

## 환경부담금의 합리적인 동원과 배분 - 환경오염방지기금 및 폐기물관리기금의 운용을 중심으로 -

정준금  
행정학과

### <요 약>

정부는 환경문제의 해결에 필요한 재원을 동원하기 위하여 환경세나 각종 부담금제도와 같이 환경투자 재원의 확충에 기여할 수 있는 제도들을 준비중이거나 시행중에 있다. 현재 시행하고 있는 제도로는 배출부과금제도, 폐기물예치금제도, 환경개선부담금제도 등이 있으며, 이를 통해 거둬들인 부담금은 폐기물관리기금, 환경오염방지기금 등을 통해서 운용되고 있다. 이러한 제도들의 목적은 환경투자재원의 동원에 있다기 보다는 환경오염 원인제공자들에게 오염행위를 감소시키기 위한 시장지향적 환경규제수단으로서의 의미를 가지고 있으나, 우리의 경우 크게 부족한 환경부분 예산을 감안하여 이를 확충할 의도로 이용되고 있는 측면이 강하다.

이 글에서는 이러한 각종의 '환경부담금'이 환경투자재원의 확충이라는 관점에서 어떻게 동원되고 배분되는가를 환경오염방지기금과 폐기물관리기금의 운용을 중심으로 분석하여 이의 합리화에 필요한 방안을 제시하였다.

우리나라의 환경부담금의 규모는 부과수준이 낮기 때문에 투자재원 소요에 비해 너무 낮아서 환경투자재원의 조달기능을 다하지 못하고 있을 뿐만아니라 환경개선을 위한 유인으로서의 역할도 다하지 못하고 있다. 따라서 부담금의 인상은 오염방지 및 재원조달이라는 두가지 긍정적인 효과를 모두 가져올 것으로 기대할 수 있다.

---

## The Effective Mobilization and Distribution of Environment Pollution Charges: The Operation of Pollution Control Fund and Solid Waste Management Fund

Jung, Joon-Keum  
Dept. of Public Administration

## &lt;ABSTRACT&gt;

Government has prepared and enforced the policy means just as like environment tax or pollution charges for the mobilization of investment fund for the improvement of environmental quality. There are various systems now-enforced for this purpose. These are emission charge, environment improvement charge, solid waste collection system. And Government manages these charges through pollution control fund and solid waste management fund.

The objective of these systems is not so much as the mobilization of environment investment fund as the reduction of pollution. Namely these systems are the means of environmental regulation, so called regulation by incentives. But because we are short of investment fund, these charges are regared as supplementation of environment fund.

This study analyses these various charges by the analysis of the operation of pollution control fund and solid waste management fund, in viewpoint of effective mobilization and distribution of environment pollution charge. The level of our pollution charges is so low that they has been able to accomplish their purposes. In other words, they could not perform the fund mobilization function but also the environment improvement incentive function. So the raising of charges are expected to fulfill their original objectives.

## 1. 서 론

다른 사회문제도 마찬가지지만 특히 환경문제의 해결에는 막대한 예산이 소요된다. 환경은 오염시키기는 쉬워도 회복시키는 것은 어려우므로 사전예방의 원칙이 지켜져야 한다고 말하는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 정부의 추정에 의하면 1993년 부터 1997년 까지 5년동안 각종 오폐수 및 폐기물처리시설과 같은 환경기초시설의 건설 등을 위하여 필요한 환경투자의 소요액은 공공부문 7조 9,582억원과 민간부문 5조 4,823억원을 합해 총 13조 4,405억원에 달하고 있다. (환경백서, 1992:310) 물론 이 액수만큼의 환경투자도 우리의 환경이 정부가 장담하는 대로 쾌적하게 될 것인지는 알 수 없다.

그런데 더 큰 문제는 환경투자에 소요되는 재원의 동원이 용이하지 않다는 데에 있다. 즉 정부부문만 하여도 위의 5년 동안의 경제여건을 감안할 때, 일반회계의 환경투자가 년평균 20%씩 증가한다고 가정할 경우에도 투자재원의 조달가능성은 5조 4,199억원에 그치고 있으므로 부족한 2조 5,383억원을 추가로 확보하기 위한 대책을 마련하지 않으면 그나마 환경투자가 계획대로 이뤄지지 못하게 될 것이다. 94년 1월 발생한 낙동강 수질오염 사건 이후 발표된 정부의 수질개선대책도 이를 집행하기 위해서는 연간 약 2,000억원의 예산이 소요되는 것으로 추정되고 있다. 만일 이 예산이 확보되지 못하면 수질개선 대책은 집행되지 못하고 한낱 '계획'에 불과한 것이 되고 말 것이다. 이러한 상황은 환경문제 뿐만 아니라 거의 모든 사회 문제에 걸쳐서 나타나고 있지만 환경문제의 경우는 더욱 심각하다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 요컨대 환경문제의 해결을 위한 정책이 제대로 시행되기 위해서는 이에 소요되는 재원을 원활히 동원하

느냐 하는 것이 관건이라고 할 수 있다.

이에 따라 환경처는 환경세나 각종 부담금제도와 같이 환경투자 재원의 확충에 기여할 수 있는 제도들을 준비중이거나 시행중에 있다. 정부가 환경투자재원의 확충을 위해 현재 시행하고 있는 제도로는 <표1>과 같이 오염원 별로 배출부과금제도, 폐기물예치금제도, 환경개선부담금제도 등이 있으며, 이를 통해 거둬들인 부담금은 폐기물관리기금, 환경오염방지기금 등을 통해서 운용되고 있다. 이러한 제도들의 목적은 환경투자재원의 동원에 있다기 보다는 환경오염 원인제공자들에게 오염행위를 감소시키기 위한 시장지향적 환경규제수단으로서의 의미를 가지고 있으나, 우리의 경우 크게 부족한 환경부문 예산을 감안하여 이를 확충할 의도로 이용되고 있는 측면이 강하다고 할 수 있다.

<표 1> 현행 부담금제도 현황

오염원별	부담주체	
	생산부문	유통 소비부문
대기	배출부과금	환경개선부담금
수질	배출부과금 하수도사용료	환경개선부담금 하수도사용료
폐기물	쓰레기수거료 폐기물예치금	쓰레기수거료

따라서 이 글에서는 새로운 자원확보수단으로서 최근 시행되고 있는 각종의 '환경부담금'이 환경투자재원의 확충이라는 관점에서 어떻게 동원되고 배분되는가를 환경오염방지기금과 폐기물관리기금의 운용을 중심으로 분석하여 이의 합리화에 필요한 방안을 제시하고자 한다. 이에 앞서 우선 우리나라 환경투자의 현황과 전망을 보기로 한다.

- \* 위의 부담금중 쓰레기수거료와 하수도사용료는 지방자치단체의 소관업무로서 이 논문의 분석대상 부담금에서 제외됨

## 2. 환경투자의 현황 및 전망

우리나라 중앙정부의 환경부문에 대한 투자는 다른 부문에 대한 투자에 비해 그 증가율은 높으나 절대적인 수준은 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 즉 1992년의 환경예산은 5,706억 원으로 전년도에 비해 15.1% 증가함으로써 일반회계예산 증가율 5.8%를 상회하고 있으며, 교육비 증가율(17.5%) 다음으로 높은 증가율을 보이고 있다. 그러나 GNP와 일반회계에서 차지하는 비중은 각각 0.29%와 1.72%로서 선진국에 비해 낮은 수준이다.

<표 2> 중앙정부 환경투자 규모

(단위: 10억원)

구분	1991	1992	증가율(%)	구분	1991	1992	증가율(%)
일반회계	31,382 (100)	33,200 (100)	5.8	교육비	5,560 (17.7)	6,443 (19.4)	17.5
방위비	7,767 (24.7)	8,376 (26.3)	12.5	환경투자	469 (1.6)	571 (1.7)	15.1

(자료: 경제기획원)

- 1) 예컨대 91년 폐물사건 이후 발표된 수질개선 대책은 예산부족으로 거의 계획대로 시행되지 못하였다. (정준금, 1992:210-214)

중앙정부의 환경투자는 환경업무의 다양성, 광범위성 또는 분산성으로 인하여 환경처를 포함하여 15개 정부부처로 나뉘어 집행되고 있다. 이 중 환경처가 2,697억원, 건설부가 2,148억원 등 양부처가 총 환경투자의 약 85%를 집행하고 있다.

