

# 최근의 환경규제정책수단의 평가

崔 炳 善\*

〈目 次〉	
I. 서 론	V. 환경개선 비용부담금제도
II. 환경규제 정책수단의 유형	VI. 새로운 환경규제정책수단의 도입이유
III. 공해배출부과금제도	VII. 결 론
IV. 폐기물처리비 예치제도	

## 〈要 約〉

이 논문은 환경치가 최근 도입시행하고 공해배출부과금제도, 폐기물예치금제도, 환경개선부담금제도 등 시장유인적 환경규제 정책수단들이 갖고 있는 문제점을 분석평가하고 있다. 이러한 제도들은 모두 선진된 환경규제기법들로서 이론적으로는 우수성이 있다고 할 수 있으나 실제 운영의 측면에서 많은 문제점과 한계를 지니고 있다. 분석결과 우리나라에서 이러한 정책수단들은 모두 이러한 정책수단의 핵심적 요소라고 할 수 있는 시장유인적 기능이 거의 상실된 채 행정편의주의적으로 변형 또는 왜곡되어 운영되고 있다는 사실을 확인하였다. 선진된 제도는 그것이 잘 작동할 수 있는 여건의 구비를 필요로 한다. 그러나 우리나라는 아직 이러한 선진 환경관리기법을 성공적으로 적용할 수 있을만한 여건을 갖추고 있지 못하다. 이러한 상황에서 환경관리기법 등의 적용에 착안하여 새로운 제도를 성급하고 무리하게 도입하려 하고, 제도의 취지를 망각한 채 환경문제를 관료적으로만 다루어 나가려고 하는 그릇된 사고식방은 하루 속히 재고되어야 할 것이다.

## I. 서 론

최근 환경치는 새로운 환경규제정책수단의 도입에 박차를 가하고 있다. 그 가운데 특히 주목을 끄는 것이 공해배출부과금제도(1983년), 폐기물예치금제도(199.년), 환경개선부담금제도(1992년) 등 시장유인(市場誘因)적 환경규제 정책수단들이다. 이것들은 모두 선진된 환경규제기법들로서 이론적으로는 우수성이 있다고 할 수 있으나 실제 운영의 측면에서 많은 문제점과 한계를 지니고 있다. 그렇기 때문에 미국을 비롯한 환경규제의 선진국들도 이러한 제도의 도입

\* 서울대학교 行政大學院 副教授

에 대해 신중을 기하고 있는데 비하여, 아직 환경규제의 초기단계에 있다고 밖에 볼 수 없는 우리나라에서는 이러한 제도들이 충분한 이해와 검토없이 성급하게 도입시행되고 있다. 물론 혁신적인 제도를 적극적으로 도입하여 사용하려는 노력 그 자체를 비판할 수는 없다. 그러나 각각의 제도가 지니고 있는 장점과 한계를 충분하게 이해하지 못한 채 행정편의주의적 발상에 따라 각 제도의 이차적 특성과 실제적 작동원리를 왜곡 또는 변형시키면서까지 새로운 제도를 성급하게 도입하여 무리하게 시행하려 하는 것은 비판의 대상이 되지 않을 수 없다.

4. 논문에서는 환경처가 도입시행하고 있는 위의 세가지 환경규제정책수단이 각각 어떤 측면에서 어떠한 문제점들을 드러내고 있는지를 분석평가해 보려고 한다. 우선 제 2절에서는 이러한 제도들이 공통적으로 갖고 있는 속성, 즉 시장수인적 규제정책수단으로서의 특성과 그것의 장단점을 분석하려고 한다. 제 3절에서는 이러한 제도의 원형이라고 할 수 있는 본래의 공해배출부과금제도의 작동 메카니즘을 상세하게 고찰한 다음, 비록 이것과 동일한 명칭을 갖고 있으나 이것과는 상당한 거리가 있는 우리나라의 현행 공해배출부과금제도를 평가해 보고, 이어서 제 4절에서는 폐기물예치금제도를, 그리고 제 5절에서는 환경개선부담금제도를 각각 평가해 본다. 끝으로 제 6절에서는 우리나라에서 이처럼 새로운 제도들이 성급하게 도입되어 시행되고 있는 이유를 분석해 보고 결론을 맺으려고 한다.

## II. 환경규제 정책수단의 유형

환경규제정책수단은 크게 두가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 첫째 유형은 법규정(legal provisions), 행정명령(administrative order), 또는 지시(directives) 등을 통해 환경오염행위를 직접적으로 금지 또는 제한하는 방법이다. 흔히 명령지시적 규제(regulation by directives)라고 통칭되는 이러한 규제는 정부가 개인이나 기업이 따라야 할 또는 지켜야 할 행위기준(standards) 또는 규칙(rules)을 제정하고 이를 위반하는 기업이나 개인을 처벌하는 방법으로 이루어진다. 예를 들면 특정 공해방지사설의 설치나 특정 원료의 사용을 의무화하거나, 일정한 환경기준을 정하는 방법이 이에 속한다. 둘째 방법은 시장유형적 규제(regulation by market incentives)라고 불리우는 것으로서 명령지시

1) 줄져, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』(법문사, 1992), 제 14장 참고.

적 규제와 마찬가지로 개인이나 기업에 어떤 의무를 부과하는 하되 그것을 달성하는 구체적 방법은 개인이나 기업이 자신의 경제적 판단에 따라 합리적으로 선택할 수 있는 여지를 부여한다.

명령지시적 규제가 통제지향적이고 경직적이며 규제효과가 직접적으로 나타난다고 한다면, 시장유인적 규제는 유도적이고 신축적이며 규제효과도 간접적으로 나타난다. 명령지시적 규제정책수단은 규제대상인 개인이나 기업에 재량성을 인정하지 않는 반면에 시장유인적 규제정책수단은 개인이나 기업에 제한된 범위에서나마 어느 정도 재량성을 허용하고 있다는 점에 기본적인 차이가 있다. 그러나 이 두가지 접근방법이 상호배타적인 것은 아니다. 왜냐하면 시장유인적 규제정책 수단이 규제대상인 기업과 개인에게 재량성을 부여한다고 하여 그것이 사회적 규제정책목적 그 자체를 부정하거나 무력화시키는 것까지 허용하는 것은 결코 아니기 때문이다.

사실 환경규제를 시행함에 있어서 규제대상 기업이나 개인 또는 집단에 대해 행동선택의 자유와 여지를 허용하느냐 여부는 대단히 중요한 정책적 고려요인이라고 할 수 있다. 왜냐하면 일반적으로 환경규제에 있어서 환경을 오염시키는 개인이나 기업의 행위는 어떻게 해서든지 배제되어야 하고 따라서 환경을 오염시키는 행위는 당연히 처벌되어야 한다는 생각이 지배적이기 때문이다. 물론 이것은 옳은 생각이다. 그러나 우리가 조금만 현실적으로 생각해 본다면 환경규제를 시행해 나가는데 있어서 처벌 또는 엄벌만이 능사가 아님을 쉽게 알 수 있게 될 것이다.

첫째, 환경규제는 기업활동에 새로운 경제적 부담을 초래한다. 환경규제로 인하여 가해지는 새로운 경제적 부담은 기업에 의해 내부적으로 흡수되는 것이 아니고 제품가격의 상승을 통하여 경제전체에 과급된다. 기업은 환경규제로 인해 기존의 생산방식과 기술을 새로운 것으로 교체해야 하고 기업경영방법을 변화시키지 않으면 안된다. 이것은 모두 생산비용의 증가를 초래하고 더 나아가서는 인플레이를 야기시키는 요인이 된다. 따라서 기업은 정치적 영향력을 행사하여 환경규제로 인한 경제적 부담을 주자는데 있는 것이 아니고 환경의 보존에 있는 만큼 최소의 비용으로 그리고 가장 공평한 방법으로 환경규제 목적을 달성하기 위해서는 적절한 규제정책 수단 선택이 대단히 중요한 과제로 대두된다.

