정책 I

선진국의 환경규제행정동향과 우리의 방향

전 병 성 · 하 미 승
환경부정책총괄과장 · 총무처 기획예산담당관

I. 서 론

경제학자들은 일반적으로 재화를 크게 사유재(private goods)와 공공재(public goods)로 나누고 전자는 시장기능에 의하여 그리고 후자는 정부의 기능에 의하여 배분되는 것으로 생각한다.

아담스미스 이래 자본주의 경제하에서 자원의 배분은 이른바 "보이지 않는 손(invisible hand)"에 의하여 자동적으로 조절되는 것으로 생각하였다.

그러나 시장기능은 가격화된 자원(priced resources)에 대하여는 효율적으로 작용하나 가격화되지 않은 공유자원에 대하여는 효율적으로 작용하지 않는 시장의 실패문제(market failure)가 제기되게 되었다. 시장실패의 근본적인 요인은 공공재와 외부효과(externalities)를 들고 있다.

특히, 시장의 실패의 원인이 되는 외부효과는 상품의 가격에는 사적비용(private costs)이 반영될 뿐 사회전체의 비용(social costs)이 반영되지 않기 때문에 발생하게 된다.

이와같은 시장의 실패를 보완하고 치유하며 공유재산인 환경자원을 적절히 보호하기 위하여는 환경규제의 필요성이 제기된다.

환경규제는 이와 같이 공공재인 환경을 적절히 보호하기 위하여 필요한 수단이다. 그렇다면 환경규제는 어떠한 방향에서 이루어져야 하는가?

앞서 말한 시장의 실패를 보완하기 위하여 정부는 여러가지 규제정책 수단을 적절히 활용해야 할 것이나, 때로는 부적절한 개입확대로 정부의 간섭이 오히려 자원의 최적배분을 저해하는 문제가 발생하게 되었다.

다시 말하면 규제의 중복, 불필요한 규제, 규제수단의 경직성 등은 오히려 규제정책의 비효율을 초래하게 되는 정부의 실패(government failure)를 야기한다.

예컨대 경쟁력강화를 위한 특정분야의 가격지지, 최고가격설정, 보조금지급 등 각종 유인정책이 부적절할 경우 자원의 효율적 배분을 저해하게 된다.

농업보조가 과다할 경우 토지의 과다사용으로 농약, 비료오염이 증가되고 전력, 석탄 등 에너지에 대한 보조시 에너지 사용량 증가로 대기오염이 심화됨은 물론 지구온난화 촉진 등 부작용을 유발한다.

환경에 대한 정보의 부족도 최적 정책선택을 곤란하게 하는 요인이다.

환경재는 시장가격(market price) 산정이 불가능하다. 따라서 비용-편익분석, 비용-효과분석 등이 매우 곤란하며 환경재의 가치는 대체로 과소평가되는 경향이 있게 마련이다.

행정의 경직성 또한 여건변화에 신축적으로 대응하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 새로운 정책의 필요성 인식에서부터 시행단계까지는 많은 시간이 소요되며 시행시기의 시기, 부적절한 수단도입으로 정책의 효과성이 저하될 우려가 있다. 따라서 환경규제도 정부의 실패를 최소화하고 시장기능의 인센티브가 최대한 활용되도록 하는 방향으로 점진적으로 개선되어야 할 것이다.

이하에서는 환경규제의 개념과 수단을 살펴보고 선진국의 환경규제동향과 우리의 방향을 개관해 본다.

II. 환경규제의 의의와 분류

1) 환경규제의 개념

점증하는 환경문제에 대응하기 위해서는 어떤 형태로든 국가의 개입이 불가피하다. 왜냐하면 환경문제는 결국 시장기능의 실패에 기인되는 것이기 때문에 다른 경제문제와는 달리 가격기능만으로는 해결

할 수 없기 때문이다.

흔히 환경보전을 위한 정부의 직접적 혹은 간접적인 개입으로 나타난다. 규제란 광범위하게 해석하면 "민간부문의 활동을 제약하거나 의무를 부과하는 정부의 모든 법적·행정적 수단"이라고 할 수 있다. 여기에는 공식적인 법적수단뿐만 아니라 정부의 지침, 행정계획 등 비공식적 수단도 모두 포함된다.

그러나 이러한 규제적 수단외에 환경오염방지를 위한 도덕적 양심에의 호소라는 방법이 있는데 각종 환경보전 캠페인, 환경교육 등이 이에 해당되며 보조금지급 등 경제적 수단을 이용한 간접적 방법도 있다. 환경규제수단을 크게 분류하면 명령지시적 규제, 시장유인적 규제, 기타 방법으로 나눌 수 있다.

