

< 제11장 한국 환경정책의 전개과정과 특징 >

제1절 한국 환경정책의 전개과정

한국경제는 1990년대 말 IMF체제의 어려움을 경험하였고 현재에도 높은 수준의 성장을 보여주지 못하고 있으나, 2차대전 이후 전세계에서 그 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 산업화와 성장을 이룩하였다. 한국은 불과 40여 년에 걸쳐 전통적인 농업국가에서 고도의 산업화된 국가로 전환되었으며, 한국의 환경문제 역시 단기간에 걸쳐 급격한 질적인 변화를 거쳤다.

한국 환경정책사의 시대적 구분은 학자에 따라 다양하게 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 대부분의 연구자들은 1953년에서 1970년대 말까지는 별다른 환경정책이 없이 단지 환경문제에 대한 인식이 조금씩 싹트기 시작한 환경정책의 태동기라 간주하고, 경제성장의 부작용과 환경문제에 대한 의식이 확산되고 독립된 중앙 환경부처가 형성된 1980년대를 환경정책의 형성기, 그리고 기존의 환경정책이 개선되고 보다 적극적인 환경정책이 도입된 1990년대 이후를 환경정책의 발전기로 본다¹⁾. 본서는 이상의 분류방식을 따르되, 환경정책 태동기를 1959년까지의 전후복구기와 1960년에서 1979년까지의 경제개발시대로 양분하기로 한다.

1. 환경정책의 태동기(1953년~1979년)

가. 전후복구기(1953~1959)

이 시기의 한국경제는 일제수탈과 6.25의 후유증으로 인해 황폐화되어 있었고, 미국이나 UN의 원조금에 의존하여 산업시설 복구, 전력과 석탄 개발, 노동집약적인 소비재산업의 부분적 육성을 추구하였다. 이 시기는 기본적으로 전후복구에 주력하던 시기로서 체계화된 경제개발정책이 수립·시행되지 못하였다.

이 시기의 산업은 기본적으로 농업이기 때문에 산업화에 따른 환경오염의 문제는 대두되지 않았다. 이때는 아직 농약이나 비료와 같은 농업용 화학제의 사용이 미미하였기 때문에 농업으로 인한 오염 역시 심각하지 않았다. 따라서 이 시기에는 환경문제의 심각성이 대두되지 않았고, 당연히 환경정책이나 환경정책기구도 형성되지 않았다. 다만 일제수탈과 6.25, 그리고 가정용 연료소비로 인해 산림이 황폐화되면서 이로 인한 토양침식문제 등이 부분적으로 거론되었으나, 그럼에도 불구하고

1) 이러한 시대적 구분을 주장하는 대표적인 문헌으로 김인환·이덕길(1998)을 들 수 있다. 문태훈(1997)과 한국환경기술개발원(1996)은 환경정책의 전개과정을 10년 단위로 분류하여 설명하고 있으나, 각 시기의 환경정책에 대한 평가는 김인환·이덕길과 유사하게 내리고 있다. 본절은 이들 문헌들을 주로 참조하여 작성되었음을 밝혀둔다.

고 조직적인 식목이나 산림관리는 등장하지 않았다.

반면 선진 외국의 경우 1940년의 로스엔젤레스, 1952년의 런던 스모그현상을 경험하면서 이 시기에 이미 환경의식이 고조되었다. 특히 미국의 경우 1948년에 수질 오염관리법(Water Pollution Control Act)과 1955년에 대기오염관리법(Air Pollution Control Act)을 제정하는 등, 환경정책의 법제화에 이미 착수하였다.

나. 경제개발시대(1960년~1979년)

이 시기에는 4.19와 5.16을 거치면서 공화당 정권이 수립되고, 이 정권에 의해 공업화를 통한 고도성장전략이 추진되었다. 이러한 성장전략은 제1차~제4차 경제개발 5개년계획으로 집약된다.

1960년대의 제1, 2차 경제개발 5개년계획 기간에는 기간산업과 사회간접자본의 확충이 추진되고, 시멘트, 비료, 정유, 섬유 등의 중화학공업이 육성되며, 『도시계획법』(1962년), 『국토종합건설법』(1963년)의 제정으로 국토의 효율적 관리가 시도되고, 상수도 보급이 추진되었다. 이러한 개발계획의 성과로 1인당 소득의 증대와 인구와 산업의 도시집중화가 발생하였다.

1970년대의 제3, 4차 경제개발 5개년계획을 통해 철강, 기계, 석유화학공업 등이 육성되고, 창원, 여천, 구미 등지에 대규모 공업단지가 들어섰다. 사회간접자본에 대한 투자의 결과로 경부, 호남, 영동고속도로가 개통되었고, 이로 인해 인구의 도시 집중이 심해지고 국민경제에서 제조업의 비중이 급속히 늘어났다.

