

# 법경제학적 연구에 기초한 현행 경제적 유인제도의 문제점과 개선 방안

강운산\*

## < 차례 >

- I. 서론
- II. 경제적 유인제도에 대한 법경제학적 연구의 기초
- III. 경제적 유인제도의 법경제학적 분석
- IV. 현행 환경법상 경제적 유인제도의 문제점과 개선 방안
- V. 결론

## I. 서론

환경문제는 환경의 수용력(capacity)을 초과하는 인류의 경제활동에서 비롯되며<sup>1)</sup>, 구체적으로 환경에 대한 소유권의 불명확성 또는 비설정으로 인한 시장의 비효율적인 자원배분으로 인해 발생한다.

이러한 환경문제에 대해 환경의 경제활동에 대한 지원을 유지시키고, 비효율적인 시장의 자원배분을 시정하기 위한 制度的 해결수단으로 그 동안 다양한 형태의 環境政策이 도입·실시되었다. 과거에는 환경문제가 지역적으로 산재되어 발생하였기 때문에 경제활동과 그 결과로 인한 被害 사이의 관계를 파악하는 것이 비교적 용이하여 命令·指示制度 중심의 直接規制 방법(direct regulatory measures)이 중요한 환경정책수단의 역할을 수행하였다.

그러나 지역적인 차원의 환경문제는 급속하게 진행된 인류의 사회경제적 발전과정에서

\* 한국건설산업연구원 책임연구원/법학박사

1) Environment Agency Government of Japan, Regarding the Utilization of Economic Instruments such as Taxation and Charges in Environmental Policies, 1996, p.2.

환경문제의 범위와 규모가 확대되어, 최근에는 지구온난화(global warming), 오존층 파괴(the ozone layer depletion), 도시와 가정 오염물(urban and domestic pollution), 고형폐기물의 증가 등과 같은 심각한 환경문제가 등장하게 되었다.

이러한 최근의 환경문제는 지역적 차원의 문제임과 동시에 지구 차원의 문제이며, 인류의 생존과 직결되는 심각한 사회문제라고 할 수 있다. 따라서 환경정책 수단의 하나인 명령·지시제도는 이러한 심각한 환경문제의 해결에 있어 限界를 표출하게 되었다.

이에 인류는 현재의 사회경제적 체계 내에서 환경의 수용력을 유지하기 위해 환경과 경제를 통합시킬 수 있는 수단을 강구하기 시작하였다.<sup>2)</sup> 이러한 노력은 우선적으로 환경에 대한 인식의 전환으로부터 시작되었다. 구체적으로 환경을 무한하게 사용할 수 있는 자유재(free good)이라는 인식을 버리고 선조들이 우리에게 그랬던 것처럼 장래 세대에게 그들의 경제활동을 위해 되돌려 주어야 하는 유한한 희소재로 인식하기 시작하였다.<sup>3)</sup> 그 결과 지속적인 환경의 지원을 유지할 수 있는 수준의 환경보호를 위한 비용(the cost to conserve the environment), 즉 '지구사용에 대한 합리적인 가격(price to use earth)의 지불 개념'을 수용하게 하였다.<sup>4)</sup>

이러한 개념을 기초로 명령·지시제도의 대안으로 등장한 것이 시장질서를 기초로 환경의 수용력을 유지하기 위해 환경과 경제를 통합하여 운영되는 經濟的 誘因制度(economic instruments)이다. 경제적 유인제도는 예상되는 인류의 경제활동의 모든 부분을 비용적(costly)으로 접근하는 환경정책수단이라고 할 수 있다.

경제적 유인제도는 일반적으로 조세 및 부과금, 보조금, 오염권거래제도, 예치금상환제도 등의 4가지로 구분하고, 전세계적으로 현재 약 160여 종류가 활용되고 있으며 이 중 부과금 및 조세수단이 약 80여 종을 차지하고 있다. 우리 나라의 경우 1983년 배출부과금제도가 처음으로 도입된 후 환경개선부담금과 폐기물예치금·부담금 등이 도입되어 시행되고 있다.

본 논문에서는 현행 환경법상 경제적 유인제도가 환경오염의 방지와 저감을 위해 투입되는 사회적 비용의 내재화라는 제도의 기본적 원리에 충실하게 시행되고 있는 가에 대해 법경제학적 방법을 이용하여 분석하고 문제점과 개선방안을 방안을 제시하고자 한다.

2) Environment Agency Government of Japan, p.3.

3) OECD, Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD: A Survey, 1998, p.15.

4) R. J. McCann, "Environmental Commodities Markets: Messy versus Ideal Worlds", *Contemporary Economic Policy*, Vol.14, No.3, 1996, p.87.

## II. 經濟的 誘因制度에 대한 法經濟學的 研究의 基礎

### 1. 經濟的 誘因制度와 環境政策手段의 選擇

#### (1) 經濟的 誘因制度

경제적 유인제도(economic instruments)란 “경제활동의 주체에 대해 強制的 기준 또는 技術的 制限보다는 인센티브 체계의 변화를 통해 경제활동 주체의 변화를 유도하여 외부 효과가 발생하는 환경보호비용 또는 환경파괴비용을 시장내재화하기 위한 環境政策手段”<sup>5)</sup>을 말한다.

경제적 유인제도는 환경법과 환경정책상 시장 시정(market correction)의 효율성, 비용최소화, 융통성, 순응성 등의 장점을 가지고 있어, 개발의 필요성과 환경정책과 경제정책의 통합이라는 현대의 환경문제의 해결에 적합한 환경정책수단이다.

우리 나라 환경법상의 경제적 유인제도는 수질·대기환경보전법상의 배출부과금, 환경개선비용부담법상의 환경개선부담금, 먹는물관리법상의 수질개선부담금, 자원의절약과 재활용촉진에 관한 법률상의 폐기물부담금, 환경정책기본법, 폐기물관리법 등에 기초한 각종 보조금 등이 있다. 폐기물예치금은 2002년까지 시행되었으나 폐지되었다.

#### (2) 環境政策手段의 選擇

환경정책의 樹立에 있어 가장 중요한 것은 환경목표 수준의 결정과 결정된 환경목표 수준을 달성하기 위한 환경정책수단의 선택이다. 환경정책수단은 환경의 경제활동에 대한 지원을 유지시키고, 비효율적인 시장의 자원배분을 시정하기 위한 제도적 해결수단으로 다양한 형태로 도입·실시되었으며, 명령·지시제도(command & control instruments)<sup>6)</sup>, 경제적 유인제도(economic instruments), 권고제도(suasive instrument)<sup>7)</sup> 등으로 구분할 수

5) T. Panayotou, Instruments of Change-Motivating and financing Sustainable Development, UNEP, Earthscan Publications, 1998, p.4 ; OECD, Guide lines for the Application of Economic Instruments in Environmental Policy, 1991, pp. 30-31.

