

04차시

04차시

환경정책의 특수성과 추진원칙

목차

- I. 환경정책의 특수성
- II. 환경정책의 추진 원칙

1. 환경정책의 특수성

1. 환경문제의 특성

2. 환경피해의 형태

3. 환경영향의 결정변수

4. 환경정책의 특수성

1. 환경문제의 특성

- **복잡성 (complexity)**
 - 수많은 행위자, 인과관계 규명의 어려움, 시차의 존재
- **감축불가능성 (비감축성, non-reducible)**
 - 하부체계의 특성 분석으로 전체 체계의 문제 분석 불가, 생태계의 상호침투성 (interpenetration) 과 우발적 특성 (emergent properties), 환원주의 (reductionism) 의 부정
- **시 · 공간적 가변성 (temporal & spatial variability)**
 - 상당한 시차 존재, 오염물질은 바람이나 흐르는 물과 함께 막힘 없이 이동
- **불확실성 (uncertainty)**
 - 정확한 예측의 어려움, 생태계의 상호침투성, 우발성, 동태성 등이 개별적으로 또는 결합하여 나타나는 현상

- **집합적 특성(collective)**

- 통상 개인의 합리적인 행동이 사회전체로서의 합리적인 결과를 가져오지 못할 때 발생하는 문제, 공유재의 비극 (tragedy of the common)과 공공재의 과소공급 문제 (the under provision of public goods)

- **자발적 특성(spontaneity)**

- 생태계가 지니는 자기조절능력 (homeostasis)과 적응성 (adaptiveness)의 결과, 자연이 제일 잘 안다 (nature knows best)

2. 환경피해의 형태

• 환경피해의 공간적 범위

- 제1세대 환경문제: 국지적인 환경오염과 자연파괴
 - 오염방지기술로 선진국 다소 극복, 후진국 심각
- 제2세대 환경문제: 범지구적 혹은 지역적 생태파괴
 - 산성비, 오존층 파괴, 지구온난화, 산림벌채와 황폐화, 생물다양성 감소, 유해폐기물 국가간 이전 등
 - 개발과 보전에 대한 남북문제 제기
 - 선진국 책임문제(산업화 선발국 및 과소비국)

• 환경피해함수의 형태

- 임계치 (threshold effects) 유무에 따라 분류
 - 임계치가 뚜렷한 경우: 직접규제가 효과적
 - 임계치가 미약한 경우: 저소득층, 미래세대에 피해 집중

• 환경파괴의 복구 가능성

- 환경오염이나 자연훼손을 사후에 복원할 수 있느냐 하는 측면
 - 복원 가능: 환경정의 측면보다 경제적 효율성 측면으로 접근
 - 복원 불가능: 예방적 조치의 원칙으로 접근

