

# 환경오염규제의 효율성

이 정 전\*  
김 태 경\*\*

〈목 차〉

- |                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| 1. 서 론             | 4. 분업의 원칙과 현행 환경오염 |
| 2. 환경문제의 딜레마와 역할분담 | 규제                 |
| 3. 현행 환경오염 규제의 체계  | 5. 결 론             |

## 1. 서 론

최근 한편으로는 수출부진의 탓으로 경기가 매우 좋지 않고 또 다른 한편으로는 낙동강 폐놀방출사건을 포함한 환경오염사건이 연달아 터져 환경개선에 대한 여망이 높아지는데다가 환경개선에 대한 국제적 압력마저 가중될 전망이다. 상황이 이쯤 되자 한편에서는 우리경제의 국제경쟁력을 높이고 경기를 다소나마 진작시키기 위해서는 환경오염규제가 완화되어야 한다는 주장이 강력하게 대두되는가 하면, 또 다른 한편에서는 환경문제에 보다 더 능동적으로 대처하기 위해서는 환경오염규제가 대폭 강화되어야 한다는 소리가 높다. 정부가 즐겨 주창하는 경제성장과 환경보전 사이의 조화가 그 어느때 보다도 어려워지고 있는 상황인 것 같다. 사실 환경오염규제의 대폭 강화만이 능사가 아니다. 이하에서 자세히 살펴 보겠지만, 환경오염규제를 비롯한 정부의 각종 규제들은 구조적인 부작용의 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 규제는 복잡한 경제의 미로를 통한 파급과정을 거친 후에야 그 효과를 드러내는 법이라서 당초에 의도한 효과와는 전혀 다른 효과가 나타나는 사례가 비일비재하다. 그렇기 때문에 환경오염규제를 대폭 강화했다고 해서 곧 바로 당초 의도한 환경개선 효과가 순순히 발생하는 것은 아니다. 환경오염규제의 강화는 동시에 부작용의 대폭 강화를 의미할 수도 있다. 그렇다고 환경오염규제를 완화하는 것은 단기적으로는 경제를 활성화시키는데 약간의 도움을 줄지는 모르나 장기적으로는 경제성장과 환경보전, 이 두 마리 토끼를 모두 놓쳐버리게 할 공산이 크다.

이렇게 경제성장과 환경보전 사이의 조화가 어려운 상황일수록 이 두 목표를 동시에 증진시키는 방안의 모색이 절실히 되는 법이다. 그렇다고 해서 말 그대로 반드시 경제성장을

\* 서울대학교 환경대학원 교수

\*\* 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 박사과정

적극적으로 제고시키면서 또한 환경도 적극적으로 개선해주는 그러한 능동적인 묘안만을 찾아다닐 필요는 없다. 기존의 정책에서 경제성장에도 도움이 되지 못하면서 동시에 환경 보전에도 별로 도움이 되지 않는 요인들을 찾아내 과감히 제거하는 소극적인 방안, 달리 말하면 비효율을 제거하는 방안도 결코 소홀히 할 수가 없다. '하면 된다' 든가 '해놓고 보자' 는 식의 사고방식에 젖어 문제가 터질 때마다 새로운 임시변통수단의 개발에만 급급해 온 우리의 정책수립 풍토에서 앞으로는 기존의 정책에 대한 철저한 분석을 바탕으로 비효율요인을 제거하면서 기존의 정책을 탄탄하게 다져가는 소극적 방안이 오히려 더 빛날 수도 있다. 이러한 관점에서 보면, 환경오염규제를 일률적으로 대폭 강화하거나 또는 완화하거나의 둘중의 하나를 선택하는 것이 아니라 강화시켜야 될 규제는 대폭 강화시키고 별로 효과가 없다고 판단되는 규제는 과감하게 완화내지는 삭제하는 방안도 경제성장과 환경 보전을 조화시키는 한 가지 좋은 방안이 될 수 있다.

본 논문은 바로 이러한 시각에서 기업활동에 현저한 영향을 주는 환경오염규제의 한 측면을 평가해보기 위한 것이다. 평가를 위한 자료로는 21개 산업별 협회 및 협동조합과 이들이 추천한 10개 기업에 대한 설문조사 및 현장조사 결과를 이용하였다.<sup>1)</sup>

## 2. 환경오염의 딜레마와 역할분담

### 기하급수적 환경오염과 산술급수적 환경개선

지난 70년대와 80년대에 걸친 환경오염이 줄곧 심각해지면서 정부나 많은 시민단체들이 환경개선을 위해서 적잖이 노력해 온 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리의 환경은 개선되기는 커녕 오히려 악화되고 있는 것에 대해서 많은 사람들이 실망하고 있다. 환경개선 노력에 비해 환경개선이 지지부진한 데에는 물론 환경개선투자가 절대적으로 부족했던 탓도 있고 기타 여러가지 요인의 탓도 있었겠지만, 문제는 보다 더 근원적인 데 있다.

시장경제 체제를 택하고 있는 경제에 있어서는 이 시장의 원리에 의해서 움직이는 소위 민간부문을 강력한 경제적 동기를 바탕으로 분업화, 전문화, 기계화를 통해 높은 생산성을 추구하기 때문에 구조적으로 효율적일 수 밖에 없게 되어 있다. 이러한 높은 생산성은 엄청난 물량의 자원동원 그리고 각종 상품의 대량생산으로 구체화 된다. 그러한 민간부문을 주축으로 움직이는 시장경제체제는 최소한 상품의 생산에 관한 한 이제까지 알려진 다른 어떤 대안적 생산체제도 따를 수 없을 만큼 엄청나게 생산적임은 잘 알려져 있고 또 이미 역사적으로도 증명된 사실이라고 말한다.

그러나 생산활동이나 소비활동은 그 자체가 동시에 환경오염행위이기도 하다. 이런 경제

1) 본 논문에서 이용한 자료는 행정규제완화 민간자문위원회를 통해서 수행된 현장조사 및 설문조사로 부터 구득한 것임.

활동의 결과 환경이 파괴되는 정도나 오염물질들이 배출되는 규모는 생산기술이나 산업구조에 별 변화가 없는 이상 생산량 및 소비량의 크기에 대체로 비례할 것이라고 생각해볼 수 있다. 그렇다면 시장경제체제가 상품의 대량생산체제라는 것은 동시에 오염물질의 대량배출체제라는 것을 의미하며, 시장경제체제가 생산에 관한 한 엄청나게 생산적이라는 것은 또한 환경에 관한 한 엄청나게 파괴적임을 뜻한다. 한 걸음 더 나아가, 시장경제체제가 다른 어떤 생산체제 보다 훨씬 더 생산적이라는 것은 또한 시장경제체제가 다른 어떤 생산체제 보다도 훨씬 더 환경파괴적임을 뜻한다. 그러나 문제는 단순히 경제활동의 규모에 비례해서 오염물질을 배출하는 정도 이상으로 시장경제체제가 환경파괴적일 가능성을 내포하고 있다는 것이다.

시장경제체제가 생산에 있어서 '효율적'이라고 말할 때의 효율적이란 요컨대 주어진 노동, 토지, 자본 등의 자원으로 부터 최대한의 많은 상품을 뽑아내는 것이다. 여기에서 말하는 자원 속에는 환경이라는 것도 포함됨은 물론이다. 최대한 이용되어야 할 대상이라는 점에서는 환경도 다른 자원들과 마찬가지로이지만, 경제적으로 볼 때 환경은 다른 자원들과는 구별되는 한 가지 중요한 특징을 가지고 있다. 환경을 제외한 다른 자원들은 어떤 범위 안에서만 최대한 이용됨에 반해 환경의 이용에는 그런 제한이 없다. 환경을 제외한 다른 자원들은 가격을 지불해야 이용될 수 있음에 반해 환경은 그렇지 않기 때문이다. 예를 들면, 노동의 경우에는 돈을 주고 살 수 있는 범위내에서만 최대한 이용된다. 그러나 환경은 공것이기 때문에 그야말로 물리적으로 이용될 수 있는 한 최대한 이용될 수 있다. 노동은 마구 이용될 수 없음에 반해 환경은 마구 이용되기 마련이다. 무엇이든 공것은 아낌없이 마구 이용되기 마련이다. 경제적으로 보면, 환경을 마구 이용한 결과가 환경오염이다.

