기후변화대응규제법제의 설계와 사회적 할인율 논쟁*

허 성 욱**

차 례

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 환경감사제도의 장·단점과 국제적 동향
Ⅲ. 현행 환경경영감사의 현황과 관련법제의 문제점
Ⅳ. 실효성 있는 환경감사제도의 구축과 운용을 위한 방안
Ⅴ. 결론

[국문초록]

현대 사회에서 위험은 우리 주변 모든 곳에 존재하고 있다. 반면 그것을 막을 수 있는 자원은 희소하다. 따라서 우리는 어쩔 수 없이 효율적인 자원 배분이라는 선택의 상황에 직면하게 된다. 이는 우리가 어떤 한 위험요소에 자원을 집중적으로 쏟아 붓는다면 다른 위험요소에 대하여는 소홀해질 수밖에 없다는 것을 의미한다.

기후변화에 대한 대응의 문제도 마찬가지이다. '기후변화' 상황에서 특정한 위험에 집중하여 특별한 대응을 하는 것은 기후변화와 관련된 다른 위험 또는 다른 종

* 이 논문은 서울대학교 법학연구소 법의 지배센터에서 2009년 "기후변화와 법의 지배"라는 주제로 실시한 세미나에서 발표된 내용을 정리한 것이다. 위 세미나에서 여러 가지 유익한 조언을 해주신 참가 자분들에게 감사의 말씀을 전한다. 이 논문의 내용을 포함하여 위 세미나에서 발표된 글들은 2010년에 단행본으로 출간될 예정이다. 이 논문의 자료수집과 초안작성과정에서 서울대학교 대학원 법학과 석사과정에 재학 중인 김정성, 김유미, 류지미 사법연수생으로부터 큰 도움을 받았다. 이 자리를 빌어서 감사의 마음을 전한다. 그러나 이 논문에 존재할 수 있는 오류와 부족함은 모두 필자의 것임을 동시에 밝혀둔다.

** 서울대학교 법과대학·법학전문대학원 교수

류의 위험에 대한 노출의 증가를 가져올 수 있다. 결국 기후변화대응규제의 설계에 있어서도 합리적인 선택으로서 효율적인 자원배분을 고려하여야 할 것인데, 이 때 고려될 수 있는 요소로서 세대간 효율의 개념과 세대간 형평의 개념이 있다. 한편 장기간에 걸쳐서 발생하는 기후변화의 문제에 대한 적정한 대응의 내용에 대한 판단의 근거로서 비용편익분석이 이루어져야 하는데 그 과정에서 적정한 사회적 할인율을 선택이 중요한 쟁점이 된다.

이 논문에서는 기후변화대응규제의 설계에 있어서 이러한 사회적 할인율 선택의 문제와 관련된 제반 쟁점들을 살펴보았다. 사회적 할인율 선택의 문제를 둘러싼 윤리주의자의 입장과 실증주의자의 입장을 비교해서 검토해보고, 선택가능한 사회적 할인율로서 자본의 기회비용과 사회적 할인율 사이의 선택의 문제와 관련된 제반 쟁점을 검토하였으며, 최종적으로 행정청에 의한 사회적 할인율 선택결정에 대한 사법심사의 문제를 검토함으로써 논의를 마무리하였다.

Ⅰ. 기후변화에 대한 대응과 사회적 할인율

바야흐로 기후변화의 시대이다.

기후변화의 문제는 더 이상 과학적 논쟁의 대상이라기보다는, 준비하고 실천해야 하는 현실의 문제가 되었다. 우리나라도 예외가 아니어서, 2010년 1월 현재 기후변화 대책기본법(안)을 확대 재편한 저탄소녹색성장기본법이 국회를 통과하여 법적 효력을 가지게 되었고, 저탄소녹색성장기본법에 근거를 두고 있는 탄소배출권거래제도의 도입을 위한 법안의 준비작업이 정부차원에서 진행 중이다.

기후변화가 현실의 문제이고, 그에 대응하기 위한 적절한 조치가 이루어져야 한다는 총론에 관해서는 국내외적으로 비교적 의견의 일치가 이루어져가고 있다고 볼 수 있지만, 각론으로 들어가서 구체적으로 기후변화가 얼마나 빠른 시간 내에 얼마나 현실적인 피해를 가져올 것인지, 그에 대응하기 위해 구체적으로 얼마나 강한 정도의 규제시스템을 만들 것인지에 관해서는 아직 국내외적으로 의견의 일치가 이루어지지 않고 있다. 2009년 연말의 코펜하겐 기후변화 당사국회의의 진행경과 및 결과는 이를 여실히 보여주고 있다.

전문가들 사이에서도 기후변화에 대응하기 위해 어떤 정책수단이 채택되어야 하는지, 현재의 시점에서 탄소배출의 저감을 위해 얼마나 많은 자원을 사용해야 하는 것인지, 국제적으로 기후변화 대응에 드는 비용을 선진국과 개발도상국들 중 어느 국가에서 더 많이 부담을 하는 것이 정의로운 것인지 등의 문제에 관해 많은 이견이 존재하고 있다. 이러한 이견의 상당부분은 국내적 및 국제적 정치의 문제라고 볼 수 있고, 그 정치적 협상의 바탕에는 경제적인 고려가 가장 큰 요소로 자리 잡고 있다.

기후변화 대응에 관한 위 각론상의 의견 차이는 구체적인 기후변화대응 규제법제의 설계 단계에서 그 규제의 형태와 강도를 어떻게 정할 것인가에 관한 의견차이로 나타나게 되고, 나아가서는 그 규제법제의 내용 및 규제법제의 행정집행에 관한 사법심사의 단계에서도 사법심사의 기준과 강도를 어떻게 할 것인가의 문제로 나타나게 된다.

이런 관점에서 보면 기후변화 대응에 관한 의견차이의 문제는 비단 '정치' 혹은 '정책'의 문제에서 그치는 것이 아니라 법규범의 형성과 집행 및 해석이라는 바로 '법'의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다.

현재의 시점에서 앞으로 다가올 기후변화로 인한 인류의 피해를 줄이기 위해 얼마나 노력하고 어떤 내용의 규제 법제를 설계할 것인가의 문제는 기후변화로 인해 이 지구의 미래 세대가 부담하게 될 비용 혹은 기후변화에 대한 제반 대응을 통해 미래 세대가 누리게 될 편익 등의 미래가치를 어떤 방법으로 현재 가치로 환산할 것인가, 즉 미래가치의 현재가치로의 환산을 위한 사회적 할인율을 어떻게 정할 것인가의 문제로 바꾸어 생각해 볼 수 있다.

낮은 사회적 할인율을 선택하는 경우에는 현재의 시점에서 규제 법제의 설계를 위한 비용-편익 분석을 함에 있어 미래세대의 가치가 크게 평가될 것이므로 보다 적극적이고 강한 내용의 기후변화 대응 규제법제의 설계가 정당화될 것이고, 높은 사회적 할인율을 선택하는 경우에는 그 반대가 될 것이다.[1] 그렇다면 사회적 할인율 선택의

1) 리스크 규제로 인한 편익의 할인과 관련하여 환경적 가치 혹은 인간의 삶의 가치를 어떻게 평가하고 할인할 것인가, 금전적 가치의 할인과 앞에서 본 금전으로 계량하기 힘들어 보이는 가치의 할인은 어떻게 다른 것인가, 이러한 할인에 있어서 세대간 형평의 문제는 어떻게 이해할 것인가 등의 주제에 관해서는 Cass R. Sunstein, Arden Rowell, *On Discounting Regulatory Benefits: Risk, Money, and Intergenerational Equity*, 74 U. Chi. L. Rev. 171(2007) 참조.

문제는 단순히 비용-편익분석의 과정에서 일상적으로 수행되는 하나의 변수값의 선택의 문제가 아니라, 미래세대의 구성원들이 누리게 되는 미래가치를 현재의 시점에서 어떻게 평가할 것인가라는 철학적, 윤리적, 경제학적 쟁점들이 복합적으로 내포된 어려운 문제라고 볼 수 있다. 실제로 즉각적이고 과감한 기후변화 대응 조치를 취해야 한다는 국제적 여론을 형성하는데 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있는 이른바 스턴 보고서의 타당성을 둘러싼 논쟁의 핵심 중의 하나가 스턴 보고서에서 채택했던 비교적 낮은 사회적 할인율의 타당성 문제였다.

이 글에서는 국내외적으로 기후변화 대응 규제법제의 설계의 과정에서 쟁점이 되고 있는 사회적 할인율 선택을 둘러싼 제반 법적인 문제들을 살펴보고, 그로부터 바람직한 기후변화 대응 규제법제의 내용에 관한 일단(一端)의 함의를 얻는 것을 목표로 논의를 진행하기로 한다.

Ⅱ. 스턴보고서와 노드하우스

1. 행정규제에 있어서의 비용편익분석, 그리고 할인율

앞에서 본 바와 같이, 오늘날 기후변화문제는 더 이상 환경보호론자들만의 토론주제가 아니라 우리나라를 포함한 전세계 각 국가들이 시급히 대처해야 할 과제로 인식되고 있다. 그에 따라 우리나라 정부도 기후변화대응 종합기본계획을 수립하여 범지구적 기후변화대응노력에 동참하는 동시에 기후변화산업을 신성장동력으로 육성하여 기후변화 대처를 위한 국제사회의 노력을 선도하고자 노력하고 있다.

이와 같은 기후변화 등의 환경문제는 그 외부효과 및 공공재적 특성으로 인해 시장기능에만 맡겨 두어서는 해결하기 어렵고 정부가 규제의 형태로 시장에 개입하는 것이 불가피한 면이 있다. 그런데 행정기관의 규제는 주체가 행정기관이라는 점만으로 정당화되는 것이 아니다. 행정부는 국민의 후생과 복지를 증진시키도록 국민으로부터 수권을 받아 권력을 행사하고 있으므로 행정기관의 규제는 반드시 국민의 후생과 복지를 최대한 증진시키는 것이어야 하고 행정부는 희소한 자원을 최대한 효율적

으로 사용하기 위하여 노력할 의무가 있다. 따라서 행정기관의 규제는 그로 인하여 드는 비용과 얻는 편익을 비교하여 그로 인한 편익이 규제의 비용을 넘어서는 때에만 정당화 될 수 있다.[2] 행정기관의 규제가 추상적인 혹은 선동적인 공익 관념에만 의존해서 이루어지는 경우의 폐해에 대해 우리는 많은 역사적 경험을 통해 잘 알고 있다. 학문적으로는 아직도 논란의 여지가 있기는 하지만, 현대 행정에 있어서 규제로 인한 비용과 편익을 분석해서 편익이 비용을 넘어서는 경우에만 규제가 정당화된다고 보는 이른바 비용-편익분석은 필수적인 것으로 받아들여지고 있다.[3]

우리나라의 행정규제기본법 제7조 제1항에서는 '중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다'고 규정하고, 동조 제4호에서는 '규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석'을 규정하고 있다.

