

環境法規에 있어서의 規制失敗와 法的 對應¹⁾

金裕煥*

目 次

- I. 序 論
 - II. 現行環境法規의 規制體制 및 主要 規制手段의 概括的 評價
 - III. 環境法規에 있어서의 規制失敗의 原因
 - IV. 環境規制失敗에 대한 公法的 對應
- [附 錄]

I. 序 論

1. 研究의 方法論的 意義

우리나라에서 環境法 분야는 아직 法制度와 法理論이 형성되어가고 있는 시점에 있기 때문에 그 고려사항이 지극히 복잡하고 역동적인 성격을 가지고 있다. 이것은 환경법에 두드러지는 특색이지만 사실 現代法 全般에 공통되는 측면이라고 할 수 있을 것이다. 그리하여 현대의 법현상은 그동안의 法敎義(Rechtsdogmatik)의 體系만으로 충분히 규율되고 설명되지 아니한다. 현대법은 法政策과 法的 規律의 實體的 狀況에 부단히 적용되고 조율되고 있기 때문에 법체계의 형식논리 만으로는 法的 問題意識을 충족시키지 못하고 나아가 法的 問題解決性을 만

1) "이 논문은 1993년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음."

* 中央大學校 法科大學 助教授

족시켜 주지 못한다. 따라서 우리나라의 경우 法敎義體系에만 머무르는 법학분야가 자신의 문제의식을 관련 다른 학문에 의해 先占당하는 현상까지 발생시키고 있는 것이다.

따라서 환경법뿐 아니라 現代의 모든 法分野에 있어서 法現實과 法政策, 法的 規律狀況에 대한 考慮는 法學的 實際的 存在價値를 위해 緊要하다. 오늘날의 법학에서의 問題中心의 思考, 評價法學(Wertungsjurisprudenz)의 思考, 機能的 接近方法 등은 바로 이러한 법학의 현안문제를 해결하기 위해 등장한 것이라 할 것이다.

법학이 실제적 문제해결성을 갖추기 위해 필요한 가치관련성과 현실 관련성을 확보하기 위해서는 法規律의 實體속으로 과감히 진입해 들어가야 한다. 특히 公法學은 이제 規制政策的 指向點과 무관하게 논의될 수 없는 상황에 있다. 그런데 여기에는 그동안의 法學的 規律體系에 現實的, 價値的 評價의 觀點을 어떻게 接木시킬 것인가 하는 문제가 있다. 그러나 규율대상에 대한 법학적 판단의 접목은 이미 부분적으로 행하여져 오고 있다고 생각한다. 조리라고 말하여지기도 하고, 事物의 本性이라고 일컬어지기도 하고 때로는 法의 一般原理라고 불리어지기도 하는 것들은 그 자체는 형식적 원리일 수도 있으나, 바로 法官(또는 법적용자)의 現實認識 및 價値認識을 반영하는 媒介가 되고 있다. 예컨대, 過剩禁止의 原則이라고 할 때, 過剩이라는 것은 어떠한 기준에서 도출되는 것인가 하면 바로 법관(법적용자)의 현실인식과 가치인식에서 도출되는 것이다. 뿐만 아니라 事物의 本性 또는 法의 一般原理는 때로는 그것 자체가 일정한 實體的 評價要素를 담고 있기도 하다.

그래서 법이론이 법적 규율실체 속으로 들어가기 위한 方法論的 基礎는 이미 고전적인 事物의 本性 또는 法의 一般原理라는 法學的 論議의 틀안에 마련되어 있다. 문제는 그러한 논의의 틀을 얼마나 충실하게 채워주느냐 하는 것에 있다. 본 연구에서 제시하는 規制失敗라는 개념은 이러한 법원리의 실제적 부분에 대한 알찬 內容物을 제시해줄 수 있다고 본다. 規制行政에 있어서의 價値的, 現實的 포인트는 規制가 왜 실패했는가 하는 관점에 담겨질 수 있기 때문이다. 法解釋과 適

用 및 立法은 이러한 規制失敗의 回避를 주요한 關心事로 하여야 한다고 본다. 현대와 같이 법체계가 일관성이 없고 모순된 복잡성 속에 존재하는 상황에서 법의 해석과 적용은 이러한 지향점과 관점목록없이 기계적으로 이루어져서는 안된다. 規制失敗의 論議는 바로 法解釋과 適用 나아가서 立法에 있어서의 중요한 觀點目錄을 제시하는 점에 큰 의의가 있는 것이다. 물론 이러한 관점목록은 부단한 토론과정을 거쳐 완숙한 형태로 발전되어가야 할 것이다.

특히 환경행정법의 경우, 법적 문제의식 자체가 자주 변화하는가 하면 법현상이 政治的, 技術的, 經濟的 諸狀況에 의해 좌우되기도 하는 등 복잡한 현실 및 가치관련을 가지고 있어서 이러한 측면에서의 법학적 논의가 가장 시급한 분야라고 생각된다. 이리하여 본 연구에서는 環境規制法規에 있어서의 規制失敗의 原因을 탐구하고 이를 토대로 法學的 示唆點과 對應方案을 摸索해 보기로 한다.

2. 研究의 對象 및 方法

현재의 우리나라 環境法 體系는 매우 尙大하고 細密하다. 그리고 그 내용의 대부분을 이루는 것은 規制的 要素라고 할 수 있다. 그러므로 환경법 상의 모든 규제작용을 빠뜨리지 않고 체계적으로 연구의 대상으로 하는 것은 하나의 연구단위로서는 너무 벽찬 것이라고 할 수 있다. 그리하여 본 연구에서는 규제의 일반적 체계와, 환경규제의 3대 영역이라 할 수 있는 大氣汚染規制, 水質汚染規制, 廢棄物管理規制를 주된 연구대상으로 삼았다. 규제실패의 양상은 기타의 규제영역에서도 유사할 것이라고 짐작되지만 연구의 편의상 분석대상은 다소 한정할 수 밖에 없었다.

본 연구는 규제실패의 원인을 분석하는 것을 중요한 과제로 하기 때문에 實證的 資料에의 接近이 무엇보다도 요구된다고 할 것이다. 그러나 이 분야에 대한 우리나라의 實證的 研究成果는 아직 미미하며 그 正確性에 대해서도 의심스러운 점이 많다. 본 연구는 본 연구의 先行

研究로서의 이러한 실증적 연구들을 중요한 기초자료로 삼되 獨自의 인터뷰 및 設問을 병행하였다. 그러나 인터뷰 및 설문은 엄밀한 科學的 論證의 자료로 삼기에는 매우 미약한 것이므로 본 연구의 問題認識과 狀況認識의 評價資料로만 활용하였다.²⁾ 본 연구는 성격상 評價의 觀點目錄을 도출하고자 하는 것이므로 실증적 연구의 科學的 嚴密性에 대해서 그다지 크게 依存하는 것은 아니다. 다만 정확한 사실인식은 항상 중요한 것이며 그러한 점에서 본 연구의 사실인식에 오류가 있다면, 그 역시 정당화될 수는 없을 것이다.

본 연구의 概念的 接近方法은 미 시카고대학의 Cass R. Sunstein 교수의 연구방법에 시사받은 바 크다.³⁾ 그러나 본 연구의 진행 중 미국의 상황을 염두에 둔 Sunstein의 개념적 틀이 우리나라의 상황에는 전혀 맞지 않는 점이 발견되었다. 그리하여 본고가 사용하는 개념적 틀은 모델이 된 Sunstein의 그것과 상당히 다른 것으로 변모하였다. 우리나라의 규제실패에서 獨自의 分類해야 했던 概念은 規制의 環境으로 인한 規制失敗라는 評價項目이다. 환경규제가 어느 정도 韃도에 오른 미국과 달리 우리나라의 경우 법집행이나 법정립 단계 보다도 더 根源的인 次元에서 規制失敗의 要因이 도사리고 있고 그것이 獨自의인 比重으로 취급되지 않으면 안되었다.

2) 이 연구를 위하여 環境關聯 市民團體 종사자들과 地方自治團體 環境行政關聯 公務員들을 대상으로 設問調査를 실시하였다. 설문조사의 內容과 설문조사 結果의 分析에 대해서는 Supra. 〈附錄〉 參照. 한편, 본 연구의 수행에 필요한 被規制者 등에 대한 實驗的 研究成果로는 1992년에 中小企業協同組合中央會의 “최근 환경문제관련 기업실태 및 대응방안”에서의 설문조사자료와 韓國刑事政策研究院의 “한국의 환경오염 및 환경범죄의 실태와 대책”에서의 조사자료를 활용하였다.

3) 이러한 研究方法을 보여주는, 그의 著作으로 Cass R. Sunstein, *After the Rights Revolution--Reconceiving the Regulatory State--* (1990) 가 있다.

3. 規制失敗의 概念

본 연구에 있어서의 中心概念이라고 할 수 있는 規制失敗(Regulatory Failure)는 법적 고려에 있어서 현실관련성과 가치관련성을 진작시키는데 중요한 連結概念으로 기능하지만 사실 科學的으로 嚴密히 定義될 수 있는 개념은 아니다.⁴⁾ 그것은 다음의 이유에서 그러하다.

첫째, 규제실패의 전제가 되는 規制(Regulation) 개념이 반드시 明確한 개념이 아니며 또한 법학의 다른 개념과 비교해 볼 때, 반드시 明確하게 究明되어야 할 實益도 그다지 크지 않다. 본 연구에서는 일단 각종 支援金을 통한 규제, 租稅를 통한 규제 등은 일단 연구대상에서 제외하였다.

둘째, 규제의 實際的 結果를 評價하는 것은 대단히 어려운 작업이다. 어떤 사람에게는 실패인 규제가 다른 사람에게는 성공일 수 있다. 成功 또는 失敗에 대한 評價는 규제의 目標과 範圍에 대한 理解에 따라 달라질 수 있으며 또한 규제의 效果의 範圍의 設定에 따라서도 달라질 수 있다.

셋째, 규제가 실패인가 성공인가를 평가하기 위한 費用과 便益의 較量에서 기준이 되어야 할 것은, 規制財(Regulatory Goods : 규제를 통해 얻어지는 재화와 용역)에 대한 私的인 支拂意思에 근거해야 하는가? 아니면 다른 대의명분에 의하여야 하는가? 또, 私的인 支拂意思에 근거해야 한다면 그것은 규제에 대한 수혜자의 지불의사(Offer Price)에 근거해야 하는가 아니면 수혜자가 규제적 보호를 포기하는 대가로 요구하는 것(Asking Price)에 근거하여야 하는가 하는 점도 판단하기

4) Cass R. Sunstein, op.cit. (주2), pp. 75-77. 참조

어려운 요소이다.⁵⁾

넷째, 規制目標의 成就와 그 原因의 因果關係를 밝히는 것도 어렵다. 규제 후의 오염도의 低下가 규제 以外의 다른 要素에 의해 발생할 수도 있는 것이다.

다섯째, 規제의 비용-편익교량을 計量的인 方法으로 수행하는 데에는 엄연한 限界가 있다. 計量化할 수 없는 가치도 있으며 계량화가 현저히 곤란한 가치도 있다. 환경적 가치들은 대체로 계량화하기 어려운 것들이다.

이상과 같은 많은 문제점으로 인하여 規制失敗를 엄밀한 計量的 의미로 파악하거나 누구에게나 보편 타당한 科學的 觀念으로 파악하는 것은 문제가 있다. 규제실패는 다분히 主觀的인 價値判斷과 관련되는 개념이라 할 것이며 또한 科學技術的 개념이라기 보다는 政治的, 價值的 개념에 가깝다고 할 것이다. 그러나 법적 논의에서 이러한 가치판단적이며 政治的 變因을 가진 개념을 評價概念으로 받아들이는 것은 그다지 새로운 것은 아니다. 또한, 모든 개념은 그것이 가지는 本質的 限界를 前提하고 사용할 때에는 善用될 수 있다고 할 것이다.

Ⅱ. 現行環境法規의 規制體制 및 主要 規制手段의 概括的 評價

1. 現行規制體制의 全般的 檢討

(1) 環境規制體制의 體系化範圍

넓은 의미에서 環境規制가 包括하는 範圍는 매우 광범위하다. 환경

5) 이들 사이에는 큰 差異가 있다. 예컨대 오염지역 주민들이 一定한 수준의 環境安全에 대한 權利를 拋棄하는 대신 상당히 많은 액수의 補償(Asking Price)을 요구할 것이지만 環境安全에 대한 權利를 새로 획득하기 위해서는 그렇게 많은 액수(Offer Price)를 支拂하려고 하지 않을 것이다.

규제는 결국 사람의 消費生活와 그로 인한 結果物의 處理를 規制하는 것이 되므로 그것의 外延은 상당히 멀리까지 뻗어나갈 수 있다. 그리하여 넓은 의미의 환경규제체제는 좁은 의미의 환경법규 뿐만 아니라 資源管理上의 規制, 土地利用規制, 稅務 및 金融規制⁶⁾ 등을 포괄하게 된다.

그러나 우리나라에서 實際로 機能하고 있는 規制體制는 그 領域이 매우 限定되어 있다. 우선, 우리나라에서는 아직 稅務, 金融規制 등을 통한 환경규제체도는 잘 발견되지 않는다.⁷⁾ 그리고, 현재의 환경규제체제는 資源(수자원, 에너지자원, 산업재료자원 등) 管理規制體制와의 關聯性이 너무 낮다고 평가된다.

環境規制는 기본적으로 經濟活動에 관한 規制의 성격을 가지므로, 그 實效를 거두기 위해서는 稅務, 金融規制手段의 活用이 긴요할 것이며, 환경오염은 資源의 消費와 관련하여 발생하는 것이니 만큼 자원관리규제와 환경규제는 거시적인 관점에서 連繫되지 않으면 안된다고 할 것이므로, 이러한 고려들을 충분히 반영하지 않고 있는 우리나라의 規制體制는 아직 충분히 成熟한 것이라고 볼 수가 없다.

우리나라의 환경규제체제로서 현재 의미있는 기능을 하는 것으로는 환경법규에 의한 좁은 意味의 環境規制와 土地利用規制가 있다. 그러나, 토지이용규제 역시 환경처 소관의 몇 종류의 地域指定을 제외하고는 建設部의 소관사항으로 되어있고 부처 간의 협조가 원활하다고 할 수 없는 현재 상황 하에서는 環境規制와의 圓滑한 連繫가 되고 있다고 말

6) 美國의 경우 유해폐기물을 배출하는 汚染事業者에 대한 金融貸付者(금융기관)에게 까지 폐기물 청소에 관한 環境法上의 責任을 부과함으로써 금융기관이 환경오염의 혐의가 있는 기업들에게 貸付를 忌避하도록 하는 결과를 가져오고 있다. 그 根據法은 The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act(CERCLA) 이다.

7) 現行法 하에서도 환경투자를 위한 融資, 환경투자촉진을 위한 租稅 및 關稅減免制度 등이 있으나, 금융규제, 조세행정 등을 規制政策手段의 하나로 구사하는 段階는 아니라 할 것이다.

