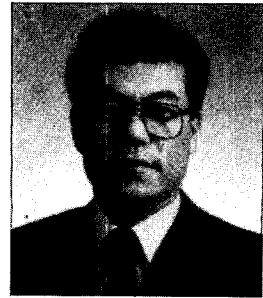


배출부과금제도의 보완점 및 개선방향



문 석 응 / 경성대학교 경제학과 교수

환경보전 정책의 목표

유엔 환경개발회의(UNCED)는 앞으로 우리 정부가 주력해야 할 임무를 보다 명백하게 제시해 주었다고 볼 수 있다. 「리우 회담」의 정신은 각국 정부에게 지금까지 답습해 왔던 성장우선 정책의 궤도수정을 명령하고 있다. 21세기에 대비하는 국가 정책은 훼손·파괴되었던 자연환경을 회복시키고, 개선된 환경자본의 질과 서비스를 계속 보전한다는 제약조건을 엄수하는 가운데 경제발전의 순이익을 극대화 하는 것이 되어야 한다는 것이다.

구체적으로 이러한 임무는 산업구조의 개편, 환경개선 투자의 증대, 새로운 에너지정책, 환경관련 산업 및 기술개발 지원을 포함하여 환경기준과 규제의 강화 등 제반환경보전 정책을 一新해 가는 것이며, 각종 환경보전을 위한 규제들은 다음과 같은 정책목표들을 달성할 수 있어야 한다.

(1) 환경오염의 사전예방적 기능의 강화

환경자본의 재생과 자정능력에는 일정한 한계가 있으며 많은 경우에 한번 훼손되면 회복이 불가능하게 된다. 설혹 회복이 가능한 경우이라도 장구한 시간과 비용이 필요하게 되므로 예방적 정책이야말로 최선의 환경정책이 된다. 따라서 경제주체들로 하여금 사후에 오염물질을 정화하는데 금전과 자원을 지출하기 보다는 오염의 근원을 제거하거나 축소시키는 노력을 유도할 수 있어야 한다.

(2) 오염자부담 원칙의 확립

오염자부담 원칙은 생산과 소비과정에서 환경오염을 유발시키는 재화와 용역의 비용 속에 반드시 환경보전 비용이 포함되도록 할 때 비로소 구체화된다. 물, 공기와 같은 사회적 필수자원을 私的利益을 위해서 사용하면서 오염시킬 때는 반드시 그 정

도에 따라서 상응하는 가격을 지불하도록 해야 한다는 것이다.

이 원칙이 관철되면 생산과 소비 과정에서 공해를 유발하는 자원및 제품의 가격은 현재의 시장가격 수준 보다도 높게 형성된다. 지금까지 자연환경의 경제적 가치가 전무한 것처럼 평가함으로써 실제로 국민들이 희망하는 것 보다도 훨씬 많은 공해 유발제품의 생산과 소비를 이끌어 냈던 시장기구가 그 신호기능을 제대로 작동하게 되는 것이다. 따라서 해당 제품에 대한 소비절약을 유도하여 저공해 산업으로의 산업구조재편을 유도하고, 자연법칙에 더욱 순응하고 환경친화적인 기술개발을 촉진하는 기능이 시장기구 속에 장치되는 셈이다.

예를 들어서 썩지않는 비닐과 잘 분해되지 않는 합성세제에 대해서는 환경세를 부과하여 썩는 비닐과 저공해 세제가 시장 경쟁력을 갖게 된다면 이 분야에 대한 기업의 기술개발 투자는 더욱 증대될 것이다. 공해유발적 산업과 자원에 대한 각종 지원 제도를 폐지하면서 오히려 청정산업, 예컨대 유기농산물의 경작과 유통부문, 자원 재활용과 재생 산업에 대한 지원을 강화하면 시장기구는 환경개선에 대한 국민들의 욕구를 보다 적절하게 반영하게 되는 것이다.