1960년대에는 산업화가 아직 태동기라 산업오염은 크게 발생하지 않았다. 그러나 비료산업 육성에 따른 농업용 화학재의 **증투**로 인해 쌀에 잔류된 수은 등이 검출되기 시작하였고, 산업공단을 중심으로 수질오염이 나타나기 시작하였다. 이 시기에는 화학공업, 식품공업, 섬유공업이 주요 COD 오염원이었고, BOD의 경우에는 제지공업, 식료품 및 음료품공업이 주요 오염원이었다.

1970년대 들어와서는 주요 하천의 오염도가 심화되고, 그 동안 관심을 끌지 못했던 SO₂, TSP, CO, NO_x 등의 대기오염물질의 농도가 짙어지고, 서울의 대기오염이 세계보건기구(WHO)의 기준치를 넘어서는 일이 잦아졌다. 반면 폐기물의 경우에는 플라스틱이나 폐휴지, 공병 등의 수거·재활용률이 높아 큰 환경문제가 되지 않았고, 연탄재가 폐기물 쓰레기의 큰 부분을 차지하였다.

경제개발시대에 들어오면서 산업화와 경제성장에 따른 오염이 심화되어 소수의 학자들이 환경오염의 심각성을 지적하기 시작하였으나, 이에 대한 정부의 대처는 아직 미온적이었다. 이때의 환경문제에 대한 한국 정부의 대처는 보건행정과 맥을 같이 하는 것이었고, 환경정책은 일종의 위생정책이었다. 1961년의 『오물청소법』, 1963년의 『독물·극물에관한법률』에 이어 1963년에 『공해방지법』이 제정되었으나, 이 법은 형식적인 수준에 머물렀고, 환경정책을 집행할 기관조차도 존재하지 않았다. 『공해방지법』은 1967년에 그 시행규칙이 제정되면서 비로소 시행이 가능해졌는데, 1971년에는 개정되어 배출허용기준, 배출시설 허가제도 등의 개념

이 도입되었다가, 1977년에는 폐지되고 『환경보전법』으로 대체되었다.

한국의 환경정책이 보건정책의 일환으로 시작되면서 최초의 환경전담부서로서 보건사회부 환경위생과 공해계가 1967년에 신설되었다. 일개 계단위의 조직으로는 공해문제에 대처하는 것이 역부족이었으므로 1973년에는 환경문제 전담부서가 과단위로 승격되었고, 1977년에는 일종의 국단위로까지 승격되었다. 아울러 1978년에는 국립환경연구소를 설치하여 환경보전에 관한 조사·연구와 공무원교육을 담당하게 하였다.

2. 환경정책의 형성기(1980년대)

1980년의 마이너스의 경제성장에서 시작된 1980년대에는 중화학공업의 과잉설비로 인한 비효율성과 경공업과 서비스산업의 투자불균형을 시정하고자 하는 산업구조조정이 시도되었다. 이러한 가운데 소위 3저시대를 맞이하면서 한국경제는 **다비스코도성장**을 이룩하였다. 고도성장과정에서 대기업으로의 **경제력스산업**의 발생하고, **농림어**는 산업구조조격감하였으며, 에너지 다소비형 산업화가 진행되었다.

1980년대에는 생활하수, 폐기물, 분뇨 등의 배출증가로 인해 전국 주요 하천과 지천의 수질이 지속적으로 악화되었고, 주요 대기오염물질의 배출증가로 인해 산성비 문제가 심각하여 졌으나, 1980년대 말부터는 청정기술 도입의 유도과 저황유 공급 확대 등으로 인해 대기오염부문에 있어 일부 개선이 나타나기도 하였다. 생활폐기물 배출량 역시 높은 속도로 증가하였다. 수질오염과 폐기물오염을 줄이기 위해 이 시기에 정부는 폐수종말처리장, 쓰레기 매립장, 소각장과 같은 환경기초시설에 대한 투자를 확대하였다.

환경오염의 피해가 고도성장의 부작용 가운데 하나로 지적되면서 이에 대처하기 위해 1980년 환경청이 보건사회부의 외청으로 발족되었고, 이로 인해 본격적인 환경정책의 수행이 가능하게 되었다. 국립환경연구소는 환경청의 부속기관이 되었으며, 전국 6개소에 지방환경청지청관리사무소가 설치되었다. 아울러 한국자원재생공사가 설립되어 합성수지 폐기물과 농약 빈병의 수거·처리 업무를 담당하게 되었다. 1986년에는 6개의 지방환경지청이 설치되었고, 1987년에는 환경오염방지금의 관리와 운용업무를 담당하는 환경관리공단이 설립되었다.

1980년에 비록 외청이긴 하나 독립된 환경정책기구가 수립되면서 제5차 경제개발계획부터는 환경부문의 독립된 계획이 수립되었다. 아울러 환경투자재원의 확보와 환경친화적 생산·소비체계의 구축을 위해 수질 및 대기오염물질 배출부과금제와 같은 각종 규제정책이 도입되기 시작하였다.

