

기업의 자율성 제고를 위한 환경정책 방향

윤연중(통상산업부 산업환경과 사무관)

- I. 우리나라의 환경정책 추진여건
- II. 현행 환경정책에 대한 평가
- III. 지속가능한 개발을 위한 환경정책의 방향
- IV. 마치는 글

I. 우리나라의 환경정책 추진여건

90년대 들어 소득수준이 향상되면서 우리나라에서도 환경에 대한 국민의 욕구가 급증하고 있다. 경제발전보다는 환경이 우선이라는 인식이 점차 확산되고 있으며, 오염유발 업종은 국내에서 사라져야 한다는 극단적인 주장까지도 대두되고 있다. 이러한 상황에서 정부는 환경처를 환경부로 격상시키고 관련 법령을 정비하는 등 지난 수년간 환경개선을 위해 정책적인 노력을 경주하여 왔다.

사실 우리나라는 협소한 국토에 많은 인구, 도시화, 과밀화 등으로 인해 환경적으로는 크게 유리한 여건에 있다고는 볼 수 없다. 최근 환경규제의 급격한 강화 등 적극적인 환경정책 추진으로 많은 환경개선을 이룩하였지만, 아직도 환경전반의 여건은 크게 나아지고 있지 않다. 최근에는 오존 등 대도시 대기오염, 상수원 수질악화, 도시 폐기물 문제 등 국민 생활과 관련된 새로운 환경문제가 어려운 과제로 떠오르고 있다. 특히 서울 등 대도시의 경우 과도한 인구집중과 녹지공간의 절대적인 부족에 따른 자정능력의 상실로 자동차 대기가스등에 의한 새로운 대기오염문제에 대처하는데 있어 한계에 직면하고 있는 느낌이다.

한편 우리나라의 환경정책기반은 어떠한가? 우리나라는 아직도 환경정책의 역사가 일천하여 환경기초시설, 예산, 인력, 기술 등 모든 기반이 취약한 실정이며, 환경에 대한 국민의 의식이나 행동수준도 아직은 크게 뒤쳐져 있다. 일례로 국민들이 정부에 요구하는 환경수준은 높는데 비하여 책임을 지려는 자세는 부족하며, 이러한 태도는 혐오시설에 NIMBY(not in my backyard)의 현상으로 나타나고 있다.

근래 환경정책당국은 한층 높아진 위상과 각종 환경단체를 중심으로 한 국민의 지지를 바탕으로 의욕적인 환경개선정책을 추진하고 있다. 관련법을 제정하고, 타부서의 업무를 이관받고, 조직과 예산을 확충하며, 지속적으로 새로운 규제를 도입하는 등 활발한 움직임을 보이고 있다. 배출기본부과금 시행, 휘발성유기화합물질 규제 시행, 폐기물예치금·부담금 인상, 청량음료 등 지하수개발에 대한 규제, 연료사용규제의 대폭적인 확대, 여천·울산등의 특별대책지역 설정 및 규제 강화, 대기환경규제지역의 설정, 지하생활공간공기질관리법 및 호소수질관리법 등 새로운 법률의 제정 등은 최근에 새로 도입·시행된 새로운 정책들이다.

이러한 환경당국의 정책중 대부분은 산업부문의 오염물질 배출을 저감하기 위한 정책에 집중되고 있다. 산업에 대한 규제의 집중은 우리 산업이 그동안 환경문제에 너무 소극적이었고 또 아직도 일부 악덕한 기업주에 의한 오염이 심각하다는 정책당국의 상황인식에 기초하고 있는 것 같다. 그러나 산업에 대한 집중적인 규제강화에는 규제당국의 행정편의주의와 권한강화를 위한 부처이기주의에 많이 기인하고 있는 것도 사실이다. 환경규제나 환경비용 염출 모두 다수인 국민보다는 소수인 산업계를 대상으로 하는 것이 편리하고 효과적이며 또 저항도 적다. 그리고 산업에 대해 규제수단이 많으면 많을수록 산업에 대한 환경당국의 권한은 그만큼 커지는 것이다.