6) 명령·지시제도는 기준, 금지(bans), 허가(permit), zoning, 할당(quota), 사용제한(use restrictions) 등과 같은 직접적 규제방법을 사용하는 환경정책을 의미하며, coercive instruments라고도 한다(P. H. Sand, "International Economic Instruments for Sustainable Development : Sticks, Carrots and Game", *Indian Journal of International Law*, Vol.36, 1996, p.17).

7) 일반대중의 양심과 공공성, 즉 도덕적 호소를 통해 환경정책의 목적을 달성하고자 하는 정책수단이다. 예를 들면, 납이나 유황을 함유하지 않은 기름, 인산염이 없는 세제 등의 사용 장려 또는 기업에 대한

있다.

과거에는 명령·지시제도 중심의 직접규제 방법(direct regulatory measures)이 중요한 환경정책수단의 역할을 수행하였으나, 인류의 사회경제적 발전의 급속한 진행으로 환경문제의 범위와 규모가 확대되어 환경문제의 해결에 있어 한계를 표출하게 되었다. 이로 인해 환경의 수용력(capacity)을 유지하기 위한 환경과 경제를 통합할 수 있는 정책수단의 필요성이 제기되었고, '환경이용에 대한 적정가격의 지불(price to use earth)' 개념을 기초로 하는 경제적 유인제도가 도입되었다.<sup>8)</sup>

환경문제를 해결하기 위한 환경정책수단의 선택은 권고제도 또한 선택의 여지가 있지만 명령·지시제도와 경제적 유인제도 중 어떤 것을 선택하는가 하는 문제로 귀결되게 된다. 미국에서는 지난 30년간 환경정책수단의 선택에 영향을 준 것은 규범적인 경제이론(normative economy theory)보다는 현실적인 정치적 상황이었다. 이로 인해 미국에서의 환경정책수단의 선택에 있어 다음과 같은 理論과 현실간의 괴리가 발생하였다.<sup>9)</sup>

우선 첫째로는 명령·지시제도가 정해진 환경보호수준을 달성하기 위한 총비용을 최소화하고, 저비용과 효율적인 환경오염통제 기술의 채택과 확산·보급이라는 동태적 유인을 제공하는 경제적 유인제도보다 실제적으로 많이 사용되었다는 사실이다. 예를 들어, Clean Air Act와 Clean Water Act의 주요 내용은 최적이용가능기술(Best Available Technology)을 사용하여 달성할 수 있는 환경수준을 기준으로 정한 배출(emission)과 유출(effluent)의 기준으로 이루어졌다.

둘째는 명령·지시제도의 시행에 있어 환경기준이 적용되는 경우, 일반적으로 기존 기업에 비해 신규 기업에게 요구되는 환경오염 저감의 수준이 높아<sup>10)</sup> 환경적으로 적합하지 않은 낡고 오래된 공장의 가동을 제고하여 오염상태가 악화되었다는 사실이다.<sup>11)</sup> 미국 연방환경법의 경우 신규기업과 기존기업에 적용되는 법률이 서로 다르기 때문에 이러한 차별성(disparities)은 더욱 심하다. 예를 들어 Clean Air Act상의 새로운 오염원의 배출 기준은 연방정부에 의해 정해지지만, 기존 오염원의 적정 기준은 주정부에 의해서 정해진다.<sup>12)</sup>

사회적 책임의 강조 등의 방법이 이에 해당한다

8) OECD(1998), p.15.

9) N. O. Keohane and R. L. Revesz and R. N. Stavins, "The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy", *Harvard Environmental Law Review* Vol.22, 1998, p.313.

10) R. Nelson, "Differential Environmental Regulation : Effects on Electric Utility Capital Turnover and Emission", *Review of Economy and Statement*, vol.75, 1993, p.368

11) 이를 '낡은 공장(Old-Plant)' 효과라고 한다(R. B Stewart, "Regulation, Innovation, and Administrative Law", *California Law Review*, Vol.69, 1981, pp. 1270-1271).

12) 42 U.S.C. §7411(a), (b) (1994)의 '새로운 오염원에 대한 연방기준의 정의'와 42 U.S.C. §7410(a)의

셋째는 경제적 유인제도의 시행에 있어 오염권거래제도가 배출부과금(배출세) 형태보다 많이 채택되었다는 점<sup>13)</sup>과 오염권거래제도의 시행에 있어 오염권의 배분이 경매<sup>14)</sup>보다는 조부화제도(grandfathering)<sup>15)</sup>가 주로 이용되었다는 점이다.<sup>16)</sup> 이에 대한 예로는 Clean Air Act상의 산성비관련 조항은 부과금을 부과하지 않고 이산화황(SO<sub>2</sub>) 배출의 오염(배출)권을 현재의 배출자에게 배분하고 있으며, Clean Air Act상 규정이 없는 조부화제도를 기초로 하는 오염권의 배분이 이루어진 사실을 지적할 수 있다. 이는 기존 기업들이 그들의 배출을 감소하는 것을 허용하고 감소결과를 지역에 위치한 새로운 오염원에게 판매를 시도하는 것이다.

마지막으로 경제적 유인제도의 수용성에 대한 최근의 경향과 과거의 경향의 차이가 최근 발생하고 있다는 점이다.

## 2. 經濟的 誘因制度에 대한 法經濟學的 接近

### (1) 法經濟學的 研究의 意義

法經濟學(Law and Economics)은 법학과 경제학의 학제적 영역으로 '法秩序와 經濟秩序(시장질서)의 상호관계와 상호작용을 연구하기 위해 법과 경제를 하나의 통일된 法經濟秩序로 파악하여, 법과 경제에 대한 통일적 이해와 연구를 통해 시민사회의 구성·질서·발전의 원리를 모색하는 학문'<sup>17)</sup>을 말한다. 구체적으로 법경제학은 시장질서(경제질서)에 대한 정확한 이해를 기초로 법에 대한 올바른 인식을 정립하고 이를 기초로 법과 정책의 올바른 방향을 제시하는 것<sup>18)</sup>으로, 이를 위해 경제학적 분석방법을 이용한다<sup>19)</sup>.

법경제학은 초기(1950년~1960년대)에는 주로 경제활동에 대한 직접규제를 목적으로 하

'requiring state plans for existing sources'의 내용을 비교하면 된다.

13) 경매에 의해 거래된 오염권은 조세와 같은 효과를 가진다. 불확실한 조건하에서 오염권거래제도와 고정된 세율의 적절한 효율성은 적당한 한계이익과 한계 비용의 기능의 적절한 Slopes에 영향을 받는다(R. N. Stavins, "Correlated Uncertainty and Policy Instrument Choice", *Journal of Environmental Economy & Management*, vol.30, 1996, p.218, pp. 219-225).

14) R. N. Stavins, "Transaction Costs and Tradeable Permits", *Journal of Environmental Economy and Management*, Vol.29, 1995, p.133, p.146.

15) 오염권의 최초 결정량을 과거 배출이력을 기초로 할당하는 방법을 말한다(R. Kerry Turner, David Pearce, Ian bateman 공저, 환경경제의 이해, 조영일역, 금문서적, 1997, 234면).