둘째, 환경규제의 시행에 있어서 부당치게 되는 보다 현실적인 문제를 고려하지 않으면 안된다. 환경규제는 특정 산업만이 아니고 모든 산업을 대상으로

하고 있기 때문에 수천 수만개의 기업이 규제의 대상이 된다. 경우에 따라서는 개인도 모두 환경규제의 대상이 된다. 이와같이 규제대상 산업·기업·가구 및 개인 등 무수하고 극히 이질적인 피규제집단을 대상으로 환경규제를 시행함에 있어서 제한된 행정능력을 가진 정부가 모든 기업과 개인행동을 감시·조사·확인하고 처벌하는 방법으로 대응한다는 것은 사실상 불가능하다. 또한 그것은 부조부패등 부작용을 초래할 가능성도 크다. 따라서 환경규제의 시행에 있어서는 정부가 피규제대상인 기업이나 개인의 자발적인 협조를 유도할 수 있는 여러가지 방법을 모색하지 않으면 안된다.

명령지시적 규제방법을 통한 환경규제는 그것이 정치적으로 설득력을 가지고 있다. 이해하기 쉬워 일반국민들의 지지를 쉽게 확보할 수 있기는 하지만, 그것이 본질적으로 경직적일 수 밖에 없다는 한계로 인하여 불필요하게 기업에 큰 부담을 주는가 하면, 집행상의 난점으로 인하여 규제효과도 낮다는 단점을 지니고 있다. 시장유인적 규제수단은 바로 이러한 명령지시적 규제수단의 단점을 최대한 극복할 수 있는 방법으로서 고안되어 나오게 된 새로운 규제방법이다.

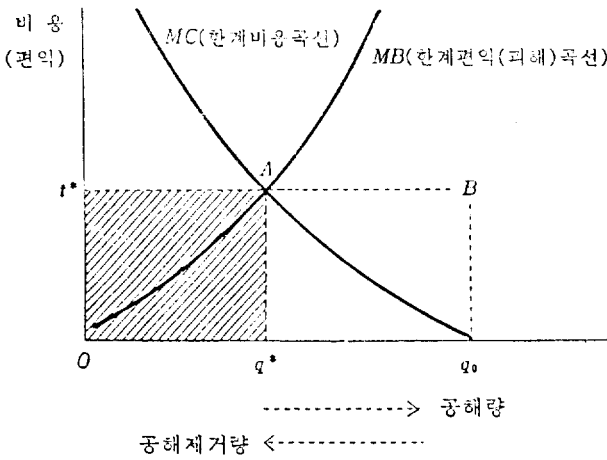
### Ⅲ. 공해배출부과금제도

#### 1. 공해배출부과금제도의 의의와 작동 메카니즘

○ 제 이상의 논의를 바탕으로 시장유인적 환경규제 수단의 전형이라고 할 수 있는 공해배출부과금제도에 대하여 살펴 보기로 한다.<sup>2)</sup> 먼저 공해배출부과금(en mission charges or effluent charges)이란 일정한 환경기준을 초과하는 공해배출량(잔류량)에 대하여 단위당 부과금을 곱하여 산정되는 부과금을 공해업체에 부과하는 제도이다.<sup>3)</sup> 공해배출부과금은 일반적인 조세와 흡사하다. 왜냐하면

2) William J. Baumol and Wallace E. Oates, *The Theory of Environmental Policy* (Englewood Cliffs, N.N., 1975), pp.246-306; Albert L. Nichols, *Targeting Economic Environmental Protection*(Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984); Thomas C. Schelling(ed.), *Incentives for Environmental Protection*(Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983); Allen V. Kneese and Charles L. Schultze, *Pollution, Prices, and Public Policy*(Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975); Ann F. Friedlaender, *Approaches to Controlling Air Pollution* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978); Robert W. Crandall, *Controlling Industrial Pollution: The Economics and Politics of Clean Air* (Washibgton, D.C.: Brookings Institution, 1983) 및 줄저, 상계서, pp.479-502 등 참고.

3) 여기에서 말하는 환경기준이란 성과기준(performance standard)으로서의 환경기준이 아니고 사회적으로 바람직한 환경수준을 의미한다. 다시 말하면 적절한 선에서 책정된 부과금 수준에서 사후적으로 달성될 수 있는 환경수준이다.



[그림 1] 공해배출 부과금 제도

일반적으로 과세표준을 정하고 여기에 일정한 세율을 곱하여 세금액을 결정하듯이 공해기업이 배출하는 공해량에 일정한 단위 부과금을 곱하여 공해배출부과금을 결정, 부과하는 것이기 때문이다. 이 때문에 공해배출부과금을 공해배출세 (emission taxes)라고 부르기도 한다.

이제 공해배출부과금제도에서 사용되는 기본개념과 그것의 작동메카니즘을 [그림 1]을 통해 살펴보기로 한다.

[그림 1]에서 세로축은 공해방지 및 제거 (pollution control)에 들어가는 비용 또는 공해제거로 얻어지는 사회적 편익의 금전적 가치를 가리킨다. 다음으로 가로축은 이 그림에서 두가지 방법으로 읽어질 수 있는데 하나는 왼쪽으로부터 오른쪽으로 읽어 나가는 것으로서 이것은 공해량을 가리킨다. 다른 하나는 거꾸로 오른쪽에서 왼쪽으로 읽어 나가는 것으로 왼쪽으로 갈수록 공해제거량이 커짐을 의미한다.

공해배출부과금제도의 작동과정을 쉽게 이해하기 위해서 우선 어떤 공해산업에 딱 하나의 기업만이 존재하고 있다고 가정한다.<sup>4)</sup> 이 때 이 기업이 부담하는 근해비용은 곧 사회적 비용이 된다. [그림 1]에서 기업의 공해제거 한계비용 (M.C) 곡선은 공해제거량이 증가함에 따라 상승하는 것으로 나타나 있다. 물론 이것은 하나의 가정에 불과하다. 즉 공해제거비용은 높은 공해수준에서 공해를 조금 줄일 때보다 낮은 공해수준에서 공해를 조금 더 줄일 때 급격하게

4) 물론 한 산업에 다수의 기업이 존재하는 일반적인 경우에도 여기에서의 분석은 그대로 적용된다. 자세한 설명은 졸저, 상계서, pp.482-485 참고.

증가한다고 보자는 것이다. 다음으로 그림에서 한계편익(MB)곡선은 공해제거로 얻어지는 한계 사회편익을 나타내는 것으로서 이를 달리 표현하면 공해량의 증가에 따라 늘어나는 한계피해(marginal damage; MD)를 금액으로 환산한 것이다. 이 곡선은 右上向으로 그려지고 있는데 이 역시 공해가 늘어나면 늘어날수록 그 사회적 피해도 기하급수적으로 늘어난다는 가정에 근거하고 있다.

이와같이 공해피해(또는 공해제거로 얻어지는 사회적 편익)와 공해제거비용을 한계개념(marginal concept)으로 파악할 때 사회적으로 바람직한 최적의 공해제거 수준은 한계비용이 한계편익과 같아지는, 즉  $MC=MB$ (또는  $MD$ )인 균형점 A에서 결정된다. 왜 이점이 사회적 균형점이 되는가? 우선 균형점 A의 오른쪽에서는 한단위의 공해제거로 얻어지는 사회적 편익이 공해제거 한계비용보다 높기 때문에 공해제거의 수준을 더 높이는 것이 사회적으로 바람직하다. 반대로 균형점 A의 왼쪽에서는 이 기업의 추가적인 공해제거 비용이 추가적인 사회적 편익을 초과하고 있기 때문에 공해제거 수준을 낮추는 것이 사회적으로 바람직하다. 따라서 사회적 편익과 사회적 비용이 일치하는 점 A에서 사회적 균형이 달성된다.