산업부문이 우리나라 오염배출의 큰 비중을 차지하고 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그리고 환경에 대해 그동안 소홀했다는 것도 사실이다. 그러나 이와 동시에 환경적으로 가장 많은 개선을 이룩한 부문도 산업이라는 점을 간과해서는 안된다. 산업부문은 80년대 후반 이후 집중적인 규제를 받으면서 자의든 타의든 환경적으로 많은 개선을 이룩하여 왔다. 규제 준수를 위해 대규모 투자를 통해 환경설비를 도입하고, 국가 환경관리를 위한 재원부담에 있어서도 커다란 한 축을 형성하고 있다.

이러한 와중에서 그동안 우리경제의 견인차 역할을 해오던 산업부문은 최근 IMF 시대를 맞아 최악의 위기를 맞고 있다. 많은 대기업들이 부도를 내고 있고 앞으로 또

얼마나 많은 기업이 쓰러질지 모르는 상황에 이르고 있다. 살아남은 기업들도 채산성 개선을 위해 인력을 감축하고, 경비를 축소하고, 투자를 감축하지 않으면 안되는 상황에 직면하고 있는 것이다.

이런 상황에서 환경규제는 이제 기업에 커다란 부담이 되고 있다. 특히 그동안 정부의 급격한 규제강화에 불평없이 따라온 기업들에게 지속적인 환경비용의 지출확대를 요구하는 것은 무리이다. 지나친 환경규제는 기업의 경쟁력에 부담을 주고 자칫하면 생산시설의 해외이전을 촉발시켜 국내산업기반을 공동화시킬 수도 있는 것이다. 앞으로도 지속적인 경제성장을 통해 국민소득을 향상시키고 국민의 일자리를 만들어 주어야 할 국내의 실물부문이 여하한 이유에서건 위축되는 것은 우리가 감당하기에는 너무 부담스러운 선택이다.

따라서 이제는 기업, 산업에 대한 환경정책에 대해 우리모두 다시한번 생각해 볼 필요가 있다. 약간의 환경개선효과를 위해 기업이 얼마나 많은 비용을 부담하든지 상관하지 않는 방식의 정책접근은 이제 더 이상 용납될 수 없다는 것이다. 같은 효과를 내는 규제라면 가급적이면 더 경제적인 방법을 사용해야 하고 환경규제는 철저한 비용-효과분석과 사회적 비용 최소화를 통해 합리적이고 점진적으로 추진되어야 한다. 산업에 대한 새로운 규제의 규제를 추진하기 보다는 기존에 있는 규제도 합리화시키고 내실화시켜가는 노력이 필요한 때인 것이다.

Ⅱ. 현행 환경정책에 대한 평가

1. 환경정책 평가의 기준

환경보호를 위한 정부규제는 일면 불가피한 측면이 있다. 모든 나라에서 환경을 보호하기 위한 가장 초보적인 단계는 바로 정부규제이다. 그러나 규제가 불가피하다는 것과 규제를 실제로 시행하는 것과는 별개의 사안이다. 규제가 필요하다고 해서 아무런 제한 없이 무한정적으로 규제를 실시할 수는 없기 때문이다.

이런 측면에서 환경규제를 평가하거나 도입·시행하는데 있어 지켜야 할 기본적인 원칙이 있다. 과연 환경정책은 어떠한 기준이나 원칙에 따라 수행되어야 하는가? 이러한 원칙으로 제일 먼저 제시될 수 있는 것이 바로 비용-효과 분석이다. 같은 목적을 달성할 수 있다면 보다 경제적인 부담을 덜 주는 규제가 바람직하고 환경규제를 통해

사회적인 후생이 높아져야 한다는 것이다. 극단적으로 높은 기술이나 과도한 비용을 요구한다든지, 또는 과도하게 수입유발적인 기준의 도입이라든지, 기업에 너무나 큰 비용적인 부담을 주어서 도저히 이를 감내하기 힘든 정책들의 도입은 곤란하다는 것이다.

다음으로 환경규제는 필요한 최소한도내에서 중복되지 않게 실시되어야 한다. 황산화물(SO₂)의 저감을 위해 배출허용기준으로 규제하면서 또 연료사용을 규제하고, 여기에 더하여 배출량에 비례하여 배출부과금을 걷는 식의 중복규제는 피해야 한다. 하나의 대상에 대해서는 하나의 규제만이 적용될 수 있도록 규제시스템을 설계해야 한다.

