

# 排出賦課金制度의 意義와 比較法的 考察

鄭 在 吉\*

## Ⅱ ————— >> 차 레 << —————

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| I. 序 論                  | (4) 네덜란드                |
| (1) 環境汚染規制의 絶對的 必要性     | (5) 프 랑 스               |
| (2) 研究의 目的과 範圍          | (6) 체코슬로바키아             |
| II. 排出賦課金制度의 意義         | IV. 우리 나라 現行法上의 排出賦課金制度 |
| (1) 環境汚染制度의 政策手段        | (1) 關係條文                |
| (2) 排出賦課金制度의 意義         | (2) 制度의 基本趣旨와 經濟的 基礎    |
| (3) 排出賦課金制度의 檢討와 批判     | (3) 賦課率과 徵收對象           |
| III. 外國의 排出賦課金制度        | (4) 管理上의 問題             |
| (1) 美 國                 | V. 結 語                  |
| (2) 西獨 Ruhr 의 地方의 水管理組合 |                         |
| (3) 헝 가 리               |                         |

## I. 緒 論

### (1) 環境汚染規制의 絶對的 必要性

貧困, 疾病, 犯罪에 이어 人類의 제 4의 敵이라 할 수 있는 公害問題—어제, 오늘의 얘기는 아니지만 아주 심각한 이슈로 등장했음은 주지의 사실이다. 物質文明이 고도로 발달되어 後期 產業社會에 접어든 오늘날 世界各國은 人類가 직면한 이 可恐할 公害問題解決에 腐心하고 있다. 當연한 理致다. 人類는 현명하고 예지가 있어서 當代의 어려움을 그때 그때 극복해 왔다. 인간이 추구하는 궁극의 目標가 幸福한 삶의 追求일진대 快適한 環境에서의 生活營爲야말로 그 바탕이라 아니할 수 없다.

\* 全北大學校 法科大學 助敎授, 民法學

## 6 環境法研究

그러면 어떻게 해서라도 인간을 둘러 싸고 있는 주위의 生活環境을 快適하게, 맑고 깨끗하게 하여야 할 것임은 多言을 要하지 않는다.

‘지구’는 하나’로서 온 人類가 合心하여 環境保全과 破壞된 環境의 回復에 힘써야 되겠지만 우선 우리는 國家單位의 生活을 하고 있기 때문에 國家의 政策에 기대한다. 國家가 政策目標의 設定과 그 遂行에 있어서 무엇보다도 優先順位를 環境의 保全과 管理에 두어야 할 所以가 여기에 있다.

우리 나라에서도 그간 미온적이고 소홀히 다루었던 公害·環境對策에 대하여 80年代에 접어들어 상당히 적극적으로 나가고 있다.’ 그러나 보다 과감한 예산투자와 人力動員과 研究調査가 絶실히 요구된다.

環境問題에 대하여는 快適한 環境의 確保를 위하여 두 가지 方向에서 다루어져야 할 것이다. 먼저, 아직 破壞·汚染되지 아니한 環境에 대하여는 適正하게 保全, 管理해야 할 것이고 이미 破壞·汚染된 環境에 대하여는 回復해야 할 것이다. 가능한 한 최고의 技術을 動員하여 汚染行爲, 破壞行爲를 規制함으로써 事전에 環境保護에 노력해야 함은 물론이고 어쩔 수 없이 부득이하게 排出되는 汚染物質도 최소한으로 줄이기 위한 行政指導가 바람직할 것이다. 이런 관점에서 環境保護 내지 環境汚染防止를 위한 營業規制 및 土地空間의 利用規制는 必要性이 아닌 ‘必須善’으로 받아들여져야 할 것이다.

아름은 環境問題가 원래 복합적이고 종합예술적(?)이어서 環境汚染規制를 위한 政策手段의 選擇과 組合이 어렵긴 하지만 기필코 ‘하나뿐인 지구’를 살리기 위해서는 環境保全 및 汚染規制가 地上課題임은 틀림없다 할 것이다.

### (2) 研究의 目的과 範圍

環境政策立案 및 그 施行에 있어서 가장 중요한 것은 環境汚染規制를 위하여 어떤 政策手段이 어떻게 選擇되어야 하느냐하는 問題이다. 또한 그 政策手段은 政治的·經濟的·社會的·行政的·技術的으로 實現可能하여야

1) 環境廳의 新設, 第5 共和國憲法에 環境權條項의 신설 및 環境保全法의 혁신적 改正 등 여러가지들 들 수 있다.

물론 汚染規制의 모든 手段이 위의 세 가지 方法 중에 總網羅되어 있다고 할 수 없다.<sup>8)</sup> 이들 方法의 그 어느 것에도 포함되어 있지 않는 것도 있다. 예컨대, 技術補助 등의 行政指導라든가 이른바 汚染警告制(Alert System)같은 것이 그것이다. 그러나 지금까지의 汚染規制方法에 관한 論議는 대개 위의 세 가지 方法을 중심으로 그 相互間的 對比·檢討에 集中되어 왔다.”

## (2) 排出賦課金制度의 意義

汚染規制의 方法 중 대개의 經濟學者들로부터 가장 效率的인 方法으로서 支持받고 있는 것은 法的 規制나 補助金制가 아니라, 오히려 賦課金 내지 公害稅를 통한 規制方法이다. 이것은 國家가 直接 汚染規制에 關與하는 것이 아니라 汚染抑制의 責任을 一般企業에 맡겨 利潤追求의 倫理를 바탕으로 第3者的 規制를 통하여 一般企業으로 하여금 自發的으로 汚染을 抑制토록 誘導하려는 것이다. 이러한 趣旨의 制度로서는 排出賦課金制度(Effluent Charge)가 그 代表的인 것이지만, 公害稅制度(Pollution)나 汚染權販賣制度(Market in pollution rights)의 觀念도 같은 범주에 속하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>10)</sup>

일반적으로 排出賦課金制度라 함은 國家 또는 地方自治團體가 企業에 一定한 猶豫期間을 주어 汚染防止施設의 設置를 要請하고, 그 期間이 經過해도 排出基準을 지키지 못하는 企業에 대하여 相當한 賦課金を 徵收하는 것을 말한다.<sup>11)</sup> 물론 이 概念은 어디까지나 法的 規制手段인 排出基準과 結付된 모습의 것을 의미하지만, 排出基準과 結合되지 않은 獨者的인 모습으로 採擇될 수도 있는 것이다. 그리고 排出基準과 結付된 排出賦課金制度도 그 適用에 있어서는 여러 가지 類型으로 나누어진다.<sup>12)</sup>

8) H. Hart & A. Sacks, *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law* (Cambridge: Tent. ed., 1958), 870~888.

9) 具然昌, 前揭論文, p.5.

10) 具然昌, 上揭論文, p.20.

11) 木宮高彥, 公害概論(有斐閣, 1974), p.190.

12) Environmental Law Institute, *Effluent Charges on Air and Water Pollution: A Conference Report of the Council on Law-Related Studies* (ELI, 1973), pp.7~21 참조.