3. 환경영향의 결정변수

- **환경영향의 개념**

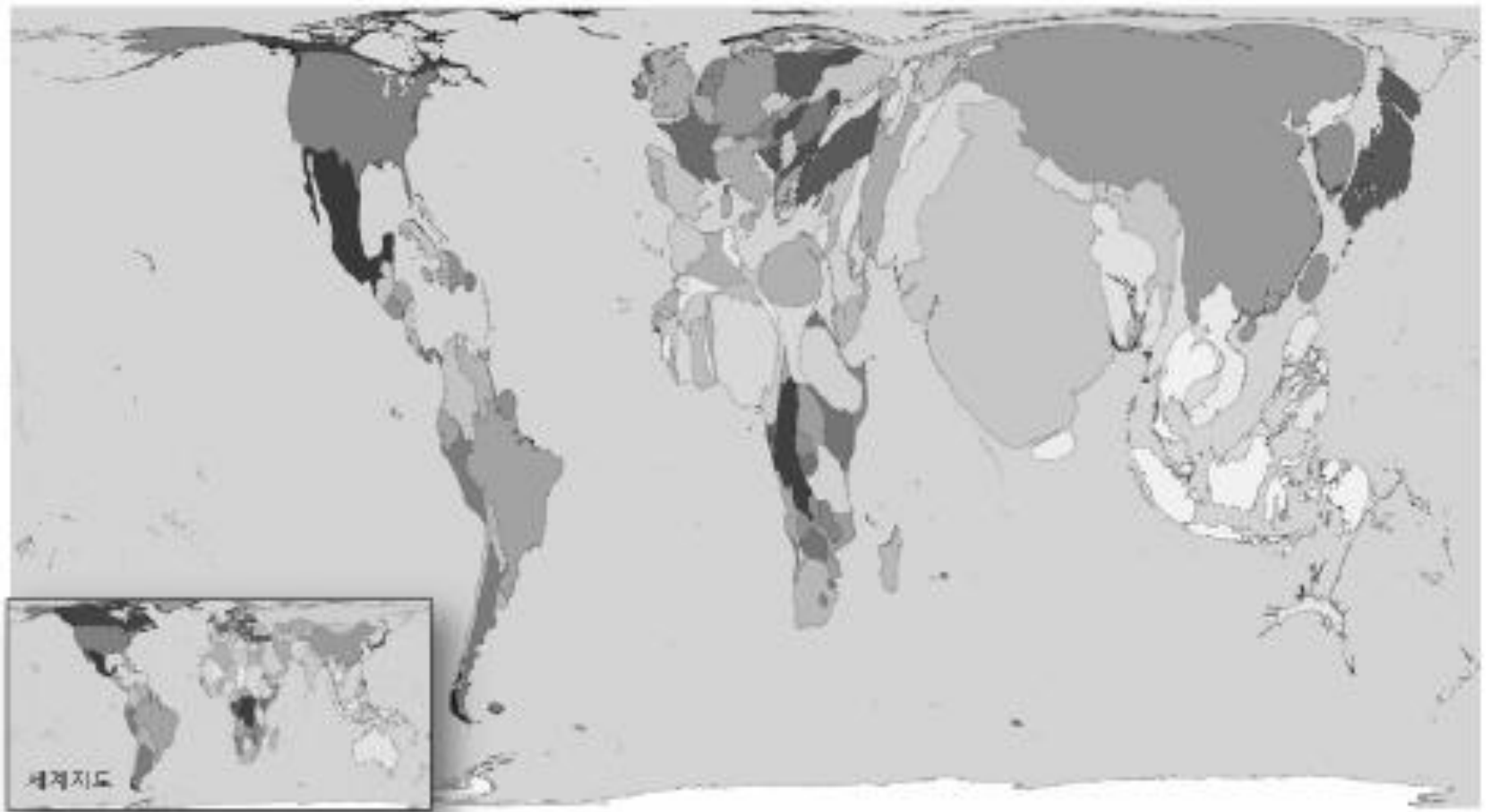
- 환경영향은 인구증가와 물질적 산출량으로 표현되는 부(富)의 증가, 그리고 기술변화에 의함

- 환경영향 = 인구 x ((자본스톡/인구) x (산출량/자본스톡))
x ((에너지/산출량) x (환경영향/에너지))

