

환경규제의 정치·경제적 성격

정준금
행정학과

〈요약〉

환경규제는 다른 정부규제에 비해서 과학적 연구와 분석이 많이 행해지고 있는 것처럼 보이고, 이에 따라 환경규제는 과학적 근거를 바탕으로 비교적 합리적으로 결정되는 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 환경규제는 과학적 경제적 논리 뿐만아니라 규제와 관련된 이해관계자들의 상호작용과 같은 정치적 과정과 절차에 의해서 결정된다. 이 논문에서는 환경규제가 이와 같은 성격을 갖게 되는 이유를 살펴 보고자 하였다. 즉 환경규제가 정치경제적 성격을 갖게 되는 이유를 여러 측면에서 살펴봄으로써 환경규제가 반드시 경제적 과학적 논리로만 결정되는 것이 아니라는 것을 밝혀 보려고 하였다. 이를 위해 우선 환경보호를 위한 정부개입의 근거 또는 정당성을 설명하였으며, 환경규제가 정치경제적 성격을 갖게 되는 이유를 환경보호와 경제발전 간의 이념적 대립문제, 환경규제와 관련된 비용과 편익배분의 형평성 문제, 환경규제에 관한 정확한 과학적 근거 제시의 문제, 환경규제와 관련된 제집단 간의 관계문제 등으로 구분하여 설명하였다. 이와같이 이 논문은 환경규제의 정치경제적 성격을 명확히 함으로써 연구의 초점을 환경규제의 '결정과정'에 둘 것을 제안하고 있다.

The Political Economy of Environmental Protection Regulation

Joon-Keum, Jung
(Dept. of Public Administration)

〈ABSTRACT〉

Ambiguous scientific evidence and strong disagreement as to the economic benefits of regulation are not unusual in the fields of environmental

regulation. In fact, in most cases, scientific evidence is a necessary but seldom a sufficient factor in making regulatory policy.

Because of the ambiguous relationship between good science and the regulatory process, and because of the limited resources for scientific technological studies and delays in bureaucratic response, any regulatory agency will have a difficult time considering trade offs between benefits and harms. No bureau can function unless it can to some extent control how highly technical decisions create winners and losers among its clients. I call this character of environmental protection regulation policy as 'political economy', and in this study, the writer made an effort to suggest the reasons why the environmental protection regulations have this character.

I. 서 론

인간은 누구나 폐적한 환경 속에서 살기를 원한다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 환경이라는 개념을 보는 시각에 따라 넓게 또는 좁게 정의할 수 있지만¹⁾ 환경을 자연환경으로 국한시켜 보면 인구의 증가와 산업의 발달로 환경은 점점 악화되어 가고 있는 것이 현실이다. 환경 오염이 심각해 짐에 따라 일반국민들의 환경에 대한 관심이 높아지고 환경문제의 해결을 위한 정부의 적극적 노력을 요구하게 되면서 환경문제의 해결은 현대정부의 중요한 과제의 하나로서 등장하게 되었다.²⁾

그러나 환경문제에 대한 일반국민들의 인식이 전시대에 걸쳐 일관되게 나타난 것은 아니었다. 어느나라나 경제발전이 최우선이 되던 시기에는 환경문제는 고려의 대상이 아니었으며, 환경은 오염되어도 좋으니 경제성장만 달성하면 된다는 인식이 팽배해 있었다. 환경문제가 정부의 중요한 정책이유로 등장하게 된 것도 나라이 따라 다르지만 우리의 경우 1980년대에 들어서 부터 라고 할 수 있다. 우리나라는 지난 1960년대부터 시작된 경제개발계획의 추진을 통해 경제의 발전을 이루었지만 경제발전 위주의 정책과 적극적인 개발활동에 따라 환경문제는 외면되었고 산업구조의 고도화는 오염물질의 대량화와 다양화를 초래하는 등 환경오염은 국민복지의 커다란 장해요소로 등장하게 되었다. 이러한 상황을 감안하여, 80년대에 들어 사회의 전반적인 자율화, 민간화 분위기 속에서 여러 분야에서 정부의 역할이 제한 축소되었으

1) '환경'이라는 개념을 '인간의 개인적 또는 사회적 후생의 속성으로서 개인의 선택적 행위에 영향을 주는 외부적, 물리적 조건의 총체'라고 넓게 정의 하기도 하며, 미국의 환경보호위원회는 에너지, 역사적 유물, 토지이용, 공간, 인구, 동식물보존 등을 포함하는 개념으로 정의 하고 있으며, 우리나라 환경정책기본법에서는 '환경이라 함은 자연의 상태인 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 생활환경을 말한다.'라고 규정하고 있다. P. Nijkamp, Environmental Policy Analysis : Operational Methods and Models(N.Y. : John Wiley and Sons, 1980) p.4., Granville H. Sewell, Environmental Quality Management(Englewood Cliffs : Prentice Hall Inc., 1975) pp.1-2. 환경정책기본법 제3조

2) 한 여론조사에 의하면 환경문제에 관심을 가지고 있는 응답자가 전체의 80%에 달하였고, 자신이 살고 있는 지역의 환경이 오염되었다고 느끼는 응답자가 48%였으나, 이에 비해 살기 좋은 환경을 만들기 위해 정부가 노력하고 있다고 응답한 것은 24%에 불과하였다. 이에 의하면 국민들은 정부의 보다 적극적인 환경보호활동을 요구하고 있음을 알 수 있다. 대륙연구소, 환경보전에 관한 국민의식조사, 1990, 12.

나 환경보호 분야에서는 과거 보다 정부의 역할이 강화되었다.³⁾

특히 그동안 몇차례 발생한 수질오염 또는 대기오염 사건은 (예컨대 수도물 오염 파동이나 산성비 문제 등과 같은 것) 환경오염의 심각성에 대한 전국민들의 관심을 높여 정부의 환경규제 노력에 가속화시키는데 기여하였다.

환경규제를 포함한 정부규제는 일반적으로 '정부가 사회적으로 바람직한 상태를 형성 유지시키기 위하여 기업이나 개인의 의사결정을 제약하는 정부의 결정이나 행위'로 정의 되는바⁴⁾, 환경규제는 인간(국민)을 쾌적한 환경 속에서 살게하여 사회를 바람직한 상태로 이끌고 나가려는 정부의 의도를 실현시키는 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 정부의 환경규제는 환경의 보호 또는 질의 개선을 통한 바람직한 사회의 건설이라는 상위정책목표를 설정하고 이목표의 달성을 위한 규제수단을 찾아낸 다음 이를 집행함으로써 그 목표를 달성하게 되는 것이다. 그런데 환경보호에 필요한 적절한 규제수단을 마련하기 위해서는 환경오염의 원인을 정확히 파악하여 그 원인을 제거할 수 있는 정책수단을 마련하는 것이 필수적이다. 즉 환경의 질을 개선하기 위해서는 환경오염의 원인과 환경오염 규제수단 간에 인과관계가 분명하여야 한다는 것이다.

그런데 규제수단과 환경오염 간에 인과관계가 있어야 한다는 것은 곧 환경오염의 원인을 정확히 파악한다는 것이며, 이를 위해서는 과학적 분석적 지식이 필요하다. 예컨대 특정지역 식물들의 고사현상이 대기오염으로 인한 산성비 때문인지, 아니면 산업폐기물을 함부로 버림으로써 생긴 토양오염 때문에 나타난 것인지를 정확히 밝혀줄 수 있는 과학적 지식이 필요하다. 왜냐하면 식물고사라는 현상이 나타난 원인을 알아야 대기오염규제 수단과 산업폐기물매립규제 수단 중 적절한 수단을 선택하여 실행함으로써 식물고사라는 환경오염 상황을 제거할 수 있을 것이기 때문이다. 만일 식물고사의 원인이 산성비로 인한 것임에도 불구하고 이는 규제하지 않고 산업폐기물만 규제한다면 식물고사현상이 제거될 수 없을 것이다.

더 나아가 환경오염 수준에 대응하는 적절한 규제의 수준을 결정하기 위해서는 산성비 또는 산업폐기물 매립과 식물고사 간의 인과관계의 증명 뿐만 아니라 산성비나 토양오염이 유발하는 식물고사의 정도, 즉 환경오염에 미치는 영향력의 정도(보통 이를 parameter라고 한다)를 알려 주는 과학적 지식도 필요하다.

정책결정자가 이 두가지 지식을 필요로 하는 시기에 적절히 획득할 수 있다면 환경규제 정책의 결정은 아주 간단한 작업이 될 것이다. 환경오염의 원인과 결과 간의 인과관계가 정확히 제시되고 그 원인이 환경오염에 미치는 영향력의 정도가 정확히 알려져 있으면, 정책결정자는 어떤 수단을 어느정도 수준으로 규제를 가하면 환경오염의 원인이 제거되는지를 알고 있기 때문에, 이와같은 지식을 바탕으로 환경규제수단 및 규제의 강도를 기계적으로 결정하면 되기 때문이다.⁵⁾

그러나 후술하는 여러가지 이유로 이와같은 과학적 지식이 제공되는 것은 불가능하기 때문에 환경규제정책이 과학적 분석적 지식을 바탕으로 합리적으로 결정되는 것이 아니라 환경규

3) 이는 1980년도에 보사부의 환경위생국이 외청인 환경청으로 확대 개편되고, 1990년도에는 다시 환경처로 승격된 것을 보아도 알 수 있다.

