

환경규제개혁의 평가와 방향

- OECD접근을 중심으로 -

1999. 12

研究者：全在慶(研究委員)

한국법제연구원

목 차

제 1 장 서 론	7
제 2 장 환경규제개혁의 범주와 도구	11
2.1. 규 제	11
(1) 규제의 개념	11
(2) 규제의 내용	12
(3) 규제실패, 규제완화 및 규제개혁	13
2.2. 환경규제	15
(1) 행정규제	15
(2) 규제의 범주	15
(3) 환경규제	16
(4) 환경규제현황	16
(5) 범세계화와 환경규제개혁	17
2.3. 규제의 도구	18
(1) 명령 및 통제도구	19
(2) 경제적 도구	21
(3) 기타도구	25
2.4. 환경규제개혁과 일반규제개혁의 상관성	27
제 3 장 환경규제개혁의 과정	29
3.1. 개 관	29
(1) 동 향	29
(2) 규제개혁시 고려사항	30
3.2. 부문별 개혁과정	30
(1) 명령·통제 부문	30

(2) 경제적 유인·억제 부문	37
(3) 기타 부문	43
3.3. 한국의 개혁과정	59
(1) 규제합리화	59
(2) 정비내용	60
3.4. 환경규제개혁의 전반적 영향	61
(1) 오염감소 및 통제	62
(2) 범경제적 효과	62
(3) 고용효과	62
(4) 혁신과 생산성	63
(5) 반경쟁효과	63
(6) 국제거래	64
3.5. 환경규제개혁과 일반규제개혁의 상관관계	64
(1) 규제개혁활동계획	65
(2) 비용과 편익의 비교	66
(3) 정책적 연계	67
제 4 장 규제영향분석	69
4.1. 서 설	69
4.2. 사 례	69
(1) EU 환경규제개혁	69
(2) 환경캐나다 : 규제심사1992-1994	70
(3) 한국 규제개혁 : 국가경쟁력강화	71
4.3. 정부규제질 개선권고안	72
4.4. 분석현황	74
(1) 심사 및 평가방법	74
(2) 도구들의 차별화	76
(3) 유사점과 차이점	76
(4) 20년간 RIA운용 경험의 개관	78

4.5. 연구성과	79
(1) 총 설	79
(2) RIA에 있어서 질 및 불이행 문제들의 요인	80
(3) 연구의 효용	81
(4) 규제질을 증진시키기 위한 전반적 전략	82
(5) 개혁전략과 규제영향분석의 통합	82
제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고	83
5.1. 서 설	83
5.2. 환경규제개혁 활성화	83
5.3. 환경규제개혁 이행과정	84
(1) 명령·통제 부문	85
(2) 경제적 유인·억제 부문	91
(3) 기타 부문	95
5.4. 환경규제개혁의 전반적 효과	101
5.5. 규제영향분석 및 규제개혁전략	101
5.6. 권고안	103
제 6 장 맺음말	107
6.1. 국내개혁의 평가	107
(1) 비용편익분석의 불철저	107
(2) 이행목표의 불확실	107
(3) 환경정의의 간과	108
(4) 환경이행의 실증	108
(5) 일반규제개혁과 환경규제개혁의 혼동	109
6.2. 개혁여건의 확립	109
(1) 개념의 재정립	109
(2) 지속가능발전의 고려	109

(3) 경제정책기조의 명료화	110
6.3. 개혁방향	110
(1) 투명성의 강화	110
(2) 환경기준의 보완	111
(3) 규제시스템의 일원화	111
(4) 환경감사의 도입	112
(5) 공중참여의 확장	113
REFERENCES	115

제1장 서론

환경규제개혁은 OECD국가들의 공통의 관심사이다. 규제개혁위원회와 환경부를 중심으로 추진되고 있는 한국의 환경규제개혁은 외관상 단기간내에 괄목할만한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 그러나 환경규제개혁과 관련하여 잘 정리된 통계수치들이나 단정적인 보고문들을 분석하면, 몇 가지 관점에서 의문이 든다. 규제에 관한 비용편익(BC)분석등의 실증 없이 단행된 정비는 개념의 유희와 통계의 허상 그리고 추정적 접근이라는 폐단을 초래하기 쉽다. OECD사무국에서 발표한 환경규제개혁보고서를 타산지석으로 삼아 한국의 환경규제개혁의 방향을 모색하기 위하여 먼저 환경규제 개혁과정에서 간과되기 쉬운 논점들을 제기한다.

1. 환경'규제'의 개념이 명확한가?

국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 공권력의 작용을 '규제'라고 새긴다면 '규제' 아닌 법률관계란 없다. 법률관계중 '권리의 발생'을 제외한 모든 부분 즉 의무의 발생, 권리와 의무의 변경 및 소멸은 대부분 규제에 속한다. 그러나 규제에 대한 이러한 접근은 지나치게 막연하다. 대부분의 법률관계를 '규제'로 보고 개혁 대상으로 선정한다면 대부분의 환경법률관계란 존재할 수 없다. 막연함은 무효(void for vagueness)가 될 수 있다. 정부가 개혁대상으로 선정한 환경규제들에 관한 통계를 보면 무엇을 '규제'로 보고 있는가 의문스럽다. 규제'이다' 또는 '아니다'를 판단하는 명확한 기준이 없다.

2. 규제'개혁'의 내용이 올바르게 이해되고 있는가?

환경규제 '개혁'의 내용도 문제된다. 개혁을 '혁신'(innovation)에 속하는 개념으로 이해한다면, 규제개혁은 규제의 총량을 정하고 규제일몰제 또는 규제완화나 폐지를 포함할 수 있지만 여기에 국한하지 아니한다. 오히려 현존 규제의 질을 향상시키고 효율을 달성하기 위한 '기능'개선과 '구조'조정이 주된 관건으로 대두된다. 규제개혁은 기존 규제수단의 기능을 점검하고 규제수단들 상호간의 조화와 균형을 검토하는 쪽으로 진행되어야 한다. 필요하다면

새로운 규제가 도입되거나 기존규제가 강화될 수도 있다. 그럼에도 현재의 개혁방식은 규제의 완화 내지 폐지에 치중함으로써 규제'개혁'을 '규제로부터의 자유'로 이해하고 있다.

3. 환경규제개혁의 '목표'가 과장되어 있는 것은 아닌가?

현정부는 신고전학파의 경제학에 기초하여 자유시장질서를 선호하고 이에 따라 "정부개입을 최소화시킨다"는 관점에서 규제'줄이기'를 규제개혁의 목표로 설정하였지만, "모든 규제를 다 없앤다"는 개혁목표는 과장되어 있다. 모든 환경'법률관계'를 폐지하는 것이 아니라면 규제의 총량은 크게 변하기 어려우며 기존의 모든 규제를 폐지하더라도 새로운 규제들이 그 자리를 메우기 마련이다. 현정부는 3년 정도 후면 대부분의 환경규제가 사라질 것처럼 발표하고 있지만 이러한 태도는 머지 않아 자기모순을 초래한다. 규제개혁을 '양'으로 결정짓는 한, 적어도 환경규제 부문에서는, 개혁의 성과를 달성하기 어려울 것이다.

4. 환경규제는 과연 '개혁' 단계에 와 있는가?

규제의 발전단계에 비추어 볼 때 규제개혁은 '정부개입' 실패 이후의 과제이다. 종래 신자유주의에서는 정부실패를 전제로 규제완화를 추진하였다. 이러한 접근은 적어도 경제규제나 행정규제에서는 상당한 설득력을 지니고 있다. 그러나 환경규제에서도 그러한가는 의문이다. 환경행정 부문에서 규제개혁을 논의하기 위하여서는 정부실패 단계라고 규정할 수 있어야 한다. 환경 부문에서 정부개입조치 제대로 실현되지 아니하였다면 정부실패 또한 논할 단계가 아니다. 종래 한국의 환경 행정에서는 정부개입 즉 규제 자체가 불충분하였다고 보여진다.

5. 환경규제개혁은 일반규제개혁과 차별화가 이루어지고 있는가?

작금의 규제개혁은 일반규제 특히 경제규제와 환경규제의 차이점을 충분히 인식하지 아니하고 추진되고 있다. 즉 환경규제는 다른 규제와 마찬가지로

로 행정규제의 일환으로 검토·추진되어 왔다. 따라서 환경규제는 환경법의 논리에 따르고 있다기보다 행정법의 논리에 따르고 있다. 이러한 접근은 환경법을 행정법의 일종으로 보는 관점에서는 당연한 귀결이다. 물론 환경행정 절차도 '행정절차'라는 점에서는 반론의 여지가 없다. 그러나 환경규제개혁이 행정절차만의 개혁이 아니라면 문제는 달라진다. 환경규제는 경제규제 내지 일반행정규제와 역사발전단계 및 사이클을 달리한다. 일반 행정법과 다른 환경법의 독자적인 논리가 존중되어야 한다.

6. 이질적 정책입안·실천구조로 규제개혁이 얼마나 가능할 것인가?

한국의 환경정책은 일반적으로 정책 수단 상호간의 조화와 균형이 문제된다. 이는 정책수단들이 그 종주국을 달리하기 때문에 초래된 결과이다. 특히 주류 경제학과 법학의 상위가 문제되고 정부의 입법실무와 정치가들의 입법관의 상위 또한 문제된다. 환경 투자수준과 규제수준을 결정하는 경제학은 미국식이 대중을 이룬다. 그러나 실물경제를 규율하는 환경법학은 독일식 법학방법론이 지배한다. 정부의 환경입법과 재판 실무에서는 일본의 법제와 판례가 많이 참조된다. 입법을 담당하는 정치가들은 정치헌금과 투표성향에 따라 환경법의 운명을 결정짓는다. 정부입법에 영향을 미치는 환경NGO들은 영미식의 환경규범을 많이 참조한다. 국제화가 무르익은 한국 환경정책의 입안과 실천은 근원적으로 다른 정책관과 방법론들이 충돌함으로써 토착화와 효율성이 장애를 겪고 있다. 종래의 환경규제개혁은 이러한 이질적 정책여건을 과소평가하고 있다.

7. 오류를 없애고 효율을 높일 수 있는 개혁실천방안은 무엇인가?

'환경'규제개혁과 환경행정 부문에서의 '규제'개혁은 엄밀한 의미에서 구분되어야 한다. 후자가 개발로 이익을 얻는 구체적 당사자들을 둘러싼 '절차'의 적정화(due process)에 중점을 둔다면, 전자는 보전으로 이익을 얻는 추상적 당사자들을 둘러싼 규제의 질(quality)에 중점을 둔다. 그렇기 때문에 후자는 경제규제개혁의 마당(forum)에서 논의되어야 하고 전자는 환경규제

제1장 서론

개혁의 마당에서 논의되어야 한다. 한국의 규제개혁 실무는 후자의 마당(組織)에서 전자의 내용을 논의하기 때문에 표면상으로는 “삶의 질”을 향상시키기 위하여 “안전과 보건 그리고 환경 수준을 강화한다”고 선언하면서도 이면적으로는 그 실천을 저해하는 규제완화를 역설하는 모순을 빚는다. 규제의 ‘전환’을 표방하여야 할 국면에서 여전히 규제의 ‘개혁’을 강조함은 시의적절하지 못하다.

제 2 장 환경규제개혁의 범주와 도구

2.1. 규 제

(1) 규제의 개념

좁은 의미의 규제는 '행정규제'와 동의어로 쓰인다. 행정법의 영역에서 바라보는 '규제'는 "행정기관이 특정한 행정목적의 실현을 위하여 국민의 경제 활동에 직접 또는 간접적으로 개입하는 작용"에 해당한다.¹⁾ '규제'를 포괄적으로 이해하고자 하는 입장에서는 '규제'를 "국가 및 국가로부터 권한이 이양된 기관이 기업·시민·국가 자신에게 부과하는 법률·명령·기타의 것"이라고 정의한다. 여기에는 경제적 규제(직접 기업 및 시장결정에 개입하는 것으로 가격, 진입규제 등), 사회적 규제(건강, 안전, 환경 등을 수호하는 규제), 행정적 규제(정부의 형식적 절차) 등이 있다. 규제제도개혁이란 규제의 질의 향상, 규제의 개선, 규제의 창설, 관리의 프로세스의 향상등을 말하고, 규제철폐(deregulation)란 규제제도개혁의 일부로서 어떤 분야에 대한 규제의 전부 또는 부분적인 철폐를 말한다.²⁾

규제는 국가의 경제, 기회균등, 이노베이션, 기업가정신의 촉진, 환경, 건강 등의 다양한 정책을 수행함에 있어서 중요한 수단 중의 하나이다. 그러나 경제사회의 급속한 변화와 더불어 이노베이션을 저해하고, 무역, 투자, 경제효율에 불필요한 규제가 장애로 되고 있으며, 더 나아가 시대에 뒤떨어진 규제의 존재가 문제로 되고 있다. 모든 국가는 오늘날 자국의 규제와 규제제도, 그리고 국민의 사회경제적 이익의 효율적 촉진의 프로세스를 재검토할 책임을 지고 있다.³⁾ 특히, 최근에는 규제완화를 추진함과 동시에 잔존규제에 대하여는 질과 가격 효율성을 향상시키기 위하여 용기있는 개혁에 착수한 국가가 증가하고 있다.⁴⁾

1) 吳峻根, "각종 규제개혁기본법 제정방안에 대한 행정법적 고찰", 법제연구 제12호(한국법제연구원: 1997), 197쪽.

2) 塩谷敦子, OECDにおける規制制度改革に関する取組み ~1997年5月 閣僚理事會報告書~, 國際商事法務(Vol.25, No.8, 1997.8), 815頁.

3) 日本의 행정개혁과 규제완화에 관한 담론은, 土田和博, 規制緩和 - 改革とグローバル化の時代のなかで - 法律時報 Vol.70 No.3(1998.3: 日本評論社), 47頁 이하, 참조.

4) 한국에서의 규제완화 입론에 관하여서는, 한국경제연구원의 다음의 규제연구시리즈

(2) 규제의 내용

경제학자들은 경제규제의 효과에 관하여 오랫동안 논쟁을 벌여 왔다. 그러나 최근까지도 논쟁은 으레 어떠한 결론을 맺지 못하였다. 자연적 독점자(natural monopolist)에게 부과된 가격규제의 잠재적 유익효과를 뒷받침하는 사례를 이론적으로 분석하는 것은 상대적으로 쉬웠다. 반대로 전통적인 서비스비용(cost-of-service)규제가 규제받는 기업들이 효율적으로 운영하려는 동기를 현저히 약화시키거나 비효율적으로 운영하려는 동기를 종종 유발한다는 사례를 이론적으로 분석하는 것도 쉬웠다. 그러나 경제규제의 순수효과를 논증하는 것은 이론적으로나 경험적으로나 다 같이 불가능하였다.⁵⁾

이러한 상황은 1970년대 후반 미국의 운송과 금융서비스에 관한 그리고 1980년대 천연가스 도매시장에 관한 규제완화에 즈음하여 바뀌었다. 각각의 규제완화에 있어서 최초의 경험은 통상 현저한 가격인하가 뒤따르는 거대한 효율성을 창출하였다. 새롭게 규제완화가 실시된 각각의 산업들에 있어서 전통적인 서비스비용 규제의 제거가 초래한 극적인 개선효과들을 측정하는 수많은 연구들이 수년동안 행해졌다.⁶⁾ 이 연구들은 전통적인 경제규제 방법들이 많은 효율을 낭음을 여러 분석가들, 입법자들 및 행정가들에게 확신시켰다. 최근에 규제가 완화된 산업들에 관한 연구들도 피규제 시장에서 정부개입 방법을 바꾸면 가까운 장래에 효과를 볼 것이라는 믿을만한 개선안을 제시하였다.⁷⁾

전통적인 서비스비용 규제를 받는 산업들에 관한 빈약한 규제완화를 규명한 최근의 여러 연구들은 학자들과, 입법자들 및 규제자들로 하여금 대안들을 모색하도록 자극하였다. 규제완화는 일부 산업들에서는 성과를 낳았다.

참조 : 김일중·홍성중, 한국의 규제완화 추진체계(1994) ; 김재홍·김일중·김정호·박찬일·이승철·홍성중, 정책적 규제비판(1994) ; 이승철·한선옥, 규제완화 정책평가(1996).

5) Richard J.Pierce,Jr & Ernest Gellhorn, Regulated Industries(West Publishing Co. : 1994), p.334.

6) Pierce, *Reconstituting the Natural Gas Industry from Wellhead to Burnertip*, 9 *En.L.J.* 1(1988) ; Hahn & Hird, *The Costs and Benefits of Regulation : Review and Synthesis*, 8 *Yale J.Reg.* 233(1991).

7) Studness, *Estimating the Financial Cost of Utility Regulation*, *Forthnightly* 48 (Nov. 1, 1993).

그러나 다른 일부 산업들에서는 시장의 구조가 그리고 결정적인 기능을 수행하는 비용요소들이 완전한 규제완화와 조화를 이루지 못하는 것으로 보였다. 그러나 서비스비용 규제의 범위를 축소하기 위하여 그리고 경쟁적인 시장의 힘(competitive market forces)이 성과를 낼 수 있는 기회를 더 많이 부여하기 위하여 정부개입의 성격을 바꾸는 것도 해당 산업들에 있어 규제완화를 증진시키는 효과를 초래할 것이다. 정보통신, 천연가스 및 전기와 같은 망(network)산업들에 있어서 규제자들은 광범위한 서비스비용 규제(cost-of-service regulation)를 세 가지로 이루어진 새로운 복합적 구성 즉 (1) 제품 및 서비스의 분화(unbundling), (2) 자연적 독점 설비들에 대한 강제적 평등접속(mandatory equal access) 및 (3) 비독점(non-monopoly) 제품 및 서비스에 관한 경쟁적 계약체결(competitive contracting)로 대체하였다.⁸⁾

발전과 같이 경제적 규제와 현저한 환경적 규제를 다 같이 받는 시장들에 있어서 규제자들은 두 가지 형태의 규제를 통합하는 방법을 안출하고자 노력한다. 전기, 천연가스 및 물의 지역배분과 같이 여전히 자연독점적인 시장들에 관하여 규제자들은 전통적인 서비스비용 규제를 대체할 수 있는 “유인적 규제”(incentive regulation)의 방법을 모색하고 있다. 보건산업에 관하여서는 경쟁관리(managed competition) 방안이 제시된다. 어느 한 가지 형태의 정부개입으로부터 다른 형태의 개입으로 옮겨갈 경우, 종종 발생하는 대규모 이전비용(transition costs)을 시장참여자들 사이에 어떻게 할당할 것인가도 문제된다.

(3) 규제실패, 규제완화 및 규제개혁

기업에 관한 정부규제(government regulation)를 정당화시키려는 견해들은 시장의 실패를 시정하거나 시장의 힘(market forces)에 의하여 추구될 수 없는 기업활동을 보장하기 위하여 정부개입(intervention)이 필요하다는 생각을 저변에 깔고 있다. 자연적 독점(natural monopoly)에 의하여 야기되는 것과 같은 종류의 경제시장실패는 규제의 전형적인 근거이다. 자원의 희소성, 파괴적 경쟁 그리고 더욱 최근의 환경오염 및 직업상 위험과

8) Pierce & Gellhorn : 335.

같은 외부효과(externalities)를 통제하여야 할 필요성을 포함하여, 다른 규제정당화 사유들이 다양하게 제기되었다. 후자는 또한 1970년대에 채택되었던 사회적 규제(social regulation)의 상당 부분의 기초를 이루기도 하였다.⁹⁾

정부규제에 관한 분석은 점차 자연적 독점 또는 기타의 규제의 근거들이 대부분의 규제를 - 적어도 최초에 예정되었던 정도내에서 - 정당화시키지 뿐만 아니라 시장에서의 일부 개입이 항변가능한 경우에도 당해 규제의 범위, 정도 또는 방향이 지지될 수 없음을 보여준다. 최근 몇 년 사이에 “정부를 인민에게 되돌려 주어야 한다” 또는 “정부를 인민의 등에서 떼어놓아야 한다”는 구호로 표상되는 몇가지 분명한 접근들이 이루어졌다.¹⁰⁾ 즉 규제의 부정합성(mismatches)을 확인하고,¹¹⁾ 규제가 더 이상 정당화될 수 없는 경우 - 특히 경제규제에서 - 규제를 완화하기,¹²⁾ 계획요건(design requirements)이나 기타의 명령통제형 규정들보다 이행기준(performance standards)과 같은 시장형 유인규제(market-type incentives in regulation)를 채택하기,¹³⁾ 다른 정부조직에 의하여 규제기구를 조정·감독하기¹⁴⁾ 및 행정절차를 개선·단순화시키기 위한 노력을 계속하기¹⁵⁾ 등이 이러한 접근에 해당한다.

9) Richard J. Pierce, Jr & Ernest Gellhorn, *Regulated Industries*(West Publishing Co. : 1994), p.332.

10) Pierce & Gellhorn : 333.

11) Breyer, *Analyzing Regulatory Failure : Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reforms*, 92 *Harv.L.Rev.* 547(1979) ; ABA Commission on Law and the Economy, *Federal Regulation : Roads to Reform* chs. 3 & 4(1979).

12) Airline Deregulation Act of 1978, 49 U.S.C.A. §§ 1301-1551.

13) *Promoting Competition in Regulated Industries* (A. Phillips de. 1975) ; C. Schultze, *The Public Use of Private Interest* (1977) ; R. Stavins & B. Whitehead, *The Greening of America's Taxes : Pollution Charges and Environmental Protection* (1992).

14) Executive Order No. 12866, 29 Weekly Comp.Pres.Doc. 1925 (1993) ; Executive Order No. 12498, 50 Fed.Reg. 1036(Jan. 8, 1985) ; Executive Order No. 12291, 46 Fed.Reg. 13193(Feb. 19, 1981) ; S. 1080, 97th Cong., 1st Sess. (1981).

15) J. Mashaw & D. Harfst, *The Struggle for Auto Safety*(1990) ; Verkuil, *The Emerging Concept of Administrative Procedure*, 77 *Colum.L.Rev.* 258(1978).

2.2. 환경규제

“규제”(regulation)라는 용어는 여러 가지 맥락에서 (보다 협의이든 보다 광의이든 간에) 서로 다르게 정의된다. 여기에서는 규제개혁심사 차원에서 공공부문뿐만 아니라 민간부문까지도 포섭하는 광범위한 개념으로 사용한다. 환경법의 차원에서 논의되는 환경규제는 행정규제 및 사회적 규제를 상위개념으로 한다.

(1) 행정규제

현행법령중 행정규제기본법과 기업활동규제완화에관한특별조치법은 행정규제의 개념을 명문으로 정의한다. 행정규제기본법에 의하면¹⁶⁾, “행정규제”라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다(제2조제1항제1호). 기업활동규제완화에관한특별조치법에 의하면, “행정규제”라 함은 국가, 지방자치단체 또는 법령에 의하여 행정권한을 행사하거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인 또는 개인이 특정한 행정목적의 실현을 위하여 기업활동에 직접적 또는 간접적으로 개입하는 것을 말한다(제2조제2호).¹⁷⁾

(2) 규제의 범주

규제에 관하여 국제적으로 공인된 정의는 없지만 OECD규제개혁 연구보고에서는 모든 차원의 정부에서 통치기구들이 민간부문의 행태에 의무나 제약을 부과하는 전반적인 범위의 법적 수단(legal instruments)들을 포함하는 개념으로 ‘규제’라는 용어를 사용한다. 헌법, 법률, 명령, 규칙, 조례, 지침

16) 행정규제기본법(안)에 관한 상세는, 홍준형, “행정규제기본법의 내용과 문제점(上)(下)” 考試研究 1997년 9월호·10월호, 63쪽이하 및 110쪽 이하; 김유환, “행정규제기본법의 입법내용의 개요” 考試界 1997년 10월호, 99쪽 이하; 국회사무처 법제예산실, “행정규제기본법안의 법제적 검토” 법제현안 제97-9호(1997·7), 7쪽 이하, 참조.

17) 행정규제 개념에 관한 분석은, 오준근, 行政節次法(삼지원:1998), 478-479쪽, 참조.

(norm), 허가, 계획, 약관(code) 및 일정 양식의 행정지도(administrative guidance)까지도 규제로 간주될 수 있다.¹⁸⁾

“규제들은 공식적인 법적 수단들 뿐만 아니라 모든 차원의 정부에서 발하여지는 지도와 같이 비공식적인 수단들까지도 포함한다. 여기에서 말하는 규제는 정부들이 규제권한들을 위임한 자율규제기구(self-regulatory body)들과 같은 비정부기구들에 의하여 발하여진 규칙들도 포함할 수 있다.

(3) 환경규제

환경규제는 “환경오염으로 인한 질병, 재난 등을 예방하고 쾌적한 생활환경 유지를 위해 오염물질을 배출하는 시설과 행위를 제한하는 사회적 규제”이다.¹⁹⁾ 환경규제는 독과점규제, 진입제한규제 및 금융규제등의 경제적 규제와 달리, 소비자보호·산업안전·공공위생 등과 함께, 시민들에게 보다 나은 ‘삶의 질’을 제공할 것을 목적으로 한다. 전통적으로 규제완화는 경제적 규제를 대상으로 삼았으나 미국의 레이건 행정부가 기업경쟁력의 약화요인으로 사회적 규제에 주목한 이후 환경규제는 규제완화정책의 주요과제로 대두되었다.

(4) 환경규제현황

1999년 3월 말 현재 환경규제는 <표>에서 보는 바와 같이 환경정책기본법 및 대기환경보전법등 22개 법령에 643개 규제가 존재한다. 이를 분야별로 살펴보면 수질분야가 6개 법 255개 규제로 전체의 40%를 차지하고 있으며, 폐기물분야가 5개 법 138개 규제, 대기분야가 3개 법 131개 규제, 자연환경보전분야가 4개 법 85개 규제, 기타 4개 법 34개 규제가 있다.

18) Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 1995a, p.20.

19) 환경백서 1999 (환경부 : 1999·10), 82쪽.

〈표〉 환경규제현황

구 분	분 야 별					
	합 계	자연환경 분 야	대기분야	수질분야	폐기물 분 야	기 타
합 계	643	85	131	255	138	34
사전적 규제	211	34	42	91	33	11
사후적 규제	395	48	84	154	88	21
경제적 부담	37	3	5	10	1	2

* 자료 : 환경백서1999 : 82

이를 성격별로 구분하여 보면 인·허가, 승인, 지정, 인증, 기준, 검사, 확인 등 사전적 규제가 211개이고, 규제 허가취소, 영업정지, 시정명령, 과태료 부과 등 사후적 규제가 395개 규제이며, 환경개선비용부담금, 배출부과금, 폐기물예치금·부담금 등 경제적 부담이 37개이다. 이를 규제대상으로 구분하여 보면, 기업활동과 직접 관련된 규제는 전체의 75%인 479개가 있으며, 일반국민과 각종 단체 등과 연관되는 규제는 164개가 있다.

(5) 범세계화와 환경규제개혁

경제활동의 범세계화는 무역과 자본흐름의 자유화, 초국적기업의 성장 등에 의하여 촉진되었다. 동시에 월경, 지역적 및 세계적 환경문제들의 중요성이 대두되었다. 이로 인하여 모든 회원국들은 국제적 차원에서 환경규제활동에 관련을 맺게 되었다. 이는 OECD 회원국들의 환경이행검토서에서 찾아볼 수 있다.²⁰⁾

대부분의 회원국들에서의 규제활동에 관한 제도적 협약들은 아주 복잡하다. 예컨대, 영국에서의 정부행정은 각료·이사회 또는 임명직 관리들에 의하여 움직이는 30개 이상의 전국 및 영토 단위 부처들; 내각에 종속하지 아니하는 독립산업규제자들인 375개의 공공기구들; 56개의 군·지방의회들; 450개의 지역의회들에 의하여 수행된다. 이 기구들의 많은 수는 (환경규정

20) OECD, 1996c.

들을 포함한) 규정들을 제정하거나 집행한다. 또한 영국에서 적용될 수 있는 상당량의 규정을 만들어 내는 유럽공동체가 여기에 가세한다.²¹⁾

환경규제 시스템에 영향을 미치는 제도적 협약상의 변화들은 환경적 이유들 뿐만아니라 비환경적 이유들 예컨대, 경제활동의 범세계화에 대한 대응으로서 이루어지는, 민영화 프로그램의 일환에 의한 일정한 규제활동들의 감축(contracting out) 또는 규제활동들을 지방행정기구들로 더욱 많이 분산시키기 위한 중앙정부의 행정활동들 또는 기타의 압력들에 관한 재정감소 때문에 발생할 수도 있다.

2.3. 규제의 도구

완전경쟁시장에서의 의사결정에서만 자동적으로 내부화될 수 있는 환경상 외부효과(externality)들을 초래하는 시장실패(market failure)는 환경상 규제들을 정당화시키는 근거이다. 불행하게도 이상적 시장 시스템들은 실제 충분히 실현될 수 없다. 차선이론(the theory of the second best)에서 논증된 바와 같이, 완전경쟁에 미치지 못하는 움직임은 경쟁의 확대를 지향하더라도 늘 환경문제들을 감소시키거나 단독으로 환경문제들을 해소하지는 못한다.²²⁾ 따라서 환경규제의 목표는 실현가능하고 비용효과적이며 수용할 만한 분배효과가 있는 방법들을 사용하여 외부효과를 내부화시키며 시장친화적 방식으로 시장행태(market behaviour)를 변화시키는 것이다. 그러나 이 목표는 종종 불완전하게 달성된다. 바꾸어 말해 규제실패가 발생한다. 그 때문에 환경규제 개혁의 필요성과 당위성이 생겨난다. 환경규제개혁과 일반규제개혁의 목표들은 각자가 주의깊게 정의되는 한 서로 양립할 수 있다. 그러나 각각의 성취수단과 상이한 개혁조치들에의 의존정도는 다를 수 있다. 그러한 까닭에 환경규제개혁은 이 것이 초래할 환경편익과 규제비용 절감/낭비 및 결과적인 배분효과(distributional effects)를 종합적으로 고려하면서 추진되어야 한다. 개혁도구들의 선택, 시장자유화 및/또는 규제완화(regulation modifying)는 이러한 고려를 전제로 하여야 한다.

21) OECD,1997a.

22) Lipsey and Lancaster,1956.

(1) 명령 및 통제도구

명령 및 통제도구들은 전형적으로 (1) 생산되고 분배되는 제품 (2) 생산 및 분배에 사용되는 원료 (3) 상품 및 원료를 생산하는 기술 (4) 환경에 방출되는 잔재물 (5) 생산 및 기타 경제적 활동들이 일어나는 장소 사항과 관련된 인가 및 허가(permit and authorisation) 절차 등을 통하여 환경에 영향을 미치는 행태를 직접적으로 규제한다.²³⁾

한국에서 현재 시행되고 있는 '직접규제'는 크게 나누면 각 오염매체별 환경기준, 시설기준 등의 각종 기준과 배출시설 인·허가 및 지도·점검이 있는데, 이를 위반했을 경우 개선명령, 조업정지, 사용중지, 허가취소, 벌금형 및 징역형 등의 처벌을 부과하고 있다. 배출시설의 관리체계는 인·허가와 지도·점검으로 나눌 수 있다. 배출시설의 설치·변경시에 허가를 받거나 신고를 하여야 하는데, 허가대상 외에는 신고를 하도록 규정하고 있다.²⁴⁾

인가·허가는 오염물질배출의 최소화방안을 계획하여 시설설치 후 잘못될 수 있는 점을 미리 예방하기 위한 제도이다. 그리고 지도·점검은 배출시설 설치허가사항, 배출시설 및 방지지설의 운영·관리상태, 자가측정 실시사항, 환경관리인 선임여부, 행정명령 이행여부, 배출허용기준 준수여부 등을 사후적으로 관리하는 정책수단이다. 대기 및 폐수 배출업소에 대한 지도점검은 정기 지도·점검과 수시 지도·점검으로 나뉜다.²⁵⁾

1) 환경기준

환경정책기본법, 수질환경보전법, 대기환경보전법 등은 일반적인 환경기준²⁶⁾들을 정하고 있다. 이러한 수질·대기환경기준 또는 수질 대기배출허용

23) *Reforming Environmental Regulation in OECD Countries* (OECD : 1997), p.10.

24) 환경백서1999 : 103.

