



한국환경정책·평가연구원

환경포럼

제2권 제8호(통권 17호) 1998. 5. 15

미국의 환경규제 개혁과 상식주도정책

- I. 머리말
- II. 미국 환경규제개혁의 원칙과 주요내용
- III. 상식주도정책의 내용과 추진전략
- IV. 정책적 시사점

정부규제 개혁은 경제의 효율성과 투명성을 제고하여 경제에 새로운 활력을 부여하기 위한 가장 중요한 현안과제의 하나이다. 이러한 규제완화의 와중에서도 환경규제는 국민의 건강과 안녕을 위해서 보다 체계적으로 강화되어야 하는 성격을 지닌다. 따라서 환경규제의 합리화를 통해서 보다 효율적이고 효과적인 환경관리 체제를 구축하여야 하는 과제를 지닌다.

미국은 환경규제의 합리화를 위해 “보다 깨끗한 환경을 보다 저렴한 비용으로”라는 모토로 실용적인 환경규제 개혁프로그램을 다수 도입하여 실천하고 있다. 특히 상식적인 환경관리를 위한 산업별 관리체계의 강화, 이행기준에 입각한 규제, 기업의 준수방식에서의 유연성 제고, 이해당사자간의 협조체계의 강화, 정보의 공개와 공유 등이 그것이다.

이같은 미국의 규제개혁은 우리나라의 환경정책도 이제는 산업 및 지역별 관리, 예방위주의 정책, 위해도기준의 집행, 기업의 입장 배려 등을 토대로 개편되어야 함을 시사한다. 이러한 접근이 극심한 경제침체로 환경관리에 위기를 맞고 있는 우리나라가 추구하여야 할 “환경을 아끼는 경제정책, 경제를 살리는 환경정책”의 기본방향이 되어야 할 것이다.

2 환경포럼

I. 머리말

근년에 들어 정부혁신과 규제개혁은 우리나라를 비롯한 전세계 다수 국가들의 화두가 되고 있다. 세계무역기구 출범이후의 개방화사회에서 종래의 통제위주의 행정과 규제일변도의 정책으로는 국가경쟁력의 확보는 물론 국민의 복지향상에도 한계가 있다는 인식에 근거를 두고 있다. 즉 정부의 민간부문 경제활동에 대한 과도한 개입과 잘못된 통제가 각종 비효율을 초래하고 있으므로 이의 개혁이 필요하다는 것이다.

이러한 행정혁신과 규제개혁에 대한 새로운 요구가 환경분야에도 적용되고 있음은 물론이다. 환경오염과 자연파괴는 국민의 건강과 안녕에 직접적인 영향을 주기 때문에 경제분야의 규제완화와는 다른 문제이다. 산업구조의 고도화에 따라 생산·유통·폐기과정에서 발생하는 각종 물질의 위험도가 증가하여 환경규제의 강화는 불가피하다. 그러나 규제기준은 강화하되 이같은 규제기준을 달성하는 방법에는 유연성을 부여하여 규제의 효율화를 이루는 것이 각국이 추진하고 있는 환경행정과 정책의 개혁방향이다.

이러한 환경행정과 규제개혁 중 의미있는 시도가 미국의 클린턴정부가 추진하고 있는 정책이다. 환경규제개혁의 목표는 21세기에는 경제적 동기, 환경적 유인 그리고 기술혁신을 적절히 조정하여 경제성장이 환경질의 향상에 공헌하도록 한다는 것이다. 즉 경제적 성취와 환경적 비전 그리고 사회적 목표가 적절히 통합되어 상호지원적인 관계를 갖도록 하자는 것이다.

이 글에서는 미국의 환경규제개혁의 주요내용을 살펴 보면서 IMF구제금융이후 위기를 맞고 있는 우리나라 환경규제정책의 발전방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

II. 미국의 환경규제 개혁의 원칙과 주요내용

1. 기본목표와 원칙

미국의 환경규제개혁은 1970년 이래 25년간의 환경관리 경험을 토대로 종래의 환경규제가 피규제자의 입장에 대한 배려를 너무 소홀히 하였으며, 과도한 절차상의 규제로 행정비용을 초래하였고, 너무 경직적이어서 기업의 자발적인 기술혁신을 촉발시키지 못하였으며, 환경개선을 위해 필요한 사회적인 역할분담에도 문제가 있었다는 반성에서 출발한다. 종래 환경규제방식은 환경보전을 위해 많은 사회적 희생을 요구하고는 있지만 환경개선에는 한계를 보이고 있다는 것이다.