1977년에 공해방지법을 대체하여 제정된 『환경보전법』은 환경기준의 설정, 환경영향평가제도의 시행, 특별대책지역 지정, 환경오염도의 상시 측정, 환경오염방지비용의 부담제 등을 명시하여 보다 적극적인 환경보전을 추구하였고, 1979년과 1981년의 개정을 통해 환경분쟁조정위원회 설립, 환경보전위원회 설치, 배출부과금제 시

행, 자동차오염 규제 등을 가능하게 하였다. 1986년에는 『환경보전법』을 개정하여 환경영향평가를 민간사업에까지 확대 적용하도록 하였고, 『폐기물관리법』도 제정하였다.

한편 1979년에는 자원재생공사의 설립과 관련하여 『합성수지폐기물처리사업법』이 제정되었고, 1983년에는 오염방지사업과 관련된 공기업 설립 등을 명시한 『환경오염방지사업법』이 제정되었다.

3. 환경정책의 발전기(1990년대 이후)

1990년대에 들어와 한국 경제는 1980년대부터 제기된 산업구조조정을 통한 경쟁력 강화와 각종 규제조치의 완화를 강조하게 된다. 또한 반도체로 대표되는 첨단산업의 육성을 추진하였고, UR협상의 결과로 인해 농업부문의 구조조정 역시 중요한 문제로 대두되었다. 아울러 사회간접자본에 대한 투자의 중요성도 크게 부각되었다. 그러나 1997년 말부터 들이닥친 외환위기와 IMF지원체제로의 전환으로 인해 1990년대 말의 한국경제는 마이너스의 성장과 높은 실업률, 경제·사회전체에 걸친 구조조정의 열풍하에 놓이게 된다.

1990년대에는 1980년대 이래 꾸준히 추진된 각종 환경정책이 지속적으로 진행되고, 환경기초시설에 대한 투자 역시 확대되지만, 환경문제 자체가 큰 전환기를 맞게 된다. 우선 리우환경정상회담이나 교토의정서 체결로 인해 전지구적 차원의 환경문제에 대한 국제적 노력이 가속화되면서 한국 역시 이에 동참하지 않을 수 없게 되었다. 아울러 고조된 환경의식과 함께 실시된 지방자치제도는 쓰레기 매립·소각시설의 설치나 수자원 이용 등과 관련하여 지역 간의 갈등을 증폭시켰고, 이에 따라 환경문제에 대한 지역 간 갈등의 조정과 중앙정부와 지방정부 간의 환경정책 조정의 필요성 등도 크게 대두되었다.

환경문제의 중요도 증대로 인해 환경청은 1990년에 환경처로 승격되었고, 환경기구가 드디어 완전 독립된 정부조직으로 되었다. 환경처는 정부조직개편에 의해 1994년 환경부로 바뀌었다. 1991년에는 환경분쟁의 중재를 위한 중앙환경분쟁조정위원회가 설치되고, 1994년에는 건설부의 상·하수도업무와 보건사회부의 음용수관리업무가 환경처로 이관되는 등, 환경조직은 꾸준히 확장되었다. 아울러 1997년에는 기존의 한국환경기술개발원이 확대 개편되어 환경정책관련 연구업무와 환경영향평가서의 전문적 검토를 전담하는 국책연구기관인 한국환경정책·평가연구원이 설립되었다. 1998년에는 내무부의 자연공원과와 국립공원관리공단이 환경부로 이관되었고, 1999년에는 산림청에 있던 야생동물과가 국립환경연구원으로 이관되는 등 환경관련 업무의 일원화가 꾸준히 진행되어 현재에 이르고 있다.

제2절 한국 환경정책의 특징

1. 한국 환경정책의 기구 및 예산상의 구조

한국의 환경정책기구 1967년 보건사회부의 공해계에서 시작하여 1980년에 보건사회부의 외청인 환경청으로 승격되고, 1990년에 환경처, 1994년에 환경부로 승격되는 과정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 그러나 환경정책을 담당하는 정부기구는 환경부 본청 외에도 기타 많은 조직으로 구성되어 있다.

환경정책 가운데는 환경부보다 상위의 기구에서 범부처적으로 다루어지는 것도 있다. 특히 수자원의 경우 여러 부처에서 관련업무를 관장하고 있기 때문에 각 부처의 수량, 수질 등 물 관련 주요정책은 국무조정실 환경심의관실의 협의·조정을 거쳐 물관리정책조정위원회(위원장, 국무총리)에서 심의·의결되고 있다. 또한 개발과 보전의 사전 조율을 통한 환경친화적이고 지속가능한 정책제안 및 조정기능을 수행하기 위하여 민관 합동의 대통령 직속 지속가능발전위원회를 설치 운영하고 있다.