할 수 없다.⁸⁾

(2) 複數法體系의 運營

環境法規에서 규율되는 좁은 의미의 환경규제수단으로는 몇 종류의 地域, 地區規制(Zoning)⁹⁾와 傳統的인 命令, 指示的 直接規制制度 및 市場誘引的 間接規制制度 그리고 環境影響評價制度 등이 있다. 그런데, 이러한 현재의 규제체계는 지난 몇년 동안, 현저한 변화와 발전을 거듭한 것이다. 특히 91년에 環境保全法을 廢止하고 環境政策法 등 6개의 代替法律이 이루어진 것은 다양화, 복잡화되어가는 환경문제에 효율적으로 대처하기 위하여 複數法에 의한 規制體制를 확고히 한 것으로서 우리나라의 환경법 발전의 국면을 크게 바꾸어 놓았다. 이러한 복수법에 의한 규제체계는 환경규제의 규율상황을 다양한 형태로 분화시켜 그 각각의 규율상황의 특성에 따라 규율할 수 있다는 장점이 있는데 반하여 環境問題 자체의 綜合性을 고려할 때, 短篇的인 規制體制가 가져올 위험성도 없지 않다는 점이 벌써부터 지적되고 있다. 그리하여 우리나라에서도 Cross-Media Approach가 소개되기도 하고¹⁰⁾ 單一法으로의 統合을 주장하는 목소리도 없지 않은 것 같다.¹¹⁾ 그러나 환

8) 따라서 우리나라의 實質的인 環境規制體制는 環境處가 執行을 담당하고있는 환경법규상의 규제체계에 局限된다고 할 것이다. 이러한 상황은 환경문제의 심각성에 비추어 시급히 시정되어야 할 것이며 環境規制는 단순히 경제개발 등의 다른 國政目標의 下位概念으로서가 아니라, 國家活動의 母概念의 하나로 認識하여 관련되는 政府規制機能을 總括할 수 있는 포괄적인 규제체계가 성립되어야 할 것이다.

9) 環境政策基本法 제22조의 特別綜合對策地域, 自然環境保全法 제15조의 自然生態界保全地域, 동 제28조의 自然環境改善地域, 騒音 振動規制法 상의 騒音振動規制地域(제23조, 제28조, 제39조) 등

10) 李相敦, "環境立法의 改善方向", 環境法研究(韓國環境法學會) 제9호, (1987), 136면 이하 參照.

11) 吳錫洛, "環境規制의 問題點과 改善方向", 人權과 正義(大韓辯護士協會), 1993/9, 46-47면.

규제제도가 상당히 발달한 단계에 가서는 통합적 규제체제가 보다 성공적인 환경규제를 위해 재도입될 수 있을 것이지만 우리나라의 경우에는 아직 환경규제의 제국면에 관련되는 規制體制의 分化, 발전 조차 이루어지지 않은 상태이므로¹²⁾ 통합규제체제는 時機尙早라고 할 것이며 더구나 복수법주의로의 정착이 시작된지 아직 日淺한데 또다시 규제체제를 바꾼다는 것은 법적 안정성이라는 法制運營의 一般論의 견지에서도 바람직 하지 않다고 할 것이다. 다만 선진국의 Cross-Media Approach를 현재의 복수법체계하에서도 可能的 範圍 안에서 반영할 방법을 모색하는 것이 현실적인 대안일 듯 하다.

환경정책은 특별히 長期對策을 요하는 것이고 關聯要素가 複雜한 까닭에 行政計劃이라는 수단을 활용할 필요성이 크다. 그런데 현행법상, 각 規制法規 마다 분야별 專門計劃을 개별적으로 수립하도록 하고 있다. 물론, 環境保全綜合計劃(환경정책기본법 제12조, 환경개선비용부담법 제5조)을 통하여 계획의 一貫성과 統一성이 기하여 지든지, 또는 실제적으로 이들 각 계획이 서로 깊은 연관성을 가지고 수립되고 집행된다면 모르겠으나, 만약 환경보전종합계획의 실제적 기능이 有名無實하고, 個別計劃들이 각각 獨自的인 目的과 手段들을 가지고 서로 連繫되지 않는다면 複數法主義의 弊害는 크게 나타날 것이다. 물론, 우리나라에서 환경계획이 현실적인 의미를 가지는 정책수단으로 활용되고 있지 않는 듯한 인상을 강하게 받고 있지만, 理念的으로 볼 때, 環境政策에 있어서 環境行政計劃은 매우 유용하고 필수적인 정책수단이라고 생각되므로, 環境計劃을 現實的인 拘束力 있는 意味있는 政策手段으로 활용하면서 환경계획의 수립에 있어서 각 規制狀況의 有機的인 統合을 도모한다면 複數法主義의 弊害를 防止하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

12) 環境規制體制의 分化, 發展은 아직 까지 계속되고 있다. 1994. 10. 20 현재, 飲用水管理法制定案, 環境技術開發 및 支援에 관한 法制定案이 國會에 계류중이고 廢棄物管理法 改正案, 廢棄物處理施設 設置支援에 관한 特別法 制定案, 土壤 環境保全法 制定案이 國會提出 豫定으로 있다.

(3) 環境規制에 있어서의 規制緩和

현재의 規制體系는 지나치게 規制機關의 役割 만에 依存하고 있는 체제라는 점에서 기본적인 관점에서의 再檢討가 필요하다. 최근 規制緩和가 국가적 관심사가 되고 있으나 규제완화의 基本的인 問題意識은 無條件的인 規制制度의 削減에 초점이 맞추어질 것이 아니라 본질적으로 政府가 堪當하기에는 不適當하고 不可能한 부분—그래서 오히려 문제를 어렵게 만들고 있는 부분을 民間의 領域으로 돌림으로써 문제를 해결하고자 하는데 있다고 할 것이다. 그런데 현재의 環境규제체제 하에서도 이러한 觀點에서의 부적절성을 規制緩和로 해결할 필요성이 존재한다. 요컨대, 政府가 環境문제에 대한 모든 情報을 蒐集, 管理할 能力이 없는 상태에서 政府가 環境汚染의 모든 局面을 統制하고자 하는 것은 적절하지 않다고 할 것이다. 그러나 현재의 環境규제체제는 規制機關이 企業內部에서 일어나는 일 하나 하나, 즉 汚染物質의 發生과 處理過程 一切를 모두 체크하게 되어 있어서 規制기관이 감당할 수 없는 역할을 스스로 맡고 있을 뿐 아니라 企業에 의한 自發的인 環境關聯 技術進步를 가로막고 있는 셈이다. 물론, 경우에 따라서는 規制機關이 企業內部的 汚染物質 處理過程에 대한 介入을 할 수 있도록 해야 할 필요성도 있겠으나 원칙적으로 企業內部的 문제는 企業이 알아서 할 일이고 企業에 의해 外部로 배출되어 環境을 汚染시키는 행위에 대해서만 規制기관이 철저한 統制를 하는 것이 바람직 할 것이다. 이렇게 할 때, 企業으로서의 企業내부과정에 관한 自律性을 가지고 處理過程에 대한 新技術을 開發할 수도 있고 汚染도가 낮은 새로운 原材料를 도입하기도 하여 政府의 規制수준에 順응할 수 있게 되고 規制기관으로서 불필요하게 企業 내부의 문제에 간섭하지 않으면서 結果的인 汚染物質에 대한 規制에 專念함으로써 業務의 單純化를 도모할 수도 있는 것이다.¹³⁾ 물론 이러한 체제를 정착시키기 위해서는 오염물질배출에 대한 정확하고 빠짐없는 測定體制가 갖추어져야 할 것이다. 이러한 체

13) 이정전·김태경, “環境汚染規制의 效率性”, 環境論叢(서울대학교 環境大學院) 제30권(1992), 235면 이하 參照.

제가 하루 아침에 형성될 수는 없다 할지라도 장기적으로 우리 환경체제가 나갈 방향은 이러한 것이 되어야 할 것으로 본다.

(4) 環境規制制度의 經濟論理的 基礎

환경규제는 社會的 規制의 일종으로서 經濟論理와는 絶緣된 것으로 誤解하는 경향이 흔히 있다. 그러나 環境問題는 經濟의 循環의 排除할 수 없는 부분을 이루고 있고 그것이 사람들의 消費生活과 관련을 맺는다는 점에서다 다분히 經濟論理의 支配를 받게 된다. 우리나라에서도 근래 환경문제의 경제논리적 함의를 파악하고 排出賦課金制度, 環境改善費用負擔金制度, 廢棄物處理費預置制度 등 經濟的 誘引을 통한 규제제도를 도입하였다. 그러나 보다 근본적으로 命令, 指示의 형태의 傳統的인 法的 規制制度 역시 경제논리에 逆行해서는 效率的인 執行이 어렵다는 사실을 인식하는 것이 중요하다고 본다. 요컨대, 환경규제제도는 그 규제제도가 명령, 지시적 형태이든, 경제적 유인책의 형태이든 불문하고 國民과 企業의 經濟活動에 어떠한 影響을 미쳐서 그들로 하여금 어떠한 행동을 하도록 誘導하게 될 것인가에 대한 면밀한 分析下에 이루어져야 한다는 것이다. 아무리 훌륭한 환경규제제도라 할지라도 그것이 현저히 경제활동의 논리에 배치된다면 現實的인 執行력을 유지하기 어려울 것이다. 선진국에서 법적 규제제도에 대해서도 적용하고 있는 費用-便益分析(Cost-Benefit Analysis)¹⁴⁾은 규제제도에 경제논리적 타당성을 확보하기 위한 한가지 방법이라고 할 것이다.

우리나라의 경우 命令, 指示의 規制制度는 말할 것도 없이 經濟的 誘引을 통한 規制制度로 고안된 것들마저도 現實的인 經濟論理의 흐름을 타지 못하고 단순히 環境管理財源을 마련하는 수단으로 전략해 버리고 있다.

14) 美國에서의 環境規制制度에 있어서의 費用-便益分析에 대한 간략한 설명으로 Bernard Schwartz, Administrative Law(3rd ed.), Little Brown & Company, (1991), PP177-179. 참조.

규제체제 전반에 걸쳐서 經濟論理的 基礎를 확보함으로써 국민과 기업의 경제생활에 직접 영향을 미침으로써 그들의 환경오염행위를 抑制하는 規制體制의 모색이 반드시 필요하다고 본다.

(5) 環境基準制度의 運用

환경행정에 있어서 環境基準은 매우 중요한 의미가 있다. 環境立法은 대체로 環境基準의 維持, 確保를 목표로 하기 때문에 환경기준은 環境行政의 軸이며 目標라고 할 수 있는 것이다. 그러나 우리나라의 환경기준은 단순히 政策目標로서의 의미 밖에 없고¹⁵⁾ 法的 拘束力이 없는 것이어서 환경규제의 실제적인 척도로는 排出許容基準이 활용되고 있다. 이러한 현상은 우리나라의 環境行政을 漂流하게 하는데 적지 않은 원인이 되고 있다고 본다. 배출허용기준은 본질적으로 微視的인 評價일 수밖에 없는 기준이다. 개개의 기업이 排出許容基準을 遵守하였다고 해서 환경오염문제가 해결되는 것은 아니다. 더구나, 우리나라의 상황에서 의심되는 바와 같이, 그 排出許容基準이 環境基準과의 科學的 連繫點을 충분히 가지고 있지 못하다면, 그래서 政治經濟的인 原因 등으로 인하여 環境基準 達成을 위해 요구되는 수준보다 下向調整되었다면 더욱 그러하다.

요컨대, 궁극적인 環境行政目標은 環境基準이 되어야 한다. 그러나 환경기준은 법적 구속력이 없으므로 現實性없이 策定되어질 수도 있고 환경처 자신에 의해서도 별로 尊重받지 못할 수도 있다. 환경처가 2000년대까지는 우리의 환경기준을 先進國 水準으로 올려놓겠다고 하는데 이러한 장담은 우리나라의 환경기준이 환경오염의 現實과는 아무런 關係가 없다는 것을 反證하는 것 같아서 씁쓸하다. 왜냐하면 環境基準의 設定은 現實的인 環境汚染狀況과 技術水準, 國民經濟의 水準, 地域의 性格, 등을 감안하여 가장 現實的으로 作成될 것이 요구되

15) 環境基準의 法的 意味가 전혀 없다고 할 수는 없으나(환경기준의 법적의미에 대하여 홍준형, 環境法, 한울아카데미, (1994), 92-95면 參照) 환경기준이 가지는 법적 의미는 대체로 法的 判斷의 考慮事項에 불과한 것이지 固有的 拘束力에 해당하는 의미를 가지지는 못한다.

는 것이기 때문이다. 만약 환경기준을 현실에 대한 고려없이 바람직한 상태만을 기준으로 작성한다면 그러한 환경기준은 있으나마나이고 설정할 필요도 없는 하나의 理想郷의 모습에 불과할 것이다. 그러므로 환경기준이 단순한 環境的 理想을 의미하는 것으로 남는 이상 환경행정은 指標를 喪失할 수밖에 없는 것이다.

환경기준이 환경규제체제의 기축으로 작용하도록 하기 위해서는 환경기준이 實質的인 拘束力을 가지도록 고안하여야 할 것이다. 환경기준이 구속력 있는 法的 基準으로 된다면 우리나라의 環境行政에 유익한 부수적 효과도 얻을 수가 있다. 環境基準이 實質的인 의미가 있다면 환경처는 먼저 達成可能한 環境基準의 작성을 위해 노력하게 될 것이므로 地域環境容量이나 현재의 精確한 汚染度 등에 대한 면밀한 조사가 이루어질 것이고 이것은 우리나라의 환경규제체제의 중요한 밑거름이 될 것으로 판단된다. 요컨대, 환경기준이 어떠한 형태로든 拘束力을 가질 수 있도록 하는 것이 우리 환경행정의 座標를 바로 잡기 위해서 필요하다고 본다.

한편, 環境基準이든 排出許容基準이든 환경관련기준은 냉정한 現實 診斷 위에 設定되어야 하고 그 기준의 설정근거는 명확하여야 함에도 불구하고 우리나라의 환경기준과 배출허용기준이 그러한 嚴密한 現實 診斷 아래 작성되는 것 같지는 않다. 環境處에서 발표하는 環境關係 基礎資料 자체에 대한 믿음마저 굳건한지 의심스럽다. 이런저런 이유로 이러한 이유로 가장 현실적인 근거를 가지고 작성되어야 할, 排出許容基準의 作成마저 그 근거가 매우 모호하다는 평가를 받고 있다.¹⁶⁾ 환경기준이든 배출허용기준이든 그것이 환경을 규제하는 실질적 기준으로서의 의미를 갖는다면 그 基準의 設定은 單純히 官僚的인 判斷에 의거하게 하기 보다, 어떠한 형태로든, 公共參與가 보장되는 방법에 의거하도록 하는 방안도 생각해 봄직하다.

16) 김신도, 韓國의 大氣汚染規制法規 무엇이 문제인가, 환경산업리포트 93년1월, 54면.

2. 地域, 地區制

우리나라의 土地利用規制制度는 國土利用管理法를 중심으로 하여, 都市計劃法, 都市再開發法, 工業配置法, 地方工業開發法, 都市公園法, 自然公園法, 山林法, 宅地開發促進法, 產業基地開發促進法 등이 중심을 이루고 있다. 환경오염과 관련하여서는 地域, 地區制(Zoning)가 가장 普遍的인 規制手段으로 활용될 수 있다. 그러나 이들 土地利用規制는 환경오염피해를 줄이기 위해 만들어진 제도가 아니라 전반적인 관점에서의 土地利用의 效率化를 목적으로 만들어진 것이니만큼, 주로 開發의 觀點에서 운용되는 형편이고 環境規制의 觀點에서의 考慮는 미미한 형편이다. 한편, 지역, 지구제를 통한 환경규제는 規制의 硬直性이라는 문제를 야기하여 오히려 규제목적 달성에 역효과를 가져오기도 한다. 예컨대, 無許可排出業所의 상당수가 토지이용규제에 의해 원칙적으로 허가를 받을 수 없는 지역에 위치한 零細業所들이고 무허가이기 때문에 오히려 효율적인 환경규제적 감독을 시행할 수 없는 측면도 있을 것이다. 앞으로 이러한 無許可 排出業所의 효과적인 규제를 위한 정책방안이 연구되어야 할 것이다.