- **인구증가와 도시화**

- 인구증가는 환경영향(자원고갈과 환경오염)의 주요 변수

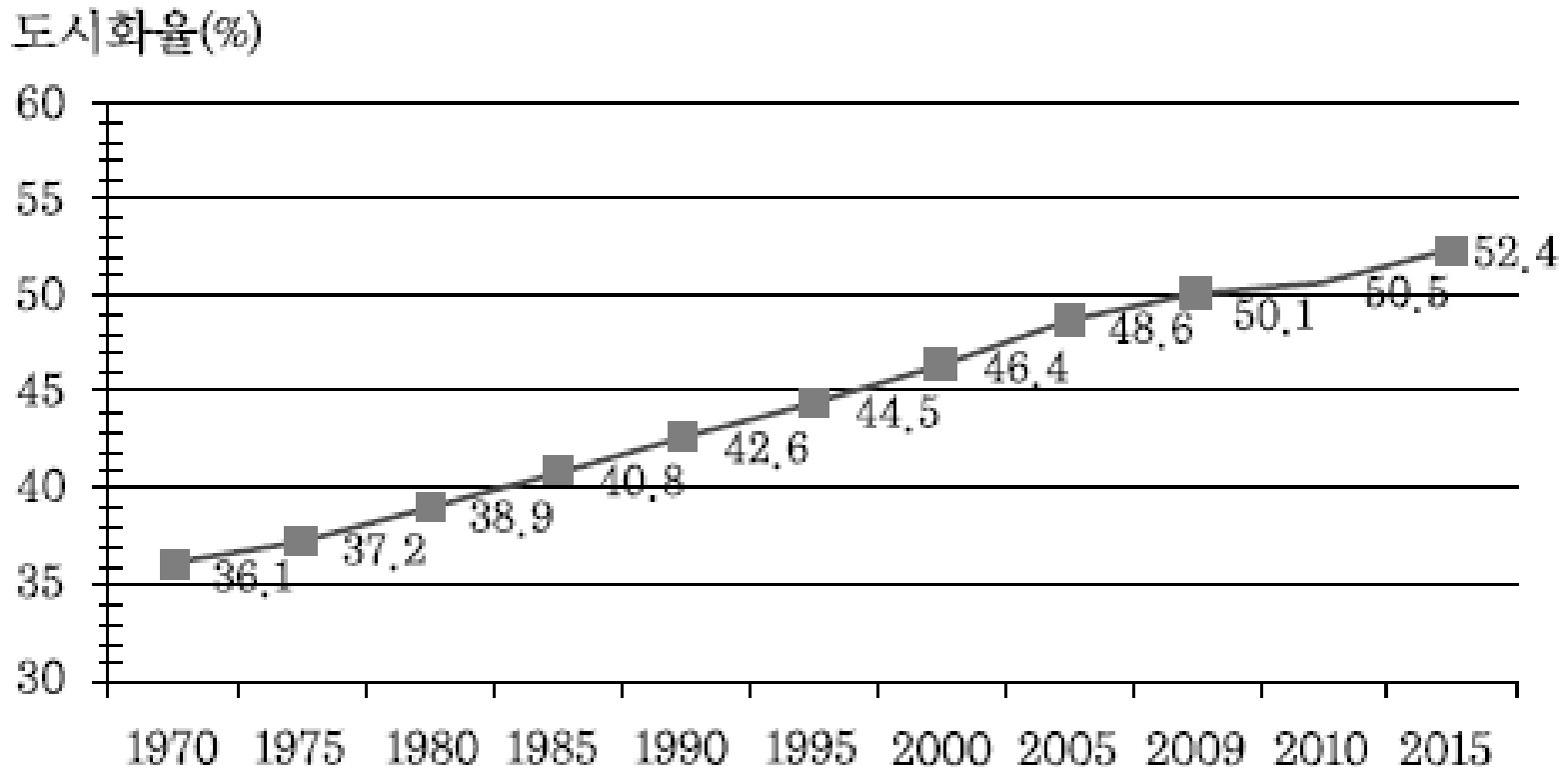
- 서기 1년(2.5억 명) → 1700년경(5억 명) → 1850년(10억 명)
→ 1935년(20억 명) → 1975년(40억 명) → 2010년(69억 명)
 - 인구증가 현상은 개발도상국에 집중되는 경향



<그림> 인구를 기준으로 작성된 세계지도

-도시지역의 인구집중이 지역 환경문제를 심화

- 2010년 전세계 도시화율 50.5%



<그림> 세계 도시화율 변화 추이

• 경제개발과 저개발

- 환경영향은 경제 활동량의 급격한 증가로 인해 확대
- 소득 증가와 함께 소비패턴 변화
 - 곡류에서 육류로 식생활 변화, 사료 곡류 소비 증가 및 축산 폐수 증가
 - 내구소비재 증가로 에너지 소비 증가
 - 제품수명과 관계없는 신제품 구매, 자원 낭비/폐기물 증가
- 빈곤과 환경파괴의 악순환

• 생태파괴적 기술개발

- 기술발전은 경제성장의 원동력이며 환경오염의 원인
 - 농업생산: 전통적인 방식 → 비료, 농약 (수질오염 등)
 - 교통부문: 철도 → 자동차 (대기오염 등)

4. 환경정책의 특수성

• 환경재의 특성과 환경정책

- 환경재: 우월재 또는 사치재 (superior goods or luxury goods)로서의 성격 + 생활필수품인 기초수요 (basic needs)로서의 성격, 환경재를 기초수요로 보느냐 우월재로 보느냐 하는 문제는 환경문제의 과학적 불확실성에 대한 개개인의 주관적인 판단, 즉 가치관에도 밀접하게 의존
- 소득증가와 환경수준 : 환경쿠즈네츠 곡선