(3) 환경기준의 달성을 위한 효율적 수단의 확보

앞으로 정부가 각종 환경기준과 배출허용 기준을 강화 해야 한다는 것은 중언의 여지가 없는 피할 수 없는 경로이다. 기준의 설정은 사업체에 도전을 제공하고 그 기준을 달성하는 수단의 개발과 혁신을 강요하게 된다. 그러나 설정한 기준을 실효성있게 강제할 수 있는 확고한 제도적 장치가 또한 중요하다. 이 장치는 바로 운동경기의 규칙과 같은 것이다. 게임의 규칙이 공정하고 엄격하게 적용되지 않으면 파울 플레이가 난무하는 경기가 되고 만다.

(4) 산업체의 기술혁신 촉진

경쟁력 회복이라는 절대적 과업을 앞에 두고 있

는 한국 기업들은 환경규제라는 높은 장벽마저 넘어야 하고 오직 기술혁신이아말로 생존을 위한 선결조건임을 인식하고 있다. 그러나 환경보호를 위한 규제는 산업계의 혁신노력에 부정적인 충격을 가할 수도 있다. 그러므로 친환경적이면서도 기업 이윤을 증대시킬 수 있는 새로운 기술을 촉진시키는 긍정적 정책을 추구해야 한다. 사실 구미와 일본의 많은 기업들이 규제에 대하여 혁신적으로 대응함으로써 오염물질의 배출량을 대폭 감축시킬 뿐 아니라 오히려 규제강화 이전 보다도 제품의 생산 비용을 절감하는데 성공했던 역사적 체험과정을 깊이 연구해야 한다.

현재도의 환경정책

농도에 의한 규제방식을 취하고 있는 현재의 배출시설허가 제도와 배출부과금제도도 다음과 같은 문제점들을 지니고 있다.

(1) 농도에 의한 허용기준치의 설정은 사실상 국가가 기업에게 합법적으로 배출할 수 있는 오염물질량을 배분하는 역할을 한다. 따라서 이 기준은 결과적으로 해당 기업들에게 대단히 중요한 이해관계를 엮어 주게 된다. 현 제도를 오염물질의 배출총량으로 비교해 보면 대기업에게 중소기업보다도 수백배 이상의 허용량을 할당하고 있으므로 중소배출업체들에게는 대단히 불공평한 제도이다. 이 제도하에서 대기업의 적법배출로 인한 생태계에 대한 손상정도는 중소기업의 적법배출로 인한 생태계에 대한 위해보다도 훨씬 가중되고 있다.

환경처(1991), 「'90폐수배출시설조사결과보고서」의 '시도별 종별구분 업소수 및 폐수배출량 현황' 중 서울지역의 자료만을 근거로 계산해 보면 서울지역 전체의 폐수배출량은 1일 111,323m³이다. 서울지역 전체를 "나"지역으로 가정하고 모든 업소들이 배출허용기준을 준수할 경우 여러가지 오염물질 중 BOD부하량은 1일 13,865.25kg이 된다. 여기서 업종별 오염권의 배분현황을 보면 단 9개의 1종 기업들이 40.9%를 점하고 있으며 1,618개나 되



는 5종업체들은 모두 합쳐서 전체 오염발생량의 6.6%만이 할당되고 있다. 또 1종 기업 1개업소의 합법적 BOD 배출량을 5종의 1개 기업과 비교하면 무려 1,124배에 달하고 있다.

오염배출 업소들간에 존재하는 이처럼 현격한 불평등은 어떠한 논리로도 합리화될 수 없다. 이는 형평의 원리와 중소기업 지원정책에 전적으로 배치될 뿐 아니라, 경제적으로도 극히 비효율적인 제도이다. 사회 전체적으로 최소의 비용으로써 공해를 억제하는 방법은, 비교적 적은 단위비용으로 폐수를 처리할 수 있는 업체일수록 오염물질의 배출량을 줄이도록 하고 상대적으로 높은 비용으로써 처리해야 하는 업소에게는 배출량을 많이 허용하는 것이다. 위의 보고서 자료에 의하면 평균적으로 1종 업소의 폐수 톤당 처리비용은 349원이고 5종 업소의 비용은 6,130원으로서 1종 업소는 5종 업소가 부담하는 처리비용의 불과 5.7%에 지나지 않는 비용을 지출하고 있다.