다른 자원들은 이 같이 어떤 적정한도 안에서만 최대한 이용되는데 환경만 그런 제한없이 마구 이용된다는 것은 상품의 생산이 다른 자원들 보다는 환경을 더 집중적으로 이용해서 이루어짐을 의미하고, 이는 오염물질배출량 또는 환경이 파괴되는 정도가 생산량 및 소비량보다 더 빠른 속도로 증가할 가능성을 시사한다. 이러한 가능성은 세계 도처에서 실증적으로 관측되고 있다. 미국의 저명한 환경학자인 코머너(Barry Commoner)는 간단한 분석모형을 이용해서 전후 미국경제를 실증적으로 분석한 결과에 의거해 환경오염지향적 경제성장의 원인을 주로 산업구조, 특히 생산기술 구조의 변화에서 찾았다. 즉, 제 2차대전 후 미국경제에서는 환경파괴적인 새로운 기술이 환경에 충격을 적게 주는 옛날 기술을 급격히 대체하면서 심각한 환경오염을 가져왔다는 것이다.

우리나라에서도 이러한 현상이 관측되었었다. 1965년과 1979년의 두 시점의 비교에서 에너지공급과 유황산화물의 관계는 <표 1>에 정리되어 있다. 이 표를 보면, 1965년과 1979년 사이에 우리 경제의 총에너지 소비는 3배 정도 증가했음에 반해 황산화물 배출량은 9배나 증가했다. 인구증가를 고려하더라도, 이 기간동안에 일인당 에너지소비량은 2.5배 정도

〈표 1〉 에너지 소비와 황산화물 배출

구 분 \ 년 도	1965	1979	1979/1965
총에너지 소비량(석유환산 ton)	12,127,000	40,503,000	3.34
황산화물 배출량(SO <sub>x</sub> ; ton)	161,000	1,463,443	9.09
인구(千人)	28,705	37,705	1.31
일인당 SO <sub>x</sub> 배출량(kg/人)	5.61	38.9	6.93
일인당 에너지소비량(kg/인)	422	1,077	2.55
SO <sub>x</sub> /에너지	0.0132	0.0361	2.73

자료 : 경제기획원, 한국통계연감(1980)

증가했음에 반해 황산화물 배출량은 거의 7배 증가한 것으로 추정 된다. 電力生産의 경우에도 비슷한 경향을 읽을 수 있다. 1965년과 1972년을 비교할 때 총 전력생산은 16배쯤 증가했으나 황산화물이 배출량은 거의 20배 증가했으며 이것은 전력원의 구성요소로서 화력발전의 증가와 소비연료로서의 중유의 비중이 압도적으로 크게 된 技術變化를 그 이유로 들 수 있다.

경제 전체적으로 봐도 이런 현상을 읽을 수 있다. 예를 들면 1980년과 1986년 사이에 GNP는 64%정도 증가하였는데 특정산업폐기물의 배출량은 약 100%, 일반산업폐기물 배출량은 90%정도, BOD는 70%정도, 황산화물 배출량은 약 65%, 질소산화물 배출량은 70%, 일산화탄소의 배출량은 75%쯤 되었던 것으로 추정된다. 결국 이런 숫자들은 우리 나라의 시장경제체제가 국민총생산을 증가시키는데도 매우 능률적이었지만 환경오염을 가속화시키는데 있어서는 이 보다 훨씬 더 능률적이었음을 단적으로 보여주고 있다.

환경을 시장경제체제의 민간부문에 맡겨버리면 이와 같이 철저히 오염시켜 버릴 우려가 있기 때문에 정부가 적극적으로 나서서 환경을 보전해야 한다는 것에 대해서는 대부분의 사람들이 동의한다. 그러나 문제는 시장경제체제가 환경을 오염시키는데는 엄청나게 능률적임에 비해, 이에 대응해야 할 정부부문은 구조적으로 비능률적일 가능성을 내포하고 있다는 것이다. 대체로 보면 환경문제와 같이 복잡하고 다양성을 띤 문제에 대하여 정부부문은 특히 비능률적일 가능성이 높다. 정부부문 뿐만아니라 일반적으로 정부부문을 포함한 서비스부문은 제조업부문에 비해서 비능률적일 수 밖에 없다는 점은 이미 잘 알려져 있다.

시장경제체제가 경제성장을 이룩에 있어서 능률적인 중요한 이유는 강력한 경제적 동기와 치열한 경쟁 그리고 이로 인한 눈부신 기술진보때문이다. 제조업부문은 대체로 양산체제를 갖추고 있어서 기술진보가 쉽게 잘 이루어지는 부문임에 반해 정부부문을 포함한 서비스부문은 그 성격상 기술진보가 이루어지기 어려운 부문이다. 서비스란 규격화해서 양산하기 어려운 성격의 것이며 노동집약적일 수 밖에 없다. 선진국 경제에서 흔히 나타나는 고

질적인 문제 중의 하나로 서비스의 상대적 고가화현상 그리고 서비스부문의 이상비대화 현상은 바로 서비스부문의 상대적 비능율을 반영한 현상으로 진단되고 있다.

사실 이러한 서비스부문으로서의 비능율성 이외에도 정부부문은 소위 정부의 실패로부터 오는 비능율성의 문제를 가지고 있다. 정부부문의 비능율을 조장하는 또 하나의 요인으로서 민간부문에서 볼 수 있는 강력한 동기가 결여되어 있다는 점도 자주 지적된다. 그러한 동기가 없기 때문에 생산성, 능율성을 높이려는 의지도 별로 없게 된다. 문제를 근원적으로 해결하기 보다는 무사안일에 흐르기 쉽고 일이 터지면 뻔질이나 하는 풍토가 자연스럽게 조성된다는 것이다. 그래서 요컨대 좀 비유적으로 표현한다면, 민간부문에 의한 환경오염은 민간부문 특유의 능율성 때문에 기하급수적으로 심각해짐에 반해 정부부문에 의한 환경개선은 정부부문 특유의 비능율성 때문에 산술급수보다도 더 느리게 이루어지는 것이 오늘날 환경문제에 있어서 하나의 큰 딜렘마라고 볼 수 있다.

#### 정부와 민간부문의 역할분담

우리나라는 벌써 몇년전 부터 민간부문 주도의 경제운용에 대한 요구가 강하게 제기되어 왔다. 경제규모가 질적·양적으로 크게 달라짐에 따라 정부의 실패가 너무 부담스러워졌고 따라서 정부와 민간부문 사이의 역할분담을 새롭게 정립할 필요성이 발생했기 때문이다. 그렇다면 환경문제라고 해서 예외가 될 수는 없다. 환경문제 역시 질적으로는 매우 복잡해졌고 양적으로도 매우 커졌다. 이에 따라 정부의 실패현상이 정부의 환경정책에서도 눈에 띄게 나타나기 시작했다.

앞에서 언급한 요인 말고도 정부부문의 비능율을 조장하는 정부의 실패요인들이 몇 가지 더 있다. 우선 업무의 능율적 수행에 필요한 자료와 정보의 부족을 첫번째로 꼽을 수 있을 것이다. 통상 정부는 효율적 관리를 위한 자료와 정보를 충분히 가지고 있지 못하다. 경제활동은 필연적으로 환경오염물질을 배출하게 되어 있다고 하면, 환경오염을 효율적으로 관리하기 위해서 풀어야 할 기본적인 문제는 ‘어떤 오염물질들이 얼마만큼씩 어떻게’ 우리의 환경에 배출되도록 하는 것이 최선인가의 문제이다. 이는 상품의 생산 및 분배에 있어서 어떠한 국민경제든지 반드시 풀어야 할 세 가지 문제 즉 ‘어떠한 상품을 얼마만큼씩 어떻게 생산할 것인가의 문제’에 대응한 문제이다.

환경오염에 대한 효율적 관리란 쉽게 말하면, 각 개별 오염원인자들의 특성, 각 지역별 특수성, 각 주민의 요구 등을 최대한 살리고 반영하고 조정하는 환경관리를 의미하는 것이다. 그러한 환경관리는 예컨대 각 개별 환경오염 원인자의 수익성이라든지 오염처리비용, 각 오염피해자들의 피해상황, 각 지역의 자연적 조건 등에 대한 방대한 정보와 자료를 필요로 한다. 그러한 정보나 자료의 대부분은 각 오염원인자들과 오염피해자들이 나누어 가지고 있다. 정부가 그러한 방대한 자료와 정보들을 수집하고 이용한다는 것은 사실상 불가능하다. 이는 마치 사회주의 국가들이 어떠한 상품들을 얼마만큼씩 어떻게 생산하고 분배

할 것인가의 문제를 풀 수 없어서 망했던 것과 흡사하다.