<표 3> 중앙정부 환경투자의 부처별 내역  
(단위:억원)

구분	1990	1991	1992
환경처	902	2,434	2,697
건설부	1,239	1,854	2,148
동력자원부		183	223
산림청	115	136	174
해운항만청	5	1	2
내무부		144	30
기타부처	119	325	427
합계	2,524	4,963	5,706

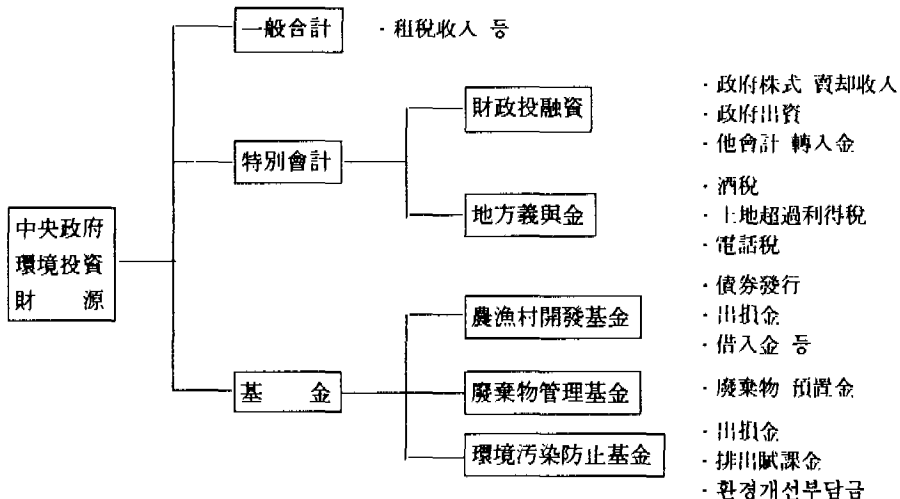
(자료: 환경백서, 1992, p. 30)

1991년도에 환경처의 환경투자예산이 급격히 증대한 것은 폐수처리장 건설과 같은 수질개선 사업이 건설부에서 환경처로 이관되었기 때문이며 이 예산의 대부분은 지방양여금으로서 지방정부를 통해 집행되고 있다. 한편 위와 같은 중앙정부의 환경투자 예산 속에는 동자부의 LNG 배관망사업, 산림청의 삼림병충해방지 사업 예산과 같이 본질적으로 환경부문의 개선을 위한 환경투자라고 보기 어려운 것도 포함되어 있으므로 외형적인 규모만 가지고 정부의 환경투자를 평가하는 것이 적절하지 않은 측면도 있다.

이러한 환경투자의 주요 대상을 보면 1992년도의 경우 총 환경투자 중 수질보전 부문에 대한 투자는 4,560억원으로 전체의 80%를 차지하고 있으며, 나머지 환경투자는 폐기물처리 330억원, 대기보전 280억원, 기타사업, 380억원으로 구성되어 있다. (경제기획원 내부자료, 1992)

한편 5,700여억원에 달하는 환경투자 재원의 동원을 보면, 46%인 2,624억원이 중앙정부 일반회계예산에서 지원되고 있으며, 환경투자와 관련된 특별회계로는 재정투자특별회계에서 379억원, 지방양여금특별회계에서 2,126억원이 지원되고 있다. 또한 환경투자와 관련된 기금으로는 정부관리기금 중 농어촌개발기금에서 320억원, 폐기물관리기금에서 33억원이 지원되고 있으며, 민간관리기금 중 환경오염방지기금(1992년말 누계 2,099억원)이 있다.

<그림 1> 중앙정부의 환경투자 재원



중앙정부의 환경투자가 이와 같은 규모에서 연평균 20%씩 증가하는 비율로 계속되기 위해서는 1993년 부터 1997년 까지 5년 동안 일반재정에서 8,421억원, 지방양여금에서 8,730억원, 지방비에서 7,509억원 등 총 2조 5,383억원의 투자재원 부족현상이 나타날 것으로 추정되고 있다.

<표 4> 환경투자 소요 및 조달전망

(단위: 억원)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	합계
투자소요	11,209	15,812	20,246	19,244	13,071	79,582
조달전망	11,209	11,102	12,154	10,844	8,890	54,199
부 족 분	-	4,710	8,092	8,400	4,181	25,383

\* 일반회계의 환경투자는 연평균 20%, 양여금 및 지방비는 연평균 13.1% 증가하는 것으로 전제

\*\* 자료: 환경처 내부자료

이와 같이 부족한 환경투자재원을 동원하기 위해서는 일반회계와 특별회계의 지원을 늘리는 것이 중요하지만 오염원인자에게 부담금을 부과하는 환경부담금 부과방식은 환경오염행위를 감소시키는 동시에 환경투자재원을 동원하는 수단이 될 수 있다. 현재 환경부담금으로 동원되어 환경오염방지기금과 폐기물관리기금으로 관리되는 환경투자재원은 총 재원의 약 6-7%에 불과한 실정이지만 오염자부담원칙을 확대 적용하여 환경부담금을 늘려나가면 동원되는 재원의 크기도 늘어날 것이며, 오염행위도 감소시키는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

### 3. 환경오염부담금의 의의

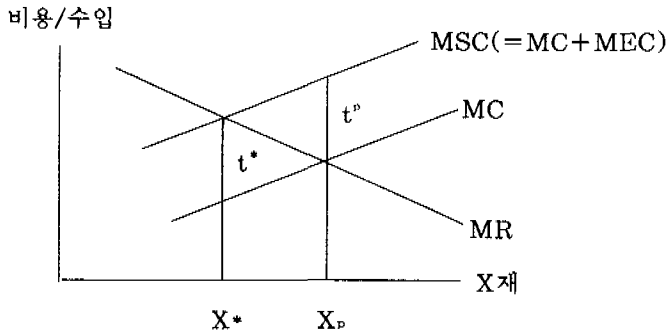
배출부과금, 폐기물예치금, 환경개선부담금과 같은 각종의 '환경부담금'은 오염배출 정도에 따라, 제품의 생산량, 공급량에 따라, 또는 건물 및 시설의 규모에 따라 일정한 요율의 부담금을 부과한다는 점에서 피부과대상의 입장에서 보면 강제적인 일반조세와 다르지 않다. 따라서 조세는 아니지만 조세적인 성격을 띠고 있다는 의미로 이를 준조세적인 부담금이라고 부를 수 있다. 기업에 대한 일반적인 조세부담 및 과거 권위주의 정권에서 있었던 이른바 정치적인 의미의 '준조세'는 감소 내지는 사라지고 있지만 전술한 바와 같이 환경부담금에서 부과하는 준조세의 종류 및 규모는 점점 더 늘어나고 있다.

준조세적인 환경오염부담금의 본래의 취지는 명령지시적 규제수단과 대비되는 시장유인적 규제수단(regulation by incentives)으로서 환경오염을 유발하는 자에게 이의 처리에 소요되는 비용을 부담하도록 하는 이른바 오염자부담의 원칙(polluter's pay principle)을 적용하는 규제수단을 말한다.<sup>2)</sup> 이러한 환경오염부담금의 대표적인 예는 공해배출부과금(emission charges) 또는 공해배출세(emission taxes)로 불리는 것이다. 환경부담금제도는 오염물질 배출자로 하여금 오염행위로 인한 사회적 피해비용을 지불하게 함으로써 환경오염의 외부비용

2) 시장유인적 환경규제수단에 대해서는 Schelling(ed.)(1983), Kneese and Schultze(1975) 등을 참고할 것.

을 오염자의 사적인 비용으로 내재화시키는 피구세(Pigouvian taxes)의 한 형태이다.

