

排出賦課金の 制度的 根據와 法的 改善方向*

鄭 夏 重**

〈目 次〉

- | | |
|--|---|
| <p>I. 머릿말</p> <p>II. 環境賦課金の 概念과 根據</p> <p> 1. 環境賦課金の 概念과 分類</p> <p> 2. 環境賦課金の 制度的 根據</p> <p>III. 環境誘導賦課金과 그 실현형태로서의 排出賦課金</p> <p> 1. 排出賦課金の 法的 性格</p> <p> 2. 理論的 根據</p> <p> 3. 排出賦課金制度的 모델</p> <p> 4. 排出賦課金制度的 限界</p> | <p>IV. 獨逸의 廢水賦課金の 基本的 骨格과 特性</p> <p> 1. 賦課金要件과 賦課金義務</p> <p> 2. 賦課金 算定の 根據</p> <p> 3. 賦課金料率</p> <p> 4. 排出汚染의 測定</p> <p> 5. 賦課金債務者의 協力義務</p> <p> 6. 廢水排出賦課金法에 대한 評價</p> <p> 7. 韓國의 排出賦課金制度와의 比較와 改善方向</p> <p>V. 要 約</p> |
|--|---|

I. 머릿말

일반적으로 環境政策이라 하면 건강하고 인간다운 生活의 기반이 되는 環境을 保全시키기 위하여 토양, 대기, 물 및 동식물등 생태계를 인간활동의 유해한 영향으로부터 보호하고 인간의 活動으로 야기된 손해를 제거하기 위한 수단의

* 本 研究는 United Board for Christian Higher Education in Asia 의 연구지원에 의한 것임

** 서강대 법학과 조교수·법박

총체를 의미한다.¹⁾ 환경정책의 가장 중요한 실현수단인 環境法은 환경보전을 실현시키도록 제정된 법규의 총체로써 인간, 기타의 모든 생명체 및 생태계가 일정한 한계를 넘어 위해를 받지 않도록 인간의 행동을 조정하고 규율하는 것을 목적으로 하고 있다.²⁾

일반적인 환경의 오염이나 파괴는 인간행동의 결과이기 때문에 環境法은 人間行爲에 적합한 방식으로 영향을 주는 다양한 法的 手段을 사용하고 있다. 환경정책의 목표를 달성하기 위하여 대부분의 국가가 지배적으로 그리고 전통적으로 사용하여 왔던 법적 수단은 許可, 命令, 強制를 그 특색으로 하는 直接的 行爲規制方式이었다. 그러나 이와같은 직접적 규제방식은 오늘날의 복잡하고 심각한 환경문제를 해결하는 데 있어서 여러가지 측면에서 그 비효율성을 지적 받아 왔다. 직접적 규제방식의 단점들을 보충하기 위하여 補助金制度, 環境賦課金制度, 汚染權販賣制度, 非公式의 行政作用등 다양한 間接的 行爲規制方式이 오늘날 제안 또는 실시되고 있다. 특히 이들중에 環境賦課金(Umweltabgabe)의 하나의 형태로써 環境誘導賦課金(Umweltlenkungsabgabe)제도는 환경정책의 두가지 중요한 목표인 환경조건의 개선과 이를 위한 재원의 확보라는 문제를 쉽게 해결하여 줄 수 있는 결정적인 수단처럼 보인다.

환경보전에 대한 국가의 헌법상의 책무를 수행하는데 있어서 만일 여타의 수단들이 충분치 못하다면 환경에 우호적인 행동에 대한 유인이 제공되어야 하며 이는 原因者負擔의 原則을 통하여 실현될수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 環境誘導賦課金の 구체적 실현형태와 방법은 여전히 학계의 논쟁의 중심이 되고 있다. 본 논문은 환경유도부과금의 구체적 실현형태로써 排出賦課金の 이론적 배경 및 근거를 다루고 독일과 한국의 배출부과금제도를 비교연구함으로써 현행제도의 문제점을 파악하고 향후개선방향을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

1) Hoppe, Umweltrecht, s. 15ff.

2) Hoppe, Umweltrecht, s.23 ; Bender, Umweltrecht, S.5.

단지 독일에 있어서 排出賦課金制度는 수질분야에서만 실시되고 있기 때문에³⁾ 본 연구의 대상도 한국 水質環境保全法 및 汚水·糞尿·畜産廢水 處理法律上的 排出賦課金과 독일 廢水排出賦課金法上的 排出賦課金으로 제한 하기로 한다.

II. 環境賦課金の 概念과 根據

1. 環境賦課金の 概念과 分類

環境賦課金(Umweltabgabe)은 排出賦課金, 有鉛揮發油賦課金, 廢油賦課金, 山林保全賦課金, 廢棄物預置金, 포장세, 環境改善分擔金, 環境手數料등 일체의 환경에 관련된 賦課金を 의미한다. 이들은 조세, 수수료, 분담금, 특별부과금의 형식으로 국가 또는 지방자치단체에 의하여 부과되는 각종 환경에 관련된 공적 賦課金を 의미한다. 이러한 환경부과금은 국가의 환경보전업무를 수행하는데 대한 財政의 수단이 될 뿐만 아니라 경제주체의 환경에 우호적인 행동을 誘導하는 調整手段이 되기도 한다. 또한 環境賦課金の 징수를 통하여 환경재화의 사용에 대한 對價가 지불되고 이미 발생된 環境損害의 제거비용은 원인자에게 부담지워지게 된다. 더 나아가서 環境賦課金은 오염방지에 대한 투자를 懈怠함으로써 발생하는 경쟁상의 이익을 흡수함으로써 개별 환경주체 사이에 경제적 부담을 調整시킨다.⁴⁾ 이와 같은 다양한 기능에 따라 환경부과금은 環境財政賦課金, 環境使用賦課金, 環境調整賦課金, 環境誘導賦課金으로 분류될 수 있다.⁵⁾

3) 독일에 있어서 배출부과금은 현재 수질환경분야에서만 실시되고 있다. 一部州의 의회에서는 대기오염배출부과금 또는 아황산 가스 배출부과금에 관련된 법안들이 제출되고 있으며 그의 조속한 입법이 기대되고 있다. 이에 관하여 Wicke, Die Bedeutung von Lärmabgaben als Instrument der Lärmschutzpolitik, ZfU 1979, 1 ff.; Weyreuther, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutes, UPR 1988, 161 ff.; Kothe, Einführung ökonomischer Instrumente in die Luftinhaltepolitik, ZRP 1985, 145 ff.

4) Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, s. 35ff.; Klopfer, Umweltrecht, 1989, s.177

5) Klöpfer, Umweltrecht, 1989, s. 177

환경재정부과금은 환경보전조치를 위한 재정충당에 기여하는 부과금을 의미하며 부과금의 환경관련성은 부과금사용의 목적기속을 통하여 보장된다. 환경사용부과금은 반면 환경재화와 환경매체의 사용에 대한 대가를 의미한다. 환경조정부과금은 이에 대하여 환경오염방지를 위한 투자를 懈怠함으로써 발생하는 경쟁상의 이익을 흡수를 통하여 경제주체 사이에 재정적 조정을 목적으로 하는 부과금을 의미한다.⁶⁾ 환경유도부과금은 재정적 유인을 통하여 경제주체에 영향을 주면서 환경에 대한 부담을 축소시킨다든지 또는 환경에 우호적인 행위방식을 誘引하는 기능을 갖는 부과금이다. 이와같은 분류는 비록 환경부과금의 기능적인 측면에서 윤곽을 나타내기는 하나 현실에 있어서는 혼합된 형태로 나타나는 것이 일반적이다. 순수한 환경재정부과금의 경우에는 환경관련성은 단지 부과금지출의 목적기속에 있기 때문에 혼합적 기능이 결여되고 있는 반면, 환경유도부과금의 경우는 모든 다른 환경부담금의 기능을 포함하고 있다. 환경유도부과금은 환경사용부과금과 같이 환경의 사용에 결합되어 있고 최소한도 부수적으로 조정적 기능과 재정적 기능을 갖고 있다. 물론 재정적 기능은 부과금의 지출이 환경보전을 위하여 사용되지 않는 경우나 부과금의 목적이 부과금의무자가 부과금의 대상이 되는 행위를 궁극적으로 금지하도록 만드는 금지적 부과금의 경우에는 사라지게 된다.