2) 환경규제의 분류

가. 명령지시적 규제

직접규제 혹은 명령지시적 규제(regulation by directives)란, 법규정·행정명령·지시 등에 기준한 강제력을 행사함으로써 사회적 가치의 실현을 방해하는 행위를 직접적으로 금지 또는 제한하는 방법이다. 직접규제는 환경오염 초기단계에서 개발된 수단으로 이제까지 환경정책의 가장 주요한 수단으로 활용되고 있다.

환경기준 및 배출기준의 제정, 토지이용의 제한, 특정한 물질(PCB등)의 생산·사용금지 또는 제한, 특정한 행위의 제한(오염저감을 목적으로 한 자동차의 운행제한 등)들이 직접규제의 범주에 들어갈 수 있다.

직접규제수단은 이제까지 환경규제의 근간을 이루고 있으며 오염의 통제를 능률적으로 할 수 있는 장점이 있는 반면 경직적이고 행정비용이 많이 수반된다는 단점이 있다.

나. 시장유인적 규제

시장유인적 규제(regulation by incentives)란, 개인이나 기업에게 환경적 의무를 부과하되 환경개선을 도모할 수 있는 대안을 해당주체가 비용과 편익을 고려하여 선택하게 하는 환경규제수단이라 할 수 있다.

오염자가 자발적인 환경개선 노력을 하도록 금전상의 동기를 제공하는 것이 시장 유인적 규제이다.

시장유인적 수단에는 가격과 비용의 직접적 변화를 유발하는 세금·부과금, 가격·비용의 간접적 변화를 유발하는 보조금, soft loan, 시장지지와 창출을 유발하는 오염권거래제도(emission trading) 등이 있다. 명령지시적 규제가 통제 지향적이고 경직적이며 규제효과가 직접적으로 나타난다면 시장유인적 규제는 유도적이고 신축적이며 규제효과도 간접적으로 나타난다.

경제적 수단은 시장가격과 유사한 체제를 도입, 자원의 효율적 이용과 환경오염 저감을 유도할 수 있으며 기술혁신 등 생산구조개선의 동기를 유발할 수 있다는 장점이 있으나 이는 모든 환경분야에 효과적으로 적용하기에는 한계가 있다.

예컨대, 배출금지(zero emission)가 필요한 분야에는 적용하기가 곤란하다는 단점이 있다.

다. 기타 보완적 수단

보완적 수단으로는 환경계획(environmental planning), 환경영향평가(environmental impact assessment), 전주기관리(life-cycle management), 생산자 책임제도(extended producer responsibility), 환경목적 달성을 위한 기업 또는 협회의 자발적 수단과 기업의 자발적 정보공개, 환경감사제도(environmental audit) 등을 들 수 있다.

이러한 다양한 환경정책수단은 직접규제와 경제적 수단의 보완수단 또는 환경오염의 사전예방 수단으로서 의의가 있으며 최근에는 이를 점차 확대도입하는 추세에 있다.

III. 선진국의 환경규제 행정전개과정

1. 제 1세대 환경규제(70년대-80년대 초)

제1세대의 환경규제는 환경문제의 심각성을 인식하고 이에 대한 정부의 개입이 적극화되기 시작한

단계로서 직접규제(Command and Control)의 발전으로 특징 지워진다.

70년대 환경에 대한 인식이 높아지면서 선진국들은 대기오염방지, 수질관리, 폐기물관리 등 오염의 치유에 중점을 두고 다각적인 오염규제 정책을 추진하였다. 그러나 이 시기에는 사후적, 소극적 환경정책에 중점을 두고 공장 등 점오염원관리(point source)에 치중하였으며 기업은 오염의 주범으로서 시민의 적으로 간주되었다.

80년대 초에 접어들면서 물, 쓰레기 문제 등 전통적 오염원은 대체로 극복되었으나 직접적 규제수단의 누적으로 규제의 비효율화 문제가 대두되기 시작하였다.

이에 따라 정부는 기업과 함께 환경문제를 해결해야 한다는데 대한 관심을 공유하기 시작하였으며, 경제적 수단, 환경영향평가 등 새로운 정책수단이 모색되었다.

제기된 직접규제수단의 문제점은 규제법규가 양산됨에 따라 효율적인 이행수단 확보가 어려워질 뿐 아니라 규제조항간 조정이 미흡하여 다매체(multimedia) 관리에 비효율이 노출되었다.