16) E. M. Bailey, "Allowance Trading Activity and State Regulatory Rulings: Evidence from the U.S. Acid Rain Program", MITWorking Paper No. MIT-CEEPR 96-002, 1996, p.4.

17) 박세일, 「법경제학」, 박영사, 1995, 8면.

18) G. J. Stigler, "Law and Economics?", *Journal of Law and Economics*, Vol.35, 1992, p.455.

19) R. D. Cooter and T. S. Ulen, *Law & Economics(Second Edition)*, 이종인 역, 비봉출판사, 2000, 2-5면.

는 독점금지법, 노동법, 무역법, 산업정책관련법 등의 사회경제법 분야에 한정되어 입법의 필요성, 성립배경, 정책효과 등에 대한 경제적 이해와 분석이 주를 이루었으나, 현대의 법경제학은 독점규제 등의 경제영역뿐만 아니라 민사법, 형사법, 행정법, 환경법 등의 영역까지 확대·적용되고 있다. 특히, 최근에는 법제도의 개선을 위한 연구에 집중적으로 이용되고 있으며, 법학의 영역에서도 그 비중이 높아지고 있다.<sup>20)</sup>

특히 현대사회의 법과 법사상은 현대사회의 복잡성과 예측불가능성으로 인해 기존의 법체계의 형식논리로 다양한 법적 문제의 해결방법을 제시하지 못한다. 이로 인해 기존의 법해석적 연구방법은 의의가 축소되고 있으며, 현대 법학의 문제를 해결하기 위해 문제 중심적 사고, 평가 법학적 사고, 기능적 접근방법 등이 등장하였고,<sup>21)</sup> 법경제학도 이 중의 하나이다.

## (2) 法經濟學의 基礎理論

법경제학은 Hayek와 Coase의 이론에 기초를 두고 있다. 먼저 Hayek의 이론을 보면 Hayek는 질서를 “다양한 요소가 결합되어 있는 상황 속에서 그 전체의 일부를 인지하면 나머지 부분에 대한 정확한 예측을 할 수 있거나 적어도 나머지 부분에 대한 예측이 정확할 가능성이 극히 높은 경우”<sup>22)</sup>로 정의하고, 自生的 질서와 作爲的 질서로 구분하였다. 여기에서 자생적 질서는 모든 사회구성원이 보편적이고 일반적인 公正한 行爲準則을 따라 행동할 때 형성되는 것으로, 이를 기초로 사회구성원 각자는 각자의 다양한 목적을 자유롭게 추구하고, 사회구성원 각자에게 분산되어 있는 지식을 특정 支配者의 의지에 의존하지 아니하고도 유용하게 이용할 수 있게 하는 것으로 파악하고 시장질서를 대표적인 것으로 지적하였다<sup>23)</sup>.

또 경제의 핵심문제를 분산되어 있는 생산적 자원(지식과 정보)을 찾아내는 문제로 인식하여, 경제문제의 실천적 과제를 분산되어 지식과 정보를 組織的으로 동원할 수 있는 합리적 시장(경제)질서를 확립으로 보았다. 이러한 시장질서는 富를 창출하는 성격의 질서로 사회 각 구성원 사이에 흩어져 있는 지식을 경쟁과 가격기구를 통하여 생산적·효율적으로 동원하여 국부의 증대를 가져오는 질서로 규정하였다. 이와 함께 법을 자유의 법과 입

20) R. Kirstein, “Law and Economics in Germany”, Center for the Study of Law and Economics (Discussion Paper), 1997, p.10.

21) 김유환, “환경법규에 있어서의 규제실패와 법적 대응”, 「환경법연구」(환경법학회) 제16권, 1994, 110-111면.

22) 박세일, 앞의 책, 46면.

23) F. A. Hayek, Legislation and Liberty, Routledge and Kegan Paul, 1981, p.41.

법에 의한 법으로 구분하고 자유의 법을 자생적 질서의 형성에 기여하는 것으로, 입법에 의한 법은 계획 질서의 형성에 기여하는 법으로 파악하고, 법의 운용이 시장질서를 충실하게 뒷받침해야 한다는 기초이론을 수립하였다. 최근 이러한 Hayek의 이론은 케인즈 경제학의 한계를 보완해줄 대안으로 경제학자들로부터 많은 지지를 받고 있다.

다음으로 Coase의 이론(Coase의 定理)은 거래비용이 영(0)일 때 당사자들의 자발적 교환 및 거래를 통하여 외부효과는 내부화되고 항상 자원의 가장 효율적 배분이 달성된다는 것과 이 경우 당사자들의 자발적 교환·거래의 자원배분결과는 재산권구조의 내용, 즉 법이 누구에게 권리를 인정하는가에 관계없이 항상 동일하다는 것이다.

이러한 Coase 정리는 거래비용이 영(0)이 아닐 경우 법과 정책의 선택에 있어 중요한 원칙을 제시하고 있다. 즉, 권리를 이해당사자중 누구에게 부여할 것인가를 결정함에 있어 영(0)의 거래비용하에서 가장 높은 가격으로 구매하려는 당사자에게 권리를 부여하는 원칙을 의미한다.<sup>24)</sup> 따라서 환경문제의 경우에도 위와 같이 '거래비용의 발생의 필요를 줄이는 방향', 즉 영(0)의 거래비용에서 보다 높은 가격에 권리를 구매하려는 의사를 가진 주체에게 권리를 부여하는 방향으로 환경법 및 환경정책이 시행되어야 하는 것이다.

이와 함께 Posner는 '부의 極大化(wealth maximization)'를 법경제학의 철학적 기초로 제시하였다. 여기서 부(wealth)란 사회에 존재하는 모든 금전적 또는 그에 상당하는 가치를 의미하며, 이는 어떤 정책 등의 변화에 의해서 이익을 얻는 자의 금전적 가치가 손실을 입는 자의 금전적 가치보다 클 경우 부가 최대화하는 것으로 파악한다.<sup>25)</sup> 부의 극대화개념은 특정한 법과 제도가 사회의 부를 최대화하고 있는가의 여부를 판단하는 기준이 된다.

### (3) 環境問題의 經濟的 原因

환경문제의 경제적 원인은 公共財論과 外部效果論을 이용하여 설명할 수 있다. 먼저 공공재가 가지는 非競合性(non-rivalry)과 非排除性(non-excludability)으로 인해 환경문제가 발생한다는 것이 공공재론이다. 비경합성은 상호 충돌없이 모든 사회성원이 그 재화나 서비스에서 나오는 혜택을 다같이 나누어 가질 수 있는 것이고, 대가를 지불하지 않는 사람은 그것을 소비할 수 없다는 배제의 원리가 적용되지 않는 것이 비배제성이다. 시장경제에서는 모든 소비자들의 자발적인 지불의사가 수요로서 나타나게 되며 이에 맞추어 생산자들은 그 재화의 공급량을 결정하게 된다. 그러나 환경의 공공재적 성격은 환경소비의 무임

24) R. H. Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol.3, 1960, p.17.

25) R. A. Posner, "The Future of the Law and Economic Movement in Europe", *International Review of Law and Economics*, Vol.17, 1997, pp. 3-4.