## II. 排出賦課金制度의 意義

### (1) 環境汚染規制의 政策手段

制度的·機能的 側面에서 볼 때 環境汚染의 規制方法의 分類에 관하여는 學者에 따라 그 名稱이나 範圍에 있어 다소의 差異가 있으나, 이를 ① 法的 規制(Regulation), ② 補助金制(Subsidization), ③ 賦課金制(Charges)로 3分하는 것이 가장 普遍的인 것 같다. 그리고 이들 세 가지 方法(Methods)에는 여러 가지 手段(Techniques)이 또한 列擧되고 있다. 결국 環境對策立法에 있어서의 關鍵은 이들 方法과 手段을 어떻게 選擇的 혹은 併合的으로 採擇할 것인가에 있다 하겠다.<sup>6)</sup>

위의 方法 중 法的 規制는 汚染排出者에 대한 法的인 強制手段임에 반하여 다른 2者는 汚染排出者로 하여금 自發的으로 汚染排出을 抑制케 하려는 經濟的인 誘導策(Economic Incentives)이라 할 수 있다. 그러나 補助金制는 國家補助金의 方法을 통하여 汚染排出의 抑制을 促進케 하는 데 반하여 賦課金制는 汚染排出者에게 賦課金·稅金을 科함으로써 그 排出을 抑制케 하려는 점에서 差異가 있다. 그러나 위 세 가지 方法에 있어 가장 基本的인 問題는 政府가 一般財源 또는 公害企業으로부터 徵收한 財源으로써 汚染規制를 할 것인가, 아니면 汚染規制의 責任을 一般企業에 맡겨 利潤追求의 倫理를 바탕으로 第3者의 規制에 의하여 自發的으로 誘導할 것인가인 것이다. 그렇지만 최초로 누가 規制에 관한 費用을 負擔하느냐에 있어서만 差異가 있을 뿐이지, 결국 우리 모두가 이를 負擔하게 된다는 점에서는 같다고 할 것이다.

그러나 지금까지의 各國의 汚染規制立法은 주로 法的 規制의 方法에 의 존해 왔으나 이에 反하여 대개의 經濟學者들은 法的 規制보다는 특히 賦課金制가 훨씬 더 效率的인 方法임을 強調해 왔다.<sup>7)</sup>

6) 具然昌, 「環境汚染防止의 制度的 接近方法」, 慶熙法學, 第15卷 第1號(1978), p. 4. 註 12) 참조; J. Krier, Environmental Law and Policy (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971), p. 299.

7) J.H. Dales, Pollution, Property and Prices (Toronto: U. of Toronto Press, 1968), pp. 87 ~88.

물론 汚染規制의 모든 手段이 위의 세 가지 方法 중에 總網羅되어 있다고 할 수 없다.<sup>8)</sup> 이들 方法의 그 어느 것에도 포함되어 있지 않은 것도 있다. 예컨대, 技術補助 등의 行政指導라든가 이른바 汚染警告制(Alert System)같은 것이 그것이다. 그러나 지금까지의 汚染規制方法에 관한 論議는 대개 위의 세 가지 方法을 중심으로 그 相互間의 對比·檢討에 集中되어 왔다.<sup>9)</sup>

## (2) 排出賦課金制度의 意義

汚染規制의 方法 중 대개의 經濟學者들로부터 가장 效率的인 方法으로서 支持받고 있는 것은 法的 規制나 補助金制가 아니라, 오히려 賦課金 내지 公害稅를 통한 規制方法이다. 이것은 國家가 直接 汚染規制에 關與하는 것이 아니라 汚染抑制의 責任을 一般企業에 맡겨 利潤追求의 倫理를 바탕으로 第3者的 規制를 통하여 一般企業으로 하여금 自發的으로 汚染을 抑制토록 誘導하려는 것이다. 이러한 趣旨의 制度로서는 排出賦課金制度(Effluent Charge)가 그 代表的인 것이지만, 公害稅制度(Pollution)나 汚染權販賣制度(Market in pollution rights)의 觀念도 같은 범주에 속하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>10)</sup>

일반적으로 排出賦課金制度라 함은 國家 또는 地方自治團體가 企業에 一定한 猶豫期間을 주어 汚染防止施設의 設置를 要請하고, 그 期間이 經過해도 排出基準을 지키지 못하는 企業에 대하여 相當한 賦課金을 徵收하는 것을 말한다.<sup>11)</sup> 물론 이 概念은 어디까지나 法的 規制手段인 排出基準과 結付된 모습의 것을 의미하지만, 排出基準과 結合되지 않은 獨者的인 모습으로 採擇될 수도 있는 것이다. 그리고 排出基準과 結付된 排出賦課金制度도 그 適用에 있어서는 여러 가지 類型으로 나누어진다.<sup>12)</sup>

8) H. Hart & A. Sacks, *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law* (Cambridge: Tent. ed., 1958), 870~888.

9) 具然昌, 前揭論文, p. 5.

10) 具然昌, 上揭論文, p. 20.

11) 木宮高彥, 公害概論(有斐閣, 1974), p. 190.

12) Environmental Law Institute, *Effluent Charges on Air and Water Pollution: A Conference Report of the Council on Law-Related Studies* (ELI, 1973), pp. 7~21 참조.

經濟學者들은 그 대부분이 汚染防止對策은 ① 汚染으로 인한 被害額과 ② 그 被害를 抑制하기 위한 對策費의 總和를 最小限으로 하는 것을 그 目標로 하지 않으면 안 된다고 주장한다. 따라서 一定水準의 汚染抑制는 最小의 費用을 要하는 手段에 의하여 達成되어야 하며, 汚染抑制費用은 그 抑制에 의하여 얻은 利益을 超過하여서는 아니된다. 그리하여 보편적인 排出賦課金制度의 適用上 먼저 多種多量의 排出物을 內包하고 있는 汚染된 大氣 혹은 물로 인하여 各被害者가 입은 損害를 算出해내는 것이다. 그리고 當該汚染規制對策의 達成에서 豫想되는 利益을 算出해야 한다. 다음에 各汚染源이 그 排出物을 減少시키는 데 所要되는 費用을 算出해야 한다. 물론 이 경우 汚染物質의 排出量이 적어지면 적어질수록 汚染源의 汚染防止費用은 더욱 더 增加하게 될 것이다. 따라서 大氣 및 水資源의 適正利用을 위하여는 被害者에 加하여지는 限界損失(Marginal damage)이 汚染源의 汚染防止를 위한 限界費用을 超過하지 않는 水準에서 汚染物質의 排出이 抑制되어야 하는 것이다.<sup>13)</sup>

어떻든 賦課金制는 環境利用者에게 그들이 惹起시킨 汚染에 대한 賦課金을 科한다는 것을 그 根本趣旨로 하고 있다.

그 理論的 背景을 살펴보면, 모든 生産費가 生産者의 損益計算書上에 나타나고, 따라서 一定事業의 費用分析에 있어 적절한 注意가 여기에 傾注되지 않으면 아니되었다. 그런데도 環境汚染에 관하여는 그것이 이웃사람, 下流의 사람 또는 社會全般에 전적으로 損失이 됨에도 불구하고 損益計算書上에는 나타나지도 않고 언제나 0으로 취급되어 온 것이 지금까지의 傳統이었다. 排出賦課金制는 이러한 汚染費用을 內部化하여 傳統의인 生産費와 꼭 같은 方式으로 이를 汚染者에게 科하기 위한 方法을 摸索하고 있는 한 試圖라 할 수 있다.

汚染源에 賦課된 排出賦課金에 의하여 費用을 內部化(internalize)하려는 經濟學者들의 주된 根據는 關聯되어 있는 經濟的 여러 單位는 利益·費用分析의 見地에서 가장 잘 調節되어 決定될 수 있다는 점이다. 排出賦課金보다 적은 費用으로 排出을 減少할 수 있는 企業은 理論的으로 排出賦課金

13) G.H. Hagevik, Decision-Making in Air Pollution (N.Y.: Praeger, 1970), p. 63.