이와 같이 비용편익분석의 중요성이 증대됨에 따라 비용편익분석을 어떠한 방법으로 시행하느냐라는 문제의 중요성 역시 커져가고 있다. 또한 기후변화에 관한 규제결과의 비용편익분석에 있어서는 다른 정책의 비용편익분석보다 조금 더 복잡한 문제가 있다.

첫째, 당해 규제정책에 관한 비용과 편익을 어떻게 평가하여 계량화할 수 있겠는가라는 문제이다. 특히 기후변화로 인한 피해와 같이 쉽게 금전적으로 평가할 수 없는 가치를 어떻게 계량화해서 비용과 편익으로 환산할 것인가는 쉽지 않은 문제이다. 통상적으로는 통계학적 기법의 도움을 받아서 지불용의액(WTP; Willingness To Pay) 등의 개념을 통하여 추정하게 된다.[4]

둘째, 보다 핵심적인 문제는 기후변화의 영향을 줄이기 위해 쓰이는 자원의 비용과 편익이 서로 다른 시점에서 발생한다는 점이다. 중대한 해악을 막기 위해서는 가

2) Cass R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle,* Cambridge University Press, 2005, 129.

3) 현실의 행정규제에 있어서 합리적인 할인의 문제에 관해 경제학적 관점에서 접근하고 분석한 문헌으로는 W. Kip Viscusi, *Rational Discounting for Regulatory Analysis*, 74. U. Chi. L. Rev. 209(2007) 참조.

4) 김형진, 황형준, 「영국의 기후변화법과 스턴보고서」, 『경제적 효율성과 법의 지배』, 박영사, 2009, 440-442.

까운 미래에 상당량의 자원을 사용해야 한다. 그러나 이러한 지출의 편익은 기후변화의 영향이 줄어든 형태로서 몇 백 년 뒤에나 나타나게 된다. 이러한 결과가 나타나는 이유는 두 가지이다. 그 중 하나는 이산화탄소 기타 온실가스(Greenhouse Gas, GHG)는 상당히 오랜 기간 동안 대기 중에 머물러있다는 점이다. 현재 방출하는 온실가스는 상당히 오랜 기간 대기 중의 온실가스 농도를 높일 것이다. 그 둘은 기후체계는 상당한 관성(inertia)을 가지고 있어서, 기후변화의 영향이 현실화하는 데는 상당한 시간이 걸린다는 점이다. 이는, 우리가 지금 온실가스 방출을 금지한다고 하더라도 이미 방출된 온실가스가 미래 기후에 영향을 지속적으로 미칠 것임을 의미한다. 지금 우리가 방출하는 온실가스는 미래 세대를 위협할 것이다. 동시에 지금 온실가스 방출을 억제한다면 이는 상당히 먼 미래에 가서야 비로소 기후의 급격한 변화를 저지하는 형태로서 미래 세대를 도울 것이다. 몇 백 년이나 떨어져 살고 있는 서로 다른 사람이 한 편에서는 온실가스 방출을 억제하기 위한 비용을 지출하고 다른 한 편에서는 그로 인한 편익을 받게 되는 것이다.[5)]

그러나 환경정책에 대한 타당성 여부는 현재시점에서 평가되어야 하므로 미래에 발생하는 편익과 비용은 모두 현재가치로 환산하여 비교할 필요가 있다. 이를 위해서는 장래의 비용과 편익을 할인하는 절차(discounting procedure)가 필요하고 적절한 할인율(discounting rate)의 채택이 중요하게 되는 것이다. 할인율을 너무 높게 잡으면 편익과 비용의 차이인 순편익의 현재가치가 작아지므로 사회적으로 유익한 사업임에도 시행되지 않게 될 수 있고, 반대로 너무 낮게 잡으면 불필요한 조치가 타당성 있는 것으로 평가될 수 있기 때문이다. 따라서 기후변화문제에 대한 정책의 비용편익분석에서 어떠한 할인율을 적용할 것인가의 문제는 곧 기후변화문제에 어떠한 대처를 할 것인가의 문제와 직결되는 것이다.

5) David Weisbach, Cass. R. Sunstein, *Climate Change and Discounting the Future: A Guide for the Perplexed*, 27 Yale Law and Policy Reivew 433(2009), 438-439.

2. 스턴보고서와 노드하우스[6]

r*=ρ+αg*[7]	Stern		Nordhaus
r*: 할인율(%)	**1.4**	**2.7**	**5.5**
α*: 소비탄력성[8]	1.0	2.0[9]	2.0
g*: 예상되는 경제성장률	1.3	1.3	2.0
ρ*: 시간할인율	0.1	0.1	1.5

위 표는 Stern과 Nordhaus가 주장하는 할인율의 근거가 되는 수치를 나타낸 것이다. Stern은 기후변화문제에 대한 대책을 수립하는 데에 있어서 비용편익분석에 적용되어야 할 할인율은 시장의 일반 할인율보다 낮아야 한다는 점을 주장하면서, 그 주된 근거로 ρ가 0에 가까운 값이어야 한다는 점을 든다. Stern은 ρ를 순수한 시간 선호율(pure rate of time preference)로 파악하면서, 미래세대는 단지 자신이 현재에 있지 않다는 이유만으로 그 가치가 저평가될 수 없다고 한다. 그러나 Nordhaus는 ρ를 1.5로 파악하고 있다. 이러한 견해의 차이는 할인율에서 약 3~4%의 차이라는 결과를 나타내었다. 이러한 차이가 실제로 어떠한 차이를 가져오는지를 예를 들어보자.

	Stern (1.4%)	Nordhaus (5. 5%)	
현재 지출비용	1천억	1천억	20억
100년 뒤 발생편익	4천억	21조	4천억

6) 이하의 설명은 Weisbach & Sunstein, supra note 5, 442, 446-449에 따른 것이다.

7) Ramsey 공식.

8) 불평등지수를 나타내는 것. α가 높다는 것은, 현세대의 분배를 더 중요시한다는 것(따라서 보다 평등주의자적인 성향을 갖는다는 것, 할인율이 높아진다는 것)을 말한다. 반대로 α가 낮다는 것은, 불평등을 개의치 않는다는 것(따라서 평등주의자적인 성격이 덜하다는 것, 할인율이 낮아진다는 것, 사회가 미래의 소비를 위해 더 많은 양을 저축한다는 것)을 말한다.

9) Stern은 종래 α를 1.0으로 보았다가 이후 *The Economics of Climate Change*(American Economic Review, 2008)에서 이를 2.0으로 조정하였다고 한다. *Id.* 448.

현재 1천억 달러를 투자해서 100년 뒤에 4천억 달러의 편익을 얻는 온실가스 저감 사업에 투자를 한다고 하자. 이러한 금액산출의 근거가 되는 할인율은 1.4%이다. 그러나 노드하우스의 주장에 따라 할인율을 5.5%로 설정하면, 4천억 달러의 편익을 위해서는 단지 20억 달러만을 투자하는 것으로 충분하게 된다. 나머지 980억 달러는 (현세대와 미래세대의 편익을 증진시키는) 다른 용도로 사용할 수 있게 되는 것이다. 그럼에도 스턴의 분석에 따라 1천억 달러를 투자하는 것은 현재의 980억 달러 또는 미래의 20조 달러를 낭비하는 것과 다름없는 것이다.

이와 같이 같은 경제학적 방법의 틀을 사용하더라도 단지 할인율을 다르게 설정하는 것에 의하여 엄청난 차이가 발생한다는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 기후변화와 할인율의 설정

1. 기후변화와 할인율의 설정을 둘러싼 쟁점 및 견해의 대립

기후변화대응규제정책에 대한 비용편익분석에서의 할인율 논쟁은 크게 다음의 두 가지 국면에서 견해의 대립이 존재한다.

하나는 기후변화 대응규제의 비용편익분석에 있어서 미래가치를 현재가치로 할인하는 과정이 필요한지 여부에 관한 검토이다. 세대간의 중립성을 강하게 주장하는 입장에서는 규제정책의 내용을 결정하는 현재 세대는 미래 세대가 누리는 이익을 현재 세대의 그것에 비해 결코 과소평가해서는 안 된다는 점을 근거로 할인을 부정하기도 한다.

둘은 할인이 필요하다고 하는 경우에 어떤 할인율을 사용할 것인가의 문제이다. 시장에서 통상적으로 형성되어 있는 자본의 통상적인 수익률(rate of return)을 사용할 것인지 아니면 기후변화의 문제에 특유하게 고려될 수 있는 별도의 할인율을 사용할 것인지가 쟁점이 된다.

이러한 쟁점에 대한 의견의 차이는 이른바 윤리주의자(Ethicist)와 실증주의자(Positivist)[10]로 나누어서 살펴볼 수 있다. 이 글에서는 두 견해의 차이가 기후변화와

관련된 세대간 자원배분에 관하여 어떤 관점의 차이에서 기인하는지를 살펴보고 나름의 입장을 정리해보기로 한다.

2. 미래가치 할인 여부에 대한 논쟁

(1) 지속가능한 성장과 세대간 중립성

오늘날 국제사회에서는 지속가능한 성장(sustainable development)의 중요성이 강조되고 있고, 기후변화와 같은 환경문제를 방치할 경우 후세대에 대규모의 리스크(large-scale risk)가 발생할 것이므로 환경을 보전하기 위해 특단의 정책을 추진하는 것이 필요하다는 것에 대한 합의가 이루어지고 있다. 이는 곧 현세대가 미래세대를 위한 조치를 하여야 한다는 것인바 그렇다면 현세대가 미래세대를 위한 행위를 하여야 하는 일정한 윤리적 의무를 지고 있다는 전제가 내포되어 있다고 할 수 있다. 현세대가 미래세대에 대하여 부담하고 있는 윤리적 의무의 내용은 무엇인가? 기후변화와 관련된 정책추진 과정에서 할인여부와 사회적 할인율의 결정을 논의하기 위한 전제로서 현세대의 윤리적 의무의 내용에 대한 논의가 선행되어야 필요가 있다. 이러한 윤리적 의무의 내용과 관련된 중요한 개념이 세대간 중립성(intergenerational neutrality)이고 이를 어떻게 이해하느냐에 따라 바람직한 기후변화대응 규제의 내용과 강도가 달라지게 된다.