이같이 정부의 시장에 대한 개입이 비능율적이라는 것은 자원낭비를 의미하며 따라서 정부의 개입 자체가 비싼 대가를 요구함을 의미한다. 그러므로 비록 환경오염문제를 비롯한 소위 시장의 실패가 정부의 시장에 대한 개입의 큰 명분이 되고는 있으나 정부의 구조적 비능율성은 시장의 실패가 정부개입의 필요조건은 될 수는 있어도 필요충분조건이 되지는 못하다는 것을 말해준다. 정부가 시장의 실패를 명분으로 개입할 경우에는 다음과 같은 세가지 시험을 통과하여야 한다. 첫째, 시장의 실패가 존재한다는 것이 확인되어야 한다. 다시 말해서 한정된 자원이 효율적으로 이용되고 있지 못하다는 증거가 확실히 있어야 한다는 것이다. 둘째, 시장의 실패가 정부의 개입을 통해서 교정이 가능하다는 것이 확인되어야 한다. 이 때에는 정부의 개입에 의한 해결노력에는 위에서 설명한 구조적 문제로 인해 한계가 있다는 것, 즉 정부개입에는 제도적, 기술적 제약이 있고 또 정보상의 한계가 있다는 점이 충분히 고려되어야 한다. 셋째, 가장 중요한 것은 시장의 실패를 교정하기 위한 정부의 개입이 가져다 줄 사회적 편익이 정부의 개입에 수반되는 사회적 비용보다 충분히 크다는 보장이 있어야 한다. 정부의 개입 그 자체가 직접적으로 막대한 행정비용이 소요될 뿐만 아니라 여러가지 부작용을 초래함으로써 간접적으로 사회적 비용을 발생시키는 경우가 허다하다. 다시 말해서 '정부의 실패'로 인한 사회적 손실이 '시장의 실패'로 인한 사회적 손실보다 더 클 수가 있다. 말하자면 배보다 배꼽이 더 커지는 격이다.

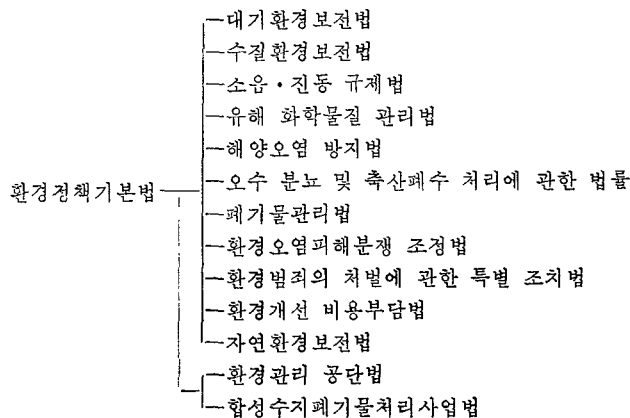
그러면 환경문제에 관련한 정부부문과 민간부문 사이의 역할분담을 재정립한다는 것은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 이에 대해서는 여러가지를 생각할 수 있지만, 환경오염규제와 관련해서 매우 중요한 것은, 결과주의에 입각한 분업의 원칙이다. 즉, 기업내부의 일은 기업이 전적으로 알아서 자율적으로 수행하고 기업밖의 일은 정부가 전담한다는 것이다. 기업내부의 어떤 시설에서 어떤 오염물질을 배출하고 또 어떤 시설을 이용해서 오염물질을 처리할 것인가는 전적으로 해당 기업이 알아서 할 일이지만, 일단 기업을 떠나 환경으로 유입되는 오염물질에 대해서 이를 측정하고 분석하는 일에서부터 측정과 분석의 결과에 따라 기업에게 법적·행정적·경제적 제재를 가하거나 또는 정부가 직접 처리하는 등의 일은 전적으로 정부가 관장한다는 것이다. 기본적으로 정부는 기업들에게 환경오염물질 배출의 결과에 관하여서만 책임을 추궁할 것이지 그 오염물질이 기업내부에서 어떤 과정을 거쳐서 어떻게 배출되는지에 대해서까지 일일이 시비를 걸 필요가 없다. 다시 말해서 과정에 관한 사항은 전적으로 기업들이 알아서 처리하게 위임한다는 것이다. 사실 기업들이 오염물질 배출량을 적정수준으로 억제시키는 한 그 오염물질이 어디서 어떠한 경로를 거쳐서 어떻게 배출되는지는 정부가 알 필요가 없다. 과정은 둘째 문제이고 우선은 결과가 중요하다라는 말이다. 그렇다고 하면 환경행정력이 일단은 기업으로부터 환경으로 배출되는 오염물질의 종류와 배출량을 철저히 감시·감독하는데 집중되어야 할 것이고, 법적 규제

의 체계나 내용 역시 이를 뒷받침하도록 짜여져야 할 것이다. 이렇게 함으로써 소위 분업의 이익을 최대한 살리는 것이다.

### 3. 현행 환경오염규제의 체계

#### 법적 규제의 기본골격

정부가 시장에 개입하는 방법에는 여러가지가 있을 수 있는데, 특히 환경오염문제와 관련된 정부개입중에서 대표적인 방법이 규제(regulation)라고 할 수 있다. 우리나라는 환경오염에 대한 법적 규제에는 크게 환경법에 의거한 규제와 토지이용규제의 두가지 종류가 있다. 우리나라의 환경입법은 여러차례에 걸쳐 번천을 겪어 왔는데, 1963년에 제정된 「공해방지법」이 출발점이 된다. 기이하게도 이 법에 대한 시행령은 6년 뒤인 1969년에야 제정되었다. 환경오염이 점차 심각해감에 따라 공해방지적 차원에서 환경보전적 차원으로의 탈바꿈의 필요성에 부응하여 1977년에 「환경보전법」이 제정되었다. 1980년에는 헌법에 「환경권」이 규정되고 이에 따라 환경행정 전담부서로서 같은 해에 「환경청」이 발족되었다. 그러나 환경청이 보건사회부의 외청이다보니 환경행정 역시 보건위생의 차원을 크게 벗어나지 못하였다. 따라서 환경정책이 보건위생 차원에서 벗어나 명실상부하게 환경보전적으로 수행될 수 있게 뒷받침하기 위해서 1990년 「환경청」이 「환경처」로 격상되었다. 이에 발맞추어 「환경보전법」이라는 단일법을 해체하고 오염원별로 규제하는 복수법이 입법화되었다. 그리하여 1990년에 ① 환경정책기본법, ② 대기환경보전법, ③ 수질환경보전법, ④ 소음·진동규제법, ⑤ 유해화학물질관리법, ⑥ 환경오염피해분쟁조정법의 환경 6법이 제정되기에 이르렀고, 이어서 1991년 환경 6법의 시행을 위한 시행령 및 시행규칙이 제정되었다. 1991년 폐기물관리법과 해양오염방지법이 개정되었고, 오수·분뇨 및 축산폐수의



<그림 1> 현행 환경오염규제에 대한 법체계

처리에 관한 법률이 제정되었다. 1991년 말에 자연환경보전을 위한 법률과 환경개선비용부담법이 제정되었다. 따라서 현재 환경법은 <그림 1>에 보는 바와같이 14개법으로 구성되어 있다.

한편, 토지이용규제에 관해서는 국토이용관리법을 중심으로 해서 도시계획법, 도시개발법, 공업배치법, 지방공업개발법, 자연공원법, 도시공원법, 산림법, 택지개발촉진법, 산업기지개발촉진법 등이 골간을 이루고 있다. 환경오염과 관련하여 가장 전통적이고 보편적인 토지이용규제는 소위 지역·지구제(zoning)로서 이에 대한 구체적인 것은 국토이용관리법과 도시계획법에서 규정하고 있다. 그러나 지역·지구제를 비롯한 토지이용규제는 문자 그대로 토지이용행위에 대한 규제를 통하여 간접적으로 환경오염을 억제하거나 또는 환경오염피해를 줄이는 까닭에 어디까지나 환경오염에 대한 간접적인 규제이다. 비록 토지이용규제가 여러나라에서 보편적으로 많이 이용되어 온 환경보전 대책이라고는 하지만, 간접적 규제이기 때문에 환경오염억제의 효과가 불명확하다. 뿐만아니라 통상 토지이용규제는 환경오염 이외의 요인들도 함께 고려한 포괄적인 규제이다.