환경법규상의 地域, 地區制로서는 환경정책기본법 제22조의 特別對策地域, 자연환경보전법 제15조의 自然生態界保全地域, 동법 제28조의 自然環境改善地域, 수질환경보전법 제33조의 特定호소수질관리구역, 해양오염방지법 제61조의 해양오염특별관리해역, 소음, 진동규제법의 제23조 28조, 39조의 각 원인별 소음, 진동규제지역 등이 있다. 이러한 지역지구제(특히 특별대책지역지정제도)가 잘 운영된다면 問題地域의 特別管理를 통하여 환경규제의 실효를 다소간 거둘 수 있을 것이나 최근 팔당상수원보호와 관련하여 환경처가 建設部와 京畿出身 國會議員들에 의하여 自然保全圈域을 縮小하라는 압력을 받은 것과 같은 상황에서 나타나는 바와 같이, 우리나라의 現實下에서는, 지역, 지구제의 환경규제수단으로서의 앞길은 험난하다.

이와같이 地域指定이 어려운 이유는 지역지정을 하기에 앞서 관계행

정기관과 協議를 거치도록 되어 있는데 협의할 함에 있어 協議對象機關이 所管業務에 環境規制內容을 포함시키는 것을 忌避하는 경향이 있을 뿐아니라, 때로는 開發計劃의 損傷을 두려워하기도 하고, 地域住民들조차 財産權 行使에 制約을 받는다는 이유로 이에 반대하기 때문이다.¹⁷⁾ 앞으로 지역지정을 통한 환경규제가 활성화되기 위해서는 국민들의 意識變化는 물론이지만 이와 아울러 環境處의 政治的 位相과 力量이 提高되어야 할 것이다.

3. 環境影響評價制度

1979년 環境保全法 改正時에 명문으로 도입된 環境影響評價制度는 그 效用性에 대한 논의가 현재까지 끊이지 않고 제기되고 있으나 어떠한 現행법 질서에 확고히 뿌리를 내리고 있다. 環境영향평가제도를 최초로 채택했던 美國의 경우에는 이 제도는 公共參與를 위한 엄격한 節次的 裝置로 고안되었다고 하나 우리나라의 경우 이 제도는 또 하나의 規制手段으로 인식되어 왔다. 93년 6월 環境影響評價法의 제정으로 住民의 意見收斂節次를 강화하여 주민의 요구에 의한 公聽會의 개최를 義務化함으로써 環境影響評價制度의 公共參與의 性格을 강화하고 있으나, 기본적으로는 다른 나라에 유례가 없는 影響評價의 事後管理制度 등의 존재에서 나타나듯이 이 제도는 그 본래의 취지와는 달리 또 하나의 開發行爲에 대한 事前規制의 성격을 띠고 있다고 할 것이고 그것은 현재로서는 불가피한 현실이 되고 있다.

그러나 環境영향평가제도를 하나의 규제제도로서 인식할 때, 과연 環境영향평가제도가 적절한 規制的 效果를 創出하고 있는가에 대해서는 의심스러운 점이 적지 않다. 그것은 專門家들이 지적하는 바와 같이 評價項目에 대한 檢討技法의 未洽, 環境關聯基礎資料의 不足 등으로 인하여 環境영향평가제도 實施의 基盤이 아직 미흡한 실정이고, 制限

17) 김인환, 우리나라 環境規制의 實效성과 限界, 環境論叢(서울대학교 環境大學院), 제31권(1993), 10면.

된 評價代行業者가 늘어나는 環境평가업무를 충실히 수행할 事實상의 能力이 부족할 뿐 아니라 평가서의 검토 자체도 人力의 不足, 業務量의 過多 등으로 인해 제대로 이루어지고 있지 않는 것이 현실이다.¹⁸⁾ 이러한 상황 하에서 環境영향평가제도는 具體性和 現場性을 缺如하는 抽象的인 評價意見의 제시와 그에 대한 形式的 書類檢討에만 의존하는 평가서 검토라는 要式行爲로 전락하고 있는 것이다. 더구나 住民意見 收斂過程에 있어서도 軍포 산본지구쓰레기소각시설 環境영향평가의 경우처럼 地극히 形式的으로 처리되어 事實상 書類上的 意見收斂으로 처리되는 경우도 없지 않은 實情이다.

이와같이 環境영향평가제도의 實效性이 의심스러운 것은 우리나라의 環境規制가 實效적이지 못한 일반적인 상황과 같은 原因을 가지고 있다. 따라서 環境基礎資料에 대한 調査, 研究가 이루어지고 影響評價技法이 實질적인 進歩를 이루며 環境行政機構의 人力과 專門性이 현저히 증대되어 充分한 집행력을 가지지 못하는 한, 環境영향평가제도는 또 하나의 규제제도로서 다른 규제제도와 마찬가지로 規制失敗 樣相을 보여줄 수 밖에 없을 것이다. 그러나 이 제도를 원래의 취지대로 環境 關聯 市民團體나 地域住民들이 實질적 비중을 가지고 참여하는 公共參與制度로 再構成한다면 여론과 공공의 힘으로 環境에 影響을 주는 事業의 計劃段階에서 부터 環境문제를 심각히 고려하게 함으로써 '環境的으로 健全하고 持續可能한 成長(ESSD)'의 개념에 걸맞는 環境保護와 開發의 調和를 도모할 수 있을 것이다.

그러므로 우리 社會의 제한 여건에 비추어, 環境영향평가제도를 환경행정기구의 行政力에 지나치게 依存하는 規制의 制度로 만드는 것보다 是 市民과 輿論의 힘에 의존하는 公共參與制度로 만드는 것이 될

18) 이러한 이유로 環境處는 今年 9월 1일 부터 環境影響評價法 第5조 2항에 근거하여 重點評價制度를 실시한다고 발표하였다. 그러나 重點평가제도 역시 重點評價項目의 選定 調査 및 評價의 技法 등의 근본적인 문제가 제대로 검토되지 않은 한 큰 의미가 없을 것이다. 鄭홍식, "環境重點評價項目 選定의 問題點과 對策", 環境운동, 94.8. 36면-37면.

선 실효적일 것으로 전망된다.¹⁹⁾

이와 같이 환경영향평가제도를 공공참여제도로 定向지우기 위해서는 주민의 의견수렴뿐 아니라 環境保護團體의 影響評價에의 參與의 길도 열어주는 것이 바람직하다고 생각되며 아울러 全國的 影響을 가지는 開發事業에 대한 공공참여가 실질적으로 이루어질 수 있는 制度的 裝置도 고안되어야 할 것이다.²⁰⁾ 또한 現行법상의 公聽會制度가 더욱 적극적으로 活用될 수 있도록 하여야 할 것이고 이를 위하여 公聽會 運營에 관한 節次的 規定도 정비되어야 한다. 이와 관련하여, 거시적으로는 行政節次制度和 情報公開制度가 우리 社會의 一般的 制度로 정착되는 것이 환경영향평가제도의 올바른 정착에 중요한 의미가 있다고 할 것이다.

4. 命令·指示的 規制手段

아마도 현재의 환경법규가 채택하고 있는 가장 基本的인 規制手段은 命令, 指示的 規制手段이라고 할 것이다. 이것은 事業者 등에 대하여 직접적인 명령, 지시를 행하고, 義務違反이 있을 때에는 處罰하는 방식을 채택하고 있기 때문에, 흔히 直接規制라고 불리우기도 한다. 環境法規가 채택하고 있는 명령, 지시적 규제の内容은 매우 다양하지만, 대체로 첫째, 배출시설, 방지시설 등의 허가, 신고, 설치, 운영 등에 관련된 施設規制, 둘째, 環境管理人的 고용義務化, 셋째, 환경오염배출시설 및 방지시설에 관한 사업 등 環境汚染關係事業에의 進入規

19) 李相敦, “環境政策基本法에 대한 考察”, 公法研究(韓國公法學會), 제21집(1993), 164-169면 參照.

20) 地域住民이 별로 없는 지역에 있어서의 環境影響評價의 경우, 또는 地域住民은 開發의 觀點에서 贊成하나 全國的 次元에서는 環境保護가 요청되는 경우등을 상정하면 이러한 필요성이 절감된다. 한편, 環境影響評價制度를 바르게 방향지우기 위해서는 住民意見收斂이라는 용어 대신에 公共參與라는 用語를 사용하는 것이 바람직하다는 見解도 경청할만 하다고 본다. 李相敦, “環境關聯法律의 改正方向”, 環境과 생명, 1994년 여름 123면.

制 등을 그 중요한 내용으로 하고 있다. 이러한 규제제도는 그것이 企業內部的의 문제에 規制的의 干涉을 행하는 것이기 때문에 기업측의 반발이 심하고 또한 규제행정기관으로서도 기업내부의 사정에 정통하고 새로운 生産工程²¹⁾에 대한 자세한 情報을 가지고 있지 않는 한 규제대상 여부를 決定하는 것 자체에서부터 誤謬를 범할 가능성이 있기 때문에 실질적인 집행의 성과를 높이기 힘든 것이 사실이다. 따라서 앞에서도 언급한 바와 같이 總量規制制度和 排出規制의 철저한 집행을 전제로 企業內部的에 대한 規制는 기업 스스로가 自律的인 努力과 技術發展을 통하여 달성하도록 이끄는 것이 장차의 우리 환경규제제도의 改善課題가 아닌가 한다.

현재의 명령, 지시적 규제수단의 具體的인 問題點으로 다음과 같은 사항이 지적되고 있다.²²⁾

첫째로, 각종의 시설규제는 같은 배출시설이라도 그 性能이나 機械的 特性에 따라 汚染物質 排出量이 크게 달라질 수 있고, 배출시설 주변의 土地利用에 따라 같은 排出容量이라도 그 영향의 정도가 달라지며, 시설에 따라서는 용량이나 동력수, 설치면적 등에 의거해서 배출시설의 여부를 결정하는 것이 불합리한 경우도 많은데, 劃一的인 施設基準으로 배출시설 여부를 결정하는 것은 불합리한 점이 많다.

둘째로, 汚染防止施設規制는 우리나라의 技術實情을 고려하지 않아 중소기업들에게는 過度한 施設要求가 되는 경우가 흔히 있고 防止施設의 내용과 設置方法을 명시하지 않은 채 방지시설의 수준을 무조건 높일 것을 요구하는 경우도 있어서 規制의 非現實性이 문제가 되고 있다.

21) 새로운 生産工程이 끊임없이 생겨나고 기존의 생산공정도 계속 變更되고 있는데 규제체계가 迅速하게 對應하기는 쉽지 않다. 더구나 기업은 생산공정을 秘密事項으로 취급하기 때문에 새로운 생산공정의 環境情報에 대한 接近은 쉽지 않다. 이리하여 環境危險이 없는 施設이 規制對象으로 되거나 환경위험이 높은 시설이 規制對象에서 除外되는 상황도 발생하게 된다. 또한 각 기업별로 어떠한 배출시설 어떠한 防止施設이 가장 좋은지에 대해서는 해당 기업이 가장 精通할 것이다.

22) 이정전·김태경, 前揭論文(주12), 243면 이하 參照.

셋째로, 고용의무화제도는 특히 中小企業의 경우, 人力浪費要因이 된다는 이유와 人件費過多支出에 따른 生産資本 減少 등의 이유로 법의 준수가 회피되고 있어서 충분히 執行되고 있지 못하다.²³⁾

넷째로, 현재의 企業自家測定制度는 행정인력의 부족으로 말미암아 부득이한 조치라 할지 모르나 자가측정은 현실적으로 형식적인 일이 되고 있으며 또한 自家測定과 行政機關의 測定이 相異할 경우 일반적으로 행정기관의 측정만이 적용되는 점도 문제점이라 할 것이다.

다섯째로, 각종의 환경오염사업의 進入規制는 競爭을 弱化시킴으로써 환경산업의 技術發展을 阻害할 가능성이 있다. 기업내부에 대한 규제방식이 아니라 結果的 排出物에 대한 철저한 규제방식을 택하게 되면 環境產業에 대한 進入規制도 불필요하게 될 것이다.

여섯째로, 현재의 命令, 指示的 規制體制는 규제기관의 高度의 情報蒐集能力과 執行監視能力을 필요로 하는데 現實的으로 規制機關의 執行人力과 專門性, 裝備, 技術 등이 턱없이 부족한 실정이어서 효율적인 집행이 이루어지고 있지 않다. 또한 설사 環境法規 위반이 있다 하더라도 환경규제기관의 힘만으로는 국가경제적 손실을 초래하는 操業中斷 등의 重大措置를 취할 수 없는 경우도 많다.

일곱째로, 규제법규위반에 대한 處罰規定이 합리적이지 않음으로 인한 문제도 많다.²⁴⁾ 企業主들 가운데에는 環境法規違反으로 인해 전과자가 되는 경우가 많은데, 行政刑罰을 과하여야 할 것과 行政秩序罰인 過怠料를 과하여야 할 것을 環境政策의 觀點에서 깊이 연구하여야 할 것으로 본다. 또한, 환경오염행위에 대한 犯罪構成要件, 法定刑 등도 일반적인 법감정에 맞게, 또한 환경규제의 實效를 기할 수 있게 經濟論理를 고려하여 합리적으로 규정되어야 할 것이다. 어떠한 행위규제이든 嚴罰 만이 能事가 아니라 適正한 水準의 處罰이라야 집행도가 가

23) 또한 실제로 環境管理人들은 環境法網의 회피방법을 찾아내는 것을 자신들의 실질적인 任務라고 생각하는 경우도 있다고 한다.

24) 環境法規의 罰則規定에 있어서의 全般의 問題點에 대하여, 대한서울상공회의소, 環境法規의 罰則規定 合理化 方案 研究(1993) 참조.

장 높아질 수 있는 것이다. 과잉한 처벌, 불합리한 처벌은 법집행자 스스로가 그 矛盾性을 알게 되기 때문에 집행도가 떨어질 수 밖에 없으며 각종 非理의 溫床이 되고 受範者의 法的 反撥의 원인이 된다.

5. 市場誘引的 規制手段

(1) 市場誘引的 規制手段의 制度的 意義

환경규제는 기본적으로 經濟活動으로서의 生産과 消費過程에 개입하는 것이니 만큼, 경제논리의 흐름에 맞게 고안되고 執行되어야 한다. 그러나 命令, 指示的 規制手段의 경우에는 費用-便益分析 등을 통하여 經濟論理에 충실한 적절한 規制制度를 마련한다 하더라도 제도 자체가 被規制者의 硬直的 順應을 요구하는 것이므로 피규제자의 自發的 汚染減少努力과 그에 따른 환경오염기술의 발전에 긍정적인 효과를 주지 못한다. 또한 命令, 指示的 規制手段은 規制機關이 企業의 활동에 대해 일일이 간섭하는 것을 전제로 하고 있기 때문에 規制機關으로서의 집행에 어려움을 겪게 되고 집행확보를 위해 많은 예산과 인력을 투입해야 하며 때로는 執行監視와 관련하여 不正腐敗 등 여러가지 부작용을 가져오게 된다. 한편 이미 언급한 것처럼 企業內部的 生産工程에 대한 규제제도를 企業外部의 情報와 技術로 탄력성있게 통제한다는 것은 사실상 불가능하므로 여러가지 부작용을 낳게 되고 결국 執行效率은 떨어지게 된다.