(2) 실증주의자(positivist)의 입장

실증주의자들은 기후변화대응규제에 있어서 비용편익분석을 통상의 기회비용의 문제와 다르지 않은 것으로 이해한다.[11] 예를 들어서 현재 100억원의 비용을 들인

10) 이러한 입장의 차이를 표현하는 용어로서 '윤리주의자(ethicist)'와 '실증주의자(positivist)'의 표현은 아직 학문적으로 보편적으로 확립된 것은 아니고, Weisbach와 Sunstein에 의해 최근에 처음 사용되기 시작한 것으로 보인다. 우리말로 번역되어서 사용되는 과정에서 섬세한 의미전달의 오류가 있을 수도 있으나, 현재 시점에서 새로운 다른 단어를 찾아내는 것이 쉬운 일은 아니므로, 일단 이 글에서는 Weisbach와 Sunstein의 용례를 따르기로 한다. Weisbach & Sunstein, supra note 5, 436.

탄소저감정책이 100년후에 400억원의 편익을 가져다준다고 가정해보자. 이는 스턴보고서에서 사용된 1.4%의 할인율를 사용해서 만들어낸 가정의 상황이다. 이 경우 만약 시장에서의 통상의 자본수익률로서 노드하우스가 제시한 5.5%의 할인율을 사용해서 계산하면 현재의 100억원을 다른 사업기회에 사용하는 경우 이러한 투자는 100년후에 2조 1천억원의 결과를 가져다줄 수 있다는 계산에 이르게 된다. 이 경우 현재 세대는 미래세대의 400억원의 편익을 위해서는 현재 세대의 투자가능금액 100억원 중 2억원만을 시장에서의 자본수익률에 따라 투자를 하면 되고, 나머지 98억원은 현재 세대의 다른 시급한 문제의 해결을 위해 사용할 수 있다.

실증주의의 입장에 따르면 기후변화대응규제를 포함해서 어떤 규제의 비용편익분석에 있어서도 현재 시점을 기준으로 특정한 투자를 통한 수익률이 시장의 통상적인 자본수익률을 넘어서지 않는 이상 그 투자를 타당한 것으로 평가할 수 없다는 결론에 이르게 된다. 또한 기후변화에 대한 대응에 있어서도 다른 투자를 통해 더 많은 편익을 미래세대에 남겨줄 수 있다면 현재 시점에서 과도한 자본을 기후변화대응에 투입하는 것은 결국 자원의 낭비를 의미하는 것이므로, 기후변화대응규제와 관련된 미래세대의 비용과 편익의 현재가치로의 할인에 있어서도 시장에서의 통상적인 자본수익률과 다른 할인율을 사용할 근거가 없다고 주장한다.

(3) 윤리주의자(ethicist)의 입장

한편, 윤리주의자들은 기후변화대응 문제를 논함에 있어서 정확한 할인율을 결정할 수 있는 유일한 준거기준은 윤리적인 원칙이 될 수밖에 없다고 주장한다.[12] 그들

11) Arrow, Discounting and Public Investment Criteria, in Water Research 13 (Allen V. Kneese & Stephen C. Smith eds., 1966); Kenneth J. Arrow & Robert C. Lind, Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions, 60 Am. Econ. Rev. 364 (1970); David Bradford, Constraints on Government Investment Opportunities and the Choice of the Discount Rate, 65 Am. Econ. Rev. 887 (1975); Robert Lind, A Primer on the Major Issues Relating to the Discount Rate for Evaluating National Energy Options, in Discounting for Time and Risk in Energy Policy 21 (Robert C. Lind ed., 1982); Stephen A. Marglin, The Opportunity Costs of Public Investment, 77 Q. J. Econ. 274 (1963) 등의 문헌에서 이와 같은 실증주의자의 입장을 찾아볼 수 있다. Weisbach & Sunstein, supra note 5, 442.

12) Nicholas Stern, The Economics of Climate Change: The Stern Review (2007); Partha Dasgupta,

은 기후변화의 문제에 있어서 통상적인 할인율을 사용한 비용편익분석은 명백히 비윤리적인 결과를 가져올 수 있다고 주장한다.

예를 들어서 기후변화로 인해 200년 후에 캘리포니아 전역이 물속에 잠기게 되는 상황을 생각해보자. 2009년의 코펜하겐 협상의 과정에서 나타난 바와 같이 탄소배출의 저감에는 막대한 비용이 소요되는데 통상의 다른 투자사업에 비해 앞에서 본 비극적인 상황의 예방과 같은 기후변화대응을 위한 투자의 수익률은 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 이 경우 통상의 시장에서의 자본수익률을 할인율로 채택한 비용편익분석에 따르면 기후변화에 따른 재앙을 피하기 위한 투자의 타당성은 대부분 부정적인 평가를 받게 될 것인데, 그렇다고 해서 현재 세대의 구성원들이 기후변화로 인한 재앙을 피하기 위한 아무런 조치를 취하지 않는 것이 타당한 것이라고 말할 수는 없다는 것이다.

윤리주의자들은 이러한 문제들에 있어서 현재 세대의 구성원들이 우리의 후손인 미래 세대의 구성원들을 위해 해야할 바를 다하고 있는지 여부의 문제는 단순히 실증적인 관점에서만 논해질 수 있는 것은 아니고 현재 세대의 미래 세대에 대한 윤리적인 의무란 관점에서 접근되어야 한다고 주장한다.

이 경우 윤리적인 의무는 자원배분의 형평성을 둘러싼 서로 다른 여러 가지 철학적인 관점(예를 들어서 롤즈의 정의론에 따른 형평의 관점에서부터 후생주의자에 따른 사회총후생의 극대화)에 따라서 서로 다른 내용이 될 수 있을 것이다.[13]

또한 윤리적인 의무의 강도에 따라서 기후변화대응규제에 있어서 할인을 전면적으로 부정하는 입장에서부터 할인은 긍정하되 통상의 자본수익률보다는 낮은 할인율을 사용해야 한다는 입장에 이르기까지 여러 가지 유형의 윤리주의자의 견해가 존재할 수 있을 것이다.

(4) 소결론

앞에서 살펴본 바에 따르면 기후변화대응규제의 내용 및 비용편익분석에 있어서

Discounting Climate Change, 37 J. Risk & Uncertainty 141, 143 (2008); Geoffrey Heal, Discounting: A Review of the Basic Economics, 74 U. Chi. L. Rev. 59 (2007) 등의 문헌에서 이와 같은 윤리주의자의 입장을 찾아볼 수 있다. Weisbach & Sunstein, supra note 5, 445.

13) 더 자세한 내용에 관해서는 Weisbach & Sunstein, supra note 5, 445 참조.

양립할 수 없어 보이는 두 가지 입장이 존재하고 있는 것으로 보인다.

그러나 실증주의자의 입장과 윤리주의자의 입장은 각각 세대간 효율의 문제와 세대간 형평의 문제를 다루고 있는 것으로서 서로 별개의 차원의 논의를 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

윤리주의자들은 기본적으로 인류가 사용할 수 있는 자원과 자원사용의 결과로서의 후생의 세대간 분배의 문제에 관심을 두고 있다. 그리고 그들은 기후변화의 문제에 있어서 현재 세대가 지금과 같은 미온적 대응에 그친다면 미래세대의 구성원들이 심각한 위험에 직면하게 될 것이라고 경고하고 있고, 할인을 통한 통상의 비용편익분석에 의해서는 윤리적으로 정당화될 수 없는 결론에 이를 것이라고 주장하고 있다.

그러나 윤리주의자들이 초점을 두고 있는 세대간 형평의 문제는 실증주의자들이 관심을 가지고 다루고 있는 것과는 다른 문제라고 볼 수 있다.

실증주의자들은 각각의 세대 구성원들이 규범적으로 가져야 할 몫의 분배비율이 정해진 것을 전제로 각 세대가 선택할 수 있는 사업의 내용에 대해서 논하고 있을 뿐이고, 규범적으로 각 세대 구성원이 정당하게 분배받아야 하는 몫에 관해 논의하고 있는 것이 아니다.

기후변화의 문제와 관련하여 현재 세대와 미래 세대의 몫을 재분배하는 방법이 반드시 탄소배출저감정책을 통해서만 이루어질 수 있는 것은 아니다. 경우에 따라서는 경제적으로 더 투자수익이 높은 사업에 투자함으로써 더 많은 경제적 가치를 미래세대에 남겨주는 방법이 될 수도 있고, 또는 단순히 더 많은 저축을 해서 더 큰 소득을 남겨주는 방법이 있을 수도 있다. 그와 같이 물려받은 소득을 사용해서 어떤 방법으로 기후변화에 대응해서 살아갈 것인지는 미래세대의 몫으로 남겨둘 수도 있는 것이다.

기후변화대응에 관한 윤리주의자들과 실증주의자들의 논쟁은 외관상 양립할 수 없는 쟁점에 대해 첨예하게 대립하고 있는 것처럼 보일 수도 있지만, 자세하게 살펴보면 양 입장은 서로 다른 쟁점에 대해 다투고 있는 것이다.

적어도 세대간 효율의 관점에서 보면 기후변화대응규제수단을 설계함에 있어 미래가치의 현재가치로의 할인과정은 반드시 필요한 것이고 윤리적으로도 정당화될 수 있는 것이다.[14]

3. 할인의 윤리성

여기서는 세대간 효율의 문제와 세대간 형평의 문제가 서로 별개의 것이라는 점에 관해 좀 더 논증해보기로 한다.[15][16]

현재 세대가 미래 세대를 위해 특정한 크기의 부를 남겨두기로 하였고, 그 부의 크기는 윤리적으로도 정당하다고 생각되는 크기의 부인 경우를 생각해보자. 이해의 편의를 위해 금전적 가치로 표현해서 100억원이라고 하기로 한다. 그 상황에서 현재 세대가 10억원을 투입하면 미래 시점에 20억원이 만들어지는 투자사업(A)이 있다고 해보자. 이 경우 현재 세대가 그 투자사업을 실행하면 다른 분야에서 미래 세대를 위해 남겨둘 부의 크기를 10억원만큼 줄일 수 있고 여전히 미래 세대는 100억원을 물려받을 수 있다.

