| KEI | 2002 | WO-02 | 정책과제 연구보고서

지속 가능한 사회를 향한 환경규제정책의 발전방향

2002. 6

정 회 성

한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

서 문

산업혁명과 함께 대두하기 시작한 환경오염 문제에 대한 정부의 정책적인 개입은 1970년대 이후에 본격적으로 이루어졌다. 60년대 후반에서 70년대 초반에 걸쳐 선진국들은 환경관련법규를 정비하여 주로 환경오염의 주원인으로 간주되었던 산업활동에 따른 환경오염의 직접적인 통제에 주력하였다. 그런데 현재의 명령과 통제위주로 되어있는 환경규제정책은 환경개선효과에 비해서는 과다한 비용투입이 요구되는 비효율적인 것이라는 경제학자들의 지적이 잇따랐다. 즉 환경개선효과에 비해서는 과도한 행정규제를 통해서 사회적으로 희소한 자원을 낭비하고 있다는 것이다.

이른바 "규제의 실패(regulatory failure)", 넓게는 "정부의 실패(government failure)"로서 정부의 환경규제가 당초의 목적을 효율적으로 달성하지 못하고 있으므로 '규제의 개혁'이 필요하다는 것이다. 특히 1970년대 석유위기 등으로 인한 스테그플레이션의 원인으로 미국에서는 환경규제 등 사회규제가 과중하다는 지적이 산업계에서 나오면서 규제개혁 또는 규제완화는 1970년대 후반부터 집중적으로 거론되었다. 1980년대에 들어 미국과 영국에 보수주의 정부가 들어서면서 규제완화는 하나의 범세계적인 추세가 되기도 하였다. 환경규제에 대한 논란은 1990년대에 들어 지구환경문제에 대한 우려가 심화되고 이에 따라 지구환경규제 논의가 활성화되고, 지속 가능한 발전론(ESSD)이 대두됨에 따라 새로운 전환기를 맞게 된다.

우리 나라는 1960년대 이래 개발행정의 철학에 입각하여 정부주도로 경제개발을 강력하게 추진하였다. 즉 정부의 적극적인 시장 개입을 통해서 급격한 경제성장을 달성할 수 있었으나 1980년대에 들어서면서 정부의 시장활동에 대한 지나친 개입에 대한 비판이 제기되기 시작하였다. 특히 90년대 초 '신자유주의'의 사상이 확산되고

이에 따라 정부의 각종 규제 철폐되면서 경제의 체질을 강화하여야 한다는 인식이 크게 확산되었다. 그리하여 오랜 군사정권을 종지부 찍고 등장한 「문민정부」는 신경제정책을 추진하면서 레이거노믹식의 규제개혁을 적극 추진하였다. 외환 위기속에 출범한 「국민의 정부」 역시 정부규제를 개혁하는 정책을 적극 추진하고 있다. 비효율적인 정부규제를 철폐하고 개혁하여 경제의 비효율성, 즉 고비용-저효율의 경제를 저비용-고효율의 경제로 바꾸어 국제경쟁력을 고취시킴으로써 지속적인 경제성장을 이룩하자는 것이다.

그런데 이러한 범정부적인 규제개혁은 환경문제에 있어 중요한 의미를 갖지 않을 수 없다. 환경정책은 시장이 해결하지 못하는 외부성의 문제를 정부가 개입하여 치유하려는 것이므로 규제가 불가피하다. 그러나 규제는 그 자체로 환경보전을 보장하는 것이 아니다. 효율적이고 효과적인 규제여야 인류가 당면할 가장 중요한 문제의 하나인 환경오염과 자원고갈 문제를 해결하고 '지속 가능한 발전'을 달성하는데 도움이 되기 때문이다. 그런데 급변하는 국제경제질서 속에서 경제개발과 환경보전을 동시에 이룰 수 있는 지속 가능한 발전을 달성하기 위해서는 환경규제에 대한 개념의 변화가 필요하다. 또한 무엇보다도 지속 가능한 발전을 위해서는 환경용량의 보전과 확충이 절대적으로 필요하다. 때문에 환경규제도 경제활동의 환경영향을 사전에 종합적으로 평가하고 분석하여 시행하여야 한다.

본 연구는 이러한 문제인식에 바탕을 두고 있다. 즉 향후 지속 가능한 사회에 발전하기 위해 필요한 환경규제체계를 모색하고 이를 근간으로 현행 환경규제개혁에 대한 평가를 시도함으로써 향후 정책추진대안을 모색하기 위한 것이다. 그리하여 본 연구는 환경규제정책에 대한 포괄적이고 종합적인 지속가능성 체계 접근방식을 개발하였다. 그리고 이를 기준으로 「국민의 정부」의 환경규제 개혁을 평가하여 향후의 규제개혁의 정책방향을 모색 제시하였는 바, 본 연구가 지속가능한 사회를 지향하는 환경정책의 발전에 다소나마 기여가 되었으면 하는 바램이다.

본 연구는 본원의 정 회성 박사가 안식년 연구과제로 추진한 것을 수정 보완한 것이다. 안식년 기간동안에 진행한 이론적이고 개념적인 연구에 국민의 정부 규제개혁내용에 대한 평가를 추가하여 자문회의와 감수 등을 거쳐서 보완 발전시킨 것이다. 본 연구를 수행한 정 회성 박사 그리고 자료정리와 편집을 맡아준 임 현정 연구원의 노고를 치하한다. 또한 본 연구에 대해 날카롭고 자상한 자문을 하여 준 국가지속발전위원회 홍 준석 실장, 전국경제인연합회 신 종익 상무, 국토연구원 이동우 박사, 중앙대학교 문 태훈 교수 그리고 본원의 강 광규 박사와 김 광임 연구부장의 노고에 감사한다. 그리고 감수를 맡아 수고한 문 현주 박사와 강 광규 박사의 수고도 치하한다.

끝으로 본 본고서의 내용은 연구자의 개인적인 견해로서 본원의 공식적인 견해와는 무관한 것임을 밝혀둔다.

2002年 4月

韓國環境政策·評價硏究院

院長 尹 瑞 成

요 약

□ 연구의 필요성과 목적

o 80년대 말의 공산권의 붕괴와 함께 붐을 이룬 신자유주의 풍조는 정부정책의 시장화 이념을 만들면서 규제완화(또는 규제개혁)는 범세계적인 하나의 유행어가 되었음.

- 이러한 시장화 또는 규제개혁의 논리에 대해서는 심도있는 비판이나 분석이 이루어지지 않았음. 그러나 이러한 논리는 종래 정부의 고유한 영역으로 간주되었던 환경분야에 이르기까지 확대되었음.

o 이에 본 연구는 다음과 같은 목적을 달성하기 위해 추진되었음.

- 환경의 규제개혁에 대한 논리적인 타당성과 한계를 분석하며 향후 지속 가능한 발전을 위한 환경정책의 발전방향을 모색하여 제시
- 우리나라 정부가 추진하고 있는 환경규제개혁 사업을 지속가능성의 관점에서 평가·분석하여 정책 방향성의 적절성을 평가
- 향후 지속 가능한 사회로의 이행을 촉진하기 위한 환경규제정책의 발전방향을 모색하여 제시

□ 지속 가능한 발전과 환경정책 개혁방향

o 우리 인간은 지구상에 존재하는 생물 그리고 무생물과 상호 밀접한 상호작용관계를 이루면서 문명을 가꾸어 왔음.(공진화 이론) 수 만년을 지나면서 형성된 지구환경과 인간간의 균형이 급격하게 무너지고 있는 것이 현재 환경문제의 본질임.

o 환경정책은 환경문제가 우리의 건강과 장기적인 발전 그리고 우리 후세의 안녕을 위협하는 것을 막기 위한 새로운 사회질서를 창조하기 위한 것임.

- 규제개혁이란 이렇게 만들어진 질서가 제 기능을 효과적으로 수행하지 못할 때 새롭게 질서를 개편하는 것을 의미.
- 향후 환경규제체계의 궁극적인 목표는 환경용량을 보전하여 지속가능한 사회(a sustainable society)를 구축하는 것임.

o 지속 가능한 발전이라는 개념은 근본적으로 적절한 환경보전 없이는 경제개발이 불가능하다는 것을 전제로 경제개발, 사회개발, 그리고 생태개발의 세 가지 측면을 통합하는 것임.
- 향후 환경정책은 지속가능성이라는 핵심목표를 중심으로 사회통합과 경제효율을 증진시킨다는 시각에서 추진되어야 함.

o 지속 가능한 사회로의 발전을 위해서 향후 환경정책은 보다 포괄적이고 체계적인 접근이 이루어져야 함.
- 향후 환경정책은 대립 보다는 협력형으로, 개별적으로 다루기 보다는 보다 포괄적으로, 경직적인 접근 보다는 가변적인 여건에 잘 적응할 수 있도록 유연해져야 함.
- 엄정한 분석, 학제적인 평가 그리고 문제의 본질에 대한 직접적인 평가 등을 통한 환경정책에 대한 체계적인 접근이 필요.

□ 우리나라의 환경규제 실태와 규제개혁 평가

o 외환위기 상황에서 1998년 2월에 출범한 「국민의 정부」는 경제활성화를 위한 규제개혁 작업에 보다 매진.
- 정부는 규제개혁의 기본목표를 '기업하기 좋은 나라', '생활하기 편한 나라'를 만드는 것으로 설정하고 규제완화 및 개혁에 총력을 기울임.
- 국민의 정부 규제개혁은 국무총리와 민간인이 공동대표를 맡은 규제개혁위원회가 중심이 되어 추진.

o 환경분야와 같이 국민의 삶의 질에 관련된 사회적 규제는 규제수단과 기준의 합리화에 중점을 둔다는 기본방향에서 추진.

- 구체적인 규제개혁의 추진은 년도별로 추진계획을 수립하여 집행하였는데 초창기에는 개별규제의 타당성 검토에 의한 규제 축소에 치중되었으며 2000년도 이후에는 유사하위규제의 정비를 중점적으로 추진.

o 국민의 정부가 추진한 환경규제개혁도 큰 틀에서 보면 다음과 같은 평가를 내릴 수 있음.

- 민주적이고 투명한 정책 추진, 환경규제 내용의 대폭적인 축소, 일부규제의 강화로 사회적 요구 수 용, 보다 생태·통합적인 환경규제 프로그램의 개발 등은 긍정적으로 평가.
- 반면 규제개혁이 지속 가능한 발전을 위한 비전 제시의 미흡, 경제부문과 차별이 충분치 않는 환경규제개혁, 환경정책의 내적 통합의 미흡, 환경관련 규제간의 체계적인 평가와 조정의 미흡 등은 문제로 지적될 수 있음.
- 종합적으로 「국민의 정부」가 추진한 환경규제개혁은 긍정적으로 진행된 부분도 많으나 전체적인 방향성 부문에서는 미흡함.

□ 지속 가능한 발전을 위한 환경규제정책 개혁 방향

o 1980년대 이래로 강화해 오고 있는 환경정책과 규제가 우리사회를 지속 가능한 사회로 발전해 갈 수 있도록 보장해 줄 수 있느냐 하는 의문에는 회의적인 평가를 내리지 않을 수 없음.

- 환경 및 자원 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 경제와 사회구조를 환경적으로 건전하게 바꾸어야 하는데 그렇지 못하기 때문임.
- 향후 규제개혁은 포괄적인 환경규제의 재설계라는 시각에서 접근하여 사회의 지속가능성을 제고하여야 함.

o 환경권의 실질적 보장을 위한 규제의 강화:

- 사전예방과 환경기준, 환경피해 보상제도, 환경정보의 공개 및 공유체계 등의 강화로 환경권의 실질적인 보장을 추진하여야 함.

- 환경정보의 제공 책임을 종래 환경피해자에서 환경이용자로 전환하여 환경이용자가 환경피해가 없을 것임을 입증토록 함.

o 환경규제의 유연화와 효율성 제고

- 산업생태학적인 환경정책으로의 전환하고 환경규제의 유연화 작업의 지속 추진하며 자율적인 산업환경관리체계의 강화하여야 함.
- 특히 금융기관과 연계하여 환경친화적인 투자를 촉진하고 환경회계의 도입을 촉진하는 방법도 검토

o 환경관련 정책의 녹색화

- 경제체계의 효율성 제고와 녹색화를 위해 환경영향이 제품의 가격에 반영될 수 있도록 가격구조를 조정하는 노력과 함께 조세체계의 녹색화와 같은 과감한 개혁이 필요.
- 농·림·수산업, 자원·에너지산업 등의 산업활동이 지속가능성의 원칙하에서 운영될 수 있어야 하며 환경용량을 고려한 개발정책 및 사업의 관리가 요구됨.

o 환경규제 정책관련 제도의 정비

- 규제 간소화 작업을 지속적으로 추진하며 환경정책의 본질적인 불확실성을 감안하여 환경규제정책의 환류기능을 강화.
- 환경법규도 지속가능성의 이념과 구조에 적합하도록 환경권 보장의 강화, 다매체적인 환경관리, 환경정보관리체계의 강화, 명령과 통제 위주에서 규제설계와 협약 등으로 근본적인 구조를 개편하여야 함.
- 생태산업적인 환경관리가 가능하도록 현행의 매체별 체계를 통합관리체계로 바꾸는 방안을 검토. 자원관리와 환경관리를 통합한다는 원칙에 입각하여 환경행정기능의 조정 및 통합이 필요.

차 례

제 1장 서 장 ····· 1

제 2장 환경정책의 의의와 규제수단 ····· 7
제1절 환경문제와 시장의 실패 ····· 7
1. 외부효과 ····· 7
2. 공공재의 존재 ····· 8
3. 정보의 부재 ····· 9
4. 환경피해의 역진성 ····· 9
제2절 환경정책의 의의와 특수성 ····· 10
1. 환경정책의 의의 ····· 10
2. 환경정책의 특수성 ····· 13
제3절 환경정책의 목표와 규제정책 수단 ····· 17
1. 환경정책의 목표 설정 ····· 17
2. 환경규제의 수단 ····· 19

제 3장 환경정책의 실패와 환경규제 개혁 동향 ····· 44
제1절 정부 및 정책 실패의 의의 ····· 44
제2절 환경규제정책과 정부의 실패 ····· 46
1. 환경정책 수립과정과 정부의 실패 ····· 46
2. 환경정책 집행과정과 정부의 실패 ····· 50
3. 환경정책의 평가 및 환류와 정부의 실패 ····· 53
4. 종합평가 ····· 54
제3절 주요국가의 환경규제 개혁 추진동향 평가 ····· 55
1. 환경규제개혁에 대한 논의 동향 ····· 55
2. 미국 ····· 57

3. 네덜란드 ····· 61
4. 영국 ····· 65
5. OECD의 환경규제개혁의 대안 ····· 68

제4장 지속 가능한 발전과 환경규제 정책방향 ····· 73
제1절 환경정책의 궁극적인 목표에 대한 재인식의 필요성 ····· 73
제2절 지속 가능 발전론의 전개와 의의 ····· 75
1. 배경과 발달과정 ····· 75
2. 지속 가능한 발전의 개념 ····· 78
3. ICLEI의 지속 가능한 발전 ····· 80
제3절 지속가능성의 개념과 기준 ····· 82
1. WCED의 시각 : 경제사회학적 관점 ····· 82
2. 자연과학적인 관점 ····· 83
3. 경제학적 관점 : 티텐베르그의 지속가능성 원리와 기준 · 86
제4절 환경규제에 대한 지속가능성 체계와 정책방향 ····· 89
1. 환경규제에 대한 지속가능성 체계 접근 ····· 89
2. 환경정책의 기본목표
: 환경권 보장으로 환경정의의 구현 ····· 94
3. 환경관리 대상의 선택
: 생태관리개념으로 체계적 접근 ····· 95
4. 환경정책의 결정 및 집행
: 민주적 협업체계의 구축 활용 ····· 98
5. 환경정책수단의 활용
: 유연성 규제수단과 환경정보의 공개 ····· 99
6. 환경규제개혁의 제도화
: 규제의 지속가능성 평가와 법규·행정개혁의 추진 101
7. 환경규제개혁의 기준과 대안: 예시 ····· 102

제5장 우리 나라 환경규제 실태와 규제개혁 평가 ····· 104
제1절 환경규제 체계 ····· 104
1. 개관 ····· 104
2. 환경기준 및 정책목표의 설정 ····· 105
3. 주요 환경정책 수단 ····· 107
제2절 환경규제개혁의 추진실태 평가 ····· 115
1. 정부 규제개혁의 배경 및 현황 ····· 115
제3절 환경규제개혁 추진상황 및 평가 ····· 128
1. 환경규제개혁 추진목표와 방향 ····· 128
2. 환경규제개혁의 추진실적 ····· 131
3. 환경규제개혁의 평가 ····· 135

제 6장 지속가능한 발전을 위한 환경규제 개혁방향 ····· 143
제1절 기본방향 ····· 143
제2절 환경권의 실질적 보장을 위한 규제의 강화 ····· 145
1. 사전예방과 환경기준의 강화 ····· 145
2. 환경피해 보상제도의 강화 ····· 146
3. 환경정보의 공개 및 공유체계 강화 ····· 147
제3절 환경규제의 유연화와 효율성 제고 ····· 148
1. 산업생태학적인 환경정책으로의 전환 ····· 148
2. 환경규제의 유연화 작업의 지속 추진 ····· 149
3. 자율적인 산업환경관리체계의 강화 ····· 150
4. 환경사범에 대한 처벌의 강화 ····· 151
제4절 환경관련 정책의 녹색화 ····· 152
1. 경제체계의 효율성 제고와 녹색화 ····· 152
2. 각종 개발 정책의 녹색화 ····· 153
제5절 환경규제 정책관련 제도의 정비 ····· 154
1. 규제정책 평가 및 환류 기능의 강화 ····· 154
2. 환경법 및 관련 법규의 통·폐합 ····· 154

3. 환경행정조직과 기능의 정비 ····· 155

제 7장 요약 및 결론 ····· 157

< 참 고 문 헌 > ····· 159

표 차 례

<표 Ⅱ-1> 환경정책의 주요 내용 ····· 12
<표 Ⅱ-2> 주요 환경관련 정책분야 ····· 13
<표 Ⅱ-3> 환경규제방법과 세부정책수단 ····· 20
<표 Ⅱ-4> 오염규제기준의 특성 ····· 22
<표 Ⅲ-1> '현행제도'와 '상식적인 환경관리'의 차이점 ····· 60
<표 Ⅲ-2> 미국의 혁신적인 「Partnership」 제도 ····· 61
<표 Ⅲ-3> 네덜란드 자율관리협정의 특징 ····· 64
<표 Ⅲ-4> OECD국가의 환경규제에 적용되는
사전분석 및 사후평가 방법 ····· 72
<표 Ⅳ-1> 지속 가능한 발전(ESSD)에 관한 정의 ····· 79
<표 Ⅳ-2> 환경정책의 주요 목적 : 지속가능성, 공평성, 효율성 ·· 90
<표 Ⅳ-3> 환경규제에 대한 지속가능성
체계 접근방식의 구성요소 ····· 93
<표 Ⅳ-4> 지속 가능한 개발 : 분야별 정책과 수단 ····· 97
<표 Ⅳ-5> 환경규제개혁의 기준과 대안 : 예시 ····· 103
<표 Ⅴ-1> 환경부소관 규제내용 ····· 105
<표 Ⅴ-2> 우리나라의 환경규제수단 ····· 106
<표 Ⅴ-3> 현행 경제적 유인제도 ····· 109
<표 Ⅴ-4> 우리나라 규제개혁의 추진과정 ····· 118
<표 Ⅴ-5> 소관부처별 행정규제 변경 현황 ····· 127
<표 Ⅴ-6> 환경규제 정비의 추진내역 ····· 130

그 림 차 례

<그림 Ⅲ-1> 환경정책결정의 2가지 접근방식 ····· 63
<그림 Ⅲ-2> 통합오염관리를 위한 신청 및 허가 결정 절차 ····· 67
<그림 Ⅲ-3> 환경규제와 경제. 사회규제의 연관관계 ····· 69
<그림 Ⅳ-1> 「지속 가능한 발전」 개념도 ····· 81
<그림 Ⅳ-2> 환경문제 대응구조의 변천 ····· 99
<그림 Ⅴ-1> 규제개혁위원회의 구성 ····· 123
<그림 Ⅴ-2> 규제개혁 추진체계도 ····· 123
<그림 Ⅴ-3> 부처별 규제정비계획 심사 ····· 124
<그림 Ⅴ-4> 신설·강화 규제 심사절차 ····· 125

제 1장 서 장

새 천년을 맞아 우리 인류가 해결하여야 할 과제는 많지만 그 중 가장 중요한 것의 하나는 날로 악화되고 있는 환경오염과 자원고갈 문제를 극복하고 인류의 문명을 지속적으로 발전시키는 것이다. 환경오염과 자연파괴는 인간에게 보다 풍요로운 물질적인 삶을 제공하기 위한 경제개발의 과정에서 발생한 것이었다. 영국에서 발아한 산업혁명이후 범세계적으로 급격히 증가한 경제활동, 즉 생산과 소비행위는 범지구적으로 급속한 자연자원의 고갈과 오염물질의 축적을 초래하였다. 그리고 급기야 이제는 인류의 생존 그 자체를 우려하는 목소리도 들린다.

산업혁명이후 현대산업사회의 발전에 주도적인 역할을 한 학문분야는 경제학이다. 아담 스미스(Adam Smith)의 시장경제 논리에 따라 발전해온 경제학은 다음과 같은 전제하에서 경제개발을 적극 옹호하였다. 첫째, 자유시장기능을 통한 자원배분이 사회적 후생을 극대화시킨다. 둘째, 기술개발이 무한정으로 이루어지므로 만약 어떠한 재화의 가격이 상승하면 기술개발에 의해 대체자원이 나타나 자연자원이 고갈되는 사태는 일어나지 않는다.[1] 셋째, 자연자원은 무한정 공급되며, 이들 자원의 사용으로 발생하는 폐기물을 처분하는 이른바 흡수원(sinks)도 무한하다.

그러나 공기, 물, 황무지 등 무한한 것으로 보였던 자연환경은 폭발적인 산업화에 의한 경제규모의 확대, 인구의 증가와 도시집중 등

1) 현재 사용되고 있는 자원의 가격이 상승할 경우 지금까지는 경제성이 부족하여 사용되지 않는 자원이 현재 사용되는 자원을 대체하게 된다는 것으로 이를 보강기술(Backstop Technology)이라고 한다. 이러한 논리는 목재가 연탄으로, 연탄이 석유로, 석유가 가스로 연료전환이 이루어지는 과정을 예로 들고 있다. 그러므로 석유나 가스 등의 자원이 상승하면 현재까지는 일반화되지 않은 풍력발전, 조류발전 등이 기존의 에너지를 대체하여 보편적으로 사용될 것으로 예견한다.

으로 인한 환경오염물질과 자연에 대한 개발행위에 속수무책으로 오염되고 파괴되었다. 시장이 형성되지 않는 환경재에 대하여는 효율적인 자원배분이 이루어질 수 없었기 때문이다. 특히, 현대의 자유시장경제체제에서는 미래세대와 같이 시장에 참여할 수 없는 집단의 수요는 반영되지 않는다.[2] 그리하여 피구를 중심으로 한 후생경제이론이 발달하면서 자유시장경제가 환경재의 효율적인 배분에 있어서 문제가 있다는 시장 실패(market failure) 이론이 제기되었다. 환경재가 지니는 공공재적 특성, 외부효과, 재산권 설정의 어려움 등의 문제 때문에 시장기구는 환경재를 효율적으로 배분할 수 없으므로 정부의 정책적인 개입에 의한 치유가 필요하다는 것이다.

산업혁명과 함께 대두하기 시작한 환경오염 문제에 대한 정부의 정책적인 개입은 1970년대 이후에 본격적으로 이루어졌다. 1960년대 초의 라이철 카슨의 '침묵의 봄'이 출간되고 60년대 후반부터 본격적인 환경운동이 전개되면서 미국 등 선진각국은 각종 환경관련 법규를 제정하고 환경행정기구를 정비하여 환경문제 해결에 착수하였다. 특히 60년대 후반에서 70년대 초반에 걸쳐 선진국들은 환경관련법규를 정비하여 주로 환경오염의 주원인으로 간주되었던 산업활동에 따른 환경오염의 통제에 주력하였다. 환경오염문제는 시장기구가 제대로 작동하지 못하여 발생하는 문제이므로 정부의 정책적인 접근이 민간부문의 활동에 대한 직접적인 통제와 정부가 직접 환경재의 생산과 제공에 관여하는 방식을 취한 것은 어쩌면 당연하였는지도 모른다.

그러나 이 같은 정부의 접근방식에 대해 곧 경제학자들은 다음과 같이 문제를 제기하였다. 환경오염이 사회적인 후생의 저하를 초래하는 문제이지만 환경개선을 위해서는 막대한 자원의 투입이 필요하다. 그러므로 환경개선에 투입되는 비용(환경오염통제비용)과 그 비용이 가져오는 환경개선의 효과(환경개선편익)를 비교 형량하여 환경오염

2) 미래세대의 수요가 반영되지 않는다는 것은 자원배분에 있어 세대간 형평성이 왜곡된다는 것을 의미한다.

통제의 정도를 결정해야 한다. 그런데 현재의 명령과 통제위주로 되어있는 환경규제정책은 환경개선효과에 비해서는 과다한 비용투입이 요구되는 비효율적인 것이라는 것이다. 즉 환경개선효과에 비해서는 과도한 행정규제를 통해서 사회적으로 희소한 자원을 낭비하고 있다는 것이다.[3)]

이른바 "규제의 실패(regulatory failure)", 넓게는 "정부의 실패(government failure)"로서 정부의 환경규제가 당초의 목적을 효율적으로 달성하지 못하고 있으므로 '규제의 개혁'이 필요하다는 것이다. 특히 1970년대 석유위기 등으로 인한 스테그플레이션의 원인으로 미국에서는 환경규제 등 사회규제가 과중하다는 지적이 산업계에서 나오면서 규제개혁 또는 규제완화는 1970년대 후반부터 집중적으로 거론되었다. 1980년대에 들어 미국과 영국에 보수주의 정부가 들어서면서 규제완화는 하나의 범세계적인 추세가 되기도 하였다. 환경규제 중 경제학자들이 특히 문제삼은 것은 정부의 직접적인 규제방식이다. 경제학자들은 환경규제수단을 조세 등 가격구조의 변화를 통하여 간접적으로 간여하는 '가격규제'를 규제개혁의 대안으로 강력하게 옹호하였다. 반면 산업계나 이를 대변하는 보수적인 정치인이 제기하는 문제는 규제의 강도와 유용성으로서 각종 규제의 폐지와 완화이다.

환경규제에 대한 논란은 1990년대에 들어 지구환경문제에 대한 우려가 심화되고 이에 따라 지구환경규제 논의가 활성화되고, 지속 가능한 발전론(ESSD)이 대두됨에 따라 새로운 전환기를 맞게 된다. 1990년대에는 세계무역기구(WTO)의 출범 등으로 세계경제의 통합이 강화되고 환경단체 등의 활동으로 소비자의 환경의식이 크게 확대되었다. 뿐만 아니라 환경오염의 성격도 종래의 생산오염위주에서 소비오염위주로 크게 변화하하였다. 정보통신기술의 급격한 발전과 경제

3) 규제의 실패가 발생하는 경우는 다양하게 제시되고 있는데 주요한 것은 다음과 같다. 즉 규제의 목표가 명확히 설정되지 않는 경우, 적절하지 못한 규제방법을 선정한 경우, 규제당국이 정보가 부족한 경우, 규제의 집행에 과도한 행정비용이 소요되는 경우, 규제에 순응하는데 과도한 이행비용이 발생할 경우 등이 그것이다.

의 서비스산업화도 환경규제에 대한 새로운 접근을 요구하였다.[4)]

그리하여 주요 선진국에서는 기존의 명령-통제식 직접규제 방법에서 경제적 유인수단으로의 보완을 추진하여 왔다. 배출부과금 등 각종 경제적 유인제도나 배출권거래제도의 도입이 정책적인 관심이 되었다. 최근에는 청정생산체제로의 개혁, 에너지와 자원이용의 효율성 향상, 그리고 폐기물최소화 등을 강조하는 새로운 예방지향적인 환경정책과 장치(new, prevention-oriented polices and mechanisms)가 모색되고 있다. 예방적 환경관리를 위해서는 종래 배출된 오염물질을 적정하게 처리한다는 개념으로는 한계가 있으며, 기업의 생산공정이나 생산품을 환경적으로 건전하게 바꾸는, 즉, 산업적 특성을 고려한 환경관리가 필요하다.

우리 나라는 1960년대 이래 정부주도로 개발위주의 정책을 추진함에 따라 환경오염과 파괴가 심화되자 1980년 환경청을 설립한 이래 배출허용기준, 환경영향평가 등 많은 환경규제를 도입하였다. 그러다가 90년대 초 '신자유주의'의 사상이 확산되면서 이러한 규제를 철폐함으로써 경제의 체질을 강화하여야 한다는 인식이 크게 확산되었다. 오랜 군사정권을 종지부 찍고 등장한 『문민정부』는 신경제정책을 추진하면서 레이거노믹식의 규제개혁을 적극 추진하였다. 그러나 규제개혁으로 경제활성화를 이루지는 못하고 성급한 OECD 가입에 따른 금융개방과 외환관리 실패로 정권말기인 1997년 12월에는 국제통화기금(IMF) 구제금융지원을 받는 최악의 상황을 가져오고 말았다.

외환 위기속에 출범한 「국민의 정부」 역시 정부규제를 개혁하는 정책을 적극 추진하고 있다. 「국민의 정부」가 규제개혁을 추진하는 배경은 비효율적인 규제를 개선하고 철폐하여 경제의 비효율성, 즉

4) 미국을 중심으로 한 '신경제론(New Economy)'의 대두도 환경규제 개혁을 요구하는 배경의 하나가 되었다. 신경제론의 패러다임은 첫째, 정부의 산업규제완화 및 금리자유화를 통한 시장경제원리의 강화, 둘째, 제조업중심에서 인터넷 혁명을 배경으로 정보・지식기반산업 중심으로의 경제변화 등 기존경제학이 무시하였거나 반영하지 못한 현상이 경제성장과 부의 창출에 주도적 역할을 하게 된 것에 그 배경을 두고 있다.

고비용-저효율의 경제를 저비용-고효율의 경제로 바꾸어 국제경쟁력을 길러 지속적인 경제성장을 이룩하자는 것이다. 경제활성화라는 측면에서 추진된 규제개혁은 경제규제에 있어서는 당위성과 타당성이 크다. 1960년대 이래 압축성장을 위한 발전행정의 관행에서 만들어진 많은 경제정책과 규제가 경제규모가 확대되고 세계화된 지금에도 그대로 남아 있는 것이 많기 때문이다. 그런데 이러한 범정부적인 규제개혁은 환경문제에 있어 중요한 의미를 갖지 않을 수 없다.

환경정책은 시장이 해결하지 못하는 외부성의 문제를 정부가 개입하여 치유하려는 것이므로 규제가 불가피하다. 그러나 규제는 그 자체로 환경보전을 보장하는 것이 아니다. 효율적이고 효과적인 규제여야 인류가 당면할 가장 중요한 문제의 하나인 환경오염과 자원고갈 문제를 해결하고 '지속 가능한 발전'을 달성하는데 도움이 되기 때문이다. 그런데 급변하는 국제경제질서 속에서 경제개발과 환경보전을 동시에 이룰 수 있는 지속 가능한 발전을 달성하기 위해서는 환경규제에 대한 개념의 변화가 필요하다. 지속 가능한 발전을 위해서는 환경용량의 보전과 확충이 절대적으로 필요하다. 때문에 환경규제도 경제활동의 환경영향을 사전에 종합적으로 평가하고 분석하여 시행하여야 한다.

이에 본 연구에서는 환경규제의 목표를 '지속 가능한 발전'으로 두고 이를 달성하기 위한 원칙, 즉 지속가능성 원칙을 도출한다. 그리고 포괄적인 환경규제정책의 운영체계, 즉 지속가능성 체계접근방식을 정립한다. 이러한 지속가능성 체계의 기준을 토대로 우리 나라의 환경규제개혁을 평가하여 향후의 규제개혁의 정책방향을 모색해 보기로 한다. 보다 구체적으로 지속가능한 발전의 측면에서 요구되는 환경규제의 필요조건을 지속가능성 체계접근방식으로 도출하고 이를 토대로 「국민의 정부」에 들어 추진한 (환경)규제개혁작업을 평가한 후 환경규제개혁의 정책방향을 모색할 것이다. 본 보고서의 내용은 서장에 이어 다음과 같이 구성될 것이다.

제 2장에서는 환경규제의 당위성과 규제수단에 대해서 이론적인

검토를 하고 평가하고 이들이 어떻게 활용되고 있는지를 살펴본다.

제 3장에서는 정부실패에 대한 논리를 평가하고 정부 실패 또는 정책 실패 논리를 배경으로 하는 주요국가들의 규제개혁의 추진동향을 대해 살펴 볼 것이다.

제 4장에서는 지속 가능한 발전의 개념을 정립하고, 이를 달성하기 위한 환경규제정책의 원칙과 기본방향을 지속가능성 체계접근 모형으로 정립한다.

제 5장에서는 우리 나라 환경규제의 구조와 국민의 정부 출범 이후 추진한 규제개혁의 성과를 지속가능성 체계접근 기준으로 평가해 본다.

제 6장에서는 우리 나라 환경규제 개혁정책이 향후 지향하여야 할 바와 이에 따른 구체적인 개혁방안을 모색한다.

제 7장에서는 본 연구 결과에 대한 요약과 함께 지속 가능한 발전을 위한 환경규제 개혁정책에 대한 결론을 맺고자 한다.

본 연구의 목적달성을 위하여 기존의 각종 연구논문과 보고서 등 이론적·실증적인 자료를 분석하고 평가하여 분석의 틀을 설정한다. 이를 토대로 우리나라의 각종 환경관련 법령 조사를 통하여 현재 시행되고 있는 정책수단 및 규제개혁에 따른 제도변화 등을 검토하여 우리나라의 환경규제개혁의 내용을 평가해 보도록 한다.

제 2장 환경정책의 의의와 규제수단

제1절 환경문제와 시장의 실패

환경오염이 왜 발생하느냐에 대해서는 여러 가지 견해가 있을 수 있다. 거시적인 관점에서 인구증가나, 기술변화, 또는 경제성장을 환경오염의 원인으로 지적하기도 하며, 문화인류학적 견지에서 우리 인류의 자연관이나 윤리의식을 비판하는 견해도 있다. 좁게는 사회심리학적 측면에서 인간의 본능적인 이기심을 환경파괴의 주원인으로 보기도 한다. 그러나 환경규제정책을 수립하는데 있어서 핵심적인 이론적인 구실을 한 것은 경제학자들이 진단하는 환경재의 이용에 있어서의 "시장 실패(Market Failure)" 이론이다. 환경자원의 적정이용을 어렵게 하는 시장의 실패에는 크게 다음 네 가지 이유가 있을 수 있다. 그 하나는 외부효과이고, 그 둘째가 공공재의 존재이며, 그 셋째가 정보의 부재, 그리고 마지막이 환경피해의 역진성이다.

1. 외부효과

시장 실패의 첫 번째 원인인 외부효과(externalities)라 함은 어떤 사람 또는 기업의 생산활동이나 소비활동이 다른 사람 또는 기업의 생산 또는 소비활동에 직접적으로 영향을 미치는데 이에 따른 보상이 수반되지 않을 경우를 말한다. 보다 구체적으로 말하면 외부효과란 "어떤 경제주체가 응분의 보상을 받지 않은 채 혹은 응분의 대가를 지불하지 않은 채 제 3자의 생산함수 혹은 효용함수에 미친 영향"을 말한다.[1] 외부효과에는 외부경제(external economy)와 외부불경제(external diseconomy)가 있다. 외부성이 있는 재화의 공급을 시

1) 외부효과에는 ① 생산함수나 효용함수에 대한 직접적인 영향이어야 하며, ② 그 영향에 대한 응분의 보상이나 대가가 지불되지 않아야 한다라는 두 가지의 요건이 필요하다.(이 정전, 『토지경제론』, 서울: 박영사, 1988: 54면)

장기능에 만 의존할 경우 외부경제가 있는 재화는 과소공급을, 외부불경제가 있는 재화는 과잉공급을 초래한다. 그러므로 정부는 이들 재화의 적정이용을 유도하기 위하여 세금이나 보조금, 또는 다른 수단으로 시장기구에 개입하여 이들 재화의 최적활용을 이룩하여야 한다는 것이다.

2. 공공재의 존재

환경재의 이용에 있어서 시장실패의 두 번째 요인은 환경재가 공공재의 성격을 함유한다는 점에 근거를 둔다. 공공재(public goods)라 함은 소비에 있어서 불가분리성(indivisibilities)과 배제불가능성(nonexcludabilities)의 성격을 지니는 재화를 말한다.[2] 공공재는 일단 공급량이 결정되면 공급대상에 한 사람이 더 추가된다고 해서 다른 사람의 소비가 줄어들거나 추가적인 비용이 발생하지도 않는다. 이러한 공공재는 필연적으로 "무임승차자(free-riders)" 문제를 수반하여 시장기구에서는 자발적으로 공급되지 않는다는 특성이 있다. 반면에 더러운 공기, 혼탁한 물과 같은 환경오염은 같은 이유로 "부의 공공재 또는 공공악(negative public goods or public bads)"이라고 할 수 있는데 이의 공급을 시장기구에 맡길 경우 무한히 공급된다는 특성이 있다. 그러므로 정부는 환경재의 공급을 담당하고 부의 공공재인 환경오염을 억제할 수 있는 정책을 도입해야 한다는 것이다.

---

2) 학자에 따라서는 공공재를 외부효과의 극단적인 형태의 하나로 본다. 즉 외부성(Externalities)이라는 넓은 개념틀 속에 순수공공재(pure public goods)와 지역공공재(local public goods)가 포함된다. 순수공공재는 비배제성(nonexcludability)과 비경합성(nonrivalry)의 성격을 동시에 지니는 재화이다. 반면, 지역공공재는 비배제성의 성격은 지니되, 비경합성이 없는 재화로서 궁극에 가서는 혼잡(Congestion)이 발생하는 재화로 구분한다.

3. 정보의 부재

환경재에 대한 시장 실패의 또다른 원인에는 환경재의 수요와 공급에 대한 적절한 정보가 시장기구를 통해서는 공급되지 않는다는 문제도 있다. 시장기구가 제대로 기능을 발휘할 수 있으려면 각 재화의 생산과 소비에 대한 상세한 정보가 생산되고 유통되어 생산자와 소비자가 이에 근거하여 이들 상품의 생산과 소비에 대한 최적 의사결정을 내릴 수 있어야 한다.[3] 그런데 환경재는 외부성과 공공재의 성격을 지니는 재화이기 때문에 이것의 가치를 적절히 평가할 수 있는 정보가 시장기구를 통해서는 형성되고 유통되지 않는다. 뿐만 아니라 환경오염의 영향이나 폐해에 대해 인식하려면 매우 오랜 시간이 지나 이미 회복이 불가능한 상태에 이르렀을 때에야 가능한 경우가 많다. 그리하여 환경재의 생산자나 소비자가 자신의 의사결정에 필요한 정확한 정보를 적절한 시기에 접할 수 없어 합리적인 의사결정에 이를 수 없다는 것이 시장의 실패를 초래한 또 다른 요인이 된다. 그러므로 정부는 환경오염의 원인과 영향에 대한 조사연구를 지원하고 그 연구결과를 공개함으로 "정보의 부재"로 인해 초래될 수 있는 시장의 실패를 극복하도록 하여야 한다는 것이다.

4. 환경피해의 역진성

때로는 환경보전을 위한 입법이 환경오염이 가지는 역진적인 성격 때문에 정당화될 수도 있다. 부유한 사람들은 주거환경의 선택범위가 넓기 때문에 외부불경제에 대한 대응이 가난한 사람들 보다 용이하

3) 환경정보는 환경문제의 본질적인 복합성으로 인해 피해자와 가해자간에 비대칭적일 가능성이 매우 높다. 특히 오염배출 정보를 가지고 있는 가해자가 유리하다고 할 수 있는데 가해자는 외부적인 압력이 없이는 정보를 피해자와 공유하려 하지 않을 것이다. 그러므로 설령 코오즈의 원리가 적용되어 환경재에 대해 재산권이 설정된다고 하더라도 정보의 부족 또는 부재에 따른 시장실패가 발생하게 된다. 특히 다수의 환경피해자가 존재할 경우에는 환경정보의 공공재적인 특성이 보다 두드러지게 나타나게 될 것이다.

다. 부유한 사람들은 본인의 필요에 따라 쾌적한 교외주택을 택할 수 있고, 또한 여가를 맑은 공기와 깨끗한 물이 있는 산골의 별장에서 즐길 수도 있을 것이다. 그러나 가난한 사람들은 비록 자신의 주거지역이 심하게 오염되어 있을지라도 깨끗한 환경의 주거지역으로 옮길 수 있는 가능성이 희박하다. 또한 주변에 심한 오염을 야기시키는 공장이 들어서더라도 이에 대항할 수 있는 법적·경제적 능력이 없어 그 오염피해를 수인하는 경우가 많다. 그리하여 가난한 사람들은 환경오염 현상으로부터 자신의 재산권 보호는 물론 건강보호에도 어려움을 겪을 수 있다. 그러므로 모든 국민 - 넓게는 미래세대를 포함하여 - 에게 일정수준 이상의 「환경의 질」(environmental quality)을 보장해 주려는 환경정책은 국민경제의 배분적 정의(distributive justice)의 실현에도 공헌할 수 있다.

제2절 환경정책의 의의와 특수성

1. 환경정책의 의의

초창기의 환경정책은 보건 위생의 문제로서 오염물질의 배출에 따른 인간의 생활환경 보전에 초점을 두었다. 즉 인간건강에 해를 주는 물질의 배출을 억제하고 통제하는, 즉 공해문제(public nuisance)를 환경정책의 주요 문제로 인식하였다. 이때에는 위해성이 높은 오염물질의 과다한 배출로 인한 건강과 보건문제가 정책의 주요한 관심사였다. 인간의 경제활동으로부터 발생하는 오염물질의 배출을 억제하는 공공부문의 행위를 환경정책으로 파악하였다. 따라서 환경정책의 초점은 공장에서 배출되는 공해물질, 즉 대기오염, 수질오염, 소음·진동으로부터 주변지역 주민의 건강을 보호한다는 소극적인 측면에 치중하였다.

그러던 것이 1970년대에 들어서는 환경정책이 환경오염물질의 배출로 인한 인체피해나 생산성의 감소 그리고 쾌적한 삶의 질 파괴,

즉 환경오염(environmental pollution)의 해결에 관심을 가지게 되었다. 환경오염물질의 배출이 쾌적한 삶의 질에도 해를 줄 뿐만 아니라 생태계의 파괴도 궁극적으로는 인간의 안녕에 지장을 준다는 점을 인식한 결과이다. 그리하여 인간이나 자연생태계에 유해한 물질의 배출감소와 방지는 물론 보다 적극적으로 자연생태계를 보전하는 것으로 환경정책의 주요 관심사가 확대되었다.

1990년대에 들어 기후변화, 오존층고갈, 생물종다양성 파괴 등 범지구적인 환경문제의 대두와 함께 인간의 작위가 없는 지구생태계(global ecology) 자체의 보전이 강조되기 시작하였다. 즉 지구생태계의 생명지원체계(life-support system of the earth)의 보전이 강조되기 시작하였다. 지구의 자연생태계의 생명지원체계의 보전 없이는 인간환경의 보전이 불가능하다는 인식이 그 배경이다. 그리하여 환경정책을 보다 적극적으로 자연생태계를 보전하고 인위적으로 자연생태계를 발전시키며, 때로는 필요한 자연생태계를 조성하여 인간환경의 쾌적성을 증진시키는 것으로 파악하였다. 동식물의 보호를 통한 생물종 다양성의 확보, 쾌적한 인간정주환경의 조성이라는 적극적인 측면을 환경정책으로 파악하였다.[4)]

즉 환경정책의 관심사가 지속 가능한 발전을 관리할 수 있는 환경정책으로 확대되었다. 지속 가능한 발전을 위한 적극적인 의미의 환경정책에는 환경의 수용용량을 증가시키기 위한 기술개발, 환경에 적합한 인간활동의 창조를 위한 사회교육, 쾌적한 인간환경을 조성하려는 노력도 환경정책의 내용으로 파악된다. 특히 기후변화의 예방, 생물종다양성의 보전, 월경오염문제의 해결 등 지구 및 지역환경의 생명지원체계 보전도 환경정책의 중요한 범주가 되고 있다. 즉 지구 및 지역 환경의 보전을 위한 국제협력도 환경정책의 주요 내용이 되고 있는 것이다.

---

4) 정회성·전성우, 「2000년대 환경행정조직의 발전방향」, 한국환경기술개발원, 1994. 12.

<표 II-1> 환경정책의 주요 내용

구 분	주 요 내 용
일반환경 관리행정	인간건강 또는 쾌적성 등에 입각한 환경기준의 설정행위 개발사업 또는 개발정책에 대한 환경영향평가제도의 운영 각종 오염물질의 배출원에 대한 배출허용기준의 설정 환경보전을 위한 단기, 중기, 장기계획의 수립 지역환경질 유지를 위한 배출총량규제 프로그램의 작성
환경오염 규제 및 관리정책	대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 배출원의 인·허가 및 감시와 처벌 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 배출감소를 위한 재정투·융자 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 배출감소를 위한 기초시설의 관리 토양오염, 지하수오염, 해양오염을 막기 위한 각종 인·허가와 배출행위규제
폐기물 관리 및 규제정책	폐기물의 수거체계의 구축과 처리시설의 설치와 안전관리를 위한 행정 폐기물 재활용 또는 재이용체계의 구축과 관련시설의 운영 폐기물의 수거 및 처리와 관련된 민간부문의 행위에 대한 규제
자연환경 및 생태계의 보전정책	자연공원 또는 희귀생태계의 보전과 이용을 위한 규제와 관리행정 식물종 다양성의 보전을 위한 규제나 식물보호행정 동물종 다양성의 보전을 위한 규제나 동물보호행정 희귀동식물 서식지의 훼손이나 파괴를 막기 위한 행정
기타 환경보전 정책	환경교육, 훈련, 환경정보의 유통과 교류촉진을 위한 행정 환경관련기술과 정책의 개발을 위한 연구개발행정 환경산업의 관리와 육성정책의 수행 월경오염, 지구환경문제 등 환경보전을 위한 국제협력행정

환경정책의 새로운 이념인 지속 가능한 발전은 환경의 수용능력 이내에서 인간의 복지증진을 위한 개발행위를 하되 기술혁신 등 창조적인 인간활동으로 자연의 수용능력을 증진시키는 것을 강조하고 있다. 즉 지속 가능한 발전이라는 개념이 대두된 이후 인구, 식량, 주

거, 토지이용, 건축, 에너지, 교통, 관광, 생산, 유통, 소비 등 거의 모든 환경과 관련된 인간활동을 건전하게 운영하여야 한다는 점이 특히 강조되고 있다. 즉 개발과 환경을 통합하여 동일한 의사결정 선상에 두어야 한다는 것이다. 이러한 취지에서 환경과 관련된 정부정책과 행정행위는 다음과 같이 다양하다.