뿐만 아니라 공장 등 점오염원관리와 지역적,국지적오염관리에 치중한 결과 장기적,예방적 환경관리보다는 대증요법(react and cure)을 강조하는 경향이 컸다.

이와같이 제기된 직접규제수단의 문제에 대응하기 위하여는 규제의 단순화, 기업과 정부의 협력, 경제적 수단의 도입, 환경정보의 공유·확산, 규정 미준수(non-compliance)자에 대한 제재의 강화 등의 필요성이 제기되었다.

OECD는 직접규제에 대한 보완 수단으로 Improving the Enforcement of Environmental Policies(1987)를 통해 새로운 환경관리 개선방향을 제시하였는바, 보다 적고 단순한 규제체계확립, 보다 단순하고 신속한 허가절차, 모니터링 체계의 개선, 기업과의 상호협정 증진 및 공표, 환경감사제도의 적극 권장, 벌금 등 법규미이행자에 대한 효과적인 제재, 경제적 수단과 기타 유인제도 시행확대, 오염예방규제에 대한 보다 많은 정보제공 및 보다 광범한 전파 등 전반적인 규제 행정의 개선을 권고하기에 이르렀다.

2. 제2세대 환경규제(80년대 중반-90년대 중반)

제2세대 환경규제는 사전예방과 경제적 수단(Economic Instrument)의 발전으로 특징 지워진다.

80년대 중반부터 많은 OECD국가에서는 규제수단의 개선, 합리화를 위한 "개혁"이 추진되었다.

오염규제의 다매체(multimedia)접근방법의 추구와 오염의 사후관리, 대증요법적 치유수단보다는 사전예방 내지 오염의 원천적 감소(reduction-at-the-source)에 중점을 두었으며, 환경영향평가, 환경계획기법의 도입이 확대되었다.

또한 농업 등 비점오염원(non-point source)에 대한 관리에도 많은 관심을 기울이게 되었다.

90년대에 들어와서는 환경개선을 위한 경제적 수단의 도입, 시장경제적 접근방법(market-based approach)의 도입이 확대되었다.

각종 부과금 시행의 확대, 오염권거래제도(emission trading)의 도입, 환경세제(green tax)개혁의 추진 등과 함께 정책통합을 위한 환경계획, 환경평가, 환경라벨링제도 도입을 확대하는 국가가 늘어나기 시작했다.

또한 환경규제의 "질"향상과 새로운 환경정책을 위한 방안이 다각적으로 모색되었는데 이는 세계화 진전과 국제경쟁의 치열, 선진국의 경우 재정적자의 누적에 따른 경제의 활력을 도모하기 위하여 규제의 질적 개선의 필요성에 대한 인식이 점증되었다.

현재 대부분의 선진국들은 부과금, 부담금등 경제적 수단을 활용하고 있으며 최근에는 환경세 도입을 확대하는 추세이다.

일예로 미국은 유해폐기물 부담금, 제품부과금, 예치금제도 등을 실시하고 있으며, 독일의 경우는 폐수배출부과금, 제품부과금, 예치금제도 및 중소기업에 대한 금융 등 지원시책을 시행하고 있다.

그리고, 네덜란드는 원유, 석탄에 대한 연료부과금, 소음, 폐기물, 수질오염, 지하수에 대한 부과금 및 음

료용기에 대한 반환예치금제를 실시중이며, 스웨덴, 덴마크 등은 일부 품목에 대한 환경세를 도입하여 시행중이다.

선진국들은 환경규제 수단으로서 경제적 수단 이용의 장점을 최대한 활용하여 환경규제의 보조적 혹은 대체수단으로 이를 지속적으로 확대해 나가고 있다.

[경제적 수단간의 장단점 비교]

※ Source : 유동운, 환경경제학, 1992

3. 제 3세대 환경규제(90년 중반 이후)

90년대 중반의 환경에 대한 새로운 인식의 변화는 환경보호와 기업이익의 동시추구(clean and profitable) 가능성 발견이다.

IBM, 다우케미컬등 다국적기업을 중심으로 win-win전략이 추진되었는데 주로 생산공정을 재검토, 재조정하여 원료를 절감함으로써 환경오염을 감축시키는데 역점을 두어왔다.

최근 OECD국가들은 경제분야의 규제개혁에 부응하여 환경규제도 효과성과 질 향상을 위해 광범한 정책수단이 보완되고 있는 추세이다.

