

03차시

03차시

환경정책의 개념과 구조

목차

I. 환경정책의 개념과 구조

II. 환경정책과 환경계획

1. 환경정책의 개념과 구조

1. 환경정책의 의의와 내용

2. 환경정책과정

3. 환경정책의 구조

1. 환경정책의 의의와 내용

• 공공정책의 의의와 특성

—정책이란 ?

- 일련의 지침과 그 결과(a set of guidelines and its outputs)
- 정책은 국가 혹은 정부의 활동과 관련 → 일반적으로 공공정책을 말함

—공공정책

- 공공문제를 해결하거나 목표 달성을 위해 정부에 의해 결정된 작위 또는 부작위의 행동방침
 - 정책결정이나 집행의 주체는 정부, 정책은 ‘권위 있는 결정’의 산물, 정책 내용은 행동방침, 정책은 공공문제 해결이나 목표 달성과 관련됨
 - 정책 논리: If (set of initial conditions) → Then (consequences) Statement
- 공공정책의 4대 구성 요소: (1) 목표 (명시적, 묵시적), (2) 행동 (일련의 행동이 수반), (3) 결과 (비용과 편익), (4) 규칙과 논리

• 정책의 유형과 과정

– 정책의 유형

- Theodore J. Lowi의 분류: 할당정책 (distribution), 규제정책 (regulation), 재분배정책 (redistribution)
- Robert H. Salisbury의 분류: 할당, 규제, 자율규제, 재분배
- Randall B. Ripley의 분류: 할당정책, 경쟁규제정책, 보호규제정책, 재분배정책

– 정책과정

- 의제형성 (problem formation) → 정책형성 (policy formation) → 정책채택 (policy adoption) → 정책집행 (policy implementation) → 정책평가와 환류 (policy evaluation & feedback)
- initiation → estimation → selection → implementation → evaluation → termination

• 환경정책의 의의와 발달과정

- 공공문제인 환경문제의 해결과 현 상태의 환경을 유지·개선하려는 목표 달성을 위해 국민들로부터 권위를 부여 받은 정부가 결정한 행동방침
- 환경정책의 발달과정: 보건위생문제인 공해문제 해결 → 환경오염문제 해결 → 환경적으로 건전한 지속가능한 개발 지향

• 환경정책의 목표

- 정책 대상에 따라서 다양: 특정지역 환경 질을 위한 최소한의 오염물질 농도, 보전을 위한 생물종을 지정, 생물 서식지를 보전지역으로 지정
- 환경기준 (ambient standards): 모든 국민이 건강한 삶을 유지하기 위하여 요구되는 바람직한 환경상태를 전제로 이에 관계되는 오염물질의 농도를 정해 놓은 기준
- 건강기준 (health criteria) 또는 경제기준 (economic criteria) 등 고려: 경제적, 기술적 달성가능성, 경제성장과 지역경제의 특성, 국민의 환경 질 욕구수준 등을 감안하여 설정, 자연환경의 용도를 고려하여 설정
→ 국가 환경기준 + 지역 환경기준

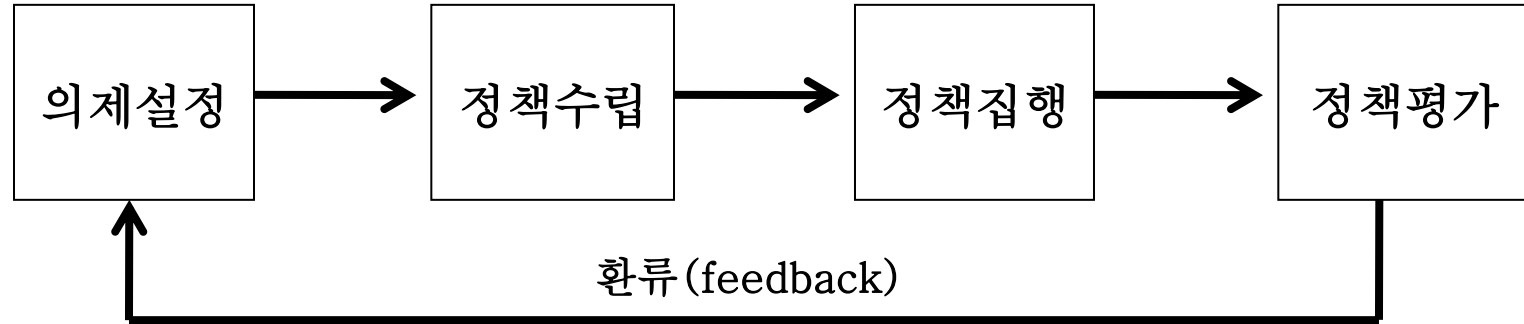
<표> 환경정책의 주요 내용(예시)