環境賦課金は 또한 부과금의 부과대상에 따라 環境에 負擔을 주는 行爲에 대한 부과금과 環境에 負擔을 주는 製品에 대한 부과금으로 구별될 수 있다. 환경에 부담을 주는 행위에 대한 부과금에는 배출부과금과 같이 생산활동에 관련된 賦課金과 소비행위 또는 여가활동에 관련된 부과금을 들 수 있다. 반면 환경에 부담을 주는 製品에 대한 부과금에는 원자재에 대한 부과금과 완제품에 대한 부과금을 들 수 있다. 어떤 행위가 또는 어떤 제품이 부과금의 대상이 될 수

6) 환경조정부과금의 예로써는 독일에서 1971년에 실시된 유연휘발유법에 의한 유연휘발유부과금이다. 동법에 의하면 예외적으로 생산과 판매가 허용된 납이 고합유로 포함된 휘발유가 생산 또는 판매가 특별한 목적을 위하여 허용될 경우 부과금을 징수하여 이들 사업자들이 얻는 경쟁상의 이익을 감소시키는 데 목적이 있다.

있는가는 입법자의 재량하에 있는 정치적 성격을 갖고 있으며 단지 한계적 경우에서만 법적인 검토대상이 된다. 일반적으로 생산활동에 대한 부과금이 제품에 대한 부과금 보다 강력한 유인과 조정의 기능을 갖고 있으며 따라서 우선시 된다고 볼 수 있다.

2. 環境賦課金の 制度的 根據－原因者責任原則 (Verursachersprinzip)

(1) 原因者責任原則의 概念

環境賦課金이 원인자책임에 근거하고 있다는 점에서는 일반적인 합의가 이루어지고 있다.⁷⁾ 危害防止의 原則, 事前配慮原則, 共同負擔의 原則과 함께 환경정책의 기본원칙을 이루는 原因者責任의 原則은 警察法上이나 損害賠償法上의 일반적 정의에서 나온 것으로서 그의 구체화 과정에서 점차 환경관련성을 갖게 되었다. 특히 그의 費用歸屬의 기능 즉 “환경에 부담을 주고 환경을 해롭게 하는 모든 자는 이러한 負擔과 加害의 費用에 대하여 책임을 져야 한다”⁸⁾는 원칙이 환경부과금의 채택의 근거를 이루고 있는 것처럼 보인다. 그러나 원인자책임의 원칙은 순수한 비용귀속의 원칙만을 의미하는 것은 아니라는 것이 通說이다. 동 원칙은 단지 원인자는 원칙적으로 환경보전에 대한 사실적 및 재정적 책임을 져야하며 이러한 책임은 환경오염의 예방이나 제거 또는 재정적 보상을 통하여 이행되어야 한다는 것을 의미한다.⁹⁾ 따라서 原因者責任原則의 구체적 수단이란 단지 사후의 費用報償이나 부과금뿐만 아니라 행정법상의 금지나 부담, 더 나아가서는 民法上의 禁止請求權이나 賠償請求權을 포함한다. 費用歸屬의 관점에서 볼 때 비용책임이 간접적으로 예방, 감소, 제거의무의 부과를 통하거나 또는 직접적으로 손해배상이나 부과금 납부의 의무를 통하거나 결국은 마찬가지로

7) Klöpfer, DÖV 1975, 593ff., M. Schröder, DÖV 1983, 667ff.

8) BT-Drs. 7/888, s. 6 f.

9) Rehbindner, Politische und rechtliche Probleme des Verursachungsprinzip, 1973, s.36.

된다. 각 개별적 도구의 원인자책임원칙과의 관계에 있어서 近接度에 따른 구분이 가능하지 않기 때문에 환경부과금은 행정법상의 許可 및 禁止制度나 민법상의 禁止請求權이나 賠償請求權보다 어떠한 우선적인 지위를 누리지 않는다.¹⁰⁾ 원인자책임원칙의 모든 구체적 실현형태들의 공통점은 환경은 더이상 自由財로써 취급될 수 없으며 制裁없이 훼손될 수 없다는데 있다.

원인자책임원칙의 구체적 내용과 범위에 대하여 상당한 불명확성이 존재하고 있다. 이러한 불명확성은 특히 원인자책임원칙의 두가지 해석, 즉 경제학적 기능적 해석과 법규범적 해석의 혼합상태로 인하여 더욱 가중되었다.

원인자책임의 원칙이라는 개념을 처음 만들어낸 경제학에서는 원인자책임의 원칙은 적절한 자원배분을 위하여 사회적 외부비용의 내부화를 실현시키기 위한 도구로 파악하였다. 즉 경제학에서는 환경오염은 원인자에 의하여 가장 합목적적으로 그리고 유리하게 방지될 수 있다는 전제하에 비용배분이 아니라 원인자책임의 원칙의 誘因의 效果와 豫防의 效果를 강조하고 있다.¹¹⁾

반면 원인자책임의 법규범적 해석은 원인자책임의 원칙을 비용부담상의 정의실현의 명제로 파악하고 실질적인 책임귀속의 원칙으로 이해하고 있다.¹²⁾ 여기서 원인자책임원칙은 부과금부과에 있어서 제한적 기능을 담당하고 있다. 왜냐하면 공동으로 야기되거나 또는 그 효과가 장기간에 걸쳐 발생하는 환경오염에 있어서는 인과관계의 입증에 상당히 어렵기 때문에 원인자에 대한 법적 규제나 부과금의 부과가능성이 상당히 축소될 수 밖에 없기 때문이다. 결과는 民法上の 相當因果關係說을 취하느냐 또는 警察法上の 直接責任의 理論을 사용하는가에 따라 각기 다르게 나타날 수 있을 것이다.

(2) 原因者概念과 原因者責任原則의 法的 實現形態

원인자책임원칙의 多義性에 관련하여 학계에서는 원인자책임원칙의 다양한 법적 實現形態와 원인자의 개념을 발전시켰다.

10) Klöpfer, Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975, 593 ff.

11) Klöpfer, Umweltrecht, 1989, s.85.

12) Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S.92.

학계의 일부는 원인자를 다음과 같이 분류하고 있다.¹³⁾ 첫째 유형의 원인자는 그의 영향권의 범위내에서 오염물질이 환경에 배출된자를 의미한다. 둘째 類型은 環境汚染이 그의 영향권내에서 발생된자가 原因者가 되어야 하나 소비활동에 기인된 환경오염에 있어서는 실제적 이유로 소비자 대신에 생산자가 원인자가 된다. 세째 유형의 원인자는 환경오염을 야기시키고 그들을 제거하는 데 가장 적합한 상황에 있는 모든자를 의미한다. 네째 유형은 계속적인 因果關係의 고리에서 환경오염에 기여한 모든 사람을 원인자로 본다.

다양한 원인자의 개념에 추가하여 원인자 책임원칙의 실현형태도 일반적으로 세가지 형태로 분류되고 있다.¹⁴⁾ 첫째는 秩序行政法上の 규율과 결합되어 환경오염자로 하여금 법적으로 규정된 정도만큼 환경오염을 방지, 제거시킬 의무를 부과하는 형태이다. 여기서 원인자는 의무에 적합하게 오염방지를 위하여 지출되어져야 한 비용에 대하여 책임을 져야 한다. 義務에 위반한 不作為의 경우 이로 인하여 절약된 비용에 대하여 책임을 져야 한다. 이러한 형태에 있어서 부과금은 실질적인 책임과 당위처리비용에 따라 算定賦課된다. 원인자 책임원칙의 두번째 실현형태는 당위처리비용에 추가하여 잔여의 환경오염, 즉 秩序法上으로 묵인되어진 環境汚染으로 인한 損害에 대한 재정적 보상의 요구를 의미한다. 세번째 가능한 실현형태는 절약된 汚染防止費用(처리비용)이나 또는 발생된 손해에 대한 비용부담대신 賦課金은 회소하여진 환경재화의 사용비용을 의미하며 이것은 정치적으로 결정되어진다. 이러한 실현형태들은 모두 원인자 책임의 원칙과 일치하기는 하나 그렇다고 하여 모든 형태들이 다 채택되어야만 원인자책임원칙이 실현되는 것은 아니다. 이들의 다양한 형태는 입법자의 裁量에 따라 選擇的으로 또는 重複的으로 사용할 수 있는 것이다.

결론적으로 原因者責任의 原則은 내용의 開放性으로 특징 지워져 있고 어떤

13) Rebinder, Politische und rechtliche Problem des Verursachungsprinzip, s.161 ff.

14) Bullinger, Das Verursachungsprinzip und seine Instrumente, s. 70 ; Breuer, in: von Münch, Besonders Verwaltungsrecht, 8 Aufl. 540 ff.