환경정책의 결정 및 집행은 환경부 뿐 아니라 9개의 중앙부·처·청과 유역(지방)환경청, 환경출장소, 시·도 및 시·군·자치구 그리고 그들의 소속기관, 투자기관 등에 의해서도 수행되고 있다.

환경정책의 주무부서인 환경부는 환경법령의 제정과 개정 및 환경개선과 관련된 중장기 종합계획의 수립 등의 정책기획업무, 각종 규제기준의 설정, 해외협력업무를 담당하며, 2006년 현재 2실 5국 4관 30과 1기획관 8담당관 체제로 되어 있다. 환경부의 소속기관으로는 중앙환경분쟁조정위원회, 국립환경과학원·국립환경인력개발원 및 8개 지방환경관서가 있고, 산하기관으로는 환경관리공단, 한국환경자원공사, 국립공원관리공단 및 수도권매립지관리공사가 있다. 또한 환경정책에 대한 연구와 정책개발, 환경영향평가서 검토업무를 담당하는 한국환경정책·평가연구원이 국무총리실 산하 연구원으로 설치되어 있다.

한편 환경관련 법률이 환경부 뿐 아니라 여타 부서에 의해서도 관장되고 있듯이, 환경관련 업무 역시 환경부 외의 여타 부서에 의해서도 행해지고 있다. 예를 들어 과학기술부는 원자력이나 방사능과 관련된 안전업무를 행하고 있으며, 산업자원부는 저유황유의 공급 및 공해방지 업무, 농림부는 농업용수개발과 관련된 업무, 건설교통부는 개발제한구역의 설정이나 수자원 종합개발과 관련된 업무 등을 행하고 있다. 그 외 노동부, 문화관광부, 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등의 부서들도 환경관련 업무를 행하고 있다.

환경정책은 또한 중앙정부와 지방정부 간에도 분리되어 수행된다. 환경부는 환경관련법규의 제정과 규제기준의 설정 등과 같은 환경정책의 기본틀을 마련하는 반면, 이를 집행하는 책임은 각 지방환경관서와 지방자치단체에 있다. 지방환경관서는 권역별 환경보전대책의 수립, 사전환경성검토 및 환경영향평가 협의, 자연생태계 보전 등 자연환경보전, 환경오염원 조사 및 환경오염도 측정·분석, 환경관련 산업체의 육성 및 지도, 산업공단 내 오염물질 배출업소의 관리와 환경기초시설의 설

치·운용, 지정폐기물관리, 폐기물예치금 및 부과금의 부과·징수 등의 업무를 맡고, 지방자치단체는 관할구역의 지역환경대책의 수립, 일반폐기물의 수집·처리, 오수·분뇨·축산폐수의 처리, 산업공단 외의 오염물질 배출업소 관리, 환경개선부담금 징수 등의 업무를 맡는다.

환경관련 예산은 1995년에 도입된 환경개선특별회계를 통해 주로 마련되고, 그 외 국가균형발전특별회계, 재정융자특별회계와 같은 몇 가지 추가 특별회계가 환경예산에 포함된다. <표 10-1>이 보여주는 바와 같이 2006년의 환경예산 약 3조원 가운데 환경개선특별회계가 2조 6천억원 이상을 차지하고 있다. 물론 환경부 외의 타부서의 예산 가운데도 환경보호와 관련된 예산이 있기 때문에 실제 환경예산의 규모는 이보다 더 크다고 보아야 할 것이다.

<표 10-1> 환경예산의 구성

(단위: 억원)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006
환경개선특별회계	11,682	12,241	12,679	25,089	26,326
재정융자특별회계	1,971	1,115	1,023	1,000	905
농어촌특별세관리특별회계	577	680	817	750	776
국유재산관리특별회계	106	0	0	0	0
국가균형발전특별회계	0	0	0	1,718	1,985
합계	14,336	14,037	14,519	28,557	29,992

자료: 『2006년 환경백서』

환경예산의 대부분을 차지하는 환경개선특별회계의 세입은 자체세입과 일반회계 전입금으로 구성된다(<표 10-2>). 2006년의 경우 일반회계 전입금이 전체의 58.8%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 환경개선특별회계의 자체 세입은 환경개선부담금, 배출부과금, 폐기물부담금, 폐기물예치금, 재활용부과금, 수질개선부담금, 생태계보전협력금 등의 7가지 부담금과 용자회수금 수입 및 기타 세입 등으로 구성된다. 이 가운데서도 환경개선부담금이 가장 큰 비중을 차지하며, 2006년의 경우 6,300억원 이상이었다.