이러한 인식하에서 미국이 추구하고 있는 환경규제 개혁의 기본목표는 지극히 상식적이고 원론적인 것이다. 즉 “보다 깨끗한 환경을 보다 저렴한 비용(Cleaner Environment with

Less Costs)”으로 얻는 방법을 찾자는 것이다. 환경보전도 중요한 가치이지만 환경보전에 투입되는 자원도 국민의 복지수준을 결정하는 중요한 요소로서 최소한을 희생하여야 한다는 것이다. 이러한 전제하에서 환경보호의 틀을 재설계하는 데 다음과 같은 10개의 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 공중보건과 환경을 보호하는 것은 국가의 주요한 목표이다. 각 개인과 기업 그리고 정부는 자신의 행위가 초래한 환경상의 영향에 대해 책임을 져야 한다.

둘째, 환경규제는 개인과 기업 그리고 다른 수준의 정부에 최소의 비용으로 환경목표를 달성할 수 있도록 설계되어야 한다.

셋째, 이행기준을 근간으로 환경규제를 실시하여 이를 달성하는 방식에 대해서는 최대한의 유연성을 부여하되 그 결과에 대해서는 엄격하게 책임을 묻는 방식이어야 한다.

넷째, 단순히 환경오염을 통제하거나 오염된 환경을 정화하는 것으로는 부족하며 환경오염을 사전에 예방하는 데 초점을 맞추어야 한다.

다섯째, 환경목표를 달성하기 위해 가급적이면 경제적 유인장치를 활용한다.

여섯째, 환경규제는 전문가와 공중의 감시를 받고 미국인이 공유하는 보편적인 가치에 근거한 최선의 과학과 경제분석에 기초하여야 한다.

일곱째, 정부규제는 그 규제에 의해 영향을 받는 이해당사자가 쉽게 이해할 수 있도록 작성되어야 한다.

여덟째, 환경규제에 대한 의사결정은 적대적이 아닌 협력자적인 관계에서 이루어져야 한다. 정책결정자는 그 의사결정에 관련된 이해당사자를 결정과정에 포함시키고 또 그 결정을 알려 주어야 한다.

아홉째, 공동의 환경보전목표를 달성하기 위해 필요한 경우에는 연방정부, 주정부, 지방정부도 민간부문 인사의 지도하에서 협력하여야 한다.

열번째, 모든 미국인은 정의롭고 차별없는 환경질을 누릴 권리를 지닌다는 점을 명심하여야 한다.

2. 규제개혁의 주요내용

미국정부가 제시하고 있는 환경규제의 혁신방안에는 다음과 같은 것이 있다.

첫째는 이행기준과 시장원리에 입각한 유인체계를 도입하여 최소의 비용과 가장 혁신적인 준수전략의 수립을 장려하자는 것이다. 이를 위해서 (매연유발) 대기오염물질과 수질오염물질의 배출거래제도를 도입하고 있다.

4 환경포럼

둘째는 신뢰할 만한 과학적 분석자료에 입각한 정책우선 순위의 결정으로 환경정책의 건전성과 신뢰성을 높이는 것이다. 유해폐기물규제에서는 고위험도의 폐기물관리에 자원을 집중하고, 음용수관리에도 건강위해도가 높은 부문에 기준을 강화하며, 비전문가도 위해성을 쉽게 평가할 수 있는 프로그램을 개발하여 보급하는 것이다.

셋째는 환경악화의 직접적인 당사자인 지역의 의사결정자에게 보다 많은 자율성을 부여하되 그 결과를 책임지도록 하는 것이다. 정부는 자치단체와 동업자적 관계를 맺어 지원하도록 하는 것이다. 공동이행보조금제(performance partnership grants)를 통해서 주정부와 소수민족사회에 대한 자금지원에 신축성을 부여하고, 지속개발보조금(Sustainable Development Challenge Grants)을 통해서 개발과 보전을 조화시키며, 이해당사자가 참여한 협상과 합의로 환경규제와 규정을 평가하고 재정립하는 것이다.

넷째는 행정의 번문주의(red-tape)를 탈피하기 위해 모든 규제서류와 절차를 재심사하여 이를 단순화하거나 폐지하는 것이다. 전자보고나 기록보관으로 서류절차 소요시간을 25% 감소시키고, 기업이 배출하는 다양한 오염물질을 1회의 서류제출로 보고토록 한다. 또 (화학산업을 시발로) 상호모순되고 중복되는 연방대기관련 규정들을 통합정비하여 “하나의 산업에 하나의 규정”을 원칙으로 개편한다.