25) 정기지도·점검은 대상사업장의 과거 위반실적에 따라 청색, 녹색, 황색, 적색의 4 가지 등급으로 나누어 차별 관리한다. 수시 지도·점검의 실시는 오염피해 진정 등의 민원이 있는 경우, 굴뚝자동측정기의 측정자료에 이상이 있는 경우, 대기환경보전법 제3조 및 수질환경보전법 제3조의 규정에 의한 상시 측정결과 뚜렷한 사유없이 당해 지역의 오염도가 증가된 경우 등에 대하여 실시하도록 규정되어 있다.

26) ·합리적으로 실현가능한 최소한의 비용(ALARA)

제 2 장 환경규제개혁의 범주와 도구

기준 등은 환경규제의 척도로서 기능한다. 사업자등에게 환경기준은 사전적 규제에 해당하지만 이를 위반하였을 경우 개선명령, 조업정지, 사용중지, 허가취소, 벌금형 및 징역형 등과 같은 사후적 규제가 따른다.

〈표〉 각종 환경기준

구 분	환 경 기 준	근거법령
수 질	수질환경기준(하천, 호수, 지하수, 해역), 먹는물 수질기준, 방류수수질기준, 폐수배출허용기준	환경정책기본법, 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수 처리에관한법률
대 기	대기환경기준, 대기배출허용기준, 제작차 배출허용기준, 운행차 배출가스허용기준	대기환경보전법
소음·진동	소음 환경기준, 공장소음·진동 배출허용기준, 자동차의 소음 허용기준(제작자동차, 운행자동차 건설 및 생활소음·진동규제 기준)	소음·진동규제법
토양보전 및 유독물관리	토양오염 우려기준 및 대책기준, 농수산물 재배를 제한할 수 있는 오염기준, 유독물 및 관찰물질의 지정기준	토양환경보전법, 유해화학물질관리법

* 자료 : 환경백서1999 : 104

2) 기술기준²⁷⁾

- 현재 활용가능한 최고기술[BAT]에 기초한 규제들과 환경질(EQS)에 기초한 규제들이 조사대상 18개 회원국들의 대부분에 공존한다.
- 활용가능한 최고기술(best available technology) 기준은 특정한 기술의 이용을 강제하는 일이 거의 없지만 수행요건들로 바꾸어 표현된다.

- 실행가능한 최상의 환경적 선택(BPEO)
- 과도한 비용을 수반하지 아니하는 활용가능한 최고의 기술(BATNEEC)
- 환경질기준들(EQS)
- 오염종합통제(IPC)
- 예방의 원칙
- 오염자부담/수혜자부담
- 지속가능한 개발

27) OECD(1996d), "Environmental Requirements for Industrial Permitting : Regulatory Framework in OECD Countries - A Reference Guide"(mimeo).

그러나 특정한 기술에 의하여서만 강제적 수행이 달성될 수 있을 경우에는 같은 기준은 특정한 기술을 규정한다. 또한 기술적 기준은, 엄격하게 적용될 경우, 지방 차원의 환경조건들의 변화를 무시한다.

- 환경질 접근은 지방 차원의 환경조건들의 변화에 보다 민감하다. 그러나 활용가능한 최고기술(BAT) 접근을 이용하지 않고 환경질 접근을 이용할 경우에는 산업적 오염원으로부터 환경에 배출되는 물질들을 결정하여야 하는 당국들이 불편을 겪을 수도 있다.
- 허가에 있어 당국들이 향유하는 재량의 정도는 국가에 따라 다르다. 예컨대, 유럽 국가들에서는 미국의 경우보다 이러한 재량의 여지가 크다. 유럽 국가들의 경우, 기술적으로 과도하게 엄격한 접근과 같이 허가에 대한 제한들을 회피할 수 있다. 즉 지방 차원의 환경조건들의 변화와 상이한 경제적 상황들이 고려될 수 있다.
- 영국의 경우, 활용가능한 최고기술(BAT)을 적용하는 비용이 산업의 속성과 달성하여야 할 환경보호에 비추어 과도할 때에는, BAT비용들이 적절하게 수정될 수 있다. BAT비용은 당해 과정으로 인한 환경상 침해와 교량되어야 한다. 환경상 침해가 더 클 때에는 BAT비용이 과도하다고 단정하기에 앞서 더 많은 BAT비용이 요구될 수도 있다.
- 뉴질랜드의 경우, 자원관리(resource management)가 근거하여야 할 활용가능한 최고의 선택(best practicable option)을 정의함에 있어 경제적 고려들이 선행한다. 특정한 상황을 위하여 BPO를 결정함에 있어서는 경제적 고려들이 중요하다. 그러나 당해 활동에 재원을 동원할 수 있는 특정한 회사의 재정적 역량은 거의 고려되지 아니한다.

(2) 경제적 도구

경제적 도구들은 환경세, 지방재정조정, 배출권거래 등과 같은 경제적 수단들을 통하여 환경상 이행을 증진시키기 위하여 재정적 유인책과 억제책을 사용하여 행태를 변화시킨다.²⁸⁾ 규제자들이 유인규제(incentive regulation)의 방법을 찾음은 세계적인 추세이다. '유인규제'라는 말은 세부적인 행위지침에

28) Reforming : 10.

덜 의존하고 피규제 기업들의 행태에 도달하여 영향을 미칠 것을 예정한 준칙들에 더 많이 의존하는 경제적 규제 방식을 지칭한다.²⁹⁾

전통적인 서비스비용 규제의 적용 결과에 대한 광범위한 불만과 피규제 기업중 그들이 이바지하는 모든 고객들에 대하여 강력한 독점력을 보유하는 기업은 오히려 소수라는 인식이 유인규제의 방법을 추구하게 만든 두 가지 주요요인들이다. 피규제 기업이 일부 고객들에 대하여 현저한 시장지배력 (market power)을 보유하는 시장에 있어서도 당해 기업이 다른 고객들에 대하여서는 시장지배력이 전무하거나 약간만 있는 경우가 가끔 있다. 전통적인 서비스비용 규제는 시장을 통털어 강력한 독점력을 가진 기업에 대하여 적용되도록 예정되어 있다. 그러나 이 규제는 경쟁적 시장에서 제품과 서비스를 제공하는 기업에 대하여 적용되는 경우에는 잘 작동되지 아니한다.³⁰⁾

1) 환경세

환경세는 피구稅(Pigouvian tax)의 개념으로 외부불경제를 유발하는 행위에 대해 이를 내재화하는 조세를 부과하는 것으로서 효율적인 환경정책을 수행하기 위한 정책도구 중의 하나이다. 환경세는 오염매체들간의 상호 연계 관계를 고려할 수 있으며 전국적으로 확대되어 있는 비점오염원 관리에 효율적이고 또 환경과 경제를 동시에 고려할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 환경세의 도입은 환경질, 고용 투자 등 생산요소의 수요나 공급, 소득재분배, 국제경쟁력 등에 변화를 가져와 국민후생에 영향을 미친다. 환경세의 정의 및 범위에 대해서는 국내외적으로 통일된 것이 없으나 일반적으로 광의의 환경세와 협의의 환경세로 나누어 분석하고 있다. 광의의 개념의 환경관련 조세는 환경오염 저감을 목적으로 도입되었는지 혹은 다른 목적으로 도입되었는지에 상관없이 결과적으로 환경오염 저감을 가져오는 모든 조세, 즉 부가가치세, 특별소비세, 환경관련 부담금 등을 포함할 수 있고, 협의의 개념으로는 환경오염저감을 목적으로 도입된 부과금이나 사용료를 포함한다.³¹⁾

29) Pierce & Gellhorn : 360.

30) Pierce & Gellhorn : 361.

31) 강만옥, 환경백서1999 : 112.

〈표〉 환경세의 종류

구 분	내 용
배출부과금*	<ul style="list-style-type: none"> - 폐수배출부과금 - 유해화학물질배출부과금 - 차량의 대기오염물질배출부과금 - 고품폐기물 수거 및 처리부과금
환경에 위대한 행위예의 부과금*	<ul style="list-style-type: none"> - 공공지역의 입장료 및 사용료 - 고속도로 혼잡통행료 - 항공기 착륙예의 소음부과금 - 지하저장탱크, 건설공사, 오수정화시설 등에 대한 영향평가수수료
제품부담금	<ul style="list-style-type: none"> - 화석연료예의 탄소세, 유황세, 질소세 등 - 가솔린세 - 오존감소물질에 대한 대한 물품세 - 농업투입물에 대한 과세 - 원료 사용예 대한 과세 - 기타 최종제품예 대한 과세
예치금*	<ul style="list-style-type: none"> - 재활용 가능한 폐기물, 즉 배터리, 타이어, 음료용기, 윤활유, 자동차 등
조세지출 또는 보조금의 감소	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지나 각종 자연자원의 사용허용 비율 감소 - 지하수 추출예 대한 사용허용비율 감소 - 공용토지예의 석재 채굴사용료 부담 인상 - 비용예 미치지 못하는 목재 판매금지 - 공용토지 시장임대료 적용 - 관개용수요금의 시장가격 적용 - 전력요금의 시장가격 적용

주 : * 우리나라에서 도입하고 있는 환경세

자료 : Robert Repetto, Roger C. Dower, Robin Jenkins,
Jacqueline Geoghegan(1992)

2) 지방재정조정수단

지방양여금은 지방교부세 및 보조금과 더불어 3대 지방재정조정수단으로

제 2 장 환경규제개혁의 범주와 도구

『국세와지방세의조정등에관한법률』에 그 근거를 두고 있으며 지방재정을 균형적으로 확충하기 위하여 중앙정부가 징수한 특정한 국세수입의 일부 또는 전부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정사업들에 충당할 수 있도록 한 제도이다. 이 제도는 지방자치제 실시에 대비하여 지방재정 건전화 방안의 하나로 1990년에 지방양여금법의 제정 후 1991년부터 시행하였다. 1991년 12월 지방양여금법 개정으로 대상사업이 확대되어 환경부 소관의 하수처리시설설치, 하수관거, 분뇨처리시설, 오염하천정화사업 등 4개 사업의 수질오염방지사업이 지방양여금 대상사업에 포함되었다.

1993년 12월 특별소비세 중 유통분과 승용차분이 교통세라는 목적세로 독립함에 따라 지방교부세의 결손분을 보충하기 위하여 주세의 양여비율을 60%에서 80%로 상향조정하여 1994년부터 시행하였으며, 1994년 8월 농어촌특별세관리특별회계 설치로 농특세의 19/150를 지방양여금에 전입하여 1995년부터 시행하였다.

1996년 8월 물관리 종합대책의 추진을 위하여 주세의 양여비율을 80%에서 100%로 상향 조정하고, 수질오염방지사업의 특정자원배분비율을 17%에서 24.5%까지 상향조정(3개년간 매년 2%씩 4년째에는 1.5% 증액)하였으며, 환경개선특별회계에서 추진하던 하수관거 개보수, 축산폐수공동처리시설, 분뇨처리시설 개선, 하수처리장 설계 등의 사업을 지방양여금 대상사업으로 전환하여 1997년부터 시행하였다.

한편 1998년에 수립된 팔당호 수질개선대책에서는 지방양여금 특정사업 재원중 수질오염방지사업 배분비율을 2000년 24.5%에서 2003년까지 30%까지 상향조정하고, 농특세 전입금 비율을 현재 19/150에서 2000년부터 23/150으로 상향조정도록 결정한 바 있으며, 팔당특별대책지역 내 자치단체에 대해서는 재정부담이 가장 큰 하수처리장 건설사업에 대한 지방양여금 지원비율을 53%에서 70%로 상향 조정하여 특별 지원하기로 하였다.

3) 시장창설기구

배출거래권(ETS : Emission Trading System)제도는 교토의정서 제 17조에 규정되어 있는데 온실가스 배출한도가 부여된 국가간 실제배출량과 할당배출량의 차이에 해당하는 배출권을 자유롭게 거래할 수 있는 제도이다.

다음에 공동이행제도(JI : Joint Implementation)는 의정서 제6조에 규정되어 있는데 온실가스 배출의무를 가진 국가 혹은 그 국적을 가진 사업주체들이 공동으로 배출감축사업에 참여하고 그 부가적인 배출감축 성과를 참가당사자간 합의에 따라 분할하여 자국의 배출감축 의무할당량을 상쇄하는데 쓸 수 있도록 하는 제도이다. 그리고 청정개발체제(CDM : Clean Development Mechanism)는 의정서 제12조에 규정되어 있는데 온실가스 배출의무를 가진 국가 혹은 그 국적을 가진 사업주체들이 그렇지 아니한 국가 혹은 그 국적을 가진 사업주체와 합의하여 공동으로 배출감축사업에 참여하고 배출감축의무를 진 참가당사자가 인증된 배출감축성과를 자국 배출감축 의무할당량의 일부로 상쇄하는데 쓸 수 있는 제도이다.³²⁾

(3) 기타도구

흔히 비강제적 요소를 포함하는 기타 도구들은 환경문제와 이를 감소시키는 방법들에 관한 정보공급을 향상시키고 개별적 조직과 집단의 차원에서 환경문제들을 감소시키기 위하여 관행(practices)들을 변화시키는 자발적 실행(voluntary commitment)의 수준을 증진시킴으로써 환경상 이행(environmental performance)을 개선시킬 것을 목적으로 한다. 이러한 접근의 요소들은 (종종 다른 접근방법상의 요소들을 포함하고 있지만) 다음의 사례들에서 발견된다³³⁾ : (1) 환경계획, 환경영향평가, 전과정평가 및 관련된 생산자책임의 확장절차 (2) 산업규약(industry covenants), 합의, 자율규제, 행위준칙 및 생태감사(eco-audits)를 통한 환경정책목표들을 증진시키기 위한 개별 및 단체간 자발적 협정(voluntary agreement) (3) (자발적 또는 강제적) 정보공개계획 (4) 합의된 환경질 목표들을 비용효과적으로 준수하기 위한 환경관리시스템 및 환경감사절차

32) 강만옥, 환경백서1999 : 114.

33) Reforming : 10.

〈표〉 주요국가의 자발적 협정사례

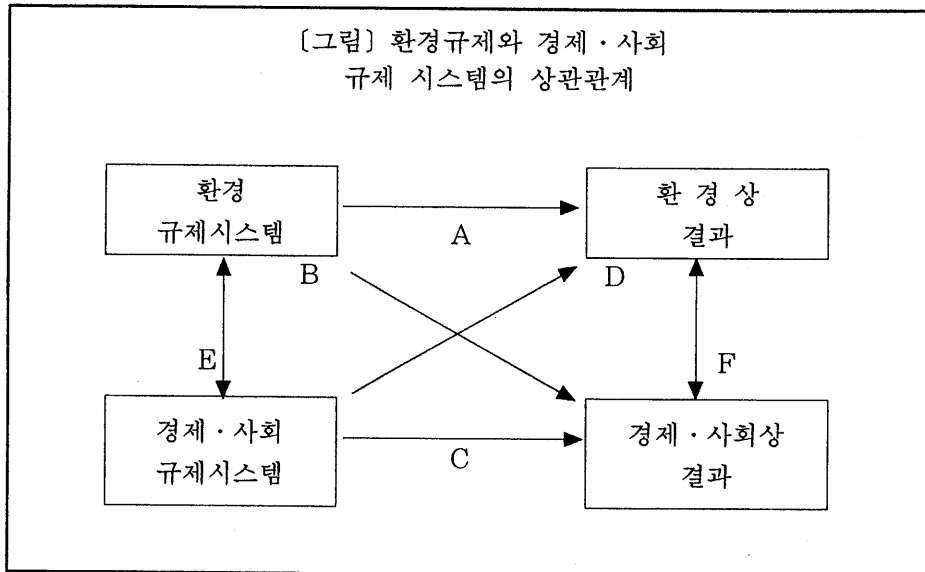
국가	성 격	프로그램
미 국	<ul style="list-style-type: none"> •환경청(EPA)과 에너지부(DOE)를 중심으로 한 다양한 지원프로그램 마련 •환경청은 현재 기업이 참여하는 총 24개의 파트너십 프로그램중 지구온난화 관련 4개의 프로그램 운영 •에너지부는 지구온난화 및 에너지 효율 관련 4개의 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> •Climate Wi\$e(EPA-DOE 공동) •US Initiative on Joint Implementation (EPA) •Indoor Environmental Program (EPA) •Voluntary Aluminium Industrial Partnership (EPA) •Climate Challenge(DOE) •Motor Challenge(DOE) •NICE(DOE) •Rebuild America(DOE)
독 일	<ul style="list-style-type: none"> •독일연방기업연합(BDI)과 5개 협회는 1995년 "기후변화 방지에 관한 독일산업계의 공동선언문" 발표 •감축목표 및 보고의무 등 구속력을 가지는 산업계의 자발적 프로그램 •2005년까지 1990년 수준의 20% 이상의 이산화탄소 배출감축을 목표 	<ul style="list-style-type: none"> •Selbstverpflichtungserklrung (SVE)
네 덜 란 드	<ul style="list-style-type: none"> •온실가스 감축에 대한 국가 목표달성을 위해 기업이 참여하는 정책수단의 마련 •정부와 기업의 명확한 의무분담과 계약을 통해 법적 구속력을 가지는 프로그램 수립 •법적 규제와 더불어 재정 지원을 통해 2000년 이후에도 중요한 정책수단으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> •Environmental Action Plans (EPAs) •Long Term Agreements on Energy Efficiency(LTAs)
캐 나 다	<ul style="list-style-type: none"> •기업의 에너지 효율성 향상과 온실가스 감축을 위한 자발적 프로그램 마련 •성과 중심의 프로그램으로 자율성은 있지만 체계적인 구성은 부족 	<ul style="list-style-type: none"> •Voluntary Challenge and Registry (VCR) •Canadian Industry Program for Energy Conservation(CIPEC)
일 본	<ul style="list-style-type: none"> •산업계를 중심으로 자발적인 지구온난화 방지 노력 추진 •1997.6월 36개 산업별 협회가 참여한 경단련의 자발적 계획 발표 •이산화탄소 배출을 2010년까지 1990년 수준 이하로 낮추는 저감목표 설정 	<ul style="list-style-type: none"> •경단련 자발적 환경실천계획 (KEIDAREN Voluntary Action Plan on the Environment)

* 자료 : 하성훈(1998), 정희성·강철구(1998) / 환경백서1999 : 117

2.4. 환경규제개혁과 일반규제개혁의 상관성

‘발전’(generation)과 같이 경제적 규제와 현저한 환경적 규제를 다 같이 받는 시장들에 있어서 규제자들은 두 가지 형태의 규제를 통합하는 방법을 안출하고자 노력한다. 여전히 자연독점적인 시장들에 관하여 규제자들은 전통적인 서비스비용 규제를 대체할 수 있는 “유인적 규제”(incentive regulation)의 방법을 모색하고 있다. 보건산업에 관하여서는 경쟁관리(managed competition) 방안이 제시된다. 완전한 규제폐지(deregulation)는 주요기능상 자연적 독점이 잔존하는 일부 산업들에 있어서는 바람직한 선택이 아니다.³⁴⁾

규제개혁 과정에서는 환경규제시스템과 다른 규제시스템 사이의 상호의존성을 충분히 인식하는 것도 중요하다. 핵심적인 상관성은 [그림]에서 보는 바와 같다.³⁵⁾



a) 경제원리를 중시하는 개혁과정은 B와 C의 결과에 과도하게 중점을 둘 수 있다.

34) Pierce & Gellhorn : 341.

35) Reforming : 12.

제 2 장 환경규제개혁의 범주와 도구

- b) 환경원리를 중시하는 개혁과정은 A와 D의 결과에 과도하게 중점을 둘 수 있다.
- c) 두 개혁과정들은 E와 F 결과(예컨대, 경제·사회 규제들상의 변화가 환경규제의 효과에 미치는 영향[E결과]과 환경상 변화가 경제 및 사회적 효과에 미치는 영향[F결과]들을 소홀히 할 수 있다.

부문 상호간의 연계(inter-sectoral linkages)를 고려함은 “환경과 경제 기타 다른 정책들 사이의 통합을 추구한다”³⁶⁾ OECD정책과 충분히 일치한다. 그러나 이를 만족스럽게 달성함은 전반적인 규제과정에 대한 적지 아니한 도전이다.

36) OECD, 1996b, Communiqué, p.3.

제 3 장 환경규제개혁의 과정

3.1. 개 관

환경규제개혁에 관한 OECD환경이사회(Environment Directorate)의 조사에 따르면, 환경규제개혁(ERR) 과정들은 이에 호응하는 거의 대부분의 회원국가들에서³⁷⁾ 변화를 겪고 있다.(Environment Directorate,1996) 일부 사례들에 있어서는 주로 환경상 효과를 개선하기 위하여 개혁들이 수행되고 있으며, 회원국가의 환경부에 의하여 주도되고 있다. 몇몇 다른 경우들에 있어서는 개혁들이 보다 전반적인 규제심사 과정의 일환을 이루고 있으며 다른 정부기구들에 의하여 추진되기도 한다. 이러한 경우에는 경쟁력을 확대시키고, 기술적 진전과 기술혁신을 촉진시키고 국제교역을 증진시키며 실업을 감소시키는 것과 같은 세부 목표들을 내용으로 하는 전반적인 경제적 활동을 개선시킬 것을 주요목표로 삼을 수도 있다. 제3유형의 사례들에서는, 개혁과정에서 환경목표와 사회적 및 경제적 목표들을 동시에 수행할 것을 예정하기도 한다. 그러나 이 경우, 이러한 목표들 사이의 관계들 및 목표달성에 이용되는 규제수단들이 원만하게 조화를 이루지 못하는 수도 있다.

(1) 동 향

환경규제개혁은 새롭지 않다. 적어도 1960년대 후반부터 대부분의 회원국들에서는 경제성장, 구조조정, 기술변화, 법체계화, 제도변화 및 환경인식의 증진과 같은 요인들에서 기인하는 환경압박의 변화에 대응하여 환경규제를 꾸준히 변화시켜 왔다. 이 것의 대부분은 보다 큰 환경효용(environmental effectiveness)의 필요성을 인식하면서 추진되어 왔지만, 특히 경제불황기 동안에 그리고 1990년대에 들어와, 환경규제비용과 이로부터 비롯할 수도 있는 경제적 결과에 대한 관심들과 결부되어 있기도 하다.

같은 기간 동안 회원국들의 환경규제시스템들은 주로 명령과 통제형 규제 도구들을 구사하는데 중점을 두었다. 그렇기 때문에 과거 30년 이상 규제시스

37) 환경이사회의 조사에 호응한 회원국들은 다음과 같다 : 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 헝가리, 아이스랜드, 헝가리, 일본, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 터키, 영국, 미국 및 유럽위원회.

템에서는 근본적인 혁신이 거의 없었던 것으로 간주되기도 한다. 그러나 같은 기간 동안 현행 시스템들상의 흠결들을 감소시키지 아니하면서도 명령 및 통제 시스템내에서 환경과 경제의 양쪽에 의미있는 중요한 개선들이 상당히 이루어 졌다고 단언할 수 있다. 또한 환경규제 시스템들에 명령 및 통제 도구들이 포함되었다고 하더라도 경제적 기타의 도구들과 혼용되는 경우들이 늘어났다.³⁸⁾

(2) 규제개혁시 고려사항

개혁에 내재하는 핵심질문들은 독립적이며 정부를 위한 사전적 규제기능을 배제하지 아니한다. 핵심질문들은 다음과 같다 : 규제비용은 편익에 의하여 정당화되는가? 규제개입은 대안보다 더 사회적·경제적 편익을 낳는가? 계획된 규제들은 최저비용으로 정책목표들을 달성할 수 있는가? 이러한 질문들은 OECD국가들에서의 규제개혁의 두 가지 주요 추진책에, 즉 (1) 효율과 혁신을 목적으로 한 시장유인책들의 증대 (2) 보호적 규제들이 필요한 경우 규제질(regulatory quality)의 증진에, 반영되어 있다.³⁹⁾

(1) 경쟁이 보다 커다란 편익을 낳을 수 있는 경우, 개혁은 시장진출입장벽·가격규제·기타 경쟁에 대한 제약을 얼마만큼 제거할 것인가에 관한 목표를 설정하도록 우선적으로 요구한다.

(2) 각종 규제들은 환경보호와 소비자보호와 같은 영역에서 시장실패를 치유시킴으로써 중요한 사회적 편익을 낳는다. [그러나] 사회적 목표들은 규제적 접근을 변화시킴으로써 즉 보다 효율적으로 시장에 개입하는 수단들을 구사함으로써 보다 짙 가격으로 달성될 수 있다.

3.2. 부문별 개혁과정

(1) 명령·통제 부문

모든 회원국들에 있어서 명령 및 통제 시스템의 핵심에는 오염유발 및 자원사용 활동과 관련된 직접적 규제 틀(set)이 있다. 1987년의 OECD연구

38) Reforming : 16.

39) OECD, Regulatory Reform : Overview and Proposed Work Plan, 1996a, p.4-6.

는 1970년부터 1985년까지의 기간 동안 주로 명령 및 통제 시스템의 발전을 그 집행이라는 관점에서 검토하였다. 명령 및 통제 시스템을 통하여 개별적인 오염문제들을 포함하거나 감소시키는 상당한 진전이 기록되었지만, 상당수의 흠결들도 드러났음이 인정되었다.

1) 명령·통제 시스템(1970-85)상의 흠결⁴⁰⁾

- 어떤 경우에는 규제증가가 적정하고 효율적인 집행을 달성하는데 부담을 주거나 어려움을 야기시켰다.
- 예컨대, 단일한 환경매질에서 특정한 오염문제들을 다루면서 환경매질 상호간의 관계를 적절하게 고려하지 아니하는 경우와 같이 규제들의 조화가 불충분한 경향이 있었다.
- 지나치게 협소하게 재래식 점오염원 및 국지적/지역적 환경질 문제에 초점을 맞추기
- '예방 및 방지' 전략 대신에 '반작용 및 구제' 정책들을 강조하기
- 환경정책과 다른 경제 부문들에서의 정책들 상호간의 의존성이 거의 고려되지 아니하였다.
- 재정적 유인책 및 억제책과 같은 다른 형태의 정책도구들이 존재하기는 하였으며 비교적 소수의 경우에만 이용되었다.

2) 환경관리 주기 개선안

명령·통제 시스템상의 흠결에 당면하여, OECD 특수연구서(monograph)의 집필자들은, 경제적 유인과 억제책을 포함하여, 전체적인 환경관리 주기(cycle)에 대한 전반적인 개선안을 다음과 같이 권고하였다⁴¹⁾ :

- 가동중인 시스템들을 조정하고 지속적으로 개선하기 위하여 투입·산출 방식(feed-back mechanism)이 도입·강화되어야 한다.
- 규제들의 숫자가 더 줄어 들고 단순화되어야 한다.

40) OECD(1987). Improving the Enforcement of Environmental Policies. Environment Monograph No.8.

41) OECD(1987) op.cit.

제 3 장 환경규제개혁의 과정

- 허가를 발하는 절차들이 더 단순화되고 신속해져야 한다.
- 자율 모니터링과 소규모 배출들에 대한 간접적 측정방법의 이용을 포함하여 모니터링 시스템들과 모니터링 절차들이 개선되어야 한다.
- 산업 부문과의 협력약정(co-operative agreements)들이 증진되고 공포되어야 한다.
- 환경감사(environmental auditing) 절차들의 이용이 장려되어야 한다.
- 저지수단으로 작용하기에 충분한 정도의 벌금을 포함하는 보다 효과적인 제재수단들이 확보되어야 한다.
- 경제적 도구들 및 기타의 유인책들과 같은 추가 수단들을 활용하여 명령 및 통제형 규제들을 보완하여야 한다.
- 오염자들에게 대하여 오염통제기술 및 정책들에 관하여 보다 충분한 정보와 광범위한 자료가 제공되어야 하며 대중에게 배출, 제재 및 성공담들에 관하여 보다 많은 정보가 제공되어야 한다.
- 보다 합리적인 과제들의 배분과 보다 향상된 직원훈련등을 통하여 집행기구들의 역량이 강화되어야 한다.

여러 가지 관점에서, 이러한 제안들은 명령 및 통제 시스템들의 개혁 방안(몇몇 경우에는 이미 진행중인 개혁)에 관한 회원국들의 지배적인 사고를 반영하였으며, 환경효과와 비용효과 두 가지 측면에서, 경제적 기타의 도구들의 활용을 통하여 보완되어야 한다.

이러한 접근방식은 1990년대 동안 OECD지역의 전반적인 오염부담을 감소시키려는 목표를 설정한 1991년의 컴뮈니케에서 OECD각료들에 의하여 광범위하게 지지되었다. 각료들은 성명서에서 확장을 계속할 것으로 예상되는 경제상의 전반적인 환경개선들을 지속시키기 위하여 예방적 원리에 기초를 둔 보다 종합적이고 통합적인 정책 접근들이 필요할 것이라는 점을 인정하였다.⁴²⁾

이는 OECD보고서(1994a) “환경오염의 감소 : 회고와 전망”에서 정부가 다음 사항들을 명료하게 하여야 한다는 결론과 맥락을 같이 한다 : a) 전통적인 명령 및 통제 도구들이 언제 그리고 어떻게 하여야 가장 잘 작동되는가? b) 어떠한 예방적·통합적 정책도구들이 새로이 보충적으로 개발되어야

42) OECD, 1991.

할 것인가? 후자의 예로서는 경제적 도구들, 환경계획 및 평가, 종합오염방지 및 통제, 통합적 전과정평가 및 통합적 자원계획이 거론되었다.43)

3) 진전의 형태

1990년대 동안 상당수의 OECD회원국들에서 환경규제개혁 절차는 상기의 쟁점들을 상당 수 다루었고 현재 행해지고 있는 명령 및 통제 방식 안에서 그리고 방식을 벗어나 여러 가지 진전을 이루었다. 종래 이루어진 진전의 형태들은 다음과 같다 :

- 현행 규제들을 유지하여야 할 필요성이 검토되었고 특정한 규제들의 종료, 강화 또는 단순화를 도출하였다.44)
- 특정한 규제들과 관련된 관료주의적 절차들과 서류작업을 단순화시키기 위한 의식적인 노력들이 경주되었다.45)
- 기술적 엄격성을 완화시키기 위하여 그리고 보다 비용효과적인 이행을 증진시키기 위하여 기준들을 달성시키는 수단들의 선택에 있어 보다 커다란 유연성이 채택되었다.46)
- 통합된 허가절차들이 도입된 결과, 절차들이 단순화되고 어떠한 경우에는 제도적인 강화가 뒤따랐다.47)
- 명령 및 통제형 허가시스템 내에서 의무적 환경영향평가(EIA) 절차들이 통합됨으로써 개발사업자들에 의한 환경계획의 강화가 증진되었다.48)
- 특정한 절차단계(예컨대, 협의 및 공중참여)를 위하여 일부 명령 및 통제 시스템들에 있어서 최저 및 최대 시한(time limits)을 설정하였다.
- 명령 및 통제 시스템들의 골격 안에서 (예컨대, 현행 규제제도들의 운영을 검토할 경우, 수정된 그리고 새로운 규제들을 개발할 경우, 그리고 환경질

43) OECD,1994a.

44) Box A.2, Environment Canada : Regulatory Review, 1992-94 및 Box A.3, Environmental Regulatory Reform in the European Union, 참조.

45) Box 5, Regulatory Reform Programme of USEPA, 참조.

46) Box A.4, Some Characteristics of Industrial Permitting Systems in OECD Countries, 참조.

47) BoxA.5, Integrated Pollution Prevention and Control in OECD Countries, 참조.

48) Section 2.4, "Other Instruments"중 환경영향평가제도의 발전에 관한 검토, 참조.

제 3 장 환경규제개혁의 과정

- 목표들을 달성하기 위한 보다 비용효과적인 방식들을 확인하는 경우) 개발사업자와 당국 간의 협의를 위한 보다 많은 기회들이 제공되었다.
- 이행동기를 강화하고 보다 효과적인 허가 시스템들의 운영을 목적으로 한 추가재정을 확보하기 위하여 불이행시 벌금을 늘렸고 허가비용등을 포함하는 허가신청 수수료를 인상하였다.