그림에서 이 기업이 사회적으로 바람직한 수준까지 공해를 제거하도록 하기 위한 단위당 공해배출부과금(예 : 공해물질 1kg)은  $ot^*$ 이다. 단위당 공해배출부과금이 책정되면 규제기관은 그 기업이 미처 처리하지 못하고 배출하고 있는 잔류공해량을 측정하여 이것에 단위당 부과금을 곱하여 공해배출부과금액을 산출하게 된다. 바로 이 금액이 그 기업에 대한 공해배출부과금이 된다.

그러면 이 제도 하에서 기업은 어느 선까지 스스로의 노력으로 공해를 제거하고 어느 만큼의 부과금을 물게 될 것인가? 이 기업이 합리적이라고 한다면 당연히  $Q^*$  만큼의 공해를 스스로의 부담으로 제거하려고 할 것이다. 왜냐하면 이 구간에 있어서는 단위당 부과금(그림에서 점선으로 된 수평선  $t^*B$ )이 한계비용을 초과하기 때문에 기업은 부과금을 물기보다는 스스로 공해를 거하는 것이 삼각형  $ABQ_0$  면적 만큼 득이 되기 때문이다. 이 때 기업에 부과되어야 할 공해배출 부과금 총액은 잔류 공해량( $oQ^*$ )에 단위당 부과금( $ot^*$ )을 곱한 것, 즉 그림에서 빗금친 부분( $ot^*AQ^*$ )이 된다.

## 2. 배출부과금제도의 장점과 한계

공해배출부과금제도는 이론적으로 많은 장점을 가지고 있다. 첫째, 이 제도 하에서는 환경오염방지를 위한 피규제자의 합리적 선택이 허용되므로 높은 경

제적 효율성(economic efficiency)이 확보된다. 다시 말하면 오염제거 한계비용이 낮은 기업—즉 적은 비용으로 많은 공해를 제거할 수 있는 기업—이 자기의 노력으로 보다 많은 공해를 제거하게 되고 반면에 한계비용이 높은 기업—다시 말하면 높은 비용에도 불구하고 적은 양의 공해 밖에 제거할 수 없는 기업—은 자기노력에 의한 공해제거 보다는 부과금의 납부를 통하여 그 기업이 배출하는 공해에 대한 사회적 피해에 책임을 지게 된다.

이 차이는 기준설정에 의한 명령지시적 규제방법과 비교할 때 더욱 뚜렷하게 드러난다. 기준설정의 경우에는 한계비용이 높은 기업이거나 낮은 기업이거나를 가리지 않고 모든 기업이 규제기관이 정한 환경기준에 도달할 때까지 공해제거노력을 기울이게끔 강제된다. 그러나 공해배출부과금제도하에서는 각 기업이 스스로의 판단에 따라 적절하다고 생각되는 수준까지 자기의 노력으로 공해를 제거하고 대신 잔존 공해에 대하여는 부과금을 납부하면 된다. 따라서 이 제도는 경제적으로 효율적이다. 왜냐하면 가장 적은 비용으로 동일한 양의 공해(달리 표현하면 동일한 비용으로 가장 많은 공해)를 제거할 수 있게 되기 때문이다.

둘째, 부과금 제도는 윤리적인 면에서 우월성을 가지고 있다. 왜냐하면 이 제도 하에서는 자기노력에 의한 공해처리비용에 추가하여 공해기업이 처리하지 못하고 그대로 방출하는 잔존 공해에 대하여 부과금(그림 1)에서 빗금친 사각형)을 납부하도록 하고 있기 때문이다. 이 또한 기준설정의 경우와 비교하여 커다란 차이가 있다. 기준설정 제도 하에서는 규제기관이 지정한 공해처리시설을 설치하거나 일정한 환경기준에 순응하는 한 추가적인 부담을 지지 않는다. 다시 말하면 공해처리시설 기준일 경우에는 그 시설의 설치 및 가동으로 의무가 면제되고, 환경기준의 경우에는 그 기준만 충족시키면 그 기준치 이하의 공해배출량에 대하여는 아무런 책임이 없다. 이것은 윤리적으로 문제가 있다. 부과금 제도는 바로 이점에서 우수성을 가지고 있는 바 이 제도에 대하여 기업이 부정적인 태도를 보이는 중요한 이유도 상당부분 이와 관련되어 있다.

셋째, 부과금 제도는 기업이 생산하는 모든 공해에 대하여 책임을 묻는다는 점에서 윤리적인 뿐만 아니라 공해기업으로 하여금 끊임없이 자기노력으로 공해를 제거하도록 유도하는 계속적인 유인(incen-tive)을 부여한다. 만일 부과금 수준이 적절한 선에 책정되어 있기만 하다면 기업은 잔존 공해에 대해 부과되는 공해배출부과금의 부담을 줄이기 위하여 자기노력에 의한 공해제거를 지속적으로 실천하지 않을 수 없다는 것이다. 더 나아가 공해기업은 이 부담을 줄

이기 위하여 생산시설이나 공정을 개선한다든가, 보다 효율적인 공해처리 기술 개발에 주력하는 등 기술혁신의 유인을 강하게 가지게 된다.

첫째, 부과금 제도 하에서는 國庫收入을 확보할 수 있다. 이것은 기준설정 제도 하에서는 전혀 국고수입이 발생하지 않는다는 점과 비교하여 상당한 대조를 이룬다. 정부는 이 수입을 활용하여 추가적으로 공해방지 및 제거를 위한 정책노력을 기울일 수 있다.

부과금 제도는 이와같이 많은 장점을 지니고 있지만 다음과 같은 점에서 치명적인 결점을 가지고 있다. 첫째, 공해배출부과금([그림 1]에서  $t^*$ ) 수준의 결정이 대단히 어렵다. [그림 1]에서는 규제기관이 이 수준을 명쾌하게 파악할 수 있는 듯이 그려지고 있지만 이것은 어디까지나 이론적으로 그러할 뿐이다. 한계비용 곡선이나 한계편익(또는 한계피해)곡선은 실제로 존재하지도 않을 뿐만 아니라 그것이 어떠한 모습(직선 또는 곡선), 어떠한 기울기를 가지는 것인지도 파악하기란 대단히 어렵다.

더 나아가서 한계비용과 한계편익의 측정을 둘러싼 불확실성(uncertainty)이 존재하는 한 이 문제를 둘러싸고 관련 이익집단은 서로 아전인수격으로 자기에게 유리한 입장을 고집하기 쉽기 때문에 규제기관이 봉착하는 어려움은 가중된다. 환경문제와 관련한 공익단체는 한계편익을 높게 보는 한편 한계비용을 낮추어 잡음으로써 결과적으로 공해배출 부과금 수준을 높게 책정하려고 한다. 반면에 기업은 한계비용을 높게 책정하는 한편 한계편익은 낮추어 잡음으로써 결과적으로 낮은 부과금 수준이 적절한 수준이라고 주장하게 될 것이다. 이러한 논쟁 속에서 규제기관이 보다 객관적인 입장을 취할 수 있기 위해서는 스스로 복잡한 계측작업을 수행하여야 할 것이나 이것이 기술적으로 용이하지 않을 뿐더러 여기에 관련되는 많은 기술적 정보를 결국 기업이 제공하는 정보에 의존하여 얻을 수 밖에 없다는 문제점도 있다. 따라서 공해배출 부과금제도를 실행에 옮기기 위해서는 별수없이 수많은 시행착오(trial and error)의 과정을 거쳐 사회적으로 바람직하고 적절한 수준에 수렴하여 가야 할 것이다. 이 때 과연 그러한 과정을 거쳐 결정된 부과금 수준이 최적이냐에 대하여는 여전히 의문이 남게 된다.