의 課徵을 避하기 위하여는 그 排出을 抑制하는데 반하여 排出賦課金보다 적은 費用으로 排出物質의 排出을 抑制시킬 수 없는 企業은 排出賦課金を 支給하는 쪽을 擇하게 된다.<sup>14)</sup> 그렇지만 後者의 경우에는 그럼에도 항상 排出抑制에 대한 계속적인 誘引을 받게 된다. 따라서 汚染抑制의 適正水準은 차츰 全般에 가장 적은 費用을 所要케 하는 方法으로 成就되게 된다.<sup>15)</sup>

이 制度下에서는 政府의 關係公務員보다 오히려 企業側이 調査 및 方針決定上의 더 큰 負擔을 지게 된다. 企業側은 그 經營에 관한 正統한 知識을 가지고 있기 때문에 排出問題의 取扱手段들의 損益을 잘 評價함으로써 가장 유리한 手段을 選擇할 수 있다고 할 수 있다. 이렇게 하는 것이 어느 特定の 한 가지 汚染抑制手段에 執着하는 것보다 더 낫다고 認定되고 있다. 排出賦課金制度에 관한 論議에 있어 適正水準의 汚染除去는 관계 技術工程과 밀접한 關聯을 가지고 있음을 認定하지 않으면 아니된다. 대개의 경우 最小費用의 解決方案이란 工程變更과 排出物處理의 複合에서 찾을 수 있으며, 때로는 그 方案이란 部分的인 汚染除去와 殘餘排出物에 대한 낮은 排出賦課金の 支給이라는 모습을 취할 수도 있다.<sup>16)</sup>

### (3) 排出賦課金制度의 檢討와 批判<sup>17)</sup>

排出賦課金制度는 行政公務員側보다 企業側에 汚染調査 및 方針決定에 관한 責任을 지워준다는 점에 汚染規制行政上 實益이 있다. 그러나 보다 一般的인 排出賦課金制度의 利點은 William Vickrey 教授가 지적한 바와 같이 이 制度는 行政擔當者로 하여금 問題의 真相을 把握토록 強制하여, 利益에 비하여 때로는 지나친 費用을 요하는 基準을 課하기를 원하는 순수한 環境保存者에게 어느 정도의 制限을 加해준다는 점에서 찾아볼 수 있다.<sup>18)</sup> 이 制度는 또한 變動하거나 多様な 狀況에 잘 適應할 수 있다는

14) *Ibid.* pp. 64~65.

15) *Ibid.*

16) *Ibid.*

17) 具然昌, 前揭論文, pp. 28~31 참조.

18) W. Vickrey, "Theoretical and Practical Possibilities and Limitations of a Market Mechanism Approach to a Air Pollution Control" (Air Pollution Control Association Con-

때문에 理論的인 長點을 가지고 있다. 排出賦課金은 排出者의 費用을 惹起된 被害와 보다 밀접하게 상환시키기 위하여 氣候條件, 日中の 時間, 季節 및 기타 여러 要因에 맞추어 다양하게 增減시킬 수 있다. 그러나 이 融通性이라는 理論的 長點은 實際에 있어 實現하기는 곤란하며 오히려 責任이 돌려질 事由가 될 수도 있다. 多様な 賦課金에 反映될 수 있는 資料가 不適合하고 여러 要因의 性格이 蓋然的인 것이라 한다면 當該 汚染防止計劃은 除去하기 곤란한 恣意性을 띠게 되는 것이다. 그리고 賦課金の 蒐集費 역시 막대하게 된다.

排出賦課金制의 問題點은 提示된 많은 理論的 問題에 관하여 資料缺乏과 意見一致가 缺如되어 있다는 것이다.<sup>19)</sup> 特定汚染物質이 發生한 被害에 미친 影響의 程度를 測定하려 할 때 主要한 科學技術上의 缺陷이 있으며, 個個의 汚染源이 全損害 중 分擔할 部分의 策定에 있어 概念上 그리고 技術上의 問題點이 있는 것이다. 아마 가장 難問題는 複合效果가 일어났을 때 (예컨대, 硫黃酸化物과 炭化水素와 같은 둘 혹은 그 이상의 汚染物質이 化合하여 그 어느 한 物質만이 惹起시킨 것보다 훨씬 큰 被害를 惹起시킨 경우와 같이) 個個의 汚染源에 그 損害를 分擔시키느냐 하는 理論的인 問題일 것이다. 그리고 新設 및 既存 工場間의 損害額을 分擔할 필요가 있을 때에는 역시 衡平의 問題가 提起된다.

‘모니터링’(monitoring) 技術이 排出賦課金制度의 效率的 施行을 위하여 適切할 것인가 하는 의문이 제기되며, 특히 監視·測定되어야 할 小規模의 汚染源이 수없이 많을 때 이 制度는 엄청난 管理費가 들게 된다.

排出賦課金制의 採擇與否와 관계없이 어떤 汚染規制體制에서건 當面하지 않을 수 없는 문제는 大氣資源 및 水資源의 利用에서 오는 利益을 누가 取得할 것인가를 決定하지 않으면 아니된다는 것이다. 만약 大氣나 물이 人間, 植物, 動物 모두에게 自由材로서 취급된다면 大氣나 물을 廢棄物處理를 위하여 利用하고자 하는 者들에게 일정 費用이 賦課되게 된다.

ference, Cleveland, Ohio, 1967) 참조.

19) H. Wolozin, "The Economics of Air Pollution: Central Problems," 33 *Law & Contemp. Prob.* 227, 234~245 (1968).



그런데 이러한 費用은 最小費用의 解決方案을 選擇·適用하는 企業이 豫想能力과 같은 ‘實際的’인 考慮에 따라 割當하지 않는 理由에 關하여는 理論的으로 論議된 바가 없다. 排出賦課金制의 施行計劃은 이러한 融通性을 부여할 수 있도록 作成될 수 있지만 行政的인 問題는 短期間의 運用에 있어서도 어떻게 할 수가 없을 것 같다.<sup>20)</sup>

排出賦課金制의 理論的 根據에 關하여 H. Wolozin 教授는 다음과 같이 批判한다.

“稅金賦課가 企業에 미치는 影響에 關하여 우리는 經驗的 方法으로 충분히 알 수가 없으며 排出賦課金의 성과에 대하여 人間行動이 明瞭한 것인가에 關하여 우리가 經驗的 方法으로 충분히 알 수가 없다는 不幸한 事實에 나의 疑問點이 있는 것이다. 그리고 그 根底에 있는 理論도 疑問視될 수 있는 것이다.”<sup>21)</sup>

물론 이 疑問視되는 理論은 合理主義原則과 利潤極大化機構로서의 企業 概念에 根據하고 있는 전통적인 新古典學派의 微視經濟學的 모델인 것이다. Wolozin 教授의 結論은 租稅 및 賦課金의 企業에 미치는 效果가 不確實하다는 점이 最適水準의 污染除去目的을 達成하려는 排出賦課金制度의 實效性을 侵害한다는 것이다.<sup>22)</sup>

이와 같은 問題點과 資料貧困 중의 어떤 것이 污染除去費用과 除去에서 얻은 利益을 比較하려는 污染除去施行計劃을 妨害하게 되지만 排出賦課金 制度를 施行하려면 어떻은 현저한 課稅權의 差等行使나 濫用을 理由로 하는 法的 非難으로부터는 救濟되지 않으면 아니된다.

