

한국법의 경제학 Ⅱ
환경법의 경제적 분석

李相翰(한성대학교 경제학과)

발 간 사

우리 연구원은 시장경제체제의 확립을 설립 목적으로 하고 있다. 그 동안 각계 각층으로부터의 규제완화 요구가 있었고, 정부도 그 요구들을 수용하려고 노력을 많이 한 것은 분명한 사실이다. 시장원리의 확산을 위한 요구와 노력들이라고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 규제를 당하는 당사자들은 규제완화의 효과를 느낄 수 없다는 호소를 해오고 있는 것 또한 사실이다. 그 동안의 규제완화 노력이 규제의 근본을 건드리기 보다는 절차의 간소화 같이 지엽적인 문제에만 국한되었었다는 것이 가장 중요한 이유일 것이다.

우리 연구원에서는 지엽적인 문제에 치중할 수 밖에 없는 개별적 규제완화 연구 보다는 경제체제의 근간인 경제법을 직접 다루어 보기로 했다. 문제의 본질을 그대로 놓아 둔다면 아무리 규제완화 노력을 한다고 하더라도 크게 달라질 것은 없으리라는 생각에서였다. 이런 생각으로 시작한 연구가 <시장경제 확립을 위한 법령 정비 사업>이다. 연구는 노동, 토지, 공정거래, 공기업, 산업 안전 및 소비자 안전, 환경, 금융, 조세의 8개 분야를 대상으로 2단계로 나뉘어져 진행되고 있다. 1996년에 완료된 제1단계에서는 각 분야의 주요 법령들이 시장원리에 적합한지를 비판한 후, 법제 개편을 위한 기본 방향을 제시하였다. 1997년에 진행되는 제2단계의 사업에서는 1단계 사업에서 제시된 개편의 기본방향을 기초로해서 구체적인 조문화 작업이 이루어질 예정이다.

1단계 연구의 결과물들은 <한국법의 경제학 I>, <한국법의 경제학 II>, <법과 경제학>의 세 권으로 출간된다. <한국법의 경제학 I>에는 토지, 노동, 공정거래, 공기업, 산업 및 소비자 안전, 환경 관련 법령들에 대한 개괄적인 분석과 개편방안을 다룬 논문들이 실렸다. 환경관련 법령의 경우, 법체계 전반에 걸친 분석은 <한국법의 경제학 II>로 별도 출간했다. 좁은 주제에 대한 심도있는 분석들은 <법과 경제학>이라는 제목을 달고 별도의 책으로 출간되었다.

연구의 대상은 법이었지만, 연구자들은 모두 경제학자들이었다. 법에 대한 논의가 법조인들이나 법학자들의 손을 벗어나지 못했던 우리의 현실에 비추어볼 때, 경제학자들이 본격적으로 법의 문제를 다룬다는 것은 그리 쉬운 일이 아니었다. 그럼에도 불구하고 비교적 성공적인 결과를 거두었다고 연구진들은 생각하고 있다. 이 연구를 시발로해서 우리나라에도 본격적인 법경제학 연구의 움직임이 있었으면 하는 바람이다.

이 연구는 여러 분들의 노력으로 이루어졌다. 먼저 연구의 총괄 진행을 맡았던 분은 연구원의 김정호 연구위원과 김강수 선임연구원이었다. 그들에게 깊은 감사를 드린다. 각 분야의 연구를 맡아주신 박성준 연구위원, 이승철 연구위원, 김상권 연구위원, 이주선 연구위원, 박찬일 연구위원, 조계근 선임연구위원, 서준석 연구위원, 한선옥 연구원께 감사를 드린다. 또 연구원 밖의 학자들이신 한성대학교의 이상한 교수, 전남대학교 정기화교수, 숭실대학교 김일중 교수, 한양대학교 주만수 교수, 동국대학교 곽노성교수 께도 깊은 감사의 마음을 표한다.

마지막으로 각 논문에서 제시된 견해는 각 연구자의 개인적인 견해일 뿐, 한국
경제연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

1997. 1
한국경제연구원
원장 조석래

차 례

I. 서론

II. 환경문제와 환경정책

1. 환경문제와 외부효과
2. 협상을 통한 사적 해결방법
3. 민사법적 체계에 의한 방법
4. 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법

III. 현행 환경법의 형태와 특성

1. 환경법의 형태
2. 환경법의 체계와 특성

IV. 현행 법제의 환경재산권

1. 환경권과 원인자책임의 원칙
2. 환경오염피해에 대한 과실유무의 판단기준
3. 관련법규의 개정방향

V. 환경행정규제제도

1. 현행제도
2. 문제제기
3. 경제분석
4. 관련법규의 개정방향

VI. 환경법규위반에 대한 강제조치제도

1. 현행제도
2. 문제제기
3. 경제분석
4. 관련법규의 개정방향

VII. 환경영향평가제도

1. 현행제도
2. 문제제기
3. 경제분석
4. 관련법규의 개정방향

VIII. 집단소송제도

1. 관련제도의 한계
2. 집단소송제도의 정의와 종류
3. 경제적 분석
4. 집단소송제도 도입시 고려사안

IX. 결론: 요약 및 법규개정방안

책 머 리 에

규제완화에 대한 요구가 거세어지고 있다. 이러한 추세에 부응하여 정부는 그 나름대로 규제완화작업을 추진하고 있다. 그러나 국민들이나 기업들은 이러한 정부의 노력이 미흡한 수준에 머무르고 있다고 지적하고 있다. 규제완화의 핵심은 경제행위를 시장원리에 의하여 움직이도록 만드는 것이다. 이의 달성을 위한 정부의 노력이 미진하기 때문이다.

우리나라는 그 동안 많은 경제영역에서 시장실패가 야기되어 왔다. 시장실패 현상은 경제행위에 대한 정부의 직접적인 규율에 타당성을 부여해 왔으며, 많은 경제법령들이 정부개입에 대한 법적 토대를 제공하기 위하여 제정되었다. 근간에 이르러서는 이러한 경제법령들이 시장경제 운용에 기초가 되는 행위규칙들을 상당 부분 제한하거나 왜곡시키고 있는 것으로 파악되고 있다. 경제행위의 자율성을 침해하고 공정한 경쟁이 이루어지지 않게 만들어 오히려 시장실패를 더 조장하고 있는 것이다.

따라서 규제완화는 절차간소화와 같은 지엽적인 문제를 해소하는 차원에 머물러서는 안된다. 경제체도의 근간이 되는 경제법령을 포함한 전반적인 법체계에 대한 근본적 조정이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 현행 법체계에 대한 근본적 조정이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 현행 법체계가 법치주의와 시장경제의 기본원리에 부합되고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 만일 이에 배치된다면 시장경제의 기본원리와 법치주의에 부합되는 법제도의 개정이 필요하게 된다. 시장경제 운영의 기초가 되는 행위규칙들이 개인의 재산권행사, 계약 및 교환이 보다 활발하고도 공정하게 이루어질 수 있도록 만들어져야 한다. 이렇게 함으로써 경제주체들이 시장원리에 의하여 행위할 수 있게 하는 규제완화의 목적이 달성되기 때문이다.

이러한 문제인식하에 한국경제연구원에서는 노동, 토지, 공정거래, 공기업, 산업안전과 소비자 안전, 금융, 조세 및 환경 등 8개 분야에 대한 법령정비를 위한 연구를 실시하였다. 이 연구는 그 중 환경법제에 관한 부분이다. 많은 사람들은 환경과 자유시장은 병존할 수 없는 것으로 보고 있다. 시장주의자라고 지칭하는 사람들조차도 대부분의 경제부문에서는 규제가 완화되어야 하지만, 환경부문에서는 오히려 규제가 강화되어야 한다고 주장하고 있다. 과연 환경문제는 정부가 직접적으로 규제해야만 해결될 수 있는 대상인가, 시장체계에 의해서는 해결할 수 없

내가 하는 근본적인 질문에 기초하여 이 연구를 진행하였다.

최근 들어 여러 환경오염사태가 발생하면서 환경에 대한 국민의 관심이 고조되고 있다. 이에 따라 정부는 여러 환경제도들을 신설하고 환경관련법을 개정하여 규제를 강화하고 있다. 그러나 환경은 지속적으로 악화되고 있다. 그 이유는 무엇인가? 환경규제가 아직도 부족한 것인가, 잘못된 환경정책을 채택하고 있는 것인가, 관련법제가 잘못된 것이냐, 아니면 그 운영상에 문제가 있는 것인가? 이러한 문제점들을 파악하기 위하여 우선적으로 현행 환경관련정책의 효율성을 진단하고, 이를 기반으로 보다 효율적인 환경정책을 수립할 필요가 있다.

한편, 효율적인 환경정책을 수립하였다 하여도 이의 시행에 필요한 관련법규가 비효율적인 구조를 갖고 있으면 환경정책은 비효율적이 된다. 따라서 효율적인 환경정책의 수립과 더불어 보다 효율적인 법규가 제정되어야 한다. 기존의 환경정책의 관련법규에 대한 법경제학적 분석을 통하여 비효율적인 규정들을 파악하여 이들의 개정을 통하여 보다 효율적인 법규가 제시되어야 한다. 또한 새로이 채택되는 환경정책에 필요한 관련법규들도 효율적인 구조를 갖도록 규정되어야 한다.

현행의 환경관련법은 환경헌법과 환경정책기본법을 근간으로 그 목적에 따라 20여 개의 법률로 구성되어 있으며, 부수적으로 환경관련규정을 포함하고 있는 법률들은 상당히 많다. 그 중 이 연구에서는 수질환경보전법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 환경범죄처벌에 대한 특별조치법, 환경영향평가법, 환경정책기본법과 환경헌법 중 앞의 법률들과 관련한 조항 및 환경민법의 일부 조항들을 대상으로 위에서 제시하고 있는 여러 문제들에 대한 해답을 찾고자 노력하였다.

저자의 전공은 경제학이다. 따라서 본격적으로 법을 대상으로 연구하는 데에는 한계가 있다. 연구 중에 많은 어려움을 겪었으며, 연구결과에도 부족한 점들이 많을 것으로 사료된다. 이 분야의 초기연구로서의 역할만 담당할 수 있으면 다행이라고 생각하며, 연구결과에 대하여 많은 비판을 부탁드립니다. 이 연구를 진행하면서 느낀 점은 환경법을 포함한 대부분의 경제법령들이 경제적 측면을 너무 등한시하고 있다는 점이다. 적어도 경제법령을 제정 또는 개정하는 데에는 경제적인 측면이 충분히 고려되어야 하며, 이의 집행에도 경제적 측면이 감안되어야 할 것이다. 특히 법률에 의하여 시장경제 운영의 기초가 되는 행위규칙들이 정해지고, 이 규칙들에 의하여 시장체제의 내용이 달라진다는 점을 감안하면 경제적 측면의 고려는 더욱 중요해진다. 이러한 관점에서 보면 법에 대한 논의는 법조인이나 법학자만이 다루어야 할 대상이 아니라 경제학자들도 본격적으로 다루어야 할 대상인 것이다.

이 연구를 시작하여 완료하기까지 많은 사람들의 도움이 있었다. 법령개정사업

의 총괄을 맡아 고생하면서도 많은 도움을 준 자유기업센터의 김정호 박사와 한국경제연구원의 김강수 선임연구원에게 먼저 감사를 드린다. 그리고 이 원고를 자세하게 읽어주고 많은 지적을 아끼지 않았던 한성대학교의 강신일 교수와 익명의 검토자 두 분에게 고마움을 표시한다. 법령개정연구사업을 위하여 연구모임을 구성하고, 법경제학과 법학을 공부하면서 관련법학자들을 초빙하여 많은 토의를 시행하였다. 이 연구모임의 여러 동료학자들에게 많은 도움을 받았다. 숭실대학교 김일중 교수, 전남대학교 정기화 교수, 한양대학교 주만수 교수, 동국대학교 곽노성 교수, 공주대학교 박찬일 교수 및 한국경제연구원의 김상권 박사, 박성준 박사, 이승철 박사, 이주선 박사, 조계근 선임연구원, 서준석 연구원, 한선옥 연구원 모두에게 감사를 드린다. 끝으로 법령개정사업에 격려를 아끼지 않으시고 많은 도움을 주신 전국경제인연합회 손병두 부회장님, 그리고 이 책이 발간될 수 있게 해 주신 한국경제연구원의 좌승희 원장님께 감사를 드린다.

풀어보기

정부는 환경문제를 해결하기 위하여 환경관련법과 제도를 신설 또는 개정하여 규제를 강화하고 있다. 그러나 환경은 오히려 악화되고 있으며, 기업들의 불법적인 오염행위는 지속적으로 유발되고 있다. 이러한 이유를 파악하기 위하여 현행의 환경관련법규와 환경정책에 대한 경제학적인 분석을 시도하였다. 그 결과 현행의 환경정책은 정부의 직접적 개입에 주로 의존하는 비효율적인 정책을 채택하고 있으며, 이러한 정책의 집행하기 위한 도구인 환경관련법도 비효율적인 구조를 갖고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 본 연구에서는 보다 효율적으로 환경문제를 해결할 수 있는 환경정책을 모색하고, 이에 따른 환경관련법규의 개정방안을 제시하였다.

첫째, 환경문제를 해결하기 위하여 우리나라에서 주로 채택하고 있는 정책을 파악하기 위하여 이의 집행도구인 환경관련법들을 살펴보았다. 환경관련법은 주로 환경공법 특히 환경행정법 위주로 구성되어 있다. 주된 내용은 오염자들이 지켜야 할 행위준칙 또는 규칙과 이의 위반시 처벌하는 규정들이다. 따라서 우리나라의 환경정책은 직접규제방법에 주로 의존하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 환경재산권의 부여원칙에 대한 효율성 분석을 실시하였다. 오염자에게 환경오염에 대한 모든 책임이 있다는 원인자부담의 원칙을 규정하고 있다. 그러나 이 원칙은 동법의 다른 법규에서 규정하고 있는 공동부담의 원칙과 협동의 원칙과 상충될 우려가 있다. 현실 적용상 이 원칙이외에 피해자부담의 원칙과 수혜자부담의 원칙이 적용되고 있으며, 경우에 따라 비효율적인 결과를 초래할 수도 있다. 그러므로 이 원칙은 오염완화에 비용이 가장 적게 소요되는 최소비용회피자에게 오염발생에 대한 책임을 묻는 최소비용회피자 원칙으로 전환되어야 한다. 그리고 오염손해보상시 책임원칙으로 무과실책임원칙을 채택하고 있다. 모든 오염문제에 일률적으로 이 원칙을 적용하는 것은 비효율을 야기할 수 있다. 최대한의 환경방지노력과 사고비용의 최소화에 따라 다양한 책임원칙을 적용할 수 있도록 법규를 개정하여야 한다.

셋째, 환경행정법중 수질환경보전법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법 등에 규정된 행위준칙과 규칙들을 중심으로 문제점들을 파악하고, 이들의 환경문제를 보다 효율적으로 해결할 수 있는 방법을 제시하였다. 현행 법규를 살펴본 바 환경정책은 직접규제 방법에 주로 의존하고 있으며, 배출허용기준 초과시에만 배출부과금제도를 운영하고 있다. 또한 모든 오염물질의 해결에 일률적인 방법을 채

택하고 있다. 이러한 제도는 사회적 비용이 많이 소요되지만 바람직한 환경수준을 성취할 수 없는 비효율적인 제도로 판단된다. 일부 조항의 완화만으로는 이 제도의 비효율성은 지속될 것으로 사료되어, 보다 효율적으로 오염문제를 처리할 수 있는 방법들을 선정하였다.