승차를 가져와 시장실패가 발생하고 이것이 환경문제로 이어지는 것이다.

다음으로 외부효과(external effects)란 ‘어떤 행위가 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다주면서 이에 대한 대가를 지불하지 않는 것’<sup>26)</sup>을 말한다. 석탄의 경우를 보면 석탄의 가격은 석탄 생산에 투입된 광업회사의 사적비용과 석탄의 생산·운반 과정에서 야기된 환경과피 등 모든 외부비용을 합친 가격이 되어야 한다. 그러나 실제 시장에서의 석탄가격은 석탄 생산에 소요된 일부 비용(사적비용)만 가격에 반영되고 외부효과는 가격에 포함되지 않으므로 사회적으로 받아야 할 정상가격보다 낮게 된다. 이로 인해 석탄의 소비는 환경문제로 이어지는 것이다.

#### (4) 經濟的 誘因制度的 經濟的 基礎

경제적 유인제도의 경제적 기초는 經濟的 效率性이다. 경제적 효율성은 자원의 어떤 재분배에 의해서도 더 행복해질 수 없도록 사회의 유한한 자원이 적절하게 사용되고 있는 상태이다.

경제적 효율성의 측정에는 Pareto 최적<sup>27)</sup>, Kaldor-Hicks 기준 등이 있는 데 법경제학적 분석을 위해서는 Kaldor-Hicks 기준을 사용하는 것이 적절하다. 이는 어떤 정책 등의 변화에 의해서 이익을 얻는 자의 금전적 가치가 손실을 입는 자의 금전적 가치보다 클 경우 이러한 변화는 부를 최대화한다는 것을 의미한다. Posner는 이 기준을 ‘부의 극대화(wealth maximization)’라고 하여 정책의 효율성 판단기준으로 사용하고 있다.

따라서 위의 내용을 기초로 하여 부의 극대화개념을 사법과 입법 기타 공공정책의 지표로 사용하여, 특정한 법과 제도가 적절한 것인가를 판단하는 기준은 해당 법과 제도가 사회의 부를 최대화하고 있는가의 여부에 의해 판단할 수 있는 것이다.

경제적 유인제도는 이러한 경제적 효율성을 최대화할 수 있는 상태, 즉 資源의 最適配分이라는 목적을 달성할 수 있도록 운영되어야 한다. 이는 자원의 비효율적인 배분으로 환경문제가 발생하였을 경우 경제적 유인제도는 어떤 사람의 생활상태를 악화시키지 않고도 타인의 생활상태를 향상시키는 자원의 재분배 기능을 수행하게 된다는 의미이다. 따라서 환경정책측면에서 볼 때 오염물질의 저감 비용과 편익을 고려하여 사회적으로 가장 바람직한 오염수준을 도출하는 것이 핵심이다.

26) 이준구, 「재정학」, 다산출판사, 1996, 160면.

27) Pareto 최적이란 경제적 후생의 극대화 기준으로서 “어떤 사람의 효용을 감소시킴이 없이는 타인의 효용을 증가시킬 수 없도록 자원이 배분되어 있는 상태”를 의미한다.



### 3. 經濟的 誘因制度의 法經濟學的 分析 基準

#### (1) 正義와 效率

資源과 財貨의 희소성 또는 유한성으로 인류사회에는 끊임없는 법적 분쟁과 자원과 재화의 경제적 교환이 계속되었다. 이러한 인간의 욕망에 대한 자원과 재화의 희소성 내지 유한성을 극복하기 위한 경제적 노력이 효율이며, 법적 노력이 정의로 일반적으로 효율성이 곧 정의이고 모든 경우 정의가 반드시 전제되어야 효율성이 확보된다. 이러한 정의와 효율은 환경정책수단이 법경제학이 목표로 하는 부의 극대화를 달성하는 데 적절한 방법이 되는지를 평가하는 기준이 된다.<sup>28)</sup>

교환적 정의가 확보되지 않으면 시장질서가 형성되지 못하고 경제적 자유도 성립하지 못한다. 자유는 질서를 전제로 하고, 질서는 정의 없이는 형성될 수 없기 때문이다. 따라서 경제적 자유와 시장질서 없이는 경제적 효율이 달성될 수 없다. 또 경제적 효율의 달성은 교환적 정의의 확보를 필수적 전제조건이다.<sup>29)</sup> 경제적 효율성을 달성하기 위해서는 경쟁적 시장가격기구가 원활히 작동하여야 하고, 시장가격기구가 원활히 작동하기 위해서는 개인의 신체와 생명의 자유에 대한 절대적 보장과 경제적 자유의 최대 보장, 재산권제도의 명확한 확립, 계약법제의 확립 그리고 모든 법제도가 거래비용을 최소화하는 방향으로 입법·시행되어야 한다.<sup>30)</sup> 또 경제적 효율성이 확보되어야 배분적 정의의 실현이 제고될 수 있다. 즉, 시장가격기구가 완전경쟁시장에 가깝게 효율적으로 작동하여야 비로소 정의로운 소득분배가 실현된다.<sup>31)</sup> 시장기여도를 반영하는 부분이 배분적 정의로 이것의 효율이 배분적 정의이다.

경제적 유인제도는 이러한 정의와 효율에 적합하게 제도의 내용이 준비되고, 시행되어야 한다. 따라서 정의와 효율은 경제적 유인제도의 법경제학적 분석기준의 토대를 제공하는 기능을 수행하며, 정의는 형평성과 수용성으로, 효율은 환경적 유효성·경제적 효율성·행정적 편의와 비용이라는 평가기준으로 구체화된다.

28) 박세일, "법적 정의와 경제적 효율", 『서울대학교 법학』(서울대학교 법학연구소) 제39권 제1호, 1998, 221면.

29) G. J. Stigler, p.461.

30) 박세일, 앞의 논문, 227면.

31) P. Epple and M. Visscher, "Environmental Pollution : Modeling Occurrence, Detection, and Deterrence", *Journal of Law and Economic*, Vol.27, 1984, pp. 30-32.

## (2) 經濟的 誘因制度 評價 基準

경제적 유인제도의 평가기준으로는 먼저 環境的 有效性(environmental effectiveness)이 있다. 환경적 유효성이란 오염감축목표의 달성가능성으로 경제적 유인제도가 환경적 유효성을 제고하기 위해서는 오염물질의 저감이라는 정책목표와 이를 달성하려는 수단 사이의 연관관계가 높아야 한다.<sup>32)</sup> 경제적 유인제도가 환경적 유효성을 높이기 위해서는 오염물질의 저감이라는 정책목표와 이를 달성하려는 수단 사이의 연관관계가 높아야 한다. 환경정책대안이 오염물질의 저감이라는 목표로 유도하는 기능이 강하면 강할수록 환경적 유효성은 커지게 된다.