따라서 만약 서울지역에서 BOD 총 배출량 13,865.25kg가 생태계의 자정능력에 융합하는 오염물질량이라면, 그 배분을 예컨대 1종기업에게는 50ppm, 2종에서 4종업소에게는 100ppm으로 허용기준을 설정하고 5종 업소에게는 대폭 증가시켜서

배출케 하더라도 전체 BOD부하량을 크게 줄이면서 사회전체의 처리비용 또한 대폭 감축시킬 수도 있을 것이다.

(2) 현재의 규제는 생산공정의 마지막 과정 즉 오염물질의 배출구를 주요 대상으로 삼고 있다. 따라서 기업도 제조공정을 변경하려는 노력 보다는 최종단계에 정화 처리시설을 설치하는 것으로 그치는 형태로 규제에 대응해 왔다. 현재도도 부분적으로는 산업계의 혁신적·진보적인 정화처리기술의 발전을 유도해 왔고 이 방식 이외에 다른 대안이 없는 경우도 있을 수 있다. 그러나 기업들이 대개는 기껏 지금까지 알려진 최고 기술을 공정의 최종 단계에 부착하는 정도에서 머물게 된다. 기업은 허용기준치를 지킬 뿐 아니라 그 이하로 계속 감축시켜 갈 수 있다 하더라도 게임의 규칙상 그 노력에 상응하는 보상이 따르지 않는다.

그러므로 기업에게 환경문제란 비용절감의 새로운 기회는 커녕 언제나 추가적 비용부담만을 요구하는 귀찮은 것으로 인식돼 왔다. 이렇게 되면 규제에 대해서 창의적이고 효율적으로 따라서 저렴한 비용으로써 대응하려는 진지한 노력이 일어나지 않으며, 생산 공정에 대한 재평가 분석과 환경오염의 예방에 필요한 새로운 청정기술의 개발도 촉발되지 않는다.

(3) 기본부과금의 신설에도 불구하고 최근의 실증적 연구에 의하면 초과배출 부과금의 수준이 처리비용에 비교하여 전반적으로 낮으며 단속을 통하여 적발될 확률도 낮기 때문에 기준의 준수를 강제하는 효능마저 약하다. 그리고 각 업종과 업소간에 처리비용상 현격한 차이가 존재하는데 반해서 현행 부과금체계는 단일화 돼 있어서 처리비용이 높은 업종·업소에 대하여는 법규준수를 강제하는 기능이 더욱 취약하다. 그리고 농도규제의 약점을 악용하여 오염물질을 정상적으로 처리하기 보다는 희석하여 배출하는 업소가 많다는 것은 널리 알려져 있다.

(4) 환경보호 규제는 흔히 배출기준을 설정하는 이외에 기준을 달성하기 위해서 현존하는 여러 수

“

기술혁신을 촉발시키는 규제강화의 방법은 모든 하수처리장과 기업에 대해서 허용기준치 이하의 오염물질 배출량에 대하여도 배출량에 상응하는 부과금을 부담케 하는 경제적 유인을 내장하는 제도로의 개혁이다.

”

단중에서 사용되어야 하는 공정 및 기술에 대하여도 규정을 한다. 이른바 표준 공정 내지는 표준 기술을 권장하는 것이다. 그러나 이러한 구체적 방식의 지정은 기존의 기술만을 산업체에서 채택하도록 유도하는 것으로 혁신을 저해하는 방법일 뿐이다. 환경정책의 요체는 주어진 기준속에서 기업의 자율성·신축성을 보장하는 것이라야 한다. 혁신은 필요성(예컨대 배출기준의 강화)과 수단을 선택할 수 있는 자유가 공존할 때 촉발될 수 있는 것이므로 규제는 배출 기준만을 제시할 뿐 특정 공정·기술의 채택을 의무화해서는 안된다. 비록 배출기준이 현존하는 기술을 암시하는 것일지라도 구체적으로 그 기술을 지정하지 않을 때, 산업체가 혁신을 추구하여 스스로 그 기준을 달성하는 최소비용의 방법을 선택할 수 있는 것이다.