기존 법규를 체계적으로 재검토하여 낡고 서로 상

되는 규제조항을 제거하고, 토지이용, 오염배출허가 등 관련절차를 통합·단순화(one-stop shopping)하는 한편 환경규제의 신뢰성을 제고하기 위하여 규정비준수(non-compliance)에 대한 제재를 강화해 나가고 있다.

규정준수를 위한 인센티브 제공 방안으로 중소기업에 대한 기술지원과 장비구입에 대한 융자지원, 환경규정준수 양호기업에 대한 제재완화 등 다각적인 접근방법이 시도되고 있다.

이와같이 환경정책의 최근 동향은 기존규정의 질 향상을 도모하면서 전통적 규제 수단과 경제적 수단 및 자발적합의 등 각종 정책수단을 최적 혼합 적용함으로써 환경적 성과의 증진, 보다 나은 비용-효과 달성, 환경목표달성에 있어서 신축성을 부여하며, 기업에 대한 새로운 인센티브 창출을 도모하고자 하는 추세이다.

〖보완적 환경정책 수단의 발전〗

보완적인 환경정책 수단으로 환경계획 및 환경영향평가(Environmental Planning and Assessment), 자발적 합의(Voluntary Agreements), 정보접근방법(Information-based Approach)이 활용되고 있다.

환경계획(Environmental Planning)은 지속가능한 개발과 전략에 대한 국가계획을 수립·시행하는 것으로 1989년 네덜란드가 처음 채택한 이래 많은 국가가 시행중이다. 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)의 경우 사업의 계획 단계에서 환경에 미치는 영향을 최소화하도록 하기 위한 것으로 미국, 카나다 등 서구는 물론 우리나라도 83년부터 도입 시행중이다.

자발적 합의(Voluntary Agreements)는 기업과 정부와의 비공식적 합의 또는 계약의 형태로 기업스스로 환경목표와 달성계획을 설정·추진토록 하는 것으로 계약(covenant), 상호합의, 자체규제(self-regulation), 행동강령(codes of conduct) 등이 있다.

자발적 합의는 기업에 대한 신뢰향상과 더불어 90년대부터 급속히 확산되기 시작했다.

국제에너지기구(International Energy Agency)의 조사에 의하면 이산화탄소 감축과 관련된 자발적 합의는 350여건에 이르며, 미국 환경보호청(EPA)은 기업과의 합의로 독성물질을 감축시키는 작업인 "33-50 Program" 을 추진, 성공적으로 마무리한 사례가 있다.

또한 카나다가 시행한 화학물질업자의 책임에 관한 합의(Responsible Care Scheme)는 카나다의 화학물질 관리의 환경위해성을 줄이는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

정보접근방법(Information-Based Approach)은 생산과정, 제품 등의 환경영향을 일반에게 공개토록 하여 주민의 "알 권리"를 충족시키고 오염자의 사회적 책임을 강조하기 위한 것이다.

96년 OECD에서는 기업오염물질의 잠재적 환경영향과 정보를 일반에게 제공토록 하는 오염배출이전등록(Pollutant Release and Transfer Registers)을 권고한 바 있다.

정보공개는 기업의 환경과 지역사회에 대한 책임의식을 높이고 주민의 감시기능을 높일 수 있다는 잇점이 있다.

Ⅳ. 선진국의 환경규제행정 동향

1. 규제의 질 향상을 위한 전략

규제의 질적 제고를 위하여 OECD는 3단계 추진전략을 제시하고 있다.

즉, 규제관리체계의 수립(Building a Regulatory Management System), 새로운 규제의 질적 향상(Improving the Quality of New Regulations), 기존 규제의 질적 제고(Upgrading the Quality of Existing Regulation)이며 이를 위하여는 적절한 규제평가방법의 개발, 규제의 질 관리를 위한 공공협의의 체계화 등을 권고하고 있다.

규제의 질 향상을 도모하기 위하여 중요한 것은 환경과 경제, 사회규제의 상호 관계를 이해하는 것이 중요하다. 일반적으로 환경규제와 경제, 사회규제는 필연적으로 상호 연계되며 이의 모순과 상충을 완화하는 것이 중요한 과제이다.

아래 표에서 보는 바와 같이 경제적으로 편향된(economically-oriented) 규제개혁은 B와 C의 결과에 촛점을 두고 있으며, 환경적으로 편향된(environmentally-oriented)규제개혁은 A와 D의 결과에 촛점을 맞추고 있다.

그러나 양쪽 모두 E와 F를 간과하게 되는 바 모든 변수를 만족시키는 것이 규제 개혁의 과제이다.

