

09차시

03월 1주

## 환경정책 추진상의 제 문제 ( I )

## 목차

- I. 환경정책의 실패와 환경규제 개혁
- II. 지방자치와 환경정책

# **1. 환경정책 실패와 환경규제 개혁**

- 1. 정부 및 정책 실패 이론**
- 2. 환경정책 실패와 환경규제 개혁**
- 3. 환경정책 실패론에 대한  
비판적 고찰**
- 4. 환경규제 정치에 대한 비평**

# 1. 정부 및 정책 실패 이론

## • 개관

- 후생경제학에서는 시장의 실패를 환경문제가 발생하는 원인으로 봄
- 다음의 세 가지 가정에 근거해서 정부의 개입이 필요
  - 정부가 시장의 실패 정도를 정확히 계산할 수 있다
  - 정부가 시장에 효율적으로 개입할 수 있다
  - 정부가 공익을 위해서 최선을 다할 것이다
- 이러한 가정들이 비현실적이며 시장의 불완전 그 자체만으로는 정부개입의 정당성과 필요성을 보장해 줄 수 없다
- “정부의 실패 또는 정책의 실패”  
(policy or government failure)의 가능성

## • 신제도주의

- 불완전정보, 비싼 거래비용, 제한된 합리성, 불완전한 계약 등에 대한 가정이 보다 현실적이라는 점을 강조
- 거래비용의 존재를 고려하면 시장의 실패에 대한 정부의 개입은 필연이 아니고 하나의 대안에 불과

## • 공공선택론

- 정치과정의 결함을 들어내어 시장의 상대적인 장점 강조
- 정치가나 관료들도 시장에서의 개인이나 기업과 같이 개인적인 이익이나 경력을 위해 행동하는 합리적인 경제인으로 가정하는 것이 현실적
- 정부의 시장개입, 즉 정책의 공급이 시장의 실패라는 공익적인 요구보다 특수이익집단 정책요구에 의해 좌우
- 정책집행과정에서도 규제 담당 관료조직이 피규제자에 의해 로비, 경력관리, 뇌물 등에 의해 왜곡 가능

## 2. 환경정책 실패와 환경규제 개혁

### - 환경정책에 대한 비판

- 70년 중반 이래로 경제학자를 중심으로 꾸준히 제기
- 명령과 통제위주로 되어 있는 초기 환경정책의 비효율성

### - 1981년 초 레이건 미국 대통령; 연방정부의 모든 사회규제기준의 새로운 도입에 대해서 비용/편익분석을 의무화

(Executive Order 12291)

- 클린턴 대통령도 유사한 정책 (Executive Order 12866)

### - 규제완화 또는 규제개혁이 1980년대 이후 선진국의 보편적인 화두

### - 규제개혁의 정당성과 필요성을 강조하기 위해서 규제의 실패(regulatory failure) 개념 태동

## • 환경규제의 내용

- 직접규제 중심
- 경제적 수단, 정보의 규제, 자율관리 정책의 부분적 활용

유 형	규 제 수 단
명령과 통제	배출허용기준, 토지이용규제, 시설규제, 기술규제
경제적 유인	배출부과금, 폐기물부담금, 폐기물예치금, 환경개선 부담금, 수질개선부담금, 보조금제도
환경정보 규제	환경영향평가제도, 사전환경성검토제도, 환경마크 제도, 오염물질배출·이동등록제도, 자가측정제도
자율환경관리	환경친화기업지정제도, 지역자율환경관리제도

## • 환경규제 개혁의 기본방향

### - 환경권의 실질적 보장을 위한 규제의 강화

- 사전예방과 환경기준의 강화: 아토피 등 화학물질 관리규제
- 환경피해 보상제도 강화: 태안 기름유출 사고, 환경책임보상법 제정
- 환경정보의 공개 및 공유체계 강화: IT 기술이용, 무 피해 입증책임

### - 환경규제의 유연화와 효율성 제고

- 산업생태학적인 환경정책으로의 전환: 통합환경관리, 생산공정관리
- 환경규제의 유연화 작업의 지속 추진: 경제적 유인제도 등 간접규제
- 자율적인 산업환경관리체계의 강화