이러한 까닭에 環境技術의 革新과 환경규제의 效率的인 執行確保를 위하여 先進國에서는 일찍부터 市場誘引的 環境規制制度를 채택하여 운영하여 왔다. 이러한 시장유인적 규제제도는 汚染原因者負擔原則에 따라 환경오염물질을 배출한 자에게 그 排出量에 比例하는 費用을 負擔하게 함으로써 오염원인자 스스로가 絶對 排出量을 줄이려는 노력을 自發的으로 하도록 유도하는 것을 기본적인 아이디어로 하고 있다. 그러므로 이 제도 하에서는 汚染減少노력은 전적으로 企業側에 책임이 있고 최종 결과에 대해서만 규제기관이 點檢, 確認, 規制하는 방식으로서 정부의 불필요하고 부적절한 기업내부에 대한 규제집행노력을 삭감

하므로 政府와 民間의 分業의 원리에 비추어보아도 가장 적절한 제도라고 할 것이고 企業側에서는 環境汚染을 증대한 生産費用으로 고려하게 되어 오염물질을 줄이기 위해서 生産공정을 변화시킨다든가 새로운 원재료를 사용한다든가 하는 自救的인 努力을 강구하게 되므로 자발적인 環境汚染技術의 革新을 誘導할 수 있다는 장점이 있다.²⁵⁾

그러나 이러한 제도가 성공적으로 定着되기 위해서는, 첫째 排出量의 測定이 嚴密, 正確하여야 하고, 둘째 企業이 生産공정을 변화시켜서라도 또는 國民들이 생활태도를 변화시켜서라도 規制에 順應하게 될 만한 정도의 實質的인 經濟的 誘導效果를 가질 만큼의 環境 오염비용이 현실적으로 부과되어야 한다. 따라서 이러한 規制制度의 성공적인 운영을 위해서는 규제기관이 배출량의 正確한 측정을 위한 基本資料를 갖추고 측정에 필요한 장비와 기술, 인력을 보유하여야 하며 實證的인 分析과 檢證을 통하여 오염부과금수준의 적절한 설정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 전제조건을 충족시키지 못할 때, 경제적 유인에 의한 규제제도는 실질적으로 그 制度의 長點을 전혀 發揮할 수 없게 된다.

우리나라의 경우 80년대 초반부터 이러한 市場誘引的 規制制度를 도입하여 현재 公害排出賦課金制度, 廢棄物處理費預置制度, 環境改善費用負擔金制度, 廢棄物負擔金制度 등을 운영하고 있다. 그러나 우리나라의 환경규제상황은 이들 제도를 시행할 前提條件을 그 어느 것 하나도 제대로 충족시키고 있지 못하여 원래의 制度의 長點은 사장시킨 채 왜곡된 형태로 운영되고 있는 실정이다.²⁶⁾

25) 부수적으로 이 제도 하에서 政府는 많은 國庫收入을 확보할 수 있다. 環境管理 財源이 절대적으로 부족한 우리나라의 경우 經濟的 誘引制度의 적극적 활용으로 財源確保의 실익을 거둘 수 있을 것이다. 그러나 경제적 유인제도가 그 제도성공의 前提條件을 갖추지 못한 채 운영되면 오직 財源 확보만을 위해 存在하는 제도가 될 가능성도 있다.

26) 市場誘引的 規制制度의 全般的 問題點에 관하여, 崔炳善, “최근의 環境規制政策手段의 評價”, 行政論叢(서울대학교), 제30권 제2호(1992), 177면 이하 참조.

(2) 公害排出賦課金制度

우리나라의 공해배출부과금제도는 그것을 純粹한 形態의 시장유인적 규제제도라고 할 수 없다. 부과금은 排出許容基準을 超過하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대해 부과되어지는데 基本賦課金과 處理賦課金으로 구성되어진다. 따라서 排出許容基準 이내의 汚染物質 排出에 대해서는 부과금이 과하여지지 않는다. 이러한 까닭에 우리나라의 배출부과금제도는 일종의 罰科金의 성격을 가지고 있어서 정확히 말하면 命令, 指示的 規制方式과 거의 기능할 수 없도록 된 經濟的 誘引方式이 혼합된 규제수단이라고 할 수 있다. 따라서 現行制度 하에서는 배출허용기준을 벗어나지 않는 한 공해배출이 기업의 生産費用要素로 고려될 필요가 없다. 그러나 본래의 市場誘引的 規制制度 하에서는 排出許容基準과 같은 개념이 불필요하며 公害排出은 곧 賦課金의 부담이라는 형태로 기업의 생산비용으로 전가된다.

이러한 기본적인 문제점 이외에 우리나라 公害排出賦課金制度는 다음과 같은 이유로 經濟的 誘引制度로서의 機能을 거의 하지 못한 채 왜곡된 형태로 유지되고 있다.

첫째로, 현재의 汚染計測은 濃度基準 그것도 點檢當時의 瞬間濃度를 기초로 하고 있어서 기업의 市場動機를 誘發시킬 만큼의 정확한 규제가 원천적으로 이루어질 수 없도록 되어 있다. 아무리 汚染物質을 많이 排出하는 기업이라도 그 오염물질을 희석시켜 濃度를 弱化시키면 공해배출금을 전혀 부담하지 않을 수도 있고 평소에는 오염물질 배출이 상대적으로 적은 기업이라도 간적으로 농도가 높은 오염물질을 배출하면 賦課金을 過多하게 부담하여야 한다는 것이다. 이러한 불합리 때문에 濃度基準의 計測이 아닌 總量基準의 計測 方式의 도입이 논의되고 있고²⁷⁾ 現行法 하에서도 그 근거가 마련되어 있으나 總量規方式의

27) 최근의 言論 報道에 의하면 95년 7월 부터 公害 排出施設 設置節次는 간소화되는 대신 오염물질에 대한 排出口規制가 強化되는 總量賦課金制度가 실시된다고 한다. 그러나 이 구상에서는 대기업에 대해서는 許可制를 유지하고 中小企業에 대해서는 申告制를 도입한다고 함으로써 실상 배출규제만으로도 가능한 大企業은 시설규제를 존치하고 資本의 零細性으로 인하여 시설규제를 하지 않으면

도입을 위해서는 地域環境容量의 調査 등의 기초조사와 실시를 위한 구체적인 計測方案의 摸索이 있어야 할 것인데 이러한 노력이 현재까지는 눈에 띄지 않고 있다.

둘째로, 공해배출금부과수준이 지나치게 낮아서 企業은 公害防止를 위해 노력하기 보다는 排出賦課金을 負擔하는 편을 선택하는 것이 낫다는 판단을 할 지경이라고 한다.

셋째로, 오염량 계측이 어렵기 때문에 現行法은 事業場規模를 기준으로 基本賦課金을 산정하고 여기에 처리부과금을 合算하여 부과하는 방식을 채택하고 있으나 기본부과금은 또 하나의 制度的 歪曲을 첨가한다. 그러나 시장유인을 위해서는 基本賦課金制度는 불필요하고 오히려 부정적 효과를 가져오게 된다. 이와같은 제도적 왜곡을 가져오게 된 이유는 汚染量의 計測이 쉽지 않은 일이기 때문인데 汚染量의 정확한 계측을 위한 선진기술과 장비의 도입 및 인력의 補強이 필요하다고 할 것이다.²⁸⁾

넷째로, 이 제도 하에서는 배출허용기준을 違反하여 摘發된 業體만이 부과금을 내게 된다. 허용기준위반의 적발이 현재의 環境行政力으로는 거의 미미할 수밖에 없으므로 이 제도는 본래의 市場誘引의 效果를 내기 힘들다.

(3) 廢棄物預置金制度

資源의 節約과 再活用促進에 관한 法律 제18조에 의한 폐기물예치금

執行確保가 용이하지 않을 中小企業에는 시설규제를 완화하는 모순을 야기하고 있다. 總量規制 또는 排出口規制는 환경오염방지시설이 어느 정도 정비된 環境 하에서 기능할 수 있다는 점을 감안하면 정부가 구상하고있는 總量賦課金制度는 再考할 필요가 있다고 본다. 朝鮮日報, 1994년 11월 20일 2면 참조.

- 28) 이 문제는 단순히 技術力과 人力의 문제만으로 설명하기에는 부족한 면이 있다. 오염량의 正確한 計測을 위한 노력은 그 過程과 結果가 모두, 기업과 규제기관의 本質的인 態度變化를 요구하게 될 것이므로 양쪽 모두에 의해 적극적으로 推進되어질 가능성이 희박하다고 생각된다. 따라서 市民團體나 輿論의 움직임이 주목된다고 할 것이다.

제도도 시장유인적 규제제도로서의 성격을 가지는 것이다. 이 제도는 법규가 정하는 회수와 再活用이 容易한 製品 및 容器를 그 적용대상으로 하여, 제품 및 용기의 제조, 수입업자가 소정의 預置金을 폐기물관리금에 예치한 후, 폐기물의 회수, 처리를 이행하였을 때에 예치금을 환불받는 제도로서 經濟的 動機를 자극함으로써 再活用과 回收를 촉진하기 위한 목적을 가지고 있다고 하겠다.

그러나 이 제도도 원래의 市場誘引의 機能을 발휘하지 못하고 있다는 것이 일반적인 지적이다. 그 이유는 다음과 같다.²⁹⁾

첫째로, 이 제도의 受範者는 製造, 輸入業者가 되고 있으나 消費者가 되는 것이 바람직스럽다고 할 것이다.³⁰⁾ 왜냐하면 제품 등의 폐기처분을 하는 자는 결국 소비자인 까닭에 消費者에게 經濟的 誘引을 주는 것이 가장 效果的인 것이다. 물론 그렇게 하면 다소의 법집행상의 어려움이 있겠지만 환불되는 예치금이 적정하다면 消費者는 回收에 積極的인 일 것이다. 우리나라 폐기물의 60% 가까이가 一般生活過程에서 발생한다는 사실에 주목한다면 소비자에게 경제적 유인을 주는 것이 합리적인 측면이 있고 事業者들도 산업폐기물에 관한 한 消費者로 취급하면 되는 것이다.

둘째로, 폐기물예치금의 水準이 지나치게 낮다. 종이팩 하나에 20~40전 유리병 하나에 1원 50전 내지 3원 등으로 策定되어 있는 상황에서 企業이 이것을 自發的으로 回收, 處理할 誘引은 매우 작다. 따라서 현재의 回收實績이 매우 미미하다고 한다. 더우기 再活用に 드는 費用이 예치금보다 클 경우에는 기업은 예치금을 포기하고 말 것이다. 따라서 예치금의 수준을 大幅 引上하여야 한다.

셋째로, 예치금 賦課對象品目이 客觀的인 選定基準에 따라 적절하게 선정되었는가 하는 것도 문제이며, 동일한 품목 가운데에도 環境汚染

29) 이정진, "우리나라 廢棄物政策의 方向", 환경리포트 통권 제8호(1994), 161면 이하 參照.

30) 최근의 言論 報道에 의하면 廢棄物預置金制度를 消費者負擔으로 하고자 하는 움직임이 정부 내에서도 있다고 한다. 每日經濟新聞, 1994. 11. 24 참조.

可能性的 程度가 크게 차이나는 경우가 있을 것인데 이러한 差別化가 전혀 이루어지고 있지 않은 것도 문제이다.

한편 폐기물예치금제도와 쌍을 이루는 廢棄物關聯制度로서 廢棄物負擔金制度가 있는데 이것은 폐기물예치금제도의 적용 대상에서 제외되는 것 중에 特定有毒物質을 함유하고 있거나 再活用이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 우려가 있는 製品, 材料, 容器를 대상으로 하여 製造業者 또는 輸入業者에게 부담금을 과하는 제도이다.

廢棄物預置金制度和 廢棄物負擔金制度는 일견 매우 類似한 측면이 있는 것 같고 법규도 이를 같이 다루고 있는 경우가 없지 않으나 현재로서는 制度의 作動原理가 사뭇 다르다. 즉, 前者가 기본적으로 제조, 수입업자의 經濟的 動機를 자극하여 회수, 재활용을 용이하게 하자는 것인데 반하여 後者는 特定有毒物質이거나 再活用이 어렵고 廢棄處理에 문제를 야기할 우려가 있는 제품, 재료, 용기의 제조, 수입업자에게 原因者負擔原則에 따라 환경비용을 부담시킴으로서 폐기물의 生産과 消費를 抑制하고자 하는 제도이다. 兩者는 모두 제조, 수입업자의 경제적 동기에 영향을 끼치는 것이 사실이었으나 폐기물예치금제도가 원래부터 제조, 수입업자의 自發的 行爲를 유도하는 市場誘引的 制度로 고안되었다고 한다면 폐기물부담금제도는 그러한 自發的 行爲誘導的 要素는 별로 없는 單純한 負擔金으로서 의도된 것이라 할 것이다.

그러나 폐기물부담금제도도 잘만 고안되면 市場誘引的 規制制度의 機能을 가질 수 있다는 점을 간과해서는 안된다고 본다. 즉, 廢棄物負擔金의 對象 여부나 負擔金額의 決定을 環境汚染에의 影響程度에 따라 변동될 수 있도록 하여 그에 관련한 客觀的인 基準을 마련하고 廢棄物負擔金의 賦課水準을 적절하게 조정한다면, 事業者들은 廢棄物負擔金을 줄이기 위해 유독물질의 사용을 자제할 것이고 廢棄物處理가 어려운 原料의 사용을 기피하게 될 것이며 아울러 이러한 제품 등의 價格上昇으로 오염도가 큰 제품 등의 경쟁력이 저하될 것이기 때문이다.

(4) 環境改善費用負擔金制度

환경개선비용부담금제도는 환경오염물질을 排出하는 일정한 建物 및

施設에 대하여 所定の 負擔金 算定基準에 의한 負擔金を 差等 賦課함으로써 環境오염을 유발하는 건물과 시설의 運營主體가 스스로 環境오염의 배출의 감소에 힘쓰도록 하는 市場誘引的 規制制度이다. 그러나 이 제도도 역시 배출부과금제도나 폐기물예치금제도와 같이 市場的 誘引機能을 제대로 나타내지 못하고 있다. 그 이유도 역시 위의 두 制度와 類似하다.

첫째로, 負擔金 算定方法이 環境汚染發生量과의 직접적인 連繫에 의하여 이루어지고 있지 않아서 市場유인기능을 나타내기 어렵게 되어 있다. 市場유인기능이 나타나려면 環境汚染行爲가 즉각적인 費用負擔으로 연결되어야 하는데 環境오염발생량과는 다른 변수로 負擔金 策定이 이루어진다면 이 기능은 低下될 수 밖에 없는 것이다. 현재 負擔金の 算定基礎로서는 에너지사용량, 용수사용량 등의 代用値가 이용되고 여기에 각종 係數가 곱하여지는데 각종 계수가 합리적인 기준에 의해 설정되었는가가 의심되고 있으며³¹⁾ 算定基礎가 오염발생량과 좀더 직접적인 關係를 가지는 것이 되도록 하는 노력을 기울여 현재보다는 精密한 制度로 만드는 것이 가능하다고 본다. 물론 그러한 노력은 執行上의 어려움을 감수하여야 되는 것이기는 하지만 이러한 노력 없이는 制度의 原趣旨를 살리기가 어려울 것이다.

둘째로, 역시 負擔金の 水準이 낮아서 市場유인책으로서의 의미가 별로없다.

셋째로, 賦課對象의 選定이 合理的인가가 의심된다. 政府機關의 各種施設, 宗教施設 등이 賦課對象에서 제외되고 있고, 政黨, 및 몇몇 法人, 團體 등의 시설에 대해서는 부담금을 절반으로 輕減시켜 주고 있는 것은 이 제도가 과연 市場誘引的 規制制度의 취지 자체를 견지하고 있는지 아닌지를 의심하게 한다. 또한 環境오염의 정도가 심한 골프장이 賦課對象에서 除外된 것도 의아스럽다.

31) 예컨대, 車齡係數의 경우 1년 미만의 車輛이 1.00이고 8년 이상의 차량이 1.16밖에 되지 않는데 반해 車種別 汚染誘發係數는 2,000cc 이하가 1.00인데 반해 3,500cc~6,500cc가 2.64, 10,000cc 이상은 5.00으로 되어 있다.