4) B. Mitnick, *The Political Economy of Regulation*(New York : Colombia University Press, 1980), p.9., K.J. Meier, *Regulation : Politics, Bureaucracy and Economics* (New York : St. Martin's Press, 1985), p.1., Alan Stone, *Regulation and Its Alternatives*(Washington : Congressional Quarterly Press, 1982), p. 10.

5) 이 논리는 이른바 합리적 분석적 방법으로 정책목표를 설정하고, 정책수단을 탐색하는 논리와 똑같다. 정정길, *정책결정론*(서울 : 대명출판사, 1988), 제 6-7장.

제정책과 관련된 이해관계자들의 상호작용에 의해서 결정되는 것이 보통이다. 왜냐하면 다른 모든 규제정책과 마찬가지로 환경규제정책은 정책대상자들에게 비용과 편익을 발생시키므로 적은 비용으로 보다 많은 편익을 얻으려는 관련자들의 노력이 규제의 결정과정에 집중되어 비용과 편익의 분배를 둘러싸고 심각한 대립이 발생하기 때문이다. 다시 말하면 환경규제정책은 의도적이든 비의도적이든 간에 국민의 일상생활에 막대한 영향을 미치므로 환경규제의 내용, 규제의 대상, 규제의 정도와 규제로 인한 비용과 편익의 분배 문제 등에 국민 모두가 지대한 관심을 가지고 있기 때문에 환경규제정책에 관련된 이해관계자들이 규제의 결정 및 집행과정에 참여하여 자신의 이익을 보호 또는 확대하려는 노력을 기울이게 된다는 것이다.

이때 이들의 상호작용에서 발생하는 갈등이, 환경오염의 원인과 결과 간의 인과관계에 관한 과학적 지식에 의해서가 아니라, 환경규제의 비용과 편익의 배분에 대한 관련자들의 협상 태협과 같은 정치적 논리와 절차에 의해서 해결된다고 하는 것이 바로 환경규제의 정치경제적 성격이며, 본 논문에서는 바로 이 점을 자세히 밝혀 보려는 것이 목적이이다.

Ⅱ. 환경규제의 근거

최근에 와서 환경보호를 위하여 많은 노력이 집중되고 있는데 이러한 경향은 자원의 회소성을 인식하고 이에대한 대책을 강구하는 계기를 만들었다. 그런데 환경문제에 대한 관심은 환경자원의 질적변화와 인간의 가치관의 변화, 사회적 분위기의 변화 등으로 발생되었다고 할 수 있다.⁶⁾ 이는 주로 산업혁명후 환경오염에 대한 무방비 상태에서 과학기술의 발달, 대량생산, 에너지원의 변화 등이 환경내부에 있어서 물리, 화학, 생물학적인 환경문제에 대한 인식 또는 가치관의 변화를 가져옴으로써 비롯되었다. 그리하여 어느나라를 막론하고 환경문제의 해결을 위한 정부의 역할이 더욱더 강력히 요청되고 있는 것이 현실이다.

환경규제를 비롯한 정부규제의 근거로 일반적으로 제시되는 것은 경제적 근거, 법적근거, 정치적 근거 등 세가지이다.⁷⁾

우선 정부규제의 경제적 근거는 자연독점, 파괴적 경쟁(destructive competition), 외부성, 공공재 등과 같은 요인에 의한 시장의 실패현상을 보완하여 시장의 효율성을 높이기 위해 규제하는 것을 말한다. 법적근거는 규제의 근거에 대한 법원의 해석을 바탕으로 규제하는 것을 말한다. 이는 보통 공익의 보호 또는 추구를 위해 기업에 대한 일정한 수준의 정부규제를 법원이 인정하는 형태를 띠게 되며, 정부는 이와 같은 법원의 판결을 근거로 유사한 상황에서 기업을 규제할 권한을 갖게 된다. 마지막으로 규제의 정치적 근거는 경제적, 법적근거 외에 정치적 고려에 의해 정부규제를 정당화시키는 것을 말한다. 왜냐하면 정부규제가 경제적, 법적 근거 보다 특정한 이익집단의 강력한 요구나 로비활동에 의해 생겨나기도 하며, 정부규제는 사회적 세력을 균형화시키는 수단 또는 장치로 이용될 수 있기 때문이다.⁸⁾ 예컨대 최소임금규제, 작업장의 안전과 보건

6) A. M. Freeman III, R. H. Haveman and A. V. Kneese, *The Economics of Environmental Policy*(N. Y. : John Wiley & Sons, Inc., 1973)

7) C. J. Wolf, *Markets for Governments*(Cambridge : MIT Press, 1988), A. E. Kahn, *The Economics of Regulation : Principles and Institutions* (Cambridge : MIT Press, 1988), M. D. Reagan, *Regulation : The Politics of Policy* (Boston : Little, Brown, 1987), J. L. Regen and R. W. Rycroft, *The Acid Rain* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1988)

8) A. Stone(1982), pp. 146-151.

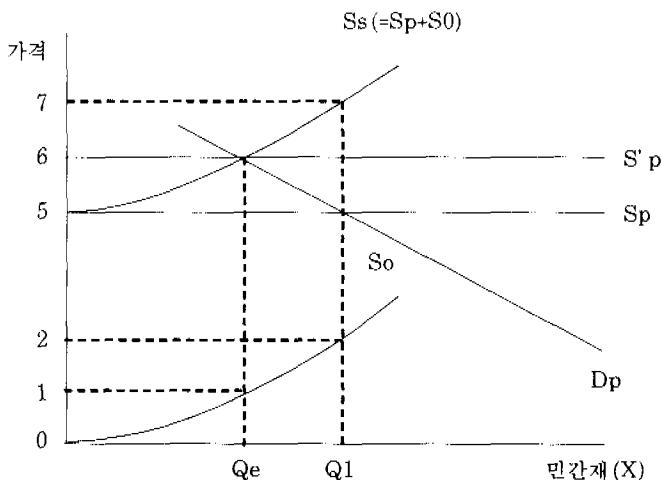
에 관한 규제는 노사간의 협상능력의 불균형을 시정하는 수단으로 이용되며, 소득분배의 형평성을 제고시키는 것을 목적으로 하는 규제도 이런 이유로 정당화된다.

환경규제의 필요성 또는 근거도 위의 세 가지 틀을 크게 벗어나지는 않는다. 그런데 환경문제의 해결을 위한 정부개입의 근거로 가장 많이 제시되는 것이 환경문제의 외부성(externality)이기 때문에 여기에서는 이를 중심으로 살펴보기로 하며, 이외에 다른 몇 가지 규제의 필요성도 함께 제시하기로 한다.

외부성은 자원배분에 관한 시장의 실패를 가져오는 하나의 요인으로서 이는 한 경제주체의 소비, 생산 또는 분배행위가 시장교환과정에 참여하지 않고 있는 타소비자 또는 생산자에게 유리 혹은 불리한 영향을 미치게 하는 효과를 발생하는 것을 말한다.⁹⁾ 이 외부효과가 이득을 가져올 때는 외부경제(external economy)라고 하며, 반대로 손해를 가져올 때는 외부불경제(external diseconomy)라고 한다. 환경오염 또는 환경문제는 바로 이 외부불경제의 대표적인 예에 해당하며, 이로 인해 비배제성과 비경합성이 공공재적 속성을 갖게 된다. 예컨대 대기가 오염되면 이로 인해 많은 사람들이 공동으로 해를 입게 되며, 같은 지역에 살고 있는 사람들 가운데 어느 집단 만을 피해에서 배제시키는 것이 용이하지 않으므로 결국 환경오염은 비경합적이고 비배제적인 외부적 비용을 발생시켜 공공재적 속성을 갖게 된다.

따라서 환경문제는 시장기구나 개인의 노력으로는 해결이 힘들고 정부의 개입에 의해서 해결할 수 밖에 없다.¹⁰⁾ 이를 그림을 통해서 설명하면 다음과 같다.

〈환경오염의 외부적 비용〉



- 9) E. M. Browning and J. M. Browning, *Public Finance and the Price System* (New York : Macmillan Publishing Co., 1979), Ch. 2.
- 10) 'Coase의 정리'와 같이 정부의 개입 없이 이해관계자들의 자발적인 협상에 의하여 외부효과 문제를 해결할 수도 있으나, 환경문제와 같이 대규모 사회집단이 관련된 문제는 무임승차자문제(free rider problem) 때문에 자발적 협상을 기대하기는 힘들다. R. H. Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* (October 1960), 김동건, *현대재정학*(서울:법문사, 1989), pp. 110-112.