그래서 일반적으로 환경오염과 관련해서 규제라고 할 때는 환경오염물질의 배출량이나 배출양태 및 환경오염물질의 처리방법에 대해 규정을 만들어 이를 환경오염원인자에게 강제하고 이의 위배에 대해서는 법적·행정적 조치를 가하는 방법을 지칭한다. 이러한 규제를 통상 직접규제(direct regulation)라고도 한다. 왜냐 하면 정부는 환경세나 배출부과금과 같은 경제적 제재를 통해서 간접적으로 환경오염원인자의 오염물질배출행위 및 처리행위를 조정할 수도 있기 때문이다. 이런 방법을 흔히 경제적 동기(economic incentives)제도라고도 하는데, 넓은 의미 규제의 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 환경법은 직접규제제도와 경제적 동기제도 모두를 채택하고는 있으나 직접규제제도에 압도적인 비중을 두고 있다. 최근에 제정된 환경개선비용부담법이 이 경제적 동기제도의 적용을 확대하려는 취지를 가지고 있으나 자연환경보전법과 함께 아직까지 시행령이 마련되어 있지 않다.

### 직접규제의 내용

위에서 언급한 13개 환경법중 기업활동에 영향을 많이 주면서 특히 민원의 소지를 많이 담고 있는 법은 환경정책기본법과 소위 환경 6법이라고 하는 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률의 6법일 것이다. 환경정책기본법은 헌법 제35조에 규정된 환경권의 이념을 실현하기 위한 기본환경법으로써 환경 6법을 뒷받침하는 원칙적 내용들을 담고 있다. 동법중 기업에 대한 환경오염규제와 관련하여 중요한 사항은 다음과 같다.

- 사업자의 책무 규정(제5조) : 사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하고, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전



시책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 지움.

○오염원인자의 비용부담책임 규정(제7조) : 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염이 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 정함.

○정부의 환경기준 설정 및 유지를 의무화함(제10조).

○정부로 하여금 환경오염상황을 상시 조사하고, 환경오염의 감시·측정체제를 유지할 것을 의무화함(제15조).

○환경오염물질의 배출을 규제하고 유해화학물질을 적정하게 관리할 정부의 의무를 규정(제20, 21조).

○환경오염의 피해에 대한 무과실책임 규정(제31조) : 사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자가 그 피해를 배상하여야 함을 규정.

○사업자에 대한 재정지원(제34조) : 정부는 사업자가 행하는 환경보전을 위한 시설의 설치·운영을 지원하기 위하여 필요한 세제상의 조치 및 기타 재정지원을 할 수 있음.

대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법의 3개법은 규제대상오염원만 다를 뿐 규제내용은 거의 같다. 기업활동과 관련하여 이 3법에 공통적인 중요사항은 대략 다음과 같다.

○배출시설의 설치허가 및 신고(대기·수질 제10조; 소음·진동 제9조) : 대기오염물질 배출시설, 폐수배출시설, 소음·진동배출시설을 설치하고자 하는 자는 이 각각의 배출시설 설치에 대하여 환경처장관의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하고자 할 때에는 총리령이 정하는 바에 의하여 변경허가를 받거나 변경신고를 하여야 함.

○방지시설의 설치의무화(대기·수질 제11~13조; 소음·진동 제10~12조) : 사업자는 법에 정한 배출허용기준 이하로 환경오염물질이 배출되게 하기 위하여 방지시설을 설치하여야 함. 방지시설의 설치 또는 변경은 방지시설업의 등록을 한 자가 설계·시공하여야 함. 사업장이 밀집된 지역의 사업자는 환경처장관의 승인을 얻어 공동방지시설을 설치할 수 있음.

○배출시설 및 방지시설의 정상운영(대기·수질 제15조, 소음·진동 제14조) 및 배출량 측정(대기·수질 제22조, 소음·진동 제20조) : 사업자는 배출허용기준에 적합하도록 배출시설 및 방지시설을 정상운영할 의무가 있으며, 그 운영에 관한 사항 및 배출되는 오염물질을 측정하고 사실대로 기록하여 이를 보존하여야 함.

○비정상운영에 대한 행정제재(대기·수질 제16~20조; 소음·진동 제15~18조) : 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출한 사업자에 대해서 환경처장관은 개선명령, 조업정지명령, 이전명령, 배출시설에 대한 허가 취소 등 필요한 행정제재를 가할 수 있음.

○배출부과금의 부과(대기·수질 제19조) : 환경처장관은 배출허용기준을 초과하여 대기 오염물질과 수질오염물질을 배출하는 사업자에게는 각각의 오염물질별로 법이 정한 절차에 따라 별도로 산정한 배출부과금을 부과해야 함. 소음·진동에 대하여는 배출부과금의 부과가 법으로 규정되어 있지 않음.

○배출시설관리인의 고용의무(대기·수질 제24조; 소음·진동 제21조) : 사업자는 배출시설과 방지시설의 정상적인 운영 및 관리를 위하여 대기배출시설관리인, 폐수배출시설관리인, 그리고 소음·진동배출시설관리인을 고용하여야 함.

유해화학물질관리법에 규정된 내용 중 기업활동과 관련된 중요한 사항은 다음과 같다.

○유해화학물질 및 유독물영업자의 등록과 책무(제5, 10조) : 유해화학물질을 제조, 판매 또는 취급하는 자는 유해화학물질로 인한 위해가 발생하지 않도록 적절한 조치를 취할 의무가 있음. 유독물을 제조, 판매, 보관, 저장하거나 일정량 이상을 취급하는 사업자는 환경처장관에게 등록하여야 함.

○개선 및 이전명령(제16, 17조) : 시설·장비 등이 법이 정한 요건에 미흡하거나 인근에 피해를 줄 우려가 있다고 인정되는 경우의 유독물영업자에게는 환경처장관은 필요에 따라 개선명령 및 이전명령을 발할 수 있음.

○유독물관리자의 고용의무(제18조) : 유독물영업자 및 유독물수입자는 유독물관리자를 고용하여야 함.

○유독물관리기록의 보존의무(제21조) : 유독물영업자 및 유독물수입자는 제조, 판매, 취급에 관하여 기록하고 이를 보존해야 함.

폐기물에는 일반폐기물과 특정폐기물의 두가지 종류가 있는데 특정폐기물이란 통상 환경법상으로 정의된 사업활동에 수반하여 발생하는 유해물질로서 대통령령이 정하는 물질을 의미하며, 일반폐기물이란 특정폐기물 이외의 폐기물로서 주로 가정에서 배출되는 쓰레기를 지칭한다. 특정폐기물과 관련해서 기업활동에 관련된 중요한 사항은 다음과 같다.

○특정폐기물배출자의 의무(제24조) : 특정폐기물배출자는 환경처장관에게 신고하여야 하며, 폐기물을 적절하게 처리해야 하고, 특정폐기물의 발생량 및 처리실적 등을 기록하고 이를 보관하여야 함.

○특정폐기물의 처리(제25조) : 특정폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생하는 특정폐기물을 법이 정하는 기준 및 방법에 따라 스스로 처리하거나 법이 정한 특정폐기물처리업자에게 위탁처리하여야 함.

○특정폐기물처리시설의 설치 및 관리에 대한 허가(제28조) : 특정폐기물 처리시설은 환경처장관의 승인을 받아 적법하게 설치되어야 하며, 설치완공후에는 환경처장관에게 신고하여야 함. 환경처장관은 동처리시설을 적법하게 설치하지 않거나 적법하게 운영하지 않는 사업자에게 시설의 개선, 시설의 사용정지, 시설의 폐쇄를 명할 수 있음.