또하나의 중요한 원칙은 사전규제에 관한 것이다. 사후규제, 즉 방지시설을 가동하지 않고 몰래 배출을 하는 등의 위법행위 등에 대해서는 강력하게 대처하되, 산업생산 방식에 대해서는 가급적 사전적인 규제를 하지 말아야 한다는 것이다. 모터(Motor)하나 교체할 때마다 신고를 하게 한다거나, 특정 시설이나 연료의 사용을 사전적으로 의무화하는 등의 사전규제는 산업의 기술혁신을 저해하고 생산의 탄력성을 낮추는 결과를 초래한다. 기준은 설정하되 기준을 준수하는 방법에 대해서는 기업에 맡겨야 한다.

마지막으로 환경규제는 투명하고 예측가능하여야 한다. 모든 규제가 그렇듯이 환경규제 또한 규제당국의 자의적인 권한이 최대한 축소되도록 객관적이고 투명하게 설계되고 시행되어야 한다. 이런 차원에서 배출허용기준을 포함한 모든 규제기준은 가급적 상위법령에 규정되고, 충분한 예시를 거쳐 시행되어야 하며, 규제기준이나 방법의 설정도 피규제자와의 합의도출 과정을 거쳐 정당성을 확보해야 한다.

2. 우리나라 환경정책의 문제점

가. 지나치게 빠르고 기계적인 규제강화

우리나라 환경정책은 단기간내의 가시적인 환경개선효과 달성을 위해 규제의 종류와 수준이 산업이 대응할 수 있는 충분한 시간적인 여유를 주지 않은채 지나치게 빠른 속도로 확대·강화되어 왔다. 선진국이 수십년에 걸쳐 이룩한 규제수준을 우리는 불과 몇 년사이에 달성하려는 정책을 추진하고 있는 것이다. 예를 들어 대기 배출허용기준은 95년에 200ppm, 97년에는 100ppm, 다시 99년에는 50ppm하는 식으로 기계적으로 강화되고 있다. 이러한 규제강화 일정은 지나치게 빠르고 기계적이라는 것이

일반적인 지적이다. 200에서 100으로 줄이는 것과 100에서 90으로 줄이는 것은 기술적으로 차원이 다르다는 것은 기술에 대한 지식이 조금만 있는 사람이면 누구나 알 수 있는 기본적인 상식이다. 특히 규제강화속도가 너무 빨라 기업은 수시로 확대·강화되는 법규의 내용을 파악하기도 힘든 상황이며 이러한 상황은 특히 중소기업에 어려움을 가중시키고 있다.

이와함께 규제자체도 지역적인 특성에 대한 고려없이 전국을 대상으로 일률적으로 도입·시행되고 있다는 문제점도 지적되고 있다. 산간지역에 위치한 공장이나 주거지역에 인접한 공장이나 같은 기준을 적용하여 같은 설비를 요구하는 것은 기업에 불필요한 부담을 주는 외에도 국가 전체적으로 과잉투자를 유발한다는 문제점을 가지고 있다.

나. 중복·사전적인 규제시스템

우리나라 환경정책의 또 다른 문제점은 한가지 목적을 위해 동일한 대상에 대해 다양한 규제를 중복적으로 실시한다는 것이다. 배출허용기준과 연료사용규제, 배출부과금의 중복성은 앞서서도 언급하였지만 이외에도 배출시설 설치·변경에 대한 신고·허가제도 운영, 환경관리인 의무고용제, 자가측정 의무제도, 측정시설의 설치의무화 등 기타 규제들도 사실은 동일한 목적을 위한 것이다.

이와함께 광범위한 사전규제적인 요소도 문제이다. 우리나라 환경규제는 기업이 배출기준을 준수하는지 여부만 규제하는 것이 아니라 배출기준 준수를 위한 수단까지 규제하는 등 사전규제적인 요소를 많이 가지고 있다. 연료의 선택이나 공정개선을 위한 시설개체 등 기준 준수를 위한 수단의 선택까지 사전적으로 규제하고 있으며, 특정 지역에 대해서는 공장의 설립 자체를 금지하는 등 기준준수능력 여부와 관계없이 경제행위 자체를 규제하고 있다.