다섯째는 환경규제 준수에 성실한 기업을 격려하고 지원하되 지도단속의 목표집단을 보다 명확히 하여 책임성과 준수율을 제고하는 것이다. 우선 국민보건과 환경 위험도에 입각한 지도단속을 한다. 위반에 대한 자진신고와 신속한 시정조치에 대해서는 처벌을 경감하며, 자율보고제(self certification)¹⁾를 확대 도입한다. 그리고 기술지원프로그램을 개발하여 중소기업과 지방정부의 법규 준수를 지원하며, 중소기업지원센터(인쇄, 금속가공, 자동차수리센터 등 6개의 중소기업 대상)를 설치한다.

여섯째는 정부, 기업 그리고 지역주민에게 양질의 정보를 적기에 제공하는 것이다. 현재의 공공정보센터(Public Information Center), 핫라인(hotlines) 등을 확대하여 인터넷이나 다른 전자매체를 통해 환경정보를 모든 국민에게 공개한다. 또 새로운 환경정보통계센터를 설치하여 환경관련 정보를 평가하고 취합하여 유통시키도록 한다.

일곱째는 배출시설, 산업부문, 자치단체, 연방기구 등에 다양한 환경관리전략을 개발 수행할 수 있도록 하는 각종 시범사업을 장려하는 것이다. 이들 사업들은 피규제자에게 유연성

1) 자율보고제는 기업이 자체적으로 환경규제에 준수하고 있다는 사실을 보고하도록 하는 것으로 기업의 보고의무를 경감하는 효과가 있다. 오염배출이나 위해도와 직접적인 관계가 적은 환경규제상의 의무에 대해 적용된다.

을 부여하여 기술혁신을 용이하게 하며 주민참여로 공동노력에 의한 의사결정을 추구한다. 여기에는 XL사업²⁾, 산업협약 등에 의한 규제기준조정, 지역사회주도의 지속가능개발시범사업, 효과적인 환경관리를 위한 여타 연방기구와의 협력사업 등이 있다.

끝으로 정부와 기업에 대한 새로운 환경관리수단을 개발하는 것이다. 기업의 법규 준수여부에 대한 감시를 강화하는 방법으로 민간기업감사제도의 활용, 다매체적인 허가제도의 시범시행, 제품의 생산과 사용과정에서의 오염예방공정개발을 위한 환경설계(화학산업에 시범시행)에 대한 국가지원 등이 도입되고 있다.

III. 상식주도정책의 내용과 추진전략

1. 개요와 기본원칙

클린턴정부는 환경규제개혁에 있어서 핵심적인 프로그램으로 상식주도정책(CSI: Common Sense Initiative)을 추진하고 있다.³⁾ 이 프로그램은 산업별(industry by industry) 접근에 근본을 둔 전략으로 효율적이고 효과적인 통합오염관리를 달성하기 위한 정책이다. 정책의 요지는 환경관리 전반에 걸친 검토와 중요규칙 및 규제를 재구성하고 시민에게 정보 제공을 촉진하면서 오염예방을 위한 청정기술개발을 적극 지원하는 것이다.

이 정책은 환경기준은 강화하되 상식적이면서 혁신적이고 유연성있는 방법으로 보다 쾌적한 환경을 보다 저렴한 비용으로 달성하고자 하는 것이다. 이러한 목표는 환경규제에 대한 이해당사자간의 대화와 토론을 통해서 환경규제 및 환경관리 관행을 개선하므로써 달성할 수 있다고 본다. 때문에 산업체 집행부의 고위간부, 환경단체 지도자, 정부관료와 노동계 그리고 법조계 대표자 등 다양한 이해관계자가 이 프로그램에 참여한다.

상식적 환경관리정책은 세가지의 기본원칙이 있다. 그 첫째는 보다 쾌적한 환경을 추구하는 것이다. 산업체를 환경규제 의사결정에 참여시켜서 공중보건과 환경을 보호하는 보다 실질적이고 가측적인(measurable) 환경개선을 이룩한다는 것이다. 둘째는 보다 적은 비용이 소요되는 방법을 찾는 것이다. 산업별로 협력적인 규제기준을 마련하므로 보다 적은 비

2) XL사업이란 우월성(Excellence)과 지도성(Leadership)을 나타내는 용어로서, 개별시설 또는 규제 대상이 특별한 환경적 또는 보건위생상의 개선목표를 약정(commitments)하면 그것을 달성하는 규제방식에는 유연성을 주는 방식이다. 이 사업은 우월적인 환경성과, 폐기물의 제거, 상식적인 해법의 강조, 이해관계자의 책임성 증진 등의 전략으로 국민보건과 환경보호를 위한 보다 비용-효과적인 혁신적인 방법을 찾기 위한 것이다.

