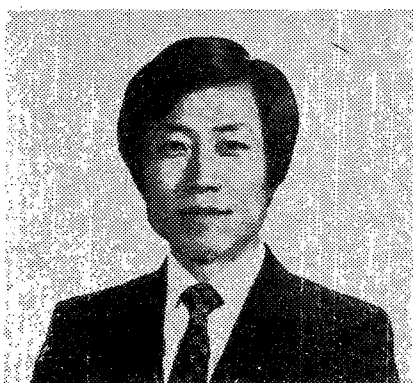


環境管理을 위한 規制 및 投資方案



李 定 柱
〈環境廳 기획예산담당관〉

1. 序

環境管理는 汚染物質 排出行爲에 대한 政府의 規制活動과 環境淨化施設 設置를 위한 環境投資 活動에 의해 이루어 진다.

環境規制는 直接規制 方法과 間接規制 方法의 두가지로 區分될 수 있으며, 直接規制 方法은 環境基準 및 排出基準을 設定 한다든지, 施設設置에 대한 許可, 排出規制에 따른 改善命令, 操業停止등, 主로 禁止의 行政行爲인 下命에 의하는 것을 말하고, 間接規制의 效果를 높이기 위하여 主로 金錢的 負擔을 加하여 스스로 汚染行爲를 抑制토록 誘導하는 것을 말한다. 우리나라에서의 代表的인 間接規制의 形態는 環境保全法 19條의 2의 規定에 의한 排出賦課金制度 (emission charge system)이다.

環境投資는 投資目的에 따라 汚染除去를 위한 事後投資와 汚染豫防을 위한 事前投資로 나눌 수 있으며, 前者는 原因者가 不明하다는 觀點에서 主로 國家 및 地方政府가, 後者는 汚染行爲者 즉 原因者가 處理責任을 지도록 하고 있다.

따라서 本稿에서는 現在 우리나라의 環境管理를 위한 規制方法中 間接規制 形態인 排出賦課金制度에 關하여 言及하고 賦課金の 環境經費活用 形態인 環境汚染防止基金에 關하여 概括的으로 論하고자 한다.

2. 排出賦課金制度

가. 意 義

우리나라의 賦課金制度는 排出許容基準을 超過하여 改善命令을 받은 事業者가 操業을 繼續하고자 할때 超過 汚染物質 排出量에 대하여 賦課金を 納付하는 制度로써 基準超過 行爲에 대한 賦課라는 點에서 犯則金の 性格을 띠고 徵

環境投資는 투자목적에 따라 오염제거를 위한 事後投資와 오염예방을 위한 事前投資로 나눌 수 있다.

收된 賦課金이 防止施設 改善을 위한 防止基金으로 造成된다는 點에서 原因者費用負擔의 形態를 띠고 있다.

나. 制度實施에 따른 期待效果

賦課金制度가 實施되기 이전에는 基準超過로 인한 改善命令時 操業行爲까지 당연히 中斷되는 것이 아니기 때문에 改善期間中 汚染行爲에 대한 對策이 未洽하였다. 이에 따라 賦課金制度가 新設되었으며 賦課金이라는 經濟的 負擔을 加할 경우 期待되는 效果는 다음과 같다.

첫째, 改善期間中 汚染行爲 抑制效果로 볼 수 있는 것은 汚染物質 處理에 不適合한 防止施設의 改善을 促進하게 되고 不必要한 改善期間을 短縮시켜 實質的인 改善期間을 算定하게 되며 排出許容基準을 遵守하기 위하여 防止施設의 適正 稼動을 圖謀할 수 있다. 둘째, 賦課金制 實施에 따른 社會·經濟的인 效果로 볼 수 있는 것은 防止施設 改善에 따른 民間部門

賦課金制度는 배출허용기준을 초과한 사업자가 조업을 계속하고자 할 때 초과 오염물질배출량에 대하여 부과금을 납부하는 제도이다.

投資의 增大와 이에따른 防止技術 開發을 誘導할 수 있어 環境産業의 活性化를 期할 수 있으며 徵收된 賦課金を 防止基金으로 積立하여 環境費用으로 還元시킬 수 있다. 또 企業主들의 環境에 대한 認識도 提高시킬 수 있는 效果가 있다.