그럼에서 D_p 는 민간재(X)에 대한 시장수요곡선이며, S_p 는 시장공급곡선이다. S_p 는 기업에 내재화된 개인적인 한계비용(marginal private cost)만을 반영하고 있다. D_p 와 S_p 가 교차하는 점에서 결정하는 Q_1 이 경쟁시장에서의 X 재 생산량이다. 그런데 X 재의 생산과정에서 하천 또는 대기의 오염과 같은 외부적 비용이 발생되었다고 가정하자. 적성한 사원의 배분조건은 이러한 손실을 보상하도록 요구하는 바, 이러한 비용을 S_o 곡선이 반영하고 있으며, 이선은 다시 말하여 외부적 한계비용(marginal external cost)을 표시하고 있다. (생산량이 증가함에 따라 외부비용이 증가하고 있다.) 생산량 Q_1 에서 외부적 한계비용이 2원인데 이것은 X 재 생산을 한단위 줄임으로써 일반사람들은 도리어 2원의 혜택을 받게 된다는 의미이다. 사회적인 관점에서의 공급곡선은 S_p 와 S_o 곡선을 종적으로 결합시켜 얻은 S_s 곡선이다. 이제 분명한 것은 Q_1 에서 S_s 곡선이 대변하고 있는 사회적 한계비용(social marginal cost:SMC)이 D_p 곡선이 대변하고 있는 한계편익(MB)보다 크므로 이는 결코 적정생산량이 될 수 없다.

적정생산량은 D_p 와 S_s 가 교차하는 Q_e 이다. 그러나 시장에서의 생산량을 Q_1 에서 Q_e 로 감소시키기 위하여서는 정부가 개입하여 X 재를 생산하는 기업에게 S_o 선에 대응하는 조세를 부과하여야 한다. 즉 생산량 Q_e 에서의 외부적 한계비용인 단위당 1원을 조세로 부과하여야 한다. 단위당 1원을 과세함으로써 시장공급곡선 S_p 는 S'_p 로 움직이게 되며, 따라서 X 재의 시장가격은 6원으로 상승하면서 생산량은 Q_e 로 줄어든다. 이렇게 함으로써 환경오염이 유발한 외부비용이 제거되고, 사회적으로 바람직한 생산량의 공급이 가능해지게 되는 것이다.

이와같이 환경재의 성격이 공공재의 성격과 유사하다는 점에 착안하여 환경오염을 부의 공공재(public goods)로 이해하여 환경오염 문제에 접근하는 태도는 Samuelson에서 비롯되고 있다.¹¹⁾ 이러한 접근방법은 환경문제의 해결을 공공재 문제의 해결과 비슷한 경로를 통하여 해결하고자 시도하는 것이다. 사실 최근에 들어서야 그동안 자유재로 인식되던 환경재를 공공재로 인식하기 시작하였으며, 공공재의 성격상 개인이 효과적으로 공급할 수 없기 때문에 적극적인 정부의 개입이 뒤따른 것으로 볼 수 있다.

이상과 같은 공공재적 논리 외에 환경문제의 해결을 위한 정부개입의 필요성을 몇가지 더 제시하면 다음과 같다.

첫째, 환경오염에 대한 대책이나 구제는, 한번 오염되면 원상회복에 오랜 시간과 많은 비용이 소요되는 환경문제의 특성상 사전적 조치가 보다 중요한바, 환경보호를 위한 사전적인 조치는 일반국민이나 기업에 맡기는 것 보다는 정부의 개입에 의해서 보다 더 효율적으로 수행될 수 있다.

둘째, 환경오염의 발생원이나 발생원인이 비록 개인이나 기업에게 있는 경우에도 크게 보면 이들의 활동은 국가의 경제개발정책에 따라서 행해지는 것이므로 국가는 이에 대해 공동책임을 져야 할 입장에 있다.¹²⁾ 특히 오염발생원인이 불명확한 경우에는 국가가 사후적 구제책임의 일부를 부담해야 함은 물론 발생원인이 명확치 않아서 오염유발자를 명확히 가려내기 어려운 경우에는 국가가 그 피해의 전부를 책임져야 할 경우도 있을 것이다.

세째, 후술하는 바와 같이 환경오염의 원인과 결과 간의 인과관계는 대개 고도의 과학적, 의학적 기술에 의해서만 해명될 수 있을 뿐만 아니라, 조사 및 분석에는 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 이는 국가적 사업으로 수행할 필요가 있으며, 또한 국가적 사업에 의해서만 환경오염의 원인이 공정하게 규명되고 이에 대한 적절한 방지책이 마련될 수 있으며 오염으로

11) P. A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditures", Review of Economics and Statistics, 36 (November 1954), pp. 387-389.

12) 구연창, "환경권사상," 법과 공해(한국법률학교수회편, 1974), p. 359.

인한 피해의 충분한 배상이 가능해 진다.

네째, 환경오염에 의한 경제적 손실을 최대한 줄이기 위해 정부가 개입해야 한다. 경제적 손실은 직접손실과 간접손실로 구분할 수 있는데, 직접손실은 노동력감퇴, 건강손상, 생산력 저하, 생산기반의 손상 등과 같은 직접적 피해를 말하며, 간접손실은 환경오염방지를 위한 시설투자비와 그로 인한 운영비의 증가, 환경행정기구의 확대에 따른 행정비의 증가, 환경오염 방지를 위한 조사 연구비 등을 들 수 있다.¹³⁾ 환경오염으로 인한 비용의 증대는 궁극적으로는 일반국민들이 부담하게 되므로 정부는 이 비용을 가급적 극소화 시키기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

다섯째, 인간의 지적활동의 보장을 위해서도 정부가 환경보호를 위해 나서야 한다. 인간이 해야 할 정신적 활동은 심미성, 다양성, 창조성 등 세가지로 생각할 수 있는데¹⁴⁾ 인간은 누구나 자연경관에 높은 가치를 부여한다. 인간의 이러한 욕구는 가장 기본적인 것으로서 환경보호는 건전한 정신의 합양과 전체생활의 균형유지를 위해 절대적으로 요구되는 것이다.

정부가 이와 같은 필요에 의해 환경문제의 해결을 위해 개입할 때의 논리는 사실 간단하다. 즉 환경오염을 유발시켜 사회적 비용을 초래한 자(polluter)에게, 과학적인 조사에 의해 그 비용을 계산하여 그 만큼의 비용을 부담하게 하면 된다. 다시 말하면 환경오염으로 외부불경제를 유발시킨 자에게 그에 해당하는 비용을 부과하여 환경문제를 해결하는 것이다.

그러나 이와 같은 논리를 현실에 적용시키기에는 몇가지 어려움이 있다. 우선 환경오염으로 유발되는 외부효과의 존재여부를 파악하기가 쉽지 않으며, 존재여부를 파악해도 외부효과가 유발하는 사회적 비용의 크기를 계산하는 것이 어렵고, 계산이 가능해도 환경오염원이 워낙 다양하기 때문에 오염을 유발시킨자의 확인이 쉽지 않다. 오염유발자를 확인하여도 이들에게 비용을 부담시키는 것이 현실적으로 힘든 경우가 많다. (예컨대 하천오염의 주원인이 주부들이 사용하는 합성세제로 밝혀진 경우 주부들을 처벌하는 것은 쉽지 않다.) 다시 말하면 환경규제를 과학적이고 분석적인 논리에 따라 시행하기 위해서는 환경오염이 유발하는 외부불경제의 크기를 나타내는 사회적 비용곡선(social cost line, 그럼에서는 Ss곡선)을 정확히 그려낼 수 있어야 하는데 이것이 현실적으로 불가능하다는 것이다.

전술한 바와 같이 환경문제는 개인의 힘으로는 해결이 불가능하고 정부의 개입에 의해서 해결될 수 있으며, 또 정부의 개입은 여러 이유로 정당화 될 수 있다. 그러나 바로 앞에서 설명한 바와 같이 과학적, 분석적 연구에만 근거하여 정부개입의 정도 또는 규제의 강도를 결정하는 것은 불가능하다. 따라서 정부의 환경규제는 과학적, 분석적 또는 경제적 논리 보다는 정치적 논리에 따르는 경우가 많고, 이는 결국 구체적으로는 환경문제의 해결이 가져 올 편익과 이에 필요한 비용의 배분을 둘러싼 관련집단간의 상호작용에 의해서 해결될 수 밖에 없다. 이것이 바로 환경규제의 정치경제적 성격이며, 이에 대해서는 다음 장에서 자세히 살펴보기로 한다.

III. 환경규제의 정치경제적 성격

환경규제정책은 규제정책 중에서도 보호적 규제정책에 속하기 때문에 일반적인 보호적 규제 정책이 가지고 있는 특징을 보이고 있으며, 여기에 더해서 환경규제에 고유한 정치 경제적 속

13) 윤명조외 2인, *환경공해와 대책(I)*, 연세대학교, 1979, p. 62-63.

14) 안기희, *환경학*(서울:한국이공학사, 1983), pp. 236-237.