- 폐기물의 회수에 대한 사업자의 책임(제32, 33조) : 사업자는 제품이 쓰레기가 된 경우 회수 및 처리가 용이하게 되도록 하여야 함. 제품이 폐기물이 되는 경우 그 회수 및 처리에 소요되는 비용을 당해 제품의 제조업자에게 부담시킬 수 있음(예컨대, 예치금).
  - 기술관리인의 고용의무(제39조) : 법이 정한 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 이의 관리·유지를 위하여 기술관리인을 고용하여야 함.
- 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률도 다음과 같이 위에서 살펴본 대기·수질·소음진동법과 유사한 내용을 담고 있다.
- 축산폐수배출시설에 대한 설치허가(제24, 27조) : 법이 정하는 규모 이상의 축산폐수를 배출하는 시설을 설치하고자 하는 사업자는 환경처장관의 허가를 받아야 함. 동시설의 설계 및 시공은 법이 정한 유자격자가 해야 함.
  - 축산폐수정화시설의 준공검사(제26조) : 사업자는 배출될 축산폐수수질이 법적으로 정한 방류수수질 이하가 되도록 하기 위해서 축산폐수정화시설을 설치하여야 하며, 완공 후에는 준공검사를 받아야 함.
  - 배출시설과 정화시설의 유지관리 의무(제28조) : 사업자는 축산폐수배출시설 및 정화시설을 정상운영해야 하며, 적법하게 운영되지 않는다고 판정될 때 환경처장관은 개선 명령을 발할 수 있음.
  - 배출부과금의 부과(제29조) : 환경처장관은 법적으로 정해진 방류수수질 기준을 초과하여 축산폐수를 배출한 사업자에 대해서는 배출부과금의 납부를 명해야 함.
  - 기술관리인의 고용의무화(제42조) : 법이 정하는 규모 이상의 오수·분뇨·축산폐수의 처리시설을 설치·운영하는 사업자는 동시설의 유지 및 관리를 위해 기술관리인을 고용하여야 함.

**환경법에 의한 진입규제**

한편, 우리나라의 환경법은 환경오염배출시설이나 방지시설에 관한 사업 또는 기타 환경오염관계 사업을 수행하기 위한 사업자의 자격요건을 법으로 규정함으로써 해당 산업에 대한 진입을 제한하고 있다. 우선 첫째로 환경오염방지시설 및 오염물질 처리시설의 설계 및 시공은 환경처장관에게 등록된 업체만이 수행할 수 있게 하는 방지시설업에 대한 진입규제가 있다. 여기에서 말하는 환경오염방지시설이란 다음과 같다.

- ① 대기오염방지시설(대기환경보전법 제12, 44, 45, 46조)
- ② 수질오염방지시설(수질환경보전법 제22, 39~42조)
- ③ 소음·진동방지시설(소음·진동규제법 제11, 43조)
- ④ 오수정화시설(오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제13조)
- ⑤ 분뇨처리시설(오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제22조)
- ⑥ 축산폐수 정화시설(오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제27조)

⑦ 일반폐기물 처리시설(폐기물관리법 제21조).

정화조의 제조를 영업으로 하고자 하는 사업자 역시 총리령이 정하는 요건을 갖추어 환경처장관에게 등록하여야 한다(오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제39조).

공해업체는 배출시설 및 방지시설의 운영상황과 오염물질의 배출량에 대하여 사실대로 기록하고 보존할 의무가 있는데 공해업체는 이 업무를 제3자에게 위임하여 대행시킬 수도 있다. 그러나 오염물질의 자가측정업무를 대행하고자 하는 측정대행자는 총리령이 정하는 요건을 갖추어 환경처장관의 지정을 받아야 한다. 법이 정한 측정대행업의 대상은 다음과 같다:

- ① 대기오염(대기환경보전법 제23조)
- ② 수질오염(수질환경보전법 제22, 44조)
- ③ 소음·진동(소음·진동규제법 제20, 47조)

대행업체에게 지불할 측정수수료 역시 총리령으로 정하게 되어 있다.

오염물질 배출을 검사하기 위해서는 각종 기기가 필요한데, 자동차 배출가스의 검사나 점검에 사용하는 기계·기구를 제작 또는 수입하고자 하는 사업자 또는 소음·진동의 정도를 검사하거나 측정하는 기기·기구를 제작 또는 수입하고자 하는 사업자는 환경처장관의 형식승인을 받아야 한다(대기환경보전법 제39조, 소음·진동규제법 제49조). 환경처장관으로부터 대기오염 및 소음에 관하여 개선명령을 받은 운행차의 개선결과를 확인하는 업무나 검사용기기에 대한 검사업무를 위탁받하고자 하는 사업자는 총리령이 정하는 요건을 갖추어 환경처장관으로부터 검사대행자의 지정을 받아야 한다(대기환경보전법 제40조 및 소음·진동규제법 제48조).

각종 환경오염물질의 처리에 대한 영업에 대해서도 법적으로 제한을 두고 있다. 폐수의 처리를 위한 영업을 하고자 하는 사업자는 총리령이 정하는 요건을 갖추어 환경처장관의 허가를 얻어야 하며, 이 때의 처리수수료는 총리령으로 정하게 되어 있다(수질환경보전법 제43조). 일반폐기물의 수집, 운반, 또는 처리를 영업으로 하고자 하는 사업자는 총리령이 정하는 요건을 갖추어 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 이때의 처리수수료는 시·도의 조례로 정하게 되어 있다(폐기물관리법 제17조). 특정폐기물의 수집, 운반, 처리를 영업으로 하고자 하는 사업자는 총리령이 정하는 요건을 갖추어 환경처장관의 허가를 받아야 한다(폐기물관리법 제25조). 분뇨의 수집, 운반, 처리나 정화조의 청소를 영업으로 하고자 하는 사업자는 총리령이 정하는 요건을 갖추어 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 이 때의 처리수수료는 조례로 정하게 되어 있다(오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제35조).

유독물영업에 대한 진입규제도 환경법에서 규정하고 있는데, 유독물영업을 하고자 하는 사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 환경처장관에게 등록하여야 하고(유해화학물질관

리법 제10조), 유독물제조업자 및 유독물 수입업자는 총리령이 정하는 바에 의하여 매품목마다 환경처장관에게 등록하여야 한다(유해화학물질관리법 제12조).

#### 4. 분업의 원칙과 현행 환경오염규제

이상에서 개관해 본 우리나라의 환경오염에 대한 법적 규제는 결과주의에 입각한 분업의 원칙에 크게 어긋나는 내용을 매우 많이 담고 있다. 우리나라의 환경법은 결과 뿐만 아니라 과정까지 규제대상으로 삼고 있다는데 첫번째 큰 특징이 있다. 즉, 위에서 살펴본대로 우리나라의 환경법은 각 기업의 배출시설 및 방지시설을 포함해서 각 기업 내부의 기술적인 세부사항도 법적·행정적 규제의 대상으로 삼고 있다. 따라서 정부의 환경행정력 역시 기업의 밖으로 흘러나오는 오염물질의 단속 뿐만 아니라 기업 안에서 벌어지는 기술적 세부사항의 단속에까지 분산된다. 그렇지 않아도 인적·물적 제약 탓으로 환경행정력이 모자란다고 환경행정당국이 아우성치는 마당에 환경행정력을 그와 같이 분산시키고 있으니 환경행정이 효과적으로 이루어지지 못하는 것은 당연할 것이다.

문제는 배출시설이라든가 방지시설을 포함한 기업내부의 기술적 세부사항들의 엄청난 다양성과 또한 빠른 변화추세를 법적·행정적 규제가 도저히 파악할 수도 따라갈 수도 없다는 것이다. 예를 들어서 각 기업별로 어떤 배출시설, 어떤 방지시설이 가장 좋은지에 대해서는 해당 기업이 가장 잘 알것이라고 봐야 할 것이다. 각 기업별로 어떤 배출시설을 설치하고 어떤 방지시설을 설치하는 것이 좋을지를 법으로 정하고 정부가 단속한다는 것은 무리이다. 따라서 법이나 정부의 규제는 획일적일 수 밖에 없고 많은 물의가 따르는 것은 당연하다. 이같이 우리나라의 환경오염규제가 기업의 내부사항에까지 깊숙히 간여하다보니 자연스럽게 기업체들과 행정당국 사이의 마찰이 끊이지 않는다.

기업체들에 대한 현장조사에서도 기업체들이 가장 빈번히 제기하는 민원대상이 바로 오염물질배출과정에 관한 각종 규제들이다. 그 대표적인 것이 배출시설 및 방지시설에 대한 허가제, 배출시설관리인 고용의무제도, 그리고 자가측정의무화제도로서 이 세가지 제도에 대해서는 조사대상 기업의 거의 전부가 강력하게 이의를 제기하였다.

