민권리를 향유해야 한다는 것을 보호함으로써 탈세 및 불합리한 감세현상의 발생을 줄이고 양호한 세수환경을 조성해야 한다.

환경보호세법 정책의 완비는 장기적인 과정이며, 《환경보호세법》은 중국의 서로 다른 단계의 환경상황과 경제상황을 결합하여 조정을 진행해야 한다. 그러므로 중국 정부가 환경보호세법 정책을 조정하는 단계에서 본 연구는 경제효율을 충분히 발휘할 수 있도록 최대한의 개선방안을 할 수 있기를 희망하며 사회공평을 실현하고 최종적으로 오염을 퇴치하고 환경을

---

40) 알권리란 정보를 알고 얻을 수 있는 자유와 권리를 말하며, 공식 또는 비공식으로부터 알고 관련 정보를 얻는 것을 포함한다.

보호하는 목적을 달성할 수 있도록 한다.

경제 발전으로 인한 환경 파괴는 중국뿐만 아니라 전 세계가 직면한 문제이다. 그 중, 중한 양국은 제도, 이데올로기, 경제 발전 정도 등 방면에서 비록 차이가 존재하지만, 역사, 정치, 전통 문화, 윤리 면에서 많은 유사점이 있다. 따라서 본 논문은 또한 중국 환경보호세법 정책 실시에 대한 연구를 통하여 한국 정부가 환경보호정책의 제정과 완비에 있어서, 그리고 기업의 환경보호와 지속가능한 발전을 중시하도록 추진하는 데 일정한 시사점을 주기를 희망한다.



## 제2절 연구의 한계와 후속 연구의 방향

본 논문은 중국의 환경보호세법 정책의 효과를 분석할 때 다음과 같은 한계가 있다. 우선 지역차이가 큰 제한이다. 비록 본 연구는 환경보호세법 정책의 효과를 비교적 전면적으로 분석하지만 중국은 지역차이가 뚜렷하고 지방마다 직면한 환경문제도 서로 다르기 때문에 정책의 내용에 차이가 존재할 수 있다. 각 지역성이 제정한 징수기준과 분석도 체계화되어야 한다. 이것은 논문 연구 시간의 제한뿐만 아니라 지역 데이터 수집의 제한도 존재하기 때문이다. 이 글은 정책 문제의 탐구에 있어서 대부분 산재한 데이터와 어느 단계의 데이터 조사 결과로 분석을 진행하지만 매 단계마다 정기적으로 체계화된 데이터 정리가 부족하다. 이는 현 단계의 정보 공유 플랫폼, 일부 기업과 기관이 정보를 투명하게 하지 못하고 있는 폐해 때문이다. 향후 연구에서는 각 지역별로 시작하여 구체적인 체계화된 데이터를 이용하여 중국 환경보호세법 정책을 분석하고 중국 각 지역별 성별 차별화된 환경보호세법 정책 효과를 총결할 필요가 있다.

둘째, 탄소세 문제도 미래의 연구에 포함될 수 있다. 현재 중국은 탄소세가 각종 비용을 발생시키고 사회 경제에 각종 부정적인 영향을 가져오는 것을 고려하기 때문에 이산화탄소를 과세 범위에 포함시키는 것은 적합하지 않다. 그러나 탄소세 부과는 환경보호 세금개혁에 성공한 국가들의 경험에서 알 수 있는 대세이다. 탄소세 자체는 환경 분야에 속하고 탄소 배출에 대한 세금의 목적도 환경을 보호하기 위함이다. 후속 연구에서 우리는 다른 나라의 경험을 참고하여 중국 국정과 결합하여 이산화탄소를 과세 범위에 포함시키는 관련 문제를 깊이 연구할 수 있다. 향후 중국이 환경보호 정책에서 이산화탄소에 대한 세금 처리를 위한 기초를 닦는다.

셋째, 환경오염은 이미 전 세계적으로 직면한 문제인데, 한국은 아직 전 문적인 종합적인 환경세제를 입법하고 있지 못하고 대부분의 환경 관련 재

원을 환경부와 국토교통부 등의 일반 행정부문에세 각종 부담금의 징수를 통해 조달하고 있어 헌법에 기초한 환경세법을 입법하는 법적 환경도 매우 불완전하다는 것을 알 수 있다(유호립, 2018: 110). 경제 발전에 따른 환경 문제는 환경보호세는 각국이 보편적으로 인정하고 합리적인 환경 보호 방침이다. 이 국제 추세의 배경 하에, 한국은 환경오염 문제가 날로 심각해지는 현실에 직면하고 있다. 중국의 환경보호세법 정책 집행분석과 개선방안은 어느 정도 한국 정부, 특히 현재 또는 미래에 중국 내에서 발전하는 한국 기업에 계발적인 영향을 가져다 줄 수 있다.