大氣污染 및 污染被害費用의 性格에 대한 理解가 커감에 따라 排出賦課 金은 그 實現可能性이 더욱 커지며 궁극적으로는 大氣污染規制에 있어 중요한 機能을 하게 된다. 그러나 오늘날 排出權 혹은 污染權의 割當이나 販賣는 理論的으로는 說得力이 있긴 하지만, 이런 權利의 價格決定을 위하여는 일종의 中央集權의 意思決定體制를 필요로 한다. 오늘날의 政治的· 制度的 狀況下에서 마련될 수 있는 이러한 制度는 완전한 市場主導의 體制

20) G.H. Hagevik, *op. cit.*, p. 66.

21) *Ibid.*

22) H. Wolozin, *op. cit.*, pp. 234~245.

下에서 가능한 利點 중 단지 一部分을 實現시킬 수 있을 뿐이다. 따라서 이 賦課金制가 사람의 健康에 대한 被害를 回避할 수 있는 大氣質의 최소 한도나마 實現시킬 것이라는 것은 전혀 明白한 것은 아니다.<sup>23)</sup>

요컨대, 排出賦課金制度는 確固한 理論의 根據를 가지고 있긴 하지만, 賦課金計劃의 樹立 및 施行에 관련된 實際的인 問題가 너무 중대하기 때문에 이 制度의 즉각적인 採擇은 좋지 않다. 그렇지만 汚染問題의 理解와 그에 대한 法的 規制를 위하여는 排出賦課金制의 效用性에 관하여 잘 把握하고 있지 않으면 아니된다. 왜냐하면, 排出賦課金制는 法的 規制가 志向하지 않으면 아니될 궁극목표라 할 수 있기 때문이다.<sup>24)</sup>

### Ⅲ. 外國의 排出賦課金制度<sup>25)</sup>

#### (1) 美 國

(가) 美國의 下水道附加金(Sewer Surcharge): 많은 工場은 家庭廢棄物보다 높은 濃度の BOD(Biochemical Oxygen Demand)나 SS(Suspended Solid)를 함유한 廢水를 自治體의 下水 및 廢水處理施設에 排出하고 있기 때문에 産業利用者에 대해서는 附加金을 課함으로 해서 自治體는 處理施設費用을 輕減하는 것이 된다. 1971년 봄의 聯邦指針에 의하면 聯邦의 補助를 받는 自治體의 處理施設에 排出하는 모든 産業施設은 廢棄物處理의 實際 Cost를 反映하는 利用者賦課金을 支拂하는 것으로 되었다.

1973年 EPA (Environmental Protection Agency)는 附加金에 관한 條項을 強化하기 위하여 그 規則을 改正하였다.<sup>26)</sup>

23) G.H. Hagevik, op. cit., p. 67.

24) Ibid., p. 67.

25) 여기에서 고찰하는 Charge System은 어떤 하나로서 賦課金制度에 대한 理想的인 理論 모델을 만족시키는 것이 아니다. 또한 여기 열거한 外國의 制度中에는 本來 Charge System으로 볼 수 없는 것도 있으나 그 特徵을 계 가지고 있기 때문에 취급하기로 한다. 人間環境研究會 刊, 公害規制としての賦課金制度, 環境法研究 9號(有斐閣; 1978), pp. 37~47 참조.

26) 38Fed. Reg. 22524-27 (Aug. 21, 1973) 1973. 3. 1. 이후 건설된 自治體의 處理施設에 대해서는 聯邦의 補助를 받는 自治體가 施設의 維持·操業費를 충분히 조달하는 利用者賦課金制度를 설치하여야 한다. 또한 豫定流出(design flow) 혹은 豫定汚濁負荷(design pollutant load)의 10% 이상 寄與하는 産業利用者도 自己의 廢棄物處理에 할당된 費用에 상당한

聯邦指針에 의하면 利用者賦課는 다음의 어느 方法에 의하여 決定된다.

① 處理施設의 合計負荷에 대한 利用者의 比例的 寄與度에 의거하여 操業 및 維持의 할당비용에 따라 각각의 利用者를 評價해서 決定한다.

② 같은 형태의 流出이나 廢水의 特徵을 가진 利用者를 類型化하고 각각의 類型에 해당하는 利用者에게 處理施設의 負荷에 대한 寄與의 程度에 따라 一定費用을 負擔시킨다.

이런 형태의 賦課金이 工場에서 排出된 BOD 나 SS에 대하여 合理的으로 精確하게 이루어진 測定·評價에 의거한 以上, 排出賦課金과 조금도 다르지 않다. 다만 그 主目的이 排出에 의한 汚染을 줄이기 위한 經濟的 Incentive를 提供한다기보다 오히려 財源을 確保하는 데 있다고 할 수 있다.

(나) 미국 Connecticut 州의 民事罰: 1975年 州의 大氣汚染規制에 거역하는 排出者에게 內在하는 강한 經濟的 Incentive를 除去함으로써, 좀처럼 汚染防止裝置를 설치하지 않음으로써 結約되는 金額과 같은 賦課金을 그 工場에 課하기로 결정하였다.<sup>27)</sup> 이같은 民事罰(civil penalty)이라고도 할 수 있는 賦課金은 州의 排出基準에 違反하고 더구나 通告 후에도 基準에 따른 措置를 취하지 않거나 혹은 州의 環境保護課와 交渉해서 定한 遵守豫定表에 따르지 않은 排出者에게만 賦課된다. 罰金額의 算定法은 먼저 排出者가 따라야 할 規制措置를 設定하고 그 規制措置를 하지 않음으로써 그 工場이 經濟적으로 節約하게 된 金額을 算定하여 이를 罰金으로 한다. 環境保護課에는 州內의 여러 工場에 대한 基準 Cost表(資本 및 操業 Cost 포함)가 준비되어 있고 Cost算定이 Computer化되어 있다. 또 만약 當該 工場이 支拂한 罰金額이 이에 대응하여 節約된 金額보다 많다는 것을 立證하면 差額을 되돌려 준다.

Connecticut 州의 이 制度는 本來의 賦課金과 다르지만, 民事罰을 課함으로써 環境에 有益한 活力을 억제하기 위한 강한 經濟的 Incentive를 提

資金を 提供하여야 한다. 이 資金의 절반은 聯邦政府에 되돌려 주고 절반은 補助를 받는 自治體가 處理 System의 部分的 擴張이나 再建을 위하여 쓴다. 이 같은 產業利用者에 의한 資金의 提供은 廢棄物의 “強度, 容積 또는 傳導流出率(delivery flow rate)이라고 하는 特徵”에 實質的 變化가 있으면 이에 따라 조정된다. 이상이 그 주요내용이다.

27) Regulations of Connecticut State Agencies, § 22a-6b-100, Conn. L.J. 7 (Jan. 7, 1975); §§ 22a-6b-620, 22a-6b-603, Conn. L.J. 1B (Feb. 18, 1975).

供하고 있다. 그러나 이 制度는 工場이 어느 程度 排出量을 減少해야 할 것인가를 결정하는 데에 한결같이 行政規則에 의존하고 있기 때문에 工場이 일단 그 規則에 따르기만 하면 그 이상의 排出量을 줄이는 繼續의 Incentive 는 주지 않는다.

(다) 美國 Vermont 州의 水質汚濁法: 1970년에 制定된 水質汚濁法<sup>28)</sup>에는 온갖 汚染賦課에 대하여 規定되어 있다. 이 法의 立法目的은 “一時的 汚染許可所有者가 排出物의 量을 줄이고 有害한 質을 輕減하는 經濟的 Incentive 를 주는 데” 있다. 부과금 중에서의 수익은 ‘水質管理 및 汚濁防止’에만 쓰여진다.