성을 가지고 있다. 우선 보호적 규제정책으로서의 속성을 보기로 한다.

보호적 규제정책(protective regulatory policy)은 사적인 활동을 제약하는 조건을 결정 하므로서 일반대중을 보호하려는 것으로서, 최저임금제, 환경규제, 소비자보호규제 등과 같이 각종의 민간활동이 허용되는 조건을 인정함으로써 다수 국민을 보호하는 것을 목적으로 하는 정책이다.¹⁵⁾ 환경규제정책은 대기나 하천을 오염시키는 기업을 규제함으로써 다수 국민의 건강을 보호하려는 것을 목표로 하고 있으므로 보호적 규제정책의 대표적인 예에 해당한다. 따라서 보호적 규제정책의 집행 및 결정에서 일반적으로 나타나는 여러가지 특성이 환경규제정책에도 나타난다.

첫째, 정책으로부터 혜택을 보는 자와 피해를 보는 자(피규제자)를 정책결정시에 선택해야 하므로 양자 간의 갈등이 심각하게 전개된다. 환경규제의 경우에도 피규제자인 기업집단과 환경규제의 강화를 주장하는 환경보호집단 또는 일반국민들 간에는 환경규제의 범위와 강도를 둘러싸고 심각한 갈등이 야기된다. 뿐만 아니라 피규제기업은 환경규제의 완화를 위하여 규제기관과 투쟁하거나 규제기관을 자신의 편으로 만들기 위해 노력한다.¹⁶⁾

둘째, 국민개개인의 권리나 자유를 제한하는 성격을 띠고 있으므로 반드시 국민의 대표기관인 국회의 의결을 필요로 한다. 즉 법률의 형태를 취하도록 하고 있다. 환경규제정책도 법률의 형태를 띠고 있으며 모든 규제조치는 법률에 근거하고 있다.¹⁷⁾

세째, 정책목표를 달성하기 위하여 정책의 불응자에게 강제력을 행사할 권한이 규제자에게 부여되어 있다. 환경규제의 경우에도 피규제자의 순응을 확보하기 위해 벌금, 조업정지명령 등과 같은 강제적 수단이 규제기관에 부여되어 있다.

이상과 같이 환경규제정책은 보호적 규제정책으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 정책의 결정 및 집행과정에서 규제기관, 규제강화요구집단, 규제완화요구집단(피규제집단)간에 갈등이 형성되며, 이 갈등의 산물로서 정책이 형성되고 집행된다.

한편 환경규제정책은 보호적 규제정책적 성격 이외에 i) 경제발전과의 조화문제, ii) 환경규제의 비용과 편익의 배분문제, iii) 규제에 필요한 과학적 근거 문제, iv) 규제와 관련된 제집단 간의 관계 문제등 다른 규제정책과 구별되는 속성을 가지고 있다. 이러한 성격은 기본적으로 환경규제정책의 결정을 경제적, 과학적 지식에 기초한 기계적인 것이 아니라, 관련집단 간의 정치적 세력다툼의 결과로 간주케 하는데 기여하는 것들이다. 이하에서는 이를 각각을 자세히 살펴보기로 한다.

1. 환경규제와 경제발전

환경문제가 정책이슈로 등장하여 정부가 그 해결을 위해 개입하는 것에 가장 큰 영향을 미

15) R. B. Ripley and G. A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy* (Chicago, Ill.: The Dorsey Press, 1984), p. 24.

16) 이를 규제기관이 피규제기업의 '포로'가 되었다고 말한다. capture theory에 대해서는 다음을 참조 할 것. G. J. Stigler, *The Citizens and the State: Essays on Regulation* (Chicago: University of Chicago Press, 1975), G. Kolko, *The Triumph of Conservatism* (New York: Harper, 1963), M. H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton: Princeton University Press, 1955)

17) 우리나라 주요 환경규제법률은 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보존법, 소음 진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경오염피해분쟁조정법 등으로 구성되어 있으며, 환경처의 환경규제조치는 주로 이 6개의 법률에 근거한 것이다.

치는 것은 경제발전 또는 지속적 성장과 환경오염 중 어느 것을 더 중시하는나 하는 국가정책의 우선순위에 관한 정부의 결정에 달려 있으며, 이는 어느정도 이념적인 성격을 가지고 있다.

일반적으로 인류의 기분이념은 진보, 발전, 성장에 있다고 할 수 있다. 그러나 이에 대해서는 환경문제와 관련하여 찬반양론이 갈라진다. 우선 역사적으로 지나친 발전의 추구는 자연을 고갈시켜 오히려 멸망을 초래하는 예가 많았으며, 생태학적으로도 과도한 성장의 강조는 생태계의 파괴를 가져와 인류의 멸망을 촉진시킬 뿐이라는 주장이 있다.¹⁸⁾

반면에 기술낙관론적 입장(technical optimism)에서 성장추구를 옹호하는 자들은, 기술혁신을 통해 자연자원의 희소성을 충분히 극복할 수 있으므로 자원의 고갈을 이유로 성장을 멈출 필요는 없다고 주장한다. 이들에 의하면 자원의 부족현상은 자원의 희소성에서가 아니라 비합리적인 자원배분체계에서 유래한 것이며, 성장에 부수적으로 나타나는 환경오염 현상도 정부의 적절한 정책적 조치에 의해서 감소될 수 있는 것이라고 주장한다.¹⁹⁾ 뿐만아니라 환경오염, 자원부족으로 인류의 종말을 주장하는 자들은 사회내에 환경오염을 줄이고 인구팽창을 억제하는 경제적, 사회적 압력이 존재한다는 사실을 간과하고 있다는 것이다. 즉 이들은 정치적 과정, 사회구조, 욕구의 억제와 같은 인간의 합리적 행동에 의해서 환경문제가 자연스럽게 해결될 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이들 외에, 성장억제는 저소득층의 소득향상기회를 박탈하기 때문에 소득재분배적인 이유로 지속적 성장을 주장하는 이들도 있다.²⁰⁾ 이들은 성장억제 정책으로 소득(pie)이 한정되면, 사회구성원간에 한정된 소득중 더 많은 부분을 가져가려는 투쟁, 갈등이 심화되고 이를 해결하기 위해 강력한 정부가 등장하여 비평화적, 비민주적 사회가 등장할 가능성을 경고하고 있다.

사실 우리를 비롯한 후진국가에서는 기술낙관론자들의 주장을 암암리에 받아들여 성장일변도의 정책을 지속적으로 추진하여 왔다. 혼히 개도국의 환경문제는 3P(population, poverty, pollution)로 표시하는 바, 이것은 급증하는 인구문제와 이들의 가난을 해결시켜 주기 위해서는 무엇보다도 경제성장을 위한 개발이 우선이고 환경오염문제는 그 다음임을 의미한다. 그리하여 우리나라의 경우에 60년대 이후 성장일변도의 정책을 추진해 왔으며, 이에 따라 양적으로는 경제규모가 비약적으로 증대되었으나 환경오염도 크게 증가하여 이제 국민생활을 위협할 정도가 되었다. 그러나 지금까지 정부, 국민, 언론들은 이에 대해 침묵을 지켜 왔다. 이는 환경문제의 존재를 파악치 못했기 때문이 아니라 알고 있으면서도 국가정책의 우선순위가 경제성장에 있었기 때문에 환경보호를 강조하는 주장을 경제성장을 저해하는 반사회적인 것으로 억눌려 왔기 때문이다.

이와 같이 경제개발과 환경보호는 상충관계(trade-off)에 있어서 경제개발을 원하면 그만큼 환경이 파괴되는 것을 참아야 하고, 환경보전을 원하면 경제개발이 억제되어야 하는 것으로 많은 사람들이 생각해 왔다. 또 이러한 사고를 반영하여 환경오염이 아무리 심각하더라도 경제성장과 비교하여 국가정책의 우선순위에서 밀려나면 정부는 이를 해결키 위해 아무런 조치도 취하지 않았으며, 국민이나 언론도 문제삼지 않았던 것이다.

18) W. M. MaNeill, "Coping with an Uncertain Future-Three Assessments: Historical Perspective", pp. 59-67 in C. Hitch (ed), Resources for an Uncertain Future (Baltimore:The Johns Hopkins University Press, 1978)

19) J. E. Stiglitz, "A Neoclassical Analysis of the Economics of Natural Resources", in V. K. Smith (ed), Scarcity and Growth Reconsidered (Baltimore:The Johns Hopkins University, 1979), Ch. 2.

20) L. C. Thurow, The Zero-Sum Society : Distribution and the Possibilities for Economic Change (New York : Basic Books, 1980)

그런데 국가정책의 우선순위는 국민의 요구, 정치지도자의 판단, 정치체제의 분위기 이념 등에 의해서 결정되는 바, 환경문제의 심각성의 정도, 환경오염이 인간의 건강에 미치는 피해 등에 관한 과학적 지식과 정보가 아무리 충분히 전달되어도 이것이 국민들 또는 정치체제에 수용되지 못한다면 아무런 소용이 없는 것이다. 따라서 환경문제의 해결을 위한 정부의 개입은 경제성장과 환경보호 중 어느 것을 중시하느냐 하는 국가정책 상의 우선순위결정에 의해 좌우되며, 이 결정은 과학적 경제적 논리 보다는 정치적 절차에 의해서 결정되는 것이다. 즉 환경문제에 정부가 개입하는지 여부에 대한 결정 부터 정치적으로 결정된다는 것이다.