위에서 살펴본 바와 같이 현행 환경법상 오염물질 배출시설에 대해서는 설치허가를 얻게 되어 있는데, 문제는 경우에 따라서는 과연 어떤 시설이 배출시설인가부터가 분명치 않다는 것이고 그래서 허가제에 대해 기업들이 많은 이의를 제기하고 있다. 대기, 수질환경보전법과 소음·진동규제법은 각 업종별로 오염물질을 배출하는 해당 시설을 설정하고 그 시설별로 일정규모 이상이면 일괄적으로 배출시설로 규정하고 있다. 예를 들면, 대기오염 배출시설의 경우 금속제품 제조, 가공시설에서부터 섬유제품 제조 가공시설에 이르기까지 12개 분야의 산업시설에 대해서 시간당 전력소비량, 연료사용량, 전체용적, 동력규모별 시설이

일정규모 이상이면 배출시설로 규정하고 있고, 폐수배출시설의 경우에는 산업용 화학제품 제조시설에서부터 축산시설에 이르기까지 23개 산업시설별로 시간당 용수사용량, 설치면적, 동력규모 등을 바탕으로 일정규모 이상이면 배출시설로 규정하고 있으며, 소음·진동의 경우 동력을 사용하는 모든 시설에 대해 마력수와 댛수를 기준으로 일정규모 이상이면 배출시설로 규정하고 있다.

그러나 이같이 발생동력의 크거나 시설면적의 크기 등을 기준으로 일정규모 이상이면 모두 배출시설로 간주하는 현재의 규정에 대해서 조사대상 기업들은 다음과 같이 이의를 제기하고 있다. 첫째, 같은 배출시설이라도 그 성능이나, 기계적 특성 등에 따라서는 오염물질 배출량에 있어서 현저한 차이를 보일 수 있고 또 같은 배출량에 대해서도 그 질의 차이가 있을 수 있다. 하지만 현행 규정은 이런 차이를 충분히 고려하고 있지 못하다. 예를 들면, 플라스틱 공업의 경우 35마력 이상의 사출기가 현재 배출시설로 규정되어 있으나 요즈음의 사출기는 소음·진동 방지시설이 사실상 필요가 없을 정도로 품질면에서 크게 개선되어 있다는 것이 플라스틱공업계의 주장이다. 둘째, 배출시설 주변의 토지이용에 따라서 같은 배출용량이라도 그 영향의 정도가 달라지는데도 이러한 주변특성을 제대로 고려하지 않고 배출시설에 대한 규정을 일괄적으로 하고 있다. 예를 들어서, 같은 규모의 소음·진동 배출시설이라도 주택지역에 위치하느냐 공장지대에 위치하느냐에 따라서 그 소음·진동 피해가 매우 달라질 수 있다. 셋째, 시설에 따라서는 용량이나, 동력수, 설치면적 등에 의거해서 배출시설의 여부를 가름짓는 것은 불합리하다. 이런 기준보다는 오염물질의 배출용량을 기준으로 해서 배출시설 여부를 결정하는 것이 더 바람직할 것이다.

이러한 배출시설에 대한 문제점은 성능이 크게 개선되거나 공정이 대폭 간소화되어 오염물질배출량이 현저하게 감소된 배출시설을 도입하고 있는 산업에서 특히 더 심각하게 제기되었다. 이와 같이 오염물질배출량을 저감시키는 기술진보를 제때에 충분히 고려해주지 못하는 배출시설규제는 오히려 바람직한 기술진보를 저해하는 요인이 되어 버린다.

현행 환경법은 배출시설의 설치 뿐만 아니라 방지시설의 설치, 배출시설규모의 증대, 배출시설의 장소변경, 배출시설의 양도, 배출시설의 교체 등에 대해서도 일일히 규제당국의 허가를 받거나 규제당국에 신고하게 되어 있다. 배출시설이나 방지시설의 변경은 사업체의 형편과 공정의 개선에 따라 또는 노후, 대체, 증감이 빈번하게 발생할 소지가 있게 되는데 그때마다 허가를 얻거나 신고를 한다는 것은 기업들에게 많은 부담을 주는것도 사실이다. 예를 들면, 공해업체가 방지시설을 설치하거나 변경할 때는 방지시설 사업등록을 한 업자에게 설계와 시공을 위탁해야 하고 같은 방지시설을 동일 사업장내에서 이동시키는데도 당국의 허가를 얻어야 하는 것이 그 대표적인 것들이다. 또한, 소규모 방지시설의 경우에는 환경청장관의 승인을 얻어 공해업체가 스스로 방지시설을 설계·시공할 수 있는데 이 경우에도 공장건축허가와와는 별도로 승인을 받아야 한다. 이러한 규정에 대해 기업들은 다음과

같은 이의를 제기하였다. 첫째, 이 규정을 근거로 관계당국은 특히 중소기업들에게 우리의 현실이나 우리 기술실정에 맞지 않는 과도한 방지시설을 요구하는 경향이 있다. 둘째, 거의 무공해에 가까운 새로운 개선된 생산시설에 대해서도 종전과 같이 일괄적으로 방지시설의 설치를 요구하는 불합리를 보이고 있다. 셋째, 방지시설의 내용을 뚜렷이 명시하지도 않고 그리고 설치방법을 구체적으로 예시하지도 않고 무턱대고 방지시설의 수준을 높힐 것을 요구하는 비현실적인 처사도 있다. 그래서 기업체들은 현실적으로 설치가 불가능한 방지시설을 업체별로 재조사하여 현실성있게 재조종해줄 것을 강력하게 요구하였다.

현행의 환경법은 사업장의 종류(1종, 2종, 3종, 4종, 5종)에 따라서 그에 알맞는 환경오염 배출시설관리인(대기배출시설관리인, 폐수배출시설관리인, 그리고 소음·진동배출시설관리인)을 의무적으로 고용하도록 규정하고 있고, 법이 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설을 설치·운영하는 사업자나 법이 정한 규모 이상의 오수·분뇨·축산폐수의 처리시설을 설치·운영하는 사업자는 기술관리인을 의무적으로 고용하도록 규정하고 있으며, 유독물영업자와 유독물수입자는 유독물관리인을 고용하도록 규정하고 있다. 한 사람이 2개의 자격증을 소지하고 있다고 하더라도 두사람 역할을 할 수 없도록 되어 있다. 또한 업체에서 환경범죄나 사건이 생겼을 때는 그 책임을 환경관리자와 그 기업체 대표자에게 공동으로 책임을 물어 처벌을 할 수 있도록 규정하고 있다.

현장조사결과에서도 이 고용의무화제도의 필요성에 강한 의문이 제기하는 기업이 많이 있었고 설령 이 제도의 필요성이 인정된다고 하더라도 그 적용의 확실성과 경제성에 조사대상기업의 대부분이 강한 반발을 보였다. 실제로 많은 기업체들이 배출시설 관리인들을 고용취지와 관계없는 업무에도 종사시키고 있음을 인정하고 있었다. 조사대상기업들이 지적하는 고용의무화 제도의 문제점들은 구체적으로 다음과 같은 것들이다. 첫째, 많은 업체들 특히 중소기업의 경우에는 실제 환경관리업무가 반드시 전문자격증을 소지한 인력이 이를 수행해야 될 만큼 대단한 것이 못되기 때문에 오염원별로 한 사람 이상씩 고용한다는 것은 인력의 낭비를 초래한다. 둘째, 특히 중소기업은 현행 법이 규정한 것처럼 오염원별로 배출시설관리인을 고용할 경제력이 없다. 셋째, 법이 정한 요건을 갖춘 자격자가 많지 않아서 많은 기업들이 배출시설관리인을 유치하는데 많은 어려움을 겪는다. 특히 지방벽지에 있는 기업의 경우에는 중소기업이 아니라도 배출시설관리인을 유치하기 매우 어렵다. 넷째, 업체의 성격상 전기기사나 화공기사 등 다른 분야의 전문가들이 배출시설관리직을 겸무해도 상관이 없는 경우도 있다. 오염원별로 자격자를 한사람씩 고용하는 대신 2개 부문에 걸쳐 자격증을 가진 자격자 한사람이 두가지 오염원에 대한 업무를 모두 관장시켜도 무방할 수도 얼마든지 있을 수 있다. 다섯째, 매년 업체에서는 연간 배출량에 대한 자료를 정부에 제출하는바 정부는 이 자료에 의거하여 업체의 실적을 판단하고, 사업체의 종별구분을 바꾸어줄 수 있는 조치가 필요하다. 현재는 아무리 배출시설에 대한 개선과 오염배출

량을 줄여도 한번 지정된 사업체의 구분은 절대 바꾸어질 수 없도록 되어있어서 기업체로 하여금 배출시설 개선에 대한 의욕의 저하는 물론이고, 관리인의 채용에 대한 혜택도 전혀 받지 못하는 상태가 된다.