<표 II-2> 주요 환경관련 정책분야

· 상수도의 수질향상을 위한 재정 투·융자나 수질관리행정이나 상수원 보전을 위한 토지이용규제
· 인위적인 자연녹지의 조성으로 생활환경의 쾌적성의 증진을 위한 행정이나 국토계획, 도시계획, 토지이용계획, 공업입지계획 등 국토개발정책의 수립과 집행
· 철도의 건설, 도로망의 확충 등 물류이동체계 구축과 관련된 교통정책의 수립과 집행
· 댐건설과 관리, 공유수면 매립사업, 하천관리, 골재채취 등 수자원 개발정책의 수립과 집행
· 광물자원의 개발, 해저자원, 관광지 개발, 간척지 매립개발 등 자원개발정책의 수립과 집행
· 석유, 석탄 등 화석연료 이용, 원자력발전, 태양열발전 등 에너지 수급관리 등 에너지정책의 수립과 집행
· 저공해산업의 육성 등에 의한 산업구조조정 등 산업정책의 수립과 집행
· 농수산물의 생산양식과 유기농법, 지속가능한 어획량 등 관련된 농수산정책의 수립과 집행

2. 환경정책의 특수성

환경정책은 여타의 국가정책에 비해 많은 특이한 요소를 내포하고 있다. 국가정책을 할당정책, 규제정책, 재분배정책으로 나눌 때[5] 환

경정책은 전형적인 규제정책에 속한다. 규제정책은 통상 경쟁적 규제정책과 사회적 규제정책으로 나누어지는데 환경정책은 후자에 속한다.[6] 때문에 환경정책을 같은 규제정책이라고 하여서 경제적 규제정책과 같은 범주에서 고찰하는 것은 문제가 있다. 뿐만 아니라 환경정책은 사회적 규제정책 중에서도 다소 독특하다. 일례로 환경정책은 작업장 안전 등과는 달리 정책효과를 누리는 집단이 구체화되지 못한 경우가 많다. 환경정책의 이 같은 특수성 때문에 환경정책은 그 수립에서부터 집행 그리고 평가와 환류에 이르기까지 여타 정책과 다른 모습을 보이는 경우가 많다. 때문에 환경문제에 대한 정부의 역할이나 규제정책 그리고 정부 또는 정책의 실패에 대한 논의에 다소의 특수성을 지닐 수 밖에 없다.

1) 본질적인 불확실성

환경정책의 본질적인 불확실성은 환경문제가 지니는 본질적인 불확실성이 초래하는 정확한 정보의 부재와 관련된다. 환경정책이 정확하게 수립되기 위해서는 국민, 기업, 정부 등 이해당사자 모두가 환경문제에 대한 정확한 이해와 정보를 우선 가지고 있어야 한다. 그러나 환경재의 속성상 이러한 정보 구축이 기술적으로 힘들고 설령 기술적으로 가능하다 하더라도 막대한 정보비용을 필요로 한다. 때문에 환경정책에 대한 논의는 불확실한 정보를 매개로 하여 전개된다는

5) 로이(Theodore J. Lowi)는 정책을 할당(distributive), 규제(regulative), 재분배(redistributive) 정책으로 나눈다.(Lowi, eodore J.. 1964. "American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory." World Politics XVI (July, 1964): 677-715)

6) 리플리와 플랭클린의 구분이다. 경쟁적 규제정책은 어떤 특정재화나 서비스의 공급을 여러 공급자 중 몇 개 또는 단일공급자로 제한하는 형의 규제정책으로 주로 독과점을 막아 경쟁적인 시장경제체제를 갖추는데 그 목적이 있다. 사회적 규제정책은 공중의 이익을 보호하기 위하여 사기업의 활동을 특정한 기준이나 조건을 설정하여 제한하는 경우로서 주로 외부효과의 치유 및 사회적 약자의 보호를 위한 정책이다.

특성을 지닌다. 뿐만 아니라 정책적인 접근을 필요로 하는 각종 환경문제의 원인과 가능한 대책이 현재 완전히 밝혀진 것이 아니며 지속적인 문제의 진단이나 정책개발이 진행되고 있는 상태이다.

2) 여타정책과의 갈등관계

환경정책은 여타의 국가정책과 심각한 갈등관계인 것이 보편적이다. 특히 에너지, 산업, 국토개발 등 주요 경제개발정책과 환경정책은 조화된 경우보다는 갈등관계인 경우가 많다. 때문에 환경정책은 여타의 정책과 '정책우선순위(policy priority)'를 다투는 문제가 아니고 항상 '영의 게임(zero-sum game)'을 하여야 하는 경우가 많다. 예를 들어 어떤 지역을 생태계보전지역으로 지정하려면 그 지역에 대한 에너지원 개발, 도시개발, 산림개발 등 경제개발은 포기해야 한다. 최근 들어 경제와 환경의 조화라는 말이 회자되고는 있지만 환경보전을 위해서는 여타 국가정책에 있어서 손쉬운 대안들을 포기하고 보다 많은 비용을 요구하는 대안을 선택해야 하는 경우가 많다. 국민 개개인의 입장에서 보더라도 환경보전을 위해서는 자신의 자제와 금욕을 요구하는 경우가 많다. 즉 환경정책은 여타정책의 수행을 어렵게 하는 경우가 많아 갈등을 빚는 경우가 비일비재하다.

3) 정책수요자의 불명확성

환경정책의 경우에 정책의 수요자가 잘 드러나지 않고 적극적으로 정책을 요구하지 않는다는 특성이 있다. 환경정책의 수혜자가 보편적으로 일반대중이거나 미래세대 그리고 더 넓게는 생태계의 거주자인 동·식물 등 불특정다수이므로 정책을 능동적으로 요구하지 않아 정책수요가 잘 표출되지 않는다. 쾌적한 환경이 제공하는 편익은 그 지역의 모든 주민이 고루 누릴 수 있는 공공재이며 오염된 환경이 초래하는 비용은 부의 공공재적인 성격을 지닌다. 때문에 일반국민들 사이에는 강한 무임승차(free-riders)의 욕구가 있으며 미래세대나

동·식물은 그들의 욕구를 표출할 수가 없다. 반면 환경를 오염시키고 파괴하는 자는 상대적으로 소수이고 집중적인 이해관계를 가지고 있다.[7]

4) 정책효과의 비가시성

환경정책은 여타 국가정책에 비해서 그 정책효과가 장기에 걸쳐 나타나며 가측적이 아닌 경우가 많다. 환경보전에 따른 편익은 수 세대에 걸쳐서 누릴 수 있는 반면 환경오염이 초래하는 피해도 수 세대에 걸쳐 누적적으로 나타나는 경우가 많다. 뿐만 아니라 생태계보전, 경관보전 등 대다수의 환경정책의 편익은 가측적이 아닌 경우가 많다. 그런데 정책효과를 계량화하기 위해서는 항상 미래의 정책효과를 할인해야 하며 미래에 대한 할인은 할인율을 어떻게 정하느냐에 커다란 영향을 받는다. 반면 환경정책과 경쟁관계에 있는 경제 및 산업개발정책은 정책효과가 단기에 나타나며 가측성이 높다. 때문에 환경정책은 여타 정책에 비해서 정책성과를 구체적으로 제시하고 선전하는데 불리하다.

5) 정책논의의 지역성

환경문제는 항상 특정한 공간을 배경으로 발생하기 때문에 환경정책이 초래하는 결과도 항상 특수한 공간을 배경으로 한다. 인간의 모든 경제사회활동은 특정공간을 배경으로 하며, 환경오염이 초래하는 비용이나 편익 역시 반드시 특정지역을 중심으로 나타난다. 때문에 환경문제를 논할 때는 항상 지구상의 특정지역이 거론될 수 밖에 없다. 환경정책의 공간성 때문에 환경정책에 대한 수요도 항상 공간성을 지니게 마련이다. 즉 어떤 국가에서 대기개선을 논한다고 하더라도 대기가 오염된 지역과 오염되지 않는 지역이 있으며 때문에 국민

7) 환경오염의 주범으로 지적되어온 기업이 환경오염의 외부효과를 내재화하지 않는 이익은 소수의 주주의 이익으로 귀착된다.

의 정책선호도도 지역에 따라 달리 나타날 수 밖에 없다. 공간을 배경으로 하기 때문에 비록 국가가 동일한 정책을 제공하더라도 국민들은 주거지를 이주함으로써 환경재 수요를 조절할 수 있다는 특징이 있다. 더구나 환경문제가 국지적인 문제에서 지역적·국가적 문제로, 이제는 범지구적인 문제로 제기됨에 따라 환경정책의 주요과제의 하나가 지역간 이해의 조정문제가 되고 있다.

제3절 환경정책의 목표와 규제정책 수단

환경오염은 불특정다수에게 피해를 주는 소위 사회적 비용을 유발한다. 그러나, 이러한 비용을 오염자가 직접 부담하도록 하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 환경적 외부효과를 갖게 되며 이것이 '시장실패'를 초래하게 된다. 이에 따라 정부의 환경규제는 이러한 외부성이 내부화되었을 때의 모습과 비슷하게 시장형태를 만드는데 그 목적이 있다.

1. 환경정책의 목표 설정

환경정책의 목표는 정책대상에 따라서 다양한 방법으로 제시된다. 환경정책의 대상은 크게 인간환경과 자연생태계로 나누어지는데 이 대상의 특성에 따라 환경정책의 목적은 달리 표현될 수 있다. 특정지역의 환경질을 유지하기 위해서 억제되어야 할 최소한의 오염물질의 농도를 규정할 수도 있고, 보전을 위한 생물종을 지정하거나 생물의 서식지를 보전지역으로 지정하여 특별한 관리를 할 수도 있다. 그런데 가장 보편적인 방법은 목표로 하는 환경질 수준을 제시하는 환경기준이다. 환경기준(Ambient Standards)이란 모든 국민이 건강한 삶을 유지하기 위하여 요구되는 바람직한 환경상태를 전제로 이에 관계되는 오염물질의 농도를 정해 놓은 기준을 의미한다.[8] 환경기준에는 국가가 정책목표로 설정한 국가환경기준과 지방자치단체가 정책

목표로 설정한 지역환경기준이 있다. 지방자치가 발달한 나라에서는 다양한 지역환경기준이 활용되고 있다.

환경기준은 여러 가지 방법으로 설정될 수 있는데 크게 두 가지 방식으로 접근한다.

첫째는 경제학자들이 주장하는 것으로 환경규제의 사회적 비용과 환경개선에 따른 사회적 편익을 비교하여 결정하는 방식이다. 이 방식은 각 환경관리지역마다 그 지역의 사회적, 경제적, 자연적 특성을 고려하여 환경기준을 정해야 하는 어려움이 있다.

둘째는 환경오염의 인체건강 또는 자연생태계 피해에 어떤 임계치(threshold effects)가 있다는 전제하에서 그 임계치를 환경관리 목표로 설정하는 것이다. 그러나 이 같은 임계치를 구체적으로 선정하는 방식도 매우 다양하게 제시될 수 있다.[9] 뿐만 아니라 환경오염과 피해간의 함수관계(dose-response function)를 구하는 어려움이 크다.

통상 전자의 접근방식 보다 후자의 방식이 선호되고 있다. 환경기준은 통상 개개의 오염물질 즉 단일매체별로 표현되고 있다. 그런데 최근에는 이들 매체간의 위해도를 비교 형량하여 종합지표로 환산하

---

8) 각국의 환경입법에서 환경기준에 해당하는 용어는 판정조건 또는 표준(Criteria), 목표(Goal), 지침(Guide or Guideline) 및 규제기준(Standards) 등이 있다. 입법내용에 따라 그 성격은 행정목표, 행정지침 혹은 법적 구속력이 있는 기준 등 다양한 형태이다.(구연창, 『환경법론』, 법문사, 1991, 300면)

9) 세계보건기구(WHO)는 1963년 대기오염전문위원회를 개최하여 대기환경상 유해물질이 사람들의 건강에 미칠 수 있는 유해성을 기준으로 환경기준을 네 가지 수준으로 구분하였다.
① 제 1수준은 현재의 지식에서 직접 또는 간접적으로 사람의 건강에 아무런 영향을 주지 아니하는 농도와 노출시간,
② 제 2수준은 감각기를 자극한다거나 식물에 유해한 영향을 주거나 사람의 시야를 방해하거나 환경에 불리한 영향을 미치는 농도와 노출시간,
③ 제 3수준은 만성질환이나 수명의 단축을 일으키지 않는 변화 혹은 생리적 기능장애를 일으키는 정도의 농도와 노출시간,
④ 제 4수준은 감수성이 강한 일반인의 집단에 급성질환이나 사망을 초래할 정도의 농도와 노출시간 등이다.(김종민, 『환경문제와 환경정책』, 한국경제서적, 1998)

여 관리하려는 움직임이 있다. 환경정책목표는 보호 생물종 등의 지정으로 나타날 수도 있다. 특히 자연생태계와 생물종 다양성을 보전하기 위하여 생태계보전지역을 지정하여 포괄적인 환경질을 관리하기도 하며 보호종을 지정하여 이들 보호종에 대한 침해방지를 하는 경우도 있다.

2. 환경규제의 수단

환경정책의 목표가 설정이 되면 이 목표를 달성하기 위한 다양한 정책수단이 활용된다. 본 연구에서는 이 같은 정책수단을 크게 직접적인 명령과 통제, 경제적 수단, 환경정보의 제공 규제, 자율적인 환경관리 등으로 나눈다.

첫째, 명령과 통제는 환경에 영향을 주는 행동을 직접적으로 규제하는 수단으로, 대부분 인·허가, 특정행위의 금지나 허용 등이 있다.

둘째, 경제적 유인제도는 환경적인 성과를 개선하기 위한 재정적 유인(incentive), 반유인(disincentive)을 이용하여 사람들의 행태를 변화시키는 것을 의미한다.

셋째, 환경정보 규제는 각종 개발활동 또는 산업 및 생산활동에 따른 환경영향에 대한 정보를 생산하여 정부 또는 일반에게 공개하도록 강제 또는 유도하는 것을 말한다.

넷째, 자율규제 수단으로 환경오염 또는 저감방법에 관한 정보제공, 자발적인 규약의 설정 등이 이용되고 있다.[10] 자율규제가 정보규제와 다른 점은 전자는 환경정보의 작성과 공개가 정부에 의해 강제된다는 점이다.

초창기의 환경정책은 직접규제위주로 수립되었다. 이 같은 접근이

---

10) OECD는 환경규제수단을 명령과 통제, 경제적 수단, 그리고 기타 수단으로 나누며 정보규제를 기타수단에 포함시키고 있다(OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries). 그러나 환경정책의 특성에 비추어 볼 때 향후 환경정보의 공개와 활용이 보다 중요해질 것으로 보이기 때문에 본 연구에서는 이를 분리하도록 한다.

비효율적이라는 지적이 많아짐에 따라 경제적 수단이 정책적인 관심을 끌다가 이제는 정보규제와 자율규제에 대한 관심이 높아지고 있다.

<표 II-3> 환경규제방법과 세부정책수단

규제 방법	세부규제수단	비 고
명령과 통제	·제품의 생산·소비에 관한 규제(생산자책임확대) ·생산·소비에 이용되는 원료물질에 대한 규제 ·제품·원료물질 생산에 적용되는 기술규제 ·환경에 배출되는 잔재물의 규제 ·생산 또는 다른 경제행위가 일어나는 위치의 규제(토지이용규제)	생애주기평가와 관련된 확대생산자책임(정보규제와 직접규제의 혼합)
경제적 유인	·환경오염에 대한 각종 부담금과 조세 ·오염저감에 대한 보상금 및 보조금 ·규제 미이행자에 대한 벌과금 ·시장창출 수단, 예를 들어 배출권거래제 등	오염배출권 거래제도(직접규제와 경제적 수단의 혼합)
환경 정보 규제	·배출량 자가측정, 환경계획, 환경영향평가, 생애주기평가 ·비용-편익분석, 생태-위해성 분석 등 정보제공수단(자발적 또는 강제적) ·환경정보공개법 또는 지역사회 “알”권리 입법(화학물질 배출량 공개 등)	정부정책결정 및 집행 또는 기업에 대한 자율관리와 결합된 정보규제
자율 환경 관리	·환경목적의 기업협약, 협상, 자율규제, 생태감사 등을 통한 자발적인 협약 ·환경경영체계 구축, 환경감사 실시, 환경보고서 발간 ·환경인자의 기업제무제표 포함, 환경회계제도	폐기물 재활용 목표율제도(직접규제와 자율관리 혼합)

1) 명령과 통제

가. 의의

명령과 통제 또는 직접규제(Command and Control or direct regulation) 정책은 환경오염이 적정수준으로 유지될 수 있도록 규제당국에서 환경에 영향을 주는 행동을 직접적으로 규제하는 정책으로

서 가장 전통적이며 보편적으로 활용되고 있는 환경규제수단이다. 직접규제는 생산 또는 소비되는 제품이나 원료물질에 대한 규제, 환경에 버려지는 폐기물에 대한 규제 및 생산 또는 다른 경제행위가 일어나는 위치, 즉 입지에 대한 규제 등 오염의 형태에 따라 다양한 형태가 있다. 의무를 지키지 못하는 오염원인자에게는 벌금 또는 징역과 같은 형벌, 개선명령 또는 조업정지와 같은 행정적 규제, 과태료 및 부과금 같은 경제적 제재조치가 부과된다.

나. 종류 및 방법

(1) 배출허용기준

배출허용기준(Emission Standards)은 환경기준을 달성하기 위하여 각 개별배출원이 지켜야 할 오염물질의 배출량을 의미한다. 그러나 규제당국이 개별기업의 한계비용곡선을 정확히 알 수 없는 현실에서 배출허용기준은 환경의 민감성과 함께 기술적·경제적 측면을 고려하여 설정되는 경우가 대부분이다. 기술능력을 고려하여 임계부하량(Critical Load)기법과 엄격한 예방원칙(Strict Precautionary Principle)을 수용할 경우 최선의 실용기술(BAT, Best available Technology)에 맞추어 오염배출을 규제한다는 것이다.[11] 배출기준은 배출규제의 목적이나 오염물질의 종류에 따라 배출량이나 배출농도를 규제하는 것이 일반적이다. 배출기준은 ① 배출률(예: 시간당 배출량, g/hr), ② 배출농도(예: 폐수의 BOD농도), ③ 오염물질 배출총량(배출률×농도×기간), ④ 생산 단위당 오염물질 배출량, ⑤ 투입원료 단위당 오염물질 함유량(예: 전력 생산을 위해 사용된 석탄의 황 함유량), ⑥ 오염물질 제거율 등 여러 가지 단위로 표현된다.

---

11) Turner, R. K., Pearce, D. W. and Bateman, I.. Environmental Economics: An Elementary Introduction, 조영일 역, 『환경경제의 이해』, 금문서적, 1998.

<표 II-4> 오염규제기준의 특성

특 성	배출규제기준의 유형					
	오염물질 농도	시간당 오염물질총량	단위생산당 오염물질량	연료 또는 기타투입원료 質	오염물질 제거율(%)	오염원 주변 환경기준
측정 항목	농도	단위기간당의 농도와 배출량	단위기간당의 농도, 배출량, 생산량	불순물의 농도 (예, 연료의 황 함유율)	제거 전후의 농도와 배출량	주변지역에서의 오염물질 또는 제2차오염물질의 염농도
측정 지점수	최소 1개 지점	최소 1개 지점	배출과 생산 각각 최소 1개 지점	최소 1개 지점	최소 2개 지점	최소 1개 지점: 몇 개 지점이 될 수도 있음
환경 영향 정도	매우 희박. 총오염물질 배출량이 규제되지 못함	상당히 직접적. 총오염물질배출량을 규제 (단 환경영향은 풍속, 수온과 같은 외적 조건으로 영향으로 가변적)	원칙적으로 간접적. (그러나 최대생산수준이 고정되어 있는 단기에는 상당히 직접적 규제효과)	최대용량과 설비형태가 고정되어 있는 단기에는 다소 직접적	최대용량과 순부하량 (raw load)이 고정되어 있는 단기에는 꽤 직접적	매우 직접적
기타 고려 사항	탁도는 농도 제한의 특별한 경우임	배출부과금제도하의 감시·감독과 똑같은 접근과 문제를 수반	장기에는 총오염물질배출을 제한하지 않음	적용가능성은 가동조건과 전환율에 대한 오염원 선택의 범위에 의존	순부하량 저감에 대한 유인이 없음	좁은 공간에 1개 이상 오염원이 있을 경우에는 집행이 매우 곤란

자료: Russell, Clifford S. et al.. 1986. Enforcing Pollution Control Laws, Resources for the Future Washington, D.C.

(2) 기술기준

기술기준은 규제기준의 또 다른 형태이다. 기술기준은 배출되는 오염물질의 축정이 현실적으로 어렵거나 측정에 막대한 비용이 소요되는 경우에 오염물질 배출자로 하여금 특정기술이나 설계의 사용을

의무화하는 방법이다. 특정 요건을 갖춘 원료만을 사용하도록 의무화하는 것이라든지, 어떤 상품이 지녀야 할 특성을 규정해 놓고 반드시 이러한 특성를 충족시키게 한다든지 하는 것도 기술기준의 유형이라 할 수 있다. 기술기준은 규격 또는 설계기준이기 때문에 배출자의 자율성이 제한된다. 즉 배출기준의 경우에는 배출자 스스로 이 기준달성을 위한 기술의 선택이 자유로우나 기술기준의 경우에는 설계기준이나 엔지니어링 기준을 규정하고 이를 의무화하기 때문에 오염자 스스로가 자기에게 맞는 오염저감 방법을 선택할 수 없다.

(3) 토지이용 규제

토지이용규제는 토지를 경제적·효율적으로 이용·관리하려는 것이 그 본래의 목적이었지만 근래에는 환경보전을 위한 규제수단으로 널리 활용되고 있다. 특히 용도지역·지구제는 비록 그것이 오염 자체를 제거하지는 못하지만 일정지역을 오염으로부터 보호하는 강력한 규제수단이 될 수 있다. 사실 일정한 지역을 구획하여 놓고 이 지역 안에서 특정한 행위를 금지하거나 제한하는 규제조치는 그 집행이 단순하면서도 규제효과는 확실하다. 그러므로 용도지역·지구제는 그 자체만으로 또는 다른 규제수단과 결합하여 환경보전을 위한 규제수단으로 널이 이용되고 있다.

(4) 특정행위의 금지

특정행위의 금지란 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 행위를 처음부터 일어나지 않도록 금지하는 것이다. 일반적으로 오염행위의 금지는 매우 비합리적인 규제수단이라고 할 수 있지만 배출허용기준, 인·허가 등의 정책수단을 통해 오염물질이나 행위를 감소시키는 것이 불가능하거나 또는 오염이 조금만 발생되어도 그에 따른 환경상의 피해가 치명적일 경우에는 이 규제수단의 사용이 합리적일 수 있다. 예를 들어 쓰레기의 투기행위, 악취발생물질의 무단소각 행위, 멸종위기에 처한 동·식물의 거래 등을 금지하는 것들이 이에 속한다.

(5) 각종 인·허가제도

인·허가제도는 법령에 의해 일반적으로 금지된 행위를 특정한 경우에 한하여 허용함으로써 적법하게 일정한 행위를 할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 환경정책에 있어 인·허가제도는 여러 나라에서 다양한 부문에 사용되고 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 것이 있다.

첫째는 시설부문에 대한 인·허가제도로서 국민건강과 생활환경에 피해를 주거나 그러한 우려가 있는 오염물질 배출시설의 설치·운영에 대하여 정부가 사전에 배출시설의 설치 및 그 자체를 직접 심사하여 설치 여부를 결정하는 것을 말한다. 설치 허가시에는 그 허가조건을 명시하여 법이 정하는 요건을 갖추어 환경오염 피해를 줄이고자 하는 자에게만 국한하여 제한을 해제하여 배출시설의 설치·운영을 개별적으로 허용한다.[12]

둘째는 원료·제품에 적용되고 있는 인·허가제도로서 세계 각국에서 여러 원료 및 제품에 적용되고 있으며 특히 화학제품에 많이 사용되고 있다. 환경에 큰 위해를 끼치지 않은 화학물질의 경우는 그것의 경제적 가치를 고려해 일정 조건하에 사용을 허가하는 것이 바람직한데 화학물질의 인·허가제도는 이러한 맥락에서 만들어진 제도이다.

셋째는 환경관련 사업에 대한 인·허가 제도로서 기술인력, 시설·장비 등 일정한 요건을 갖춘 자에게만 설계·시공 등을 포함한 환경관련 사업을 하도록 허가하는 제도로 일정의 환경관련 사업에 대한 진입규제라 할 수 있다. 그러나 기본적인 의도는 일정한 요건을 갖춘 자에게만 진입을 허락함으로서써 오염방지시설의 질을 제고시켜 오염물질 방지효과를 높이는데 있다.

---

12) 배출업소는 허가를 얻어야만 배출시설 설치공사를 시작할 수 있으며 시설 완공 후에는 허가 조건대로 시설을 설치하였는지를 점검 받아야만 시설을 가동할 수 있다.

(6) 생산자포괄책임제도

생산자포괄책임제(EPR, Extended Producer Responsibility)는 자원과 에너지의 보전 및 오염물질과 폐기물 배출감량에 대하여 사적 및 공공부문의 책임을 확대하는 것이다. 생산자포괄책임은 생산자가 제품에서 발생하는 외부성을 다루기 위한 비용을 생산사슬에 있는 다른 사람(외부성을 예방할 수 있는 능력이 부족한)에게 전가시키는 것을 막음으로써 "가격을 정당하게" 만드는 방법이라고 정의할 수 있다.[13] 현재 10개 OECD국가에서는 다양한 품목에 대하여 생산자포괄책임(EPR)에 관한 법률을 채택하였으며 8개 정부는 제한된 범위 또는 법령제정을 추진하고 있는데, 독일의 포장령과 네덜란드의 포장규칙이 대표적이다.[14] 포장령 등은 포장폐기물의 발생에 대한 법적인 책임을 생산자에게 부여하고, 생산자는 자기가 발생시킨 폐기물의 일정비율 이상을 재활용하도록 의무화하고 있다.

다. 평가

직접규제 정책은 그 효과가 신속하고 가측적이라는 측면에서 규제당국은 물론 정치적으로도 선호되는 정책으로 다음과 같은 장점이 있다.

첫째, 직접규제수단은 정보의 획득량이 적더라도 법규를 만들 수 있으며, 이 법규에 의거하여 계획된 환경목표를 달성할 수 있다[15].

둘째, 직접규제정책은 오염원인자에게 오염물질의 배출기준을 준수하도록 의무를 부과한다. 즉, 환경오염에 대한 책임이 오염배출자에

13) Emery, R. W.. 1996. From Extended Producer Responsibility to Shared Product Responsibility; Legal Considerations. OECD, Paris

14) 자원재생공사,『폐기물통합시스템구축 방안-생산자자율재활용기구도입』, 서울, 1998

15) Young, D.. 1992. Sustainable Investment and Resource Use. UNESCO. Pathenon, Carnforth. Chapter 6.

게 있다는 점을 명확히 하고 있다는 것이다.[16]

셋째, 규제방법이나 그 효과가 나타나는 경로가 비교적 단순하여 일반국민의 정치적 수용가능성이 높고, 규제대상인 산업체에서도 때로는 선호하는 수단이다.

넷째, 규제내용의 위반여부를 비교적 쉽게 판단할 수 있다는 집행차원의 효율성, 배출원에 대하여 동일한 규제기준이 적용된다는 형평성의 원칙 등이 장점으로 제시되기도 한다.

그러나, 직접규제 수단은 비효율적이고 비용의 낭비가 심하다는 문제가 끊임없이 제기되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책당국이 모든 기업의 한계비용과 한계편익 함수를 파악할 수 없어 선별적인 규제가 어려워 최소비용 오염규제가 되지 못한다는 점이다.

둘째, 비록 정보가 충분해 선별적인 규제가 가능하더라도 형평성과 같은 정치적인 이유, 행정력의 부족으로 획일성을 지닐 수 밖에 없다는 것이다.[17]

셋째, 직접규제는 오염매체별로 규제할 수 밖에 없어 규제의 중복이 발생하기 쉽고 효율적인 집행을 어렵다는 지적도 있다.[18]

넷째, 규제의 초점이 전통적인 점오염원, 지역 환경질 문제 등 좁은 범위의 오염규제에 국한되기 쉽다는 점도 지적되고 있다.

다섯째, 사전적인 "예측과 예방"전략보다는 사후적인 "반응과 치유"의 정책을 강조하게 되며 기술혁신에 대한 유인이 적다.[19]

---

16) Frey, B.S.. 1992. "Pricing and Regulation affect Environmental ethics." Environmental and Resource Economics 2. pp. 399~414

17) 통상 경제학자들은 직접규제를 이렇게 비판한다. 그러나 정보가 충분할 경우 직접규제수단이 엄격히 통일된 기준이 아닌 보다 탄력적으로 설정되어 효율성의 측면에서 경제적 수단과 차별없이 운영될 수 있다.

18) OECD. 1987. Improving the Enforcement of Environment Policies. Environment Monograph, No. 8.

19) 동태적 효율성에 있어서도 모든 직접규제수단이 기술적인 경직성을 가지고

끝으로, 환경정책과 기타 경제분야 정책의 상호의존관계에 대한 고려가 이루어지지 않는다.[20]

2) 경제적 유인

가. 개요

경제적 규제수단은 직접규제와 같이 정부가 환경오염행위를 직접 간섭하는 것이 아니라 조세나 부담금과 같은 경제적인 유인을 통하여 간접적으로 환경오염을 규제하는 정책수단이다. 이러한 경제적 규제수단은 환경오염효과에 대하여 올바르게 가격을 매기기 위하여 부과될 수 있으며, 오염 이외의 외부효과를 바로잡는 데에도 사용될 수 있다. 경제적 규제수단을 사용할 경우 오염자는 오염배출량을 저감하거나 부담금을 납부하는 대안 그리고 이들간의 결합을 통해서 최저비용이 소요되는 방안을 선택할 수 있게 된다.

나. 종류

경제적 규제수단은 크게 오염유발물질의 사용(input)에 대한 규제와 오염물질의 배출(output)에 대한 규제로 구분할 수 있다.[21] 이와 함께 단위 오염저감량에 비례한 보조금의 지급, 부담금과 보조금이 혼합된 유인수단인 예치환불제(예치금제)도 경제적 규제수단의 범주

있는 것은 아니며 설계여부에 따라 직접규제도 강력한 기술혁신을 유도하는 효과를 지닌다.

20) OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries.

21) 나성린은 경제적 유인수단을 "환경세'로 규정하고 있다. 이어 환경세가 오염행위 그 자체에 직접 부과되는지, 또는 오염행위에 관련된 중간투입물이나 다른 행위에 간접적으로 부과되는지에 따라 '직접환경세'와 '간접환경세'로 나누었다. 그리고 오염행위와 관계없이 단순히 환경관련 재원조달을 위하여 부과하는 '목적환경세'가 있다고 하였다(나성린, "환경세의 도입가능성과 경제적 효과," 한국환경기술개발원, 1995, 5-6면).

에 포함시킬 수 있다. 생산과 소비과정에서 환경파괴를 유발하는 재화에 대하여 그렇지 않은 대체재보다 높은 세율을 적용하여 소비를 억제하는 차등과세도 경제적 규제수단의 하나로 볼 수 있다.

(1) 오염물질 배출에 대한 부과금

오염물질 배출에 대한 부과금(Output Charges)는 Pigou의 외부성 이론에 근거를 두고 있다, 즉 환경오염을 일으키는 오염자에 대하여 환경오염에 따른 사회적 비용을 부담하게 함으로써 사회적으로 가장 바람직한 오염수준을 유지하도록 한 것이다. 정부가 오염단위당 적정수준의 가격을 부과하면 시장기능에 의하여 자동적으로 적정량의 오염저감이 이루어진다는 것이다. 규제당국은 사회전체의 한계오염비용곡선과 한계오염피해곡선을 도출하여 이들이 일치하는 가격수준에서 오염단위당 부과금을 부과한다. 때문에 규제당국은 개별 오염원의 한계오염비용곡선은 알 필요가 없다.

(2) 오염유발물질 사용에 대한 부과금

오염유발물질 사용에 대한 부과금(Input Charges)은 제품부담금(Product Charge)을 주로 의미한다. 이는 오염을 유발할 수 있는 특정 제품의 생산 또는 소비시 제품 단위당 일정금액의 부담금을 부과하는 것이다. 탄소세의 경우도 탄소 배출량이 아닌 연료 중 탄소함량을 기준으로 부과할 경우 투입물질에 대한 부담금으로 분류할 수 있다. 투입물질에 대한 부담금은 부담금 부과가 기술적으로 용이하다는 장점이 있으나 최종 배출자에 대한 유인이 발생하지 않는 문제가 있다.

(3) 배출보조금제

보조금(Abatement subsidies)은 오염을 저감함에 따라 발생한 사회적 편익을 오염자에게 보상하여 오염을 저감시키는 정책수단이다. 보조금도 부담금과 마찬가지로 배출에 대한 보조금과 투입(사용)에 대

한 보조금으로 구분할 수 있는데 환경경제학에서 이야기하는 보조금은 통상 전자이다.[22] 배출보조금(output subsidy)이란 배출부과금의 반대 개념으로 오염원인자가 오염물질의 배출을 한 단위씩 줄일 때마다 일정액을 장려금으로 지원하는 것을 의미한다. 보조금제는 오염원인자 또는 오염유발 제품의 소비자에게 별도의 부담을 주지 않는다는 이점이 있다. 그러나 보조금은 오염자 부담의 원칙에 위배되며 또한 재원마련이라는 현실적인 문제를 안고 있다.

(4) 예치금-환불제도

예치금-환불제도(Deposit-Refund System)는 주로 폐기물의 회수·재활용을 위하여 시행하는 정책수단이다. 회수·재활용이 용이한 제품의 제조·수입업자나 소비자에게 제품의 판매 또는 구입시 일정한 금액을 예치하도록 하고 이를 회수·활용하거나 반납할 경우에 이를 반환하는 제도이다. 재활용의 중요성에 대한 인식이 확산되면서 많은 나라에서 널리 쓰이고 있다. 예치금은 부과·반환대상이 누구냐에 따라 '소비자예치금'과 '생산자예치금'으로 구별된다. 소비자예치금은 소비 후 폐기물을 특정한 지점에 반납하도록 유인하는 효과가 있다. 반면 생산자예치금은 재질이나 조립방법 등 제품의 특성과 재활용 가능성을 결정하는 생산자에게 회수체계의 구축 뿐 아니라 재활용 기술 개발 등을 유도하기 위한 제도이다.

다. 평가

경제적 규제수단을 사용할 경우 기업은 배출량을 규제할 때 보다 환경오염을 저감하는데 보다 신축적으로 대응할 수 있게 된다. 경제적 규제에 의할 경우 기업은 한계오염저감비용이 부과금(또는 조세)과 동일해지는 수준까지만 오염을 저감한다. 그런데 기업은 오염저감

22) 이정전은 이를 실적보조금과 간접보조금으로 구분하고 있다.(이정전, 『녹색경제학』, 서울: 한길사, 1994 pp.198~190)

비용의 단가를 낮추면 부담금이나 조세를 절감할 수 있으므로 오염저감기술의 개발이나 시설투자에 지속적으로 노력한다. 또한 경제적 규제는 규제대상이 되는 오염물질의 배출감소 뿐만 아니라 관련되는 오염물질의 배출을 감소시키는 효과도 있다.

그러나 이러한 이론적인 분석과는 달리 경제적 규제수단은 실제 환경정책에 있어 효율성 제고를 달성하지 못할 수 있다.[23]

첫째, 부담금이 너무 낮게 설정되면 환경질의 개선목표를 달성할 수 없으며 너무 높게 책정된 경우에는 사회적 낭비를 초래한다. 재정적인 유인이 너무 낮은 수준으로 설정될 경우 기술변화를 촉진시키지 않을 수 있다.

둘째, 경제적 수단이 정책비용을 항상 적게 요구하는 것만은 아니다. 정책도입, 행정관리, 감시·감독, 순응비용 등에 있어 경제적 유인수단이 훨씬 많은 비용이 소요될 수 있다.

셋째, 정책효과가 직접적이 아니고 간접적이어서 경제사회가 안정적이지 못할 경우에는 효과에 제약이 있다. 특히 인플레가 심한 사회에서는 경제적 수단이 한계를 보일 것이다.

넷째, 부과금의 경우에는 항상 기업체의 반발이 있으며 보조금의 경우에는 정치적인 선호도가 높으나 오염자 부담의 원칙에 위배되며 도덕적인 해이를 초래할 우려도 있다.

3) 오염권 거래제도

가. 개요

오염권(또는 배출권)거래제(Transferable Discharge Permits)는 자연의 자정능력(또는 환경기준)을 감안하여 배출 가능한 오염물질의 총량을 사전에 결정하고 이를 개별 오염원에 할당한 후 시장기능에 의하여 거래할 수 있도록 허용하는 제도이다. 동 제도는 바람직한 환경

23) OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries.

상태는 유지하되, 시장의 기능을 통하여 규제의 효율성을 극대화하는 제도이다.[24] 오염권 거래제도는 환경질 또는 배출총량을 사전에 규정한 직접규제와 오염시장을 창조하는 경제적 유인이 결합된 형태로 볼 수 있다.

오염권거래제도는 데일이 1970년에 처음으로 오염원에게 일정량의 오염물질을 배출할 수 있는 권리를 인정하여 주고, 오염원 사이에 이러한 권리를 양도할 수 있도록 할 경우 최소의 비용으로 목표 환경질을 달성할 수 있다고 제안하였다.[25] 이후 수 많은 경제학자들이 동 제도를 이론적으로 발전시켜 왔다. 몽고메리에 의하면 기업들이 총생산비용을 최소화하려고 하고, 배출권을 거래하는 시장이 경쟁적일 경우 배출권거래제도는 바람직한 환경수준을 달성하기 위한 사회적 비용을 최소화할 수 있다고 하였다.[26]

나. 환경오염권의 종류

(1) 권리의 내용에 따른 분류

배출권 거래제도는 오염의 권리가 무엇인지에 따라 배출권 거래제와 오염권 거래제로 구분할 수 있다.

배출권 거래제(emission permit)는 특정 오염물질을 일정기간 동안 일정량 배출할 수 있는 권리를 거래할 수 있도록 하는 것으로, 온실가스, 휘발성 유기화합물질 등 균등 혼합성 오염물질에 적합하다. 배출권 거래제 하에서는 오염물질별로 단일 유형의 배출권이 발행된다.

오염권 거래제(pollution permit or ambient permit)는 특정 지역에

---

24) Tietenberg, T. H.. 1985. Emission Trading-an exerce in reforming pollution policy. Resources for the Future

25) Dales, J. H.. 1968. Pollution, Property and Prices, Toronto: University of Toronto Press

26) Montgomery, W. D.. 1972. "Markets in Licenses and Efficient Pollution Programs" Journal of Economics Theory, 1972. 5, pp.395~418.

있어서의 특정 오염물질 오염도를 일정 기간동안 일정수준 증가시킬 수 있는 권리를 사고 팔 수 있도록 하는 제도로서, 먼지, 아황산가스 등 불균등 혼합성 오염물질에 적합하다. 이 제도하에서는 오염물질별, 오염영향권별로 차별화된 배출권이 발행된다.

(2) 배출권의 인정기준에 따른 분류

배출권의 인정기준에 따라 배출허용권 거래와 삭감인증권 거래로 나눌 수 있다.

배출허용권 거래(allowance-based system)는 총량적 관리목표를 설정한 다음에 1회에 한해 소비할 수 있는 배출권을 거래하도록 하는 방식으로서 배출총량에 대한 직접 관리수단이다.

삭감인증권 거래(credit-based system)는 엄격한 심사에 의해 기준(baseline) 대비 추가적 삭감량만큼 인정받고 이를 거래하도록 하는 것으로 영속적 배출권이 발행된다. 삭감인증권 거래는 인증심사과정의 복잡성으로 높은 거래비용을 초래할 가능성이 크다. 때문에 기존의 규제수단에 보조적으로 사용되는 경우가 많으며 본격적인 배출권 거래제 도입 전의 과도기적 단계로 활용되는 경우가 많다.

(3) 미국 대기정화법의 제도

미국의 대기정화법(CAA : Clean Air Act)은 배출권거래제도를 상당히 세분화하여 규정하고 있다.[27]

첫째는 상계제도(netting)로서 동일 공장의 한 부문에서 배출량을 감축시키면 다른 부문에 새로운 배출원이 생기더라도 이에 해당하는 만큼 배출할 수 있도록 하는 것이다.

둘째는 상쇄제도(offset)로서 대기정화법의 기준에 부합되지 않는

27) 대기정화법에 의한 배출권거래제의 상세한 내용은 Tietenberg, T. H.. 1985. Emission Trading - an exerce in reforming pollution policy, Resources for the Future 참조

분야인 미달성 분야에 대하여 기존의 발생원에서 크게 감축할 수 있을 경우 이에 해당하는 만큼 새로운 발생원을 허용하여 기업의 대부나 다른 기업으로부터 배출권을 구입하여 정산할 수 있도록 하는 것이다.

셋째는 버블제도(bubble)로서 기존 배출원의 가상적 총괄 한계를 정하여 이 총괄 버블한계를 위반하지 않으면 이 한계 안에서 오염원을 자유롭게 변경시킬 수 있도록 하는 것이다.

끝으로 뱅킹제도(banking)는 오염물질 감축량을 한 회사의 크레딧으로 간주하여 '예금'하여 두었다가 미래의 어떤 시점에서 인출하여 쓸 수 있도록 하는 것이다.

1990년에 개정된 대기정화법은 산성비 통제를 위한 배출권거래제도 등 보다 다양한 배출권 거래제도를 활용하고 있다.[28] 동 법의 제4장(Title IV)에서는 년간 SO_2배출량을 1980년 수준 대비 1,000만톤 감축을 목표로 정하고 배출권거래제도를 통해서 지역별 전력회사의 배출량 감축을 시도하였다.

다. 평가

배출권거래제도의 장점으로 거론되는 사항은 다음과 같다. 첫째, 비용개선 효과이다. 일반적으로 동일한 환경질을 기존의 명령 및 통제방식의 규제에 비하여 낮은 비용으로 달성할 수 있으며, 이론적으로는 최소의 비용으로 목표환경질을 달성할 수 있다.

둘째, 오염저감에 관한 기술개발을 촉진시키는 효과이다. 오염을 저감할 경우 이미 보유하고 있는 배출권을 판매할 수 있으므로 새로운 저감기술을 도입하거나 기술을 개발하려는 유인이 지속적으로 유

28) 정회성. 1992. "Modified Economic Incentives and Environmental Pollution Regulation: A Case Study on the U.S. Air Pollution Policy"『과학기술정책』 제4권 제2호 (1992년 12월): 93-106.

지된다.

셋째, 배출권거래제도에서는 허용 배출총량만 일정수준으로 유지하면 되므로 오염원에 대하여 어떻게 배출량을 할당하느냐 하는 것은 효율성(비용최소화)에 아무런 영향을 미치지 못한다. 또한 환경개선이 필요한 경우 정부가 시장에서 배출권을 구입하면 되고, 민간 환경단체 등도 배출권을 구입하여 이를 폐기함으로 환경개선에 기여할 수 있게 된다.

넷째, 기업의 자율성을 보장하는 효과가 있다. 배출권거래제도 하에서 오염원은 자율적으로 장단기 저감계획이나 기술도입 등 의사결정을 할 수 있다. 따라서 이는 기본적으로 자본주의 시장원리에 부합하는 것이 된다.

그러나, 배출권 거래제도는 이러한 장점에도 불구하고 환경주의자나 산업, 정부 등 다양한 이익단체의 지지를 받지 못하고 있다.

첫째, 가격을 매겨서 오염매출을 허용한다는 것이 도덕적으로 정당하지 않다는 것이다. 환경오염 행위는 인류의 생존에 관련되는 문제인데 돈만 지불하면 오염행위를 하여도 좋다고 인정하는 것이 도덕적으로 받아들이기 어렵다는 것이다.[29]

둘째, 실제 정책집행 가운데에서도 문제가 발생한다. 먼저 초기의 오염권 배분이라는 중요한 문제가 있다. 기존의 배출량을 기준으로 할 경우(grandfathering) 현재 오염을 많이 매출하고 있는 공해기업이 이익을 보는 문제가 있으며, 다른 기준을 적용할 때에도 형평성의 문제가 발생하게 된다.

셋째, 개별 오염원이 할당된 배출량을 준수하고 있는지 감시하기

29) 미국 환경보호처가 대기오염물질에 대한 배출권 거래제도를 도입하여 완성하는데 무려10년 가까이 소비한 배경에는 환경문제에 대한 도덕적인 해이를 우려한 환경단체의 반대가 가장 큰 원인으로 작용하였다. 정부가 환경오염이란 불법행위를 돈으로 사고 팔도록 허용한다는 것이 정서적으로 용납되지 않는다는 것이다.

위하여 모든 오염원에 대하여 연속적인 측정망을 설치하여야 하며, 오염원간의 거래를 승인하고 이를 정산하기 위한 추가적인 행정비용이 소요된다.[30]

4) 환경정보규제

가. 환경정보규제의 의의와 중요성

정보공개체계는 자발적이든 강제적이든 기업이나 공공기관에 대하여 일반 국민이 그들의 관할범위에 있는 원료물질, 제품 및 생산과정 그리고 각종 개발행위에 관한 환경정보를 공개하도록 하는 규제이다. 정보규제는 환경규제수단의 다양화에 대한 필요성은 물론 환경정보의 수집, 통합 그리고 전파비용의 급격한 감소로 그 효용성이 높아지고 있다.[31] 공개는 다양한 목적으로 사용될 수 있다. 즉, 기업에 대하여 오염배출을 줄이는 자발적인 행동을 취하도록 촉진하거나, 새로운 개발사업을 허가하기 이전에 일반국민과 다른 이해관계당사자의 참여를 촉진하고, 현행의 환경기준이나 인·허가에 대한 집행을 강화하는 수단으로 쓰일 수 있다.

나. 환경정보규제의 유형과 사례

(1) 환경영향평가 및 전략환경평가 제도

환경영향평가(Environmental Impact Assessment)는 개발사업의 계획 또는 입안단계에서 환경문제를 통합시키고, 이를 통하여 허가당국

30) 이러한 지적은 환경감시기술과 정보산업기술의 발달로 이제는 문제가 되지 않는다고 할 수 있다.

31) Tietenberg, Tom. 1999. "Disclure Strategies for Pollution Control." Thomas Sterner (ed.) The Market and the Environment : The Effectiveness of Market-Based Policy Instruments for Environmental Reform. Cheltenham, UK: Edward Elgar : 14-49.

이 환경에 대한 주요한 영향을 인·허가에 관한 의사 결정에 반영할 수 있도록 하는 제도이다. 1969년 미국의 연방정부가 국가환경정책기본법을 제정하면서 처음 이 제도를 도입하였는데 이제는 거의 모든 OECD국가에서 도입·시행하고 있다.