4) 미국의 개혁사례

클린턴 대통령은 1995년 3월에 “환경규제의 재고”(Reinventing Environmental Regulation)라는 보고서를 발표하였다. “보다 깨끗하고 값싸고 우아하게”(cleaner, cheaper, smarter)라는 슬로건으로 집약된 환경청(EPA)의 대응은 다음과 같은 방안들을 포함한다⁴⁹⁾ :

- 서류작업 줄이기 및 관료주의 지양 : 1400면에 이르는 폐지된 환경규칙들을 삭제하였다. 환경법들을 지키기 위하여 크고 작은 업무에서 서류작업(paperwork)과 관료주의에 소요되는 1000만 시간을 줄였다. 1996년 말까지는 서류작업에 소요되는 1000만 시간을 추가로 줄인다는 목표를 세웠다.
- 기업이 환경법을 쉽게 지킬 수 있도록 하기 : 환경지도력 프로그램에 참가하는 소기업들에게 상식적인 이행동기(compliance incentive)를 부여하여 혁신적인 접근법들을 통하여 환경요건들을 지킬 수 있는 기업의 능력을 향상시킨다. 금속가공, 인쇄, 자동차수리 및 농업을 위하여 소기업이행본부(Small Business Compliance Centre)들에게 자금을 공급한다.
- 보다 나은 환경결과들을 달성하기 위하여 기술혁신과 유연성을 활용하기 : 유연성을 제공하고 관료주의를 퇴치하여 보다 높은 환경이행기준들을 달성시킬 수 있는 가장 값싸고 가장 효율적인 방법들을 찾아낸다.
- 환경이행목표 : 환경규제에 환경이행목표들(environmental-performance goals)을 설정하고 다른 한편 이를 달성하는 수단들에 최대한의 유연성을 부여한다.

49) Re-inventing Environmental Regulation, 1996, US Environmental Protection Agency, Environment Directorate Survey and OECD(1996q).

- 공중참여 : 행정기관의 정보에 대한 공중의 참여를 확장시켜 지역공동체의 참여와 동반자관계를 증진시킨다. 구체적으로는 환경수요를 충족시키기 위하여 이행동반자관계(performance partnership)들을 맺고 연방기금과 연계시킨다. 먹는 물의 안전을 증진시키기 위하여 환경청과 산업 및 다른 집단들 상호간에 동반자관계를 맺는다.
- 법령정비 : 보다 단순화된 규제 법규를 마련하여 이해관계자들의 이해를 돕는다.
- 환경정의 : 예컨대, 비용과 편익을 형평에 맞게 분배하기와 같은 “환경정의”(environmental justice)를 증진시킨다.
- 자율감시 : 기업들과 자발적 시스템들에 의한 자율감시(self-policing)를 장려한다.
- 거점중심 : 예컨대, 관리전략을 입안하기 위한 기초로서 (행정구역들에 기초한 접근 대신에) 생태계(ecosystem)를 설정하는 것과 같이 “거점중심프로그램”(place-based programme)들을 실행한다.

5) 네덜란드 환경관리 전개국면

네덜란드에서는, 환경규제 시스템을 전통적인 명령 및 통제 시스템에서 혼합시스템으로 그리고 궁극적으로는 주로 자발적 협약(VA)시스템으로 꾸준히 발전시킨다는 장기적 규제개혁 목표가 상정되었다. 이는 네덜란드 환경규제 시스템의 발전에서 4가지 가능한 국면들을 구분하는 [참조6]에 나타나 있다. 필자들에 따르면, 대부분의 네덜란드 회사들은 현재 제2국면에 또는 그 언저리에 있는 것으로 판단된다. 규제 시스템은 그 형태 및 기능이 강요에 기초한 것로부터 주로 상호신뢰에 의존하는 것으로 현저히 변화하였음에도 여전히 제4국면에 있어야 할 것으로 기대된다는 사실은 주목할 만하다. 이 장기목표가 OECD권역 전체에서 그리고 얼마마한 기간 내에 어느 정도까지 실현될 것인가는 회원국들 상호간에 활발한 논의와 토론의 주제가 될 것이다.⁵⁰⁾

50) Ministry of Housing, Physical Planning and Environment(1995), "Company Environmental Management as a Basis for a Different Relationship between Companies and Government Authorities: A Guide for Government Authorities and Companies", Draft, MHPPE, The Hague (mimeo).

제 3 장 환경규제개혁의 과정

- 제1국면 : 기업은 다음의 특징을 지닌 환경행태를 보인다 : 환경규제들의 부적절한 이행, 낮은 환경인식, 환경보호를 위한 조직적 활동의 부재 또는 미약, 환경보호를 상업적 부담으로 간주하기. 정부는, 예컨대 이행을 장려하기 위한 모니터링과 벌금제도를 갖춘 복잡한 허가시스템과 같은 전통적인 명령 및 통제 도구들에, 전적으로는 아닐지라도, 현저하게 의존한다.
- 제2국면 : 기업은 환경규제를 주요한 환경목표로 간주한다. 기업은 이 목표를 달성하기 위하여 몇몇 조직적 조치들을 도입한다. 환경인식은 완만하게 발전한다. 환경보호는 여전히 약간의 기업부담으로 간주되지만 전체적으로는 용인되며 감당할 수 있는 것으로 여겨진다. 정부는 여전히 허가 및 모니터링 필요한 것으로 간주하지만 허가의 조건들은 점차 덜 복잡해지며 기업들이 허가에서 요구된 결과들을 달성할 수 있도록 돕기 위하여 독자적 관리 시스템을 개발하는 기업들에 더 많은 비중을 둔다.
- 제3국면 : 기업의 환경규제 이행이 대부분 중요한 일로 되었다. 기업과 그 조직구조 안에는 환경인식이 잘 정착되어 있다. 기업절차들은 이를 반영하기 위하여 더욱 잘 다듬어졌다. 특히 기업의 환경관리 시스템은 잘 개발되어 있다. 이 국면에서 정부는 환경이행과 관련하여 기업이 제공하는 정보를 토대로 그리고 행정청들이 실시하는 표본점검을 토대로 기업에 상당한 정도의 신뢰를 보낸다. 정부는 목표요건을 허가시스템의 요체로 삼음으로써, 다른 허가요건들을 단순화시킴으로써, 변경허가신청서를 보다 유연하게 취급함으로써 그리고 기업측이 환경친화적으로 개발을 추진하도록 장려함으로써 기업의 노력들에 호응한다.
- 제4국면 : 정부는 EMS증서 또는 생태진술서(eco-statement)를 통하여 환경규제들의 이행을 보증한다. 기업은 훌륭한 환경 이행을 통합적 기업목표로서 간주하고 생산 및 가공상의 환경개선에 중점을 두어 자발적인 노력을 계속한다. 정부는 기업의 환경관리 시스템에 맞추어 허가 및 집행 요건들을 재단할 수 있다. 상호관계는 주로 상호신뢰에 기초하며 기업은 사실상 대부분 자기규율을 실시한다.

(2) 경제적 유인·억제 부문

1) 서 설

환경정책상의 경제적 도구들은 “경제행위 주체(economic agent)들에게 열려 있는 대안적 조치(alternative action)들의 비용과 편익”을 변화시킴으로써 환경결과들에 영향을 미칠 수 있는 정책도구들로 구성된다. 이러한 정책도구들은 같은 목표를 달성하기 위하여 환경우선적 조치를 강조한다. 환경을 우선하는 조치는 그렇지 아니한 대안보다 재정적으로 더 매력적이다.⁵¹⁾

OECD는 환경활동을 개시한 당초부터 환경정책상 경제적 도구들의 이용을 적극적으로 장려해 왔다. OECD는 회원국들이 경제적 도구들을 적용할 수 있도록 경제적 도구들을 이용하는 데 필요한 정보를 담은 합의지침들을 개발하였다. 이 지침들은 기후변화(1994c, 1995b, 1996f), 폐기물관리(1992a, b), 종 다양성(1996g) 및 세제(1993, 1995b, 1996f)를 포함하는 개별 분야에서 경제적 도구들의 잠재적 적용가능성 및 실질적 적용을 분석하였다.

1991년에 OECD이사회(Council)는 경제적 도구들을 이용함으로써 얻을 수 있는 잠재적 장점들을 재확인하고 회원국들에게 다음 사항을 권고하였다:

① 국가의 사회경제적 상황을 고려할 것을 전제로, 규제와 같은 다른 정책 도구들의 보충수단 또는 대체수단으로서, 경제적 도구들을 보다 많이 그리고 보다 일관성 있게 이용할 것

② 자연 및 환경자원들을 이용함으로써 발생하는 사회적 비용(social costs)을 보다 잘 반영하기 위하여 경제적 도구들을 통하여 같은 자원들을 분배하고 효율적으로 이용하는 쪽으로 활동할 것

③ 지속가능한 발전을 보장할 뿐만 아니라 국지적 또는 범지구적 환경 문제들의 해결과 관련하여 환경정책도구들의 이용에 관하여 국제적 차원에서 추가합의에 도달하도록 노력할 것

④ 대안적 정책조치들과 그들의 경제적 효과가 환경에 미치는 결과들에 관한 정보를 얻기 위하여 보다 나은 모델링, 예측 및 모니터링 기법들을 개발할 것⁵²⁾.

51) Reforming : 20.

52) 제4논점과 관련하여 최근에 이사회는 회원국 내에서의 오염통제를 둘러싼 경제적 도구들의 효율 및 효과에 관한 최초의 평가를 실시하였다(OECD, 1997b).

2) 현황분석

OECD는 1987년중 경제적 도구들의 이용 정도에 관하여 보고서(1989)를 펴냈다. 이 보고서는 자원 가격산정과 보전보다는 주로 오염통제에 적용될 수 있는 5개 범주의 도구들 즉 ①부담금(charge) / 세금 ②보조금 ③예치금(deposit-refund system) ④시장창설도구들 ⑤재정적 유인책을 망라하였다. 1992년과 1993년에는 도구들의 범주를 좁혔으나(보조금, 배상책임 및 행정적 부담금을 제외하고) 보다 많은 회원국들을 포함한 두 번째의 조사(OECD, 1994b)가 수행되었다. 이어 OECD는 1995년초를 기준으로 OECD회원국들이 환경과 관련된 세제 및 부담금제를 어느 정도 이용하였는가를 조사하였다.⁵³⁾ 이러한 연구들은 직접적인 비교는 어렵지만 데이터들을 통하여 약간의 일반적인 동향들을 파악하는데 도움이 된다.

1987년의 조사는 환경질을 증진시키기 위하여 모종의 경제적 약정(economic arrangement)이 맺어져 있는 14개 OECD회원국들에서의 150개의 사례들을 분석하였다. 보조금, 배상책임 및 행정적 부담금을 제외한다면, 경제적 도구들의 총수는 약100개 또는 조사대상 국가당 평균 7개 정도로 줄어든다.⁵⁴⁾ 그러나 관련된 회원국들의 숫자를 분석해 보면 경제적 유인동기(economic incentive)를 야기할 의도를 가진 경제적 도구들은 절반을 넘지 못하였고 과반수가 세입(revenue) 향상을 겨냥하였음을 알 수 있다. 겨우 삼분의 일이 약간의 유인적 영향을 발휘하는 효과가 있었던 것으로 보인다. 기본적으로 1987년 당시 OECD회원국들의 환경정책들은 약간의 재정적 및 경제적 부수장치(add-ons)를 갖춘 명령 및 통제형 정책들이었다.⁵⁵⁾

1992년/1993년의 조사결과는 경제적 도구들을 이용하는 추세가 점증함을 시사한다. 기록이 잘 된 8개 국가들의 데이터를 비교해 보면, 1992년에 이용된 경제적 도구들의 숫자는 1987년보다 25% 늘어났다. 1993년에 이용된 숫자까지 고려한다면, 증가분의 거의 50%에 달한다. 1987년-1993년 동안 주로 늘어난 것은 생산부담금(product charges)과 예치금제들이다.

53) OECD 1996f.

54) OECD, 1994b.

55) OECD, 1994b, p.22.

경제적 도구들의 유인적 역할은 더욱 두드러지게 된 것으로 보인다. 사례들의 45%에서 경제적 도구들은 유인적 효과를 초래하려는 목적을 지니고 있었다. 그러나 연구결과에 따르면 실제 유인적 효과가 있었다는 증거는 거의 없었다. 사례들의 90%에서 유인적 효과들에 관한 정보가 불확실하거나 활용이 곤란하였다.⁵⁶⁾

OECD간행물 '환경세와 녹색세제 개혁'(Environmental Taxes and Green Tax Reform : OECD, 1997d)에는 1997년 3월을 기준으로 회원국들에서 이용되고 있는 환경관련 세제 및 부담금에 관한 개관이 수록되어 있다. OECD보고서 '환경세를 위한 이행전략'(Implementation Strategies for Environmental Taxes)는 "현존하는 많은 세제들이 환경목적을 보다 잘 반영하기 위하여 재입안되어 왔으며 보다 많은 상품들이 환경목적을 위하여 과세되어야 한다"고⁵⁷⁾ 결론을 내렸다.

최근 수년 동안 환경과세상의 두 가지 주요한 동향이 확인되었다. 첫 번째의 국가군은 그들의 세제를 급진적으로 바꾸어 세금부담을 소득세에서 소비세로 옮겼다. 소비세는 환경세를 포함한다. 결과적으로, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 네덜란드 및 스웨덴과 같은 회원국들에서는 세제개혁의 구상에서 명시적인 환경적 고려들이 보다 두드러진 역할을 담당하는 경향을 보인다. 오스트리아, 독일, 헝가리, 벨기에, 프랑스 및 스위스를 포함하는 두 번째의 국가군은 종합적인 세제개혁을 수행하기보다는 한정된 범위내에서 신규 및 현행 환경세들의 이용을 증대시켰다.⁵⁸⁾

거래가능한 오염배출권(permits)의 이용은 미국에서 특히 산성비 프로그램과 관련하여 1995년부터 비약적으로 발전하였다. 또한 폐기물관리 부문에서도 예치금제들이 점차 적용되고 아주 효과적으로 기능하고 있다.⁵⁹⁾ 요컨대, 1980년대 중반부터 현재까지 OECD회원국들에서 경제적 도구들의 이용은 여러 국가들에서 다양한 정도로 극적으로는 아니라고 하더라도 비약적으로 증대되었다.

56) OECD, 1994b, p.13.

57) OECD, 1996f.

58) Reformong : 23.

59) OECD, 1992a, 1994b.

3) 평 가

현재 이용되고 있는 경제적 도구들로부터 얻어지는 편익을 예측하기 위하여 이론적으로 풍부하고 광범위한 접근이 시도되었다. 명령과 통제 시스템에 전적으로 의존하기에 앞서 경제적 도구들이 이용되는 경우에는 정태적 효율(static efficiency)과 동태적 효율의 향상(gains)이라는 두 가지 형태의 주요한 편익이 주장되었다. 더욱 최근에는 재정적 논쟁이 추가되었다. 즉 환경세들의 도입은 재정개혁의 과정과 소득재분배(income redistribution)의 달성에 기여한다는 주장이 그것이다.⁶⁰⁾

전형적으로, 통일적 기준(uniform standards) 및 명령·통제 체계에서 발생하는 비용과 부담금체계(charges scheme)에서 발생하는 비용을 비교해보면 정태적효율향상(static efficiency gains)을 추론할 수 있다. 부담금 체계에서는 배출자들의 부담정도가 단계에 따라 감소하기 때문에 모든 배출자들에게 있어 한계감소비용(marginal abatement costs)이 동일하다. 경험적 연구결과들은 통일적 기준체계보다 가변적 기준(variable standards) 체계들의 잠재적 비용절감 효과가 더 크다고 평가한다. 예컨대, 미국의 연구 결과들을 살펴보면, 비교대상(benchmark)인 '통일적 기준'의 비용은 최저 비용 추정치보다 0.07배에서 21배까지 높게 나타났다.⁶¹⁾

그러나 이는 이론적으로는 달성이 가능할지도 모르지만, 실제 효율향상은 여러 가지 이유로 실현되지 아니할 수도 있다⁶²⁾ :

- "명령·통제형"기준(benchmark)은 적절하게 구체화되지 못하였을 수도 있다(예컨대, 명령·통제형 기준은 생각보다 더 유연해서 통일적 기준들이 엄격하게 적용되지 아니할 수도 있다.)
- 환경질 목표를 달성하기 위한 부담금이 적절한 수준에서 결정되지 못할 수도 있다(예컨대, 부담금이 너무 낮게 책정되어 충분한 유인적 효과를 거두지 못할 수도 있다).
- 다른 비용(설정, 행정, 모니터링 및 이행 비용)에 있어서도 두 체계상의 차이점들은 위와 같은 이유들 때문에 수정을 요할 수 있다.

60) Reforming : 24.

61) Tietenberg, 1990.

62) Reforming : 24.

마찬가지로, 특히 기술의 선택을 제한하는 명령·통제 도구들에 우선하여 경제적 도구들이 적용되는 경우, 경제적 도구들의 이용에 기인한 동태적효율 향상(dynamic efficiency gains)을 추론하기 위하여 이론적 분석이 원용되었다. 여기에서도 이론적 사례는 다음과 같은 이유들로 실제 달성될 수 있는 향상을 과장할 수도 있다.⁶³⁾

- 모든 명령·통제 시스템들이 이러한 기술적 엄격성을 반영하는 것은 아니다.
- 일부 명령·통제 시스템들은 혁신지향적(innovation-forcing)이다.
- 경제적 도구들은 재정적 유인동기가 너무 낮은 수준에서 설정될 경우 기술적 변화와 혁신을 자극하지 아니할 수도 있다.

요컨대, 주로 이론적 분석에 기초한 사전적(ex ante) 평가들은 실제 실현될 수 있는 효율향상들의 형태를 시사하는 정도의 의미를 지닌다. 효율향상들이 실현되는가의 여부는 사후에 평가할 사항이다. 그러나 사후평가 영역에서는 경험적 분석들의 발전이 저조하다. 최근의 OECD연구보고(OECD, 1997b)는 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 독일, 스웨덴, 노르웨이 및 미국에서의 경제적 도구들에 관한 사후적 평가와 관련된 유익한 증거들을 담았다. 그러나 그 사실적 인정들은 고무적인 것임에도 여전히 최소한 수준이다.

많은 경우 배출부담금들의 수준이 너무 낮기 때문에 이 것만으로는 주목할 만한 효과를 기대하기 어렵다고 믿어진다는 점을 감안한다면 이러한 증거들의 결핍은 어느 정도까지는 놀랄만한 일이 아니다. 또한 연구결과에서도 분명히 나타나는 바와 같이, 종종 보다 큰 정책군의 일부를 이루는 정책도구들에 관한 사후적(ex post) 평가들은 본질적으로 복잡하다. OECD의 최근 연구에서는 “많은 사례들에 있어서 규제보다 경제적 도구들을 우선시킨 사례가 여전히 신뢰할 만한 것(belief)으로 나타났다. 이는 많은 사례들에서 사전적 정량화와 추정에 의하여 뒷받침받았던 바와 같다. 아직까지는 경제적 도구들을 원용한 사례가 다수의 사후적 증거들과 모순되지는 아니한다고 믿어진다. 현재까지 활용가능한 사후적 증거들은 경제적 도구들의 효율성을 확정적으로 증명할 수는 없지만, 규제적 접근들이 경제적 도구들보다 더 효율적이라는 대체적 명제를 증명하기는 실제 더 어렵다.”⁶⁴⁾ 특히 거래가능한

63) Reforming : 24.

64) OECD, 1997b.

오염배출장 및 환경세들에 있어서 경제적 도구들의 효용에 관하여 증거들이 늘어나고 있다.⁶⁵⁾

재정개혁책들의 일환으로 환경세와 부담금을 이용하는 경우에 나타나는 소득분배와 “이중배당”(double dividend) 효과들 역시 일부 사전적 분석의 대상이 되었다.⁶⁶⁾ 탄소세제안과 기타의 에너지세제안의 경우에는 소득분배 결과들이 가장 철저하게 검토되었다. 수 많은 사례들에서, 소득분배효과가 제한적이기는 하지만 쇠퇴하는 경향을 보였다. 이는 정책적 관점에서 볼 때 중요하다.

“우선, 정책입안자들이 관심을 가지는 빈민들과 노인들과 같은 특수집단들의 지위에 관한 정책목표들이 있을 수 있다. 다음에 환경세 정책들로 인한 손익들이 지나치게 불공정하게 분배된다면, 손실자들은 환경세들의 도입에 반대하는 강력한 교섭활동을 펼 것이다.”⁶⁷⁾

그러한 까닭에 환경세에 관한 상당수의 연구들은 재정시스템 속에 포함되는 다른 조세나 사회보장급여들과의 조정을 통하여 이러한 소득분배 경향을 보완하는 방안을 탐구한다.

자원의 효율을 증대시키고 고용을 증진시키기 위하여 노동에 대한 과세를 줄이는 대신에 환경세입을 늘리는 방안이 종래 관련문제로서 연구되었다. 과반수의 연구결과들은 적어도 단기와 중기에 있어서는 이러한 전략으로부터 고용상의 향상이 적절히 달성되었음을 시사하면서도 다른 한편 국가에 따라 결과가 아주 다를 수 있음을 보여준다.⁶⁸⁾

경제적 도구들에 관한 이러한 최초의 평가연구들은 아직 명확한 결론을 내리지 않는 아니하였지만, 경제적 도구들이 더 개발되고 적용된다면 경제적 도구들의 잠재적 가치가 크다고 단언한다. OECD보고서(1997b)에 요약된 바와 같이, “간단하게 말해, 더 많은 가치평가는 정책을 향상시키는데 기여할 것이다.”

65) Barde and Smith(1997), Barde(1997).

66) OECD, 1996f, 1997c.

67) OECD, 1996f, p.61.

68) OECD, 1996f, 1997c.

(3) 기타 부문

1) 총 설

환경규제 시스템에는 여러 가지 종류의 정책 도구들이 비교적 최근에 도입되었거나 현재 도입이 추진되는 과정에 있다. 기타 도구들은 (1) 환경계획 및 환경평가 (2) 자발적 협약(voluntary agreement) (3) 정보공개 및 환경관리와 환경감사 체계의 3가지 범주로 나누어진다.⁶⁹⁾ 이들 중의 대부분은 관련 당사자들의 자발적 지지를 얻어냄으로써 그리고 비용효과적인 방법으로 환경목표들을 달성하는데 이바지하기 위하여 관련 당사자들에게 보다 나은 정보를 제공함으로써 환경이행을 증진시킬 것을 목적으로 한다. 이러한 도구들은 환경규제시스템이 전통적인 명령·통제 시스템에서 현저하게 자발적인 시스템으로 전환하는 데 있어 잠재적 가치가 큰 조치들이다.

현재 상기와 같은 도구들은 주로 명령·통제 도구들과 관련하여 이용되고 있다. 명령·통제 시스템은 자발적 체계(voluntary scheme)가 작동되지 아니할 경우에 “예비적 장치”(reserve power)로서 보유될 수도 있다. 또 다른 한편 자발적 도구들은 규제목표들의 실행을 증진시키고 이를 달성하는 수단들의 유연성을 더 향상시키기 위하여 명령·통제 시스템내에서 이용될 수도 있다. 이러한 도구들의 상당 수는 최근에 들어와서야 겨우 실행되고 있기 때문에 활용가능한 평가 데이터들이 매우 제한되어 있다.

2) 환경계획 및 환경영향평가

개 관

1990년대 전반부 중에 여러 회원국들에서 환경과 지속가능발전에 관한 국가전략계획들이 채택되었다. 이들중 가장 앞서고 가장 포괄적인 것은 1989년에 채택되고 곧이어 개정된 네덜란드국가환경정책계획(NEPP)이다. 이는 네덜란드가 당면한 7개의 주요 환경문제들을 확인하였고, 각 문제마다 2000년과 2010년에 달성하여야 할 목표들을 구체화시켰으며, 이 목표들의 각각을 달성할 수 있는 수단들을 확인하였다. 이들 계획들의 형태는 전형적

69) Reforming : 26.

으로 지시적이지만 행동지향적이다. 이 계획들은 중기적인 안목으로 부처들 간에 책임을 공유하고 사회적 행위주체들과의 협력관계를 상정한다. 이들은 부문별 (예컨대, 운송 또는 에너지와 관련된) 환경계획들과 토지이용을 보다 강화하는 경향이 있는 지방계획(local plan)들에 의하여 보완될 수 있다. 이들은 서로 결합하여 환경정책 및 계획 체계를 마련할 수 있다. 명령·통제 도구와 경제적 도구들 뿐만 아니라 다른 자발적 도구들은 이러한 체계 안에서 보다 유기적이고, 보완적이며 비용효과적인 방법으로 개발되고 적용될 수 있을 것이다.⁷⁰⁾

환경영향평가(EIA) 절차들은 지난 10년 동안 그의 모든 회원국가들에서 프로젝트들의 계획과 설계에 환경적 관심을 통합하기 위하여 그리고 그렇게 함으로써 허가 당국으로 하여금 그들의 허가결정을 내림에 있어서 중요한 환경적 영향을 고려하게끔 하기 위하여 개발되었다. 이러한 절차들의 실질적인 효과에 관하여 실증적인 측면을 고려한 각종 연구들이 수행되었다. 이 중에는 유럽연합(EU) 회원국들의 지침(Directive 85/337/EEC) 실행과 관련된 것도 있다. 확실한 단정을 내리지는 아니한 연구결과들은 추가적인 편익 향상과 비용효과적인 조치들에 의하여 순편익균형(net benefit balance)이 달성될 수 있을 것이라는 권고가 있기는 하지만 편익들이 비용을 초과하였다는 대체적인 결론에 도달하였다.(CEC, 1993) 환경영향평가는 현재 여러 회원국가들에서 부문별 계획, 프로그램들 및 정책들에 적용된다. 또한 적어도 4개국(캐나다, 덴마크, 네덜란드 및 포르투갈)에서 일정한 법률안들과 명령안들에 대한 환경적 평가를 실시하기 위하여 당해 법령안의 채택전에 환경영향평가절차를 밟는다.

전과정평가(LCA)는 제품이 야기할 수 있는 환경상 결과들을 그 전체과정을 통하여 즉 상류(제품의 초기생산단계)에서부터 하류(제품의 마지막 폐기 단계)까지 확인하고 평가하는 분석방식이다. 전과정평가는 관련 당사자(생산자, 유통자, 소비자, NGO, 규제기관) 모두에게 특정 제품의 일정 단계에서 발생할 수 있는 환경부담뿐만 아니라 특정 제품들의 환경비용 전반에 관하여 인식을 고취시킬 것을 기본적인 목적으로 한다. 전과정평가 정보는 자발적 도구, 경제적 도구 및 명령·통제와 같은 상이한 여러 정책도구들을 활용

70) Reforming : 27.

할 경우 다양한 맥락에서 이용될 수 있다. 현재까지 전과정평가의 주요 이용자들은 내부적(in-house)인 목적에 특히 시장에서의 손해와 환경적 비판으로부터 자기들의 제품을 보호하기 위하여 전과정평가를 이용하는 기업들이었다. 나아가, 다수 회원국들에서는 농화학제품들에 대하여 일종의 전과정평가를 실시하고 있다. 그 결과들은 생산자단체들내부에서 자발적 협약(VA)을 맺는데 그리고 농화학제품(agricultural chemicals) 관계 규정들의 제정과 적용에 이용될 수 있을 것이다.

EIA절차들의 비용편익

환경영향평가절차들을 적용함으로써 얻을 수 있는 환경적 편익들에 관하여서는 비교적 소수의 체계적인 연구들이 수행되었다. 최근 영국의 한 연구에서는 환경영향평가를 거친 영국 프로젝트들의 반 이상이 환경적으로 현저하게 수정되었고, 이러한 수정의 삼분의 일 이상이 환경영향평가절차에 기인하였으되 대부분의 수정은 환경적으로 심각하기보다는 적절한 것들이었다는 결론을 내렸다. 환경영향평가 절차상의 주요비용중 고려되어야 할 것은 다음의 3가지이다⁷¹⁾: 환경영향평가절차를 관리하는데 소요되는 재정비용(money cost), 평가절차에서 비롯하는 추가적 시간에 소요되는 비용 및 평가절차에서 비롯하는 추가적 저감비용. 전형적으로 환경영향평가보고서(EIS)를 작성하는 비용은 대단위 계획의 자본비용(capital cost)의 0.2% 이하이다. 소규모 프로젝트에서는 작성비용이 1%까지 올라가기도 한다. 연구결과들에 의하면, 환경영향평가 시스템이 잘 작동하면 허가서를 확보하는데 소요되는 시간이 줄어들 수도 있다. 그러나 협의 단계에 관한 명확한 시간적 한계가 없거나 당국들의 인원이 부족하면 시간이 지체된다는 증거도 있다. 환경영향평가 절차가 저감요건(mitigation requirement)들을 조기에 발견하는 한, 광범위한 저감조치들이 추구될 수 있고, 보다 비용효과적인 해결책이 찾아질 수 있을 것이다.

71) Reforming : 28.

생산자책임확대

최근에는 종종 “생산책임분담”(Shared Product Responsibility : SPR) 제도로 지칭되기도 하는 생산자책임확대(Extended Producer Responsibility : EPR) 제도에 전과정평가(LCA)기법들이 더 많이 적용되고 있다. 상당수의 회원국들은 자원과 에너지를 보전하고 최종 처분과정으로 넘겨진 오염물질들과 폐기물의 양을 줄이기 위하여 사적 및 공적 부문의 책임을 증대시키는 방법을 찾고 있다. 생산자책임확대(EPR)는 생산자들로 하여금 생산시스템의 외부효과(externalities) 처리비용을 생산공정상 당해 외부효과를 예방할 능력이 떨어지는 다른 연계점(link)들로 이전시키지 못하도록 함으로써 “가격을 적정화시키는”(get the price right) 수단으로서 정의되어 왔다.⁷²⁾

OECD는 1994년 이래 생산책임의 사슬에 있어서 “가장 취약한 연계점”(the weakest link)으로 간주되는 즉 소비자들에 대한 제품의 판매후 및 소비자들에 의한 제품의 이용후 생산품의 최종처분을 둘러싼 회원국들의 상황을 점검해 왔다. 10개의 회원국 정부들은 각종 제품의 생산자들에게 생산자책임확대(EPR) 요건을 부과할 수 있는 권능을 부과하는 국내입법을 채택하였고 다른 8개국 정부들은 보다 한정된 요건들을 보유하고 있거나 같은 요건들의 설정을 염두에 두고 있다. 그러나 그 이행은 아직 초기상태에 놓여 있다. 두 가지 실례로서 네덜란드포장규약(Dutch Packaging Covenant) 및 독일포장령(German Packaging Ordinance)이 있다.

3) 자발적 협약

개 관

자발적협약(VA : voluntary agreement) 즉, 정부나 공공기관이 기업과 협의하여 환경개선 목표를 정하고 이를 협약이나 약정을 체결하여 이행을 담보하는 방식은 가장 일반화된 자율환경관리제의 유형이다. 자율환경관

72) OECD, 1996h.

리제란 “기업과 정부 간에 협력과 파트너쉽 형성을 바탕으로 기업의 자율성과 창의성을 최대한 활용하여 보다 효율적으로 환경보전 목적을 달성하기 위한 다양한 노력과 수단”이라고 정의할 수 있다. 국제표준화기구의 환경경영시리즈(ISO 14000)나 환경마크제도 등도 넓은 의미에서 볼 때 자율환경관리제의 일종이다.⁷³⁾

다음 각호의 경우에는 당사자들 사이에 매우 다양한 종류의 자발적 도구(voluntary instrument)들이 존재한다⁷⁴⁾ :

a) 당사자들이 (협이자 또는 조언자의 자격으로 관련을 맺을 수 있는) 정부와 비공식적 양해각서(informal understanding)를 작성하되 당사자들이 독자적인 목표를 설정하고 이 목표들의 달성에 관하여 독자적인 모니터링과 보고를 이행하는 경우

b) 정부와 산업측의 당사자들이 정식계약을 체결하고 참여당사자 전원에 관한 이행목표들 및 시간표들을 협의하는 경우

정부측에서 볼 때, 자발적 협약(voluntary agreement)의 주된 목적은 참여자가 그 스스로의 이익에 기초하여 자발적 조치를 취함으로써 바람직한 사회적 결과를 초래하도록 장려하는 것이다. 이러한 자발적 이익은 이윤동기나 보다 직접적인 정부규제로 인한 위협의 감소에 기초할 수 있다.

자발적 도구들은 여러 가지 모습을 취할 수 있고 또 여러 종류의 명칭으로 알려져 있다. 예컨대 규약, 협의안, 자율규정, 행위준칙, 생태계약(eco-contracts) 등이 그것이다. 자발적 협약들은 대개 특정한 요건들을 이룩하기 위한 수단으로서 적용되지만, 다른 한편 정부와 산업 사이에 협의된 목표들에 대하여서도 적용될 수 있다. 자발적 접근들은 종래 단독으로 이용되는 경우가 거의 없었으며 명시적 또는 묵시적으로 명령·통제 도구들 또는 경제적 도구들과 결부되어 있었다. 자발적 협약들은 전형적으로, 예컨대 (1) 입법이 목표를 설정하였을 경우 자발적 협약이라는 방식을 통하여 같은 목표를 달성하는 수단으로서 (2) 자발적 협약의 결과에 따라 형성될 미래입법을 위한 실험 또는 선구로서 또는 (3) 관련된 산업 내부에 공동의 이익이 존재할 때에, 현행 입법을 보완하는 수단으로 이용된다.⁷⁵⁾

73) 방중식, 환경백서1999 : 134.