특정한 실현형태 또는 특정한 실현정도에 대하여 강제적으로 규정함이 없이 다양한 선택의 여지를 갖고 있다. 실현의 방법과 정도에 대하여는 입법자가 결정한다. 누가 원인자인가에 대하여도 현실에 있어서 실제로 나타난 외관이나 사회윤리적 관점에서 파악하여야 할 것이 아니라 조정되어야 할 특정한 행위들에 대한 수단들의 기능에 따라 결정되어야 한다. 결국 원인자책임의 원칙이란 立法政策的인 원칙으로써 간주 될 수 밖에 없는 것이다.

III. 環境誘導賦課金(Umweltlenkungsabgaben)과 그 실현형태로서 排出賦課金

環境賦課金を 좁은 의미로 이해할 때에는 環境誘導賦課金を 의미한다. 재정적 관점에서가 아니라 유도적 관점에서 구성된 환경유도부과금은 오늘날 環境法上の 중요한 調整의 도구로써 기능한다. 그것의 우선적인 목표는 가능한 높은 재정 수입이 아니라 재정의적인 목적추구에 있다. 따라서 전형적으로 이들은 부과금 의무자들이 부과금요건을 피할 수 있도록 구성되어 있다. 순수한 환경유도부과금에 있어서는 財政收入이란 단지 過渡期동안 발생하는 비의도적인 부수적 效果에 지나지 않는다.

재정적 목적 뿐만 아니라 국가의 다른 목적을 위하여 賦課金を 징수하는 것은 이미 오랜 전통에 근거하고 있다. 근대적 公課金제도의 성립 이래 재정적 목적 이외에 다양한 종류의 誘導賦課金を 발견할 수 있는데 특히 重商主義 시대에서는 국내경제의 육성과 외국으로부터 국내경제를 보호하기 위하여 이들은 중요한 의미를 가졌다. 그러나 궁극적으로 국가의 간섭이 없는 經濟와 社會를 그 基本理念으로 하는 자유주의 시대하에서는 전적으로 순수한 재정적 목적을 가진 부과금제도의 개념이 지배하였다. 경제의 고유한 법칙을 훼손시키지 않기 위하여 개입적 성격을 갖는 賦課金은 배제되어야 할 뿐 아니라 부과금의 非財政的인 부수효과도 가능한 억제 되어야만 하였다.¹⁵⁾ 그러나 自由主義의 전성시대에 있

15) Selmer, *Steuerinterventionionismus und Verfassungsrecht*, 1972, 119 ff.

어서도 중상주의시대의 국가의 개입적이고 보호적인 전통은 완전히 사라지지 않았으며 19세기 말에 이르러 새로운 형태의 誘導的 賦課金들이 나타나기 시작하였다.¹⁶⁾ 재정자유주의 思想과 公課金實務사이의 乖離속에서 財政學은 점차적으로 그리고 우선적으로는 租稅領域에서 誘導賦課金の 許容性을 인정하기 시작하였다. 최소한도 1930년대 이래로 유도적 부과금의 인정에 대한 완전한 合意가 성립되었으며 財政政策에서 그 중심적인 역할을 담당하게 되었다. 誘導的 賦課金은 더 이상 반박될 수 없는 經驗的인 현실로써 인정받았을 뿐 아니라 오히려 經濟政策의이고 社會形成的 측면에서 오히려 옹호되었다.

환경유도부과금제도는 부과금부과를 통한 경제주체의행위의 간접적 조정이라는 재정학적 모델을 환경분야에 적용시킨 예이다. 환경유도부과금은 부과금을 통하여 인간의 행위변경을 그 목적으로 하고 있다. 전통적인 수도료나 하수료등은 무절제한 사용을 억제시키고 따라서 무상의 사용에 비하여 유도적 기능을 갖고 있기는 하나 환경유도부과금이라고 볼 수는 없다. 彈力的으로 경제주체의 행위를 변경시키는 誘導的 功能은 累進料率이나 過汚染 割増金の 형태를 적용함으로써 상당한 기피유인이 제공되는 경우에만 가능하다. 전형적 환경유도부과금의 예로써는 현재 각국에서 환경문제를 해결하기위하여 제도화 되어 있는 排出賦課金을 들 수 있다.

현행 水質環境保全法 19조, 大氣環境保全法 19조, 汚水糞尿 및 家畜廢水處理法 29조에 규정되고 있는 우리나라에서 환경유도부과금의 구체적 실현형태로써 排出賦課金制度가 도입된 것은 1981년 환경보전법 개정때였다. 동제도의 채택은 이론적 결집에서가 아니라 環境規制의 實效性 제고와 오염배출방지를 위한 투자재원의 확보를 위한 실제적 必要性에서 비롯되었다.¹⁷⁾ 동제도가 도입된 이후

16) Badura, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, 1967, s. 18 ff.

17) 구 연창, 환경법론, 1985, 262면 이하.

많은 긍정적 평가¹⁸⁾ 및 보완책과 비판이 제기되었다.¹⁹⁾ 批判 및 補完의 대상은 주로 排出許可基準 이하의 排出量에 대한 賦課金免除, 賦課金料率과 算定, 測定 및 監視制度, 행정운영의 簡素化에 관한 것으로 요약될 수 있다. 다음에서는 배출 부과금의 법적 성격과 이론적 근거 및 그 실현형태에 대하여 논하고자 한다.

1. 排出賦課金の 法的 性格

일반적으로 公法上의 賦課金 또는 公課金이라고 하면 국가 또는 공공단체의 권력적 수입원으로써 전통적인 부과금 삼분법에 따라 租稅, 手數料 및 分擔金으로 분류될 수 있다.²⁰⁾ 또한 조세, 수수료, 분담금 이외에 근래에 들어와 독일의 판례와 학계를 통하여 발전된 새로운 부과금형태인 特別賦課金을 들 수 있다. 오늘날 유도적 기능은 조세(예: 토지초과 이득세, 담배세)뿐만 아니라 수수료(도로사용료, 교통요금 등 공공시설의 사용료), 분담금에서도 찾아볼 수 있기 때문에 환경 유도부과금은 이 세가지 형태 또는 특별부과금의 형태로 부과될 수 있다. 租稅라고 하면 반대급없이 국가나 지방자치단체에 의하여 재정수요를 충당하기 위하여 조세요건에 해당하는 모든 자에게 일방적으로 부과하는 금전급부를 의미한다. 手數料는 행정역무나 공공시설의 사용에 대한 반대급부로서 부과되는 금전급부이다. 分擔金이란 이에 대하여 현실적인 급부에 대한 반대급부가 아니라 공공시설의 설치, 확대, 유지에 대한 비용의 충당을 위하여 예견가능한 受惠者로부터

18) 한국배출부과금제도의 상세한 정책적 효과분석에 대하여: 이 선릉, *Economic Incentives to Control Pollution: A Case Study of Korea's Non-compliance System*, 1992.

19) 윤 서성, 배출부과금제도의 운용과 그 문제점, *환경법 연구*, 1983, 29 면 이하 ; 이 선릉, 한국배출부과금제도의 고찰, *환경법연구*, 1987, 57 면 이하 ; 문 석용, 배출부과금제도의 보완점 및 개선방향, *환경보전* 1992 9월, 10 면 이하 ; 이 문원, 배출부과금제도의 개선방향, *환경보전*, 1992 9월, 13 면 이하 ; 박 준우, 우리나라 배출부과금제도의 문제점과 개선방향, *환경보전*, 1992년 9월, 17면 이하.

20) 오늘날 독일의 공법상 부과금체제는 조세, 수수료, 분담금, 특별부과금, 사회보험법상의 사회보험료로 5분화 되고 있다.