다음으로 經濟的 效率性(economic efficiency)은 광의로 자원의 최적 배분을 의미하고, 협의로는 환경기준의 달성에 필요한 경제적 비용의 최소화를 의미한다.<sup>33)</sup> 오염자는 오염물질을 감축하기 위한 비용을 부담해야 한다. 오염물질을 일정수준으로 감축하려 할 때 소요되는 총비용이 낮을수록, 그리고 총비용을 지속적으로 감소시킬 보다 많은 유인이 제공될수록 그 정책수단은 경제적 효율성이 높다. 경제적 효율성은 오염방지기술이나 생산공정이 변하지 않는다는 조건하에서 기존의 오염방지기술 및 생산공정 하에서 주어진 환경목표 달성의 비용 최소화를 의미하는 情態的(static) 효율성과 정책수단이 오염감축비용을 낮출 수 있는 새로운 환경기술 개발 및 도입을 얼마나 유도할 수 있는가 하는 動態的(dynamic) 효율성, 分配的(allocative) 효율성으로 나누어 분석할 수 있다.

衡平性은 소득계층, 지역, 기업간의 소득 분배에 있어 환경정책수단의 효과에 관한 것으로 국내적인 부분에 한정하는 것이 아니라 국제적인 부분에도 적용된다.<sup>34)</sup> 국제적인 차원에서 선진국과 개발도상국간의 분배적 효과가 중요한 요인이다. 특히 연료 등의 에너지에 환경세가 부과될 경우 저소득층일수록 소득 중 에너지비용이 차지하는 비율이 높으므로 부담이 저소득층에 가중되는 경향이 있다. 따라서 일어날 가능성이 있는 분배효과를 확인하고, 심각한 장애가 될 수 있는 분배문제를 감소시키는 조치를 강구하는 것이 중요하다.

행정적 편의성과 비용(administrative feasibility and cost)은 환경정책수단의 시행 및 집

32) T. Tietenberg and D. Victor, Possible Administrative Structures and Procedures. Combating Global Warming: Possible Rules Regulations and Administrative Arrangements for a Global Market In CO<sub>2</sub> Emission Entitlements, United Nations Conference on Trade and Development(UN), 1994, p.23.

33) OECD, Recommendation of the council, on the use of Economic Instruments in Environmental Policy, 1991, p.11.

34) D. Letson, "Investment Decisions and Transferable Discharge Permits: An Empirical Study of Water Quality Management under Policy Uncertainty", *Environmental Resource Economics*, Vol.2, No.5, 1992, p.449.

행을 위한 조직 등에 필요한 비용을 의미한다.<sup>35)</sup> 특히 행정적 편의성과 비용은 배출감시의 비용과 용이성, 주요 목표그룹의 범위, 기존 법제도의 성격과 깊은 관련이 있다. 어떤 정책수단의 성공은 정책의 기본적인 내용들이 전체적으로 명확성과 안정성 여부에 큰 영향을 받는다.

마지막으로 受容性(acceptability)은 환경정책수단이 조직적이고 정책적인 공백 없이 시행되는 것으로 환경정책수단에 대한 목표그룹(target group), 일반공중, 제도적 구조의 수용 가능여부를 의미한다. 새로운 정책수단의 적용에 대한 저항은 일반공중(general public)으로부터 발생할 수 있는데 그 이유는 새로운 정책수단이 일반적으로 공공의 윤리적·정치적 선택에 반대되기 때문이다. 일반공중은 새로운 정책수단의 장점을 제고하는 것과 구성원을 설득하는 것을 통해 변화된다.

위와 같은 경제적 유인제도의 평가기준들은 새로운 환경정책수단의 계획과 기존 정책수단의 평가<sup>36)</sup>에도 적용이 가능하나, 환경정책 수단의 실행상 이러한 기준들을 모두 충족시킨다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 특정 환경정책수단의 평가는 환경에 따라 전체적인 효과를 기초로 이루어져야 한다.

### Ⅲ. 經濟的 誘因制度的 法經濟學的 分析

#### 1. 經濟的 誘因制度的 基本原理

배출부과금의 기본원리는 오염자가 오염물질 배출량의 限界低減費用과 부과금을 비교하여 오염물질 배출량을 결정하는 것이다. 따라서 사회적으로 最適 環境水準을 달성할 수 있는 적정한 부과금의 산정이 가장 중요하며 이는 환경오염의 한계저감비용과 사회적 한계피해가 일치하는 수준에서 결정되어야 한다.<sup>37)</sup>

예치금제도<sup>38)</sup>의 기본원리를 빈 음료수 병을 예로 들어 설명하면, 한 기업이 특정기간

35) T. Tietenberg and D. Victor, p.45.

36) P. H. Sand, "International Economic Instruments for Sustainable Development : Sticks, Carrots, and Games", *Indian Journal of International Law*, Vol.36, 1996, pp. 26-28.

37) 권오상, 「환경경제학」, 박영사, 1999, 126면.

38) 예치금 제도는 2002년 12월 폐지됨.

동안 음료수를 판매하였다고 하면 이 기업은 음료수병의 수거로 인한 이익과 비용을 음료수병의 수거량을 결정할 것이다. 이 때 음료수병이 전부 수거되지는 않게 되며 이로 인해 환경문제가 발생하게 된다. 이때 수거되지 않은 병의 환경비용을 산정하여 일정 금액의 예치금을 부과할 경우 기업의 입장에서 병을 수거하지 않을 경우 예치금을 포기하여야 하므로 남은 빈 병을 수거하게 되어 시장실패를 시정하는 것이 예치금제도의 기본원리이다.

오염권거래제도의 기본원리를 보면 우선 정부는 오염권거래도가 적용될 공간적 범위인 환경관리지역과 해당지역의 환경수준에 대한 목표를 정하게 된다. 다음으로 정한 환경 목표를 달성하거나 유지하기 위하여 해당 환경관리지역에서 허용할 수 있는 최대환경오염 배출량(최대환경오염배출허용량)을 결정한다. 이러한 최대환경오염배출허용량을 작은 규모로 분할하여 분할된 수만큼 증서(오염권증서)를 발행하여 해당 환경관리지역의 기업이나 해당지역에 입지할 예정인 기업에게 적절한 방법으로 배분하게 된다.<sup>39)</sup> 오염권증서는 경매를 통한 방법 또는 정부의 기준에 의한 방법 등을 이용하여 기업에게 배분된다. 배분된 오염권 증서는 오염권을 가지고 있는 기업간에 자유롭게 거래가 이루어질 경우 시장원리, 즉 오염권의 수요와 공급에 의해 가격이 형성될 것이다.

## 2. 環境法上 經濟的 誘因制度에 대한 評價

### (1) 環境的 有效性

현행 경제적 유인제도의 환경적 유효성은 전체적으로 미흡한 것으로 평가된다. 배출부과금의 경우는 완전한 총량규제가 이루어지지 않고 있다는 점, 환경개선부담금의 경우 재원조달의 측면에 많은 비중을 두고 있는 점, 수질개선부담금의 경우 제도운영의 기초가 환경오염의 저감보다는 환경재원의 확보라는 측면에 비중을 두고 있는 점등이 환경적 유효성을 저해하고 있다.