대부분 대규모 개발사업의 환경상 영향을 분석하는데 사용되나, 캐나다, 덴마크, 네덜란드와 포르투칼 등에서는 법령의 초안이나 규제의 초안을 채택하기 전에 환경적인 분석을 하는데 이용되고 있다.[32] 정부의 정책이나 계획이 지니는 환경영형을 분석하는 제도를 특별히 전략환경영향평가제도(SEA : Strategic Environmental Assessment)라고 부르기도 한다. 최근에는 사업에 대한 환경성 검토 보다는 정책이나 계획에 대한 환경영향의 분석 필요성이 많이 제기되고 있어 동 제도에 대한 관심이 높다.

(2) 유해화학물질 배출량보고제도

1984년 인도 보팔시의 유니언 카바이트사 폭발사고 이후 1985년 미국의 웨스트 버지니아 등에서 동일한 사고가 발생하자 미국은 1986년 환경보호와 지역사회 "알"권리법(the Environmental Protection and Community Right to Know Act(EPCRA))을 제정하면서 두 가지 획기적인 정책을 도입하였다. 첫째는 유해화학물질 배출량보고제도(The Toxic Release Invertory(TRI))로서 유해화학물질을 사용하는 업체는 동 사용량과 내용을 매년 정기적으로 정부에 보고하도록 하였다. 그리고 지역사회 "알"권리(Community Right to Know)를 규정하여 이렇게 보고된 환경관련 정보의 일부를 지역주민이 알 수 있도록 공개하도록 하였다. 이를 토대로 미국의 환경보호처(EPA)에서는 1991년 "33/50" 프로그램을 시행하였다.[33] 비슷하게 캐

32) OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries

33) PRTR자료에 의해 17개 유독물질을 다량배출하는 600개 회사에 대하여 1992년까지 33%, 1995년까지 50% 수준으로 2단계에 걸쳐 배출을 감

나다에서도 1991년 ARET(Accelerated Reduction/Elimination Toxics)라고 불리는 프로그램을 도입하였다. ARET는 캐나다의 주요기업, 기관 및 정부기구에 대하여 특별한 물질을 감축(2000년까지 30개 물질 90%, 87개 물질 50% 배출감소)하도록 하였다.[34] 1993년 OECD는 공식적으로 "오염물질배출·이동등록제(PRTR, Pollutant Release Transfer Registers)"의 도입을 회원국들에게 권고하였다.

(3) 환경표지제도

환경표지제도는 제품의 환경성에 대한 정보를 표시하도록 함으로써 기업체로 하여금 환경친화적 제품의 개발 및 생산을 촉진하고 소비자로 하여금 이러한 환경 친화적인 제품을 선택·사용하도록 하는 제도이다. 환경표지제도에는 세 가지 유형이 있다.

첫째는 환경마크제도로서 제품의 제조·유통·사용·폐기 과정에서 동일 용도의 다른 제품에 비해 환경오염을 적게 일으키고 자원을 절약할 수 있는 제품임을 인증하는 제도이다.[35] 독일의 "푸른천사(Blue Angel)" 이후 범세계적으로 널리 보급되어 많은 국가에서 시행되고 있다. 예를 들어 우리 나라의 환경마크, 캐나다의 "환경적 선택(Environmental Choice)", 일본의 "환경마크(Eco-mark)", 미국의 "그린실(Green Seal)"이 있다.

둘째는 제품의 환경성 자기주장제도로서 생산자가 자사제품의 환경성을 주장할 수 있는 방법 및 조건을 규정하는 제도이다. 생산자로

축하는 프로그램에 참여토록 하고, 이러한 배출감소를 PRTR 시스템을 통하여 공개하였다. 이에 따라 당초의 목표는 계획보다 빨리 달성하였을 뿐 아니라 직접규제를 강화하였을 경우 보다 행정비용을 크게 절감할 수 있었으며 산업에서도 배출을 저감하기 위하여 가장 비용-효과적인 방법을 선택할 수 있었다.

34) 전병성, "자율환경관리제 도입의 정책방향", 『자율환경관리제의 확대를 위한 토론회』, 환경부·한국환경정책평가연구원, 1998, p.54.

35) 이러한 체계에 참여하는 것은 자발적이나 환경라벨을 사용하도록 인정하는 것은 공식적인 위원회나 독립적인 전문가 기구에 의해 이루어진다.

하여금 환경성 과대 주장을 하지 못하도록 규제하여 소비자 기만행위를 방지하기 위한 제도이다.

셋째는 환경성적표지제도로서 제품의 환경성 정보를 도표 및 그래프 등으로 표시하는 제도이다. 환경성 수준에 따라 소비자의 차별구매를 유도하고자 하는 취지이다.

(4) 전생애평가제도

전생애평가(LCA, Life cycle assessment)는 어떤 제품의 생산에서 폐기까지의 전생애에 걸쳐 발생 가능한 환경영향을 정의하고 평가하는 분석기법이다. 전생애는 사전(事前)단계(upstream, 원료 및 제품생산의 초기단계)과 사후(事後)단계(downstream, 소비후 폐기물로 버려지는 단계)까지를 모두 포함한다. 전생애평가의 기본 목적은 모든 관련된 당사자(생산자, 유통업자, 소비자, NGOs, 규제당국)에 대하여 특정한 제품이 일정단계에서 발생하는 환경비용 뿐 아니라 생산·소비·폐기의 모든 과정에서 발생시키는 환경비용을 포괄적으로 인식할 수 있도록 정보를 제공하는 것이다. 전생애평가기법은 환경마크제도와 결부되어 활용되기도 하며 동 자료를 이용하여 생산자포괄책임을 묻는데 사용될 수도 있다.

(5) 켈리포니아 주민제안 65[36]

켈리포나아는 1986년 국민제안으로 480종의 화학물질 중의 한 가지 이상을 생산하거나 사용 또는 수송하는 회사는 그 화학물질에 의해 영향을 받을 잠재성이 있는 자에게 알려야 할 의무를 부과하였다. 목록에 포함된 화학물질은 이들 물질의 사용이나 이들에 대한 노출이 수용불가능한 임계치(an unacceptable risk threshold)를 넘을 경

36) Tietenberg, Tom. 1999. "Disclure Strategies for Pollution Control." Thomas Sterner(ed.) The Market and the Environment : The Effectiveness of Market-Based Policy Instruments for Environmental Reform. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp.14-49.

우 암을 유발하거나 재생산체계에 영향을 줄 수 있는 것으로 판정된 물질이다. 규제대상이 되는 기업은 10명이상의 정규직원을 고용하고 있는 영리목적의 기업으로 통지대상은 이들 화학물질의 위험에 노출될 우려가 있는 사람이나 집단이다.(동 기업의 종업원 포함)

만일 어떤 회사의 제품이 이들 화학물질을 함유하여 지속적으로 사용할 경우에 부정적인 건강영향을 초래할 우려가 있는 위해도에 대한 통지사항(경고표지를 이용함)을 모든 제품에 부착하도록 하였다. 만일 기업활동이 인근 지역사회에 대기, 수계(지표수와 지하수) 등을 통해 독성물질을 장기간 배출하여 안전수준을 위반할 우려가 있는 경우에는 기업은 이러한 위험성을 지역사회에 통지하여야 한다. 만일 기업이 노출위험도가 높은 사람이나 지역에 적절한 방법으로 통지하지 못하였을 경우 개개주민, 다른 기업, 환경단체는 동 기업을 상대로 소송을 제기할 수 있다. 소송에서 승소한 원고는 합의금의 일정한 부분을 취득할 수 있다.

5) 자율환경관리

가. 개요

환경오염의 형태가 날로 광범위해지고 오염책임자의 범위를 넓히려는 추세를 반영하여 최근 정부, 기업, 민간부문이 바람직한 환경목표를 달성하기 위하여 상호 협력하거나 기업들이 자체적으로 환경목표를 선언하고 이를 자발적으로 추진하는 자율환경관리제(Voluntary Approach: VA)가 활성화되고 있다. 자율환경관리제는 산업협정(industrial covenants), 협약(negotiated agreements), 자율규제(self regulation), 행동규범(codes for conduct), 생태계약(Eco-contract) 등의 광범위한 정책수단과 접근방법을 포함하고 있다.[37] OECD에 의하면 자율관리제는 "바람직한 사회적 성과를 가져올 자발적인 활동

37) OECD. 1998. Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries p. 10.

을 촉진하기 위해 정부에 의해 장려되고 자기이익에 근거한 참여자에 의해 수행되는 정부와 기업 사이의 협약"으로 정의된다.[38]

나. 자율환경관리의 유형

자율환경관리는 참여주체에 따라서 기업의 자발적환경개선서약, 환경개선사적계약, 환경개선협정, 자율환경관리정책 등 네 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.[39]

(1) 기업의 자발적환경개선서약

기업의 자발적환경개선서약(unilateral commitments)은 환경개선계획이 오염물질을 배출하는 업체 자신에 의해 수립되고 정부, 주주, 고객, 그리고 종업원에게 통지되는 경우이다. 환경개선목표, 법규준수조치, 감시 및 보고 등은 서약하는 기업에 의해 자발적으로 결정된다. 그럼에도 불구하고 기업들은 자신의 선언의 신뢰성을 증진시키거나 효과성을 높이기 위해 제3자에게 이행상황 감시나 분쟁해결 권한을 이양할 수 있다.[40]

(2) 환경개선사적계약

환경개선사적계약(Private Agreements)은 기업(또는 기업집단)과

---

38) Storey, Mark. 1996. Demand Side Efficiency : Voluntary Agreements with Industry : OECD Policies and Measures for Common Action WP8, p.13

39) OECD/OCDE. 1998. Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries. ENV/EPOC/GEEI(98)30 pp. 9-11. 그런데 통상 관심의 대상이 되는 자율환경관리는 사적환경개선협약을 제외한 세 가지를 주로 말한다.

40) 배출업소의 자율환경개선선언의 대표적인 예는 카나다의 화학물질제조업체협회가 시작한 책임배려운동(Responsible Care initiative)이다. 이는 화학산업에 대한 공중의 신뢰 저하와 보다 엄격한 규제의 위협에 대응하여 고안되었다. 이 프로그램은 사업장의 안전과 환경에 대한 이행상태 증진을 위해 고안된 원칙과 규칙을 포함하여 이의 시행을 다짐하고 있다.

이들이 배출하는 오염물질로 인해 피해를 받는 자(또는 집단으로 근로자, 지역주민, 인근공장 등)나 이들의 대표자(예를 들어 공동체조직, 환경단체, 노동조합, 사업자단체 등)간에 체결된 계약이다. 이 협약은 환경관리프로그램을 운영하거나 오염저감 장치를 설치하는 것을 약정하는 것이다.[41]

(3) 환경개선협정

환경개선협정(Negotiated Agreements)은 환경정책을 담당하는 공공당국(자치단체, 정부, 연방, 또는 지역)과 배출업체인 기업이 맺는 약속이다. 이 협정은 환경오염 감축목표 등과 이의 달성을 위한 시한을 포함한다. 정부는 배출업소의 자율적인 행동이 합의된 목표를 달성하는 한 배출기준이나 환경세 등 새로운 규제입법을 하지 않는다고 약속한다.[42]

(4) 자율참여환경관리제도

자율참여환경관리제도(Public Voluntary Programme)는 이행기준, 기술기준, 또는 관리방식 등 환경당국 등 정부가 수립한 기준에 배출업소가 동의하여 참여하는 경우이다. 자율참여환경관리제도는 가입회원의 조건, 오염감축 의무조건, 이행상황 감시기준, 그리고 결과의 평가방법 등을 규정한다. 이 제도를 운영하는 당국은 참여기업에 연구 및 기술개발비 보조, 기술 및 정보 지원, 환경표지 부착사용 등의 혜택을 부여한다.[43]

---

41) 예로는 카나다의 자동차노동조합이 30개 공장과 50,000명의 종업원 그리고 부품의 생산자와 공급자를 포함하는 자동차산업과 청정생산조건에 관해 계약을 체결한 사례가 있다. 볼보사가 영국정유사와 아황산가스피해 저감을 위한 협약을 체결한 경우도 있다.

42) 협상에 의한 환경개선협약은 네덜란드의 국가환경정책계획(National Environmental Policy Plan)의 핵심수단이다. 네덜란드에서는 이를 서약(Covenants)이라고 부르는데 네덜란드 정부는 기후변화가스와 여타 환경오염물질의 저감을 위해 100개 이상의 산업부문과 서약을 체결하였다.

43) 주요 사례로는 유럽연합이 1993년부터 시행하고 있는 생태경영 및 감사계획(Eco-Management and Auditing Scheme), 미국 환경보호처의 에너지별(Energy Star), 녹색전등(Green Lights), 33/50프로그램 등이 있다.

다. 환경개선협정

자율환경관리제도 중에서 대표적인 것이 환경개선협정이다. 환경개선협정(Voluntary Agreement)은 정부가 새로운 환경규제기준이나 환경세를 부과하려고 할 경우 기업이나 기업단체가 스스로 오염물질 배출량을 감축키로 합의하여 이를 이행하는 환경규제수단을 의미한다. 따라서 독립적으로 채택되는 경우는 거의 없으며 '명령-통제' 또는 '경제적 수단'과 명시적이나 암묵적으로 결합되어 운영된다. 특히 자발적 합의는, 예를 들어 ① 규제법령이 성과위주의 목적을 설정하고, 이 목적을 달성하기 위한 수단을 자발적인 합의로 선택하도록 허용, ② 자발적 합의의 결과에 따라 미래에 제정할 법령을 실험, ③ 산업내에 공통의 이해관계가 있을 때 이행된다.

자발적 합의는 개별기업의 오염에 관련된 정보를 가장 많이 보유하고 있는 기업체가 자신의 판단에 의거하여 환경관리를 한다는 점에서 그 과정이 투명하다면 효율적인 규제수단이 될 수 있다.

그러나 자발적 합의는 현행 규제를 보완하는 탄력적이고 유용한 수단으로 인정받고 있으나, 많은 문제점도 예상된다.

첫째, 무엇보다 먼저 자율환경관리가 규제정책의 운영과정에서 산업계나 특정기업의 이익에 포획(regulatory capture)되는 결과를 가져올 수 있다는 것이다.[44] 정책결정과정이 투명하지 않을 경우 자율환경관리는 대규모 기업이 중소기업을 배제하기 위한 수단, 새로운 기업의 진입을 막기 위한 수단으로 사용될 수 있다.

둘째, 자발적 합의는 모니터링과 집행에 있어서 어려움에 직면할 수 있다. 특히 의무나 정책목표가 불명확하거나 구속력이 약할 경우, 불이행에 대한 제재가 적합하지 않을 경우, 높은 거래비용의 가능성, 국민들의 신뢰문제, 무임승차의 위험 등의 문제가 예상된다.

최근의 국제에너지기구(IEA)의 조사에 의하면 OECD지역에서 에너

44) 정회성, "산업환경규제개혁과 자율환경관리제", 『자율환경관리제의 확대를 위한 토론회』, 환경부·한국환경정책평가연구원, 1998

지 사용으로 인한 CO_2를 감축하기 위해 약 350개의 자발적 행동이 이행되고 있다.[45]

라. 환경감사와 환경경영

환경감사와 환경경영체계는 개별기업의 환경적인 성과를 검토하거나 감사하는 규정이다. 전반적인 경영활동에 대한 감사에 환경적인 사항에 대한 감사를 추가함으로써 배출업체가 환경적인 목적을 잘 정의하게 하고 또한 환경문제 관리능력을 확대케 할 수 있다.

환경감사는 당초 1970년대초 미국의 화학·정유산업에서 주주 등에 대하여 환경법을 준수하고 있고, 환경사고가 발생할 가능성이 거의 없다는 점을 확신시켜 주기 위한 제도로 도입되었다. 이는 1980년대에 OECD 국가로 점차 확대되었다. 1989년에 국제상공회의소에서 "환경감사에 대한 지침서'를 발간하여 EU에서는 환경경영 및 감사체계(EMAS, ecoimanagement and audit scheme)가 1990년도부터 발전하였으며, 이는 1993년 6월 위원회규정 1836/93으로 채택되었다.

환경경영체계에 관한 국제표준(an international standards for environmental management system)은 1996년 ISO14000시리즈를 발간하였다. 이러한 체계에 참여하는 것은 자발적이지만 만약 참여하면 이 체계가 요구하는 모든 조건을 충족시켜야 한다. 1996년 중반까지 400여개소가 등록하였으며, 이중 약 300개가 독일의 기업이었다.

45) OECD/IEA. 1996. Voluntary Actions for Energy Related CO2 Abatement Draft Report, OECD/IEA, Paris(mimeo)

제3장 환경정책의 실패와 환경규제 개혁 동향

제1절 정부 및 정책 실패의 의의

후생경제학에서 환경문제가 발생하는 원인으로 통상 시장의 실패를 들고 이를 치유하기 위해서는 정부의 개입이 필요하다고 하는데에는 다음과 같은 세 가지의 가정이 암묵적으로 있다.

첫째 정부가 시장의 실패 정도를 정확히 계산할 수 있다는 가정이다. 그러므로 시장의 실패에 따른 부과금의 부과, 명령과 통제의 정도를 정확하게 산정할 수 있을 것이라는 것이다. 둘째, 정부가 시장에 효율적으로 개입할 수 있다는 가정이다. 즉 정부의 능력은 믿을만하다는 것으로 정부의 관료조직이 효율적으로 작동할 것이라는 믿음이기도 하다. 셋째, 정부가 공익을 위해서 최선을 다할 것이라는 가정이다. 정부조직의 구성원이 공익의 보호자로서 선의의 자비로운 계획가처럼 이타적으로 행동할 것으로 신뢰해도 된다는 것이다.

정부실패에 대한 논의는 이러한 가정들이 비현실적이며 시장의 불완전이 그 자체만으로는 정부개입의 정당성과 필요성을 보장해 줄 수 없다는 점에 초점을 둔다. 시장의 자원배분에 대한 정부개입에 대한 비판이론은 신제도주의이론과 공공선택이론으로 대별해 볼 수 있다.

신제도주의 경제학에서는 불완전정보, 비싼 거래비용, 제한된 합리성, 불완전한 계약 등에 대한 가정이 보다 현실적이라는 점을 강조한다.[1] 우선 정부가 시장개입을 효율적으로 하려면 환경문제에 따른 사적비용과 편익 그리고 사회적 비용과 편익의 차이를 정확히 계산할 수 있어야 한다. 만일 정부의 정보가 불확실하다면 환경오염 행위

---

1) Williamson, Oliver. 1979. "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." Journal of Law and Economics, 22(October, 1979), pp 233-261.

자들은 자신의 선호나 행동을 자신에게 유리하게 전략적으로 표출하게 마련이다. 이를 피하기 위해 정부가 제도를 설계하려 한다면 막대한 거래비용(transaction costs)이 필요할 것이다.[2] 즉 정부가 환경오염을 치유하기 위해 환경오염과 관련된 각종 정보를 수집하여 환경규제의 목표와 기준을 정립하고 이를 집행하기 위해 개개 오염행위자의 행위를 감시하고 집행하기 위해 막대한 거래비용 지불이 불가피할 것이다.[3] 그런데 때로는 이러한 비용이 과다하여 정부개입에 따른 비용이 개입에 대한 편익 보다 커질 수가 있다는 것이다. 그러므로 거래비용의 존재를 고려하면 시장의 실패에 대한 정부의 개입은 필연이 아니고 하나의 대안에 불과하다는 것이다.

공공선택이론(pubilc choice theory)은 정치과정의 결함을 들어내어 시장의 상대적인 장점과 비교우의를 강조한다. 공공선택론자들은 정치가나 관료들도 시장에서의 개인이나 기업과 같이 개인적인 이익이나 경력을 위해 행동하는 합리적인 경제인으로 가정하는 것이 현실적이라고 한다. 그런데 현재의 정치과정에서는 개인적인 선호를 사회적인 수요로 전환하여 합리적인 공공선택을 가능하게 하는 의사결정규칙이 없다.[4] 특히 투표규칙이 전략적인 행동과 조직에 취약하기 때문에 공공재에 대한 집합적인 수요가 특정 개인이나 집단의 선호

---

2) 거래비용에 대한 논의는 정부의 조세부과를 통한 환경오염문제 해결을 주장한 피구의 논리를 비판하기 위한 코오즈의 주장에서 제기되었다. 코오즈는 환경오염 등 외부효과는 재산권 설정의 부정확성의 문제로서 환경재의 소유자와 무관하게 재산권만 명확하게 설정하면 경제주체의 자발적인 조정에 의해 자원이 합리적으로 배분될 것이라고 주장한다.(Cause, Roland. 1960. "A Problem of Social Costs" The Journal of Law and Economics 3 (October, 1960) pp.1-44)

3) 거래비용이란 계약과 관련되어 사회가 지불하여야 할 비용을 총칭한다. 구체적으로 된 협상비용, 규제행정비용, 협약체결비용, 계약이행비용 그리고 이러한 제도를 형성, 유지, 변화, 선택과 관련된 비용을 말한다. 이러한 거래비용은 정보비용, 계약비용, 그리고 집행비용 등으로 구분되기도 한다.

4) 블랙의 투표의 역설(paradox of voting)과 애로우의 불가능성의 정리(impossibility theorem)가 이러한 주장의 대표적인 예이다.

에 의해 좌우될 수 있다는 지적이다. 때문에 정부의 시장개입 즉 정책의 공급이 시장의 실패라는 공익적인 요구보다는 특수이익집단의 정책요구에 의해 좌우되는 경향이 있는 것이다.[5] 뿐만 아니라 정책집행과정에서도 규제를 담당하는 관료조직이 피규제자에 의해 로비, 경력관리, 뇌물 등에 의해 포획되어 정책효과를 보다 불확실하게 할 수 있다.[6]

결국 시장기구가 불완전한 것과 마찬가지로 정부의 정책과정도 정책의 수립에서부터 집행 그리고 평가에 이르기까지 불완전하여 환경오염과 파괴에 대해 적절히 대응하지 못하고 환경재의 비효율적인 이용을 초래하는 수도 있다. 시장기구가 불완전한 만큼 정부로 대표되는 공공부분도 불완전하다. 정책을 수립하는 정책과정도 결함이 많으며 수립된 정책을 집행하는 행정체계도 불완전하다. 현실세계에서 모든 재화의 생산과 배분을 시장에 맡겼을 경우 시장의 실패가 있는 것처럼 "정부의 실패 또는 정책의 실패(policy or government failure)"의 가능성 때문에 정부에 전적인 신뢰를 줄 수 없는 것도 사실이다.

제2절 환경규제정책과 정부의 실패

1. 환경정책 수립과정과 정부의 실패

환경문제의 본질적인 불확실성 때문에 환경규제정책은 수립과정에서부터 어려움을 지닌다. 규범적인 기준을 따른다고 해도 환경정책을 필요로 하는 구체적인 정책내용의 설계에는 커다란 어려움이 있는데 정부의 실패를 논하는 이해집단의 관점에서 보아도 환경정책은 다소

---

5) Stigler, George J.. 1971. "The Theory of Economic Regulation." Bell Journal of Economics and Management Science 2, pp3-21.

6) Bernstein, Marver. 1955. Regulating Business by Independent Commission. Princeton, NJ; Princeton University Press.

특이성을 지닌다. 우선 공공선택론의 논지에 따라 환경정책을 정책의 수요와 공급의 측면에서 살펴 보도록 하자.

1) 환경정책의 수요자의 측면 1 : 국민과 미래세대

쾌적한 환경의 수요자는 보편적으로 일반국민이다. 보다 구체적으로 보면 환경정책의 수요자는 역사적으로 볼 때 환경오염 피해자와 미래세대이다. 그런데 일반국민은 공공재적인 성격의 환경재에 대한 선호를 정책과정에 투입하려는 욕구 적게 마련이다. 개별 국민은 강한 무임승차의 욕구를 지니게 된다. 뿐만 아니라 정치과정에 참여하는 데에는 적지 않는 비용을 초래하기 때문에 환경오염 피해의 정도가 매우 크지 않으면 정책에 대한 요구를 구체적으로 표현하려는 동기가 약하게 마련이다. 때문에 환경오염에 대한 극심한 피해자만이 그들의 욕구를 정책과정에 표현하려 한다. 미래세대는 그들의 정책수요를 표현할 방법이 없다. 작금에는 환경보전에 대한 욕구가 강한 사람들이 환경단체를 결성하여 정책수요를 다양한 방법으로 정치과정에 투입하고는 있으나 여전히 환경질에 대한 요구가 정책과정에서 과잉표출되는 데에는 한계가 있다.

2) 환경정책의 수요자의 측면 2 : 기업

전통적으로 환경오염을 초래하거나 자연을 훼손하는 주체는 산업활동과 개발행위를 하는 기업이다. 기업은 생산활동에 있어서 발생하는 외부비용을 내재화하지 않음으로 생산비를 절감할 수 있다. 이에 따라 경쟁에 있어서 상대적인 우위를 점할 수 있으며 또한 이윤을 증가시킬 수 있다. 물론 최근에는 쓰레기 배출, 자동차 배기가스오염, 도시하수 등 개별국민의 소비행위가 환경오염의 주요 원인이 되고 있는 것은 사실이다. 그러나 국민경제에 있어서 생산활동의 주체인 기업이 환경오염과 파괴의 주체인 것은 부정할 수 없으며 이들은 개별적으로 또는 산업협회 등을 결성하여 집단적으로 환경규제정책의

도입을 가급적이면 피하려고 한다. 자유시장경제체제를 취한 국가이건 사회주의체제를 위한 국가이건 막론하고 환경오염이 극심한 상태에 이르러서야 환경정책이 도입된 것은 이 같은 생산주체의 저항 때문인 것은 역사적인 현실이다.[7]

3) 환경정책 공급자의 측면 : 정치인과 관료

환경정책의 주요한 공급자는 정치인과 관료이다. 민주정치가 발달한 나라일수록 정치인의 역할이 크다. 정치인은 쾌적한 환경의 수요자의 이익을 대변할 수도 있고 기업의 이익을 대변할 수도 있다.[8] 주요한 것은 자신이 대표하는 지역과 집단이 투표과정에서 어떻게 표출되느냐가 핵심적일 것이다.[9] 국가의 정치문화에 따라 관료조직이 환경정책의 주요한 공급자가 되는 경우도 있다. 민주주의가 발달할수록 관료조직은 정치과정에 통제되는 경향이 높기 때문에 관료조직이 자발적으로 환경정책을 도입하는데 주도적인 역할을 하기는 힘들다. 오히려 민주주의가 덜 발달한 나라에서 행정수반의 미래지향적인 비전과 결단으로 환경정책이 도입되고 운영된 경우가 매우 드무

---

7) Crenson, Matthew A. 1971. The Un-Politics of Air Pollution : A Study of Non-Decisionmaking in the Cities, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

8) 일반국민의 환경의식이 낮을 경우에는 정치가들의 선택은 단순하다. 정치자금을 제공하고 영향력이 막강한 기업의 이익에 대변하는 정책을 할 수 밖에 없다. 그러나 국민의 환경의식이 다소 높아졌을 때 정치인들은 투표수와 정치자금간의 두 가지의 선택에서 고민하게 마련이다. 보편적으로 정치인들의 행동은 각 국가의 정치체제의 특성에 따라 달리 나타날 것이다.

9) 예를 들어 지역대표제를 중심으로 정치체제가 되어 있는 경우에는 환경이익도 철저하게 지역의 이익을 토대로 표출될 것이다. 즉 경제적 이득에 비해 환경피해가 특히 심한 지역을 대표하는 정치인일수록 친환경적으로, 환경보전의 이득이 타 지역에 많이 전가되고 기업의 영향력이 큰 지역을 대표할수록 환경문제에 적은 관심을 보일 것이다. 유럽국가의 경우처럼 투표제가 비례대표인 경우에는 지역이해 보다 폭넓은 환경이해를 대변하는 정치인이 출현될 가능성이 있다.

나 간혹 있다.

4) 환경정보의 특성과 정부실패에의 영향

환경문제에 대한 문제제기와 정책의 수립에 있어서 중요한 역할을 하는 것은 정보이다. 환경문제가 지니는 본질적인 불확실성은 환경정책의 필요성에 대한 인식 그리고 정책의 수립에 막대한 영향을 줄 수 있다. 시장기구의 역할이 극히 제약되어 있는 환경재 이용에 대한 정보의 생산과 유통에 있어서는 상대적으로 정책의 수요자가 불리하다. 환경정보는 크게 환경오염통제에 관한 정보와 환경오염피해에 대한 정보로 나누어 볼 수 있다. 그런데 정치경제적 약자나 미래세대 그리고 동식물의 이해를 대변할 수 있는 환경피해비용은 오염통제비용 또는 개발이익 보다 계측이 어려우며 다소 공공재의 성격을 보이게 마련이어서 시장에서 생산되고 유통되기가 어렵다. 즉 환경재가 시장기구에 유통되지 않는 공공재적인 성격을 띨 뿐만 아니라 환경정보의 생산에 고도의 과학성과 전문성이 필요하기 때문에 환경피해에 관한 정보는 과소 공급되게 마련이다.

5) 평가

이러한 이유 때문에 정부실패론자들이 주장하는 것처럼 환경정책의 수립과정에서 환경문제의 초기에 환경정책이 정책수요자의 요구에 의해서 도입되었다는 주장은 수용하기가 어렵다.[10] 문제는 환경오염과 자연파괴가 보편화되어 국민의 환경정책에 대한 지지도가 매우 높을 경우이다. 이 경우 대중적인 정치인은 소수의 기업을 비난하면서 다수국민의 지지를 얻을 수 있다. 때문에 환경정책의 도입에 적극적일 수가 있으며 서구의 민주국가들이 60년대 말부터 70년대 초에

10) Noll, Roger G.. 1999. "The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform." Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

걸쳐 경험하였던 것이다. 그러나 이 경우에도 선거공영제도가 보장되고 비례대표가 인정되어 기업의 정치적 영향력이 비교적 약한 국가에서 보다 성공적이었다.

그런데 민주주의 국가에서의 정책은 정치집단간의 타협으로 나타나 많은 집단의 이해를 수용하여야 하기 때문에 정책목표가 다소 애매하게 나타나는 경우가 많다. 특히 환경정책은 다수 국민을 향한 강한 수사를 구사하면서도(strong rhetoric) 산업계의 막강한 로비를 수용해야 하는 특성을 지닌다. 즉 정책목표는 매우 강하나 추상적이며 그 실현수단 즉 집행대안은 취약하여 불이행에 대한 처벌이 약한 경우가 많다. 70년대초 미국 등 서구의 각 국가가 환경정책을 도입하면서 환경기준을 높게 책정하고 이에 따른 배출기준도 강했지만 이의 불이행에 대한 제제는 강하지 않았던 것이 이를 시사한다.

2. 환경정책 집행과정과 정부의 실패

이렇게 수립된 정책은 관료조직에 의해 집행되게 마련이다. 그러므로 관료제의 내부구조를 살펴봄으로써 환경규제정책의 특성을 일부 살펴 볼 수도 있다.

1) 관료제와 환경의제의 도입

환경정책이 수립되는 과정에서와 마찬가지로 환경정책 수행을 위한 행정조직의 정비에도 규범적인 기준인 환경오염의 심화보다는 국민의 여론이 성숙되어야 가능하였다. 개발과 안정이 국가의 핵심목표가 되어 있는 현대사회에서 개발 즉 환경파괴로 이득을 누리는 집단의 이해는 폐쇄적이고 경직되어 있는 관료조직에 쉽게 투영되지만 환경보전이라는 의제가 적시에 침투하는 것은 용이하지 못했다.[11] 때

11) 구소련 등 공산권 국가에서 환경오염과 파괴가 거대한 관료조직에 의해 자행되었고 많은 민주주의 국가에서도 대규모의 환경파괴 배후에는 항상 개발관료가 주도한 정책과 사업이 있었다.

문에 70년대 초에야 주요선진국가에서 환경정책의 수행을 위한 행정조직이 정비되었음은 물론이다.

환경행정조직의 정비는 관료조직 내부에 있어서 새로운 정책 경쟁관계의 형성을 의미한다. 정부의 행정조직에는 경제 및 산업개발을 주요 업무로 하는 관료조직이 있는 반면 환경정책을 집행하는 조직이 있다. 환경정책의 특성상 환경정책의 집행도 정책수립시의 경우와 마찬가지로 개발관료와 환경관료간의 정책경쟁이 불가피하다. 그리하여 관료간의 예산획득을 위한 경쟁으로 인하여 상대적으로 관료조직의 정치적 기반이나 능력이 큰 부서가 담당하는 공공재는 사회에서 필요한 적정수준보다 많이 생산되는 경향이 있다. 그리하여 개발이라는 공공재는 과잉 생산되고, 환경보전이라는 공공재는 과소 생산되는 경향을 역사적으로 보여 왔다.[12]

2) 관료조직의 비효율성

관료조직의 비효율성에 대한 비판이 환경행정에 어떠한 시사점을 지니는가 하는 점이다.[13] 우선 관료조직의 목표로서 정부실패론에서는 관료조직에 종사하는 사람들도 합리적인 경제인으로 공익 보다는 자신의 재량권의 극대화, 예산의 극대화, 부서의 유지 및 확장[14] 등

12) 물론 환경정책은 규제행정이 주이기 때문에 중앙환경행정부서는 기업 등에 독자적인 규제기준을 여타 행정부서와 독립적으로 제정하여 시행할 수는 있다. 그러나 항상 산업활동에 대한 영향 등을 빌미로 한 경제 및 개발부서의 저항에 직면할 수 밖에 없다.

13) 정부실패론자에 의하면 정부의 비효율의 원인으로 크게 두 가지 점을 지적한다. 첫째, 특정 생산요소를 선호하여 과잉 이용한다. 둘째, 정치가에 의해 인지되는 산출물 가치를 극대화하는 방향으로 생산을 조정한다.

14) 환경파괴의 많은 부분이 조직의 사회적 기능을 다한 개발관련 조직이 조직의 유지를 위해 계속적으로 사업을 추진하는 과정에서 이루어지는 경우가 적지 않다. 예를 들어 수자원이나 에너지원을 개발하기 위해 개발년대 초기에 설립된 기관이 경제성 있는 개발 가능지를 다 개발하였을 지라도 조직유지를 위해 경제성이 낮은 개발지를 무리하게 계속해서 개발하면서 환경파괴를 하는 경우이다.

을 추구하기 마련이라고 한다. 또한 사기업과 달리 기술혁신, 새로운 관리기업의 개발 등으로 효율을 향상시켜서 예산을 절감한다고 해도 차기 예산이나 인력을 삭감당할 가능성이 높다. 뿐만 아니라 정부부문은 민간부문과 달리 공공재가 비효율적으로 생산된다고 해서 생산자를 바꿀 수 없다. 때문에 공공관료에게는 효율성 향상에 대한 내적 및 외적 동기가 매우 약하다고 한다. 이같은 평가에 대해 환경조직도 예외일 수는 없을 것이다.

3) 규제기관의 포획가능성

포획이론에서는 규제가 규제를 받는 기업의 이익을 위해서 이루어진다고 주장한다. 규제비용은 동질적인 소수집단에 집중되는 반면 편익은 불특정 다수에게 분산되기 때문에 자금과 조직력을 동원한 기업이 규제를 자신에게 유리하게 짜이도록 영향력을 행사한다는 것이다. 주로 경쟁적 규제에서 많이 발견되는 현상으로 환경규제와 같은 사회적 규제에서도 관찰될 수도 있다. 환경규제기관이 피규제자에 포획될 수 있다 함은 환경규제가 사회적인 적정수준 보다 낮거나 높을 수 있다는 점을 시사한다.[15]

4) 환경정책수단과 관료제

현대의 환경정책은 압도적으로 직접적인 규제, 즉 명령과 통제 방식으로 되어있다. 모든 경제학자들은 이러한 접근의 비효율성을 강도 높게 비난하고 있다. 우선 직접규제는 기업의 자율적인 환경오염통제 대안의 선택가능성을 봉쇄하여 자원낭비를 초래한다고 한다. 그런데 정책의 집행비용을 고려할 경우에는 정책수단에 대한 평가가 다소 달라질 수도 있다. 직접규제를 위한 기술정보의 수집도 어렵지만 경

15) 환경관료가 기업에 포획될 경우에는 환경규제가 사회적 적정수준 보다 낮을 것이고 환경단체에 포획될 경우에는 환경규제가 적정수준보다 높을 것이다.

제적 수단을 위한 오염통제비용과 오염피해비용에 대한 자료의 구입도 용이한 것은 아니다. 기업의 환경규제 준수여부를 감시하는 데에는 경제적 수단이 더욱 문제가 있을 수 있다.[16] 뿐만 아니라 행정부패가 심하고[17] 만성적인 인플레를 겪고 있는 나라에서는 경제적 수단이 직접규제 보다 효과가 낮을 수가 있다.

5) 정부간 역할분담의 문제

지방분권화를 택하고 있는 국가에서는 환경정책이 중앙정부와 지방정부간의 다층적인 집행구조를 형성하게 된다. 중앙정부에서 수립된 정책이나 프로그램이 지방정부를 통해서 수행되게 마련인데 중앙과 지방간의 권한배분구조에 의해 그 영향이 달라질 것이다. 이에 더하여 모든 지역이 동질적일 수는 없을 것이므로 지역의 경제사회적인 상황에 의해 영향을 받게 된다. 즉 지역주민의 환경의식의 강도에 따라 정책집행의 강도가 결정되게 마련이다. 이것은 분권화의 내용에 따라 정책실패의 내용이 달라질 수 있음을 시사하기도 한다.

3. 환경정책의 평가 및 환류와 정부의 실패

정치인의 정책활동에 대한 감시를 위해서도, 관료의 정책집행를 감시하기 위해서도 정책성과에 대한 정확한 평가가 필요하다. 국민은

16) 현재는 각종 전자장비가 발달하여 기업의 오염배출량을 쉽게 측정하여 관리할 수 있지만 환경정책 도입 초기에는 기업의 오염배출량관리가 매우 어려운 과제였다.

17) 규제순응여부를 돈으로 따질 경우에 행정비리가 발생할 가능성이 높다. 그 예로 어느 나라이든 행정분야에서 부패가 가장 심한 곳이 세무공무원이라는 점을 들 수 있다. 이는 직접규제에 의한 시설의 설치와 운영여부에 대한 감시 보다는 분기별로 배출량을 측정 조사하여 부과금을 부과하거나 보조금을 지급하는 경우가 행정비리의 발생을 용이하게 할 수 있다는 점을 시사한다. 경제적 수단이 기업에 제공하는 최소비용수단의 선택가능성이 법규위반의 유인을 다소 경감시켜줄 가능성이 있어 이를 적절하게 고려해서 평가해야 함은 물론이다.

정치인과 관료를 감시해야 하고 정치인은 관료를 감시하여야 하는데 이러한 감시가 효과적으로 수행되기 위해서는 정부산출량이나 서비스에 대한 정확한 계량화가 필요하다. 보편적으로 정부산출물은 비시장적이기 때문에 최종산출물의 생산량이나 가치를 정확하게 측정하기 어려운 경우가 많다. 정부산출물의 경우 투입물과 최종산출물과의 기술적인 관계가 불확실하고 애매하다. 정부가 제공하는 서비스 역시 수치화가 어렵고 가격을 매기기가 매우 힘들다. 이러한 정부성과에 대한 정확한 계측의 어려움이 정부의 실패를 초래하는 중요한 원인의 하나이다.

그런데 정책성과의 계량화라는 측면에서 볼 때 환경정책은 더욱 어려움이 크다. 우선 정책목표의 다양성과 상호충돌성이 높아 정책목표의 계량화가 어렵다. 다른 정부산출물과 마찬가지로 시장이 존재하지 않으므로 산출물에 대한 가격이 없다. 공공재로서 수요의 계측이 불가능하기 때문이다. 환경정책은 경쟁관계에 있는 개발정책에 비해서 여러 가지 불리한 점이 많다. 우선 정책의 성과가 장기에 걸쳐 지속적으로 나타난다는 점이다. 정책효과에 비가측적인 요소가 많이 포함되어 있다는 점도 불리한 점이다. 때문에 개발성과는 과대 평가되고 환경보전의 성과는 과소 평가될 가능성이 높다.

정책효과의 측정이 불가능하다는 점은 정책평가 및 환류에 있어서 환경관료가 불리할 수 있다는 점을 시사한다.

4. 종합평가

이상과 같이 정부의 실패에 대한 환경정책과정과 관련하여 평가하여 볼 때 시장의 실패를 능가할 정도의 정부의 실패가 환경정책 분야에서 발생하였다고 보기는 힘들다. 부분적으로 정부 개입방법에 있어서의 비효율성은 존재하였을 지라도 환경문제에 대한 정부의 개입 자체를 회의적으로 평가할 정도로 정부의 실패 또는 환경정책의 실패를 부각시켜서는 안될 것이다. 오히려 정부의 개입 또는 환경규제

가 불충분하였다고 볼 수도 있을 것이다. 그러므로 정부의 실패를 전제로 한 환경규제개혁에는 문제가 있다고 본다. 즉 환경규제를 다른 정부의 정책과 동일한 잣대로 재단하는 것은 문제가 있다는 것이다.

환경규제도 명령과 통제라는 직접적인 규제가 감시·감독체제가 발달하지 못하였던 환경정책의 도입시기에 보다 효과적일 수도 있었을 것이다. 환경운동이 발달하고 녹색소비운동도 출현하고 있는 현재와는 달리 환경관료만이 외롭게 환경오염과 파괴를 하는 행위에 대항하였던 시기에는 경제적 수단, 정보제공 및 환경교육 등이 한계를 지닐 수 밖에 없었을 것이다. 또 경제가 불안정하여 화폐가치가 급락하는 상황에서 부과금 등은 효과성에서 의문을 가지지 않을 수 없다.

그러나 현재는 경제사회면과 과학기술면에서 환경정책의 도입기와는 매우 다르다. 우선 각지역의 환경용량이 한계에 이르러서 보다 엄밀한 환경관리를 필요로 한다. 반면 환경오염의 성격이 종래의 기업배출원, 즉 점오염원에서 소비오염, 비점오염원의 비중이 커지고 있다. 전자·통신기술의 발달로 환경감시기술의 혁신도 눈부시다. 강력한 환경단체의 출현, 소비자의 환경의식 향상, 그리고 각종 국제환경규제로 인한 기업의 자각 등으로 환경정책의 여건이 크게 변화하였다. 그러므로 환경정책이 이러한 변화를 수용하여야 하며 이러한 변화에 맞는 환경규제체계를 개발할 수 있어야 한다.

제3절 주요국가의 환경규제 개혁 추진동향 평가

1. 환경규제개혁에 대한 논의 동향

정부가 시장에 개입하는 방법은 민간부분의 행위를 규제하거나 정부가 직접 재화나 용역을 생산하여 국민에게 제공하는 두 가지이다. 전자는 경제규제와 사회규제로 나누어지는 정부규제이고, 후자는 관료제와 공기업을 지칭한다. 그러므로 정부실패 논리에서는 전자는 규제완화 또는 규제개혁의 논리로, 후자는 행정개혁과 민영화의 논리로

귀착된다. 환경정책과 관련하여 특히 강조되는 것은 환경규제로서 규제실패는 다양한 분야에서 발생할 수 있으며 규제개혁의 정당성과 필요성을 강조하기 위해서 특별히 규제의 실패라고 부르기도 한다.[18]

환경정책에 대한 비판은 환경문제를 해결하기 위한 정책의 도입이 본격화된 70년 중반 이래로 경제학자를 중심으로 꾸준히 제기되었다. 경제학자들이 제기한 환경정책비판은 명령과 통제위주로 되어 있는 초기 환경정책의 비효율성이었다. 즉 초기 환경입법에서 주로 채택된 각종 기술기준이 기업으로 하여금 기술적 대안의 선택범위를 지나치게 제약하여 최저기술대안의 선택을 막고 있다는 것이다. 그러므로 부과금, 배출권거래제도 등 경제적인 유인장치를 활용하여 효율적인 환경관리를 하여야 한다는 것이다.[19] 뿐만 아니라 행정편의를 위한 각종 절차나 규정이 과도한 집행비용을 초래하므로 이에 대한 개혁이 필요하다는 것이다.

이와 연결된 다른 주장은 현행 환경규제가 과도하여 사회적인 손실이 크다는 주장이다. 환경규제의 수단이 비효율적인 기술규제에 의존한 탓도 있지만 환경질 목표치가 과도하거나 기업에 대한 배출허용기준이 그 편익에 비해서 과도하다는 것이다. 이러한 논리에 의해서 1981년 초 레이건 미국 대통령은 연방정부의 모든 사회규제기준의 새로운 도입에 대해서 비용-편익분석을 의무화한 바가 있다(Executive Order 12291). 이어 클린튼 대통령도 유사한 정책을 도입하였다(Executive Order 12866). 여전히 일부 경제학자들은 정부의 많은 규제가 편익 보다 비용이 많은 비효율적인 것이라고 주장한다.[20]

---

18) OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries

19) 경제학자들은 명령과 통제에 의한 현행 환경기준을 배출부과금 등 경제적인 유인장치로 바꾸면 50-80%의 비용절감효과를 볼 수 있다고 주장한다.(Krupnick, Alan J.. 1995. "The Regulatory Reform Act of 1995." Testimony delivered to the U.S. Senate Committee on Governmental Affairs (March. 8, 1995))

이러한 배경으로 규제완화 또는 규제개혁이 1980년대 이후 선진국의 보편적인 화두의 하나가 되었다. 그리고 각국은 신보수주의와 세계경제통합 물결과 함께 각종 규제완화정책을 도입하였다. 이러한 물결에 있어서 환경정책도 예외는 아니어서 미국, 영국, 네덜란드 등 주요국가들은 환경규제의 개혁에 적극적으로 나섰다. 그러나 국가에 따라 접근방식과 강조점은 매우 다르다. 그러나 모든 국가들이 암묵적으로는 지나친 환경규제 때문에 자국산업의 경쟁력이 약해져서는 안 된다는 우려를 강하게 깔고 있다는 점은 공통적이다. 이하에서는 주요국가들의 환경규제 개혁 동향을 간략하게 살펴보도록 한다.

2. 미국

기업의 영향력이 막강하면서도 환경단체가 환경정책의 결정과정에 깊이 관여할 수 있는 미국에서의 환경규제개혁은 평면적으로 평가하기가 매우 어렵다.

1970년대 초부터 강화되기 시작한 미국의 환경규제는 매우 강력한 기술규제방식(technology-forcing)을 택하였다. 그리고 대기, 수질, 폐기물 등 특정매체에 한정된 환경법을 적용하여 왔으며, 이에 상응하는 규제와 허가제도 등을 구축하였다. 환경규제 개혁은 환경단체 등의 영향으로 환경규제를 강화하려는 민주당과 기업 등의 영향을 받아 규제를 완화하고 새로운 규제도입을 억제하려는 공화당간의 경쟁이 주요한 역할을 하였다. 미국의 환경규제 개혁 추이는 몇 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.

---

20) 참고로 1981년부터 1996년 중반까지 미국 연방정부 규제에 대해 규제기관이 제출한 비용-편익분석을 평가한 바에 의하면 동 기간동안 정부규제의 순편익은 1조 6천억이라고 한다. 그러나 절반이 넘는 정부규제가 비용-편익기준을 통과하지 못하고 있으며 특히 환경보호처의 발암물질에 대한 규제가 매우 비효율적이라고 한다.(Hahn, Robert W.. 1999. "Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers," AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper 99-6 (July 1999).