이 때 문제가 되는 것은 만약 그 10억원을 또 다른 사업기회에 투자하는 것에 비해 A사업에 투자하는 것이 더 바람직한 것인가 여부이다. 이 문제의 결론은 우리가 이미 익숙한 바와 같이 기회비용의 관점에서 여러 투자 기회들을 비용편익분석의 관점에서 분석하고 비교하는 것을 통해 얻어질 수 있다. 물론 그 과정에서 미래가치의 현재가치로의 할인은 자연스럽고 당연한 과정이다.

그런데, 기후변화등의 문제와 같이 새롭게 발견된 환경상의 문제로 인해 미래 세대를 위해 남겨진 부의 크기가 충분하지 않게 된 상황이 발생했다고 생각해보자. 즉 기후변화의 문제로 인해 이제 미래 세대가 가지게 될 부의 크기가 100억원이 아닌 70억원이 되었다. 이 때 윤리적 관점에서 보면 현재 세대는 70억원이 미래 세대를 위한 충분한 부인지 여부에 관해 고민을 하게 될 것이다. 그 윤리적 고민의 결과 70억원은 부족하고 적어도 95억원은 남겨주어야 한다는 윤리적 의무를 발견하게 되었다고 가정해 보자.

이는 현재 세대 구성원들이 미래 세대를 위해 25억원을 추가적으로 더 남겨주어야

14) Weisbach & Sunstein, supra note 5, 437.

15) Weisbach & Sunstein, supra note 5, 449-451 참조.

16) 세대간 분배의 정의의 문제와 세대간 효율성의 문제는 원칙적으로 전혀 별개의 것으로 분석하고 설명할 수 있다는 취지의 문헌으로는 Louis Kaplow, Discounting Dollars, Discounting Lives: Intergenerational Distributive Justice and Efficiency, 74. U. Chi. L. Rev. 79(2007).

할 의무를 부담하게 되었다는 것을 의미한다. 또한 세대내, 세대간 효율성의 관점에서 보면 현재 세대 구성원은 가장 최소의 비용으로 위 추가적인 25억원을 만들어야 하는 의무가 있다고도 볼 수 있다.

이런 상황에서, 예를 들어서 현재 세대의 10억원을 들여서 30억원을 만들 수 있는 투자사업기회(B)와 20억원만을 만들 수 있는 사업기회(C)가 존재한다면 현재 세대 구성원은 당연히 C에 비해서 B를 선택하여야 할 이유가 있다고 볼 수 있고, 그렇게 하는 것이 윤리적 의무의 한 내용이라고도 볼 수 있다. 이 때 C에 비해서 B가 더 나은, 혹은 윤리적으로 더 타당한 현재 세대 구성원들의 선택이라는 판단의 과정에는 적정한 할인율을 사용한 할인의 과정이 당연히 수반되어 있다고 볼 수 있다.

또한 이 때 '적정한 할인율'이 무엇인가를 논함에 있어서는 시장에서 통용되고 있는 시장이자율, 혹은 자본의 수익률을 고려하지 않을 수 없다고 할 것이다.

앞에서 본 윤리주의자들의 일관된 주장은 기후변화의 문제에 있어서 현재 세대 구성원들은 너무나 적은 부를 미래 세대를 위해 남기고 있다는 것이다. 코펜하겐 기후협상의 과정에서 나타난 국가들간의 입장의 차이 및 그에 따른 불완전한 합의의 도출 등 현재 세대의 정책선택들에 비추어보면 이러한 윤리주의자들의 주장은 분명 타당한 면이 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 유의하여야 할 것은 이러한 윤리주의자들의 주장이 미래 세대를 위해 부를 남기는 특정한 정책의 타당성 여부를 평가하는 단계에까지 적용되어서는 안된다는 점이다.

윤리주의자들의 주장대로 현재 세대가 미래 세대를 위해 남기는 부의 크기가 부족하여 더 많은 부를 남기기로 한 경우에도 현재 세대는 결코 자원을 낭비해서는 안된다는 윤리적 의무를 부담하게 되는 것이고, 여러 투자사업기회들 중에서 어떤 투자사업에 자금을 투입해서 자원의 낭비 없이 가장 효율적으로 미래 세대를 위한 부를 창출해서 넘겨줄 것인가의 문제를 결정함에 있어서는 당연히 할인의 과정이 있어야 하며 통상의 자본수익률과의 관련성 하에서 적정한 수준의 할인율이 채택되어야 하는 것이다.

새롭게 대두된 기후변화의 문제와 관련하여 미래 세대를 위해 남겨줄 부의 크기에 관한 재평가가 있어야 하고 그것과 관련된 현재 세대의 윤리적 의무가 있다는 부분에 있어서 윤리주의자들의 주장은 크게 틀리지 않는다. 한편 그렇게 발견된 윤리적

의무를 달성하기 위해 가장 높은 수익률에 따른 투자사업을 선택하는 것이 타당하다는 실증주의자들의 주장 또한 타당성이 있다고 할 것이다.

이런 관점에서 세대간 형평의 관점에서 문제를 접근하는 윤리주의자들의 주장과 세대간 효율의 관점에서 문제를 접근하는 실증주의자들의 주장은 서로 양립할 수 없는 것이 아니라 체계적으로 정합될 수 있는 두 입장이라고 볼 수 있다.

남는 문제는 어떻게 적정한 사회적 할인율을 발견하고 선택할 것인가의 문제이다.

3. 기후변화대응규제의 비용편익분석에서의 할인율 설정

(1) 사회적 할인율의 선택

지금까지는 기후변화에 대한 대처라는 특수한 문제에 있어서도 미래가치를 현재가치로 할인하여 비용편익분석하는 것이 타당하다는 점을 살펴본 바 있다. 그렇다면 이하에서는 과연 어떠한 할인율을 적용하는 것이 타당한지에 관하여 생각해보도록 하겠다. 이에 대하여는 크게 자본의 기회비용을 사회적 할인율로 사용하는 방법과 사회적 시간선호율을 사회적 할인율로 설정하여 계산하는 방법이 있다.

자본의 기회비용이론은 기후변화대응에 투입하는 재원을 시장에서 다른 투자를 위해 투입하는 경우 통상적으로 기대되는 자본수익률을 사회적 할인율로 사용하는 것이 타당하다는 입장이고, 사회적 시간선호율 이론은 경제행위의 궁극적 목표는 소비이므로 사회적 할인율은 현재와 미래 사이의 사회적 한계대체율 즉, 사회적 시간선호율이 되어야 한다는 입장이다.

두 이론 모두 양의 할인율에 대하여 정치적, 윤리적 근거를 지니고 있다. 그러나 경제학자들 사이에서도 자본의 기회비용이론과 사회적 시간선호율이론 가운데에 어떤 것이 더 나은지에 관하여는 합의가 되지 않고 있다. 두 이론 모두 논리적으로 일관되어 있음에도 불구하고 두 이론은 실제 적용에 있어서는 매우 다른 할인율을 도출하고 있다. 사회적 시간선호율을 주장하는 입장에서는 상대적으로 낮은 1~3%의 할인율을, 자본의 기회비용을 주장하는 입장에서는 일반적으로 5%가 넘는 할인율을 적용하도록 결론을 내고 있는 것이다.

양자의 차이는 사회가 추구해야 할 우선적 목표를 현재 및 미래세대의 사회 구성원의 소비극대화에 둘 것인가, 아니면 자원의 효율적 배분에 둘 것인가에 관한 가치판단에서 비롯되는 것으로 보여지는바 두 이론은 적대적이라기보다는 상황에 따른 상보적인 관계로 보는 것이 타당할 것이다.[17]

(2) 자본의 기회비용(Opportunity Cost of Capital; OCC)

먼저 자본의 기회비용을 사회적 할인율로 사용하여야 한다는 입장에서는 공공투자에 사용되는 자본에 대한 사회적 기회비용을 측정하여 이를 기후변화대응정책의 비용편익분석에 사용하는 할인율로 사용하여야 한다고 주장한다. 즉, 이들은 효율적 자원배분의 관점에 입각하여, 기후변화정책에 관한 문제를 기회비용의 문제로 다룬다. 기후변화 저감을 위한 특정한 정책이 더 큰 기회비용을 요구하는 경우에는 그러한 정책에 투자해서는 안 된다는 것이다. 일반적인 비용편익분석에 비해서 기후변화정책의 시간 범위가 더 넓다는 것은 비용편익분석을 행하는데 장애가 되지 않으며 오히려 비용편익의 중요성을 더 부각시키는 것이다.

공공투자의 비용은 단순히 자원의 소비가치에 그치는 것이 아니라 그 자원의 기회비용, 즉 자원이 공공투자가 아니라 다른 곳에 이용되었다면 얻을 수 있었던 사용가치를 기준으로 판단해야 한다. 이렇게 본다면 민간기업이 통상 기대할 수 있는 전 산업의 평균수익률을 측정하여 이것을 공공사업의 할인율로 사용할 수 있을 것이다. 전체 민간산업의 평균수익률을 공공사업에 있어서의 자본의 기회비용으로 보고 이것을 사회적 할인율로 사용한다는 것은 공공사업도 민간사업에서 기대할 수 있는 수익률을 발생시켜야지 그렇지 않으면 그 공공사업은 타당성이 없는 사업으로 평가된다는 것이다.

예를 들어서, 오늘날 100만원의 비용을 들이면 50년 동안 기후를 변화시키는 오염물질을 줄일 수 있는 규제를 생각하여 보자. 만약 현재 시점에서 이 규제를 하지 않는다면 50년 후에는 1000만원의 비용이 지출되어야 하는 고통이 뒤따르게 된다고 하자. 얼핏 보면 오늘날의 100만원이라는 비용으로 훗날의 1000만원의 비용 지출을 막

17) 김형진, 황형준, 앞의 책, 442-443.