<그림 2> 환경세를 통한 환경문제의 해결



피구세에 의한 환경문제의 해결방법은 모든 환경오염물질 배출자에 대하여 오염물질배출로 인한 한계 외부비용에 해당하는 세금을 부과함으로써 오염자의 사적비용(private cost)이 사회적 비용(social cost)과 같아지도록 하는 것이다. 이를 그림으로 설명하면, <그림 2>에서 만일 조세가 없다면 생산자는 MR (marginal revenue, 한계수입)과 MC(marginal cost, 한계비용)가 일치하는  $X_p$  만큼의 생산을 할 것이다. 그러나 이것은 사회적으로 적정한 생산량이 아니다. 왜냐하면  $X_p$ 에서 이 기업은 환경오염물질을 외부에 배출함으로써  $t''$ 만큼의 한계외부비용을 발생시키고 있으나 이를 사적비용에 포함시키지 못하여 결국 사회적으로 바람직한 수준 보다 많은 생산을 하고 있기 때문이다. 따라서 환경오염이 발생시키는 한계외부비용 MEC(marginal external cost)에 해당하는 조세(또는 부과금)를 부과함으로써 외부비용을 생산자에게 내재화 시키며, 이 때 생산자는 외부비용을 고려한 사회적 한계비용곡선 MSC(marginal social cost)를 비용곡선으로 받아들여 결국 사적비용과 사회적 비용이 일치하는  $X^*$ 에서 생산량을 결정하게 된다. 즉  $X^*$  만큼 생산하고  $t^*$ 에 해당하는 조세를 부담함으로써 사회적으로 바람직한 상황에 도달한다.

이와 같이 이 제도는 오염유발자로 하여금 부담금 또는 조세를 부담하던가 아니면 보다 값싼 비용으로 오염물질을 감소하기 위한 다른 조치를 취하던가 중 하나를 선택하도록 함으로써 자발적으로 환경기술개발 등 환경개선을 위한 노력을 기울이도록 하는 경제적 동기를 부여하려는 것이 일차적인 목적인 것이다.

그러나 이 제도를 시행하는데 따르는 가장 큰 문제는 환경오염행위가 유발하는 외부비용을 산출하는 것이다. 피구세가 원래의 효과를 가져오려면 조세수준이 한계외부비용과 정확히 일치해야 하기 때문이다. 그러나 현실적으로 어떤 경제행위의 외부비용을 구하는 것은 쉬운 일이 아니며, 환경문제의 특성상 환경오염의 피해는 지역적으로 매우 광범위하고 시간적으로도 오랜세월에 걸쳐 나타나므로 환경오염의 외부비용을 계산하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 이와 같은 순수한 의미의 피구세를 변형시켜 오염물질의 배출량에 비례하여 부과금을 부과하는 방식을 많이 채택하고 있다.

환경부담금의 대표적인 형태인 배출부과금 제도는 일정한 환경기준을 초과하는 오염물질을 배출한 기업에 대해 그 초과량에 대하여 일정한 부과금을 부과하는 제도를 말한다. 부과금은 초과량에 단위당 부과금을 곱하여 산정하며, 환경기준을 초과하는 즉시 부과하는 방법도 있지

만 일정한 유예기간을 주어 오염방지 시설을 설치도록 하고 그 기간이 경과하여도 배출기준을 충족시키지 못하는 경우에 부과하는 방법이 있다.

배출부과금 외에도 피구세 형태의 환경부담금에는 공해세제도(pollution control tax), 오염권 판매제도(market in pollution rights) 등이 있다. (Greer, 1983: 483-487)

공해세는 일상생활 및 생산활동 과정에서 유해물질이나 오염물질이 일정한 기준을 위반할 경우 처벌의 일환으로 과해지는 세금이다. 이 제도는 오염방지를 위한 기술적 측면에서 오염물질의 배출이 불가피한 제품에 대해서 기준위반의 대가로 세금을 부과하는 제도이다. 오염물질 배출자의 입장에서 오염물질의 배출을 억제하는 것이 기술적으로 불가능하므로 하는 수 없이 오염물질을 배출하고 이로 인해 생긴 사회적 비용의 대가로 세금을 부담하는 것이다.

오염권 판매제도는 오염물질 배출허가권을 현재 또는 미래의 오염배출자에게 사전에 일정한 금액으로 책정된 오염권, 즉 오염배출권을 기업에 판매하는 제도이다. (Dales, 1968) 이 제도는 수질오염방지와 관련하여 제안된 것으로 특정기간 동안 일정지역에 일정량의 오염물질을 배출할 수 있는 오염배출권이 공개시장을 통해 판매되며, 매입된 오염배출권은 기존의 다른 사업자에게 유상 또는 무상으로 판매할 수도 있으며, 또한 경매나 추첨에 의하여 다른 집단에게 배정할 수도 있다. 이 제도는 사회적으로 허용가능한 오염물질의 배출을 일정한 범위 내에서 소정의 대가(오염배출권의 가격)를 지불하는 조건으로 허용하는 제도이다. 요컨대 이 제도들은 오염행위의 감소를 유도하기 위한 유인적 규제수단으로 활용되고 있다. 그러나 이 두 제도는 우리나라에서 아직 시행되지 않고 있다.<sup>3)</sup>

이와 같이 유인적 규제수단으로 활용되는 환경부담금제도의 본래의 취지와는 달리 우리의 각종 환경부담금제도는 환경투자재원을 마련하기 위한 자원확보 수단으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이것은 부족한 환경 투자재원을 확보하기 위해서는 일반회계의 환경부문예산이 증가되어야 하나, 예산과정에서의 환경처의 정치적인 위상이 높지 않고 국가정책의 우선순위에서 환경정책이 차지하는 위치가 아직은 낮아 환경예산이 충분히 확보되지 못하는 것이 현실이기 때문에 발생하는 현상이다. 즉 극심한 자원제약을 안고 있는 환경처는 어떠한 방법으로도든지 환경투자재원을 확보하려 하는데, 이를 일반적인 조세를 재원으로 하는 일반회계에서는 충당할 수 없고 환경세와 같은 조세형태는 국민적인 저항에 부딪칠 우려가 있으므로 원인자부담 원칙을 내세워 각종의 부담금제도를 시행하고 있기 때문이다. 환경오염의 제거에 들어가는 비용은 오염을 유발한 자가 부담토록 한다는 오염자부담 원칙을 적용하는 환경부담금은 명분상 일반국민들의 지지를 얻을 수 있고, 다른 자원확보 수단에 비해 정부내 다른 부처 특히 경제부처들로부터 동의를 얻어 내기가 용이하다고 할 수 있다. 이 준조세적 환경부담금 제도는 환경투자재원을 안정적으로 확보하게 할 뿐만아니라 부수적으로 어떠한 형태로든 부과금관리에 따르는 조직과 인력의 확대라는 '관료적인 혜택'을 동시에 얻을 수 있기 때문에 환경처에 의해 적극적으로 추진되고 있는 측면도 있음을 부인할 수 없다. (최병선, 1992b:195-196)

그러나 시장유인적 환경규제수단들은 환경규제가 과도하게 또는 비효율적으로 가해지고 있다는 기업측의 주장을 받아들여 미국에서 개발된 것으로서, '환경규제의 합리화'란 명분으로 직접적인 규제 보다는 간접적이고 자율적인 규제수단인 시장유인적 규제수단을 강조함으로써

---

3) 이 외에도 시장유인적 환경규제수단에는 bubbling, offset 등 다양한 제도들이 있다. 이들에 대한 자세한 내용은 최병선(1992a:488-496), Greer(1983: 481-487) Maloney and Yandle (1980) 등을 참고할 것.  
4) 같은 의견으로는 양봉민, 김진현(1991:46).