다. 경제성, 효율성 고려가 미흡한 정책 추진

다음은 환경정책의 경제성, 효율성 문제이다. 최근 환경당국은 배출부과금, VOC 규제 등 외국에는 없거나 극히 일부국가에서 시행하고 있는 제도를 국내 실정에 대한 충분한 고려없이 도입·시행하고 있어 업계로부터 너무 앞서 나가는 것이 아니냐는 불만이 제기되고 있다. 예를 들어 배출부과금의 경우 스웨덴 등 북구 일부국가의 유탄세와 프랑스 등 일부 유럽국가에서 실시하는 수질배출부과금 등이 유일한 예이고,

VOC 규제의 경우 미국, 일본 등 일부 선진국에서만 제한적으로 실시하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 환경역사가 일천한 우리나라에서 이를 서둘러 시행하는 것은 시기상조가 아니냐는 지적이다. 특히 최근에는 기술적으로 인체에 대한 유해성이 입증되지도 않은 전자파에 대해 규제 도입을 추진하고 있어 고압선 인근 주민들의 대규모 민원 촉발이 우려되고 있는 실정이다.

이와함께 기준 자체도 국내여건이나 비용-편익분석 없이 OECD나 WHO 권고기준, 선진국 기준 등을 무조건 원용하여 규제의 선진화를 추진하고 있다. 규제기준은 기술적, 경제적 타당성 검토나 비용-편익분석 등 국내현실을 충분히 고려하여 충분한 유예기간을 두고 설정해야 한다. 단지 외국의 어떤 시설이 하더라 하는 것을 근거로 국내 기업이 달성하기 극히 어려운 기준을 설정하는 것은 기업의 어려움을 가중시키는 것은 물론 막대한 시설의 수입을 유발하는 문제점이 있다. 특히 일부 기준의 경우 기준준수가 어렵다는 점은 인정하면서도 이를 고치는 것에 대해서는 극히 보수적인 태도를 취하고 있어 규제당국의 정당성이나 신뢰성을 저하시키고 있다.

라. 재원확보 중심의 환경정책

최근 환경부는 원인자부담원칙의 적용과 직접규제의 문제점을 보완한다는 차원에서 경제적유인수단을 강조하고 있다. 대표적인 경제적 유인수단은 합성수지 등에 대한 폐기물부담금·예치금과 최근 도입된 대기, 수질 오염물질 배출에 대한 배출기본부과금 등이 있다. 이러한 경제적유인제도는 현실적으로 적용하기가 쉽지 않아 국제적으로도 아직은 이론적인 논의단계에 머물고 있는 것이 현실이며 이를 도입한 국가도 그리 많지 않은 실정이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 이러한 경제적유인제도로서 각종 환경부담금의 도입을 적극적으로 추진하고 있는 추세이다. 물론 경제적 유인제도 자체가 잘못되었다는 것은 아니다. 그러나 문제는 이러한 환경관련 부담금이 당초의 목적인 경제적 유인제도가 아니라 재원확보의 차원에서 도입·강화되고 있다는데 있다. 큰 환경개선 효과도 없는 환경부담금들이 단지 환경정책당국의 예산 확보를 위해 도입·시행되어 기업에게 막대한 비용적인 부담을 주고 있는 것이다.

이러한 부담금 위주의 환경정책은 기업에 직접규제 준수비용 이외에 추가적인 비용부담을 준다는 기본적인 문제점 외에도 배출허용기준 등 다른 환경정책의 중립성을 저해한다는 문제를 가지고 있다. 현재 대기·수질 배출기본부과금의 경우 부과시스템

이 배출허용기준과 직접 연계되어 있어, 부과금 수입규모가 환경기준이나 오염상태를 고려하여 중립적으로 설정·운영되어야 할 배출허용기준에 왜곡을 가져오는 등의 부작용이 나타나고 있다. 배출부과금 수입강화를 위해 배출허용기준을 강화한다거나 면제범위의 축소를 위해 기업이 달성하기 어려운 최적방지시설기준을 설정하는 것 등이 바로 이런 문제점을 대표한다고 할 수 있다.