구 분	주요내용
일반환경 관리행정	<p>인간건강이나 쾌적성 등에 기초한 환경기준의 설정행위</p> <p>개발사업이나 개발정책에 대한 환경영향평가제도의 운영</p> <p>각종 오염물질의 배출원에 대한 배출허용기준의 설정</p> <p>환경보전을 위한 장기·중기·단기계획의 수립</p> <p>지역환경질 유지를 위한 배출총량규제 프로그램의 작성</p>
환경오염규제 및 관리정책	<p>대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 배출원의 인·허가 및 감시와 처벌</p> <p>대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 배출감소를 위한 재정 투자·융자</p> <p>대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 배출감소를 위한 기초시설의 관리</p> <p>토양오염, 지하수오염, 해양오염을 막기 위한 각종 인·허가와 배출행위규제</p>
폐기물관리 및 규제정책	<p>폐기물 수거체계의 구축과 처리시설의 설치 및 안전관리를 위한 정책</p> <p>폐기물 재활용 또는 재이용체계의 구축과 관련시설의 운영</p> <p>폐기물의 수거 및 처리와 관련된 민간부문의 행위에 대한 규제</p>
자연환경 및 생태계의 보전정책	<p>자연공원 또는 희귀생태계의 보전과 이용을 위한 규제와 관리정책</p> <p>식물종 다양성의 보전을 위한 규제나 식물보호정책</p> <p>동물종 다양성의 보전을 위한 규제나 동물보호정책</p> <p>희귀동식물 서식지의 훼손이나 파괴를 막기 위한 정책</p>
기타 환경보전정책	<p>환경교육, 훈련, 환경정보의 유통과 교류촉진을 위한 정책</p> <p>환경관련기술과 정책의 개발을 위한 연구개발정책</p> <p>환경산업의 관리와 육성정책의 수행</p> <p>월경오염, 지구환경문제 등 환경보전을 위한 국제협력정책</p>

-환경기준에의 접근방법

- 환경규제의 사회적 비용과 환경개선에 따른 사회적 편익을 비교하여 결정, 각 환경관리지역마다 그 지역의 사회적, 경제적, 자연적 특성을 고려
- 환경오염의 인체건강 또는 자연생태계 피해에 어떤 임계치(threshold effects)를 목표로 설정, 환경오염과 피해간의 함수관계(dose-response function) 설정
- 일반적으로 임계치를 목표로 환경기준 설정
- 환경기준을 단일매체별로 설정하였는데 최근에는 이들 매체간의 위해도를 비교 형량화하여 종합지표로 환산하여 관리하려는 경향이 있음

2. 환경정책과정



• 의제 설정(agenda setting)

- 크게 환경문제, 사회적 이슈, 공중의제, 정부의제의 단계를 거쳐 설정
- 정부의 공식적 통로 + 비공식적 통로

• 정책 수립(policy formation)

- 환경문제를 해결하기 위해 정부의 공식적인 정책결정체제가 정책의제를 특정 정책으로 전환시키는 과정, 구체적인 정책목표 수립, 대안들을 제시, 대안의 선택 → 각종 법규정이나 규제수단들을 산출해 내는 과정

• 정책집행(policy implementation)

- 행정체제가 수립된 환경정책을 실현시켜가는 과정, 세부 지침의 결정, 집행에 필요한 자원의 확보, 조직화 및 정책의 전달 등

• 정책평가(policy evaluation)

- 시행된 정책에 대한 절대적 효과성을 평가하거나 혹은 목표달성을 위한 사업들 간의 상대적 효과성을 평가하는 행위, 정책의 실제효과(actual effects)나 결과(policy outcomes)를 측정
 - 정책목표의 달성 정도 평가 + 정책이 초래한 광범위한 영향(policy impacts, 의도했던 것이든 의도하지 않았던 것이든) 분석
 - 정책 평가 기준 : 효과성, 능률성, 대응성, 형평성, 적절성 등
- 환경계획은 사후적 평가보다 사전적 평가에 중점을 두어야 함
- 정책의 높은 불확실성, 수요자의 불명확성, 효과의 비가시성 등 어려움