3) EPA, Environmental News, July 20, 1994.

6 환경포럼

<표 1> '현행제도'와 '상식적인 환경관리'의 차이점

| 현행제도 | 상식적인 환경관리 |
|-------------------|--|
| 오염물질별 규제 | 산업별 규제: 환경오염이 다른 오염으로 치환되는 것을 막고 오염을 예방하고 정화 |
| 적대적이며 회피적 | 이해관계자간의 협의: 모든 이해당사자를 참여시켜 합의된 해결방식을 찾아 성공적인 정책집행의 계기 마련 |
| 청정목표, 엄격한 수단선택 | 청정 목표, 신축적인 수단선택: 엄격한 기준을 달성하는 데 혁신과 상식 활용 |
| 최종배출구일변도 규제 | 환경오염의 예방: 보다 적은 오염이 기업운영의 표준이 되도록 함 |
| 한가지 기준으로 모든 것을 맞추 | 실정에 맞는 보전: 기업운영방식에 맞게 요구하여 환경개선에 실질적인 효과가 나타나도록 함 |

용으로 보다 쾌적한 환경을 누리자는 것이다. 셋째는 보다 현명한 환경관리를 하자는 것이다. 강화된 환경기준을 달성하는 방법의 선택에 있어 배출업체에 보다 많은 재량권을 주어 기술혁신을 장려하자는 것이다.

2. 운영주체와 대상산업

상식주도정책은 상식주도정책위원회(CSI Council)가 주도하며 산하에는 6개의 산업별 소위원회가 있다. 상식주도정책위원회는 산업, 중소기업, 노동계, 연방·주·지방정부, 지역사회 및 국가환경단체로부터 선출된 32명의 고위급 대표로 구성되어 있다. 환경보호처의 장이 이 위원회의 의장이 된다. 각각의 산업별로 구성된 산업별소위원회에서는 다시 여러 팀이 구성되어 환경규제가 환경과 산업에 미치는 각종 영향을 평가하고 환경규제의 개선방안을 제시하게 된다.

이 프로그램의 대상으로 1차 선정된 산업은 ① 자동차제조업, ② 컴퓨터와 전자산업, ③ 철강산업, ④ 금속가공과 도금산업, ⑤ 정유산업, 그리고 ⑥ 인쇄업 등이다. 이들 6개산업은 미국의 국내총생산의 14%를 점하고 4백만명에게 일자리를 제공하면서 미국전체 유해물질 배출량의 약 12.4%를 점하는 산업이다. 이들 산업을 특별히 선정한 이유는 다음과 같다. 자동차제조업, 철강산업, 그리고 정유산업은 대규모산업이면서 고도의 환경규제를 받고 있는 산업이라는 점이 고려되었다. 금속가공 및 도금산업과 인쇄업은 이들 산업분야가 중소기업 위주로 구성되어 있으면서 특히 고용창출에 커다란 역할을 하는 산업이라는 점이다. 컴퓨터와 전자산업은 신흥산업으로서 대부분의 환경규제가 이들 산업이 대두되기 이전에 작성된

것이라는 점이 선정이유이다.⁴⁾

3. 주요 추진과제

각 산업별 팀은 보다 강화된 환경규제를 보다 신축성있게 대응할 수 있는 방법을 찾아 다음의 6개 항목에 대해서 보다 깨끗하고, 보다 싸면서, 보다 현명한 이행방안을 강구한다.

- ① 이해당사자간의 상호협력으로 현행 규제제도를 평가하고 새로운 규제를 개발하여 보다 적은 비용으로 보다 나은 환경을 확보할 수 있는 기회를 찾는다(규제).
- ② 표준적인 기업활동의 실태와 오염방지의 윤리로서 환경오염예방을 적극적으로 증진시키도록 한다(오염예방).
- ③ 관련된 오염과 환경정보가 공중에게 보다 쉽게 공개되고 배포되어 이용될 수 있도록 하는 보고제도를 강화한다(보고제도).
- ④ 환경관련 법규위반행위에 대한 감시·감독을 강화한다. 그러나 법적기준의 준수를 위한 방법을 찾거나 상회하여 준수하는 기업에 대해서는 지원을 강화한다(순응).
- ⑤ 허가제도를 개혁하여 보다 경제적이면서, 혁신을 촉진하고, 공중참여의 기회를 확대하도록 한다(허가제도).
- ⑥ 기업으로 하여금 비용은 줄이되 환경기준을 달성할 수 있는 혁신적인 기술을 개발할 수 있도록 유인과 신축성을 부여한다(환경기술).