부담금 위주의 환경정책의 또다른 문제점은 특정산업으로부터 징수된 부담금이 해당산업의 환경투자를 위해 지원되지 않아 결과적으로 동 산업의 경쟁력을 잠식하게 된다는 점이다. 대기 배출부과금의 경우 국가가 동 부과금으로 대기개선을 위해 할 수 있는 일이 없으므로 이를 부과할 근거가 없다는 이유로 이러한 제도를 운영하는 나라가 없으며, 프랑스 등의 경우는 이러한 이유로 배출부과금을 수질오염물질에만 부과하여 그 부과금 수입으로 폐수종말처리시설 등 방지시설 설치비를 보조해주는 방식으로 운영하고 있다. 미국의 경우도 배출부과금 대신 배출권거래제도를 운영하여 환경개선효과와 기업의 이익을 양립시키는 방식의 경제적유인제도로 운영하고 있다.

마. 행정편의주의적, 자의적 규제운영

마지막으로 우리나라 환경규제의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 환경규제가 행정편의주의적, 자의적으로 운영되고 있다는 것이다. 이러한 행정편의주의의 대표적인 사례는 아마도 연료사용규제정책이 아닌가 싶다. 연료사용규제는 당초 목욕탕이나 소규모 건물 등 현실적으로 행정단속이 어려운 시설에 대해서는 사후규제보다 연료자체의 공급규제를 통한 사전규제가 보다 효율적이라는 입장에서 도입되었으나 시행과정에서 전국을 대상으로 산업체를 규제하는 핵심적인 대기정책수단으로 확대되고 있다. 보완적인 차원에서 최소한도로 사용되어야 할 보조정책이 제도자체의 행정편의주의적인 성격으로 인해 본말이 전도된 것이다.

정책당국의 입장에서 보면은 연료사용규제보다 손쉬운 정책은 없다. 사무실에 앉아서 전국의 오염배출을 관리할 수 있기 때문이다. 그러나 이런 과정에서 우리 대기환경정책 자체가 왜곡된 것은 물론 여러 가지 부작용을 초래하는 결과를 가져오고 있다. 산업에게는 연료비용의 상승을, 국가 전체적으로는 탈황기술 등 환경기술 개발의 지연과 함께 국가 안보와도 직결된 에너지 수급구조의 왜곡을 초래하는 것이다.

이외 폐기물 배출량 및 감량화 실적 등 현황파악만을 이유로 한 막대한 량의 서류 제출의무라든지 자가측정의무제도, 배출부과금 산정에서의 기업 신고제도라든지 많은 제도들이 행정편의주의차원에서 유지·운영되고 있는 제도들이다.

자의적인 환경규제 운영은 민간에 직접적인 부담을 주는 규제사항이 환경부령이나 고시 등 하위법령으로 운영되는 데 기본적인 원인이 있다. 배출허용기준만 예를 든다 해도 환경부령으로 되어 있어 담당자가 마음만 먹으면 얼마든지 이를 강화하여 산업에 심각한 위협을 가할 수 있는 것이다. 이와함께 기준 자체가 “환경부장관이 인정하는 경우” 등 투명성을 결여하는 경우도 많다. 배출시설 설치제한기준(특별대책지역의 수질환경기준 달성이 어렵다고 인정되는 경우, 특정수질유해물질 배출로 상수원의 오염이 우려된다고 인정되는 경우) 등 많은 기준이 객관적인 기준보다는 정책담당자의 주관적인 판단에 의존하고 있는 것이다.

Ⅲ. 지속가능한 개발을 위한 환경정책 방향

1. 규제의 단순화 및 투명화

규제는 단순할수록 좋고 또 투명하고 객과적이어야 한다. 이러한 논리는 환경규제에도 똑같이 적용된다. 앞에서 언급하였듯이 환경규제의 합리화를 위해서는 규제를 단순화하고 투명화하는 것이 필요하며 이러한 규제정비의 첫걸음은 사전·중복적인 규제나 비현실적인 규제의 폐지·축소이다.

원칙은 기업은 최종적인 배출에 대해서만 책임을 지고 이외 나머지의 불필요한 규제는 모두 폐지하자는 것이다. 기본적으로 기업은 가장 중요한 규제인 배출허용기준만을 지키면 되고 이를 지키는 방법은 기업이 스스로 자율적으로 알아서 하도록 규제를 단순화하는 것이다. 배출시설 설치·변경에 대한 신고·허가제나 연료사용규제, 환경관리인 의무고용제도, 배출부과금 등 배출허용기준과 직·간접적으로 관련된 여타 사전·중복적인 규제는 기본적으로 불필요한 것이다.