• 환류과정(feedback)

- 환경문제가 지니는 본질적인 불확실성 때문에 환경정책을 문제인식
 - 수립 → 집행 → 평가 등의 과정을 반복적으로 거치면서 개선

3. 환경정책의 구조

• 행정목표

- 적정규모 오염수준 유지, 사회적 후생수준 극대화

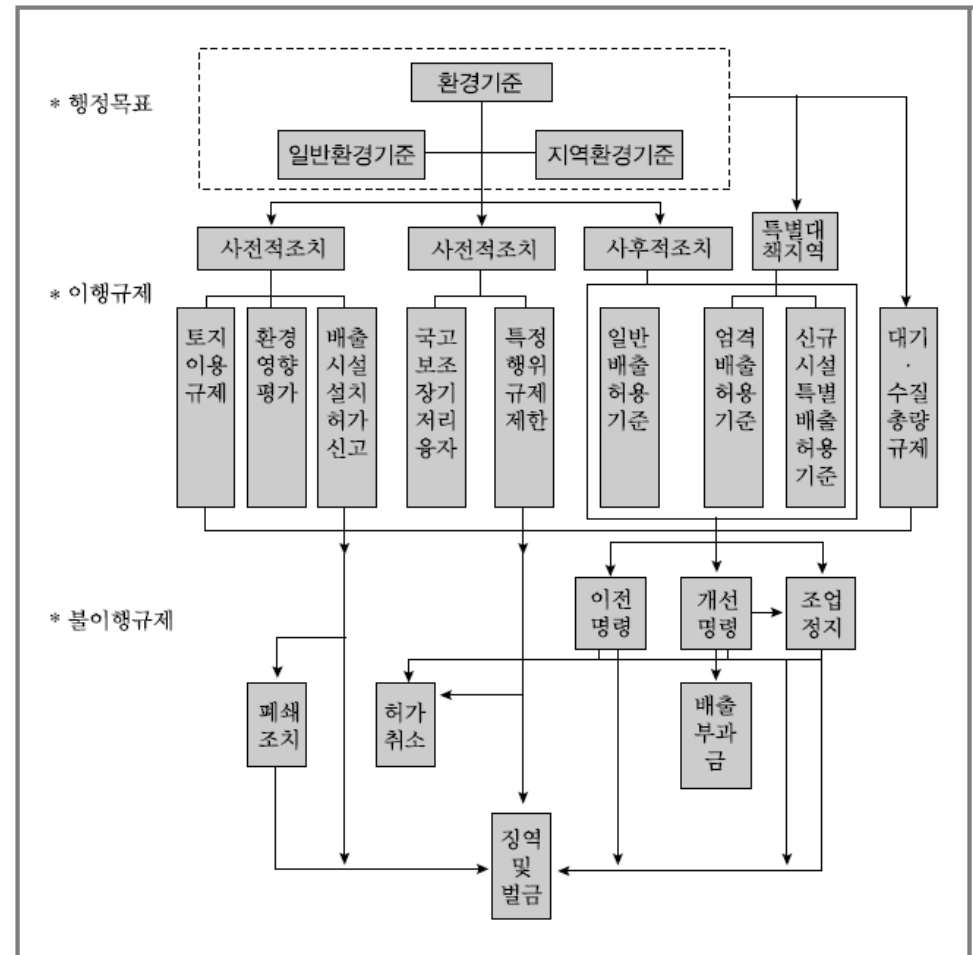
• 이행규제

- 환경관련 행위자로 하여금 특정행위를 하도록 규제

• 불이행규제

- 이행요구사항을 하지 않는 경우 불이익을 주는 행위

<그림> 환경법상의
정책수단 체계도



• 환경규제 수단의 선택 : 이행규제

- 환경규제의 수단에 대한 분류

- 이정전(1994): 직접개입, 직접규제, 간접개입, 시장에 일임 및 환경교육 및 홍보 등
- Mitnick(1980): 명령 · 지시적 규제 (법규정, 행정명령, 지시 등에 기초하여 오염행위를 직접 금지 또는 제한하는 방법) + 시장 유인적 규제 (규제대상이 자신의 판단에 따라 선택할 수 있는 여지를 부여)
- James & Opschoor(1978): 경제적 수단(조세부과, 보조금 지급, 피해자 보상, 오염권 판매 등) + 비경제적 수단 (용도지역 · 지구제, 여론 조성, 도덕적 설득 등)
- OECD: 환경규제 수단을 크게 명령과 통제(Command and Control) 수단, 경제적 수단, 기타 수단