둘째, 부과금 제도가 실제적으로 기능하기 위해서는 공해기업의 공해배출량에 대한 지속적인 감시와 공해배출량의 측정이 필요하다. 이 제도의 운용에 있어서 규제기관이 할 일이란 일정기간의 기업이 공해배출량(Q)을 측정하고 이것이 단위당 공해배출 부과금( $t^*$ )을 곱하여 공해배출 부과금을 산정하여 이 금



액을 납부토록 하는 일이다. 그런데 각 기업의 공해배출량을 일정기간을 정하여 주기적으로 측정하지 않는 한 규제기관은 이 기업의 공해제거 노력이 사회적으로 바람직한 수준에 도달하게 할 수 없다. 따라서 공해배출량의 지속적인 관찰(monitoring)이 행정적으로 그리고 기술적으로 가능하나 여부는 이 제도의 실제적 적용을 좌우하는 중요한 요인이 된다.

### 3 우리나라의 현행 공해배출부과금 제도

#### (1) 현행제도의 개관

우리나라의 현행 공해배출부과금제도는 수질환경보전법 제19조 및 대기환경보전법 제19조에 근거를 두고 수질오염 및 대기오염에 대해 적용되고 있다. 규제대상 오염물질은 수질오염의 경우 유기물질, 카드뮴 등 15종이고 대기오염의 경우 황산화물, 암모니아 등 10종이다.<sup>5)</sup> 부과금은 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대하여 오염물질의 종류, 배출기간, 배출량 등을 기준으로 산정된다. 부과금은 기본부과금과 처리부과금으로 구성되는데, 기본부과금은 환경오염업체의 사업장규모에 따라 차등적으로 적용되며, 처리부과금은 배출허용기준을 초과하여 배출되는 오염물질의 처리비용에 상당하는 금액을 부과하도록 되어 있다.

#### (2) 문제점

우리나라의 공해배출부과금제도는 앞절에서 고찰한 본래의 부과금제도와는 전혀 다른 제도로서 많은 문제점을 안고 있고 환경규제 정책수단으로서의 실효성이 의심되고 있다. 현행 제도가 안고 있는 문제점을 본다면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 공해배출부과금 제도는 본래 이 제도가 갖고 있는 시장유인적 기능을 거의 갖고 있지 않다. 현행 제도는 보통의 성과기준(performance standard)에 의한 환경규제방식을 그대로 답습하면서 다만 환경기준을 초과한 배출오염량에 비례적으로 부과금을 물리고 있을 뿐이기 때문이다. 본래의 부과금제도에서는 환경기준이라는 것이 불필요하다.<sup>6)</sup> 적절한 선에서 정해진 단위부과금만이 기업이 알고 있는 환경규제 내용의 전부이고 기업은 이 부과금을 회피하기 위해서 배출오염량을 최소화하려고 노력하도록 되어 있다. 다시 말하면 기업이 스스로 오염배출을 감소시키는데 드는 비용과 단위 부과금을 비교

5) 부과금 수입실적을 보면 1989년의 경우 총배출부과액의 85%가 수질오염에 대한 것이고 15%가 대기오염과 관련되어 있다. 이정진·신의순, 『환경개선촉진을 위한 정책발전방안 연구』, 국제무역경영연구소, 1991, p. 233.

6) 다만 성과기준이 경제적 효율성에 입각하여 적절한 선에서 책정될 수 있다면 이는 부과금제도하에서의 규제수준과 일치하게 된다.

하여 전자가 후자에 비하여 낮은 스스로의 공해방지노력을 계속하도록 되어 있는 것이다. 스스로의 공해방지비용이 단위당 부과금을 초과하기에 이르면 기업은 간류 공해량에 대하여 부과금을 납부하는 것이 경제적으로 이득이 된다고 생각하여 그 선에서 자신의 공해방지 노력을 멈추게 되어 있는 것이다.

둘째, 본래의 제도하에서는 불필요한 배출방지시설 및 운영방법에 관한 규정, 시설개선명령, 이전명령이라는 전통적인 명령지시적 규제방법이 덧붙여져 있다. 이것은 우리나라의 현행제도가 본래의 제도와는 달리 여전히 명령지시적 규제방법으로서의 속성을 갖고 있음을 잘 보여주는 것이다.

셋째, 가장 중요한 문제점은 현재 우리나라의 공해배출부과금 수준이 지나치게 낮다는 것이다. 1983년 동 제도가 실시된 이래 1990년까지 징수된 배출부과금은 170억원을 약간 상회하는 정도의 금액에 불과하다.<sup>7)</sup> 공해배출부과금제도의 성패는 뭐니뭐니해도 적절한 수준에서의 부과금의 책정 여부에 달려 있다. 이기 앞에서 설명한 바와같이 부과금 수준을 정하는 일은 대단히 어렵다. 그러나 부과금 수준이 오염방지 비용과 오염으로 인한 사회적 피해를 반영하는 수준과 크게 피리를 보이게 될 때 이 제도는 유명무실해지고 만다. 부과금 수준이 지나치게 낮은 선에서 책정될 경우 공해기업은 공해방지를 위해 노력하기 보다는 배출부과금을 무는 편이 훨씬 낫다는 판단을 하게 마련이다.

넷째, 본래의 제도가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 기업이 배출하고 있는 오염량의 계측이 필수적이다. 그러나 우리나라의 현행 제도는 오염배출량을 정기적으로 계측해야 하는 집행상 난점을 회피하는 편법으로서 사업장규모(대기오염의 경우는 무연탄으로 환산한 연간 연료사용량, 수질오염의 경우에는 1일 폐수배출량을 말한다)를 기준으로 기본부과금을 산정하고 여기에 처리부과금, 즉 배출오염을 처리하는 데 소요될 것으로 생각되는 비용을 합산하여 부과금을 정하는 방법을 사용하고 있다. 이러한 편법이 갖고 있는 문제점은 부과금 책정이 이중으로 이루어지고 있다는 것이다. 다시 말하면 처리부과금이 적정한 선에서 책정되고 있다면 기본부과금은 불필요하다는 것이다. 현행 제도에서 기본부과금을 추가로 책정하고 있는 것은 처리부과금을 책정하기 위한 배출오염량의 계측이 어렵기 때문에 이를 보완하는 의미를 갖고 있는 것으로 보인다.

다섯째, 본래의 부과금제도에서는 배출오염의 總量이 문제가 된다. 그러나 현행 제도는 배출허용기준이 총량기준이 아니라 濃度基準으로 정해져 있기 때

<sup>7)</sup> 이 금액은 1990년 한 해 환경처의 투자비 902억원의 20%에도 미달하는 액수이다. 환경처, 『환경백서』, 1990, p. 288.

분에 배출오염의 농도를 인위적으로 낮게 조작함으로써 法網을 빠져나가는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

여섯째, 본래의 부과금제도가 모든 공해업체에 대해 적용되는 것임에 비하여, 현행 제도하에서는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하다가 적발된 공해업체만이 규제대상이 된다. 다시 말하면 적발이 되지 않은 공해업체는 아무런 처벌없이 공해배출행위를 계속할 수 있도록 되어 있다는 것이다. 공해배출행위의 적발이 행정능력의 제약으로 한계가 있는 것이 명백하다고 한다면 현행 제도의 실효성은 극히 낮을 수 밖에 없다.

