

# 우리나라의 배출부과금제도



윤성규 / 환경처 폐수관리과장

## I. 환경(재)에 대한 인식

우리가 숨쉬듯이 환경도 생명이 있어 끊임없이 신진대사가 이루어 지고 있다. 말을 바꾸면 환경은 스스로 깨끗해지려는 자정기능(Self-purification)을 갖고 있다는 뜻이다. 그러나, 환경의 소화능력에도 한계가 있기 마련이어서 자정능력 이상의 오염에 노출되게 되면 환경을 오염시키는 결과를 낳게 되고, 더 심화되면 우리의 삶의 터전마저도 앓아가게 된다.

환경을 오염되지 않게 하려면 자정능력이상으로 환경재를 과도하게 이용하지 말아야 할 것이다. 즉, 환경오염물질을 과도하게 환경속으로 내보내지 않도록 처리해야 한다는 뜻이 된다. 그러나, 처리에는 경비를 반드시 수반하게 마련이다.

흔히 물과 공기로 대표되는 환경재는 자유재로서 이용에 대가를 요하지 않는 것으로 이해되어 왔

다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 이제까지 거쳐 쓸 수 있다고 인식해 왔던 환경재에 대한 인식과 시각을 바꾸어야 함을 의미하는 것이다.

『환경제도 대가를 치러야 하는 엄연한 경제제이다.』

환경재는 적게 쓰든 많이 쓰든 이용료를 부담하게 하여야 오·남용을 막을 수 있게 되고 환경(재)의 보전도 가능해 질 것이다.

## II. 배출부과금제의 개념

다른 경제주체의 경제적 후생을 변화(증진 혹은 감퇴)시키고도 그에 상응하는 보상을 받지 아니하거나(“외부경제”) 대가를 치르지 아니하는 경우(“외부불경제”)를 두고 환경경제학에서 “외부성”(Externality) 또는 “외부효과”(External Effect)가 있다고 한다.

사유재산권이 인정되지 않아 외부불경제의 특성을 갖는 대표적 자원인 환경재의 이용자에 대하여 그 이용으로 인하여 외부불경제를 초래하였을 경우 외부비용을 부담(외부비용의 내재화: Internalization)케 하여야 시장실패나 환경재의 오·남용을 막고 최적배분을 기할 수 있다는 주장등이 등장하였는 바, Pigou씨가 그 대표적예이다.

외부비용을 내재화하도록 하는 방법도 다양하여 시설설치제한, 일정한 시설의 설치의무화, 환경오염물질의 배출기준적용등 직·간접의 강제수단을 동원하는 법적규제(Régulation)도 물론 외부비용내재화의 한 방법에 속한다.

그러나, 법적규제는 속성상 획일적·경직적일 수밖에 없어 다종다양한 환경오염물질의 발생 및 처리특성에 충분히 효율적으로 반응할 수 없다는 지적을 받아왔다.

이에 반해 경제적 유인이나 부담을 주어 오염자 스스로의 판단에 따라 경제성이 유지되는 범위내에서 환경오염물질을 처리하게끔 하는 경제적 유도책(Economic Incentives)은 그러한 점에서 보다 효율적인 환경규제책으로 거론되고 있다. 우리나라의 경우에도 경제적 유도책은 다양한 형태로 이미 많이 도입되어 시행중에 있다.

경제협력개발기구(OECD)에서는 경제적 유도책을 크게 5가지로 분류하고 있다.

1. 부과금제(Charge): 배출부과금(Effluent C.), 사용자부담금(User. C.), 제품부담금(Product C.), 인·허가금(Administrative C.), 차등조세(Tax Differentiation)
2. 보조금제(Subsidies): 무상보조(Grant), 정책금융(Soft Loan), 조세감면(Tax Allowance)
3. 예치금제(Deposit-Refund System)
4. 시장창출(Market Creation): 오염권판매제(Emissions Trading), 시장개입(Market Intervention), 책임보험(Liability Insurance)
5. 재정적강제유인책(Enforcement Incentives): 미이행수수료(Non-Compliance Fee), 이행보증금(Performance Bond)

Pigou는 오염자에게 환경오염물질 배출로 인한 한계외부비용에 상당하는 금액을 과세(피구세)하여 오염자의 사적비용과 사회비용을 일치시켜야 한다는 논리를 폈다.