첫째, 환경규제수단에 대한 개혁 노력이다. 이중 특기할 만한 것은 아마도 환경보호처가 중심이 되어 추진한 대기오염관리에 있어서의 배출권거래제도(emission tradings program)의 도입 노력이다. 기술규제의 경직성에 대한 높은 비판과 기술규제의 높은 비용에 따른 기업의 부담을 덜어주기 위한 배출권 거래제도는 환경단체의 소송을 겪는 등 다소의 지체가 있었다. 그러나 정책의 높은 효과성 때문에 결국은 불완전하나마 상계제도, 상쇄제도, 풍선정책, 저축제도 등의 최종정책안으로 발전하였다. 1990년 대기정화법 개정안은 산성비 억제 등을 위해서 보다 포괄적으로 배출권거래 방식을 활용하였다.[21]

둘째, 레이건의 집권과 함께 도입된 비용-편익분석을 이용한 규제의 경제성 평가기준이다.(EO 12291) 물론 사회규제가 인플레 등 경제에 많은 부담이 준다는 지적과 함께 인플레영향평가, 규제영향평가 등의 제도가 70년대에 검토되고 일부 활용되었으나 국가예산처(OMB)를 통한 신규규제에 대한 경제성 평가의 의무화는 상당한 논란을 불러 일으켰다. 사실 이 정책의 암묵적인 목적은 실제 의회를 장악하고 있던 민주당에 의한 신규 환경규제의 도입을 억제하기 위한 정책이었다. 이후 각종 정부규제에 대한 비용-편익분석은 상당히 보편화되었다.

셋째, 사후처리방식위주의 접근에서 오염예방위주의 접근으로의 정책전환이다. 새로운 환경관리체계 추세에 대응하여, 오염방지를 국가정책에 반영하는 「오염방지법」이 1990년에 통과되었다. 이후 산업별(industry by industry) 접근에 근본을 둔 환경관리전략에 의한 효율적이고 효과적인 통합오염관리가 강조되었다. 이는 유해화학물질의 통합오염관리방식을 위한 접근이다. 1984년 12월의 인도의 보팔 화학공장의 유해가스 누출사고[22] 그리고 1985년 웨스트 버지니아주의 유

21) 정회성. 1992. "Modified Economic Incentives and Environmental Pollution Regulation: A Case Study on the U.S. Air Pollution Policy," 『과학기술정책』 제4권 제2호 (1992년 12월): 93-106면과 정회성, "오염허가증 거래제도와 활용방안," 『환경정책』 제3권 제1호 1995년 6월 : 27-51면.

해가스 누출사고를 계기로 1986년에 제정된 「환경보호 및 지역주민 "알" 권리법」은 지역주민의 "알"권리를 대폭 강화하였다.

넷째, 1990년대 이후 추진하고 있는 각종 자율환경관리프로그램이다. 이 중 특기할 만한 것은 "상식적 환경관리정책(CIS: Common Sense Initiative)"이다.[23] 이 정책은 환경기준은 강화하되 이 기준을 달성하기 위한 방법에 있어서는 상식적이면서 혁신적이고 유연성 있는 접근을 장려하여 보다 쾌적한 환경을 보다 저렴한 비용으로 달성하고자 하는 것이다. 상식적 환경관리정책은 세 가지의 지도원칙이 있다. 그 첫째는 보다 쾌적한 환경을 추구하자는 것이다. 산업체를 환경규제 의사결정에 참여시켜서 공중보건과 환경을 보호하는 보다 실질적이고 가측적인 환경개선을 이룩한다는 것이다. 둘째는 보다 적은 비용을 추구한다는 것이다. 산업별로 협력적인 규제기준을 마련하므로 보다 적은 비용으로 보다 쾌적한 환경을 보존하자는 것이다. 셋째는 보다 현명한 환경관리를 하자는 것이다. 보다 강화된 환경기준을 달성하는데 산업체에 보다 신축성 있는 접근을 허용하여 독창성을 촉진하며 혁신적 기술을 장려하자는 것이다.

---

22) 이 사고는 1984년 12월 인도의 보팔에서 유한회사인 인도·유니온·카바이트사(미국 유니온·카바이트사의 자회사)의 공장에서 메틸이소아네이트가 대량 배출되어 사망자 약3000명, 피해자 약20만명에 이르는 대형 유해화학물질 배출사고이다.

23) EPA. 1994. Environmental News July 20

<표 III-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 달성하는데 혁신과 상식 활용
최종배출구일변도 규제	환경오염의 예방: 보다 적은 오염이 기업운영의 표준이 되도록 함
한가지 기준으로 모든 것을 맞춤	실정에 맞는 보전: 기업운영방식에 맞게 요구하여 환경개선에 실질적인 효과가 나타나도록 함

마지막으로, 정부와 기업간의 파트너쉽을 구축하여 환경관리의 효율화를 기하자는 노력이다. 이는 규제자와 피규제자간의 협력으로 규제비용을 절감하고자 하는 노력이 강조되고 있는데 <표 Ⅲ-2>와 같이 특별 산업계열에서 혁신을 장려하고 있는 프로그램도 있다. 환경관리 전반에 걸친 검토와 중요규칙 및 규제를 재구성하고 시민에게 정보를 제공을 촉진하면서 오염예방을 위한 청정기술개발을 적극 지원하는 것이다.

<표 III-2> 미국의 혁신적인「Partnership」제도

유 형	내 용
Benign by Design	어떻게 하면 더 환경친화적인 화학제품을 만들 수 있는가를 찾기 위한 화학자와 함께 하는 자발적인 계획
Green Lights	보다 에너지 효율적인 조명기구를 만들기 위한 프로그램
Energys Star Computers	컴퓨터산업과의 협력프로그램: 에너지절약을 실천하고 있는 컴퓨터로서 미사용시 자동전원차단 컴퓨터 개발 등의 운동 전개
USCAR	자동차로 인한 오염방지의 新기술을 개발하기 위한 정부·기업간 공동노력 프로그램

3. 네덜란드[24)]

네덜란드는 환경문제를 다음 세대로 넘기지 않고 현세대내에서 해결하고, 지속가능한 발전을 달성하는 데 환경정책의 기본목표를 두고 있다. 1989년에 마련된『국가환경정책계획(NEPP)』에 따르면 국가환경정책의 기본원칙은 정지원칙(stand-still principle), 오염원에서의 오염저감원칙, 오염자 부담의 원칙, 불필요한 오염예방의 원칙, 최적기술 활용의 원칙, 처리불능 폐기물의 격리·관리·규제의 원칙 등에 두고 있다.[25)] 동 계획에서는 우선 환경관리의 주요과제로 기후변화, 산성화, 부영양화, 유해물질확산, 폐기물관리, 생활장애, 수원고갈, 자원낭비 등 8개를 선정하였다. 각 주제마다 중장기 환경질 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 농업부문, 산업 및 서비스 부문, 에너지부문, 교통과 수송부문, 건축부문, 소비와 가정부문 등 각 경제부문별로

24) 정회성·강철구,「종합적 환경관리체계의 개선방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1998.

25) Ministry of Housing. 1994. Environmental Policy of the Netherlands. Netherlands

분석하여 구체적인 오염물질 저감목표를 설정하였다. 네덜란드의 환경정책은 정책과 목표집단에 기초한 통합적 접근방법을 채택하고, 정부의 규제틀 내에서 목표집단의 국제화와 자율규제를 도모하고 있다. 네덜란드는 지속 가능한 발전을 통합생애주기관리정책, 품질관리정책, 에너지소비절약정책을 동시에 체계적으로 실천함으로써 달성하려 하고 있다.

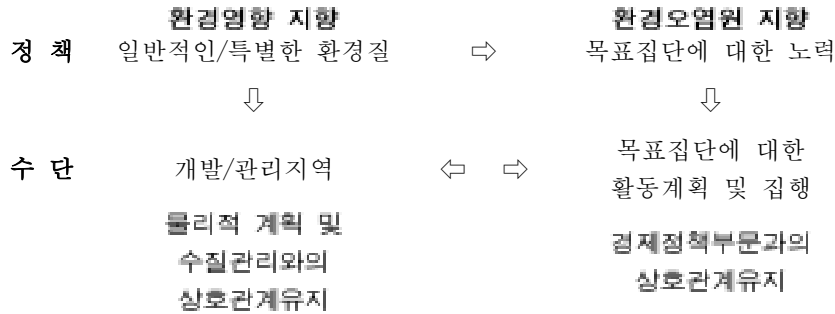
네덜란드의 환경규제개혁은 크게 두 가지 경향으로 접근하고 있다. 첫째는 통합환경관리체계의 구축에 있어 특히 외적통합을 강조하는 접근이다.[26] 1993년에는 새로이 개정된 『환경보호법』이 통과되어 특정매체에 국한된 규정체계가 공식적으로 통합관리체계(수질부문 제외)로 전환되었다. 개정 환경보호법은 환경질 기준, 환경프로그램 및 집행을 통합하고 있는데 허가제도, 행동강령 및 규제의 정착 등은 이제 동일 법령안에 속한다. 환경질을 개선하기 위한 종합적인 계획을 개발했는데, 이 계획은 기존의 매체별 배출규제에서의 탈피를 암시하는 것이다. 네덜란드에서는 특히 외적통합에 많은 관심을 기울이고 있는데 이러한 외적통합을 촉진하기 위해서 국가계획제도를 효과적으로 활용하고 있다.[27]

---

26) Bennett, Graham. 1990. "Policy Planning in the Netherlands." Nigel Haigh and Frances Irwin (eds.). Integrated pollution Control in Europe and North America. The Conservation Foundation and Institute for European Environmental Policy pp.209-241.

27) 네덜란드는 더 지속 가능한 발전을 도모하기 위해 두 번째 『국가환경정책계획(NEPP2)』을 수립했는데 여기서는 정책의 실천강화, 기존 목표수단을 보조할 수 있는 보조수단마련, 지속 가능한 생산 및 소비구축을 주요 골자로 하고 있다.

<그림 III-1> 환경정책결정의 2가지 접근방식



자료: Don Hinrichsen, op cit, p.224

둘째는 산업환경협약으로 불리는 자율환경관리제도의 도입이다.[28] 1990년대에 들어 네덜란드가 환경정책을 집행하는데 택한 핵심전략은 산업목표집단접근방식(target-group approach for industry)[29]이다. 목표집단접근방식의 기본원칙은 요구되는 오염물질 저감목표를 달성하는 책임이 본질적으로 목표집단의 이해당사자에 주어지도록 한다. 정부는 목표집단의 이해당사자가 정부와 협상을 통해서 합의에 의해 국가환경정책계획을 집행할 것을 권장한다. 이러한 합의 또는 협약(agreement or covements)은 목표집단접근법의 운영방식(modus operandi)으로 볼 수 있다. 1997년 말 현재까지 약 100여건의 매우 광범위한 환경문제와 경제행위에 대한 협약이 체결되었다. 네덜란드의 자율협약은 네덜란드 산업오염의 약 90%를 차지하는 16개 산업부문과 12,000개의 기업에 걸쳐져 있다. 협정은 민법상 계약(contracts)과 같은 효력을 갖는다. 산업부문에 관한 협약은 생산품과

28) 정회성·강철구,「종합적 환경관리체계의 개선방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1998.

29) Suurland, Jan. A.. 1997. "Greening The Economy: Dutch Experiences in Integrating Environment and Economic Policy." Lho, Sangwhan (ed.). Environmental Regulatory Reform in OECD Countries. Korea Environment Institute pp.101-124.

관련된 문제를 다루는 것, 생산과정에서의 배출억제조치와 관련된 문제를 다루는 것, 에너지전환에 관련된 것 등 3가지의 유형이 있다.

<표 III-3> 네덜란드 자율관리협정의 특징

분야	벨기에	덴마크	네덜란드	포르투갈
명 칭	Flemish Decree on Environmental Covenants	Article 10 of the Danish Environmental Protection Act(1990)	Target Group Approach of the National Environmental Polocy Plan(NEPP) (1990, 1993 개정)	Protocol for the conclusion of sectoral voluntary agreements(1995)
목 적	VA의 법적 틀 수립	VA의 무임승차자 제재를 위한 법적 기반 마련	VA를 주요 환경정책집행 수단으로 활용	산업부문의 효과적인 환경법 준수 유도
한정범위	투명성, 감시·감독, 보고, 제재 등 VA의 기본조건 명시	참가기업이 시장부문의 실질적인 부분을 대표해야 함. 또한 비참가기업들도 VA의 기본조건을 준수하도록 조치함	기존의 환경법이 효과적이지 않을 경우에만 VA적용. 시행령(code of conduct)은 VA의 절차 및 내용을 다룸	비참가기업들이 환경규제를 준수하도록 요구받음
NA 틀아래 체결된 VA 건수	0	1	42	8
참가자	특정산업그룹(부문, 지역, 공동문제 등)	단지 산업부문별 협회에 국한	특정산업 또는 특정산업그룹	특정산업 또는 특정산업그룹
평가	관료제적 규제의 난무로 기업이 NA의 틀아래 VA를 도입하는 데 애로 존재. 비이행시 엄격한 제재 집행	기업은 무임승차자를 좋아하지 않음. 실제로 NA의 집행은 전통적인 법적, 규제적 수단과 함께 시행될 때 효과가 배가될 수 있음	VA의 성공과 실패는 정부와 기업이 VA관련 기준, 내용, 절차를 개발하도록 유도하는 계기가 됨	대부분의 기업들은 환경규제를 준수하지 않고, 또한 규제를 이행하는 데 자본지출을 요구하기 때문에 이러한 VA전략은 재정지원(인센티브)이 유용하다면 효과가 배가될 수 있음

자료: OECD. 1998. Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries, ENV/EPOC/GEEI(98)30. p.33..

4. 영국

영국의 환경규제 개혁은 통합환경관리체계의 구축에 초점이 맞추어져 있다.[30] 영국은 1987년에 『왕립환경오염검사단』(HMIP: Her Majesty's Inspectorate of Pollution)을 설치하여 통합적 환경관리를 지향하고, 1990년에 제정된 『환경보호법』(The Environmental Protection Act)은 이 원칙을 보다 강조하고 통합관리체계(IPC)를 도입하였다. 『환경보호법(EPA, 1990)』 Part I 은 통합환경오염규제(Integrated Pollution Control, IPC)의 새로운 시스템을 도입하는 한편 산업활동과정에서 발생하는 각종 오염물질을 규제하고 EC환경오염규제관련 법과도 부응하는 기본 틀을 제공하였다. EPA 제7항은 IPC는 그 목적을 오염물질을 저감하는 데만 둘 것이 아니라 더 나아가 오염물질의 배출을 사전에 예방하여 근본적으로 환경오염을 피하는 데 두어야 함을 명시하고 있다. 즉, 오염이 매우 심하거나 기술적으로 복잡한 산업공정에서 발생하는 오염을 대기, 물, 토지 등 주요 오염매체 개별적으로 취급하면 환경전체에 미치는 영향이 과소 평가될 우려가 있으므로 공정기준으로 관리를 한다는 것이다.

영국의 「환경보호법」에 나타난 통합환경오염규제의 목적을 살펴보면 ① 오염원(source)에서의 오염예방, ② 인간보건과 환경에의 위해성 극소화, ③ 통합관리의 성격과 요람에서 무덤까지 환경을 위한 최적활용가능 환경대안의 달성을 위한 필요성을 인식하는 가운데 최신기술의 개발과 적용 장려, ④ 큰 충격없이 지역의 환경용량을 평가하는 임계치(critical loads) 방법의 적용, ⑤ 오염자 부담 원칙의 철저한 적용과 이행 등이다. 통합환경오염 규제의 대상이 되는 산업은 ① 석유 및 발전산업(보일러, 연소, 탄소화, 석유정제 및 분해공정 등), ② 폐기물 처리산업(소각, 유해화학물질회수, 폐기물연료화공정 등), ③ 광업(시멘트, asbesto, fibre, 유리, 세라믹 생산공정), ④ 화학산업

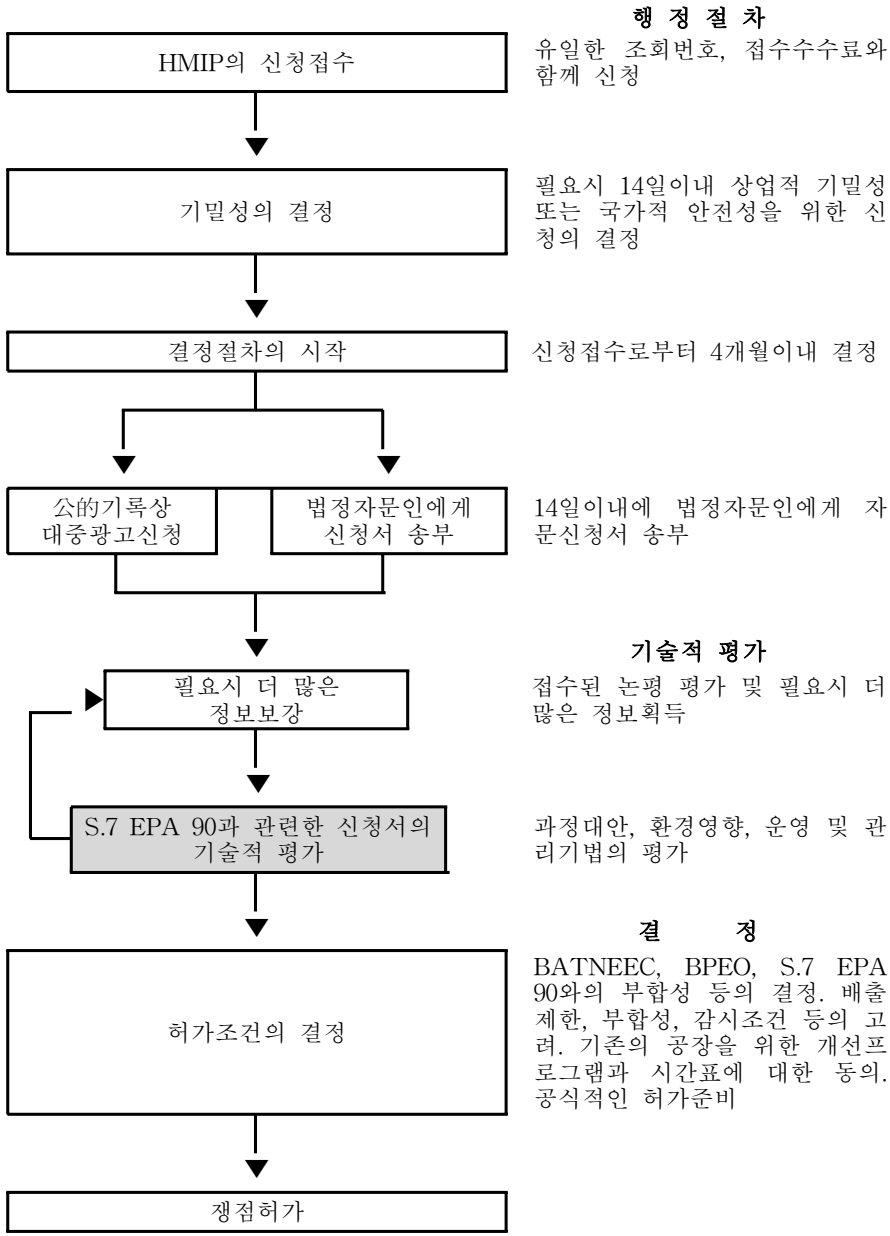
30) 정회성, 『배출업소에 대한 통합오염관리방안』, 한국환경기술개발원 1996년 참조 바람

(석유화학, 농약, 제약, 비료, 무기화학물질 제조공정 등), ⑤ 금속산업(제철 및 제련, smelting, 비철금속공정 등), ⑥ 기타(제지, 도금, 목재, di-isocynanate, tar and bitumen관련공정 등) 등이다.

환경보호법은 대기, 수질, 폐기물 오염배출이 함께 고려되어져야 하며, 모든 신규 공장이나 공정이 가동되기 전에 허가를 받아야 함을 규정하고 있다. 이에 따른 시설운영의 자격은 다매체허가제도를 통해 획득하여야 인정된다. 허가를 원하는 기업은 "적정비용의 최적활용가능기술(BATNEEC: Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost)"을 이용해 오염물질의 배출을 방지 또는 최소화하여야 한다. 이 과정에서 "최적활용가능환경대안(Best Practicable Environmental Option)"이 적용된다. 매4년마다 정부가 오염배출기준을 강화하도록 함으로써 「왕립환경오염검사단」은 오염배출을 감소하도록 이 허가권을 검토하여야 한다. 영국은 1996년에 종래 통합환경오염관리를 담당하였던 「왕립환경오염검사단」을 확대 개편하여 환경청(The Environmental Agency)을 설립하였다. 통합오염허가를 신청한 기업은 소정의 심사수수료를 납부하여야 한다.[31]

31) Her Majesty's Inspectorate of Pollution. 1995. Fees and Charges for Integrtaed Pollution Control: 1995-1996

<그림 III-2> 통합오염관리를 위한 신청 및 허가 결정 절차



5. OECD의 환경규제개혁의 대안

규제완화의 물결에 따라 각 회원국가들의 환경규제를 포함한 규제개혁정책을 연구한 OECD사무국은 다음과 같이 환경규제개혁 정책을 제시하였다.

1) 환경규제와 여타 경제·사회 규제와의 관계

OECD에 의하면 환경규제개혁에서 우선 고려해야 할 것은 일반적인 규제개혁과 환경규제개혁의 관계이다. 환경규제는 경제분석 및 정책결정 체계와 환경 및 자원변수가 밀접한 관계가 있다. 따라서 경제에 치중한 규제나 환경에 치중하는 규제 모두가 양 변수간의 긴밀한 상관관계에 따라 다음과 같이 의도하지 않는 결과를 가져올 수 있다.

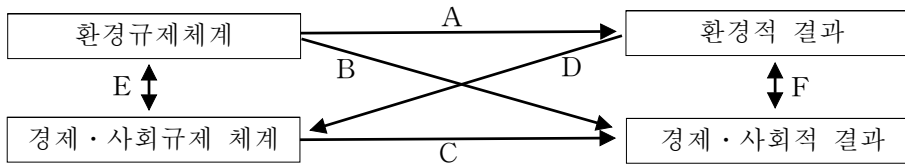
a) 경제지향적인 개혁과정은 B와 C의 결과에 너무 치중할 수 있다.

b) 환경지향적인 개혁과정은 A와 D의 결과에 너무 치중할 수 있다.

c) 두 가지 모두 경제. 사회규제의 변화가 환경규제의 효과성에 미치는 영향(E)이나, 환경규제의 변화가 경제·사회에 미치는 영향(F)를 무시할 수 있다.

따라서 환경규제 개혁에서는 규제개혁의 경제적 영향이, 경제규제 개혁에서는 규제개혁의 환경적 영향이 적절하게 고려되어야 한다. 현재의 경제분석 및 의사결정체계에 어떠한 환경변수를 추가할 것인가가 함께 검토되어야 한다.

<그림 III-3> 환경규제와 경제. 사회규제의 연관관계



자료 : OECD, Reforming Environmental Regulation in OECD Countries, 1997

2) 환경규제 개혁의 기본방향과 지침

OECD는 환경규제개혁의 방향으로 ① 정책환류체계(feedback mechanisms)의 강화, ② 규제의 소량화·단순화, ③ 인·허가절차의 단순화 및 신속한 처리, ④ 감독체계와 과정의 개선, ⑤ 산업과의 협조강화 및 공개, ⑥ 환경감사의 촉진, ⑦ 제재수단의 효과성 제고, ⑧ 경제적 수단 및 자율규제수단으로 명령-통제 수단 보완, ⑨ 정보의 제공과 공개 확대, ⑩ 규제당국의 능력향상 등을 제안하였다.[32]

그리고 정치·행정과정에서 규제의 도입, 집행, 평가, 개정 등을 점검하기 위한 지침으로 다음과 같은 사항을 제시하였다.[33]

첫째, 규제당국은 규제 시안과 대안에 대한 예상비용과 편익을 정기적으로 측정하고, 그 측정결과가 행정과 정치적 의사결정자가 사용할 수 있는 형태로 제공하여야 한다.

둘째, 정부는 실용적이고 실질적인 접근을 하여야 하는데 분석기술이 낮고 정보수집비용이 높으며 편익측정방법에 대한 합의가 이루어지지 않은 초기단계에서는 수량적인 평가가 유용한 수단이 된다는 점에 유념해야 한다.

---

32) OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries

33) OECD. 1995. Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9th March 1995)

셋째, 규제당국은 규제에 따른 비용과 편익의 사회집단간 분배효과를 투명하게 제시하여야 한다.

넷째, 규제과정이 공개되고 투명하게 추진되어 업계, 다른 이해관계집단, 다른 정부기구 등 이해관계자의 의견이 효과적으로 반영될 수 있어야 한다.

3) 환경규제수단의 유연화

OECD는 각종 환경규제수단도 다음과 같이 신축적이고 유연하게 개혁되어야 한다고 제안하였다.

첫째, 직접규제(Command-control) 수단은 ① 행정절차와 서류작업(paperwork)의 단순화, ② 환경기준달성을 위한 수단선택의 융통성 부여, ③ 통합환경관리시스템의 인·허가 부담금(permit charges)과 불응문제 해소를 위한 순응벌금(compliance fines) 활용 확대 등이 필요하다.

둘째, 경제적 규제 수단은 현재 채택되고 있는 수단들이 낮은 부과요율에 따라 유인효과 뿐 아니라 동태적 효율성, 즉 기술개발에 대한 유인도 적다. 그러므로 요율인상을 통한 정책의 효과성 제고가 필요하다.

셋째, 자율규제수단을 각국의 실정에 맞게 도입하여야 한다. 대부분의 수단은 비교적 최근에 도입되었으며, 규제영향분석이 이러한 분야에 적용된 사례도 적어 그 효과가 명확하지는 않다. 그러나 사전적·이론적 분석에 의하면 환경이나 경제에 다양한 이익을 줄 수 있는 잠재력은 가지고 있다.

4) 규제영향평가제도의 활용

OECD의 다른 보고서는 정부가 규제의 신설 등 개혁을 할 경우 규제영향평가(regulatory impact analysis, RIA)를 거칠 것을 제안하였다.[34] 규제영향평가는 새로운 규제를 도입하거나 개정할 때 사전적

으로 실시하는 사전분석(regulatory appraisal)과 기존규제에 대한 사후평가(regulatory evaluation) 구분될 수 있다. 규제영향평가를 실시할 때에 검토할 사항을 다음과 같다.[35]

첫째, 현행규제나 신설규제의 비용과 규제가 가져오는 편익을 고려할 때 규제신설이 정당화될 수 있는가?

둘째, 검토 중인 규제가 대체 가능한 규제수단보다 더 많은 순편익을 가져다 줄 수 있는가?

셋째, 규제의 행정관리비용과 기업 등의 순응비용, 가격·기술개발·고용·무역 등 광범위한 경제적 영향, 소득계층·산업부문·지역간 소득분배 효과, 환경관리에 대한 능력형성 등 기타의 기준들은 충분히 고려되었는가?

---

34) 규제영향평가의 방법으로는 비용-편익분석(cost-benefit analysis), 복수기준분석(multi- criteria analysis), 자기평점수단(subjective scoring), 위험-편익분석(risk-benefit analysis), 영향평가(impact evaluation) 비용-효과분석(cost-effective analysis) 등이 있다. 이 중 가장 종합적이고 보편적으로 사용되는 방법은 비용-편익분석이다. 그러나 시장에서 거래되지 않는 환경재 등 외부성이 있는 재화나 서비스는 비용-편익분석이 너무 복잡하고 비용과 시간이 많이 소요된다는 문제가 있다. 이에 따라 비용편익분석보다는 비용-효과분석, 환경적 효과성 분석 등이 사용되기도 한다.

35) OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries

<표 III-4> OECD국가의 환경규제에 적용되는 사전분석 및 사후평가 방법

국 가	사전분석 및 사후평가 방법
오스트리아	법안에 대한 경제적 분석 권고
캐나다	비용-편익분석 (사업영향 점검 및 규제비용평가 의정서)
유럽연합	유럽연합 협약에 의거 각 규제행위(안)에 대한 비용-편익분석
핀란드	법안 및 하위 규정안 대상으로 일반 영향분석, 분배효과, 그리고 경제성 분석
이탈리아	비용-산출분석 (금전적 비용에 중점)
일 본	필요한 경우 규정 및 사회규제 허용을 위해 일반 영향분석
네덜란드	· 일반영향분석 : 법안 및 하위규정안 대상 · 규제영향분석 : 신설규제의 산업과 무역에 대한 경제적 효과 분석 · 규제영향분석은 비환경부처의 규제변경(안)이 환경영향평가를 포괄
뉴질랜드	내각이 제출한 법안을 대상으로 경제적 효과 및 준수비용 평가
노르웨이	· 규제(안)의 경제적 영향 분석(때로는 비용-편익 분석 형태) · 목표달성, 비용효과, 분배효과, 기술개발효과 등과 관련된 환경정책수단의 효과 점검
포르투갈	· 법안 및 하위규정안의 경제적 효과 분석 · 특정법안의 환경영향평가
스페인	규제안의 정부예산에 대한 재정적 효과 분석
영 국	· 신설 및 개정 규제의 준수비용 평가 (특히 기업비용에 초점) · 경우에 따라서 보다 완전한 비용-편익분석 수행
미 국	· 행정명령12866호에 의거 규제분석이 단순한 비용분석에서 포괄적인 비용-편익분석으로 진전 · 연방환경보호처 : 규제유연성 분석 및 수질·대기보전법과 관련된 특정 비용 및 비용-편익분석 수행

자료: OECD. 1997. Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy, Paris : OECD.

제4장 지속 가능한 발전과 환경규제 정책방향

제1절 환경정책의 궁극적인 목표에 대한 재인식의 필요성

지구의 환경생태계는 40억 년이란 오랜 기간 동안 발전해 온 것이다. 지구상의 인간의 역사도 150만년에 이른다. 우리 인간은 지구상에 존재하는 생물 그리고 무생물과 상호 밀접한 상호작용관계를 이루면서 문명을 가꾸어 왔다. 그런데 수 만년을 지나면서 형성된 지구환경과 인간간의 균형이 급격하게 무너지고 있는 것이 현재의 환경문제의 본질이다. 인간과 자연간의 균형의 붕괴는 다시 인간의 생존을 위협하는 요소로 등장하고 있다. 환경정책은 이러한 인간과 자연간의 균형을 다시 회복하여 인류문명의 붕괴를 예방하려는 노력이다.

그런데 지금까지 우리는 환경정책을 시장의 실패, 또는 정부의 실패 등의 논리로 사고하여 왔다. 환경정책을 시장기구가 환경재를 사회적으로 바람직하게 - 효율적이면서도 형평성을 해치지 않는 방식으로 - 배분하지 못하였을 경우 정부가 이를 시정하려는 것으로 인식하여 왔다. 즉 시장원리가 환경정책의 평가기준이 되어 왔다. 그런데 경제학적인 분석이 대상으로 삼는 시장은 매우 근시안적(myopic)이다.[1] 시장할인율이나 자본의 기회비용은 기껏해야 수 십년의 기간을 고려의 대상으로 삼는다. 뿐만 아니라 시장의 실패를 치유하여야 한다고 하는 정치과정도 많은 문제가 있다.[2] 선거를 염두에 두는 정

---

1) 더욱이 경제성 분석이 완벽한 정보를 제공하지도 못한다. 경제적 편익의 측정방식인 시민의 선호는 매우 가변적인 반면 환경재에 대한 침해는 불가역적인 경우가 많다. 그리고 경제학에서는 미래세대의 선호를 반영하는 방법을 가지고 있지 못하다.

2) 현대의 정부구조는 시장과 마찬가지로 환경문제를 적절하게 다룰 수 없는 구조적인 문제점을 지니고 있다. 국민의 무지와 합리적인 무시, 정치인의 높은 시간할인율, 현대 관료제의 폐쇄성과 경직성, 환경정보의 부재와 이에 따른 정책평가의 어려움 등 때문이다.

치인의 시계는 길어야 수년이며 때로는 수개월에 불과할 수도 있다. 때문에 정부의 실패 또는 정책의 실패에 대한 논의가 제기되었다. 그리하여 다시 경제적인 논리에 의해 규제개혁 또는 규제완화 주장이 강력하게 제기되고 있는 것이다.

그런데 환경문제는 시장이나 정치인의 시각과는 달리 매우 장기적인 시각에서 움직이는 실체이다. 이러한 본질적인 불일치를 우리는 항상 염두에 두어야 한다.[3] 어떤 면에서 보면 정부의 정책은 새로운 정치·사회·경제 질서의 창조이다. 환경정책은 환경문제가 우리의 건강과 장기적인 발전 그리고 우리 후세의 안녕을 위협하는 것을 막기 위한 새로운 사회질서를 창조하기 위한 것이다. 규제개혁이란 이렇게 만들어진 질서가 제 기능을 효과적으로 수행하지 못할 때 새롭게 질서를 개편하는 것이어야 한다. 때문에 환경규제정책이 지향하는 장기적인 비전이 무엇인가를 항상 염두에 두고 환경규제나 규제개혁을 논의하여야 한다. 이런 관점에서 보면 현재 환경규제의 필요성과 이에 대한 개혁논리가 과도하게 경제적 논리와 기준에 의해 진행되고 있다는 점은 문제가 아닐 수가 없다. 환경규제의 목표가 단순히 경제적인 비효율의 치유만이 아니기 때문이다.[4]

이러한 점을 감안하여 본 장에서는 환경정책의 장기적인 지향점을 지속 가능한 사회(SD : Sustainable Society)로 보고 이를 위한 환경정책의 원칙과 조건을 도출하도록 한다. 즉 환경규제체계의 궁극적인 목표는 환경용량을 보전하여 지속 가능한 사회 (a sustainable

---

3) Page, Talbot. 1991. "Sustainability and The Problem of Valuation." Robert Costanza (ed.). Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. New York: Columbia University Press. pp.58-74.

4) 물론 정책수단의 관점에서 볼 때 규제의 효율성 제고, 즉 규제의 품질개선은 절실히 필요하다. 그러므로 현행정책에 있는 비효율적인 요소를 과감하게 개혁하는 것 역시 절대 필요하다. 그리고 불필요한 규제나 과도한 시장개입 등은 완화되거나 철폐되어야 한다. 그러나 이러한 규제의 정비도 커다란 방향에서 그 기준이 마련되고 평가된 후에 정비되어야 한다.

society)를 구축하는 것이다. 그러므로 지속 가능한 사회로의 도달 가능성을 높여 주는 지속가능성 기준을 개발하여 현행 규제제도를 평가하고 운영방식을 개선해 나가야 한다.

제2절 지속 가능 발전론의 전개와 의의

1. 배경과 발달과정

현대의 서구의 물질문명사회는 인본주의 사상과 기계론적 우주관에 그 뿌리를 두고 발전되어 왔다. 공리주의 철학에 바탕을 둔 인본주의는 본질적인 가치를 지니는 주체로는 인간만을 설정하고, 자연은 본원적인 존재가치가 없이 인간의 행복달성을 위한 수단적인 객체로 간주되었다. 그리하여 인간이 자연을 소유・지배・관리함으로써 영원한 번영을 누릴 수 있는 것으로 인식하였다. 또한 기계론적 우주관은 우주와 자연은 수많은 부품으로 만들어진 자동차와 같아 만일 어떠한 부분이 고장나면 그것만 수리하거나 교체하면 다시 작동되는 것으로 인식하였다. 이러한 자연관과 문명에 대한 인식은 인간이 자연을 착취하는 경제・사회구조를 만들었다.

지속되는 환경파괴로 인류의 생존에 대한 위협이 제기됨에 따라 새로운 패러다임을 정립하여야 한다는 주장이 대두되었다. 1962년 라이첼 카슨은 「침묵의 봄」이라는 책자에서 유독성농약에 의한 생태계파괴의 위협을 경고하여 환경오염에 대한 새로운 인식을 촉구하였다.[5] 1972년 로마클럽은 「성장의 한계」라는 보고서에서 시급히 대책을 강구하지 않으면 경제개발과 인구증가에 따른 환경오염과 자원

5) 그녀는 농민들이 사용하는 DDT 등 유독성농약의 남용은 환경을 오염시킬 뿐 아니라 곤충들을 말살시켜 곤충을 먹이로 하는 새들의 노래 소리를 더 이상들을 수 없는 죽음의 봄을 맞이할 것이라고 지적하였다.(Carson, Richeal. Silent Spring. 정대수 옮김, 『봄의 침묵』, 서울, 넥서스, 1995)

고갈로 지구의 수용능력이 머지않은 장래에 한계에 부딪히게 될 것이라고 경고하였다.[6]

환경보전과 경제개발의 문제를 연계시키려한 최초의 중요한 국제회의는 1972년 6월 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(UNCHE: U.N. Conference on Human Environment)이다. 스톡홀름회의에서 환경적인 제약을 적절히 배려하지 못한 경제개발은 낭비적이고 지속 불가능하다고 강조하면서 선언, 27조의 원칙 그리고 행동계획 등을 발표하였다. 2년 뒤에 개최된 체코의 푸카레스트회의에서는 인구, 자원, 환경 그리고 경제개발 상호간의 연계성을 고려한 통합적인 접근을 제안하였다.[7] 이어 생태개발(ecodevelopment)이라는 개념이 대두되나 급진적인 성향 때문에 정책적인 관심을 끌지는 못하였다.

"지속 가능한 발전(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)"라는 개념을 국제사회에서 정책적인 관심의 대상으로 바꾼 것은 1980년에 있었던 국제자연보전연맹회의(IUCN)에서 채택된 「세계보전전략(World Conservation Strategy)」이다.[8] 세계보전전략의 핵심적인 목적은 필수적인 생태과정과 생명지원체계의 보전, 유전자적 다양성의 보전, 생물종과 생태계의 지속가능한 이용의 보장 등이다. 그리고 "우리의 생존, 그리고 다음 세대를 위한 자연자원의 수탁자 임무 수행을 위해서 개발과 보전은 동등하게 필요하다"라고 경제개발과 환경보전의 조화를 강조하고 있다.

---

6) Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers and W. H. Behrens III. 1972. "The Limits to Growth." A Report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind, *Universe Books*, N.Y.

7) 스톡홀름회의에서는 이들 문제를 다루기는 하였으나 개별적인 사안으로 다루었다.(Moffatt, I.. 1995. Sustainable Development: Principle, Analysis and Policies. New York : The Parthenon Publishing Group. p.9.)

8) International Union for Conservation of Nature. 1980. World Conservation Strategy. Geneva; IUCN.

지속 가능한 발전이라는 개념을 통해 환경보전과 경제개발에 대한 선진국과 개발도상국간의 의견을 접근시키려는 최초의 시도는 인간환경회의 10주년 기념행사인 1982년의 유엔환경계획(UNEP : United Nations Environmental Programme)회의에서 채택된 '나이로비 선언'이다. 이 회의에서는 "환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED:World Commission on Environment and Development)"의 설치가 결의되었다. 동 위원회는 1987년 4월 「우리공동의 미래」라는 보고서를 발표하여 지속 가능한 발전을 환경보전과 개발을 동시에 추구하는 새로운 개발개념으로 정립하였다.[9)]

동 보고서는 "인간의 생산과 소비를 유지하는 지구자연계의 능력에는 한계가 있기 때문에 현재의 경제정책이 지속된다면 머지 않은 장래에 돌이킬 수 없는 대재앙을 가져올 위험이 있다"고 주장하였다. 그리고 우리 인류 전체의 장래를 위협하는 주요요소로 (1) 대중적인 빈곤, (2) 인구성장, (3) 지구온난화와 기후변화, (4) 환경질의 파괴 등 네 가지를 들었다. 이어 이 같은 위협에 대한 대안으로 "미래세대의 욕구를 제약하지 않으면서도 현세대의 욕구를 만족시키는 개발"이라는 「지속 가능한 발전」을 새로운 패러다임으로 제시하였다. 즉 인류장래에 대한 위협을 극복하며 지속 가능한 경제개발을 추구하여야 한다고 주장하였다.

1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development) (일명 지구정상회담)에서 지속가능한 발전이 본격적으로 거론되었으며, 또한 리우선언문과 의제21(Agenda 21)이 채택되었다. 참가국가들이 합의한 의제21은 환경보전과 경제개발을 지구적 수준은 물론 국가적 지역적 수준으로 연계했다는 주요한 의미를 지닌다. 즉, 지속 가능한 발전을 포괄적이고 종합적인 측면에서 논의하고 추진방향을 제시하였다.

---

9) World Commission on Environment and Development. 1987. Our Common Future, Oxford and N.Y., Oxford niversity Press

2. 지속 가능한 발전의 개념

'지속 가능한 발전'이 무엇을 의미하느냐에 대해서는 다소 논란의 여지가 있다.

「우리공동의 미래」에서는 지속 가능한 발전은 "미래 우리 후손의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력과 여건을 저해하지 않으면서 현세대의 욕구를 충족시키는 개발[10]"이라고 하고 있다. 이 정의는 두 가지의 중요한 함의를 지니고 있다. 즉 (a) 가난한 사람들의 기본적 필요를 충족시키기 위해서 경제개발은 당연하다. 그러나 (b) 이 같은 개발이 생태계의 수용능력, 즉 환경용량을 초과해서는 안 된다는 것이다. 보다 구체적으로 첫째, 자원의 남용과 환경의 파괴를 막고 문화유산을 보호하며 사회적 불안정을 해소하기 위해서는 절대적 빈곤의 해소로 현세대의 욕구를 충족시켜야 한다. 즉 적극적으로 경제개발을 추구할 필요가 있다는 점을 인정해야 한다는 것이다. 둘째, 지속 가능한 발전은 인구의 증가와 성장이 생태계의 수용능력의 한계내에서 조화를 이룰 때 추구될 수 있다. 그런데 그 한계는 자원탐사, 기술개발방향, 투자의 조정, 제도의 변화, 인식의 변화 등을 통해 달라질 수 있다.

이어 많은 학자들이 지속 가능한 발전이라는 개념과 전략에 대해 논의[11]하였다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 환경과 개발에 관한 유엔회의에서 채택된 리우선언 제1조는 "인간을 중심으로 지속 가능한 발전이 논의되어야 한다. 인간은 자연과 조화를 이룬 건강하고 생

10) lbid, p.43

11) Pearce, David, Anil Markandya and Edward B. Barbier. 1989. Blueprint for A Green Economy. London; Earthscan Publications Ltd.; Anderson, Kym and Richard Blackhurst. (eds.). 1992. The Greening of World Trade Issues. New York; Harvester Wheatsheaf.; Breheny, M. J. (ed.). 1992. Sustainable Development and Urban Form. London; Pion Limited.; Nijkamp, Peter (ed.). 1990. Sustainability of Urban Systems. Aldershot; Avebury.

산적인 삶을 향유하여야 한다."라고 지속 가능한 발전을 공론화(公論化)하였다.

<표 Ⅳ-1> 지속 가능한 발전(ESSD)에 관한 정의

정의 / 출전	자연조건을 중시한 정의			세대간 공평성으로 부터의 정의			보다 고차적 관점에서의 정의	
	생물의 다양성	환경용량 내에서의 생활	천연 자원의 보전	사전적인 환경과 경제의 배려	경제성장 지속	세대간의 공평성	세대간의 공평성 생활수준의 향상	사회, 인권 문화 등의 가치, 활동
1. Coomer		○			○			
2. Allen						○	○	
3. IUCN(WCS)	○		○	○				
4. Tietenberg	○	○					○	
5. Brundtland			○	○	○		○	○
6. Clerk &Munn				○			○	
7. Repetto			○			○		
8. Baroier			○		○	○	○	○
9. Brown, et al				○	○		○	○
10. Tolba		○		○	○		○	○
11. Pearce, et al		○	○		○		○	
12. Turner			○		○		○	
13. WCED	○	○	○			○	○	○
14. Barbier			○	○	○			
15. OECD			○	○		○		
16. McCormick		○	○		○		○	○
17. Braat		○			○			
18. Norgaad						○	○	○

자료: 노융희, "세계질서와 環境問題", 『프레스센터 環境問題세미나』, 1993년 10월 26일

3. ICLEI의 지속 가능한 발전[12)]

지속 가능한 발전이라는 개념은 근본적으로 적절한 환경보전 없이는 경제개발이 불가능하다는 것을 전제로 경제개발, 사회개발, 그리고 생태개발의 세 가지 측면을 통합하고 있다. 이들 각각의 과정은 상호 독립된 영역을 갖는 개념이지만, 지속 가능한 발전이라고 하면 이러한 세 가지 개발과정이 상호균형을 이루도록 묶는 작업이라고도 할 수 있다.

첫째, 지속 가능한 발전은 인구의 증가와 성장이 생태계의 수용능력의 한계 내에서 조화를 이룰 때 추구될 수 있다. 물론 이러한 생태적인 한계는 자원의 탐사, 기술개발의 방향, 투자의 조정, 제도의 변화, 인식의 변화 등을 통해 달라질 수 있다. 그러나 본질적으로 모든 개발은 범 지구적 환경용량은 물론 지역적인 환경용량을 감안한 개발이 되어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 지역환경용량에 대한 꾸준한 연구분석이 필요하며 제한적인 지역환경을 효율적으로 활용할 수 있는 합리적인 산업과 인구의 공간상의 배치가 필요하다.

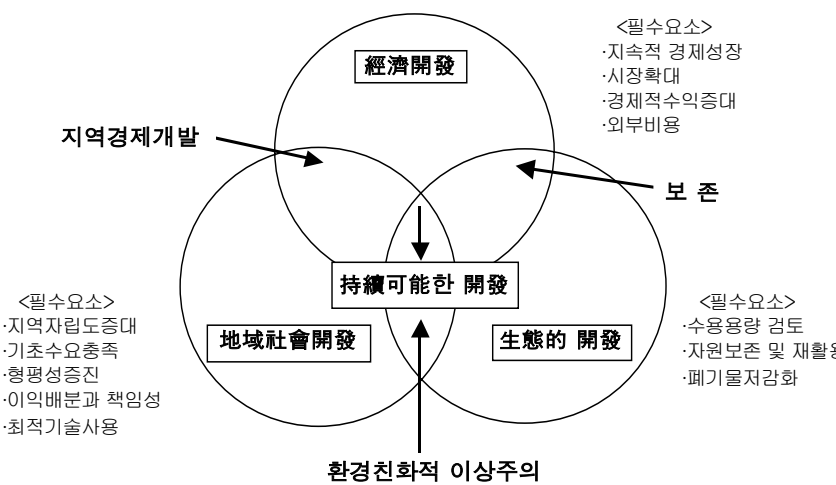
둘째, 지속 가능한 발전은 자원의 남용과 환경의 파괴를 막고 문화유산을 보호하며 사회적 불안정을 해소하기 위해 절대빈곤의 해소로 현세대의 욕구를 충족시켜주는 사회발전을 추구한다. 뿐만 아니라 환경용량을 초과하지 않는 개발을 함으로써 우리 후손의 복지도 해치지 않도록 하여야 한다. 즉 개발의 양보다는 개발성과의 공정한 배분, 개발의 질적인 수준 등이 강조된다. 그러므로 지속가능 발전은 규모의 경제 논리에 의한 "다다익선(The More, The Better)"이라는 맹목적인 양의 추구에서 "작은 것이 아름답다(Small is Beautiful)"는 철학에 입각한 질의 관리로 전환할 것을 추구한다. 질이라는 것은 주관적인 판단에 의지하는 경우가 많으므로 객관적인 지표나 지수보다 주민의 만족과 합의를 중시할 수 밖에 없으며 확실하지 않을 경우에

12) ICLEI. 1995. The Local Agenda 21 Planning Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning

는 유보하는 예지를 필요로 한다.