- 명령과 통제(command and control)의 직접규제(direct regulation): 가장 보편적으로 이용되고 있는 규제 수단, 특정연료의 사용금지, 특정 오염물질의 배출금지, 배출량이나 농도의 한계 설정, 배출방법의 규제, 배출허용지역의 지정 등, 배출시설허가 (또는 신고) 제도

- 경제적 유인장치(economic instruments): 배출행위에 세금을 부과하는 방식, 오염억제행위에 대해 보조금을 주는 방식, 그리고 배출행위에 대한 권리의 설정 및 거래를 통해 총량적으로 규제하는 방식 등
- 사회적 수단: 사람들의 가치관을 환경우호적으로 바꾸기 위한 다양한 정책, 각종 환경교육, 환경개선 캠페인, 환경관련 홍보활동 등

• **오염배출원 감시·감독과 불이행 규제**

- 환경의 질에 대한 감시(ambient monitoring): 환경의 질 개선이라는 감시·감독의 궁극적인 목표를 평가, 환경규제기준이 강하다고 해서, 경제적 수단의 효율이 높다고 해서 높은 환경수준이 보장되는 것은 아님
- 환경규제는 환경개선에 따른 사회적 편익의 증가와 오염원의 관리 비용 및 규제당국의 감시·감독 비용의 증가하는 편익과 비용의 상충 관계(trade-offs)에서 결정

- 오염배출원 감시·감독: 배출행위에 대한 감시(monitoring)로 배출원의 각종 오염배출행위에 대해 조사하고 여러 가지 오염방지시설의 적정 설치와 정상 가동 여부를 확인
 - 지도·단속(monitoring and enforcement)
- 배출규제 위반행위 제재: 배출행위를 감시한 결과 기업의 불이행사실이 적발되었을 때에는 이에 대해 적절한 제재를 가하여 이행을 촉구
 - 제재의 방법으로는 벌금, 과징금의 부과 등 경제적인 불이익을 주는 조치도 있으며, 경고, 시설개선, 조업정지, 허가취소(폐쇄명령) 등 행정상의 조치를 주기도 하며, 업주나 시설관리인에 대한 처벌 등 형사상의 조치가 있음

II. 환경정책과 환경계획

- 1. 환경계획의 개념**
- 2. 환경계획의 발달과정과 쟁점**
- 3. 환경계획의 정책방향**
- 4. 국토환경조사와 정보체계**
- 5. 우리나라 환경계획의 현황**