환경규제의 완화를 도모하려는 측면이 있음을 부인할 수 없다. (Baumol and Oates, 1975; Nichols, 1984; Kneese and Schultze, 1975; Crandall, 1983) 따라서 명령지시적인 직접적 규제수단이 미비하고 오히려 환경규제가 지금 보다 강화되어야 한다는 주장이 제기되고 있는 우리의 경우는, 직접적 규제수단을 보완하는 동시에 환경투자자재원을 동원하는 수단으로 시장유인적 규제수단을 이용하여도 큰 무리는 없다고 할 수 있다. 즉 환경부담금제도는 환경규제를 강화하면서 환경재원을 확보할 수 있는 제도로 활용가능하다는 것이다. 다만 이 과정에서 가급적 환경부담금제도가 가지고 있는 시장유인적 규제수단으로서의 장점을 발휘하도록 하는 노력을 기울여야 할 것이다.

이와 같이 환경부담금제도는 절대적으로 부족한 환경투자자재원을 보충해 주는 역할을 하고 있다. 다음에서는 새로운 자원확보수단으로서 최근 잇달아 등장한 이들 제도들을 환경투자재원의 동원과 배분 면에서 이를 관리하는 기금의 운용을 통해 살펴 보기로 한다.

#### 4. 환경오염부담금의 동원과 배분: 현황·문제점·개선방안

##### (1) 환경오염방지기금 - 배출부과금과 환경개선비용부담금

우선 역사가 가장 오래된 공해배출부담금제도 부터 보기로 한다. 우리나라에서는 1981년 12월 환경보전법 개정으로 배출부과금에 관한 규정이 신설되었으며, 1983년 환경보전법 시행규칙이 개정됨에 따라 동년 9월 1일 부터 비로소 배출부과금제도가 시행되었다. 최초에는 대기분야에서 아황산가스를 포함한 4종, 수질분야에서 부유물질, 카드뮴 등 13종의 오염물질에 배출부과금이 부과되었으나, 부과대상 오염물질은 계속 확대되어 현행 수질환경보전법 제19조와 대기환경보전법 제19조에서 규정하고 있는 오염물질은 수질오염의 경우 유기물질, 카드뮴 등 15종이고 대기오염의 경우 암모니아 등 10종에 이르고 있다.

<표 5> 배출부과금 부과대상 오염물질

분야	오염물질	적용대상
대기	황산화물, 불소화합물, 먼지, 악취 염화수소, 염소, 시안화수소, 황화수소, 이황화탄소, 암모니아	허가를 받은 배출시설과 무허가시설로서 지도단속결과 배출허용기준초과에 의한 개선명령 등 행정처분을 받은 경우 또는 배출허용 기준을 초과하여 조업할 것을 사업자 스스로가 자진 신고하는 경우
수질	BOD, COD, 부유물질, 카드뮴, 시안화합물, 유기인화합물, 연, 6가크롬화합물, 비소, 수은, PCB, 동, 크롬, 페놀류, 테트라클로로에틸렌, 트리클로로에틸렌	

(자료: 환경백서, 1992, p. 146)

부과금은 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에게 오염물질의 종류, 배출기간, 배출량 등을 기준으로 하여 산정 부과한다. 배출부과금은 기본부과금과 처리부과금으로 구성되어 있으며, 기본부과금은 위반시마다 환경오염물질 배출업소의 규모에 따라 50만원에서 400만원 까지 고정액으로 부과되며, 처리부과금은 배출허용기준을 초과하여 배출되는 오염물



질량에 오염물질 처리단가를 곱하고 여기에 벌과금적 성격의 각종 부과계수(배출허용기준초과별, 지역별, 위반횟수별 부과계수)를 곱하여 산정, 부과한다.

<표 6> 배출부과금 산정공식

기본부과금	규모별 액수(만원)	1종 400	2종 300	3종 200	4종 100	5종 50
처리부과금	배출허용기준을 초과한 오염물질량 × 오염물질처리단가 × 배출허용기준초과율별 부과계수 × 지역별부과계수 × 위반회수별부과계수					

(단 자진신고시는 기본부과금을 부과하지 않음)

배출허용기준초과율별 부과계수는 대기의 경우 기준 초과율에 따라 1에서 4.5까지(20% 미만 - 400% 이하), 수질의 경우 기준초과율에 따라 3에서 7(20% 미만 - 400% 이상)을 적용하고, 지역별 부과계수는 대기, 수질 공통으로 1-2를 적용하며, 위반회수별 부과계수는 2개 회계년도

이내 위반회수 만큼 대기 1.05, 수질 1.30을 거듭제공한다.

다음으로 앞으로 환경오염방지금의 주요재원이 될 환경개선부담금은 환경개선비용부담법에 따라 1992년 7월 부터 시행된 제도로써 환경오염물질을 배출하는 건물 및 시설에 대하여 일정한 부담금을 부과하는 것으로써, 환경개선을 위한 재원을 조달하고 오염물질의 배출을 억제하려는 의도를 가진 것이다.

환경개선부담금의 부과대상은 6대도시를 비롯한 시이상 74개 지역과 팔당호, 대청호 등 상수원수질보전 특별대책지역, 동해안지역 등 자연환경보전지역 및 관광휴양지역 내에 소재한 일정규모 이상의 각종 업무용 빌딩의 소유자 및 점유자를 대상으로 하고 있으며, 자동차는 전

<표 7> 환경개선부담금 부과대상 시설물 분류표

그룹	용도	규모
I	위락시설 중 전문음식점, 간이주점, 외국인전용음식점 근린생활시설 중 대중음식점 등	48명 이상
II	특수목욕장, 실내수영장, 일반목욕장 등	55명 이상
III	호텔, 여관, 여인숙, 콘도미니엄, 안마시술소 등	73명 이상
IV	- 극장, 연예장, 음악당, 예식장 등 - 박물관, 미술관, 과학관, 기념관, 박람회장, 동식물원 - 도소매시장, 쇼핑센터, 백화점 등	82명 이상
V	- 시외버스, 화물자동차 정류장, 철도역사, 공항시설 해운시설 등 - 종합병원, 병원, 요양소, 진료소 - 치과의원, 한의원, 침술원, 접골원, 조산원 등 - 종합체육시설	115명 이상
VI	기타시설물(무도장, 다과점, 기원, 이용원, 미용원 세탁소, 사진관, 표구점, 각종학원, 휴게소, 주유소 방송국, 전신전화국 등)	124명 이상
VII	일반업무시설로서 금융업소, 사무소, 신문사, 오피스텔 등	300명 이상

(자료: 환경처)

국의 모든 경유사용자동차가 부과대상인데 버스와 화물트럭 등 운송사업용은 96년 6월 까지 부과가 유예되었다.

환경개선비용부담금의 부과금액의 결정은 시설물의 경우에는 연료와 용수사용량에 단위당 부과금액을 곱하고, 여기에 또 연료의 종류와 지역에 따라 정해진 오염유발계수, 지역계수를 곱해 산출하며, 자동차는 해당 기본부과금액(반기별 8,100원)에 지역계수, 오염유발계수, 차령계수를 곱하여 산정한다.

환경개선비용부담금의 연간 징수에상금액은 시설물 649억원, 자동차 343억원 등 총 992억 원에 달하고 있다. 따라서 징수율을 90%라고 가정하면 약 900억원 정도가 환경오염방지기금으로 조성될 수 있다. 이 액수는 현재의 환경오염방지기금에의 정부출연금 보다는 훨씬 더 많기 때문에 계획대로라면 환경재원의 확보에 크게 기여할 것으로 예상된다.

배출부과금과 환경개선비용부담금은 환경오염방지기금을 통해 관리되고 있다. 환경오염방지기금은 1983년 9월1일 배출부과금제도를 실시하면서 환경오염방지사업의 투자재원을 확보하고 환경오염으로 인한 피해구제와 방지시설 투자에 대한 장기저리의 용자로 사업자의 경제적 부담을 감소케 하여 방지시설에 대한 투자를 촉진하기 위하여 설치되었다. 이 기금은 배출부과금 외에 정부출연금, 기금운용으로 발생하는 수익금 등을 재원으로 하고 있다. 또한 기금의 관리는 환경관리공단에서 맡고 있어 성격상 민간관리기금으로 운영되며,<sup>5)</sup> 주로 환경오염방지사업과 환경오염으로 인한 피해구제 및 사업자의 방지시설 투자에 대한 장기저리 용자로 운용되고 있다.