소음·진동, 냄새, 먼지 등과 같은 국지적 오염물질에 대하여는 기초자치단체를 운영주체로 하는 시장체계에 의한 방법의 채택을 제시하였다. 광역적 오염물질중 수질은 시장적 대안방법인 배출허가권판매방법을, 대기중 고정오염원은 배출부과금방법을, 그리고 이동오염원은 환경세의 도입 등을 제시하였다.(사안에 따라 광역자치단체 단독 또는 공동운영). 이러한 환경정책의 변화에 따른 환경관련 법규의 개정방향을 제시한다. 1)지역별로 그 특성에 따라 각기 다른 규제대상 오염물질과 배출허용기준의 적용, 2) 오염물질별로 책정된 방법시행에 기반이 되는 규정들이 환경정책기본법과 해당 개별법에 신설 또는 개정하고 각 자치단체별로 조례로 책정, 3) 지방자치단체가 조례로 규정한 각종 규정위반 오염자들을 제재할 수 있는 규정의 신설 또는 개정, 4) 직접규제규정들중 꼭 필요하다고 판단되는 부분을 제외한 규제적 조항들은 모두 폐기, 5) 시민참여제도(주민공개토론회와 주민투표로 결정하는 주민투표제도에 대한 규정신설)와 지역환경단체의 활동촉진을 위한 제도 도입, 그리고 6) 각종 환경관련부담금중 기초자치단체와 광역자치단체에 부여되는 몫이 커지도록 법제 개편, 산업용과 자동차용 연료가격산정시 오염발생의 축소를 기할 수 있는 연료가격정책의 변화 등이 포함된다.

넷째, 환경법규위반에 대한 강제조치규정이다. 환경문제 해결방법이 변경되면 이 규정들도 개정되어야 하는 바, 구체적인 규정개정을 제시하기 보다는 현행의 강제규정에 대한 문제점들을 파악하여 보다 효율적인 방안을 제시하는 데에 중점을 두었다. 현행의 제도는 법규위반시 너무 낮은 기대손실을 부과함으로써 오염자들로 하여금 현행법규를 지키고자 하는 인센티브를 제공하는 데에 실패하였다. 위반시 적발될 확률이 낮고, 설혹 적발되었다 하더라도 규정상의 처벌강도는 높으나 실제 적용상 처벌강도가 낮은 것에 기인한다. 그러므로 적발·처벌확률과 실제 적용처벌강도 두가지를 적절하게 상승시켜 적어도 기대손실이 기대편익보다 더 크도록 만들어야 한다. 우선적으로 실제 적용상의 처벌확률과 처벌강도를 높이는 것이 바람직하다. 이에 는 법규의 개정도 필요 없고 빠른 시일내에 효과를 볼 수 있다. 법원과 검찰이 환경침해정도가 심하다고 판단되는 사안에 대한 정식재판의 회부률을 높이고, 징역과 벌금을 상향조정함으로써 이를 수 있다. 그 다음으로는 적발될 확률의 제고이다. 지도단속을 주로 담당하는 기초자치단체가 지도단속을 철저하게 기할 인센티브를 부여하기 위하여 벌과금과 배출부과금의 징수액중 대부분이 기초자치단체에 귀착되도록 관련법규의 개정이 필요하다. 그

리고 미국의 시민소송제도를 도입하여 주민들에게 정부의 환경감시의 보조적 역할을 증대시키는 제도의 도입도 고려할 필요가 있다.

다섯째, 환경영향평가법이다. 사업시행시 주민의 동의를 얻는 타당성과 이 제도의 실효성을 위하여 사업자와 주민간의 협의에 의하여 결정된 결과는 법령상 규정기준으로 간주하여 이행시 기준으로 적용한다라는 규정이 동법과 환경정책기본법에 신설되어야 한다. 이 제도를 기존사업자들에 대하여서도 적용한다면 이 평가제도는 시장체계에 의한 방법을 적용하는 것이 되며, 국지적 오염물질에 대한 해결방법과 논리적으로 동일한 방법이 된다. 세부법규 개정내역으로는 1)평가대상 사업, 평가분야 및 평가항목의 조정등은 규모범위에 따라 기초·광역자치단체가 조례 조례로써 지정, 2) 영향평가대행업체의 선정하는 권한을 주민들에게 부여, 3) 의견수렴 대상주민에 피해자뿐만 아니라 편익을 보는 주민들도 포함, 4) 사업초기단계인 기본계획수립시부터 주민참여가 이루어지도록 규정개정 및 시민참여제도의 도입, 5) 협의내용의 저축과 사전공사시행시의 공사중지권한을 승인 기관장에서 환경부장관으로 이관 등이다.

여섯째, 집단적 환경오염문제를 다루기 위한 집단소송제도의 도입을 제시하였다. 이 문제의 해결은 현행의 제도로는 해결할 방안이 없으며, 효율적인 환경정책을 채택하고 법규를 개정한다고 하여도 한계가 있다. 그러므로 이를 보완할 수 있는 제도의 도입이 필요하게 되며, 집단소송제도는 이 문제처리에 상당히 효율적인 제도이다. 이 제도가 도입되면 소송제기가 쉬워지고 오염자와 피해자간의 자발적 협상을 촉진시킨다. 또한 정부의 환경오염에 대한 감시·감독기능을 보완하게 되므로 행정당국의 직접적 규제 필요성을 완화시킬 수 있게 된다. 시행시의 일부 문제들이 제기될 수 있으나 이의 상당부분은 제도도입시 다음과 같이 보완 또는 충분한 준비를 통하여 개선될 수 있을 것으로 보인다. 1) 원고적격 단체선정과 원고적격기준설정시 저본인-대리인 문제와 소송과다문제 완화, 2)법원의 전문성이 확보되고 정부의 환경행정에 대한 심사기능 확대, 3) 전문적으로 환경오염피해문제만을 규율하는 제도도입, 4) 미국의 시민소송제도와 같은 제도의 도입 등이다.

I. 서론

최근 들어 환경문제에 대한 국민의 관심이 고조되고 있다. 특히 식수오염문제, 수도권 대기오염문제, 폐놀방류사태, 시화호 오염사태, 여천공단 오염사태 등의 환경문제들이 야기될 때마다 정부의 환경행정과 기업에 대한 비난이 급등하고 있다. 대부분의 국민들은 환경문제를 정부가 직접적으로 해결하여야 할 영역으로 간주하고 정부에게 환경규제를 강화할 것을 요구하고 있으며, 정부도 이에 호응하여 환경관련법과 제도를 신설 또는 개정하여 규제를 강화하고 있다. 그러나 환경은 갈수록 나빠지고 있으며, 기업들의 불법적인 환경오염행위는 지속적으로 유발되고 있다.

그렇다면 정부의 규제는 강화되고 있는데 왜 환경오염은 도리어 심화되고 있는 것일까? 오염자들의 지속적인 불법오염행위는 그들이 비도덕적이기 때문인가? 이러한 의문들을 해결하기 위하여는 다음과 같은 세 가지 측면에 대한 검토가 필요하다.

첫 번째로 환경관련법규에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 우선적으로 환경정책에 대한 검토가 이루어져야 한다. 법규란 정책을 집행하기 위한 도구이기 때문이다. 환경정책이 비효율적인 경우에는 이를 집행하기 위한 법규를 아무리 잘 만들었다고 하여도 그 법규는 비효율적인 법규가 된다. 그러므로 현행의 환경정책이 과연 환경오염문제를 해결하는 데에 효율적인가를 살펴보아야 한다. 만일 현행의 환경정책이 효율적이라고 판단되면, 이 정책을 집행하는 도구인 환경관련법규에 문제조항들이 없는가를 파악하여 문제가 있는 조항들에 대한 개정이 이루어져야 한다. 환경정책이 비효율적이라고 판단되면 보다 효율적인 정책의 도입이 필요하게 되고, 그에 따라 법규도 전면적으로 개정되어야 한다. 이와 더불어 현행 환경관련 법규중 비효율적인 조항들이 없는지도 검토해 보아야 한다.

두 번째로는 환경문제란 정부가 직접 규율하여야만 하는 대상인가 점에 대한 검토가 필요하다. 대부분의 국민들과 많은 환경관련학자들은 환경문제의 해결에 정부가 직접적으로 나서야 한다고 여기고 있다. 정부도 이러한 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 과연 그러한가? 시장체계에서 오염자와 피해자간의 자발적 협상을 통하여 해결될 수 없는가? 일반적으로 시장체계에 의한 자원배분이 가장 효율적이라는 점은 누구도 부인하지 못한다. 그렇다면 환경문제도 시장체계를 통하여 해결될 수만 있다면 가장 효율적인 해답을 찾을 수 있을 것이다. 시장체계를 이용하지 못하는 이유로 환경재에 대한 재산권의 확립이 어렵고, 오염자와 피해자간의 협상시 많은 거래비용이 소요되는 것을 들고 있다. 과연 환경재에 대하여는 재산권의 확립이 불가능한가? 현행법에는 환경권과 원인자책임 원칙 등 환경재의

재산권부여에 대한 법제가 일부 존재한다. 이러한 재산권에 대한 운용의 폭을 환경재까지 확대할 수 없는가, 거래비용을 적정한 수준까지 감소시킬 방안은 없는가, 그리고 이러한 사안들을 어느 정도 해소시킬 수 있는 방안을 현행 환경법규 체계내에 존재하지 않는가 등에 대한 검토가 필요하다.

세 번째, 민사법적 체계에 의하여 환경문제의 해결은 불가능한 것인가 하는 점이다. 이는 두 번째 제기한 검토사안과 연계되어 있는 사안이다. 환경피해 발생 시 불법행위법에 기반을 둔 민사소송을 통하여 환경피해보상에 대한 해결이 어느 정도 가능하지 않느냐 하는 것이다. 정부의 직접개입에 의하여 해결하는 방법은 오염피해자에게 직접적으로 그 피해분에 대한 손실을 보상하지 못하므로 피해자에게 직접 피해보상을 할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 협상을 통한 사적 해결방법으로 피해보상이 어렵다면 민사소송에 의하여 피해보상을 할 수 있는 방법이 대안이 된다. 그러나 민사소송으로 환경오염피해의 보상은 상당히 어렵다는 것이 일반적인 견해이다. 특히 오염피해자가 다수이고 개개인의 피해액이 상대적으로 적은 집단적 환경오염피해는 민사소송으로 해결하기 불가능한 영역이라고 한다. 그렇다면 그 이유는 무엇인가, 이 이유들을 해소할 수 있는 방안들은 없는가 등이다.

본 연구는 이러한 세 가지 측면을 경제적 분석을 통하여 검토해 보고자 한다. 이러한 분석을 기반으로 환경문제를 보다 효율적으로 해결할 수 있는 정책을 제시하고, 이 환경정책을 집행하기 위한 법규의 개정방안을 모색한다. 또한 현행 법규상의 문제를 파악하여 이를 해결할 수 있는 보다 효율적인 법규를 제시한다. 법규에 대한 분석은 환경헌법, 환경환경정책기본법, 환경영향평가법, 수질환경보전법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 환경범죄처벌에 관한 특별조치법 등을 대상으로 한다.

이를 보다 구체적으로 보면, II장에서는 환경문제가 야기되는 원인을 파악한다. 또한 환경문제를 해결할 수 있는 세 가지 이론적 방법, 즉 협상을 통한 사적 해결방법, 민사법적 체계에 의한 방법, 그리고 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법 등을 분석한다. III장에서는 우리나라의 환경관련법의 형태, 체계 및 특성을 살펴본다. IV장에서는 현행의 환경에 대한 재산권을 부여하고 있는 법규에 대하여 분석해 보고 그 대안을 모색한다. V장에서는 현행의 환경관련법중 주종을 이루고 있는 환경행정법중 수질환경보전법, 대기환경보전법과 소음·대기규제법을 중심으로 분석하고, 보다 효율적으로 수질, 대기, 소음·진동 등의 환경문제들을 해결할 수 있는 방법을 제시하고 관련법규의 개정방안을 살펴본다. 그리고 이들 관련법에서 제정된 행위준칙이나 규칙들을 이행시키기 위한 행정상의 강제조치와 형사상의 제재 등의 강제조치제도에 대하여는 VI장에서 분석한다. 이에는 환경범죄

처벌에 관한 특별조치법이 포함된다. VII장에서는 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도가 그 목적을 제대로 이루고 있는 효율적인 제도인가를 살펴보고 그 대안을 모색한다. VIII장에서는 현행의 제도뿐만 아니라 효율적인 환경정책을 채택하고 법규를 개정한다고 하여도 해결하기 어려운 집단적 환경오염피해의 구제방안으로 집단소송제도를 제시하고, 이 제도도입의 타당성을 파악하며 도입시 고려사안들을 살펴본다. XI장에서는 연구결과를 요약하고 법규개정방안을 제시한다.

II. 환경문제와 환경정책

1. 환경문제와 외부효과

물과 공기 등과 같은 환경재는 대부분 공유자산으로 분류된다. 공유자산은 많은 사람들이 공유하고 있는 자산을 지칭하며, 이를 역으로 보면 누구에게도 이 환경재에 대한 소유권과 관리권이 없는 상태의 자산이라고 할 수 있다. 소유권과 관리권이 없다는 것은 환경재에 대한 재산권이 확립되어 있지 않아 이 자원의 사용을 어떤 개인이나 단체가 제한할 아무런 법적인 힘을 갖고 있지 못하다는 것을 의미한다. 그러므로 환경재는 이를 선점하는 사람들이 대가의 지불 없이 사용할 수 있다. 환경재는 인간의 경제활동, 즉 생산활동과 소비활동에 소요되는 재화이므로 이 재화의 사용인은 아무런 비용부담없이 직접적인 편익을 얻게 된다. 따라서 사용인은 될 수 있으면 환경재를 많이 사용하려는 인센티브가 생기게 된다. 한편, 환경재를 과다하게 사용하면 환경이 오염되어 주변에 피해를 끼치게 된다. 그러나 환경재는 누구에게도 재산권이 귀속되어 있지 않기 때문에 그 피해에 대한 대가를 치를 필요가 없다. 또한 어떤 개인이 이 환경재의 사용을 제한할 수도 없으며, 사용제한에 들어가는 비용을 회수할 방법도 없기 때문에 누구도 환경재의 사용을 자제할 아무런 인센티브가 없게 된다. 이렇게 과다하게 환경재를 사용하게 되면 오염은 더욱 확대되고 하딘(G. Hadin)이 말하는 공유의 비극(tragedy commons)이 초래될 수 있게 된다.¹⁾

환경재를 과다하게 사용하여 환경오염이 발생하는 주된 이유는 외부효과가 내부화되지 않았기 때문이다. 외부효과란 위에서 본 것과 같이 환경사용자(오염자)들이 환경오염을 야기시키나 이로 인하여 피해를 보는 오염피해자들에게 오염피해에 대한 응분의 대가를 지불하지 않음에 따라 이 비용을 사회의 비용으로 전가시키게 되는 경우이다.²⁾ 즉 사적 비용과 사회적 비용간에 괴리가 발생하게 되는 것이다. 이러한 외부효과는 피해자가 다수이면서 그 피해금액이 상대적으로 작은 집단적 환경오염피해의 경우에 심각하게 나타난다.

이와 같이 외부효과는 시장실패를 야기시킨다. 오염자들이 너무 많은 상품을 생산(과다한 환경재의 이용)하게 되고 이에 따라 많은 오염을 발생하게 된다. 또한 오염을 발생시킨 상품의 가격이 너무 낮게 형성되고, 오염비용이 내부화되

1) Robert Cooter & Thomas Ulen, Law and Economics, Harper Collins Pub., 1988. 참조.