### - 환경관련 정책의 녹색화

- 경제체계의 효율성 제고와 녹색화, 각종 개발 정책의 녹색화

### - 환경규제 정책관련 제도의 정비

- 규제정책 평가 및 환류 기능의 강화, 환경법 및 관련 법규의 통·폐합, 환경행정 조직과 기능의 정비



-OECD는 각종 환경규제수단에 대한 개혁방안을 제시

- 직접규제(command & control) 수단은 행정절차와 서류작업(paperwork)의 단순화, 환경기준달성을 위한 수단 선택의 융통성 부여, 통합환경관리시스템의 전향적 부담금(permit charges)과 불응문제 해소를 위한 순응 벌금(compliance fines) 확대 등이 필요
- 현재 채택되고 있는 경제적 규제 수단들이 낮은 부과 효율에 따라 유인효과 뿐 아니라 동태적 효율성, 즉 기술개발에 대한 유인도 적으므로 효율 인상을 통한 정책의 효과성 제고가 필요
- 자율규제 수단을 각국의 실정에 맞게 도입할 것을 제안

## • 환경규제 개혁의 현안 및 쟁점

### －환경성 평가관련 규제

- 관련제도: 사전환경성검토제도 + 환경영향평가제도
- 비판: 이중절차와 과도한 소요시간(사계절 조사, 행정 절차 등)

### －환경관리와 토지이용 규제

- 규제내용: 상수원 보호구역, 자연공원 및 생태계 보전지역 등
- 개발이익과 개발손실의 조화 미흡

### －배출원 규제와 기술발전

- 배출규제 논란: 하이닉스(구리 규제)
- 배출규제: 배출구 규제(end of pipe)→생산공정관리(production process), 무방류시스템, 청정생산, 공정개선

### －생활환경 관련 규제

- 쓰레기 재활용 관련 규제, 대기오염(자동차 등), 소음·진동 관련

### －환경산업 관련 규제

- 진입규제(폐기물산업, 물산업, 신재생에너지 산업 등), 운영관련 규제

### 3. 환경정책 실패론에 대한 비판적 고찰

- **환경정책의 수요 측면**

- 국민과 미래세대(수요자): 쾌적한 환경 수요자는 환경 오염피해자와 미래세대
- 기업(역 수요자): 기업은 생산활동에 있어서 발생하는 외부비용을 내재화하지 않음으로 생산비 절감 가능

- **환경정책의 공급 측면**

- 정책수립 과정: 정치인의 역할, 정치인들의 행동은 각 국가의 정치체제 특성, 관료조직이 공급자가 되는 경우
- 정책집행과정
  - 환경정책 집행도 개발관료와 환경관료 간의 정책경쟁이 불가피
  - 자신의 재량권 극대화, 예산 극대화, 부서 유지 및 확장 등을 추구
  - 규제기관의 피규제자에 대한 포획가능성과 환경정책 간의 관계도<sup>10</sup> 논란거리

## • 환경정보

- 문제 제기와 정책수립에 중요한 역할
- 환경피해비용은 계측이 어려우며 다소 공공재 성격을 가지고 있어 시장에서 생성, 유통되는데 어려움이 있음
- 환경정보의 생산에 과학성과 전문성이 필요
- 환경정책 성과가 장기간에 걸쳐 지속적으로 나타나고 비가측적인 요소가 많이 포함되어 있음
- 환경보전의 성과는 과소 평가될 가능성이 높음
- 정책활동에 대한 감시와 관료의 정책집행을 감시하기 위해서도 정책성과에 대한 정확한 평가가 필요

## 4. 환경규제 정치에 대한 비평

- 지방분권화를 택하고 있는 국가에서는 환경정책이 중앙정부와 지방정부 간의 다층적인 집행구조를 형성
- 환경정책의 수립과정에서 환경정책이 정책수요자의 요구에 의해서 도입되었다는 주장은 액면 그대로는 수용 곤란
- 환경정책의 도입에 적극적일 수 있으며 서구의 민주 국가들이 60년대 말부터 70년대 초에 걸쳐 경험
  - 환경규제 정치는 다수 국민을 향한 강한 어휘를 구사하면서도 산업계의 막강한 로비를 수용해야 하는 특성을 가지고 있음
  - 정책목표는 매우 강하나 추상적이며 그 실현수단, 즉 집행대안은 취약하여 불이행에 대한 처벌이 약한 경우가 많음
  - 서구의 각 국가가 환경정책을 도입하면서 환경기준을 높게 책정하고 이에 따른 배출기준도 강화하였지만 이의 불이행에 대한 제재는 강하지 않았던 것이 이를 시사