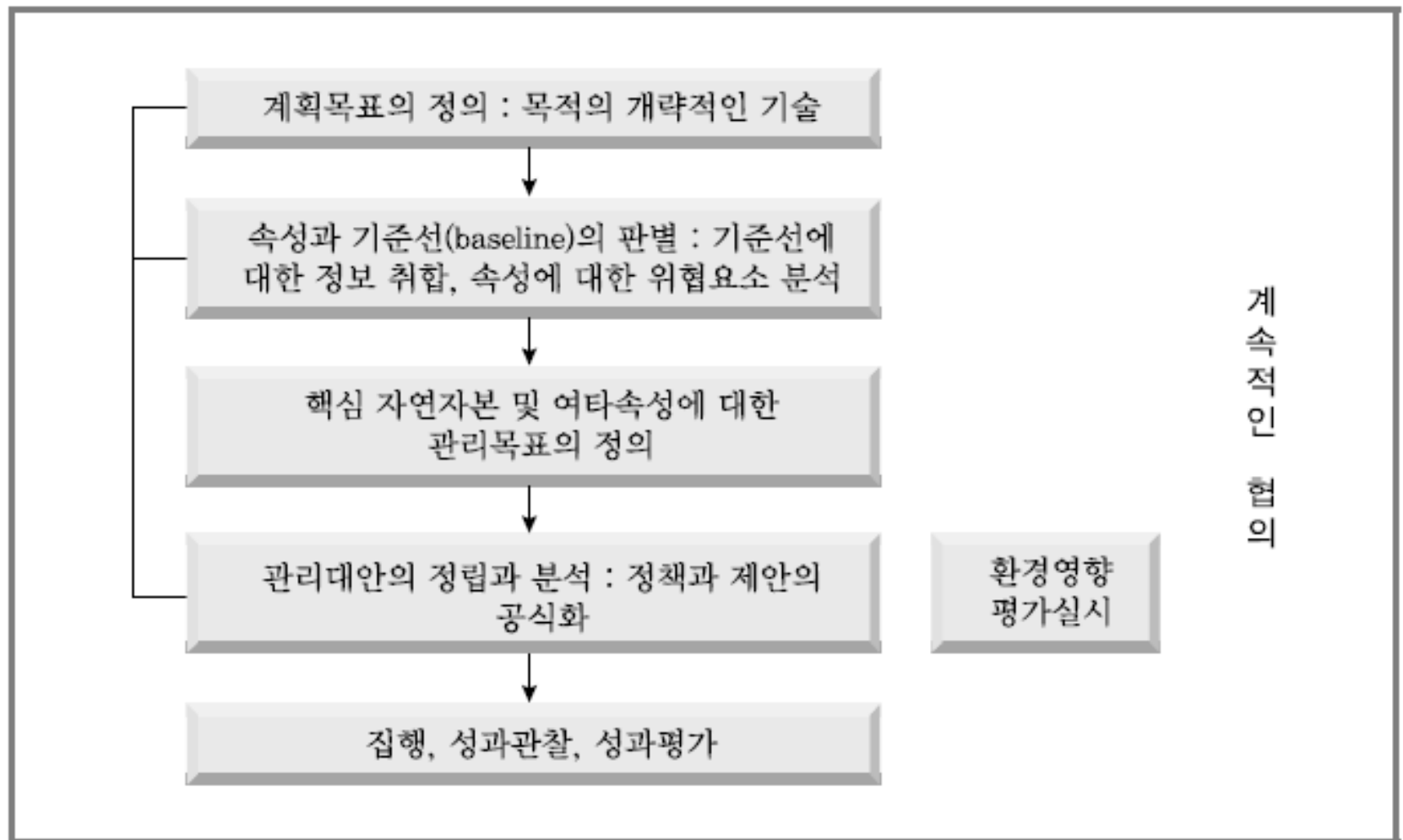
1. 환경계획의 개념

• 환경계획이란?

- 환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련된 제반 문제와 이해관계를 종합적으로 조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시키는 미래 형성적인 환경정책의 수단

• 환경계획의 특성

- 장기적 전망 하에서 환경문제에 대하여 장기적이고 체계적·종합적으로 대응할 수 있게 함.
- 사전예방적 환경관리 수단으로서 사후관리적 환경관리가 지니는 한계를 극복함
- 정부는 물론 시민과 기업 등 환경보전과 관련된 이해관계자의 참여를 유도하는 등의 장점이 있음
- 환경계획도 통상 계획수립의 과정인 문제점의 파악, 목표의 정립, 대안의 작성과 평가, 최적의 수단(대안) 선택, 집행과 모니터링의 순서를 가짐



〈그림〉 기본적인 환경계획 과정

2. 환경계획의 발달과정과 쟁점

• 환경계획의 발달과정

- 1930년대 : 쾌적성 (amenity)의 개념으로 출발
- 1940년대: 아름다움, 건강 그리고 편의성 (beauty, health and convenience) 인식, 그리고 수용능력 (containment) 등의 물리적인 기반으로 발전하여 왔음
- 1970년대: 분절적이고 환원주의적이며 하향적인 방법론에 입각함. 자연을 통제할 수 있다는 인식하에서 기술중심적인 특성이 있음
- 1980년대: 보다 통합적이고 협의적인 태도를 보이게 됨, 자연에의 적응이라는 관점이 강조되고 생태적 현대화라는 철학을 지님, 기술적으로는 환경평가 및 경합관계 (trade-offs)의 최적화 기법에 의존함
- 1990년대: 전체적인 성격 (holistic)을 보이며 하향식과 상향식을 통합하는 혼합형태를 지님, 자연의 생명지원체계가 부여하는 한계를 존중하는 지속가능성 계획을 추구한다는 특성을 가짐.
체제의 위기관리라는 점에 초점을 둠