2. 환경규제의 과학적 근거

다른 모든 정부정책과 마찬가지로 환경문제를 해결하기 위하여 정부가 개입할 때 정부는 리스크(risk)와 불확실성(uncertainty)에 부딪치게 되는데,²¹⁾ 정부는 사전에 이를 극복하는 방법을 마련할 필요가 있다. 그런데 이를 위해서는 환경규제정책으로 달성하려는 정책목표와 정책목표 달성을 위한 정책수단 간의 인과관계를 명확히 입증해 줄 수 있는 과학적 근거가 필요하다. 즉 정책수단과 정책목표 간의 인과관계를 명확히 하기 위해서는 전술한 바와 같이 우선 환경문제의 원인을 정확히 규명하고 그 원인을 제거하기 위한 적절한 정책수단을 선택하면 되며, 또 이에 필요한 과학적 분석적 근거만 제시되면 환경규제의 위험과 불확실성은 제거되는 것이다.

그러나 환경문제의 경우에 이러한 작업은 매우 힘들다. 예컨대 도시지역 주민들의 호흡기 질환이 농촌지역 주민들 보다 심한 경우에, 이 원인이 공장에서 배출되는 연기 때문인가 아니면 자동차 배기ガ스 때문인가를 입증하거나 그 정도의 차이를 규명해 내는 것은 대단히 어렵다. 이에 따라 호흡기 질환을 예방하기 위하여 공장배출 연기와 자동차 배기ガ스 중 어느 것을 규제해야 하며 또 어느 정도나 규제해야 하는지를 알려줄 수 있는 정확한 과학적 근거의 마련이 힘들어 진다.

이것은 과학적 분석에 근거한 환경규제의 한계를 나타내 주는 것으로서, 환경오염의 원인파악 및 환경오염이 유발하는 사회적 비용과 환경규제의 효과에 대한 과학적 분석은 매우 어렵다. 뿐만 아니라 환경문제는 특히 인간의 건강과 관련되어 있기 때문에 과학적 분석결과에 대해 의견의 일치를 보기 어렵다. 그 이유는 i) 환경오염의 원인이 개별적으로 인체에 작용하는 것이 아니라 여러가지 요소가 복합적으로 작용하거나 또는 지금까지 발생한 오염물질이 혼합하여 화학적 반응에 의하여 새로운 이물질이 생성되어 인체에 영향을 주기 때문에 정확한 원인을 알 수 없고, ii) 건강상의 피해를 얻어상으로 정의하기 어려운 것도 하나의 이유가 되며, iii) 동일한 환경오염의 원인이라고 하더라도 인체에 미치는 효과는 여러가지 조건에 따라 차이가 있다는 것이다.²²⁾

그러나 과학적 연구가 환경규제정책의 결정에 전혀 필요가 없다는 것은 아니다. 과학적 분석은 환경이슈를 명확히 하고, 환경규제의 비용, 위험, 편익 등에 대한 판단근거를 제공해 주

21) 정부정책의 risk와 uncertainty에 대해서는 E.S. Quade, *Analisis for Public Decisions*, 2nd ed. (New York : North Holland, 1982)을 참고할 것. Quade에 의하면 uncertainty는 정책대안이 실현된 후 나타날 결과를 모르는 경우를 말하며, risk는 발생 확률은 알고 있으나 어떤 특정한 결과가 나올지 모르는 경우를 말한다.

22) 정규철, “공해가 인체에 미치는 영향”, *공해문제와 그 대책(I)*, 경북대학교 산업개발연구소, 1980, pp. 61-62.

며, 복잡한 환경규제정책의 결정에 필요한 틀을 제공해 주는 역할을 한다.²³⁾ 과학적 지식과 환경정책 간의 관계를 좀더 자세히 보면 다음과 같은 세가지 점에서 과학과 환경규제는 연관될 수 있다.²⁴⁾ 첫째, 환경규제의 결정에 선행하여 축적되어 있는 과학적 분석결과(예컨대 자연환경을 조사 분석하여 인체에 유해한 물질이 존재함을 확인한 연구, 환경오염이 인체에 미치는 영향에 관한 연구 등)는 환경규제의 근거가 된다. 즉 환경규제를 정당화 시키는 역할을 한다. 둘째, 환경에 관한 여러 연구 중 어느 것이 가장 과학적 타당성과 신뢰성이 높은지를 분석 제시함으로써 규제의 결정과정에서 발생하는 규제기관 내부 및 관련집단 간의 갈등을 해결해 준다. 세째, 정책결정자는 과학적 자료 속에 여전히 포함되어 있는 불확실성을 스스로 판단하여 제거하고 리스크와 편의의 분배에 대한 결정을 내려야 하는데 이때 법적, 정치적 측면에서의 분석(legal and political analysis)은 정치적 불확실성을 감소시킴으로써 정책결정자의 고민을 덜어 줄 수 있다.

이와 같이 과학적 분석은 환경규제의 결정에 반드시 필요하다. 다만 실제의 규제결정과정에서 과학적 연구는 그 연구결과에 대해 관련자들 간의 견해가 일치하지 않거나, 자신들에게 유리하게 해석될 소지가 있으며, 심지어 조작될 가능성도 배제할 수 없으므로, 과학적 분석은 환경규제의 결정에 필요하기는 하지만 충분한 요인은 아니라는 것이다.

이것을 정책결정자의 측면에서 보면 정책결정자가 정책을 결정할 때(즉 환경규제의 목표와 수단을 선택할 때) 부딪치는 risk와 불확실성의 문제가 과학적 연구 분석에 의해 해결될 수 없다는 것이며, 이러한 현상이 환경규제정책의 경우에 더욱 두드러진다는 것이다. 예컨대 환경오염으로 인하여 특정지역 주민들이 피해를 입고 있을 때, 누가 어떤 상황하에서 얼마동안 어느정도의 강도로 오염에 노출되어야 환경오염이 건강상의 폐해의 직접적 원인이라고 말할 수 있는가, 또는 환경오염에 노출되어 입은 피해를 어떻게 확인하는가(다시 말하면 건강상의 피해와 환경오염 간의 인과관계를 어떻게 입증하느냐), 환경오염에 노출되는 수준과 피해의 크기 간의 연결이 가능한가 등의 의문에 대한 정확한 해답을 정책결정자가 획득하는 것은 거의 불가능하다.

또한 과학적 기술적 정보를 환경규제에 이용하는 정도는 규제결정과정에의 참여자의 전문성의 정도, 이해관계의 대립정도, 규제기관의 성격(규제기관의 역사, 구성원의 성향등) 등에 따라 광범위한 차이가 있다.

이와 같이 환경규제와 관련된 risk의 측정과 평가는 과학적 지식, 정치적 판단, 시간 비용이 필요한 매우 복잡한 과정으로써 결국 사회적으로 어느정도의 risk를 수용할 것인가에 대한 정치적 과정에 의해 결정된다.²⁵⁾ 즉 규제의 비용은 고려하지 않고 무슨 수단을 동원해서라도 환경오염을 유발시키는 요소를 완전히 제거하는 것부터 가능한 최소한으로 정부가 개입하는 수단에 이르기 까지의 매우 다양한 정책대안 중에서 여러 관련자들의 상호작용에 의해서 특정한 규제수단이 선택되는 것이다.²⁶⁾

23) Regens and Rycroft(1988), p. 113.

24) N. A. Ashford, "The Use of Technical Information, Science, Technology & Human Values 9 (Winter), pp. 130-133.

25) R. W. Crandall and L. B. Lave, The Scientific Basis of Health and Safety Regulation (Washington, D.C. : Brookings, 1981)

26) Laster Lave, The Strategy of Social Regulation : Decision Frameworks for Policy (Washington D.C. : The Brookings, 1981) 및 정준금, "소비자보호규제정책과 규제의 결정기준", 울산대 사회과학논집 제1권, 1991. 여러가지 규제수단 중에서 하나의 규제수단을 선택할 때 고려할 수 있는 다양한 기준을 제시하고 있다.

3. 환경규제의 비용과 편익의 배분

환경규제의 비용과 편익의 배분 문제는 환경오염의 규제에서 발생하는 비용과 편익을 어떻게 형평성 있게 배분하느냐 하는 문제이다. 이 문제는 근본적으로는 전술한 환경규제의 과학적 근거의 제시가 불가능한 데서 기인하는 것으로서 소득계층간, 세대간, 지역간 배분문제로 나누어 볼 수 있다.