일곱째, 공해방지 기술개발에 대한 지속적인 경제적 유인의 부여는 본래의 부과금제도가 갖고 있는 중요한 장점 가운데 하나이다. 그러나 우리나라의 현행 부과금제도는 이러한 유인을 전혀 부여하고 있지 못하다. 이것은 부과금(기본부과금 및 처리부과금)의 산정기준이 공해방지 기술수준과는 전혀 무관하게 정해져 있기 때문이다.

## Ⅳ. 폐기물처리비 예치제도

### 1. 현행제도의 개관

1991년 폐기물관리법 개정법률 33조에 근거하여 금년초부터 시행되고 있는 이 제도는 사전적으로 폐기물 발생량을 줄이기 위한 정책수단으로서의 의의를 가지고 있다. 산업화의 진전 그리고 내구재와 1회용품, 자연계에서 분해되지 않는 플라스틱류 등의 급격한 사용증가에 따라 폐기물로 인한 환경오염문제가 날로 심각해지고 있는 현실에서 도입된 제도라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 특히 우리나라에서의 폐기물처리방법은 단순매립이 93.9%로 대부분을 차지하고 있는데, 현재 매립지 설치가 대상지역 주민의 반발 등으로 극히 어려워지고 있는 점을 감안할 때 사전적으로 폐기물발생량을 감소시키는 것이 중요하다는 판단에서 취해진 것으로 볼 수 있다.

이 제도는 대상품목의 제조·수입업자가 소정의 예치금을 폐기물관리기금에 사전에치한 후 폐기물 회수 처리 이행시 예치금을 환불받는 방법으로 운용된다. 그리고 폐기물처리비 예치금으로 조성된 폐기물관리기금은 한국자원재생공

8) 우리나라 국민 1인당 1일 폐기물 배출량은 2.2kg으로서 독일과 영국의 0.9kg, 일본의 1.0kg, 미국의 1.3kg를 훨씬 상회하고 있다. 특히 1회용 용기 사용량은 1984년에 2,600천톤에서 1989년 4,434천톤으로 급증하는 추세를 보이고 있다. 환경처, 『환경백서』, 1990, pp. 193-96.

사가 예치금납부자의 폐기물회수·처리실적을 토대로 환불하거나 폐기물 재활용 촉진 등 폐기물관리사업 투자의 재원으로 활용하게 된다. 현행의 예치금 부과대상 품목과 예치금 요율 및 산출기준을 보면 음식료·주류·화장품 등의 용기는 종이팩의 경우 개당 20~40전, 금속캔이나 유리병의 경우 개당 2~4원이고, 살충제·부탄가스 등 유독물질 제품의 용기의 경우 개당 10~30원이다. 전지는 그 종류에 따라 개당 50원에서 kg당 120원 수준으로 정해져 있다. 한편 타이어(신규자동차 부착용은 제외)의 경우는 개당 50~500원, 윤활유는 리터당 20원, 텔레비전·세탁기 등 내구소비재 제품의 경우 kg당 30원, 합성수지의 경우는 공급가액의 0.7%로 정해져 있다.

이 제도는 유해물질을 다량으로 함유하고 있거나 다량으로 폐기물을 발생시키는 제품을 대상으로 그 폐기물의 회수 및 처리비용을 제품의 제조업자 또는 수입업자에게 부담시키는 제도이다. 이것은 원인자부담(polluters should pay) 원칙에 입각하여 폐기물을 생산하거나 공급하는 자가 폐기물로 인한 환경오염의 비용을 흡수하게 함으로써 폐기물의 생산을 억제하고, 동시에 폐기물의 가격을 높여줌으로써 폐기물의 소비를 억제하려는 취지를 갖고 있다. 물론 부수적으로 폐기물질의 재생 및 자원화를 꾀하려는 목적도 갖고 있다.

## 2. 문제점

이 제도 역시 시장유인적 방법에 의한 환경규제 수단이라고 할 수 있으나 전혀 시장유인을 발생시키지 못하는 등 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 위에서 고찰한 바와같이 이 제도가 폐기물을 발생시키는 제품의 생산과 소비를 억제하는 데 근본목적은 두고 있다고 한다면 이 제도의 시행대상은 제조업체나 수입업자이기보다는 소비자가 되어야 할 것이다. 왜냐하면 직접적으로 폐기물을 발생시키는 주체는 소비자이기 때문이다. 다시 말하면 소비자가 폐기물을 방치하지 않도록 하는 유인을 부여받는 방법으로 이 제도가 모색되었어야 했다는 것이다. 이 방법이란 현행의 각종 빈병에 대한 보증금 제도와 유사한 방법을 말한다. 즉 소비자가 폐기물을 발생시키는 물건을 살 때 예치금을 물게 하고 그 물건을 다 사용한 뒤 폐기처분할 때 그것을 제조업체나 유통업체에 반환하면 예치금을 환불하는 방식으로 이 제도가 시행되어야 했다는 것이다. 예를 들면 소비자가 음료용기나 타이어, 전지 등을 구입할 때 일정액을 예치케 하고 폐기물의 반납시 예치금을 환불하는 방식으로 이 제도가 모색되었어야 했다는 것이다.

이 때 예치금 수준이 적절하게 책정되어 있다면 소비자는 어떻게 해서든지 예치금을 환불받기 위하여 적절한 조치를 취하게 될 것이다. 다시 말하면 폐기물을 쓰레기통에 버린다거나 무단 방치하는 사례가 줄어들 수 있다는 것이다. 물론 소비자가 예치금을 포기한다면 이 때 환불되지 않은 예치금으로 정부가 폐기물을 처리하면 그만인 것이다. 그런데 현행 제도는 소비자가 아니라 제품의 생산 및 수입업자를 대상으로 정하고 있기 때문에 이러한 시장유인을 전혀 활용하고 있지 못하다.

이 제도가 소비자를 대상으로 이루어졌어야 할 근거로서는 1989년을 기준으로 볼 때 우리나라에서의 폐기물의 58%가 일반생활과정에서 발생하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 전체 폐기물의 42%를 점하는 산업폐기물은 기업의 생산과정에서 발생하는 것이나 기업도 폐기물처리에치비 제도와 관련해 볼 때에는 해당 품목의 소비자로 간주될 수 있는 것이다. 요컨대 이 제도는 해당 품목의 생산자나 수입업자를 대상으로 할 것이 아니라 그 제품의 최종소비자를 대상으로 삼았어야 했다는 것이다.

둘째, 제품의 제조·수입업자에게 폐기물처리비 예치금을 부담시키고 있는 현행 제도 하에서 예치금부과에 따른 부담은 궁극적으로 소비자에게 전가될 것이나, 현행의 예치금 수준이 지나치게 낮아 소비자들이 폐기물을 발생시키는 이들 제품의 사용을 절제할 유인은 거의 없다고 할 수 있다. 폐기물 예치금을 기업에 부담으로 인식해야 스스로 폐기물을 회수하여 처리하고자 하는 경제적 유인이 생기고 또 제품의 생산방법 등을 전환할 필요성을 느끼게 될 것이다.<sup>9)</sup>

예를 들어 종이팩 1개당 폐기물처리비 예치금이 20전에 지나지 않는데 기업이 이것을 자발적으로 회수처리하려고 할 유인은 거의 없다. 회수처리하는 데 들어갈 비용이 이보다 더 크다고 판단할 것이기 때문이다. 뚜껑부착형 금속캔은 2원씩, 뚜껑분리형 금속캔은 4원씩의 예치금을 납부하도록 되어 있는데 이 제도의 시행을 맡고 있는 한국자원재생공사가 최근 3개월간 회수한 양은 전체 생산량 15만톤 중에서 550톤에 불과할 만큼 회수실적이 낮다.<sup>10)</sup> 물론 환경청에서는 점진적으로 폐기물처리비 예치금 수준을 상향조정할 계획을 갖고 있는 것으로 알려지고 있으나, 이미 이 제도 도입과정에서 관련업체와 상공부 등의 강력한 반발에서도 나타났듯이, 그리 쉽게 추진될 수 있는 일은 아닐 것이다.