환경오염의 피해는 지역적으로 광범위하고 시간적으로 오랜세월에 걸쳐 나타나며 다양한 오염행위가 복합적으로 간여하는 것이 보통이어서 특정오염자로 인한 한계외부비용을 정확하게 산출하기란 거의 불가능에 가깝다.

따라서, 엄밀한 의미의 피구세를 실시하는 예는 찾아 보기 힘들고, 피구세의 한변형인 배출부과금제를 고유한 형태로 다시 개발하여 경제적 유도책으로 적용하는 나라가 다수 있다.

이러한 배출부과금제는 환경오염으로 발생한 피해비용 또는 환경오염이 없었던 상태로 복원시키는 데 필요한 복구비용을 부과토록 하지는 것이 원래의 취지이다.

### Ⅲ. 외국의 배출부과금제

OECD의 보고에 의하면 배출부과금을 실시하고 있는 사례는 표 1과 같다.

〈표 1〉 배출부과금 실시 국가

	대 기	수 질	폐기물	소 음
호 주		○	○	
벨지움			○	
프랑스	○	○		○
독 일		○		○
이태리		○		
일 본				○
화 란		○	○	○
스위스				○
영 국				○
미 국			○	○

일찌기 배출부과금제를 도입한 바 있는 프랑스, 화란, 독일등 유럽 3개국의 대기·수질분야 실시내용을 비교해 보면 표 2와 같다.

〈표 2〉

유럽 3국의 배출부과금제

	프랑스	화란	독일
실시시기	1969(대기:1985)	1969	1981
부과대상	-수질:공공수역을 오염시키는 기업, 가게, 지자체 -대기:일정규모이상 산업체	공공수역에 직유입하는 기업, 가게	공공수역에 직유입하는 기업, 가게, 지자체
부과항목	수질:SS, 산화성물질, 가용성염, 유기/암모니아성질소, T-P, 사용금지물질 대기:SOx	국가수역:BOD, COD 기타수역:유기물, SS, 유해물, 중금속	COD, T-P, T-N, AOX, 중금속(6종), 어독성
직접규제 병행여부	병행	직접규제와 밀접한 관련이 있음	배출기준이내 유지시 그 정도에 따라 감면
부과금 산정기준	<수질> -가게:지자체가 매년 정해준 금액 -기업, 지자체:고정액 또는 실측치 <대기>:SOx 실배출량	-가게및소기업:표준액을 초과할 경우 -중기업:고정액에 부과계수를 가하여 산정 -대기업:감시치	-가게, 지자체, 소규모 기업은 고정액 -기타는 오염자 신고치 및 신고치에 대한 감시치
부과율	가변율(균형재정)	가변율(균형재정)	고정율('99이후까지예고)
연부과액 (백만원)	'86:298(대기 22포함)	'85:544	'84:155
OECD의 평가	-경제적으로는 비효율적 -환경적으로는 일부효과 -행정적으로는 효과적 -오염자부담원칙:부합	-유기물감축에는 효과적이거나 중금속은 직접규제가 더 중요 -행정적 효율은 높으나 경제적 효율은 보통 -오염자부담원칙:보통	-직접규제와 분리시의 효율성 평가는 곤란(처리비가 4배정도 비쌌음) -부과율:너무낮음 -행정효율은 낮으나 오염자 부담원칙은 따라가는 정도

〈표 2〉에서 살펴 본바와 같이 프랑스, 화란, 독일의 경우에도 이론적 배출부과금제와는 상당히 거리가 있고, 그 효율성도 기대에 못미치는 면이 있다.

배출부과금제의 성패를 결정짓는 가장 중요한 인자는 오염자가 환경에 내보내는 오염물질의 실량을 정확하게 포착하고 그에 대하여는 빠짐없이 부과금을 부과하는 것일 것이다.

그러나, 위 3국의 경우에도 가게, 지자체, 중소기업등은 대부분 고정액을 부과하고 대규모 오염원의 경우에는 신고치나 간헐적감시치를 기준으로

하고 있어 오염물질 배출억제를 유인하는 효과는 미흡할 뿐아니라 이론적 배출부과금제와도 거리가 있다.

#### IV. 우리나라의 배출부과금제

1983년에 처음 실시되기 시작한 배출부과금제는 배출허용기준을 준수케 하는 한편 개선명령, 이전명령등 행정명령의 조기이행과 실효성을 확보하고자 하는 뜻에서 도입되었던 것이다.