74) Reforming : 29.

75) Reforming : 29.

〈표〉 자율환경관리 프로그램 (미국)

자발적인 프로그램		일방적 서약	교섭적 협약
기후변화 행동계획	오 염 예 방		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Ag Star 프로그램 ○ Climate Wise ○ CFC 대체 ○ 석탄층 메탄추출 프로그램 ○ Computer Choice ○ 에너지 스타 빌딩 ○ 에너지 스타 가정 ○ 에너지 스타 사무실 ○ Green Lights ○ 매립지 메탄가스 회수 프로그램 ○ 천연가스 프로그램 ○ HFC-23감축 ○ 기후변화 지역홍보 프로그램 ○ USIJI ○ Waste Wise ○ Transportation Partners 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 33/50 ○ Design for the Environment ○ 환경회계 프로젝트 ○ 환경리더쉽 프로그램 ○ Green Chemistry ○ 실내환경 프로그램 ○ Pesticide Environmental Stewardship Program ○ 폐기물 최소화 국가계획 ○ 자발적인 물연맹 ○ 자발적 표준 네트워크 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Responsible Care ○ Responsible Distribution Process ○ Responsible Recycling Code ○ Responsible Carrier ○ Coating Carrier ○ Encoraging Environment Excellence ○ Sustainable Forestry Initiative ○ Greater Printer Project 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Project XL ○ Common Sense Initiative

* 자료 : 환경백서1999 : 139

자발적 협약들은 여러 국가들에서 이용되고 있으며 매우 많은 숫자의 제품들과 기술공정들에 대하여 적용된다. 각종 지표들에 따르면 자발적 협약들의 숫자들이 증가하고 있다. 국제에너지기구(IEA)의 최근 조사(OECD/IEA,1996)에 따르면, OECD 전역에 걸쳐 에너지와 관련된 이산화탄소의 감소를 겨냥한 350여개의 상이한 자발적 조치들이 확인되었다. 그 과반수는 중간 또는 낮은 정도의 법적 강제를 특징으로 하였다. 이와 대조적으로 같은 부문에서

네덜란드의 산업과의 협약들은 고도로 구조화되어 있고 오히려 높은 수준의 강제를 이용한 것으로 보인다.⁷⁶⁾ 자발적 협약들은 산업 부문들과의 규약(예컨대, 벨기에의 “accords de branches-Flemish Region”)이라는 형태를 취할 수 있다.

〈표〉 자율환경관리제 비교 (한국)

구 분	환경친화기업 지정	재활용목표율 설정	사업장폐기물 감량화
대 상 업 종	제조업 분야 전업종 개별사업장	종이제조업, 제철업 등 자원재활용업종	일정량이상 지정폐기 물 배출업종(섬유, 화학 등 14개 업종)
관 리 분 야	대기, 수질, 폐기물 등 오염물질 저감 및 예방	재활용가능자원 재이용률	- 사업장 폐기물 감량
목 표 설 정	기업이 자발적으로 환경목표 설정 (환경부장관 인정)	정부와 사업자단체가 협의하여 재활용목표 설정	사업자 스스로 폐기물 감량화목표 설정하여 정부에 제출
목 표 기 간	3년 (매년 이행실적 평가)	5년 (매년 이행실적 평가)	1년
추 진 방 식	-개별기업은 환경 개선계획 수립·추진 -정부는 지도단속 면제 등 인센티브	-사업자단체는 업종전체 재활용목표 총괄조정 -개별기업은 세부목표 및 계획 추진 -정부는 재활용목표 불이행시 제재	-사업자단체는 전체 감량계획 및 실적보고 -개별기업은 세부감량 계획 추진 -정부는 우수사업장 지정 등 인센티브 제공
한계점	-환경관리능력이 부족한 중소기업 참여 한계 -제조업분야 개별 사업장에 한정	-목표설정과정상 충분한 협의 미흡 -인센티브가 없음	-사업자단체 역할 미흡 -시행 초기단계로서 제도 정착 미흡

* 자료 : 환경백서1999 : 142-143

* 근거 : 환경친화기업지정제도운영규정(환경부 고시 제98-70호) / 사업장 폐기물 감량화지침(환경부 고시 제96-171호) / 재활용지정사업자의재활용지침(환경부 고시 제1995-83호)

76) OECD OBSERVER, October/November 1995.

그러나 만약 자발적 협약들이 규제들에 대한 유용하고 융통성 있는 보완 수단이 될 수 있다면, 다음과 같은 상당수의 잠재적인 함정(pitfall)들 즉 모니터링 및 집행상의 곤란 증대(특히 의무 및 목표들이 부정확하거나 구속력이 없을 때), 불이행의 경우 제재의 부적절성, 거래비용의 증가 가능성, 대중적 신뢰의 감소 가능성, 무임승차(free riding)의 위험, 산업집단들이 그들의 시장지위를 강화하기 위하여 자발적 협약들을 이용할 경우 규제압박의 위험 및 보다 거대한 기업들 사이에서 맺어진 협약들로부터 SME들이 배제될 위험등에, 적절한 주의가 경주되어야 한다.⁷⁷⁾

불행하게도 자발적 협약에 관한 계량화된 사후평가 연구보고서들을 작성하려는 시도가 거의 없었다. 이는 에너지와 관련하여 이산화탄소의 감소를 목적으로 하는 자발적 조치들에 관한 보다 주관적인 평가들에 있어서도 나타나고 있다. 그러나 이제는 약간의 자발적 협약에 관한 평가연구들이 착수되어 기준을 특정하고 예비단계에서는 회원국의 사례연구 결과를 이용하면서 특정기준들을 적용하기 시작하였다.⁷⁸⁾

한국의 경우, 자율관리방식에 대하여 몇가지 문제가 제기되고 있다.⁷⁹⁾ 우선 우리나라의 행정풍토가 아직 규제위주이다. 또한 환경친화기업 지정제도는 오염물질 전반을 관리한다는 측면에서는 이점이 있으나, 주로 환경관리능력이 풍부한 대기업에 유리할 뿐 그렇지 못한 중소기업의 참여를 유도하는 데에는 한계가 있다. 그리고 사업장 중심으로 운영되기 때문에 동종업종 혹은 환경전반에 대한 파급효과가 적다. 재활용목표를 설정제도는 목표설정시 정부와 기업 간 충분한 협의가 부족하고, 제재수단 외의 인센티브 부여는 미흡한 실정이다. 사업장폐기물 감량화제도는 폐기물 종류, 발생원 등 분석방법상의 미비점으로 인해 사업자단체와 함께 업종전체 중기목표 설정에 한계가 있으며 아직은 정착되지 못하고 있다. 이외에도 환경기준을 준수하고 지역환경을 개선하고자, 상호 지원 및 감시를 위한 자율환경관리협의회가 일부 공단에 구성 운영 중이나 아직 제도화되거나 활성화되지 못하고 있다.

77) Reforming : 30.

78) Storey, 1996.

79) 방종식, 환경백서1999 : 142.

사례A : 책임관리계획⁸⁰⁾

이 계획은 캐나다 화학제품생산자협회(CCPA)에 의하여 창안되었다. 이 협회의 회원들은 캐나다에서 만들어지는 화학제품들의 약 90%를 생산한다. 책임관리계획(Responsible Care Scheme)은 1986년부터 1989년 사이에 6개의 실무준칙(Code of Practice)을 통하여 발전되었다. 정부에 의한 보다 엄격한 규제를 회피하려는 업계의 염원은 이 계획을 처음으로 탄생시키는 강력한 촉매이었다. 실무준칙들은 다음을 망라한다 : 공동체의식(community awareness) 및 비상대응, 연구개발, 제조, 운송, 분배 및 유해폐기물관리. 이 준칙들은 협회의 모든 회원들에게 “책임있는 환경상 이행에 관한 공중의 기대를 충족시키는 화학제품들의 전과정 관리에 관한 기준을 달성할 것”을 명한다. 이 준칙들은 각각의 운용단계에서 적용가능한 모든 법률들의 문언과 정신을 충족시키거나 초과하도록 기대된다. 1993년에는 준수인증절차가 도입되었다.

각 실무준칙은 심사과정에 관한 기준을 포함한다. 실행 및 개선은 6개의 권역별 지도단들에 의하여 감독받는다. 정부는 이 계획의 실행 또는 감독에 적극적으로 관여하지 아니하였다. 그러나 최근들어 정부의 의사표명들은 실무준칙자문단들에 부분적으로 영향을 미친다. 이 계획에서 비롯하는 비용과 편익은 공식적으로 추정된 바 없지만 업계와 정부는 이 계획이 잘 입안되었고 성공적이라고 본다는 의증을 밝혔다. 이 계획이 시작된 이래 35개 이상의 국가들에서 유사한 프로그램들을 수행한 것으로 보고되었다.

사례B : 네덜란드포장규약⁸¹⁾

이 규약은 주택·공간계획및환경부(the Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment : VROM)와 포장품제조업자들·포장품 소비자들 및 폐기물처리업자들을 대표하는 포장및환경재단(FPE)에 의하여 창안되었다. 이 규약은 1991년에 출현하였고 집행력있는 규약(covenant)의

80) OECD(1996i). Case Study : Responsible Care Initiative. Labour Management Programme Meeting, November 1996.

81) OECD(1996h). Extended Producer Responsibility in the OECD Area : Phase 1 Report : F.Neuman(1996). "Extended Producer Responsibility : Case Study of the Duch Packaging Covenant"(mimeo).

제 3 장 환경규제개혁의 과정

형태를 취하였다. 이 규약은 2000년까지 달성하여야 할 계량화된 목표들을 상당수 규정하고 있다. 규약 참조(annex)들은 업계가 목표들을 달성하기 위하여 취하여야 할 구체적인 조치들을 담고 있다. 위원회(2명의 위원은 환경부장관이 그리고 2명은 업계에서 위촉하며 위원장의 지위는 독립적이다)는 재단에서 제출한 개선보고서를 검토한다.

운영에 관한 예비적 검토 결과가 시사하는 바에 의하면, 일부 환경 NGO 들은 다소 불만을 느끼지만 이 계획의 참가자들은 같은 계획을 유용한 것으로 보고 있다. 규약의 실행에 관한 정확한 비용편익은 아직 거의 알려진 바가 없다. 가능한 개선을 위한 제안들은 규약과 다른 환경정책 도구들 사이의 연계를 강화시키고 “무임승차자” 문제를 언급하는 것이 바람직스럽다는 견해를 담고 있다.

사례C : 브롬화염제제에 관한 OECD의 자발적산업공약⁸²⁾

이 공약(commitment)은 브롬으로 처리된 발화염제제(brominated flame retardants : 화재발생을 방지하거나 줄이기 위하여 가구, 기구 및 직물등에 사용되는 물질)를 생산하는 세계적 주요기업들에 의하여 창안되었다. 이들은 제조중에 그리고 이러한 물질들의 처리중에 노출되는 위험을 줄이기 위하여 일정한 조치들을 취하기로 스스로 약속하였다. 이러한 조치들은 일정한 별개의 발화염제제들을 제조하거나 수입하지 아니하겠으며 다른 물질들의 순도를 개선하는 한편 제조중에 발생하는 방출의 수준을 최소화시키기 위하여 활용가능한 최고의 기술(BAT)을 구사하겠다는 약속등을 포함한다. 관련회사들은 1998년부터 그리고 향후 2년마다 OECD의 정책기구에 화학적 안전성에 관한 진전사항을 보고하여야 한다. 정책기구는 이러한 조치의 이행을 모니터한다. 만약 충분한 진전이 이루어지지 아니한다면 OECD정부들은 다른 적절한 조치들을 고려할 수 있다.

에너지관련 CO₂감소를 목적으로 한 자발적조치들의 평가⁸³⁾

많은 공직자들은 공공 및 민간 부문 사이에 규제적 절차를 초월하는 자발적 조치들 및 협력합의들과 같은 혁신적 접근이 없는 기후변화 목표들이 향상되지 아니할 것이라고 느낀다.

82) Reforming : 31.

83) “Voluntary Actions for Energy-Related CO₂ Abatement”, p.60 이하발췌.

많은 공직자들은 새로운 규제들의 개발에는 수년간의 조사와 평가가 필요하기 때문에 자발적 프로그램들이 규제보다 더 신속하게 에너지 및 환경 목표들을 달성시킬 수 있다고 믿는다.

에너지와 환경정책들을 수행함에 있어서 대결을 완화하고 보다 상호작용적인 접근방법을 취하는 것이 더 풍부한 결과들을 낳는다는 믿음이 광범위하게 퍼져 있다.

명백하게 계산된 것은 아니지만, 많은 공직자들은 환경이행에 있어서는 같은 효과를 내는데 있어 규제적 프로그램들보다 자발적 프로그램들이 더 값싸다고 믿는다.

효과를 확보하기 위하여 제재의 위협이 필요한가의 여부는 의문스럽다. 현재까지는 충분한 증거가 없다. 여러 공직자들은 효과란 제재의 기능이라기보다 상호보완적으로 이용되는 “복합적인”(mixed bag) 정책도구들의 기능이며 자발적 프로그램들이 고립적으로 이용되어서는 아니된다고 믿는다.

4) 정보공개 · 환경감사 · 환경관리 · 환경마크

① 정보공개

정보공개제(information disclosure schemes)는 특정한 원료, 제품 및 공정들이 환경에 미치는 효과들에 관한 정보를 공중에게 공개하기 위하여 해당 기업과 공공기관들에 적용되는 자발적 또는 강제적 규정들이다. 이는 몇가지의 긍정적인 목적에 이바지한다: 기업이 자발적 조치를 취하여 환경에 대한 오염물질 배출을 감소시키도록 장려한다. 새로운 개발의 허가 이전에 공중 및 이해당사자들이 보다 효과적으로 협의에 참가할 수 있게 만든다. 그리고 현행 환경기준들 및 허가조건들의 집행을 증진시킨다.⁸⁴⁾

공개요건

지난 10여년간 OECD국가들은 정보공개요건들을 상당히 확장시켰다. 이러한 경향은 어떠한 경우들에서는 보다 일반적인 “정보의 자유” 또는 “알권리”에 관한 입법적 규정들에 대응하는 것이었다. 또 다른 경우들에 있어서는 현행 명령·통제시스템에 (예컨대, 개별적 허가들의 조건과 기간들에 대하여

84) Reforming : 32.

제 3 장 환경규제개혁의 과정

“알권리”를 확장시키고 오염물질의 방출과 환경질에 관한 데이터를 모니터하는 등) 수정이 가해지거나, 새로운 입법에 (예컨대, 환경영향평거나 환경감사 또는 새로운 제품들의 화학적 요소들에 관한) 정보규정들이 도입되었다. 또한 기업과 당국들은 사회가 보다 개방적인 행태를 취함에 따라 신뢰와 우의를 향상시키는데 정보공개가 도움이 된다는 점을 인식하면서 자발적으로 더 많은 정보를 내놓는다.⁸⁵⁾

방법상의 발전

OECD회원국들은 여러 가지 방법으로 이러한 발전에 기여하였다. 예컨대, 1996년에는 오염물질배출및전이등록부(Pollutant Release and Transfer Registers : PRTR)에 OECD이사회 권고안이 공표되었다. 이는 OECD 회원국 정부들에게 산업오염의 원천과 그 잠재적 영향에 관하여 공중에게 정보를 제공하기 위하여 정부와 산업계가 준수하여야 할 일단의 원칙, 절차 및 조치들을 권고하였다. 같은 해에 OECD는 시스템비용을 가능한 한 낮게 유지하면서 등록부(PRTR) 편익을 실현시키기 위하여 고려하여야 할 주요 사항들을 적어 놓은 정부용안내지침(Guidance Manual for Governments)을 간행하였다.

환경이행검사서

또한 일련의 환경이행검사서 및 환경상태보고서는 개별 회원국들과 OECD 지역 전체에 관한 환경 데이터의 표출과 분석을 촉진시켰다. 나아가 환경규제체계 내에서 협의 및 공중참여에 관한 규정들을 강화함으로써 그리고 환경교육과 훈련을 지원함으로써 회원국들은 공중과 협의기구들이 활용가능한 정보를 더욱 효과적으로 이용할 수 있는 능력을 증진시켰다.

미국 “33/50” 프로그램

실제 등록부(PRTRs)를 통하여 정부들은 환경목표들을 충족시키는 과정을 보다 잘 추적할 수 있고 산업계는 같은 과정을 공중에게 잘 인식시킬 수 있다. 미국 환경보호청(EPA)의 “33/50”프로그램은 적절한 사례이다. 1991년에 미국 환경보호청은 등록부(PRTR)의 데이터를 기초로 17종의 유독물

85) Reforming : 33.

질을 가장 많이 배출한다고 판단되는 600개의 기업들에게 서한을 보냈다. 이 기업들은 2단계로 즉 1992년까지 33%의 그리고 1995년까지 50%의 오염물질의 배출을 줄이고 그 감축결과를 등록부 시스템을 이용하여 보고할 것을 권고받았다. 두 목표들은 예정을 앞당겨 달성되었을 뿐만 아니라 환경보호청은 규제방식을 발전시켰더라면 소모되었을 자원을 절약하였고 산업계는 최대한 비용효과적으로 오염물질의 배출을 감소시킬 수 있는 방법을 선택할 수 있는 융통성을 부여받았다.

캐나다 ARET 프로그램

캐나다도 1991년에 유독물질의 감축/제거 촉진(Accelerated Reduction/Elimination of Toxics : ARET)으로 알려진 프로그램을 도입하여 자국 기업들, 기관들 및 정부시설들을 대상으로 유독물질들의 배출을 감소시키기 위한 목표(서기 2000년까지 30종의 유독물질의 배출을 90%까지 그리고 나머지 87종의 배출을 50%까지 감소시킨다)를 추진하였다. 각종 시설들은 유연한 접근방법을 이용하는 자발적 조치들을 취하였다. 33/50프로그램과 마찬가지로 캐나다의 촉진(PRTR)프로그램을 이용하면 감축과정을 추적할 수 있을 것이다.

한국 정보화 프로그램

우리나라의 환경정보화는 1980년대 후반 대기오염자동측정망의 설치로부터 시작하여 대기·수질·산성우·토양 등 각종 측정망관리프로그램의 개발, 배출업소 조사자료 관리·폐기물조사 통계처리 등 자료관리 및 통계처리를 위한 응용프로그램의 개발, 환경분야별 주요자료에 대한 데이터베이스(DB) 구축, 정보공유 및 사무자동화 촉진을 위한 근거리통신망(LAN)설치 등 주로 정보화인프라 구축에 중점을 두어 왔다. 특히 1997년도에는 환경관리청의 '주전산기 성능보강 및 환경기초자료수집 종합전산망 구축사업'을 통해 환경관리청 및 지방자치단체에서 생산되는 환경관련 기초자료에 대한 체계적인 입수체계의 기틀을 마련하고, 인터넷 홈페이지 구축을 통해 신속한 환경정보서비스를 실시하는 등 환경정보화의 기반구축에서 큰 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그동안의 환경정보화는 정보화인프라 구축을 중심으로 추진

되어 왔으나, 1999년부터는 이러한 정보자원을 적극 활용하여 환경행정업무를 지원하고 과학화할 수 있는 정보화사업을 중점 추진하고 있다.⁸⁶⁾

② 환경감사

환경감사 및 관리시스템들은 개개의 활동(undertakings)에 관한 환경적 이행을 검토하거나 계리하기 위하여 일부는 강행법적이고 일부는 자발적인 규정들을 포함하고 있다. 체계적 관리 시스템 안에서는 환경감사가 점점 더 실시되고 있다. 환경감사는 전반적인 환경관리활동과 통합되고 있다. 이러한 발전들은 잘 정비된 환경목표들에 따라 효과적이고 경제적인 방법으로 환경 문제들을 처리할 수 있는 개개의 활동들의 역량을 향상시킬 것을 목적으로 한다.

환경감사(environmental auditing)는 1970년대 초반에 미국 화학업체와 석유업체에서 주주들에게 환경법이 존중될 것이며 결과책임(consequent liabilities)을 수반하는 사고들이 일어날 가능성이 없음을 확신시키기 위하여 처음으로 개발되었다.⁸⁷⁾ 환경감사는 1980년대 중에 다른 OECD국가들에 광범위하게 확산되었고 1989년에는 국제상공회의소(ICC)가 “환경감사지침”(Guidelines for Environmental Auditing)을 간행하였다. 효과적인 관리 시스템안에는 환경감사절차들이 “자리를 잡아야”(nest) 한다는 필요성이 점차 인식되었다. 영국에서는 환경관리시스템안에 환경감사가 표준 [BS7750]으로 자리잡았다. 유럽연합(EU)에서는 1990년 이후 생태관리⁸⁸⁾ 및 감사체제 (eco-management and audit scheme : EMAS)가 전반적으로 개발되었으며 1993년 6월에는 이것이 이사회규정(Council Regulation)으로 최종적으로 채택되었다.

환경관리 시스템을 위한 국제표준(international standard for environmental management systems)도 ISO 14000시리즈로 개발되었고 이는 1996년에 공표되었다.⁸⁹⁾ 이 체제에 참가하는 것은 자유이다. 그러나 일단

86) 환경백서1999 : 229 이하.

87) 기업 스스로가 환경법을 준수하도록 기업내부적 경영시스템을 심사하게 만드는 환경경영·관리제도에 관하여서는, 이종영, “환경경영감사제도의 내용” 법제연구 제14호 (한국법제연구원 : 1998), 185-217쪽, 참조.

88) 한국에서의 현황 및 응용가능성에 관하여서는, 김귀곤·임봉구·박소현, 자연환경감사 지침 및 모니터링체계구축(최종보고서)(경기의제21추진협의회 : 1999·2), 126-131쪽, 참조.

89) ISO 14001 “Environmental Management Systems-Specification with

참가를 선택하면 기업은 이 체제의 모든 조건들을 준수하여야 한다. 1996년 중반까지 약400개의 업소(site)들이 EMAS에 등록되었는데 이중 약300개는 독일에 위치하고 있었다. 이 숫자들은 EMAS와 ISO 14001체제 아래에서 양 체제 사이에 맺어진 “가교”(bridging)협정들과 더불어 점차 늘어날 것이다. 지방자치단체들을 포함하여 점차 팔목할 만한 숫자의 기구들이 현재 독자적인 감사 및 환경관리 시스템들을 개발하고 있다.⁹⁰⁾

③ 종합오염예방 및 통제

- 종합오염예방 및 통제(IPPC)의 주된 목표는 자연자원의 이용, 생산에 부수하는 위험물질 및 오염물의 방출로 인한 위험 그리고 재화와 서비스의 이용 및 처분 등을 효율적으로 분리하는 것이다. 여기에서 “효율적”(efficient)이라 함은 환경목표들이 가장 비용-효과적인 방법으로 달성될 수 있음을 의미한다.
- 완성된 IPPC시스템은 다음을 포함한다⁹¹⁾ :
 - 총자원이용과 에너지, 위험물질과 오염물의 방출을 감소시킬 수 있는 널리 공인된 계획
 - 광범위한 영역에서 우선순위를 확인하기 위한 수단들
 - 형평을 달성할 수 있는 방법으로 효율적 분리를 촉진시키기 위하여 종합적 허가를 이용하고 기타 도구들을 병행하기
 - 모든 부문들에서 보다 청정한 제품들과 서비스들을 향한 변화를 증진시키기 위한 행동
 - 특정한 제품의 전과정을 통하여 책임을 분담시키기 위한 협약들[예컨대 생산자책임확대]
 - IPC접근의 이용을 모색함함에 있어 영향을 받거나 이해관계가 있는 당사자들을 포함시키기
 - 결과를 측정할 수 있고 진행에 관한 피드백(feedback) 정보를 제공할 수 있는 적절한 지표(indicator)들의 이용

Guidance for Use”, 참조.

90) Reforming : 34.

91) OECD(1996e), “Integrated Pollution Prevention and Control : the Status of Member Country Implementation of Council Recommendation C(90)164/Final”: “Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control”, Official Journal of the European Communities L257/26-40(10.10.96).

제 3 장 환경규제개혁의 과정

- 여러 회원국들은 주로 종합허가시스템과 관련하여 종합오염예방및통제 [IPPC] 입법을 채택하였다. 이 입법은 완성된 IPPC 시스템의 일환으로서 규제규정들을 둔다. 이러한 국가들에는 덴마크, 스웨덴, 프랑스, 네덜란드, 미국, 영국, 벨기에[Flanders], 핀란드, 아일랜드, 이탈리아 및 일본이 포함된다. 그밖에 IPPC와 관련하여 유럽연합이사회는 1996년 9월에 지침[Council Directive 96/61/EC]을 채택하였다. EU의 회원국들은 3년 이내에 이 지침을 이행하기 위한 국내법적 조치들을 취하도록 요구된다.

④ 환경표지

환경표지제도는 3가지의 유형이 있으며 그중 제1유형이 잘 알려진 환경마크제도이다. 환경마크제도는 제품의 제조 유통, 사용 또는 폐기 과정에서 동일 용도의 다른 제품에 비하여 환경오염을 적게 일으키거나 자원을 절약할 수 있는 제품임을 인증하는 제도이다. 제2유형은 소비자에 대한 기만을 막기 위하여 생산자 자신이 제품의 환경성을 주장할 수 있는 방법·조건 등을 규정하는 제도(제품의 환경성 자기주장)이다.⁹²⁾ 제3유형은 제품의 환경성정보를 계량화하여 도표·그래프 등으로 표시하는 제도(환경성적표지제도)로서 환경성 수준에 따라 소비자의 차별구매를 유도한다.

환경마크제(enviromental labelling schemes)는 현재 여러 OECD 국가들에서 존재한다. 캐나다의 “환경선택”(Environmental Choice), 독일의 “푸른천사”(Blue Angel) 또는 일본의 “생태마크”(Eco-mark)가 그 예들이다. 이러한 체제에의 참가는 자유이다(예컨대, 미국의 “Green Seal”과 같이 민간부문의 창안에 의한 경우도 있다). 그러나 환경마크의 사용에 대한 승인은 대체적으로 공식적인 위원회 또는 독자적인 전문집단에 의하여 이루어진다.⁹³⁾

우리나라의 환경마크제도는 1990년말부터 제도 도입의 타당성을 검토하기 위해 외국 자료수집 및 분석, 실행계획 수립, 전문가 공청회 개최 등 국민의 의견수렴과 환경마크 도안공모를 실시하였다. 그리하여 1992년 4월에 ‘환경마크제도운영에관한규정’을 제정하여 같은 해 6월부터 시행하게 되

92) 한국의 경우, 공정거래위원회 지침에 의하여 ‘제품의 환경성 자기주장’ 제도를 실시하고 있다.

93) Reforming : 34.

었다. 이후 1994년 12월 22일에는 '환경기술개발및지원에관한법률'을 제정하여 정부 지방자치단체, 정부투자기관 등에서 환경마크 부여상품을 우선 구매하도록 하는 등 환경마크제도의 법적 근거를 마련하였다.⁹⁴⁾

환경부에서는 제3유형의 환경성적표지제도를 2000년부터 국내에 도입하고자 1998년 9월~1999년 9월까지 제도의 운영방법, 절차 및 지침개발을 위한 연구용역 추진과 함께 법적 근거마련을 위해 관련법률(환경기술개발및지원에관한법률)의 개정작업을 진행하고 있다. 또한 환경성적표지제도 시행시 기업이 기초데이터로 활용할 수 있도록 1999년~2001년까지 3개년 계획으로 전기·수송 등 국가 기반산업과 철강·합성수지 등 기초소재에 대한 환경성 DB 구축 연구사업을 추진중에 있다.⁹⁵⁾

3.3. 한국의 개혁과정

한국에서의 환경규제개혁은 일반규제개혁 특히 경제규제개혁의 일환으로 추진되었다.⁹⁶⁾ 일반규제개혁은 기존규제를 정비하고 규제의 신설·강화를 억제하며 규제법정주의(행정규제기본법 제4조)에 기초하여 법령에 근거하지 아니한 규제를 정비하는 것을 주요내용으로 한다. 환경규제는 "국민생활의 질을 향상시킨다"는 관점에서 일반규제개혁에 포함되었다. 즉 규제개혁위원회는 "국민 삶의 질을 향상시키고 국민의 생명과 재산을 효과적으로 보호하기 위하여" 보건·안전 등의 분야와 더불어 환경 분야에서 각종 불합리한 규제를 개혁하고 있다.⁹⁷⁾

(1) 규제합리화

환경부에서는 1998년 3월 1일부터 시행된 '행정규제기본법'에 근거하여 환경정책기본법 등 22개 환경관련 법령에서 규정하고 있는 기존규제에 관한 전수조사를 실시하여 규제의 정당성, 규제수준의 적절성 및 수단의 합

94) 환경백서1999 : 147.

95) 환경백서1999 : 149.

96) 한국의 규제개혁 추진배경에 관하여서는, 규제개혁백서1998 (규제개혁위원회 : 1999·5), 23-24쪽, 참조.

97) 규제개혁백서1998 : 27.

제 3 장 환경규제개혁의 과정

목적성 등을 원점(zero-base)에서 전면 재검토하고 경쟁을 제한하거나 환경개선효과가 미흡한 경제활동 관련규제를 폐지 또는 완화하는 반면, 환경관리를 위해 꼭 필요한 배출허용기준 설정, 배출시설 설치허가, 상수원보호구역 및 특별대책지역 지정·관리, 폐기물처리, 먹는물 관리 등 기본적인 규제는 유지하되, 여건의 변화로 환경개선 효과보다는 경제적 부담이 큰 기본적인 규제와 기본적인 규제를 보완하는 부수적인 규제는 필요한 최소한 부분만 존치하고 나머지 규제는 폐지하기로 결정하는 등 규제합리화 차원에서 규제의 품질을 향상시킬 수 있는 방향으로 추진하였다.⁹⁸⁾

또한 유사규제는 통합하여 규제를 단순화하고, 존치하는 규제 중에서도 허가·승인 구비서류를 최소한으로 감축하고 각종 산업체 등록요건중 자본금 및 사무실 면적기준 제외 등 개선이 필요한 부분에 대해서는 최대한 개선대상과제를 발굴하여 기업의 부담을 최소화 할 수 있도록 1998년 10월 규제개혁위원회의 심의를 거쳐 <표>와 같이 총 643개 규제사무 중 전체의 57.7%인 371건을(폐지 197건, 개선 174건) 정비대상과제로 확정하였다.

<표> 분야별 규제정비실적(1998)

규제수	구 분	정 비 대 상						
		계	기획·정책	자연	대기	수질	상하수도	폐기물
643	계	371 (57.7%)	23	41	91	95	44	77
	폐 지	197 (30.8%)	12	13	54	52	20	46
	개 선	174 (26.9%)	11	28	37	43	24	31

* 자료 : 환경백서1999 : 84

(2) 정비내용

환경규제를 정비함에 있어서 규제개혁위원회는 “국민건강과 생태계 보존을 위한 기본적인 환경규제는 존치하되 새로운 여건변화에 맞지 않거나 국제적 협약보다 과도한 규제와 각종 환경산업활동을 지나치게 제한하는 규제를 완

98) 환경백서1999 : 83.

화할 것"을 기본방향으로 설정하였다.⁹⁹⁾ 정비를 추진한 371개 규제의 주요 내용을 성격별로 보면 다음과 같다¹⁰⁰⁾ : 국민건강과 생태계 보존 등의 기본적인 환경규제는 존치시키되 여건변화에 맞지 않는 것을 정비하고, 철강슬러그를 국제협약에서는 수출입자유품목으로 정하고 있으나 우리나라에서는 수출입허가를 받도록 제한하는 등 국제협약과 상이한 부분은 일치시켰다.

오염물질 배출사업장의 부담을 경감하여 경제활동을 강화하고 국제경쟁력을 높이기 위하여 배출시설 설치 부합여부 확인, 부적정 운영신고, 자가측정의무(수질분야), 이전명령 및 이행보고 등 이전관련 모든 규제(소음·진동분야), 단전·단수 요청, 배출시설의 재허가 금지 등의 규제를 폐지하였으며, 각종 보고, 조사, 신고 등에 관한 의무를 대폭 개선하거나 일부 폐지하였다. 또한 배출업체 환경관리인 등 각종 환경분야에 종사하는 기술인력의 교육기간 단축 및 교육방법을 개선하였다.