물론 이러한 논의의 전제에는 배출허용기준이 합리적이고 충분히 효과적이어야 하며, 이를 감시할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다는 조건이 필요하다. 따라서 규제의 정비와 함께 자동측정망 설치 등 효율적인 감시 시스템의 구축과 환경목표 달성을 위해 산업이 지켜야 할 합리적인 기준의 설정 등이 체계적으로 추진되어야 할 것이다.

규제의 단순화를 위해서는 장기적으로는 환경규제의 방식을 현행 농도규제인 배출허용기준에서 총량규제 및 배출권거래제도로 전환하는 것도 필요하다고 본다.

이와함께 규제의 정당성, 투명성, 객관성을 확보하기 위해 규제운용방식의 개선도 도모할 필요가 있다. 규제의 정당성을 확보하고 기업의 자발적인 준수를 도모하기 위해서는 규제기준을 설정할 때 피규제자의 참여와 합의를 보장할 필요가 있다. 이를 위해 규제도입시 공청회 절차를 의무화하여 산업계로부터의 의견수렴을 강화한다든지, 배출허용기준 등 시행규칙이나 고시상의 주요 규제기준을 시행령으로 격상시켜 여러 관계부처의 검토 및 의견제시 기능을 강화하는 것도 중요하다. 또한 규제기준 설정시 경제적 영향에 대한 분석 강화를 위해 규제의 강화·신설시에는 규제당국이 반드시 경제적 파급효과에 대한 분석내용을 공표하여 이의를 제기할 수 있도록 하는 제도도 생각해 볼 만하다.

또하나 중요한 사항은 다음에도 언급되었지만 규제운영에 있어 지역적인 차별화를 위해 지방자치단체의 권한이 대폭 강화되어야 한다는 것이다. 많은 환경문제가 지역적인 특성을 갖는 것을 감안할 때 일본의 경우처럼 지역 산업체와 지방자치단체간에 협정에 의한 규제준수방식도 적극 고려해볼 가치가 있는 것으로 판단된다.

2. 환경예산의 조달 및 운영체계의 개선

현재 우리나라의 환경예산 조달 및 운영체계는 환경개선특별회계로 대표될 수 있다. 환경예산의 조달은 각종 환경부담금과 정부 일반재정 지원으로 구성되며 지출은 인건비부터 시작하여 기술개발자금, 환경기초시설 투자비, 산하단체 경비까지를 대상으로 하고 있다.

이러한 현행 '환경개선특별회계' 중심의 환경예산체제는 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 우선 현행 환경개선특별회계는 투자사업, 기술개발사업, 일반경비 등 이질적인 사업을 포괄하고 있어 특별회계로서의 의미를 상실하고 있다는 점이다. 특별회계는 특정한 사업을 효율적으로 추진하기 위한 예산체제인데 환경사업은 특정사업으로 보기에는 너무 범위가 넓다는 것이다. 이와 함께 동 회계가 독립채산체제로 운영된다 보니 그 운영주체가 수입확대를 위해 무리하게 부담금의 인상을 추진하는 부작용이 있다. 환경예산을 증액하기 위해 가장 손쉬운 방법은 산업에 대한 부담금을 인상하는 것이다.

따라서 환경예산의 조달 및 운영체계를 개선하기 위해서는 우선 현행 환경개선특별회계 제도를 폐지할 필요가 있다. 환경개선특별회계를 폐지하고 대신 환경예산을 일반회계 중심으로 운영하되 가장 예산이 많이 소요되는물관리 사업에 대해서는 별도의 특별회계를 만들어 이를 통해 수입과 지출을 연계시키는 방안이 바람직한 것으로 보인다. 국가의 당연한 책무인 기능들, 예를 들어 감시·감독 등 일반행정예산이나 기술개발지원등 환경정책의 기반조성을 위한 예산은 국가의 일반예산으로 조달하는 것이 논리적으로 타당하다. 이러한 예산까지 산업이 부담해야 할 이유는 없는 것이다. 그리고 전체 환경예산의 80% 정도를 차지하면서 사업자체의 특정성을 가지고 있는 물관리예산은 오염자 또는 수혜자부담원칙에 따라 별도의 특별회계(가칭 '물관리 특별회계')를 통해 관리할 수 있을 것이다. 이 경우 재원은 기존의 여러 형태의 수질부담금(수질배출부과금, 환경개선부담금)과 하수도세를 일원화하여 조달하고 지출도 환경부 또는 별도의 기구를 통해 관리하는 방안이 바람직할 것으로 보인다.