1987년 8월에 들어 배출부과금 부과기간의 초일

(기산일)을 종래의 행정명령일로부터 단속일로 앞당기어 단속일 ↔ 행정명령일간의 기준초과 배출 오염물질에 대하여도 부과토록 하였었다.

또한, 1991년 2월에는 폐수배출량 또는 연료사용량을 기준으로 50-400만원의 기본부과금을 기준초과 적발시마다 고정액으로 추과 부과토록 하였다.

현행 부과금제를 간단히 정리하면 표 3과 같다.

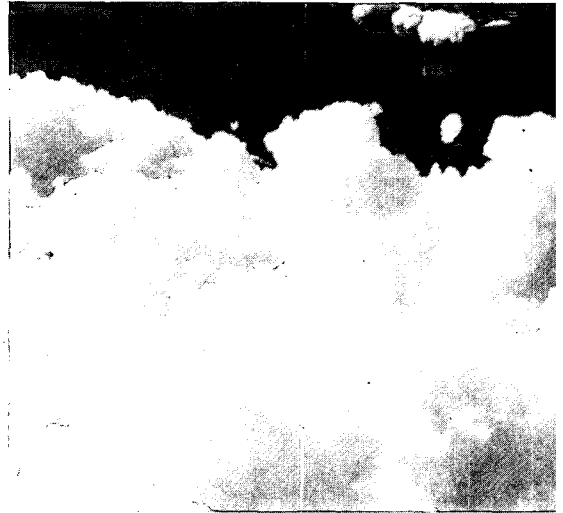
〈표 3〉 현행 배출부과금제

-부과대상항목: 25항목(수질 15, 대기 10)
-부과금의 구성: 기본부과금+처리부과금
○ 기본부과금: 위반시마다 50-400만원의 고정액
○ 처리부과금: 배출허용기준을 초과하여 배출된 오염물질의 양에 오염물질별 처리단가와 각종 부과수를 곱하여 얻어진 금액
● 배출허용기준초과율별 부과계수: 1-4.5(대기), 3-7(수질)
● 지역별 부과계수: 1-2
● 위반횟수별 부과계수: 2회계년도이내의 위반횟수만큼 대기 1.05, 수질 1.30을 거듭제곱
● 연도별 부과금 산정지수: 2.7186('92)
* 부득이 하여 오염물질을 배출허용기준이상으로 배출한다는 신고를 미리한 경우(자진신고)에는 기본부과금과 위반횟수별 부과계수 미적용
-처리부과금의 부과대상기간
○ 단속적발시: 적발일 ↔ 개선완료일
○ 자진신고시: 신고서상 초과배출개시일 ↔ 개선완료일

1983년 실시이래 지난해까지 배출부과금의 부과·징수실적은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 그간의 배출부과금 부과·징수실적 (단위: 억원)

	계	1988 전	1989	1990	1991	
부과	건수	19,168	9,259	2,985	3,229	3,815
	금액	593	173	96	102	222
징수	건수	18,165	8,635	2,779	3,089	3,662
	금액	357	129	56	60	112



징수된 배출부과금은 일부 징수비용을 제외한 전액을 환경오염방지금에 납입하여 중·소기업의 환경오염방지시설 설치자금으로 장기저리융자해 주는 재원으로 활용되고 있다.

'92년도의 경우 그간의 운용수익과 징수부과금, 정부출연금등 357억원의 자금을 5억원 한도내에서 연리 7%, 3년거치 7년 분할상환 조건으로 융자 지원해 주었고, '83년이래 금년까지 총 1,635개업소에 총 1,633억원을 융자해 준 바 있다.

### V. 환경오염방지시설 투자에 대한 지원

현행 부과금제는 행정명령의 실효성 확보와 배출허용기준의 조기준수라는 당초의 실시목적뿐 아니라 영세하여 방지시설 투자여력이 부족한 중소기업들에게 좋은 조건의 설치자금을 융자지원해 줌으로서 정상적인 오염물질처리를 가능케 하는데 기여한 바가 적지 않다고 생각한다.

한편, 배출허용기준내일 경우에도 배출부과금을 부과해야 한다는 지적이 제기되기도 하는데 오염원인자부담원칙과 오염물질발생억제라는 측면에서 볼때 그럴 수 있겠다.