• 환경계획에 대한 이론적·실천적 쟁점

- 환경변화에 대한 일정한 정도의 강제성을 지님, 강제의 방법에는 토지 매입, 직접규제적 입법, 경제적인 유인이나 비유인, 그리고 자문이나 경고 등 다양함
- 지역의 의견이나 경험이 반영하게 됨
- 개념적으로 정의되고 실천력 있는 해법이 제시되기 위해서 일련의 기술적인 지식의 산출을 수반하게 됨 → 학제통합적인 접근과 분석을 요구함
- 환경문제에 대해 보다 통합적인 지배구조(environmental governance)가 형성되어야 한다는 시각임, 학제적인 분석을 용이하게 할 수 있는 파트너십 형성을 통해서 보다 보편성 있게 수행되어야 함

3. 환경계획의 정책방향

• 환경계획과 공간계획의 연계

- 지속가능한 국토관리를 위해 국토·도시계획과 환경계획의 연계 필요
- 환경계획에 공간관리적 내용의 확충이 필요
- 도시 공간계획에는 환경보전계획의 내용 반영

• 환경계획의 체계화

- 지방자치단체가 수립하는 환경계획에 반영하여야 할 상위계획을 구체화하여야 함
- 환경계획의 방향·목표 등을 달성할 수 있도록 부문계획과의 통합성과 일관성을 강화해야 함
- 환경계획에서 기본전략 및 정책과 공간관리정책, 보전·복원·창출 등 관련사업간의 연계성을 강화해야 함

• 참여적 환경계획

- 정당한 계획은 합리성, 합의, 참여의 속성을 지녀야 함
 - 계획의 합리성은 목표지향적이라는 계획의 특성으로부터 도출, 계획을 설정된 목표를 최소비용으로 달성하는 수단으로 봄
 - 현대에서는 도구적 합리성보다는 유동적인 계획과정의 절차적 합리성을 요구하게 되어 합의와 참여를 중시
- 참여적 계획과정에는 계획가, 공무원 그리고 각종 이해관계자들이 참여 → 협력적 계획(collaborative planning)

계획과정 \ 참여자	이해당사자	계획가	공무원
문제점 파악	◎	○	◎
목표의 정립	◎	○	◎
대안 작성	○	◎	
대안평가 및 선택	◎	○	◎
집행	○	◎	◎
모니터링	◎	○	◎

◎: 주요역할, ○ 보조역할

자료: 장환용(2003: 148) 표의 일부 수정.

4. 국토환경조사와 정보체계

- **환경계획의 실효성을 제고하기 위한
국토환경조사의 체계화**

- 국토정책과 환경정책을 지원하기 위하여 각종 조사결과의 연계통합과 공유가 필요
- 중앙부처가 중심이 되어 작성하는 국토환경정보의 체계화와 공유기반 마련이 요구됨.
- 예를 들면 생태·녹지자연도 등
- 국토의 환경·생태적 조사에 기초한 기초정보도면과 환경·생태적 가치도면, 환경생태관련 지역지구도면을 구분하여 작성, 중앙정부와 지방정부의 필요와 요구 등에 따라 활용