## **II. 지방자치와 환경정책**

- 1. 지방자치와 환경정책**
- 2. 지방분권화의 환경정책상 영향**
- 3. 환경친화적 지방자치제의 운용**

# 1. 지방자치와 환경정책

## • 지방자치의 의의와 이론적 배경

- “지방자치란 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역 내의 사무를 자주재원을 가지고 당해 주민의 의사와 책임 하에 독자적으로 처리하는 과정”
  - 주민자치: 영국 중심으로 발달한 제도로 지방정치에의 주민참여에 중점을 둔 정치적 의미의 자치
  - 단체자치: 국가와는 별개의 법인격을 가진 지방자치단체가 국가로부터 독립된 지위와 권한을 부여 받아 일정한 범위 내에서 중앙의 통제를 받지 않고 독자적으로 행정하는 제도, 구주대륙을 중심으로 발달한 이 제도는 지방자치단체의 국가에 대한 법적 독립성을 강조하는 법률적 의미의 지방자치 개념
- 주민의 직접적인 의사표출에 의한 “밑으로부터의 민주주의” 또는 “풀뿌리 민주주의” 를 실현

## - 정치철학적 관점에서의 지방자치

- 3권 분립이론: 정치철학적 관점에서 보면 지방자치는 국가권력에 대한 근원적 불신에 근거, 국가권력 담당자 상호간의 경쟁(competition)과 균형(balance)
- 지방분권주의: 삼권분립만으로는 국가권력의 남용을 막을 수 없고 특히 다수의 횡포로부터 소수의 권리를 보호할 수 없다
  - 3권분립에 대한 부차적 장치(auxiliary precaution)로 개발, 지방분권주의(local autonomy) 또는 연방주의(federalism)
  - 권력담당자간의 경쟁과 균형의 원리를 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 상호간 또는 상하간의 경쟁까지로 확대



## -지방자치의 경제학적 해석

- 적절하게 이루어진 지방분권화는 중앙집권적인 체제보다 국민 경제의 경제적 능률을 증진시켜 준다
- 티보의 가설: 어떤 재화가 공동으로 소비되고 재원이 조달되는 공공재라 한다면 유사한 취미와 기호를 가진 사람들이 한데 모여 공동체를 구성하는 경향, 유사한 선호를 가진 사람들의 공간적인 집적현상은 같은 양의 재화의 소비로도 주민의 총체적인 복지 수준이 증진
- 무스그리브의 재정연방주의: 정부기능을 자원배분기능, 소득분배기능, 경제안정기능
  - 자원배분기능은 그 편익이 미치는 범위에 따라 중앙정부와 지방정부간에 적절히 분담, 국지적인 공공재(local public goods)
- 오티의 “분권화의 정리” (decentralization theorem): 유사한 기호나 선호를 가진 사람들이 같은 행정구역 내에 거주한다면 지방분권화된 공공재의 공급이 경제학적인 관점에서 바람직

## • 지방자치와 환경정책

- 환경문제의 공간성 (spatial dimension), 입지고정적 (location-specific)
  - 환경오염의 관리에 있어 개개 지역의 특수성이 잘 고려되어야 한다는 것을 의미하며, 또 환경오염문제에 있어 지방분권적인 접근을 옹호
- 환경오염은 행정구역의 경계와 일치하지 않는 경우가 많다. 환경파괴의 광역화, '지역이기주의' 논쟁
  - 환경관리의 중앙집권화의 논리적 배경
- 환경재의 특성, 즉 환경재가 지니는 양면성-기초수요로서의 성격과 사치재로서의 성격
  - 환경문제를 기초수요로 파악: 중앙정부의 역할이 강조
  - 환경문제를 다소 우월재라는 측면: 지자체 역할이 강조

## 2. 지방분권화의 환경정책상 영향

### • 지방분권화의 환경정책상 의의

- 환경관련정보의 공개: 중앙정부에 의한 환경정보 독점을 다소 완화할 수 있어 환경보전대책에 대한 연구를 보다 활발하게 하여 줄 것이다
- 환경행정능률의 증진: 지방정부의 적극적 환경행정에서의 참여는 지역특성에 따른 환경관리를 할 수 있다
- 주민참여의 증대: 환경관련정보의 공개와 이에 대한 활발한 연구와 토론은 주민의 환경문제에 대한 관심을 제고, 환경정책의 수립과 집행에 있어 주민참여 활성화
- 정부의 책임성 증대: 지방정부가 중앙정부보다 공해 피해 주민의 압력에 훨씬 민감하게 반응할 것이다