受益者 負擔의 형식으로 부과한다. 반면 特別賦課金은 독일 연방헌법재판소의 판결에 의하여 비로서 운과를 갖게 된 것으로 다음의 요건이 충족되는 경우에 부과할 수 있다. 첫째 부과금의 의무자는 공통적으로 주어진 이해상황 또는 공통적으로 주어진 여건을 통하여 다른 集團과 區別되는 社會的인 同質性을 갖고 있을 것(Gruppenhomogenität), 둘째 부담금의무자는 부과금부과를 통하여 추구하는 목적에 대하여 여타의 사회집단 또는 일반납세자보다 객관적으로 近接한 위치에 있어야 할 것(Sachnähe), 셋째 이러한 객관적 근접성에 근거하여 부담금의 의무자는 부과금부과를 통하여 추구되는 목적에 대하여 特別한 責任을 질 것(Gruppenverantwortung), 넷째 부과금의 수입은 부과금의무자들의 集團의 利益을 위하여 사용되어야 할 것(Gruppennützigkeit)으로 네가지 要件을 그 특징으로 하고 있다.²¹⁾ 이와같은 부과금의 엄격한 분류의 필요는 분류의 각 부과금들이 개념의 차이뿐만 아니라 각기 그 산정의 원리를 달리하고(租稅：擔稅能力的原則；手數料，分擔金：等價性的原則 및 費用償還의原則), 이들이 제대로 구별이 안될시 중복부과를 통한 헌법상 평등의 원칙이나 국민의 財產權侵害의 가능성이 크기 때문이다.²²⁾ 특히 근래에 들어와 새로운 명칭의 여러 형태의 賦課金들이 늘어남에 있는바 이와같은 헌법상의 일반국민의 납세의무를 초과하는 부과금의무자의 특별한 재정적 책임에 대하여는 별도의 정당화가 필요하며 이는 立法者의 자의에 맡겨져서는 안될 것이다.²³⁾

排出賦課金은 학계와 판례에 의하여 特別賦課金으로 간주되고 있다.²⁴⁾ 배출

21) 연방헌법재판소는 이와같은 요건을 그의 직업교육부과금에 대한 판례에서 내세웠다(BVerGE 55, 274). 이후의 장애자 부과금법에 대한 판례에서는 네가지 요건중 부담목적에 대한 근접성요건과 부과금수입의 부담의무자의 집단적이익을 위하여 사용되어야 한다는 요건을 불필요하다고 하였으나 근래의 투자촉진 부과금판례(BVerGE 55,274)에서는 다시 원래의 4 요건설로 복귀하였다.

22) 조세, 수수료, 부담금, 특별부과금의 구별기준에 대하여 상세히는 : Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, s. 156.

23) 김 성수, 특별부과금의 개념과 정당화의 문제, 한국공법학회 제 7회 월례 발표회, 34면 이하.

24) Schröder, DÖV 1983, 667 ff. ; Meßerschmidt, Umweltabgaben ald Rechtsproblem, 235 ff.; VGH Kassel, DVBL, 11983, 949 ff.

부과금에 있어서 부과금의무자는 일정규모이상의 사업자로 오염물질의 大氣나 河川으로의 直接 排出者이며 이러한 배출행위를 통하여 여타의 환경오염자와 충분히 구별되어 特別賦課金の 사회적 同質性的 要件을 충족시키고 있다. 또한 환경오염의 원인자로서 배출자는 다른 집단이나 일반 租稅納付者보다 배출을 감소시키고 오염방지의 투자에 대한 誘引의 목적에 보다 접근되어 있다. 부과금의무자의 특별한 재정적 책임은 원인자책임의 원칙에 의하여 명백하여진다. 환경오염의 社會的 費用을 원인자에 부담지우는 것은 衡平의 원칙에 합당한 정당한 비용귀속이며 따라서 배출부과금은 일종의 환경위험에 대한 책임의무가 된다. 마지막으로 배출부과금의 수입액은 배출자의 오염방지시설투자에 은행융자 또는 補助金으로 활용되기 때문에 특별부과금의 마지막 요건에 필요한 집단효용성도 주어진다(大氣環境保全法 19조 2항, 水質環境保全法 19조 2항 독일 廢水排出賦課金法 13조). 따라서 배출부과금은 特別賦課金の 요건을 충족시키며 일반납세자의 재정적 책임을 초과하는 환경오염방지라는 배출자들의 특별한 재정적 책임에 근거한 特別賦課金이라고 할 수 있다.

2. 理論的 根據

환경보전에 유력한 도구로서 排出賦課金制度는 법학의 영역에서 발전된 것이 아니라 환경경제학에서 발전시킨 개념을 법학에서 채택한 것이다. 지난 20 년이래 經濟學의 한 분과로서 環境問題에 몰두하여온 환경경제학은 環境問題의 해결을 위하여 부과금 또는 이와 유사한 도구를 통한 국가의 적극적 개입의 必要性을 主張하였다.²⁵⁾

환경경제학자들은 우선적으로 각국이 전통적으로 채택하고 있는 命令과 強制를 통한 직접적 행위규제, 특히 배출기준을 통한 허가제도의 실효성과 경제적 비효율성 대한 비판을 근거로 環境誘導賦課金을 환경정책상의 도구로 근거 지우려고 노력하였다. 배출기준을 통한 허가제도는 사업시설규모의 차이에 따라 오

25) Schwarzer, UPR 1985, 305 ff.; Thoroe, AFZ 1984, 490 ff.

염방지 비용의 현저한 차이에도 불구하고 동일한 排出基準의 유지를 요구함으로써 전체 경제적으로 볼 때 오염방지비용을 필요이상으로 높게 발생시킨다. 전체적으로 최소의 비용으로 오염을 억제하는 방법은 비교적 적은 비용으로 오염물질을 처리할 수 있는 업체에 대하여는 더 많이 배출량을 줄이도록 하고 높은 비용으로 오염물질을 처리할 수 있는 업체에 대하여는 상대적으로 많은 양의 오염물질을 배출하도록 허용하는데 있다. 무엇보다 排出基準을 통한 허가 제도의 弱點은 배출기준을 일정한 오염기준에 한정 시킴으로써 그 이상의 환경오염방지를 위한 투자 또는 기술적 革新을 유발시키지 않는다. 환경오염방지를 위한 기술혁신은 이들이 비용절감에 대한 요인이 될 때 비로서 유발된다.

환경경제학자들은 오늘날의 위기에 처하여 있는 환경문제를 최소한 資源의 과도한 사용의 문제로 파악하고 있다. 정상적인 시장경제기구에서는 資源의 稀少關係는 가격체계를 통하여 표현되고 資源의 需要와 供給은 장단기에 걸쳐 均衡에 이르게 된다. 그러나 이러한 시장기구의 기능은 물, 공기 등의 環境財貨에서는 실패하게 된다. 왜냐하면 이들은 전통적으로 自由財로 취급되어 왔고 따라서 전혀 사업자의 손익계산서에 반영됨이 없이 零으로 취급되어 왔다. 이에 따라 필연적으로 사업자들은 전혀 비용을 발생시키지 않는 이들 生産要素를 집중적으로 사용하는 생산방식을 채택하여 왔으며 이러한 생산방식은 전혀 생산자의 손익계산서에 반영은 안되나 일반 및 제 3 자에 비용과 손해를 야기시켜 결국 국민경제의 가치왜곡과 資源의 非適正配分으로 이끌어 왔다. 따라서 이러한 外部效果를 내부화하고 환경문제를 해결하기 위한 열쇠는 이들 환경재화에 價格을 설정하여 생산자의 손익계산서에 反映시키는 길 밖에 없다. 인위적으로 설정된 환경부과금은 환경재화의 실재로 존재하지 않는 가격에 대한 對替價格이 된다. 환경유도부과금을 통하여 개별기업의 생산비용의 總合은 전체경제의 비용에 상응하게 되며 비용의 内部化를 통하여 전체 경제의 資源은 적정하게 배분된다.

또한 排出賦課金은 사업자의 오염배출감소에 대한 유인이 된다. 부과금보다 적은 비용으로 오염배출을 억제할 수 있는 기업은 부과금의 징수를 피하기 위하여 배출을 억제하는데 대하여 環境賦課金보다 적은 비용으로 오염배출을 감소시킬 수 없는 기업은 賦課金을 지불하는 편을 선택하게 될 것이다. 그러나 이 경우에도

事業者는 오염억제에 대한 계속적인 誘引을 받게 된다. 이에 따라 賦課金은 사업자에 대하여 環境友好的인 행동을 誘發시키고 최소의 비용으로 환경보전을 실현시킨다.

3. 排出賦課金制度의 모델

환경경제학자들의 순수한 이론적 모델은 환경오염으로 인한 社會的 費用을 산출하여 완전히 内部化 할 수 있다는 가정하에서 출발하고 있다. 환경유도부과금은 이러한 경우에 있어서 外部效果의 교정을 통한 자원배분의 厚生經濟學的인 파레토均衡을 실현 시키는 이른바 皮구 稅를 의미한다.²⁶⁾ 그러나 이러한 의욕적인 모델은 현실적으로 거의 극복할 수 없는 障壁에 부딪힌다. 많은 종류의 環境損害는 범위가 충분히 또 명확하게 알려져 있지 않고 또한 자연경관미의 損害나 生態界의 구조적이고 지속적인 손해는 거의 금전으로 換價할 수 없다. 또한 환경손해의 原因과 後續結果, 이의 評價에 관한 완전한 지식과 방법에 대한 결여는 社會적 외부비용의 精確한 計算을 不可能하게 만든다. 특히 社會的 外部費用은 環境汚染으로 인하여 발생된 손해를 환경오염으로부터 받은 손해를 정산한 결과를 의미하는바 이는 결국 費用과 利益의 分析이라는 等式을 통한 국민경제적으로 精確한 오염도산출로 歸結되고 이를 통하여 環境保護는 환경의 商品化로 변질될 危險性이 존재하게 된다.