을 수 있으므로 매력적인 규제로 보인다. 그러나 오늘날 100만원의 기회비용을 고려하지 않고는 이 규제가 타당한지 여부를 판단할 수 없다. 만약 자원이 다른 자산, 5%의 수익을 얻을 수 있는 장기채와 같은 곳에 투자된다면 사회적으로 보아 위의 규제를 하는 것보다 장기채에 투자하는 것이 더 타당한 선택이다. 이로써 50년 후에 1000만원보다 큰 이익을 남김으로써 후세가 1000만원을 들여서 환경파괴에 대처하는 비용을 충당하고도 남는 자원을 만들어내는 것이기 때문이다. 이는 5%의 할인율에서 위의 제안된 규제는 순효과가 마이너스이므로 비용편익분석을 통과할 수 없게 된다는 것을 의미한다.

공공투자에 있어서 자본의 기회비용 측정은 사적 부문에서의 위험, 이자율의 문제와 유사하다. 공적 투자는 일반적으로 직접적이든 간접적이든 사적 투자와 대체의 관계에 있으므로 사적 자산이 결국 공공투자의 기회비용이 된다.

자본의 기회비용을 사회적 할인율로 사용하여야 한다는 주장의 근본적 기초에는 오늘날의 정부가 미래세대가 이용 가능한 자원을 극대화하는 것이 타당한 정책이지 미래 세대가 누리게 되는 이익들 중에서 어느 부분의 후생을 극대화할 것인가에 관한 결정까지 현재 세대가 해서는 안된다는 생각이 깔려 있다. 현재 세대는 미래의 경제적 제한이나 조건을 알 수 없기 때문에 미래세대가 스스로 선택할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 최선일 뿐 현재 세대가 옳다고 생각하는 대로 남기는 것은 타당하지 못하다는 것이다.

(3) 사회적 시간선호율(Social Rate of Time Preference; SRTP)

한편, 사회적 시간선호율을 사회적 할인율로 사용하여야 한다는 주장은 현재소비와 미래소비에 대한 한계대체율을 측정해서 그로부터 적정한 사회적 할인율을 도출하려는 입장이다. 자본의 기회비용을 사용하여야 한다는 주장은 시장에서 실제로 관찰되는 인간의 행동에 할인율 도출의 이론적 근거를 두고 있는 반면, 사회적 시간선호율에 따라서 할인율을 정해야 한다는 입장은 서로 다른 두 시점에 있어서 그러한 시점의 변화가 개인들의 선택에 영향을 미치는 크기에 관한 논리적인 연관성을 찾아내고 그 크기로부터 적정한 사회적 할인율을 도출해내려는 노력에 바탕을 두고 있다.

경제학의 이론들과 경험적 증거들에 따르면 개인들은 일반적으로 미래 소비보다 현재의 소비를 선호함을 보여주고 있다. 이런 관점에서 보면 조삼모사의 상황에서 보이는 원숭이들의 반응은 경제학적으로 볼 때 타당한 근거를 가진 합리적 선택의 하나로 볼 수 있다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 개인의 시간 선호율의 차이 때문이다. 우리는 여기서 사회적 시간 선호율을 추론해볼 수 있다. 사회적 시간선호율이란 사회구성원에 의한 소비가 갖는 사회적 가치의 감소율을 의미하며 이는 프랭크 램지(Frank Ramsey)의 공식에 의하면 순수 시간 선호율과 소득의 한계효용 탄력성 및 1인당 소득 증가율이라는 요소의 합으로 설명될 수 있다.

순수 시간 선호율이란 미래의 가치를 현재의 가치에 비하여 얼마나 선호하는지에 관한 것으로서 현세대가 더 참을성 없을수록 할인율이 더 높아지게 되는 것이다. 대부분의 사람들이 현상선호의 경향을 보이므로 순수한 시간 선호율은 0이 되기 어렵다는 것이 일반적인 견해지만 일부 학자들은 기후변화 정책에 관하여는 순수 시간 선호율을 0으로 설정하여야 한다고 주장하기도 한다.

소득의 한계효용 탄력성이란 소득 증가에 따라 한 단위의 추가소득에서 비롯되는 효용의 변화율을 측정한 것이다. 이는 한계효용체감의 법칙을 반영하는 것이다.

반면 1인당 소득 증가율이란 다른 세대의 상대적 수입을 반영하며 희소성의 측정과 관련한다. 즉 1인당 소득 증가율이 높아질수록 할인율이 더 높아지게 된다.[18]

이러한 방식에 따르면 기후변화대응과 같은 공적 규제에서 사용하는 사회적 할인율은 민간부문에서 사용되는 통상의 할인율에 비해서 더 낮아야 한다는 주장으로 이어질 수 있다. 그 주장의 근거로는 ① 사람들은 저축의 중요성을 과소평가하는 반면에 현재소비의 가치를 과대평가하는 경향이 있기 때문에 민간의 사적 시간선호율이 과도하게 높은 경향이 있다. ② 민간은 후세의 복지에 대한 관심이 상대적으로 적기 때문에, 후세의 복지후생에 대해 상대적으로 관심이 많은 정부가 후세를 위해 보다 많은 공공사업을 집행하도록 하려면 사적 할인율에 비해 낮은 할인율을 적용해야 한다. ③ 외부편익을 발생시키는 특정 공공서비스의 공급을 사적 할인율을 적용하는 민간시장경제에 맡기면 과소공급이 이루어지므로, 낮은 할인율을 적용하여 적정한 공급이 이루어지도록 하여야 한다는 것 등을 생각해볼 수 있다.

18) 김형진, 황형준, 앞의 책, 443-444.

그러나 위와 같은 주장에 대하여는 다음과 같은 문제점이 있을 수 있다. 첫째, 사회적 시간선호율을 정확하게 측정하는 것이 쉽지 않다는 난점이 있다. 자본의 기회비용을 주장하는 입장은 관찰 가능한 경제적 행동에 근거를 두고 있는 반면 사회적 시간선호율을 주장하는 입장은 그러한 증거를 거부하고 세대간 후생의 적정한 배분에 관한 규범적 모델을 근거로 하고 있다. 사회적 시간선호율을 주장하는 입장은 금융 시장이 미래 세대에 대한 요소, 사회의 선호를 반영하지 못한다는 시장 실패의 상황을 가정하고 있는 것이다. 그러나 시장에서 실제로 얼마나 실패가 발생하고 있는지 그 실패가 순수하게 시장의 실패로 인한 것인지 아니면 정부의 실패로 인한 부분도 함께 있는지를 판단하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.

시장실패가 존재하므로 사회적 시간선호율을 적용해야 한다고 하더라도 규제 당국이 적절한 세대간 후생 함수를 발견해낼 수 있을지 그리고 그 함수가 자본의 기회비용을 주장하는 입장보다 타당한 할인율을 도출할 수 있는지에 대한 비판 역시 존재한다. 비판자들은 가장 단순한 후생함수조차도 '눈부시게 비일관적인' 합리적이지 못한 할인율을 도출해낼 수 있다는 점을 근거로 비판하기도 한다. 즉 정부는 자본의 기회비용에 따르는 경우보다 나은 사회적 시간선호율을 찾기 어려울 수도 있다는 것이다.

(4) 소결

할인율의 선택은 1차적으로 정책적 문제, 2차적으로는 방법론적 문제라고 할 수 있다.

정책적 판단은 자본의 기회비용과 사회적 시간선호율 가운데 어느 것이 타당한지의 문제이다. 자본의 기회비용을 주장하는 입장은 미래 세대가 스스로에 대한 가장 우수한 정보를 지니고 있으므로 환경, 에너지, 건강 문제를 다루는 데 있어서도 역시 최적의 위치에 있다고 본다. 따라서 최적의 규제정책은 현재 세대의 부를 최대화하여 미래 세대에 그를 남겨주는 것이다. 반면 사회적 시간선호율을 주장하는 입장은 현재 세대가 아니면 기후변화의 문제를 해결할 수 없다고 본다. 따라서 사회적 시간선호율을 주장하는 입장은 미래 세대가 위험에서 피할 수 있도록 일반적으로 시장이

자율보다 낮고 보기에는 완전히 최적이 아닌 것을 사회적 할인율로 선택하기도 한다. 따라서 규제행정청이 자본의 기회비용과 사회적 시간선호율 가운데 어느 것을 선택할 것인가의 문제는 기후변화의 문제와 같이 오랜 기간에 걸쳐서 비용과 편익이 발생하는 문제를 해결하기에 현재 세대의 구성원이 미래 세대의 구성원보다 나은 위치에 있는지 여부에 따라 결론이 달라질 수 있는 문제이다.

방법론적 이슈는 자본의 기회비용과 사회적 시간선호율의 측정 과정에서 발생하는 비용측면의 문제이다. 자본의 기회비용을 발견하는데는 대안적 금융자산, 세금, 위험, 물가 상승률 등의 세부 정보를 필요로 한다. 또한 사회적 시간선호율을 발견하는 과정에서는 순수 시간 선호율과 1인당 소득 증가율과 같은 복잡한 변수를 추정해야 한다. 추가적으로 사회적 시간율을 계산함에 있어서는 규제가 미래 세대 소비에 미치는 효과에 대해서도 더 많은 정보를 요구한다.

정책론과 방법론적 관점에서 자본의 기회비용을 사용하는 것이 사회적 시간선호율을 사용하는 것보다 더 나은 결과를 가져다줄 수 있다는 주장이 가능하다. 현재 세대가 미래 세대의 자원제한과 선호를 알 수 없는 상황에서 규제자들이 자본 시장에서 발견되는 수익률보다 낮은 사회적 할인율에 따라서 미래가치를 할인하여 환경, 에너지, 건강 등 특정분야에 과잉투자하게 되면 규제자들이 현재 세대의 희소한 자원을 가지고 큰 모험을 하게 되는 것일 수 있다는 것이다.

과거 맬서스주의자의 과잉인구예측에서 본 바와 같이 이러한 도박은 자본시장의 실패에 대한 그리고 기후변화등의 문제에 관한 미래 세대의 대응 능력에 대한 불완전한 정보에 기반한 오해로 판명될 수 있다. 미래 세대는 현재 세대로부터 가능한 최대화된 자원을 물려받고 그렇게 물려받은 자원을 어떻게 사용할 것인지에 관한 선택의 자유를 가지는 것을 더 원할 수 있다.