Source : OECD(1997), Reforming Environmental Regulation in OECD Countries.

규제개혁시 고려해야할 필수적 요소는 i) 효율과 혁신을 위한 시장 인센티브의 제고와 ii)시장의 실패를 치유하고 사회적 편익을 증진시키는 분야(환경,소비자보호 등)에 대한 기능의 질적 제고라는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

2. 선진국의 환경규제개혁 동향

첫째, 환경규제개혁은 경제개혁과 궤를 같이 하여야 하며 장기적으로는 지속가능한 개발이 지지되도록 추진하여야 한다. 다시말하면 환경규제개혁은 지속적인 과정으로 추진하여야 하되 경제적 효율성과 환경적 효과성이 동시에 추구되도록 하여야 한다.

이를 위하여는 비용-효과분석, 환경성과 관련 지표, 경제의 환경상영향 등이 종합적으로 검토되어야 한다.

둘째, 규제완화(de-regulation), 규제조정(re-regulation), 규제철폐는 환경정책의 전반적인 목표와 원칙에 바탕을 두어야 하며 경제의 어려움을 일시적으로 회피하기 위한 대증요법적인 규제의 완화는 더큰 부작용을 유발할 우려가 있다.

셋째, 규제정책은 투명성(transparency)이 확보되어야 하며 사전에 이해관계 집단간의 충분한 협의과정을 거쳐야 한다.

넷째, 환경오염은 확산효과(spill-over)가 있고 세계화로 인하여 국경개념이 희박해지는 추세이므로 환경정책수단 도입시 국제간 협력이 매우 중요하다.

국내 환경정책이 비관세장벽을 형성할 경우 국가간의 정치적 갈등이 초래될 우려가 있다. 따라서 환경규제수단의 국제적 영향평가가 필요하다.

【유럽연합(EU)의 환경규제개혁】

유럽연합은 다음의 관점에서 EU의 환경법규 검토에 착수하였다.

i) 통합과 간결화(consolidation and streamlining)
ii) 이행의 용이화(improving ease of implementation)
iii) 불필요하고 비용이 드는 행정절차의 제거(removing unnecessary and costly bureaucratic procedures)
iv) 보다 비용-효과적인 방법 결정(determining more cost-effective procedures)
v) 시장경제적 수단의 확대(increasing the use of market based instruments)

이러한 맥락에 유럽위원회(European Commission)에 제출되는 새로운 환경법안은 계속적으로 감소추

세에 있다.

즉, 93년 12건에서 95년 6건으로 감소되었으며, 96년에는 새로운 법안 제출이 전혀 없었다.

환경규제의 질을 향상시키기 위한 방안으로 현재 EU의 모든 환경규정이 검토중이나 이의 목적은 환경규정을 대체하기보다는 경직적인 규제수단을 경제적수단, 자발적참여 등 보다 광범한 수단의 사용으로 전환하기 위한 것이다.

【미국 환경보호청(EPA)의 규제개혁】

미국의 환경보호청에서는 "새로운 환경규제의 창출(Reinventing Environmental Regulation)"에서 4가지 형태의 추진전략을 제시하고 있다.

첫째는 행정서류의 감축 및 불필요한 절차 제거(Reducing paperwork and cutting red tape)로 클린턴 정부출범이후 1,400페이지에 달하는 시대에 뒤진 환경규정을 폐지하였으며, 약 1,000만시간에 해당하는, 환경법준수를 위하여 기업에 소요되는 행정서류와 절차를 제거하였다.

둘째는 기업에게 환경법규준수를 용이화하는데 있다. 환경보호청은 Environmental Leadership Program을 통하여 중소기업의 환경법 준수능력을 제고토록 하고 특히 프린팅, 철강, 자동차수리와 기업농의 환경이행을 지원하기 위한 Small Business Compliance Centers에 자금을 지원하고 있다.

셋째는 보다 나은 환경을 위하여 창조적이고 유연성있는 정책을 사용하는 것이며. 끝으로 환경정보접근의 용이화, 환경수요에 맞도록 연방기금을 연계하는 등 지역사회의 참여와 파트너쉽을 증진시키는 것이다.

【OECD국가의 통합오염예방관리(Integrated Pollution Prevention and Control)】

통합오염예방관리의 목적은 자연자원의 이용, 유해물질의 위험성과 생산과정에서의 오염배출을 효율적으로 관리하기 위한 것이다.