다만, 여기에는 여러가지 선결되어야 할 여건과

국민경제의 지속적 성장과 환경보전이  
 조화를 이룰 수 있으며, 납부의무를 지지할  
 사회구성원들 누구나로부터 납득과 동의를  
 얻을 수 있는 최선안을 어떻게 만들어야  
 하는가가 우리 환경인 모두의 과제이자  
 숙제인 것이다.

난제들이 있어 선βολ리 실시할 경우 국민경제에 적지않은 부담을 주면서도 환경질을 오히려 악화시키는 개악이 될 소지가 다분하다는 것을 간과해서는 안되겠다.

생각나는대로 몇가지 예를 우선 들어보겠다.

첫째, 모든 오염자에게 오염원인자부담원칙이 공평하게 적용되어야 한다는 것이다. 환경에 오염물질을 전혀 내보내지 않는 경우(Zero Discharge) 이외에는 모두 부과 대상이 되어야 한다는 발상이므로 기업, 가계, 지자체, 축산업, 어업 등 오염물질을 배출하는 모든 시설이나 행위에는 형평성 있게 같은 정도의 오염물질처리 의무와 함께 배출시 경제적 불이익이 가해져야 한다.

둘째, 적정한 부과율의 산출이 성패를 좌우한다. 한계외부비용은 앞서 말한 바와 같이 정확한 산출이 거의 불가능하고, 한계처리비용 또한 다양다종한 배출공정과 오염물질의 발생성상, 처리특성등에 대한 신뢰성 있는 많은 정보를 확보할 수 있어야 하고 기술적, 경제적, 사회적 분석·평가를 거쳐야 그 산출이 가능하다. 한마디로 한계외부비용곡선과 한계처리비용곡선이 교차하는 최적부과율을 찾아 내기가 지극히 어렵다는 뜻이다.

셋째, 환경에 배출되는 오염물질량을 납부의무자가 이익을 제기하지 못하도록 부과금 부과정수기 관에서 정확하게 파악해 낼 수 있겠느냐는 것이다. 환경오염물질은 수없이 많을 뿐 아니라 그 상당수는 측정방법조차 개발되어 있지 않은 실정이고, 측정법이 있다하더라도 연속측정할 수 없는 경우가 대부분이다. 그러나, 환경오염물질의 배출상태는 그 량은 물론 폐수나 배기가스의 량도 輕視變化하는 특성이 있어 연속측정하지 아니하고서는 도저히 정확한 량을 측정해 낼 수가 없는 것이다.

연속측정·감시가 가능한 원격감시장치(Tele-

metering System)를 갖추는 것도 경제적·기술적 측면뿐만 아니라 운영측면에서 결코 용이한 일은 아니다. 원격감시장치를 구성할 수 있는 오염물질의 종류도 극히 제한되어 있을뿐 아니라 막대한 시설비·유지비가 소요되면서도 감지부분(Sensor)은 대부분의 시간을 어차피 수 많은 오염자의 관리하에 둘 수 밖에 없어 그 감지신호의 신뢰도를 떨어지게 할 것이다. 이를 방지하려면 감시·감독에 막대한 행정경비를 발생하게 되어 『배보다 배꼽이 더 큰』 경우도 배제할 수 없게 될 것이다.

앞에서 살펴본 유럽 3국의 경우에도 이러한 연유로 부과대상이 되는 범위, 항목등이 상당히 제한되어 있고 (중)소규모 오염원의 경우 고정액을 부과할뿐 아니라 대규모의 경우에도 오염자의 신고치와 간헐적 측정치에 기초하여 부과금을 산정하고 있는 정도이다.

따라서, 상당부분은 인정부과를 하지 않을 수 없고 비정상적인 배출경로를 이용하는 경우등에는 오염물질량과 부과금의 비례관계가 유지되지 아니하는 사각지대가 생기게 되어 오히려 『부과금을 물었으니 마음놓고 오염시켜도 된다』는 그릇된 인식을 팽배케 할 가능성도 없지 않다.

결론적으로 배출허용기준이내라도 배출부과금은 부과되도록 현행 부과금제를 발전시켜야 한다는 명제에는 동감이다. 다만, 국민경제의 지속적 성장과 환경보전이 조화를 이룰 수 있으며, 납부의무를 지게될 사회구성원들 누구나로부터 납득과 동의를 얻어낼 수 있는 최선안을 어떻게 만들어야 하는가가 우리 환경인 모두의 과제이자 숙제인 것이다.