<표 10-2> 환경개선특별회계의 세입 구성

(단위: 백만원)

구 분	2004	2005	2006
일반회계전입금	365,799	1,546,800	1,547,645
환경개선부담금	524,725	570,126	633,120
배출부과금	12,930	11,059	14,742
폐기물예치금	960	1,652	176
재활용부과금	4,110	3,533	4,508
폐기물부담금	35,211	44,880	48,887
수질개선부담금	14,638	16,979	15,465
생태계보전협력금	34,629	36,881	35,233
융자회수금	119,427	164,437	168,380
수입대체경비	251	901	762
기 타	135,077	99,605	143,266
전년도이월금	124,045	117,440	20,404
자체수입합계	1,006,003	1,067,493	1,084,943
합계	1,371,802	2,614,293	2,632,588

주: 2004년과 2005년은 실적치이고 2006년은 예산임

자료: 『2006년 환경백서』

환경예산의 부문별 지출현황은 <표 10-3>과 같이 정리된다. 2006년의 경우 전체 환경예산의 절반 이상이 수질보전부문에 집중되고 있는데, 상수도분야 예산과 합하면 전체예산의 약 60%를 차지한다. 대기보전관련 예산은 전체 예산의 10.8%를 차지하는데, 그나마 이는 수도권대기개선대책을 추진하면서 이전 연도의 비중에 비해 매우 높아진 것이다. 폐기물관리 예산이 전체의 약 9.2%를 차지하고, 나머지 예산이 자연보전이나 환경기술개발과 관련하여 지출된다.

<표 10-3> 환경예산의 부문별 지출현황 (단위: 억원)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006
상 수 도	3,296(23.0)	2,433(17.3)	1,958(13.5)	2,034(7.1)	2,255(7.5)
수 질 보 전	3,322(23.2)	3,366(23.8)	3,772(26.0)	16,311(57.1)	15,675(52.3)
폐기물 관리	2,889(20.1)	3,086(22.0)	2,868(19.7)	2,787(9.8)	2,773(9.2)
대 기 보 전	647(4.5)	856(6.1)	1,042(7.2)	1,933(6.8)	3,249(10.8)
자 연 보 전	887(6.2)	914(6.5)	1,102(7.6)	1,262(4.4)	1,576(5.3)
환경기술연구	1,895(13.2)	1,813(12.9)	2,068(14.2)	2,243(7.9)	2,167(7.2)
기 타	1,400(9.8)	1,569(11.4)	1,708(11.8)	1,987(6.9)	2,297(7.7)
합 계	14,336	14,037	14,519	28,557	29,992

주: ()안은 전체 예산에서 차지하는 비중(%)임

자료: 『2006년 환경백서』

2. 한국 환경정책의 구조

각국이 사용하는 환경정책에는 다양한 종류가 있다. 특히 제도적·행정적 규제와 관련하여서 환경정책은 크게 환경기준을 사용하는 직접규제와 배출부과금제나 배출권거래제 등과 같은 경제적 유인을 사용하는 제도로 양분할 수 있다²⁾. 그렇다면, 한국의 경우 직접규제와 경제적 유인을 사용하는 제도는 주로 어떻게 운용되고 있는가?

가. 직접규제

직접규제란 사회적으로 바람직한 수준의 환경질을 달성하기 위해 정책당국이 오염자가 준수하여야 할 행위를 구체적인 법률로 정하고, 사법권, 경찰력, 벌금, 행정조치 등과 같은 수단을 동원하여 오염자가 법률을 준수하도록 하는 환경정책을 의미한다. 직접규제는 효율성이나 기술혁신을 자극하는 측면에서 볼 때 문제점을 가지고 있는 정책이긴 하나 집행하기 용이하고 비교적 단기간에 걸쳐 성과를 나타낼 수 있다는 장점이 있다. 따라서 한국 역시 다른 대부분의 국가와 마찬가지로 직접규제가 환경정책으로서 우선적으로 사용되어 왔다. 그러나 1990년대에 들어와서는 직접규제보다는 상대적으로 더 효율적이고 신축적인 경제적 유인제도의 중요성이 강조되고 있다.

한국에서의 직접규제는 오염도기준, 배출기준, 기술기준을 모두 포함하고 있다. 먼저 한국에 있어서의 기술기준은 주로 심각한 오염물질을 배출하는 시설에 대해 적용되는 오염방지시설의 설치 및 운용에 대한 기준을 의미한다. 예를 들어 유해화학물질을 제조·보관·판매하는 업소의 경우 제조시설, 보관시설, 운반시설 등에 특정설비를 설치하여야만 한다. 기술기준 혹은 배출시설기준은 <표 10-4>에 정리되어 있다.

<표 10-4> 기술기준

2) 물론 직접규제나 경제적 유인제도를 사용하는 정책 외에도 지속가능발전위원회 설치 및 운영을 통한 거시적이고 장기적인 지속가능발전 방향 모색, 지방의제21 추진이나 각종 환경관련 협의회 운영, 환경기술개발에 대한 지원이나 환경마크제의 도입, 환경교육프로그램의 지원과 같은 많은 환경정책들이 시행되고 있다. 그러나 본 소절은 한국의 환경정책 가운데 전통적인 제도적·행정적 규제에 해당되는 정책들에 관해서만 소개하고, 또한 환경부가 직접 관할하는 환경정책에 대해서만 논의한다.