<표 8> 환경오염방지기금 조성 및 용자실적

(단위: 억원, 개소)

구분	합계	1989까지	1990	1991	1992	1992년까지
- 기금조성						
합계	1,556	939	166	221	240	3,112
정부출연금	804	632	55	43	74	1,608
배출부과금	437	179	57	106	95	874
이자수입	315	128	54	62	71	630
- 용자실적						
금액	1,748	806	293	285	364	3,496
업체수	1,696	859	271	246	320	3,392

(자료: 환경백서, 1992, p. 329에서 재작성)

이 기금의 조성액수는 92년까지 약 3,112억원이며, 이 중 반 정도인 1,608억이 정부출연금이고 배출부과금은 874억, 나머지는 이자수입이다. 그런데 전술한 바와 같이 1992년 부터 환경개선부담금 제도가 시행되면서 환경개선부담금 징수액을 환경오염방지기금에 넣는 대신 정부출연금을 중단하였다. 주로 재정투융자특별회계에서 출연되던 정부출연금은 84년 50억에서 매년 증가하여 88년에는 250억으로 증가하였으나 90년에 55억으로 감소하였고 92년에는 74억이 출연되었으나 93년도 부터 중지됨으로써 환경개선부담금이 제대로 징수되지 않으면

5) 민간관리기금과 정부관리기금의 구분에 관해서는 유훈(1993: 167)을 참고할 것.

환경오염방지기금의 안정적 확보가 어려운 상황이 되었다.

배출부과금과 환경개선비용부담금을 재원으로 하는 환경오염방지기금의 운영은 재원의 동원과 배분면에서 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 재원의 동원 면에서 배출부과금의 경우 우선 부과금의 수준이 너무 낮을 뿐만 아니라 징수율이 낮아서 재원확보에도 기여하지 못하고 환경개선을 위한 유인역할도 하지 못하고 있다는 것이다. 배출부과금의 규모는 90년도에 들어서 연간 100억원이 부과되었으며, 91년 부터 폐놀오염사건을 계기로 수질오염부문의 부과대상 오염물질을 늘리고 요율을 높인 후에 200억대를 넘게 되었다. 그러나 92년도에는 다시 100억대로 감소하였다.<sup>6)</sup> 그나마 징수율은 약 60%를 상회하는 수준에 그쳐 실제로 기금에 납입되는 액수는 훨씬 더 적다.

<표 9> 연도별 배출부과금 부과실적

(단위: 백만원)

구분	합계	83-87	88	89	90	91	92
액수	69,029	8,109	8,595	9,586	10,167	22,193	10,379
건수	22,234	6,700	2,526	2,865	3,229	3,815	3,090

(자료: 환경백서, 1992, p. 147)

배출부과금은 법정 배출허용기준을 위반한 사업소에 부과하는 것인 만큼 이들의 직접적인 환경오염행위에 대한 사회적 책임을 지운다는 의미에서 배출부과금의 부과규모를 대폭 올려야 할 것이며, 일단 부과하였으면 최소한 90% 정도는 징수하도록 행정력을 발휘하여야 할 것이다. 왜냐하면 배출 허용기준 이상으로 오염물질을 배출하여 직접적인 피해를 발생시켰으므로 환경오염의 개연성이 있는 시설물에 부과하는 환경개선부담금과는 달리 이들에게는 이의 처리에 들어가는 사회적 비용 전부를 부담토록하는 것이 경제적 원칙에도 맞고 도덕적으로도 정당하기 때문이다. 또한 부과만 하고 징수를 제대로 하지 않으면 기금의 재원확보도 어려워지고 정부정책에 대한 신뢰성마저 감소될 우려가 있기 때문이다.

이를 위해서는 우선 기업이 배출하고 있는 오염량의 정확한 측정이 필요하며, 현 제도에서는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하다가 적발되어 개선명령이나 이전명령 등을 받은 업체만이 부과대상이 됨으로써 적발되지 않은 다수의 기업이 부과대상에서 제외되고 있는데, 우리 환경행정의 지도 단속 능력을 감안할 때 형평성을 제고하고 재원동원의 정도를 늘린다는 의미에서 부과대상을 확대하여 적발되지 않은 기업이라도 일정수준의 부과금을 부담하도록 해야 할 것이다. 즉 배출부담금을 직접적 규제의 보완적인 수단으로만 사용할 것이 아니라 배출부담금의 본래적인 목적이 극대화될 수 있도록 이용되어야 할 것이다.

둘째, 환경개선부담금의 경우는 부과대상의 형평성이 가장 큰 문제이다. 즉 같은 규모의 시설물 중에서 어떤 시설물은 부과대상이고 어떤 시설물에는 부과되지 않음으로써 부과대상 시설물 소유주로 부터 불만이 쏟아지고 있으며, 이는 결국 부담금에 대한 저항을 불러 일으켜 징수율을 감소시키며, 환경처 스스로 부과대상을 축소함으로써 전체적으로 환경개선 부담금의 규모를 축소시키는 결과를 초래하고 있다. 즉 동일한 시설물이라도 국가 또는 지방자치단체

6) 이에 대해서는 여러가지로 추론이 가능한데, i) 92년 부터 오염배출행위에 대한 지도단속원이 지방정부로 이양되었기 때문에 단속활동이 느슨해 진 것, ii) 91년도에는 폐놀사건에 대한 경각심으로 '비정상적'으로 부과실적이 높았기 때문에 등의 이유를 생각해 볼 수 있다.

등 정부기관 소유의 시설물, 주거용시설물, 기숙사, 종교시설, 대학병원, 사회복지시설 등과 같은 공익시설물, 9평 미만의 시설물은 부담금을 면제하며, 자동차의 경우에도 국가 및 지방자치단체의 소유, 사립학교 소유, 소방, 청소, 우편수송 등 특수목적의 자동차 등이 면제된다. 또한 정당, 의료보험조합과 같이 전액 정부출연이나 보조로 운영되는 기관, 에너지관리공단, 한국문예진흥원 등 특별법에 의해 설립된 무자본 특수법인인 50%를 감면하고 있다. 이에 따라 일반병원은 부과대상에 포함되지만 오염유발요인이 훨씬 더 큰 대학부속병원은 부담금을 물지 않으며, 같은 호텔이라도 읍면지역에 있는 것, 자연보호지역 밖에 있는 것 등은 부과대상이 되지 않는 등 형평성 문제를 야기시키고 있다.

이와같이 특히 공공기관의 시설물들이 제외됨으로써 부과대상의 형평성 문제가 야기된 것은 환경처가 관계부처와 협의하는 과정에서 다른 부처와 해당업계가 환경개선부담금의 부과에 반대하였기 때문이다. 많은 환경정책의 결정과정에서 나타나는 바와 같이 자신의 업무영역과 해당업계의 이해관계를 반영하려는 관계부처의 반대활동은 환경정책을 축소시켜 왔는데, (정준근, 1991) 이 제도의 결정과정에서도 교통부의 반대로 사업용 자동차가 부과대상에서 제외되었고, 교육부의 요구로 사립학교 차량이 면제되었으며, 공보처는 각 언론사들을 제외시켜 줄 것을 요구하기도 하였다.