Ⅲ. 環境法規에 있어서의 規制失敗의 原因

1. 總 說

規制法規가 의도하였던 규제효과를 거두지 못하고 失敗하는 原因은 통상 크게 두 가지 範疇로 구분해 볼 수 있다. 그 첫번째는, 規制法規 自體가 規制狀況에 비추어 적절하게 형성되지 못함으로 인하여 規制失敗가 발생하는 경우이고, 두번째는 일단 立法된 規制法規가 적절하게 執行되지 못함으로 인하여 規制失敗가 발생하는 경우이다.³²⁾ 그러나 우리나라의 環境規制狀況을 보면 通常의인 두가지 範疇로 파악되기 어려운 더욱 근본적인 규제실패의 원인이 있음을 알 수 있다. 규제법규의 形成過程인가 執行過程인가를 굳이 따지기 어려울 정도로 規制의 動機와 規制制度의 形成과 그 實現의 전 과정에 만연되어 있는 根源的인 規制失敗의 要因들이 규제제도의 목적달성을 원천적으로 어렵게 만들고 있는 것이다. 사실 규제법규의 形成과 규제법규의 執行에서 야기되는 規制失敗는 이러한 근본적인 規制失敗原因의 법형성 및 실현과정에서의 投射라고도 할 수 있을 것이다. 그만큼 우리나라의 환경규제 제도는 제도가 시행될 基本環境이 갖추어지지 않은 상태에 놓여있다고 할 수 있다. 그리하여 우리나라의 규제실패의 狀況을 理解하기 위해서는 이러한 제도의 근본적인 環境的 要因을 別途로 檢討하지 않을 수 없다고 생각한다.

따라서 이하에서는 규제실패의 원인을 規制制度의 環境的 要因으로 인한 것, 規制法規 自體의 形成을 잘못된 것으로 인한 것, 그리고 規制法規 執行上의 問題點으로 인한 것 등 3가지 범주로 나누어 파악해 보고자 한다.

2. 規制制度의 環境的 要因으로 인한 規制失敗

(1) 支配理念의 問題: 經濟開發論理의 優勢

규제제도는 궁극적으로 그 社會의 支配理念에 의해 형성되고 실현된

32) Cass R. sunstein, op.cit. (주2), 83ff

다. 그리하여 규제제도는 그 사회의 규제를 위한 理念과 問題意識이 얼마나 투철한가에 따라서 그 實現樣相이 크게 달라진다. 그런데, 오늘날 우리 사회에서는 環境汚染의 문제가 심각한 社會問題로 등장하였음에도 불구하고, 아직 그 문제의식은 初步的 段階에 있으며 여전히 과거 부터 군림하여 오던 經濟開發論理에 匹敵하지 못하고 있다. 낙동강 수질오염사건이 그토록 우리를 경악시켰음에도 불구하고 여전히 우리를 지배하는 이념은 國家競爭力이나 新經濟니 하는 經濟開發論理이다. 이러한 경제개발논리의 우세는 政府, 企業, 一般國民을 막론하고 어디에서나 보편적인 현상으로 나타나고 있어서, 환경보호를 위한 規制 및 投資의 가장 큰 저해요인이 되고 있다.

이와같이 이념적 차원에서의 環境意識의 缺如는 구체적으로는 다음과 같은 결과를 가져온다.

첫째로, 규제기관은 根本的이고 原論的인 規制對策을 추진하기 어렵게 된다. 근본적이고 原則的인 規制對策은 經濟開發論理의 희생 위에서 수립되어질 수 있는 경우가 많기 때문이다.

둘째로, 규제기관은 持續的인 이념에 따른 政治力의 뒷받침이 없기 때문에 長期的인 環境計劃을 실효성있게 운영할 수 없다. 규제기관의 활동은 그때 그때의 輿論 動向과 政治的 호름에 따라 크게 변화를 겪게 되며 顯著한 環境事故를 계기로 一時的인 活性化가 이루어지기도 한다. 환경규제는 장기적인 계획을 가지고 一貫性있게 추진해야 한다는 점을 감안하면 이와 같은 단기성 규제활성화 만으로는 궁극적인 문제 해결을 도모하기 어렵다.

셋째로, 규제행정에 있어서 確固한 原則이 수립되기 어렵고, 규제기관의 執行意志도 강화되기 어렵다. 따라서 집행이 곤란한 규제정책이나 정치적 반발이 있을 것으로 예상되는 규제제도는 채택되기 어렵다. 예컨대, 오늘날 生活汚染이 심각한 환경문제 발생원이 되고 있음에도 이에 대한 效率的인 規制制度가 마련되고 있지 않다.

넷째로, 규제행정은 費用과 時間을 많이 요하는 基本的인 規制體制의 수립 보다는 비교적 비용이 적게 드는 事業이나 短期的인 成果를 지향하게 되기 쉽다. 그리하여 環境基礎設施의 設置, 環境基礎資料의

調査, 汚染源에 대한 체계적 분석 등의 과정은 매우 느리게 진행될 수밖에 없다. 우리나라의 경우 地域環境容量調査와 같은 기본 조사도 아직 시도되지 않고 있다.

(2) 環境行政體制의 未成熟 및 未整備

현재까지 우리 환경체제의 중심은 國務總理 所屬의 環境處였다고 할 것이다. 그러나 환경처는 新設部處이고 그동안 환경문제에 관한 여러 가지 행정관할권은 환경처 뿐아니라 建設部, 內務部, 保社部, 地方自治團體 등 각 행정기관에 산재되어 있었기 때문에 아직까지 환경문제를 총괄적으로 다루기에 적합한 環境行政機能의 調整裝置나 機能綜合化는 완성되지 않은 상태에 있다. 환경행정 영역이야 말로 綜合的인 行政的 對應을 요구하는 분야임에도 환경행정기능이 統合 내지 調整되기 힘들다면 環境規制는 失敗할 수 밖에 없을 것이다. 더구나 신설 부서인 環境處는 정부기관 사이의 Power Game에서 자기 목소리를 내기가 어렵다. 우리 政府組織 사이에는 개탄스러운 部處利己主義, 部處割據主義가 환경행정을 어렵게 하고 있다는 말도 들린다. 환경문제는 경제적 희생을 감수하면서 해결해 나가야 할 문제인데 환경행정기능을 종합적으로 가지고 있지도 못하고 政府組織 내에서의 정치적 리더쉽도 가지지 못하는 環境處가 만연되어있는 經濟開發論理를 극복하고 環境保護行政을 제대로 펼칠 것을 기대하기가 사실상 어려운 실정이다.³³⁾

(3) 規制施行을 위한 人的·物的 資源의 不足

환경규제의 시행을 위해서도 基本的인 資源과 施設이 요구된다. 그러나 우리 나라의 경우 규제시행을 위한 人的, 物的 資源은 현저히 不足한 상태에 있다.

33) 最近 論議되고 있는 政府行政組織의 改編作業으로 環境處가 環境部로 바뀌게 되었다고 한다. 이와 같은 현상은 일단 歡迎할 만한 것이나 이를 계기로 환경 관련 행정업무가 實質的으로 環境部로 統合되어야 할 것이다. 실질적인 업무통합이 제대로 이루어지지 않으면 組織 改編의 意義는 大幅 縮小된다고 할 것이다.

우선 환경기초시설이 부족하다. 92년부터 政府는 環境基礎設施의 設置에 막대한 豫算을 投入하고 있으나 아직까지 많이 부족한 실정이다. 또한 環境基礎設施이 設置되었다 하더라도 施設容量이 不足하거나 專門人力의 不足으로 비정상 가동되는 경우가 많다. 環境基礎設施의 完비 및 정상적 가동이 없이 環境오염방지의 實效를 거둔다는 것은 어려울 것이다.

환경기초시설의 運營에 있어서 나타나듯이 또 하나의 큰 문제는 環境行政人力이 不足하다는 점이다. 반드시 環境行政人力의 不足 만으로 規制制度가 제대로 施行되지 못하는 것은 아닐지라도, 거의 모든 規制制度가 執行의 不徹底로 인하여 實效를 거두지 못하고 있고 이것은 人力 不足과 深刻한 關係를 가지고 있다. 현재 指導, 團束은 거의 民願이 제기되는 경우를 중심으로 이루어질 뿐 현재의 環境行政人力으로는 常時的인 執行監視體系를 구축한다는 것은 환상에 불과할 뿐이다.

이에 더하여 環境豫算 마저 턱없이 부족하다. 中央政府의 環境豫算 뿐 아니라 地方政府의 環境豫算도 큰 문제점으로 부각되고 있다. 우선 환경예산의 개념과 財源調達原則 조차 아직 확립되고 있지 않다. 어느 범위까지를 環境行政으로 보아야 하는지, 어디까지를 環境豫算으로 보아야 하는지 하는 개념조차 정립되어 있지 않은 상태라는 것이고, 中央政府든 地方自治團體의 경우이든 明確한 財源調達原則의 不在로 인하여 長期的인 환경투자를 計劃할 수 없는 것이 큰 문제점이 되고 있다.

(4) 環境關聯者의 專門性 不足

환경문제는 科學技術的 專門知識과 能力을 요하는 문제이다. 그러나 우리나라의 環境關聯者들에게 공통적인 현상은 專門性이 부족하다는 점이라고 할 것이다. 가장 빈번히 지적되는 것이 行政擔當者들의 專門性 문제이다. 環境規制는 科學技術的 素養을 필수적으로 요구하는 업무영역임에도 불구하고 환경정책을 담당하는 機關에 이러한 人力이 절대 부족하다는 지적이 나오고 있다. 環境規制政策에 있어서 科學技術的 接近이 소홀하게 되면 근본적인 문제해결에 접근하지 못하고 常識

的인 次元의 對應策만을 量産해 낼 수밖에 없을 것이다. 汚染源에 대한 體系的 分析, 地域環境容량의 調査, 汚染媒體 相互間的 轉移分析 등 환경규제행정 의 기초자료는 과학기술적 지식에서 창출될 뿐 아니라 환경기초시설의 運營과, 오염배출시설의 指導, 團東도 전문적인 능력이 없이는 수행하기 어려운 것이다.

(5) 政府와 民間의 適切한 分業의 失敗

규제체제는 政府가 堪當하기에 합당한 부분에 한하여 기능하도록 하는 것이 가장 타당할 것이다. 그러나 우리나라의 규제체제는 앞에서 검토한 것 처럼 기본적으로 企業外部에서 統制하기 어려운 기업 내부의 生産工程의 운영 등에 깊이 관여하는 제도로 되어 있어서 많은 規制失敗를 야기하고 있다. 기업은 오염물질에 대한 결과물에 대하여만 철저히 책임을 지도록 하고 기업내부의 문제는 自發的인 技術革新 등에 의해 처리하도록 하는 제도가 타당하다는 점은 이미 밝힌 바와 같다.³⁴⁾

3. 規制立法 自體의 失敗原因

(1) 他行政部處와의 調整 失敗

우리나라의 많은 環境規制制度는 開發 爲主의 觀念을 가지고 있는 經濟部處의 반발에 의해 立法 段階에서부터 시달려 왔다. 환경규제는 경제발전의 단기적 목표에 긍정적 영향을 미치기 어렵기 때문에 經濟部處로서는 短期的 觀點에서는 環境規制의 強化를 찬성하기가 어렵게 되어 있다. 주요한 環境政策은 經濟長官會議를 거치게 되므로 이 단계에서 規制法案은 원래 보다 강도가 약화되기 마련이고 원래의 趣旨를 살리기 어려울 정도로 變質되는 수도 있을 것이다.

34) Supra. II.A. (3) 참조.

(2) 利益集團의 利害反映

정부규제를 政治過程의으로 分析한 Wilson에 의하면 환경규제와 관련한 利益表出의 政治狀況은 企業家的 政治(Enterpreneurial Politics) 모델에 속한다고 한다.³⁵⁾ 즉, 규제에 따른 費用負擔은 규제대상인 一部 企業들이 하게되고 規制의 便益은 組織化되지 않은 一般 國民이 누리므로 기업들은 규제와 관련한 이익표출에 관한 정치적 활동을 組織的으로 展開하지만 일반 국민들은 자기들에게 유리한 규제제도를 원하면서도 組織的 活動은 등한히 하게 되어 규제법규의 형성과 실현에 있어서 利益表出의 不均衡을 야기하고 결국 규제법규는 만족스러운 상태의 規制水準으로 立法되지 못한다는 것이다. 선진국의 경우 이러한 樣相은 行政過程에 普遍的으로 나타나는 현상이지만 우리나라의 경우 規制失敗의 一次的인 原因이 정부 조직 내에서의 반발에서 비롯되므로 이러한 企業家的 政治狀況이 그렇게 두드러지지는 않는다. 그러나 업계의 로비로 인한 環境規制水準의 低下는 우리나라에서도 빈번히 발생하고 있는 문제이고 앞으로도 더욱 이러한 이유로 인한 規制失敗의 경우는 늘어날 것으로 전망된다.

(3) 根本的, 專門技術的 政策判斷과 分析에서의 失敗

규제프로그램은 法規制定者들이 問題에 대한 잘못된 診斷과 貧弱한 政策分析 또는 부적절한 정보에 基礎하여 법규를 제정하였기 때문에 실패하기도 한다. 우리나라의 경우 환경문제에 대한 根本的이고 持續的인 分析에 근거하기 보다 대형 환경사건으로 인한 短期的인 社會的 抗議에 對處하기 위하여 급속히 마련된 규제제도들이 많은데 이것이 규제실패의 重大原因이 되고 있다.³⁶⁾ 또한 環境規制領域은 高度의 技

35) James Q.Wilson, The Politics of Regulation, Basic books Inc.(1980) Ch. 10. 참조.
 36) 예컨대, 현재의 一般廢棄物, 特定廢棄物의 分類方式은 좀더 細分化할 필요성이 있다. 현재 특정폐기물의 경우 폐기물의 種類에 따라 각각의 處理基準을 정하고는 있으나 廢棄物의 有害성에 따라 處理基準의 差別化가 좀더 기본적인 수준에서 이루어질 것이 요망된다. 현재 特定廢棄物과 一般廢棄物 어느 곳에도 분류가 곤란한 것도 있고 特定廢棄物로 규정되어 있으나, 실제로 특별취급할 정도의 有害성이 없다고 주장되는 폐기물도 있다.

術性이 요구되는 영역이므로 법규제정자의 전문성이 크게 요구된다고 할 것이다. 그러므로 專門, 技術性的 缺如가 법규 자체를 보다 적절하게 만드는데 障礙要因으로 작용되고 있다고 할 것이다. 環境規制法規는 環境技術과의 連繫가 매우 중요한데 환경기술에 대한 전문성이 없이 규제입법을 한다고 하면 結果的으로 可能的한 環境技術과의 連繫에 失敗할 수도 있고 기술적으로 불가능한 규제제도를 强要하는 결과를 낳을 수도 있는 것이다.

(4) 障礙要素에 대한 考慮의 不足

규제법규들은 規制的 目的에는 예민한 관심을 갖지만 그러한 목적의 성취에 있어서의 障礙要素에 대해서는 둔감하다. 地域的 多樣性, 産業 種類別 狀況의 多樣性, 規制目標와 관련되거나 저촉되는 다양한 다른 社會的 目標와의 均衡에 대한 要求, 그리고 方法論的 限界는 규제법규의 제정 및 집행에 있어서 반드시 고려하여야 할 요소들이다. 그러나 규제입법자가 規制目標의 觀點만을 고집하고 이들 關聯要素를 均衡있게 검토하지 못하면 그렇게 형성된 규제법규의 強行은 결국 失敗로 끝나게 된다.

(5) 執行便宜의 지나친 考慮

規制法規의 형성은 흔히 執行便宜의인 觀點에서 調整될 가능성을 가지고 있다. 우리나라의 환경규제법규는 대부분 환경처에서 立案되므로 집행상의 편의가 당연히 고려될 것이다. 때로는 執行上의 難點을 극복하고서라도 導入되거나 強化되어야 할 제도들도 있을 것이지만 이것들은 執行責任을 동시에 맡고 있는 法規立案者들에 의해 忌避되기 쉬운 것이다.