폐기물부담금은 제도의 기초가 생산자부담금제도라는 점, 환경보조금의 경우는 경제적 유인의 목적이 환경오염물질의 저감보다는 일정한 환경오염저감시설의 설치에 있어 환경적 유효성을 저해하고 있다.

39) 박승준·한상용, “오염배출권거래제를 이용한 효율적 대기배출규제제도의 설계 : 비효율성을 중심으로”, 「규제연구」(한국경제연구원) 통권제19호, 1997, 23면.

## (2) 經濟的 效率性

현행 배출부과금의 정태적 효율성, 동태적 효율성 및 분배적 효율성은 부과금액이 지나치게 낮아 전체적으로 미흡하며, 환경개선부담금은 정태적 효율성 측면과 동태적 효율성 측면을 보면 환경개선부담금 대상업체들이 기존의 시설에서 환경오염을 저감하기 위한 노력이나 환경기술의 개발 등을 유도하는 효과가 약한 것으로 평가된다.

수질개선부담금의 경제적 효율성은 샘플을 제조하여 판매하는 기업의 입장에서 부담금이 샘플의 판매액을 기준으로 부과되기 때문에 정태적 효율성의 측면에서 환경오염의 저감을 위한 노력과 동태적 효율성의 측면에서 환경오염의 저감을 가져올 환경기술의 개발에 대한 경제적 유인을 전혀 제공하지 못하고 있다.

폐기물부담금은 기업의 입장에서 환경오염저감을 위한 노력과 환경기술의 개발 유도라는 측면보다는 원가 절감의 유인만을 제공하고 있고, 분배적 효율성 측면에서는 외국산 최종소비재 폐기물의 경우 처리비용의 일부를 국내에서 부담하게 되는 문제점이 있다.

환경보조금의 경우 정태적 효율성은 기업의 입장에서 현재 시설의 변경 없이 환경오염물질의 배출을 저감하여 얻는 보조금액이 저감으로 인한 이윤의 손실보다 크므로 기업의 입장에서는 오염물질의 배출을 저감하게 되므로 적절하다. 동태적 효율성은 환경오염저감 시설의 설치에 정부가 재정적 지원을 하게 되므로 기업의 입장에서는 기업의 비용으로 환경기술개발에 전력할 이유가 없어 기대할 수 없다.

## (3) 衡平性

배출부과금의 형평성은 적절한 것으로 평가되나 기본부과금의 경우 농도기준이 적용되는 점이 형평성의 문제를 제기하고 있고, 환경개선부담금은 부담금의 부담주체가 환경오염배출의 원인자인 건물이나 시설물을 이용하는 자이어야 하는데 현실적으로는 건물이나 시설물의 소유자라는 점과 시설물에 대해서는 총량규제를, 제조부문의 농도규제를 적용하는 점등이 형평성을 저해하는 요인이 된다.

수질개선부담금은 원인자 책임의 원칙에 입각하여 샘플의 소비자가 부담금을 부담하게 되므로 형평성은 적절한 것으로 평가된다.

폐기물부담금과 폐기물예치금의 형평성은 환경오염을 일으키는 주체에게 부담금과 예치금을 부과하지 않고 환경오염을 가져올 가능성이 있는 부담금과 예치금 대상물품의 생산자에게 부과되기 때문에 환경법의 기본원칙인 원인자책임의 원칙에 위배되어 크게 미흡

하다.

환경보조금은 일정한 방지시설 등의 설치에 대해서만 지원되도록 되어 있으므로, 지원을 해주어야 하는 대상을 선정하는 데 있어서 적지 않은 문제점이 있다.

#### (4) 行政的 便宜 및 費用

배출부과금은 부과대상 오염물질의 종류가 많아 이들 물질의 배출을 감시하기 위해 과다한 행정비용이 소요되며, 많은 행정비용이 소요되는 데 비해 오염배출량의 정확한 측정은 이루어지고 있지 않는 등의 문제점을 지적할 수 있다.

환경개선부담금은 부담금이 소비·유통부문의 시설물에 대해 부과되어 생산부문의 시설물과 달리 규모가 작고 또 여러 곳에 산재되어 있기 때문에 실태를 파악하기 위해서는 과다한 행정비용이 소요되며, 수질개선부담금은 제도의 시행에 필요한 행정행위가 적어 행정비용이 적게 소요되고, 편의성도 높은 편이다.

폐기물부담금은 행정의 편의를 위해 환경오염의 직접적 주체인 폐기물 배출자에게 부담금을 부과하지 않고 있고 부담금의 부과를 위한 생산량의 조사도 기업에 의존하여 하고 있어 행정적 편의는 높은 것으로 평가된다.

#### (5) 收容性

배출부과금은 근본적으로 낮은 부과금으로 인해 수용성은 적절한 것으로 평가되며, 환경개선부담금은 부과된 부담금에 대한 미납의 과다 발생, 부과에 대한 다수의 이의제기 발생, 폐기물부담금과 제도적으로 중복되는 점등으로 수용성이 미흡한 것으로 평가된다.

수질개선부담금은 생수에 대한 소비가 급증하는 상황에서 생수의 생산 또는 수입업자가 부담금을 생수의 가격에 전가하고 그 전가의 결과가 소비자들에게 큰 저항감 없이 수용되고 있어 수용성이 적절한 것으로 평가된다.

환경보조금의 수용성은 윤리적 입장에서 다른 경제적 유인제도에 비해 비난받을 요인이 적고, 정치적 측면에서도 문제가 없어 적절한 것으로 평가된다. 다만, 현행법상 기술개발 등에 자금을 지원하는 다른 보조금들과의 중복여부는 신중하게 고려하여야 한다.

## V. 現行 環境法上 經濟的 誘因制度의 問題點과 改善方案

### 1. 問題點

#### (1) 經濟的 誘因性의 缺如

현행 경제적 유인제도가 환경오염자의 자발적인 환경오염 저감을 유도하는 경제적 유인이 부족한 이유는 부과금액이 지나치게 낮기 때문이다. 이는 경제적 유인제도의 부과로 인한 기업의 부담을 고려한 산업 정책적 결과로 우리 기업의 체질을 악화시켜 경쟁력을 저하시키고 있으며, 환경오염 저감 목표 달성을 저해하고 있다.

우선 배출부과금제도의 배출허용기준이 실제적으로는 명령·지시제도로 운영되고 있어 기본부과금 금액의 대폭적인 상승이 이루어지지 않는 한 오염자의 환경오염 저감 노력은 경제적 최적정선인 배출허용기준 까지만 이루어지게 되고, 더 이상의 환경오염저감 노력을 유도할 수 없게 된다. 이러한 요인으로 인해 현행 배출부과금제도는 경제적유인제도적 성격과 명령·지시제도적 성격이 혼재된 제도라는 평가를 받고 있다.