앞에서도 살펴보았지만, 환경정책기본법 제15조는 정부로 하여금 환경오염현황을 상시 조사하고, 환경오염의 감시·측정체계를 유지할 것을 의무화하고 있다. 자가측정제도는 배출시설의 감시역할을 하는 관할 행정담당부서가 매일 모든 배출시설로부터의 오염물질배출 실태를 실측할 수 없으므로 배출시설 운영자로 하여금 스스로 측정을 하게 의무화하는 제도로서 현재 각 배출시설마다 자가측정을 하게끔 되어 있다. 그러나 현장조사결과로는 많은 경우 자가측정이 사실상 거의 형식적인 일로 그침으로써 오염물질배출량 감소 효과가 별로 없다. 기업이 직접 자가측정하지 않고 전문업체에게 위임하는 대리측정의 경우에도 비용지출이나 늘어날 뿐 실제적인 오염 저감 효과가 없다. 원칙적으로 말하면, 기업에서 배출되는 오염물질의 측정은 법의 규정대로 정부가 직접 전문적으로 그리고 철저하게 수행하여야 할 정부전담 사항이지 기업에게 맡길 사항이 아니다.

한편 현재처럼 계속 배출과정에 대한 규제를 한다고 하더라도 법률시행에 따른 유예기간이 현실적으로 너무 짧게 책정되어 있다는 점과 산업 폐기물처리에 대한 현재의 규정이 업체의 실정을 의문하고 있다는 점, 오염도 평가가 불공정하다는 점이 현행규제에 대한 기업체들의 불만사항이다. 규제수준을 크게 강화시킨 경우에는 기업체 내부적으로 이를 준수할 만한 정력작업이 필요하고, 또한 내부적인 시설투자나 생산공정의 조정이 필요하며, 이러한 내부조정기간이 없이는 강화된 규제내용을 현실적으로 지키기 어렵기 때문에 현행의 유예기간 6개월은 너무 짧게 책정되었다는 것이다. 만일 이러한 내부적인 조정기간이 없이 곧바로 강화된 법률이 실행된다고 하면 기업체로서는 이러한 법률을 지키기 위한 노력이 우선되기 보다는 오히려 위반을 하고 벌금을 내는 것이 유리하다는 생각을 암암리에 가지게 됨으로써, 규제의 효과가 없어지게 된다고 볼 수 있다. 더구나 앞에서도 말한 것처럼, 방지시설에 대한 구체적인 지침도 없이 규제를 강화하는 경우가 허다한 현재의 경우는 더욱 그렇다고 볼 수 있다.

또한 산업폐기물 처리의 경우도 가장 좋은 것은 재활용을 할 수 있도록 정책적 배려를 하는 것이요, 그 다음에는 소각시설을 확충하여 소각을 시키는 것이요, 그래도 안되는 경우는 어쩔 수 없이 매립을 시키는 것이다. 하지만 우리나라도 매일같이 산업 폐기물이 적절할 처리장소 없이 적체되기 때문에 대단히 큰 문제로 부각은 되고 있는 실정이나 산업현장에서 호소하는 현행 환경법상의 문제점은 더욱 구조적인 모순을 가진 것이 많았다. 첫째, 업체에서는 자체적인 소각시설을 만들어 2차오염문제를 야기하지 않고 처리할 수 있음에도 불구하고 정부는 일정 산업폐기물 처리업자에게만 처리를 할 수 있도록 규제하고 있다. 이 결과 처리 단가가 기업체에서 생각하는 것보다 월등히 높게 되고 현실적으로는 이들 처리



업자들이 극히 부족한 실정이므로 이들끼리 단합행위를 일삼으며, 쓰레기를 적게 배출하는 산업체에겐 수지가 맞지 않는다는 이유로 처리를 거부하기까지 하는 행태가 나타나고 있었다. 거기다가 산업폐기물 처리업소로 허가를 받으려면 반드시 매립지를 확보해야 되기 때문에 우리나라와 같이 매립지를 확보하기 어려운 상태에서는 현실적으로 처리업소가 태부족상태를 나타내게 된다. 둘째, 재활용을 위해서 정부에서는 예치금제도를 새롭게 시행하고 있으나 산업폐기물의 경우 업체에 따라서는 원료를 생산하는 업체는 쓰레기 회수가 거의 불가능한 상태가 되기 때문에 사실상 예치금을 환불 받을 수 있는 가능성이 전혀 없게 된다. 그리고 업체의 배출 오염물질에 대한 오염도 평가에서 정부의 조사평가가 최우선 시되는 실정이기 때문에 기업체에서는 자체적으로 측정된 오염치와 정부에서의 측정치가 크게 차이가 나는 경우라도 아무런 이의를 제기치 못하고 그대로 수긍당하고 있는 상황이므로 그 평가자체가 제 3의 어떤 검사기관에 의뢰하던가 아니면 정부의 측정값도 한번 측정된 값으로 평가되게 하지 말고 여러번 측정하여 평균값을 쓰도록 배려를 해주어 공정을 기할 필요가 있다.

중요한 것은 정부가 결과주의 원칙에 입각해서 기업으로부터 환경에 배출되는 오염물질의 종류와 양만 철저히 감시하고 이에 관하여 기업에게 엄격하게 책임을 추궁한다면, 그러한 자질구래한 배출 및 방지시설에 대한 법규정이 없어도 기업체들은 자기 알아서 오염물질을 덜 배출하는 배출시설을 다투어 설치할 것이고 법이 규정한 것보다 더 우수한 방지시설을 자발적으로 설치할 것이며, 배출시설관리인에 대한 규정이 없어도 각 기업들은 자발적으로 필요한 배출시설관리인을 찾아서 다투어 고용할 것이고, 자가측정에 대한 규정이 없어도 각 기업들은 자발적으로 자가측정을 철저히 할 것이라는 점이다.

또 한가지 중요한 것은, 현행 환경규제가 이 같이 법적으로는 기업내부에서 일어나는 자질구래한 사항까지 규제대상으로 삼고 있으면서도 실제에 있어서는 충분한 행정력 및 예산의 뒷받침을 받지 못해서 사실상 제대로 실시되지 못하는 부분이 많다. 이 결과 환경법이 있으나 마나 할 정도로 온갖 탈법과 위법이 횡행하고 있다. 법적으로 고용의무화되어 있는 탓으로 기업에 고용되어 있는 배출시설관리인들의 큰 임무중의 하나가 환경법망을 피하는 방법을 찾아내고 실시하는 일이라는 귀범도 있었다. 그래서 법이 형평성을 잃고 있다는 것이 현장조사에서 제기된 많은 기업체들의 불평이었다. 한편으로는 현행 환경기준치를 더욱 강화해야 한다는 주장이 있으나, 이 같이 탈법과 위법이 횡행함에 비추어 볼 때, 현행 각종 환경규제만 제대로 실효성 있게 지켜진다고 하더라도 우리의 환경은 현저히 깨끗해질 수 있을 것으로 생각된다. 제대로 실시되지도 못할 법의 제정은 오히려 법의 권위를 추락시키는 부작용을 가져올 우려도 있는데, 환경법이 그 한 경우가 될 것이다.

환경오염방지 관련 영업에 대한 각종 진입규제들은 단기적으로는 그 필요성이 어느 정도 인정된다. 그러한 진입규제마저 없을 경우에는 무자격의 부실업체들이 난립할 가능성이 없

지도 않다. 그러나 장기적으로는 진입규제는 경쟁을 약화시킴으로써 환경오염방지산업의 활성화를 저해할 우려가 있다. 사실 위에서 강조한 결과주의에 입각한 분업의 원칙을 정부가 잘 따른다면, 배출시설이나 방지시설에 대한 각종 진입규제도 사실상 필요가 없어질 것이다.

요컨대, 현행 우리나라의 환경오염규제 체계는 결과주의에 입각한 분업의 원칙을 크게 어기므로써 분업의 이익을 살리지 못한채 각종 낭비를 조장한다는 것이다. 현 환경오염규제 체계는 기업에게는 불필요한 규제를 지키기 위한 노력과 부담을 지우고, 정부에게는 불필요한 규제행정에 행정력을 낭비하게 된다. 뿐만 아니라 환경행정력의 분산으로 인해 법이 허술하게 집행됨으로 말미암아 기업들은 각종 위법과 탈법에 많은 자원을 낭비하고 있다.