이와같이 순수한 경제학적인 외부비용의 内部化 모델(Internalisierungsmodell)은 현실적인 애로 때문에 학계에서는 處理費用 모델(Vermeidungskostenmodell)이 제안되었다. 미국경제학자 Baumol과 Oates의 이론에 근거를 두고 있는 처리비용모델은 일정한 환경기준 및 배출기준을 설정하여 놓고 환경부과금은 이 기준을 유지시키는데 필요한 오염물질의 평균처리비용에 따라서 계산된다. 그러나 사업자를 유도하기 위하여 부과금은 排出基準이나 環境基準을 유지하는데 소요되는 비용보다 약간 높게 책정되는 것이 일반적이다. 이러한 처리비용모델에

26) 윤 서성, 배출부과금제도의 운영과 그 문제점, 환경법연구, 1983, 35면 이하.

있어서는 환경기준이나 배출기준이 정치적으로 결정되기때문에 외부비용을 내부화 하여 자원의 최적배분으로 이끌려는 환경경제학자들의 모델과는 많은 차이가 있다. 그러나 정책적으로 의욕된 환경의 질과 환경부과금을 연계시킨다는 점에서 환경의 상품화라는 비난을 피할 수 있다. 아울러 부과금의 유도적인 기능이 그대로 존속되어 개별경제의 손익계산에 따라 환경오염의 방지에 대한 투자를 유발시킨다. 또한 전통적인 秩序行政法上的 許可制度和 결합됨으로써 간접적 행위규제가 갖고 있는 약점을 방지하는 장점을 갖고 있다.²⁷⁾ 다음에서 설명될 우리나라에서 채택하고 있는 배출부과금 모델이나 독일에서 채택하고 있는 폐수배출부과금모델은 이러한 처리비용모델의 전형적인 경우다.

4. 排出賦課金制度의 限界

다른 기타의 間接的 行爲規制方式과 마찬가지로 排出賦課金은 事業者의 행위동기에 영향을 줌으로써 어떤 측면에서는 직접적 행위규제보다 환경보호에 있어서 더 많은 성과를 거둘 수 있다. 排出賦課金은 경제주체의 범규범에 대한 遵守性을 높이고 환경우호적인 행위를 자발적으로 유도하여 행정관청과의 분쟁을 피할 수 있게 한다. 그러나 배출부과금의 短點은 그 效果의 불확실성에 있다. 단지 事業者들의 행위의 蓋然性和 反應에 대한 豫測만이 가능할 뿐 기대되어진 사업자의 행위를 強制執行을 통하여 집행할 수 없다는 약점이 있다.²⁸⁾ 유도적 관점에서 적정하게 부과된 환경부과금은 환경보호에 대한 확실한 보장, 즉 모든 事業者가 유도의 목적에 일치하여 행위할 것이라는 데 대한 어떠한 보장도 의미하지 않는다. 이와 같은 불확실성은 수단과 효과사이에 존재하고 있는 시간적 간격 때문에 더욱 확대된다. 따라서 환경보호를 위하여 엄격한 統制가 요구되는 領域에서는 환경유도부과금은 적합한 수단이 되지 못한다. 인간의 生命, 健康 또는 최소한의 生態界의 보전이 요구되는 영역에서는 許可, 命令, 強制를 특징으로

27) Siebert, *Ökonomische Theorie der Umwelt*, s.77

28) Klöpfer, *Umweltrecht*, 1989, 185 ff.

하는 직접적 행위규제수단의 사용이 불가피하다.²⁹⁾ 환경유도부과금은 초창기의 환경경제학자들의 생각과는 달리 직접적 행위규제수단을 대체하는 유일한 환경정책의 수단이 아니라 직접적 행위규제수단에 대한 補完的 手段이다.³⁰⁾ 어느 分野에서 環境誘導賦課金を 단독적으로 사용할 수 있는지 또는 직접적 행위규제수단과 결합하여 사용할 수 있는지는 해당 영역과 국가의 환경정책에 달려 있다. 포장폐기물감소를 위하여는 環境誘導賦課金を 단독으로 사용하는 것은 타당하지만 폐수배출방지를 위하여는 排出賦課金制度和 직접적 행위규제제도를 併合시키는 것이 바람직할 것이다.

IV. 獨逸의 廢水賦課金の 基本的 骨格과 特性

1976년에 제정되고³¹⁾ 1978년 1월 1일에 효력을 발생한 독일 廢水賦課金法은 1981년 1월1일부터 河川의 폐수유입에 대하여는 賦課金を 지불하도록 규정하였다.³²⁾ 독일폐수부과금은 질서행정법상의 허가제도와 배출부과금을 연계시킨 전형적인 처리비용모델이다. 동법의 목적에 따르면 賦課金은 보다 改善된 폐수정화시설을 설치하고 폐수정화의 기술수준을 향상시키고 廢水를 적게 발생시키는 생산방식을 도입하는데 대한 經濟的 誘引을 提供하는데 있다. 학계의 일부에서는 폐수배출부과금을 獨逸에서 최초로 실현된 純粹한 環境誘導賦課金の 모델로 評價하고있다.

1. 賦課金要件과 賦課金義務

배출부과금의 대상은 廢水를 河川에 배출하는 행위이다. 동법에 있어서 폐수라

29) Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, s. 79 ff.

30) Klöpfer, a.a.O, s. 161.

31) Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 13.9. 1976.

32) 동법은 이후 1987년과 1990년에 부분적 개정을 보았다. 동법에 대하여 상세히는 Berendes/ Winters : Das neue Abwasserabgabengesetz, 1981.

함은 家庭, 農業, 工業, 또는 기타의 使用을 통하여 성질이 변형되어 그대로 사용할 수·없는 물과 건축지역과 상업지역으로부터 수집된 우수를 의미한다(2조 2항). 廢水排出賦課金法은 도시지역의 우수로 인한 하천오염 역시 심각하다고 보고 이에 대하여도 賦課金을 부과하고 있다. 이와같은 廢水의 개념은 한국의 水質環境保全法上의 廢水 및 汚水·糞尿 및 畜産廢水의 處理에 관한 法律의 汚水·糞尿 보다 넓은 개념이다. 동법상의 河川이라 함은 河川管理法(WHG)의 개념에 따라 실제상의 하천뿐만 아니라 湖水, 領海, 地下水를 포함한다. 배출이라 함은 폐수의 하천으로의 직접적 유입을 의미한다. 따라서 하수시설을 통한 간접배출에 대하여는 우수를 제외하고는 賦課金의 대상이 되지 않는다. 또한 농업상 허용된 토지사용으로 인한 地下水에의 폐수유입 역시 면제가 된다. 부과금의무자는 원칙적으로 廢水를 직접 배출한 者이다(9조 1항). 그러나 매일 8 입방미터 이하 排出하는 가정폐수 또는 기타 소규모배출의 경우에는 배출자 대신 공법상의 법인 특히 지방자치단체가 賦課金의 의무자가 되며 지방자치단체는 이에 대하여 개별 배출자에게 手數料 또는 배출부과금 형식으로 재부과 한다(9조 2항). 부과금의 무는 폐수유입의 배출허가의 有無에 불문하고 부과된다.

폐수처리시설이 설치 또는 확대되어 이들이 운영이 될 시 유해물질이 20% 이상 減少가 예상될 경우에는 소요된 투자비용은 시설의 확대 또는 설치되기 이전 3 년동안 賦課된 폐수부과금총액에서 控除하도록 하고 있다(10조 3항).

2. 賦課金 算定の 根據

부과금은 廢水의 量과 廢水에 함유된 유해물질량에서 발생하는 廢水의 유해도에 따라 산정된다(3조 1항). 여기서 河川을 유해하게 변질시킬 수 있는 모든 물질들이 아니라 특정한 유해물질들만이 고려되었다. 이들 유해물질들은 오늘날의 수질과학상 중요 오염물질인 동시에 타당한 비용으로 유해성을 측정될 수 있는 물질들로³³⁾ 인, 질소, 할로젠유기화합물, 기타 화학적 산소요구량으로 측정이

33) Berendes, DÖV 1981, 747 ff.