또 배출부과금제도의 시행에 있어서 가장 핵심적이고 중요한 기초자료는 오염자의 오염물질배출량을 정확하게 측정하는 것이다. 그러나 현행 배출부과금제도는 오염자의 오염물질 배출량의 정확한 측정이 실제로 이루어지지 않고 있다. 대기환경개선부담금의 오염량 조사(환경개선비용부담법 시행령 제12조~제15조)와 배출부과금의 경우 대기오염물질 배출량의 측정시(수질환경보전법 제22조, 대기환경보전법 제22조)에 실제조사를 하지 않고 표본조사를 통한 추정치로 오염량을 결정하는 것이 대표적인 사례이다.

또한 생산자 부담금의 기조로 운영되고 있는 폐기물부담금은 제품이 재고상태로 있는 경우 폐기물을 발생시키지도 않았는데도 부담금을 부과하는 결과를 가져와 오염자책임원칙에 부합하지 않아 환경적 유효성과 경제적 효율성이 크게 결여되는 결과를 가져온다.

#### (2) 衡平性의 沮害

현행 배출부과금제도는 산업부문의 폐수배출에 대해 오염부하 총량에 기초한 부과금을 부과함으로써 총량규제의 개념을 도입하였다. 오염배출억제 및 적정처리의 유도 측면에서 총량규제의 중요성이 매우 크며, 모든 오염물질 배출관련 규제 및 부과금 부과에 있어 기본적 방향이 되어야 할 것이다. 그러나 산업부문에 적용되는 배출부과금제도가 총량기준으

로 설정됨으로써 소비·유통 등 다른 부문과의 비용부담상의 형평성의 문제가 제기된다. 또 현재 소비·유통부문의 하수배출에 대해 환경개선부담금을 부과하고 있어 이중부담이 발생하고, 하수도 요금을 통해 하수처리에 소요되는 비용의 전가가 제대로 이루어지지 않아 다른 산업부문과의 형평성을 저해하게 되는 문제점이 있다.

또 시설물에 대한 부담금의 경우 대기와 수질오염물질 배출총량에 대하여 누진요율을 적용하여 부과(환경개선비용부담법 시행령 제16조, 제17조)하므로 생산, 제조부문에서 실시하고 있는 농도규제 방식하의 배출부과금과 형평성의 문제가 있다.

폐기물부담금은 염화비닐제품으로 만든 일회용기저귀의 경우 염화비닐과 일회용기저귀 각각에 대해 부담금을 중복 납부하는 이중부담의 문제가 있고, 1995년 쓰레기종량제의 본격적인 실시로 모든 생활쓰레기의 회수·처리비용은 쓰레기봉투가격으로 충당하도록 하고 있는 반면, 폐기물부담금 대상품목에 대해서 별도의 회수·처리체계를 갖추지 못하고 있기 때문에 쓰레기종량제와 폐기물부담금제도가 중복되는 문제점도 있다.

### (3) 賦課對象의 問題

현행 배출부과금은 대기분야의 배출부과금 부과대상 오염물질에 '악취'를 포함(대기환경보전법 시행령 제16조 제1항 10호)하는 등 행정비용을 고려하지 않고 대상범위를 지나치게 폭넓게 규정하고 있다. 이는 소수의 오염물질만을 대상으로 적용하고 있는 외국의 경우와 대조적이다.

환경개선부담금은 부과대상이 시설물의 실제 사용자가 아니라 소유자이므로(환경개선비용부담법 시행령 제5조), 호텔, 백화점 등 공공시설물과 같이 사용자가 소유자와 일치하지 않을 경우는 오염원인자와 부담주체가 달라 오염물질 배출억제의 효과가 떨어지는 문제점이 있다.<sup>40)</sup> 또 대기 및 수질 오염물질의 대부분을 배출하는 공장 및 에너지관련 업체가 부담금 대상에서 제외(환경개선비용부담법 시행령 제4조 제1항)는 사실은 환경적 유효성을 크게 저하시키고 있다.

수질개선부담금의 경우 샘물의 사용에 대한 부담금의 부과가 아니고 샘물의 판매액에 대해 부담금을 부과되는 점과 샘물 자체에 대해서만 부담금을 부과하고 샘물을 채취하기 위한 지하공간의 파괴에 대한 비용 측면은 전혀 고려하고 있지 않다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

40) 김홍균, 「경제적 유인제도의 개선 방향-환경정책의 효율성 제고 중심으로」, 한국환경기술개발원, 1995, 43면.



보조금의 경우 환경오염을 저감하기 위한 가장 효율적인 방법은 기업의 제품 생산공정의 개선, 생산원료의 대체, 폐기물의 활용 등이다. 그러나 생산공정의 개선과 생산원료 대체 등에 대해서는 지원이 부족한 상태이다.

## 2. 改善方案

### (1) 環境法の整備

경제적 유인제도가 환경오염저감이라는 목표의 달성 기능을 충분하게 수행하기 위해서는 다음과 같은 환경법의 정비가 필요하다.

먼저 경제적 유인제도의 목적과 사용에 관한 개별적인 별도 규정을 환경정책기본법에 신설하는 것이 필요하다. 현행 환경법상 시행되고 있는 경제적 유인제도의 근거 규정은 기본적인 내용은 환경정책기본법에 원인자책임원칙 규정에 근거하고 있고, 개별적으로 배출 부과금제도는 수질·대기환경보전법, 환경개선부담금제도는 환경개선비용부담법, 수질개선 부담금제도는 먹는물관리법, 폐기물부담금제도와 폐기물예치금제도는 자원의 절약과 재활용 촉진을 위한 법률 등에 근거 규정을 두고 있다. 일본은 환경기본법에 우리의 경제적 유인제도에 해당하는 '經濟的手法'의 사용에 관해 명확하게 규정하고 있다.

따라서 우리 환경정책기본법상에 경제적 유인제도의 사용에 관한 규정을 신설하는 것이 필요하다고 생각한다. 여기에는 향후 경제적 유인제도의 시행은 재원조달보다는 환경문제로 인한 사회적 비용의 부담에 더 중점을 두고 시행함을 밝혀야 할 것이다.

다음으로 경제적 유인제도의 경제적 유인성 제고를 위해 환경정책의 기본이념이 전환되어야 할 것이다. 현행 환경법상 환경정책의 기본이념은 환경보전의 우선적 고려를 기본이념으로 삼고 있으며(환경정책기본법 제7조), 이러한 기본이념을 기초로 환경관련법규의 제정 및 시행, 환경정책, 환경행정 등이 이루어지고 있다. 이처럼 환경보전을 우선적으로 고려하는 현행 환경정책의 기본이념에 대해 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 우선 환경보전을 우선 시하는 경우 경제활동이 상당한 제한을 받게 될 가능성이 있다. 모든 경제활동은 오염을 발생시키므로 환경보전의 입장에서는 모든 경제행위는 우선적으로 제한되기 때문이다.

또 현행 환경정책 기본이념은 국제적인 경향에 배치되고 있다. 전세계적인 추세가 환경정책의 기본이념을 '지속가능한 개발'로 정하고 있기 때문에 현재의 환경보전의 우선적 고려는 국제적인 경향에 배치되고 있다.