환경산업의 진입을 억제하고 영업구역을 제한하는 규제를 완화하기 위하여 환경오염방지시설업, 설계·시공업, 측정대행업, 영향평가대행업 등록 허가 및 지정요건을 폐지 또는 개선하였다. 그동안 논란이 되어 오던 수질오염물질 측정의 객관성 제고와 관련업체의 민원해소를 위하여 지금까지 1회 시료채취에 의한 측정방법을 복수시료 채취로 완화하였다. 그밖에 1개 유류저장 지하시설을 토양환경보전법의 토양오염도 검사와 소방법에 의한 위험물 저장시설 안전검사로 중복하여 실시하던 것을 하나로 통합하였다.

3.4. 환경규제개혁의 전반적 영향

종래 구체적인 환경규제개혁의 심사결과들로 미루어 보면, 각 개혁들의 비용편익¹⁰¹⁾ 추정치들은 대부분 활용하기가 어렵다. 환경규제개혁들의 비용편익을 전반적으로 고려하더라도 대체적으로 같은 결론에 이른다. 그러나 환경

99) 규제개혁백서1998 : 559.

100) 환경백서1999 : 84.

101) 시장이 불균형상태에 놓이면 그리고 정부가 이 시장에 개입하는 정치적 선택에 직면하면, 정부의 정책결정자들은 비개입(non-intervention)을 포함하여 적절한 규제시책(regulatory strategy)을 선택하여야 한다. 적절한 규제 또는 비개입을 평가하기 위하여 정책결정자들은 종종 비용편익분석(cost-benefit analysis)에 의존한다. 비용편익분석은 다툼이 있는 공공 프로젝트들 중에서 어느 것이 사회적 편익을 최대화시키고 사회적 비용을 최소화시킬 것인가를 결정하는 데 이용되는 방법론이다.

제 3 장 환경규제개혁의 과정

보호정책들과 그 경제적 결과들의 전반적인 효율성에 관한 주기적인 관심 때문에 일부에서는 같은 정책들의 전반적인 결과들을 심사하기 위하여 연구들이 수행되었다. 이 연구결과들을 간략하게 정리하면 다음과 같다.¹⁰²⁾

(1) 오염감소 및 통제

공공 및 민간 부문들에 의한 오염감소및통제(pollution abatement and control : PAC) 지출(expenditure)들은, 상당수의 회원국들을 망라하는 OECD조사에 따르면, 같은 기간 동안의 GDP보다 다소 증가한 것으로 보인다. 그러나 활용가능한 데이터(OECD SIREN Data-Base 1995)에 나타난 회원국들의 자료에 의하면 1990년대 중반까지의 증가분은 GDP의 1% 내지 2%로 상대적으로 낮은 수준을 보였다.

(2) 범경제적 효과

환경규제 및 지출들의 두 가지를 망라하는 현행의 그리고 잠재적인 환경정책들의 범경제적 및 고용(economy-wide and employment) 효과들은 여러 가지 연구들에서¹⁰³⁾ 검토되었다. 한편 OECD경제부에서도 규제개혁심사(Regulatory Reform Review : RRR)의 일환으로 규제개혁의 범경제적 효과들에 관하여 연구를 착수하였다. 그러나 이는 구체적 항목에서 환경, 건강 및 안전 규제들에 관한 고려를 제외하였다. 또한 기준비교평가(bench-marking) 방식의 접근에 기초한 방법론을 구사하였기 때문에 이 연구결과는 앞의 다른 연구결과들과 직접 연계하기는 어렵다.

(3) 고용효과

환경정책및고용(Environmental Policies and Employment)보고서(OECD,1997c)에서 상당수의 모델링 및 다른 연구들을 참조하여 전반적으로 내린 결론은 다음과 같다 :

102) Reforming : 35-36.

103) 예컨대, OECD,1997c,DRI,1994.

- 환경정책들의 고용효과는 전체 고용수준에 비추어 미미한 것으로 나타나며 경제에서 빚어지는 다른 보다 영향력 있는 변화들에 의하여 압도당하는 경향이 있다.
- 하여튼 환경정책들은 적어도 중·단기적으로는 고용상 약간의 순수편익 효과(net beneficial effect)를 낳았다.

이러한 결론이 특정한 산업 부문이나 지역에서의 환경규제변화로 인하여 고용상 불리한 효과가 초래됨을 의미하지는 아니하며 환경정책들의 비용효과성 및 경제적 편익들을 개선할 여지가 없음을 의미하지도 아니한다. 예컨대, DRI연구¹⁰⁴⁾는 장래의 환경 및 경제 정책들의 개발에 있어서 보다 통합적인 접근이 초래할 환경상 및 경제상 편익들에 초점을 맞추었다.

(4) 혁신과 생산성

환경규제가 혁신과 생산성에 미치는 효과는 여전히 논쟁의 여지가 있는 분야이다. Repetto등(1996)은 환경보호가 생산성 증대를 감소시킨다는 견해를 반박하였다. 그들은 측정방법들이 결과를 산출하면서 환경보호조치들이 달성하였던 환경개선들을 고려하지 아니하였다고 다룬다. 그들은 또한 그들의 반박을 뒷받침할 보정적 방법들을 제시한다. 마찬가지로 사례연구 증거를 토대로 Porter와 Van der Linden(1995)은 잘 입안된 환경규제들은 혁신을 자극하고 경쟁력을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 그러나 Palmer등(1995)은 이 주장을 다투었다. OECD자료(1996k)에 담겨 있는 최근의 문헌들을 보다 자세히 살펴보면 환경규제가 생산성에 미치는 효과라는 관점에서 본 환경규제의 순수비용편익에 관한 판단결과들은 다양하고 다름이 많음을 알수 있다.

(5) 반경쟁효과

OECD경쟁법및정책위원회는 최근에 환경규제에 수반할 수 있는 반경쟁효과(anti-competition effects)를 확인하기 위한 노력의 일환으로 환경규제의 각종 방식들을 조사하였다.¹⁰⁵⁾ 사무국에서 준비한 부대주석은 다음과 같이 기술한다 :

104) DRI, 1994.

105) OECD, 1996l.

각종 개입방식에서 공동으로 원용되는 오염자부담금(polluter pays)은 …… “생산자와 소비자들은 반듯이 그들의 행위의 사회적 비용을 충분히 부담하여야 한다”는 것을 내용으로 한다. 이는 곧 생산이 환경에 유해한 효과를 미칠 때 그 효과들이 비용에 반영되어야 하며 같은 기능을 수행하기 위한 가격기구를 지표(indicator)로서 허용하여야 함을 의미한다. 이러한 원칙 그 자체는 시장실패를 치유하고 오염의 외부효과를 내부화하는 한에서는 경쟁정책과 일치한다.¹⁰⁶⁾

보고서는 자발적 협약을 포함하여 다양한 형태의 환경규제들이 어떻게 하여 반경쟁적 양상들을 취할 수 있는가를 설명하는 다수의 사례연구들을 담고 있다. 반경쟁적 양상들이 보편적이라든가 심각함을 시사하기 위하여 준비된 증거는 없음에도 같은 양상들은 체계적인 환경규제개혁과정 안에서 적절한 평가를 요한다.

(6) 국제거래

환경규제가 국제거래에 미치는 효과를 고려할 경우에도 같은 결론에 도달한다. 즉 시장실패의 부정적 결과를 상쇄하기 위하여 환경상 외부효과를 내부화시키더라도 이 내부화 그 자체를 국제거래의 왜곡요인으로 간주할 수는 없다.¹⁰⁷⁾

전반적으로 볼 때 경우에 따라 우려가 없는 바는 아니지만 환경규제가 경제활동에 현저하게 부정적인 영향을 미친다는 확실한 증거는 부족하다. 나아가 부정적 평가들은 환경규제와 정책들에 의하여 제공되는 편익들을 고려하지 아니하였다. 그러나 이렇게 단정한다고 하여 강화된 평가절차들의 도움을 받아 비용효과, 환경상 효과 및 분배효과를 개선할 수 있는 여지를 부정하는 것은 아니다.

3.5. 환경규제개혁과 일반규제개혁의 상관관계

규제개혁을 수행함에 있어서는 먼저 그것이 경제전체에 미치는 영향을 고

106) OECD, 1996l, p.5.

107) OECD, 1994d.

려할 것이 필요하다. 왜냐하면, 규제개혁의 전략적 부분이 중요하기 때문이다. 이러한 관점에서 분야를 한정하기보다는 광범 또한 포괄적으로 수행되는 것이 효과적이다. 또한 규제개혁은 그 적절한 순서와 타이밍이 중요하다. 그러나 개혁의 적절한 순서 및 타이밍에 대하여는 (예컨대, 경제적으로는 광범한 개혁을 일제히 실시하는 것이 최적일지라도 정치적 모멘텀을 최대화한다고는 한정않는 등) 해명되지 않은 부분이 있다. 다만, 적절한 시기를 기다리는 것이 개혁을 지연시킬 위험이 있는 점, 어떤 분야에서의 개혁 곤란이 다른 분야에서의 개혁을 저해하는 이유로 되어서는 안된다는 점은 주의하여야 할 것이다.¹⁰⁸⁾

(1) 규제개혁활동계획

종래의 검토는 주로 현행 환경규제시스템과 그 개혁(RRR)의 환경상 결과와 경제적 결과들에 국한되었다. 경제규제시스템과 그 개혁의 경제적 결과는 현재 별도로 진행중인 일반규제개혁(RR) 연구의 초점이다. 따라서 환경규제개혁이라는 관점에서 볼 때, 경제적 규제개혁의 환경상 결과가, 환경규제시스템과 경제규제시스템 사이의 관계가 그리고 환경상 결과와 경제적 결과 사이의 관계가 전반적인 규제개혁 과정 내에서 어떻게 고려되고 있는가의 여부가 문제된다.¹⁰⁹⁾

규제개혁(RR)활동계획(OECD,1996a)은 다음의 각각을 준비하였다 :

- 6개의 부문별 연구 : 통신, 전문직서비스, 전기, 금융서비스, 농업·식량 및제품기준
- 5개의 테마별 보고서 : 규제개혁의 범경제적 효과, 경쟁, 소비자와 규제 개혁, 산업경쟁력·혁신과 규제개혁, 시장개방과 규제개혁, 규제개혁을 수행하고 지속하기 위한 공공부문의 개혁

농업·식량연구(agro-food study)는 환경규제가 농업식량산업의 경제적 활동에 그리고 농업보조금이 환경에 미칠 수 있는 부정적 효과에 관한 간단한 정성적 분석을 포함한다.¹¹⁰⁾ 제품기준(product standards)보고서는¹¹¹⁾

108) 塩谷敦子 : 823.

109) Reforming : 37.

110) OECD,1996m.

111) OECD,1996n.

주로 제품기준들이 국제거래, 경쟁 및 혁신에 미치는 영향을 언급하고, 실행을 위한 요약에서, 특정한 기준들이 “과도하게 제약적인” 경우 당해 영향이 “특별히 심각할” 수 있음을 시사한다. 그러나 여기에는 제품의 안전에 관한 보다 광범위한 쟁점들에 대하여 주의를 기울여야 함에도 관련된 환경적 쟁점들에 관한 구체적인 검토가 없다.

전기(electricity)연구는 전기부문의 개혁과 그 환경적 결과 사이의 관계를 특정하여 탐구하였다. 이 연구는 동력 부문이 환경에 아주 현저한 영향을 미치며 그 개혁의 환경상 결과는 해당 사례의 상황에 따라 긍정적이거나 부정적일 수 있다고 지적한다. 이 연구는 또한 환경적 외부효과를 모두 내부화함에 있어 시장의 부적응성(inability)을 보완하기 위하여 일부 환경규제의 조정이 필요하다고 인정한다. 보고서는 또 에너지 보조금, 에너지세 및 오염 배출장거래가 초래하는 각종 환경상 및 경제적 결과들을 탐색한다. 그러나 대부분의 경우 분석이 간략하고 정성적이며 다수의 사례에서 그 결과들이 불확실하다.¹¹²⁾

(2) 비용과 편익의 비교

규제개혁의 범경제적 효과에 관한 연구는¹¹³⁾ 환경, 건강 및 안전 규제를 언급하지 않고 경제규제와 관련된 경제적 및 사회적 결과들에 초점을 맞춘다(하지만, 예컨대, 발전과 송전 및 항공과 도로 운송을 포함하는 몇몇 부문들은 종종 주요한 환경상 영향과 관련을 맺는다). 규제개혁, 산업경쟁력 및 혁신에 관한 보고서는¹¹⁴⁾ 경제적 규제 뿐만 아니라 환경규제를 포함하는 사회규제를 언급한다. 모든 영역에 있어서 규제개혁은 비용과 편익의 비교에 기초하여야 한다고 이 보고서는 지적한다. 그러나 공표된 대부분의 연구결과들은 특히 환경보호와 같은 사회적 규제(social regulation)들을 포함하는 규제정책들과 관련될 수 있는 편익을 고려하지 아니하였다. 따라서 (환경 및 기타 형태의) 규제개혁과 이것이 생산성에 미치는 효과에 관한 현존 문헌들의 관심사는 대부분 환경규제 및 경제규제의 경제적 영향으로 집중된다. 규

112) OECD, 1997e.

113) OECD, 1996j.

114) OECD, 1996k.

제질 및 공공부문 개혁 보고서는¹¹⁵⁾ 앞에서 언급한 보고서들과 마찬가지로 경제·사회적 규제개혁과 환경규제개혁 사이의 특성 차이를 인정하고 이 양자가 모두 비용편익 기준에 기초하여야 한다고 지적한다. 그러나 이 보고서는 경제규제개혁과 그 경제적 결과에 초점을 맞추고 있다. 요컨대, 규제개혁 연구들에서는 개혁결과들에 관한 고찰이 불충분하였으며 특히 일반규제시스템과 환경규제시스템 사이의 연계들이 상대적으로 소홀하게 취급되었다.

(3) 정책적 연계

OECD이사회 모임은 1995년 5월에 OECD에 대하여 “환경정책과 경제 기타 정책들 간의 통합을 추구할” 뿐만 아니라 “규제개혁을 추구할 것”을 다시 요청하였다.¹¹⁶⁾ 환경 부문과 운송, 에너지, 농업 및 무역 부문들 사이의 정책적 연계에 관한 이해를 증진시키기 위하여 1990년대 전반부에 취하여진 상당수의 OECD연구결과들을 통하여 중요한 발전이 이루어졌다.¹¹⁷⁾ 논리적으로 볼 때, 이러한 이해는 다음 사항들을 추가로 고려할 것을 전제로 규제개혁과정의 전반을 통하여 완수되어야 할 것이다.

- 특정한 경제규제개혁(예컨대, 규제완화, 민영화, 거래자유화조치)들이 환경 규제시스템의 효율 및 효과에 어떠한 결과(consequential effects)를 초래하는가의 여부
- 일부 경제규제개혁(예컨대, 해외원조를 받는 구조조정프로그램)들이 그들이 야기하는 경제적·사회적 변화들로 인한 간접적인 환경상 결과들을 초래하는가의 여부
- 다른 경제규제개혁(예컨대, 자연자원에 대한 접근과 이용의 자유화)들이 그들이 야기하는 환경상 변화를 통하여 간접적인 경제적 결과들을 초래하는가의 여부
- 환경규제개혁들이 경제활동과 환경질에 동등한 종류의 (부정적 또는 긍정적인) 간접적 결과들을 초래하는가의 여부

115) OECD, 1997a.

116) OECD, 1996a, p.3.

117) OECD, 1996o.

제 4 장 규제영향분석

4.1. 서 설

‘규제영향분석’이라 함은 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”을 말한다.¹¹⁸⁾ 여기에서 말하는 “규제영향분석”(regulatory impact analysis : RIA)은 규제심사와 규제평가의 양자를 포함한다. 규제심사(regulatory appraisal)는 새로운 규제의 제안이나 규제의 개정에 관한 사전적 심사를 지칭하고 규제평가(regulatory evaluation)는 현존하는 규제들에 관한 사후적 평가를 지칭한다. 평가는 전체적인 환경규제시스템을 위하여 또는 개별적인 규제도구들을 위하여 취하여야질 수 있다.¹¹⁹⁾

OECD이사회는 1995년에 회원국들이 일정한 기준에 따라 정부규제의 질과 수행을 체계적으로 검토함으로써 규제의 질을 확보하기 위한 조치들을 취할 것을 권고하였다. 규제심사와 규제평가는 어떠한 형태이든지 이미 모든 회원국들에 존재한다. 한국의 경우, 규제영향분석은 이미 규제개혁의 중요한 척도로 기능한다.¹²⁰⁾ 그러나 이러한 검토는 지속적이거나 정기적인 방식으로 형식적 구조적 요건으로서 규제가 취하여지고 있는 경우에 제반상황을 살펴보는 정도에 그쳤다.

4.2. 사 례

(1) EU 환경규제개혁

유럽연합(EU)은 (1) 통합 및 단순화 (2) 실행의 용이화 (3) 불필요하고 관료주의적인 절차들의 제거 (4) 보다 비용-효과적인 접근방법들의 결정 (5) 시

118) 1997년 8월 22일의 행정규제기본법 제2조(정의) 제1항제5호.

119) Reforming : 41.

120) 규제개혁백서1998 : 32.

제 4 장 규제영향분석

장에 기초한 도구들의 이용 증대 등을 목적으로 EU의 주요 환경입법들을 심사하는 절차를 취하였다.¹²¹⁾

- 위원회에 의하여 제안된 환경입법상의 새로운 과제(item)들의 숫자는 1993년에는 12개였다가 1995년에는 6개로 줄었으며 1996년에는 11개로 늘어났다.
- 환경정책의 모든 주요 영역에서 규제들이 심사되었으나 궁극적으로는 규제를 대체하는 것이 아니라 그 내용을 수정하는 것이며 광범위한 도구들 특히 경제적 도구들 및 자발적 협약들을 이용하여 환경정책을 지원하는 것이 심사의 주된 목적이었다.

(2) 환경캐나다 : 규제심사1992-1994

이 심사(regulatory review)는 환경보호 및 야생보전에 관한 38개의 규제들을 망라한다. 여기에는 (기업계, 노동계, 환경 및 보전단체들과 산업조직들의 대표들로 구성된) 외부자문단(panel), 심사반(team), 부처규제심사청(office)이 관련되어 있다. 2000여 집단과 개인들로부터 논평을 받았으며 심사결과 나타난 사실판단 및 권고안들을 담고 있는 2개의 문서들을 토대로 공중협회가 실시되었다. 주요한 심사결과들은 다음과 같다¹²²⁾ :

- 과반수의 규제들의 목표들은 여전히 유효하며 심사결과 경쟁력이 주한 과제로 떠오르지 아니하였다.
- 그러나 상당수의 영역에서는 지방과 중앙 사이에 중복이 확인되었다.
- 몇 개의 영역에서는 단순화, 간단화 및 통합화의 여지들이 명백하게 존재한다.
- 5개의 규제들은 취소될 수 있으며 이들중의 3개는 대안적 도구들에 의하여 대체될 수 있다.
- 7개의 규제들에 관하여서는 경제적 및 자발적 도구들을 이용할 수 있는 가능성이 높다.

121) EC response to Environment Directorate's Regulatory Survey(1996) and supporting documentation.

122) Environment Canada(1994), Environment Canada : Regulatory Review (Final Report).

심사결과를 토대로 실천계획이 준비되었다. 1994년에는 모든 정부 부처들을 망라하는 전반적인 규제개혁프로그램이 “보다 혁신적인 경제의 건설”(Building a More Innovative Economy)이라는 명칭 아래 착수되었다.

(3) 한국 규제개혁 : 국가경쟁력강화

1) 개혁의 목표¹²³⁾

이른바 ‘국민의 정부’ 5년의 규제개혁은 국가경쟁력 강화에 걸림돌이 되는 규제를 전면적으로 개혁하고 신설규제를 강력히 억제할 것을 목표로 설정하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다 :

- 현존하는 규제의 존폐여부를 원점에서 전면 재검토하여 경쟁을 제한하거나 국제규범에 미흡한 경제활동 관련 규제는 원칙적으로 폐지한다. 다만 환경, 안전, 보건 등 국민전체의 공익과 관련하여 존속이 불가피한 규제에 대하여는 규제의 수단과 기준을 합리화하여 규제의 품질을 대폭 향상시킨다.
- 특히 1998년은 전체 규제의 50% 철폐를 목표로 하고 1999년은 나머지 규제의 감축과 규제품질의 향상을 도모하여 기업활동 자유화 수준 및 국가경쟁력 평가를 세계 10위권대 수준으로 향상시키고 기업하기 좋은 나라, 생활하기 편한 나라를 만든다.

2) 추진전략¹²⁴⁾

① 추진방향

- 정부의 시장개입을 축소하고 민간의 경쟁을 촉진시켜 경제활동의 자율성과 창의력이 최대한 발휘되도록 한다.
- 국가경쟁력 강화를 위한 구조개혁차원에서 불필요한 규제는 과감히 철폐하고, 규제의 신설·강화는 최대한 억제한다.
- 환경, 안전, 보건 등 삶의 질에 대한 사회적 규제와 국민전체의 공익에 관련되는 규제에 대하여는 규제수단과 기준의 합리화를 도모한다.

123) 국무조정실, 규제개혁의 성과(1999·1)(규제개혁99-1 홍보자료), 4쪽.

124) 규제개혁99-1 : 5 - 6.

제 4 장 규제영향분석

- 개별과제 위주의 단편적 접근보다는 근원적·핵심적 규제에 대한 체계적 접근을 통해 규제개혁의 실효성을 제고한다.
- ② 추진지침
 - 모든 규제의 등록을 의무화하고, 규제총량제를 실시한다. 모든 규제를 등록하고 법령별·유형별 등으로 전산화를 추진한다. 규제신설시 부처별로 기존규제의 감축을 의무화한다. 미등록규제를 발견할 때에는 이를 폐지하거나 정비대상규제로 선정한다.
 - 모든 기존규제를 수요자 중심으로 원점(Zero Base)에서 재검토하며, 매년 중점추진 규제분야를 선정하여 집중적·체계적으로 정비를 추진한다.
 - 각 부처는 소관 모든 규제에 대하여 폐지 또는 개선계획을 수립하고 연차별 감축목표량을 설정·정비한다.
 - 법령 미근거 규제는 즉시 정비하고, 계속 존치가 필요한 사항은 1998년말까지 법령에 그 근거를 마련토록 하여 1999년부터 법령에 근거없는 모든 규제의 효력을 상실시킨다.
 - 신설·강화되는 규제에 대해서는 법제처 법령심사전에 규제개혁위원회의 사전심사를 의무화한다. 각 부처는 규제의 신설·강화시 규제의 필요성, 대체수단 여부, 규제의 비용·편익 분석 등 규제영향분석을 실시한다.
 - 규제의 신설·강화시 5년이내의 존속기한 설정을 의무화하는 규제일몰제를 실시한다. 기존규제에 대해서도 규제일몰제의 취지를 반영하여 규제의 존속필요성을 전면적으로 재검토한다.
 - 사전·통제적 규제에서 사후·관리적 규제체제로 전환한다. 즉 기존의 “원칙규제방식”(Positive System)에서 “예외규제방식”(Negative System)으로 전환한다.
 - 국민편익 위주로 규제행정을 개선한다. 규제의 기준과 절차를 법령에 투명화·객관화하여 재량권 남용의 소지를 줄이고 규제준수비용을 절감시킨다. 불합리한 규제의 신고 등 국민제안을 활성화하고, 규제심사 과정에서 국민의 의견을 최대한 반영하여 실질적 국민참여를 확대한다.

4.3. 정부규제질 개선권고안

OECD이사회는 1995년에 회원국들이 특히 규제적 의사결정을 위한 참조

점검표(The Reference Check-List for Regulatory Decision-making)에 규정된 원칙들을 지침으로 사용하여 규제들을 개발, 이행, 평가 및 재고할 것을 목적으로 행정적 및 정치적 과정들의 질과 수행을 검사하는 등의 대책들을 취함으로써 정부규제들의 질과 투명성을 확보하기 위한 효과적 조치들을 취하도록 조언하는 권고안을 채택하였다. 이 점검표에는 다음의 기준들이 포함되어 있다¹²⁵⁾ :

- 규제자들은 각 규제대책들과 가능한 대안들의 총예상 비용과 편익을 정기적으로 추정하고 어떠한 방식이 행정적 및 정치적 의사결정자들에게 유용한 접근방안인가를 추정하여야 한다(제30조).
- 정부는 이러한 문제에 대하여 실용적이고 현실적으로 접근하여야 한다 분석기법이 낮을 경우, 정보수집비용이 높을 경우 또는 편익을 어떻게 평가할 것인가에 관한 합의가 거의 없을 경우에는 규제질의 평가가 유용한 단서일 수도 있다(제31조).
- 정부의 개입에 의하여 분배적이고 형평적인 가치들이 영향을 받는 한, 규제자들은 사회적 집단내부에서의 규제비용과 편익의 배분을 투명하게 만들어야 한다(제33조).
- 규제는 이해관계가 있는 기업, 노동조합 기타 이익집단들 또는 정부의 각종 단위조직과 같은 이해당사자들의 의견을 시기에 알맞게 효과적으로 들을 수 있는 적절한 과정들을 갖춘 공개적이고 투명한 방식을 통하여 개발되어야 한다(제35조).

규제검토의 목적과 내용은 정부의 정책의제들에 따라 상당히 다르다. “일부 국가들은 기업영향 기타 행정적 및 문서작업상의 부담들을 평가한다. 사회복지이론에 기초한 확장된(full-fledged) 비용편익분석을 원용하는 국가들도 있다.¹²⁶⁾ 규제가환경질에 미치는 잠재적 영향을 확인하기 위하여 때때로

125) OECD, 1995a, “Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation” (1995년 3월 9일 채택).

126) 비용편익분석(BCA)은 다음과 같은 단순 도식화가 가능하다: “사회적 편익이 사회적 비용보다 큰가?” 그러나 이러한 서술은 비용편익분석을 적용함에 있어서의 복잡성을 불분명하게 만들며 그 응용에 내재하는 숨겨진 추정을 덮어버릴 수 있다. Laitos-Tomain : 24. 비용편익분석은 환경적 의사결정에 있어서 주요한 방법론이 되었다. 미국의 국가환경정책법(NEPA)은 이 방법을 명시적으로 허용하지는 아니하였지만 다른 제정법들 예컨대 홍수통제법(33 U.S.C.A.§701a)은 이를 허용한다.

환경영향평가(EIA)가 이용되기도 한다. 일부 규제자들은 제안된 규칙들이 하부 단위(sub-national)의 정부조직들이나 토착집단들이나 소기업들에 또는 국제거래에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 심사한다.¹²⁷⁾

이하에서는 현재 OECD 국가들에서 수행되고 있는 환경규제들의 심사와 평가의 다양한 형태에 관하여 검토한다. 환경효과와 비용효과 그리고 분배효과를 포함하는 전반적 효율이라는 관점에서 규제활동을 검토하는데 특별히 주목하여야 한다. 구체적으로 환경규제시스템들에 관한 문헌과 경험에 그리고 규제개혁관리 및 규제영향분석에 관한 보다 일반적인 문헌에 기초하여 검토한다.

4.4. 분석현황

환경규제개혁에 관한 OECD환경이사회(Directorate)의 조사설문서는 환경규제들에 관한 공식적 심사 및 평가 조치들의 이용에 관한 응답 회원국들로부터의 정보를 담고 있다.(Directorate,1996) 이 자료에 따르면, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 유럽위원회, 헝가리, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 터키, 영국 및 미국은 심사 및 평가조치들을 취한 것으로 나타났다. 나아가 RIA에 관한 Public Management Service의 조사에 따르면, 다른 회원국들도 상당수가 환경규제 검토를 포함한 일반적인 규제검토를 위하여 RIA를 이용한 것으로 나타났다.¹²⁸⁾ 오스트레일리아, 오스트리아, 핀란드, 이탈리아, 일본 및 뉴질랜드가 이러한 국가군에 속한다.

(1) 심사 및 평가방법

시간이 경과함에 따라 점차 RIA를 채택하고 공식화하는 경향이 나타나고 있다. 그러나 이용된 정보의 양태들과 그 분석 및 절차상의 요건들뿐만 아니라 그 적용의 정도는 다음에서 보는 바와 같이 국가들에 따라 아주 다르다.

127) OECD, 1996p : Note by PMS secretariat for Meeting on Regulatory Impact Analysis, May 1996.

128) OECD,1997a and 1997f.

〔표〕 OECD회원국들에서 환경규제들에 적용된 심사 및 평가 방법들(129)

국 가	사 용 된 방 법
오스트레일리아	(영연방과 특정한 국가단위들에 적용되는) 현저한 기업/비용 영향(business/cost impact)을 초래할 수 있는 법안과 하위규칙들에 적용된 비용/편익분석
오스트리아	법안들에 대하여 권고된 재무분석(fiscal analysis)
캐나다	기업영향심사 및 규제비용회계 의정서(Business Impact Test and Regulatory Cost Account Protocol)에 의하여 보충되는 (규제영향보고서에 담긴 판단결과들이 덧붙여진) 비용/편익분석
덴마크	특히 경제적 연구 및 환경영향평가의 양자를 요구할 수도 있는 새로운 법적 제안들에 관하여 요구된 일반영향분석
유럽연합	유럽연합조약(article130 r.3)은 제안된 각각의 규제조치의 비용편익이 평가될 것을 요구한다.
핀란드	법안과 하위 규칙들에 적용된 일반영향분석, 분배분석(distributional analysis) 및 재무분석
헝가리	환경법은 제안된 환경규제들에 관하여 상세한 경제적 평가들을 규정한다.
이탈리아	재정비용(fiscal cost)에 중점을 두면서 이용된 "비용-산출(cost-output)분석"
일본	필요에 따라 규칙들과 사회적 규제들을 허용하기 위하여 적용된 일반영향분석
멕시코	"기업관련" 절차들 및 요건들에 대하여 적용된 비용편익분석 및 비용효과분석
네덜란드	법안과 하위규칙들을 대상으로 한 일반영향분석. 새로운 규제들이 산업과 거래에 미칠 가능성이 있는 재정적 효과들에 관한 규제영향분석. RIA는 또한 비환경부처들에서 제안한 규제변화들에 관한 환경영향평가들도 망라할 수 있다.
뉴질랜드	내각에서 제출된 법률안들에 대하여 적용된 재정분석/이행비용(compliance cost)평가
노르웨이	규제안들의 경제적 영향(때때로 비용편익분석의 양태를 취함)에 관한 연구들. 또한 목표달성, 비용효과, 분배효과 및 기술발전에 미치는 영향등과 관련된 환경정책도구들의 효과에 관하여 취하여진 심사.
포르투갈	법안 및 하위규칙들에 관한 재무분석. 또한 일정한 법안들에 관한 환경영향평가
스페인	규제안들이 공공예산에 미치는 영향에 관한 재무분석
터키	법안 및 하위규제들에 관한 일반영향분석
영국	신설규제 및 규제개정에 관한(특히 기업측의 비용에 초점을 맞춘) 이행비용평가(Compliance Cost Assessment). 일정한 경우에는 보다 상세한 비용편익 분석이 행해질 수 있다. 법안 및 하위규제들에 관한 일반영향분석
미국	규제분석은 상대적으로 간단한 비용분석에서부터 집행명령(executive order) 12866의 적용을 받는 조치들에 관한 종합적인 비용편익분석으로 발전되었다. 한편 환경청은 규제유연성분석(Regulatory Flexibility Analyse)을 수행하고 청정수법 및 청정대기법에 따라 보다 구체적인 비용분석과 비용편익분석들을 실시한다.

129) Environment Directorate(1996) : OECD(1996p), "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries"; OECD(1997a), "Regulatory Quality and Public Sector Reform".