2) 이와 같이 사회적 비용을 수반하는 경우에는 외부효과중 외부비용이라 한다. 외부비용의 현존 조건으로 ①한 에이전트(agent)의 행위가 다른 에이전트에게 후생의 손실을 발생시킴 ②후생의 손실을 보상받지 못함 등의 두 가지 조건을 다 충족시켜야 한다. David W. Pearce and Kerry Turner, Economics of Natural Resources and Environment, Harvester Wheatsheaf, 1990.

지 않아 오염절감하려는 인센티브가 없어지게 된다. 사용후 잔존물을 환경에 버리는 비용이 비효율적으로 저렴하여 잔존물의 리사이클링이나 재사용이 이루어지지 않는 문제가 발생한다. 즉 시장배분이 왜곡된다는 것이다.³⁾

오염자들에게 환경재의 사용과 환경오염피해에 대한 응분의 보상을 치르게 하여 오염자들에게 내부화시킬 수 있다면 외부효과는 상당부분 해소할 수 있게 될 것이다. 환경재의 이용에 비용이 수반되고 과다한 사용에 대하여는 피해보상이 따른다는 점을 인식하게 된 오염자들은 생산 또는 소비활동시 적절한 수준의 환경재를 사용하려고 할 것이며, 이에 따라 오염발생량도 줄어들게 되고 궁극적으로는 사회의 오염발생량도 적정수준에 이르게 될 것이다. 또한 위에서 제기된 여러 시장실패의 문제가 해소되고 자원은 효율적으로 배분된다.

그렇다면 오염자들에게 환경재의 사용과 환경오염피해에 대한 대가를 치르게 하는 방법에는 어떠한 것들이 있는가? 이 방법으로는 크게 세가지로 구분할 수 있다. 협상을 통한 사적 해결방법, 민사법체계에 의한 방법, 그리고 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법 등이다. 다음절에서는 이들 세 방법에 대하여 자세하게 분석한다.

2. 협상을 통한 사적 해결방법

협상을 통한 사적 해결방법은 오염피해발생시 오염자와 피해자간의 권리관계만 법으로 확정하며, 피해관계에 대한 제반사안들은 당사자의 자발적 협상에 의하여 해결하도록 하는 방법이다. 이 방법은 시장체계에 의한 방법이라고도 한다. 시장제도가 자원을 효율적으로 배분한다는 데에는 누구도 반론을 제기하지 않는다. 환경피해의 발생시 그 피해를 구제에 이 방법을 적용하여 해결할 수만 있다면 피해자와 오염자 모두에게 가장 효율적인 결과를 가져올 것이다. 문제는 이 방법을 대부분의 환경피해구제에 적용할 수 있는가 하는 것이므로 이에 대하여 살펴보자.

외부효과는 환경재가 공유자산 즉 자유재로 취급되기 때문에 발생한다. 즉 환경에 대한 재산권이 확정되어 있지 않기 때문에 야기되는 현상이다. 그러므로 환경재에 대한 재산권이 올바르게 확정(well-defined)된다면, 환경재 이용수준을 놓고 오염자와 피해자간에 자발적인 협상이 일어나 환경재 이용수준은 사회적으로 효율적인 수준에 도달하게 되고, 이에 따라 오염도 사회적으로 바람직한 수준만큼 배출하게 될 것이다.⁴⁾

3) Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996. 참조.

환경재에 대한 재산권만 확정된다면 자발적 협상이 일어날 가능성이 있는지를 피해자와 오염자 각각에게 재산권을 부여하는 경우를 구분하여 살펴보자. 피해자에게 재산권을 부여하는 경우, 피해자에게는 환경이 오염되면 그로 인하여 피해를 입는다는 사실을 알고 있기 때문에 환경이 함부로 오염되는 것을 방지하고자 하는 인센티브가 있다. 그리고 오염자는 환경재를 이용하기 위하여(오염을 발생시키기 위하여는) 소유자인 피해자에게 이의 이용에 대한 허락을 득하여야 한다. 그럴 경우 오염자는 환경재 이용권과 이용범위를 놓고 피해자와 협상하게 된다. 오염자가 피해자에게 적절한 가격을 제시한다면 피해자는 그 협상에 응할 것이다. 반대로 오염자에게 환경재에 대한 재산권을 부여한다면, 오염자로서는 환경재를 마음대로 사용할 수 있게 된다. 오염의 발생량이 과다해지면 피해의 폭이 커짐으로 피해자는 환경재 이용(오염발생)수준을 줄이기 위하여 오염자와 협상할 가능성이 있다.

코즈(R. H. Coase)는 만일 이에 소요되는 제반의 비용 즉 거래비용이 없다면 재산권을 오염자와 피해자 누구에게 부여하는 지와는 상관없이 당사자간의 협상에 의하여 오염수준은 사회적인 최적 수준에 도달한다고 주장한다.⁵⁾ 만일 이 주장이 맞다면 외부효과의 절감을 위하여 정부의 개입이 필요 없어지고 시장시스템에 의해 당사자간 스스로 환경문제를 해결할 수 있게 된다는 것이다.

그러나 이러한 방법을 실제 적용하는 데에는 두가지 문제들이 제기된다. 첫째로 제기되는 문제는 환경재에 대한 재산권을 확정할 수 있느냐, 즉 재산권제도를 도입할 수 있는냐 하는 것이다. 재산권제도의 도입에는 일정한 비용이 소요된다. 이 도입비용과 재산권확정에 따른 편익을 비교하여 편익이 더 크다면 재산권제도는 도입되고, 적을 경우에는 재산권의 도입이 사회적 낭비가 되므로 도입되지 않는다.⁶⁾ 환경재에 재산권을 설정하는 것에는 많은 비용이 소요되므로 재산권

4) 올바른(또는 효율적인) 재산권의 확립 다음 네가지 특성을 모두 갖추어야 한다. ①보편성(universality): 모든 자원은 사적소유이고, 모든 권리는 완전히 특정화되어야 함. ②배타성(exclusivity): 자원의 소유와 사용에 따라 발생된 모든 편익과 비용은 단지 소유자에게만 귀착되어야 함. 단 직간접적으로 타인에게는 판매에 의하여서만 전가됨. ③양도성(transferability): 모든 재산권은 한 소유주로부터 다른 사람에게 자발적 교환을 통하여 양도할 수 있음. ④시행성(또는 강제성: enforceability): 재산권은 타인의 침해나 비자발적 취득으로부터 보호되어야 함. Tom Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics* 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996.

5) 이를 코즈이론(Coase Theorem)이라 한다. 이 이론에 대한 보다 자세한 설명, 비판 및 비판에 대한 방어 등은 David W. Pearce and Kerry Tuner, *Economics of Natural Resources and Environment*, Harvester Wheatsheaf, 1990.과 R. H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, The Univ. of Chicago Press, 1988.을 참조할 것.

6) 재산권 이익에는 정태적 이익과 동태적 이익이 있다. 재산권설정의 비용으로는 합의 또는 교섭 비용과 감시비용이 있다. Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* 4th ed., Little, Brown and Company, 1992.

제도의 도입이 어렵다는 것이 일반적인 주장이다. 토지에 대한 재산권의 설정은 상대적으로 적은 비용이 소요되어 가능하나, 공기, 물 및 소음·진동 등의 환경재에 대한 재산권 설정에는 상당한 비용이 소요되어 어렵다는 것이다. 그러나 재산권을 확립할 수 있는 기술변화, 자원의 상대적 희소성의 변화(환경재의 가치상승), 국가의 성격과 능력 등의 여러 요인들로 인하여 환경재에 대한 재산권을 설정할 수 있는 가능성들이 점차 확대되고 있다.⁷⁾ 그리고 우리나라의 현행 법제에는 환경재에 대한 재산권을 부여할 수 있는 규정이 이미 존재하고 있다. 헌법에 규정된 환경권, 환경정책기본법에 규정되고 있는 오염피해발생시 그 오염가해자가 책임을 져야 한다는 원인자책임의 원칙 및 환경오염피해에 대한 손해배상의 책임을 오염가해자에게 전적으로 귀착시키는 무과실책임의 원칙 등이다. 이러한 현행의 법령상의 재산권관련 규정을 바탕으로 재산권 확정에 따른 거래비용을 감소시킬 수 있는 방안만 강구된다면, 환경재에 대한 재산권을 설정할 수 있는 가능성을 커진다. 이도 어렵다면 환경재를 지역단위의 공유재로서 재산권을 확정지을 수 있는 방안도 검토될 수 있다.

두 번째로 제기되는 문제는 설령 환경재에 대한 재산권이 확정되었다 하여도 오염자와 피해자 당사자간에 협상이 자발적으로 일어나기 어렵다는 점이다. 그 이유를 가해자(오염자)측과 피해자측을 구분하여 살펴본다. 우선 오염자측을 보면, 오염분쟁의 협상에 임하여야 할 어떠한 인센티브도 존재하지 않는다. 그 이유는 첫째, 오염자는 그의 잘못으로 환경피해가 유발되었다는 점을 인정치 않으려고 할 것이다. 이를 인정시키기 위하여는 환경오염에 대한 정확한 정보의 확보가 필수적이다. 오염물질의 종류와 배출량, 이로 인한 영향, 주변환경의 자정능력, 오염배출시설과 방지시설의 성능 및 그 가동여부 등 상당량의 정보가 필요하다. 이러한 정보중 많은 부문은 오염자만이 알고 있고 외부로 유출치 않으므로 피해자는 이에 대한 정확한 정보를 확보한다는 것은 상당히 힘들다. 즉 비대칭적 정보(asymmetric information)가 존재한다는 것이다.⁸⁾ 또한 환경오염의 원인을 정확하게 파악하기 힘들다. 환경오염은 그 성격상 대기, 강 및 호수 등과 같은 매개물을 통하여 전달되거나, 다수의 오염물질이 화학적으로 합해져서 오염을 야기시키는 경우가 많다. 그리고 상당한 시일이 지나서야 오염피해가 인지되는 경우가 많기 때문에 가해자를 정확히 파악하기 힘들게 된다. 이러한 정보의 비대칭과

7) 사실상 토지, 산림 등의 자연재에 대한 재산권은 관련한 비용-편익비율에 따라 설정되기도 하고, 소멸되기도 하였다. 이에 대한 설명은 Terry L. Anderson & Donald R. Leal, *Free Market Environmentalism*, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991.

8) 비대칭정보란 정보가 한쪽에만 존재하고 다른 한쪽에는 존재치 않는 상황을 말한다. 자세한 설명은 Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization & Management*, Prentice Hall, 1992. 참조할 것.

불확실성으로 인하여 오염자가 사실을 인정하지 않은 경우에는 피해자나 정부가 가해자를 확정짓기 어렵다. 그러므로 오염자로서는 일단 가해자임을 인정치 않으려는 인센티브가 존재하게 된다.

둘째, 오염자들은 민법소송으로 가더라도 승소할 확률이 높다는 것을 인지하고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 정보의 비대칭성과 환경피해의 불확실성으로 인하여 소송시 피해와 오염발생의 인과관계를 확정짓기 어렵다. 그리고 오염자가 기업인 경우에는 피해자에 비하여 재정적으 우월하여 좋은 변호사를 동원할 수 있으며, 재판기간이 길어지더라도 이에 소요되는 비용을 뒷받침할 수가 있다. 따라서 소송으로 가더라도 승소할 가능성이 커지므로 구태여 협상에 임할 이유가 없게 된다.

셋째, 협상 절차상의 어려움이 있다. 집단적 오염피해의 경우에 있어 오염자가 가해자임을 인정한다고 하여도 피해자측 협상대상자가 피해자 전체가 아니라 그중에 한명 또는 일부가 오염자를 대상으로 피해에 대한 협상을 시도할 가능성이 있다. 피해자의 일부를 대상으로 협상을 하여 어떠한 결과를 가져온다고 하여도 그 결과가 협상에 참여하지 않은 나머지 피해자들에게도 그대로 적용된다는 보장이 없다. 어찌면 이 결과와 상관없이 나머지 피해자들과는 또 다른 협상절차를 거치게 되고 앞서의 결과를 본 피해자들이 그 결과보다 더 많은 요구를 해올 가능성도 있다. 이러한 이유들로 인하여 협상에는 상당한 거래비용이 소요될 것이고, 더구나 상당한 거래비용에도 불구하고 바람직한 결과를 가져올 가능성도 적게 된다. 그러므로 기업으로서의 자발적 협상에 나설 인센티브가 거의 없게 된다.

피해자측에서 협상하기 어려운 이유를 살펴본다. 첫째, 피해자가 오염피해를 확실하게 인지하기 쉽지 않는 점이다. 왜냐하면 오염피해란 일반적으로 상당한 시간이 흘러야만 그 피해를 인지하는 경우가 많기 때문이다. 설혹 본인이 피해자라는 것을 안다고 하여도 피해가치가 얼마나 되는 지를 모르는 경우가 많다. 왜냐하면 오염자가 가해자임을 인정하였다고 하여도 그 피해규모에 대하여는 피해자측과 상당한 차이가 있는 것이 일반적인 현상이다. 이의 추산을 위한 많은 정보가 오염자측에서 갖고 있기 때문에 제대로 제출하고자 하지 않을 것이기 때문이다. 그러므로 어떠한 공신력 있는 기관에 의하여 그 피해규모와 피해범위 및 가해자에 대한 문제가 확실하게 정하여지지 않고는 협상하기 힘들어진다.

둘째, 집단적인 환경피해의 경우에는 무임승차의 문제(free-rider problem)가 야기될 가능성이 많다.⁹⁾ 개개인의 피해액이 적기 때문에 한 개인이 피해를 증

9) 무임승차의 문제란 당사자가 비용을 직접 지불하지 않고 타인에 의해 지불된 비용으로 제공되는 서비스를 공짜로 편승하여 소비하고자 하는 행위를 말한다. 무임승차 문제에 대한 자세한 설

명하여 받는 편익은 법정비용에 비하여 아주 작은 규모이다. 그러므로 개인들이 이 문제의 해결에 적극적으로 나서고자 하지 않는다. 만일 오염을 보다 더 싫어하는 사람들이 먼저 나서서 그들의 비용으로 오염문제를 해결하고 오염자로부터 보상을 받는다면, 나머지 사람들은 비용을 들이지 않고 먼저 비용을 들이고 해결한 사람들과 같은 혜택을 받을 수 있다고 생각하는 사람들이 늘게 된다.¹⁰⁾ 이에 따라 오염자와 협상을 위한 모임의 구성이 어렵게 되고, 피해에 대한 협상조차 포기하는 경우가 많게 된다.

살펴본 바와 같이 가해자측인 오염자는 자발적인 협상을 할 인센티브가 없고, 피해자측은 협상할 준비조차 못할 가능성이 많다. 그러므로 환경오염피해의 문제는 당사간 협상을 통하여 해결하기가 거의 불가능하다. 또한 두 당사자 모두에게 자발적 협상에 문제가 있다는 점은 환경에 대한 재산권을 당사자중 누구에게 부여하던지 협상으로의 해결은 어렵다는 것을 시사한다. 즉 오염을 배출할 권한을 오염자에게 부여하던지 또는 깨끗한 환경을 영위할 권한을 오염피해자에게 부여하던지 간에 환경재의 재산권에 대한 피해문제는 자발적인 협상을 통한 해결은 어렵다는 것을 보여주고 있다.

환경문제를 자발적 협상으로 해결하기 불가능하다면, 그다음으로 고려할 수 있는 방법은 민사법적 체계에 의한 방법 즉 민사소송을 통하여 피해를 보상받는 방법이다. 이 방법에 대하여는 다음 절에서 논한다.