이같은 일반적인 사항과는 달리 개별산업의 특성에 따라 다루는 의제에는 다소 차이를 보이고 있다.⁵⁾ 자동차생산부문에서는 생애주기관리에 의한 자동차생산을 위한 원료물질의 수집과 설계를 평가하여 제품의 전과정에서의 환경적인 요소가 고려되도록 하는 방안에 중점을 두고 있다. 컴퓨터와 전자산업분야에서는 전자폐기물의 성분을 평가하고 소비이후의 수거체계의 활성화에 관한 사업에 치중하고 있다. 철강산업분야에서는 철강산업이 몰락한 폐공업지(Brownfields)⁶⁾의 재개발문제가 핵심적인 고려사항이다. 도금산업분야에서는 생산과정에서의 오염예방과 환경관리를 위한 자원이용, 유해물질 배출, 경제적 보상과 준수비용 등에 관한 것이 주 관심사이다. 석유정제산업에서는 생산과정에서 장비를 통해 유출되는 액체

4) Haile Mariam, "United States Environmental Protection Agency's Regulatory Reinvention Initiatives," Lho, Sangwhan (ed.), Environmental Regulatory Reform in OECD Countries, 1997, 12, pp.181-230.

5) <http://www.epa.gov/commonsense/bckgrd.htm>.

6) 환경오염으로 버려지거나 과소이용되고 있는 공업지나 상업지를 정화하여 지역경제개발을 촉진하기 위해 연방정부는 오염지역재개발사업(Brownfields Economic Redevelopment Initiative)을 주정부, 지방자치단체, 그리고 개발업자와 합동으로 추진하고 있다.

와 기체의 효율적인 감소문제가 관심사로 규제신축성의 증진, 비용효과성의 제고, 배출량의 감축을 이룰 수 있는 대안들이 검토되고 있다. 인쇄산업분야에서는 소형인쇄업체의 일상적인 업무과정에서 환경오염을 예방할 수 있는 방안의 강구가 주요의제가 되고 있다.

IV. 정책적 시사점

미국의 환경규제개혁은 어떤 획기적인 내용을 담고 있는 것은 아니나 환경관리의 원칙적인 측면을 보다 강조하고 구체화하는 정책프로그램을 도입하고 있다. 현재 경제구조조정기라는 극심한 경제침체를 맞고 있는 우리나라의 환경관리여건은 매우 어렵다. 그러나 “환경을 아끼는 경제정책, 경제를 살리는 환경정책”이라는 모토를 가지고 정부규제개혁을 추진하여야 한다.

앞에서 살펴본 미국의 규제개혁은 우리의 환경규제 합리화가 다음과 같은 방향에서 이루어져야 함을 시사해 주고 있다.

첫째, 유연성 있는 예방위주의 환경관리정책이 보다 강조되어야 한다는 것이다. 종래의 과정과 절차에 지나치게 개입하는 방식을 지양하고 이행성과를 규제기준으로 삼고 이의 달성 방법에 대해서는 배출업소에 보다 많은 자율성을 부여하여 비용-효과적인 생산기술의 혁신을 유도할 수 있어야 한다.

둘째, 현재의 농도위주의 환경규제체계를 총량규제로 바꾸고 더 나아가서는 산업별 환경관리프로그램을 개발하고 활용하여야 한다는 점이다. 산업부문에 따라 환경관리 특성이 다르기 때문에 이를 고려한 환경관리체계로의 전환을 모색하여야 한다.

셋째, 국민건강이나 환경에의 위해도를 기준으로 환경정책 집행체계를 강화하는 것도 중요한 정책방향의 하나이다. 건강위해도가 큰 산업, 위반빈도가 높은 업소, 생태적으로 민감한 지역에 보다 많은 인적·물적 자원을 투입하는 것이 필요하다.

끝으로 환경규제개혁은 정부, 지방자치단체, 기업, 환경전문가, 환경단체, 지역주민 등 다양한 이해당사자간의 자유로운 토론을 통해서 모두가 이익을 보는 대안(win-win alternatives)을 찾아야 한다는 것이다. 이를 토대로 기업, 자치단체, 정부기관 등의 환경관리 능력을 향상시키는 규제개혁을 도모한다.

研究委員 鄭 會 聲



환경포럼

발행인 : 김 종 기

주 소 : 156-090

발행처 : 한국환경정책·평가연구원

서울시 동작구 사당동 1049-1

전 화 : 3488 7777

FAX : 3488 7644