셋째, 궁극적으로 지속 가능한 발전은 환경보전을 전제로 한 경제개발의 추진을 의도한다. 특히 종래 이원론적으로 접근하여 왔던 환경과 경제를 일원론적으로 파악하여 이를 통합함으로써 효율적으로 경제개발과 환경보전이라는 두 마리 토끼를 잡겠다는 것이다. 지속적인 경제성장, 시장확대, 경제적 수익증대, 즉 경제규모의 팽창을 용인하되 이러한 팽창이 환경의 수용용량 범위 이내여야 한다는 것이다. 지속가능 발전의 목적을 달성하기 위해서는, 자원의 투입과 환경관리의 일체화, 재이용과 재활용의 촉진, 그리고 이를 위한 과학기술의 개발이 필요하다. 궁극적으로는 우리의 생활양식, 즉 생산과 소비양식을 환경친화적으로 만드는 것이다.

<그림 Ⅳ-1> 「지속 가능한 발전」 개념도



자료: ICLEI. 1995. The Local Agenda 21 Planning Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning, p.2.

제3절 지속가능성의 개념과 기준

1. WCED의 시각 : 경제사회학적 관점

"환경과 개발에 관한 세계위원회"(WCED)에 의하면 지속 가능한 발전은 발전이라는 개념 그 자체가 함의하는 바와 같이 정적인 상태가 아니고 동적인 변화의 과정이다.[13] 지속 가능 개발론이 종래의 환경 보호론과 다른 점으로 대표적인 것은 매우 적극적이고 능동적으로 변화를 수용하고 있다는 점일 것이다. 즉 자원의 효율적인 활용, 합리적이고 건설적인 투자, 인간 지향적인 기술개발, 그리고 사회구조의 발전이 서로 조화를 이루면서 인간의 욕구와 소망을 충족시키는 현재와 미래의 잠재력을 향상시키는 동태적인 변화과정이 지속가능한 발전이라는 것이다.

지속 가능 개발론은 경제사회학적 관점에서 볼 때 환경자원의 부존량이 현세대나 미래세대의 욕구나 필요를 충족시키는 데에 한계가 있다는 인식에서 출발한다. 그러나 이 정도가 사회조직이나 기술상태에 의존한다고 본다. 그래서 지속가능 발전은 자원이용, 투자방향, 기술개발 방향이 유기적으로 조화를 이루어 변화하는 과정으로, 그리하여 인간의 필요와 취향을 충족시켜 주는 현재와 미래의 잠재력을 제고시키는 과정으로 파악한다. 즉 인간의 후생증진을 위한 경제, 제도, 기술변화의 과정으로 지속가능 발전을 인식한다.

WCED 보고서에 의하면 지속 가능 개발론에 따르는 환경보전과 발전전략의 핵심은 ① 성장의 부활, ② 성장의 질적 변화, ③ 직업, 식량, 에너지, 물과 위생에 대한 기초수요의 충족, ④ 지속 가능한 인구수준의 유지, ⑤ 자원기반의 보존과 개선, ⑥ 기술의 재정향과 관리, ⑦ 의사결정에 있어서의 환경과 경제의 통합이다.[14] 지속 가능한

13) WCED. 1987. Our Common Future, Oxford and N.Y., Oxford University Press

14) WCED. op.cit. p.49.

발전을 이룩하기 위해서는 사회 각 부문의 효율적이고 유기적인 조화가 필요한 바, ⓐ 효과적인 주민참여를 보장하는 의사결정체계를 지닌 정치체계, ⓑ 스스로 잉여물을 산출하고 기술축적을 할 수 있는 경제체계, ⓒ 불평등으로 인한 사회적 긴장과 갈등을 해결할 수 있는 사회체계, ⓓ 생태자원보전의 의무를 준수할 수 있는 생산체계, ⓔ 문제에 대한 새로운 해결책을 꾸준히 제시할 수 있는 과학기술체계, ⓕ 자율교정능력을 지니는 유연한 행정체계 등이 필요하다는 것이다.[15]

2. 자연과학적인 관점

1) 생태학적 관점

지속가능성은 생태학적 관점에서 정의할 수 있는데 주로 다음의 세 가지 개념에 의해 파악하려 한다.[16]

첫째로, 어떤 자연자원의 최대지속가능생산량(Maximum Sustainable Yield)이라는 개념이다. 어업, 산림, 농작물 등의 갱신가능자연자원은 어떤 수준을 초과하여 생산하지 않는다면 지속적으로 그 자원을 활용할 수 있을 것이라는 것이다. 이 최대치를 최대지속가능생산량이라고 한다. 만약 이 수준을 넘어서는 생산을 하게 되면 이 자원의 생산기반이 급격히 무너지게 되므로 이 한도 내에서의 자원이용을 지속가능한 것이라 할 수 있다. 고래에 대한 포경금지협약이나 특정해역에 대한 어획량 할당 등은 이 개념에 입각하고 있다.

둘째로, 어떤 지역의 수용용량(Carrying Capacity)이라는 개념이다. 이 개념은 어떤 지역의 생태계는 일정 수준의 인구, 야생동물, 가축만의 생존을 지지할 수 있다는 개념이다. 그러므로 어떤 지역의 수용

---

15) Ibid., p.65.

16) Munn, R.E.. 1989. "Toward Sustainable Development: An Environmental Perspective." F. Archibugi and P. Nijkamp. (eds). Economy and Ecology: Towards Sustainable Development. Dordrecht; Kluwer Academic Publishers: 49-72.

용량을 정확하게 계산할 수 있다면 이 지역에 살 수 있는 동물이나 사람의 수효에 대한 한계를 정할 수 있을 것이다. Odum[17]은 수용용량의 개념을 최대수용용량과 적정수용용량으로 구분하여 후자가 환경 상의 충격에 덜 취약하다고 하였다. 그런데 인간환경의 수용용량은 삶의 질 수준과 이 생활환경에 대한 외부로부터의 에너지 보조에 의해 결정된다는 어려운 점이 있다.

세째로, 어떤 지역의 자정능력(Assimilative Capacity)이라는 개념이다. 수계, 대기, 또는 토양에 환경오염물질을 배출할 때 규정된 환경기준을 위반하지 않는 범위 이내라면 받아들일 수 있다는 것이다. 수송, 확산, 화학반응, 그리고 화학적 분해 등 다양한 자연적 과정은 특정지역의 자정능력에 공헌하며 그 지역의 자정능력은 공간과 시간에 따라 크게 변한다. 예를 들어 어떤 수계의 자정능력은 수온, 유속 등에, 어떤 대기의 자정능력은 풍속, 혼합고, 온도 등에 의존하는데 이것은 위치와 시간에 따라 변한다는 것이다.

이같이 어떤 경제의 물리적 또는 자연자원기반이란 관점에서의 지속가능성을 파악할 경우에는 생물지원체계, 필수적인 생태적 과정, 그리고 종 다양성이 유지되고 향상되는 방향으로 환경을 활용하는 것으로 파악한다. 그러므로 지속가능성이란 총체적인 환경자원의 저량이 장기적으로 훼손되지 않고 보존되는 것을 의미하게 된다.

2) 생태경제학 조건

가. 하딩의 생태경제학의 최고전제

공유지의 비극으로 유명한 하딩은 생태경제학의 최고전제(paramount positions)로 12가지를 제시하고 있다.[18]

---

17) E.P. Odum. 1983. Basic Ecology. New York; Saunders College Pub.

18) Hardin, Garett. 1991. "Paramount Positions in Ecological Economics," Robert Costanza (ed.) Ecological Economics :

첫째, 인간이 이용할 수 있는 세계는 지구뿐이다. 아무리 과학기술이 발달해도 인간이 우주에서 살 수는 없다.

둘째, 세상에는 공짜 점심이라는 것은 없다. 세상의 모든 일은 그에 대한 항상 대가를 요구한다.

셋째, 인간생태학의 첫째 법칙 : 우리는 단지 한가지 일만 할 수는 없다. 어떤 일이든 항상 의도하지 않는 결과를 초래할 수 있다.

넷째, 인간생태학의 둘째 법칙 : 쓸모 없는 것이라도 버려버릴 적지(away)는 없다. 전체체계를 고려할 때 부(wealth)는 계속해서 감소한다.

다섯째, 인간생태학의 셋째 법칙 : 인간 × 일인당 환경영향 = 환경에 대한 인간의 총영향.

여섯째, 비록 때로는 보상할 수 있다하더라도 규모효과는 피할 수 없다. 규모의 경제가 있지만 규모의 불경제를 무시해도 안 된다.

일곱째, 문화적 수용능력과 생활의 수준은 역함수 관계이다. 삶의 수준이 높을수록 보다 적은 숫자의 사람만이 이를 즐길 수 있다.

여덟째, 최대치가 최적치는 아니다. 삶의 질을 최대화하려는 것은 매우 심각한 오류이다.

아홉째, '최대 다수를 위한 최대의 선'이란 난센스이다. 우리는 지구상의 인간 수를 최대화할 것인지 그들의 평균복지를 최대화할 것인지를 결정해야 한다.

열 번째, 완전히 신뢰할 수 있는 기계와 인간의 결합을 이루려는 노력은 필연적으로 자멸적이다. 기계의 완벽성은 인간 업무수행의 불완전성을 필연적으로 수반한다.

열 한번째, 인간생태학의 11계명 : 수용용량을 넘어서지 말라. 수용능력의 초과는 수용능력의 감소이다.

열 두번째, 모든 공급의 부족은 동일하게 수요의 과잉을 의미한다. 증가하는 인구에 의한 어떠한 부족분도 궁극적으로는 공급량의 증가에 의해 충족될 수는 없다.

---

the Science and Management of Sustainability, New York; Columbia University Press, pp.47-57

나. 델리의 거시생태경제학의 운영원칙

그리고 델리는 거시생태경제학은 생태계에의 인간 존재의 물적 규모가 최적수준을 유지해야 한다며 지속가능성과 환경거시경제학의 운영원칙으로 다음과 같은 네 가지를 제시하고 있다.[19]

첫째, 인간활동의 규모를 최적 규모 수준으로, 그렇치 못할 경우에는 적어도 수용능력의 범위이내로 제한하여 지속 가능하도록 한다.

둘째, 지속 가능한 발전을 위한 기술진보는 인간활동의 증가가 아니고 효율을 증가시키는 것이어야 한다.

셋째, 재생 가능한 자원은 이윤극대화의 지속 가능한 수확량 기준으로 이용되어야 하며 멸종이 되지 않도록 관리해야 한다. 이는 수확량은 재생산율을 능가해서는 안되며 폐기물 배출은 환경의 재생 가능한 자정능력을 초과해서는 안 된다는 것을 뜻한다.

넷째, 재생 불가능한 자원은 동일한 양의 재생 가능한 자원의 대체율의 범위내에서 이용되어야 한다.

3. 경제학적 관점 : 티텐베르그의 지속가능성 원리와 기준

경제학적인 측면에서 보면 지속 가능한 발전전략은 자원의 희소성을 인정하는 가운데 자연자원과 환경을 장기적 순편익(long-term net benefit)을 극대화시키는 방법으로 이용하는 것을 의미한다. 따라서 지속 가능한 발전은 보전만을 의미하는 것이 아니라 현세대와 미래세대의 복지를 함께 증진시키는 개발을 의미한다. 타이텐버그는 이같은 경제학적인 관점에서 지속 가능한 발전을 구현하기 위한 네 가지 원리 및 세 가지 지속가능성 기준을 제시하고 있다. 그리고 지속가능한 발전을 위해서는 이같은 원칙과 기준을 충족시켜야 한다고 주장한다.[20]

---

19) Daly, Herman E.. 1991. "Elements of Environmental Macro-economics," Robert Costanza (ed.), op.cit. pp.32-46.

20) Tietenberg, T.. 1996. Environmental and Natural Resources

Economics. Haper Collins College Publisher, N.Y.

1) 지속가능 발전의 원리

지속 가능한 발전의 4가지 원리란 전비용 원리, 비용-효과성 원리, 재산권원리 및 지속성원리를 의미한다.

첫째는 전체비용부담의 원리(Full-cost Principle)이다. 환경자원을 이용하는 사람이 그에 대한 모든 비용을 부담하여야 한다는 원리이다. 천연자원을 이용하는 사람은 자원이용에 따른 환경피해를 최대한 보전함과 동시에 자연자원이 사용되었기 때문에 미래세대가 이를 이용하지 못하여 발생하는 비용까지 부담하여야 한다는 것이다.[21] 이 원리가 적용될 경우 환경에 피해를 주는 방법으로 생산되는 재화 및 용역의 가격은 상대적으로 비싸지는데 반하여 환경친화적으로 생산되는 제품 및 용역은 가격이 싸지게 된다.

둘째는 비용-효과성의 원리(Cost-Effectiveness Principle)로, 공해방지라는 목적을 달성하기 위한 비용을 최소화하여야 한다는 원리이다. 경제학에서 투자사업의 타당성을 분석할 때 주로 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 사용한다. 그러나 환경개선에 따른 편익은 시장에서 결정되는 가격이 존재하지 않고, 복합적인 요인에 의하여 인과관계가 결정되는 경우가 많다. 때문에 비용과 편익을 화폐적 가치로 산출하기 어렵다. 그래서 이 경우 사회적으로 받아들일 수 있는 공해수준을 목표로 설정하고, 이를 방지하기 위한 여러 가지 방법 중 가장 비용이 적게 드는 방법을 선택하는 것이다.

셋째는 재산권 부여의 원리(Property Right Principle)이다. 재산권이란 특정한 물건의 소유자가 이를 배타적·비경합적으로 보유·이용·이전할 수 있는 일체의 권리를 의미한다. 재산권이 중요한 개념이 되는 것은 재산권이 부여될 경우 그 소유자는 자원을 보다 효율

21) 현세대가 자연자원을 지속불가능하게 이용하여 미래세대가 이를 이용할 수 없게 될 경우 미래세대가 부담하는 비용을 사용자비용(user cost)라고 하며, 지속가능한 발전은 자원의 가격에 이러한 미래세대의 비용을 포함할 것을 필요로 한다.(Pearce, D. W. and J. Warford. 1992. World Without End: Economics, Environment and Sustainable Development, Oxford University Press, Oxford)

적으로 사용하고자 하는 강력한 동기를 갖기 때문이다. 자원을 공동으로 소유·이용하거나 재산권을 부여하지 않을 경우 자원의 무분별한 남용과 이에 따른 환경파괴를 초래한다. 공유지인 방목지에 목동들이 더 많은 가축을 사육하여 마침내 공유지가 황폐화되어 모든 가축이 굶어 죽었다는 하딩의 「공유지의 비극」[22]과 같이 재산권이 부여되지 않을 경우 개인의 합리적인 경제행위도 모두가 공멸하는 결과를 초래할 수 있다.

넷째는 지속성의 원리(Sustainable Principle)이다. 자연자원의 부존량은 한계가 있으므로 우리세대 뿐 아니라 미래세대도 이용할 수 있도록 유지·관리되어야 한다는 것이다. 이러한 지속 가능한 자원배분을 위해서는 자원을 절약함은 물론 생태계의 자정능력에 맞게 자원을 사용하고, 자연의 재생산능력을 배양하여 자연자본의 과실을 지속적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다.

2) 지속가능성 기준

이와 함께 타이텐버그는 지속가능성의 기준(Sustainable Criterion)으로 다음 세 가지 조건을 제시하였다.

첫째 조건은 후생의 감소가 없는 지속가능성(Sustainability as Nondeclining Well-being)이다. 현세대의 행복을 추구하기 위한 자원 및 환경의 개발은 다음세대의 행복을 최대한 보장할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다는 것이다.[23] 재생 가능한 자원의 수확률(이용률)은 항상 자연의 재생산 능력을 초과하여서는 안되며, 환경에 버려지는 폐기물의 양은 항상 환경의 자정능력 범위 이내가 되어야 이

22) Garret Hardin. 1968. "The Tragedy of The Commons." Science, pp.1,243~1,248

23) 여기에서 후생은 '삶의 질'을 의미하는 것으로 단순히 소득만이 아니라 실질소득에서 얻는 효용, 교육, 건강상태, 정신적인 복지 등을 포함한 일련의 요소들을 포함한다. (Pearce D. W. & R. K. Turner. 1990. Economics of Natural Resources and the Environment. Harvester Wheatsheaf, p. 43)

기준이 달성될 수 있다.[24]

둘째 조건은 자연자본이 감소되지 않는 지속가능성(Sustainability as nondeclining value of natural capital)이다. 자연자본을 인공자본으로 대체할 수 없는 경우를 상정한 것이다. 즉 자연자본과 인공자본의 대체성에는 한계가 있으므로 현재 남아있는 특정한 자연자본은 지속적으로 공급될 수 있도록 유지·보전하여야 한다는 것이다. 열대우림, 성층권의 오존층, 생물종의 다양성 등 인공자본으로 대체할 수 없는 자연자본은 고갈되지 않도록 지속적으로 보전하여야 한다는 것을 의미한다.

셋째 조건은 특정자원의 물리적 공급이 계속 이루어지는 지속가능성(Sustainability as nondeclining physical service flow from selected resource)이다. 이는 특정자원의 총체적인 물량 측면보다는 이가 창출하는 가치의 흐름을 강조하는 개념이다. 즉 인간이 사용하는 자연자원이 창출해 주는 효용성이 일정하게 유지되도록 관리하는 것을 말한다. 예를 들어 수산자원의 부존량(Stock)보다는 어획량(Flow)이 일정하게 유지되도록 관리하는 것을 의미한다.

제4절 환경규제에 대한 지속가능성 체계와 정책방향

1. 환경규제에 대한 지속가능성 체계 접근

향후 환경정책의 궁극적인 지향점은 지구의 생명지원체계(The Earth's Life-Support-System)의 보전이 되어야 한다. 지구의 생명지원체계의 보전이 없이는 인간의 궁극적인 생존이 보장될 수 없기 때

24) 자본의 대체가능성을 인정할 때 위 조건은 자연자본(natural capital)과 인공자본(man-made capital)을 포함한 총자본의 양을 일정하게 유지할 경우 달성될 수 있다. 고갈성자원인 석유에너지를 태양열·조력·풍력 등 재생가능한 에너지로 대체할 경우 총 에너지는 일정하게 유지될 수 있다. 이와 같은 후생수준의 감소가 없는 지속가능성은 기술개발을 통한 대체자원 개발이 중요한 과제가 된다.

문이다. 이러한 측면에서 보면 향후 환경정책은 시장의 실패 보전이나 형평성의 증진에서 더 나아가 지속가능성이라는 핵심적인 목표가 추가되어야 한다. 즉 환경정책은 다음의 세 가지의 가치와 목표를 추구해야 한다.

첫째, 지구 생물계에 있어서의 인간의 활동규모가 생태적으로 지속가능한 범위내에서 이루어지는지를 평가하고 이 범위내에서 이루어지도록 하는 것이다. 즉 지구(또는 지역)의 환경용량을 평가하고 이 범위를 초과하지 않도록 인간의 경제활동을 제한하는 것이다.

둘째, 자원이나 재산권을 현세대내는 물론 현세대와 미래세대간 그리고 인간과 생물종간에 공평하게 나누어지도록 하는 것이다. 자연환경은 현세대 인간의 복지만을 위한 것이 아니고 미래세대와 여타 생물종의 생존을 위해서 필수 불가결하다는 점을 인식하고 이를 구현하기 위한 것이다.

셋째, 위의 제약하에서 자원을 효율적으로 배분하도록 유도하는 것이다. 여기서의 자원은 시장재는 물론 비시장재를 포함하는데 특히 생태계의 서비스가 강조된다. 자원을 효율적으로 이용한다고 함은 결국 환경용량의 보전 그리고 형평성의 증진을 위해서도 필수적이다.

<표 Ⅳ-2> 환경정책의 주요 목적 : 지속가능성, 공평성, 효율성

목표 또는 가치	행위자 특성	선호 기준	논의 수준	과학지식정보 요구정도	추진방법
효 율 성	경제적 인간	개인현재선호	하급	하급	지불용의
형 평 성	사회적 인간	공동체 선호	고급	중급	무지의 장막
지속가능성	자연적 인간	전체체계선호	중급	고급	사전예방을 위한 모델

자료: Rober Costanza and Carl Folke. 1997. "Valuing Ecosystem Services with Efficiency, Fairness, and Sustainability as Goals," Gretchen C. Daily(ed.) Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystem. pp.49-68.

이러한 목표를 달성하여 지속 가능한 사회로의 발전을 위해서 향

후 환경정책은 보다 포괄적이고 체계적인 접근이 이루어져야 한다. 오늘날의 환경문제는 종래의 환경문제와 많은 측면에서 다르다. 오존층 고갈, 기후변화, 내분비계 교란물질 등은 1960년대와 '70년대의 도시 매연이나 하천오염과는 달리 불분명하고 매우 애매하며 해결책을 마련하기도 어렵다. 대기 및 수질 등 종래의 미진했던 환경분야도 자동차 배기가스, 비점오염원에 의한 수질오염, 교외화 현상에 의한 자연생태계 파괴 등 몇몇의 대형 오염원만을 비난함으로 해결될 성질이 아니다.

이 같은 변화들은 향후 환경정책이 대립 보다는 협력형으로, 개별적으로 다루기 보다는 보다 포괄적으로, 경직적인 접근 보다는 가변적인 여건에 잘 적응할 수 있도록 유연해져야 한다. 즉 엄정한 분석, 학제적인 평가 그리고 문제의 본질에 대한 직접적인 평가 등을 통한 환경정책에 대한 체계적인 접근이 필요하다.[25] 향후 환경정책은 지속가능한 사회 구축을 목표로 종합 체계적인 접근(a comprehensive system approach)이 필요하다. 즉 규제개혁와 규제개혁에 대한 판정의 기준을 종래의 경제성 기준에서 지속가능성 기준으로 치환하는 것이다. 본 연구에서는 이러한 접근을 지속가능성 체계접근법(A Sustainability System Approach)으로 부르고자 한다.[26]

환경정책에 대한 지속가능성 체계접근은 문제진단과 정책수립, 정책목표의 정립, 규제대상의 선정, 규제수단의 선택, 정책의 집행과 운

---

25) Esty, Daniel C. and Marian R. Chertow. 1997. "Thinking Ecologically : An Introduction," Esty, Daniel C. and Marian R. Chertow(eds.) Thinking Ecologically: the Next Generation of Environmental Policy, New Haven : Yale University Press. pp. 1-16.

26) 규제개혁와 규제개혁에 대한 판정의 기준을 종래의 경제성 기준에서 지속가능성 기준으로 치환하는 것이 장기적인 관점에서 볼 때 경제적 효율성에 저해하는 것은 아닐 것이다. 오히려 올바른 사회발전방향을 유도한다는 점에서, 경제적인 관점에서 보면 국민의 미래의 선호도를 미리 감안하여 정책을 운영하여 사회, 경제, 그리고 기술 발전을 유도하는 것이 되므로 경제적 효율성에도 도움이 될 것이다.

영, 체계 평가 및 환류 등의 6개의 부분요소로 구성된다. 물론 동 체체의 궁극적인 목적은 지구생태계의 생명지원기능의 항구적인 보전과 유지 즉 지속가능성의 추구이다.(<표 Ⅳ-3>을 참조하기 바람)

첫째, 환경문제에 대한 진단과 환경정책의 수립이다. 환경문제의 본질적인 불확실성 때문에 학제적이며 담론적인 문제진단과 정책결정이 강조된다. 특정분야 전문가에 의한 문제진단이나 정치인 또는 관료에 의한 독점적인 환경문제 인식과 정책결정이 지양된다.

둘째, 상징적인 환경기준에 의해 정립되었던 환경정책의 목표로는 각 주체들의 환경권에 대한 인식을 기초로 정립된다. 특히 환경권의 개념을 활용하여 자연환경에 대한 세대간 그리고 종간의 형평성을 보장하도록 한다.

셋째, 환경정책 목표달성을 위한 환경규제의 대상은 생태관리(ecosystem management)라는 측면에서 선정된다. 즉 종래의 개별 오염물질관리에서 벗어나 인간활동의 생태계 영향에 대한 직접적인 분석과 평가 그리고 보전관리를 추구하는 것이다.

넷째, 규제정책수단으로는 환경피해 입증책임의 환경이용자 부담에 의한 환경정보 규제와 함께 환경용량을 직접 고려할 수 있는 오염총량거래제(cap and trade system)가 강조된다.

다섯째, 환경정책의 수립과 집행에서는 정부냐 시장이냐의 이분법에서 벗어나 환경문제와 관련된 모든 이해관계자가 참여하는 협업관계(partnership)에 의한다. 정부는 종래의 금지자에서 사회적인 자원을 적절하게 동원하는 조율자로서의 역할을 담당한다.

끝으로, 환경문제의 불확실성을 감안하여 환경정책의 평가와 환류과정에 제도화되어야 한다. 이를 위해서 지속가능성 기준에 의한 환경규제평가, 경제·산업·국토정책의 환경성 평가 등이 제도화되어야 한다.

<표 Ⅳ-3> 환경규제에 대한 지속가능성 체계 접근방식의 구성요소

	기존의 환경정책 접근방식	지속가능성 체계 접근방식
문제진단과 정책수립	· 생태·토지·경제 등 분야별 전문가에 의한 독자적인 문제의 진단과 대안 모색 · 정치인·관료·전문가 등 소수 엘리트에 의한 폐쇄적인 의사결정	· 생태·토지·자원경제 등 학제적인 생태-경제문제 진단과 대응방안 개발 · 정부시민·기업·주민·전문가 등의 개방적인 담론적 의사결정
정책목표의 정립	· 법적 의무나 구속력이 부족한 상징적인 환경기준의 활용	· 세대내 세대간, 종간 등 각 주체별 환경권의 정립과 보호 · 환경권 보장을 위한 예방적인 환경정책
규제관리의 대상	· 대기· 수질·폐기물 등 매체별, 원료취득·생산·소비 등 제품생산단계별 분절적인 접근(각 법규마다 다른 측정·허가·배출기준·행위제한·책임을 달리 규정)	· 환경용량을 기준으로 한 산업생태학적 접근(공장내, 공장간, 지역간) · 제품의 전생애를 통한 환경영향의 극소화 · 환경정책과 산업·경제·토지 등 관련정책간의 통합 촉진
정책수단의 활용	· 명령과 통제에 의한 경직적인 오염원 규제 정책 · 경제적 수단 및 정보규제의 부분적인 활용	· 환경이용자의 무피해 입증책임에 의한 정보규제 · 오염총량거래제(the cap and trade system)의 도입 활용 · 자원·환경통합관리로 사회경제 시스템의 생태효율 증진
정책결정과 집행	· 공무원에 의한 규제적인 정책 집행과 관리	· 은행·보험회사 등 금융권의 환경관리에의 활용 · 정책 수립과 집행 그리고 평가·환류과정의 투명화
시스템 평가 및 환류	· 경제성 기준에 의한 규제영향 평가 · 환경규제정책에 국한된 분석 평가	· 지속가능성 기준에 의한 환경규제 평가 · 경제·산업·자원·국토정책의 환경영향 평가 · 법규정비 및 행정개혁(조직통·폐합)과 병행 추진

2. 환경정책의 기본목표 : 환경권 보장으로 환경정의의 구현

환경정책의 기본목표가 시장실패의 치유에서 환경권에 대한 공평한 배분과 부여된 환경권의 철저한 보장으로 바뀌어야 한다.

우선 환경권에 대한 보장을 위해서는 각종 자연환경자원의 특성을 기후변화, 생물다양성 등 범지구적 공공재에 대한 것, 사회경제적 약자인 여성, 노인, 유아, 빈곤층의 환경권, 미래세대의 삶과 후생에 대한 것, 생물종들이 누릴 수 있는 생존권 등이 검토되어야 한다. 국가간·세대내·세대간·종간 공평한 환경권의 배분과 보장을 위해 중요한 것은 환경용량을 침해하지 않는 것이 될 것이다. 환경권 보장을 위해서는 종래의 선언적인 환경권 보장에서 보다 구체적이고 실천 가능한 환경권 보장의 방법론이 제시되어야 한다.

첫째, 환경용량 보전을 위한 환경기준을 강화하고 이를 달성·유지할 수 있도록 철저하게 관리하는 것도 매우 중요하다. 환경기준은 모든 국민에게 기초수요로서의 공평한 환경질을 제공하는 필수적인 환경관리수단이다. 지금까지는 다만 형식적인 정책목표로서의 기능만을 하여 환경정의 구현에 크게 기여하지 못하였다. 그리나 앞으로는 환경기준을 반드시 달성하고 유지하여야 할 정부의 최소한의 법적 의무로서의 성격을 부여하여야 할 것이다.

둘째, 환경에 대한 사전예방의 원칙이 강조되어야 한다. 환경피해가 발생한 이후에 이를 치유하는 것은 환경권 보장이 제대로 되지 않는 것을 의미한다. 불확실한 경우에는 피해자의 위치에서 판단하는 것이 필요하며 새롭게 제기되는 환경문제에 대해서도 이에 대한 연구가 부족하다는 이유로의 정책접근을 연기하거나 하는 것은 바람직하지 않다. 즉 적극적인 환경기준의 강화와 새로운 환경정책수요의 적극적인 반영이 필요하다고 하겠다. 불가피하게 환경피해가 발생한 경우에는 철저한 사후보상을 받을 수 있도록 하여야 한다.

3. 환경관리 대상의 선택 : 생태관리개념으로 체계적 접근

환경관리 대상의 선택이나 이에 따른 환경관리프로그램의 개발도 종래의 분절적인 접근(fragmentation)에서 탈피하여 통합적인 시각에서의 접근이 필요하다. 환경관리의 의사결정이 오염물질, 배출원, 그리고 생태지역에 집중함으로 환경을 개별매체로 나누어서 보지 않고 하나의 전체시스템으로 고려할 수 있도록 한다. 즉 환경정책의 대상 선택과 대안개발이 산업생태학(industrial ecology)적인 관점에서 선택되어야 한다.[27] 전체비용회계나 환경설계 등을 통한 공장내에서의 통합, 생태산업단지(eco-industrial parks)의 개념에 입각한 공장간의 통합, 그리고 전과정평가나 생태족적 분석(ecological footprints) 등을 통한 지역적 범지구적인 통합 등이 고려될 수 있어야 한다.

이를 위한 핵심적인 정책방안은 이미 선진국에서도 시도되고 있는 통합오염예방 및 관리(Integrated Pollution Prevention and Control)이다. 이는 환경오염간의 상호관련성에 대한 인식을 토대로 환경을 총괄적으로 파악하여 총체적인 영향을 파악하고 대처하는 방안이다.[28] 통합적 환경오염방지와 통제는 모든 환경매체에 대한 모든 영향을 고려하여 체계적으로 환경오염을 감소시키는 방법을 찾는 접근방법이다. 즉, 통합오염관리는 대기, 수질, 폐기물정책을 상호 연계시키는 방향을 찾음으로써 오염물질로부터 환경에 대한 총 위협이 최

---

27) 산업생태학은 지역, 국가, 지구적인 물질과 에너지의 흐름을 제품, 생산과정, 산업부문 그리고 경제전체에 걸쳐 평가하는 것을 말한다. 여기서의 산업은 넓은 의미로 모든 인간활동전체를 포함한다. 산업생태학은 인간활동을 우리인간이 자원을 채취하고 폐기물을 버리는 생물물리환경의 넓은 범역에 두고 자연과 인간의 관련성을 연구한다.(Charles W. Powers and Marian R. Chertow. "Industrial Ecology: Overcoming Policy Fragmentation," Esty, Daniel C. and Marian R. Chertow (eds.) op.cit pp.19-36.)

28) Frances Irwin. 1990. "Introduction to Integrated Pollution Control," Nigel Haigh and Frances Irwin (eds), Integrated Pollution Control in Europe and North America, Washington D.C.; The Conservation Foundation, 1990: 3-30.

소화될 수 있는 방안을 추구하는 것이다. 때문에 종래의 매체별 또는 과정별 관리는 산업별/업종별 또는 제품별 환경관리로 전환되어야 한다. 그리고 궁극적으로는 지역의 환경용량을 보전하는 지역환경관리개념에 초점을 맞추어야 한다.

환경관리내부에 있어서의 통합과 함께 환경정책과 여타정책간의 통합에 관심을 기울려야 한다. 「우리공동의 미래(Our Common Future」에서는 전자 환경정책과 경제정책 등 여타 국가정책간의 통합을 강조하고 있는데 이러한 통합은 외적통합(external integration)이라고 한다. 자원관리와 환경관리의 통합, 특히 국토관리와 환경관리의 통합, 수자원과 수질관리, 에너지와 대기관리, 자원이용과 폐기물관리 등 경제정책과 환경정책 그리고 자원정책과 오염관리정책의 통합적 조화가 강조되어야 한다. 외적통합은 내적 통합(internal integration)에 비중을 둔 통합오염관리와는 구별되나 외적통합이 내적 통합을 촉진하는 기능을 할 수 있다.[29]

29) 예를 들어 환경과 경제의 통합을 위해 도입된 에너지 관련 환경세는 에너지사용 자체를 줄이므로 자동적으로 통합관리의 효과를 가져온다.

<표 Ⅳ-4> 지속 가능한 개발 : 분야별 정책과 수단

분야	정 책	수 단
에너지	원자력발전의 단계적 감축 재생가능에너지원 투자 환경오염물질 배출 억제 에너지 전환 및 수요관리	· 원자력 생산자와 주식보유자의 총생산비용 부담 · 투자재원의 원자력에서 갱신가능자원으로 재배분 · 오염자부담 원칙 및 최적가용기술 활용 · 에너지 전환 및 수요관리 보조금 지원 및 조세 혜택
인구	인구증가의 안정화 인구규모의 감소	· 여성교육 확대와 보건위생 증진 · 출산허용제 운영과 재정적 지원
고용	완전고용 유지 노력 최저임금제 작업조건 개선	· 케인즈식 유인제도 · 사회헌장 채택 (유럽연합의 사례) · 근로자 건강 및 안전 점검 강화
농업	농업종사 인구 확대 화석연료 사용 감소 화학비료 사용 감소	· 농가에 대한 세제 혜택 · 화석연료 사용에 대한 탄소세 부과 · 비료세 및 토지용도별 비료사용량 규제
수자원	사회적 소유권 저수지 건설 국가적 관망연결 수자원 보전	· 사적소유자에 대한 피해보상 · 거래가능 수자원 이용권 제도 · 거래가능 수자원 이용권 제도 · Meters: 관거유지 부담금
산업	통과자원량 최소화 제품의 내구성 증진 환경오염 배출 통제 중소기업 육성	· 자원채취(이용)세 부과로 통과량(throughput) 억제 · 단기사용 공산품에 고율의 부가가치세 부과 · 오염자부담원칙/최적가용기술/배출허용권거래제활용 · 중소기업 육성을 위한 각종 보조금와 세금 혜택
거주지	에너지 고효율 주택 보급 자연에너지 이용 난방 주변환경의 녹색화	· 에너지 저효율 주택에 대한 중과세 · 다양한 에너지원의 최대 활용/저소득층지원과 연계 · 사전적인 토지이용계획으로 생태도시 개발
생물종 다양성	영양물질·생태순환 보전 갱신가능자원 활용 증대 폐기물 배출 최소화	· 생태보전지역 지정 등 용도지역별 토지이용 규제 · 지속가능최대생산량의 산정과 한도내 이용 · 규제·세금 등으로 재활용/재이용/오염통제 장려
종교 교육	종교적 자유 보호 예술과 과학 장려	· 종교자유에 대한 사회교육 확대 · 예술 및 과학 활동에 대한 정부의 재정 지원 확대
무역 교통	자전거전용로 건설 철도교통 장려 화석연료 사용 감소 지속가능자원이용교역증진	· 사전 토지이용계획으로 보행 및 자전거주행로확보 · 철도 교통의 사회소유권에 대한 실질투자 · 탄소세 부과로 화석연료 사용량 감축 · 지속불가능자원 이용 및 교역에 대한 과세
통신 국제 관계	정보 접근성 증진 병기감축 및 군비 축소 핵·화학·생물무기감축 국가부채 규모의 축소	· 통신 및 정보의 공공이용에 대한 지원 확대 · 군의 평화적 역할 증진/무기생산에 대한 중과세 · 저개발국 지속 가능한 자원개발 사업 장려/자연-부채 교환 추진

자료: I. Moffatt. 1995. Sustainable Development: Principles, Analysis, and Policies. New York; The Partheon Publishing Group. p.164-180.

4. 환경정책의 결정 및 집행 : 민주적 협업체계의 구축 활용

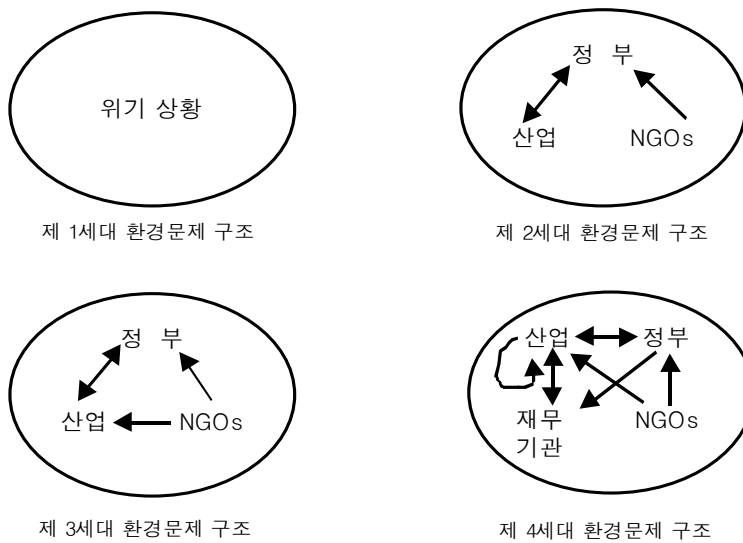
환경정책의 결정이나 집행이 민주적인 협업체계(a multiple partnership)를 통해서 이루어지도록 하여야 한다. 각 경제활동 주체별로 환경문제를 보는 시각이 서로 다르다. 정부는 환경문제가 소비자 의식이 부족해서 일어난다고 보는 반면에 소비자들은 환경문제가 정부의 정책이 잘못되어서 일어난다고 보는 견해가 지배적이다. 그런가 하면 기업들은 대개 환경문제 자체가 심각하다고 보지 않는다. 그리고 이 세 집단은 환경문제와 관련하여 이해관계가 서로 일치하지 않는 경우가 많다. 환경정책이 공정하게 세워지고 또 시행되기 위해서는 어느 한 집단만의 노력으로는 안되고 세 집단 사이에 균형과 공조가 이루어져야 한다.

이를 위해서는 환경정책의 수립과정에도 주민, 기업, 정부, 과학자 등이 공동으로 참여하여 민주적인 의사결정을 해야 한다. 다만, 규제수준과 감시·감독에는 규제의 수혜자의 비중이 강조되어야 하며 규제이행대안의 선택은 피규제자가 하도록 유연성을 부여한다. 비용-효율적인 오염통제대안의 선택을 위해서는 정보를 보다 많이 가지고 있으며 기술개발의 주체인 기업의 역할을 강화한다. 즉 생산·소비주체의 환경친화성을 제고하는 실천적 환경정책을 추진하고, 정책입안 및 추진과정에서 정부, 기업, 소비자 등 이해당사자의 참여를 제고하는 것이 새로운 환경 패러다임의 실천에 있어 핵심이 되어야 한다.

그리하여 자율적인 환경관리노력이 체화되도록 하여야 한다. 즉 각 경제사회 주체의 활동에서 환경친화성을 제고할 수 있어야 한다. 정부와 지방자치단체는 각종 정책의 개발과 운영에서, 기업은 제품의 개발과 생산공정의 설계에서 독자적인 책임을 가지고 환경친화적인 활동을 하여야 한다. 시민사회는 시민사회대로의 정부와 기업의 활동에 대한 감시와 함께 스스로의 소비생활양식을 환경친화적으로 바꾸는 노력을 하여야 한다. 그리고 개발주체가 상호작용을 하면서 통제하고 감시하는 네트워크화된 사회통제체제가 구축될 수 있어야 한다.

각 경제주체가 상호 협력하면서 또한 상호 감시하고 통제하는 동반자적인 관계를 확립하고 실천해가야 한다. 이 과정에서는 <그림 Ⅳ-2>와 같이 경제흐름을 매개하는 금융기관의 역할에 대한 새로운 관심과 역할제고가 필요하다.

<그림 Ⅳ-2> 환경문제 대응구조의 변천



5. 환경정책수단의 활용 : 유연성 규제수단과 환경정보의 공개

환경정책수단의 활용에 있어서는 정보규제와 관리의 강화 그리고 환경이용자의 오염관리수단 선택의 유연성 강화라는 두 가지 원칙에 의해 접근하여야 한다.

첫째는 환경정보 규제수단의 적극적인 활용이 필요하다. 현재의 정보통신산업의 발달은 정보의 공개와 유통을 매우 경제적으로 할 수 있고 국민과 지역주민의 환경의식이 매우 향상되고 있는 만큼 환경정보관리의 강화는 현실적인 대안이다. 뿐만 아니라 정보통신기술의

발달로 환경정보의 생산, 관리, 확산에 따른 비용이 크게 절감되고 있다. 소비자, 종업원, 지역주민, 주주 등 이해관계자의 환경의식이 향상된 것도 환경정보규제의 효용성을 높여주는 인자이다. 정보규제의 강화를 위해서 환경문제의 본질적인 불확실성과 환경정보의 생산능력에 있어서의 피해자의 상대적인 열위를 감안하여 환경이용자의 무피해 입증책임이 강화되어야 한다. 해당환경의 이용을 원하는 자는 그 이용이 환경용량을 침해하지 않는다는 입증을 하도록 하며 그 결과는 관련 이해 당사자들에게 공개하도록 하는 접근이 필요하다.

둘째는 환경오염 및 자원의 고갈에 따른 사회적 비용과 현세대의 지속 불가능한 자원이용에 따른 미래세대의 비용이 재화의 가격 및 투자사업의 비용편익에 적절히 반영되도록 하여야 한다. 모든 재화의 시장가격에는 경제적인 이용가치 뿐 아니라 환경비용이 포함되어야 한다. 먼저, 자연자원의 이용은 채취 또는 수확비용(extracting or harvesting cost) 외에도 환경비용을 유발하므로 이를 반영하여야 한다는 것이다.[30] 소비재의 가격도 오염자가 오염된 환경을 정화하는 비용을 부담하거나 당해 재화를 생산·소비나 사용함에 따라 발생한 환경피해비용을 부담하도록 하여야 한다. 즉 가격결정에 있어서 이러한 환경비용을 포함한 총비용원리가 적용되도록 규제수단을 개혁하는 것이다.[31]

그리고 환경규제에 따른 준수대안의 선택은 대촉 환경이용자의 자율에 맡기도록 한다. 이를 위해서는 구체적인 기술규제 보다는 포괄

30) 예를 들어 열대우림 벌목은 하천오염과 토양침식을 유발하여 수변지역(watershed)에 피해를 입힌다. 따라서 목재가격에 채취비용만 반영되면 열대우림 파괴가 주변환경에 주는 영향이 무시되어 과도한 채취를 유발할 수 있다. 또한 자원을 지속 불가능하게 사용한다는 것은 미래세대의 이용권을 박탈하는 사용자 비용(user cost)을 발생시키는 것이다. 때문에 지속 불가능한 이용으로 상실된 미래세대의 편익이 자연자원의 가격에 반영시켜야 한다.

31) Pearce, D. W. and J. Warford. 1992. World Without End: Economics, Environment and Sustainable Development, Oxford University Press, Oxford

적인 실적기준(performance standards)의 규제를 개발하여 활용하여야 한다. 특히 각종 오염행위자의 실적이 평가되고 공개되도록 함으로써 환경규제의 효과성을 높이도록 하여야 한다.

6. 환경규제개혁의 제도화
: 규제의 지속가능성 평가와 법규·행정개혁의 추진

환경정책은 사회·경제여건의 변화에 따라 진화하는 실체이다. 어떤 시대의 환경정책은 동 시대의 가치관, 경제수준, 산업기술, 환경문제 등 다양한 특성의 산물이다. 그런데 환경정책의 주변여건들은 시대에 따라 꾸준히 변해가고 있다. 그러므로 환경정책도 이러한 여건의 변화에 맞추어 꾸준히 진화되어야 한다. 때문에 환경정책이 이러한 변화에 적응해 가도록 환경규제개혁이 제도화될 필요가 있다.

환경정책이 지니는 본질적인 불확실성을 감안할 때 환경규제개혁은 한번으로 끝나는 것이 아니라 하나의 지속적인 과정으로 이해해야 한다. 이 과정의 핵심에는 환경문제를 종합적으로 이해하고 과학과 정치, 학문이론과 실제정책간의 연결고리를 만들며 일반국민과 정부관료간의 간극을 해소하는 노력이 병진되어야 한다. 합리적인 정책은 현실에 대한 흑백논리에서는 만들어 질 수 없다는 점을 명심하여야 한다.

그러므로 환경규제개혁은 지속가능성의 핵심인 인간사회와 자연계와의 상호의존성의 보전, 즉 환경용량의 보전을 모두에 두고 환경정책의 비효율성을 제거하는 규제의 합리성 제고 노력을 하여야 한다. 이와 함께 여타의 정부 개혁의 환경영향 그리고 정치·행정체계의 개혁이 동시에 이루어져야 함을 의미한다. 이러한 개혁이 민주적인 절차를 거치고 사회정의 구현에 기여하여야 함은 물론이다.

이러한 환경규제개혁의 제도화에 있어서의 핵심적인 사항은 다음의 세 가지이다. 첫째, 지속가능성 기준에 의한 환경규제의 지속적인 평가이다. 환경과 자연의 기능 및 역할에 대한 인류의 지식에는 아직

까지 많은 과학적인 불확실성이 존재하고 있다. 우리는 환경변화의 물리적인 영향 뿐 아니라 환경변화와 경제사이의 상호 관계에 대하여도 정확히 알지 못하고 있다. 그러므로 환경은 한번 훼손되면 복구할 수 없게 되거나 복구하는데 엄청나게 많은 비용이 소요되는 불가역성이라는 속성을 가지고 있다는 점을 이해하고 환경규제를 논해야 한다.

둘째, 환경관련 정책에 대한 환경성 검토가 강화되어야 한다. 경제 및 산업 규제개혁의 환경영향이 검토되어야 한다. 특히 토지이용제도 변화의 환경영향평가가 매우 중요하다. 현재 사업별로 시행되고 있는 환경영향평가제도가 정책 및 계획에 대한 것으로 확대되어야 한다.

셋째, 그리고 환경규제 개혁이 항상 법규 정비와 행정개혁과 수반하여 진행되어야 한다. 환경용량의 한계를 극복하는 것은 민간부문과 정부부문 동일하게 비효율을 제거하는 것이다. 특히, 정부관료조직에 대한 정비없이는 규제개혁이 성공할 수 없다는 점을 유념해야 한다.