이와같이 폐기물처리 예치금이 경제적 유인을 부여하는데 실패하고 있다고

9) 환경규제의 경제적 파급효과에 대해서는 줄저, 『정부규제론』, 전개서, pp. 701-712 참고.

10) 중앙일보, 1992. 5. 2일자.

한다면 그것은 공연히 해당제품의 가격을 인상하는 요인으로 작용할 뿐이다. 물론 예치금의 수준이 지극히 낮아 물가인상에 대한 과급효과는 그리 크지 않겠지만 폐기물 생산의 감소효과를 전혀 거두지 못한 채 조금이라도 물가에 악영향을 주게 된다면 이것을 정당화하기는 어려울 것이다.

신째, 이 제도는 우리나라에서의 폐기물 재활용비율이 극히 낮다는 사실을 의미한 것으로 보인다. 1989년의 경우 폐기물 재활용비율은 일반폐기물 2.9%, 산업폐기물이 54%에 불과하다.<sup>11)</sup> 이것은 폐기물을 재활용하는데 드는 비용이 폐기물을 회수처리하는데 드는 비용보다 많아서 재활용이 수지가 맞지 않기 때문인 것이다. 이런 현실을 감안한다면 폐기물처리비 예치금 수준을 현실화하는 것만이 폐기물의 회수(및 재활용)를 촉진하는 길임을 쉽게 짐작해 볼 수 있다.

셋째, 폐기물처리비 예치금 부과대상 품목의 문제이다. 당초 환경처가 계획했다. 품목 가운데 알루미늄캔, 의약품류 및 비누·세정제류 제품, 합성수지 용기류·사용하는 농약, 연축전지, 농업용기계에 사용되는 타이어와 윤활유, 에어컨, 냉장고, 자동차 등의 품목이 이 제도의 입법예고과정에서 관련업계의 로비로 인하여 제외되었다. 이러한 입법과정에서의 로비로 인한 제외품목의 발생은 그 자체로서 이 제도의 의의를 크게 저상시키는 결과를 초래하였다고 볼 수 있다. 다시 말하면 이 제도가 불공평하게 그리고 자의적으로 적용되고 있다는 인상을 불러일으키고 그 결과 제도의 실효성을 저하시키고 있다는 것이다.

또한 수출품의 경우에는 폐기물처리비 예치금제도의 적용이 배제되고 있는데 이것은 공해덤핑의 문제를 야기할 소지도 없지 않다.<sup>12)</sup> 우선 수출품에 대한 예치금 부과의 제외는 국내에서의 정상가격(fair price)과 수출가격에 차이를 발생시켜 덤핑의 오해를 받을 소지를 남겨 두고 있을 뿐만 아니라 국제적으로 환경문제에 대한 관심이 높아지고 있는 이 시점에서 장기적인 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 선진국의 환경기준치에 부합할 수 있는 제품을 생산할 수 있는 능력의 배양이 시급하다고 할 수 있다.

예치금 부과대상 품목의 선정에 있어서 이보다 더 중요한 근본적인 문제는 이 제도 적용대상 품목의 선정에 있어서 일정한 환경기준치가 정해져 있지 않다는 사실이다. 다시 말하면 동일한 명칭의 품목이라고 하더라도 그것의 환경오염유발 가능성은 제품의 원재료, 가공기술 등에 따라서 천차만별일 수 있음에도 불구하고 그러한 차이를 인정하지 않고 있다는 것이다. 이것은 이들 제품

11 환경처, 『환경백서』, 1990, p. 213.

12 신현중, 『환경관리와 국제무역』(법문사, 1984).

의 생산과정에서 환경오염유발 가능성을 감소시킬 수 있는 기술개발의 가능성을 도모시킨 것으로 볼 수 있다. 이러한 기술개발유인을 부여하기 위해서는 해당 품목의 환경기준을 정하여 이 기준에 미달하는 제품만을 예치금 부과대상으로 정해야 할 것이다.

## V. 환경개선 비용부담금 제도

### 1. 현행 제도의 개관

금년 7월에 시행되기 시작한 환경개선부담금제도는 환경오염물질을 배출하는 건물 및 시설에 대하여 일정한 부담금을 부과하는 제도로서 6대도시를 비롯한 74개 지역과 팔당 및 대청호주변 등 특별대책지역, 동해안 해안지역 등 자연환경보존지역내에 소재한 일정 규모 이상의 각종 업무용 빌딩의 소유자 및 점유자를 대상으로 하고 있다. 환경개선부담금 부과대상 시설물을 보면 48평 이상의 음식점소, 55평 이상의 목욕탕 및 수영장, 73평 이상의 호텔, 여관 등 숙박시설, 82평 이상의 공공이용시설(극장, 음식점, 미술관, 백화점 등), 115평 이상의 교통관련시설(정류장, 驛舍 등) 및 병의원, 300평 이상의 금융, 신문 등 업무시설 등이다.

한편 일반주거용 건물 및 공장, 정부기관 및 국제기구 등의 소유시설물, 종교시설, 교육시설, 사회복지시설, 국공립병원 등 특수목적에 이용되는 시설물 등은 이 제도의 시행대상에서 제외되어 있다. 반면에 시설물이라고는 볼 수 없는 자가용자동차, 덤프트럭 및 콘크리트혼합물 운반차 등은 적용대상으로 되어 있다.<sup>13)</sup> 그러나 운송사업용 자동차( 시내버스, 시외버스, 전세버스, 영업용화물차, 정부기관 및 국제기구 등의 소유) 및 소방, 청소, 환자수송 등 특수용도에 사용되는 버스, 봉고차, 화물자동차 등은 여기에서 제외되어 있다.

### 2. 문제점

환경개선부담금제도 역시 시장유인적 환경규제 정책수단으로 볼 수 있다. 즉 환경오염을 유발하는 업소에 대하여 소정의 부담금 산정기준에 따른 환경개선부담금을 차등부과함으로써 스스로 환경오염의 배출을 감소시키게 하는 경제적 유인을 부여하는 정책수단인 것이다. 그러나 현행 제도의 내용을 보게 되면 이러한 경제적 유인이 전혀 작용할 수 없도록 되어 있다.

첫째, 위에서 고찰한 바와같이 환경개선비용부담금의 부과대상에 일관성이

13) 다만 자동차 및 중기에 대한 이 제도의 적용은 1993년 7월부터 시작될 예정이다.

결여되어 있다. 예를 들면 골프장과 같이 환경오염의 유발정도가 극히 높은 위락시설이 제외되어 있다. 이미 여러 차례 문제가 된 바와같이 골프장에서 사용하는 농약으로 인한 환경문제는 심각하다. 골프장에서는 보통 농작물에 사용하는 농약의 4배 정도를 투입하는 것으로 알려져 있다.<sup>14)</sup> 또한 여기에서 사용하는 농약은 대부분 잔류성 유기인제이므로 상수원의 수질을 극도로 악화시키고 있다.