구 분		시설규제 및 배출공정	비 고
수 질		수산물 양식시설	가두리 양식어장 양만장 또는 일반양어장 수조식양식어업시설
		골프장	
		운수장비 정비 또는 폐차장 시설	침전시설 및 유수분리시설 설치
		농·축·수산물 단순가공 시설	침전시설 설치
		사진 처리 또는 X-Ray 시설	
		금은 판매점의 세공시설 또는 안경점	
대 기	휘발성 유기화 합물질	석유정제 및 석유화학제품 제조업	제조시설, 저장시설, 출하시설
		저유소	저장시설, 출하시설
		주유소	저장시설
		세탁작업	세탁시설
		기타 중앙행정기관의 장과 협의하여 고 시하는 시설	환경부장관의 고시에 따름
	비산 먼지	야적, 신기 및 내리기, 수송	야적물질의 방진덮개 설치, 이동식 또는 분무식 집진시설, 살수시설 설치
유해화학물질		유독물 제조업 및 유독물사용업	제조시설, 보관·저장시설, 운반차량, 기타
		유독물 판매업	보관·저장시설, 운반차량, 기타
		유독물 보관·저장업	보관 또는 저장시설, 기타
		유독물 운반업	운반차량 및 장비

자료: 『1998년 환경백서』, 『2001년 환경백서』, 기타 관련 법령

환경부는 또한 수질, 대기, 소음·진동, 토양 등에 관한 오염도기준을 설정하고, 이를 달성하기 위해 배출기준이라 할 수 있는 배출허용기준을 적용하고 있다. 배출허용기준 내의 오염배출행위는 자유롭게 할 수 있으나, 배출허용기준을 위반할 경우 오염자는 개선명령, 조업중지, 사용중지, 허가취소, 벌금이나 징역형과 같은 제재를 받게 된다. 이들 오염도기준과 배출허용기준은 <표 10-5>에 정리되어 있다.

<표 10-5> 오염도기준 및 배출기준

구 분	환경기준(오염도기준 및 배출기준)	근거법령
수질	수질환경기준(하천, 호수, 지하수, 해역), 수질규제기준(폐수배출허용기준, 방류수 수질기준), 먹는물 수질기준	환경정책기본법, 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률
대기	대기환경기준, 대기배출허용기준, 제작차 배출허용기준, 운행차 배출가스허용기준	대기환경보전법
소음·진동	소음 환경기준, 공장소음 진동 배출허용기준, 자동차의 소음 허용기준(제작자동차, 운행자동차, 건설 및 생활소음 진동규제 기준)	소음진동규제법
토양보전 및 유독물 관리	토양오염 우려기준 및 대책기준, 농수산물 재배를 제한할 수 있는 오염기준, 유독물 및 관찰물질의 지정기준	토양환경보전법, 유해화학물질관리법

자료: 『1998년 환경백서』, 『2001년 환경백서』, 기타 관련 법령

나. 경제적 유인제도

본서의 6장에서 경제적 유인을 사용하는 환경정책으로서 배출부과금제, 배출보조금제, 제품부과금, 폐기물예치금제 등과 같은 가격변화 정책과 배출권거래제와 같은 수량정책이 있다는 것을 보았다. 한국의 경우 배출권거래제는 아직 본격적으로 도입이 되지 않고 있으나, 가격을 변화시키는 환경정책은 대부분 다 사용되고 있다고 보아야 한다. 그러나 한국에서 사용되는 경제적 유인제도의 명칭은 본서와 같은 환경경제학에서 전통적으로 사용하는 정책 명칭과는 조금 다른 의미를 지니고 있으므로 이에 유의할 필요가 있다.

한국에서 사용되고 있는 주요 경제적 유인제도는 <표 10-2>에서 이미 소개한 바 있지만 각종 부담금이라는 이름으로 불리는 정책이 주를 이룬다. 이 제도들은 구체적으로 실행되는 방식에 있어서는 본서의 제6장 등에서 설명한 배출부과금제와 차이를 가지기도 하지만 오염물질 배출행위의 비용을 늘려 저감행위를 유도하고자 한다는 점에서 배출부과금제와 유사하다. 뿐만 아니라 이들 부과금제도는 가장 중요한 환경예산 세입원이 되기도 한다.

2006년 현재 총 24종의 환경관련 부과금제가 운영되고 있고, 환경부는 이를 목적에 따라 <표 10-6>과 같이 5가지로 분류한다.