(6) 複合的 構造效果에 대한 考慮不足

규제실패의 중요한 이유 중의 하나는 법규 제정자가 法的 干涉의 複合的, 體系의 影響을 잘 파악하지 못하는 데에 있다. 하나의 규제프로그램의 영향은 복합적인 波長을 불러일으켜 規制體制 全般에 영향을

미친다. 예컨대 현안의 문제해결을 위한 最優先 規制對象의 設定에 따른 規制立法의 調整 같은 것은 歪曲되거나 過度한 규제를 초래하여 長期的으로는 전반적인 규제체제의 均衡의 運營에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

(7) 受容성과 現實性에 대한 考慮의 不足

하나의 법제도가 성공하기 위해서는 그 법제도가 受範者에게 무리없이 受容되어야 한다. 따라서 규제제도도 수범자의 受容성에 대한 積極的 考慮 하에 고안될 것이 요망된다. 수범자의 수용성을 提高하기 위해서는 수범자의 被規制環境에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 수범자의 技術水準, 經濟力, 人力構造, 業務의 性格의 차이, 地域의 차이 등에 대한 면밀한 고려가 있어야 하는 것이다. 그리고 규제제도는 각 狀況에 대한 具體化, 差別化가 전제되지 않는 한 현실성을 띠기 어렵다. 일반적 제도는 個別的 狀況에서는 무력하기 때문이다. 규제상황에 대한 충분한 이해와 그에 입각한 제도의 구체화, 차별화 없이는 規制는 受容성과 現實性 면에서 실패하기 마련이다. 또한 새로운 제도의 도입은 충분한 豫告期間과 適應期間을 거쳐 시행되어야 할 것이다. 충분한 적용기간 없이 이루어지는 새로운 규제는 規制의 施行 初期부터 歪曲된 慣行을 야기하게 된다.

(8) 受範者의 經濟的 動機에 대한 考慮의 不足

환경규제가 수범자의 행위에 影響力을 가지게 되는 것은 주로 그 규제가 수범자의 經濟的 動機를 자극할 수 있는나에 달려 있다고 할 것이다. 이 점은 반드시 市場誘引的 規制에만 국한하여 타당한 것이 아니라 命令, 指示的 規制의 경우에 있어서도 마찬가지로 타당하다. 그러나 현재의 환경규제제도는 수범자의 경제적 동기에 影響을 주는데 실패하고 있다. 이유는 命令, 指示的 規制制度의 立案에 있어서는 被

規制者の 경제적 동기가 규제제도로 인하여 어떠한 영향을 받을 것인가에 대한 고려가 이루어지지 않고 있는 듯하며³⁷⁾ 시장유인적 규제제도에 있어서도 충분한 市場誘引을 줄 만큼 제도가 정비되어 있지 못하였기 때문이다.

(9) 調整의 失敗:法規의 矛盾과 不一致

동일한 規制對象에 대한 關聯法規의 矛盾과 不一致는 규제의 성공적 시행을 어렵게 만든다. 환경규제에 있어서도 단일 규제대상에 대한 관련법규가 복수가 될 가능성이 있다. 水資源關聯法規에서 특히 이러한 현상이 두드러진다. 이것은 수자원의 管轄權 자체가 다수의 행정기관에 분산되어 있기 때문이기도 하나 適用法規의 相異에 따라 같은 수자원이 별도의 규제기준의 적용을 받는다 하더라도³⁸⁾ 때로는 같은 水資源關聯法이라도 규율의 관점이 일치하지 않아 國家制度 全體의 趣旨를 살리지 못하는 경우도 있다.³⁹⁾

4. 規制法規 執行上의 失敗原因

(1) 概說

규제법규 집행상 발생하는 규제실패의 원인은 대부분 規制制度의 環境的 要因으로 인한 規制失敗의 原因 및 規制立法 自體의 失敗의 原因

37) 어떤 점에서는 정반대의 經濟的 考慮가 이루어지고 있는 것이 아닌가 하는 의심이 있다. 즉, 規制制度가 經濟發展을 顯著히 阻害하고 기업활동에 장애요소가 될 것을 두려워한다는 의미에서의 經濟的 및 政治的 考慮가 本質的인 규제제도의 목적을 阻害하고 있지나 않은가 하는 것이다.

38) 예컨대, 수질환경보전법 및 汚水, 糞尿 및 畜産廢水의 處理에 관한 法律에서 有機物質의 排出許容基準 또는 放流水 水質基準이 규정되어 있는데 같은 유기물질에 대한 규제기준이면서도 工場廢水, 汚水, 畜産廢水, 糞尿가 각각 다른 기준의 적용을 받고 있다.

39) 下水道法에 의한 하수도사용료는 단순히 하수관거보수 등 하수도의 운영경비에 필요한 財源調達을 주목적으로 하고 있어, 水質汚染防止의 기능은 없다.

과 중복된다. 즉, 이들 규제실패원인들은 규제법규 집행에 있어서도 동일한 규제실패의 원인으로 작용한다는 것이다. 구체적으로 보면, 규제제도의 환경적 요인으로 인한 규제실패의 원인 全部와 規制立法自體의 失敗의 원인 중 (1)~(4), (5), (7)은 동시에 규제법규집행상의 失敗原因이기도 하다. 따라서 이하에서는 중복되는 규제실패원인에 대한 설명은 省略하고 규제법규집행상의 실패에 特有한 原因을 검토해 보기로 한다.

(2) 環境의 社會的 費用에 대한 認識 不足

環境汚染이 경제활동에 있어서 요구되는 비용과 같은 사회적 비용을 누군가에게 轉嫁한다는 社會的 費用觀念은 환경규제의 順應性과 관계가 있다. 우리나라의 경우 피규제자들은 그들의 環境汚染 行爲가 반드시 일정한 사회적 부담을 초래하므로 오염자가 그것에 대한 費用을 당연히 부담하여야 한다는 의식이 부족하다. 따라서 被規制者들은 환경을 사용한 對價를 지불하는 것(배출부과금 또는 단속에 따른 처벌 등)을 불측의 손해로 생각하고 있을 뿐, 그들의 마땅한 義務라고 認識하고 있지 않다. 이러한 이유로 피규제자는 규제법규의 適用을 回避하려는 심리를 가지게 되고 여기에 더하여 법규 집행의 불철저가 있게 되면, 順應의 意思가 있는 피규제자 마저 順應에 소극적으로 되는 것이다.

(3) 不充分한 執行

상당수의 환경법규는 象徴的인 意味만을 가지고 現實世界에 별 영향을 미치지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 의심을 가져다 준다. 이러한 현상은 규제기관이 規制法規을 집행하려고 하지 않거나 집행하는 척만 하는데에서 비롯된다. 법치주의는 官僚體制에 의해 무참히 敗北하고 마는 것이다. 이와같이 규제가 집행의 불충분으로 실패하는 사유는 다음의 몇가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째로, 우리 사회 전반에 만연되어 있는 適當主義로 인하여 법규 적용의 철저가 시도되지 않고 있기 때문이다. 이것은 환경법규와 환경

행정기관에만 국한된 문제는 아니고 우리 사회 전체의 病理的 現象이라 할 것이다.

둘째로, 行政機能의 分散과 行政機關 간의 협조체제의 미비도 법집행의 장애가 된다. 특히 規制對象 사안에 관련되는 유관기관이 규제집행을 원하지 않는 경우 집행은 충분하게 이루어지지 못하게 될 가능성이 높다.

셋째로, 法執行 人力이 현저히 不足하다.

넷째로, 법집행공무원의 專門性的 缺如도 집행의 불철저를 가져온다.

다섯째로, 利益集團의 利益表出活動이 규제법규의 집행과정을 무력하게 만드는 경우도 있다.

여섯째로, 규제기관의 部處利己主義, 集團利己主義가 원래의 규제목표 보다는 관료집단의 팽창과 權限擴大를 위한 규제작용에 집착하게 함으로써 규제실패를 야기하는 경우도 있을 것이다.

(4) 過度한 統制와 非效率性

어떤 규제프로그램은 過度한 水準의 統制를 융통성없이 요구하게 되어 오히려 규제가 이루어지지 않는 것 보다 못한 결과를 가져오기도 한다. 些少한 例外도 허용하지 않는 嚴格한 규제집행은 規制效果 보다 규제를 위한 社會的 費用을 더 크게 요구하게 되어 社會的 非效率을 야기하게 되는 것이다. 그리고 이와 같이 엄격한 통제는 規制執行機關의 裁量 또는 恣意와 결부되어 지극히 미미하게 집행되기도 한다. 왜냐하면 원칙대로의 통제가 가져오는 효과가 被規制者의 生存活動에 결정적인 위협이 될 경우 규제집행자도 그것이 과도하다는 것을 알게 되므로 默認이나 腐敗를 야기할 수 있기 때문이다. 우리나라의 환경규제법규는 상당 부분 이러한 過度統制의 요소를 가지고 있다고 생각한다.

(5) 非民主的 執行過程

환경규제는 政治經濟的 含意를 가진 것으로서 집행상의 결정도 단순한 경험논리 이상의 정치적 고려가 필요한데 規制行政機關이 정치적 책임을 물을 방법이 없다면, 또는 규제행정기관이 올바른 政治的 判斷

을 하더라도 타기관에 의해 그것이 목살된다면 집행과정이 歪曲될 가능성이 있다. 이와 관련하여 규제집행상의 결정이 좁은 範圍의 利益代辦에 근거하여 이루어지거나 밀실결정에 의한다면 피해는 더욱 심각할 것이다. 사실 이러한 피해는 폐기물매립지의 건설과정 등에서 노정되고 있다. 그러므로 규제적 결정에 있어서 행정절차를 통한 利益代辦活動의 助長이 필요하다고 할 것이다. 이 점에서 환경영향평가제도의 의의가 다시 한번 부각된다.

(6) 司法的 統制의 無力性

행정기관들이 經濟論理에 충실할 수 밖에 없는 정치적 구조 하에 있는 우리 나라에서는 환경문제에 대한 司法府의 監視, 是正이 크게 요구된다고 할 것이다. 법관들은 비교적 경제논리에 의해 좌우되는 政治過程의 壓力에서 초연할 수 있기 때문에 環境的 價値의 보호에 있어서 유리한 입장에 있다고 할 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 環境規制가 行政訴訟이나 憲法訴願의 문제로 다루어지는 경우는 매우 드물다고 할 것이고 이로 인하여 환경규제에 대한 司法的 統制가 거의 이루어지고 있지 않다. 司法的 統制의 不在는 不法의이고 不合理한 환경규제의 是正 機會를 상실시키므로 규제실패의 되풀이를 조장하는 셈이 된다.

Ⅳ. 環境規制失敗에 대한 公法的 對應

1. 概 說

이상에서 살펴본 것처럼 환경규제실패는 法制度의 形成과 實現段階 이전에, 환경위험의 認識의 程度, 환경행정의 政治的, 經濟的 聯關, 環境技術과 環境産業의 水準, 環境人力の 專門性 등의 근본적인 차원에서 胚胎되는 것이라고 하겠다. 따라서 環境規制失敗의 문제는 法的 論議 次元 이전의 環境危險認識의 提高, 環境政治力의 強化, 環境言論,

環境教育, 環境市民團體의 活性化, 環境産業의 育成, 環境情報의 流通 活性化, 環境倫理의 提高 등의 방안에서 부터 문제해결의 실마리를 찾아야 할 것이다.

이와 같이 법과 제도 이전 단계에서의 문제해결방안이 보다 근본적인 것은 사실이지만 이러한 해결방안의 추진과 더불어 法の 領域에 있어서도 여러가지 해결해야 할 문제가 있을 것이다. 그러나 환경규제실패의 對應策을 法的 論議의 次元에서 모색한다면 그것은 傳統的인 法學的 論議의 중심인 法解釋學의 論議의 形態를 띠기 보다는 立法論的, 法政策論的 性格을 띠기 쉬울 것이라고 생각한다. 왜냐하면 우리나라에 있어서의 환경법 發展의 段階는 아직 制度의 成立, 整備期에 해당한다고 할 것이므로 法解釋論的 課題보다는 입법론적, 법정책론적 과제가 더욱 많을 것이기 때문이다. 법해석론이 環境法의 重要 局面을 支配하려면 環境立法과 政策이 어느 정도 방향을 잡고 안정되어야 할 것이다. 그리하여 이하에서는 주로 法政策論的 觀點에서 지금까지 진단한 규제실패에 대해 公法制度와 理論이 어떻게 대응을 하여야 할 것인가를 검토해 본다.

2. 公法制度的 對應

(1) 總說

이미 언급한 것처럼 현 단계에서는 環境規制失敗에 대한 法的 對應은 法政策論的인 것이 중심을 이룰 수밖에 없다. 따라서 환경규제실패에 대한 공법제도적 대응도 이를 立法政策的 對應에 해당하는 것과 司法政策的 對應에 해당하는 것으로 나눌 수 있을 것이다.

입법정책적 대응의 주체는 단순히 立法府라고만 말할 수 없다. 현재의 환경행정과 관련한 정치적 상황은 환경행정주무부처인 환경처의 政治力의 貧困으로 특징지을 수 있는데, 이것을 보완하기 위해서는 물론 환경입법에 있어서 立法府의 役割이 增大되는 것이 바람직하다. 그러나 입법부 역시 정치환경에 민감하므로 政治環境을 造成하는 市民團體와 言論, 學界 등의 역할도 매우 중요할 것이며, 행정부의 環境立法主

體로서의 역할도 결코 소홀히 취급될 수 없을 것이다.

한편, 司法政策的 對應의 주체는 法院과 憲法裁判所가 될 것이다. 우리 나라의 경우 공법문제가 訴訟을 통하여 쟁점화되는 경우는 찾아보기 힘든 것이 사실이나 문민정부 하에서는 점차적으로 公法訴訟의 역할이 증대하고 재판기관이 국가의 주요 政策問題에 대해 法的 判斷을 통하여 참여하는 기회도 증가하리라 믿고 있다. 따라서 裁判機關으로서의 환경문제에 대한 爭訟사건의 운영을 어떻게 할 것인가를 검토할 필요가 있으며 이것은 재판기관 스스로의 자기 역할에 대한 政策決定의 성격을 띠는 것이라고 할 것이다.

(2) 節次法的 對應

환경규제실패의 큰 原因 중의 하나가 환경규제기관의 정치력의 부족이라고 한다면 부족한 정치력은 法制度의 整備와 效率의 運營을 통하여 補完하여야 할 것이다. 그러한 정치력의 보완 방법 중에 가장 효율적인 것이 環境關係節次法的 整備이다. 환경행정절차법의 정비는 關係利益으로 하여금 환경행정상의 결정에 참여하게 하고 그러한 參與로 輿論의 注目을 받게 하기도 하여 환경규제의 관철을 위한 政治力을 補強해 주는 역할을 하게 되는 것이다. 나아가서 환경행정절차의 강화는 積極的인 住民參與 또는 公共參與를 통하여 행정과정의 민주화를 도모할 수 있을 뿐 아니라 소위 NIMBY현상 등의 환경관계 사회적 갈등을 合法的으로 解決할 수 있는 場도 마련해 줄 수 있다. 바람직하기는 현재 제정이 논의되고 있는 行政節次法이 환경행정의 이러한 문제의식을 흡수할 수 있도록 고안되는 것이라고 할 것이다. 따라서 행정절차법의 제정에 있어서는 環境被害者들의 행정절차 參加의 機會가 합리적으로 確保될 수 있도록 집단적 행정절차 및 계획화절차 등의 규정을 정비할 필요성이 있다고 할 것이다. 한편, 환경행정절차의 公益性에 비추어 행정절차제도도 단순한 利害關係者의 參與만이 아니라 公益團體, 環境團體 등의 公共參與가 가능할 수 있도록 고안할 필요가 있다. 이를 위하여 公聽會의 개최요건과 절차 등에 대한 실질적인 검토가 있어야

할 것이다.⁴⁰⁾ 한편 일반행정절차법의 제정과는 별도로 環境法規에도 많은 節次法的 規定들이 있으므로 이들 節次法 規定도 동일한 취지로 정비함이 요구된다 하겠다. 이미 언급한 것처럼 環境影響評價制度도 이를 公共參與의 性格을 강화시킨다면 이러한 절차법적 요구에 부응하는 훌륭한 제도가 될 수 있을 것이다. 행정절차법적 고려가 잘 이루어진다면 환경행정에 있어서 規制制度에 의존하는 정도가 완화될 수도 있을 것이다.