(라) 美國 Oregon 州法: 1971年 成立된 法令<sup>29)</sup>은 小賣業者가 消費者로부터 清涼飲料水 또는 맥주의 容器를 回收할 때에는 1개에 5센트 支拂을 義務化하고 있다. 有名商標가 아닌 유리병에 대해서는 2센트이다. 또 이 法令은 州內에서 清涼飲料水와 맥주의 Pull-top Can 販賣를 禁止하고 있다. 여기에서 小賣業者의 負擔을 輕減하기 위하여 빈병 회수센터의 設置를 規定해 놓고 있다. 이 法令의 目的은 回收可能한 容器의 使用을 고무하고 固形廢棄物 處理問題를 輕減하고 에너지와 資源의 節約을 도모하는 것이다. Oregon 州民에게 再利用을 위하여 빈병을 回收한다고 하는 經濟的 Incentive 를 주는 것과 Highway 연변에 容器를 버리지 않게 하는 것이 이 法令의 效果인데 지금까지는 結果가 좋다. 그러나 이 法律에 의하여 影響을 받는 產業界(강릉제조업자, 맥주양조업자, 청량음료수의 병마개업자 등)로부터 강한 반발이 일고 있다.

## (2) 西獨 Ruhr 地方의 水管理組合

水管理組合<sup>30)</sup>은 Rhein 江에 流入하는 3개 강<sup>31)</sup>의 水質汚濁規制 및 기타 모든 水管理에 관한 事項을 취급하는 流域單位의 團體이다. 一定規模의 모든 市郡面과 企業은 法律上 이 組合에 속하도록 되어 있다. 組合의 運營

28) 10 Vermont Statutes Anno., ch. 33.

29) ch. 745. Oregon Laws of 1971, O.R.S. §§ 459, 810.

30) Genossenschaft 라고 하며 1904年에서 1958年 사이에 세워짐.

31) Rhur 강, Lippe 강, Emscher 강 등.

管理는 加盟者에 의해서 選出된 評議員이 한다. 이 組合은 獨立機關이지만 政府의 調査·統制를 받는다.

이 組合은 聯邦政府가 주는 補助金과 加盟者로부터 徵收한 賦課金을 資金員으로 한다. 여기서 問題가 되는 것은 加盟者가 河川이나 組合의 處理施設에 排出하는 汚染物에 대하여 賦課되는 賦課金이다. 이 賦課金은 주로 處理施設의 建設·操業費를 조달하는 것을 目的으로 하기 때문에 一種의 利用者賦課金이라고 말할 수 있다. 그러나 그것은 排出物質의 強度와 量에 比例하고 賦課率은 排出行爲에 대해서 實際上 Impact 를 주는 정도에 따라 正해지기 때문에 이론적으로는 理想的인 汚染賦課金에 가깝다.

그런데 市郡面에 課해지는 賦課金은 그 人口에 비례하여 正해지고 이때 市郡面의 下水를 利用하지만 組合에 加盟하기에는 규모가 좀 작은 産業이라든가 處理工程에 有害한 下水道로의 産業廢棄物의 排出이라던가, 暴風雨下水 System 의 存否 등은 調整된다. 企業에 대하여는 각각의 企業이 排出하는 物質의 強度를 測定하는 方法이 있지만 實際로 賦課金은 각각의 企業加盟者가 作成한 經驗的 Data 에서 만들어진 係數 System 에 의하여 算出된다. 이 System 은 工場活動으로 나오는 排出物의 全體量과 質을 測定하는 手段을 提供해 준다.

賦課金算出은<sup>32)</sup> 沈澱固形物과 BOD 를 따로 따로 測定하고 그것을 한 개의 基準 또는 許容基準과 比較한다. 排出物의 化學的 酸素要求量(Chemical Oxygen Demand)과 그의 고기에 대한 有害性도 正해져 있다. 이 物質의 量이 廢水를 받아들일 때 許容된다고 생각되는 基準과 比較되고 배출물이 이 基準에까지 줄어드는 量 결국 '希釋要素'(dilution factor)가 正해진다. 각각의 排出者가 支拂하는 組合의 割當費用은 이 希釋要素 및 年間 排出量에 比例하여 決定된다.

다음 Rhur 江組合에서는 河川이나 處理施設의 同化·淨化能力에 영향을 주는 酸素要求量 및 淨化作用을 하는 生物學的 作用因에 대한 排出物의 有害性을 較量되는 量에 還元하기 위하여 '人口相當 BOD 量'<sup>33)</sup> (Population

32) 예컨대 Emschergerossenschaft—Lippeverband (Emscher 강과 Lippe 강의 聯合組合)

33) 人口相當 BOD 量이라 함은 一定期間에 一人이 하루에 排出하는 未處理廢棄物의 BOD 를 말한다.

equivalent BOD)라고 하는 것에 의거한 System 을 쓰고 있다. 實驗室의 結果 檢査된 産業廢棄物과 既知의 BOD 를 갖고 家産排出物의 Sample 과의 相關關係가 유도되어 나온다. 이 相關關係는 家庭廢棄物의 一人相當量과 같은 處理施設能力部分을 이용하는 産業排出物의 量을 決定하는 데 쓰인다.

### (3) 헝가리

1961년에 신설된 河川에의 排出物에 대한 汚染賦課金制度는, 完全하지 못하고 劣惡한 防止·處理施設을 갖고 있는 工場이나 市郡에 대하여는 罰金을 課하는 것이다. 이 點은 Connecticut 州의 예와 비슷하다. 물론 適切한 汚染防止施設을 갖추고 있거나 建設 중에 있는 排出者에 대해서는 賦課金を 課하지 않는다. 完全한 防止施設을 갖추지 않거나 建設計劃도 없는 工場에 課해지는 賦課金は 3년마다에 2배, 4년에 4배, 5년에 5배로 늘어난다.

基本賦課金は 排出基準을 넘는 排出物 中の 32個物質의 각각의 量 또는 이들의 物質群의 量에 課해지는 賦課金の 合計이다. 이렇게 해서 算出된 基本賦課金は 排出率과 排出方法, 河川의 淨化能力에 미치는 排出의 影響, 處理施設의 年齡 및 排出物의 有害性이라든가 工場의 位置 등을 짐작하여 變化된다. 그런데 32個物質 각각에 대한 賦課率は 그 物質을 處理하는 Cost의 經濟的 分析에 基礎를 둔다. 賦課金は 반드시 處理 Cost와 같지 않고 때로는 특히 有害한 物質을 防止하기 위한 Incentive를 주기 위하여 意圖的으로 높은 賦課金を 課하는 경우도 있다.

### (4) 네덜란드

1971年 發效된 네덜란드의 法律에 의하면, 下水道 또는 地上水에 汚染物質을 排出하는 모든 사람에게 課해지는 賦課金の 目的은 '地上水汚濁에 대한 措置費用을 조달하는 것'이다. 따라서 賦課金에서의 收益은 國家가 行하는 汚濁規制措置의 이익 및 法律上 處理할 것이 要請되는 사람에게 財政上 援助를 하기 위하여 쓰여진다. 이런 意味에서 네덜란드의 Charge

System 은 排出物을 줄이기 위한 Incentive 을 준다고보다는 오히려 處理費用을 支拂하기 위한 財源確保를 目的으로 하기 때문에 本來의 汚染賦課金과는 다르다.

이 法律에 의하면 賦課金은 ‘人口相當 COD 量’에 의거하여 定해진다. COD 는 BOD 와 같이 酸素要求物質을 河川으로 排出함으로써 야기되는 損害와는 近似하게 一致하지 않지만 BOD 보다 쉽고 精確하게 決定되기 때문에 賦課金の 基礎로 쓰여지고 있다.