• 환경정책의 특수성

- 전형적인 규제정책 : 사회적 또는 보호적 (protective) 규제정책
→ 공중의 이익을 보호하기 위하여 사기업의 활동을 특정한 기준이나 조건을 설정하여 제한하는 경우로서 주로 외부효과의 치유 및 사회적 약자의 보호를 위한 정책
- 본질적인 불확실성
 - 환경문제가 지니는 본질적인 불확실성이 초래하는 정확한 정보의 부재 문제

-여타정책과의 갈등관계

- 환경정책은 여타의 다른 정책과 ‘정책우선순위(policy priority)’를 다투는 문제가 아니고 항상 ‘영의 게임(zero-sum game)’을 하여야 하는 경우가 많음

-정책수요자의 불명확성

- 환경정책의 수혜자가 보편적으로 일반대중이거나 미래세대, 더 넓게는 생태계의 거주자인 동·식물이므로 정책을 능동적으로 요구하지 않아 정책수요가 잘 표출되지 않음
→ 강한 무임승차(free-riders)의 욕구

-정책효과의 비가시성

- 정책효과가 장기에 걸쳐 나타나며 측정할 수 없는 경우가 많음.

-정책논의의 지역성

- 환경문제는 특정한 공간을 배경으로 발생하므로 환경정책이 초래하는 결과도 특수한 공간을 배경으로 함
→ 환경문제의 공간적 확산: 국지적인 문제에서 지역적인 문제로, 국가적 인 문제로, 나아가 범지구적인 문제로 확대

II. 환경정책의 추진 원칙

1. 오염자부담의 원칙
2. 사전예방의 원칙
3. 공동부담의 원칙
4. 환경용량보전의 원칙
5. 협력의 원칙과 중점의 원칙
6. 평가

1. 오염자부담의 원칙

• 오염자부담의 원칙 개요

- 환경오염을 사회적으로 적정한 수준으로 유지하기 위해서 최소한 환경 자원을 합리적으로 이용하고 국제무역과 투자에 있어서의 오염을 피하기 위해 오염예방과 통제조치에 소요되는 비용을 할당하기 위한 방법으로 제안
 - 1972년 OECD가 국가 간의 환경분쟁을 해결하기 위한 기준으로 제시
 - 1991년의 OECD 권고안과 리우 선언

• 전통적 오염자부담의 원칙과 구성요소

- 오염자가 환경을 만족스러운 상태로 유지하기 위해서 필요한 환경오염 방지 및 통제 비용을 부담
 - 오염예방, 통제 및 감소 비용 (costs of pollution prevention, control and reduction measures), 오염물질의 배출을 피하거나 통제하기 위한 비용, 오염물질이 일단 환경으로 배출된 이후 악영향을 저감하기 위한 조치에 따른 비용 등을 포함

-오염자 부담원칙의 예외

- 주어진 기간 내에 환경정책 목표의 달성을 위해 특히 엄격한 환경오염 통제조치에 대한 비용을 정부가 보조하는 경우
- 새로운 환경오염 통제기술과 장치의 개발 촉진을 위한 목적의 실험비용을 정부가 보조하는 경우
- 지역불균형 해소정책 등 여타 사회경제적인 목적을 위한 국가의 조치가 우연히 오염통제비용을 보조하는 결과를 초래한 경우

• 새로운 오염자부담 원칙과 구성요소

- 리우 선언 제16조 원칙: “국가당국은 원칙적으로 오염자가 공공 이익에 대한 적절한 배려와 국제무역과 투자를 왜곡함이 없이 오염비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 경제적 수단의 사용과 환경비용의 내재화를 촉진하기 위해 노력하여야 한다.”