폐기물관리는 그 오염자와 수혜자가 다수 국민이므로 지방자치단체의 일반예산을 통해 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 재원은 쓰레기 종량제 봉투가격 인상을 통한 일반 세입 확보와 지방자치단체 차원의 제품부담금 등을 통해 조달이 가능할 것으로 판단된다. 현재 현실적으로 폐기물 관리행정은 지자체에서 수행하고 있으므로 해당 예산까지 지자체에 넘겨주어 총괄적인 행정책임을 부여하는 것이 바람직하다.

대기관련 부담금은 재원부담과 국가투자사업과의 연계가 없으므로 폐지하고 재원조달이 아닌 순수한 수요관리정책으로 운영하는 것이 바람직하다. 실제로 정부 예산중 대기관련 예산은 극히 미미하고, 그나마 자동측정망 구축 등 국가가 고유사업으로 추진해야 할 성격의 예산사업이 대부분이다. 따라서 현재의 대기기본부과금은 폐지하여 배출권거래제로 전환하고, 자동차에 대해서는 현행 환경개선부담금을 주행세제로 전환하는 방안 등 수요관리정책으로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이외 환경재원투자가 필요한 여러부문에서의 전반적인 예산수요를 줄이기 위해서는 해당 부문에 대한 적극적인 수요관리정책이 필요하다. 민간부문의 물 수요의 억제와 오·폐수 배출 저감을 위해 상·하수도 이용료를 현실화할 필요가 있고, 쓰레기 배출감량과 처리비용 확보를 위해 종량제봉투가격도 현실화할 필요가 있다.

3. 국가 환경관리 조직체계의 정비

효율적인 환경정책 수행을 위해서는 예산체제의 전환과 함께 국가 환경관리 조직체계를 개선할 필요가 있다. 현재의 환경부 중심의 중앙집권적 환경행정으로는 지역·산업별 특수성이나 갈수록 복잡·다기해지는 여러 가지 환경문제에 적절하게 대응할 수 없다. 특히 집행업무와 정책업무를 동시에 수행하는 현행 환경부 체제는 지나친 집행업무 치중으로 정책기능에서의 취약을 가져올 수 있는 것이다.

국가 환경관리체제의 개선을 위해서는 우선 환경부의 기능이 재조정 되어야 한다. 환경부의 기능은 현재의 정책업무와 집행업무를 포괄적으로 수행하는 체제에서 전체적인 목표의 설정, 기준의 제시 등 정책업무와 관계부처간, 지자체간 조정업무에 초점을 두고 집행기능은 배제하는 방향으로 조정하는 것이 바람직하다.

이와함께 선진국의 경우와 같이 지방자치단체의 역할 및 기능과 환경행정조직을 크게 강화하는 방향으로 국가 조직체계를 가져갈 필요가 있다. 중앙부처의 권한을 지방자치단체로 대폭 이관하고 중앙정부는 지자체간의 업무조정, 지자체 업무에 대한 감독기능을 강화하는 방향으로 업무를 조정하는 것이 행정의 책임성이나 지자체의 본래 의도에도 부합한다. 특히 지역별 규제기준의 제정이나 각종 단속 등 집행업무는 모두 지방자치단체로 이관하고, 지방환경청 인력의 지자체 배치를 통해 지자체의 행정력을 강화하는 것도 적극적으로 검토되어야 한다. 그리고 지방자치단체의 예산기능을 대폭 확대하여 환경투자사업이 지방자치단체 중심으로 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 수질개선사업이나 폐기물관리사업들은 지역성이 강한 사업이므로 장기적으로 지방자치단체에서 전담하여 추진하고, 이와함께 폐기물 등 환경이용료 현실화, 지역성이 강한 환경개선부담금의 지자체 이관 등을 통해 지자체의 예산확보를 도모할 필요가 있다.