### (5) 프랑스

1964 年의 法律에 의하여 成立한 Charge System 은 西獨의 制度와 비슷하다. 이 法律에 의하면 6 個의 河川流域機關은 流域單位의 處理施設을 갖고 그 施設을 위한 財源은 機關이 關係自治體나 企業에 課하는 利用賦課金에서 얻는다. 各機關은 排出物의 量·質에 의한 Charge 表를 作成할 權限이 있다. 그 機關의 理事會는 政府, 自治體 및 産業下水利用者組織의 代表者로 구성되어 있다. 企業에 課하는 賦課金の 기초는 酸化量 및 SS 重量이다. 賦課率은 流域機關에 따라 다르다.<sup>34)</sup> 또한 自治體는 그 住民數에 따라 賦課金を 支拂하고 賦課率은 流域機關에 따라 다르다. 河川에 排出되기 前에 家庭下水를 處理하는 自治體에 대한 賦課金は 낮게 査定된다. 製紙工業, 製糖工業, 化學工業 등 가장 汚染이 심한 産業에 대하여는 生産 Cost 의 4~5%에 이르는 높은 賦課金이 課해진다. 그러나 卞下해서 모든 産業의 附加價値의 0.5%, 自治體의 下水處理豫算의 約 5%가 되는 선에서 계산된다. 政府는 이런 制度를 정착시키기 위하여, 賦課金이 生産 Cost 의 1% 以上 되는 産業, 충분히 汚染을 Control 하고 있는 産業에 대하여는 賦課金の 實質的 部分을 吸收하는 데 同意했다. 그러나 이같은 政府의 補助金에는 上限이 있고 全國의 모든 利用者에게 課해지는 賦課金總額의 10%를 넘지 않는다.

34) 예컨대, Seine Normandy 地域에서는 1972年 현재 酸素要求物質 및 SS에 대해서 年單位로 1日 1kg 당 25.5프랑이다.

### (6) 체코슬로바키아

체코의 水質管理를 위한 Charge System 은 汚染規制事業을 위한 財源을 얻기만 하는 것이 아니고 殘留物의 排出量을 줄이고 汚染防止措置를 취한 工場과 취하지 않은 工場의 生産 Cost 를 平衡化하는 것이다. 賦課率은 工場에서의 排出物이 許容되는 質까지 處理하는 데에 그 施設이 필요로 하는 年間操業 Cost 에 의존한다. 酸素要求物質 및 SS 가 賦課金算定の 基礎로 되고 處理施設이 實際로 設計된 곳에서는 單位賦課金은 防除되는 BOD 또는 SS 의 重量으로 나는 施設操業費와 같다. 또 그렇지 않은 곳에서는 防除되는 BOD 나 SS 의 單位重量當 平均 Cost 를 나타내는 經驗式에서 算定된다.

基本賦課金은 위의 어떤 方法에 의하여 얻어진 賦課率에 BOD 나 SS 의 年間排出量을 곱하여 計算한다. 이 基本賦課金에는, 排出이 이를 받아들인 물(水)에 미치는 惡化量에 의한 附加金이 加해진다. 이처럼 체코의 Charge System 은 賦課金이 處理施設의 建設·操業費보다 많이 設定되기 때문에 本來의 汚染賦課金에 가깝다고 말할 수 있다. 直接水路에 排出하는 工場과 自治體는 국가의 '水經濟基金'에 賦課金を 支拂한다. 自治體의 下水施設에 採出하는 工場은 直接으로는 이 Charge System 의 對象이 되지 않지만 一定한 利用者賦課金を 支拂한다. 이 賦課金은 自治體가 工場의 廢棄物을 處理하는 데 드는 費用보다 약간 높게 설정되어 있다. 廢棄物을 排出하는 工場이나 處理施設에는 모니터링 및 排出量을 報告할 責任이 있다. 큰 工場에서는 法律에 의하여 設置된 水質管理者가 그 責任을 履行한다. 또 국가의 水質汚濁檢査部는 任意檢査를 하고 만약 큰 工場이 報告에 잘못이 있으면 料料가 課해진다.<sup>35)</sup>

## IV. 우리 나라 現行法上의 排出賦課金制度

### (1) 關係條文

제16조의 2〔排出施設 및 防止施設의 正常運營〕 ① 事業者는 操業行

35) 人間環境研究會編, 前掲書, p. 47.



爲를 할 때에는 排出施設에서 排出되는 汚染物質 등이 제14조의 規定에 의한 排出許容基準에, 적함하도록 排出施設 및 防止施設을 正常運營하여야 한다.

② 環境廳長은 事業者에 대하여 排出施設 및 防止施設의 正常運營與否를 확인할 수 있는 器機의 附着 등 排出施設 및 防止施設의 運營에 관하여 필요한 措置를 할 것을 命할 수 있다. <本條新設 81. 12. 31>

제17조 [改善命令 등] 環境廳長은 제16조 제2항의 規定에 의하여 適合判定을 받아 操業 중인 排出施設에서 排出되는 汚染物質의 정도 또는 騒音·振動의 정도가 제14조의 規定에 의한 排出許容基準에 적함하지 아니하거나 제16조의 2 제2조의 規定에 의한 措置가 履行되지 아니하였다고 인정될 때에는 保健社會部令이 정하는 바에 따라 期間을 정하여 당해 事業者에게 排出施設 또는 防止施設의 設置·改善·代替 기타 필요한 措置(이하 “改善命令”이라 한다)를 命할 수 있다. <改正 81. 12. 31>

제18조 [操業停止 등] ① 環境廳長은 제17조의 規定에 의하여 改善命令을 받은 者가 改善命令을 履行하지 아니하거나 期間內에 改善하였으나 檢査결과 제14조의 規定에 의한 排出許容 基準을 계속 초과할 때에는 당해 排出施設의 全部 또는 一部の 操業정지를 命할 수 있다.

② 環境廳長은 大氣汚染·水質汚染·騒音·振動 등으로 인한 國民保健上の 危害와 生活環境의 被害가 急迫하다고 인정하는 때에는 保健社會部令이 정하는 바에 따라 당해 排出施設에 대하여 操業時間의 制限·操業정지·기타 필요한 措置를 즉시 命할 수 있다.

제19조 [施設의 移轉命令 등] ① 環境廳長은 工場 또는 事業場(이하 “事業場”이라 한다)에 대하여 改善命令을 하여도 당해 事業場의 位置에서 이를 履行할 수 없다고 判斷되거나 특히 필요하다고 인정하는 때에는 保健社會部令이 정하는 바에 따라 期間을 정하여 事業者에 대하여 그 事業場의 移轉을 命할 수 있다. <改正 81. 12. 31>

② 제1항의 規定에 의하여 移轉하는 事業者에 대하여는 租稅減免規制法이 정하는 바에 의하여 減稅 또는 免稅할 수 있다.

제19조의 2 [排出賦課金] ① 環境廳長은 事業者가 제17조 또는 제19조의 規定에 의한 改善命令 또는 移轉命令을 받은 후 제14조의 規定에 의한 排出許容基準을 초과하는 汚染物質 등을 排出하면서 操業을 하는 경우에는 당해 事業者에 대하여 排出賦課金を 納付할 것을 命하여야 한다.

② 제1항의 規定에 의한 排出賦課金은 제62조의 2의 環境汚染防止基金에 納入하여야 한다.

③ 排出賦課金은 排出許容基準의 超過率·排出期間·汚染物質 등의 種別 및 發生量에 따라 算定하되, 그 算定基準·納入方法 기타 필요한 事項은 大統領令으로 정한다.