<표 10-6> 환경관련 부담금제도

유 형	환경관련 부담금제
오염물질 배출억제	배출부과금(대기,수질,축산), 환경개선부담금 (경유차, 시설물), 협의기준초과부담금 (대기,수질), 총량초과부과금 (탄동강 등 3대강 유역)
환경자원의 보전	수질개선부담금(지하수), 물이용부담금 한강 등4 대강 유역, 생태계보전협력금
폐기물배출저감 및 재활용촉진	폐기물부담금, 재활용부과금
예치금	폐기물처리 이행보증금, 폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금, 원상회복예치금
사업비용 부담금	원인자부담금 (수도,하수도), 손괴자부담금 (수도 하수도), 환경오염방지사업비용부담금

자료: 『2006년 환경백서』

(1) 환경개선부담금

환경개선특별회계의 수입 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 환경개선부담금은 시설물과 자동차에 대해 부과된다. 상품의 소비·유통과정과 관련된 건물이나 기타 시설물 가운데 환경오염물질을 대량으로 배출하는 시설물로서 농림지역을 제외한 전지역에 소재하는 각종 바닥면적 합계가 160m²이상인 시설물에 대해서는 환경개선부담금이 부과되고, 또한 전국의 경유사용 자동차에 대해서도 부담금이 부과된다. 시설물에 의한 수질 및 대기오염에 대해 부과되는 환경개선부담금은 오염물질의 배출량을 계산하여 이에 비례하게 다음과 같이 산정된다.

$$\begin{aligned} \text{수질환경개선부담금} &= \text{용수사용량} \times \text{단위당 부과금액} \times \text{오염유발계수} \times \text{지역계수} \\ \text{대기환경개선부담금} &= \text{연료사용량} \times \text{단위당 부과금액} \times \text{연료계수} \times \text{지역계수} \end{aligned}$$

즉 시설물에 대한 환경개선부담금은 용수나 연료사용량과 이들의 오염유발정도, 그리고지역별 특성의 차이 등을 감안하여 산정된다. 한편 경유자동차 소유주에 부과되는 환경개선부담금의 산정기준은 다음과 같다.

$$\text{자동차개선부담금} = \text{대당 기본부과금액} \times \text{오염유발계수} \times \text{차령계수} \times \text{지역계수}$$

환경개선부담금은 오염원으로 하여금 자신이 유발한 오염피해에 비례하는 정도의 금액을 납부하도록 하여 외부효과의 내부화를 기도하는 정책으로서, 징수된 환경개선부담금은 환경개선사업비의 지원용자, 저공해 기술개발을 위한 연구비 지원, 자연환경보전사업 등에 사용된다.

환경개선부담금제도는 본서가 지금까지 소개한 여러 경제적 유인제도 가운데 어

면 제도와 가장 유사한가? 특히 시설물에 대해 적용되는 환경개선부담금의 경우 각 시설물이 배출하는 수질오염물질이나 대기오염물질의 총배출량에 비례하게 산정될 뿐 아니라, 오염물질의 지역적 이질성까지도 고려하여 산정된다. 따라서 환경개선부담금제는 환경경제학에서 전통적으로 배출부과금제라 부르는 정책, 그 가운데서도 구획배출부과금제와 유사한 제도라 볼 수 있다.

(2) 배출부과금

앞서 소개한 바와 같이 한국의 환경정책 가운데 배출부과금제라는 명칭을 지니는 정책이 있으나, 이 정책은 본서와 같은 환경경제학 문헌이 전통적으로 배출부과금제라 부르는 정책과는 차이가 있다. 환경경제학 문헌에서의 배출부과금제란 배출량 단위당 특정금액을 오염원에게 부과하는 정책을 의미하고, 이 경우 오염원의 배출량과 상관없이 동일한 부과금이 단위 배출량에 대해 적용된다. 그러나 한국의 배출부과금제는 이 보다 훨씬 더 복잡한 구조를 지니고 있다.

한국의 배출부과금은 기본부과금과 초과부과금의 합으로 구성되어 있다. 이 제도가 도입된 1983년부터 1996년 상반기까지는 초과배출부과금만 납부토록 하였으나, 이후 기본부과금까지 부과되도록 하고 있다. 기본부과금이란 오염원이 이미 설정된 배출허용기준 이내의 배출량만을 배출할 경우에 적용되는 부과금인데, 배출허용기준 이내 배출량에 오염물질 kg당 부과금액, 농도별부과계수, 연도별부과금 산정지수, 지역별부과계수, 사업장별 부과계수(수질) 등을 적용하여 산정한다. 그리고 초과배출부과금은 배출허용기준 초과배출량에 오염물질 kg당 부과금액, 초과율별부과계수, 위반횟수별부과계수, 연도별부과금산정지수, 지역별부과계수 등을 곱하여 산정한다.

배출부과금은 환경개선부과금제와는 달리 특정 규모이상의 모든 시설물에 대해 징수되는 것이 아니라 배출되는 오염물질의 종류에 따라 징수대상이 결정된다. 징수대상 오염물질은 대기분야, 수질분야, 축산폐수분야로 나뉘는데, 수질의 경우 초과부과금 징수대상은 BOD 또는 COD, SS 및 카드뮴 등 19종, 기본부과금 징수대상은 BOD 또는 COD, SS이며, 대기의 경우 초과부과금 징수대상은 먼지, SO₂, 암모니아, 황화수소 등 10종, 기본부과금 징수대상은 먼지와 SO₂다.