국가·환경문제의 효율적인 해결을 위해서는 중앙 각 부처의 환경행정 기능도 강화할 필요가 있다. 환경문제는 모든 산업에서 발생하는 공통의 문제이기 때문에 이를 환경부 혼자서 감당하기에는 기술적, 행정적으로 역부족이다. 따라서 각 산업별 환경개선을 위해 각 산업담당부서의 환경행정기능을 강화하고, 이를 종합조정할 수 있는 국가 조직체제를 구축하는 것이 필요하다. 농업, 제조업, 건설업 등 산업담당부서의 환경정책 및 집행·관리기능을 강화하여 산업별로 자율적인 환경개선을 유도한다든지,

환경부의 권한중 필요한 부분을 산업부서로 이관(예 : 통계수집, 기준준수를 위한 산업별 구체적인 프로그램 구축, 환경친화기업지정제도, 환경산업 및 환경기술 등)하는 방안 등에 대해 국가 전체적인 차원에서 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.


Ⅳ. 마치는 글

지금까지 우리나라 환경정책의 현실적인 문제점과 이를 합리화시키기 위한 대안에 대해서 나름대로 생각한 바를 정리해 보았다. 그러나 이러한 정책이나 제도의 합리화도 중요하지만 이보다 더 중요한 것은 규제당국이나 기업, 국민을 포함한 모든 경제주체의 인식의 변화가 아닌가 한다. 좋은 정책은 각 경제주체의 행동을 변화시킬수 있어야 하기 때문이다.

정부 모든 정책이 그렇듯이 환경정책도 정부와 민간간의 신뢰구축이 대단히 중요하다. 정부정책이 민간에 대한 불신을 전제로 만들어진다면 그 정책은 세부 사항에까지 불필요한 규제를 만들어내게 된다. 결과적으로 과도하고 비효율적일 수밖에 없는 것이다. 반대로 정부의 정책에 대해 민간이 신뢰를 안한다거나 순응하지 않는다면 그 정책은 이미 효과가 없다. 불필요하고 효과없는 규제의 악순환이 거듭되는 것이다. 우리나라의 대부분 규제가 그렇듯이 환경정책도 사실 많은 부분이 민간에 대한 불신을 바탕으로 하고 있다. 부도덕한 기업을 대상으로 하다보니 규제가 한없이 복잡해지고 다양해지는 것이다. 그러나 이제는 이러한 인식을 전환할 때가 되었다고 본다. 환경규제도 이제는 민간에 대한 신뢰를 바탕으로 자발적인 참여와 순응을 유도하는 방향으로 나가야 한다.

다음으로 환경문제는 최종적으로는 규제의 문제가 아니라 기술과 투자의 문제라는 점을 인식해야 한다. 오염을 덜 유발하는 청정생산이나 발생된 오염물질의 처리 등 모든 환경문제가 결국은 기술과 투자의 문제인 것이다. 아무리 규제를 강하게 설정해 놓아도 이를 준수할 수 있는 국내의 기술력과 투자여력이 없으면 이러한 규제는 탁상행정이 될 뿐이다. 따라서 규제는 국내 기술수준이나 기업의 투자여력, 국제수지 등 경제여건 등 모든 경제적인 현실여건을 반영해야 한다. 규제정책은 과학적·합리적인 기반위에서 입안·추진되어야 하는 것이다.

마지막으로 정책당국은 보수적이고 안정적으로 행동해야 한다는 것이다. 정부는

환경단체가 아니다. 정부는 모든 것을 최종적으로 책임져야 하는 위치에 있는 것이다. 민간에서 무책임하게 요구하는 모든 것을 다 들어줄 수는 없다. 환경도 중요하지만 다른 중요한 가치도 많이 있는 것이 현실이고, 정부는 이러한 모든 가치들을 최종적인 입장에서 판단해야 하는 위치에 있는 것이다. 정책당국이 일부 이익단체나 일부 계층만을 위해서 인기위주의 정책을 추진하는 것은 이제 지양되어야 한다. 정부는 항상 보수적이고 안정적이어야 한다. 그리고 이런 안정된 기반위에서 모든 경제주체를 한 방향으로 통합하고 이끌어 갈 수 있어야 하는 것이다. 

본 원고내용은 필자 개인의 경험과 판단에 근거한 것으로 통상산업부의 공식입장과는 다를 수 있음