④ 排出賦課金の 徵收 및 滯納處분에 관하여는 國稅徵收法의 예에 의한다. <本條新設 81. 12. 31>

## (2) 制度的 基本趣旨와 經濟的 基礎

(가) 우리 나라의 排出賦課金制度는 改善命令·移轉命令의 履行을 强制하는 手段으로서의 機能을 한다는 點에서는 美國의 코네티컷州의 制度와 類似性을 가지는 것이고, 그러한 命令을 받은 排出源의 排出許容基準을 超過하는 排出을 惹起시키는 操業에 대해서만 排出賦課金を 徵收한다는 點에서는 排出規制基準과 聯關된 賦課金制度和 類似性을 가지는 것이다.<sup>36)</sup> 그러나 코네티컷州의 賦課金の 歲入이 一般會計로 算入되는 것과는 달리 環境汚染防止事業과 環境汚染으로 인한 被害의 救濟 및 排出施設 設置者의 防止施設投資에 대한 長期低利融資를 위한 財源을 確保하기 위한 環境汚染防止基金이라는 特別基金計定으로 算入되는 것이며, 既存의 排出規制基準을 지키지 못해서 行政命令을 받은 排出源에게 그러한 行政命令의 發動을 先行要件으로 해서 賦課된다는 點에서 餘他的 排出規制基準과 聯關된 賦課金制度和 差異點이 있는 것이다. 실제로 우리 나라의 實情에 있어서 改善命令이나 移轉命令을 받은 排出施設은 그 改善·移轉期間에 排出許容基準을 遵守하기 위해서는 操業을 制限하거나 停止하지 않을 수 없는 것이고 一定 期間內에 改善이나 移轉을 하기 위해서는 經濟的인 負擔을 안지 않을 수 없는 實情에 處했던 것이다. 따라서 이러한 命令을 받은 事業者는 改善이나 移轉을 위한 費用을 調達하기 위한 操業을 서둘러야 하는 時點에 命令을 받은 그 施設로서는 正常的인 操業을 할 수 없었던 것이었다. 따라서 排出許容基準을 超過하는 排出을 改善·移轉期間에는 默認해 줄 수도 強力하게 規制할 수도 없던 것이 規制機關의 立場이었으며 이러한 改善·移轉命令制度를 事實上 惡用하는 事業者도 나타나게 되었던 것이다.

그러나 이러한 超過排出은 事業者에게는 不當利得을 가져다 주는 것이고 社會的으로 外部不經濟效果를 가져오는 것이므로 이러한 改善·移轉期間 중에는 그 命令을 받은 후 排出許容基準을 超過하는 排出을 하는 경우에는 排出賦課金を 徵收하여 不當한 利得을 還收하고, 早速한 時日에 命令을 履行하는 것이 經濟的으로 有利하다고 判斷될 水準의 經濟的 誘引을 提供하기 위해서 排出賦課金制度를 導入한 것이다. 따라서 改善命令이나 移

36) 李善龍, 前揭論文, p.75.

轉命令을 받았다 하더라도 操業의 制限이나 停止로써 法定의 排出許容基準을 지킬 수 있다면 賦課金を 納付할 必要가 없는 것이다. 이렇게 徵收된 賦課金은 環境保全을 위한 여러 가지의 事業을 財政的으로 支援할 環境汚染防止基金으로 算入되도록 하여 財政調達の 效果도 同時에 達成하고자 하는 目的을 가지고 있는 것이다.

(나) 賦課金の 改善·移轉을 早速히 履行시키도록 經濟的 誘引을 提供하는 機能을 하도록 考案되어 있는 것이므로, 賦課金은 排出施設이나, 防止施設의 改善이나 代替에 所要되는 費用 超過排出되는 汚染物質의 處理費用改善이나 移轉을 遲滯함으로써 얻을 수 있는 經濟的 利益을 綜合하여 算定되어야 하는 것이다.<sup>37)</sup> 물론 이러한 賦課金の 水準은 이러한 改善·移轉命令을 早速히 履行하는 것이 經濟的으로 有利하다는 判斷을 誘導할 수 있을 만큼 충분한 것이라야 하는 것이다. 또한 이러한 經濟的 負擔을 통한 選擇權의 賦與에 있어서는 스스로 負擔의 內譯을 認知하고 選擇權을 行使할 수 있는 機會를 提供하는 것이 바람직한데, 이 一線機關의 行政能力과 業務量의 問題를 考慮할 때 排出者 스스로 改善이나 移轉에 관한 計劃을 提出하도록 하고,<sup>38)</sup> 그에 따른 經濟的 負擔을 衡量해 볼 機會를 주는 것이 適切하다고 判斷된다. 물론 이러한 節次에는 法定의 期間을 設定하고, 이러한 期間의 懈怠에 대해서는 一定率의 割増金を 徵收토록 하는 것이 適當할 것이다. 이러한 排出者 스스로의 計劃書 提出과 그에 根據한 賦課金納付命令의 發動은 賦課金額을 둘러싼 異議申請 및 訴訟으로의 擴大를 最大限 抑制하는 效果를 가져올 수 있을 것이다.

### (3) 賦課率과 徵收對象

(가) 賦課率의 彈力性의 問題는 아직 賦課金の 算定基準에 대한 細部事項이 定해지지 않아서 明確한 分析을 하기는 어려운 일이지만 環境保全法 제19조의 2 제3항에 의하면 賦課率의 算定은 排出許容基準의 超過率 排出期間·汚染物質 등의 種別 및 發生量에 따라서 이루어지도록 되어 있

37) 上揭論文, p.76.

38) 實際로 改善命令이나 移轉命令을 發하는 一線機關에서는 이러한 計劃書를 命令을 發하기 전에 받고 이에 根據를 두고 命令을 發하고 있는 實情이라고 한다.

므로, 排出濃度の 增加에 따른 累進率을 適用할 수도 있을 것이고 地域이나 水域에 따라 賦課率을 加重시키는 方法을 使用할 수도 있을 것이다. 이 制度의 賦課金은 改善命令이나 移轉命令을 받은 排出施設로서 排出許容基準이 超過하는 汚染物質을 排出하면서 操業하는 경우에만 制限的으로 適用되어지므로 彈力的인 賦課金制度가 가지는 效果를 충분히 얻기는 어려울 것이지만 排出源이 集中되어 있고 汚染된 狀態가 매우 심각한 地域이나 水域에 差等的인 賦課率을 適用시킴으로써 그 效果를 볼 수 있을 것이다.

(나) 賦課金の 徵收對象과 關聯해서 問題되어지는 것은 이 制度가 大氣水質의 固定排出源에 限해서만 適用되어지고 改善命令·移轉命令을 받은 排出施設의 排出許容基準을 超過하는 排出만을 對象으로 하기 때문에 그 다지 없을 것이다. 다만 우리 나라의 排出規制基準이 濃度規制方式을 採擇하고 있음으로<sup>39)</sup> 해서 복잡한 問題가 생겨날 수 있는 것이다. 즉 總量規制를 하고 있는 경우라면 그러한 許容範圍를 超過하는 排出은 그 總量에 대한 賦課金을 徵收할 수 있지만 濃度規制方式에서는 排出濃度만을 基準으로 하는 것이기 때문에 汚染物質의 排出直前に 물이나 空氣로써 排出되는 汚染物質을 稀釋하는 경우 그것을 어떻게 處理해야 할 것인가에 대한 難解한 問題가 생겨나는 것이다. 排出規制方法을 總量規制方式으로 轉換하게 되면 別問題가 없지만 그러한 稀釋行爲를 正當한 것으로 보아야 하느냐 하는 것은 앞으로 濃度規制方式이 繼續되는 限, 論議의 對象이 될 것이다.