-환경정책의 실험장 제공

- 미연방의 『1977년 대기정화법』 “불이행벌과금”(noncompliance penalties) 제도는 Connecticut주가 개발한 제도
- 미연방의 『1990년 대기정화법』이 도입하고 있는 “시민소송보상제”는 캘리포니아주에서 주민발의에 의해 도입된 제도 모방

-지역간 갈등의 완화

- 피해주민의 의사가 자치정부를 통해 수렴되고 적절한 보상을 수반하여 지역갈등의 해소는 물론 「파레토 개선」(Pareto improvement)의 가능성이 있음

## • 지방분권화의 환경정책상 문제점

- 개발우선주의의 팽배: 정부정책에 있어서 개발우선주의 팽배로 환경오염현상을 보다 격화시킬 우려
  - “내가 재임하는 기간 중에” (Please in My Term of Office; PIMTOO)
  - 죄수의 오류현상(prisoner's dilemma), 규제의 그레섬의 법칙, “제발 내 집 앞에” (Please In My Front Yard: PIMFY) 현상
- 국보적 자연환경의 파괴: 어떤 자원이 가지는 외부성이 전 국토에 균일하게 미칠 경우 지방자치단체의 입장에서 평가한 이 자원의 가치는 국가전체의 입장에서 본 그것보다 현저히 적을 것이다
  - 생태보전지역 및 국립공원 관리의 문제

- 지역간 갈등의 격화: 오염문제의 광역화에 따른 지역간 갈등을 심화시킬 수 있는 데 이에 대한 조정을 어렵게 한다
- 환경정책상 불평등의 초래
  - 지방자치단체 상호간의 환경정책상 불평등 문제
  - 환경정책상 불평등의 문제는 동일 지방자치단체 내부에서도 제기될 수 있다.

### 3. 환경친화적 지방자치제의 운용

#### • 환경정책에 관한 정부간 관계 모형

- 정부체계: 국가연합(confederated system), 연방정부(federal system), 단일정부(unitary system) 등의 형태
- 구체적인 정부간 관계는 해당 국가의 사회, 경제, 문화, 기술 등 다양한 변수에 의해서 시대에 따라 다른 모습을 지니게 마련
- 미국의 연방제에 관한 한 연구는 미국연방제가 갈등형 단계(1930년 이전), 협력형 단계(1930~1950년), 집중형 단계(1940~1960년), 창조형 단계(1950~1960년대), 경쟁형 단계(1960~1970년), 계산형 단계(1970~1980년), 계약형 단계(1980~1990년) 등으로 변천

- 엘콕(Elcock): 단일 국가의 경우의 3가지 이념적인 중앙 · 지방간의 관계
  - 대리인모형 (agent model): 지방자치단체는 중앙정부의 단순한 대리인으로 지방은 중앙의 감독하에 국가정책을 집행
  - 동반자모형 (partnership model): 지방이 고유한 권능을 가지고 독자적인 결정을 할 수 있어 중앙정부와 지방 정부는 동반자적인 상호관계로서 공공서비스를 제공
  - 교환모형 (exchange model): 대리인 모형과 동반자 모형의 절충형으로 중앙과 지방이 상호의존관계에 있다고 본다



## -메이 등

- 강제형 정부간 정책(coercive intergovernmental policy): 지방정부는 상위정부에서 처방된 규칙에 따라야 하는 규제 대리인으로 간주
- 협력형 정부간 정책(cooperative intergovernmental policy): 지방정부는 중앙정부와 공유하는 정책목표를 달성하기 위해서 적절한 수단을 찾고 수행하는 규제 신탁자로서의 역할을 담당