7. 환경규제개혁의 기준과 대안: 예시

환경정책은 지속 가능한 사회(Sustainable Society)를 목표로 하여 우리의 현재 사회체계를 총체적으로 개혁하는 것이 되어야 한다. 이를 위해서는 환경보전, 경제발전, 사회개발간의 상호작용 관계를 이해하고 이들 부분체계가 상호 발전할 수 있는 정책기준과 대안을 모색하여 규제개혁을 이루는 것이다. 이러한 규제개혁에 활용될 수 있는 기준과 대안은 <표 Ⅳ-5>와 같이 예시해 볼 수 있을 것이다.

<표 Ⅳ-5> 환경규제개혁의 기준과 대안 : 예시

	범주	정책목표	정책수단
지속가능한사회	환경보전	환경용량의 보전	생태-위해도 평가의 강화, 토지신탁운동의 전개 생태산업적 접근(오염 예방과 통합관리) 유역별 수자원 통합관리
		자원기반의 보전	인구증가 억제 및 도시 성장관리 지속가능한 자연자본 관리(자원 수요관리 등) 대체자원의 개발(지속가능한 에너지원 개발 등)
		생물다양성 보전	생태계보전지역 관리(생태관광 등) 멸종위기종의 관리 강화 재래종보호 및 외래종 유입규제 강화
	경제발전	경제성장과 안정	규제수단의 유연성(실적기준, 자율환경관리 등) 가격체계 및 경제적 수단(오염권거래(공장간, 기업간, 오염물질간)) 환경산업 및 친환경적 전통산업의 보호 육성
		생태-효율 제고	전체비용 부담의 원리와 오염자 부담의 원칙 자원-환경통합관리(전생애주기평가) 환경산업기술의 개발 및 과학기술 혁신 생태공업단지 개념의 활용,
		정책통합성 제고	생태농업 및 지속 가능한 수산업 환경친화적 조세개혁(반환경적 보조금 개혁) 환경친화적 토지이용제도 구축
	사회개발	민주적 참여확대	정부・기업・주민간 협업으로 정책결정 및 집행 중앙정부와 지방자치간체간의 협업체계 지역환경공동체 운동의 전개
		환경정보의 공개	환경정보의 생산과 공유(지역사회'알'권리 보장) 환경이용자의 입증책임 부담 환경교육, 훈련, 그리고 연구개발의 확대
		환경정의의 구현	환경권의 강화로 환경기준의 실효성 제고 환경피해 보상제도의 강화 사전예방원칙으로 미래세대 이익보호

제5장 우리 나라 환경규제 실태와 규제개혁 평가

제1절 환경규제 체계

1. 개관

우리 나라의 환경규제로는 환경부가 관장하는 법규와 환경관련 업무를 수행하는 건교부 등 여타 부서가 관장하는 법규가 있다. 특히 일부 행정분야는 핵심적인 환경정책분야이지만 환경부가 아닌 여타 부서가 관장하는 경우가 있다. 때문에 환경규제를 검토할 때에는 이러한 측면을 고려하여 포괄적으로 환경규제를 검토해야 할 것이다. 본 절에서는 연구의 편의상 환경부가 관장하는 법규를 중심으로 환경규제를 살펴보도록 한다.

규제개혁위원회가 발족된 1998년 당시 환경분야 규제는 환경정책기본법, 수질환경보전법 등 21개 법률 1개 규칙에 총 643개의 규제가 있었다.[1] 대상별로는 오염물질 배출사업장에 대하여 배출시설 및 방지시설 설치 허가를 받도록 행위를 제한하거나, 배출허용기준을 준수하도록 의무를 부과하는 규제가 전체규제의 75%에 해당하는 479개였고, 쓰레기 분리배출, 낚시행위제한 등과 같이 국민 또는 사회단체와 관련되는 규제가 164개였다. 또한 오염분야별로는 수질보전 및 먹는물 관리분야가 255개로 가장 많으며, 다음으로 폐기물관리, 대기보전 등의 순서였다. 유형별로는 허가취소·영업정지 등 위법행위에 대한 행정처분 같은 사후적인 규제가 총규제의 61%인 395개, 인가·확인증명·허가와 같이 일정한 요건과 기준을 정해 놓고 행정기관이 신청을 받아 처리하는 행정행위와 같은 사전적 규제가 211개, 경제적 부담 관련 규제가 37개였다.

---

1) 규제개혁위원회, 『1998 규제백서』, 1999

<표 Ⅴ-1> 환경부소관 규제내용

	자연보전	대기보전	수질보전 및 먹는물관리	폐기물 관리	기타	계
사전적규제[1)]	34	42	91	33	11	211
사후적규제[2)]	48	84	154	88	21	395
경제적부담[3)]	3	5	10	17	2	37
계	85	131	255	138	34	643

주: 1) 사전적규제 : 인가. 허가, 특허, 면허, 승인, 인정, 시험, 기준검사, 검정, 확인, 증명 등 일정한 요건과 기준을 정해 놓고 행정기관이 신청을 받아 처리하는 행정행위 또는 이와 유사한 사항
2) 사후적규제 : 허가취소, 영업정지, 등록말소, 시정명령, 과태료·과징금부과 등 위법행위에 대한 행정처분 또는 행정벌(벌금 및 징역), 신고·보고의무, 지도, 단속
3) 경제적부담 : 부담금, 환경개선비용부담, 배출부과금, 예치금

자료: 김진석, "환경규제의 정비", 『나라경제』, 한국개발연구원부설 경제정보센타, 1999.1

그러나, 규제개혁위원회가 발족되어 각종 규제를 개혁하면서 환경부문 규제에 있어서도 많은 변화가 있었다. 2002년 2월 기준으로 환경규제를 살펴보면, 그동안 신설 46개, 누락등록 25개, 기타 증가 33개로 123개의 규제 증가가 있었고 폐지 157개, 기타 감소 24개로 190개의 규제 감소가 있어 결과적으로 98년 대비 67개의 규제가 감소하여 현재 총 576개의 규제가 있다.[2)]

2. 환경기준 및 정책목표의 설정

우리 나라의 환경기준은 환경정책기본법 제10조 제1항의 "정부는 국민의 건강을 보호하고, 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록

2) http://www.rrc.go.kr(규제개혁위원회 홈페이지)

하여야 한다"라는 규정에 따라 동법 시행령 제2조에 규정되어 있다. 환경정책기본법상의 환경기준은 오염배출에 대하여 구속력을 갖는 구체적인 기준은 아니다. 그러나 환경기준이 쾌적한 환경이 유지되고 있는가를 판단하는 기준이 되므로 정부의 오염배출 규제정책의 방향과 강도를 결정하는 기준이 되어 오염원에 영향을 미치게 된다.

정책기본법의 규정을 받아 개별법에서는 해당법의 특성에 따라 다른 환경기준과 정책목표를 정하고 있다. 예를 들어 수질분야는 수질환경보전법에 의해 사람의 건강보호와 생활환경에 관련된 사항으로 구분하여 지역별로 다른 기준치를 정하고 있다. 수도법은 먹는물 관리를 위해 47개 항목의 먹는물 수질기준을 제시하고 있다. 대기분야는 대기환경보전법에 의해 대기환경기준이 설정되어 있는데 별다른 구분 없이 평균치로 규정되어 있다.

이 같은 환경기준과 정책목표를 달성하기 위해 다양한 규제정책을 활용하고 있다. 우리 나라의 환경규제는 직접규제를 중심으로 구성되어 있으나 직접규제의 경직성을 경감하기 위해 경제적 수단, 정보의 규제, 자율관리 정책을 부분적으로 활용하고 있다.

<표 Ⅴ-2> 우리나라의 환경규제수단

유 형	규 제 수 단
명령과 통제	배출허용기준, 토지이용규제, 시설규제, 기술규제
경제적 유인	배출부과금, 폐기물부담금, 폐기물예치금, 환경개선부담금, 수질개선부담금, 보조금제도
환경정보규제	환경영향평가제도, 사전환경성검토제도, 환경마크제도, 오염물질배출·이동등록제도
자율환경관리	자기측정제도, 환경친화기업지정제도, 지역자율환경관리제도

3. 주요 환경정책 수단

1) 명령과 통제 : 직접규제

가. 배출허용기준

배출허용기준(Emission Standards)은 개별 배출원에서 나오는 오염물질의 최대허용량을 규정한 것으로 개별오염원이 준수하여야 할 규제기준이다. 우리 나라에서는 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률에서 규제대상별로 배출허용기준을 설정하여 관리하고 있다. 우리 나라의 경우 배출허용기준은 최종 배출구의 농도를 기준으로 설정되어 있다. 그런데 현행농도 기준은 첫째, 개별사업장에서 배출하는 오염물질의 배출총량 또는 누적량을 규제할 수 없고, 환경에 미치는 실질적인 영향과 규제의 정도간에 형평성이 약해지게 된다는 등의 몇 가지 문제가 지적되고 있다.[3)]

나. 토지이용규제

특정지역에 대하여 오염물질 배출시설의 설치를 금지 또는 억제하는 '입지규제'도 직접규제의 일환으로 많이 사용되고 있다. 우리 나라

---

3) 기준농도 이하이면 규제대상이 되지 않으므로 특정지역에서 기준농도 이하의 배출원 수나 규모가 확대되어 오염이 심화되는 경우 이를 막을 수 없다. 때문에 오염이 심화되기나 심화될 우려가 있는 지역은 특별대책지역 등으로 지정하여 규제를 강화할 수 밖에 없는데 이 경우에는 형평성과 효율성의 측면의 문제를 야기한다.
뿐만 아니라 동일한 농도의 오염물질을 배출하더라도 대규모 배출업소 경우 환경에 미치는 부하가 크게 마련인데 농도규제는 이러한 환경부하량을 적절히 반영하여 규제할 수 없게 된다. 1996년 기준으로 전국 28,000여 업소에서 배출되는 폐수량은 하루 약 250만톤인데 이중 1종 배출업소는 280여 업체로 총업소수의 1%에 불과하나 방류량은 66%를 차지하고, 3종 이상을 합하여도 1,600여 업체로 총업소수의 6%에 불과하나 방류량은 90%를 점한다. 따라서 동일한 농도기준을 적용할 경우 환경오염에 부하량이 큰 대형 배출업소에는 유리해지고, 소형업소에는 불리해진다.

에서 입지규제는 주로 국토이용, 도시개발 및 건축관련 법령에서 규정된 사항으로 국토이용 및 개발을 담당하는 건설교통부에서 운영하고 있다. 그러나, 이러한 사항들은 환경에 미치는 영향이 큰 점을 감안 관련규정의 제·개정시 환경부 등 관계부처와 협의하여 시행하고 있다.

다. 시설규제

시설규제는 환경관련법령에 규정되어 운영하고 있는데, 대기환경보전법 제11조, 제28조 등에 규정된-방지시설 설치 의무화 등이 있다. 시설설치 이외에도 배출시설과 방지시설의 정상가동을 위한 시설운영에 대한 규제도 시행되고 있다. 대기환경보전법과 수질환경보전법 제22조는 시설가동시간, 유해물질 배출량, 시설관리 및 운영자 등 주요 사항에 대하여 일지 형식으로 기록·보존하도록 하고 있다.

라 기술규제 등

휘발유자동차에 의무적으로 삼원촉매장치를 부착하도록 한 것을 들 수 있다. 환경관련 사업에 대한 인·허가제도로는 환경오염 장비 시설업, 측정 대행업, 유독물 영업자의 등록, 폐기물 처리업 허가 등이 있다. 행위금지로서 쓰레기의 투기행위, 악취발생물질의 무단소각 행위, 멸종위기에 처한 동·식물의 거래, 등을 금지하는 것들이 이에 속한다.

2) 경제적 유인

1983년 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출한 사업자에 대하여 벌과금 성격의 배출부과금제도를 도입한 이래 1992년 환경개선부담금과 폐기물예치금, 1993년 폐기물부담금, 1997년 배출부과금에 기본부과금제도를 도입하였다. 이외에도 수질개선부담금, 쓰레기종량제, 대형폐기물수수료, 공병보증금제도 등 경제적 규제 수단이 있다.

이 중 환경부가 운영하고 있는 것으로는 <표 Ⅴ-3>에서 볼 수 있는 6종의 부과금·예치금 제도가 있다.[4] 부담금을 통하여 조달된 수입은 환경개선특별회계의 세입으로 환경사업에 투자된다.

<표 Ⅴ-3> 현행 경제적 유인제도

(단위: 억원)

구 분	근거조항	대 상	부과기준	목 적	'00 부과액
계					5,060.44
배출부과금 -초과부과금 (83. 7. 1) -기본부과금 (97. 8. 28)	대기및수질환경보전법 제19조, 오수분뇨 및 축산폐수에 관한 법률 제29조	생산·제조분야 배출시설	배출허용기준초과 배출허용기준이내 방류수 기준 초과	오염 배출억제 환경자원 사용료	172 92 80
환경개선부담금 (92. 7. 1)	환경개선비용부담법 제19조	시설물 (유통·소비) 경유자동차	용수·연료사용량, 배기량, 차령	오염배출억제재원조달	4,093 (3,418)
수질개선부담금 (95. 5. 1)	먹는물관리법 제28조	먹는샘물 음료수	판매가액 20% 제조원가 5%	환경 자원 사용료	138
폐기물부담금 (93. 7. 1)	자원의절약과 재활용촉진에 관한법률제19조	폐기물다량 발생제품	실처리 비용 (현재 30% 수준)	처리비부담	207.44 (206.58)
폐기물예치금 (92. 1. 1)	동법 제18조	재활용 가능제품	실회수 비용 (현재30%수준)	재활용촉진	450

주: ( )는 징수금액임
자료: 환경부, 『환경백서』, 2001.

4) 쓰레기종량제와 대형폐기물수수료는 지방자치단체에서, 공병보증금은 국세청(주류 및 보건복지부(청량음료병)에서 운영하고 있다.

가. 배출부과금

배출부과금은 1983년에 미연방정부의 대기정화법(1977년개정)상의 불이행부담금(noncompliance penalties)을 모방하여 도입되었다. 도입 초기에는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출한 업소에 오염물질 처리비용에 상당하는 경제적 부담을 주어 배출시설의 설치와 정상가동을 유도하기 위한 제도였다. 1996년에는 제도를 개혁하여 기준 이내와 기준 위반의 경우로 부과범위를 이원화하였다. 배출허용기준 이내 배출의 경우에는 환경사용료 형태의 기본부과금을 오염물질 배출량에 비례하여 부과한다. 배출허용기준 초과배출시에는 배출되는 오염물질의 처리비용에 상당하는 처리부과금과 사업장 규모별로 부과하는 업종별 부과금인 초과부과금을 부과한다. 배출부과금은 대기수질, 축산폐수 분야에 부과된다.

나. 폐기물부담금

폐기물부담금은 유해물질을 함유하고 있거나 회수·재활용이 곤란한 제품, 재료, 용기에 대하여 당해 폐기물의 처리비에 상당하는 비용을 제품가격에 내부화시키기 위한 제도이다. 즉, 폐기물부담금은 환경비용을 합리적으로 배분하기 위한 제도로서 1993년에 도입되었다. 폐기물부담금의 부과대상은 특정 대기 및 수질 유해물질 또는 특정 유독물을 함유하고 있거나 회수, 처리, 재활용이 어렵고 폐기물 관리상 문제를 초래할 가능성이 있는 제품, 재료, 용기 등이다. 폐기물부담금 부과대상 품목은 형광등, 니켈, 카드뮴 전지, 리튬전지, 화장품용기(금속캔), 살충제용기(금속캔)이 2001년부터 예치금 품목으로 추가됨에 따라 이를 제외하면 9품목 11종이다.

다. 폐기물예치금

폐기물예치금은 폐기물의 재활용을 촉진시키기 위해 1992년에 도입

한 제도이다. 다량으로 발생하는 제품·용기 중 사용 후 회수·재활용이 용이한 제품, 용기의 제조·수입자에게 폐기물 회수·처리비용을 사전에 예치하게 하고, 회수·처리한 경우 실적에 따라 예치비용을 반환해 주는 제도이다. 현재 폐기물예치금은 2001년부터 추가된 형광등, 니켈, 카드뮴전지, 리튬전지, 화장품용기(금속캔), 살충제용기(금속캔)를 포함하여 9품목, 15종을 대상으로 하고 있다. 예치요율은 실회수 처리비용 및 환경오염에 미치는 영향 등을 고려하여 차등화하고 있다.

라. 환경개선부담금

환경개선부담금은 유통·소비부문에도 환경오염유발 정도에 따라 환경개선을 위한 부담금을 부과하는 제도이다. 제조·생산부문에 부과되는 배출부과금과 형평을 이루고 환경투자재원을 확충하기 위하여 1993년부터 도입·시행되고 있다. 환경개선부담금은 소비·유통과정 중에 환경오염물질을 다량 배출하는 건물이나 기타 시설물의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자에게 부과·징수한다. 환경개선부담금은 부과요율 결정시 당해 시설물에서 배출되는 수질 및 대기오염물질의 배출량을 간접적으로 반영하도록 고안되어 있다. 환경개선부담금 중 수질오염 분야는 용수 사용량, 시설물 용도, 오염유발정도 및 지역 등을 고려하여 산정되고, 대기오염 분야는 연료사용량, 시설물의 용도, 사용연료 및 지역 등이 고려된다.

마. 수질개선부담금

수질개선부담금은 공공의 지하수 자원을 보호하고, 먹는 물의 수질개선에 기여하기 위하여 1995년에 도입되었다. 수질개선 부담금의 부과 대상자는 먹는샘물을 개발하고 이를 원료로 제품을 제조·판매한 자와 먹는샘물을 수입하는 자이다. 지하수의 개발과 이용은 공공의 자원인 지하수 자원의 고갈과 오염을 초래할 수 있다. 때문에 지하수 자원의 고갈 및 오염을 방지하는데 소요되는 비용을 그 원인자에게

부담토록 하는데에 이 제도의 목적이 있다. 부과요율을 살펴보면, 종전까지 먹는샘물 제조업자 및 수입판매업자에 대하여 업체별 판매가격의 100분의 20에 해당하는 부담금을 부과하고 청량음료 등 기타샘물에 대해서는 샘물원가의 5%를 부과하여 왔으나, 2000년부터 먹는샘물과 기타샘물에 대하여 동일하게 7.5%를 부과하고 있다.

바. 보조금제도

우리 나라에서는 배출보조금 제도는 시행되지 않고 있다. 그러나 하수처리시설, 폐기물처리시설 등 지방자치단체가 설치·운영하는 시설에 대한 보조금, 환경관련 민간단체에 대한 보조금, 민간기업에 대한 조세감면이나 자금융자 등을 보조금의 형태로 지원하고 있다. 주민에 대해서는 오염유발시설의 입지 확보를 위한 수단으로 환경오염피해보상금을 지원하는 경우가 있다. 댐 건설 등 수자원 개발, 원자력 발전소 건설 등 에너지개발, 폐기물처리시설 설치 등 환경기초시설 설치 등 주민기피시설 건설시 주변지역 주민에 대한 보상을 법률에 정하여 이를 지원한다.

3) 환경정보 규제

가. 환경영향평가제도

환경영향평가제도는 각종 개발사업의 시행으로 인한 환경오염을 사전에 예방하기 위한 수단으로 1977년 제정된 환경보전법에 의해 도입되어 1981년 '환경영향평가서작성에관한규정(환경청고시 제81-4호)'이 제정·고시됨에 따라 본격적으로 시행되고 있다. 1993년에 환경영향평가법이 제정됨에 따라 평가대상사업이 확대되는 등 계속 발전을 보이고 있다. 현재 환경영향평가는 신항만건설사업, 고속철도건설사업 등 17개 분야 62개 단위사업을 대상으로 하고 있다. 일부 OECD국가에서 시행하고 있는 법령이나 정부계획에 대한 환경영향

평가는 아직 이루어지지 않고 있다.[5)]

나. 사전환경성검토제도

환경에 중요한 영향을 미치는 택지개발예정지구의 지정, 공업단지의 지정, 국토이용계획의 변경 등은 환경부장관과 사전 협의하도록 하고 있고, 환경영향평가 대상 규모 미만의 중소규모사업 중 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 사업 및 환경과 관련되는 각종 행정계획 등은 미리 환경성을 검토할 수 있도록 사전협의제도(사전환경성검토)를 운영하고 있다.

다. 환경마크제도

환경마크제도는 환경친화적인 생산・소비를 촉진하기 위하여 1992년에 도입되었다. 제품의 제조・유통, 사용・폐기 과정에서 동일용도의 다른 제품에 비하여 환경오염을 적게 일으키거나 자원을 절약할 수 있는 제품에 대하여 이를 인증하는 제도이다. 제도도입 첫해인 1992년에 재생종이제품 등 4개 품목을 대상으로 선정한 후 대상제품을 확대하여 2001년 1월부터는 총 62개 품목을 선정하였다. 현재 한국환경마크위원회라는 민간단체가 주도가 되어서 운영하고 있다.

라. 오염물질배출・이동 등록제도

OECD에서 권고한 "오염물질배출・이동등록(PRTR)"을 도입하기 위하여 1998년 한화종합화학, LG화학, SK(주), 한화에너지, 현대정유 등에 대하여 시범사업을 실시하였다. 1999년부터는 석유정제・화학업종을 대상으로 시행대상을 확대하고 있다.

---

5) 환경부, 「전게서」

마. 자가측정제도

자가측정제도는 사업자가 오염물질 배출시설을 가동할 때 그 시설에서 배출되는 오염물질을 자율적으로 측정하도록 하는 제도이다. 배출업소로 하여금 배출시설의 유지·관리 상태를 정기적으로 점검토록 하여 철저한 환경오염 방지시설 관리를 유도하려는 취지이다.

4) 자율환경관리

가. 환경친화기업지정제도

환경친화기업은 기업 스스로 사업활동 전과정의 환경영향을 평가하고 구체적인 환경목표를 설정하여 자율적으로 환경개선을 도모하도록 하는 제도로서 1995년에 도입되었다. 환경모범기업제도에서 발전한 것으로, 환경친화기업으로 지정될 경우 정기 지도·점검의 원칙적인 면제, 배출시설 설치허가의 신고로의 대체 등의 혜택을 주고 있다. 2001년 6월 현재 107개 기업이 환경친화기업으로 지정(재신청중비중인 기업 포함)되어 있다.

나. 자율환경관리제도

자율환경관리제도는 1998년에 도입을 위한 준비를 시작한 이래 본격적으로 발전되어 왔다. 2001년 10월 현재 23개 지방자치단체 및 환경관리청 중 18개 기관(지자체 11, 환경관리청 7)이 지역별 자율환경관리 추진계획을 수립하였다. 이 중 인천광역시(27개 사업장), 경상북도(6개 사업장), 울산광역시(128개 사업장) 낙동강환경관리청(114개 사업장), 영산강환경관리청(6개 사업장) 등 9개 기관은 자율환경관리제를 추진하고 있다.

제2절 환경규제개혁의 추진실태 평가

1. 정부 규제개혁의 배경 및 현황

1) 규제개혁정책의 진행과정

우리 나라의 규제개혁은 1960년대 이후의 정부주도 경제성장 전략에 따라 도입된 수많은 규제가 국가경쟁력을 강화시키는데 걸림돌로 작용하고 있다는 반성에서 시작되었다.[6] 개발시대에 도입된 각종 규제가 국제경제질서와 행정여건이 크게 달라진 오늘날에 와서는 오히려 민간과 기업의 경제활동의 자율성과 창의성을 제약하고 있다는 것이다. 압축경제성장을 위한 정부주도성장이 초래한 문제에 대한 자각과 민간주도의 경제운영에 대한 논의 1980년대 초 제5공화국의 출범과 함께 시작되었다. 이 시기에는 1980년에는 환경청이 발족되어 환경규제가 본격적으로 도입되기 시작하였고, 1981년에는 공정거래법이 시행되어 기업활동에 있어서 시장기능의 강화가 강조되었다.

이어 출범한 제6공화국은 전반적인 민주화 추세에 따라 정책기조로 경제우선주의에서 탈피하고 복지, 분배, 정의, 형평 등의 정책목표를 추구하였다. 그리고 정부행정규제의 개선을 위해서 행정규제완화위원회와 행정규제완화 민간위원회를 설치·운영하였다.[7] 국무총리를 위원장 그리고 관계부처장관을 위원으로 1990년 5월에 설치된 행정규제완화위원회는 1992년 9월 30일까지만 존립하는 한시적인 조직이었다. 행정규제완화위원회는 각 부처의 차관들로 구성되어 대상과제별 추진방안을 심의·확정하는 기능을 담당하는 조정협의회를 두었다. 그리고 행정규제 개선작업을 보다 효과적으로 추진하기 위해서

---

6) 김덕봉, "이 시대의 국가적 과업, 규제개혁-기업하기 좋고, 생활하기 편한 나라를", 『나라경제』, 한국개발연구원부실 경제정보센타, 1999.1.

7) 이성우·심영기, 『민간주도의 경제사회질서 확립방안』, 한국행정연구원, 1992년 12월, 44-71면.

는 민간부문의 건의나 의견을 수렴하는 것이 절대 필요하다는 인식하에서 행정규제완화 민간자문위원회가 대통령령(제13470호)으로 1991년 9월 18일 국무총리 직속기구로 설치되었다. 그러나 이 같은 노력이 부분적인 행정규제 완화와 개혁에 성과는 있었으나 새로운 규제의 도입으로 커다란 성과는 거둘 수가 없었다.[8] 더우기 행정비효율의 개선이나 행정비리의 근절과는 거리가 멀었다.

문민정부도 이전 정부의 규제완화정책을 이어 받아 적극적인 규제완화와 개혁정책을 추진하였다. 규제의 확대에 대한 우려 특히 행정규제가 대외경쟁력의 장애요인이 되고 있다는 평가가 잇따랐기 때문이다. 문민정부의 규제개혁정책은 다원적인 접근방식으로 특징지울 수 있다. 우선 1993년 4월에는 대통령 직속으로 행정쇄신위원회를 발족하였다. 동 위원회가 다루는 분야는 매우 광범위한데 행정전반에 걸치 행정쇄신과 규제완화는 물론 행정조직 개편문제까지를 다루었다. 위원장을 포함한 15인의 위원전원이 민간위원으로, 그 산하의 실무위원회는 민관합동의 20인의 위원으로 구성되었다. 그리고 민간과 실무공무원으로부터 의견을 수집하여 개선방향을 결정하는 상향식 접근방식을 채택하였다. 경제행정규제완화위원회는 신경제 100일계획의 일환으로 당시 경제기획원 주관하에 1993년 3월에 설치·운영되었다. 경제부총리가 위원장을 여타 경제부처의 장관 및 경제단체의 회장 등 민관합동으로 구성되었다. 산하에는 경제기획원 차관이 위원장을 맡고 여타 경제부처의 차관 및 경제 7단체의 부회장급, 그리고 대학교수 등의 민관합동의 위원으로 구성된 실무위원회가 구축되었다. 당초에는 100일계획이 끝나는 시점에서 작업을 종료할 예정으로 설치되었으나 계속 존속되어 경제관련 규제완화 정책을 추진하였다.

1993년에는 의원입법으로 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」이 제정되었는데 동 법은 당시 상공자원부내에 관민합동의 기업활동규제심의위원회를 설치하도록 하였다. 규제사전심사, 기업애로청

8) 김재홍·홍성종, 『정부규제의 평가 및 개선방안: 기업인과 공무원 대상의 인식조사를 중심으로』, 한국경제연구원 규제연구센타, 1993년 11월.

취, 규제사후평가 등의 기능을 담당하였는데 창업 및 공장설립 절차, 법정의무고용, 각종 검사 등 기업활동과 관련된 규제를 완화하여 소관부처 장관에게 시정조치를 권고하는 것이 주요한 역할이었다. 1994년에는 「행정규제 및 민원사무기본법」이 제정되었는데 동 법에서는 국민고충처리위원회와 행정규제합동심의회의를 두도록 하고 있다. 국민고충처리위원회는 행정행위에 대한 국민의 고충과 불만을 제3자적인 입장에서 신속하고 간편하게 해결해 주고자 하는 목적으로 설립된 일종의 옴브즈만제도이다. 행정규제합동심의회의는 민관합동 위원으로 구성되어 규제의 사전심사기능을 수행하는 것을 주요목표로 하는 기구이다. 그러나 모든 신설규제를 심의 대상으로 하는 것이 아니고 부처간에 이견이 있거나 특별히 문제가 예상되는 규제사안을 심의대상으로 한다는 한계를 지니고 있었다. 이외에도 정부 각 부처들은 별도로 규제완화위원회 또는 대책반을 구성하여 운영하였다.

문민정부는 규제완화와 개혁을 매우 적극적으로 추진하였으나 이같은 다수의 위원회에 의존하는 접근방식으로 역량이 분산되는 한계, 객관적인 자료의 미흡, 부처의 동의를 필요로 하는 의결방식, 정책결정 및 보고단계의 과다 등의 문제로 한계를 지닐 수 밖에 없었다.[9] 그리하여 문민정부의 규제개혁은 대부분 구비서류의 감축, 절차완화 등 지엽적인 개선에 치우쳤다. 때문에 금융 등 경제관련 핵심규제의 개혁, 규제건수의 총량감축 등에서 성과가 매우 부진하였다는 평가를 받고 있다.[10]

---

9) 이성우・강정석, 『정부규제의 비용・편익분석기법 개발』, 한국행정연구원, 1995년 3월, 29-30면.

10) 국무조정실, 『행정개혁기본계획』, 1998. 5

<표 Ⅴ-4> 우리나라 규제개혁의 추진과정

시대	규제개혁정책 추진구조 내용	환경정책 분야
제5 공화국	정부주도의 압축경제성장의 문제점 인식과 민간주도형 경제운영 논의출발 - 공정거래법의 제정과 시행 (1981년)	환경청의 발족(1980년) 환경영향평가제의 본격 시행
제6 공화국	정책기조로 경제우선주의에서 복지, 분배, 정의, 형평 등을 제시 - 행정규제완화위원회(1990년 5월 국무총리위원장 관계부처 장관 위원) - 행정규제완화민간위원회(1991년 9월 국무총리 직속기구)	환경처 승격(1990년) 환경정책기본법 제정
문민 정부	행정규제가 대외경쟁력의 장애요인이라는 인식을 바탕으로 적극적인 규제완화와 규제개혁 추진 - 행정쇄신위원회(1993년 4월, 위원전원이 민간인 대통령직속기구, 실무위원회의 지원) - 경제행정규제완화위원회(경제기획원 주관으로 1993년 3월 설치 운영 - 기업활동규제완화에 관한 특별법 제정 (1993년 의원입법)(상공자원부내에 기업활동규제심의위원회 설치) - 행정규제 및 민원사무기본법 제정(1994년)(국민고충처리위원회와 행정규제합동심의회의 설치) - 행정규제기본법의 제정 공포(1997년 8월)	환경부 승격(1994년) 환경비전의 수립 경제적 유인제도 도입
국민의 정부	1997년말 외환위기 극복의 과제를 안고 출범하여 경제활성화와 행정비리 척결을 목표로 규제개혁을 추진 - 규제개혁위원회의 설치(국무총리와 민간인이 공동대표)와 부처별 규제개혁 추진단의 구성 - 규제전수조사를 하고 3단계 규제심사체계의 구축하여 규제개혁 추진	새천년 환경비전 자율환경관리제도 4대강법 제정

2) 국민의 정부의 규제개혁정책

가. 규제개혁정책의 목표

외환위기 상황에서 1998년 2월에 출범한 「국민의 정부」는 경제활성화를 위한 규제개혁 작업에 보다 매진하였다. 이러한 규제개혁작업은 1997년말 불어닥친 외환위기 극복을 위해 규제개혁을 통한 국제경쟁력의 강화[11]가 시급하다는 인식 그리고 1998년 4월 OECD 각료이사회에서 규제심사 대상국[12]으로 피선정됨에 따른 필요성 등으로 더욱 박차를 가하게 되었다. 정부는 규제개혁의 기본목표를 '기업하기 좋은 나라', '생활하기 편한 나라'를 만드는 것으로 설정하고 다음과 같은 세 가지 기준으로 규제개혁정책을 추진하였다.

첫째, 현존하는 정부규제 전제의 존폐여부를 제로베이스에서 전면 재검토하여 경쟁을 제한하거나 국제규범에 미흡한 경제규제는 원칙적으로 폐지한다.

둘째, 환경·안전·보건 등 사회규제는 규제의 수단과 기준을 합리적으로 개선하여 규제의 질을 대폭 향상시킨다.

셋째, 신설규제에 대한 사전심사제도를 강화하여 규제신설을 강력억제하고 규제총량관리체계를 확립한다.

그리고, 국민의 정부가 설정한 규제개혁의 추진방향은 다음과 같다.[13] 첫째, 정부의 시장개입을 축소하고 민간의 경쟁을 촉진시켜 경

11) 국민의 정부가 규제개혁에 매진토록 한 데에는 국가경쟁력 강화라는 목적 외에도 행정부패 방지를 위한 규제개혁 논리도 중요한 구실을 하였다. 국가청렴도에서 매우 낮은 점수를 받고, 공무원의 뇌물요구 등 행정부패가 외국기업인들의 투자를 억제한다고 지적됨에 따라 행정비리의 원인을 제공하는 행정규제를 철폐하고 정비해야 한다는 목적도 가세하였다.

12) OECD는 규제개혁의 최선사례(best practices)를 발굴하여 회원국의 규제개혁에 대한 적절한 정책대안을 제시할 목적으로 1998년부터 매년 4~5개국을 대상으로 규제 개혁 국별 심사를 실시하고 있다. 우리 나라는 1998년 4월 27일의 각료이사회에서 심사를 정식 신청함으로써 1999년 심사 대상국으로 선정되었다.

13) 국무총리지시 제1998-8호, 「1998년도 규제개혁종합지침」, 국무조정실,

제활동의 자율성과 창의력이 최대한 발휘되도록 한다. 이는 정부주도의 사전규제, 획일적 규제를 폐지하여 자율적인 시민사회의 형성을 촉진한다는 것이다.

둘째, 국가경쟁력 강화를 위한 구조개혁 차원에서 불필요한 규제는 과감히 철폐하고, 규제의 신설·강화는 최대한 억제한다. 이는 기업의 자유로운 경제활동과 이를 통한 경쟁촉진으로 경기를 활성화시키고, 새로운 일자리를 창출하여 경제위기를 조기에 극복한다는 것이다.

셋째, 국민의 기본권 보장이다. 국민의 생명과 안전, 재산권, 기업활동권, 환경권 등 국민의 삶의 질에 대한 사회적 규제와 국민 전체의 공익에 관계되는 규제에 대하여는 규제수단과 기준의 합리화를 도모하도록 한다. 이들 분야에 대한 자원의 배분은 시장경제원리에 맡겨 효율성이 극대화되도록 한다는 것이다.

끝으로 OECD, WTO 규범에 맞도록 정부규제의 보편성을 확보한다. 그리하여 외국인의 투자유치를 확대하고, 적용기준이 모호한 규제를 폐지하거나 명확히 규정함으로써 규제의 실효성을 높이도록 한다. 특히 국민생활과 직결되고 비리의 소지가 많은 건축·소방·토지이용·교통·위생분야의 불합리하고 과도한 규제를 철폐하여 행정의 투명성을 확보하고 부정부패를 추방한다는 것이다.

나. 규제개혁의 추진전략

국민의 정부는 다음과 같은 사항을 규제개혁의 추진전략으로 설정하여 규제개혁을 적극 추진하였다.[14]

첫째, 모든 규제의 등록을 의무화하고, 규제총량제를 도입하였다. 미등록 규제를 발견할 경우 폐지 또는 정비대상 규제로 선정하였다. 정부부처별로는 규제를 총량화하여 규제를 신설할 경우 기존규제의

1998.5.

14) 『상게지시서』

감축을 의무화하였다. 모든 규제는 1998년말까지 법령에 근거를 마련하도록 하여 1999년부터는 법령에 근거가 없는 모든 규제는 효력을 상실하도록 하였다.

둘째, 모든 기존규제를 수요자 중심으로 원점(zero base)에서 재검토하였다. 그리고 매년 중점추진 규제분야를 선정하여 집중적이고 체계적으로 정비토록 하였다. 예를 들어 1998년에는 ① 외국인 투자 활성화를 위한 분야, ② 기업활동 관련 핵심덩어리 규제개혁 분야, ③ 금융·유통·수출 관련 분야, ④ 국민생활 불편해소 분야[15]가 핵심적인 규제개혁 대상이었다. 1999년에는 ① 규제정비성과의 조속한 확산·정착, ② 부정부패 방지를 위한 규제 개혁, ③ 지방자치단체의 규제개혁이 중점추진 규제분야로 선정되었다.[16] 2000년에는 ① 지식정보화사회를 위한 규제개혁, ② 현장중심 규제개혁, ③ 부처별 잔존규제의 마무리정비가 핵심적인 규제개혁 대상이었으며, 2001년에는 ① 지식정보화 사회 및 전자정부 구현을 위한 새로운 규제체계 마련, 기업의자율성 신장을 통한 경제활성화와 국가경쟁력을 제고하기 위한 규제개혁의 지속추진, ③ 이해관계자·외부전문가의 참여 확대 및 규제개혁 성과에 대한 점검평가 강화 등이었다. 2002년에는 ① 경제활력회복 및 기업하기 좋은 환경조성, ② 지식정보화 사회구현을 위한 규제정비, ③ 규제의 품질 제고 및 체감도 제고가 핵심분야이다.

셋째, 신설·강화되는 규제에 대하여는 법제처 법령심사 전에 규제개혁위원회의 사전심사를 의무화하였다. 각 부처는 규제의 신설·강화시 규제의 필요성, 대체수단 여부, 규제의 비용-편익분석 등 규제영향분석을 실시토록 하였다. 또한 규제영향분석에서는 가능한 한 계량화된 자료를 사용하도록 하였다.

넷째, 규제의 신설·강화시 5년 이내의 존속기한 설정을 의무화하는 규제일몰제를 도입하였다. 기존규제에 대하여도 규제일몰제의 취

15) 국무총리지시 제1998-8호, 『1998년도 규정정비지침』, 1998. 5, 국무조정실.

16) 국무총리지시 제1998-30호, 『99년도 규제정비지침』, 국무조정실, 1998. 11.

지를 반영하여 규제존속의 필요성을 전면 재검토하도록 하였다,

여섯째, 사전·통제적 규제에서 사후·관리적 규제체제로 전환토록 하였다. 그리고 규제의 기준과 절차를 법령으로 규정하여 투명화·객관화하여 재량권 남용의 소지를 줄이고 규제준수비용의 절감을 도모하였다. 규제심사과정에서 국민참여를 확대하기 위하여 불합리한 규제의 신고 등 국민제안을 활성화하였다.

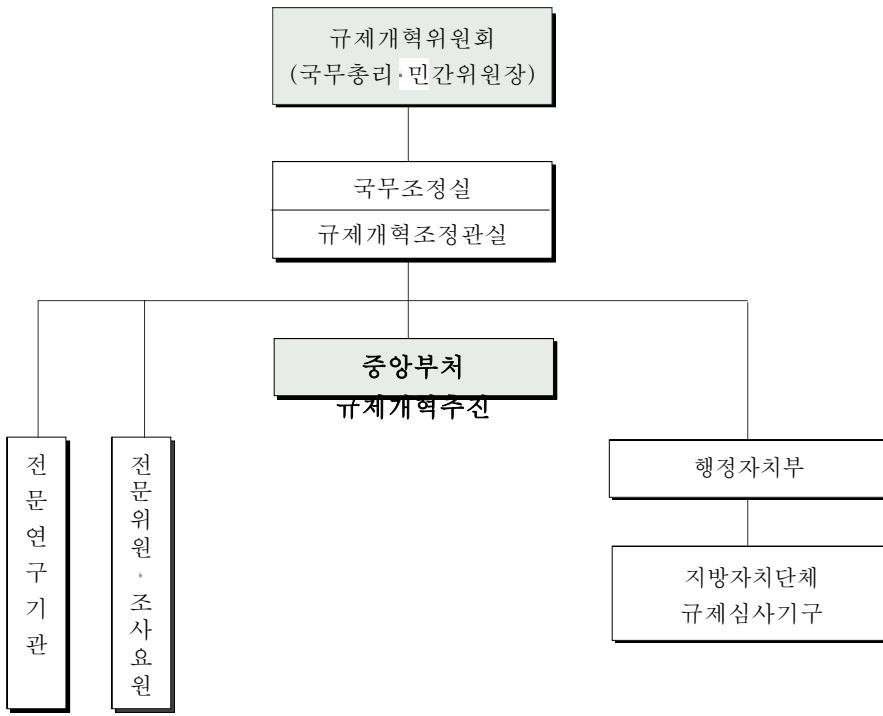
3) 규제개혁의 추진체계 및 성과

가. 규제개혁위원회[17]

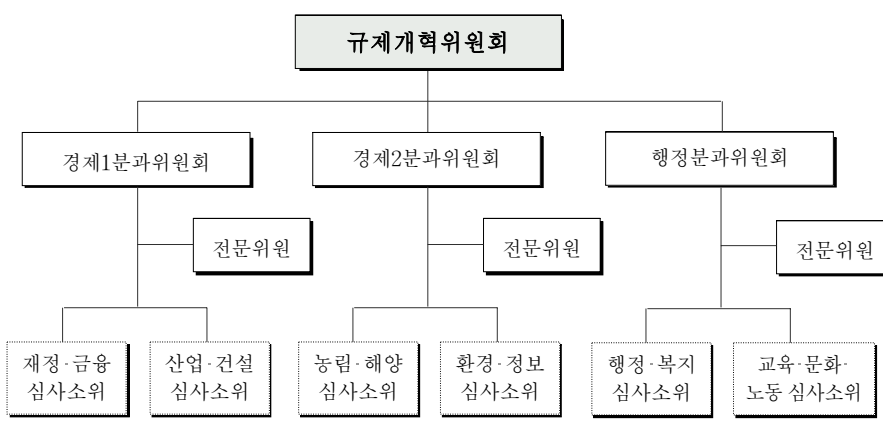
국민의 정부 규제개혁은 국무총리와 민간인이 공동대표를 맡는 규제개혁위원회가 중심이 되어 추진하였다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법 제23조에 의해서 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항의 종합적인 추진을 위한 목적으로 구성된 공동위원장 외외에 민간위원(12인), 정부위원(6인) 등 총20인으로 구성된다. 주요기능은 1)규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구 및 발전, 2)규제의 신설·강화 등에 대한 심사, 3)기존규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행, 4)규제의 등록·공표, 5)규제개선에 대한 의견수렴 및 처리, 6)각급 행정기관의 규제개선 실태에 대한 점검·평가 등의 기능을 수행한다.

17) 규제개혁위원회는 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위해 제정되어 1997년 8월 22일 공포된 『행정규제기본법』에 의해 설립되었다. 동 법은 위원회의 설치와 함께 규제법정주의, 규제일몰제, 규제영향분석 등의 제도를 도입하였다.

<그림 Ⅴ-1> 규제개혁위원회의 구성



<그림 Ⅴ-2> 규제개혁 추진체계도



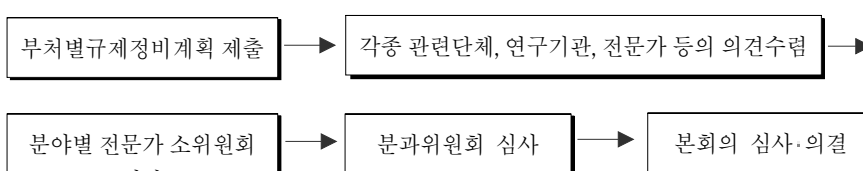
자료: 규제개혁위원회, 『2000년도 규제개혁 백서』, 32면.

나. 심사절차

규제개혁위원회는 각 중앙행정기관에 대하여 1998년 6월 30일까지 규제정비계획을 수립토록 하였다. 이를 위해서 각 중앙행정기관은 소속 간부(실·국장), 연구기관, 전문가 등이 참여하는 「규제개혁추진단」을 구성하여 기존규제의 정비, 규제 등록, 규제 신설·강화에 대한 심사를 하며 규제정비 상황을 확인·점검·평가하도록 하였다.

한편 규제개혁위원회는 부처의 자발적인 개혁의 한계를 절감하고[18] "3단계 규제심사체계"를 구축하였다. 즉 규제심사체계를 3단계로 나누어 각 단계별로 관련분야 외부전문가, 규제개혁 전문위원, 규제개혁위원, 부처 담당공무원이 직접 참여하여 모든 부·처·청의 개별규제를 건별로 심사토록 한 것이다. 부처별 정비계획을 토대로 1998년 7월부터 「전문가심사소위원회」 검토(48회)→「분과위원회」 심사(46회)→「전체위원회」 심의(19회) 등 3단계에 걸친 심층심사로 기존규제를 정비하였다.

<그림 Ⅴ-3> 부처별 규제정비계획 심사



자료: 규제개혁위원회, 『2000년도 규제개혁 백서』, 35면.

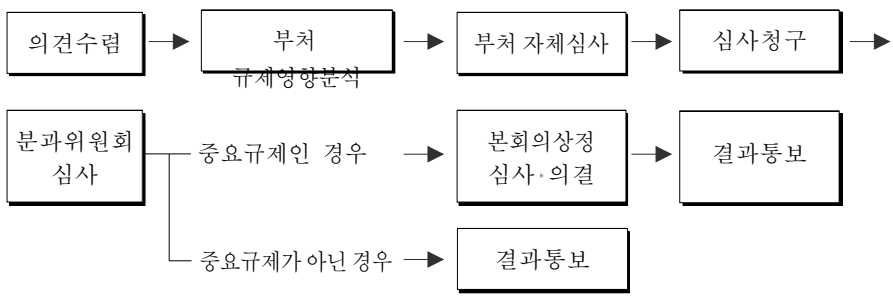
그리고 신설·강화되는 행정규제는 부처별로 우선 공청회, 입법예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴하도록 하였다. 그리고 규제영향분석을 실시한 후 분석결과를 소관기관의 간부 및 전문가 등으로 구성된 「규제개혁추진단」에서 자체 심사토록 하였다. 그리고 자체심사를 통과한 신설·강화규제

18) 각 부처가 자체 규제정비계획으로 규제개혁위원회에 제출한 것은 총규제 10,911건 중 폐지 1,974건(18.1%), 개선 2,730건(25%)으로 기존규제의 50% 철폐라는 당초 목표에 크게 미달한 것으로 평가되었다.

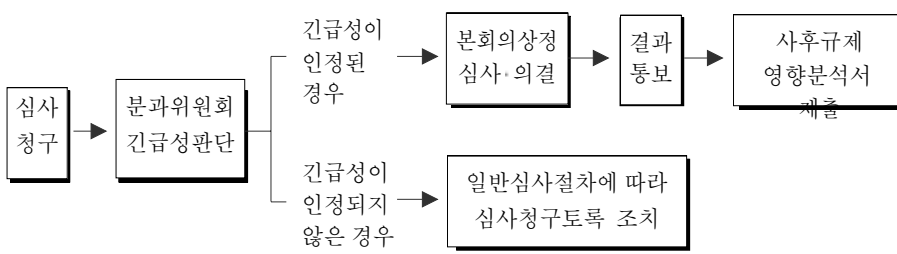
는 국무조정실에 설치된 규제개혁위원회의 심사를 의무적으로 받도록 하였다. 위원회의 심사의견은 법령안의 법제처 심의 및 국무회의 상정시 첨부토록 하였다.