3. 민사법적 체계에 의한 방법

환경문제를 민사법적 체계를 통하여 해결하는 방법이란 민사소송을 통하여 피해자가 오염자인 가해자를 대상으로 하여 환경침해의 중단·제거하고 그로 인한 손해배상을 청구할 수 있도록 하는 방법이다. 이 방법은 환경침해에 대한 민사법적 구제방법이라고도 하며, 대개 민법에 근거하는 불법행위에 의한 손해배상소송과 유지소송에 의해 이루어진다.¹¹⁾ 오염자가 오염배출에 대한 피해비용을 감안치 않은 경우 법원이 강제력을 동원하여 피해비용을 오염자에게 내부화시키도록 하여 외부효과를 해소하는 것이다. 말하자면 법원이 오염자의 사회적 비용과 사적

명은 Paul Milgrom and John Roberts, Economics, Organization & Management, Prentice Hall, 1992. 참조.

10) Terry L. Anderson & Donald R. Leal, Free Market Environmentalism, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991. 참조.

11) 유지청구는 물권법상의 상린관계를 규율하는 민법 제217조에 근거하고 있다. 이 법규에는 토지의 소유자는 매연, 열기, 액체, 음향, 진동 기타 유사한 것으로 이웃토지의 사용에 방해하거나 이웃거주자의 생활에 고통을 주지 아니하도록 적당한 조치를 할 의무가 있다고 규정하고 있다. 이기우, 환경법, 학현사, 1993. 참조

비용을 함께 만들어내는 역할을 담당하는 것이다. 만일 이러한 민사소송을 통하여 모든 오염자에게 부담치 않았던 오염비용을 모두 내부화시킬 수 있다면, 즉 사회적 비용과 사적비용을 일치시킬 수만 있다면 경제적으로 자원의 배분이 효율적으로 이루어진 것으로 되고, 환경오염문제는 사회적인 문제로까지 대두될 필요가 없게 된다.

이 민사법적 방법은 환경에 대한 개별적 권리 분쟁사안에 대하여 법원이 사후적으로 법적 판결을 내림으로써 분쟁을 해소하는 피해구제차원에만 국한하는 것이 아니다.¹²⁾ 환경문제는 궁극적으로 오염배출자와 오염피해자간의 권리 또는 책임문제로 이어진다. 법원이 피해자의 권리를 확인하고 가해자에게 책임을 지우고 손해를 배상토록 확정하는 것은 이해당사자간의 권리와 책임을 분명하게 하는 것이다. 이러한 법적 선례 또는 판례가 축적되면 오염자들에게 유사한 사안에 대한 소송제기 가능성이 커지고 이에 따라 손해배상액이 증가되며, 불리한 여론이 형성될 수 있다는 등의 부담이 상당히 커진다는 점을 인식시켜 주게 된다. 이로써 오염배출자들에게 분쟁의 재발을 방지하기 위해 사전적이고 예방적인 노력을 하게 만든다. 그리고 이러한 법적 선례는 오염문제야기시 오염자와 피해자간에 자발적 해결을 하는데에 하나의 지표로서의 역할을 담당한다. 또한 법적 선례는 추후 행정부의 정책수행이나 법령제정시 지대한 영향을 미친다. 그러므로 현재 제시하고 있는 환경문제 해결 방법들은 서로간의 연관성을 지니고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 과연 현행의 민사소송법제가 환경문제들을 원만하게 해결하여 이러한 역할을 담당할 수 있도록 하는 제도인가를 살펴볼 필요가 있다. 불법행위에 근거한 민사소송제도를 환경문제에 적용하는 데에는 다음과 같은 여러 문제들이 내제되어 있다. 첫째 불법행위가 성립하기 위하여는 가해자의 고의·과실과 가해행위와 손해 발생사이에 인과관계를 확인하여야 한다. 그러나 오염자와 피해자간의 비대칭 정보와 오염발생의 특성 및 그 불확실성때문에 인과관계의 입증어 어렵다. 둘째, 피해를 보상받기 위하여는 오염피해산정과 피해액추산 등이 필요하다. 이에도 전문적이고 기술적인 판단이 필요하며 정확한 산정이 어렵다. 셋째, 이 방법으로 치명적인 피해를 다루는 데에도 문제가 있다. 인간생명을 화폐단위로 환산하는 어려움이 내제되어 있기 때문이다. 넷째, 장기간의 법정소요시간과 변호사 비용 등으로 거래비용이 상당히 소요된다. 특히 가해자가 기업인 경우가 대부분이기 때문에 피해자가 기업을 대상으로 법정 소송을 제기하는 데에도 비용상의 어려움이 따른다. 다섯째, 법정 해결에 장기간이 소요되는 관계로 환경침해에 대하여 신속하게 대처하기 어렵다. 여섯째, 집단적 환경오염피해의 경우에는 개별적

12) 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992.참조

인 피해경우보다 소송을 제기하기가 거의 불가능하다. 무임승차 문제로 인하여 피해자가 연합하여 소송하기 어렵고, 거래비용이 더 많이 소요되어 개별적인 소송을 제기하기도 힘들다.¹³⁾ 이러한 여러 문제들로 인하여 환경문제를 민사법적 체계에 의한 방법으로 해결하기에는 한계가 있다.

4. 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법¹⁴⁾

협상을 통한 사적 해결방법과 민사법적 체계에 의한 방법은 환경문제를 다루는 데에 한계가 있는 것으로 나타났다. 특히 집단적 환경피해에 대하여는 이 두방법의 적용이 거의 불가능한 것으로 파악되었다. 그렇다면 다음으로 고려될 수 있는 방법은 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법이다. 이 방법은 정부 특히 행정부가 환경문제를 해결하기 위하여 직접적으로 개입하는 것이다. 이에선 여러 가지의 형태가 있으며, 이를 크게 직접규제(direct control)방법과 시장유인적 방법(marketlike alternative: 또는 시장적 대안방법) 등으로 구분할 수 있다.

1) 직접규제 방법

직접규제방법은 기업이나 개인이 지켜야 할 규칙을 법으로 제정하고, 제정된 규칙들이 제대로 시행시키기 위하여 행정상의 강제조치나 형법상의 제재(벌금이나 형벌)를 가하는 방법이다. 정부가 직접적으로 그 강제력을 동원하여 오염자들에게 환경재이용과 오염피해에 대한 대가를 치루게 함으로써 그 비용을 내부화시켜 외부효과를 없애고자 하는 것이다. 그러므로 이 방법은 명령과 콘트롤(command and control)방법이라고도 한다. 민사법적 체계에 의한 방법과는 다르게 피해입은 사람들에게 대한 직접적인 보상을 고려치 않고 있다. 국민들은 오염을 공공의 나쁜 것(public bad)으로 규정하고 이를 해소하는 것은 정부에게 책임

13) 이러한 원인들중 환경오염피해가 과실로 야기되는 경우에는 누구의 과실로 인한 위법행위인지를 입증하는 것이 민사소송에서 가장 중요한 사안이다. 이것이 먼저 입증되지 않으면 오염자를 가해자가 아닌 것으로 판정되어 더 이상의 소송이 진행되지 않기 때문이다. 그리고 누구에게 과실이 있는 것인가를 판정하는 것은 역으로 말하면 누구에게 환경재에 대한 권리 즉 재산권을 부여하는지를 판단하는 것이다. 현행 환경법규에서는 환경피해에 대한 과실유무의 결정에 다른 민사소송과는 다른 책임의 원칙인 무과실책임의 원칙을 채택하고 있다. 이러한 과실여부 판단기준에 대하여는 IV.현행 법규의 재산권확정 문제에서 자세히 다룬다.

14) 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법은 행정적 체계에 의한 방법과 형사법적 체계에 의한 방법을 합친 것이다. 행정적 체계에 의한 방법은 오염자들이 지켜야 할 행위준칙과 규칙을 제정하고 이를 위반하면 처벌하는 방법이다. 형사법적 체계에 의한 방법은 행정적 규제와 제재방법으로 환경문제 해결이 어렵다고 판단되는 경우에 형사소추를 통하여 징역형과 벌금 등과 같은 형벌을 부과하는 방법이다. 개별 환경관련법규에 이 두 방법이 혼재하여 규정되어 있고, 실제로도 혼합하여 사용되고 있으므로 본 연구에서도 이 두 방법을 합하여 사용한다.

이 있다고 간주하고 있는 바,¹⁵⁾ 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 이 방법을 주로 채택하고 있다.

직접규제 방법은 투입규제(input control; 또는 시설규제)방법과 배출규제(output control; 또는 운영규제)방법 등의 두가지로 크게 구분할 수 있다. 투입규제는 오염배출시설 또는 오염방지시설에 대한 특정기준을 범으로 규정하여 이를 규제하는 방법이다. 예를 들면 특정한 설비를 갖춘 하수처리시설의 설치, 자동차의 배출가스질감을 위한 엔진규격과 대기방지시설의 설치, 공해발생 제품의 생산과정상 원료 또는 중간재 원료의 성분·재질 등에 대한 특정기준을 설정하고, 이 기준들을 오염자들이 제대로 준수하고 있는 지를 행정규제기관이 감시하고 단속하여 기준준수를 강제하는 방법이다. 이는 오염배출시설이 배출하는 오염배출량을 직접 통제하는 것이 아니고 시설설치를 유도함으로써 간접적으로 오염행위를 통제하는 것이다.

투입규제방법은 여러가지 효과적인 측면을 가지고 있다. 첫째, 집행이 용이하다는 점을 들 수 있다. 행정당국은 오염자들이 당해 시설을 설치하였는지를 쉽게 확인할 수 있다. 둘째, 오염자들에게 그 기준이 분명하게 전달된다. 당국이 기준으로 정한 공해방지시설을 설치하기만 하면 된다. 셋째, 행정당국은 사전에 피규제자가 지게 될 경제적 부담의 크기를 정확히 파악할 수 있다. 특정시설 또는 장치의 가격을 알고 있기 때문이다. 넷째, 이 규제방법은 오염물질의 배출량을 직접적으로 확인하는 규제보다는 상대적으로 적은 인력과 자원이 소요되므로 배출규제보다는 상대적으로 비용절약적인 규제방법이라고 볼 수도 있다. 마지막으로 일반국민이나 정치인들의 이해와 지지를 구하기 쉽다. 공해방지·제거를 위하여 오염자들에게 소정의 시설을 갖추게 하는 것은 지극히 당연하다고 보고 있기 때문이다.¹⁶⁾

반면에 이 방법에는 다음과 같은 많은 문제점들이 있다. 첫째, 행정당국은 다양한 오염절감 방법들에 대한 정보를 획득하여야 하며 이에 많은 비용이 소요된다. 효율적이고 비용절감적인 시설기준을 확보하고자 하는 경우 여러 가지 오염절감방법에 대한 비용과 편익에 대한 정보를 확보하고 비교·검토하여야 한다. 이에 상당한 기술적·재정적인 비용이 소요된다. 둘째, 오염자로 하여금 보다 효율적인 오염절감방법을 개발할 인센티브를 제공하지 못한다. 행정당국이 지정하고 있는 시설의 설치여부만이 규제대상이기 때문에 효율적인 오염방지기술이 있다고 하여도 이를 채택하지 않고 행정당국이 지정한 기준만을 준수하고자 한다.

15) Terry L. Anderson & Donald R. Leal, Free Market Environmentalism, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991. 참조.

16) 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992. 참조.

설혹 배출허용기준의 초과로 당국에 단속되는 경우에도 기준준수를 위하여 행정당국이 지정한 시설을 설치하였음에도 불구하고 기준이 초과되었다고 당국을 대상으로 논쟁을 제기할 수 있다.¹⁷⁾

셋째, 행정당국은 지속적으로 비효율적인 시설기준을 준수할 가능성이 많다. 시설에 대한 정보는 오염자인 기업들이 더 많이 확보하고 있으므로 행정당국이 새로운 기술을 기준으로 채택하고자 하면 기업으로부터 이에 관련된 각종 정보를 제공받아야 한다. 그러나 기업들은 오염방지에 효율적이거나 고가인 기술을 제시하기 보다는 그 기술의 타당성을 부인하고, 비효율적이지만 그 가격이나 운영비가 저렴하게 드는 기술을 선호하고 이에 대한 정보만을 알려줄 인센티브가 존재한다.

넷째, 전산업에 일률적 시설기준을 적용하는 것은 비효율을 초래한다. 산업간 생산공정이 다를 뿐만 아니라 동일 산업내에서도 공장에 따라 생산공정이 각기 다르고 사용하는 원자재도 차이가 있는 바, 배출하는 오염성상도 각기 다르게 된다. 생산공정과 배출오염성상에 따라 이에 적합한 방지시설도 달라지게 된다. 따라서 전산업에 일률적인 시설기술의 적용은 당해기업에 적절치 못한 시설의 설치를 유도하게 될 가능성이 높다. 그렇다고 정부가 수많은 공장들을 대상으로 각 오염원에 대한 적절한 시설을 지정해 주는 것은 불가능한 작업이다.

다섯째, 설치된 시설이 제대로 운영되고 있는지에 대한 확인이 어렵다. 오염방지시설을 운영하는 데에는 일반적으로 많은 비용이 소요된다. 그러므로 오염자들은 기준에 따라 방지시설을 설치하였다고 하여도 운영강도를 낮추거나 아니면 아예 가동을 중단하여 운영비용을 절감하려는 인센티브가 항상 존재한다. 방지시설을 제대로 운영하지 않은 경우에는 과도한 오염물질이 외부로 배출하게 되므로 시설기준을 설정한 목적을 달성치 못하게 된다. 시설이 정상적으로 운영되고 있는지를 확인하기 위하여는 오염방지시설에서 배출되는 오염배출량과 오염성상을 직접 확인하여야 한다. 그러나 행정당국이 시설의 정상적 운영을 감시하기 위하여 오염배출의 직접확인방법을 사용한다면 투입규제방법을 채택한 목적이 모호해진다. 투입규제방법을 채택한 목적중의 하나가 배출량의 직접확인에는 상당한 인력과 자원이 소요되어 상당한 비용이 소요되므로 이를 완화하면서 간접적으로 오염행위를 통제하기 위하여 채택한 것이기 때문이다.

배출규제방법은 행정당국이 환경기준을 설정하고 이 기준을 지키기 위한 방안으로 개인이나 기업들이 준수하여야 할 배출허용기준을 책정한 후, 오염자들이

17) 만일 오염배출허용기준초과로 단속된다고 하여도 기준준수를 위하여 행정당국이 지정한 시설을 설치하였다는 논쟁을 할 수 있다. Terry L. Anderson & Donald R. Leal, Free Market Environmentalism, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991.

이 수준을 넘어서 오염물질을 배출치 못하도록 금지명령(injunction)과 벌금 및 형벌 등의 처벌부과를 통하여 강요하는 방법이다. 배출허용기준을 달성하는 방법은 오염자의 자의에 의해 선택하도록 한다. 즉 오염자들은 설정된 배출허용기준만 준수하면 되고, 그 준수방법은 오염자들이 자유롭게 선택할 수 있게 하는 방법이라는 것이다. 이 방법은 오염자에게 오염절감노력을 할 인센티브를 제공한다. 오염자들은 설정된 배출허용기준의 준수를 위하여 최소의 비용을 드는 방법을 선택하고자 할 것이기 때문이다. 또한 투입규제방법의 문제점으로 제시된 지속적인 비효율적인 시설기준의 채택과 시설의 정상적 운영에 대한 확인문제 등이 해소될 수 있다. 이러한 점에서 오염방지시설을 특정화하는 투입규제방법보다는 배출규제방법이 보다 효율적인 방법으로 사료된다.