-여기서의 오염비용/환경비용(costs of pollution or environmental costs)에는 오염의 예방, 통제 그리고 저감조치에 따른 비용, 환경복원 조치에 따른 비용(저감조치에 의해 충족되지 못한 환경의 정화 및 복원 비용), 피해보상조치에 따른 비용 (환경피해자의 피해에 대한 배상), 생태적인 피해에 대한 비용 (환경생태계에 대한 피해비용, 공공당국에 대한 잔여피해 배상, 과도한 오염에 대한 벌금 등), 환경오염 부과금 비용 또는 동등한 경제적 수단 (오염허가증 거래제도, 환경세, 생태 부담금 등) 등을 포함

2. 사전예방의 원칙

- **사전예방의 원칙의 의의**

- 제반 환경오염의 발생을 미연에 방지하는 방향으로 추진되어야 함을 강조; 환경문제가 지니는 불가역성 + 예방적 투자의 경제성

- **환경오염예방의 경제성**

- 환경오염의 피해액은 오염방지 비용보다 훨씬 큼
 - 사후피해가 사전예방보다 일본 미나마타병 20.8배, 이타이이타이병 4.4배, 요카이치 천식 1.8배 경제적 비용 발생

3. 공동부담의 원칙

- 일반적 공동부담의 원칙

- 특정한 예외적 상황에서 정부나 공공단체들이 환경문제를 해결하기 위한 공공재정에서 비용을 부담
 - 일반적 공동부담의 원칙을 활용할 수 있는 상황;
 - 첫째, 환경오염의 원인제공자, 즉 오염자를 찾지 못하거나 오염자가 여러 사람으로 추정되는 경우, 더 이상의 오염자를 찾지 못하는 경우,
 - 둘째, 환경오염의 유형이 첨예하고 긴급하여 오염자 부담의 원칙에 따른 정책수단들에 의하여 이를 빨리 제거할 수 없을 경우 등
 - 오염자부담의 원칙, 예방의 원칙, 협력의 원칙과 같은 다른 중요 원칙 등에 부가하여 보조적으로 활용하는 것이 좋음

• 수익자부담의 원칙

- 환경질이 개선됨으로 오염피해가 줄어들어 이득을 보는 환경오염의 피해자가 환경질 개선에 소요되는 비용을 부담하여야 한다는 원칙
- 공동부담의 원칙의 특별한 사례; 환경정책수단의 수혜자들이 환경의 원상복구비용을 부담; 오염자부담의 원칙과 전적으로 배치

4. 환경용량 보전의 원칙

- **지속가능한 개발 = 환경용량보전 강조**

- 자연자원의 최대지속가능생산량(maximum sustainable yield), 수용용량(carrying capacity), 자정능력(assimilative capacity) 등의 개념으로 파악

5. 협력의 원칙과 중점의 원칙

- **협력의 원칙**

- 환경문제를 해결하는데 환경문제를 유발시킨 모든 관계자들이 공동의 책임을 지고 협동하여 문제를 해결하여야 하는 것을 의미; 과정의 원칙; 모든 사회 구성원들의 참여 강조

- **중점의 원칙**

- 경제적 효율성을 바탕으로 우선순위에 따라 환경정책을 추진한다는 원칙

6. 평가

- 환경정책의 목표는 다양한 원칙에 의해 구현되고 서로 긴밀하게 관련되어 있음
 - 예방의 원칙은 환경오염의 발생을 미연에 근절
 - 오염자부담의 원칙은 발생한 오염물질을 제거
 - 합리성을 갖기 위해 다양한 원칙들이 포괄적으로 적용
- 오염자를 결정하기 힘든 경우 예방의 원칙 또는 공동부담의 원칙을 활용
- 오염자부담의 원칙을 구현하는 경우 협력의 원칙을 적용, 다양한 오염자가 협력하여 환경오염을 저감
- 환경오염예방에 있어서 다양한 경제주체의 참여와 협력은 환경의식의 확산 및 해결 가능성을 높임

- 오염자부담의 원칙과 수익자부담의 원칙은 정반대 측면
 - 오염자부담의 원칙을 활용할 수 없는 상황에서 수익자부담의 원칙을 활용하면 단기적 효율성 제고 가능
 - 장기적인 측면에서 국가의 효율성은 오염자부담의 원칙에 의해 달성, 국가경영의 근간을 이루는 사회정의 구현의 측면과도 일치
 - 결국 국가 전체의 경제적 효율성과 환경적 효율성의 측면에서 선택
- 환경용량보전의 법칙은 인간의 자연환경이용실태가 생태계의 수용용량에 근접해 있다는 점을 강조
 - 환경용량을 늘릴 수 있는 투자를 강조
- 환경정책의 추진원칙은 문제의 인식, 수단의 선택, 효과의 판단 등을 고려하여 선택