(2) 도구들의 차별화

RIA 도구들을 분류할 경우, 이 도구들이 구사하는 심사 또는 평가 기준 및 방법들은 각 도구들을 차별화하는 중요한 특징이다. 다중기준분석, 주관적 득점법(subjective scoring method), 위험편익분석, 영향평가, 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)과 같은 여러 가지 방법들이 이용될 수 있다. 가장 포괄적인 도구들은 일정한 양식의 비용편익 체계를 이용하는 것이다. 그러나 비용편익(특히 편익)은 질적 또는 판단적 평가에서부터 현학적 평가를 요하는 정식 비용편익분석(cost-benefit analysis)에 이르기까지 여러 가지 방법으로 평가될 수가 있다. 후자의 접근은 일정한 경우에 이를 적용하기에 너무 복잡하고 비용이 많이 들거나 장시간을 요할 수 있다. 분배적 기준(distributive criterion)이 추가될 수 있다. 그렇지 아닐 경우 대안으로서 비용편익 기준을 비용효과(cost-effectiveness) 측정 및 환경효과(environmental effectiveness) 측정으로 분해할 수도 있다. 어떠한 경우들에는 한 국가내에서 하나의 구성집단을 위하여 비용효과에 국한하여 기준을 집중할 수도 있다. 기업 부문을 위한 규제이행비용 또는 정부 부문을 위한 재무고려(fiscal implications) 또는 거래 및 경쟁력 고려 등이 같은 예에 속한다.¹³⁰⁾

(3) 유사점과 차이점

오스트레일리아, 캐나다, 덴마크, 유럽위원회, 핀란드, 멕시코, 노르웨이, 영국 및 미국의 9개 국가군에서는 비용편익 기준의 변형들이 이용된 것으로 보인다. 그러나 이들 국가에서 모든 상황에서 이러한 변형들이 이용된 것은 아니며 일반적으로 취하는 정식의 금전적 BCA도 아니다. 비용유일(cost-only) 기준은 기업-비용(business-cost) 지표의 형태로서 또는 공공부문/국가예산 지표의 형태로서 나타나는 경우가 더 흔하다. 각 회원국들에서 이용되고 있는 RIA들의 그밖의 유사점과 차이점들을 요약하자면 다음과 같다¹³¹⁾ :

130) Reforming : 43.

131) Reforming : 45-46.

- 대부분의 RIA들은 새로운 규제들의 제안의 심사와 관련되어 있으며 이러한 심사에 관한 의사결정에 정보를 제공할 목적을 지니고 있다. 현행 규제들의 평가에 이용되고 있는 것들은 특히 전체 환경규제시스템 또는 그 실질적 부분을 망라하는 것들은 비교적 소수이다. 이러한 평가들이 행해지더라도, 지속적인 규제개혁관리 프로그램의 일환으로서보다는 “일과성”(one off)으로 진행되는 경우가 더 많다.
- 일정한 RIA들은 지침서나 매뉴얼에 구체적으로 잘 정리된 방법론을 보유하고 있다. 7개 회원국(오스트레일리아, 캐나다, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 및 미국)에서 이용되고 있는 것들중의 상당수는 Hopkins보고서(1996)에 기술·분석되어 있다. 기술내용들은 특히 다음과 같다: RIA의 범위 및 지위; RIA가 이용하는 분석 및 방법론의 형태; RIA의 데이터 조건; 분석주체 및 질통제(quality control)현황; 분석이용자 및 이용방법; 공중의 접근 및 공개에 관한 규정. 어떤 RIA들에 있어서는 이러한 정보들을 활용할 수 없다. 그러나 다른 곳에서는 방법론의 개발이 미진하거나 접근이 어려운 것으로 믿어진다.
- 규제심사 및 평가중에 협의 특히 공중협의(public consultation)를 위하여 만들어진 규정들은 아주 가변적이다. 10개의 회원국들에서 일반적인 규제개혁절차들내에서 공중협의의 역할을 분석한 최근 연구결과에 따르면, 전통적인 협의방법으로서 가장 많이 이용되는 것은 여전히 “자문기구” 및 “비공식협의”들이다.¹³²⁾ 그러나 같은 연구는 또 보다 공개적인 의사결정을 내리고, 보다 공식화된 공중협의 규정들을 설치하고, 논평을 위하여 공중 및 기타의 이해당사자들에게 보다 손쉽게 RIA초안을 입수할 수 있는 기회를 부여하는 경향이 있음을 보여준다. 규제심사에 관한 사실인정의 공개정도도 가변적이다. 환경이사회의 조사결과에 따르면, 오스트레일리아, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 영국 및 미국에는 공개규정(어떤 경우에는 약식형태)들이 존재한다.¹³³⁾
- 규제영향평가의 질을 그리고 보다 일반적으로 규제개혁과정을 전반적으로 통제하기 위한 규정들은 회원국들마다 다르다. 규제영향평가의 질에 대한 통제가 관련 규제자들에 의하여 내부적으로 수행되는 경우와 (정

132) OECD, 1997a.

133) Environment Directorate, 1996.

부의 다른 기관이 참여하건 아니면 외부의 동배(peer)들에 의한 심사에 의하건 간에) 외부적인 심사방법에 의하여 수행되는 경우에는 주요한 차이가 존재한다. 특히 오스트레일리아, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 영국 및 미국의 경우에는 외부적 검토 형태들이 각기 다르게 나타난다.¹³⁴⁾ RIA통제에 있어서 외부적 검토가 보다 확대되는 경향이 지속될 것으로 보인다.

회원국들이 일반규제개혁에서 그리고 특히 환경규제개혁에서 RIA도구들을 개발하고 적용한 실제 효과에 관하여서는 아직 충분하게 알지 못한다. 그러나 활용가능한 정보에 의하면, a) RIA는 이것이 만족스럽고 효과적으로 기능하는 경우에는 부가적 편익을 낳을 수 있는 비용효과적 도구가 될 수 있으나 b) 질의 문제와 불이행의 문제들이 여전히 만연되어 있다.

(4) 20년간 RIA운용 경험의 개관

RIA에 투자한 20년 동안의 결과를 평가해 보면 매우 복잡한 모습들이 나타난다. 어느 일면 규제개혁기관들 사이에는 RIA가, 잘 수행되면, 규제적 의사결정의 비용효과를 증진시킨다는 범세계적인 합의가 존재한다. 예컨대, 1987년에 미국 환경청이 15개의 RIA를 검토한 결과에 의하면, 당해 RIA들의 수행에 1천만 달러가 소요되었지만 그 성과를 규제들의 개정에 반영함으로써 약 100억 달러의 순수편익을 얻은 것으로 추정된다.

대량적인 불이행과 질 문제들에 관한 증거들을 토대로 비판적인 견해들도 제기되고 있다. 최근의 미국에서 실시된 비용편익분석들에 관한 조사결과는 비용편익 프로그램에 15년의 세월을 투자하였음에도 채택된 규제들의 절반이 비용편익 심사를 통과하지 못하였음을 보여준다.¹³⁵⁾ 1992년에 오스트레일리아의 한 공무원은 (OECD사무처와의 인터뷰에서) 그가 생각하기에 연방 RIA 프로그램에 존재하는 몇가지 문제들을 열거하였다¹³⁶⁾ :

134) OECD, 1997a.

135) Hahn, R., 1996, "Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us?", Conference Paper, American Enterprise Institute, Washington DC.

136) OECD, 1997a, p.7 이하.

“質은 천차만별이다. 잘 뒷받침되지 못하는 주장들도 빈번하다. 편익들에 관한 평가소홀(little assessment)은 가장 공통적인 실패이다. 목적에 관한 진술도 종종 부적절하다. 우리는 실제 비용편익형 판단에 있어서 복지경제학적(welfare economics) 분석을 적용하는 일탈을 범하기도 한다. 규제영향보고서(RIS)는 종종 어떤 일을 성사시키려는 정당화근거(justification)가 된다.”

4.5. 연구성과

(1) 총 설

1991년 1월에 OECD이사회는 회원국들이 “대안적 정책조치들의 환경상 결과들과 그 경제적 효과들에 관하여 정보를 제공하기 위하여 보다 나은 모델링, 예측 및 모니터링 기법들을 개발하여야” 할 것이라고 권고하였다(Reforming : 47). 이에 상응하여 1996년에 경제와 환경정책의 통합에 관한 연구단(the Group on Economic and Environment Policy Integration)은 “환경정책을 위한 경제적 도구들의 평가”(Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy(OECD,1997b)라는 연구를 완료하였다. 이 보고서의 내용들은 ERR 절차들에 도움이 되는 일반적 방법론들이 주류를 이루었다¹³⁷⁾ :

- 보고서는 환경상 이익에 관한 평가 연구들의 장단점을 당해 평가들이 기초하고 있는 상이한 - 이론적 및 경험적 또는 사전적 및 사후적 - 관점에서 검토한다.
- 보고서는 환경상 효과, 비용-효과, 간접적 연계효과 및 분배적 고려를 포함하여 광범위한 비용편익 체계 내에서 평가들이 행해질 수 있는 기준을 확인한다.
- 보고서는 예비적 방법으로 그리고 활용가능한 데이터를 기초로 하여 회원국들에서 현재 사용되고 있는 일련의 환경정책의 경제적 도구들을 평가한다.
- 보고서는 평가연구들의 제도적 의미를 검토하고 장차 이용할 목적으로 구축중인(in-built) 평가절차를 제안한다.

137) OECD, 1997b.

제 4 장 규제영향분석

- 이 절차는 정책도구의 개념화와 꾸미기(design) 중에 개시되고 후속 과정에서 계속하여 적용, 보완 및 집행될 것을 예정하고 있다.

(2) RIA에 있어서 질 및 불이행 문제들의 요인¹³⁸⁾

1) 기술적 양상

특히 비용편익분석에 있어서 일부 분석적 기술들은 충분히 개발되지 못하였다. 질적 분석을 개발하고 이용하기 위한 방법들은 더욱 주의를 기울일 필요가 있다.

2) 가치갈등 및 권력투쟁

일부 이익집단과 규제자들은 RIA를 그들의 정서(ethos)에 반하는 것으로 간주하기 때문에 저항이 클 수 있다. 다른 의사결정 방법들을 이용함으로써 편익을 얻는 이익집단들은 위협을 느낄 수 있다.

3) 제도 및 자원 쟁점

규제자들이 RIA를 이용하게 만드는 유인책들이 부적절한 경우가 있다. 일부 국가들에서는 불이행에 대한 제재가 부적절하다. 숨씨 또는 자원의 미흡으로 인하여 규제를 강제할 수 있는 역량이 부적절한 경우도 있다.

4) 법적 문제

법률들은 규제자들에게 비용과 무관하게 규제 임무를 완수할 것을 요구할 수 있고 따라서 비용과 편익의 균형을 또는 비용과 편익의 교환(trade-offs)을 허용하지 아니할 수도 있다.

5) 실행상의 쟁점

질 통제가 종종 빈약하여 RIA의 편익을 감소시킨다. 규제과정에서 핵심

138) OECD(1996p), p.8.

적 의사결정들이 내려진 후 너무 늦게 RIA들이 준비될 수도 있다. 규제자들은 의사결정을 빨리 내리도록 압력을 받는 반면에 분석과 협의는 과정을 더디게 만들 수 있다.

6) 정치적 쟁점

RIA는 보다 광범위하고 보다 보편적인 이익들을 자기들의 관심사에 포함시키기보다는 좁은 이익들에 초점을 맞추기를 원할 수도 있는 정치가들로부터 얻을 수 없는 일부 정보를 제공할 수 있다.

(3) 연구의 효용

양질의 평가연구를 수행함에 있어서의 곤란성을 인정함에도 불구하고 이 연구는 다음과 같이 결론을 내린다: “이 보고서가 제시하는 바에 의하면 환경정책에 있어서 경제적 도구를 이용하는 실제에 관한 평가들은 환경정책의 효율과 효과에 밝은 빛을 던진다. 실제에 관한 사후적 평가는 이러한 도구들의 장단점에 관한 이론적 다툼과 시뮬레이션 연구들로부터 이미 알려진 것을 보완하는 유용성을 제공할 수 있다. 간단히 말해 더 많은 평가는 더 좋은 정책에 기여할 것이다.”¹³⁹⁾

“환경정책 조치들의 이행에 관하여 보다 광범위하게 평가하면 더 많은 편익이 발생할 것이다. 모든 형태들의 환경정책 조치들의 비용편익은 여기에 제시된 지침들에 따라 평가될 수 있을 것이다. 예컨대, 오염통제에 대하여 유인적 접근보다 행적적 접근을 취하였던 종래 규제정책들의 실행을 보다 자세히 그리고 보자 체계적으로 살펴보는 것이 바람직스럽다. 이행기록들에 비추어 보면 환경정책에 유용한 대안적 접근이나 정책군들에 대하여서도 마찬가지로의 심사가 분명히 필요하다.”¹⁴⁰⁾

여러 회원국들에서 에너지 효율을 증진시키고 온실가스 방출을 줄이기 위하여 입안된 상당수의 자발적 협약(VA)들에 관한 최초의 평가에서도 같은 평가기준에 기초하여 유사한 접근이 이루어졌다.¹⁴¹⁾

139) OECD, 1997b.

140) OECD, 1997b.

141) Storey, 1996.

(4) 규제질을 증진시키기 위한 전반적 전략¹⁴²⁾

A. 규제관리시스템의 형성

1. 최고의 정치적 차원에서 규제적 개혁정책을 채택한다.
2. 규제질의 명백한 기준과 규제적 의사결정의 원칙들을 설정한다.
3. 규제개혁과 규제질의 증진을 위하여 중앙단위 기타의 관리체계들을 만든다.

B. 새로운 규제들의 질을 증진시키기

1. 적절한 규제심사 방법들을 개발하고 적용한다.
2. 질의 통제를 위하여 공중협의절차와 기타 (외부적)절차들을 체계화한다.
3. 정식의 직접적 규제에 대한 대안들을 사용할 것인가의 여부를 고려한다.

C. 현행 규제의 질을 향상시키기

1. 적절한 규제평가방법들을 개발하고 적용한다.
2. 공중협의 절차와 기타 질 통제 절차들을 체계화한다.
3. 규제협력(regulatory co-ordination)을 증진시킨다.

(5) 개혁전략과 규제영향분석의 통합

이러한 연구들과 병행하여, 일반적 규제개혁과정에서 규제영향분석과 그 역할과 관련하여, OECD공공관리국의 감독 아래 더 많은 수의 다른 연구들이 수행되었다. 이들 중의 어떠한 것들은 ERR과정 내에서의 심사 및 평가 활동들과 관련되어 있다. 특히, 이러한 연구들은 규제개혁이 성공을 거두려면 규제질을 증진시키기 위한 광범위한 전략 안에 규제영향분석을 통합시킬 필요성을 강조한다. 규제질 증진전략에서 예시한 바와 같이, 이러한 전략은 규제개혁에 관한 관리체계를 강화시키기 위한 규정들을 포함한다. RIA들의 질을 그리고 ERR 과정 내에서 그들의 효과를 증진시키려면, 심사 및 평가의 방법들을 보다 정교하게 개량하고 보다 나은 규제질 데이터를 확보할 필요가 있다.¹⁴³⁾

142) Adapted from OECD, 1997a, p.21.

143) Reforming : 50.

제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고

5.1. 서 설

OECD규제개혁 보고서는 주로 지난 10년 동안 OECD국가들 내에서 환경규제개혁(ERR)의 목표들과 진행과정을 검토하였다. 보고서는 “명령통제” 조치들 뿐만아니라 경제적 및 계획 도구들과 자발적 협약을 포함시키기 위하여 환경규제시스템에 관한 광의의 정의를 채용하였다. 보고서는 또한 환경규제활동과 기타 부문의 규제활동 사이의 연계를 고려하였다.¹⁴⁴⁾

각종 조사결과들이 보여주는 바에 의하면, 지난 10년간 세계는 상당한 환경규제변화와 개혁을 체험하였다. 이는 규제개혁 압력에 못지 않게 (경제적 성장, 구조적 및 제도적 변화, 범세계화 추세 및 규제분산에 기인한) 규제요건들의 변화에 의하여 추진되었다. 다음에 이러한 발전은 규제영향분석(RIA) 기법들을 확대 적용한 결과이기도 하다. 그러나 이러한 진전과 그로 인한 편익에도 불구하고 규제시스템들에 의하여 접근하여야 할 환경과제들의 규모와 복잡성이 계속 커졌고 이들을 해결하기 위한 메카니즘들은 규제시스템을 자동적으로 확장하고 가공하는 이외에 다른 수단들에 의한 보강을 요구한다.

여기에서는 규제개혁에 관한 주요 검토결과를 요약하고 ERR 과정을 어떻게 강화시킬 것인가에 관하여 제안을 하고 이를 계속되는 경제적, 기술적 및 제도적 변화에 부합시키고자 한다.

5.2. 환경규제개혁 활성화

환경규제의 필요성은 시장실패(market failures)에 기인하는 환경적 외부효과들의 출현에서부터 비롯한다. 환경규제개혁의 필요성은 규제시스템 내에서 외부효과를 만족스럽게 처리하지 못하는 흠결(deficiency) 즉 규제실패(regulatory failures)의 출현에서부터 비롯한다.

규제흠결들이 늘 간단한 조치들에 의하여 치유될 수 있는 것은 아니다. 예컨대, 규제완화(deregulation)도 이것이 완전경쟁시장 조건들을 재창출할

144) Reforming : 51.

수 없는 한 그 자체만으로는 해결책이 되지 못한다. 뿐만아니라, 차선이론(second best theory)에 따르면, 규제완화는 그 자체만으로는 보다 많은(그러나 불완전한) 경쟁을 만들어냄으로써 환경문제들을 감소시킬 수 있다는 보장이 없다. 환경규제개혁(ERR) 과정에서 고려되어야 할 중심 문제들은 다음과 같다¹⁴⁵⁾ :

- 현행 규제와 제안된 규제의 비용이 당해 규제(안)가 낳은 편익들에 의하여 정당화될 수 있는가?
- 현재 고려중인 규제적 개입들은 대안적 규제조치들보다 더 많은 순수편익들을 야기할 것으로 예상되는가?
- 그밖에 행정 및 이행 비용, 보다 광범한 경제적 효과(가격수준, 기술혁신, 고용, 거래에 미치는 효과들), (예컨대, 소득집단, 산업, 지역들에 미치는) 분배적 의미, 역량형성을 포함하는 기타의 기준들

이러한 심사는 현행규제들에 적용될 수 있으며 규제완화 또는 규제정비(regulatory regulatory revision)를 통하여 현행규제들을 변화시키고 새로운 규제들을 목적으로 한 제안들을 변화시킨다. 마찬가지로 이러한 심사는 일반규제시스템과 그 개혁에 대하여서도 환경규제개혁과 그 개혁에 대하여서와 같이 적용된다.

ERR 과정은 현행 규제시스템과 그 변경안에 관하여 환경적 및 경제적 비용편익 뿐만 아니라 그 분배적 결과들을 고려하여야 한다. 마찬가지로 비용편익기준(rationale)은 ERR과정을 지도하는데 이바지하는 규제영향분석(RIA)의 중심이 되어야 한다.

5.3. 환경규제개혁 이행과정

환경규제개혁(ERR)은 규제개혁에 관한 OECD환경이사회 설문에 응한 모든 회원국들에서 실제 진행되고 있다. ERR은 회원국 정부들의 환경부서들 내부로부터의 창안과 비환경부서들 내부로부터의 보다 일반적인 규제개혁창안들이 결부되어 추진되고 있다. 후자의 경우에는 경쟁력을 강화하고 기술적 진전을 촉구하며 국제거래를 증진시키며 그에 의하여 경제성장을 증대시키고 실업을 감소시킴으로써 전반적인 경제활동을 개선시킨다는 보다 강

145) Reforming : 52.

력한 동기가 종종 내재되어 있다. 전자의 경우에는 환경규제의 효과를 개선시킨다는 보다 강력한 초기의 고려가 있지만 이는 점차 앞에서 언급한 바와 같이 같은 범주의 경제적 고려들에 의하여 약화된다.¹⁴⁶⁾

모든 환경규제 시스템들은 어느 정도까지는 명령통제 도구들의 집합으로 구성되고 상당수의 경제적 도구들 및 계획도구들과 자발적 협약들에 의하여 보충되는 혼합적 시스템들이다. 이들의 대부분은 지난 10여년간 상당한 변화를 겪었다. 실제 모든 경우에서 명령통제 도구들은 여전히 주요 구성인자로 남아있지만 명령통제의 하부 시스템 내부에서 그리고 다른 보충적 환경정책도구들의 발달을 통하여 일어나는 혁신과 상충된다.

한국의 환경규제 개혁과정은 규제의 범주 내지 특성에 주목하기 보다 규제들이 근거한 법령들에 주목한다.¹⁴⁷⁾ 이러한 접근방법을 취한 결과, 일반규제 개혁과정과 환경규제개혁과정이 잘 구분되지 아니한다. 이하에서는 OECD 접근방법에 따라 한국의 환경규제개혁과정을 (1) 명령·통제 부문, (2) 경제적 유인·억제 부문 및 (3) 기타 부문으로 나누어 소개한다.

(1) 명령·통제 부문

명령통제의 하부 시스템에서 일어난 주요형태의 개혁들은 다음을 포함한다: 관료주의적 절차들 및 서류작업(paper work)의 단순화; 환경기준을 달성시키는 최적수단들의 선택에 있어 보다 큰 유연성; 통합적 허가 체계들의 점진적인 채택; 강제적 허가절차 및 계획 절차들에 있어서 환경영향평가(EIA)절차들의 통합; 협의 및 공중참여를 위한 시한의 설정 및 보다 효과적인 규제활동들을 지원하고 불이행문제를 해결하는데 이바지하기 위하여 허가수수료와 불이행과태료를 더 많이 이용하기. 그러나 이러한 개혁들의 실제 결과들은 대부분의 경우 아직 계량화되지 아니하였다. 그러나 이들의 효

146) Reforming : 52.

147) 규제근거법령은 총 6개분야 22개법령으로 ①환경정책기본법 등 환경정책분야 3개 법률, 시행령 및 시행규칙, 환경부소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 ②자연환경보전법 등 자연보전분야 4개 법률, 시행령 및 시행규칙 ③대기환경보전법 등 대기환경 분야 3개 법률, 시행령 및 시행규칙 ④수질환경보전법 등 수질환경 분야 3개 법률, 시행령 및 시행규칙 ⑤수도법 등 상하수도 관리 분야 3개 법률, 시행령 및 시행규칙 ⑥폐기물관리법 등 폐기물관리 분야 5개 법률, 시행령 및 시행규칙 등이 있다. 규제개혁백서1998 : 558-559.

과들은 유익한 것으로 널리 인식되고 있다.¹⁴⁸⁾

대기오염 규제완화 및 강화

규제개혁위원회는 대기오염과 관련하여 절차와 관리방식을 개선함으로써 규제를 완화하였다.¹⁴⁹⁾ 그러나 황산화물 등 26개 대기오염물질에 관한 배출허용기준에 대하여서는 규제를 강화하였다. 즉 배출허용기준 적용기간은 업계의 기술 및 대처능력을 감안, 단계적으로 강화하기 위하여 1991년에 예시제를 도입하였으며, 2단계 강화기준(1단계 : 1995년 1월 1일~1998년 12월 31, 2단계 : 1999년 1월 1일 이후)을 각각 시행하였다. 대기환경보전법 제8조 제3항, 제5항 및 제6항의 규정에 의하여 이러한 일반적인 배출허용기준보다 강화된 기준을 적용할 수 있다. 산업단지와 같이 대기오염이 심하여 대기보전특별대책지역으로 지정된 지역에 이미 설치된 배출시설에 대하여는 '엄격배출허용기준'을 새로이 설치되는 배출시설에 대하여 '특별배출허용기준'을 적용할 수 있으며, 지방자치단체도 국가환경기준보다 강화된 지역환경기준을 설정한 경우 이러한 목표달성을 위해 일반배출허용기준보다 엄격한 기준을 조례로 정할 수 있다. 1998년말 현재 울산·미포 및 온산 특별대책지역과 여천특별대책지역에 대하여는 엄격 및 특별배출허용기준이 적용되고 있다.¹⁵⁰⁾

한강수계 상수원 수질관리 특별대책

한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률에 근거한 팔당(호)특별대책에¹⁵¹⁾ 따라 팔당댐 상류의 남한강(충주조정지댐까지), 북한강(의암댐까지),

148) Reforming : 53.

149) 저황유외 연료 및 고체연료 사용승인, 배출시설 설치허가 및 신고사항, 배출사업장 관리업무, 환경관리인 임명제도, 자동차배출가스 인증·검사등에서 규제가 완화되었다. 규제개혁백서1998 : 563-566, 참조.

150) 환경백서1999 : 314.

151) 팔당특별대책은 2005년까지 팔당호의 수질을 I급수로 개선하는 것을 목표로 하고 있으며, 대책의 지역적 범위는 잠실수중보 상류의 한강수계 전역과 임진강수계이다. 동 대책은 상수원 수질보전을 위한 예방관리대책과 환경기초시설 확충 및 배출기준 강화 등 오염물질 삭감대책, 농축산업 등 유관부문의 친수정책기능 강화, 상수원 지역 주민과 자치단체에 대한 지원대책, 물관리기구 정비 등 수질관리행정체제 혁신 등으로 구성되어 있다.

경안천(발원지까지)의 양안 일정거리 내의 토지(특별대책지역은 양안 1km 이내, 그 밖은 500m 이내)에 수변구역이 지정된다. 산림의 수원함양기능을 강화하기 위하여 팔당댐상류의 남한강, 북한강 및 경안천과 이에 접속되는 1차 지류의 양안 5km 이내 국공유림에 대하여 보안림이 지정된다. 보안림이 지정되면 특별한 사유가 없는 한 산림의 훼손이 제한된다. 한편 건축면적 규제에 따른 소규모 개발들의 난립이 상수원 수질관리에 오히려 악영향을 미치고 있다는 판단에 따라 오염총량을 증가시키지 않는 범위내에서 면적에 관계없는 계획개발을 유도하기 위하여 오염총량제가 도입되었다. 오염총량제는 시장·군수가 오염총량관리계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받음으로써 시행된다. 오염총량제가 실시되면 오염총량이 준수되는 한, 기존의 특별대책지역 및 자연보전권역의 건축면적규제가 완화된다.¹⁵²⁾

폐수사업장 관리제도 개선

1990년의 수질환경보전법은 제7차 개정(1999년 2월 8일, 법률 제5870호)에서 기업의 경쟁력을 강화시키기 위하여 몇가지 규제완화 조치를 취하였다¹⁵³⁾ : (1) 배출시설 및 방지시설의 가동개시 신고에 따른 부합여부 확인제도를 폐지하고 가동초기에는 폐수를 배출허용기준 이하로 적정하게 처리하기가 어려운 점을 감안하여 시운전기간제도를 도입하였다. (2) 오염물질농도 측정기기 부착 및 정도검사 의무, 부적정 운영신고의무, 환경관리인 변경명령제도 등을 폐지하고, 자가측정 의무규정을 임의규정으로 전환하여 사업자의 부담을 완화하였다. (3) 방지시설업, 폐수처리업 등 환경산업체의 등록기준 중 자본금기준, 사무실 및 실험실 면적기준 등을 폐지하여 입주를 쉽게 하였고, 폐수처리수수료 규정을 폐지하여 위·수탁자간의 자율적인 계약에 의하도록 하였다. (4) 기타 단전·단수제도, 조업제한 명령제도, 허가취소 또는 폐쇄명령 배출시설에 대한 일정기간 재설치 제한제도 등 과도한 규제를 폐지하였다.¹⁵⁴⁾

152) 환경백서1999 : 379.

153) 환경백서1999 : 413.

154) 배출시설 설치허가 개선에 관한 상세는, 규제개혁백서1998 : 569, 참조.

축산폐수 관리제도 개선

축산폐수처리시설 설치대상 확대 및 방류수 수질기준의 강화에도 불구하고 처리시설 소유자의 전문성 부족으로 인한 시설의 부적정 운영으로 수질 개선효과가 미흡하고, 축산폐수의 처리체계가 복잡하여 일반국민이 관련법률을 해석하는데 어려움이 있는 등 법률의 제 개정 필요성이 제기됨에 따라 1998년 동 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률[오분법]을 개정하였다. 개정법은 다음에서 보는 바와 같이 일부는 규제를 완화하고 일부는 강화하였다¹⁵⁵⁾ :

(1) 축산폐수처리체계도 종전의 간이축산폐수정화조 설치대상을 신고대상으로 포함하여 허가대상 및 신고대상으로 단순화하였다. (2) 축산폐수처리시설의 전문적인 운영관리를 위하여 '오수처리시설등관리업' 제도를 도입하였으며, 처리시설의 관리를 전문관리업자에게 위탁한 경우는 시설의 부적정 운영에 따른 책임을 관리업자가 지도록 하여 시설의 책임운영 체계를 구축하고, 시설운영에 대한 일반국민의 부담을 완화하였다. (3) 축산폐수의 수거 처리체계를 개선하기 위하여 축산폐수공공처리시설의 처리대상이 되는 축산농가에 대하여는 축산폐수저장시설과 축분분리시설을 설치하도록 명령할 수 있는 근거를 마련하였다. (4) 신고대상 축산폐수배출시설이 방류수 수질기준을 위반하는 경우의 과태료 부과금액을 종전의 100만원 이하에서 500만원 이하로 상향 조정하였다. (5) 종전에는 일정규모 이상의 축산농가에 대하여만 축산폐수처리 의무를 부과하였으나, 개정법률에서는 축산규모와 관계없이 모든 축산농가에 축산폐수를 처리하지 않은 상태로는 공공수역으로 배출하지 못하도록 축산폐수 관리대상을 확대하였다.

토양오염 규제

환경부는 규제개혁추진회의를 통하여 종래 소방법과 토양환경보전법으로 이원화되어 있던 석유류 등 지하저장시설의 검사제도를 토양환경보전법상의 토양오염누출검사로 일원화하였으며, 토양환경보전법에 규정된 각종 규제를 폐지 또는 완화하고 기타 현행규정에 나타난 일부 미비점을¹⁵⁶⁾ 개선·보완

155) 환경백서1999 : 418 이하.

156) 규제개혁백서1998 : 562.

하기 위하여 동법을 일부 개정하였다. 주요 개정내용을 보면¹⁵⁷⁾ 토양오염검사결과 등의 기록부를 삭제하고, 토양오염검사 면제요건을 명시하여 시·도지사가 면제할 수 있도록 하였으며, 석유류 누출로 인한 오염판별력을 제고하고자 TPH(Total Petroleum Hydro-carbon)를 유류의 검사항목에 추가하고, 토양오염기준을 지적법에 따른 지목별로 적용할 수 있도록 하였다.

방치폐기물의 처리이행보증제

규제개혁위원회는 폐기물관리와 관련하여 몇가지 규제를 완화시켰다. 폐기물운반전용차량의 유효기간제를 폐지하고, 재생처리업을 중간처리업으로 통합하는 한편 생활폐기물 이외의 폐기물처리업의 영업구역제한을 폐지한 것이 그 예이다.¹⁵⁸⁾ 1999년 2월 8일 폐기물관리법 개정에 의하여 도입된 '방치폐기물 처리이행보증제'는 규제강화이다. 폐기물 처리업자에 대하여 「공제조합」 가입, 「보험」 가입, 또는 「이행보증금」예치 중 택일하여 방치폐기물의 처리이행을 보증하도록 하였다.

〈표〉 방치폐기물 처리이행보증

공제조합 가입	보험 가입	이행보증금 예치
공제조합이 조합원 공제사업으로 처리	감독청이 보험금을 수령 처리	감독청이 예치된 이행보증금으로 처리

* 자료 : 환경백서1999 : 552

폐기물 부적정 처리에 대한 징역·벌금병과제 도입

이 역시 규제강화이다. 폐기물을 무단 투기하거나 불법 매립하는 등 반인륜적 반사회적 행위에 대한 벌칙이 현행 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금에서 7년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금으로 강화되면서 「징역·벌

157) 토양환경보전법 : 1999년 2월 8일, 시행령 : 1998년 12월 31일, 시행규칙 : 1999년 2월 27일.

158) 규제개혁백서1998 : 576-577.

제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고

금병과제」가 최초로 도입되었다. 이에 따라 앞으로는 폐기물을 불법투기·매립하면 징역은 징역대로 가고 벌금은 벌금대로 내야 한다.

〈표〉 폐기물 벌칙강화 내용

위 반 행 위	현 행	개 정
불법투기·불법매립	징역2년/벌금1천만원	징역 7년/벌금 5천만원(병과)
적법매립장에서 부적정 매립	징역2년/벌금1천만원	징역 3년/벌금 2천만원(병과)
기타 처리·관리기준 위반	(신설)	과태료 1천만원
영업정지에 갈음한 과징금	2천만원	1억원

* 자료 : 환경백서1999 : 554

유해화학물질 규제

중전의 유해화학물질관리법은 유독물영업으로 인하여 인근 주민에게 막대한 피해를 줄 우려가 있는 경우에는 그 사업장에 대한 이전명령을 할 수 있도록 하였으나 그 실효성이 없어 1999년 2월의 개정법은 이를 폐지하였으며, 유독물영업의 양도·상속·합병시의 신고, 유독물관리자의 임명 신고·변경명령 및 가스상유독물영업자의 자체검사 의무 등을 폐지함으로써 중복 규제 등에 의한 사업자의 불편을 해소하였다.¹⁵⁹⁾ 그러나 다른 한편 환경부는 사업장에서 원료로 사용하는 유해화학물질이 누출되어 환경중으로 배출되는 양을 파악, 낭비되는 원료 및 유해화학물질의 환경배출량을 감소시켜 환경보호는 물론 기업의 생산성 향상에도 도움을 주는 유해화학물질 환경배출량보고제도(TRI)¹⁶⁰⁾ 도입을 추진하였다.¹⁶¹⁾

159) 규제개혁백서1998 : 578.