환경규제정책 뿐만 아니라 모든 정부정책의 cost와 benefit의 배분问题是 가치문제가 개입되고, 비교기준이 불명확하며, 계량화의 어려움 때문에 이를 측정하는 것 자체가 매우 힘들고 이에 따라 이의 배분문제는 더욱 힘들어 진다.²⁷⁾ 물론 몇가지 조건이 충족되면 비용과 편익의 배분에 있어서의 형평성问题是 시장기구에 의해서 자동적으로 해결될 수 있다. 즉 시장이 완전경쟁적이고 현재의 부의 분배상태가 이미 형평성이 있으며, 환경규제의 결정이 아무런 소득분배적 효과를 가져오지 않는다면 가능하다. 그러나 환경오염은 외부 효과를 발생시키기 때문에 환경오염으로 인하여 편익을 누리는 자가 그 비용은 부담하지 않고 사회일반에 비용부담을 이전시키는 효과를 가져오며, 이로인해 시장의 실패를 야기시킨다.²⁸⁾ 이는 어느 한 오염유발자의 공해방지 활동으로 얻는 혜택이 이에 소요되는 비용에 비하여 아주 작으므로 모두가 다른 사람이 공해방지를 위하여 노력하여 주기를 기다리는 공공재의 무임승차자 현상 때문에 발생한다.²⁹⁾

따라서 환경오염방지를 시장기능에만 의존하게 되면 특정계층(일반시민)으로부터 다른 계층(오염유발자, 주로 기업)에 소득을 이전시키는 결과를 가져 온다. 환경자원은 소유권이 불분명한 공유재(common property)이기 때문에 이러한 현상이 가속화된다. 그렇다고 해서 환경오염을 방지하기 위하여 경제발전을 멈추면 환경의 질은 어느정도 개선이 되겠지만 현존의 부의 분배상태를 계속 유지하게 될 가능성성이 커지며, 이는 경제성장을 통하여 소득 및 신분상승을 도모하려는 저소득층의 기회를 박탈하는 것이 되기 때문에 경제발전의 정지로 인하여 발생되는 환경의 패적합의 benefit를 전소득 계층이 끌고루 향유하고 있다고 말하기 힘들다. 또한 경제성장과정에서 나타나는 소득분배의 불균형에 의해 일부의 특정집단이 대규모의 경제적 자원을 소유하게 되면 이를 정치적 자원으로 전환시켜서 환경규제의 cost와 benefit가 자신들에게 유리하게 배분되도록 왜곡시킬 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같이 환경의 질을 향상시키기 위한 정부의 규제정책은 항상 계층간 소득재분배의 문제를 안고 있다.

환경규제의 비용과 편익의 배분문제는 주된 규제대상 집단이 대기업이냐 또는 중소기업이냐에 따라 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 환경규제는 기업으로 하여금 공해방지시설의 설치, 공해방지용 신소재의 개발 등 새로운 비용부담을 발생시키는 바, 이 비용을 주로 어떤 부류의 기업이 부담하느냐 하는 것이다. 이때 규제의 비용부담이 대기업 보다는 중소기업에 과중한 경우에는 소득분배적 측면에서 이들의 비용부담을 완화시켜 줄 수 있는 여러 조치를 고려해야 할 것이다. (예를들면, 중소기업 공단 지역내에 공동폐수처리장을 설치하는 것과 같은 것)

환경규제의 비용과 편익의 배분문제는 계층간의 분배문제 뿐만 아니라 지역간 분배문제도

27) E. M. Gramlich, Benefit-Cost Analysis of Government Programs (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981)을 참고할 것.

28) A. V. Kneese, "Natural Resources Policy 1975-1985", Journal of Environmental Economics and management 3, 1986, pp. 253-288.

29) J. M. Buchanan, The Demand and Supply of Public Goods (Chicago:Rand McNally, 1968), Ch. 5.

중요하다. 첫째, 환경규제의 기준을 지역구분 없이 획일적으로 적용하는 경우에는, 환경오염의 정도가 매우 낮아 상업활동을 증진시켜도 오염도가 크게 증가하지 않는 지역에도 새로운 기업의 유치를 방해하여 그 지역의 발전을 저해하는 현상이 나타날 수 있다. 이는 특정지역이 환경규제의 편익에 비해 과도한 비용을 부담하는 경우라고 할 수 있다.³⁰⁾ 둘째, 그렇다면 각 지역의 오염정도에 비례하여 규제기준의 강도가 강화되어야 할 것인 바, 이때 지역별 오염도의 차이와 규제의 강도의 차이를 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 대두된다. 이를 위해서는 각 지역의 오염도를 비교 가능한 단일기준으로 정확히 측정할 수 있어야 하고, 이에 비례한 적절한 규제기준이 제시될 수 있어야 하는데, 환경오염원이 다양하고 규제기준 또한 복잡하기 때문에 이러한 작업은 사실상 거의 불가능하다. 세째, 오염도가 높은 공단지역의 주민들과 같이 그 공단 내에서 생산되는 제품의 효용은 다른 지역의 주민들과 동일하게 누리고 있지만, 제품의 생산과정에서 발생하는 공해라는 사회적 비용(오염된 공기와 물을 마시는 것과 같은)의 부담은 다른 지역의 주민에 비해 매우 큰 경우에는 공단지역 주민들의 비용부담을 덜어 주는 조치가 필요할 것이다. 이때에도 공단지역 주민들이 부담하는 비용을 측정하고 또 이를 정확히 보전해 주는 것은 쉽지 않다.

마지막으로 환경규제의 비용과 편익의 분배를 세대간에 형평성있게 분배하는 문제를 살펴보기로 한다. 환경재는 유한한 것이기 때문에 현세대에서의 지나친 환경자원의 이용은 차세대의 발전에 필요한 차원부족을 야기시킨다. 그런데 차세대는 현재의 정치과정이나 시장기구에서 자신들의 입장을 대변해 줄 수 있는 주체가 없기 때문에, 환경자원 배분의 세대간 형평성 문제는 환경규제의 과정, 절차, 방법등에 복잡한 문제를 야기시킨다.³¹⁾

환경자원의 세대간 배분문제는 미래에 이용가능한 자원에 대한 현재가치를 계산해 내어야 하므로 시장기구에 의해서는 해결이 불가능하고³²⁾, 현재의 정책결정자 또는 현세대의 미래자원에 대한 가치부여의 정도에 따라 좌우될 수 밖에 없다.

결국 환경규제의 형평성 문제는 정치적 절차에 따라서 결정될 수 밖에 없으며, 이와 관련하여 Daly가 제시한 환경규제의 비용과 편익 배분의 형평성 달성을 위한 다음과 같은 제도적 장치를 고려해 볼만하다.³³⁾ 그 내용은 i) 주어진 시간내에(보통 현세대에서) 추출 또는 사용 가능한 총환경자원의 양을 시장기구 외부에서, 즉 정부의 정책결정에 의해서 결정한다. ii) 이렇게 결정된 자원의 배분은 시장기구가 담당한다. 다만 소득 분배적 측면을 고려하여 자원이용의 상한과 하한은 정부에서 정한다. iii) 주어진 자원을 활용하는 권한은 각 개인에게 달려 있으며, 또 그 권한은 시장기구를 통해 재분배 될 수 있다. 등으로 되어 있다. 요컨대 Daly의 주장은 각 개인자원에서의 자원의 활용은 시장기구에 맡겨야 하지만, 총환경자원의 양, 이의 세대간 배분문제, 개인이 이용가능한 환경자원의 양 등은 정부에서 개입하여 형평성을 유지해야 한다는 것이다.

30) B.A. Ackerman and W.T. Hassler, *Clean Coal and Dirty Air*(New Haven : Yale University Press, 1981)

31) P.S. Dasgupta and G.M. Neal, *Economic Theory and Exhaustible Resources*(Oxford: Cambridge University Press, 1979), pp. 478-479

32) D. MacRae and J. Wilde, *Policy Analysis for Public Decision*(N. Scituate: Duxbury, 1979), p. 18. 미래가치를 현재화하는데 필요한 적절한 할인율(discount rate)을 정하기가 힘들다.