<그림 Ⅴ-4> 신설·강화 규제 심사절차

▪ 일반적인 경우



▪ 긴급규제의 경우



자료: 규제개혁위원회, 『2000년도 규제개혁 백서』, 36면.

다. 추진성과

국민의 정부는 출범 첫해인 1998년도에 기존규제를 전수 조사하여 규제를 매건당 전문가심사소위원회, 분과위원회, 본위원회의 3단계 심사를 거쳐 타당성이 없거나, 국제적 정합성에 맞지 않는 규제를 폐지하고 불합리한 규제를 개선하여 왔다. 그리하여 출범당시 11,125건의 규제를 1998년에 5,430건(48.8%)을 폐지하고, 2,411건(21.7%)을 개선하였다. 1999년에는 잔존 규제 6,811건(신설규제 511건 포함)에 대

해서 분야별 전문연구기관의 연구용역을 실시하였다. 이어 분야별 전문가소위원회, 분과위원회, 전체회의 등의 심사를 통해서 추가로 규제를 정비하였다. 그리하여 1999년에는 잔존규제 총 6,811건 중 폐지 503건(7.4%) 개선 570건(8.4%)의 정비를 추진하였다.[19] 1998년부터의 2년간에 걸친 규제개혁은 대부분의 개별 규제에 대한 정비작업이었다. 그리하여 개별 규제에 대한 정비는 어느 정도 완료되었다고 평가되었으나 여전히 여러 부처와 법령이 복잡하게 얽혀있는 복합규제에 대한 정비가 미흡하다는 평가를 받았다. 그런데 이 같은 복합규제의 정비는 종래와 같은 단위규제 접근방식으로는 한계를 지닐 수 밖에 없다는 인식 하에서 2000년 정부는 63개 중점과제를 선정하고 이에 대한 규제정비를 추진하였다.[20]

그리하여 1998년 8월 25일을 기준으로 정부 각 부·처·청의 총규제가 10,717건이 있었으나 이중 폐지 4,711건(44.0%), 기타 감소가 782건(7.3%)으로 결과적으로 총 5,493건(51.3%)이 삭감되었다. 증가의 경우 신설 1,184건(11.0%), 누락등록 557건(5.2%), 기타 증가 300건(2.8%)로 총 2,041건(19.0%) 증가를 보였다. 또한 469건(4.4%)에 대하여 규제 강화를 하였고 2,610건(24.4%)에 대하여 규제 완화를 실시하였다.[21] 부처별 규제폐지 실적을 소관부처별로 살펴보면, 조달청이 77.8%로 가장 높고 그 외 통계청, 중소기업청, 산업자원부, 정보통신부 등도 50%이상의 폐지율을 보인다. 규제 강화를 살펴보면, 청소년보호위원회와 환경부, 식품의약품안전청 등이 높은 강화율을 보였고, 규제 완화의 경우는 병무청, 조달청의 규제완화율이 높았고 특히 금융감독위원회와 재정경제부, 국세청 등 경제활동관련 부처의 규제완화율이 높았다.

---

19) 규제개혁위원회, 『1999년도 규제개혁 백서』, 26-27면.

20) 규제개혁위원회, 『2000년도 규제개혁백서』, 2001, 44면.

21) http://www.rrc.go.kr의 자료로 이것은 법률 시행을 기준으로 하고 규제개혁백서는 규제개혁위원회의 의결을 기준으로 하므로 수치상 차이가 있다. 또한 최초규제수에서도 차이를 보이는데 이는 홈페이지 자료의 경우 1998년 8월 25일을 기준으로 한 반면 규제개혁 백서의 경우 1998년 상반기를 기준으로 하였기 때문이다.

<표 Ⅴ-5> 소관부처별 행정규제 변경 현황

(단위: 건수, %)

	최초 (98.8.31) 등록 규제수	규제수 변경					현재	강화		완화	
		증가			감소						
		신설	누락 등록	기타 증가	폐지	기타 감소					
여성부	0	7	0	29	0	0	36				
국무조정실	0	0	0	7	0	0	7				
국가보훈처	85	4	0	0	42	0	47			12	14.1%
공정거래위원회	75	11	3	8	15	0	82	1	1.3%	9	12.0%
청소년보호위원회	23	3	0	0	0	0	26	10	43.5%		0.0%
금융감독위원회	548	130	125	20	269	20	534	17	3.1%	189	34.5%
재정경제부	500	107	49	5	211	24	426	11	2.2%	172	34.4%
통일부	57	4	0	0	18	11	32	1	1.8%	15	26.3%
외교통상부	40	3	0	0	6	6	31			13	32.5%
법무부	88	25	0	0	4	6	103	3	3.4%	14	15.9%
국방부	37	0	0	0	15	9	13			4	10.8%
행정자치부	484	28	4	8	182	6	336	17	3.5%	149	30.8%
교육인적자원부	269	25	2	2	133	26	139	1	0.4%	41	15.2%
과학기술부	426	16	19	0	223	31	207	20	4.7%	5	1.2%
문화관광부	401	28	0	0	143	95	191	6	1.5%	93	23.2%
농림부	682	113	27	28	321	40	489	36	5.3%	155	22.7%
산업자원부	667	59	9	13	364	9	375	31	4.6%	169	25.3%
정보통신부	370	68	16	18	190	31	251	16	4.3%	103	27.8%
보건복지부	1625	93	13	37	764	241	763	32	2.0%	220	13.5%
환경부	643	65	25	33	160	30	576	114	17.7%	202	31.4%
노동부	335	55	35	4	134	10	285	15	4.5%	107	31.9%
건설교통부	900	118	142	5	394	20	751	24	2.7%	290	32.2%
해양수산부	763	125	55	20	376	45	542	55	7.2%	200	26.2%
국세청	27	0	0	0	7	0	20	1	3.7%	22	81.5%
관세청	220	0	0	0	101	0	119			40	18.2%
조달청	27	4	2	0	21	0	12			11	40.7%
통계청	10	0	1	0	7	0	4			2	20.0%
병무청	29	0	0	0	2	0	27	1	3.4%	30	103.4%
경찰청	382	13	2	30	140	44	243	16	4.2%	71	18.6%
기상청	28	0	0	0	14	0	14			5	17.9%
농촌진흥청	14	1	0	0	7	0	8			5	35.7%
산림청	254	11	7	31	99	58	146	15	5.9%	90	35.4%
중소기업청	84	5	12	0	47	2	52			15	17.9%
특허청	60	1	6	0	26	1	40	1	1.7%	20	33.3%
식품의약품안전청	256	4	0	2	128	1	133	23	9.0%	80	31.3%
철도청	53	0	2	0	26	1	28	1	1.9%	9	17.0%
해양경찰청	122	20	0	0	57	13	72			27	22.1%
문화재청	133	6	0	0	65	2	72	1	0.8%	21	15.8%
방송위원회	0	32	1	0	0	0	33				
계	10,717	1,184	557	300	4,711	782	7,265	469		2610	

주: http://www.rrc.go.kr의 자료를 재편집한 것임.

제3절 환경규제개혁 추진상황 및 평가

1. 환경규제개혁 추진목표와 방향

환경분야에 대한 규제개혁 작업도 규제개혁의 기본방침에 따라 경제활동에 부담을 가중시키고 국민생활에 불편만 초래하는 규제를 중심으로 기존규제의 50%를 감축한다는 목표하에 착수되었다. 환경분야와 같이 국민의 삶의 질에 관련된 사회적 규제는 규제수단과 기준의 합리화에 중점을 둔다는 기본방향은 세워졌지만, 기존규제의 50% 삭감이라는 기본방침의 예외가 되지는 않았다. 환경규제개혁을 추진하기 위해 환경부는 1998년 6월 기획관리실장을 단장으로 하고 본부국장과 민간위원으로 구성된 환경규제개혁추진단을 구성하였다. 환경규제개혁단은 규제영향분석서의 검토, 규제정비계획 검토, 법령 등의 신설·강화규제 심사, 제도의 규제사항여부 판단을 위한 내용심사 등의 사항을 심의한다.

정비대상 규제의 선정은 「환경의 질」을 떨어뜨리지 않으면서 기업 및 국민의 경제적 부담이 경감될 수 있는 개선과제를 발굴한다는 기준하에서 접근되었다.

첫째, 새로운 산업여건의 변화로 기존 규제가 현실에 맞지 않거나 OECD 등 국제적 협약에 어긋나는 규제를 선정하여 개선하거나 폐지한다.

둘째, 불필요한 행정절차로 기업 또는 국민의 권리제한 및 의무를 부과하여 불편만 초래하는 규제는 개혁한다.

셋째, 환경관리를 위해 꼭 필요한 배출허용기준의 설정, 배출시설 설치허가, 상수원보호구역 및 특별대책지역의 관리, 폐기물 처리 및 먹는물 관리 등 기본적인 규제는 유지한다.[22]

그리하여 1998년에는 다음과 같은 내용의 규제정비에 치중하였다.[23] 첫째, 환경관련 기업의 부담경감과 불편해소를 위한 규제의 개

22) 환경부, 『환경규제합리화추진계획(안)(1998년도)』, 1998.6 ; 환경부, 『환경규제합리화 추진계획 변경(안)』, 1998.7

혁이다. 여기에는 환경관리인 등 환경관련 자격자의 의무교육, 사업자에 대한 신고·자료제출 등 불필요한 행정부담을 주는 규제의 개선이다. 둘째, 환경산업의 진입과 사업활동을 제한하는 각종 규제의 완화나 정비이다. 환경산업의 진입에 대한 인적·기술적 요건, 자본금·실험실 면적규제, 허가·신고 대상 등에 대한 개선을 추진하였다. 셋째, 수질·대기 등의 오염물질 배출관련 규제의 합리화로 배출허용기준 등에 대한 조정을 이루었다.

1999년에는 1998년의 미비점을 보완하는데 중점을 두었는데 첫째, 포괄적인 규제를 구체적으로 명확히 규정하여 규제기관의 재량권 축소, 둘째, 규제신고센타에 빈번히 접수되어 타당성이 인정되는 사항의 반영, 셋째, 사업자의 경영자율성 보장 및 부담경감을 위한 각종 규제완화 등을 추진하였다. 그리고 부조리관련 규제, 기업구조조정에 관한 규제, 규제의 국제규범화를 위한 규제 등을 위주로 규제개혁을 추진하였다.[24]

2000년도 이후에는 유사하위규제의 정비를 중점적으로 추진하였다. 2000년에는 민간전문가가 포함된 환경규제개혁추진단을 구성하여 29개 규정의 정비를 추진하였는데 기본방향으로는 다음과 같은 내용을 설정하였다.[25] 첫째, 상위법령에 근거가 없거나 위임근거를 일탈한 규제는 원칙적으로 폐지하고 필요시는 근거를 마련한다. 둘째, 착오 등으로 신설·강화규제 심사시 누락된 규제는 원칙적으로 폐지하되 꼭 필요한 규제인 경우 적법절차를 거치도록 한다. 셋째, 비현실적이며 과도하고 불합리한 규제는 기존규제 정비지침에 따라 규제폐지 또는 완화한다.

2001년도에는 유사하위규제 정비를 지속적으로 추진하면서 다음과 같은 기본방향으로 규제정비정책을 추진하였다.[26] 첫째, 규제내용이

---

23) 규제개혁위원회, 『1999년도 규제개혁백서』, 200년 3월, 670-703면.

24) 규제개혁위원회, 『1999년도 규제개혁백서』, 200년 3월, 670-703면.

25) 환경부, 『1998-2001년도 정부규제개혁 성과 자체평가 보고서』, 2001년 11월.

26) 환경부, 『1998-2001년도 정부규제개혁 성과 자체평가 보고서』, 2001년 11월.

현실에 맞지 않아 준수율이 낮은 규제에 대해서는 적정수준으로 변경하거나 규제품질 개선을 통해 준수율을 제고하도록 한다. 둘째, 법령에 의해 행정권한을 위탁받아 수행하는 산하단체·기관 등의 업무수행을 위한 지침 등에 규정된 불합리한 규제를 정비한다. 법령에 근거가 없는 규제조항은 폐지하거나 필요한 경우 상위 법령화하며, 위탁업무처리와 관련하여 회원가입을 사실상 강제하거나 회원여부에 따라 차별적으로 다루는 규제는 폐지 또는 개선하도록 한다.

<표 Ⅴ-6> 환경규제 정비의 추진내역

	주요 규제정비내역
1998년	국민의 정부 규제개혁 첫해로서 규제내용의 축소에 치중되었으며 기본방향은 다음과 같음 - 환경관련 기업의 부담경감과 불편해소를 위한 규제의 개혁. - 환경산업의 진입과 사업활동을 제한하는 각종 규제의 완화나 정비. - 수질·대기 등의 오염물질 배출관련 규제의 합리화로 배출허용기준 등에 대한 조정.
1999년	전년도의 미비점을 보완하는데 중점을 두었고 부조리관련 규제, 기업구조조정에 관한 규제, 규제의 국제규범화를 위한 규제 등을 위주로 규제개혁을 추진 - 포괄적인 규제를 구체적으로 명확히 규정하여 규제기관의 재량권 축소, - 규제신고센타에 빈번히 접수되어 타당성이 인정되는 사항의 반영, - 사업자의 경영자율성 보장 및 부담경감을 위한 각종 규제완화 등
2000년	민간전문가가 포함된 환경규제개혁추진단을 구성하고 다음과 같은 기본방향에서 29개 규정의 정비를 추진 - 상위법령에 근거가 없거나 위임근거를 일탈한 규제는 원칙적으로 폐지하고 필요시는 근거를 마련. - 착오 등으로 신설·강화규제 심사시 누락된 규제는 원칙적으로 폐지하되 꼭 필요한 규제인 경우 적법절차에 의거 신설. - 비현실적이며 과도하고 불합리한 규제는 기존규제 정비지침에 따라 규제폐지 또는 완화.
2001년	유사하위규제 정비를 지속적으로 추진하면서 다음과 같은 기본방향으로 규제정비정책을 추진. - 규제내용이 현실에 맞지 않아 준수율이 낮은 규제에 대해서는 적정수준으로 변경하거나 규제품질 개선을 통해 준수율을 제고. - 법령에 의해 행정권한을 위탁받아 수행하는 산하단체·기관 등의 업무수행을 위한 지침 등에 규정된 불합리한 규제를 정비.

2. 환경규제개혁의 추진실적

1) 규제가 완화된 분야

사전적 규제로는 첫째, 환경산업의 진입에 대한 규제가 완화되었다. 폐기물처리업의 영업구역제한, 분뇨처리시설 등의 설계시공업 등록기준 중 자본금, 사무실 및 실험실에 관한 기준 등이 폐지되었다. 또한 측정대행업, 영향평가대행업 등의 등록허가 및 지정요건도 폐지 또는 개선되었다.

둘째, 오염물질 배출시설에 대한 규제가 개선되었다. 배출시설 설치 부합여부의 확인, 부적정 운영 신고, 자가측정의무(수질분야), 이전명령 및 이행보고 등 이전관련 모든 규제(소음・진동분야), 단전・단수요청, 배출시설의 재허가 금지 등의 규제가 폐지되었다. 또한 각종 보고・조사・신고 등에 관한 의무가 개선되거나 일부 폐지되었다. 배출업체 환경관리인 등 환경분야에 종사하는 기술인력의 교육기간을 단축하고 교육방법도 보완되었다.

셋째 환경영향평가 등 각종 영향평가제도의 협의관련 절차도 개편되었다.[27] 지금까지 각각 시행되었던 환경, 재해, 인구, 교통 등의 영향평가를 통폐합함으로써 협의관련 제출서류 및 처리절차 등이 간소화되었다. 이와 함께 환경영향평가대행자의 기술인력 교육주기도 3년에서 4년으로 완화하였다.

넷째, 운행 중인 자동차의 배출허용기준 적합 여부 검사, 저유황유연료 및 고체연료 사용승인 등의 처리절차도 간소화되었다. 마을하수도 구역 내에 있는 합병정화조의 설치 또는 폐쇄, 단독정화조의 폐쇄신고, 오수정화시설의 설계・시공의 승인 등도 폐지되었다.

다음으로, 사후적 규제수단에서는 일부 위반사항에 대한 처벌규정

27) 이들 각종 영향평가제도는 환경영향의 일부를 구성하는 교통, 인구 등 특정인자에 대한 평가로서 세계적으로 유래가 없는 평가제도이다. 각종 영형평가의 분리수행은 환경영향평가의 부실화, 기업에의 과도한 부담, 인허가 절차의 불필요한 지체 등 여러 가지 문제점을 야기하고 있다.

이 현실화되고 실효성 없는 규제가 폐지되었다.

첫째, 폐기물관련 규제가 개선되었다. 폐기물의 수집·운반·보관·처리에 관한 기준 및 방법이 개편되고 폐기물 처리시설의 설치 승인제도가 폐지되었다. 그러나 폐기물의 부적정처리를 방지하기 위한 규제는 크게 강화되었다.

둘째, 축산폐수 재활용자의 기록보존기간을 현행 5년에서 3년으로 단축하고, 유독물 영업자의 권리의무 승계·신고제도가 폐지되었다. 토양오염유발시설 설치 미신고시의 벌칙도 징역 또는 벌금에서 과태료로 완화되었다.

경제적 규제에 대해서도 화물자동차에 부과되는 환경개선부담금의 지역별 부과 계수 조정, 수질환경개선부담금 및 배출부과금의 부과요율 조정, 폐기물예치금 부과의무 졸업제도[28] 도입 등의 조치가 있었다.

환경규제는 적극적인 규제개혁의 추진결과 기존규제 643개 중 신설 65건, 누락등록 25건, 기타 증가 33건으로 123개 증가를 보였고 폐지 160건, 기타 감소 30건 등 190건의 규제가 감소되어 2002년 2월 현재 576개의 규제가 존재한다.

2) 규제가 강화된 분야

규제개혁 과정에서 환경분야에 대하여 특기할 만한 사항 중 하나는 환경보전을 위해 필요한 일부규제는 더욱 강화되었다는 사실이다.

첫째, 폐기물분야는 폐기물의 부적정 처리의 근본 원인을 제거하기 위한 규제의 강화가 있었다.[29] 지정폐기물을 배출·운반·처리하는 자는 배출-처리-연말정산 단계별로 적법처리를 입증하도록 의무화하는「전생애처리입증제」가 도입되었다.[30] 방치폐기물에 대한 처리대

28) 폐기물예치금 부과대상 품목 중 예치금 반환율이 90% 이상인 경우 예치금의 부과를 면제하는 제도이다.

29) 환경부 내부자료,『폐기물부적정처리 방지대책(방치폐기물관리대책 등)』, 1999

책으로 「처리이행보증제도」가 도입되고[31] 폐기물을 부적정 처리할 경우 부과되는 벌칙도 강화되었다. 그리고 폐기물 불법투기·매립과 같은 환경오염 피해의 개연성이 큰 불법행위에 대하여는 「징역·벌금 병과제」가 도입되었다.

둘째로 1회용품 사용 및 포장폐기물에 대한 규제가 강화되었다. 1회용 봉투·쇼핑백에 대해서 50평 이상의 매장은 유상판매, 10평 이상의 매장은 시·군·구청장이 필요시 사용규제를 할 수 있도록 하였다. 또한 과대포장으로 인정되는 제품에 대한 「포장검사명령제」, 과대포장이 많은 제품에 대한 「포장표시권장제」등이 도입되었다.[32]

셋째, 대기환경개선을 위한 일부 규제도 개편되었다. 삼원촉매장치 등 부품 20여종의 내구성이 2배로 강화되었고, 광화학 스모그나 오존오염의 주원인인 휘발유의 올레핀 함량기준 23%가 신설되었다. 휘발유 승용차의 배출가스 허용기준 유효기간이 현재 5년에서 10년으로 주행거리 8만㎞에서 16만㎞로 개편되었다.

3) 환경관련 중복규제의 발굴과 개선

2001년에 들어서는 규제개혁위원회는 환경관련 중복규제를 발굴하여 이를 개선시키고 있다.

첫째, 유해화학물질 중복관리제도의 개선이다. 환경부의 유해화학물질관리법 그리고 노동부의 산업안전보건법에 의해 중복 관리되어 왔던 유해 화학물질관리제도가 일원화되었다. 그리하여 신규화학물질 유해성 심사창구, 화학물질의 제조금지 품목 지정 및 동 규정 위반에

---

30) 그리고 처리입증제의 실효성을 확보하기 위하여 적법처리를 입증하지 않거나 허위로 입증할 경우 단계별로 처벌을 강화하는 「삼진아웃」제도를 도입하였다.

31) 폐기물처리업자는 공제조합을 구성하여 조합원으로 가입, 보험회사의 이행보증보험에 가입, 환경개선특별회계에 이행보증금 예치 중의 하나를 선택하여 방치폐기물의 처리이행을 사전에 보증토록 하였다.

32) 환경부, 『상게자료』.

대한 처벌, 유해화학물질 표시의무 위반업체 처벌, 자료정보 보호기간, 유해화학물질 취급업소에 대한 지도·점검 등이 일원화되었다.

둘째, 대기오염관리와 관련된 중복 업무도 다소 개선되었다. 주요한 예로는 운행차 검사대행자의 중복지정 및 인력 규제(종래에는 운행자 정기검사대행자 지정업체도 수시점검관련 운행차 검사대행자 지정을 받아야 했음), 휘발성 유기화학물질의 배출시설 허가 규제(대기오염배출시설 허가(신고)제도와 휘발성 유기화학물질 배출시설 설치신고제도 통합), 대기오염 측정기기 사용진입규제(종래 적산전력계만으로 국한하였던 대기오염배출시설 적정가동 측정기기 규제를 해제) 등이다.

4) 새로운 규제제도와 방식의 도입

「한강수계상수원수질개선 및 지역주민지원등에관한법률」(한강수계법) 등 5대강 유역별 환경관리정책을 수립하여 수질분야에서도 정책개혁이 이루어졌다. 심각한 사회문제가 되고 있는 주요 수계의 수질보전과 지방자치이후 심각해진 지역간 갈등 해소를 위한 새로운 접근이다.[33] 총량규제방식을 근간으로한 4대강 법의 제정은 형식적으로는 환경용량을 근간으로 하는 환경관리방식의 본격적인 활용을 의미하기도 한다.

「습지보전법」이 제정되어 생물다양성의 보고인 습지의 효율적 관리·보전을 위한 새로운 규제가 다수 도입되었다.「습지보전법」은 '습지보호지역' 지정근거를 마련하고, 습지보호지역 내의 각종 행위제한 등을 규정하였다.[34] 이와 함께 토지이용규제를 환경관리와 연계하려는 각종 정책이 다수 도입되고 있는 점도 새로운 시도로 보이고 있다.

---

33) 「한강수계법」은 하천·호소의 경계로부터 1㎞ 이내의 지역을 '수변구역'으로 지정하여 음식점·숙박업·목욕장업 및 폐수배출시설을 설치할 없도록 행위를 제한하였다. 동 법에서는 지방자치단체별로 '수질총량관리제'를 도입할 수 있는 근거를 마련하였다.

34) 환경부, 『환경법령해설집』, 1999.1

그리고 자율환경관리제도의 도입, 환경경영제도의 강조 등도 간접적이면서 정보규제를 통한 환경관리 방식의 본격적인 활용으로 정보화시대에 걸 맞은 정책수단의 본격적인 활용으로 볼 수 있다. 토양보전법에서 규정한 오염토양에 대한 토지매입자 책임공유제도 등도 환경오염정보의 생산을 활성화시켜서 시장을 통한 환경관리에 도움을 줄 수 있을 것이다.

3. 환경규제개혁의 평가

1) 긍정적인 부분

국민의 정부가 추진한 규제개혁은 큰 틀에서 볼 때 다음과 같은 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

가. 민주적이고 투명한 정책추진

국민의 정부의 규제개혁의 추진절차는 민주적이며 합리적이었다고 평가할 수 있다. 관민합동으로 구성된 「규제개혁위원회」가 규제개혁을 주도하였고 공동위원장 중의 1인을 민간인으로 하여 관료의 영향력을 줄였다. 특히 기득관료의 저항 때문에 기존의 규제개혁이 잘 진행되지 않았던 점을 고려한다면 다단계적 절차를 통해서 민간인·관료·기업인이 공동으로 규제를 검토하고 평가한 것은 올바른 방향이라고 할 수 있다. 그리고 규제개혁위원회를 상설기구로 하여 매년 규제성과를 평가하면서 정책을 추진한 점은 기존의 규제개혁 정책의 실패를 거울삼아 개선한 것으로 효과적이었다고 하겠다. 기존규제의 정비와 신설규제의 심사절차를 달리함으로써 규제심사 과정의 효율성을 높인 점도 긍정적으로 평가될 사안이다. 다만 규제신설을 엄격히 통제함에 따라 기존의 규제를 새로운 규제로 대체하는 규제의 합리화는 활발히 진행되지 못한 것으로 보인다.

나. 환경규제내용의 대폭적인 축소

국민의 정부는 출범 1년만에 기존규제의 50% 수준을 폐지하였다. 이 같은 양적인 성과와 과감한 정비방식은 세계적으로 전례가 없는 것이라고 할 수 있다. 특히 잦은 대형사고 등으로 여론을 등에 업고 정치논리에 의하여 졸속으로 도입되었던 규제들이 대폭 정비되었다. 그리고 행정편의적인 규제들이 정비됨에 따라 대민서비스가 대폭 개선된 것도 평가할 만하다. 그러면서도 환경보호나 가스사고 등 안전사고에 대한 규제는 상대적으로 적게 완화되고, 일부는 강화되었던 점도 평가할 만하다.

환경규제는 정부의 규제 철폐율 목표 50%에는 미치지 못하나 24.9%(기타 감소를 포함할 경우 29.5%)가 폐지되고 49.1%가 개선(강화 및 완화)되어 총 74%의 규제가 정비되었다는 양적인 측면의 성과를 들 수 있다. 특히 개선율의 경우 전체적인 개선율은 28.9%가량임을 고려할 때 타부처에 대해 그 개선율은 획기적인 것이라고 볼 수 있다.

다. 규제의 강화로 사회적 요구 일부 수용

환경규제 완화율도 타부처에 비하여 높은 편이나 강화율은 타부처에 비하여 월등한 수준이다. 결과적으로 그만큼 정부의 규제개혁이 분야별 특성을 고려하여 추진한 것으로 평가할 수 있다. 전반적으로 규제가 폐지되는 분위기였으나, 일부 규제는 강화되어 환경규제의 특수성이 반영된 점을 들 수 있다. 일부 규제는 폐지하면서도 여건 변화에 따라 필요해진 규제는 강화함으로써 효과성을 제고시킨 것이다. 특히, 그 동안 국토환경을 오염시키는 주 요인이 되었던 폐기물의 부적정 처리를 막기 위한 규제의 강화 및 1회용품 및 포장폐기물의 감량을 촉진하기 위한 제도정비는 시의적절하였다고 할 수 있다.

그리고 직접 규제 위주로 운영되는 환경규제의 기본 틀을 변화시키지는 못하였으나 직접규제에 수반되는 절차상의 규제나 서류의 제출 및 보관 등 형식적인 규제가 대폭 폐지되었다. 이는 정부의 행정

비용 뿐 아니라 오염자의 순응비용도 절감시키는 효과를 가져올 것이다. 이러한 절차적·형식적 규제의 폐지는 앞으로도 지속적인 개선 노력이 필요할 것이다.

라. 보다 생태통합적인 환경규제 정책 개발

환경관리 특히 수질관리가 지역의 특수성을 반영하는 방향으로 발전해 가고 있다. 5대강 유역별로 개발된 수질관리정책은 심각한 사회문제가 되고 있는 주요 수계의 수질보전과 지방자치이후 심각해진 지역간 갈등의 해소를 위한 새로운 접근이다. 우리 나라의 물자원 특성상 수질을 수량이나 하천관리와 별개로 취급하여 다룰 수 없다는 데 문제가 있다. 그런데 개별 하천별로 법을 제정하여 수질과 수량을 부분적으로 통합하면서 종합적인 정책을 개발하는 것은 바람직하다고 할 것이다. 그리고 이러한 정책을 추진하는 과정에서는 해당지역 주민과 자치단체 등이 적극 참여하여 민주적으로 추진하였다.

2) 부정적인 부분

국민의 정부 규제개혁이 양적인 측면에 치중하여 단기간에 추진되다 보니 부정적인 부분도 적지 않다.

가. 지속가능한 발전을 위한 비전 제시의 미흡

국민의 정부가 추진한 규제개혁 작업은 국제적인 조류에 부합되었다고 할 수 있다. 정부의 시장개입 축소 및 민간경쟁력 촉진이라는 신자유주의 사상에 입각하여 국가 경쟁력을 제고하는데 중점을 두었다는 점에서 그러하다. 규제개혁 시작 당시 개발시대의 정부 중심적인 사고의 틀 속에서 만들어진 각종 불합리한 규제가 산업의 경쟁력을 약화시키고 부정부패를 유발하여 국민생활의 불편을 초래하고 있었다. 이러한 점을 감안할 때 획기적인 규제개혁 작업은 장기적인 국

가발전의 토대로서 의미를 지닌다고 할 수 있을 것이다.

그러나 우리 나라 환경규제 개혁은 환경규제개혁에 대한 기본방향으로서 '지속가능한 사회'의 구축이라는 장기비전을 가지고 추진되지 못하였다. 규제개혁 작업이 당면한 경제위기의 극복에 초점을 맞추어 단기적인 경제활성화 및 국민생활 불편요인 폐지 등에 중점을 두었다. 때문에 규제폐지에 따라 증대될 환경상의 악영향에 대한 고려가 미흡하였다는 지적이 많이 제기되었다. 또한 기존의 규제를 신설규제로 대체하는 분위기가 조성되지 않아 새로운 수단을 통한 규제의 탄력성 제고 노력이 미흡하였다. 규제가 강화된 부분도 환경규제의 현안과제 해결을 위한 것이지 장기적으로 환경권 보장을 강화하기 위한 적극적인 것이 되지 못하였다.

나. 경제부문과 차별되지 않는 환경규제개혁

규제개혁에 대한 논의에 있어 산업구조의 개편 등에 따른 기존 경제규제의 완화 그리고 국민의 안전과 삶의 질 보장을 위한 체제의 강화가 바람직한 규제개혁의 방향이었으나 실제로 그러지 못하였다. 환경규제개혁을 경제논리에 입각하여 경제부분과 큰 차별없이 추진하여 환경정책의 실질적인 약화를 초래하였다는 지적도 있다.[35] 그 예들이 다수 있는데, 플라스틱 포장재 감량화 목표율 하향조정, PVC 수축포장재 전면사용금지연한의 유예, 지자체의 대형건축물 저수조 위생점건 근조조항 폐지 등이 그것이다. 여타의 사회규제에서도 동일한 문제가 다수 지적되었는데 그 대표적인 것이 공산품에 대한 품질표시의무제도, 식품보존 및 유통기간 표시의무제도 등의 폐지에 따른 논란이 그것이다.

35) 문태훈 외, 『21세기 환경규제합리화방안연구: 규제의 품질향상 방안을 중심으로』, 환경부 기획관리실, 2000년 11월. 17-19면.

다. 환경정책의 내적 통합의 미흡

환경정책의 효과성 제고를 위해서 기존의 단일매체적인 접근의 개혁에 초점을 두고 환경정책의 내적 통합촉진을 위한 개혁에 매진하였어야 했으나 그렇지를 못했다. 특히 별다른 노력이 없이도 개혁을 통해서 환경관리의 효율을 증진시킬 수 있는 제도들이 조정되지 못하였다. 대한상공회의소는 그 예로서 일반폐기물 소각로 설치시 '대기환경보전법,' '수질환경보전법,' '소음・진동규제법' 등에 따른 중복허가 및 신고제도, 대기배출기준적용과 연료사용규제, 배출허용기준적용과 배출부과금 부과 등의 이중적인 규제, 다원화되어 있는 각종 지도・단속제도와 전문성 부족 등을 예시하고 있다.[36]

라. 환경관련 규제간의 체계적인 평가와 조정의 미흡

조급하게 규제개혁을 추진하다 보니 기존규제간의 연계성 분석이나, 사후관리 문제에 대한 고려가 미흡하였다는 지적도 받고 있다. 행정규제란 하나의 전체체계로서의 성격을 지니게 마련이다. 그런데 이러한 전체체계의 효율성 개선이라는 점에서의 평가와 검토가 미흡하여 양적으로 많은 규제개혁을 하였음에도 체감 규제개혁도는 낮다는 문제점을 지닌다.

환경규제개혁이 환경부 업무를 중심으로 이루어지다 보니 환경정책과 행정업무는 다수의 정부부처가 관리하여 기능의 중복에 따른 불필요한 갈등과 정책지연 그리고 책임소재의 불분명 등의 문제를 해결하는데 미흡하였다는 점이다. 즉 부처이기주의 극복에 한계를 보이고 불완전한 규제의 통합에 그치고 말았다는 것이다.[37] 특히 지적하여야 할 부문은 자원관리와 환경관리를 통합하여 효율적인 자원관

36) 대한·서울상공회의소, 『환경법규합리화를 위한 정책건의』, 2000년 10월.

37) 대표적인 사례가 각종 영향평가제도의 통합문제이다. 규제개혁위원회가 각종 영향평가제도를 통합하여 환경영향평가제도의 효율성을 높이고자 하였으나 각 부처의 반발로 형식적인 통합에 그친 것이 그 예이다.

리를 통한 예방적인 환경관리를 강화하여야 하나 이에 대한 노력이 미흡하였다는 점이다. 특히 문제가 되고 있는 것은 토지이용규제와 환경규제간의 합리적인 관계설정이다.[38]

3) 종합평가

국민의 정부의 규제개혁은 전반적으로 볼 때 성공적이었다고 평가할 수가 있다. 특히 규제의 양적인 감소, 정책 추진 절차의 민주성 등은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 규제개혁이 장기비전이 결여되었다는 문제점을 지니고 있다. 규제개혁이 경제효율의 향상에 치중하여 국가의 장기비전과 연결되는, 즉 바람직한 사회상에 대한 방향성이 미흡하였다. 각종 행정규제가 커다란 국가비전을 중심으로 체계적으로 평가되고 검토되어 이루어져야 하는데 개별을 사안중심으로 지향점을 결여한 채 양적인 실적 확보에 치중한 것이다. 물론 시간이 경과하면서 이러한 문제점에 대한 보완이 이루어지고는 있으나 여전히 규제개혁의 정기적인 비전에 대해서는 논란의 여지가 있다.

이러한 평가는 환경부문에도 적용될 수 있다. 「국민의 정부」가 추진한 환경규제개혁은 긍정적으로 진행된 부분도 많으나 전체적인 방향성 부문에서는 미흡한 부분이 많다. 가장 근본적인 문제는 환경규제개혁을 통합적 체계적으로 접근하지 못한 것이라고 할 것이다. 부분적으로는 지역주민의 환경에 대한 의사표출 기회가 대폭 확장되었고, 환경정책의 통합성을 증진시키려는 노력도 있었다. 또 환경정책의 수립과 집행에 있어서도 협업관계가 강조되고 정책수단의 유연성과 정보공개도 부분적으로는 강화되었다.

그러나 환경규제의 당사자인 기업이나 국민 모두는 환경규제에 대해 불만족을 표출하고 있다. 대한·서울상공회의소가 조사[39]한 바에

38) 개발제한구역제도의 개선을 추진하는 과정에서 야기된 토지이용규제와 환경정책간의 조정도 체계적으로 진행되지 못하고 정책혼선과 갈등을 많이 야기하였다.

39) 대한·서울상공회의소가 대한상의환경·안전위원회, 기업환경정책협의회,

의하면 우리 나라 기업인들은 환경관련 법규가 지나치게 많으며(52.1%), 환경규제가 강하다(45.1%)고 생각한다. 즉 기업의 입장에서 볼 때 규제개혁의 효과가 별로 없다는 것이다. 반면 일반국민은 환경오염의 미래에 대해서 다소 비관적인 견해를 보이며 환경규제의 강화를 바라고 있다. 특히 배출업자·환경기사·공무원 등 환경관련 종사자를 대상으로 한 한 조사는 환경규제개혁에 부정적인 평가(42.6%)가 긍정적인 평가(19.5%)를 압도하고 있다.[40] 이는 강화되어야 할 규제를 완화하여 왔기 때문이다.[41]

이 같은 이유는 환경보전을 위해서 필요한 핵심적인 사항에 대해서는 규제를 강화하되 그 이행에는 유연성을 대폭 강화하는 규제개혁에 대한 체계적인 접근의 결여를 들 수 있을 것이다. 실적기준을 통한 환경기준은 대폭 강화하고 중복되거나 모순되는 법규를 대폭 정비했어야 하는데 그렇지 못했다는 것이다.[42] 이는 규제개혁과 행정개혁이 동시에 진행되고 검토되지 못한 데에 그 원인의 하나가 있을 것이다. 국민의 정부 초기에 행한 행정조직 개편이 성공하기 못함에 따른 시기상실의 문제점 때문이다. 대폭적인 구조조정에서 실패한 행정부처별로 규제개혁을 추진함에 따라 전체적인 정부효율증진 즉 정

산업환경문제연구회 등 170개 업체에 대해 조사표를 송부하여 71개를 회수한 결과임(대한·서울상공회의소, 『환경법규로 인한 기업애로조사』, 2000년 10월).

40) 문태훈 외, 『21세기 환경규제합리화방안연구: 규제의 품질향상 방안을 중심으로』, 환경부 기획관리실, 2000년 11월.

41) 위의 조사에서는 우리 나라의 배출허용기준이 약하다고 보는 견해(배출업자 25.4%, 환경기사 17.1%, 공무원 42.1%)가 강하다고 보는 견해(배출업자 18.7%, 환경기사 13.4%, 공무원 15.8%) 보다 많다. 환경규제 위반에 대한 벌칙도 약하다는 견해(배출업자 36.8%. 환경기사 35.3%, 공무원 66.6%)가 강하다고 보는 견해(배출업자 24.4%, 환경기사 22.9%, 공무원 7.7%)를 능가하고 있다.

42) 실제 우리 나라의 환경법규는 100여개 이상(환경부소관만 89개)으로 과도하게 많고 이들이 다수 중복되어 있는 편이며 국민의 정부 규제개혁하에서도 크게 정비되지는 못했다. 뿐만 아니라 이러한 법규들이 수시로 개정되어 규제의 실효성 확보는 물론 행정비리의 빌미를 제공하기도 한다.

부의 실패를 초래하는 원천적인 구조를 개혁하지 못하였다는 점이다. 정치적인 이유로 행정부 개편이 졸속으로 이루어짐에 따라 불가피한 점도 있지만 부서간 중복업무의 통·폐합 등 행정개혁이 뒷받침되지 못한 규제개혁의 효과는 본질적인 한계를 지닐 수 밖에 없었다고 할 수 있다.

앞장에서 제시한 지속가능성 체계접근의 기준에서 볼 때 상당부분을 긍정적으로 볼 수 있다. 그리고 전체적인 철학이나 원칙은 여전히 경제주의에 입각하였고 부분 체계적인 접근위주였다는 점을 문제로 평가할 수 있다.

제 6장 지속 가능한 발전을 위한 환경규제 개혁방향

제1절 기본방향

정부의 정책 또는 규제는 신설 당시의 사회적 필요성을 반영하여 생기는 것이다. 따라서 경제·사회여건이 바뀔 경우 불필요한 규제가 생기게 되며, 동시에 새로운 규제의 필요성도 제기된다.[1] 이는 경제여건의 변화와 국민욕구의 전환을 적극 반영하여 규제를 지속적으로 관리하여야 한다는 것을 의미한다. 새천년의 벽두에 인류가 직면할 각종 환경문제, 즉, 생활환경의 오염, 지구차원의 환경문제, 자원 고갈문제 등의 심각성을 고려할 때 환경규제의 강화는 불가피하다.

그런데 우리는 1980년대 이래로 강화해 오고 있는 환경정책과 규제가 우리사회를 지속 가능한 사회로 발전해 갈 수 있도록 보장해 줄 수 있느냐 하는 의문에는 회의적인 평가를 내리지 않을 수 없다. 왜냐하면 환경 및 자원 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 경제와 사회구조를 환경적으로 건전하게 바꾸어야 하는데 그렇지 못하기 때문이다. 지속가능한 발전이라는 개념은 생태학적인 지속성의 향상과 함께 사회경제적으로도 지속 가능한 발전을 지원할 수 있도록 유연하고 민주적이어야 한다. 이러한 사회에서의 정부의 역할도 금지자의 입장에서 목표의 설정과 이의 달성을 위한 사회적 자원의 동원을 위한 조율자로서 바뀌어야 한다.

이 같은 전제하에서 지속 가능한 발전을 위한 규제개혁은 포괄적

1) 예를 들어 그동안 우리나라의 대표적인 대기오염물질은 아황산가스, 분진 등이었으나, 1980년대 이후의 지속적인 환경정책 강화로 이러한 문제는 많이 개선된 반면, 질소산화물, 휘발성 유기화합물, 미세먼지 그리고 이산화탄소 등이 새로운 대기오염문제로 대두되고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 환경호르몬 등 유해 화학물질관리가 핵심과제가 되고 있다.

인 환경규제의 재설계라는 시각에서 접근하여야 한다. 그 재설계의 목표는 사회의 지속가능성의 제고라는 관점에서 추진한다. 환경규제의 개혁은 환경권의 보장을 전제로 환경용량과 자원기반을 보전하면서 경제발전과 사회개발을 동시에 달성하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 제 4장에서 개발된 바 있는 환경정책에 대한 지속가능성 체계접근방식을 기준으로 환경규제 정책을 재검토하고 평가하여야 한다. 규제의 평가기준은 경제적인 효율성 보다 지속가능성을 기준으로 추진한다. 이를 위하여 우리 나라의 환경규제의 개혁은 다음과 같은 방향으로 보완・발전되어야 할 것이다

첫째, 환경질 향상을 위한 기준을 강화하고 환경오염 피해자의 환경권을 보장할 수 있도록 제도를 강화한다. 특히 미래세대의 환경권 보장이라는 측면에서 예방적인 환경관리가 보다 강조되어야 한다.

둘째, 각종 환경규제수단을 정비하는 것이다. 즉, 통합적인 환경오염의 예방과 통제에 관한 개혁이 제도화 되도록 한다. 이때 규제가 이행성과위주로 개편되고 기준은 강화하더라도 환경규제 절차와 방법은 간소화하고 자율화한다. 특히 정보통신기술(IT)을 활용한 규제의 투명화 그리고 입증책임의 전환을 통한 정보규제의 강화가 필요하다.

셋째, 각종 환경관련 정책의 녹색화를 지속적으로 추진하는 것이다. 그리고 경제와 환경의 통합, 자원관리와 오염관리의 통합 등 정책의 외적 통합도 지속 추진하여야 한다.

끝으로, 규제정책의 평가와 환류기능을 강화하고 환경관련 법규를 부분적으로 통합하며 행정업무와 조직을 단순화하여야 한다. 법규 정비와 행정 개혁은 위에서 제시한 정책의 성공을 위해서 필수적이다.

제2절 환경권의 실질적 보장을 위한 규제의 강화

1. 사전예방과 환경기준의 강화

좁은 국토에 막대한 인구와 경제활동을 수용해야 하는 우리 나라는 환경관리에 있어서 매우 열악한 조건을 가지고 있다. 공해산업의 높은 비중, 인구의 도시 집중, 오염원과 주거지와의 근접성, 급격한 생활오염의 확산 등 환경관리여건은 악화되고 있어 국민의 환경문제에 대한 우려는 점증하고 있다.

환경권의 실질적인 보장은 환경오염과 자연파괴에 대한 사전예방조치우선의 정책이 강화되었을 때 실질적으로 이루어진다. 자연파괴와 환경오염 피해는 불가역적인 경우가 많아 그 피해비용이 막대할 수 있다. 뿐만 아니라 환경오염의 경우 사전예방비용이 사후처리비용보다 저렴한 경우가 많다. 개발의 환경영향에 대한 높은 불확실성을 고려하면 사전예방의 원칙은 세대간 형평성과 종간 형평성의 확보에 특히 유효한 정책방안이다. 그러므로 경제주체의 생산 및 소비활동, 산업구조, 각종 개발사업, 정부의 경제정책 등에서 오염발생 자체를 근원적으로 억제할 수 있는 사전적인 환경오염예방체계를 구축해야 할 것이다.

그러므로 환경정책의 목표인 기준 등을 대폭 강화해 가는 정책이 필요하다. 음용수 수질기준, 대기 및 수질 유해물질에 대한 기준 등의 강화가 필요하다. 특히 유해화학물질의 배출에 따른 환경기준의 강화와 관리체계의 강화가 필요하다. 화학물질의 안전관리는 화학물질의 생산과 제조 그리고 최종폐기단계까지의 전과정에 걸친 체계적인 관리를 요구하고 있다. 그러므로 각종 유해화학물질로부터 국민의 건강보호, 환경오염과 독성화의 주원인인 화학물질의 총체적 관리와 국제현안에의 체계적 대처 및 환경성 질환의 관리를 위한 환경안전기능의 강화가 필요하다. 그리고 미래세대를 위한 개발 유보지의 지정과 관리계획의 수립, 멸종위기 생물종 및 재래종의 보호 조치, 다

양성의 보전을 위한 서식지 보호 등의 정책이 강화되어야 한다.

2. 환경피해 보상제도의 강화

환경오염에 대한 피해보상제도도 보다 강화되어야 한다. 그리하여 환경오염을 야기하여 지역주민과 생태계에 피해를 준 행위를 한 자나 기업은 그 피해를 철저하게 보상하도록 하는 것이 필요하다. 환경오염피해에 대한 사후구제를 강화하는 것은 환경정의의 구현은 물론이고 환경정책의 원활한 집행을 위해서도 중요하다.

환경오염 내지 침해에 대한 사후구제를 원활하게 하기 위해서는 우선 손해배상청구의 기초가 되는 사실의 입증이 용이하여야 하고 이 입증에 필요한 정보를 신속·정확하게 입수할 수 있어야 한다. 그러므로 우선 환경오염 피해자의 환경정보 청구권이 인정되어야 한다. 둘째, 배상청구의 확대를 통하여 자연생태계에 대한 침해와 같은 경우 국가나 지역사회가 주체가 되어 배상청구권을 행사하게 하는 방안이 검토되어야 한다. 셋째 배상기준도 정형화하며 "의심스러운 경우에는 피해자의 이익으로"와 같이 입증책임의 완화 내지 전환을 위한 일반기준의 정립이 필요하다.[2)]

환경피해에 대한 구제제도를 합리화하여야 한다. 우선 환경배상책임보험제도의 도입가능성을 고려한다.[3)] 그리고 최근에 연구가 진행

---

2) 독일의 경우는 환경침해와 손해간의 인과관계의 입증곤란을 입법적으로(환경책임법) 해결하고 있다. 독일의 환경책임법은 이러한 인과관계의 추정의 전제로서 개별사건에 있어서의 손해원인에 대한 적합성의 개념을 도입하고 있다. 적합성의 유무는 시설의 가동과정이나 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 손해발생의 시간과 장소, 손해의 양상과 기타 손해의 원인을 개별적으로 지시하거나 지시하지 않는 일체의 사정이 그 판단기준이 된다. 이러한 기준의 요구는 환경책임이 단순한 혐의만의 책임으로 취급되는 것을 막는 역할을 해준다고 볼 수 있다.