이 제도는 부담금의 산정이 대기 및 수질오염은 에너지사용량, 용수사용량, 자동차는 일정한 기본부과금을 정하고 있는 데서 알 수 있는 바와 같이, 직접적인 오염유발행위 또는 오염양을 기준으로 하는 것이 아니라 오염유발 가능성 또는 개연성이 있는 시설물에 대해 부과하는 것이 만큼 이에 해당하는 모든 시설물을 부과대상으로 하여야 할 것이다. 즉 이 제도는 현실적으로 기준치 이상의 오염물질 배출행위를 한 업소를 대상으로 부담금을 부과하여 환경개선노력을 유도하려는 배출부과금과는 달리 환경투자재원을 확보하려는 의도가 더욱 더 강한 제도라고 할 수 있다. 따라서 정부기관의 시설물에 대한 부과는 결국 정부예산으로 납부될 것이므로 마찬가지라고 생각할 수도 있지만, 정부기관에 환경개선부담금을 부담토록 하는 것은 정상적인 예산과정에서 환경부문의 우선순위가 낮아 많은 예산이 배정되지 못하는 것을 보충함으로써 사후에 별다른 예산 조정 없이 자연스럽게 환경예산을 확보하는 수단이 될 수 있다. 이러한 점에서 외국과 같이 일정규모 이상의 주거용 시설물에 부담금을 부과하는 것도 모든 오염배출자를 적용대상으로 한다는 점에서 정당화 될 수 있다. 가구마다 극히 소액을 부과하여 수도료 또는 하수도료에 포함시키면 저항도 적을 것이며, 부과대상 숫자가 엄청나므로 전체적으로 징수액이 크게 확대될 수 있을 것이다.

세째, 환경개선부과금 제도가 시행되면서 환경오염방지기금에 납입되던 정부출연금의 중단되었는데 이는 재고해 보아야 할 것이다. 정부출연금의 규모가 88년의 250억에서 89년에는 16억으로 대폭 감소되었으며, 이후에는 기금에서 차지하는 비중도 감소하였다. 물론 배출부과금이 증가하면 정부출연금을 감소시켜도 별 문제가 없지만 배출부과금은 거의 제자리에 있는데 정부출연금이 감소함으로써 전체적으로 기금의 규모가 축소되었다. 이나마 93년 부터 중단됨으로써 기금조성에 어려움을 주고 있다. 환경개선부담금으로 연간 약 900억원 정도가 들어올 것으로 예상은 되지만 정부출연금은 출연금 대로 일정수준을 유지하여야 할 것이다. 오염방지시설 투자소요는 전술한 바와 같이 연간 약 3,000억원 정도에 달하는데 기금의 운용규모는 이에 훨씬 못미치기 때문이다.

일반회계나 재정투자특별회계에서의 출연은 공공부문이 부담하지 않은 환경개선부담금 명목으로라도 계속 유지되어야 한다. 또한 환경개선 중기계획에 따르면 환경투자 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 투자도 유도해야 하는데 정부의 환경예산은 줄이면서 민간부문에게는 환

경투자를 늘리라고 요구하는 것은 설득력이 없다. 일반회계 또는 재정투융자특별회계에서 환경오염방지기금에 대한 출연을 늘리는 것은 환경오염에 대한 사회전체의 '고통분담' 차원에서 도 정당화 될 수 있으며, 일반 주거용 건물에 환경개선부담금을 부과하지 않으므로 이 대신에 시민들의 일반적인 조세부담의 일부를 일반회계에서 출연해도 큰 문제는 없을 것이다.

다음으로 환경오염방지기금의 배분면을 살펴보면 지금까지는 이 기금을 관리하는 환경관리공단을 통해 주로 중소기업의 오염방지지설 설치자금 장기저리용자(최장 10년, 연리 7%)로 이용되었다. 92년도의 경우 기금사업비 462억원 중 약 80%인 364억원을 320개 중소기업에 용자하여 1개 업체당 평균 1억원 정도를 용자지원하였는데, (92년까지의 평균도 <표 8>에 나타난 바와 같이 총 1,696개 업체에 대하여 1,748억원을 용자지원함으로써 1개 업체당 1억원 정도를 지원하고 있다.) 이 규모는 총오염방지지설투자비의 약 10% 수준에도 미치지 못하는 것으로서 이 수치에서도 환경재원의 규모가 절대적으로 부족함을 쉽게 알 수 있다.

이와 같이 지금까지는 기금이 주로 중소기업의 오염방지지설 자금용자로 이용되었으나 정부출연이 중단되고 새로이 환경개선부담금이 징수됨에 따라 자금의 운용도 변경되어야 할 것이다. 즉 지금까지는 기금의 주요수입원이 정부출연금과 배출부담금이었으므로 배출부담금 부과업소의 오염방지지설자금으로 용자하는 것이 합당하였으나 이제는 직접적인 오염배출행위와 없는 시설물에 부과하는 환경개선부담금이 기금의 더 큰 재원이 됨에 따라 지원범위를 환경기술개발지원사업, 지방자치단체의 환경정화시설 설치사업지원 등으로 확대하여야 할 것이다. 특히 각종 시설물에서 배출되는 오수의 처리는 지방정부가 담당하고 있는 바, 기금 중 환경개선부담금의 일정비율은 지역별 부담금 징수실적에 따라 지방정부에 할당하여 시설물이 있는 지역의 환경정화시설 설치사업에 이용되어야 할 것이다. 환경개선비용부담법에는 환경개선비용부담금의 사용용도를 중기계획상의 대기 및 수질개선사업지원, 사업자에 대한 용자, 저공해 기술개발 지원등으로 명시해 놓았는데, 구체적으로 수질개선 특별대책지역 또는 상수원보호구역의 음식점, 숙박시설 등 영세업자에 대한 간이오수정화조 설치지원, 대기오염 감소를 유도할 수 있는 연료대체시설에 대한 지원, 민간부문의 환경기술개발지원 등에 중점을 두어야 할 것이다.

## (2) 폐기물관리기금 - 폐기물예치금

폐기물예치금제도는 1991년 폐기물관리법 개정법을 제33조에 근거하여 실시하고 있는 제도로써, 급격히 증가하고 있는 폐기물의 발생을 사전에 생산단계에서 줄이려는 의도를 가진 정책수단이라고 할 수 있다. 이것은 특정 제품을 제조 수입하는 업자로 하여금 생산 또는 수입량에 따라 소정의 금액을 사전에 예치하도록 하고 폐기물의 회수 처리실적에 따라 예치금을 환불해 주는 제도이다. 이 제도는 유해물질을 다량으로 함유하고 있거나 다량으로 폐기물을 발생시키는 제품을 대상으로 그 폐기물의 회수 및 처리비용을 제품의 제조 또는 수입업자에게 부담시키는, 일종의 원인자부담 원칙을 적용한 제도이다. 이 제도는 폐기물을 생산하거나 공급하는 자로 하여금 폐기물로 인한 환경오염의 비용을 부담하도록 함으로써 폐기물을 다량으로 발생하는 제품의 생산을 억제하고 동시에 이러한 제품의 소비도 억제하려는 의도를 가지고 있다.

현재 예치금 부과대상품목은 <표 10>에 제시된 대로 종이팩, 금속캔, 유리병, 유독물질제품의 용기, 전지, 타이어, 윤활유, TV, 세탁기 등 가전제품, 합성수지 등이며, 이들 제품에는 일정한 산출기준에 따라 예치금이 부과된다.

&lt;표 10&gt; 폐기물예치금 부과 대상품목 및 요율

품 목	종별 및 규격	요율 및 금액	
1. 음식료류 주류, 화장품	가. 종이팩 - 250ml 이하 - 250ml 초과	개당 20전 개당 40전	
	나. 금속캔 - 뚜껑부착형 - 뚜껑분리형	개당 2원 개당 4원	
	다. 유리병 - 150ml 이하(의약품에 한함) - 350ml 이하 - 350ml 초과	개당 1원 50전 개당 2원 개당 3원	
	라. PET병 - 500ml 이하 - 500ml-1500ml - 1500ml 초과	개당 3원 개당 5원 개당 7원	
	2. 전지	가. 수은전지 나. 산화은전지	개당 100원 개당 50원
	3. 타이어	가. 대형 나. 중 소형 다. 이륜차용	개당 400원 개당 100원 개당 40원
	4. 윤활유	가. 윤활유	1당 20원
	5. 가전제품	가. 텔레비전	kg당 30원
		나. 세탁기	kg당 30원
		다. 에어컨디셔너	kg당 30원

(자료, 환경백서, 1992, p. 203)

환경처는 폐기물예치금을 관리하기 위해 폐기물관리기금을 설치하였으며, 기금의 운용 및 관리는 한국자원재생공사에 위탁하고 있다. 그러나 이 기금은 정부관리기금으로 분류되고 있다.