33) H.E. Daly, *Economics, Ecology, Ethics: Essays Toward a Steady-State Economy*(San Francisco: W.M. Freeman, 1980), pp. 324-356)

4. 환경규제 관련집단 간의 관계

환경규제와 관련된 집단은 환경보호집단과 환경규제 대상집단인 기업집단등 크게 두가지로 나눌 수 있다. 환경보호집단은 이른바 공익집단적 성격을 띠고 있는 것으로서 환경규제의 강화를 주장하는 집단이며, 기업집단은 환경규제의 직접적 대상으로서 형식상 규제의 비용을 부담하기 때문에 규제의 완화를 주장하는 집단이다. 따라서 이 두집단은 환경규제를 둘러싸고 심각한 갈등을 빚는다.³⁴⁾

환경규제의 결정에서 이 두 집단의 상호작용을 잘 설명해 주는 것은 Wilson이 제시한 client politics 개념이다.³⁵⁾ 환경문제는 전형적인 client politics에 해당하는 것으로서, 환경오염으로 인한 편익은 생산자인 기업에 집중되어 있으나 비용의 부담은 일반국민에 분산되어 있기 때문에 집중된 편익을 누리는 생산자 집단은 쉽게 조직화 하려는 동기를 갖게 되며, 이 조직화된 힘으로 규제의 결정과정에서 강력한 힘을 발휘하는 반면, 비용은 국민전체에 분산되어 있으므로 일인당 비용부담액은 매우 낮기 때문에 이들은 조직화할 동기가 부족하고 이에 따라 결정과정에의 영향력도 약하다는 것이다. 따라서 환경규제정책이 결정되더라도 상징적, 선언적 의미를 가진 것에 그치거나, 환경규제가 지연될 수도 있으며, 환경문제에 대해서는 이른바 무의사결정 (non-decisionmaking) 현상이 나타나기도 한다.³⁶⁾

이에 대항하여 환경보호론자 또는 환경보호집단은 입법 행정부로 하여금 보다 강력한 환경규제조치를 취하도록 압력을 가하고 있으나, 전형적인 client politics에서와 같이 규제의 강화에 의해서 편익을 누리는 자들 간에 광범위한 연합세력을 형성하는 데에는 크게 성공을 거두지 못하고 있으며, 이에 따라 이들의 환경보호 노력도 큰 효과를 가져오지는 못하였다.

보통 이익집단이 새로운 정책의 주창자(initiator) 역할을 할 때, 단일의 정책수혜집단이나 단일의 비용부담집단 만이 정책결정과정에 참여하는 경우와 수혜집단, 비용부담집단 간의 동시적 참여가 이루어 지는 경우 등 세가지 패턴으로 나눠 볼 수 있는데³⁷⁾ 환경규제의 경우에는 두 이익집단 간에 고도의 경쟁적 양태가 나타난다. 그런데 이 두집단 간의 싸움에서는 기업집단이 승리할 가능성이 많다. 왜냐하면, 환경규제가 유발하는 비용의 크기는 보통 기업이 집중적으로 부담하게 되므로, 일반국민이 분산적으로 누리는 편익의 크기 보다 더 잘 알려져 있고, 이익집단의 규모나 이해관계자의 동질성 면에서도 기업집단이 유리하고, 환경규제와 자신의 이해관계의 밀접도 역시 기업집단이 유리하기 때문이다. (아무리 공익집단이라고 해도 자신의 이해관계와 무관하게 공익만을 위해 공익집단의 활동에 참여하기는 힘들다.) 따라서 환경보호집단이 요구하는 대로 강력한 환경규제가 이루어지기 힘들다. 이에 따라 환경규제기관이 기업집단의 포로가 되어있다는 주장도 나오게 되었다.

그러나 두집단 간의 관계가 다음과 같은 요인에 따라 변화하게 되면서, 강력한 환경규제를 요구하는 세력의 목소리가 커지고 있다.³⁸⁾

34) A. marcus, "Environmental Protection Agency," in J.Q. Wilson(ed), *The Politics of Regulation*(New York: Basic Books, 1980), pp. 294-295

35) J.Q. Wilson, "The Politics of Regulation," in Wilson(ed)(1980) p. 369

36) M. A. Crenson, *The Un-politics of Air Pollution*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971) pp. 108-109, 여기에서는 정치적인 이유로 환경문제가 거론되지 않는 것을 지적하고 있다.

37) J.E. Chubb, *Interest Groups and the Bureaucracy: The Politics of Energy*(Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1983), pp. 18-57

38) Meier(1985), p. 144

첫째, 환경오염의 정도가 점점 심해짐에 따라 일반국민들의 환경문제에 대한 관심이 높아졌고, 이에 대응하여 정책관련자들의 환경문제에 대한 인식이 달라졌다.

둘째, 이와 함께 환경보호집단의 힘이 과거보다 강력해 졌으며 1970년대에 들어 이들의 적극적이 활동으로 환경오염의 방지를 위한 법적, 행정적 틀이 마련되었다.

세째, 환경보호에서 나타나는 편익의 개념을 경제적인 것에 국한시키지 않고 사회적 관점에서 해석함으로서 편익의 범위가 종전 보다 크게 넓어졌다. 이것은 환경규제의 가치를 높게 평가하는 결과를 가져 왔다.

네째, 환경보호집단은 환경보호가 가져 올 전통적인 의미의 경제적 이익만을 강조하는 대신에 정부나 기업의 활동이 환경에 미치는 악영향을 강조함으로서, 이들로 하여금 특정한 정책을 결정할 때 항상 환경에 미치는 영향을 사전에 검토하도록 하였으며, 이와 함께 환경규제의 소득분배적 측면을 강조함으로서 환경규제의 비용과 편익의 명확한 측정 때문에 규제가 지연되거나 아예 규제가 행해지지 않는 현상을 방지하려고 노력하였다.³⁹⁾

그래서 환경보호문제가 많은 국민의 관심이 집중되는 정치이슈로 등장하였으며, 정치가들 역시 환경문제를 자신의 정치적 위상을 제고시키는데 매우 중요한 영향을 미치는 요소로 인식하게 되었다.⁴⁰⁾ 왜냐하면 환경문제는 정치적 돌출성(potential salience)이 매우 크므로 환경오염의 심각성에 대한 언론의 보도, 환경에 치명적인 영향을 주는 사건의 발생(예를 들면 원자력 발전소의 방사능 누출사고, 수도물의 오염, 물고기의 폐죽음 등) 등에 대한 국민의 반응은 매우 거세며, 정치가들이 이에 적절히 대응치 못하면 여러가지 어려움에 처하기 때문이다.⁴¹⁾

결국 최근에는 두집단 간의 관계에서 환경보호집단의 입장이 강화되고 있는 상황이며, 이는 환경규제와 관련된 기존의 편익과 비용의 분배구조가 변경되어 환경규제정책이 결정될 수 있는 상황이 등장하게 되었음을 말한다. Wilson의 개념을 빌자면 client politics적인 성격을 가지고 있는 환경문제가 entrepreneurial politics 또는 majoritarian politics로 전환된 것을 의미한다.⁴²⁾

환경문제는 그 문제해결에 의한 편익은 광범위하게 분산되어 있고 비용은 집중되어 있기 때문에 환경규제가 결정되기 어려운 상황이므로, 환경규제가 결정되기 위해서는 일반국민의 잠재적인 지지를 동원하고 환경보호 반대자들을 누를 수 있는 역할을 담당할 선도자(entrepreneur)가 필요하다.⁴³⁾ 이들은 환경오염의 심각성을 공개 또는 폭로하여 잠재적인 시민의 감정을 동원하거나, 기형아의 출산, 수도물의 오염 등을 적절치 못한 환경규제정책 탓으로 돌려 환경보호 반대자들을 공개적으로 수세에 몰아넣고, 모든 국민들이 공유할 수 있는 가치(예를 들면 깨끗한 물과 공기, 시민의 건강과 안전 등과 같은 목표)를 환경규제와 연결시켜 강조하는 방법을 사용하여 환경규제의 benefit를 부각시키는 활동을 주도함으로써, 환경규제정책이 반대자들을 물리치고 정치체제 내에서 결정될 수 있도록 상황을 변경시키는 것이

39) Regens and Rycroft(1988), pp. 123-124

40) Meier(1985), p. 174

41) 전술한 바와같이 환경문제는 client politics적인 상황에 부딪치기 쉬운데, 이러한 돌출적인 현상들은 환경보호주의자들의 주장을 뒷받침해 줌으로써 정책결정상황을 환경규제의 강화방향으로 이끄는 결정적인 역할을 한다.

42) Regens and Rycroft(1988), p. 129

43) 미국의 소비자단체의 하나인 'Nader 단체'에서는 미 연방정부의 대기 및 수질오염규제 정책을 비판하는 Vanishing Air, Water Wasteland 등의 저서를 출간하여 환경문제에 대한 시민의 관심을 불러 일으켰다. J. C. Esposito, Vanishing Air(N. Y.: Grossman, 1970), D. Zwick and M. Benstock, Water Wasteland(N. Y.: Grossman, 1971)

다. 이를 Wilson은 entrepreneurial politics라고 불렀다.⁴⁴⁾

그런데 entrepreneurial politics는 환경규제의 강화를 위한 선도자들의 노력이 반드시 성공한다는 보장이 없으므로 환경규제가 불안정하고 예측할 수 없다는 문제점이 있다. 이에 따라 환경문제는 해결에서 오는 편익과 이에 필요한 비용부담을 국민 모두에게 분산시키는 majoritarian politics로 환경문제를 전환시키는 것도 환경규제 정책이 결정되게 하는 한가지 방법이 될 수 있다. 만일 환경문제가 majoritarian politics로 인식이 되면 사회의 특정집단이 자신에게 부여된 크기 이상의 benefit를 누릴 수 없고 필요 이상의 cost도 부담할 이유가 없기 때문에, 이익집단이 환경문제에 개입할 필요가 없어지며, 이에 따라 정치체제 내에서 자연스럽게 환경규제 정책이 결정될 수 있다.