될 수 있는 산화가능한 물질, 금속 및 그 화합물(수은, 카드뮴, 크롬, 니켈, 납, 동)등이다. 이들 유해물질들은 유해단위로 표시되는바 하나의 유해단위는 국민 한사람이 일년동안 체험하는 廢水의 有害성과 대략 일치한다(Einwohnerwert). 賦課金은 원칙적으로 허가결정계산방법에 따라 산정된다. 동 방법에 의하면 유해단위의 수는 원칙적으로 실제 배출된 유해물질에 의해서가 아니라 廢水排出을 허가하는 결정서에 명시된 배출기준치가 된다(4조1항). 즉 許可決定書는 일정한 기간동안 폐수에 포함되어야 할 유해물질의 量을 제한시키고 年間 폐수량을 확정시켜야 한다(소위 監視基準). 허가결정계산방식은 廢水賦課金法の 핵심을 이루고 있는 바 행정상 비용과 負擔을 줄이기 위하여 각 州의 제안에 따라 채택되었다. 폐수의 배출이 河川管理法上的의 규정에 따라 허용되고 감시를 받기 때문에 부과금징수를 배출허용기준치에 결합시키면 부과금 부과행정에 필요한 監視는 추가적인 비용이 소요됨이 없이 가능하다. 그러나 이와같은 허가결정계산방법은 부과금산정의 근거가 되는 폐수량과 유해단위가 실제상의 배출량과 乖離가 발생하는 약점을 내포하고 있다. 이것은 부과금의 유도적 기능 및 부과금부과의 형평에 있어 적지 않은 畵손을 가져오며 부과금저항을 높일 가능성이 있다. 폐수배출부과금법은 배출허용기준치와 실제상의 排出이 현저한 差異가 있는 경우 두가지 수정방식을 규정하였다. 첫째는 부과금산정에 근거가 된 배출허용기준이 부과금 산정기간 동안 준수가 되지 않았다고 監視를 통하여 확인이 되면 유해단위를 동기간 동안 가장 높게 측정된 수치가 배출허용기준치를 초과한 率만큼 증가시킨다(4조 4항). 둘째는 배출자가 賦課金 산정기간에 3개월 이상 배출허용기준치보다 20% 이상 적게 배출하였다고 申告하면 이를 확인하여 부과금산정의 근거로 한다(4조 5항). 雨水의 경우와 가정폐수등 소규모 배출의 경우에는 허가결정계산방법이 적용되지 않는다. 雨水의 경우 공공하수시설을 통하여 배출될 경우 유해단위수는 하수시설에 연결된 주민수의 12% 로 한다. 商業地域에서 만일 雨水가 공공하수시설을 통하지 않고 배출될 경우에는 유해단위수는 매 헥타당 18로 한다. 家庭廢水나 기타 소규모 排出의 경우에는 有害單位수는 하수시설에 연결되지 않은 주민수의 50%로 한다.

3. 賦果金料率

매 有害單位當 부과금요율은 항상 고정된것이 아니라 해마다 상향조정 되도록 되어 있다. 1981년에는 매 유해단위당 12 DM, 1982년에는 18 DM, 1991년에는 50 DM, 1993년에는 60 DM, 1999년에는 90 DM(9조 4항) 으로 하고 있는바 이는 보다 강력한 環境保護에 대한 욕구를 반영한 것이며 다른 한편으로는 인플레이의 영향을 완화하기 위한 것이다. 이는 또한 단계적으로 經濟的 誘引을 강화시켜 배출자의 다양한 경영사정을 고려하기 위한 것이다. 첫째 12 DM 의 낮은 요율로 한 것은 비교적 낮은 비용으로 오염물질을 처리할 수 있는 수 있는 사업자들을 오염방지 투자에 誘引시키기 위한 것이다. 또한 이와 같은 단계적 부과금요율은 오염방지 시설투자를 여러해로 분산 시킴으로써 오염방지시설업체의 生産力에 대한 負荷를 완화시키는 데 기여할 수 있다는 점이 입법상의 배경의 하나였다.

廢水排出賦課金法에서 가장 논란이 되고 있는 것은 許可基準値이하의 배출의 경우 賦課金料率을 50% 감면시킨 규정이다(9조 5항). 河川管理法 7조 a 에 의하면 배출업소가 폐수의 유해물질함유량을 일반적으로 인정된 技術水準에 상응하는 최소한의 요구를 충족시킬때에 실현가능한 적은량(배출허용기준치)을 배출하는 경우에만 排出許可가 發給이 된다. 폐수배출부과금법 9조 5항은 폐수량과 유해도가 하천관리법 7조a의 일반적으로 인정된 技術水準의 최소한의 요구에³⁴⁾ 상응하는 경우에 부과금요율의 50%의 減免을 규율하고 있다.

동 조항은 주로 환경경제학자들에 의하여 批判을 받았다. 이들의 견해에 따르면 부과금은 전체배출에 대하여 賦課되어야 하며 어떠한 부과금의 면제선도 인정되어서는 안된다. 면제선의 인정으로 환경유도부과금의 가장 큰 長點의 하나인 유도적 기능이 최소한도 면제액만큼 감소될 것이며 이는 결국 일종의 금전으로

34) 연방정부는 연방상원의 동의를 거쳐 폐수배출에 대한 최소한의 요구기준에 관하여 46개의 행정규칙을 반포하였다.

지불된 오염권이나 마찬가지로 된다는 것이다.³⁵⁾ 이에 대하여 기술적으로 불가능한 오염배출 즉 적법한 배출에 대하여는 賦課金이 징수되어서는 안된다는 반대견해에 따르면³⁶⁾ 폐수배출부과금은 질서행정법상의 허가제도와 결함때문에 순수한 배출부과금은 아니며 따라서 그의 적정한 평가도 하천관리법과 폐수배출부과금법의 상호기능을 고려하는 경우에만 가능하다고 한다. 폐수부과금법 9조 5항의 규율은 前者와 後者の 견해의 妥協案이라고 볼 수 있다. 동규정은 수질환경보호를 위하여 필요한 시설투자를 한 배출자를 經濟的으로 부담을 덜어주기 위한 方案이라고 볼 수 있다.³⁷⁾

4. 排出汚染의 測定

상술한 바와 같이 폐수배출부과금법에서는 부과금산정은 원칙적으로 오염물질의 기술적인 측정을 전제로 하지 않고 허가결정계산방법에 따라 河川法상의 허가기준치에 근거하고 있다. 따라서 배출측정과 부과금산정 사이에는 원칙적으로 직접적 상호관계가 없다. 측정은 단지 배출자가 허가기준치를 遵守하였는지의 與否 및 이에 따른 有害單位의 상향조정(4조 4항)과 배출자가 허가기준치 이하의 排出을 한 경우 유해단위를 하향조정하기 위한 경우(4조 5항)에만 필요로 하고 있다. 폐수배출부과금법에는 別途의 圖表에서 각 유해물질별로 측정절차와 방법에 대하여 상세히 규정하고 있고 동법 3조 4항에서는 연방정부는 한편으로는 측정의 정확성을 개선하고 다른 한편으로는 측정의 단순화 및 비용을 줄이기 위하여 측정절차를 범규명령을 통하여 科學技術의 그때 그때의 수준에 따라 적용시킬 수 있는 권한을 부여받았다. 현재 법에서 규율되고 있는 測定

35) Wicke, WISU 1982, 409 ff.; Friege, ZfU 1984, 207 ff.; Brandt, WiVerw, 1983, 174 ff.; Salzwedel, KA 1984, 14 ff.

36) Wicke, WISU 1982, 409ff ; Friege, ZfU 1984, 207 ff. ; Brandt, WiVerw.1983, 174 ff.; Salzwedel, KA 1984, 14ff.

37) Rebinder, Politische und Rechtliche Problem des Verursacherprinzips, 1973, s.150.

分析方法是 학계에서 일반적으로 인정되고 있는 대표적인 방법들임에도 불구하고 批判이 제기되고 있다.

유해물질 측정에 있어서 논란이 되고 있는 것은 任意抽出試驗과 수질분석 및 測定에 있어서 부정확성의 문제이다. 하천오염도가 물의 흐름의 변동에 크게 영향을 받음에도 불구하고 지속적 시험이 아니라 간헐적인 한계치통제만을 허용하는 임의추출시험은 정확한 오염배출의 測定을 어렵게 한다.³⁸⁾ 임의견본추출시험과 분석·측정기술에 있어서 부정확성은 측정치와 실제적 배출치와의 괴리현상을 발생시키며 이는 하자있는 부과금책정에 이르게 하며 결국 부과금 부담상의 正義와 衡平에 어긋난다는 비판의 여지를 생기게 한다. 그러나 부과금산정은 전적으로 모든 원인자에 정확하게 계산될 수 없다. 부과금산정에 있어 원칙적인 계산척도인 實際的 基準(Wirklichkeitsmaßstab)은 특정한 조건, 즉 산정근거의 정확한 확인이 기술적으로 어렵거나 경제적으로 타당하지 않은 경우 蓋然性的 基準(Wahrscheinlichkeitsmaßstab)으로 대체가 된다.³⁹⁾ 實用性的의 관점에서 허가결정방식을 채택하였으며 또한 유해물질도 특정유해물질로 제한 시킨 입법자는 부과금산정에 있어서 유도의 목적에 적합하고 엄격한 원인자원칙을 적용하기 보다는 실용성의 관점을 우선 시켰다. 아울러 사후단계인 감시와 유해단위의 교정단계에 있어서도 감시비용과 측정비용의 감소의 관점을 측정의 정확성의 이념보다 앞세웠다. 더우기 임의견본추출은 부과금채무자에게 불리하게만 작용하는 것은 아니며 실제 유해도보다 낮게 측정되는 逆의 경우도 있을 수 있고 거의 모든 배출자는 일회성의 배출자가 아니라 지속적인 배출자이므로 瑕疵率은 장기간에 걸쳐 균형에 이르게 된다는 관점이 입법과정에 있어서 주효하였다.⁴⁰⁾

38) Berendes, DÖV 1981, 751 ff.