폐기물관리기금으로 운용되고 있는 폐기물예치금은 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 예치금요율이 지나치게 낮기 때문에(예를들면 종이팩 한개당 예치금이 20전이다) 소비자가 폐기물을 발생시키는 제품의 소비를 절제하거나 생산 또는 공급자가 폐기물을 회수하려는 적극적인 노력을 기울이지 않는다. <표 11>과 같이 폐기물예치금 반환율이 1%에 불과한 실정이다. 이것은 예치금이 생산자에게 폐기물을 회수하도록 하는 유인으로서의 역할을 전혀 하지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 이것은 전술한 환경개선부담금의 부과대상 결정과정에서와 마찬가지로 관련업체와 관계부처의 반대활동 때문에 나타난 현상인데, 결국 충분한 재원동원도 못하고 폐기물을 줄이는 유인도 되지 못하는 원인이 되고 있다. 폐기물의 수집, 운반 및 처리에 들어가는 사회적 비용을 감안하여 예치금요율을 높여서 실질적으로 폐기물이 회수, 처리될 수 있도록 하여야 할 것이다.<sup>7)</sup>

<표 11> 92년도 폐기물예치금 납부 및 반환실적

(단위:천원)

품목	업체수	납부액	반환액	반환율(%)
음식료류	238	14,854,253	97,126	0.654
주류	27	1,375,046	140,827	10.242
전지	3	1,069,466	22,715	2.214
타이어	6	1,792,494	0	0.0
윤활유	21	2,738,317	38,643	1.411
가전제품	8	3,592,345	0	0.0
살충제용기	13	753,718	0	0.0
부탄가스제품	7	937,256	0	0.0
유독물	22	41,205	0	0.0
화장품	48	251,985	90	0.036
총계	393	27,406,085	299,401	1.092

그러나 재원동원이라는 관점에서만 보면, 예치금요율을 높여서 예치금부담이 많아지면 해당 기업으로서는 예치금을 부담하는 것 보다는 비용을 들여 폐기물을 회수함으로써 예치금을 다시 환불받는 것을 유리하게 생각할 것이기 때문에 실제로 환경투자예 운용가능한 기금의 규모는 줄어들지도 모른다. 그런데 폐기물예치금은 환불액수가 많을 수록 그만큼 환경개선이 이뤄진 것을 의미하고, 이것은 폐기물의 회수처리에 들어가는 공공부문의 투자를 줄이는 효과를 가져오므로 이를 우려할 필요는 없다고 생각된다. 이와 같이 폐기물예치금은 환불을 전제로 하고 있기 때문에 기금운용이 제한적이며, 환경개선부담금에 비해 재원동원수단으로서의 성격이 약한 면을 가지고 있다.

둘째, 폐기물예치금 부과대상 품목의 선정에 일정한 기준이 없다는 점이다. 예컨대 금속캔은 부과대상인데 알루미늄캔은 아니며, TV는 부과하면서 냉장고는 제외하였으며, 자동차도 부과대상에서 빠져 있다. 당초 환경처안에는 이들 품목 모두가 부과대상이었으나 관계부처와의 협의과정에서 관계부처와 업계의 반대로 모두 제외됨으로써 형평성문제를 야기하였으며, 결과적으로 예치금의 규모도 축소되었다. 품목선정에서 또하나 지적할 것은 화장품, 살충제용기와 같이 근본적으로 회수하여 재활용하는 것이 어려운 품목이 선정되어 있다는 것이다. 환경처는 이러한 문제점을 인식하여 92년 12월 제정된 "자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률"에 폐기물처리비용부담금제를 신설하여 이들 품목을 처리비용부담금 부과대상으로 전환하였는 바, 앞으로 예치금부과대상 품목을 확대하되 이 제도의 취지에 적합한 것을 선정하여야 할 것이다.

이상에서 설명한 폐기물예치금을 주요 재원으로 하는 폐기물관리기금의 규모는 92년에 약 417억원이었으며, 93년에는 545억원을 예상하고 있다. 기금의 수입은 역시 폐기물예치금이 가장 많으며, 이 밖에 자원재생공사의 주요사업인 재활용폐기물 판매 차익금 등으로 구성되어

- 7) 이와 같이 예치금반환이 부진한 가장 큰 이유의 하나는 예치금대상품목의 실제 회수 및 처리비용이 예치요율 보다 훨씬 높아 기업체들이 예치금환불을 포기한 때문이라는 실증적인 연구결과가 있다. 폐기물예치금 대상품목의 처리비용과 예치금요율 간의 비교는 이상근외(1990)을 참고할 것.

있다. 폐기물예치금의 규모는 93년도 계획으로 330억이며 이 중 약 50%인 165억이 환불됨으로써 폐기물관리에 투자할 수 있는 자금의 규모는 165억이라고 할 수 있다. 이 액수는 92년도 환경처소관 폐기물관리 예산이 290억이었음을 감안하면 작은 액수는 아니지만, 환경개선 중기계획상의 폐기물관리개선 부문 부족재원인 8천억원을 조달하는 데에는 극히 미흡하다고 할 수 있다.

<표 12> 폐기물관리기금의 조성 및 사용실적 (계획)

(백만원)

사항별		1992 계획(신설)		1993 계획	
		당년	누계	당년	누계
조성액(A)	폐기물예치금	30,218	30,218	33,133	63,351
	재활용 폐기물 판매차익	6,936	6,936	7,963	14,899
	이자수입	279	279	540	819
	재활용품 매입회전금 회수	4,322	4,322	9,639	13,961
계		41,755	41,755	51,275	93,030
사용액(B)	재활용 폐기물 매입비	4,322	4,322	9,639	13,961
	예치금 환불	16,620	16,620	16,566	33,186
	재활용사업소 운영	7,679	7,679	14,678	22,357
	폐기물 재활용시설 확충	6,677	6,677	7,107	13,784
	폐기물 재활용 기술개발 및 홍보	2,803	2,803	3,225	6,028
	기금운용	383	383	365	748
계		38,484	38,484	51,580	90,064
순조성액(B - A)		3,270	3,271	-305	2,966

(자료: 환경처, "기금운용계획서," 국회제출자료)

즉 폐기물관리기금은 폐기물 회수처리 업체에 대한 예치금환불에 우선적으로 사용되고 있으며, 환불하고 남은 자금으로 재활용사업소 운영, 폐기물재활용시설 확충, 재활용기술개발 및 홍보 등에 지출되고 있다. 이러한 기금의 운용은 폐기물관리기금의 설치목적상 당연한 것으로 생각할 수 있다. 그런데 환불후 남은 금액이 너무 작아 폐기물관리개선에 대한 투자가 이뤄지지 못하고 있다. 예컨대 예치금환불이 50-55%에 머물고 있으므로(이것은 당초계획상의 수치였고, 전술한 <표 11>에 나타난 바와 같이 실적은 당초계획에 크게 못미치는 1% 정도에 불과하였다.) 재활용 폐기물을 회수처리하는 비율을 높이기 위해서는 민간단체에 의한 폐기물 수거활동을 촉진할 수 있는 지원이 확대 되어야 하는데 이에 사용되는 액수가 20% 미만에 머물고 있는 실정이다. 폐기물예치금의 요율 자체가 업체들로 하여금 폐기물을 회수처리토록 하는 데 큰 인센티브가 되지 못하고 있는 현행제도를 감안할 때 민간단체 등의 폐기물 수거활동을 촉진시키기 위한 지원이 증대되어야 할 것이다.

이를 위해서는 폐기물관리기금의 운용규모를 증대시켜야 하는데, 우선 고려할 수 있는 것이 현재 폐기물관리기금에는 정부출연금인 한푼도 없는 바, 적어도 예치금 환불액수 만큼은 출연하여 환불후의 운용자금을 보충하여 주어야 할 것이다. 이는 폐기물을 업체가 스스로 회수함으로써 정부가 처리해야 할 폐기물의 양을 줄여 주며, 이로 인해 정부의 폐기물 관리예산을



절감시켜 주는 것이기 때문이다.