(3) 組織法的 對應

현재의 環境行政組織이 많은 문제점을 가지고 있다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 환경행정은 高度의 調整機能이 요구되는 행정영역이므로 환경처가 이러한 환경행정의 總括的 調整機能을 가질 수 있도록 환경처의 위상을 강화하여야 할 것이다. 환경처를 副總理級的 首長을 가지는 環境院으로 격상하는 방안도 신중히 검토해 볼 만하다. 앞으로 그러한 방향의 조직법적 전환을 모색한다 하더라도 현재의 당면과제는 흩어져 있는 환경행정기능을 어떻게 效率的으로 連繫시키고 그것을 調整할 것인가 하는 데 있다. 환경관련 행정기능을 모두 환경처가 관장하도록 하는 것도 한가지 방안이 될 수 있겠으나 그것이 사정상 불가능하다면 一貫性 있는 環境法的 觀點이 관철되도록 관계 행정기능을 再整備하여야 할 것이고 환경처는 그러한 기능을 企劃, 調整하는 權限을 가지도록 하여야 할 것이다. 한편 地方自治團體長 選舉 이후 도래할 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 地方環境行政組織과 中央環境行政組織의 連繫와 役割分擔을 어떻게 할 것이며 開發指向的이 되기 쉬운 지방자치단체행정에 대하여 환경보호적 고려를 소홀히 하지 않도록 地方環境行政體制의 制度와 國家監督體系를 어떻게 마련할 것인가 하는 관점에서의 대응도 필요하다. 현재처럼 國家環境行政組織이 執行監視와 團束機能을 가지는 체제는 지속하기 어려울 것이고 국가환경행정 조직은 環境企劃과 總括機能 및 全國的 環境事業의 管掌만을 담당하

40) 李相敦, '國會, 市民參與 위한 環境立法 활성화시켜야', 環境운동 1993/12, 65면

고 下部 執行機能은 지방자치단체에 이양하고, 대신에 지방자치단체에 대한 效率的인 指揮, 監督體系를 구축하여야 할 것이다.

그러나 환경행정조직의 가장 큰 문제점은 역시 絶對 不足인 人力 擴充 및 專門性 確保이다. 환경행정기관이 전문기술인력을 확보할 수 있도록 公務員人事制度의 재검토가 있어야 할 것이다. 특히 집행부서가 될 지방자치단체의 환경행정인력은 현재보다 크게 補強되어야 할 것이다.

(4) 作用法的 對應

환경행정작용법은 環境規制의 根據와 內容을 이루는 것으로서 환경규제의 실패를 回避할 수 있도록 고안되어야 한다. 그 자세한 내용은 본고의 중심적 주제가 되고 있기 때문에 再論을 피한다. 다만 行爲形式의 측면에서 환경규제에 있어서 行政計劃의 效果의 活用을 위한 制度改善이 요구된다고 할 것이며 또한 환경행정작용의 원활한 운영을 위하여 環境財政法의 정비가 필요하다고 본다. 環境投資의 財源의 調達과 效率的 運用을 위한 환경재정법의 원칙이 입법적으로 수립되어야 할 것이며 環境規制의 결과 거두어들이는 많은 종류의 負擔金, 賦課金 등의 합리적이고 효율적 운영을 위한 법제적 고려가 있어야 할 것이다. 특히 地方自治團體의 환경재정의 경우 제도적 정비의 필요성은 더욱 크다.

(5) 環境行政의 實效性 確保를 위한 對應

환경행정의 實效性 確保를 위한 제반 제도도 정비되어야 한다. 현재 사용되고 있는 認許可의 取消, 停止, 供給拒否, 行政刑罰, 過怠料 등의 수단이 규제현실에 적합하게 만들어져 있는지, 違反程度에 다른 具體化, 差別化는 이루어졌는지, 경제적 동기를 고려하여 고안되었는지, 지나치게 嚴格하거나 지나치게 약화된 것은 아닌지 등에 대한 全般의 인 檢討가 이루어져야 할 것이다. 한편 환경행정에 따르는 처벌은 金錢罰 爲主로 되어있어서 각종, 賦課金, 負擔金, 罰金, 過怠料 등의 相互 均衡性, 關聯性 등에 대한 검토도 법정책적 관점에서 이루어져야

할 것이다. 그리고 環境行政上的 處罰과 관련해서는 행정형벌로 할 사항과 行政秩序罰로 할 사항을 합리적으로 재정비, 구분할 필요가 있다는 것도 지적되고 있다. 아울러 環境行政法과 環境刑法 사이에 합당한 관계와 균형도 도모되어야 할 것이다.

(6) 爭訟法的 對應

환경행정과 관련되는 爭訟은 專門, 技術的 性格을 가지는 경우가 많으므로 제도가 합리적으로 운영된다면 行政審判이 기여할 수 있는 여지가 크다고 할 것이다. 따라서 環境行政訴訟이 활성화 된다면 환경행정심판에 대한 제도적 고려도 아울러 행해져야 할 것이고 역시 환경문제의 專門, 技術性에 비추어 環境行政爭訟과 環境行政節次의 의미있는 聯關도 이루어질 필요성이 있다. 한편 환경소송에 있어서 전형적으로 문제되는 原告適格의 확대는 개별환경실체법의 정비와 아울러 法院의 司法政策的 對應에 의하여 해결되어야 한다. 이밖에 이미 입법이 추진되고 있지만 集團紛爭 關聯訴訟制度的 정비⁴¹⁾와 그 운영에 대한 法政策的 考慮도 필요하다. 그러나 무엇보다도 環境規制失敗에 대한 爭訟法的 對應이 효율적이고자 하면 公法問題를 소송을 통해서 해결하는 慣行이 어느 정도 정착되어야 할 것이다.

3. 公法理論的 對應

(1) 法政策的 論議의 強化

그동안의 우리 公法理論은 法解釋論의 比重이 압도적이었다고 평가된다. 그러나 환경법의 영역에 있어서 法解釋論은 그다지 비중이 높지 않다는 점은 이미 기술한 바와 같다. 그런데, 現代國家의 諸狀況은 다분히 동태적이기 때문에 이러한 경향은 현대법영역에 있어서 普遍的인

41) 현재 진행되고 있는 立法推進狀況에 대하여 자세한 것은, 金鐵容, “集團紛爭解決을 위한 行政訴訟에 集團訴訟을 導入하려는 立法論的 考察”, 公法研究(韓國公法學會), 제22집 제3호, (1994), 103면 이하.

現象이 되고 있다. 따라서 우리 공법학이 계속 法解釋學의 範疇에 머무르게 되면 公法學의 問題解決性은 계속 저하될 것이고 그것은 결국 法治主義의 후퇴를 結果하게 될 것이다. 이러한 측면에서 우리 공법학은 이제 反省의 機會를 가져야 한다고 본다. 規律規範에만 집착하지 말고 規律의 現實과 規律의 對象에 까지 공법학의 關心範圍는 넓혀져야 한다. 따라서 環境行政법 역시 법정책학적 方法론을 개발하고 그것을 통해 형성된 理論體系를 학생들에게 강의하고 實務界에 제시하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 環境規制失敗과 관련되는 논의는 법학의 주변논의가 아니라 法學의 本領에 해당되는 논의로서 받아들여져야 한다. 그리고 環境규제실패에 대한 논의가 곧 立法과 司法을 지도하는 법원리와 결부되도록 法異論體系를 형성해 나가야 할 것이다.

(2) 法解釋論의 對應

환경법과 환경규제가 公法理論에 미치는 영향은 작지 않다. 앞에서 살펴 본 環境節次法과 環境財政法, 環境訴訟法 및 環境行政의 實效性 確保를 위한 諸手段 등은 일반 행정법해석이론의 낡은 틀의 革新을 촉구하는 측면이 있다. 환경행정법은 行政法의 앞날을 豫告하는 行政法理論의 實驗場이다. 따라서 일반행정법 해석이론은 환경행정의 변화에 적용해 감으로서 環境규제실패에 대응해 나가야 할 것이다. 環境規制失敗의 諸觀點을 法解釋의 原理와 결부시킴으로써 환경법규 해석의 타당한 地平을 열 수 있을 것이다. 법해석론이 환경규제 실패의 觀點目錄을 法原理로 받아들인다면 立法에 있어서도 그러한 관점이 채택되어질 가능성이 크고 그것은 결국 規制失敗에 대한 效率的인 對應策으로 기능하게 되는 셈이다.

[附 錄]

• 環境行政關聯公務員(地方自治團體) 및 環境市民團體 要員들을 대상으로 다음과 같은 設問調査를 실시하였으나 시민단체 요원들에 대한 설문조사의 경우, 設問收去率이 낮아서 별도의 分析을 할 만한 意味가 없었다. 따라서, 이하에서는 環境行政關聯 地方自治團體 公務員들에 대한 設問結果만을 分析하기로 한다.

設問에 응답한 環境行政關聯 地方自治團體 公務員은 全國의 지방자치단체 과장급 공무원들로서 그들의 設問應答에 대한 分析은 代表性과 有意性이 있다고 보여진다.

1. 設問의 內容

안녕하십니까? 바쁘신 중에도 시간을 할애해 주셔서 감사합니다. 최근 우리 사회에서도 환경오염 문제의 심각성이 크게 인식되고 이에 따라 환경오염을 규제하는 많은 새로운 법규들이 만들어지고 있습니다. 그러나 이와 같은 새로운 법규정비에도 불구하고 우리의 환경현실의 개선은 아직 쉽사리 달성되지 못하고 있습니다. 그것은 여러 가지 이유가 있을 것이라고 믿어집니다만 저는 행정법을 연구하는 법학도로서 그 이유의 일단이 환경법규에 있어서의 규제실패에 있다고 보고, 이에 대한 분석과 그에 근거한 법적 대응방안에 대해 연구하고자 모색하던 중 이번에 "환경법규에 있어서의 규제실패와 법적 대응"이라는 주제의 연구를 수행하게 되었습니다.

그런데 이 연구에 있어서는 행정실무자, 피규제자, 시민단체 등 환경행정에 관심을 가지고 환경법규의 집행을 지켜보고 계시는 전문가 여러분의 평가가 매우 중요한 의미가 있다고 생각합니다.

본 설문서는 환경행정가, 피규제자, 시민단체의 환경담당자 등의 환경규제의 실패의 정도와 그 원인에 대한 평가를 목적으로 만들어진

것으로서 공사다망하시더라도 이 설문서에 대한 성실한 답변을 해주
시기를 간곡히 부탁드립니다.

아울러 이 설문은 무기명으로 실시되어 연구자료로만 사용될 뿐임
을 알려드립니다.

감사합니다.

1994년 3월

중앙대학교 법과대학 조교수 김유환 드림

- * 가장 적당하다고 생각되는 난에 하나만 표시해 주십시오(○표 기타
인식가능한 표시).

<인적 사항>

1. 귀하의 환경행정관련유형은?

- ① 현재 환경행정업무에 종사하는 공무원
- ② 과거 환경행정업무에 종사한 경험이 있는 전현직 공무원
- ③ 피규제자(환경규제의 대상이 되는 기업이나 개인 또는 그 종사자)
- ④ 시민단체의 환경운동원 또는 환경운동담당자
- ⑤ 기타

2. 귀하의 연령은?

- ① 19세 이하
- ② 20-29세
- ③ 30-39세
- ④ 40-49세
- ⑤ 50-59세
- ⑥ 60세 이상

3. 귀하의 직책 및 직급은?

- ① 행정기관의 2급 이상의 공무원
- ② 행정기관의 3-5급 공무원
- ③ 행정기관의 6-7급 공무원
- ④ 행정기관의 8-9급 공무원
- ⑤ 회사의 임원, 부장급 이상의 직원 또는 개인기업운영자
- ⑥ 회사의 과장급 이하의 직원
- ⑦ 시민단체의 운영요원
- ⑧ 시민단체의 자원봉사자
- ⑨ 기타

4. 귀하의 환경행정관련업무의 경력은?

- ① 1년 미만
- ② 1~3년
- ③ 3~5년
- ④ 5년 이상
- ⑤ 10년 이상

<규제법규 자체의 실패와 관련된 설문>

5. 현재의 환경행정법규의 입법을 전반적으로 어떻게 평가하십니까?

- ① 내용 및 집행가능성 양면에서 모두 훌륭한 입법이다.
- ② 입법내용 자체는 환경보호에 적절하나 우리 실정에는 현실성과 집행가능성이 낮은 입법이다.
- ③ 입법내용 자체가 미비할 뿐 아니라 우리 실정에서 현실성과 집행가능성이 낮은 입법이다.
- ④ 입법내용 자체는 미비하나 우리의 환경보호문화나 경제발전 상황에서 현실성이 있는 입법이다.

6. 현재의 환경규제법규는 피규제자의 이익대변활동 또는 로비활동에 의해 어느 정도의 영향을 받았다고 생각하십니까?

- ① 피규제자의 반발로 적정수준의 규제가 입법에 반영되지 못했다.
- ② 피규제자의 로비활동 보다 정부의 경제정책 우선시책 때문에 적정수준의 규제가 입법되지 못했다.
- ③ 입법단계에서의 피규제자의 로비활동에도 불구하고 현재 규제입법수준은 적절하다.
- ④ 입법단계에서의 피규제자의 로비활동은 무시할 정도의 영향력 밖에 없으며 현재의 규제입법수준은 적정하다.

* * 피규제자의 로비활동에 의해 영향을 받았다고 생각되는 입법에 대해 기억나시는 것이 있으면 기록해 주십시오.

7. 현재의 규제입법이 잘못된 부분이 있다면 그것은 법규제정자들의 잘못된 문제파악, 빈약한 정책분석, 부적절한 정보 등과 어떠한 관련이 있다고 보십니까?

- ① 이 문제는 우리나라 환경법규의 제정에 관련된 모든 사람들에게 공통적으로 발견되는 문제이다.
- ② 법규제정자들의 잘못된 판단과 정책분석의 부족은 큰 문제가 아니다.
- ③ 법규제정실무자들의 의견이 고위정책결정과정에서 왜곡되는 것은 고위정책결정자들의 잘못된 문제인식, 빈약한 정책분석, 부적절한 정보에 기인하는 바 크다.
- ④ 법규제정실무자들의 정책분석의 실패가 고위정책결정자의 환경무시의 정치적 판단과 맞물려 환경법규의 실패를 가져온다.

* * 입법자의 정책분석과 정보오판으로 잘못된 입법의 실패가 기억나시면 적어주십시오.

8. 국가가 지향할 목표는 환경적 가치만이 아니라 경제발전, 문화적 성숙 등 여러가지가 있을 수 있는데, 지나치게 환경적 가치만을 강

조하기 때문에 다른 현실적인 요소나 국가적 가치를 부당하게 희생 시킴으로써 규제실패를 야기할 가능성도 배제할 수 없습니다. 이에 관하여 현재의 상황을 설명한 것 중 가장 타당한 것은?