	강제형 정부간 정책	협력형 정부간 정책
하위정부 역할 (광역, 기초)	규제대리인: 상위정부가 처방한 규제와 규칙의 이행	규제신탁인: 상위정부의 목표와 일치되는 규칙의 개발과 적용
정부간 명제의 강조점	규제행위와 절차의 처방; 절차와 계획 요구, 규제행위와 조건구체화	목표와 절차의 처방; 이행목표, 계획요소와 고려사항을 구체화
하위정부의 통제	절차적 이행사항 감시; 마감시간 의 미준수, 처방된 절차 및 규칙의 불이행 등에 대한 제재, 이행강제	절차적 요구사항이행보다 실제적 이행성과 감시; 성과달성을 위한 진보를 평가하는 감시체계 구축
정부간 집행에 대한 가정	준수여부가 잠재적인 문제; 정책 의 적용에 있어서 확일성 필요	준수여부는 문제가 안됨; 정책 발전에 있어서 지역재량권 필요
정책혁신의 원천	상위정부에 의한 정책혁신이 하위 정부로 확산되는 하향식 정책발전 강조	하위정부에 의한 정책혁신이 주변 과 상위정부로 확산되는 상향식 정책발전을 강조
집행문제에 대한 강조점	정책처방과 규제기준에 부합되도 록 유도; 준수유도의 기본적인 수단으로 계산된 위임체계 구축	정책목표달성을 위한 하위정부의 역량배양; 준수를 위한 기본적인 수단으로 규범적인 위임체계 향상

## 〈표〉 환경정책에 대한 정부간 정책 설계 모형 비교

## • 정부간 행정기능의 분담기준

- 합리적 기능배분의 중요성: 합리적인 환경관리는 집권화와 분권화가 적절히 조화를 이루는 체제에서만 이룰 수 있다
- 기능배분에 대한 기준이론
  - 1962년 2월에 발족한 일본의 「임시행정조사위원회」의 정부간 사무 배분의 기준 → 현지성의 원칙(주민참여, 지방자치존중, 시정촌우선), 지역 종합성의 원칙, 경제성의 원칙 등
  - Musgrave(1980): 정부의 기능은 공공서비스의 편익이 미치는 범위에 따라 중앙과 지방 상호간에 배분되어야 한다고 주장
  - Buchanan & Tullock: 공공재 및 공공서비스를 공급하는 비용의 최소화라는 기준을 이용할 것을 암시
  - 백성운(1987): 편익지역, 규모의 경제, 주민선호, 공공재의 순수성, 누출효과, 가치재 등의 다양한 기준을 중앙과 지방의 행정기능배분과 자원배분에 이용할 것을 제시

- 규제정책 또는 환경정책의 중앙과 지방간 배분의 판단기준
  - Mashaw & Rose-Ackerman(1984)의 규제정책의사결정기능 담당 기준
    - 규범적 기준: 외부성, 죄수의 오류(prisoner's dilemma), 행정에 있어서 규모의 경제와 불경제, 다양성과 획일성의 구체적 편익 비교, 정치적 감응도와 시민참여 등
    - 실증적 기준: 관료와 정치가에 대한 유인의 정도, 기업과 이익단체의 정치적 동인, 지방정부에 대한 기업의 협상 능력 등
- Ewringmann & Hansmeyer(1979): 오염물질배출의 공간적 확산과 유해성의 정도, 환경재의 이용에 대한 선호도의 동질성의 정도, 대규모 환경재 생산비용상 우위 정도 등

## -기능배분기준

- 두 가지 관점

- 환경행정업무 자체의 성격이 특정 정부수준에 부합할 수 있어 이에 따른 배분기준을 정립할 수 있다
- 공공정책이란 다양한 의견을 가지는 국민적 합의의 과정이며 이 합의과정의 정통성과 효과성을 극대화할 수 있는 정책배분이 필요하다

기 준	판 별 방 식
외부성/환경재의 편익 범위	환경정책이 미치는 외부효과의 공간적 범위를 판단하여 업무 담당주체를 결정
유해성 또는 불가역성의 기준	극히 유해한 오염물질의 관리나 불가역적인 자원은 중앙이, 그렇지 않은 것은 지방정부가 담당
행정서비스 생산과 이용의 경제성	환경서비스의 생산과 이용에 있어서의 경제성을 판단하여 적정규모를 달성할 수 있는 정부수준을 결정
환경오염/개발 업체 통제가능성	막강한 배출업소나 개발업자는 중앙정부가 이중검토(review) 를 하여 자치단체가 이들의 압력에 굴복하지 않도록 보완
지역주민참여의 증대	별다른 이유가 없을 때에는 이해관련 지역주민이 최대한 참여할 수 있도록 지방업무화

**<표> 중앙과 지방간의 기능분담의 판별기준**