일반적으로 통합오염예방관리체계에는 다음사항들이 포함된다.

i) 총 자원이용과 에너지, 유해물질과 오염배출을 감소시키기 위하여 일반적으로 인정된 계획
ii) 통합된 허가제도(integrated permits)의 사용 및 다른 정책수단과의 혼합
iii) 모든 분야에 청정생산(cleaner products)과 서비스를 증진토록 함
iv) 제품의 전주기를 통하여 환경적 책임을 공유(extended producer responsibility)
v) 통합오염관리 단계에 이해관계자의 참여
vi) 환경적 결과측정을 위한 적절한 지표의 사용이다.

최근 덴마크, 스웨덴, 프랑스, 미국, 영국, 네덜란드, 핀란드, 이태리, 일본 등 OECD국가는 허가제도와 관련하여 통합오염예방관리체계를 도입하고 있으며, EC환경지침에서도 이를 채택하고 있다.

V. 우리나라의 환경규제개혁 방향

1. 우리나라의 환경규제 진전

【환경정책의 발전】

우리나라는 60년대로 경제개발 계획을 추진한 이래 지역적·국지적인 환경문제가 가시화되기 시작하였다.

70년대에는 경제개발의 초기단계로 산업시설이 증가하고 인구의 도시집중으로 환경문제가 야기되기 시작하였으나 정부의 정책은 개발위주였으므로 환경문제의 논의는 금기시 되다시피 했다. 기업 역시 환경문제를 도외시하고 환경자원은 무한정이용 가능한 것으로 간주되었다. 정부의 정책은 분뇨, 쓰레기처리, 먹는물의 정수처리 등 위생관리적 차원에 한정되었다고 볼 수 있다.

80년대에 접어들면서 경제개발이 가속화되고 오염도 가중되었다. 수질, 대기, 폐기물 등 환경상태가 전반적으로 악화됨에 따라 정부는 환경문제에 점차 관심을 기울이기 시작하였다. 그러나 기업은 아직도 환경문제에 무관심하고 환경규제에 반감, 불만을 표시하는 단계였으며 환경정책은 사후관리, 규제중심

이었다.

다만 환경영향평가 등 사전예방제도와 부과금 등 경제적 수단이 일부 도입되기도 했다.

90년대에는 개발과 보전의 조화추구를 국가정책의 기본방향으로 삼고 있다. 그러나 환경은 아직도 부차적, 보조적 정책목표에 그치고 있는 실정이다. 기업은 소극적이나마 환경보전의 당위성을 인정하고 환경투자를 시작하였으며 대기업을 중심으로 자발적 참여에 관심을 기울이기 시작했다.

특히 90년 환경처 발족과 함께 환경법규제정, 환경규제강화, 각종 경제적 수단의 도입이 확대되고 최근에는 환경친화기업지정 등 기업의 참여유도 제도가 발전중이다.

【우리나라 환경규제정책의 문제점】

우리나라는 경제개발 과정에서 누적된 환경문제를 해결하기 위하여 80년대 중반부터 다양한 정책을 도입하기 시작하였으나 정책의 근간은 직접규제위주였다.

규제수단은 배출시설 설치허가, 공장 지도단속, 토지이용의 금지·제한 등 경직적 수단이 대부분이었으며 환경규제의 대상도 주로 공장등 점오염원(point source)관리에 치중하였다.

90년이후 여러가지 경제적 수단이 도입되었으나 오염원 감축보다는 법규위반에 대한 제재, 환경투자재원의 확보에 큰 비중이 두어졌으며 환경에 대한 인식과 참여 부족으로 환경규제정책은 큰 성과를 거두지 못하고 있다.

국민들은 환경보전이라는 대의명분에는 공감하나 정책시행시에는 다소의 불편함과 불이익을 감수하거나 참여하기를 기피하고 있으며 기업은 환경비용을 불필요한 부담으로 간주하여 자발적 환경보전참여 및 비용내부화 노력이 부족한 실정이다.

정부 또한 정책입안시 사전환경배려가 미흡하고 경제적 효율성에 역점을 둠으로써 국가정책중 환경의 우선순위는 상대적으로 뒤떨어져 있다고 할 수 있다.

2. 우리나라의 환경규제개혁 방향

【우리나라의 환경규제개혁 추진여건】

우리나라는 자연적으로는 좁은 국토, 조밀한 인구밀도, 강우량의 하절기 집중 등으로 환경용량(carrying capacity)이 절대부족하기 때문에 적은 경제활동에도 오염이 심화되는 특성이 있다.