따라서 '83年 9월부터 시작된 賦課金 制度의 實質的인 效果를 다음의 몇가지 資料를 引

用하여 分析해 보고자 한다.

다. 資料分析

〈表-1〉을 보면 '81年과 '84年 사이 排出業所가 늘어나서 꾸준한 增加 推勢를 보이고 있으며 人口增加에 의한 生活汚染과 함께 産業活動으로 인한 汚染現象의 持續的인 增加가 豫

〈表-1〉 年度別 排出施設 現況

(單位: 個所)

年度	'80	'81	'82	'83	'84
分野					
計	26,603	33,182	35,873	37,256	39,162
大 氣	8,835	14,297	15,893	16,582	17,894
水 質	5,097	5,819	6,526	7,022	7,719
騒音·振動	12,671	13,066	13,454	13,652	13,549

〈表-2〉 年度別 汚染度 現況

年度別	'80	'81	'82	'83	'84
區 分					
水 質					
漢 江	2.2	2.2	1.8	2.8	4.7
洛東江	2.2	3.0	3.7	3.5	3.3
錦 江	2.1	2.0	2.4	2.3	2.9
榮山江	4.4	3.8	3.9	5.6	6.5
大 氣					
서 울	0.094	0.086	0.057	0.051	0.066
釜 山	0.058	0.061	0.065	0.051	0.050
蔚 山	0.053	0.057	0.039	0.046	0.040
光 州	0.009	0.021	0.024	0.029	0.026

註 1): 水質은 BOD, ppm으로써 中·下流 基準

2): 大氣는 BOD, ppm으로써 年平均値

想되다. 〈表-2〉의 汚染度는 排出業所 增加率에 比하여 比較적 鈍化 推勢에 있으며 이는 그

66

防止施設에 대한 投資額이 최근에 급증하였으며, 특히 대기의 경우는 '81년에 비하여 '84년에는 3배가량 증액됐다.

99

간의 汚染豫防 및 除去活動에 基因된 것이라고 볼 수 있겠다. 全般的으로 볼때 環境基礎施設 未備로 크게 改善되지는 않은 狀態이다.

〈表-3〉에서는 防止施設에 대한 投資額이 最近에 急增하였으며, 特히 大氣의 경우는 '81

〈表-3〉 年度別 防止施設 投資現況 (民間)
(百万원)

年度別 分野別		'80	'81	'82	'83	'84
大氣	件數	1,339	2,059	1,419	1,381	1,725
	金額	10,621	15,483	21,373	30,779	41,530
水質	件數	629	606	525	581	799
	金額	32,559	25,955	33,235	32,337	53,602
騒音 振動	件數	10	11	20	32	83
	金額	423	309	1,200	1,025	1,974
計	件數	1,978	2,676	1,964	1,994	2,607
	金額	43,603	41,748	55,808	64,142	97,106

년에 비하여 '84年度에는 3배가량 增加되었다. 〈表-4〉에서는 排出業所 增加數에 비하여 改善命令等 行政措置 件數는 큰 變化가 없음을 알 수 있다.

따라서 〈表3〉과 〈表4〉에 의한 施設改善 投資增大와 改善命令 業所의 鈍化推勢는 賦課金 制度 實施에 따른 自體改善 및 防止施設 正常運營 效果가 큰 것으로 나타나고 있고 最近에 告發件數가 늘어난 것은 賦課金 制度의 實効性을 確保하기 위하여 設置된 中央指導點檢班의 影響인 것으로 分析된다. 또한 賦課金 制度가 實施되기 前까지는 法令上 부여가 可能한 改善期間이 1年 6個月이었으므로 事業者는 이

최근에 高발건수가 늘어난 것은 부과금제도의 實效性을 確保하기 爲하여 設置된 “중앙지도점檢班”의 影響인 것으로 분석되고 있다.

期間을 最大限 活用하였으나. 同制度 實施後 平均 改善期間이 1~2個月로 短縮된 것은 實質的인 改善期間의 부여로 앞으로 汚染低減 效果는 클 것으로 期待된다.