예를 들면 현재 하·폐수 종말처리시설에 대하여 환경처가 제시하고 있는 설계지침은 서구나 일본에서 20여년 전에 이용하고 있던 방법이기 때문에 관련업체내에서 비판의 소리가 높다. 이러한 방식의 구체적 간섭은 그동안 국내에서 축적된 현장 경험을 토대로 신기술을 개발·적용하려는 노력을 저해하게 된다는 것은 너무도 뻔한 사실이다.

개선방향

현재 한국의 수질 및 대기오염 규제기준은 선진국에 비교하여 약 2배이상 높으며, 발전소의 배출 허용기준은 10배 정도 높다. 높은 인구밀도와 현재의 심각한 오염현황, 산업활동이 보다 왕성해 지고 오염배출원이 증가하는 여건, 향후 국제협약에 대한 대책 때문에 국내 배출기준은 상당히 강화되어야 할 것이다. 그러므로 규제기준과 그 기준의 준

수를 보장할 방안에 대한 전면적인 재검토가 시급한 과제라고 할 수 있다.

현재의 초과배출 부과금제도의 보다 근본적인 결함은 전반적으로 기업들의 법규준수를 유도하는 기능을 못한다는 점도 있지만 그 보다도 혁신촉발의 효능을 기대할 수 없다는 점이다. 현재도는 기업이 규제에 대응하여서 원료투입, 제품설계, 제조공정에 대한 변경, 재활용 등에 의한 기술혁신을 통한 원가절감노력을 촉진시키기 보다도 최종배출 단계에 정화 처리시설을 설치하는 것으로만 머물게 만든다는 것이다. 즉 기업가들에게 환경보전노력을 경영의 맨 끄트머리 과정에 추가되는 제약조건으로만 인식하게 만들었다는 점이다.

정부 규제에 대한 기업의 이상적 대응방식은 종전과 다른 투입원료를 이용하거나 오염이 저감되는 신규의 생산공정(절약, 재순환과 재활용 등)을 개발하든지 아니면 두가지를 병행하는 통합적 테크닉을 개발하는 것이다. 나아가서는 오염유발이 아예 적은 성분원료를 이용할 수 있도록 제품자체를 새로 설계하는 방식 등이다. 기업으로 하여금 어떠한 제품이든지 원료투입에서부터 제품설계, 개발, 시판, 사용과 사용후 폐기의 전체과정을, 그야말로 제품의 “요람에서 무덤까지” 환경 영향을 검토하도록 유도해야 한다.

기술혁신을 촉발시키는 규제강화의 방법은 모든 하수처리장과 기업에 대해서 허용기준치 이하의 오염물질 배출량에 대하여도 배출량에 상응하는 부과금을 부담케 하는 경제적 유인을 내장하는 제도로의 개혁이다. 배출기준의 설정은 여러가지 종류의 경제적 유인제도인 공해부과금제도, 매매가능한 오염권 발매제도 등에 의해서 보완될 수 있는데 이러한 유인제도는 방지기술에 대하여 기업의 선택권을 완전히 보장해 준다. 원칙적으로 공해부과금 제도 하에서는 오염억제 기술이 뛰어난수록 기업이 납부하는 부과금이 절감되므로 혁신에 대한 더욱 강력한 유인이 존재하게 된다. 기업은 사적이윤추구에 의해서 법규위반도 감행하지만 제도가 바뀌면 똑같은 동기에 의해서 전공정에 대한 환경감사를 시행하고 기술혁신을 추구하게 될 것이다.