또한 자본의 기회비용을 사용하는 것이 계산과 적용에 편리한 면이 있을 수 있다. 자본의 기회비용은 관찰가능한 금융시장 자료에 기초하지만 사회적 시간선호율은 사회적 할인율에서 유래하는 특정한 후생함수를 규제자가 발견 및 설정해야하기 때문이다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 기후변화와 같은 환경문제는 장기간에 걸쳐 그 피해가 나타나게 되므로 높은 할인율을 적용하면 피해의 규모가 과소평가되는 문제가 있

다. 이처럼 높은 할인율로 인한 규제정책의 포기를 "할인율의 횡포(tyranny of discounting)"라고도 한다. 반면 지나치게 낮은 할인율을 적용한다면 잘못된 비용편익분석이 되어 자원의 낭비로 이어지게 될 것이다. 또한 경우에 따라서는 더 많은 정부의 역할을 강조하기 위해 의도적으로 낮은 할인율을 사용하려는 정치적 위험까지도 있는 것이다.

그러므로 기후변화문제에 대한 정책의 비용편익분석 과정의 할인율은 상대적으로 높은 시장이자율이 그대로 적용됨으로써 시장의 왜곡이 그대로 반영되지 않도록 주의하는 동시에, 규범적 평가 과정이 자의적으로 진행되어 비민주적 정책강제가 되지 않도록 노력하여야 하는 것이다.[19]

Ⅳ. 사회적 할인율 결정에 대한 사법심사

한국의 행정규제기본법도 규제의 신설 및 강화에 규제영향분석을 하도록 되어있기는 하나, 규제영향평가의 타당성이 사법심사의 관점에서 정면으로 다루어진 적은 없는 것으로 보인다.[20] 그러나 그리 멀지 않은 미래에 비용편익분석을 포함한 규제영향평가의 타당성은 언제라도 사법심사에 있어서 중요한 문제로 등장할 수 있다.

이하에서는 이 주제에 관하여 이미 10여 년 전부터 논의가 되어온 미국의 예를 간단히 살펴봄으로써 우리나라에의 시사점을 찾아보기로 한다.[21]

1. 사회적 할인율 결정에 대한 사법심사가 가능한 경우

행정작용의 근거법규가 직접적으로 비용편익분석을 요구하고 있거나, 또는 그러한 법률이 없더라도 행정청이 각종 행정작용을 정당화하는 사유로서 비용편익분석을 원

19) 김형진, 황형준, 위의 책, 449-450.

20) 우리나라에서도 새만금판결, 천성산 사건 등에서와 같이 환경영향평가의 타당성이 법정에서 다투어지는 사건은 드물게 찾아볼 수 있다.

21) 이하의 설명은 Edward R. Morrison, *Judicial Review of Discount rates used in regulatory cost-benefit analysis*, 65 University of Chicago Law Review 1333(1998), 1350-1362에 따른 것이다.

용하고 있는 경우에는 법원은 사용된 할인율이 정당한지를 심사하는 것이 가능할 것이다.

특정 법률이 정책을 선택할 때 행정청으로 하여금 직접적 혹은 간접적으로 비용편익분석을 할 것을 요구하고 있는 경우 법원은 행정청의 정책 선택, 특히 할인율 결정의 타당성을 심사할 수 있고 또한 심사해야만 한다. 미국에서의 몇몇 사례들[22]에서 법원이 이러한 판단의 합리성을 심사한 바 있다. 또한 법률이 비용편익분석을 요구하고 있지는 않더라도 행정청이 정책결정의 근거로서 할인율에 의한 비용편익분석을 시행한 경우에도 할인율에 대한 사법심사가 가능할 것이다. APA[23](행정절차법)은 법원으로 하여금 행정청의 행위에 대하여 자의성[24] 심사를 통하여 합리성을 판단하도록 요구하고 있다.

2. 사법심사의 기준

할인율에 대한 사법심사는 두 가지 단계를 거쳐야 할 것이다. 이는 Chevron 판결[25]에 근거한 것으로서 첫째 행정청의 할인 여부의 결정 및 할인율의 선택이 근거법령에 나타난 입법자의 의도에 따른 것인지 여부에 대한 판단, 둘째 근거법령에 나타난 입법자의 의도가 분명하지 않은 경우 심사 대상 행정작용에 있어서 행정청이 선택한 법률해석의 내용이 최소한의 합리성을 갖추고 있어서 허용될 수 있는 것인지 여부에 관한 판단이 그것이다.

(1) 미래가치의 할인여부 결정에 대한 사법심사

미래가치를 할인할 것인지를 결정하는 문제는 법률해석의 문제라고 할 것이다.

---

22) Corrosion Proof Fittings v. EPA, 947 F2d 1201 (5th Cir. 1991)(이하 Corrosion 사건); Natural Resources Defence Council, Inc v. Herrington, 768 F2d 1355 (DC Cir. 1985)(이하 Herrington 사건); Ohio v. Department of Interior, 880 F2d 432 (DC Cir. 1989)(이하 Ohio 사건).

23) the Administrative Procedure Act, 5 USC § 706(2)(A).

24) 'arbitrary and capricious'.

25) Chevron USA, Inc v. Natural Resources Defence Council, Inc, 467 US 837 (1984).

Chevron 기준의 첫째 단계가 충족되는지 여부를 파악하기 위해서는 근거 법령의 존재 및 해석이 선행되어야 한다.

그러나 특정 법률[26]에서 비용편익분석을 요구하고 있다고 하더라도 그 분석의 명확한 기준까지 제시하는 경우는 드물다. 특히 법률 단계에서 할인율의 기준이 나타나는 경우는 흔치 않다. 이는 할인율을 선택과 관련된 기준에 관한 의회의 의도가 명백하게 드러나지 않음을 의미한다. 이러한 상황은 법원으로 하여금 행정청 행위의 합리성을 심사하는 두 번째 단계에 법원의 사법심사가 집중되는 결과를 가져온다. 실제 이 문제를 다룬 몇몇 사건들에서도 법원은 합리성 심사에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다. Corrosion 사건에서 법원은 만일 EPA가 미래 편익을 할인하지 않았더라면 EPA의 행동은 잘못된 것이라고 판단하였다.[27] Ohio 사건에서도 법원은 Department of Interior가 OMB(Office of Management and Budget, 예산관리국)의 지침을 따랐다면 그 결과는 비합리적이라고 할 수 없다고 하였다. 그러나 두 판결 모두 법원은 할인율 결정에 있어서의 합리성 판단에 관한 구체적인 기준을 제시하지는 않았다. 다만 Corrosion 사건에서는 편익을 할인함이 없이 비용만을 할인할 수는 없다고 하였다.

비록 자세한 설명은 없지만, 위 두 판결로부터는 미래의 편익 또는 비용 중 어느 하나만을 할인하고 다른 하나는 할인하지 않는 것은 자의적이라는 결론을 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 아래에서 보는 바와 같이 법원도 합리적인 비용편익분석은 미래의 비용과 편익에 관한 정(+)의 할인율을 그 전제로 하고 있는 것으로 보고 있다고 할 수 있다.

(2) 구체적인 할인율 선택에 대한 사법심사

대부분의 사건에서 법원은 구체적인 할인율의 선택은 행정청의 재량의 문제로 본

26) TSCA(Toxic Substances Control Act), FIRFA(Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act)와 같은 법률을 들 수 있다.

27) "왜냐하면 EPA는 적절한 평가를 수행하기 위해서 비용을 할인해야 하고, EPA는 또한 적절한 비교를 수행하기 위해서는 비금전적인 자연의 혜택을 할인하는 것이 포함된다고 하더라도 편익을 할인해야 하기 때문이다." 947 F2d at 1218.

다. 미연방대법원은 APA가 요구하는 자의성 기준이 법원으로 하여금 행정청의 재량사항에 대하여 엄격한 심사(hard look)를 할 것을 요구한다고 해석한다. 엄격한 심사는 행정청이 자신의원은 APA가 자세한 설명을 제공하고 있는지, 합리적인 선택자세한충분히 고려하였는지, 법률상 관련요소들을 고려하고 관련이 없는 요소들을 배제하였는지를 판단하는 것을 말한다.

비록 이러한 심사가 엄격한 심사라고 불리고는 있지만, 대부분의 법원은 할인율 심사와 관련하여 완화된 심사(soft look)를 한 것으로 평가될 수 있다. 예를 들어 Corrosion 사건에서 연방항소법원은 '역사적으로 볼 때 실제 이자율이 2%에서 4%사이에 있는 경향을 보였다'는 이유로 EPA가 3%의 할인율을 결정한 판단을 합리적인 것으로 인정하였다. 법원은 다른 대안을 고려하지 않았고, EPA가 이 할인율을 적합하게 적용했는지도 심사하지 않았다. Ohio 사건에서는 행정청의 판단이 '정책 선택 과정에서 우선적'이기 때문에 법원은 가능하면 이를 따르는 것이 바람직하다고 한다고 하면서 행정청에 의한 10%의 할인율 판단을 합리적인 것으로 인정하였다. 한편 이들 사건에서 법원은 행정청이 동일한 규제에 대한 할인율을 장래에 바꾼다면 이에 대한 합리적이고 정당한 근거가 제시되어야 한다고 판시하였다. 다만, 구체적으로 어떤 식으로 정당화되어야 하는지에 대하여는 별도의 언급을 하고 있지 않다.

한편, Herrington 사건에서 D. C. 항소법원은 DOE(Department of Energy; 에너지국)가 에너지 효율 기준의 비용편익분석에 사용한 할인율을 무효라고 판단한 바 있다. 그 이유로는 DOE가 자신의 선택을 정당화하는 과정에서 OMB의 지침을 따르지 않았다는 점을 들었다. 비록 이 사건에서 법원은 DOE의 결정을 면밀하게 분석하기는 했지만, 구체적으로 행정청의 할인율 결정에 대해서는 별다른 기준을 제시하지 않았다는 점에서는 위 두 판결과 유사하게 완화된 심사를 하였다고 볼 수 있다.

이러한 사례들에 나타난 바에 의하면, 사회적 할인율 결정에 관한 사건에서 법원은 결국 행정청이 자신의 선택에 관하여 '용인될 수 있을 정도의 간결한 설명(tolerably terse explanation)'을 하였는지를 판단하는 것으로 그 심사의 강도를 제한하고 있다고 볼 수 있다. 법원은 이 이외에 더 엄격한 심사 요소 – 합리적인 다른 대안을 충분히 검토하였는지, 법률상 관련요소들을 고려하고 관련이 없는 요소들을 배제하였는지 – 등에 관해서는 충분히 판단하고 있지 않은 것으로 보인다.