라. 制度의 問題點 및 改善方案

賦課金 制度가 實施될 당시만해도 各 企業體의 防止施設 性能 및 狀態등으로 보아 賦課金

〈表-4〉 年度別 行政措置 現況

(個所)

區分	'80		'81		'82		'83		'84	
	改善 命令	告發	改善 命令	告發	改善 命令	告發	改善 命令	告發	改善 命令	告發
計	2,072	280	2,355	367	2,648	285	2,168	422	2,505	585
大氣	500	45	638	81	746	95	517	108	602	107
水質	1,106	154	1,389	175	1,414	115	1,333	228	1,658	300
騒音·振動	466	81	328	111	488	75	318	86	245	178

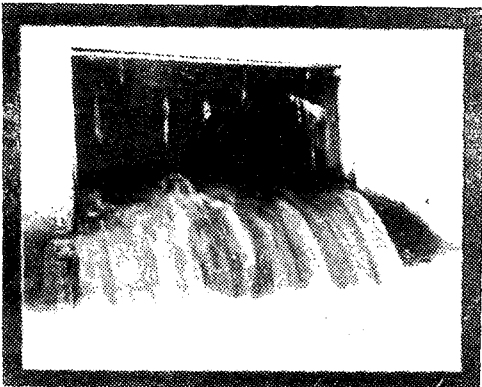
“

부과금제도의 실시 이후 평균 개선기간이
1~2개월 단축됨에 따라 앞으로 오염저감
효과는 클 것으로 기대된다.

”

徵收額이 많을 것으로 豫想되었으나 實際로는 그렇지 못하였다. 이렇게 賦課金の 徵收가 不振한 것은 賦課金制度가 總排出量에 대한 處理費用의 分擔이라는 原因者費用負擔의 形態라기 보다는 汚染排出 抑制를 誘導하기 위한 間接規制 形態로써 實質的인 環境改善 圖謀에 主目的이 있는 制度이므로 事業者들의 自進改善에 따른 위반사례의 減少 境遇와 賦課金 料率의 非合理性 등 制度自體의 矛盾에서 基因된다고 볼 수 있다.

前者의 경우는 앞에서도 檢討한 바와 같이 防止施設에 대한 投資額의 增加와 改善命令의 鈍化推勢로 說明될 수 있으며, 이는 同制度 實施



〈하수구를 통해 배출되는 각종 오염물질에 대한 규제가 강화된다〉

의 根本趣旨와도 符合되는 現象이기도 하다.

後者の 경우인 賦課金制度 自體의 問題點을 檢討하면 첫째, 環境規制가 濃度基準으로 規制하기 때문에 排出基準 以內일 경우에는 汚染物質이 多量排出 되어도 規制가 안되고 있어 大型 排出業所의 汚染 影響도가 考慮되고 있지

않다. 둘째, 賦課金の 起算日이 改善命令 翌日 로 되어있어 違反業所의 檢體採取日로 부터 改善命令日까지의 違反行爲에 대한 規制가 困難하다. 셋째, 防止施設 改善에 따르는 投資費 및

부과금제도의 문제점은 오염물질이 다량 배출되어도 규제가 안되고 있어 대형배출업소의 오염영향도가 고려되고 있지 않다.

運營費 負擔額보다 賦課金額이 낮을 경우 施設改善을 忌避하거나 遲延시키는 事例가 發生하여 經濟的 負擔에 의한 間接規制 效果가 充分치 못하다는 點이다. 이러한 問題點을 是正하기 위한 方法으로 排出基準을 多樣化하여 大型 및 小型 排出業所間의 排出基準을 差等化하는 方案과 賦課金 算定基準의 差等化 方案이 있으며, 賦課金 起算日을 檢體採取日로 調整하여 實質的인 汚染行爲日에 接近시키고, 基準超過時 一定金額을 賦課하는 基本賦課金制을 導入하여 防止施設의 正常運營 忌避事例를 防止하고 施設改善을 促進시켜야 한다. 또한 賦課對象 汚染物質의 多樣化와 賦課料率 및 違反回數에 따른 累進率 適用問題등도 檢討될 수 있다.

이러한 排出基準 強化, 基本賦課金 導入問題 등은 賦課金 制度의 犯則金으로서의 性格을 더욱 強化시키는 것으로써 間接期間의 役割을 強調하는 것이 된다.