그러나 이 방법도 여러 가지 문제들을 내제하고 있다. 첫째는 환경기준과 배출허용기준의 설정상 문제이다. 사회적으로 바람직한 오염수준(효율적 오염수준)을 설정하고 모든 오염자들에게 이를 준수토록 한다면 환경오염문제는 해소할 수 있을 것이다. 그러나 사회적으로 효율적인 오염수준을 알아낸다는 것은 거의 불가능하다. 이 수준은 환경오염으로 인한 사회적 손실(역으로 말하면 환경정화로 인하여 한 사회적 편익)과 환경오염방지에 소요되는 사회적 비용이 같아지는 수준이다.¹⁸⁾ 그러므로 효율적 오염수준을 설정하기 위하여는 사회적 손실과 사회적 비용을 정확하게 파악하여야 한다. 이에선 오염물질의 성상과 배출량, 오염처리비용, 주변지역의 환경자정능력, 피해정도, 피해액 추산 등 각종 관련 정보들이 필요하다. 앞절에서 살펴본 바와 같이 이들 정보중 많은 부분은 오염자들만이 알고 있는 비대칭 정보가 존재하고 환경피해의 불확실성으로 인하여 정확한 피해정도와 피해액의 추산은 현실적으로 거의 불가능하다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 차선택으로 건강상에 유해하지 않은 수준을 기준으로 설정하거나 또는 일정 기준을 책정하고 점진적으로 그 기준을 강화하는 방법을 사용하고 있다. 그러나 이에 대한 기준확정에도 문제가 있다. 건강상에 유해하지 않은 기준책정시에는 과연 그 기준이 건강상 피해를 입히지 않는가하는 문제가 제기될 수 있다.¹⁹⁾ 점진적으로 기준을 강화하는 방법에도 어느 수준부터 시작할 것이며, 또한 어느 수준까지 강화할 것인가하는 것을 결정짓기 어렵다. 특히 책정된 수준이 사회적으로 효율적인 오염수준과 일치한다는 보장이 없다. 만일 그 수준이 효율적 수준보다 낮은 경우에는 과다한 오염이 배출된다는 것이고, 높은 경우에는 오염을 너무

18) 한계개념으로 말하면 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 같아지는 수준이다.

19) 최소한 건강에 해를 입히지 않는다면 누구를 기준으로 하는 가가 문제이다. 어떤 사람은 오염에 민감할 수 있고 어떤 사람은 덜 민감할 수 있다. 어린아이와 노년층은 민감하고 청장년층은 일반적으로 민감하지 않다. 평균적 개념을 사용한다면 평균이하에 해당되는 사람들은 오염에 의하여 피해를 입어도 상관없다는 것인지도 문제로 제기될 수 있다.

적게 배출된다는 것으로 사회적으로 너무 많은 자원이 오염방지에 소요되었다는 것을 의미한다.²⁰⁾

둘째, 오염자들의 설정된 배출수준의 이행을 감시·감독하는데 많은 행정비용이 소요된다. 오염자들이 오염물질을 설정된 배출허용기준을 넘어서 배출하는 것을 수시로 점검하여야 한다. 이 기준을 준수하기 위하여는 오염자에게 적합한 방지시설을 설치하고 이를 효율적으로 운영하여야 하며, 이에 상당한 비용이 소요된다. 그러나 감시·감독이 제대로 이루어지지 않으면 오염자로서는 기준을 준수치 않고 오염물질들을 그대로 배출하고자 하는 인센티브가 생긴다.²¹⁾ 설혹 오염자가 이 배출허용기준을 준수하고자 하여도 시장에서 불이익을 당하기 때문에 이를 준수할 수 없게 되는 경우도 발생한다. 동일한 상품을 생산하는 두 기업을 예를 들자. 한 기업은 배출허용기준을 준수하기 위하여 오염방지시설을 설치하고 이를 효율적으로 운영하고 있고, 다른 기업은 방지시설을 설치하지 않거나 설치하였다 하여도 이를 제대로 운영하지 않아 기준을 준수하고 있지 않는다고 하자. 오염방지에 상당한 비용이 소요되므로 준수기업의 생산원가는 비준수기업의 생산원가보다 더 높게 된다.²²⁾ 그러나 시장에서 판매가격은 동일하므로 환경기준을 잘 준수하는 기업이 불이익을 당하게 된다. 오염배출수준을 파악하여야 하는 오염자들의 수가 상당히 많으며 오염자들이 갖고 있는 오염원의 수는 더욱 많은 바, 이를 일일이 감시·감독하는 데에는 상당한 인력과 비용이 소요되어 현실적으로 불가능하다.

셋째, 배출허용기준 비준수시 이에 적절한 처벌수준의 결정이 어렵다. 처벌수준은 비준수시 방지시설을 적정하게 운영치 않아서 생기는 기대이익과 그로 인한 처벌에 따른 기대손실을 비교하여 기대손실이 적어도 기대이익보다 더 크도록 설정하여야 한다. 만일 처벌수준이 낮아 기대손실이 기대이익보다 적은 경우에는

20) 그러므로 이익단체들이 설정된 환경기준이나 배출허용기준을 놓고 논쟁을 벌일 우려가 많다. 설정된 기준이 사회적으로 효율적인 수준보다 너무 높게 책정되었는 바, 이로 인하여 오염자 특히 기업들의 비용이 상승하게 되어 생산량이 감소되고 근로자도 감원됨으로써 경제에 나쁜 영향을 끼칠 것이라고 주장할 수 있다.

21) 동일한 상품을 생산하는 기업들중 기준을 잘 준수하는 기업이 그렇지 않은 기업간에 생산비에서 차이가 난다. 그러나 시장에서 판매가격은 동일한 경우 환경기준을 잘 준수하는 기업이 불이익을 당하게 된다.

22) 한 예로 염색가공산업의 총제조비용대비 오염방지시설 운영비 비중(1993년)을 보면, 종업원 100인미만업체는 9.2%, 종업원 100인에서 300인 업체는 4.7% 등으로 나타나고 있다. 이러한 분석을 기준으로 다른 제조비용은 기업간 동일하다는 가정하에 배출허용기준 준수기업과 전혀 방지시설을 운영하지 않는 비준수기업간의 제조비용의 차이를 보면, 소규모 업체의 경우는 기준 준수기업이 비준수기업보다 제조비용이 10.1%, 그리고 중규모업체는 4.9% 정도 더 높게 책정된다. 염색가공산업의 총제조비용대비 오염방지시설운영비 비중은 이상한, 환경보전과 산업발전: 염색가공산업발전과 환경보전, 한국경제연구원, 1994.를 참조할 것.

오염자들은 배출허용기준을 준수할 인센티브가 없게 되고, 준수치 않는 것이 보다 합리적인 선택이 된다. 비록 효율적 배출허용수준이 설정되었다 하더라도 이 기준을 준수치 않게 됨으로써 오염은 과다하게 발생하게 된다. 반대로 처벌수준이 너무 높게 책정되면 이에도 과도한 사회적 비용이 수반된다. 따라서 배출허용기준준수에는 적절한 처벌수준의 책정이 중요해진다.²³⁾ 그러나 이를 책정하기 위하여는 오염자들의 기대손실과 기대이익을 추산하여야 한다. 이러한 자료들의 대부분은 오염자들이 갖고 있으며, 이들은 이러한 자료들을 공개치 않으려고 한다. 또한 기대손실은 기업마다 각기 다르게 나타날 수 있다. 이러한 자료들을 정확히 파악하는 것이 현실상 어려워 적절한 처벌수준의 책정 또한 어렵게 된다.

넷째, 보다 오염절감적인 방지기술을 개발하려는 인센티브를 오염자들에게 제공하지 못한다. 일반적으로 설정된 배출허용기준이하로 오염수준을 낮추기 위하여는 추가적으로 고처리방지시설의 설치가 필요하며 방지시설운영비도 더 많이 소요된다. 현행 배출허용기준이하로 처리가능한 기술이 개발되면 행정당국은 배출기준을 더 강화할 가능성도 있다. 따라서 오염자들은 설정된 배출기준만을 준수하고자 하고, 그 이상의 오염수준을 줄이는 기술을 개발하지 않으려고 한다.

다섯째, 일률적 배출기준의 적용은 지역별·계절별·산업별·오염원별로 비효율을 야기할 우려가 많다. 지역마다 인구수, 오염원의 종류, 오염배출량, 오염배출성상, 생태계의 민감성, 환경자정능력의 용량, 오염배출의 피해도 및 기준준수에 소요되는 비용 등이 각기 다르다. 동일한 오염물질을 같은 수준으로 배출하였다고 하여도 자정능력이 충분한 지역과 충분치 못한 지역과는 그 오염피해도가 달라진다. 동일지역에서도 계절에 따라 그 피해도가 달라진다. 수질오염의 경우 하절기는 동절기에 비하여 수량이 풍부하고 물흐름이 빠르기 때문에 동일한 양의 오염물질이 배출된다고 하여도 하절기가 동절기보다는 오염피해가 적게 나타난다. 산업간 생산공정이 다를 뿐만 아니라 동일 산업내에서도 생산공정과 사용원자재 및 공장조업조건 등이 각기 다르기 때문에 배출하는 오염성상도 각기 다르게 나타난다.

그러므로 지역별·계절별·산업별·오염자별로 오염방지비용도 각기 다르고 이에 따른 편익도 각기 달라지게 된다. 이에 따라 지역별·계절별·산업별·오염원별로 각기 다른 기준을 설정하는 것이 이론적으로는 효율적이다. 다시 말하면 오염원별로 각기 다른 기준을 설정하는 것이 효율적이라는 것이다. 이를 감안치 않고 일률적인 기준을 적용하게 되면 비효율이 발생하게 된다. 예를 들어 지역별 특성을 고려치 않고 일률적인 배출허용기준을 설정하게 되면 환경자정능력에 여분이

23) 배출허용기준 비준수시 처벌수준의 결정에 대하여는 VI. 환경법규위반에 대한 강제조치제도에
서 자세히 다룬다.

있는 지역에는 방지시설투자가 과다하게 발생하게 된다. 동절기를 기준으로 기준치를 설정하는 경우에는 하절기에는 과다한 방지비용이 초래된다. 또한 동일산업 내에서 중소기업체와 대규모업체간 비효율이 발생하게 된다. 동일한 오염물질을 처리하는 경우 오염처리량이 클수록 단위당 처리비가 저렴해 지는 경향이 있다.²⁴⁾ 오염방지처리에 규모의 경제가 존재하고 있다는 것을 의미하며, 이로서 오염발생량이 적은 중소기업체가 오염발생량이 많은 대규모업체에 비하여 상대적으로 더 많은 오염방지비용을 부담하게 된다. 이 경우 동일한 오염기준의 적용은 중소기업체에게는 상대적으로 과다한 기준을 적용하는 것이 된다.

오염원별로 각기 다른 기준을 설정하기 위하여는 무수히 많은 오염원들에 대하여 각각의 사회적 손실과 사회적 비용을 추정하여야 한다. 이에 상당한 비용과 인력이 소요되므로 현실적으로 불가능하다. 설령 오염원별로 각기 다른 배출허용기준을 책정할 수 있다 하여도 오염원별로 기준이행을 감시·감독하는 것이 위의 두 번째로 제기한 경우보다 더 많은 행정비용이 소요되므로 현실적으로 불가능해 진다. 이러한 문제점때문에 일반적으로 배출허용기준을 전국에 걸쳐 일률적으로 적용하고 있다. 일률적 배출기준의 적용에 따른 문제를 해소하기 위하여 산업 또는 지역을 몇 개의 그룹으로 구분하여 다른 배출허용기준을 설정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 방법의 적용으로 비효율은 어느 정도 완화되지만 완전히 해소되는 것은 아니다.

여섯째, 배출허용기준의 조정에는 사전에 충분한 조정기간이 필요하다. 배출허용기준을 강화하면 오염자들도 이에 따른 방지시설을 증설하거나 신설하여야 한다. 이에 상당한 비용과 시간이 소요된다. 그러므로 배출기준의 조정은 사전에 이에 대한 충분한 공시가 필요하며, 조정된 수준을 중장기적으로 변함이 없다는 점을 인지시키지 않고는 방지시설의 조정은 효율적으로 이루어지지 않는다.²⁵⁾

24) 오염물질중 폐수처리의 경우를 염색가공산업을 예를 들어 살펴본다. 톤당 폐수처리단가(1993년)가 종업원 100인미만인 소규모업체 2,242원, 종업원 100-300인 중규모업체 981원, 종업원 300인 이상의 대규모업체 556원으로 파악되었는 바, 이는 업체규모가 적을수록 즉 폐수처리량이 적을수록 상대적으로 더 많은 비용이 소요되고 있다는 것을 보여주고 있다. 즉 폐수처리에서도 규모의 경제가 존재한다는 것을 의미한다. 이상한, 환경보전과 산업발전: 염색가공산업발전과 환경보전, 한국경제연구원, 1994.를 참조할 것.

25) 배출허용기준의 조정에 충분한 사전기간을 설정치 않아 비효율을 발생시킨 예로 대구비산업 색단지의 경우를 들 수 있다. 이 단지는 폐수처리시설의 확장을 86-89년간에 걸쳐 시행하였다. 그 당시 향후의 배출허용기준 강화에 대비하여 당시의 법적 기준인 BOD·COD 150ppm보다 강화된 수준인 120ppm수준에 맞추어 시설을 계획하고 행정당국의 허가를 득하여 증설공사를 시작하였다. 공사가 마무리되어 가는 89년 1월에 행정당국은 배출허용기준을 90년 1월부터 100ppm으로 강화한다고 공고하고 시행하였다. 이에 따라 시설이 확장된 후에도 법정 배출허용기준을 준수하기 어렵게 되었는데, 상당액의 배출부과금을 부과하고 수질오염의 주원인자로 치부되었으며, 또 다시 상당한 자금을 투입하여 증설공사를 시행하게 되는 등의 비효율적인 결과를 초래하였다.

직접규제방법인 투입규제방법과 배출규제방법의 장점과 문제점들을 파악해 보았다. 정부의 직접적인 환경문제개입에 대한 국민의 호응으로 인하여 정책으로 채택하기가 수월하고 일부 행정상의 사용이 편리한 점이 있다. 그러나 과도한 행정비용의 소요, 효과측정의 어려움, 기준설정상의 잘못으로 인한 비용발생문제, 적정한 처벌수준 결정의 어려움, 지역간·계절간·산업간·오염자간의 비효율의 야기, 오염자들의 자발적인 오염방지와 기술개발에 대한 인센티브부재 등의 문제점들이 있다. 이러한 문제점들로 인하여 오염감소에 따른 편익보다 비용이 더 많이 소요될 것이며, 많은 비용에도 불구하고 효율적인 환경오염수준을 성취한다는 보장도 적다. 따라서 직접규제 방법은 비효율적인 방법이다.

2) 시장유인적 방법

직접규제방법의 비효율성을 완화하기 위하여 채택하기 시작한 방법이 시장유인적 방법이다. 이 방법은 크게 배출부과금(effluent charge; 또는 오염세 pollution tax)방법과 오염배출허가권판매(tradeable pollution permit)방법 등 두가지로 구분된다. 배출부과금방법은 행정당국이 오염자가 배출하는 오염량에 비례하여 적절한 부과금 또는 세금을 부과하는 방법이다.²⁶⁾ 이로써 오염자에게 환경재의 사용과 환경오염피해에 대하여 적절한 대가를 지불시켜 그 비용을 오염자에게 내부화시키는 것이 목적이다. 이 제도가 도입되면 오염자는 오염물질을 처리하지 않고 배출함으로써 내는 한계배출부과금과 오염방지에 소요되는 한계비용을 비교하여, 한계부과금이 한계비용보다 클 경우에는 오염방지처리를 할 것이고 작을 경우에는 오염방지처리를 하지 않고 그대로 배출하고 부담금을 내는 쪽을 선택하게 된다. 이 부과금이 사회적으로 효율적인 오염수준으로 가도록 설정된다면, 오염자의 자율적 선택에 의하여 오염수준은 사회적으로 바람직한 수준에 도달하게 된다. 행정당국이 부과금수준만 정해 주면 오염자들이 자율적으로 알아서 그들의 행위를 결정짓는 방법이라고 하여 시장유인적 방법이라고 한다.