- ① 현재의 규제법규는 현실적인 요소에 대한 고려를 너무 등한히 하여 환경적 가치만을 맹목적으로 추구하는 측면이 많다.
- ② 현재의 규제입법이 환경적 가치를 크게 고려하나 지나친 정도는 아니다.
- ③ 현재의 규제입법은 너무나 현실과 경제발전 등의 다른 요소를 고려한 나머지 환경보호의 측면에서 미흡하다.
- ④ 현재의 규제입법은 환경적 가치를 강조하되 다른 상황요소나 국가적 가치를 균형있게 고려한 적절한 입법이다.

* * 환경만을 중시함으로 인해 비현실적으로 된 입법의 실패가 기억 나시면 적어 주십시오.

9. 현재의 규제입법이 현실적인 집행에 있어서의 관련요소를 고려하지 못한 나머지 엉뚱한 부작용을 낳을 뿐, 의도된 규제효과는 발생하지 못하게 되는 경우도 있을 것입니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

- ① 현재의 규제입법은 관련제요소에 대한 구조적인 정책분석의 부족으로 인해 의도된 효과와 다른 엉뚱한 효과를 야기하고 있는 경우가 많다.
- ② 현재의 규제입법은 의도된 효과를 낳고 있을 뿐, 예기치 못한 부작용을 낳고 있는 경우는 드물다.
- ③ 현재의 규제입법이 단기적인 효과를 거두고 있으나 구조적 문제점 때문에 장기적으로는 오히려 역효과를 가져오게 되는 측면이 상당히 있다고 생각한다.
- ④ 현재의 규제입법이 별 효과는 없으나 엉뚱한 부작용을 낳고 있지는 않다.

* * 규제입법이 의도된 효과가 아닌 부작용을 낳은 경우가 기억나시면 적어 주십시오

10. 때로는 법규간의 모순과 불일치 및 그로 인한 적용법규의 애매성이 규제실패의 원인이 되기도 합니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

- ① 현재 환경법규 상호간의 모순과 불일치로 인해 법집행에 곤란을 야기하고 있다.
- ② 환경법규 상호간에는 문제가 없으나 환경법규와 타부처 소관 관련 일반법규 간의 조정이 미비하여 집행상의 문제점이 있다.
- ③ 환경법규에 있어서 법규간의 모순과 불일치로 인한 문제는 별로 없다.
- ④ 환경법규 상호간 및 환경법규와 관련되는 타부처 소관 법규와의 모순 모두가 문제시된다.

* * 환경법규에 있어서 위와같은 모순과 불일치가 문제가 되고 있는 것이 기억나시면 적어주십시오.

11. 현재 환경관계기술은 눈부시게 발전하고 있으며 환경에 관한 국민의 의식도 현저히 향상되고 있습니다. 그럼에도 불구하고 환경규제법규가 이를 신속히 반영하지 못하여 때로는 상황에 맞지않는 법규가 온존됨으로 인한 규제실패가 문제시되기도 합니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

- ① 현재의 규제법규는 오늘날의 환경관계기술의 발전상을 반영하지 못하고 있는 낡은 입법이며 국민의 의식변화에도 미치지 못하고 있다.
- ② 현재의 규제법규는 오늘날의 환경관계기술의 발전상을 반영하고 있지는 못하나 국민의 변화된 의식에는 부응하고 있다.
- ③ 현재의 규제법규는 오늘날의 환경관계기술의 발전상을 반영하고 있으나 때로는 아직 국민의 환경보호의식과는 동떨어진 구시대적 규율을 온존시키고 있다.

- ④ 현재의 규제법규는 오늘날의 환경관계기술의 발전상을 반영하고 있고 또한 발전된 국민의식을 반영하고 있다.

* * 상황에 맞지 않는 규제법규가 기억나시면 적어 주십시오.

12. 환경법규의 잦은 개폐로 인하여 환경보호의 목표가 자주 바뀌는 현상이 규제실패의 원인이 될 수 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

- ① 목표의 유동화가 심하다.
② 목표유동화현상은 그리 심각하지 않다.
③ 환경보호의 구체적 목표 자체가 설정되지 않는 경우가 많거나 설정되어 있다 하더라도 구체성이 약하여 애매하다.

* * 환경보호의 목표가 애매하거나 유동적임으로 인한 문제점이 구체적인 사례에서 문제되는 경우가 기억나시면 적어 주십시오

13. 환경보호목표에 비해 환경규제수단은 적절하다고 보십니까?

- ① 환경규제수단이 전반적으로 적절하지 못하다.
② 규제수단의 부적절성으로 인한 문제는 별로 없다.

* * 환경규제수단이 부적절한 측면에 대한 구체적 실례가 기억나시면 적어 주십시오.

<규제법규 집행상의 규제실패>

14. 현재의 규제법규가 잘 집행되고 있지 않다면 그 이유가 무엇인지 다음 사항 중 타당하다고 생각되는 것을 모두 표시해 주십시오.

- ① 규제기관이 피규제자와의 관계로 인하여 규제권 발동을 온전히 하지 않는다.
② 규제기관 및 행정관료의 인력부족으로 인하여 집행을 충분히 감시

할 수 없다.

- ③ 규제기관의 무관심과 소홀도 큰 원인 중의 하나이다.
- ④ 집행상의 절차의 번잡이나 곤란 때문에 집행이 철저히 이루어지지 못한다.
- ⑤ 규제법규가 너무 엄격하여 그대로 하면 피규제자에게 지나치게 가혹한 것이 되므로 법대로 집행할 수 없는 경우도 많다.
- ⑥ 법집행 감시가 미흡한 것이 큰 이유 중의 하나이다.
- ⑦ 법집행공무원들의 전문성이 부족한 것도 그 이유 중의 하나이다.

15. 규제법규의 집행을 담보하기 위한 현행제도에 대한 귀하의 의견은?(2개 이상 선택 가능)

- ① 형사처벌 위주로 되어 있어 지나치게 가혹하지만 할 뿐 실효성이 없다.
- ② 적절하다.
- ③ 금전벌 위주로 되어 있어 실효성이 없다.

16. 기타 현행 환경규제법규에 대한 문제점으로 생각되는 것이 있으면 고견을 적어 주십시오.

2. 設問 應答의 分析

(1) 環境行政關聯類型

응답자 96명 중 89.6%에 해당하는 86명이 現在 地方自治團體의 환경행정업무에 종사하는 公務員이고 8.3%에 해당하는 8명이 過去 환경행정업무에 종사한 경험이 있는 지방자치단체 공무원이다. (기타 1명:1%, 무응답 1명:1%)

(2) 應答者의 年齡

應答者의 47.9%에 해당하는 46명이 50대이고 43.8%에 해당하는 42명이 40대, 6.3%에 해당하는 6명이 30대이다. (무응답 2명:2.1%)

(3) 應答者의 職級

응답자의 95.8%인 92명이 行政機關의 3-5급 公務員이라고 응답하였고, 3.1%에 해당하는 3명만이 6-7급 公務員이라고 응답하였다. (무응답 1명:1%)

(4) 應答者의 環境行政業務經歷

1년 미만이 38명(39.6%), 1-3년이 26명(27.1%), 3-5년이 7명(7.3%), 5년 이상이 14명(14.6%), 10년 이상이 11명(11.5%)이다.

(5) 現在의 環境立法에 대한 全般的인 評價에 대한 설문에서 47.9%에 해당하는 46명이 立法內容 自體에는 긍정적이었으나 우리 실정에 비추어 現實性和 執行可能性이 낮다고 응답하였고 34.4%에 해당하는 33명이 현실성과 집행가능성이 낮을 뿐 아니라 立法內容 自體도 未備하다고 보았다. 12.5%에 해당하는 5명은 입법내용은 미비하나 우리 實情에 비추어 現實的이라는 평가를 하였고 5.2%에 해당하는 5명은 훌륭한 立法으로 評價하였다.

(6) 현재의 環境行政法規에 대한 被規制者의 로비활동 또는 利益代辦活動의 影響의 정도를 묻는 설문에서 69.8%에 해당하는 67명이 피규제자의 로비활동보다 政府의 經濟政策 優先施策 때문에 규제 입법이 적정하게 이루어지지 못했다고 하였고, 피규제자의 影響을 강하게 받았다는 견해가 10.4%(10명), 별 영향이 없었다는 견해가 17.7%(17명)이었다. (무응답 2명:2%)

(7) 규제입법의 실패가 法規制定者의 誤判과 어떠한 관계가 있는지를 묻는 설문에서 41.7%에 해당하는 40명이 高位政策決定者들의 政策的 誤判과 情報不足에 원인이 있다고 하였고, 31.3%에 해당하는 30명이 환경법규제정에 關與하는 全員이 이러한 誤判과 情報不足의 危險이 있다고 하였다. 또 實務者들의 政策分析의 失敗와 高位政策決定者의 環境無視 傾向이 結合하여 문제를 야기한다는

견해도 16.7%(5명)이 되었고 法規制定者의 情報不足과 誤判이 별 문제가 되지 못한다는 견해는 5.2%에 해당하는 5명이었다. (무응답 5명:5.2%)

- (8) 현재의 規制立法이 環境的 價値만을 강조함으로써 야기하는 문제점은 없는지를 묻는 設問에 대해, 38.5%에 해당하는 37명이 오히려 環境적 가치에 대한 고려가 부족하다고 하였고 역시 同數의 公務員들이 현재의 규제입법이 環境가치를 존중하는 것이 지나친 정도가 아니라고 應答하였다. 그러나 14.6%에 해당하는 14명은 현재의 규제입법이 지나치게 環境的 價値를 強調하는 것이라고 응답하였다. (균형있는 입법이라는 견해 7.3%--7명, 무응답 1명~1%)
- (9) 현재의 規制立法의 엉뚱한 부작용을 묻는 設問에서 40.6%에 해당하는 39명이 단기적으로는 現在 規制體制가 효율적이지만 長期的으로는 逆效果를 가져오는 점이 상당히 있다고 하였고, 38.5%에 해당하는 37명이 의도된 효과와는 다른 엉뚱한 效果를 낳고 있다고 하였다. 한편 17.7%에 該當하는 17명은 意圖된 效果 이외에 부작용은 별로 없다고 하였다. (1명--1% 효과도 부작용도 없다고 함 2명--2.1% 무응답)
- (10) 法規間的 矛盾과 不一致에 대한 設問에 대해 57.3%에 해당하는 55명이 環境법규와 타부처 소관 관련법규 간의 矛盾이 문제라고 지적하고 있고 15.6%에 해당하는 15명은 環境法規 相互間 및 環境法規와 他部處 所管 法規間 모두에 矛盾과 不一致가 있다고 하였으며 12.5%에 해당하는 12명은 環境법규 상호간의 모순을 問題로 지적하였다. 그러나 11.5%에 해당하는 11명은 법규의 모순과 불일치는 별로 문제가 되지 않는다고 응답하였다.
- (11) 環境技術과 國民意識에 變化에 대한 環境법규의 適應程度를 묻는

설문에서 35.4%에 해당하는 34명은 國民意識에는 부응하지만 環境技術 變化에는 부응하지 못하고 있다고 하고, 30.2%에 해당하는 29명은 環境技術에는 부응하고 있으나 國民意識에는 미치지 못하고 있다고 하였다. 한편 두 측면 모두 다 부족하다는指摘은 15.6%(15명), 두 측면 모두 충족시키고 있다는 견해는 14.6%인 14명이었다. (무응답 4명-4.2%)

- (12) 환경법규의 잦은 改廢로 환경행정의 目標變化가 규제실패의 원인이 되는가를 묻는 설문에서 46.9%에 해당하는 45명이 環境保護의 目標 自體가 설정되어 있지 않거나 설정되어 있더라도 具體性이 약하여 애매하다고 하고 있고, 25%에 해당하는 24명이 目標流動化는 별로 심각한 현상이 아니라고 응답하였으며 24%에 해당하는 23명이 目標流動化가 심하다고 응답하였다. (무응답 4명~4.2%)
- (13) 環境規制手段의 適切性 與否에 대한 설문에서 60.4%에 해당하는 58명이 적절하지 않다고 응답하였고 26%에 해당하는 25명이 規制手段의 부적절성은 별로 문제되지 않는다고 응답하였다. (기타 13명 13.5%)
- (14) 규제법규가 잘 執行되지 않고 있는 이유에 대한 制限 없는 選擇을 요구하는 설문에 대해 65.6%에 해당하는 63명이 人力不足을 이유로 들었고, 39.6%에 해당하는 38명이 規制法規가 너무 嚴格하여 被規制者에게 가혹하기 때문에 執行不充分이 야기된다고 응답하였다. 또한 집행공무원의 専門성 부족을 이유로 든 응답자는 32.3%에 해당하는 31명이었고, 14.6%에 해당하는 14명이 집행상의 節次 煩雜과 困難을 이유로 들었으며, 13.5%에 해당하는 13명이 被規制者와 規制機關의 關係가 집행근란을 초래한다고 응답하였다. 또, 역시 13.5%에 해당하는 13명은 法執行監視의 未洽을 이유로 들었다.

이밖에, 規制機關의 無關心과 疏忽을 이유로 든 응답자도 9.3%에 해당하는 9명이 있었다. (무응답 1명--1%)

- (15) 規制法規의 執行確保를 위한 現行制度에 대한 制限없는 意見을 묻는 설문에서 43.8%에 해당하는 42명이 현재의 執行確保制度는 刑事處罰 爲主로 되어 있어 가혹하기만 할 뿐 實效가 없다고 응답하였고, 36.2%에 해당하는 29명은 적절하다고 응답, 27.1%에 해당하는 26명은 金錢罰 위주로 되어 실효성이 적다고 응답하였다. (무응답 7명-7.3%)

3. 綜合的 評價

현재의 우리 環境行政에 대한 應答者들의 反應은 대체로 否定的이었으며 전반적으로 本 研究가 지적한 여러 문제가 環境關聯公務員들에게 있어서도 그대로 인식되고 있음을 보여주었다고 평가된다. 設問調査에서 두드러진 점을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 응답자의 82.3%에 해당하는 79명이 현재의 환경법규는 現實性和 執行可能性이 낮다고 평가하였다.

둘째, 응답자의 69.8%에 해당하는 67명이 被規制者의 로비활동보다는 政府의 經濟政策 優先施策 때문에 환경행정이 제대로 이루어지지 않음을 지적하였다.

셋째, 응답자의 73%에 해당하는 70명이 環境法規制定 關聯者 全員 내지는 高位政策決定者의 政策的 誤判과 情報不足이 문제점이라고 인식하고 있다.

넷째, 현재의 규제법규가 지나치게 環境的 價値 만을 固執함으로써 문제가 있다라는 견해는 14.6%에 해당하는 14명뿐으로서 先進國과는 달리 環境規制의 過剩은 아직은 문제가 되지 않는 것으로 인식하고 있었다.

다섯째, 현재의 規制體制가 長, 短期的으로 부작용을 가져올 것이라는 견해가 79.1%에 해당하는 76명이나 되었다.

여섯째, 환경관련법규에 관한 矛盾과 不一致에 대해 11.5%에 해당하는 11명 만을 제외하고는 모두 문제가 있음을 지적하였다.

일곱째, 環境行政의 目標가 設定되어 있지 않거나 애매하고 또는 目標流動化 현상이 심각하다고 응답한 응답자가 70.9%에 해당하는 68명이나 되었다.

여덟째, 現行규제수단 및 규제법규의 執行確保를 위한 制度는 모두 实效性이 없다는 견해가 많았다. (60.4% 및 70.9%)

아홉째, 규제법규가 잘 집행되지 않는 이유로서는 人力不足이 가장 중요한 원인으로 지적되었으며 (63명-65.6%) 규제법규의 지나친 嚴格性(38명-39.6%), 執行公務員의 專門性不足(31명-32.3%) 등이 지적되었다.