그러나 根本的으로는 規制制度의 轉換과 더불어 賦課金制度를 原因者負擔金制度로 發展할 必要性이 있으며, 이 경우 賦課金은 後述할 防止基金의 擴大造成에 크게 奇與할 수 있을 것이다.

“

부과금제도를 원인자부담금제도로 발전시킬 필요성이 있으며 이 경우 부과금은 방지기금의 확대조성에 크게 기여할 수 있을 것이다.

”

3. 環境汚染防止基金

가. 運用現況

環境汚染防止基金은 落後된 環境投資를 促進시키기 위한 目的으로 環境保全法 第 62 條의 2 的 規定에 의하여 設置된 것으로서 造成된 基金은 環境汚染防止事業, 防止施設 設置를 위한 長期 低利融資事業 및 汚染被害救濟事業의 財源으로 活用하게 되며 '85 年末 現在까지 基金造成額은 165 億원에 이르고 있다. <表 5>

<表 - 5> 基金造成 및 融資現況 (百萬元)

區 分		計	'83.9~'84	'85	
造成	小 計	16,390	71	6,363	9,956
	出 捐 金	13,000	-	5,000	8,000
	賦 課 金	2,659	71	1,156	1,432
	收入利子	731	-	207	524
支 出	融 資 額	15,832	-	6,350	9,482
	業 所 數	172	-	70	102

基金造成 構成比를 보면 政府出捐金이 130 億 원으로 79%에 達하고 賦課金등이 34 億 원으로 21%에 불과하다. 이는 賦課金の 基金造成 役割이 未洽한 것을 意味하며. 根本적으로 賦課金制度가 濃度規制方式에 의한 犯則金の 性格이 強하기 때문에 基金造成의 主財源이 될 수 없고 다만 徵收된 賦課金이 環境費用으로 還元된다는 消極的인 意味밖에 없기 때문이다.

따라서 環境管理가 濃度規制에서 總量規制方式으로, 또한 原因者費用負擔原則 適用形態로 移動해 가는 推勢이고 防止基金의 設置가 이러한 規制方向의 轉換을 위한 기틀마련을 위해 設置된 것이라 볼때 現在의 적은 造成額으로

는 融資事業만을 推進할 수 밖에 없으며 效果的인 基金運用을 위해서는 基金의 大幅的인 擴大造成이 必要하다.

나. 造成方向

防止基金이 民間投資 促進 및 效果的인 投資活動의 誘導를 目的으로 造成되고 있지만, 現在의 推勢로는 基金의 擴大造成 展望이 밝지 못한 것으로 나타나는데 이는 賦課金 制度의 性格上 基金造成 財源으로서의 役割이 制限되어 있다는 點은 앞에서도 說明한 바와 같다. 따라서 賦課金이 基金造成에 큰 役割을 擔當하기 위해서는 規制制度의 總量規制 形態로의 轉換이 要求되며, 賦課金 制度가 汚染權販賣制度(market in pollution right) 또는 公害稅制度(pollution control tax) 등 分擔金形態로 轉換되어 진정한 意味의 原因者費用負擔 原則이 定立될 때 可能하게 된다.

그러나 이러한 制度의 導入에는 많은 制約要因이 있으며, 特히 우리나라는 濃度規制 方式下에서 個別 防止施設 設置를 義務化하고 있기 때문에 總量規制方式 導入의 基本 前提條件인 共同處理場 建設費의 追加負擔은 어려운 實情이다.

그러므로 現在의 法令上 規制條件을 充足하고 있는 個別 企業體들로서는 全體 排出量의 增加로 인한 汚染深化 現象에 대해서는 法的인 處理責任이 없으며 더우기 汚染深化 現象은 오래 前부터 累積되어온 것이므로 正確한 原因者를 찾을 수도 없다.

따라서 法令上 基準을 遵守하였는데도 불구하고 總量的으로 볼때 河川 水質이나 大氣質의 惡化現象이 招來된 것은 그 除去責任이 國家 또는 地方政府에 있다 할 것이므로 現在의 地方政府 財政自立度에 비추어 볼때 中央政府的

“효과적인 환경 관리를 위해 점진적 전환이 필요하다”

基金 出捐이 增大되어야만 한다. 이렇게 造成된 基金으로 共同處理場등 防止事業에 投資하게 되면 汚染의 除去效果와 向後 原因者費用負擔 原則의 適用을 위한 事前的 投資效果를 아울러 가진다고 할 수 있다.