39) 현재 법으로 규정된 측정방법과 기술을 사용할 시 부정확도는 5% 내지 50%에 이른다는 연구결과도 나왔다. Dahme, ZfU 1980, 278 ff.

40) 조세에 있어서 개인성기준의 적용의 예로 인정과세를 들 수 있다. 부과금산정에 관하여 상세히는: Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, s. 156 ff.; Klöpfer, Umweltrecht, 189 ff.

5. 賦課金債務者の 協力義務

부과금징수는 賦課金債務者の 여러가지 협력의무를 요구한다. 協力義務는 부과금확정에 선행되는 申告義務와 배출허가신청부터 모든 부과금 채무관계동안 지속되는 자가측정의무, 監視에 協助할 의무를 포함한다.

(1) 申告義務

폐수배출부과금법에서는 허가결정계산방법을 채택하고 있기때문에 賦課金債務者の 신고의무는 예외적인 경우에만 제한되고 있다. 법 11조 2항에 의하면 申告義務는 雨水排出과 家庭廢水 및 소규모배출의 경우에만 제한된다. 이 경우에 부과금채무자(지방자치단체의 장 및 하수종말처리시설의 운영자)는 폐수의 有害單位를 계산하여 관계행정청에 제시하고 또한 실제적인 배출자들에게도 낱짜와 해당서류의 副本을 보내야 한다. 만일 신고가 없으면 行政廳 스스로가 해당 有害單位를 評價하여 賦課金 算定の 기준으로 한다. 이외에도 실제상의 배출이 허가기준치보다 적을 때에는 이에 따른 申告를 하여야만 유해단위를 下向調整 받을 수 있다.

(2) 河川監督上 協力義務

폐수배출부과금법은 어떤 독자적인 허가기준치의 遵守에 대한 자체적인 監視規程을 갖지않고 河川管理法의 규정(하천관리법 21조)에 따른 감시에 의존하고 있다(4조 4항). 하천관리법 21조에 의하면 하천사용자 내지 폐수배출자에게 일련의 행위 및 受忍義務가 賦課되고 있다. 이에는 감시의 목적을 위하여 設備와 施設의 접근에 대한 受忍義務, 필요한 경우의 노동력, 정보 및 기기 제공의 의무, 技術的 測定과 檢査를 가능하게 할 의무등이 포함되어 있다. 정보제공의무에는 기업경영일지 및 자가측정의 결과가 포함되어 있다. 이외도 하천관리법 1a 조 및 21a-g 조들에는 자가측정의 의무가 규정되고 있다. 이는 국가의 監督을 원활히 하고 賦課金算定을 위한 유해단위 확정에 기여 하도록 한 것이다.

6. 廢水排出賦課金法에 대한 評價

동법은 전반적으로 學界와 實務에서 경제적 유인의 제공을 통한 환경보호의 선례가 되는 모델이라는 긍정적 평가를 받았으나⁴¹⁾ 반면 일부에서는 심각한 비판을 받았다. 사회적 비용의 전적인 내부화를 주장하는 환경경제학자들은 폐수배출부과금법의 모델적 성격을 부인하고 한 걸음 더 나아가 법자체의 適合性 여부에까지 문제를 제기하였다. 批判의 주요한 對象은 첫째 처리비용에 못미치는 부과금율,⁴²⁾ 둘째 배출부과금과 허가제도의 結合을 통한 부과금제도의 효율성 감소,⁴³⁾ 허가기준이하의 배출에 대한 부과금율의 50%의 減免으로 인한 經濟的 誘引의 둔화, 부정확한 측정방법 등을 들 수 있다. 그러나 환경경제이론에 근거를 두고 있는 이러한 批判은 環境政策의 실현도구으로써 環境法이 환경경제이론과는 상당한 차이가 있다는 것을 간과하고 있다. 폐수배출부과금법은 그것의 적용여건에 조율된 환경부과금의 특유한 형태이다. 폐수배출부과금법의 주요한 목적은 하천관리법의 實效性を 높이는 것이며 하천정화의 금전적 수단의 확보이고 비록 순수한 경제이론의 모델보다는 약하기는 하나 하천관리법에서 요구된 水準을 넘어선 오염방지노력에 대한 지속적 誘引을 제공하는데 있다. 특히 排出許可와 賦課金の 結合은 排出者로 하여금 유해물질 배출에 대한 誘惑과 부과금 회피에 대한 利益과의 딜레마에 직면하게 하여 될 수 있는 한 높은 유해물질 배출을 피하게 하도록 한다. 특히 許可基準值 이하의 배출의 경우 부과금율 50% 減免은 해당 배출농도를 유지시키는 강력한 誘引을 제공한다. 폐수배출부과금법은 단지 환경경제적 측면에서만 評價할 수 없으며 하천관리법의 法的 規制手段의 기능의 提高, 재정적 측면 등을 종합적으로 검토하여 판단하여야 할 것이다. 비록 동법률이 아주 성공한 우수한 法律이라고 판단하기는 아직 이르나 현재 實務과

41) Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, 290 ff.

42) Berendes, DÖV 1981,747 ff.; Schröder, DÖV 1983, 667 ff.; Klöpfer, Natur und Recht 1984, 258 ff.; Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 253 ff.

43) Rincke, Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, 1976, 99 ff.

專門分野에 있어 크게 긍정적인 反應을 얻고 있는 것은 부인 할 수 없다.⁴⁴⁾

7. 韓國의 排出賦課金制度와의 比較와 改善方向

韓國의 배출부과금제도도 사회적 外部費用을 内部化 하기 위한 순수한 배출 부과금이 아니라 獨逸과 같이 배출기준과 결합된 처리비용모델이다. 그럼에도 불구하고 廢水의 범위, 부과금율 및 산정방식에서 몇가지 중요한 차이점들을 발견할 수 있다.

(1) 廢水의 範圍

독일 폐수부과금법상의 廢水의 範圍는 산업폐수이외에 가정폐수 및 소규모 事業者의 廢水, 雨水까지 포함시켜 일정 규모이상의 事業場과 일정 규모이상의 축산폐수배출시설에만 賦課金を 賦課하는 한국보다 적용범위가 넓다. 비록 오염된 雨水나 소규모배출자, 家庭廢水의 경우 부과금의무자는 지방자치단체 또는 정화시설 운영자이나 이들은 다시 그들의 부담을 배출자들에게 대한 手數料등의 賦課를 통하여 그들의 부담을 전환시킬 수 있다. 수질오염은 주로 대규모 사업자의 산업폐수를 통하여 야기되는 것은 사실이나 소규모배출, 가정폐수, 우수 등 주로 공공하수시설을 통하여 배출되는 이들을 통한 축적 오염은 간과할 수 없는 것이다. 독일의 경우에도 비록 이들에 대하여는 부과금율이 일괄적으로 정하여져 유인적 기능이 약하기는 하나 수질환경보호에 요구되는 엄청난 재정규모를 감안할 때 한국에 있어서 이들에 대한 원인자책임에 근거한 賦課金の 징수를 고려하여볼 수 있을 것이다.

(2) 賦課金の 算定根據

독일의 경우 賦課金算定은 원칙적으로 허가결정서에 명시된 허가기준치에 의하여 計算된다. 이는 排出者들이 허가결정서에 명시된 許可基準値를 완전히 다 사용할 것이라는 것을 전제로 한 것이다. 단지 監視過程을 거쳐 실제 배출량이

44) Kabelitz/Köhler, Abgaben als Instrument der Umweltschutzpolitik, 1977,S. 49ff.