160) 환경백서1999 : 564.

161) 1998년에는 석유화학·정제업종에 대한 배출량 산출기법을 개발하여 7개 업소에 대해 시범 적용하였으며, 석유정제·화학업종이외의 업종에 대한 배출량산출기법개발을 추진중에 있다.

(2) 경제적 유인·억제 부문

이들은 환경부담금과 환경세들, 예치금제, 시장창조도구들, 재정적 이행유인책들 및 감소보조금(abatement subsidies)을 포함하기 위하여 광의로 정의된다. 앞의 세가지 범주의 경제적 도구들을 망라하는 연구들은 OECD 권역에서 이용되고 있는 이러한 도구들의 숫자와 형태들이 현저하게 늘어났음을 보여준다. 또한 10여년 전에는 재정적 조치들의 수준이 상대적으로 미약하여 비교적 열세를 보였던 이러한 도구들의 유인적 효과(incentive effect)가 최근에 많이 개선되었다. 이러한 경제적 도구들의 이용효과들에 관한 최초의 평가는 대체적으로 긍정적인 결과를 보여주고 있지만 데이터의 부족과 방법론상의 이유들 때문에 결론은 대체적으로 정성적(qualitative)·조건적이다.¹⁶²⁾ 한국의 규제개혁위원회는 환경 분야에서의 각종 부담금들을 1998년도 규제개혁 핵심과제로 선정하였다.¹⁶³⁾

환경개선부담금

1991년 12월 31일에 제정하여 시행중인 환경개선비용부담법을 근거로 한 한국의 환경개선부담금제도는 오염원인자부담원칙에 따라 오염원인자에게 오염물질처리비용을 부담토록 하여 오염저감을 유도하고 환경개선을 위한 투자재원을 합리적으로 조달하는데 그 목적이 있다.¹⁶⁴⁾ 징수된 환경개선부담금은 환경개선중기종합계획에 의해 시행되는 환경개선사업비의 지원·용자, 저공해기술개발 연구비의 지원 및 자연환경보전사업 등에 사용된다. 환경개선부담금의 부과·징수시기는 매반기별로 산정·부과하는데 부과기준일은 6월 30일과 12월 31일이며 부과·징수업무는 관할 시·도지사에게 위임되어 있다. 환경개선부담금은 오염자부담원칙에 근거하여 당해 시설물에서 배출되는 수질 및 대기 오염물질의 배출총량을 감안하여 산정되고 있으며 자동차에 대한 환경개선부담금은 경유자동차의 소유주에게 부과되고 있다.¹⁶⁵⁾

162) Reforming : 53.

163) 각종 부담금의 현황, 문제점 및 개선방안에 관하여서는, 규제개혁백서1998 : 579-580, 참조.

164) 환경개선부담금은 1997년 6,417천건에 2,189억원을 징수하였고 1998년은 전년도에 비해 22% 증가한 2,673억원이다.

165) 환경백서1999 : 105.

배출부과금

배출부과금은 1983년 9월 1일부터 시행되어 오다가 1996년에 전면 개정되면서 배출허용기준을 초과하여 배출되는 오염물질의 처리비용에 상당하는 금액을 부과하는 처리부과금과 사업장 규모별로 부과하는 종별 부과금으로 이루어지는 초과부과금 그리고 배출허용기준 이내로 배출하는 오염물질량에 부과하는 기본부과금으로 구성되어 있다.¹⁶⁶⁾ 기본부과금 부과대상은 수질에 2종(BOD 또는 COD, SS)이고 대기에 2종(황산화물, 먼지)이며, 초과부과금 부과대상은 수질에 BOD 또는 COD, SS, 카드뮴 및 그 화합물 등 17종, 대기에 황산화물, 암모니아, 황화수소 등 10종이다.¹⁶⁷⁾

폐기물예치금

현재 폐기물예치금은 6개 품목 12종을 대상으로 단위당 예치비용을 부과하고 있으며 회수·재활용 정도에 따라 예치요율을 차등화하고 있다.¹⁶⁸⁾ 음식료류·주류 의약품·부탄가스제품과 세제류는 용량규격에 따라 각각 개당 0.3원~7원, 4원~7원, 전지류에서 수은전지에는 개당 120원, 산화은전지는 개당 75원, 타이어는 크기에 따라 개당 50원~450원, 윤활유는 l 당 25원이 예치된다. 그리고 텔레비전, 세탁기, 에어컨디셔너, 냉장고 등 가전제품은 kg당 38원이 예치된다.¹⁶⁹⁾ 예치금제도의 기본목표는 재활용 활성화이

166) 1997년 기본부과금의 도입으로 배출부과금의 부과실적은 전년에 비해 대폭 증가한 34,051백만원 이었다. 1998년에는 전년대비 35% 증가하여 45,810백만원이 부과되었는데 이 중 기본부과금은 34%인 15,512백만원, 초과부과금은 66%인 30,298백만원이다.

167) 환경백서1999 : 106.

168) 폐기물예치금제도는 다량으로 발생하는 제품·용기 중 사용한 후 회수·재활용이 용이한 제품의 제조·수입업자에게 폐기물 회수·처리비용을 예치하게 하고, 적정하게 회수·처리한 경우에는 회수·처리실적에 따라 예치비용을 반환해 줌으로써 폐기물의 재활용을 촉진하는 제도이다.

169) 1998년에 부과된 예치금은 총 40,080백만원으로서 38,496백만원이 납부되었고 이 가운데 반환액은 17,355백만원으로 43.3%의 반환율을 보이고 있다. 업종별 반환실적을 보면 음식료류 주류 의약품 등 금속캔과 전지류의 반환율이 각각 86.1%, 120.7%로 높은 수준이고, 가전제품이나 타이어의 반환율은 낮은 수준에 머무르고 있다.

므로 그 정도에 따라 예치요율을 차등 부과함으로써 폐기물감량과 재활용활성화를 유도하고 있다. 예를 들어 뚜껑부착형 금속캔(2원/개)과 뚜껑분리형 금속캔(5원/개)에 차등 예치요율을 적용하여 상당한 성과를 거두고 있다.¹⁷⁰⁾

폐기물부담금

폐기물부담금제도는 제품에 유해물질을 함유하고 있거나 회수·재활용이 곤란한 제품·재료·용기에 대해 폐기물의 처리비용에 상당하는 비용을 부과하여 제품의 가격에 환경비용을 내재화시킴으로써 환경비용을 합리적으로 배분하고 제품의 환경친화성을 제고하기 위하여 도입되었다.¹⁷¹⁾ 재활용이 용이한 PET병 등에 예치금을 부과하고 재활용이 어려운 유독물용기에 아무런 부담이 없다면 정책적 모순이 발생하므로 보통 예치금과 부담금은 조합하여 사용하게 된다. 폐기물부담금 부과대상 및 요율은 살충제·유독물용기, 화장품 용기 등 10개 품목 29종이고 껌, 합성수지를 제외한 모든 품목은 종량제적인 성격을 가지고 있다.¹⁷²⁾ 구체적으로 껌과 합성수지에는 각각 판매가의 0.27%, 0.35%~0.7%의 증가세적인 성격의 부담금이 부과되고 있고, 이 외에는 살충제용기에 개당 7원~16원, 유독물용기에 6원~11원, 화장품용기에 0.7원~8원 등 종량제적인 성격의 부담금이 부과되고 있다.¹⁷³⁾

수질개선부담금

수질개선부담금은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하게 하기 위해 샘물을 개발하여 이를 원료로 사용해서 제품을 판매한 자와 먹는샘물 수입 판매업자에게 부담금을 부과하는 제도이다.¹⁷⁴⁾ 또한 이 제도는 대다수의 국민이 마시는 수돗물을 안전하게 공급한다는 정부의 수돗물 우선 정책을 차질없이 추진하고, 수돗물을 마시는 계층과 먹는샘물을 마

170) 환경백서1999 : 107.

171) 1998년 폐기물부담금은 전년도의 43,096백만원에 비해 약간 증가한 45,343백만원이 부과되었다.

172) 강만옥, 환경백서1999 : 109.

173) 폐기물부담금제도의 연혁과 발전에 관하여서는, 환경백서1999 : 521, 참조.

174) 1996년에 23,435백만원, 1997년에 21,768백만원이었는데 1998년에는 IMF체제의 어려운 경제여건으로 인해 17,347백만원으로 전년대비 20%나 줄어 들었다.

제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고

시는 계층간 위화감을 완화하기 위해 먹는샘물의 소비를 억제하는 한편, 공공식수의 수질개선에 소요되는 재원을 확보하기 위한 목적도 있다. 이러한 수질개선부담금은 먹는물의 수질개선시책사업비의 지원, 먹는물의 수질검사비용의 지원, 지하수 자원의 개발·이용 및 보전·관리를 위한 기초조사와 복구사업의 실시비용 등의 용도에 사용된다.¹⁷⁵⁾

물이용부담금

상·하류 공영(Win-Win) 정신을 기저로 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률에 따라 마련된 '팔당특별대책'중 한강상류지역 지원대책은 물이용부담금을 징수하여 주민지원사업비를 대폭 확대하고, 지원사업의 지역적 범위를 팔당 상수원보호구역에서 특별대책지역 및 수변구역까지 확대할 계획이다. 팔당특별대책지역 내 자치단체에 대해서는 지방양여금 지원비율(현행 53%)을 70%로 상향조정하였으며, 잠실수중보 상류의 모든 자치단체에 대해서는 환경기초시설 설치·운영에 소요되는 지방비 부담분의 일부를 물이용부담금으로 지원하게 된다. 한편 물자원의 절약을 유도하고 주민지원사업 및 상류지역 자치단체 지원에 소요되는 비용을 조달하기 위하여 한강에서 취수하는 물을 사용하는 자에게는 물이용부담금을 징수하게 된다.¹⁷⁶⁾

배출권거래

배출권거래제도는 환경세와 더불어 가장 대표적인 경제적 유인제도인데 미국에서는 온실가스 문제 외에 SOx, NOx 등에 적용하여 상당한 성공을 거두고 있다. 이 제도는 배출총량을 설정함에 있어 환경에 대한 효과가 직접적이므로 환경질을 직접 조정할 수 있고 배출원의 자율적인 관리방법의 선택, 기술개발에 대한 유인효과, 오염방지를 위한 사회적 비용의 감소 등 여러 장점을 가지고 있다.¹⁷⁷⁾

175) 환경백서1999 : 110.

176) 환경백서1999 : 381.

177) 강만옥, 환경백서1999 : 115.

〈표〉 외국의 배출권 거래제도 적용사례

프로그램명	유 형	적용기간 및 범위	특 징
Emission Trading	Credit	'75-미국	Offset, Bubble, Netting, Banking 허용 (HC, NOx, PM, SOx, CO), 거래할인(20%)
Lead Trading	Allowance	'82-'87 미국	\$334억의 순 비용절감효과와 휘발유 납성분의 제거를 목표로 시행, 성공적 완료
오존층 파괴물질 거래	Allowance	'88-미국, EU	무상배분에 따른 이익을 회수하기 위해 소비세 병행 부과, 국가간 거래가능, 거래정보 비공개
Acid Rain	Allowance	'93-미국	총 배출권의 2.24%와 자발적 입찰분에 대해 경매(double auction) 실시 (SOx, NOx) SO ₂ \$1,500/톤 직접판매, 벌금 \$2,000/톤
RECLAIM	Allowance	'94-캘리포니아	2천년까지 매년 SOx 4.1%, NOx 7.1%씩 감축(2천년 이후에는 각각 9.2%, 8.7%)
이동오염원	Credit	'93-미국, CA	Averaging, Trading, Banking (25% 할인), Borrowing(1년 이내) 허용 (캘리포니아의 저공해자동차 프로그램)
OTC NOx Budget	Allowance	'98-미국 12개주	각 주의 규제 및 연방규제에 추가적으로 운영됨.
온실가스 배출권 거래	Credit + Allowance	시행예정	6개 온실가스에 대해 2008년부터 의무부담국간의 emission trading 및 credit trading(JI), 2000년부터 의무부담국과 비의무부담국간의 credit trading(CDM) 시행예정

* 자료 : 김용건(1998) / 환경백서1999 : 114

(3) 기타 부문

이들은 최근에 실질적인 성장과 발전을 보이고 있는 계획관련도구들, 자발적 협약, 정보화체계 및 환경관리·감사 시스템 등 다양한 요소들로 이루어져 있다. 우선 이론적 평가들에 의하면 기타도구들의 이용은 잠재적으로 유익한 일련의 환경적 및 경제적 편익을 낳는 것으로 확인되었다. 그러나 한편으로는 이들 중의 상당수가 최근에야 도입되었고 또 다른 한편으로는 이러한 도구들에 대하여 규제영향분석(RIA)이 광범위하게 개발·적용되지 못하

였기 때문에 그 효과들에 관한 계량적 증거는 제한적이다. 효과가 존재하는 경우에도, 예컨대, 환경영향평가절차들과 관련된 판단결과는 긍정적이지만 아직은 잠재적 편익이 충분히 실현되지 못하고 있음을 보여준다.178)

환경영향평가제도의 개선

종래 관할 행정청이나 사업자 그리고 (감시자로서의) 주민들은 환경영향평가를 명령통제형의 정책도구로 이해·적용하고자 하였다. 사업자들은 환경영향평가를 환경규제로 생각하고 불필요한 비용으로 간주함으로써 어차피 진행하게 될 공사를 지체시키는 괴롭고 귀찮은 통과외레로 생각하였다. 그러나 환경영향평가는, 명령통제도구와 경제적 도구들이 주류를 이루는 환경규제를 보완해 주는 제3의 비강제적 정책수단으로서, 환경갈등을 사전에 예방하는 사회적 기능을 수행하는 한편, 잘만 진행된다면, 이후의 절차와 시간을 현저히 단축시켜준다.179)

우리 환경부는 그간의 제도운영상 제기된 문제점을 개선·보완하기 위하여 1997년 3월 7일 환경영향평가법을 개정하여 시·도 조례에 의한 환경영향평가의 확대실시, 평가전문기관인 한국환경정책·평가연구원의 설립, 환경영향재평가의 실시 등 획기적인 제도개선을 도모하였다. 그러나 환경영향평가는 현재 이용가능한 기술·정보·자료 및 경험을 바탕으로 미래의 불확실한 환경변화상태를 예측·분석·평가하는 종합과학적 성격을 지니므로 환경영향평가제도를 지속적으로 발전시키기 위해서는 법적, 제도적 측면에서의 개선노력과 더불어 제도를 보다 효율적으로 운영하기 위한 방안으로 환경관련 정보 및 자료의 축적, 평가기법의 개발 등이 지속적으로 이루어져야 한다.180)

당국이나 관련 학계 그리고 업계에서는 평가주체를 바꾸는 문제에 관하여 특별한 관심을 기울이지 아니하였다. 그러나 평가의 투명성을 확보하기 위하여서는 무엇보다도 평가주체의 변경이 시급하다. 규제완화라는 명분으로 계열회사의 평가대행을 가능하게 바꾼 것은 평가의 본질과 거리가 멀다. 사업자에게 평가를 맡길 것인가 아니면 승인기관에게 맡길 것인가에 관하여서는

178) Reforming : 53.

179) 환경영향평가제도의 통합은 1999년 규제개혁 핵심추진과제이다. 규제개혁백서1998 : 58.

180) 환경백서1999 : 125 이하.

입법례가 갈린다. 사업자에게 평가를 맡기는 국가들은 대부분 평가에 대한 공중의 관여가 충분하고 사법심사의 길이 열려 있다. 한국의 경우, 그 어느 장치도 제대로 가동되지 아니한다. 견제와 균형을 도모하고 사업자와 감시자의 '지위를 분리한다'는 관점에서 승인기관이 평가를 맡고 환경부가 논평하는 방식이 바람직스럽다. 그렇더라도 평가비용은 여전히 사업자가 납부하며 평가실무는 평가대행자가 맡게 될 것이다.¹⁸¹⁾

중앙 또는 지방의 정부기관이 직접 사업자로 나서는 경우에는 여전히 평가의 투명성이 문제된다. 그러나 이러한 문제는 장기적으로 정부의 사업자 기능이 점차 공기업 내지 제3섹터로 이관되거나 민영화된다면 자연스럽게 해소될 것이다. 단기적으로는 정부기능의 구조조정 내지 역할변화가 필요하다. 예컨대, 시장·군수·구청장이 쓰레기매립장·소각장등 환경기초시설을 건설하는 사업자로 나설 경우에는 상급 행정청이 평가자가 되어야 한다. 건설교통부등 중앙행정기관은 직접 사업자로 나서는 체계를 지양하고 때로 스스로 평가자가 되어야 한다. 환경부는 어떠한 경우에도 평가자가 되기보다는 논평자로 남아야 할 것이다.

사전환경성검토

환경영향평가는 대규모 개발사업을 대상으로 하는데 반하여, 사전협의제도는 개발사업 뿐만 아니라 계획, 정책 등에 대해서도 환경성을 검토하는 제도이며, 특히 국무총리훈령에 의한 협의는 환경영향평가의 대상이 되지 않는 중·소규모의 사업을 주된 대상으로 하기에 환경영향평가제도와 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 사전협의제도는 개별법령의 규정에 근거한 것과 환경정책기본법시행령(제3조제2항) 및 '행정계획및사업의환경성검토에관한규정'(1993년 1월 국무총리훈령 제299호)에 근거한 것으로 구분된다.¹⁸²⁾

개별법령에 근거한 사전협의제도는 택지개발예정지구의 지정, 산업단지의 지정, 국토이용계획의 변경 등 환경영향이 큰 각종 행위에 대하여 그 근거가 되는 관련법령에서 환경부장관과 사전협의하도록 규정하고 있는 경우로서, 입지선정 또는 계획수립 단계에서부터 환경적인 측면을 고려하도록 하여 자

181) 전재경, "환경영향평가절차의 투명성 강화방안" 환경부 정책연구회(환경부 : 1999. 8. 24) 제5차회의 발표자료, 참조.

182) 환경백서1999 : 126 이하.

제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고

연환경훼손 또는 환경오염 등을 사전에 예방하고자 하는 제도이다. 개발계획의 승인과 관련된 법령에 의한 협의로는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획 변경, 전원개발특례법에 의한 전원개발사업 실시계획의 승인 등에 대한 협의, 해양오염방지법에 의한 해역이용에 관한 협의 등이 있다.

‘행정계획및사업의환경성검토에관한규정’은 개별법령에 협의근거가 없거나 환경영향평가대상이 아닌 환경과 관련되는 각종 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모의 개발사업을 사전환경성검토대상으로 하고 있다. 즉 행정계획및사업의환경성검토에관한규정은 개발사업 뿐만 아니라 행정계획도 그 협의의 대상으로 규정하고 있는 바, 지역종합개발·산업·교통·관광·에너지개발·농림수산정책 등 행정계획을 수립하는 관계행정기관의 장은 계획수립의 최초단계에서부터 환경보전에 대하여 충분히 고려하여야 하며, 필요하다고 판단되는 경우에는 환경부장관 또는 환경관리청장(지방환경관리청장 포함)의 의견을 수렴토록 하였다.

자율환경관리의 정착

우리나라의 경우, 1998년 하반기부터 자율환경관리제를 추진하여 왔다. 그간 유럽식 자발적협약 모형에 미국의 산업별환경관리(Industry by Industry) 방식을 결합한 업종별 자율환경관리제를 철강, 석유화학 등 일부 업종을 중심으로 도입하고자 추진하여 왔으나 기업의 인식부족과 여건미비로 추진방향의 수정이 불가피하게 되었다. 이에 따라 환경부에서는 환경오염 특성이 지역별, 매체별로 다양한 점을 감안하여 각 지방자치단체 및 환경관리청이 지역여건에 맞는 자율적 환경관리를 추진할 수 있도록 제도의 개선방안을 마련하여 추진하고 있다.¹⁸³⁾

환경친화기업의 활성화

기업 경영전반에 걸친 환경성을 평가하고 자율적인 환경개선을 유도하기 위해 운영되는 ‘환경친화기업제도’는 엄격한 평가기준으로 인해 기술 및 전문인력 등이 풍부한 대기업 위주로 지정되는 문제점을 가지고 있다. 이러한 점을 개선하기 위해 우리나라 정부는 첫째, 호텔, 병원, 백화점 등 서비스업종

183) 환경백서1999 : 144.

및 건설업종을 환경친화기업 대상에 포함시키고 평가기준, 시행절차, 사후관리체계 등 세부 운영방안을 마련할 계획이다. 둘째, 현재 대기업 중심으로 참여하고 있는 환경친화기업제도를 중소기업도 쉽게 참여할 수 있도록 신청서 작성메뉴얼을 제작·보급하고 환경관리공단 등을 통해 기술지원 및 교육을 강화할 것이다. 셋째, 환경친화기업의 자율성과 책임성을 확보하며 지정기업에 대한 인센티브를 확대하는 한편 환경개선 이행사항에 대한 사후관리를 강화하기 위해 친화기업 신청시 지역환경개선, 지역주민과의 협조체제 구축 등을 심사항목에 추가하여 실질적 환경개선 효과를 도모할 예정이다.¹⁸⁴⁾

환경마크제도의 보완

우리나라의 경우, ISO 규격의 제정 및 선진국의 동향을 감안하여 제1유형의 환경마크 제도의 운영체계를 개선하는 한편 대상제품 선정 및 부여기준 설정의 합리성·과학성 증진을 위한 연구사업을 3개년(1997년~2000년) 계획으로 추진중에 있다. 제도의 운영방법, 절차 등에 있어서는 국제적 수준에 이르렀다고 보여지나 앞으로 대상제품의 계속적 확대선정, 부여기준의 합리성·과학성 증진과 환경마크협회 인증업무의 전문성 증진을 위해 계속 노력할 계획이다. 아울러 환경마크 인증제품에 대한 체계적인 소비자정보 전달과 구매활성화를 위해 1999년 5월 구축·발족된 '녹색구매네트워크(GPN: Green Purchasing Network)' 운영도 적극 지원할 계획이다. 또한 제3유형의 환경성적표지제도를 2000년부터 실시함으로써 소비자의 환경친화적 구매와 기업의 환경친화적 생산체계의 구축을 유도하고 국가전체의 과학적·정량적인 환경성 관리기반을 조성함과 아울러 검증하고 있는 제품의 환경성관련 비관세 무역장벽에도 능동적인 대응기반을 마련할 계획이다.¹⁸⁵⁾

환경정보화

환경정보화는 환경행정의 수행 및 정책수립을 효과적으로 지원하고 국민의 환경정보 수요를 충족할 수 있는 정보체계를 구축하는 것을 기본목표로 한다. 이러한 목표를 구현하기 위하여서는 첫째, 자연생태계·대기·수질·

184) 환경백서1999 : 146.

185) 환경백서1999 : 151.

상하수도·폐기물 등 주요 환경요소를 중심으로 오염원 정보, 측정망 정보, 국토현황 정보 등에 대한 효과적인 입수 및 공유체계의 확립, 종합환경데이터베이스 구축 및 정책수립지원시스템을 개발하고¹⁸⁶⁾, 둘째, 수계수질관리·환경영향평가 등에 대한 효과적인 지원을 위해 지리정보시스템을 활용한 단위업무별 응용프로그램을 개발하며, 셋째, 인터넷 등 다양한 매체를 통해 각종 정책자료, 환경오염 예·경보 등 필요정보를 실시간으로 적시에 제공할 수 있는 정보서비스시스템을 구축해 나가는 것이 필요하다.¹⁸⁷⁾

환경통계의 개발

환경통계는 좁은 의미에서 환경상태에 관한 통계만을 지칭하기도 하지만 일반적인 의미로는 환경상태에 관한 통계 뿐만 아니라 환경상태의 악화를 초래하는 인간활동이나 자연재난, 환경악화에 대응하는 활동에 대한 통계를 모두 포함한다. 따라서 인구, 산업활동, 환경보전투자, 국민의 환경의식 등 각종 사회경제적 통계자료가 환경통계의 범주에 포함된다.¹⁸⁸⁾

한국의 환경통계는 환경행정분야가 상대적으로 뒤늦게 분화되어 나와 계속 발전해 가는 분야임을 반영하듯 발전의 필요성이 커지고 있다. 우리의 환경통계 작성항목은 OECD의 통계작성요구와 비교해 볼 때 40%~50%정도 수준에 머물러 있어 통계항목의 개발이 요구되며 작성되는 통계자료의 신뢰도 측면에서도 개선의 여지를 남기고 있다.

국제기구나 선진국에서 경제와 환경을 통합, 지속가능한 발전이념을 구현하기 위한 통계적 수단으로 개발하고 있는 환경지표나 환경지수, 환경계정(Green GDP)의 개발도 계속 추진되어야 한다. 환경부에서는 1997년 7월 환경부 자체는 물론 건설교통부, 산림청 등 환경통계 관련부처들을 망라하여 환경통계의 각 부문별로 2005년까지의 '환경통계장기발전계획'을 수립하였으며, 매년 세부시행계획을 수립하여 연차적으로 추진하고 있다.¹⁸⁹⁾

186) 종합환경데이터베이스 및 정책지원시스템의 구축은 환경 제분야의 데이터를 활용할 수 있는 응용체계를 개발하는 것으로 자연환경종합GIS-DB시스템, 화학물질정보관리시스템, 대기오염종합관리시스템, 수계관리시스템, 폐기물관리시스템, 토양보전정책수립지원시스템, 상하수도정보관리시스템 구축 등을 들 수 있다.

187) 환경백서1999 : 234.

188) 환경백서1999 : 236.

189) 환경백서1999 : 237.

5.4. 환경규제개혁의 전반적 효과

일반규제개혁의 경우와 마찬가지로, 현행 및 제안된 환경규제도구들의 비용과 편익에 관한 정량적 증거들은 매우 불충분하다. 그러나 환경규제 시스템들의 전반적인 비용편익 연구들에 포함될 수 있을 특정한 항목들에 관하여서는 약간의 개괄적인 정보를 활용할 수 있다. 이들은 다음과 같은 견해를 뒷받침한다.

- 현행 및 개혁된 환경규제시스템들의 적용으로 회원국들에게 현저한 환경적 편익들이 초래되었다.
- 약간의 반대의견들이 있지만, 규제시스템들의 이행과 관련된 비용은 아직까지는 현저하게 불리한 경제적 결과들을 초래하지 아니하였으며 반면에 일정한 상황에서는 이들은 한계편익이 있을 수 있다.

그러나 사실판단에 의하면 만족할만한 근거가 없다. 현행 환경규제시스템들이 환경효과 및 비용효과면에서 그리고 분배결과에 있어서 개선의 여지가 있음을 시사하는 정성적 기타의 정황적 증거는 충분하다. 보다 체계적인 규제영향분석(RIA)이 완료된 후에는 이러한 증거가 확실하게 드러날 것이며 그 특성 및 정도가 보다 잘 정의될 수 있을 것이다. 한편 현행 연구들의 대부분은 환경규제와 일반규제 시스템들의 연계와 현행 및 예정된 개혁들의 상호작용을 적절히 검토하지 못하였다. 이것이 완수될 때까지 규제영향 구도는 여전히 미완일 것이다.¹⁹⁰⁾

5.5. 규제영향분석 및 규제개혁전략

환경규제들에 관한 규제영향분석은 사전적 심사이건 사후적 평가이건 간에 회원국들에 있어서 일정한 방식으로 존재하는 사례들이 늘고 있다. 그러나 이용되고 있는 RIA의 형태는 그리고 그것이 절차적 및 방법론적으로 개발되고 있는 정도는 다음에서 보는 바와 같이 아주 다양하다.¹⁹¹⁾

190) Reforming : 54.

191) Reforming : 54-55.

제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고

- 일정한 형식의 비용편익기준이 중요한 사례들에서 점점 많이 이용되고 있다. 이들중 어떠한 경우에는 영향의 범주가 포괄적이지 아니하고 정성적 및 정량적 정보가 혼합적으로 이용되고 있다. 또 다른 경우들에 있어서는 비용-효과, 환경효과, 규제이행비용, 재무분석 또는 분배분석이 활동기준으로서 각각 별개로 또는 서로 다른 조합으로 이용되기도 한다.
- 현행 규제시스템에 있어서보다 새로운 규제들에 있어서는 보다 많은 RIA들이 관련을 맺고 있다.
- 잘 개발된 방법론 및 지침자료들이 일부 RIA들에 있어서는 준비되어 있었지만 어떠한 경우들에 있어서는 존재하지 아니하거나 손쉽게 활용할 수 없었다.
- RIA 과정중에 협의 및 공중참여에 관한 규정들은 그리고 RIA의 문서화 및 사실인정의 공개에 관한 규정들은 매우 다양하다. 이들이 존재하는 경우에도, 전통적인 비공식 협의 및 자문기구들이 더욱 광범위하게 이용되고 있다.
- 착수중인 RIA에 있어서 그리고 규제개혁을 위하여 이것들을 효과적으로 이용함에 있어서 질(quality)의 통제에 관한 규정들 역시 다양하다. 많은 경우, 질의 통제는 규제자들 자신에 의하여 수행되는 것으로 보인다. 그러나 질의 통제에 대한 외부적 개입의 정도는 아직 낮지만 점차 늘어나는 듯이 보인다.
- RIA의 실행에 관한 활용가능한 증거는 제한적이지만 a) RIA가 만족할만하게 적용된 경우에는 실질적인 비용절감과 기타의 편익을 낳았으며 b) 질 문제와 불이행 문제가 상당히 만연되어 있고 따라서 실행의 잠재력이 떨어질 가능성이 있다.

환경규제개혁과 보다 일반적인 규제개혁의 양자와 관련하여 OECD제안들은 최근 동안 보다 효과적인 RIA절차들의 개발과 적용을 장려하였다. 1991년의 OECD이사회 환경장관회의는 회원국들이 “대안적 정책조치들의 환경적 결과들과 그 경제적 효과에 관하여 정보를 제공하기 위하여 보다 나은 모델링, 예측 및 모니터링 기법들을 개발하여야” 한다고 권고하였다. 비용편익기준에 기초하여 경제적 도구들과 자발적 협약의 이용을 테마로 한 2개의 평가연구들은 같은 권고에 따라 1996년에 완료되었다. 이들 중의 하나인 경제 및 환경정책통합단은 다음과 같은 결론을 내렸다 :

“환경정책상 경제적 도구들의 이용 실제에 관한 평가는 환경정책의 효율과 효과에 밝은 빛을 던질 수 있다. 활동증거에 비추어 볼 때 이러한 평가는 분명히 환경정책에 활용될 수 있는 대안적 접근 또는 정책꾸러미들을 대상으로 할 필요가 있다.”¹⁹²⁾

나아가 1995년에 OECD이사회는 “정부규제질의 개선에 관한 권고”(Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation)에서 규제자들이 준수하여야 할 사항을 지적하였다¹⁹³⁾ :

- 각 규제안과 가능한 대안의 총예상 비용과 편익을 추정하고 이를 의사 결정자들이 활용할 수 있게 만들 것
- 사회집단들 상호간에 규제비용과 편익들을 투명하게 배분할 것
- 이해당사자들로부터 효과적이고 시기에 알맞은 정보를 제공받기 위한 적절한 절차를 갖추는 한편 공개적이고 시의적절한 방식으로 규제들을 개발할 것

그밖에 OECD 공공관리국은 “규제질 및 공공부문개혁”(Regulatory Quality and Public Sector Reform) 보고서에서 만약 규제개혁이 성공을 거두려면 규제개혁관리 역량이 강화되고 효과적인 규제개혁관리시스템 내에 RIA가 통합되어야 한다고 결론지었다. 규제개혁과 규제영향분석에 대한 현재의 OECD접근에서 볼 수 있는 이러한 특징들은 추가고려를 위하여 제출된 권고안들에 반영되어 있다.¹⁹⁴⁾

5.6. 권고안

지난 10여년간 OECD회원국들에서는 일반규제개혁의 경우와 마찬가지로 환경규제개혁에 있어서도 상당한 향상이 이루어졌다. 그러나 후속적인 진전이 필요하다. 이러한 진전을 돕기 위하여서는 다음의 두 가지 관련된 분야의 발전이 바람직스럽다¹⁹⁵⁾ :

192) OECD, 1996g, p.140.