다음 일반주거용 건물이 빠진 것은 그 대상이 많고 부과하기가 곤란하기 때문이었던 것으로 생각된다. 그러나 수질오염원을 크게 생활하수, 공장폐수, 축산폐수로 나눌때 생활하수의 배출량이 하루 10,217톤으로 전체의 58%를 차지하고 있다는 사실을 감안한다면 일반 주거용 건물도 당연히 이 제도의 적용대상이 되었어야 할 것이다. 예를 들면 각 가정에서 남용하는 합성세제로 인해 생활하수가 오염원이 되고 이것이 수질오염의 주된 원인인 것을 인식하지 못하고 있다.<sup>15)</sup> 1990년 현재 하수종말처리율이 31%인 점을 감안할 때 일반주거용 건물에도 일정액의 환경개선부담금을 부과함으로써 하수종말처리시설을 확충하는 재원으로 사용하는 방법이 모색되었어야 했다는 것이다. 부담금을 부과하는 문턱도 수도물의 사용량에 비례하여 부담금을 부과되 현행의 수도요금에 부가하는 방식으로 해결해 나갈 수 있을 것이다.

다음으로 정부기관 등이 운영하는 각종의 시설이 이 제도의 시행대상에서 제외되어 있다. 정부기관이 배출하는 오염은 오염이 아니라는 말인가? 물론 제원(正源)이라는 측면에서만 본다면 정부기관이 납부하는 부담금은 결국 정부예산에서 지출되는 것이므로 문제가 있을 수 있다. 그러나 이 제도의 취지가 경제적 유인의 부여를 통한 환경개선의 촉진에 있다고 한다면 같은 오염을 배출하는 자는 공공과 민간을 가리지 않고 동일하게 이 제도의 적용대상이 되었어야 한다는 것이다.

환경개선부담금 부과대상에서 제외된 운송사업용 자동차의 경우도 마찬가지이다. 시내버스, 시외버스, 전세버스 등의 경우 공공요금의 인상요인이 될 것을 우려하여 제외시킨 듯 하나 이들 차들의 배기계수가 다른 차량에 비해 특별히 높다는 것을 감안할 때 오염자 부담원칙이 퇴색될 우려가 크다.<sup>16)</sup>

1) 양봉민·김진현, 『환경오염유발부담금제도에 대한 연구』, 국제무역경영연구원, 1991, p. 58.

11) 연간 1인당 합성세제 사용량의 추이를 살펴보면 1981년도에 1.92kg에 불과했던데 비해 1989년도에는 4.19kg으로 2.2배 증가하였다.

14) 승용차의 배기계수를 1이라 할 때 36인승 이상의 버스의 배기계수는 3.75이다. 양봉민·김진현, 『환경오염유발부담금제도에 관한 연구』, 국제무역경영연구원, 1991, 2, p. 108.



마찬가지로 일정규모 이하의 업소는 이 제도의 시행대상에서 제외되어 있는데 이 역시 문제가 아닐 수 없다. 물론 영세업소의 경우에 이런 부담금을 부과하는 것이 지나친 부담이 될 수 있다는 판단 때문이었으나 이들 역시 오염업소인 것은 분명하다면 당연히 이 제도의 적용대상이 되어야 하는 것이다. 또한 이 제도의 시행대상인 시설물의 규모는 무엇에 근거하여 결정된 것인지가 밝혀져야 할 것이다. 만일에 그것이 순전히 행정편의에 입각해 있다고 한다면 이것을 정당화하기는 극히 어려울 것이다.

둘째, 부담금 산정방법 상의 문제이다. 현행 제도상 대기오염의 경우에는 에너지사용량, 수질오염의 경우에는 용수사용량을 기준으로 삼고 있고, 자동차의 경우에는 일정한 기본부과금액을 정하고 있다. 물론 여기에 오염유발계수, 지역, 차량(車齡) 등이 부수적으로 고려되고 있다. 환경개선부담금제도가 환경오염의 배출을 감소시키려고 하는 경제적 유인제도로써 기능할 수 있기 위해서는 부담금의 산정기초가 실제 환경오염발생량과 좀더 직접적인 관련을 가질 것이 요구된다. 다시 말하면 각 업소에서 배출되는 오염량에 비례하여 부담금이 부과되어야 한다는 것이다. 물론 각 업소에서 배출하는 오염량을 일일이 측정한다는 것은 불가능에 가까운 일이다. 환경치가 산정기초로서 에너지사용량, 용수사용량 등 다른 목적에서 측정이 되고 있거나 측정 가능한 수치를 오염배출량의 代用值(proxy)로 사용하려고 하는 것도 이 때문이다.

그러나 바로 여기에 중대한 문제가 있다. 즉 이러한 산정기초가 오염배출량과 직접적인 관련을 갖고 있지 않는 한 업소가 환경오염의 배출을 감소시키려는 경제적 유인을 갖기는 어렵다는 것이다. 설령 그러한 노력을 한다고 하더라도 아무런 득이 없는데 누가 그런 노력을 기울이려고 하겠는가?

셋째, 이와 관련하여 부담금의 수준이 낮은 것도 문제이다. 예를 들면 48평 규모인 음식점의 경우 연간부담금은 242천원이고, 55평규모의 사우나는 연간 592천원, 73평 규모의 숙박시설은 연간 253천원, 82평규모의 쇼핑센터는 연간 188천원 정도의 부담금이 부과될 것으로 예상된다.<sup>17)</sup> 이 정도의 부담금으로 인하여 업소가 환경오염배출을 최소화하려는 노력을 기울이려고 할 것 같지는 않다. 예를 들면 정부가 음식점에서 음식찌꺼기 낭비를 막기 위해 주문식단제도 등을 도입하여 음식찌꺼기를 줄여보려고 했으나 음식점소와 소비자들의 이해부족으로 실패하였다. 이것은 이들이 경제적 유인을 부여받지 못하였기 때문이다.<sup>18)</sup>

17) 환경처, 「환경개선비용부담법 시행령 및 시행규칙 제정안 주요내역」, 1992. 3.

18) 이들이 갖게 될 유인이라고 한다면 음식점을 개업할 때 환경개선부담금 적용대상은

이 제도의 취지가 어디까지나 환경오염의 배출을 최소화하는 데 있다고 한다면 당연히 부담금의 수준이 충분히 높아서 오염원인자가 재정적 압박을 느낄 수 있을 정도가 되어야 할 것이다. 그래야 이들은 비로소 오염배출을 감소시키기 위한 노력을 기울이게 될 것이기 때문이다. 현행 제도하에서는 환경오염배출이 감소없이 소비자부담만 늘어나게 될 것으로 판단된다.

첫째, 부담금 산정에 사용되는 각종 계수의 적절성 문제이다. 먼저 지역계수를 살펴보면 특별대책지역, 자연환경보전지역, 특별시를 한 부류로 묶어 가장 높은 계수가 부과되었고, 다음으로 직할시, 도청소재지, 시지역 순서로 되어 있다. 지역계수의 설정에 있어서 대기는 아황산가스 농도를 기준으로 산정되었으며, 수질은 BOD 및 인구밀도를 기준으로 산정되었다. 이렇게 행정구역별로 크게 나눈 것은 행정 편의상 어쩔 수 없는 측면이 있지만 실제로 각 지역마다 환경오염의 심각성이 다를 것이므로 일률적으로 행정구역을 대상으로 하기보다는 효과적인 환경관리를 수행하기 위해서 구분된 공간적 구역, 즉 환경영향권별로 다르게 책정하는 방법이 적절하다고 할 수 있다.

또한 자동차의 경우 차량계수의 설정에 있어서 1년미만의 차량은 1.00이고 8년이상된 차량은 1.16에 불과하다. 노후화된 차량일수록 엔진의 연소효율이 떨어지고 따라서 일정량의 배기가스중 대기오염물질의 양이 많아지는 점을 감안한다면 노후된 차량의 차량계수는 이보다 훨씬 높게 책정되었어야 했을 것이다. 이 때 비로소 노후차량의 개체가 축진되고 대기오염의 유발이 감소될 수 있을 것이기 때문이다.