환경보호세법의 시행은 환경보호의 중요성을 강조한다. 환경보호세는 다른 세목에 비해 비교적 복잡하다. 한국기업에 있어서 환경보호세법의 시행은 한국기업의 중국 운영 비용을 증가시켰지만, 한국기업이 환경보호와 지속 가능한 발전을 더욱 중시하도록 촉진했다. 이것은 기업이 환경보호 방면에 더 많은 자원과 정력을 투입할 것을 요구할 뿐만 아니라, 기업이 정책의 변화를 면밀히 주시하고, 경영전략을 제때에 조정하며, 자신의 환경보호 관리를 최적화해야 하며, 기업의 단기적인 경제효익에 일정한 영향을 미칠 수 있지만, 장기적으로 볼 때 기업의 사회적 이미지와 경쟁력을 향상시키는데 도움이 된다. 중국의 환경보호세법 정책이 한국 정부와 중국 내 한국기업에 미치는 계발적인 영향은 모든 면에서 나타난다. 예를 들면, 정책 경험 교환, 기업 환경보호 관리 제도와 기술 혁신, 양국의 협력 교류 등은 후속 심도 있는 탐구의 연구 방향으로 삼을 수 있다.

## 참고 문헌

### 1. 한국문헌

- 윤성혜. (2013). 중국의 환경세제와 정책. 法學論叢 29(2013): 297-325.
- 최병선. (1992). 「政府規制論」. 서울: 法文社.
- 김창수. (2018). 「정책학의 구조와 논리」. 서울: 피앤씨미디어.
- 이상안. (1989). 정책대상집단의 규제불응요인분석에 관한 연구. 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 메이핑조우. (2008). 중국의 오염물 배출 부과금제도의 시행과 문제점. 環境法研究. 30(2): 301-309.
- 이주형. (2018). 中國環境問題和地方政府的戰行爲: 以中央與地方關係的角度來分析. 「大韓政治學會報」. 26(4): 219-234.
- 이미현. (2010). 중국 환경정책 변화에 따른 한국기업의 대응전략. 인하대학교 국제통상물류대학원 석사학위논문.
- 진적석. (2021). 한국과 중국의 배출부과금제도에 대한 비교 연구. 동국대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 유호림. (2018). 중국의 환경세법에 관한 고찰 및 시사점. 조세연구. 18(2), 89-112.

### 2. 중국 문헌

- 程泉,鄭軍,裴瀟. (2019). 我國環境保護稅實施現狀及問題分析. 「財政監督」. 2019(12): 78-83.
- 章君玉. (2018). 我國環境保護稅制度研究. 天津工業大學經濟法學碩士. 7-9.
- 龔輝文. (2002). 促進可持續發展的稅收政策. 中國人民大學財政學博士. 5-11.
- 楊磊. (2006). 可持續發展戰略下中國稅制綠化研究. 復旦大學政治經濟學博士. 58-68.

- 楊朝飛. (2010). 積極探討“費改稅”穩妥推進排污收費制度的革命性變革(下). 「環境保護」. 2020(21): 13.
- 林蔚. (2021). 跨部門合作: 環境保護稅征管合作機制研究. 「華南師範大學學報(社會科學版)」. 2021(04): 152.
- 崔亞飛,吳琮,祁丹. (2017). 環境保護稅的征管效率與激勵效應預估. 「稅務研究」. 2017(09): 54-57.
- 陳少英. (2016). 環境排污費改稅的立法選擇——基于稅收本質觀的重新思考. 「華東理工大學學報(社會科學版)」. 31(01): 108-116.
- 王金南. (1994). 環境經濟學: 理論方法政策. 北京: 清華大學出版社. 52.
- 羅漢高,李明華. (2015). 環境正義理論視閥下社會正義問題的新進路. 「江西理工大學學報」. 36(04): 27-31.
- 胡詞敏. (2019). 環境保護稅激勵制度研究. 湖南師範大學環境與資源保護法學碩士. 15-17.
- 李慧玲. (2007). 我國排污收費制度及其立法評析. 「中南林業科技大學學報(社會科學版)」. 2007(02): 59-63.
- 陳曦. (2011). 我國的排污收費制度研究. 昆明理工大學環境與資源保護法學碩士. 29-45.
- 于希. (2012). 我國現行排污收費制度的存在問題及對策研究. 西北大學環境工程碩士. 26.
- 曹靜韜. (2016). 從庇古稅的有效性看我國環境保護的費改稅. 「稅務研究」. 2016(04): 22-23.
- 華國慶. (2011). 轉變經濟發展方式視野下的我國環境稅立法研究. 「安徽大學學報(哲學社會科學版)」. 35(05): 62-68.
- 謝夜香,蘇明麗. (2014). 關於我國環境保護費改稅的思考. 「福州大學學報(哲學社會科學版)」. 28(06): 25-30.
- 張穎. (2015). 環境保護費改稅的分析與思考. 安徽財經大學財政與公共管理學

碩士. 28-33.