결국 환경규제정책의 결정을 위해서는 환경문제의 결정상황을 client politics에서 entrepreneurial politics나 majoritarian politics로 전환시켜야 하는데 이 전환과정이야 말로 고도의 정치적 현상이라고 할 수 있다.

이러한 상황하에서는 환경문제는 과학적 경제적 논리 보다는 정치적인 과정을 통해서 해결될 수 밖에 없다. 즉 환경규제로 인한 비용과 편익이 정치적으로 결정 배분될 수 밖에 없는 것이다. 정치적인 과정에 의한 배분의 경우에도 환경문제에 대한 국민들의 전체적인 선호가 결집되고 이것이 정책에 적절히 반영될 수 있다면 큰 문제는 없다고 할 수 있으나, 이것은 현실적으로 불가능하다.⁴⁵⁾ 따라서 환경문제의 해결은 편익과 비용의 배분을 둘러싼 이해관련집단들의 상호작용에 의해서 해결될 수 밖에 없다. 이에 따라 환경규제의 비용과 편익이 가격기구나 국민 전체의 의사에 따라서 배분되는 것이 아니라 관련집단들의 선호, 집단적 압력, 관료적 이해관계 등에 의한 집단적인 과정을 통해서 배분된다. 이때 규제의 편익수혜자와 비용부담자를 구분하는 규제기관의 전략은 i) 수혜집단의 이익만을 고려하거나, ii) 아니면 비용부담집단의 이익만을 고려하거나, iii) 정도의 차이는 있겠지만 양자의 이익을 모두 고려하는 것 등 세가지 중의 어느 하나이며,⁴⁶⁾ 이들 중 하나의 선택은 환경규제와 관련된 비용부담집단과 수혜집단의 정치적 세력의 크기에 달려 있다.

44) Wilson(1980), pp. 369-370

45) 다음과 같은 조건이 충족되면 환경규제 정책이 민주적 과정을 통해서 민주적으로 결정될 수 있으나 이는 현실적으로 불가능하다.

i) 환경가치에 대한 중요한 결정이 유권자에게 제시된다.

ii) 유권자들은 제시된 환경가치에 대한 우선순위를 정하고, 여러가지 수단을 통해서 그들의 선호를 정책결정자에게 전달한다.

iii) 표시된 선호가 의회나 관료집단에 의해서 법률이나 규칙 또는 규제의 내용에 반영된다.

iv) 목표 또는 가치를 달성하는데 필요한 자원이 동원가능하고, 자원은 이미 확립된 우선순위에 따라 배분된다.

v) 배분된 자원이 효율적으로 사용된다.

D. E. Mann and H. M. Ingram, "Policy Issues in the Natural Environment," H. M. Ingram and R. k. Godwin(eds), Public Policy and the Natural Environment (Greenwich, CT :JAI Press, 1985), p. 40, I. Scharkansky and G. Edward III, The Policy Predicament(San Francisco:W. H. Freeman, 1987) Ch. 2

46) Chubb(1983), pp. 18-57

IV. 결 론

환경오염의 정도가 심해짐에 따라 환경문제에 대한 일반국민들의 인식이 새로워지고, 환경문제가 현대정부가 해결해야 할 중요한 이슈의 하나로 등장함에 따라 정부의 환경보호 노력은 과거에 비할 수 없을 정도로 비약적으로 증가하고 있다.

정부의 환경규제 활동은 환경오염의 원인을 정확히 파악하고 적절한 수단을 동원하여 이를 제거함으로써 그 목적을 달성할 수 있다. 이때 환경오염의 원인을 규명하고 이를 제거할 수 있는 규제수단의 결정에 환경문제에 대한 과학적 연구결과가 어느 정도의 역할을 할 수 있으며, 만일 환경규제의 결정이 과학적 경제적 논리에 따라 결정되지 않는다면 그 이유는 무엇인가 하는 것을 밝히려고 하는 것이 이 논문의 목적이라고 할 수 있다.

환경문제에 대한 과학적 연구는 환경규제에 필요한 정보를 제공해 주고 환경규제를 촉진시키는 역할을 수행하기도 하지만 반면에 환경오염에 대한 과학적 근거의 부족을 이유로 환경규제가 지연되고 정체되는 경우도 있다. 즉 환경규제가 결정되어 집행되기 전에 특정 산업활동이 환경과 인체에 미치는 해(damage)에 대한 정확한 증거를 제시해 주는 과학적 분석결과의 제시를 요구하고, 만일 이것이 마련되지 않으면 규제조치를 유보하기도 하였던 것이다.⁴⁷⁾ 다시 말하면 과학적 근거를 이유로 환경규제를 외면하였던 것이다. 그러나 환경오염이 심각해지고 오염이 인체에 미치는 영향에 대한 과학적 연구가 축적됨에 따라 이러한 경향은 많이 사라지게 되었다.

그런데 환경문제에 관한 과학적 연구가 축적되었다고 해서 환경규제가 과학적 연구만을 근거로 결정되는 것은 아니다. 환경오염에 대한 과학적 근거가 부족해서 규제가 않되고 과학적 근거가 충분하다고 해서 규제가 강화되는 것이 아니라는 것이다. 이것이 바로 환경규제의 정치경제적 성격인데, 환경규제가 이러한 성격을 갖게 되는 이유는 크게 다음 두가지이다. 첫째, 환경오염에 대한 과학적 연구가 아무리 발달되고 축적되어도 환경오염이 인체에 미치는 영향을 정확히 파악하기 힘들다. 둘째, 따라서 과학적 연구결과의 해석을 둘러싸고 관련집단 간에 갈등이 야기되며, 환경오염의 영향에 대해 관련집단 간에 어느정도 의견이 일치해도 그 오염을 제거하기 위한 수단의 선택에는 합의가 도출되기 어렵다. 결국 환경규제는 규제의 결정과정에 참여하는 이해관련집단들의 상호작용에 의해서 결정되며, 과학적 연구결과는 이 과정에서 이들의 입장을 강화하는 하나의 도구로 이용되는 것으로 볼 수 있다.

환경규제가 이러한 경향을 갖게되는 이유를 보다 구체적으로 살펴보면, 전술한 바와 같이 환경규제와 경제발전 간의 이념적 대립문제, 환경규제와 관련된 비용과 편익 배분의 형평성문제, 환경규제에 관한 정확한 근거제시의 문제, 관련집단들 간의 관계 문제 등 때문이라고 할 수 있다. 다시 말하면 정부가 환경규제 활동을 수행할 때에는 항상 위의 네가지 요소를 염두에 두어야 하는 바, 이것들은 모두 정치적 과정을 통해서 걸러질 수 밖에 없는 요소들이기 때문이다.

환경규제의 결정과정에서 환경오염제거에 필요한 적절한 수단을 선택하지 못하는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 즉 과학적 근거가 분명하더라도 정책결정자의 정치적 고려, 이해관련집단들 간의 갈등, 정치적 결정절차에서 나타나는 의사전달 및 정보의 왜곡현상 때문에 적절한 규제수단의 선택이 어려워진다.⁴⁸⁾

47) Reagan 행정부가 강력한 환경규제 조치를 유보하거나 규제의 완화를 꾀할 때 주로 이와 같은 논거를 제시하였다. Regens and Rycroft(1988), p. 114

48) Ingram and Godwin(1985), p. 40

따라서 환경규제에 대한 분석은 규제의 결정과정에 초점을 둘 필요가 있다. 환경규제는 궁극적으로 정치적 논리와 절차에 따라 결정되는 것이므로 환경규제의 '결정과정'에 대한 연구는 다음과 같은 점을 밝히는데 유용할 것으로 생각된다.

첫째, 환경규제정책의 결정에 체계적으로 영향을 미치는 요인들을 확인할 수 있고, 둘째, 환경규제 담당기관이 규제대상 집단을 포함한 여러 이익집단들의 다양한 행동에 어떻게 대처하며, 또 이 과정에서 환경규제의 내용이 어떻게 변화하는지를 알 수 있다. 세째, 환경규제 담당기관과 정부내 다른 기관과의 상호작용과 이것이 환경규제에 미치는 영향을 파악할 수 있다. 네째, 환경규제의 결정과정에 대한 분석은 환경규제의 비용과 편익의 분배과정 및 결과를 알려주며, - 즉 환경규제에 의한 편익향수자(승자)와 환경규제의 비용부담자(패자) - 이를 토대로 환경규제의 합리화에 필요한 여러가지 정보를 제공해 준다.

요컨대 정부의 모든 정책도 마찬가지 이지만, 특히 환경규제정책은 전술한 몇가지 요인 때문에 더욱 정치경제적인 성격을 띠게 되고, 관련집단 간의 상호작용 또는 갈등의 정도가 매우 큰 분야이므로, 앞으로 환경규제의 '정책과정'에 대한 연구가 필요할 것이다. 이 논문은 '환경규제과정'에 대한 연구의 필요성을 제기하기 위하여 환경규제의 정치경제적 성격을 몇가지 측면에서 제시한 것이다.