한편 환불대상 폐기물예치금의 반환대상이 제품의 제조, 수입업자로 한정되어 있는데, 주민 단체 또는 민간단체의 적극적인 폐기물회수활동을 유도하여 폐기물예치금 제도의 본래의 목적을 살리기 위해서는 폐기물을 회수하는데 기여한 모든 주체를 환불대상으로 하는 것이 바람직하다. 특히 다른 제도와는 달리 폐기물예치금제도의 목적을 달성하기 위해서는 쓰레기분리수거와 같이 일반시민들의 협조가 필수적이므로, (정준금, 1993) 폐기물관리기금에서 이를 뒷받침할 수 있는 재원의 배분이 이뤄져야 할 것이다.

#### 4. 결 론

이상에서 우리나라에서 실시하고 있는 주요 환경부담금과 이를 관리하는 기금을 검토하여 보았는데, 부담금의 규모가 투재재원 소요에 비해 너무 낮아서 환경투자재원의 조달기능을 다 하지 못하고 있음을 알 수 있다. 물론 환경부담금의 목적이 자원동원에만 있는 것이 아니기 때문에 부담금의 부과대상으로 하여금 오염방지 노력을 기울이도록 유도하는 데에만 성공하면 일차적인 목표가 달성되었다고 할 수 있다. 그러나 우리의 부담금제도가 오염방지에 기여하지 못하고 있는 가장 큰 이유 중의 하나가 부담금의 수준이 낮은데 있는 만큼 부담금의 인상은 오염방지 및 재원조달이라는 두가지 긍정적인 효과를 모두 가져올 것으로 기대할 수 있다.

물론 우리나라의 '환경부담금' 제도가 시장유인적인 환경규제 정책수단으로서의 성격을 상실한 채 변형되어 운영되고 있으며, 부담금제도와 같은 선진 환경관리기법을 성공적으로 적용할 만한 여건을 갖추지 못하고 있는 상황에서 성급하게 시행함으로써 결국은 환경문제의 해결이 지나치게 판료적으로 다루어 나가게 될 가능성이 높다는 지적도 있다. (최병선, 1992b:196) 그러나 환경부담금제도는 명령지시적인 환경규제방식 보다는 공해배출기업의 자율성을 보장하고 있고, 정부개입에 의한 환경문제의 해결은 환경문제의 본질상 불가피한 것이기 때문에 이러한 이유로 환경부담금제도의 도입을 반대할 이유는 없다고 하겠다. 오히려 부담금의 수준을 지금보다 높여 실질적으로 환경오염배출행위를 억제할 수 있는 유인장치로서의 역할을 다할 수 있도록 하여야 할 것이며, 이를 통해 거둬들이는 환경재원을 적절히 배분함으로써 부족한 환경투자를 보충하도록 하여야 할 것이다. 특히 환경문제의 해결을 둘러싼 관련부처 간의 심각한 갈등을 고려할 때(정준금, 1991:36-52) 환경처로 하여금 독자적이고 안정적인 환경예산을 확보할 수 있는 수단으로서 환경부담금의 역할을 무시할 수는 없을 것이다. 즉 환경부담금제도의 시행 자체를 반대할 것이 아니라 이를 보담 합리적으로 동원하고 배분할 수 있는 제도적인 장치들을 마련하는데 관심을 기울여야 할 것이며, 이 글도 이러한 관점에서 작성된 것이다.

그러나 아무리 준조세적인 환경부담금을 증대시켜도 이것만으로 부족한 환경투자재원을 보완하는 것은 사실상 불가능하다. 이것은 현재의 환경재원동원 방법에 대한 전면적인 재검토가 필요하다는 것을 의미한다. 우선 오염원인자 부담원칙에 따라 거둬들이고 있는 각종의 부담금들을 통합관리할 필요가 있다. 환경특별회계를 설치하는 것이다. 현재 환경오염방지기금은 민간기금으로, 폐기물관리기금은 정부관리기금으로 산발적으로 관리됨으로써 자금관리 및 투자대상 선정 등에서 우선순위가 뒤바뀌어 투자규모와 시기가 결정되는 등의 문제가 있고, 재원의 동원도 환경개선부담금, 환경오염방지사업부담금, 배출부과금, 폐기물예치금, 폐기물부담금 등 제각기 부과되고 있는 바, 특별회계를 설치하여 두 기금을 통합관리하는 것이 운영상

효율성제고에 기여할 것이다. 특별회계의 설치는 기존자금의 관리효율화에 기여할 뿐만아니라 새로운 재원의 발굴 및 동원도 용이하게 할 것이다.

현재와 같이 각종 부담금을 여러개 만들어 땀질식으로 재원을 동원하는 '티끌모아 태산' 방식으로 수조원에 이르는 부족한 환경투자재원을 마련하는 것은 사실상 불가능하다. 환경세를 부과하거나 특정세액의 일정비율을 의무적으로 환경재원으로 전환하는 등 획기적인 정책변화를 통해 일시에 재원을 늘리지 않으면 신경제 5개년계획의 공공부문 환경투자 계획은 달성되기 어려울 것이다.

## 참고문헌

- 양봉민, 김진현(1991), 환경오염유발부담금 제도에 관한 연구, 국제무역경영 연구원.
- 유훈(1993), 재무행정론(제4정판), 서울 법문사.
- 이상곤 외(1990), "폐기물예치금제도 및 기금관리 운용방안 조사연구," 한국자원재생공사.
- 정준금(1991), "환경규제정책 결정과정의 갈등에 관한 연구 - 관련행정부처간 갈등을 중심으로", 현대사회, 제39호(가을/겨울호)
- \_\_\_\_\_(1992), "환경정책의 집행과정에 관한 연구," 서울대학교 행정학박사학위 논문
- \_\_\_\_\_(1993), "효과적인 쓰레기 분리수거와 재활용을 위한 정책방향 - 시민의식조사결과를 중심으로," 환경연구논문집, 울산대학교 환경연구소.
- 정진승 외(1991), "중앙정부 환경관련투자의 현황과 개선방안," 국가예산과 정책목표, 한국개발연구원
- 정진승(1993), "환경예산의 현황과 과제," 국가예산과 환경예산, (사)한국환경사회정책연구소 주최 제2회 정책세미나 발표논문.
- 최병선(1992a), 정부규제론, 서울: 법문사
- \_\_\_\_\_(1992b), "최근의 환경규제정책수단의 평가," 행정논총제30권 제2호.
- 환경처, 환경백서, 1990, 1992.
- \_\_\_\_\_(1992), 환경개선비용부담법 시행령 및 시행규칙 제정안 주요내역.
- \_\_\_\_\_(1993), 1993년도 기금운용계획서.
- Baumol, William, J. and Wallace E. Oates (1975), *The Theory of Environmental Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Crandall, Robert W. (1983), *Controlling Industrial Pollution: The Economics and Politics of Clean Air*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Dales, J.H. (1968), *Pollution, Property, and Price*, Toronto: University of Toronto Press.
- Greer, Douglas F.(1983), *Business, Government, and Society*, New York: MacMillan Publishing Co.
- Kneese V. Allen and Charles L.Schultze(1975), *Pollution, Prices, and Public Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Maloney M.T. and Bruce Yandle (1980), "Bubbles and Efficiency," *Regulation* (May/June)

- Mitnick Barry, M. (1982), *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Nichols, Albert, L. (1984), *Targeting Economic Incentives for Environmental Protection*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- OECD. (1976), *The Polluter Pays Principle*.
- \_\_\_\_\_. (1976), *Pollution Charges: Assessment*.
- \_\_\_\_\_. (1991), *Environmental Policy: How to Apply Economic Instrument*.
- Schelling C. Thomas(ed)(1983), *Incentives for Environmental Protection*, Cambridge, Mass. :MIT Press.