李嘉悅. (2019). 完善我國環境保護稅法律制度的研究. 哈爾濱商業大學經濟法學碩士. 3-12.

劉晶. (2019). 我國環境保護稅收政策執行偏差研究. 延邊大學公共管理學碩士. 7-20.

張伊丹, 葛察忠, 段顯明, 龍鳳. (2019). 環境保護稅稅額地方差異研究. 「稅務研究」. 2019(01): 25-31.

董碧娟. (2019). 前7個月環境保護稅同比增長70.4%——生態稅收體系持續完善. 「區域治理」. 2019(37): 1.

唐明, 明海蓉. (2018). 環境保護稅稅率合意性分析. 「中國財政」. 2018(10): 49-52.

邱偉杰. (2012). 我國生態保護稅收政策問題及對策研究. 燕山大學管理學碩士. 22-31.

劉蒼瑜. (2018). 我國環境保護稅法實施中的問題研究. 「環境與發展」. 30(01): 8-10.

秦天寶, 王波. (2023). 《中華人民共和國環境保護稅法》實施五周年: 回顧與前瞻. 「中國稅務」. 2023(07): 52-55.

新華社新媒體. (2021). 《半月談》(報道資料: 一罰了之、花錢了事, 一些企業何以成“環保老賴”). 2021.12.28.

果洛公安. (2023). 果洛公安(報道資料: 4件典型案例). 2023.10.20.

江蘇檢察網. (2024). 檢察日報(報道資料: 淮安經開區檢察院推動行政機關追繳揚塵稅款逾千萬元). 2024.01.12.

生態環境局. (2024). 中國環境(報道資料: 沈陽某檢測有限公司涉嫌檢測數據弄虛作假案). 2024. 8. 21.

### 3. 기타 외국문헌

Milne, J. E. (2013). Environmental taxation : why theory matters. *International Journal of Computer Applications*, 69(3), 23-27.

Gaines, Sanford E. (1991). Taxation for environmental protection:

- A multinational legal study. U.S.A.: Bloomsbury Publishing.
- Peterson, Jerrold M. (1980). Optimal taxation in the Presence of Externalization. *Swedish Journal of Economics*, 1980(77): 105-112.
- Pearce D. (1991). The role of carbon taxes in adjusting to global warming. *The economic journal*, 101(407): 938-948.
- Baumol W J. (1988). *The theory of environmental policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawn P. (2006). Ecological Tax Reform and the Double Dividend of Ecological Sustainability and Low Unemployment: an Empirical Assessment. *International Journal of Environment, Workplace and Employment*, 2(4): 332-358.
- Hardin G. (1969). *The Tragedy of the Commons*. Science, 162.
- Rawls J. (1971). *A theory of justice*. Mass.: Harvard University Press.
- Berman P. (1978). The study of macro-and micro-implementation. *Public policy*, 26(2): 157-184.
- Smith T B. (1973). The policy implementation process. *Policy sciences*, 4(2): 197-209.
- 中國人大網. (<http://www.npc.gov.cn/>).
- 中國人大網. (2016). 《環境保護稅法(草案)全文》, <http://www.npc.gov.cn/>.
- 中國百度. (<http://www.baidu.com/>).
- 中華人民共和國財政部. (2019). 《2018年財政收支情況》. (<http://www.mof.gov.cn/gkml/>).
- 中華人民共和國財政部. (2020). 《2019年財政收支情況》. (<http://www.mof.gov.cn/gkml/>).
- 中華人民共和國生態環境部. (2019). 《2018 中國生態環境狀況公報》. (<http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/>).
- 中華人民共和國生態環境部. (2024). 《2023 中國生態環境狀況公報》.

(<http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/>).

國家稅務總局. (2019). 《廈門：綠色稅收促進企業轉型升級》.  
(<https://www.chinatax.gov.cn/>).

河北省人民檢察院. (2021). 《曲陽：370余万元漏征的環保稅繳齊了》.  
(<http://www.he.jcy.gov.cn/>).

國家稅務總局廣東省稅務局. (2023). 《人民日報：“深調研”深挖環保稅管服症結》.  
(<https://guangdong.chinatax.gov.cn/>).