따라서 基金의 擴大造成 및 運用方案으로

第1 段階로는 共同處理場등 防止事業 實施를 위한 投資費는 國庫出捐의 大幅的인 增大로 充當하고, 個別施設에 대한 融資事業은 借入金으로, 現在의 賦課金은 被害救濟事業에 充當토록 하며,

第2 段階에는 共同處理場이 設置된 地域에 대해서는 部分的인 總量規制의 導入으로 防止事業費는 原因者負擔金으로 充當토록 하고, 借入金 및 融資回收金은 個別施設에 대한 融資事業費로, 國庫出捐金은 被害救濟事業費로 活用하여야 할 것이다. 그러면 第1 段階의 防止事業 形態인 共同處理場 設置는 어떠한 原則下에 推進되어야 하는가를 檢討해 보자.

共同處理場 設置는 汚染源이 集團화된 工團위주로 設置하되, 廢水 放流水域이 淸淨地域이거나 上水保護區域인 工團, 重金屬등이 많이 포함되어 廢水가 均等化되지 않은 工團등 水域別 利水目的과 廢水性狀을 고려하여 汚染이 甚한 工團地域부터 優先的으로 設置하여 總量規制를 適用하게 되면 賦課金은 負擔金으로 轉換되어 防止基金이 擴大造成된다. 그외 工團廢水 및 生活下水는 現在 建設部에서 推進中인 下水終末處理場에서 處理토록 하는 方案이 바람직하다.

또한 新規로 造成되는 工團은 防止基金으로 讓渡事業을 實施하여 工團 入住業體의 負擔으로 共同處理場을 設置하고 工團外 個別 事業場은 現行과 같이 個別 防止施設을 設置토록 하여 強化된 濃度規制方式을 存續시키는 規制制度 및 賦課金制度의 二元的 運營이 바람직하다.

다. 基金運用의 效果

앞에서 본 바와 같이 規制制度의 轉換과 投資事業의 活性化를 위해서는 防止基金의 擴大造成이 必須的이다.

이렇게 造成된 基金으로 環境汚染 防止事業, 長期低利 融資事業 및 被害救濟事業을 實施할 경우

環境改善 效果로는 大氣質의 向上으로 浮遊粉塵, 亞黃酸가스, 光化學스모그 現象으로 因한 汚染被害가 줄어들고, 水質 改善으로 河川의 自淨能力을 向上시켜 플랑크톤 및 水中生物의 棲息등 먹이연쇄作用에 依한 水中 生態系의 活發로 國民의 餘暇善用 및 生産增大效果가 있으며 製紙業, 纖維業등 特殊業種의 경우 處理된 廢水의 再活用으로 生産費 節減效果도 있다.

環境投資로 인한 經濟的 效果로는 環境産業의 活性化로 防止技術의 開發을 促進시켜 現在의 機器 輸入國에서 逆輸出國으로의 轉換이 可能하게 된다. 關聯産業의 活性化 및 部分的인 生産費 節減效果, 環境改善으로 疾病治療費 減少등으로 因한 消費節減效果등 플러스的인 效果가 環境費用, 즉 社會的費用의 價格內在化로 因한 cost-push 效果로 物價上昇, 生産量減少, 投資低調, 景氣沈滯를 招來하는 마이너스의인 效果보다는 더 클 것으로 判斷된다.

結論的으로 環境改善을 위하여는 費用 上昇으로 因한 部分은 甘受될 수 밖에 없으며 政府의 投資活動으로 因한 環境關聯産業의 活性化는 民間部門의 投資擴大를 招來하여 長期的으로는 經濟成長을 促進시키는 效果가 있다.

따라서 效果的인 環境管理를 위해서는 規制制度의 漸進的 轉換과 과감한 環境投資가 必要하며, 投資擴大는 政府部門의 先導的 役割에 依한 民間部門 投資의 擴大를 誘導하는 것이 現實的으로 가장 바람직하다.