배출부과금 방법은 여러 가지의 장점을 가지고 있다. 첫째, 오염자에게 효율적인 오염방지방법을 지속적으로 강구하도록 한다. 오염처리량이 많아질수록 부과금의 부담수준이 낮아진다. 그러므로 오염자들은 보다 효율적인 방지지설의 채택과 운영, 생산공정의 개선 등 강구할 수 있는 모든 방법을 동원하여 보다 저렴하게 많은 양의 오염을 처리하고자 하는 인센티브가 존재하게 된다.

26) 배출부과금방법은 기존의 방법들의 채택으로 환경투자가 방만하기 이루어지고 환경행정에 상당한 자금이 소요되는 등 자원은 낭비되면서도 환경오염의 절감에는 비효율적이었다는 문제의식 때문에 보다 적은 비용을 보다 더 많은 환경개선효과를 달성하기 위한 대안으로 주로 경제학자들에 의해 강력히 주장되어 온 방법이다. 이정진, 녹색경제학, 한길사, 1994. 참조.

둘째, 배출허용기준을 보다 비용절감적으로 준수할 수 있다. 오염자의 오염 처리능력에 따라 오염처리비용과 배출부담금을 비교하여 더 비용절감적인 방법을 선택하므로 비용이 적게 들어간다. 즉 적은 비용으로 많은 양의 오염을 줄일 수 있는 오염자는 보다 많은 오염을 방지하고 적은 부과금을 내고, 오염방지에 많은 비용이 소요되는 오염자는 많은 배출부과금과 적은 오염방지비용을 선택하게 된다.²⁷⁾

셋째, 오염발생분에 대한 모든 비용을 오염자에게 내부화시킨다. 배출부과금 방법은 오염배출량 전부에 대하여 부과금을 내도록 하고 있다. 배출규제방법은 배출허용기준을 초과하는 물량에 대해서만 규제하는 반면, 이 방법은 오염자가 사회적으로 효율적 수준이하로 오염물질을 배출한다고 하여도 그 배출분에 대해서도 부과금을 부과한다. 따라서 오염발생에 대하여 모든 비용을 오염자에게 내부화시킬 수 있다는 이점이 있다.

그러나 이 배출부과금 방법은 오염자들에게 오염배출이란 동일사안에 대하여 벌을 두번 부과하는 것이 되는 바, 이 방법의 시행에 대하여 오염자들의 반발이 예상된다. 오염자는 효율적 오염수준을 준수하기 위하여 오염방지시설을 설치·운용하거나 생산량을 감소시켜야 하며, 이에는 적지 않은 비용이 부담된다. 또한 이 방법이 시행되면 비록 적정 오염수준만 배출한다고 하여도 그 배출분에 대하여 또 부과금을 내야한다. 이는 동일한 오염배출건에 대하여 두번 벌을 받게 되는 것이다. 이에 대한 오염자들의 반발이 타당한 것이냐 하는 문제는 당해 오염물질배출에 대한 재산권이 누구에게 확정되어 있느냐 하는 문제로 귀착된다. 만일 오염자에게 재산권이 있다면, 오염자는 적정수준을 초과하여 배출할 권한을 갖고 있는 것이다. 그러므로 적정 오염수준이하 배출분에 대하여 부과금을 부담시키는 것은 잘못된 것으로 볼 수 있다. 반대로 재산권이 피해자에게 있다면 오염자는 적정 오염수준 이하로 배출할 권리가 없으므로 당연히 적정수준이하로 배출한 오염분에 대해서도 배출부담금을 내야 한다. 따라서 배출부담금방법을 도입하기 위하여는 오염배출에 대한 재산권의 확정이 필요하게 된다.

마지막으로 배출부과금방법은 배출규제방법보다 더 많은 국고수입을 확보할 수 있다. 배출규제방법은 배출허용기준초과에 대하여 일정액의 벌금을 부과한다. 이에 비하여 배출부과금방법은 모든 오염자들이 배출한 총오염물질에 부과금을

27) 비용절감적인 면만 가지고 배출부과금방법이 배출기준준수방법보다 더 효율적인 방법이라고 할 수 없다. 한계비용곡선과 한계편익곡선의 기울기에 따라 이 두 방법간의 효율성이 달라지기 때문이다. 한계비용곡선이 더 가파르면 배출기준준수방법이 더 효율적이고, 완만하면 배출부과금방법이 더 효율적이다. 그러나 규제당국은 두 함수의 상대적 기울기에 대한 정보가 별로 없으므로 어느 한가지 방법을 선택하기 어렵다. David W. Pearce and Kerry Tuner, *Economics of Natural Resources and Environment*, Harvester Wheatsheaf, 1990. 참조.

부과하게 되므로 더 많은 부과금을 징수하게 된다. 행정당국은 이렇게 늘어난 수입을 활용하여 공해방지와 제거에 더 많은 노력을 기할 수 있게 된다.

배출부과금 방법은 이렇게 많은 장점들을 가지고 있는 반면에 다음과 같은 문제점들도 가지고 있다. 첫째, 오염피해자가 오염자보다 더 저렴하게 오염을 회피할 수 있는 경우(오염자가 최저오염회피자인 경우)에는 사회적으로 비효율이 발생한다. 비록 피해자들이 같은 양의 오염을 보다 낮은 비용으로 줄일 수 있다고 하더라도, 피해자들은 이를 시행하고자 하는 아무런 인센티브가 없다. 왜냐하면 피해자에게는 오염부과금을 내는 등의 부담이 전혀 없기 때문이다. 그대신 오염자들이 부과금의 부담을 최소화시키기 위하여 한계 배출부담금과 한계오염방지비용이 같아지는 수준까지 오염량을 줄이기 위하여 오염방지비용을 투여하게 된다.²⁸⁾

둘째, 최적수준의 배출부과금 책정이 어렵다. 배출부과금이 최적수준에서 책정되지 않으면 사회적으로 효율적인 오염배출수준에 도달하지 못하게 된다. 만일 배출부과금이 최적수준보다 낮게 책정되면, 오염자들로서는 오염방지의 한계비용이 배출부과금수준보다 더 커지게 되므로 되도록 많은 양의 오염물질을 방지처리 없이 그대로 배출하고 배출부과금을 부담하는 것이 더 이득이 된다. 따라서 사회적으로 바람직한 오염수준을 달성치 못하게 된다. 반대로 너무 높게 책정되면 과도한 비용이 오염방지에 사용하게 된다. 그러므로 최적배출부과금의 책정은 이 제도에서 상당히 중요하다.

최적배출부과금은 사회적 한계비용과 같은 점에서 결정되므로 최적부과금을 결정하기 위하여는 개별 오염자들의 사회적 한계비용을 추산하여야 한다. 오염자수가 상당히 많으며, 사회적 한계비용은 발생지역과 오염수준에 따라 변하므로 한다. 그러므로 상당량의 관련정보가 필요하게 되며, 이중 많은 부분은 오염자들로부터 확보하여야 한다. 오염자들은 배출부과금 수준이 낮게 책정되는 것이 이득이 되므로 그들에게 유리하게 정보를 왜곡시키고자 하는 인센티브가 존재하게 된다. 따라서 행정당국과 오염자간의 정보의 왜곡이 생기므로 정확한 정보를 확보하기 어렵게 된다. 이러한 이유로 배출부과금은 낮게 책정될 가능성이 많다. 그러나 최적 배출부과금수준을 추구하지 않고 적절한 수준을 정하는 방향을 간다면 정보수집의 문제는 어느 정도 해소할 수 있다. 수 많은 시행착오를 거쳐 사회적으로 바람직한 배출부과금의 수준이 결정될 수도 있다. 그러나 그 적정수준을 놓고 오염자이익단체와 환경보호단체간에 상당한 논쟁이 야기될 수 있다.

셋째, 배출부과금 부과에 상당한 행정적 비용이 소요된다. 배출부과금은 오

28)Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* 4th ed., Little, Brown and Company, 1992. 참조.

염자들의 오염배출량에 따라 부과된다. 그러므로 개별 오염자들의 오염성상과 오염배출량을 주기적으로 측정하여야 한다. 이에선 상당한 수준의 기술과 행정인력이 수반되어야 한다.²⁹⁾

넷째, 배출부과금조정시 배출기준조정과 마찬가지로 사전에 충분한 조정기간이 필요하다. 배출부과금이 인상되면 오염자들은 그들의 비용·편익분석을 거쳐 필요하다면 방지시설을 증설 또는 신설하여야 한다. 그러므로 부과금 조정은 사전에 이에 대한 충분한 공시가 필요하며, 오염자들에게 조정된 수준이 일정기간 유지된다는 대한 확신을 줄 필요가 있다. 이러한 점이 충족되지 않으면 방지시설의 신증설이 효율적으로 이루어질 수 없게 된다.

다섯째, 물가수준이 올라가면 배출부과금의 효력이 낮아진다. 물가가 올라가면 배출부과금의 실질가치가 낮아지기 때문에 오염자들은 오염방해보다는 부과금 지불을 더 선호하게 된다. 이로서 과도한 오염발생이 발생된다. 그러나 부과금의 조정은 네번째 문제점에서 지적한 바와 같이 단기간에 조정하기 어렵기 때문에 과도한 오염발생이 지속될 우려가 있다.

배출부과금 방법은 환경재에 가격을 부과함으로써 시장메커니즘이 작동되도록 한다는 상당한 장점이 있는 방법임에도 불구하고 위에서 제시한 여러 문제점들로 하여금 실제로는 다양하게 사용되지 못하고 있다. 이에 배출부과금방법의 장점은 살리면서 이 제도의 문제점을 어느 정도 해소할 수 있는 방법으로 오염배출허가권판매(tradeable pollution permit)방법이 제시되고 있다. 이 방법의 기본적인 아이디어는 배출기준설정시와 같이 행정당국이 총배출허용수준을 결정하고, 총배출허용량에 대하여 배출허가권 또는 오염권(permits, pollution consents or certificates)을 발행하여 이 배출허가권을 배출허가권 시장에서 자유롭게 사고 팔 수 있도록 하는 것이다.³⁰⁾ 배출허가권의 가격조절기능을 통하여 오염배출을 시장기능에 맞기는 방법이다. 기본적으로 공유자산인 환경재에 대하여 재산권을 부여하여 사유재로 전환하는 방법이라고 할 수 있다. 배출허가권시장이 제기능을 발휘하기 위하여는 허가권보유량을 초과하여 오염물질을 배출하는 오염자에게 상당한 정도의 금전적 제재를 가하여 시장기능을 방해하는 불법적인 행위를 못하도록 하는 제도의 확립이 필요하다.

이 방법은 많은 장점들을 가지고 있다. 첫째, 시장메커니즘을 통하여 적정한

29) 배출허용기준 준수시의 행정비용과 거의 차이가 없다는 것이 일반적인 의견이다. David W. Pearce and Kerry Tuner, Economics of Natural Resources and Environment, Harvester Wheatsheaf, 1990. 참조.

30) 오염배출허가권에 대한 아이디어는 J. H. Dales(1968)에 의하여 처음 제기되었다. David W. Pearce and Kerry Tuner, Economics of Natural Resources and Environment, Harvester Wheatsheaf, 1990. 참조.

배출허용권의 가격이 결정되므로 가격결정 비용이 별로 소요되지 않는다. 배출부과금이나 배출허용기준치가 잘못 책정되면 과다 또는 과소한 오염이 발생된다. 따라서 적절한 배출부과금 책정과 배출기준의 설정이 중요하였으며, 이에는 상당한 비용이 수반되었다. 그러나 배출허가권판매방법에서는 배출기준치를 정의하고 배출허용권을 발행하는 매커니즘만 알면 시장매커니즘을 통하여 적절한 수준의 배출허가권가격이 자동적으로 결정된다.

둘째, 오염자들이 행위수준의 선택에 자율성을 부여함으로써 오염절감의 총비용이 최소화한다. 오염자들의 오염방지비용은 각기 다르다. 그러므로 시장에서 결정된 배출허가권의 가격을 정보로하여 그 보다 낮은 비용으로 오염방지를 할 수 있는 오염자는 오염방지를 직접하고 배출허용권을 타인에게 판매하는 것이 이득이 된다. 한편, 한계오염방지비용이 이 가격보다 높은 오염배출자는 오염방지를 직접하지 않고 배출허용권을 구매하여 오염을 배출하는 것이 보다 비용이 절감된다. 따라서 사회전체적으로 총오염절감비용이 최소화된다.

셋째, 행정당국은 오염규제수준을 환경상황에 따라 쉽게 조절할 수 있고, 조정비용이 저렴하다. 배출허용기준치를 책정하는 배출규제방법과 배출부과금방법에서는 배출허용기준이나 부과금수준을 변화하기 위하여 먼저 비용·편익분석을 통하여 적절한 배출허용기준(또는 부과금수준)을 책정하고, 변화되는 기준(또는 수준)을 사전에 발표하여 오염자들이 적응할 시간을 부여하여야 하는 등 그 절차가 번거로웠고 상당한 비용이 소요되었다. 그러나 배출허가권방법은 쉽게 그리고 저렴하게 오염규제수준을 조절할 수 있다. 신설기업이 당해 지역에 진입하거나 기존기업이 증설하는 등의 이유로 배출허용권의 수요가 확대되어 오염규제수준을 완화시킬 필요가 있는 경우에는 단순히 배출허가권을 추가로 발매하여 배출허용권의 공급을 확대하기만 하면 된다. 반대로 오염규제수준을 강화할 필요가 있는 경우에는 배출허가권을 시장에서 매입하여 배출허가권의 공급을 축소시킴으로써 쉽게 조절할 수 있다.³¹⁾

넷째, 배출허가권가격에 물가수준의 영향이 감안된다. 배출허가권의 가격은 배출허가권시장의 수요와 공급에 의하여 결정됨으로써 물가상승분이 이미 반영된다. 그러므로 배출부담금과 같이 물가수준의 상승으로 그 실질가치가 하락되어 효력이 약화되는 경우가 없으며, 또한 행정당국이 인위적으로 그 수준을 조정할 필요도 없다.

다섯째, 공간적 측면(the spatial dimension)의 고려가 가능하다. 현실적으로 수 많은 오염원과 오염피해지역이 존재한다. 오염피해지역마다 각기 다른 자정능

31) 또한 정부가 오염수준을 강화하지 않은 경우에는 환경보호집단들이 배출허용권을 구매함으로써 오염수준을 강화할 수도 있다.

력을 지니고 있다. 또한 여러 오염자들이 배출하는 오염물질들이 혼합되어 발생되는 피해는 단일 오염배출자들이 배출한 배출오염물질의 합보다 더 큰 피해를 초래하는 시너지효과를 야기시킨다. 배출부과금방법적용시 이러한 점들을 감안하려면 상당히 복잡하고 행정적으로 부담이 되는 배출부과금체계가 필요하게 된다. 배출허가권제도의 확대적용은 이러한 공간적인 문제를 해소할 수 있다.³²⁾

배출허가권판매방법은 기존의 배출규제방법과 배출부담금방법에 비하여 상당히 많은 이점을 지니고 있다. 그러나 이 방법에도 문제점들이 있다. 첫째는 오염자에게 복잡한 제도일 뿐만 아니라 행정당국에게도 행정적으로 상당히 복잡한 제도이다. 특히 환경재에 대한 재산권에 대한 개념이 확실히 않은 상황에서 이러한 시장이 형성될 수 있겠느냐에 대한 우려가 많다.