## 5. 결 론

우리나라의 환경오염규제를 포함한 환경정책은 지나치게 직접규제에 치중하고 있다. 그러나 환경오염행위에 대해서 규제하는 것도 중요하지만, 환경오염물질의 배출을 줄이는 행위나 환경을 개선시키는 행위에 대해서는 이를 진작시키는 적극적인 환경정책이 필요하며, 종래의 규제중심의 환경행정으로부터 지도, 계몽, 지원 중심의 환경행정이 필요하다. 그리고 나아가서 앞으로 우리나라 환경정책의 주요과제는 민간부문(주로 기업체와 민간인)으로 하여금 자발적으로 그리고 적극적으로 환경개선을 위해 노력을 하게 유도하는 소위 인센티브 부여의 문제이다. 앞으로 환경의 효율적 개선이 결실하게 요구된다면 환경관리도 정부주도가 아니라 민간주도로 이루어져야 할 것이다. 여기에서 민간주도라 함은 기업(혹은 소비자들)을 주축으로 한 개별 환경오염 원인자들의 자발적이고 적극적인 참여아래 환경개선이 이루어짐을 의미한다. 이렇게 될 경우에 한 가지 크게 기대해 볼 수 있는 것은 효율적인 환경개선과 더불어 환경오염방지 기술의 진보 내지는 환경오염방지 산업의 활성화이다. 그것은 마치 산업생산을 기업이 자발적으로 관장했을 때 효율적인 생산과 더불어 빠른 기술진보를 기대할 수 있음과 같다. 앞에서도 지적하였지만, 현행 환경규제는 환경보전에 있어서의 기술진보를 진작시키지 못하고 오히려 저해한다. 현행 환경규제는 각 경제주체로 하여금 환경보전적 기술진보에의 자발적이고 적극적인 의욕을 가지게 만들어 주지 못하고 있고, 따라서 환경파괴적 활동에 있어서 눈부신 기술진보와 환경보전적 기술의 낙후성 사이의 파행성이 진척될 수 밖에 없다.

그러나 물론 그런 민간주도의 환경개선이 자동적으로 이루어지지는 않는다. 그렇게 되기 위한 어떤 계기가 마련되어야 한다. 그런 계기 중의 하나는 각 개별 환경오염원인들이 환경오염물질 배출량을 줄이려는 경제적 동기가 충분히 조성되고 또한 환경방지기술의 개

발이 좋은 돈벌이가 되는 것이다. 역설적으로 들릴지는 몰라도 그런 계기가 마련되기 위해서라도 환경오염에 대한 규제가 보다 더 강력하고 효과적이어야 한다. 민간기업들이 환경오염방지투자와 환경개선을 위한 기술진보에 인색한 한 가지 큰 이유는 그럴 필요성을 절실히 느끼지 못하기 때문이다. 별 큰 지장 없이 오염물질들을 불법투기할 수 있는데 굳이 많은 돈을 들여 오염물질들을 사전에 처리할 필요가 없다. 그러므로 중요한 것은 개인이든 기업이든 자발적으로 환경오염을 방지하려는 강한 동기를 가지도록 유도하는 것이다. 솔직히 말해서, 자본주의 사회에서는 일반적으로 경제적 동기처럼 강력하고 효과적인 동기는 별로 없다. 환경교육도 좋고 환경캠페인도 좋지만 이런 것들의 효과는 제한적이야 보통이다. 뿐만 아니라 이런 것들은 많은 시간과 돈을 필요로 한다. 요컨대 개인과 기업에게 자발적으로 환경오염을 막으려는 강력한 경제적인 동기를 부여하는 것이 적극적인 환경개선투자와 효율적인 환경개선에 매우 긴요하다는 것이다.

公害排出賦課金制度가 그러한 경제적 동기를 부여하는 하나의 대표적인 방법이다. 여기에서 말하는 공해배출부과금이란 오염물질 배출량에 비례해서 오염원인자로 부터 징수하는 부과금을 말한다. 그 동안 우리나라에서 실시해 온 공해배출부과금제도는 배출량이 아니라 배출농도를 기준으로 삼아 부과금을 징수하는, 원래의 취지와는 거리가 먼 사이비 제도이다. 그런 제도하에서 공해업체는 오염물질을 많이 배출하나 적게 배출하나 상관없이 어떤 수준 이하의 벌금만 물거나 또는 전혀 물지 않도록 조작할 여지를 많이 가진다. 오염물질을 많이 배출하면 부과금을 많이 물게 되고 적게 배출하면 부과금을 적게 물게 되며 그리고 배출량 단위당 부과금 즉 부과금요율이 충분히 높아야만 비로소 오염원인자는 자발적으로 오염물질배출량을 줄이려는 경제적 동기를 갖게 될 것이고, 나아가서 누가 억지로 시키지 않더라도 자진해서 환경오염방지시설의 설치 및 운용에 투자하려 할 것이다. 이런 진정한 의미의 공해배출부과금제도의 철저한 실시야말로 민간부문의 환경개선투자와 환경개선기술의 개발을 적극적으로 유도하는 하나의 좋은 방안이다.

공해배출부과금제도의 엄격한 실시를 포함한 환경오염규제의 대폭적인 강화는 장기적으로는 공해방지기술의 개발을 촉진할 뿐만 아니라 나아가서 공해방지산업을 진작하는 중요한 효과를 가져올 수가 있다. 부과금 효율이 충분히 높으면 오염물질을 덜 배출함으로써 인한 비용절감의 정도가 커진다. 그만큼 오염방지기술이나 시설에 대한 수요가 커질 것이다. 수요가 있는 곳에 공급이 있게 되는 시장의 원리이다. 공해방지산업의 시각에서 보면, 부과금요율의 인상을 포함해서 환경오염규제가 강화된다는 것은 그만큼 돈벌이가 좋아짐을 의미한다. 물론 환경오염규제의 실질적 강화로 인해 증가하는 비용의 일부를 기업체들은 소비자들에게 전가하게 될 것이고 그렇게 되면 물가가 필 우려가 있다.

그러나 기업체들의 그러한 전가는 당연히 있어야 한다. 우리의 환경을 더럽히면서 만든 물건들은 환경을 더럽힌 만큼 비싸져야 하며, 그 부담은 그런 물건을 사는 소비자들도 저

야 한다. 우리는 흔히 환경오염을 순전히 공해업체의 탓이라고 생각하기 십상이다. 이번 「환경보전에 대한 국민의식조사」 결과에서도 조사대상자의 약 80%가 수질오염과 대기오염의 두 가지 환경오염에 대한 책임을 기업체나 정부의 탓으로 돌리고 있다. 그러나 환경전문가들의 말을 들어 보면, 특히 대도시에 있어서 수질오염의 주원인은 가정하수이고 그리고 각 가정난방으로 부터의 매연가스나 자 자동차로 부터의 배기가스가 대도시 대기오염의 큰 부분을 차지한다고 한다.

사실 엄밀히 말해서 우리의 환경오염은 기업이나 정부의 탓으로만 돌릴 수 없는, 많은 시민들 개개인의 탓이다. 많은 사람들이 되도록이면 자가용 대신 대중교통수단을 이용하거나 겨울철 방한의 온도를 조금씩 낮추어 준다면 대도시의 공기는 아마도 무척 깨끗해질 수 있을 것이다. 플라스틱제품이나 일회용품의 사용을 억제해주며 선진외국에서 처럼 각 가정이 쓰레기를 일정한 곳에 모아준다면 대도시의 쓰레기 문제는 훨씬 줄어들 것이다. 나아가서 우리의 환경을 지나치게 오염시키면서 만들어진 상품들을 국민들이 사주지 않을 정도로 환경의식이 높아진다면 많은 환경오염문제들은 사라질 수 있을 것이다.

#### 〈참 고 문 헌〉

1. 李正典・申義淳, 「環境改善促進을 위한 政策發展方案研究」, 서울: 國際貿易經營研究院, 1991.
2. 金相佑, “韓國의 무역구조와 환경오염과의 관계 분석”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1990.
3. 行政規制緩和和民間諮問委員會, 「行政規制緩和에 대한 建議」, 1992.
4. Commoner, B. “The environmental costs of economic growth” in Economics of the Environment ed. by R. Dorfman & N. Dorfman, New York: W.W. Norton & Co. Inc., 1972.