이런 관점에서 보면 행정청의 할인율 심사에 관하여는 미국 법원도 아직 분명한 심사기준을 제시하고 있지는 않은 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 지금까지 나타난 법원의 판결로부터 할인율 결정에 대한 사법심사의 대략의 기준을 도출해보면 다음과 같다.

첫째, 법원은 적어도 행정청이 할인율 선택에 관하여 최소한의 간결한 설명을 하였는지를 보아야 한다. 둘째, 행정청이 다른 합리적인 대안을 제대로 고려하였는지를 심사하여야 한다. 셋째, 자본의 기회비용과 사회적 시간선호율 사이에서의 행정청의 선택을 전제로, 법원은 행정청이 그 선택한 할인율을 제대로 계산하고 적용하였는지를 심사하여야 한다. 자본의 기회비용과 사회적 시간선호율 중 어느 것을 선택하느냐에 따라 계산의 지표와 방식이 대단히 달라지기 때문이다.

생각건대, 법원이 행정청의 할인율 결정에 대하여 엄격한 심사를 하는 것이 적정한 할인율 선택의 권한을 행정청으로부터 사법부로 옮겨오는 것이어서는 안된다고 본다. 이 문제에 관하여는 행정청이 법원보다 더 많은 전문적인 지식과 인력을 가지고 있고, 법관으로 하여금 이 문제에 관한 전문성을 기르도록 요구할 수도 없기 때문이다.

따라서 행정청의 할인율 선택에 관한 법원의 엄격한 심사는 법원이 행정청으로 하여금 다음과 같은 질문에 대해 충분히 답을 하고 있는가 여부를 판단하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. ① 관련기록이 있는가? ② 행정청이 사회적 시간선호율과 자본의 기회비용 사이에서 행한 선택의 근거를 설명할 수 있는가? ③ 각각의 다른 방법을 사용하여 할인율을 계산함에 있어서 관계된 제반 요소를 충분히 고려하였는가?

3. 우리나라의 경우 – 새만금판결을 중심으로 –

주지하는 바와 같이 우리나라 행정법이론에서 행정청의 사회적 할인율 결정에 대한 사법심사의 문제는 행정재량의 일탈·남용이론으로 다루어지게 되는 주제이다.

그러나, 행정재량의 일탈·남용에 관한 기존의 우리나라 행정법이론에서의 논의는 일탈·남용의 판단기준으로 ① 평등의 원칙, ② 비례의 원칙, ③ 부당결부금지의 원칙, ④ 신뢰보호의 원칙, ⑤ 목적위반, ⑥ 적정형량의 원칙, ⑦ 재량권의 영으로의 수

축 등과 같은 일반적이고 추상적인 원칙을 열거하는 수준에서 그치고 있고, 보다 실질적이고 세련되며 체계정합적인 이론적 틀을 제시하는 데까지는 이르지 못하고 있다.

행정소송법학에서의 대부분의 이론적 논의는 원고적격, 대상적격, 협의의 소의 이익 등과 본안전 요건에 관한 논의에 집중되어 있고, 정작 중요한 본안판단의 문제로서 행정재량에 대한 사법심사의 범위와 강도의 문제에 대해서는 아직 심도 있는 논의가 이루어지지 않고 있다는 것이 필자를 포함한 많은 사람들의 평가이다.

앞으로 우리나라 행정법학자들이 좀 더 노력을 기울여야 할 부분이라고 생각한다.

앞에서 언급한 바와 같이 아직 우리나라 법원 판결 중에서 행정청에 의한 사회적 할인율 결정의 문제에 대한 사법심사가 본격적으로 이루어진 예를 찾기는 쉽지 않다.

이하에서는 새만금사업에 대한 타당성 평가가 이루어졌던 서울고등법원 판결[28]의 해당부분을 간단히 살펴보기로 한다.

이미 알고 있는 바와 같이 이 사건에서는 새만금사업의 경제성 분석의 타당성에 관하여 법원의 판단이 이루어졌다.

이 사건의 피고 농림부는 새만금사업의 경제성 분석을 위하여 한국산업경제연구원이 1988. 12. 작성한 '새만금지구 간척지의 최적 이용을 위한 구상'이라는 경제성 분석 결과에 따라 새만금사업은 농지조성을 전제로 하더라도 경제적으로 타당성이 있는 것으로 판단하고 1989. 11. 6.경 새만금기본계획을 확정하였다. 그 후 위 경제성 분석 결과에 대하여 1998. 9. 25. 감사원 감사 결과 문제점이 지적되자 민관공동조사단 경제성 분과에서는 1999. 5. 1. 부터 14개월간 경제성 분석을 다시 실시하여 조사보고서를 작성하였다. 그러나 이 조사보고서에 대하여도 편익항목 설정과 분석방법 등 상당한 분야에 걸쳐 조사위원들을 포함한 전문가들 사이에 많은 논란이 제기된 바 있다.

이 사건의 경제성 분석은 공공사업에 대한 비용편익분석의 전형적인 예로서, 편익항목으로는 간척지의 농업편익, 배수불량지역의 농업편익, 홍수방지효과, 국토확장효과, 담수호 창출효과, 관광효과, 고군산군도 재산증식효과, 육운 개선효과, 담수호 수

28) 서울고법 2005. 12. 21. 선고 2005누4412 판결 : 상고【정부조치계획취소등】

질개선 편익, 신규갯벌 창조효과, 간척지 논의 공익적 효과, 방조제의 해일방지 효과, 방조제 인공어초 효과 등이 분석되었고, 비용항목으로는 ① 사업시행 전 편익손실항목으로서 갯벌의 총 가치(인간 중심 가치와 생태계 환경가치), 수산물의 생산손실액이, ② 사업비용 항목으로서 투자 사업비 조정액, 환경오염 방지비용, 영농유지관리비, 환경유지관리비, 영농시설 대체비, 환경시설 대체비, 생산비 증가액등이 계상되었고 평가되었다.

위 비용과 편익의 분석과정에서 당연히 미래가치의 현재가치로의 환산작업이 수행되었는데, 그에 관해 한국산업경제연구원은 당시 우리나라 공공투자의 비용·편익 분석에서 사용되는 할인율은 13%였으나 이는 1981년에 산정된 민간부문의 투자 수익률을 근거로 채택된 수준이고, 당시 우리나라 경제여건의 변화를 반영하여 사회적 적정할인율을 선정한 연구 결과에 의하면 적정할인율을 10%로 추정하고 있음을 참작하여 적정할인율 10%를 적용하고, 일반적 할인율인 13%와 함께 분석하였다. 한편, 농림부는 위 경제성 분석 결과를 기초로 1989. 11. 6. 새만금사업기본계획을 확정하였는데 분석 결과에 따르면 할인율 10%를 적용하여 투자수익률(I.R.R.) 13.5%, 편익·비용비율(B/C Ratio) 1.42로 나타났다.

또한 민관공동조사단은 적어도 판결문에 나타난 바로는 구체적인 근거의 제시는 없이 8%의 할인율을 적용하였고, 그 결과 분석의 대상으로 설정된 10개의 시나리오의 편익비용비율이 최저인 시나리오 4에서 1.25, 최고인 시나리오 2에서 3.81 사이로 나타나는 등 10개의 시나리오 모두에서 새만금사업의 경제성이 있는 것으로 평가되었다.

이러한 경제성 분석에 대하여 법원은 "... 위 인정 사실에 의하면, 1988년 당시 한국산업경제연구원의 경제성 분석보고서 및 새만금사업 기본계획에는 감사원 감사에서 지적된 바와 같이, 농수산 중심 개발안의 경우 일부 비용을 누락한 채 관광편익 및 항만편익을 계상하고 수질오염 등으로 시행이 불투명한 담수어 양식장 편익 등을 계상한 하자가 있기는 하다.

그러나 그 감사 결과에 의하더라도, 오류를 수정하여 경제성을 재검토하였을 경우 할인율 10% 기준으로 농수산 중심 개발안의 편익·비용비율은 0.99(내부수익률은 9.94%), 복합 산업단지 개발안의 편익·비용비율은 1.18(내부수익률은 12.48%)에 이

르고, 비록 이견과 비판론이 있기는 하나 사후에 민관공동조사단에 의한 경제성 분석에 의하더라도 10개의 시나리오에서 모두 경제성이 있는 것으로 나타난 점, 장래 시행할 사업에 대한 경제성 분석이란 그 분석방법이나 고려요소 여하는 물론 분석을 담당한 전문가의 견해 차이에 따라 분석 결과가 크게 달라질 수 있는 점 등에 비추어 보면, 경제성 분석 결과에 이론이 없을 정도로 명백한 오류가 있어 경제성이 없다고 평가할 경우를 제외하고는 근거 법규가 요구하는 경제성을 결여한 것으로 볼 수 없고, 따라서 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분에서 채택한 한국산업경제연구원의 경제성 분석에 일부 하자가 있다고 하더라도 이를 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 흠으로서 객관적으로 명백하다고 할 수는 없다. 따라서 새만금사업의 경제성이 없어서 당연무효라는 주장은 이유 없다."라고 판시하여 행정청의 사회적 할인율 선택에 관해서는 아무런 판단을 하지 않고 있음을 알 수 있다.

이 논문의 전체적인 맥락에서 충분히 강조된 바와 같이 사회적 할인율을 어떻게 선택하느냐에 따라서 규제행정작용의 타당성의 결론이 큰 범위에서 달라질 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 새만금판결과 같이 공공사업의 타당성 및 비용편익분석에 관한 사법심사가 예외적으로 이루어진 사건에서 할인율 선택의 합리성에 관하여 아무런 판단이 이루어지지 않은 점은 몹시 아쉬운 부분이라고 할 것이다.

4. 할인율 결정에 대한 사법심사의 결과에 대한 전망

할인율 결정에 대하여 앞에서 본 바와 같은 엄격한 사법심사를 실시하는 경우 이는 행정청의 할인율 선택 방식을 상당히 변화시킬 것이다. 특히 지금까지 행정청에 의하여 이루어져온 할인율 선택에 관한 많은 결정들은 어쩌면 이렇게 강화된 사법심사기준을 통과하지 못할 수도 있다.[29]

Morrison 교수에 따르면 엄격한 심사의 적용과 관련하여 가장 주목할 만한 것은 할인율에 관한 OMB의 지침이다. OMB는 할인율에 관하여 자본의 기회비용을 주장하는 입장의 관점에서 접근하고 있고, 이에 대한 적합한 설명을 제시하고 있으므로 엄격한 심사의 두 단계는 통과할 수도 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 접근법을

29) 이하의 내용은 Morrison, supra note 21, 1360-1362의 평가를 따른 것이다.