둘째, 허가권판매의 시장영역을 결정하는 것이 어렵다. 이 제도를 운영하기 위하여는 오염물질별로 시장영역이 결정되고, 그 시장내에서는 동일한 판매권가격이 결정되도록 하여야 한다. 그러나 일반적으로 오염물질별로 피해를 끼치는 영향범위가 각기 다르므로 오염물질별로 시장범위를 어떻게 정할 것인지에 대한 문제가 발생할 수 있다. 특히 지구오염문제를 야기시키는 이산화탄소 같은 오염물질의 경우는 시장영역의 결정이 더욱 어렵게 된다. 또한 시장영역이 구성되었다고 하여도 그 영역내 특정한 작은 구역에 오염도가 집중되어 있는 경우에 해당 지역에서 적용되고 있는 동일한 판매권가격을 적용할 것인가 하는 문제도 제기될 수 있다.

셋째, 행정비용이 많이 소요된다. 배출허가권판매방법이 제대로 시행되려면 허가권의 보유량보다 더 많은 오염량을 배출하는 오염자를 적발하여 상당한 제재를 가하여야 한다. 만일 그렇지 않으면 오염자들은 허가권을 구매하지 않고 불법적으로 오염물질을 배출하고자 하는 인센티브가 생기게 되며, 이 경우에는 허가권시장이 형성될 수가 없다. 이를 방지하기 위하여는 오염자들의 오염성상과 오염배출량을 주기적으로 측정하여 소유하고 있는 배출허가권과 비교하는 작업이 필요하게 된다. 이에는 상당한 수준의 기술과 많은 인력이 소요되며, 이에 따라 행정적 비용이 많이 들게 된다.

이러한 문제점들을 보완하기 위하여 다양한 종류의 배출허가권판매방법이 개발되고 있다. 이에는 환경허용제도(ambient permit system), 배출허용제도(emission permit system) 및 오염정산제도(pollution offset system) 등이 있다. 이 방법들에 대한 자세한 논의는 본 연구에서 다루지 않고 다음 기회로 미룬다.³³⁾

32) David W. Pearce and Kerry Tuner, Economics of Natural Resources and Environment, Harvester Wheatsheaf, 1990. 참조.

환경오염문제를 해결할 수 있는 세가지 방법 즉 협상을 통한 사적 해결방법, 민사법체계에 의한 방법, 그리고 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법 등에 대한 세부적인 정책수단을 유형별로 분석해 보았다. 그 결과 이 방법들은 제각기 장단점을 지니고 있으며, 방법간 서로 밀접하게 연관되어 있는 것으로 파악되었다. 어떤 환경오염문제가 민사법적 체계에 의한 방법으로 해결되면 이 해결사안은 하나의 법적 선례가 되고, 이 법적 선례는 오염문제야기시 오염자와 피해자간 자발적 해결에 하나의 지표로서의 역할을 담당한다. 또한 법적 선례는 추후 행정부의 정책수행이나 법령제정시 지대한 영향을 미치며, 수립된 정책이나 제정된 법령은 민사소송이나 당사자간의 협상에 영향을 주게된다. 실제 환경정책들은 이 세 방법중 어느 한가지 방법만을 독립적으로 채택하는 것이 아니고 이방법들을 혼합하여 운용하고 있다. 국가에 따라 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법중 직접규제방법을 많이 채택하고 있는 나라도 있으며, 민사법적 체계에 의한 방법 또는 시장유인적 방법을 상대적으로 더 많이 사용하고 있는 나라도 있다. 따라서 환경정책의 채택시 해결방법들의 장단점을 잘 파악하여 환경문제 사안에 따라 보다 효율적 방법을 채택하고, 이 방법의 문제점들을 보완할 수 있는 다른 방법의 채택이 동시에 강구되어야 한다.

33) 배출허가권판매방법의 3가지 제도들에 대하여는 다음의 책들을 참조할 것. David W. Pearce and Kerry Tuner, *Economics of Natural Resources and Environment*, Harvester Wheatsheaf, 1990.과 Tom Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics* 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996.

Ⅲ. 현행 환경법의 형태와 특성

1. 환경법의 형태

종래의 환경보전법은 모든 환경문제를 하나의 법률에서 총괄하여 규정하는 단일법체제이었다. 그러나 산업이 발달함으로써 환경문제가 다양해지고 복잡해짐에 따라 단일법률로 모든 환경문제를 효율적으로 규율하기 어렵게 되었다. 이에 따라 1990년 8월 환경정책기본법을 제정하고, 이 법률 근간으로 하여 대기·수질·소음진동·해양·유해화학물질·폐기물·환경범죄처벌 등 각 분야에 걸쳐 이를 별도로 규제하는 개별법을 마련하였다. 환경법체제가 단일법체제에서 복수법체제로 전환된 것이다.

이러한 환경법(또는 환경관련법)은 그 목적에 따라 다음과 같이 다섯종류로 구분할 수 있다. 첫째, 환경권의 보장에 관한 법률이다. 헌법의 환경관련 조항과 환경정책기본법이 이에 속한다. 환경정책기본법은 환경보호의 목적규범을 구성하고 있으며, 환경분야별로 규제하는 개별법간의 통일된 기준을 제시한다. 둘째, 환경보전사업을 위한 법률들이다. 이에선 자연환경보전법, 환경개선비용부담법, 환경영향평가법, 환경개선특별회계법 등이 속하고 있다. 셋째, 환경오염을 규제하기 위한 법률이다. 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 폐기물 관리법, 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 유해화학물질관리법, 자원재생공사법, 오존층 보호를 위한 특정물질 제조 규제 등에 관한 법률 등이 이에 포함된다. 넷째, 환경오염에 의한 피해를 구제하기 위한 법률이다. 이에선 환경오염피해분쟁조정법과 민법이 해당된다. 다섯째, 환경범죄의 처벌에 대한 법률이다. 환경범죄처벌에 관한 특별조치법이 포함된다.

그외에도 환경과 관련된 법률들이 상당히 많이 있다. 이 법률들은 위의 다섯가지 목적을 직접적으로 규율하기 위한 법률들은 아니지만 부수적으로 환경에 관련한 규정들을 포함하고 있다. 국토건설계획법, 국토이용관리법, 도시계획법, 자연공원법, 도시공원법, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률, 건축법, 조지재개발법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 토지구획정리사업법, 택지개발 촉진법, 농지보전 및 이용에 관한 법률, 산림법, 초지법 등의 개별법에 모자이크식으로 토양의 보호에 관한 규정이 산재되어 있다. 수질보전에 관련된 사안은 수도법, 하수도법, 특정다목적댐법, 하천법, 공유수면 관리법, 개항질서법, 어항법, 수산업법, 광업법, 온천법, 경범죄처벌법 등에서 다루고 있다. 소음·진동과 관련된 법으로 도로교통법, 학교보건법, 경범죄처벌법 등이 있다. 원자력법, 석유사업법, 농약관리법 등에

서 오염원인의 규제에 관한 규정들을 포함하고 있다. 생물보전에 관련하여서는 동물보호법, 식물방역법, 축산법, 낙농진흥법, 수산업법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률 등이 있다. 오염피해의 구제에 관련된 규정들은 민법, 광산법, 수산업법, 원자력손해배상법, 민사소송법 등에 포함되어 있다. 그외에 산업안전보건법에도 환경관련 문제들을 다루고 있다.

협의를 환경관련법이라 하면 환경보존, 환경오염규제, 환경피해구제 및 환경범죄처벌 등을 직접적으로 규율하기 위하여 제정된 법률들만을 지칭하며, 광의의 환경관련법에는 협의의 환경관련법에다가 위에서 제시한 것과 같이 환경관련 규정을 포함하고 있는 모든 법률들이 포함된다. 본 연구는 협의의 환경관련법을 대상으로 한다. 그중에서도 환경보호의 목적규범을 구성하고 환경분야별로 규제하는 개별법간의 통일된 기준을 제시하는 환경정책기본법, 환경보전사업을 위한 법률중의 하나이면서 요즈음 관심이 되고 있는 환경영향평가법, 환경오염중 가장 대표적이라 할 수 있는 대기·수질·소음진동을 각각 다루고 있는 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 그리고 환경범죄의 처벌에 대한 법률인 환경범죄처벌에 관한 특별조치법 등 총 6개의 법률에 대하여 중점적으로 다룬다.

2. 환경법의 체계와 특성

환경관련법은 전통적인 법률체계에 따라 환경공법과 환경사법으로 구분할 수 있다. 넓은 의미에서 환경공법은 다시 환경헌법, 환경행정법 및 환경형법으로 구분할 수 있다.³⁴⁾ 환경사법은 민사상의 구제나 조정 등이다. 여기에다 환경소송법과 국제환경법을 포함하여 환경관련법은 종합적인 범영역을 지니고 있다. 이를 보다 자세하게 살펴본다. 첫째, 환경헌법이다. 헌법에 환경문제와 관련된 조항이 포함되어 있다. 이들 헌법조항을 총체하여 환경헌법이라 한다. 환경헌법은 환경법의 전분야에 걸친 기본 원칙을 정립해 주고 있다. 기본권으로서의 환경권보장, 국가와 국민의 환경보호의무, 환경권을 구체화하기 위한 법률유보 및 쾌적한 주거환경 등 관한 사항이 이에 포함된다.

둘째, 환경행정법이다. 민간의 환경이용에 대한 공적 규제 또는 직접적인 환경관리·보전 활동 등 국가가 시행하는 환경관리활동의 근거가 되는 법이다. 이에 는 환경오염규제와 환경상태의 적극적 개선·보호를 위한 각종 규제 및 조성행정에 관한 규정들이 포함된다. 환경관리를 목적으로 국가의 적극적인 간섭을 내용으로 한다는 점에서 행정법적인 성격을 지닌다.³⁵⁾ 환경법중 가장 중요한 부문으

34) 이기우, 환경법, 학현사, 1993.

35) 김종민, 환경문제와 행정법, 행법사, 1994년.

로 이루고 있으며, 환경법의 대부분이 이 영역에 속한다.

셋째, 환경사법으로 환경문제와 관련하여 개인간의 법률관계를 규율하는 법이다. 환경침해로 인한 피해보상, 즉 불법행위로 인한 손해배상과 유지청구에 대한 민법상의 규정과 환경매체의 민사법적인 이용방법에 관한 규정들이 이에 포함된다.

넷째, 환경형법이다. 환경보존목적을 관철시키기 위하여 환경법에 정해 놓은 특정의무를 위반하는 자에 대하여 처벌을 가하는 형법분야이다. 이 환경형법에는 두 가지 종류가 있다. 첫 번째 종류는 환경관계법규중 수질환경보전법, 대기환경보전법 및 진동·소음규제법 등에 규정되어 있는 것으로 행정법상 의무위반에 대하여 징벌을 내리는 것이다. 두 번째 종류는 환경범죄에 대한 특별조치법으로 환경범죄만을 전문적으로 다루기 위한 특별법이다.

다섯째, 환경소송법이다. 환경에 관한 분쟁을 해결하기 위한 쟁송절차에 관한 법으로 환경분쟁을 전제로 권리와 의무를 강제적으로 실현하기 위한 절차법이다. 환경소송법은 문제되는 실체법의 종류에 따라 상이하다. 환경헌법상의 권리실현에 대한 사항은 헌법재판소법에서, 환경행정상의 분쟁에 관한 사항은 행정소송법에서, 환경사법상의 권리구제에 대한 사항은 민사소송법에서 그리고 환경형법의 실현에 관한 사항은 형사소송법에서 다루고 있다. 또한 환경문제의 특유한 절차법으로 환경오염피해분쟁조정법이 있다.

여섯째, 국제환경법으로 국제간의 환경문제를 규율하는 법이다. 이 법은 국가간 또는 지구전체간의 환경오염문제에 관하여 국가간의 상반된 이해관계를 조정하고 환경보전을 위한 국가간의 공동된 이익을 실현하는 데 목적이 있다. 국제환경법의 법원(法源)으로는 국제관습법, 국제법상의 일반원칙, 조약 등이 포함된다. 이들은 헌법 제6조에 의거하여 국내법과 동일한 효력을 가지며, 국내의 환경법분야와 중복되기도 한다.

이러한 환경관련법들은 주로 환경공법 특히 환경행정법 위주로 구성되어 있다. 살펴본 바와 같이 일부 환경오염피해의 민사상 구제를 위한 환경사법과 환경법규위반이나 환경범죄에 대응하는 환경형법이 있지만, 환경관련법은 환경보호를 위한 공적 규제와 조성 등의 공법적 규율을 주된 내용으로 하고 있다.³⁶⁾ 즉 환경보호를 위하여 개별 환경법규에 기업이나 개인이 지켜야 할 행위준칙 또는 규칙을 제정하고, 제정된 행위준칙이나 규칙을 위반하는 경우에는 처벌하는 규정을 두어 개인이나 기업들로 하여금 이들을 준수토록 하는 규정들이 환경관련법의 주된 내용이라는 것이다. 이는 헌법 제35조 제1항 제2문에서 ‘....국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다’라고 규정한 바와 같이 환경보전을 위하여 노

36) 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994.

력해야 할 국가의 헌법적 의무를 이행하기 위하여 수행되는 환경행정에 관한 공법이라 할 수 있다. 우리나라의 환경관련법이 환경공법 특히 환경행정법 위주로 구성되어 있다는 것은 환경문제의 해결을 위한 세가지 방법들중 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법 특히 정부의 직접적인 개입에 의해 환경문제를 해결하고자 하는 직접규제방법에 주로 의존하고 있음을 보여주는 것이다.

IV. 현행 법제의 환경재산권

많은 환경관련학자들을 포함한 대부분의 사람들은 환경재에 재산권을 부여하는 것이 어렵거나 불가능하다고 말하고 있다. 그러나 우리나라 법제에 환경에 대한 재산권을 부여하고 있는 규정들이 존재하고 있다. 이에는 헌법에서 규정하고 있는 환경권과 환경정책기본법에서 규정하고 원인자부담의 원칙과 손해배상의 책임원칙인 무과실책임원칙 등이 포함된다. 본 장에서는 이러한 환경재의 재산권을 규정하고 있는 법규들이 모든 환경문제를 다루는 데에 있어 일관성이 있는지, 또한 과연 효율적인 것인지 등에 대하여 법경제적 분석을 시도한다. 그 결과 이 규정들에 문제가 있다고 판단되면, 환경재의 재산권을 보다 효율적으로 확정할 수 있는 원칙을 제시한다.

1. 환경권과 원인자부담의 원칙

1) 환경권과 원인자부담의 원칙

우리나라에서는 국민의 기본권으로서 환경권이 헌법에 규정되어 있다. 헌법 제35조 1항에 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다’라고 규정하고 있다.³⁷⁾ 이 환경권은 국민들에게 생존권적 기본권으로서 환경권에 대한 침해배제를 청구할 수 있는 직접적 권리를 부여하고 있다. 그러면서도 헌법은 쾌적한 환경에서 생활환경의 조성과 유지에 대한 의무를 국가와 국민에게 부과하고 있다. 환경권이란 쾌적한 환경에 대한 재산권이 누구에게 귀착되고 있는 지를 확정지어 주는 가장 기본적인 틀이다. 그러나 이는 쾌적한 환경을 향유할 권리와 더불어 쾌적하게 할 의무 또한 국민과 국가에게 부과하고 있는 양면성을 지니고 있다. 즉 국민과 국가 모두에게 환경에 대한 권리와 책무를 동시에 부여하고 있다는 것이다. 이로써 헌법에 규정된 환경권에 의하면 환경의 쾌적한 상태에 대한 재산권은 누구에게 귀착되어 있는 지가 모호해 진다.