5. 우리나라 환경계획의 현황

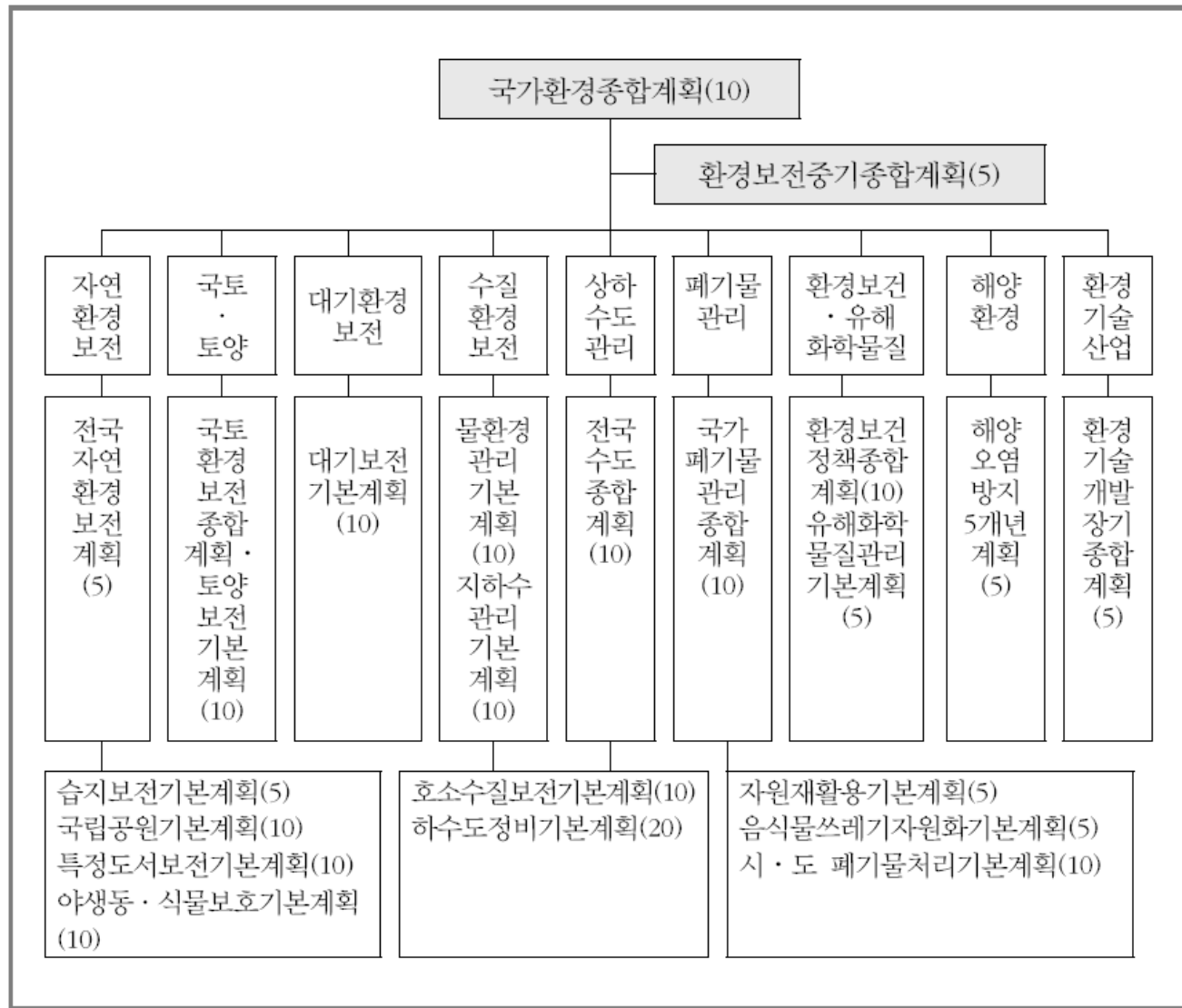
• 환경계획의 유형과 구조

- 법정계획과 비법정계획, 법정계획은 종합계획과 분야별 계획
- 종합계획에는 국가환경종합계획과 환경보전중기종합계획
- 분야별 계획에는 전국자연환경보전계획, 국가폐기물관리종합계획 등
- 비법정계획에는 법규에 의해 적정 요구되지 않지만 법규의 정신에 입각해서 또는 행정부의 고유한 권한에 기초하여 수립하여 시행하는 계획

• 법정계획으로서 환경계획

- 1987년 환경보전장기종합계획(1987~2001), 환경기초시설 확충을 위한 투자계획에 치중
- 1996년 환경비전21(1996~2005), 모범적인 환경국가의 건설 제시
- 2005년 국가환경종합계획(2006~2015), 지속가능한 선진국가 조성

<그림> 한국의 환경계획 체계



주1: (숫자)는 계획기간.

주2: 기타 “환경정보화발전종합계획,” “환경교육·홍보종합계획” 등.

• 실효성 측면에서의 환경계획의 문제점

- 계획의 구속력 부재와 통합적 실천성 부족이 심함
- 계획의 위계 및 계획간 관계가 불명확
- 환경오염매체별 중심의 환경계획이 과다하여 여타 국가계획과의 통합성을 높이는데 한계가 있음
- 다수의 계획이 남발되어 분야별 계획이 과도하게 많았고 계획내용도 서로 중복되는 경우가 많았음
- 환경계획의 구속력이 부족함
- 공간성을 다루는 내용이 부족하여 개발계획을 선도하지 못하고 있음.
- 계획의 수립과정에서 이해관계자들의 참여가 미흡