3) 환경보험제도는 미국을 중심으로 1980년대 본격 도입되어 시행되고 있는 대표적인 환경오염피해 구제제도이다. 미국은 일반보험에 가까울 정도로 오늘날 보험회사, 환경전문 변호사를 중심으로 다양한 환경보험상품과 기법들이 개발·시행되고 있다. 환경오염배상책임보험(environmental impair- ment liability insurance)은 강제보험 또는 임의보험의 형태를 통해 대기업은 물론

되고 있는 "유연성환경보장채권(a flexible assurance bonding)"도 고려해 볼 수 있는 대안이다. 동 제도에서는 우선 어떤 사업에 대해 잠재적인 환경피해만큼의 환경채권을 사업자에게 구입하도록 한다. 그리고 만일 환경피해가 없었을 경우나 사업자가 피해가 없을 것임을 입증할 경우 동 채권은 일정부분의 이자와 함께 환불된다. 환경피해가 발생하였을 경우에는 동 채권과 이자수익을 파괴된 환경복구나 피해자에 대한 구제비용으로 사용하도록 한다.[4)]

3. 환경정보의 공개 및 공유체계 강화

각종 개발정책 및 사업에 대한 자료, 개별기업의 시설에 관한 정보, 환경실적에 관한 지표, 정부의 환경행정에 대한 정보 등 각종 환경에 관한 정보가 공개되어 지역주민과 소비자가 공유될 수 있어야 한다. 그리고 환경정보의 제공 책임을 종래 환경피해자에서 환경이용자로 전환하도록 하여야 한다. 향후 환경피해자가 피해가 있었음을 입증할 것이 아니라 환경이용자가 환경피해가 없을 것임을 입증하는 정책으로 전환이 있어야 한다. [5)]

정부차원에서는 각종 환경행정 절차 및 운영과정이 인터넷 등을 통해서 공개되어야 한다. 국민의 알권리와 국민의 국정참여 확보, 참여민주주의 실현에서 정보공개는 필수적이다. 정보공개는 행정당국의

중소기업 또는 개인이 부담해야 할 환경오염손해로부터 발생하는 엄청난 배상책임을 감경시키고 이들을 보호하는 방식이다.(Zagaski, Chester A. Jr.. 1992. Environmental Risk and Insurance, Lewis Publishers, Inc.)

4) Costanza, Robert and C. H. Perrings. 1990. "A Flexible Assurance Bonding System for Improved Environmental Management." Ecological Economics.

5) Hammitt, James K.. 1997. "Data, Risk, and Science: Foundations for Analysis," Marian R. Chertow and Daniel C. Esty(eds.), Thinking Ecologically : the Next Generation of Environmental Policy, New Haven, NJ: Yale University Press. pp.150-169.

감시효과를 통해 행정의 부패를 막을 수 있고 자율과 책임에 입각한 환경정의가 구현되는 사회로 가는 지름길이 될 수 있다.[6] 감시·감독 결과에 대한 정보는 규제당국의 감시·감독활동의 효율성은 물론 배출업소의 환경관리성과를 평가하는데 필수적인 기초자료이다. 이러한 정보가 공개됨으로써 규제당국은 감시·감독의 효율성을 제고하기 위해 노력할 것이고 배출업소 또한 위반행위가 적발되지 않도록 주의를 강화할 것이다.

향후 중요성이 배가되고 있는 유해화학물질관리를 위해서도 관련 정보관리체계를 강화하여야 한다. 유해화학물질의 제조, 수입, 취급량에서부터 매체별 배출량을 보고하는 체계를 구축하여 궁극적으로는 사업장에서의 유해물질 사용 및 배출감소를 이루도록 유도한다. 산업체로 하여금 매년 화학물질 사용량을 보고하도록 의무화하며 정부는 보고대상 산업체, 보고내용, 보고면제대상, 보고방법 등을 적시하여야 한다. 이와 함께 지역사회의 안전에 주요한 정보는 공개하도록 하는 지역사회 "알권리체계"를 구축하는 것이 매우 중요하다.

제3절 환경규제의 유연화와 효율성 제고

1. 산업생태학적인 환경정책으로의 전환

체계적인 시각에 의한 산업생태학(industrial ecology)적인 환경관리개념이 정착되도록 하여야 한다. 단일매체관리위주로 되어 있는 환경정책을 통합오염 예방 및 관리(IPCC: Integrated Pollution Prevention and Control)로 점차 개선하여야 한다. 오염원의 상호연관성에 대한 인식을 토대로 환경을 전체로서 파악하여 대처하는 정책으로 전환하자는 것이다.[7] 오염저감정책이 전통적인 환경기준, 폐

6) 1996년 제정되어 1998년부터 정보공개제도가 시행되고 있으나 공개내용에 제한이 있고 활용이 용이하지 않은 점이 문제이다.

7) 영국은 오염원 통합관리(IPCC)를 주요 골자로 하는 「환경보호법」을

기물배출기준 등 기준 지향적인 규제기법에서 환경기술지향적인 정책으로 치환되어야 한다는 것이다.[8] 그리하여 종합적인 위해도의 평가, 종합적인 의사결정, 통합적인 집행과 운영 등이 관행으로 정착되도록 한다.[9] 그리고 개별기업으로 하여금 총비용회계, 환경설계 등을 통한 기업환경관리를 하도록 유도한다. 기업간의 폐기물과 원료를 연계시켜서 폐기물최소화를 이루는 생태공단(eco-industrial parks) 또는 기업의 부품과 완제품간의 생애주기분석을 통한 녹색공급망(green supply chain) 등의 구축을 통한 기업간의 최적 환경관리 모색이 필요하다.

2. 환경규제의 유연화 작업의 지속 추진

종래의 명령과 통제(command and control)에서 기준제정과 계약(command and covenant)이라는 기본적인 정책사고의 개혁이 필요하다.[10] 현행 직접규제 위주의 환경규제는 경제적 규제, 정보규제, 자율

1990년에 채택하고, 프랑스는 1976년 「환경보호법」 발효이후 IPCC를 하나의 표준으로 간주하였으며, 네덜란드는 1993년「환경보호법」개정으로 오염규제방식을 기존의 매체별 배출규제에서 통합규제로 전환하였다.(정회성, 『배출업소에 대한 통합오염관리방안』, 한국환경기술개발원, 1996 참조)

8) Turner, R. K., Pearce, D. W. and Bateman, I.. Environmental Economics: An Elementary Introduction, 조영일 역, 『환경경제의 이해』, 금문서적, 1998

9) 첫째는 환경을 전체로 고려하여 오염물질이 각 매체를 통하여 노출되는 경로나 환경상의 생애주기를 종합적으로 고려하여 오염물질이나 행위의 위험도에 대한 종합적인 평가를 하는 것이다. 둘째는 상품과 용역의 생산과 관련된 생애주기를 통한 배출을 막고(원재료와 에너지 투입, 수송, 생산, 제품설계와 이용, 제품의 폐기) 특정지역에서 모든 오염원과 모든 매체에 걸친 오염영향을 막기 위한 대안의 강구와 집행하는 의사결정과정을 통합하는 것이다. 셋째는 통합오염관리를 지원하기 위한 법적, 행정적, 제도적 구조구축을 포함하는 통합적 정책집행과 운영이다.(OECD. 1994. Integrated Pollution Prevention and Control: The Status of Member Country Implementation of Council Recommendation, Environment Directorate, Environmental Policy Committee, p.5.)

환경규제 등 유연한 규제수단으로 계속 보완되고 발전되어야 한다. 그러나 이러한 규제수단들은 서로 대체관계에 있다기 보다는 유연하게 적절하게 혼합되어 사용되어야 한다. 즉, 불가역성이 높고 위해성이 높은 것은 직접규제로, 불가역성이 낮고 불확실성이 높은 것은 경제적 유인 및 정보규제로 최적 정책혼합(policy mix)되어야 한다.

환경권의 실질적인 보장을 위한 환경기준은 계속 강화해 가되 이의 달성수단에 대하여는 민간부문의 자율성을 최대한 보장하는 방안을 적극 모색하여야 한다. 특히 강조하고 싶은 것은 직접규제와 경제적 수단의 통합형태인 배출권 거래제도의 활용이다. 기본적인 환경권 보장을 위한 명령과 통제 방식에 추가적인 감축을 유도할 수 있는 경제적 유인을 제공하는 구조는 특히 유용한 수단이 될 것이다. 여기에서는 오염물질간의 거래를 허용하여 총오염피해를 최소화하는 적극적인 노력이 필요하다.

3. 자율적인 산업환경관리체계의 강화

자율환경관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 기업이 자발적으로 환경경영을 하도록 하는 분위기의 조성이 필요하다. 업종별 특성에 맞는 환경성과 모형과 지표를 개발하여 활용하도록 하고 기업과 사업장에 대한 환경감사가 보편화되도록 유도하여야 한다.[11] 환경감사를 활성화하여 기업의 오염저감비용 등에 대한 보다 정확하고 충분한 자료를 축적하는 것도 필요하다. 기업으로 하여금 환경성과평가제

10) Elliott, Donald. 1997. "Toward Ecological Law and Policy," Marian R. Chertow and Daniel C. Esty (eds.). Thinking Ecologically: the Next Generation of Environmental Policy, New Haven: Yale University Press. pp.170-186.

11) 환경감사(Environmental Audit)란 환경업무에 관련된 조직, 관리, 설비 등이 환경보호를 위해 얼마나 잘 수행되고 있는가를 포괄적으로 평가하는 정책수단으로서 환경업무에 대한 정책관리의 촉진, 법 규제 및 정책 준수에 대한 평가로 이루어진다. 환경감사의 목적은 장기간 지향해 온 환경관리노력의 종착역으로 볼 수 있고 그 효과는 정책목표의 달성에 긍정적으로 기여한다. 환경감사는 크게 사전활동, 현장감사, 사후활동으로 나누어진다.

도를 확립하도록 하여 자발적인 환경관리기준을 설정하고 이를 근거로 환경성과를 지속적으로 평가해 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.[12] 또한 기업의 경영성과를 나타내는 회계체계에 환경성과를 고려하도록 제도화하여야 한다.

정부는 자율적 협정을 체결한 기업으로 하여금 환경목표의 달성여부를 확인하기 위해 환경성과를 평가하도록 하고, 환경성과평가 항목에 재무적 지표를 포함시키도록 할 수 있다. 아울러 환경보고서를 통해 기업의 환경경영 및 환경성과를 외부에 발표하도록 하는 것도 환경회계 도입의 유인책이 될 수 있다. 한편, 금융기관과 연계하여 환경회계의 도입을 촉진하는 방법도 검토되어야 할 사항이다. 특히 금융기관 등 기업신용평가에서 환경성과 요소가 평가되고 분석될 수 있도록 하여야 한다.[13] 확보된 환경정보는 가능한 많은 범위에서 공개되도록 하여 산업부문은 물론 일반국민들도 환경과 경제의 상호연관성을 폭넓게 인식하고 감시·감독자로서의 기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

4. 환경사범에 대한 처벌의 강화

환경규제의 유연화는 실질적인 감독기능의 보강작업을 병행함으로써 환경상태가 악화되는 것을 미연에 방지하여야 한다. 이를 위하여 산업 자체의 자율감독 기능 및 소규모 배출원에 대한 간접감독 수단의 개발 등이 필요하다. 의무위반에 대한 제재나 처벌을 강화하여 설정된 규제는 반드시 준수하도록 하여야 한다. 우리 나라 환경사범 처리실태를 살펴보면 징역형과 벌금형 중에서 벌금형으로 귀착되는 경

12) 환경성과평가(environmental performance evaluation: EPE)는 "조직의 과거 및 현재의 환경성과를 조직이 설정한 환경성과기준과 비교한 정보를 제공하기 위하여 지표들을 사용하는 지속적인 내부관리 절차 및 수단"이라 할 수 있다.

13) 선진국의 경우에는 부도기업의 환경리스크에 대해 주거래은행이 책임을 지도록 하고 있다. 때문에 은행은 투자자로서 이익극대화를 위해 재무제표이외에 환경요소를 고려하였다.

우가 월등하게 많은 것을 알 수 있다. 그 벌금형도 대부분의 경우 가벼운 벌금에 국한된 실정이다. 설령 징역행에 처해지더라도 집행유예로 석방되는 경우가 대부분이다. 우리 나라의 잦은 환경범죄 발생에는 법규위반에 대한 낮은 적발율과 경미한 처벌이 그 커다란 원인이 되고 있다고도 할 수 있다. 환경오염 방지시설을 가동하는 데에는 막대한 비용이 소요되는데 이 같은 경미한 처벌이 기업주의 환경의식에 얼마나 영향을 줄지 크게 의문시된다. 때문에 환경피해에 대한 보상체계의 정비와 함께 누적적인 환경사범에 대해서는 형사처벌을 크게 강화하여야 할 것이다. 그리하여 기업은 환경법규의 준수는 물론 환경피해를 예방하려는 노력을 자발적으로 하도록 하여야 한다.

제4절 환경관련 정책의 녹색화

1. 경제체계의 효율성 제고와 녹색화

우리경제산업체계의 효율성 증진을 위한 각종 개혁이 보다 적극적으로 이루어져야 한다. 사회경제체제의 효율성 증진도 환경개선은 물론 지속 가능한 발전에 도움이 된다. 우리 나라의 환경문제는 많은 부문이 비효율적인 산업경제구조와 낙후된 생산 및 관리 기술에서 기인하고 있다고도 할 수 있다. 그러므로 산업구조와 생산기술의 혁신 그리고 에너지 등 자원이용 효율 증진 등 경제전체의 효율성을 높이는 노력을 보다 배가하여야 한다.

이를 위한 방법의 하나로 환경영향이 제품의 가격에 반영될 수 있도록 가격구조를 조정하는 노력이 필요하다. 환경오염을 유발하는 재화와 서비스의 가격은 유발하지 않는 것보다 비싸게 될 때만 환경개선이 가능해지는 것이다. 우리 나라의 경우 물, 쓰레기 처리, 에너지 사용 등은 공공요금으로 관리하고 있어 사회적으로 바람직한 수준보다 매우 낮게 유지되고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 재화와 서비스의 가격을 환경비용을 포함한 총비용의 원리를 적용하여 현실

화시키는 것이 필요하다.

보다 적극적으로 조세체계의 녹색화와 같은 과감한 개혁이 필요하다. 우선 환경오염을 초래하거나 할 수 있는 상품·원료에 환경세를 부과하도록 한다. 그리고 환경세에 상응하는 만큼의 소득세(개인소득세와 기업소득세)를 인하하여 전체적인 조세부담은 동일하도록 유지한다. 그리하여 환경재는 비싸게 하되 노동비용을 저렴하게 한다는 것이다. 이 같은 환경친화적 조세개혁은 적절하게 설계하면 환경보전, 고용창출, 그리고 경제의 효율성 증진 등의 다양한 효과(double dividend effect)를 가져올 수도 있다.[14]

2. 각종 개발 정책의 녹색화

에너지, 농업, 산림 등 각종 국가정책의 녹색화가 긴요하다. 생산과 소비형태, 산업구조, 국토개발정책, 그리고 과학과 기술개발정책 등 모든 분야에서 환경적인 요소가 고려되어야 한다. 농·림·수산업, 자원·에너지산업 등의 산업활동이 지속가능성의 원칙하에서 운영될 수 있어야 한다. 특히 중요한 것은 환경용량을 고려한 개발정책 및 사업의 관리이다. 환경용량을 고려한 적절한 인구와 산업의 배치는 외부불경제의 공간적 확산을 줄이는데 크게 공헌할 수 있다. 따라서 이러한 측면에 대한 노력 부족이 환경문제를 악화시키고 있다고도 할 수 있다.

물론 국토이용 및 도시계획, 각종 산업입지·택지개발 등 각종 개발계획과 사업에 대한 환경성 검토제도가 없는 것은 아니다. 그러나 이러한 제도가 충실히 기능하지 못하고 있는 문제가 있다. 향후 제안된 정책, 계획, 또는 사업들이 초래할 수 있는 중요한 환경영향들을 사전에 평가하여 정책과 사업의 수행여부를 결정하는 체제가 강화되어

14) Jeong, Hoi-Seong, Dong-Ki Min, and Tae Yong Jung(eds.). 2000. Green Tax Reform Toward a Sustainable Society. Korea Environment Institute and Institute for Global Environmental Strategies.(December)

야 한다. 우선 전략환경영향평가제도(Strategic Environmental Assessment : SEA)를 도입하여 개별사업(project) 수준이 아닌 상위 단계의 정책, 계획 수준에서 환경영향을 고려하여 통합된 평가와 의사결정을 하여야 한다. 전략환경성평가는 도시기본계획은 물론 산업입지정책, 자원개발정책 등 각종 정책과 계획의 환경성 평가에 적용될 수 있다.

제5절 환경규제 정책관련 제도의 정비

1. 규제정책 평가 및 환류 기능의 강화

규제 간소화 작업은 지속적으로 추진되어야 한다. 인·허가 절차의 간소화·단순화, 형식적 규제의 철폐 등을 통하여 정부의 행정비용과 산업의 순응비용을 절감하되, 절감된 비용이 실질적인 오염저감 분야에 사용되도록 제도를 보완하여야 한다. 기존규제 중 서류보관 등의 형식적인 규제는 행정능력의 부족을 보완하기 위하여 도입된 것이므로 이러한 부문에 대해서는 규제간소화가 필요하다.

환경규제정책의 환류기능(feedback mechanisms)이 도입·강화되어야 한다. 규제의 필요성 및 효율성은 경제·사회적 여건변화에 따라 수시로 달라지게 된다. 따라서 현재 바람직한 규제라고 해서 10년 후에도 바람직한 것이 될 보장은 없다. 현행체계의 조정 및 지속적인 개선을 위해서는 규제의 효과를 주기적으로 평가하고 그 결과를 반영하는 작업이 지속되어야 한다.

2. 환경법 및 관련 법규의 통·폐합

엄밀한 의미에서 보면 현행 환경법규는 생태계의 기본원리를 위배하고 있다. 자연생태계의 기본적인 작동원리는 모든 행위들이 상호 밀접하게 관련되어 있다는 점이다.

그런데 우리 나라의 환경관련법들은 갈수록 분화되어 왔다. 전술한 바와 같이 현재 환경관련 법규는 환경부 소관만 90여개 여타 부서를 포함할 경우 100개를 훨씬 상회한다. 이러한 법규체계의 정비없이는 규제개혁이 이루어질 수 없다. 우선 환경법규가 앞에서 논한 바와 같은 새로운 이념과 구조에 적합하도록 개정되어야 한다. 즉 환경권 보장의 강화, 다매체적인 환경관리, 환경정보관리체계의 강화, 명령과 통제위주에서 자율환경관리(즉 명령과 협약) 등으로 근본적인 구조를 개편되어야 한다.[15]

이를 위해서는 우선 부처간의 중복규제를 초래하는 각종 법규가 통합될 수 있도록 하여야 한다. 특히 자원관리와 환경관리가 유기적으로 통합될 수 있도록 하여야 한다. 그리고 환경관련법규들도 통합오염 예방과 통제의 원칙에 의해 통폐합되어야 한다.[16] 기업의 배출시설허가시 지금의 개별법에 의해 운영되고 있는 것을 한 개의 법률로 통합하여 한꺼번에 모든 것이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 기업이 배출하는 오염물질의 위해성을 통합적으로 평가하여 인·허가를 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

3. 환경행정조직과 기능의 정비

환경행정조직은 생태산업적인 환경관리가 가능하도록 조직을 개편하고 전문화하는 방향으로 추진되어야 한다. 관련 행정조직도 현행의 매체별 체계를 통합관리체계로 바꾸는 방안을 검토하여야 할 것이다. 행정조직의 정비시에는 환경오염통제는 ⓐ 연구와 기술지원, ⓑ 정책

---

15) Elliot, E. Donald. 1997. "Toward Ecological Law and Policy," Marian R. Chertow and Daniel C. Esty(eds.), Thinking Ecologically : the Next Generation of Environmental Policy, New Haven, NJ: Yale University Press. pp.170-186.

16) 우리 나라의 환경관리 법규는 너무 많아서 부분적인 통합이 필요하다. 즉 통합관리를 도입하지 않더라도 법규의 통합은 절실히 요구된다. 이와 함께 점차적으로 통합관리를 위한 법규로 발전되어야 할 것이다.

계획과 예산관리, ⓒ 정보의 수집과 분석, ⓓ 기준의 설정, ⓔ 인·허가 그리고 집행 등 유사한 기능이 포함된다는 점을 감안하여야 한다. 즉 기준국, 집행국, 예산관리, 국제업무, 지역관리, 유해화학물질 등 기능과 매체가 혼합된 행정조직으로의 개편이 검토되어야 한다.

그리고 타 부처와 업무상의 갈등을 빚고 있는 환경행정기능의 통합이 필요하다. 물자원 이용에 대한 ① 환경관리청의 수질관련 조직과 수질검사소에 건설교통부의 광역상수도, 공업용수도 관리기능의 관계, ② 건설교통부, 통상산업부, 환경부로 분산되어 있는 지하수관리업무와 자연생태계보전지역 관리에 대한 산림청과 환경부의 관계 등에 대한 재평가와 정립이 필요하다.

제 7장 요약 및 결론

지구환경의 수용능력이 한계에 이르러 인류의 존망이 위협받고 있는 상황을 극복하기 위한 환경규제정책의 목적은 장기적인 환경서비스의 지속적인 조달가능성이 되어야 한다. 환경생태계에 존재하는 생명과 무생물의 상호의존성에 대한 깊이 있는 인식과 여타 환경이용자와 인간 그리고 미래세대가 공평하게 환경권을 누리도록 유도한다는 점을 환경정책이 지향하여야 한다. 장기적으로 지속 가능한 사회를 구축하기 위한 데에 궁극적인 비전으로 삼고 이러한 가치관과 행동이 준수되는 새로운 규제질서의 확립이 환경규제의 목적이 되어야 한다.

현재의 환경규제체계는 이러한 목적에 부합되지 못하고 있다. 그러므로 환경규제의 개혁은 필요하다. 특히 환경문제의 속성이 바뀌고 있는 현상황에서 환경규제정책은 전반적인 재검토가 필요하다. 그러나 환경규제개혁이 현재와 같이 경제적 효율의 극대화 논리에 빠지는 것은 문제이다. 경제성의 기준에 과도하게 의지하는 규제개혁은 나무는 살리되 숲을 망치는 결과를 초래할 우려가 있다. 물론 규제개혁에 있어서 시장원리를 부정해서는 안 된다. 그리나 시장원리의 확보가 개혁의 목표가 되어서도 역시 안될 것이다. 즉 시장원리는 규제개혁의 수단이 되어야 한다. 그리고 이러한 시장원리는 동태적인 효율의 극대화에 초점을 두어서 추진되어야 성공할 수 있다.

우리 나라는 「국민의 정부」 출범 이후 추진한 규제개혁은 폐지되고 개선된 규제의 양적인 측면에서 볼 때 세계적으로 그 유례가 없을 만큼 획기적인 것으로 평가된다. 환경분야에서도 많은 형식적이고 절차상의 규제가 폐지되고 불합리한 규제가 많이 정비되었다. 중복규제도 많은 부분에서 개선되었다. 경제활성화를 목적으로 한 규제개혁을 추진하면서도 폐기물 등 필요한 분야의 규제가 강화된 점은 평가될 수 있을 것이다. 그러나 전체적인 환경규제개혁이 환경규제의

지향점이라는 커다란 비전을 가진 체계적인 접근으로 추진되지 못해 다소 지엽적인 개선에 그친 감도 적지 않다. 때문에 정부가 의욕적으로 규제개혁을 추진하였음에도 기업은 여전히 정부규제가 과도하다고 생각하고 일반국민은 환경규제의 완화를 크게 우려하고 있다.

그러므로 향후 환경규제의 개혁은 '지속 가능한 발전'이라는 새로운 패러다임을 달성하는 방향으로 이루어져야 한다. 현세대간은 물론 미래세대 및 생물종간의 공평한 환경권 배분을 위해 환경용량을 보전하기 위한 생태관리개념으로 환경규제의 접근방식이 바뀌어야 한다. 환경관리의 목표설정과 집행은 주민·기업·자치단체·정부·전문가 등 다수의 이해관계자가 협업체계를 구축하여 수행한다. 그리고 환경이용자에게 환경 무피해 입증책임을 부과하되 환경관리대안은 이용자의 재량에 두는 유연한 접근이 필요하다. 환경규제개혁은 법규정비 그리고 행정개혁과 동시에 추진하도록 하여야 함은 물론이다.

중요한 것은 환경규제의 도입과 규제개혁은 하나의 최종지향점이 아닌 지속적인 과정으로 인식되어야 한다. 환경문제 그 자체가 매우 가변적이며 지속 가능한 사회로의 발전은 동적인 변화과정이다. 때문에 환경문제에 대한 의사결정에 있어서의 높은 경제적, 사회적, 기술적인 불확실성은 꾸준한 사후평가와 환류과정을 절실히 요구되고 있다. 즉 전체환경규제체계의 목표와 이념 그리고 구조와 기능을 고려한 지속가능성 체계접근 방식을 토대로 환경규제 체계의 전반적인 발전을 도모하여야 한다.

< 참 고 문 헌 >

<국내문헌>

고재경, “수자원 관리정책의 정부실패에 관한 연구 : 주인-대리인 모형을 중심으로,” 서울대학교 대학원 환경계획학과 박사학위 논문. 2001년 8월.

곽대종, “환경부 규제개혁 평가,”『규제연구』1999년 11월 특집호, 한국경제연구원, 1999.

구 연창,『환경법론』, 법문사, 1991.

국무조정실,『행정개혁기본계획』, 국무조정실, 1998. 5

국무총리지시 제1998-30호,『99년도 규제정비지침, 국무조정실』, 1998. 11

국무총리지시 제1998-8호,『1998년도 규정정비지침, 국무조정실』, 1998. 5

규제개혁위원회,『1998년도 규제개혁백서』, 1999.

규제개혁위원회,『1999년도 규제개혁백서』, 2000.

규제개혁위원회,『2000년도 규제개혁백서』, 2001.

김덕봉, “이 시대의 국가적 과업, 규제개혁-기업하기 좋고, 생활하기 편한 나라를,”『나라경제』, 한국개발연구원부실 경제정보센타, 1999.

김영봉, “사회주의체제의 환경문제와 그 요인,”『환경경제연구』제4권 제1호, 1995.

김용건・정회성・이 영순,『배출규제 위반행위에 대한 감시・감독제도 개선방안』, 한국환경정책・평가연구원, 1997.

김재홍・홍성종,『정부규제의 평가 및 개선방안: 기업인과 공무원 대상의 인식조사를 중심으로』, 한국경제연구원 규제연구센타. 1993.

김태윤,「규제대안 개발연구」, 한국행정연구원, 1999.

나성린, “환경세의 도입가능성과 경제적 효과,” 한국환경기술개발원, 1995.

노융희, “세계질서와 環境問題”,「프레스센터 環境問題세미나」, 1993.

대외경제정책연구원,「선진국의 주요 환경조치 현황과 무역효과에 관한 연구」, 2000.

대한·서울상공회의소,「환경법규 합리화를 위한 정책건의」, 2000.

대한·서울상공회의소,「환경법규로 인한 기업애로조사」, 2000년 10월

문태훈 외,「21세기 환경규제합리화방안연구: 규제의 품질향상 방안을 중심으로」, 환경부 기획관리실, 2000년 11월.

양준석·김홍률,「OECD 규제개혁 국별검토: 미국, 네델란드, 일본, 멕시코」, 대외경제정책연구원, 1999년 12월.

양준석·김홍률,「OECD 규제개혁 연구: 규제순응과 효율성」, 대외경제정책연구원, 2001년 10월.

윤창인,「OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 환경」, 대외경제정책연구원. 2000년 12월.

이병욱 외,「국제환경규제 동향 및 환경규제가 기업경쟁력에 미치는 영향분석」, 2000.

이성우·강정석,「정부규제의 비용·편익분석기법 개발」, 한국행정연구원, 1994.

이성우·심영기,「민간주오의 경제사회질서 확립방안: 정부규제의 합리화 방안을 중심으로」, 한국행정연구원. 1992.

이정전,「녹색경제학」, 한길사, 1994.

이정전,「토지경제론」, 박영사, 1988

이정전,『토지경제론』, 박영사, 1988

자원재생공사,『폐기물통합시스템구축 방안-생산자자율재활용기구도입』, 1998

전국경제인연합회 규제개혁팀,『정부기능과 중복규제 : 실태와 개선사례』, 2000.

전병성, "자율환경관리제 도입의 정책방향,"『자율환경관리제의 확대를 위한 토론회』, 환경부·한국환경정책평가연구원, 1998.

전재경. 환경규제개혁의 평가와 방향: OECD접근을 중심으로』, 한국법제연구원, 1999.

정회성 외,『지속가능한 사회를 향한 지역자율환경관리의 효과적 추진방안』, 한국환경정책・평가연구원, 2000년 6월.

정회성, "Modified Economic Incentives and Environmental Pollution Regulation: A Case Study on the U.S. Air Pollution Policy,"「과학기술정책』 제4권 제2호 (1992년 12월)

정회성, "산업환경규제개혁과 자율환경관리제,"『자율환경관리제의 확대를 위한 토론회』, 환경부·한국환경정책평가연구원, 1998.

정회성, "오염허가증 거래제도와 활용방안,"『환경정책』 제3권 제1호 1995년 6월

정회성, 『배출업소에 대한 통합오염관리방안』, 한국환경기술개발원 1996.

정회성·강철구,『종합적 환경관리체계의 개선방안 연구』, 한국환경정책・평가연구원, 1998.

정회성·강철구. 『환경행정의 선진화 방안』, 한국환경정책·평가연구원, 1997년 12월.

정회성·전성우, 「2000년대 환경행정조직의 발전방향」, 한국환경기술개발원, 1994. 12.

하병기외, 「규제개혁의 경제효과 분석」, 산업연구원, 1999년 12월.

한국법제연구원, 「2000년대 환경상황의 변화와 환경규제정책에 대한 웍숍 보고서」, 1999.

환경부, 「1998-2001년도 정부규제개혁 성과 자체평가 보고서」, 2001년 11월.

환경부, 「21세기 국민환경의식조사」, 2000

환경부, 「환경규제개혁 : 환경규제 이렇게 달라졌습니다」, 1999.

환경부, 「환경규제합리화 추진계획 변경(안)」, 1998.7.

환경부, 「환경규제합리화추진계획(안)(1998년도)」, 1998.6.

환경부, 「환경법령해설집」, 1999.1.

Jeong, Hoi-Seong, Dong-Ki Min, and Tae Yong Jung (eds.). 2000. Green Tax Reform Toward a Sustainable Society. Korea Environment Institute and Institute for Global Environmental Strategies.(December)

Jeong, Hoi-Seong. 1992. "Economic Approaches as Environmental Policy Instruments," 「국토계획」 제27권 제6호, (1992년 11월)

Richeal Carson, *Silent Spring*, 정대수 옮김, 「봄의 침묵」, 서울, 넥서스, 1995.

Suurland, Jan. A.. 1997. "Greening The Economy: Dutch Experiences in Integrating Environment and Economic Policy" Lho, Sangwhan (ed.). Environmental Regulatory Reform in OECD Countries. Seoul; Korea Environment Institute.

Turner, R. K., Pearce, D. W. and Bateman, I.. *Environmental Economics: An Elementary Introduction*, 조영일 역, 「환경경제의 이해」, 금문서적, 1998.

<외국문헌>

Anderson, Kym and Richard Blackhurst (eds.). 1992. The Greening of World Trade Issues. New York; Harvester Wheatsheaf.

Barnes, Peter. 2001. Who Owns the Sky ? Our Common Assets and the Future of Capitalism, Washington, D.C.; Island Press.

Bennett, Graham. 1990. "Policy Planning in the Netherlands," Nigel Haigh and Frances Irwin (eds.). Integrated pollution Control in Europe and North America. The Conservation Foundation and Institute for European Environmental Policy.

Bernstein, Marver. 1955. Regulating Business by Independent Commission. Princeton, NJ; Princeton University Press.

Breheny, M. J. (ed.). 1992. Sustainable Development and Urban Form. London; Pion Limited.

Brown, Lester. 2001. Eco-Economy: Building an Economy for the Earth, New York: W. W. Norton & Company: 27-73

Cameron, James and Will Wade-Gery. 1995. "Addressing Uncertainty: Law, Policy and the Development of the Precautionary Principle," Bruno Dente (ed.). Environmental Policy in Search of New Instruments. Dordrecht; Kluwer Academic Publishers.

Cause, Roland. 1960. "A Problem of Social Costs," The Journal of Law and Economics 3 (October, 1960)

Clayton, Anthony. M. H. & Nicholas J. Radcliffe. 1996. Sustainability : A Systems Approach. London, Earthsean Publication Ltd.

Coase, Roland. 1960. “The Problem of Social Costs,” Journal of Law and Economics 3 (October)

Costanza, Robert and C. H. Perrings. 1990. "A Flexible Assurance Bonding System for Improved Environmental Management." Ecological Economics.

Costanza, Robert and Carl Folke. 1997. "Valuing Ecosystem Services with Efficiency, Fairness, and Sustainability as Goals" Gretchen C. Daily (ed.). Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystem.

Crandall, Robert W., Christopher DeMuth, Robert E. Litan, Pietro S. Nivola, Paul R. Portney. 1997. An Agenda for Federal Regulatory Reform. American Enterprise Institute and The Brookings Institution

Crenson, Matthew A. 1971. The Un-Politics of Air Pollution : A Study of Non-Decisionmaking in the Cities, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Dales, J. H.. 1968. Pollution, Property and Prices. Toronto: University of Toronto Press.

Daly, Herman E.. 1991. "Elements of Environmental Macroeconomics," Robert Costanza (ed.). Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. New York: Columbia University Press.

Davies, J. Clarence and Jan Mazurek. 1997. Regulating Pollution: Does the U.S. System Work?, Resources for the future

Davies, Paul. 1999. The Fifth Miracle: The Search for the Origin and Meaning of Life. New York: Simon & Schuster

Elliott, E. Donald. 1997. "Toward Ecological Law and Policy," Marian R. Chertow and Daniel C. Esty (eds.). Thinking Ecologically: the Next Generation of Environmental Policy, New Haven: Yale University Press.

Emery, R. W.. 1996. From Extended Producer Responsibility to Shared Product Responsibility; Legal Considerations, OECD, Paris

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

Esty, Daniel C. and Marian R. Chertow. 1997. "Thinking Ecologically : An Introduction," Esty, Daniel C. and Marian R. Chertow(eds.) Thinking Ecologically: the Next Generation of Environmental Policy, New Haven : Yale University Press.

EU, European Communities, 1997. Indicators of Sustainable Development- A Pilot Study Following the Methodology of the United Nations Commission on Sustainable Development, Luxembourg.

Frey, B. S.. 1999. "Pricing and Regulation affect Environmental ethics" Environmental and Resource Economics 2.

Georgescu-Roegen, Nicholas. 1996. "Selections from Energy and Economic Myths." Herman E. Daly and Kenneth N. Townsend (eds.). Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics. Cambridge, Massachsetts; The MIT Press.

Green Ministers Committee. 2000. Increasing Sustainable Development Awareness across Government: Preparing Strategies for Action. England.

Hahn, Robert W. & Hird, J.A.. 1991. "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis," Yale Journal on Regulation Vol 8(1).

Hahn, Robert W., Randall W. Lutter, and W. Kip Viscusi. 2000. Do Federal Regulations Reduce Mortality? AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies

Hahn, Robert W.. 1999. "Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers" AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies.

Hahn, Robert W.. 1999. "Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers." AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper 99-6 (July 1999).

Hahn, Robert W.. 1999. "Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers." AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. Working Paper 99-6.

Hahn, Robert W.. 2001. "Reviving Regulatory Reform: A Global Perspective" AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies

Hammitt, James K.. 1997. "Data, Risk, and Science: Foundations for Analysis" Marian R. Chertow and Daniel C. Esty(eds.). Thinking Ecologically : the Next Generation of Environmental Policy. New Haven, NJ: Yale University Press.

Hardin, Garett. 1991. "Paramount Positions in Ecological Economics," Robert Costanza (ed.). Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. New York: Columbia University Press.

Hardin, Garret. 1968. The Tragedy of The Commons, Science.

ICLEI. 1995. The Local Agenda 21 Planning Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning.

International Union for Conservation of Nature. 1980. World Conservation Strategy. Geneva; IUCN.

Irwin, Frances. 1990. "Introduction to Integrated Pollution Control," Nigel Haigh and Frances Irwin (eds.), Integrated Pollution Control in Europe and North America, Washington D.C.; The Conservation Foundation.

Krupnick, Alan J.. 1995. "The Regulatory Reform Act of 1995," Remarks delivered to the U.S. Senate Committee on Governmental Affairs (March 8. 1995).

Krupnick, Alan J.. 1995. "The Regulatory Reform Act of 1995," Testimony delivered to the U.S. Senate Committee on Governmental Affairs (March. 8, 1995)

Krupnick, Alan J.. 1995. The Regulatory Reform Act of 1995, Resources for the future

Lowi, Theodore J.. 1964., "American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory," World Politics, XVI (July, 1964)

Lutter, Randall. "The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform" Regulation, Volume 22, No. 2,

Mason, Michael. 1999. Environmental Democracy, New York; St. Martin's Press.

McNeill, J. R.. 2000. Something New Under the Sun. New York; W. W. Norton & Company.

Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers and W. H. Behrens III. 1972. "The Limits to Growth," A Report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind, Universe Books, N.Y.

Miller, G. Tyler Jr. 1996. Sustaining the Earth: An Integrated Approach (2nd ed.), Belmont; Wadworth Publishing Company.

Ministry of Housing, Netherlands. 1994. Environmaental Policy of the Netherlands

Mishan, E.J. 1973. Technology and Growth : The Price We Pay. New York; Praeger Publishers.

Montgomery, W. D.. 1972. "Markets in Licenses and Efficient Pollution Programs" Journal of Economics Theory.

Nijkamp, Peter (ed.). 1990. Sustainability of Urban Systems. Aldershot; Avebury.

Noll, Roger G.. 1999, "The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform" AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies.

Noll, Roger G.. 1999. "The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform", Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Odum, E.P.. 1983. Basic Ecology. New York; Saunders College Pub.

OECD. 1987. Improving the Enforcement of Environment Policies, Environment Monograph, No. 8, 1987

OECD. 1994. “Integrated Pollution Prevention and Control: The Status of Member Country Implementation of Council Recommendation”, Environment Directorate, Environmental Policy Committee.

OECD. 1995. Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation(Adopted on 9th March 1995)

OECD. 1996. Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Paris; OECD

OECD. 1997. Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy. Paris : OECD.

OECD. 1997. Reforming Environmental Regulation in OECD Countries.

OECD. 1998. Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries.

OECD. 1998. Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries. ENV/EPOC/GEEI(98)30. p.33..

OECD. 2000. Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance. Paris; OECD.

OECD/IEA. 1996. Voluntary Actions for Energy Related CO2 Abatement. Draft Report. OECD/IEA, Paris(mimeo)

OECD/OCDE. 1998. Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries, ENV/EPOC/GEEI(98)30

Page, Talbot. 1991. "Sustainability and The Problem of Valuation" Robert Costanza (ed.). Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. New York: Columbia University Press.

Pearce, D. W. and J. Warford. 1992. World Without End: Economics, Environment and Sustainable Development, Oxford University Press, Oxford.

Pearce, David, Anil Markandya, and Edward B. Barbier. 1989. Blueprint for A Green Economy. London; Earthscan Publications Ltd.

Pops, Gerald M.. 1997. "Seeking Environmental Equity and Justice," Korea Environmental Technology Research Institute, Environmnetal Ethics for the 21st Century, (March, 1997).

Portney, Paul R. & Robert N. Stavins. 2000. Public Policy for Environmental Protection.

Powers, Charles W. and Marian R. Chertow. 1997. "Industrial Ecology: Overcoming Policy Fragmentation," Esty, Daniel C. and Marian R. Chertow (eds.). Thinking Ecologically: the Next Generation of Environmental Policy. New Haven : Yale University Press.

R.E. Munn. 1989. "Toward Sustainable Development: An Environmental Perspective." F. Archibugi and P. Nijkamp. (eds). Economy and Ecology: Towards Sustainable Development. Dordrecht; Kluwer Academic Publishers

Russell, Clifford S. et al. 1986. Enforcing Pollution Control Laws, Resources for the Future Washington, D.C.

Sheila M., Cavanagh, Robert W. Hahn and Robert N. Stavins. 2001. National Environmental Policy During the Clinton Years, Working Paper 01-09 July 2001(?)

Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science 2

Storey, Mark. 1996. Demand Side Efficiency : Voluntary Agreements with Industry : OECD Policies and Measures for Common Action WP8 (December, 1996)

Thaddeus (ed.). 1995. A Sustainable World- Defining and Measuring Sustainable Development, California; Center for the Environment and Public Policy.

Tietenberg, T. H.. 1985. Emission Trading-an exerce in reforming pollution policy, Resources for the Future

Tietenberg, T.. 1996. Environmental and Natural Resources Economics, Haper Collins College Publisher, N. Y.

Tietenberg, Tom. 1999. "Disclure Strategies for Pollution Control." Thomas Sterner (ed.). The Market and the Environment : The Effectiveness of Market-Based Policy Instruments for Environmental Reform. Cheltenham, UK: Edward Elgar

Toman, Michael A. and Joel Darmstadter. 1996. Grading 'Sustainable America', Resources for the Future

U.S. EPA. 1996. Re-inventing Environmental Regulation, Washington, D.C.; EPA

U.S. EPA. 2001. The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment, Washington, D.C.; U.S. EPA.

Williamson, Oliver.. 1979. "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations" Journal of Law and Economics 22(October, 1979)

World Commission on Environment and Development. 1987. Our Common Future, Oxford and N.Y., Oxford University Press.

Young, M. D.. 1992. Sustainable Investment and Resource Use, UNESCO, Pathenon, Carnforth, 1992

Zagaski, Chester A. Jr.. 1992. Environmental Risk and Insurance. Lewis Publishers, Inc.

Abstract

Environmental Regulatory Reform toward a Sustainable Society in Korea

The economic logic of governmental intervention to environmental problems is the market failures; the free market can not allocate environmental resources optimally, since the environment has the public good properties and the consumption and production of the environmental resources used to cause externality problems. To address the worsening environmental pollutions and ecosystem deterioration, most countries have introduced their own environmental policies since the late 1960s.

With the proliferation of neo-conservative ideology which emphasizes the superiority of the market over the government, however, deregulation (or regulatory reform) has become hot policy agenda in many countries since the early 1980s. The collapse of Communist Block of Eastern Europe in part due to deepening inefficiency of the economy has further helped the expansion of the market superiority ideology. The environmental policy was not an exception in this trend. Many economists and policy makers have advocated the application of the marketization principles even for the environmental management problems caused by the market failures.

Since the inauguration of Kim Young-Sam Administration in the early 1990s, the market superiority ideology has also landed in Korea and the deregulation (or regulatory reforms) has been a top policy agenda. In particular, the People's Government, which started along with the foreign currency crisis in the late 1997, strongly has pursued the regulatory reform policies. The government assumed the deregulation policy as one of the best alternatives to overcome the deep-rooted inefficiency of Korean economy and the corruption of the public sectors that were considered as the main causes of the economic crisis.

This report addresses the environmental regulatory policies for the sustainable development of our society, in both theoretical and practical aspects. The ultimate goal of a governmental regulation is to create a new societal order that we assume it desirable. The purpose of environmental policy is to develop a society that can wisely use and conserve the precious environmental capital. Unfortunately, both the market and the government, this report argues, have their own inherent loopholes in handling the environmental pollution and ecosystem deterioration problems, ultimately the life-supporting function of the ecosystem.

Considering the weaknesses of the market and the government and the inherent uncertainties of the ecosystem problems, this study develops a sustainability system approach to environmental policy.

The sustainability system approach is designed to integrate economic growth and social development under the condition of the permanent conservation of environmental capacity. In order to pursue the goal of sustainable development, the ultimate goal of environmental policy should be the conservation of the life-supporting functions of our ecosystem. One should, however, always keep in mind that the conservation of environment's carrying capacity can not be achieved without the appropriate consideration of societal integrity and economic efficiency. In order to make the sustainable development possible, the future environmental policy should target to the conservation of specific ecosystems instead of concentrating on specific pollutant emission control. We can mitigate the high uncertainties of ecosystem problems taking advantage of a new governance structure with free information production and circulation. Accordingly, the environmental policy procedures should be designed to fulfill discursive democratic structure that evolve itself along with the changes of policy circumstance.

Based on the above-mentioned sustainability system model, this paper evaluates the environmental regulatory reform efforts of People's Government. The outcomes of the government show mixed blessings. The government did make a lot of progress in the details of specific policy issues, in particular in the

development of environmental governance structure and the choice of policy targets, but could not demonstrate the clear vision for the sustainable development to the people,

To make the future environmental regulatory reform more acceptable from the perspectives of the sustainability system's criteria, this paper emphasizes following points.

Firstly, environmental regulation should be strengthened to actually protect the environmental rights of people. Such policy tools as, the precautionary principle, environmental compensation system, environmental information disclosure, would be useful for this purpose. In particular, the responsibilities for environmental information provision should be transferred to environmental users rather than current environmental victims.

Secondly, environmental regulation should be more flexible and efficient. Environmental regulatory system should be redesigned based on the principle of industrial ecology, and the voluntary approaches to environmental management should be extended. In particular, this study emphasizes the introduction of environmental accounting system and the ecologically friendly management of new investment through the financial sector.

Thirdly, government should endeavor to make policies with heavy environmental impacts even greener. Such government policies as, energy and water resources development, national land and urban development, agricultural and fishery practices, etc. should be managed according to the sustainability principle. The full cost pricing and eco-tax reform would be good alternatives to induce sustainable production and consumption.

Finally, on-time amendments of environmental laws and the re-shuffling of administrative structure are necessary to backup the evolution of the sustainability system. The legal and administrative reforms should be done according to the integration principle of environmental protection and resources management. It must be reminded that a well-designed feedback system in the environmental policy process would facilitate the iterative regulatory reform to address the intrinsic uncertainties of ecosystem problems.

집필자 약력

정 희 성

o 학 력

영남대학교 2부대 경영학과 졸업 경영학 학사
서울대학교 환경대학원 환경계획학과 도시계획학 석사
미국 웨스트 버지니아 대학교 정책학 박사

o 경 력

서울대학교 환경대학원 부설 환경계획연구소 연구원
웨스트 버지니아 대학교 정치학과 강의조교, 인문사회과학 대학『우수 박사과정 강의조교 장학금』, 최우수졸업생상
서울대학교, 연세대, 서울시립대학교, 충남대 등 시간강의
환경의 날 국무총리 환경유공자 표창
현 한국환경정책·평가연구원(구명 한국환경기술개발원) 연구위원

o 연구실적

「지방자치시대의 환경정책」, 「환경행정의 선진화 방안」, "Economic Approaches as Environmental Policy Instruments," "Korea's Environmental Policy in the Age of Decentralization," "지탱가능사회를 향한 환경정책 발전방향," 등 다수.