#### (4) 管理上の 問題<sup>40)</sup>

(가) 賦課金の 歲入은 環境汚染防止基金으로 算入되도록 되어 있으며, 이 基金은 環境汚染防止事業團이 管理·運用하도록 되어 있다. 또한 賦課金制度는 이 基金이 設立된 그로부터 施行되도록 規定되어 있다. 따라서 環境汚染防止事業團의 設立과 基金의 設立은 賦課金制度의 施行에 있어 先

39) 金致炫, 「環境汚染의 總量規制」, 環境法研究, 創刊號(環境法學會, 1979) 참조.

40) 李普龍, 前揭論文, pp. 79~80.

行的으로 要求되는 事項인 것이다. 따라서 이러한 基金으로 財政의 支援을 하게 될 環境汚染防止事業 環境汚染으로 인한 被害와 救濟事業 및 長期低利融資를 하게 될 防止施設投資의 範圍와 內容을 確定하고 年度別 事業計劃을 基金의 豫想되는 規模에 따라 樹立해 두는 것이 필요할 것이다. 또한 地域的으로 獨自性を 주어서 一定地域에서 거두어진 賦課金은 그 地域의 環境汚染防止를 위한 事業費로 使用하도록 하는 制度的 裝置를 完備해야만 그 制度的 妥當성과 效果성에 대한 支持를 얻을 수 있을 것이다.

이러한 管理上的 先行要件에서 問題되는 것이 賦課金制度의 施行을 둘러싸고 있는 行政機關의 多元化이다. 즉 改善命令이나 移轉命令을 發하는 權限은 市·道知事에게 委任되어 있으므로 賦課金の 納付命令權도 市道知事에게 委任될 수밖에 없는 實情이고, 그 賦課金を 財源으로 環境汚染防止事業을 하는 것은 事業團이 되는 것이며, 賦課率의 算定·納入節次에 관한 事項은 中央行政機關에서 管掌하게 되므로 여기에서 생겨나게 될 갈등을 考慮하지 않을 수 없는 것이다. 따라서 環境保全法 제13조에 根據하여 大氣汚染의 影響圈別 또는 水質汚染의 水系別로 環境을 管理할 수 있는 組織을 設置·運用하여 賦課金の 徵收에 관한 모든 事項과 그 歲入으로 행하는 모든 事業을 中央環境行政機關의 環境保全計劃에 발맞추어 一元的으로 運營해 나가도록 해야 할 것이다. 既存의 組織이나 法上的 어떠한 組織을 利用하더라도 이러한 分權化를 통한 環境管理의 規制는 매우 바람직한 것이라 아니할 수 없을 것이다.

(나) 管理上的 問題로 擡頭될 수 있는 것이 測定·監視의 問題이다. 물론 現行法의 體系에서도 自家測定制度가 導入되어 있고 環境監視員을 통한 調査, 檢査 制度가 確立되어 있으나 賦課金制度가 導入되게 되면 汚染物質의 排出은 곧 經濟的 貨幣單位로 換算되어지는 것이므로 計劃書의 作成時부터 命令의 履行完了에까지의 全過程을 통한 繼續的인 모니터링(Monitoring)이 要求되는 것이다. 이러한 모니터링, 즉 測定·監視上的 問題點이 모든 類型의 賦課金制度에 있어서 그 效果를 低減시키고 있는 것이 事實이기도 하지만, 改善·移轉計劃書를 排出者에게 作成하게 하고, 그 計劃書에 나타나 있는 排水水準과 實際의 排水水準이 排出者의 故意나

過失에 의해서 다르게 나타난 경우에 대해서는 強力한 規制手段을 發動하도록 하고, 그 計劃書의 檢討時에 그 排出施設의 生産函數 등을 基礎하여 燃料의 所要量, 原價의 使用量·製品의 生産量 등을 勘案하여 推算된 汚染物質의 排水水準을 參考하면 이러한 問題點을 어느 정도까지는 解決할 수 있을 것이다.

## V. 結 語

(1) 排出賦課金制度의 細部的 內容이 나오지 않은 狀況에서 賦課金制度의 方向을 論議하는 것은 時機尙早의 感이 있으나 主要한 몇 가지의 方向을 提示하고자 한다.<sup>41)</sup> 첫째, 賦課金の 適用對象을 擴大하여, 賦課金制度가 環境汚染規制方法으로서의 충분한 機能을 하도록 할 것이다. 따라서 現행과 같은 制度의 施行을 통해서 얻어진 行政能力을 바탕으로 하여 制度의 漸進的인 擴大適用을 꾀하는 것이 바람직할 것이고, 그러한 擴大適用에 있어서는 Meta의 案이나 Bower-Kneese의 案과 같은 制度가 좋은 본보기가 될 것이다.

둘째, 賦課金制度를 施行하는 組織上의 整備가 필요하므로 影響圈別이나 水系別로 管理區域을 정하고, 그 管理主體의 一元的 管理가 필요하다고 할 것이다. 이러한 管理組織이 賦課金の 歲入·歲出을 均衡的으로 運用하도록 하는 것은 賦課金制度의 妥當性和 效果性에 대한 政治的 支持를 얻는 데 큰 도움을 주게 될 것이다.

셋째, 規制基準을 濃度規制方式에서 總量規制方式으로 轉換해야 할 것이다. 이것은 비단 排出賦課金の 效果의 運用을 위해서만이 아니라 環境保全이 實效性있게 이루어지기 위해서 先行되어야 할 課題인 것이다.

네째, 測定·監視制度가 效率的으로 運用될 수 있도록 測定機器 및 測定·技術의 開發을 誘導해야 할 것이며 測定·監視로 인한 行政機關 및 排出施設의 時間的 經濟的 浪費를 없애도록 하여 賦課金制度가 效果的으로 運用되도록 뒷받침해야 할 것이다.

41) 上揭論文, pp. 82~84.

(2) 環境規制方法으로서의 賦課金制度는 理論的으로는 가장 效率的이고 理想的인 것이지만 그 制度를 施行하는 데 있어서는 여러 가지의 問題點이 導出되는 것이므로 各국은 典型的인 賦課金制度를 諸般與件을 考慮하여 變形하여 採擇하거나 그 導入을 서두르고 있다.

우리 나라의 賦課金制度는 既存의 法的 規制方法을 補完하기 위한 것으로서 導入되어진 것이지만, 經濟的 誘引을 提供하여 汚染을 規制하는 方法을 使用한다는 點에서 커다란 轉換點을 이루는 것이 아니라 할 수 없다. 制度의 施行上 發生될 수 있는 問題點을 충분히 考慮하여 補完하는 것은 물론, 이러한 經濟的 誘導策을 통한 環境規制가 廣範圍하게 이루어질 수 있도록 모니터링 技術의 開發, 排出施設에 대한 各種資料의 確保適用可能한 分野의 開發을 서둘러야 할 것이다. 특히 世界各國에서 施行되고 있는 騒音分野의 賦課金制度和 固形廢棄物處理를 위한 賦課金制度의 導入을 施行될 大氣 水質分野의 排出賦課金制度의 多角的인 分析을 통해 新중히 考慮해 보는 것이 바람직할 것이다.

이러한 賦課金制度에 대한 研究는 우리 나라에서 그 制度가 施行되고 있지 않다는 理由에서 활발히 이루어지지 못했는데, 制度의 施行과 더불어 繼續的인 多角度的 研究가 이루어지길 期待해 본다.