1인당 국토면적은 전세계 평균의 1/11, 아시아 평균의 1/4에 불과하며 강우량은 하절기에 2/3가 집중되어 수자원 및 수질관리의 어려움이 뒤따른다.

사회, 경제적으로는 고도성장의 지속, 산업·인구의 대도시집중, 오염산업의 비중증가 등으로 환경부하(environmental pressure)가 크게 증가되고 있다.

폐수발생이 80년 1일 8,800톤에서 93년에는 1일 20,500톤으로 증가되었으며 대기오염물질인 질소산화물도 86년 58만톤에서 93년 119만톤으로 늘어났다.

이에 반해 국가 전략적으로는 부존자원부족으로 수출주도형 경제체제 유지가 불가피하기 때문에 환경보호를 위하여는 더욱 엄격한 환경규제의 필요성과 함께 최대의 경쟁력확보라는 상반된 목표간의 딜레마에 봉착하고 있다. 따라서 우리나라는 환경규제의 질과 경제성이 동시에 제고되는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이다.

【규제개혁의 추진방향】

① 사후 규제 중심에서 투자 및 참여확대로 전환

우리나라는 선진국에 비하여 단속위주의 직접적 규제방식이 차지하는 비중이 높다. 배출오염 결과에 대한 단속과 처벌도 중요하나 보다 원천적으로 오염원을 제거·정화하기 위한 환경시설 등에 대한 정부의 투자와 민간투자의 참여를 유도하는 방향으로 정책의 중점이 옮겨져야 한다.

② 환경개선부담금과 벌과금제도의 실효성 확보

수은전지 미수거에 대한 부담금 등 환경관련 부담금과 오염·배출에 따른 벌과금의 수준이 어떤 행위에 영향을 줄만큼 탄력적이지 못하다. 예컨대 정화시설 투자비용보다 벌과금 수준이 더 낮으며 부담금

수준도 과소하기 때문에 차라리 벌과금이나 부담금의 지불을 선호하는 경향도 있다.

따라서 부담금과 벌과금이 그 제도의 실효성, 즉 행위의 탄력성을 갖게 할 정도의 적정수준으로 조정되어야 한다.

③ 환경규제 비용편익분석의 제도화 및 기법개발

특히, 환경규제에 대하여는 신설규제는 물론 기존규제에 대하여도 비용편익분석을 실시하도록 하여 적어도 그 편익이 비용부담에 비하여 더 중요하다는 정당성의 근거를 갖도록 해야 한다. 그래야만 이러한 규제를 지키고 비용을 부담해야 할 주체들이 수용하도록 할 수 있다. 사실 환경개선의 편익을 화폐단위 등 가시적인 것으로 측정하기는 쉽지 않다. 그러나 직접적인 방식외에 간접적인 측정방식이라도 적극 개발하여 활용토록 해야 할 것이다.

④ 한시적 규제제도의 활성화

환경규제중 일정연한의 규제만으로 그 효과를 충족시킬 수 있는 규제가 없는지 발굴·파악해 볼 필요가 있다.

1997년 제정·공표된 「행정규제기본법」에서도 원칙적으로 규제는 5년의 시한을 갖도록 하고 있는 바, 이 제도를 준수하는 것은 물론 더욱 단기적으로 시한을 갖도록 할 필요가 있는 제도의 발굴 등 규제의 시간적 한도문제에 대한 전반적인 평가가 이루어져야 할 것이다.

⑤ 행정절차의 단순화 및 질 제고

우선 기존규제의 비효율을 제거하기 위한 방안으로 까다로운 행정절차의 개선, 불요 불급한 보고서류의 감축, 행정처리의 신속화, 관련절차의 통합·단순화가 필요하다. 또한 분화되어 있는 환경법 즉 대기환경보전법, 수질환경보전법, 폐기물관리법상의 절차, 기타 생산활동과 관련되는 각종 인·허가 절차를 검토하여 개선하여야 할 것이다.

⑥ 유해물질규제 및 경제적 유인확대

유해화학물질의 제조, 판매, 유통 관리체계를 선진국형으로 발전시켜야 한다.

특히 환경에 지속적으로 영향을 미치는 유기화합물질(POPs) 및 대기중 유해물질 관리체계의 수립이 필요하다.

화학물질에 대한 배출목록을 작성하여 신고토록 함으로서 유해물질 배출의 억제를 강화하고 화학물질에 대한 안전성, 위해성평가기능을 강화하는 한편 농업 등 비점오염원(non-point source)의 관리체계 확립을 서둘러야 할 것이다.