배출허용치를 초과하는 경우에는 유해단위가 超過率만큼 上向調整된다. 반면 3개월 이상 허용기준치보다 20% 미만 排出이 적게 된 것이 확인되면 유해단위는 실제배출량대로 下向調整된다. 허가결정계산방식은 단순히 행정부담을 완화하기 위한 고려에서 나온 것이다. 반면 한국의 경우 비록 사업자의 자진신고(자진신고의 경우 기본부과금을 부과하지 않으며 위반횟수별 부과계수와 배출허용기준초과율별부과계수를 적용하지 않음) 또는 자가측정을 통하여 측정과 감시에 있어서 행정부담을 완화하고 있으나 원칙적으로 배출기준의 초과여부를 행정청 스스로가 일일이 확인 하여 부과금을 算定하도록 하고 있다. 독일의 허가결정계산방법이 얼마나 행정부담의 완화에 기여 하였는가는 보다 세밀한 연구가 선행되어야 할 것이다.

(3) 賦課金料率

한국의 배출부과금은 사업자별로 부과하는 基本賦課金과 排出許容基準을 초과하여 배출되는 오염물질의 처리비용에 상당하는 處理賦課金으로 합산한 것이 배출부과금이 된다. 이와같은 賦課金の 算定方法 및 基準은 대통령령으로 일률적으로 정하고 있으나 부과금징수가 국민의 재산권침해의 가능성이 크고 국민의 豫測可能性을 위하여 이를 독일과 같이 입법사항으로 하는 것이 타당하다. 특히 사업장 별로 부과하는 기본부과금은 행정청의 임의적인 재량에 따라 調整될 위험성이 내포되어 있다. 또한 오염물질 1 Kg 당 부과금액은 처리비용이 기술 발전에 따라 또 인플레이션에 의하여 변경이 될 가능성이 있기때문에 역시 독일과 같이 탄력적으로 정하여 입법화 시키는 것이 좋을 것이다.

무엇보다 양국의 배출부과금제도에서 가장 큰 차이점은 독일의 경우 배출허용 기준미만의 배출에 대하여는 부과금요율을 50% 감면 시키고 있는데 비하여 한국의 경우에는 배출기준이하의 배출은 부과금대상이 되지 않도록 하고 있다. 한국에 있어서도 이점에 대한 비판이 계속 제기되고 있는 상황⁴⁵⁾ 감안 하여

45) 문석웅, 배출부과금제도의 보완점 및 개선 방향, 환경보전, 1992. 3월, 13면 ; 박준우, 우리나라 배출부과금제도의 문제점과 개선방향, 환경보전, 1992. 3월, 19면.

불 때 타협적인 독일의 방식도 입법정책적으로 한번 검토하여 볼 만한 일이다.

(4) 排出基準 設定

排出賦課金制度가 許可制度를 통한 직접적 행위규제와 결합됨으로써 排出基準은 부과금산정기준에 있어서도 결정적인 역할을 하고 있다.

한국의 경우 수질의 경우 大氣나 騒音에 있어서와 마찬가지로 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 總理命으로 정한다고 하고 총리령에서는 1996년을 기준으로 하여 두가지 종류의 排出基準을 규정하고 있다. 문제는 왜 1996년이 기준이 되어야 하는지 또 과연 1996년부터는 새로운 배출기준이 실제 적용 될런지의문이 제기된다.

환경법만큼 과학 기술과 밀접한 관련성을 가진 法學은 없다. 어느 정도의 배출량이 인간과 생태계에 현저하게 有害한지, 어느 정도의 排出抑制가 현재의 기술수준으로 가능한지는 專門家の 鑑定에 따라 결정 되어야 한다. 또한 배출기준의 設定에 있어서 看過할 수 없는 것은 과학기술의 동적인 발전에 따라 배출기준도 계속 변화 되어야 한다는 점이다. 배출기준의 설정을 과학기술의 變動性 때문에 법규명령으로 정하는 것은 피할 수 없으나 母法에 排出基準에 대한 客觀性, 彈力性, 技術關聯性을 규정하여 놓는 것은 바람직하다. 독일의 경우에는 母法에 「技術의 일반적으로 인정된 최소한의 요구」라는 표현을 쓰고 독일 技術者協會의 감정을 근거로 하여 行政規則으로⁴⁶⁾ 排出基準을 정하도록 하고 있어 과학기술의 동적인 발전에 배출기준을 連繫시키고 있는 것은 이점에 있어 좋은 示唆가 된다.

V. 要 約

오늘날의 環境問題의 해결을 위한 직접적 행위규제방식을 補完하기 위한 간

46) Brandt, WiVerw 1983, 174 ff.; Salzwedel, KA 1984, 14 ff.

접적 규제방식중에 대표적 수단은 환경부과금제도이다. 財政的, 誘導的, 調整的, 使用對價의 기능을 갖고 있는 環境賦課金の 제도적 근거는 原因者責任의 原則이다. 그러나 원인자책임의 원칙은 명백하고 구체적인 內容을 갖는 것이 아니라 多樣한 原因者의 概念과 더불어 여러가지 형태로 實現될 수 있는 立法政策上의 原則이다. 環境賦課金을 협의로 사용할 때에는 환경유도부과금을 의미한다. 환경유도부과금은 부과금을 경제 및 사회의 형성을 위한 유도적 수단으로 활용하여온 재정학적인 배경하에서 사회적 외부비용의 內部化를 통하여 環境問題를 해결하려는 環境經濟學의 理論的 產物이다. 환경유도부과금의 대표적 형태인 배출부과금은 종래의 公課金 三分法에 의거한 租稅, 分擔金, 手數料의 어느 범주에도 속하지 않으며 부과금의무자집단의 社會的 同質性, 목적에 대한 근접성, 집단의 특별한 책임성, 지출의 집단효용성으로 특징지워지는 特別賦課金에 속한다. 환경경제학의 순수한 排出賦課金모델은 사회적 外部費用計算등의 어려움으로 各國이 일반적으로 사용하는 모델은 처리비용모델이다. 처리비용모델은 일정한 排出基準를 設定하여 놓고 環境賦課金은 이 基準를 유지시키는 데 필요한 오염물질의 평균처리비용에 따라 計算된다. 처리비용모델은 정책적으로 의욕된 환경의 질과 환경부과금을 연계시킨다는 점에서 환경의 商品化라는 非難을 피할 수 있고 다른 한편으로는 부과금의 본질적 기능인 유도적 기능이 그대로 存續되어 오염방지에 대한 投資를 유발시킨다.

排出賦課金은 事業者의 행위동기에 영향을 주어서 事業者의 행위를 자발적으로 誘導하여 環境保護에 큰 성과를 거둘 수 있으나 효과에 있어 불확실성이라는 短點도 아울러 갖고 있다. 排出賦課金은 직접적 행위규제수단을 대체하는 유일한 환경정책의 수단이 아니라 어디까지나 직접적 행위규제수단의 補完手段이다.

한국의 수질환경보전을 위한 배출부과금과 독일의 폐수배출부과금의 비교분석결과는 비록 獨逸法 역시 최선의 법은 아니나 다음과 같은 사항들에 있어서 한국법의 改善을 위한 입법정책적인 考慮의 대상이 될 수 있음을 보여 주고있다 :

- 1) 廢水의 범위 2) 賦課金料率의 彈力的 適用 및 立法化 3) 排出基準의 科學技術과의 連繫를 통한 彈力性保障 4) 排出基準 以下の 배출물질에 대한 50% 감면.

* * 비교 : 유해물질별 유해단위 및 허용한계치

유 해 물 질	유해단위 1	허용한계치
1. 화학적 산소요구량으로 측정할 수 있는 산화가 능한 물질	50 Kilogramm 산소	20Miligramm/Liter, 연간 250Kilogramm
2. 인	3 Kilogramm	0.1Miligramm/Liter 연간 15Kilogramm
3. 질소	25 Kilogramm	5Miligramm/Liter 연간 125Kilogramm
4. 할로젠유기화합물	2 Kilogramm	100 Mikrogramm/Liter 연간 10Kilogramm
5. 수 은	20 Gramm	1 Mikrogramm/Liter 연간 100 Gramm
6. 카드뮴	100 Gramm	5 Mikrogramm/Liter 연간 500Gramm
7. 크롬	500 Gramm	50 Mikrogramm/Liter 연간 2.5Kilogramm
8. 니켈	500 Gramm	50 Mikrogramm/Liter 연간 2.5Kilogramm
9. 납	500 Gramm	50 Mikrogramm/Liter 연간 2.5Kilogramm
10. 구리	1000 Gramm	100 Mikrogramm/Liter 연간 5Kilogramm
11. 물고기에 대한 유해도	3000입방미터 ÷ CF	CF=2