사용하여 도출된 실제의 할인율의 수치에 관하여는 충분한 근거를 제시하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 OMB가 제시하고 있는 7%의 할인율이 과연 타당하게 계산된 것인지에 관해서 많은 의문이 제기되고 있다고 한다.[30]

마찬가지로 EPA가 사용하고 있는 할인율도 엄격한 심사를 통과하지 못할 가능성이 많다는 평가이다. EPA는 미래에 비용을 발생시키는 규제에 대해서는 높은 할인율(7~10%)을 적용하면서도 미래에 편익을 발생시키는 규제에 관해서는 낮은 할인율(3% 내외)을 채택하고 있는데, 이러한 차이에 대하여 제대로된 근거를 제시하고 있지 않기 때문에 엄격한 심사의 두 번째 단계를 통과하지 못할 것으로 보인다.

반면 Morrison 교수에 따르면 1990년대 중반의 DOE 규제는 엄격한 심사를 통과할 수 있을 것으로 보인다. DOE는 당시 주된 가정용품의 에너지 효율기준에 관한 규칙을 제정하면서 채택한 할인율에 대하여 상세한 설명을 제공한 바 있다. 사회적 시간선호율과 자본의 기회비용 계산과정을 이론적, 실증적 관점에서 면밀히 검토한 후, DOE는 "에너지 효율성이 더 높은 분야에 더 많은 자원이 투입되도록 유도하기 위해서"라는 점을 언급하면서 자본의 기회비용에 따른 할인율을 선택하였다.[31]

공공사업의 타당성 평가에 있어서 비용편익분석 및 사회적 할인율 선택의 문제가 가지는 중요성에 비추어보면 우리나라에서도 행정청에 의한 사회적 할인율 선택이 행정재량에 대한 사법심사의 문제로서 법원에 의해 본격적으로 다투어지는 날이 조만간 도래하리라고 생각한다. 그러한 상황에서 합리적인 사법심사가 이루어질 수 있기 위한 준비를 해나가는 것이 필요하다고 할 것이다.

5. 소결론

우리나라에서도 기후변화대응규제의 상당부분은 행정규제의 형태로 나타날 것이다. 구체적으로는 지금 정부에서 시행을 준비하고 있는 탄소배출권거래제도에서의 탄소배출권의 할당처분, 탄소배출량의 측정, 보고, 인증과 관련된 행정처분 등을 생각해볼 수 있다.

---

30) OMB의 할인율 가이드라인에 관한 더 상세한 분석은 Viscusi, supra note 3, 221이하 참조.
31) DOE, Energy Conservation Program, 58 Fed Reg at 47333-35.

이러한 기후변화대응규제에 대한 행정소송이 제기되는 경우에는 법원은 결국에는 해당 행정규제의 타당성을 심사하여야 하고 이는 본질적으로는 기후변화문제의 심각성 및 기후변화문제의 해결을 위한 적정한 대응수단으로서 규제의 타당성에 대한 평가가 될 것이고 그 과정에서 규제의 타당성에 관한 비용편익분석 및 사회적 할인율 결정과정에 대한 타당성 심사가 이루어지게 될 것이다.

이런 관점에서 앞에서 본 미국의 할인율 결정에 대한 사법심사를 둘러싼 논의는 우리나라에도 충분한 시사점을 제공해줄 수 있으리라고 생각한다.

Ⅴ. 결 론

현대 사회에서 위험은 우리 주변 모든 곳에 존재하고 있다. 반면 그것을 막을 수 있는 자원은 희소하다. 따라서 우리는 어쩔 수 없이 효율적인 자원 배분이라는 선택의 상황에 직면하게 된다. 이는 우리가 어떤 한 위험요소에 자원을 집중적으로 쏟아 붓는다면 다른 위험요소에 대하여는 소홀해질 수밖에 없다는 것을 의미한다.

기후변화에 대한 대응의 문제도 마찬가지이다. '기후변화' 상황에서 특정한 위험에 집중하여 특별한 대응을 하는 것은 기후변화와 관련된 다른 위험 또는 다른 종류의 위험에 대한 노출의 증가를 가져올 수 있다. 결국 기후변화대응규제의 설계에 있어서도 합리적인 선택으로서 효율적인 자원배분을 고려하여야 할 것인데, 이때 고려될 수 있는 요소로서 세대간 효율의 개념과 세대간 형평의 개념이 있다. 한편 장기간에 걸쳐서 발생하는 기후변화의 문제에 대한 적정한 대응의 내용에 대한 판단의 근거로서 비용편익분석이 이루어져야 하는데 그 과정에서 적정한 사회적 할인율을 선택이 중요한 쟁점이 된다.

이 논문에서는 기후변화대응규제의 설계에 있어서 이러한 사회적 할인율 선택의 문제와 관련된 제반 쟁점들을 살펴보았다. 사회적 할인율 선택의 문제를 둘러싼 윤리주의자의 입장과 실증주의자의 입장을 비교해서 검토해보고, 선택가능한 사회적 할인율로서 자본의 기회비용과 사회적 할인율 사이의 선택의 문제와 관련된 제반 쟁점을 검토하였으며, 최종적으로 행정청에 의한 사회적 할인율 선택결정에 대한 사법

심사의 문제를 검토함으로써 논의를 마무리하였다. 이러한 논의를 통해서 기후변화대응규제가 생각처럼 간단한 문제가 아니고 바람직하고 적정한 기후변화대응규제를 논하기 위해서는 자원의 배분문제를 둘러싼 여러 가지 쟁점에 관한 이해가 필요하다는 점을 부각시키는 데는 일견 성공하였다고 판단된다.

그러나 기후변화, 비용편익분석, 사회적 할인율 선택, 사회적 할인율 선택에 대한 사법심사한 의 문제는 하나하나가 대단히 어렵고 심도 있는 논의와 검토를 요하는 쟁점들이어서 그에 관해 이 논문에서 모두 다 다루고 답을 찾는 것은 쉽지 않았다.

그 부분은 필자와 다른 연구자들의 후속 연구과제로 남기기로 하고 아쉽지만 이만 글을 마치기로 한다.

논문투고일 : 2010. 4. 9 심사일 : 2010. 4. 16 게재확정일 : 2010. 4. 23

참고문헌

국내문헌

김동건, 『비용·편익분석 (개정판)』, 박영사, 2004
김형진·황형준, 「영국의 기후변화법과 스턴보고서」, 『경제적 효율성과 법의 지배』, 박영사, 2009
나성린·전영섭, 『공공경제학 (개정판)』, 박영사, 2001
이준구, 『재정학 (제3판)』, 다산출판사, 2004

외국문헌

Barrie Murray, 『*Power Markets and Economics*』, WILEY, 2009.
Cass R. Sunstein, 「*Adapting Law and Policy to a Transforming World The World vs. the United States and China? The complex climate change incentives of the leading greenhouse emitters*」, UCLA Law Review, 2008.
Cass R. Sunstein, 「*Article of Montreal and Kyoto: a tale of two protocols*」, Environmental Law Reporter News & Analysis, 2008.
Cass R. Sunstein, 「*On the divergent American reactions to terrorism and climate change*」, Columbia Law Review, 2007.
Cass R. Sunstein, Arden Rowell, 「*ON discounting regulatory benefits: risk, money, and intergenerational equity*」, University of Chicago Law Review, 2007.
Dave V. Wright, 『*The Clean Development Mechanism*』, 2007.
David A. Weisbach, · Cass R. Sunstein, 「*Change and discounting the future: a guide fo the perplexed*」, Yale Law and Policy Review, 2009.
Dexter Samid, David A. Weisgach, 「*Paretian Intergenerationa discounting*」, University of Chicago Law Review, 2007.
Edward R. Morrison, 「*Judicial review of discount rates used in regulatory*

cost-benefit analysis」, University of Chicago Law Review, 1998.

Louis Kaplow, 「*Discounting dollars, discounting lives: Intergenerational distributive justice and efficiency*」, University of Chicago Law Review, 2007.

Malcolm Dowden, 『*Climate Change & Sustainable Development*』, EGbooks, 2008.

Nicholas Stern, 「*The Economics of Climate Change*」, American Economic Review, 2008.

Nicholas Stern, 『*The Economics of Climate Change*』, Cambridge university press. 2007.

W. Kip Viscusi, 「*Rational Discountiug for Regulatory Analysis*」, University of Chicago Law Review, 2007.

William D. Nordhaus, 「*Reflections on the Economics of Climate Change*」, Journal of Economic Perspectives, 1993.

William Nordhaus, 『*A Question of Balance*』, YALE, 2008.

【Abstract】

Establishing Climate Change Regulatory System and Social Discount Rate Debate

Heo, Seong Wook

In establishing regulatory system on climate change which affects the long term benefit and cost of people and community, the process of discounting the future value of benefit and cost into present value is required. The final outcome of benefit-cost analysis in climate change regulation is deeply related to the issue of what kind of social discount rate is used in the analysis. For example, a certain project or regulation on carbon emission which can make the benefit of $400,000,000,000 in the future with $100,000,000,000 cost under 1.4% of social discount rate can be evaluated to make $21,000,000,000,000 benefit under 5.5% of social discount rate. In this sense, choosing a reasonable social discount rate is a very critical issue in establishing and assessing the climate change regulatory system.

Firstly, in this paper, I reviewed the two different argumentations on social discounting of benefit and cost of climate change regulation. The debate between ethicists and positivist stems from different understandings of the concept of intergenerational neutrality from the perspective of intergenerational efficiency and intergenerational equity.

The second issue dealt with in this paper is between the two different suggestions of social discount rate, Opportunity Cost of Capital(OCC) and Social Rate of Time Preference(SRTP), which one can be a better discounting rate.

Finally, I reviewed the topic of judicial review on agency decision making of social discount rate from the viewpoint of comparative legal analysis.

주 제 어 기후변화, 사회적 할인율, 규제행정법, 비용편익분석, 사법심사
Key Words climate change, social discount rate, regulation, benefit cost analysis, judicial review