아울러 기업으로 하여금 자발적인 환경개선노력을 유도하도록 경제적 수단을 확대하여야 할 것이다. 특히 에너지이용이 환경친화적으로 유도되도록 세제를 개선하고 시행중인 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물부담금, 상.하수도요금 등을 재평가하여 환경보전 유인효과를 최대화하여야 하며 환경에 영향을 미치는 보조금제도를 재검토, 조정하여야 한다.

⑦ 정보공개와 이해관계자의 참여확대

정부, 기업의 환경관련정보를 일반에게 공개하여 알권리를 충족시키고 주민의 참여를 촉진하여야 할 것이며 새로운 환경정책추진 또는 개발사업 추진시 정책의 수립단계에서 부터 이해관계자의 참여를 최대한 보장함으로써 환경적 배려가 강화 되도록 하여야 할 것이다.

또한 기업과 주민간 또는 기업과 자치단체간 환경보전에 관한 자발적 합의를 적극 권장하여야 한다.

청정생산(cleaner production)시스템의 도입 및 제품의 전주기관리(life-cycle management) 등은 물론이고, 사업자협회로 하여금 동종 업종의 환경가이드라인, 행동지침 등을 설정토록 하여 기업이 자발적으로 환경보전에 참여토록 하여야 할 것이다.

⑧ 행정적, 기술적 지원체계를 활성화

자금능력이 부족한 중소.영세기업 중 환경오염인자가 많은 분야, 예컨대 인쇄, 도금, 자동차수리, 도색업, 세탁업 등에 대하여는 환경 기술인력 지원센타를 마련, 환경관리 지원을 대폭 강화해야 할 것이다.

Ⅵ. 맺는말

우리는 지금 무한경쟁의 시대에 살고 있다. 가속화되는 세계화(globalization) 추세는 국가간의 경쟁을 더욱 치열하게 만들고 있으며 이는 무역, 투자, 환경 등 모든 분야에서 변화를 요구하고 있다.

이러한 추세에 맞추어 환경에 대한 규제방식도 변화되어가고 있다. 선진국들은 명령지시적인 직접규제방식의 장점을 최대한 살리되 비효율을 최소화하도록 하는 한편 경제적 수단, 자발적 참여 등 복합적 접근방식(hybrid approach)을 지향하고 있다.

우리나라는 80년대부터 시행된 직접규제위주의 틀을 아직도 견지하고 있다고 보아야 할 것이다. 물론 90년대 초반에 예치금 등 많은 경제적 수단이 도입되었지만 환경행정의 근간은 아직도 배출시설에 대한 허가, 지도·단속, 처벌 등으로 일관되어 있다. 직접규제에 치중된 정책이 많은 행정비용과 비효율을 수반한다는 사실은 이미 인식되어 왔음에도 불구하고 기업의 환경윤리의식이 희박한 우리나라의 특성상 직접규제의 강화는 불가피했을 것으로 보인다.

그러나 이제는 환경보전을 위한 접근방식이 획기적으로 변화되어야 할 시기라고 생각한다.

우리도 이제는 직접규제위주의 환경행정을 탈피하여 기업의 자발적 참여제도를 정착시키고, 복잡다기한 환경법령과 행정체계를 보다 단순화하도록 통합조정할 필요가 있다. 환경규제행정의 효율성과 효과성을 높이는 일이야말로 『세계화시대(Global Age)』에 대비하는 첫 걸음이 될 것이다.

《참 고 문 헌》

김병완, 한국의 환경정책과 녹색운동, 나남, 1994.

유동운, 환경경제학, 비봉출판사, 1992.

환경부, 환경비전 21, 1995. 12월

구연창, 환경법론, 법문사, 1985.

OECD, Reforming Environmental Regulation in OECD Countries, 1997.

OECD, Environmental Regulation:The Third Generation, Environment Policy Committee Room Document (96. 12. 5)

OECD, ENV/EPOC/GEEI(97)2

OECD, ENV/EPOC/GEP(97)2, "Environmental Performance Review of Korea".

OECD(1997),"Regulatory Quality and Public Sector Reform", Report by Public Management Service.

OECD, Economic Instruments for Environmental Protection, 1989.

U.S.Congress, Office of Technology Assessment, Environmental Policy Tools : A User's Guide, 1995.

Lee, N.(1995), Environmental Impact Assessment Activities in OECD Countries.

R. Kerry Turner, David Pearce & Ian Bateman, Environmental Economics, The Johns Hopkins University Press, 1993.

The World Bank, World Development Report 1992 : Development and the Environment, 1992.