또한 환경보전우선 이념은 실제적인 환경정책기본법의 자연환경보전의 기본원칙(환경정책기본법 제25조 제1항) 또는 환경영향평가법의 목적인(환경영향평가법 제1조) 지속가능한 개발과 상충되고 있다. 따라서 환경정책기본법의 기본이념을 '환경보전 우선적 고려'에서 '환경보전과 환경이용이 조화할 수 있는 지속가능개발'로 개정하는 것이 필요하다.

## (2) 經濟的 誘因性의 提高

현행 환경법상의 경제적 유인제도는 기본적으로 경제적 유인제도의 기본적인 원리에 충실한 방향으로 개선되어야 한다. 경제적 유인제도가 가지는 기본적인 특성인 환경오염주체에 대한 환경오염저감을 가져올 수 있는 경제적 유인(incentives)을 제공하기 위해서는 현행 경제적 유인제도, 즉 배출부과금, 환경개선부담금, 수질개선부담금, 폐기물부담금 등의 부과율을 대폭적으로 인상하여야 한다.

이러한 부과율의 대폭적인 인상은 기업에게는 단기적으로는 큰 부담으로 작용하여 경제활동이 위축될 수 있지만, 장기적으로는 경제의 기초를 튼튼하게 하는 결과를 가져올 것이다.

이에 대한 실제적인 예는 스칸디나비아반도국가들의 경우인데 이들 국가의 경우 대폭적인 인상을 계획하였을 때에는 국내의 경제활동의 위축을 이유로 반대하는 의견이 많았으나, 인상하여 실시한 결과 실제적으로는 이들 국가의 경제 성장이 증가하는 결과를 가져왔다.

## (3) 衡平性과 適正性의 提高

배출부과금의 경우 현실 여건을 고려하지 않은 상태에서 광범위하게 선정된 배출부과금의 대상범위를 재고하고, 생활폐수 및 이동오염원에 대한 규제를 시급히 마련해야 하며, 폐기물부담금의 경우에는 요율의 현실화·최적화 등의 개선작업을 추진하여야 할 것이다.

또 환경개선부담금제도는 부과대상 시설물간의 형평성을 제고하기 위해 기존 특정용도의 시설물에 대해 부과금을 면제하고 있는 것을 업종의 구분 없이 일률적으로 환경개선부담금을 부과하는 방향으로 개선하여야 한다. 또 부과대상을 시설물의 소유자가 아니라 실제 사용자에게 부과하도록 개선하고, 하수도사용료와 중복되는 부분의 조정과 지역계수의 적절한 적용이 필요하다.

또한 현재 샘플의 판매액을 기준으로 사후적으로 부담금을 부과하는 수질개선부담금은

사전적으로 지하수채취공의 수와 지하수 채취공당 샘플의 채취량을 정하여 부담금을 부과하고, 폐기물부담금의 부과대상 품목은 재활용 여부 및 형평성의 원칙에 입각하여 조정하여 현행 대상품목중 재활용이 가능한 화장품용기는 예치금으로 전환하고, 환경적 유해성이 큰 각종 1회용 제품용기, 각종 합성수지제품, 기타 유해화학물질, 수은전지 및 기타 은전지 등이 새로이 제품부담금에 포함되어야 한다.<sup>41)</sup> 이와 함께 쓰레기종량제와의 이중부담을 피하기 위하여 별도의 회수·처리체계를 구축하여야 한다.

그리고 환경보조금의 경우에는 환경보조금의 배분에 있어서 객관적이고 실효성있는 기준을 마련·시행하고 지역의 특수성을 고려하여 신축성을 기해야 할 필요가 있다.

## V. 결 론

현행 경제적 유인제도에 대한 법경제학적 연구결과 현행 경제적 유인제도는 제도의 본래적 기능보다는 환경재원의 확보에 많은 비중을 두고 시행되고 있어 제도의 기본원리, 즉 오염자의 오염행위에 영향을 주는 경제적 유인을 전혀 제공하지 못하고 있다. 따라서 경제적 유인제도가 가지는 환경정책수단으로서의 기본적 기능인 환경오염자에 대해 경제적 유인을 제공하여 자발적인 환경오염 저감을 달성할 수 있기 위해서는 우선적으로 부과율의 대폭적인 인상이 필요하다. 또 경제적 유인성의 확보를 위해 제도의 틀을 개선하여 부분적으로 적용되고 있는 총량규제 방식을 적용하고, 이와 함께 지역별 환경용량과 오염물질 배출원별 배출량의 정기 조사, 환경오염 예측모형의 운용, 총량규제지역에 대한 하수처리시설의 완비 등이 필요하다.

현행 경제적 유인제도는 경제적 유인제도의 본래적 기능보다는 환경재원의 확보 측면에 비중을 두고 시행되고 있는 경향이 강하다고 할 수 있다. 그러나 정부는 이러한 경향을 재고하여야 한다. 정부는 경제적 유인제도가 가지는 환경정책수단으로서의 기본적 기능인 환경오염자에 대해 경제적 유인을 제공하여 자발적인 환경오염 저감을 달성할 수 있도록 제도의 틀을 개선하여야 한다. 이러한 개선에는 산업 정책적 측면보다는 환경오염저감적 측면을 더 고려하여야 할 것이다.

이와 함께 사회적 환경비용을 적극적으로 시장 내재화하는 환경정책의 수립과 시행이

41) 노상환, 앞의 논문, 168면.

요구된다. 이는 단기적으로는 기업에 큰 부담으로 작용하겠지만 장기적으로는 외국의 경우와 같이 기업과 국가 경쟁력의 제고에 크게 기여할 것이다. 또한 오염권거래제도의 완전한 시행과 일반세 성격의 환경세의 도입도 검토하여야 한다.

주제어 : 법경제학, 경제적 유인제도, 환경정책수단, 경제적 효율성, 환경적 효율성

【ABSTRACT】

The problems and directions for the improvement of  
Economic Instruments in Environmental Law with  
Law-and-Economics Approach

Kang, Woosan

Economic instruments are instruments that affect costs and benefits of alternation actions open to economic actors, with the effect of influencing behavior in a way that is favorable to the environment. The purpose of this study is to try to analysis economic instrument as a law & economic approach. Law and Economics approach is very useful because of the complexity of the environmental problems, so inter-disciplinary studies are required to explain the essence of the problems and to suggest the proper solutions to the problems.

This study is to make the systematic analysis of the economic instruments and environmental policies. Main subjects about economic instruments in korean environmental law, arisen from the viewpoint of law-and-economics approach, which consist of this article can be summarized as follows.

This study is considering economic reasons of environmental problems, external effects and public goods, and proposing alternatives to internalize of external effects, and considering the final goal of environmental policies to achieve a optimal degree of environment and analyzing to operation theory of economic instruments, and analyzing to economic instruments on korean environmental law with concrete standards of evaluation of economic instruments, environmental effectiveness, economic efficiency, equity, administrative costs, and acceptance.

Finally, this study investigates the significance and limits of law-and-economics approach to environmental regulation and suggested enlarge to rate of charges and deposit very much, to solve the problems of economic instruments' operations.