다섯째, 시설물이 아님에도 불구하고 특별히 이 제도의 적용대상에 포함된 자동차의 경우에는 이 제도보다 유류가격구조를 변경시키는 것이 더 효과적인 정책수단이라고 할 수 있을 것이다. 즉 오염유발정도가 높은 경유의 가격을 휘발유가격에 근접시켜서 경유사용을 감소시키는 것이 더욱 효과적이라는 말이다. 미국, 대만, 서독의 경우 경유가격이 휘발유가격의 80% 이상에 달하고 있는데 비하여 우리나라에서 경유가격은 휘발유가격의 38.2% 수준이다. 물론 경유 사용량의 약 47%가 산업용으로 쓰여지고 있기 때문에 산업전반에 미치는 영향이 크지만 현재의 심각한 대기오염을 생각할 때 경유의 사용을 감소시켜 나가야 할 필요가 크다.

회피할 수 있는 규모로 사업장을 축소시키려고 하는 유인이 있을 뿐이다. 그러나 이것과 환경개선과는 무관하다고 보는 것이 타당한 것이다.

## Ⅵ. 새로운 환경규제 정책수단의 도입 이유

이곳에서 고찰한 바와같이 공해배출부과금제도, 폐기물처리예치금제도, 환경개선부담금제도는 모두 시장유인적 환경규제 정책수단으로서의 성격을 가지고 있는 것이나 우리나라에서 시행되고 있는 이 제도에 있어서는 본래 이러한 정책수단들이 갖고 있는 시장유인적 성격이 거의 죽어 있거나 퇴색되어 있다. 그러니 우리나라에서 이러한 제도들이 왜곡된 채로 성급하게 도입되고 있는 이유는 어디에 있는가?

이것은 환경처의 위상과 관련이 있다. 날로 폭증하는 환경문제에 대처하기 위해서는 엄청난 자원과 인력을 필요로 하나 환경업무의 국가정책 우선순위가 아직까지 명확하게 정립되어 있지 못하고 그 결과 환경처의 영향력이 바람직한 수준이 도달하지 못하고 있다. 이것을 단적으로 보여주고 있는 것이 환경예산의 규모라고 할 수 있다. 금년도의 환경처 예산은 약 4,000억원 수준에 불과하다. 이것은 국가전체예산의 1%에도 못미치는 수준이다. 바로 여기에 환경처의 고민이 있다.

이와같은 극심한 자원의 제약속에 있는 환경처로서는 어떤 방법으로든지 환경과 관련된 각종 업무에 투입할 자원을 확보해야 할 필요성을 강하게 느끼지 않을 수 없다. 바로 여기에 환경처가 시장유인적 환경규제 정책수단에 매력을 느끼고 있는 근본적인 이유가 있다. 이러한 제도의 시행에서 얻어지는 공해배출부과금, 폐기물예치금, 환경개선부담금은 모두 환경과 관련된 업무에 사용할 수 있는 기금(基金)의 조성재원이 되기 때문이다. 환경처의 입장에서 볼 때 이러한 기금의 조성에서 얻어질 수 있는 추가적 이득은 이러한 기금을 운용할 조직의 확대라고 할 수 있다. 예를 들면 환경관리공단의 설치, 자원재생공사의 설치 등을 통하여 환경관련 조직과 인력의 확대를 꾀하고 있는 것이다.

이와같이 시장유인적 환경규제 정책수단을 환경업무 추진을 위한 자원의 확보 및 조직확대의 수단으로 삼는 것은 이러한 정책수단이 갖고 있는 의의를 말살시키는 본말이 전도된 발상에서 비롯되는 것으로서 비판받지 않을 수 없다. 위에서 깊이있게 분석한 바와같이 각각의 제도가 환경오염을 유발하는 원인행위자가 어떤 방법으로든지 환경오염의 발생을 감소시키기 위한 노력을 기울이도록 하는 경제적 유인을 부여하지 못하고 있는 이상 이 제도를 통해 환경오염을 줄이는 효과를 기대하기는 어렵다. 오히려 이러한 각종의 부과금 또는 부담

금의 부과로 인하여 물가인상만을 자극할 가능성이 높다.

물론 환경업무의 추진을 위해서는 충분한 재원의 확보가 필수적인 것은 사실이다. 그러나 기왕에 이러한 제도를 도입시행하기로 하였다면 당연히 경제주체의 시장유인을 최대한으로 활용하여 정부예산이나 기금의 사용없이도 민간에 의하여 자연적으로 환경오염이 줄어들 수 있는 길을 택하는 것이 옳지, 민간은 경제적 부담만 지고 환경오염의 제거는 정부가 책임지겠다고 한다면 구태여 이런 제도를 도입해야 할 이유가 없는 것이다. 시장유인적 규제수단들은 환경문제의 해결에 있어서 정부의 개입을 최소화하는 데 궁극적 목적을 두고 있다. 물론 이것은 정부의 개입을 통한 환경문제의 해결이 어렵다는 경험에 입각한 것이다.

## VII. 결 론

이 논문에서는 최근 환경치가 도입시행하고 있는 새로운 환경규제 정책수단 및 제도를 평가하였다. 우리는 이 제도들이 하나같이 시장유인적 환경규제 정책수단으로서의 성격을 지니고 있는 것임에도 불구하고 실제적용에 있어서 이러한 정책수단이 가져야 할 시장유인적 요소는 거의 상실된 채로 변형되어 운영되고 있다는 사실을 확인하였다. 이와같이 본래의 취지가 상실된 채로 새로운 환경규제 정책수단들이 성급하게 도입되고 있는 이유가 환경관리기금 등의 적절에 있음도 고찰하였다.

이렇게 볼 때 환경치가 무분별하게 시장유인적 환경규제 정책수단의 도입을 서두르는 경향은 억제되어야 할 것이다. 선진된 제도는 그것이 잘 작동할 수 있는 여건의 구비를 필요로 한다. 다시 말하면 이러한 제도를 시행할 수 있는 여건이 구비되어 있지 않다면 이 제도는 기존의 명령지시적 규제수단보다 못하다는 것이다.<sup>19)</sup> 이미 앞에서 분석한 바와같이 우리나라는 아직은 이러한 선진 환경관리기법을 성공적으로 적용할 수 있을만한 여건을 갖추고 있지 못하다. 이러한 상황에서 새로운 제도를 성급하게 도입시행하게 될 때 그것은 필연적으로 환경문제에 대한 정부개입을 급속하게 확대시키면서 결국은 환경문제의 해결이 지나치게 관료적으로 다루어져 나가도록 만들게 될 가능성이 대단히 높다.

환경문제는 정부만이 책임을 질 문제가 아니고 또한 그것이 바람직하지도 않다. 환경문제는 온 국민과 기업의 문제이며 온 국민과 기업이 환경문제에 대해 깊은 관심을 갖고 적극적으로 참여할 때 비로소 올바르게 해결되어 나갈 수 있

19) 출처, 『정부규제론』, 전계서, pp. 500-502 참고.

다. 우리가 고찰해 온 시장유인적 환경규제 정책수단들은 바로 이것을 지향하고 있는 것이다. 물론 정부가 불가피하게 책임을 져야 할 환경문제도 많다. 그러나 그것이 어디까지나 민간의 유인을 변화시키면서 이루어질 수 있어야 하는 것이지 정부가 많은 자원과 인력을 확보할 수만 있다면 그까짓 것은 아무 문제가 아니라고 본다면 이것은 큰 착각이다. 선진된 제도의 도입에 앞서서 그 제도 속에 담겨 있는 정신을 깊이있게 이해하고 그 제도가 성공적으로 작동할 수 있는 제도적 여건의 구비에 우선 눈을 돌리는 지혜가 절실한 때이다.