환경경제학 문헌이 배출부과금제라 부르는 정책은 어떤 오염원에 대해 배출량에 관계없이 단위당 동일한 금액의 부과금을 징수하고, 배출량은 전적으로 오염원이 결정하도록 하는 정책이다. 한국의 배출부과금제도는 이러한 전통적 의미의 배출부과금제와 배출기준을 설정하는 직접규제정책이 결합된 형태이다. 즉 이 제도는 정부가 미리 정한 배출기준 혹은 배출허용기준 이내의 오염물질만을 배출하는 오염원에 대해서는 비교적 낮은 부과금률을 적용하고, 배출허용기준을 초과하는 오염원에 대해서는 그 초과분에 대해 더 높은 부과금률을 적용하여 정부가 정한 배출허용기준의 준수를 유도하는 정책이다.

(3) 재활용부과금

본서의 제6장은 유리병이나 음료수용 캔처럼 광범위하게 사용되면서도 재활용이 가능한 물질이 무단으로 버려짐으로 인해 발생하는 환경피해를 줄이기 위해 이들 물질을 이용하여 제작된 제품을 판매하는 기업으로 하여금 제품판매 시 특정 금액을 예치하게 한 뒤, 이들 물질을 수거하여 재활용할 경우 예치금을 반환하는 제도를 사용할 수 있으며, 이를 폐기물예치금제도라 한다고 설명하였다. 한국정부는 1992년부터 폐기물예치금제를 사용하여 왔으나 2002년 『자원의절약및재활용촉진에 관한법률』 개정으로 이 제도가 폐지되고 생산자책임재활용제도(EPR; Extended Producer Responsibility)가 새로 도입되었다.

생산자책임재활용제도는 제품이나 포장재 생산자에게 일정량의 재활용의무를 부여하고 이를 이행하지 않을 경우 재활용부과금을 부여함으로써 제품의 설계·생산 단계부터 폐기물발생량을 원천적으로 줄이고 재활용을 확대하고자 하는 제도이다.

대상품목은 제품의 경우 TV, 냉장고, 에어컨, 세탁기, 컴퓨터 등 가전제품, 타이어, 윤활유, 형광등, 전지(4종), 이동전화단말기, 오디오 등인데 여기에 복사기, 팩시밀리, 프린터 등이 추가될 예정이다. 그리고 포장재의 경우 종이팩·금속캔·유리병·PET병(음식료품, 주류, 화장품, 세제류, 일부 의약품 등), 스티로폼 완충재(전자제품), 플라스틱 포장재(음식료품, 의약품, 주류, 세제류, 화장품 등) 등이 대상이다.

(4) 폐기물부담금

폐기물부담금제도는 제품에 유해한 성분이 포함되어 있거나, 제품이 회수·재활용이 불가능한 오염유발 용기를 사용할 경우 그 제품에 대해 부과되는 금액으로서, 제품생산이 유발하는 사회적 피해를 제품가격에 반영하도록 하는 것이 그 목적이다. 『자원의절약및재활용촉진에관한법률』에 의해 1993년부터 사용되고 있는 이 제도는 따라서 제7장이 설명한 상품세 혹은 제품부과금과 유사한 제도이다. 폐기물부담금은 담배, 1회용기저귀 등 7개 품목 10종에 대해 부과된다.

(5) 수질개선부담금

수질개선부담금은 『먹는물관리법』에 의해 먹는 샘물을 개발하여 이를 원료로 사용하여 제조한 제품을 판매하거나 먹는 샘물을 수입판매하는 업자에게 부과되는 부담금이다. 이 부담금은 지하수의 고갈을 막고, 지하수개발과정에서 발생할 수 있는 지하수의 오염피해를 내부화하며, 아울러 수돗물의 수질개선을 위한 재원을 마련하기 위해 징수된다.

이 제도의 도입에 의해 1일 취수 능력 기준으로 특정 수준 이상의 샘물개발허가를 받은 자가 청량음료나 주류 등과 같은 제품을 판매할 경우 제품의 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 특정 비율만큼을 수질개선부담금으로 납부하여야 하며, 징수된 부담금은 먹는 물의 수질개선사업, 먹는 물의 수질검사, 지하수 자원의 개발, 이용 및 보전관리를 위한 기초 조사, 지하수 자원의 복구사업 등을 위해 사용된다.

참고문헌

- 김인환·이덕길(1998), 『신환경정책론』, 박영사.
문태훈(1997), 『환경정책론』, 형설출판사.
한국환경기술개발원(1996), 『한국의 환경 50년사』.
환경부(각년도), 『환경백서』.