193) OECD, 1995a, p.10.

194) Reforming : 56.

195) Reforming : 56.

제 5 장 개혁과정의 분석 및 권고

- 환경규제의 심사 및 평가의 도구로서 규제영향분석(RIA)의 방법, 절차 및 실무를 강화하기
- 환경규제개혁 과정의 통합적 구성요소로서 RIA의 시의적절하고 효과적인 이용을 지원하기 위하여 규제개혁관리 역량을 강화하기

규제영향분석상의 발전들은 환경효과, 비용효과, 간접적인 경제적 및 환경적 영향 및 분배효과등에 관한 활동지표들을 통합한 비용편익체계를 더 많이 이용하도록 장려하여야 한다. 또한 다음 사항들에 관한 진전들이 이루어져야 한다¹⁹⁶⁾ :

- 사전적 심사와 사후적 평가의 양자에서 유용하여야 한다.
- 다양한 (국제적, 지역적, 국가적 및 지방적) 차원의 규제활동에서 응용될 수 있어야 한다.
- 개별적 규제에 있어서 뿐만아니라 다양한 형태의 환경규제 덩어리들에 대하여 응용될 수 있어야 한다.
- 다양한 형태의 정량적(경제적 및 물리적) 및 정성적 규제영향정보를 더 잘 이용할 수 있는 기회들을 증진시켜야 한다.
- ERR 과정에 있어서 투명성을 강화하고 더 많은 협의절차를 효과적으로 이용할 수 있도록 장려하여야 한다.
- ERR 과정에 있어서 정성적 통제 특히 외부적 질 통제(external quality control)에 관한 규정들을 강화하여야 한다.

나아가, 규제개혁관리 역량을 강화하기 위한 발전들은, 일반적인 규제개혁과정 그 자체를 위하여 그리고 보다 구체적으로 ERR과 관련하여 보다 높은 차원의 정부와 행정에서 필요한 단계의 지원을 확보하는 이외에도, 다음 사항들을 뒷받침하여야 한다¹⁹⁷⁾ :

- 환경부문과 기타 부문들 사이의 연계에서 빚어지는 영향들이 ERR과 일반 규제개혁(RR)에서 만족스럽게 고려되도록 보장하기
- RIA들이 기술적 연습의 일환으로서 한계선상에 있는 것이 아니라 ERR과 RR 과정 내에서 프로그래밍과 의사결정에 만족스럽게 통합되도록 보장하기

196) Reforming : 57.

197) Reforming : 57.

최종적으로 고려하여야 할 것은 미래의 OECD활동프로그램이 이러한 발전들을 어느 정도 뒷받침할 것인가의 여부이다. 다음의 제안들은 회원국들과 환경이사회가 합동으로 착수하였던 작업에 기초하고 있으며 종래 구사하였던 연구방법론들과 유사한 방법론을 이용한다.198)

1. 환경정책을 위한 경제도구들의 평가(Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy)¹⁹⁹⁾ 연구에서 이미 취하여진 작업이 계속되어야 하는 한편 사전적 심사와 사후적 평가의 양자를 망라하기 위하여 그리고 다양한 형태의 정책도구(예컨대, 명령통제, 계획/자발적 협약 뿐만 아니라 경제적 도구)들을 포함하고 있는 꾸러미를 망라하기 위하여 작업의 범위가 확대되어야 한다.

2. 여러 회원국들에서 그리고 국제적 차원에서 환경규제시스템들에 대하여 이미 적용되고 있는 RIA방법들에 관하여 평가 연구들이 착수되어야 할 것이다. 이 연구들은 다양한 환경규제시스템들과 RIA경험을 지닌 국가들을 포함하여 다수의 국가사례 연구들을 포함할 수도 있다.

3. 다양한 회원국들에서 그리고 국제적 또는 지역적 차원에서 a) RIA들이 ERR과정 속에서 어떻게 조직·관리·이용되는가에 관하여 b) ERR과정과 일반RR과정이 어떻게 상호 관련을 맺으며 조화되는가에 관하여 그리고 c) ERR과정과 RR과정의 효과를 증진시키기 위하여 (일반 및 환경 두 부분의) 규제개혁관리 역량이 어떻게 발전되고 있는가에 관하여, 제도적 사례 연구들도 착수되어야 할 것이다.

4. 앞의 결과들을 기초로 하여, RIA와 환경규제개혁의 관리에 있어서 최적실행지침(guidance on best practices)의 작성을 권고한다.

198) Reforming : 57-58.

199) OECD는 시장기능의 확대를 통하여 지속가능개발을 추진하고자 한다. OECD 환경이행심사에서 일관되게 나타나는 또 하나의 사실은, 환경약속을 이행하기 위해서는 시장을 근거로 한 경제구조 속에서 지속가능한 발전의 보장을 목적으로 한 전략을 필요로 한다는 점이다. "이것은 외부요인과 환경에 역효과를 주는 보조금에 의해서 야기된 왜곡을 제거함으로써 시장을 최대한으로 이용한다는 것을 의미한다. 환경의 악화와 천연자원의 과다사용을 막기 위해서는 적정가격정책을 취하고, 오염자부담의 원칙(PPP)과 사용자부담의 원칙을 적용함으로써 외부요인의 내재화(internalization)를 촉진하고, 경제와 환경에 부정적인 영향을 미치는 보조금을 가능한 한 폐지해야 할 필요가 있다." Christian P. Avérous, SUSTAINABLE DEVELOPMENT : OECD Policy Approaches for the 21st Century (OECD : 1997/PARIS), p.44.

제 6 장 맺음말

6.1. 국내개혁의 평가

우리나라의 환경규제정책은 명령통제형 중심주의를 벗어나 경제적 유인책과 억제책을 확대하는 한편 자발적 협약(VA)과 같은 보다 유연한 환경관리 등을 내용으로 하는 새로운 수단들을 늘려가고 있다. 이러한 발전은 대기·수질·폐기물 등의 분야에서 괄목할 만하다. 물 및 온실가스를 중심으로 한 오염배출권거래제도에 관한 연구동향에서도 알 수 있는 바와 같이 새로운 정책수단들에 관한 한 법제정비가 행정의 발전을 미처 따라가지 못하고 있다. 외형상 규제건수도 현저히 줄어 들었다. 규제개혁위원회의 활동은 특히 절차적 규제 부문에 있어 청신호를 밝힌다. 그럼에도 한국의 환경규제 개혁은 몇가지 점에서 새로운 변화가 요청된다. 정비건수 중심주의와 참신한 아이디어들의 경쟁을 넘어 규제의 '구조' 자체에 주목할 때가 되었다.

(1) 비용편익분석의 불철저

규제영향의 분석에 있어 비용편익분석(BCA)은 중요한 척도이다. 한국의 규제개혁 자료들을 살펴 보아도 기존의 각종 환경규제들에 관한 비용편익분석 결과를 알 수 없다. 민원이나 전문가들의 의견에 의존하여 대다수의 규제의 완화 내지 폐지를 결정하였다. 즉 정량적 분석보다 정성적 분석에 치중하였다는 셈이다. 기업자유주의를 표방하면서 "환경규제가 기업의 경쟁력을 저해한다"는 주장을 펴는 기업가들이나 이론가들의 주장이 실증적 분석·통계 없이 여론만으로 환경규제개혁에 반영되었다고 보여 진다. 이러한 결과는 OECD의 관행에도 반하고 시장의 논리로 규제완화를 추진해 온 법경제학적 방법론에도 맞지 아니한다.

(2) 이행목표의 불확실

환경규제 개혁은 단순히 환경규제를 완화하자는 것이 아니라 환경이행 목표를 달성하기 위하여 규제의 효율을 증진시킬 것을 목표로 한다. 이를 위하

여서는 환경정책이 달성하여야 할 이행목표들이 구체적으로 설정되어야 한다. 200) 예컨대, 폐기물관리정책은 장래 특정 시점의 쓰레기발생량만을 예측하는 것만으로는 부족하고 일정 시점에서 어느 정도 수준에서 쓰레기 발생을 억제하겠다는 구체적인 실현목표를 설정하여야 한다. 그럼에도 종래의 환경정책들은 어느 시기에 어느 정도의 이행목표들을 달성할 것인가에 관한 계량화가 불충분하였고 목표치들의 제도화도 등한시하였다.

(3) 환경정의의 간과

각자에게 그의 권리와 의무를 적절히 분배하는 환경정의(environmental justice)는 현재세대와 미래세대 간의 형평, 생물종 상호간의 평등, 비용편익의 남북간·지역간·계층간 형평분배 등의 과제를 안고 있다. 환경정책기본법·환경개선비용부담법등에 기초한 종래의 환경정책들은 환경정의를 거의 몰랐다. 환경정의에 대한 주장은 때로 좌파 이데올로기로 공격받기도 하였다. 결과적으로 자연자원의 이용에 대한 그리고 오염통제비용에 대한 형평이 실현되지 못하였다. 환경정의가 외면된 환경규제는 규제자와 피규제자 모두에게 불만을 낳았다.

(4) 환경이행의 실종

환경활동이나 관련 결과들이 당초에 계획된 제반 요건들을 얼마나 준수하였는가[환경이행]를 조사·결정하기 위한 환경감사 내지 환경회계가 미흡하였기 때문에 환경이행의 평가 자체가 부실하다. 아직은 환경관련 데이터나 지표들이 부족할 뿐만 아니라 제도적 장치도 갖추어져 있지 아니하기 때문에 환경감사에 대한 관심이 저조하다. 이러한 현상은 자연환경감사 영역에서도 그렇고 기업환경감사 영역에서도 마찬가지이다. 현행 환경정책기본법과 환경영향평가법 등을 확대해석하면 환경감사를 실시할 수도 있으나 막연한 조항으로는 적극적인 환경행정의 지도가 곤란하다. 환경감사는 “규제를 사후적 관리개념으로 전환시킨다”는 우리 규제개혁위원회의 방침과도 상통한다.

200) 전재경, “지속가능개발의 법제화” 교보교육문화논총 제1집 환경편(교보생명교육문화재단: 1999), 73쪽.

(5) 일반규제개혁과 환경규제개혁의 혼동

환경규제를 완화하는 것만이 정(正)의 경제적 결과를 초래한다는 인식이 여전히 팽배해 있다. 대부분의 기업들이나 이를 옹호하는 정책입안가들은 환경규제를 일반규제로 생각하고 규제완화의 흐름에 편승하고자 하였다. 환경비용의 계산 즉 외부적 효과의 내부화를 외면하면서 무임승차를 계속 고수하였다. 경제규제와 사회규제의 기초, 주기 및 방법이 다름에도 불구하고 같은 논리로 규제의 완화와 폐지가 추진되었고 이러한 동향은 규제의 질보다 양을 우선하는 개혁전수 중심주의로 나타났다. OECD의 연구결과들은 규제영역의 차별화를 시사함에도 우리의 개혁정책보고는 단선적인 결과만을 보여주었다.

6.2. 개혁여건의 확립

(1) 개념의 재정립

많은 경우, 환경규제개혁은 규제완화와 혼동되고 있다. 그러나 규제개혁은 규제수단들의 선택을 넘어 규제의 '구조' 자체를 바꾸며 이러한 의미에서 단순한 규제의 완화 내지 폐지와 구분된다. 규제개혁은 때에 따라 규제강화를 포함한다. 경제규제와 환경규제는 그 순환 주기나 범위를 달리한다. 통상·산업 또는 절차 부문의 규제는 세계적으로 완화되는 추세에 있다. 그러나 환경·보건의 경우에는 규제가 그대로 존속할 뿐만 아니라 중앙정부의 통제력이 강화되고 있다. 행정규제기본법 제2조(정의)에 규제와 관련된 유사개념들에 관한 정의가 필요하다. 무엇을 '규제'로 볼 것인가에 관하여서는 실증적인 검토가 필요하다.²⁰¹⁾ 특히 환경규제를 포함하는 사회규제에 경제규제에 대하여서는 '규제의 원칙'(행정규제기본법 제5조)에서 양자의 차별화를 규정할 필요가 있다.

(2) 지속가능발전의 고려

OECD 지속가능개발실무단(task force)에서 펴낸 정책보고서는²⁰²⁾ 환

201) 규제개혁위원회에서 마련중인 "행정규제의 판단 및 분류기준(안)"(1999·12)은 "무엇을 규제로 볼 것인가"에 관하여 진일보한 판단기준을 시사한다.

202) SUSTAINABLE DEVELOPMENT : OECD Policy Approaches for the

경과 경제의 통합, 개발협력, 환경이행의 평가, 소비와 생산양식의 변화, 지원기구, 무역과 환경 등의 분야에서 사회경제적 접근방법을 검토하고 에너지, 운송·경제개발 및 사회복지, 농업, 유해화학물질, 기후변화, 핵에너지, 도시화, 생명공학, 환경교육 등의 개별분야에서 대안 가능성을 분석한다. OECD 회원국들은 광범위한 정책들에서 지속가능개발을 점차 중요한 목표로 설정하고 있다. 정책형성 또한 지속가능성을 강조한 결과 장기적 결과를 고려할 가능성이 높아지고 있다. 환경정책기본법(제1장) 총칙에 “지속가능발전” 개념이 추가되어야 할 것이다.²⁰³⁾

(3) 경제정책기조의 명료화

시장기구에 더 많이 의존함으로써 경제적 의사결정과 환경적 의사결정의 통합을 보다 용이하게 할 수 있다. 부담금과 세금, 오염배출권의 시장거래 및 예치금제도들은 규제수단들을 보완한다. 현존하는 보조금 체계와 세제상의 불이익을 조사해 보면 제도개혁은 환경과 경제의 양쪽에 유익할 것이라는 ‘공영전략’(win/win solutions)의 가능성이 엿보인다. 가격기구는 여전히 가장 강력한 도구이며 생산자와 소비자 모두에게 올바른 표지를 제공한다.²⁰⁴⁾ 이러한 접근은 주로 시장을 중심으로 한 신고전경제학에 기초하고 있다. 그러나 신고전경제학은 시장이 없는 영역 내지 시장가격의 산정이 곤란한 영역을 망라할 수 없다. 환경경제학과 생태경제학은 이러한 사각지대를 보충하고자 한다. 현 정부의 경제정책 기초가 불분명하다. 신자유주의만으로 포섭할 수 없는 환경정책의 영역에 관한 고려가 요청된다.

6.3. 개혁방향

(1) 투명성의 강화

행정(규제)의 투명성은 한 때의 유행어의 수준을 넘어 법적기준으로 정착

21st Century (OECD : 1997 / Paris).

203) 지속가능발전의 제도화에 관하여서는, 전재경, “지속가능개발의 법제화”: 9-77쪽, 참조.

204) Sustainable Development : ch.1.

되었다.²⁰⁵⁾ 규제개혁 자체의 투명성이 확보되어야 한다. 우리 정부가 발표한 규제개혁 지침들은 나름대로의 원칙과 방향들을 제시하는 한편 개혁과제들을 열거하고 있지만 왜 그러한 과제들이 어떻게 선정되었는가에 관한 근거자료들이 약하다. 고시등을 통한 '실행지침'의 구체화가 요청된다. 규제법정주의(행정규제기본법 제4조)에 충실하자면, 심사기준도 사전에 공표되어야 한다. 규제영향분석(RIA)의 대상(행정규제기본법 제3조: 적용범위)이 확대되어야 한다. 아울러 환경정보의 공개가 더욱 확대되어야 한다. 각종 모니터링 수치나 오염단속결과 그리고 환경영향평가(서) 정보의 상시 공개가 추진되어야 할 것이다. 개별 환경법들에 산재되어 있는 정보의 등록·공개를 지도할 수 있는 통칙규정이 환경정책기본법에 별도의 장: "환경정보의 등록·공개등"으로 추가되어야 할 것이다.

(2) 환경기준의 보완

환경규제의 일환으로 환경기준의 강화가 예상된다. 환경기준 개념 자체의 확대가 요청된다. 대기질·수질등을 포함하는 환경질 기준이 확충되고 이를 따질 수 있는 각종 환경(생태)지표들의 개발이 시급하다. 전통적인 오염배출 기준들은 여전히 보강되어야 한다. 자연자원의 향유나 오염통제에 이용되는 경제적 유인책이나 억제책들의 비용효과를 계산할 수 있는 계량화방법들도 개발되어야 한다. 아울러 자연환경보전법등을 개정하여 환경용량에 관한 과학적 접근을 시도하고 이를 환경정책에 반영시킬 수 있는 장치를 갖추어야 한다. 환경용량을 무시한 개발을 저지하기 위하여서는 현재 작성하고 있는 생태자연도만으로는 부족하다. 환경정책기본법 제10조(환경기준의 설정) 및 제11조(환경기준의 유지)에 구체적인 기준들을 예시하는 조치가 필요하다.

(3) 규제시스템의 일원화

현행 환경규제시스템은 구조적 한계를 안고 있다. 규제기관으로서의 환경부는 그 덩치에 비하여 규제권한이 미약하다. 종래의 정책은 규제권한의 미

205) 1997년의 행정규제기본법 제5조(규제의 원칙)제3항: "규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위안에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다". 참조.

약함을 규제기구의 확대로 보충하고자 노력하였다. 그러나 경험상 기구의 비대화는 권한의 강화로 연결되지 못하였다. 개발계획과 환경계획의 통합이 간헐적으로 논의되었지만 언제나 개발기구가 힘의 우위를 누렸다. 이러한 현상은 규제시스템의 구조적 모순 때문이다. 또한 규제의 범위와 규제의 강도를 혼동한 결과이다. 계획들의 통합은 스웨덴의 환경보호법²⁰⁶⁾ 영국의 계획입법에 의한 개발규제에서 볼 수 있는 바와 같이²⁰⁷⁾, 개발계획에 대한 최종 인·허가권을 환경당국에 부여할 경우에만 가능하다. 특히 국토이용관리법에 대한 환경정책기본법의 우선적 효력이 확보되어야 한다. 이러한 시스템의 변화가 달성되면 감시자인 환경부를 사업자인 건설교통부와 통합하자는 논의가 불필요하다. 일관된 규제시스템은 종합오염통제(IPC) 시스템의 정착을 위하여서도 필요하다.

(4) 환경감사의 도입

규제개혁의 성패는 규제효율의 증진에 달려 있다. 규제효율을 조사·평가할 수 있는 환경감사제의 도입이 시급하다. 독자적인 단행법을 제정하기보다는 관련법들에 근거조항을 두어 환경부지침과 광역지방자치단체의 조례를 지도하는 방안이 바람직스럽다. 구체적으로는, 환경정책기본법 제5조(사업자의 책무), 제8조(보고)제2항, 제11조(기준유지) 및 제13조(장기계획)에 환

206) 1969년에 제정되고 1995년까지 여러 차례 개정된 스웨덴 환경보호법(The Environment Protection Act)은 이른바 '환경적으로 위험한 활동'(environmentally hazardous activity)을 중점적으로 규제한다.¹⁾ 여기서 '환경적으로 위험한 활동'이라 함은 환경보호법의 적용을 받는 행위나 이용을 말한다. 즉 (1) 토지나 건물 기타의 설비로부터 수로, 호수 기타의 수계에 폐수, 고형물 또는 개스를 배출하는 행위 (2) 토지나 수로, 호수 또는 기타의 수계 또는 지하수의 오염을 초래할 가능성이 있는 방식으로 토지, 건물 또는 설비를 이용하는 행위 (3) 일시적이 아닌 공기오염, 소음, 진동, 광선 기타의 수단으로 인하여 주변 환경을 교란시킬 수 있는 방식으로 토지, 건물 기타의 설비를 이용하는 행위는 환경보호법의 적용을 받으며 따라서 '환경적으로 위험한 활동'에 해당한다(제1조). Ministry of the Environment, Swedish Environmental legislation Booklet 1: Environmentally Hazardous Activities and Liability for Environmental Damage (Stockholm 1996), p.6.

207) 영국에서는 종합적인 계획입법(complex planning legislation)에 의한 개발 및 토지 이용의 규제를 '법률이 환경에 영향을 미치는 가장 중요한 방법'의 하나로 간주한다. 계획법들들은 중앙정부에 의하여 입안되며 '지방계획당국'으로 활동하는 지방정부에 의하여 시행된다. 이러한 경향은 1990년의 도시및지방계획법과 이를 폭넓게 수정한 1991년의 계획및보상법에 의하여 강화되었다.

경감사 개념을 명문으로 도입하여야 한다. 광역단체장에게 환경감사의무를 부여하기 위하여 기본법 제10조(환경기준의 설정) 및 제32조(법제조치)에 조례제정근거를 규정하여야 한다. 자연환경보전법 제6조(기본방침)제1항에 환경감사 규정을 신설하고 동조제2항(제7호)에 근거하여 동법시행령(제7조)에 환경감사 규정을 두어야 한다. 환경개선비용부담법의 손질도 필요하다. 동법 제5조(종합계획) 및 제15조(사업계획승인)에 환경감사방법을 포함시키고 제13조(환경오염방지사업비용부담금의 부과·징수)제4항을 개정하여 환경감사 성실이행자에 대한 보상을 실시할 수도 있다. 아울러 환경영향평가법 제26조(사후환경영향조사) 및 제26조의2(재평가)에 환경감사 규정을 명문화시켜야 할 것이다.

(5) 공중참여의 확장

환경분쟁조정법은 대안으로서 분쟁단계에서 주민참가 기회를 마련하고 있다.²⁰⁸⁾ 환경분쟁조정법이 일정한 요건을 갖춘 시민(환경)단체가 지역주민들을 대리하여 분쟁조정을 신청할 수 있도록 규정하였음은 본격적인 단체소송 또는 집단소송의 일반화를 향한 커다란 진전이다. 그러나 자연생태계의 파괴처럼, 피해당사자가 불특정 다수인 경우는 신청자격자의 존재 자체가 문제된다. 규정대로라면 조정을 신청할 당사자가 없다. 또 당사자가 있다고 하더라도 변호사등 법률전문가가 없는 주민(단체)들은 조정절차를 제대로 활용하기 어렵다. 환경분쟁조정법 및 환경영향평가법상 '소의 이익' 내지 '당사자적격의 확대'가 요망된다.

208) 영국의 경우, 시민들은 (1) 특정 지역에 영향을 미치는 전반적인 정책들에 영향을 미칠 수 있고 (2) 개별적인 계획 사례들에 있어서의 결정들에 영향을 미칠 수 있고 (3) 특정한 계획결정들에 관한 공공청문들에 참여할 수 있으며 (4) 환경적 주의가 고려되어야 할 경우 신청들을 심사할 수 있다. 계획법상 공청회나 행정결정등에 대하여서는 고등법원(High Court)에 의한 司法審査의 길이 열려있다. Alan Murdie, 『Environmental Law and Citizen Action』(EARTHSCAN: 1993), 83 & chapter 5.

REFERENCES

- 규제개혁위원회, <검토자료> 행정규제의 판단 및 분류기준(안) (규제개혁위원회 : 1999·12)
- 환경부, 환경백서1999 (환경부 : 1999·10)
- 규제개혁위원회, 규제개혁백서1998 (규제개혁위원회 : 1999·6)
- 김귀곤·임봉구·박소현, 자연환경감사지침 및 모니터링체계구축 (경기의제21추진협의회 : 1999·2)
- 전재경, “환경규제와 완화의 조화”, 민주사회를위한변론 통권 제24호 (민주사회를 위한 변호사모임 : 1998년 10월호)
- 吳峻根, 行政節次法 (삼지원 : 1998)
- 이종영, “환경경영감사제도의 내용” 법제연구 제14호 (한국법제연구원 : 1998)
- 吳峻根, “각종 규제개혁기본법 제정방안에 대한 행정법적 고찰”, 법제연구 제12호 (한국법제연구원 : 1997)
- 홍준형, “행정규제기본법의 내용과 문제점(上)(下)” 考試研究 1997년 9월호·10월호
- 김유환, “행정규제기본법의 입법내용의 개요” 考試界 1997년 10월호
- 국회사무처 법제예산실, “행정규제기본법안의 법제적 검토” 법제현안 제97-9호 (1997·7)
- 塩谷敦子, OECDにおける規制制度改革に関する取組み ~1997年5月 閣僚理事會報告書~, 國際商事法務(Vol.25, No.8, 1997.8)
- 土田和博, 規制緩和 - 改革とグローバルゼーションの時代のなかで - 法律時報 Vol.70 No.3(1998.3:日本評論社)
- 토다 키요시, 환경정의를 위하여 (김원식 옮김) (창작과비평사 : 1996)
- 이승철·한선옥, 규제완화 정책평가(한국경제연구원 : 1996)
- 김일중·홍성중, 한국의 규제완화 추진체계(한국경제연구원 : 1994)
- 김재홍·김일중·김정호·박찬일·이승철·홍성중, 정책적 규제비판(한국경제연구원 : 1994)

REFERENCES

- SUSTAINABLE DEVELOPMENT : OECD Policy Approaches for the 21st Century (OECD : 1997)
- BARDE, J.Ph. and SMITH, St. (1997), "Do Economic Instruments Help the Environment?", The OECD Observer, No. 204, February/March 1997.
- BARDE, J.Ph. (1997), "Green Taxation", The OECD Observer, Special Edition on Sustainable Development, June 1997.
- Richard J. Pierce, Jr & Ernest Gellhorn, Regulated Industries (West Publishing Co.: 1994)
- Alan Murdie, Environmental Law and Citizen Action (EARTHSCAN : 1993)
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993), "Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain public and Private Projects on the Environment", COM(193)28 final, Vols. 1-13, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- DRI(1994), "Potential Benefits of Integration of Environmental Policies: An Incentive-Based Approach to Policy Integration", Graham and Trotman/CEC, London.
- EMERY, R.W. (1996), "From Extended Producer Responsibility to Shared Product Responsibility : Legal Considerations", OECD, Paris (mimeo).
- ENVIRONMENT CANADA (1994), Regulatory Review, Final Report, Environment Canada, Ottawa.
- ENVIRONMENT DIRECTORATE (1996), "Environmental Regulation : The Third Generation", ENV/EPOC/RD(96) (mimeo).
- HOPKINS, T.D. (1996), "Alternative Approaches to Regulatory Analysis : Designs from Seven OECD Countries", Meeting on Regulatory Impact Analysis, May 1996, PMS/OECD, Paris.

REFERENCES

- LEE, N. (1995), "Environmental Impact Assessment Activities in OECD Countries", Report prepared for OECD Environment Directorate (mimeo).
- LIPSEY, R.E. AND LANCASTER, K. (1956), "The general theory of the second best", Review of Economic Studies, 24, 11-32.
- MINISTRY OF HOUSING, PHYSICAL PLANNING AND ENVIRONMENT (1995), "Company Environmental Management as a basis for a different relationship between companies and government authorities : a guide for Government Authorities and Companies", Draft report.
- MHPPE, The Hague (mimeo).
- OECD (1987), Improving the Enforcement of Environmental Policies, Environment Monograph No. 8, OECD, Paris.
- OECD (1989), Economic Instruments for Environmental Protection, OECD, Paris.
- OECD (1991a), "Communiqué of the Meeting of the Environment Policy Committee at Ministerial Level", Dec. 1991, OECD, Paris.
- OECD (1991b), Environmental Policy : How to Apply Economic Instruments, OECD, Paris.
- OECD (1991c), "Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy", 31 January 1991, OECD, Paris.
- OECD (1992a), Reduction and Recycling of Packaging Waste, Environment Monograph No. 62, OECD, Paris.
- OECD (1992b), Applying Economic Instruments to Packaging Waste: Practical Issues for Product Charges and Deposit-Refund Systems, Environment Monograph No. 82, OECD, Paris.
- OECD (1993), Taxation and Environment : Complementary Policies,

REFERENCES

- OECD, Paris.
- OECD (1994a), Reducing Environmental Pollution : Looking Back, Thinking Ahead, OECD, Paris.
- OECD (1994b), Managing the Environment : the Role of Economic Instruments, OECD, Paris.
- OECD (1994c), The Economics of Climate Change, OECD, Paris.
- OECD (1994d), The Environmental Effects of Trade, OECD, Paris.
- OECD (1995a), "Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation", (Adopted on 9 March 1995), OECD/GD(95)95, OECD, Paris.
- OECD (1995b), Environmental Taxes in OECD Countries, OECD, Paris.
- OECD (1995c), The Life Cycle Approach : An Overview of Product/Process Analysis, OECD, Paris.
- OECD (1996a), Regulatory Reform : Overview and Proposed OECD Work Plan, OECD/GD(96) 115, OECD, Paris.
- OECD (1996b), "Meeting of the Council at Ministerial Level, May 1996: Communiqué", OECD, Paris.
- OECD (1996c), Environmental Performance in OECD Countries: Progress in the 1990s, OECD, Paris.
- OECD (1996d), Environmental Requirements for Industrial Permitting: Regulatory Framework in OECD Countries - A Reference Guide, Draft Report, OECD, Paris (mimeo).
- OECD (1996e), "Integrated Pollution Prevention and Control : the Status of Member Country Implementation of Council Recommendation", C(90)164/Final, OECD, Paris.
- OECD(1996f), Implementation Strategies for Environmental Taxes, OECD, Paris.
- OECD (1996g), Saving Biological Diversity : Economic Incentives, OECD, Paris.
- OECD (1996h), Extended Producer Responsibility in the OECD

REFERENCES

- Area : Phase 1 Report, OECD, Paris.
- OECD (1996i), "Case Study : Responsible Care Initiative", Labour Management Programme Meeting, November 1996, PMS/OECD, Paris (mimeo).
- OECD (1996j), "The Economy-Wide Effects of Regulatory Reform", Economics Department, OECD, Paris (mimeo).
- OECD (1996k), "Regulatory Reform, Industrial Competitiveness and Innovation", Directorate for Science, Technology and Industry, OECD, Paris (mimeo).
- OECD(1996l), "Competition Policy and Environment", Committee on Competition Law and Policy, OECD, Paris.
- OECD (1996m), "Regulatory Reform and the Agro-Food Sector", Draft Report, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris.
- OECD (1996n), "Product Standards, Conformity Assessment and Regulatory Reform", Draft Report, Trade Directorate, OECD, Paris.
- OECD (1996o), Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s, OECD, Paris.
- OECD (1996p), Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries : Note by Public Management Service Secretariat for Meeting on Regulatory Impact Analysis, May 1996, OECD, Paris.
- OECD (1996g), Environmental Performance Review: United States, OECD, Paris.
- OECD/IEA (1996), "Voluntary Actions for Energy-Related CO₂ Abatement", Draft Report, OECD/IEA, Paris (mimeo).
- OECD (1997a), Regulatory Quality and Public Sector Reform, OECD, Paris.
- OECD (1997b), Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy, OECD, Paris.

REFERENCES

- OECD (1997c), Environmental Policies and Employment, OECD, Paris.
- OECD (1997d), Environmental Taxes and Green Tax Reform, OECD, Paris.
- OECD (1997e), Regulatory Reform in the Electricity Sector, OECD, Paris.
- OECD (1997f), Regulatory Impact Analysis : Best Practices in OECD Countries, OECD, Paris.
- PALMER, K., OATES, W.E and PORTNEY, P.R. (1995), "Tightening Environmental Standards : The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?", Journal of Economic Perspectives, 9, 4, 119-32.
- PORTER, M.E. and VAN DER LINDEN, C. (1995), "Toward a New Conception of the Environment - Competitiveness Relationship", Journal of Economic Perspectives, 9, 4, 97-118.
- REPETTO, R. et al. (1996), Has Environmental Protection Really Reduced Productivity Growth? World Resources Institute, Washington, DC., USA.
- STOREY, M. (1996), "Demand Side Efficiency : Voluntary Agreements with Industry", Policies and Measures for Common Action, Working Paper No. 8, OECD/IEA, Paris (mimeo).
- TIETENBERG, T.H. (1990), "Economic Instruments for Environmental Regulation", Oxford Review of Economic Policy, 6,1, p. 24.
- USEPA (1996), Re-inventing Environmental Regulation, US Environmental Protection Agency Washington DC, USA.

연구보고 99-14

환경규제개혁의 평가와 방향

1999년 12월 24일 印刷

1999년 12월 31일 發行

發行人 徐承完

發行處 한국법제연구원

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전화 : (579)0090, 0308

등록번호 : 1981.8.11. 제1-a0190호

값 7,000 원

- 本院의 승인없이轉載 또는 譯載를 禁함.
- ISBN 89-8323-121-1 93360