그렇다면 환경에 대한 재산권 즉 쾌적한 상태의 공기·물·토양에 대한 재산권은 누구에게 있는가? 이 환경오염을 야기시킨 가해자에게 있는가 또는 이로 인

37) 환경권을 직접 헌법에 기본권으로 규정하고 있는 나라는 많지 않다. 미국, 일본, 서독 등에서도 헌법에 환경권을 명문화하지 않고 있다. 일부 법학자들은 이 환경권을 직접 생존권적 기본권으로 헌법에 규정하는 것이 바람직한 것인가에 대한 의문을 갖고 있다. 이기우, 환경법, 학현사, 1993. 및 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994. 참조.

하여 피해를 본 피해자에게 있는가 하는 점이다. 이에 대한 답을 얻기 위하여 환경정책기본법의 제7조에 살펴본다. ‘자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다’라고 규정되어 있다. 이는 오염을 야기시켜 쾌적한 환경을 해하는 경우에는 오염야기자인 가해자(또는 오염자)가 환경오염의 방지·제거에 대한 비용과 피해보상 모두를 책임져야 한다는 것을 명시하고 있는 것이다. 이를 원인자부담의 원칙이라 하며, 1972년 OECD의 지침으로 제시된 오염자부담의 원칙(polluter pays principle: PPP)과 유사한 논리구조를 가지고 있다.³⁸⁾

원인자부담 원칙의 적용으로 환경에 대한 재산권은 오염피해자에게 있다는 것이 보다 확실해진다. 이로써 공해문제가 야기되는 경우 행정소송이나 손해배상 청구에 있어서 오염피해자가 환경에 대한 재산권을 확보하고 있는 것으로 보아 원고의 자격을 획득하게 된다. 또한 오염자들이 환경재를 사용하는 경우 이에 대한 재산권을 확정하고 있지 못하기 때문에 환경재 사용에 대한 각종의 비용을 내야 할 의무가 생기게 된다. 우리나라 현행법에서 채택하고 있는 배출부과금, 일반폐기물의 수수료 징수, 폐기물회수 및 처리비용예치제, 환경개선부담금 등과 같은 제도들도 바로 이 원인자 부담 원칙에 입각하여 환경이용에 대한 대가를 지불하게 하는 제도들인 것이다. 또한 현재 정부가 도입을 고려하고 있는 공해세(또는 오염세)도 이 원칙에 근거하고 있는 제도이다.

2) 경제적 분석

원인자의 부담의 원칙 즉 환경에 대한 재산권이 환경피해자에게 귀착되어 있다는 원칙이 모든 환경문제에 일관성있게 적용되고 있는 원칙인가. 또한 다른 법규와 상충되지는 않는가. 그리고 이 원칙이 과연 효율적인 원칙인가 등에 대하여 분석해 본다.

첫 번째로 국가나 공공단체가 환경오염의 방지, 감소 및 제거에 대한 비용을 부담하도록 하는 법규(헌법 제35조 및 환경정책기본법 11조: 국가 및 지방자치단체의 책무 등)가 원인자부담의 원칙에 합치하는 가를 보자.³⁹⁾ 국가나 공공단체가 환경에 관련한 비용을 부담하는 원칙을 공동부담의 원칙이라고 한다. 국가

38) 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994. 참조

39) 헌법 제35조 제1항에 국가의 환경보호임무를 부여하고 있다. 환경정책기본법 제11조에 국가와 지방자치단체에게 환경기준이 적정하게 유지되도록 할 법적인 의무를 부과하고 있다. 의무의 내용으로 환경악화의 예방 및 그 요인제거, 환경오염지역의 원상회복, 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방 및 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분 등을 시행하도록 하고 있다.

와 공공단체가 지출하는 비용은 국민의 세금에 의한 것이다. 원인자 부담원칙에 의하면 오염발생에 대한 각종 비용은 오염자가 부담하도록 되어 있으나 이 법규에 의하면 오염원인자가 아닌 일반 국민이 그 비용을 부담하도록 되어 있다. 또한 환경기본정책법에 환경보전달성을 위하여 국가·국민·사업자 등이 협력하여야 한다고 규정하여 협동의 원칙을 명시적으로 보여주고 있다. 공동부담의 원칙과 협동의 원칙은 원인부담자의 원칙과 상치될 소지를 갖고 있다.

환경비용부담에 있어 원칙적으로 원인자부담원칙이 적용되나 원인자가 누구인지 확실치 않고, 인과관계가 복잡하고 누적된 오염으로 인한 피해가 큰 경우는 원인자부담원칙을 적용할 수가 없게 된다. 설혹 이 원칙을 적용한다고 하여도 효율적이 못한 경우에는 예외적인 조치로 공동부담원칙에 의하여 국민이 부담하는 것이라는 해석이 있다.⁴⁰⁾ 또한 원인자책임의 원칙이 공동부담의 원칙에 대하여 우월한 지위를 가지고 있으며, 사실상의 필요성이나 정치적 합목적성의 견지에서 예외로 적용될 수 있다는 것이 일반적이라는 견해도 있다.⁴¹⁾ 환경문제에 있어 일반적으로 환경에 대한 재산권이 피해자에게 있다는 원칙이 준수되어야 하나 예외적인 경우에는 이의 적용을 유보한다는 것이다. 실제로 원인자책임의 원칙을 적용할 수 없는 경우에만 예외적으로 이 원칙의 적용을 유보한다는 것은 일견 인정할 만하다. 그러나 공동부담의 원칙과 협동의 원칙들은 오염원인자가 부담하여야 할 부분을 국민 모두에게 부담시키려는 의도가 기본적으로 내제되어 있는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 부분이 보다 명확해지지 않으면, 예외적인 경우에만 원인자 책임의 원칙을 유보한다고 볼 수 없다.

두 번째로는 팔당호 및 한강상류의 수질보호와 수도권 지역의 수도물 공급에 대한 사례를 예로 들 수 있다. 서울을 비롯한 일부 수도권 지역주민들은 그 지역에 공급되는 수도물의 질에 대한 관심이 상당히 높으며, 항상 문제가 발생될 소지를 안고 있다. 수도권지역에 공급되는 수도물은 대부분 팔당호 및 한강 상류 지역에서 공급되므로 이 지역의 수질을 양호한 상태로 보존하려고 노력하고 있다. 이 지역지역의 수질을 오염시키는 오염자는 팔당호 인근지역의 주민 및 공장들이라고 할 수 있다. 수질오염으로 인한 피해자는 수도물을 공급받는 서울 및 수도권 일부 지역의 주민들이다. 이 경우 원인자의 부담원칙을 적용하면, 맑은 물에 대한 재산권은 서울·수도권일부 지역 주민에게 있게 된다. 그러므로 헌법과 법령에 명시되어 있는 바와 같이 가해자인 팔당호와 한강상류 인근주민들은 그 지역의 수질보호를 위하여 오염발생행위를 자제하고 수질을 깨끗하게 하도록 그들의 자금을 동원하여 노력하여야 한다.

40) 이기우, 환경법, 학현사, 1993. 참조

41) 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994. 참조

그러나 팔당호와 한강상류 인근주민들은 수도물을 공급받는 서울시·일부경기도 주민들 때문에 그들의 경제활동에 상당한 지장을 받는 바, 수도물을 공급받는 주민들이 이에 대한 보상을 하고 오염처리의 비용을 부담해야 해야 한다고 주장하고 있다. 실제로도 서울시에서 이 지역의 오수처리에 대하여 일부 보조를 해주고 있다. 이는 깨끗한 물을 공급받는 수도권 주민들이 그에 수반된 비용을 부담하는 수혜자부담원칙이 적용되는 경우이다. 수혜자부담원칙의 적용이란 물의 사용에 대한 재산권이 팔당호와 한강상류 인근 지역주민들에게 있다는 것을 의미한다. 그 지역주민들의 물사용 권리를 수도물 공급을 받는 사람들에 의하여 침해를 받아 경제적인 손실을 받았으므로 이에 대한 보상을 요구하는 것이라고 볼 수 있다. 이는 원인자 부담의 원칙의 예외적인 사례가 아니라 완전히 피해자부담의 원칙이 적용되는 경우이다.

세 번째로는 오염처리시설의 설치와 운영에 대한 보조금 지급과 세제우대정책이다. 현재 우리나라에서는 각종 기금을 조성하여 산업의 오염방지시설 투자에 대하여 금융상의 지원을 하고 있으며, 공해방지시설투자에 대하여는 세액감면을 하고 있다.⁴²⁾ 이러한 보조금지급과 세제우대정책은 기업들에게 오염절감을 유도하기 위하여 흔히 사용되고 있는 정책이며, 많은 기업들이 이의 확대를 요구하고 있다.⁴³⁾ 그러나 이 정책들은 원인자부담의 원칙에 정면으로 위배된다. 오염자에게 오염절감비용을 부담시키지 않고 보조금을 지급하는 것은 환경재 사용에 대한 재산권이 오염자에게 있다는 것을 의미하기 때문이다.

다음으로 이 원인자부담의 원칙이 비용효율적인가 하는 점을 보자. 상술한 바와 같이 이 원칙은 오염피해자에게 환경에 대한 재산권을 부여하고 오염자에게 환경오염에 대한 모든 비용을 부담토록 하는 것이다. 오염피해에 대한 모든 비용을 가해자에게 귀착시킴으로써 예견될 수 있는 문제는 오염피해자는 오염을 회피하기 위하여 행동할 어떠한 인센티브도 없다는 점이다. 왜냐하면 모든 피해는 가해자 부담으로 귀착되기 때문이다. 피해자가 오염을 절감하는 것이 가해자가 오염절감하는 것보다 훨씬 저렴한 비용이 소요되는 경우에도, 즉 피해자가 최저비용의 오염회피자(the least cost avoider)인 경우에도 피해자는 오염절감을 위한 노력을 하지 않고 더 많은 비용이 소요되는 가해자가 그 문제를 해결하도록 하기 때문이다.

예로서 어떤 공장이 대기오염을 발생시켜 인근주민에게 피해를 야기시킨다고 하자. 이 공장이 대기오염물질을 절감하는 데에는 상당한 자금이 소요되는 반

42) 오염방지시설투자에 대한 정부의 금융·세제지원의 종류와 성격에 대하여는 이상한, *염색가공 산업과 환경보전, 환경보전과 산업발전*, 한국경제연구원, 1994.를 참조할 것.

43) 환경분야의 지원정책방향과 개선요구에 대하여는 산업과 환경 제17호, 대한서울상공회의소, 1996년 봄호를 참조할 것.

면, 인근주민들이 에어컨디션을 설치하여 대기오염을 줄이는 것이 상당히 저렴한 경우를 예상할 수 있다. 또 다른 경우로 이 공장이 적정수준까지 오염절감을 하는 것은 비용상 또는 기술상 도저히 불가능하여 공장을 폐쇄하거나 이전하는 방법을 택할 수 밖에 없으며 이에 상당한 비용이 소요된다. 반면에 인근피해자들을 대기오염이 없는 타지역으로 이전하는 비용이 상대적으로 저렴한 경우 등을 예상할 수 있다. 이러한 경우에는 피해자들에게 에어컨디션을 설치하도록 하거나 이전을 시키는 것이 비용이 더 저렴하게 소요된다. 그러나 원인자부담의 원칙을 적용하게 되면 피해자측이 보다 저렴하게 해결할 수 있는 방법을 추구할 수 없게 된다. 즉 최저비용의 오염회피자가 피해자인 경우에는 비용능률적인 방법이 채택할 수 없게 된다는 것이다.

그렇다면 다른 국가들은 환경재산권의 확정에 어떠한 원칙을 채택하고 있는지를 OECD국가들을 중심으로 살펴보자. OECD는 1972년에 표준오염자부담의 원칙(standard PPP)을 환경오염의 지도원리로 채택하였다. 이 원리는 ‘오염자들은 정부당국자들이 바람직한 수준의 환경을 유지할 수 있다고 판단하고 취한 오염콘트롤 수단과 오염방지에 수행하는 비용을 부담하여야 한다’를 내용으로 하고 있다. 1974년에 이 지도원리를 ‘오염자들은 오염피해자들에게 피해에 대한 보상을 하여야 한다’로 변경하여 오염피해자 비용의 감수에서 피해보상으로 원칙의 적용을 확대하였다. 이를 확대오염자부담의 원칙(extended PPP)이라 한다. 이 원칙은 1985년 OECD회의에서 다시 강조되었다. 그러나 이 원칙이 가지고 있는 애매함으로 인하여 오염자부담의 원칙은 각 회원국들이 의무적으로 채택토록 하는 강제조항은 아니다. 단지 오염문제를 다루는 데에 있어 각국이 감안하도록 권고하는 정도의 성격을 띠고 있다. 이에 따라 오염자부담의 원칙은 각국의 환경정책의 노선에 따라 재해석되고 있으며, 대부분 OECD 국가들은 이 원칙을 임의의 원칙으로 간주하고 있다. 이 원칙은 정책당국의 오염콘트롤 수단의 결정시에 그다지 중요한 역할을 하지 못하고 있으며, 오염자로부터 부담금을 추징하는 데에 도덕적·경제적 합리성을 제공해 주는 정도의 역할만을 담당하고 있는 것으로 보인다.⁴⁴⁾

우리나라는 오염자부담의 원칙과 유사한 원인자부담의 원칙을 환경정책기본법에 규정하고 있다. 살펴본 바와 같이 동법의 다른 법규에서는 공동부담의 원칙과 협동의 원칙을 규정하고 있으며, 이 원칙들은 원인자부담의 원칙과 상충될 우려가 있다. 또한 현실 적용에 있어서 경제적·사회적상황에 따라 원인자부담의 원칙뿐만 아니라 피해자부담의 원칙 또는 수혜자부담의 원칙 등이 적용되고 있다.

44) OECD의 오염자책임원칙과 이 원칙의 적용상 문제점에 대하여는 David W. Pearce & Kerry Tuner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, 1990. 참조할 것.

즉 환경재산권이 상황에 따라 피해자에게 귀착되기도 하고 오염자에게도 귀착되기도 한다는 것이다. 그리고 오염피해자가 최저비용회피자인 경우에는 비용 비효율적인 결과를 초래할 우려가 있다.

이러한 문제들을 해소하기 위하여는 환경문제 사안에 따라 다양한 원칙이 적용될 수 있어야 한다. 그러나 원인자부담의 원칙은 법률규정 사안이므로 OECD 국가들과 같이 이 원칙을 임의의 원칙으로 보아 사안에 따라 적절하게 적용하는 것은 무리가 있다. 원인자부담의 원칙을 현행처럼 법규에 규정하여 모든 환경문제에 적용하도록 강제하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 환경에 대한 재산권을 누구에게 귀착시킬 것인가를 결정하는 기본적인 원칙 설정이 다시 이루어져야 한다. 이에선 재산권의 확정시 효율성에 기반을 둘 것인가 아니면 형평성에 기반을 둘 것인가에 대한 논의가 먼저 선행되어야 한다. 경제적 측면으로는 자원배분의 효율성을 높이는 원칙의 채택이 바람직하다. 환경에 대한 비용·편익분석을 정확하게 시행하기 어렵기 때문에 거래비용이 많이 소요되는, 즉 오염을 완화하는데 가장 많은 비용이 소요되는 최고비용회피자에게 권리를 부여하고 적게 드는 최저비용회피자에게 책임을 묻는 원칙의 채택이 바람직한 것으로 판단된다.⁴⁵⁾ 이 원칙을 최저비용회피자의 원칙이라고 지칭한다.

환경에 대하여 배타적 재산권을 확정하는 데에는 여러 문제들이 야기될 수 있다. 그러므로 환경재의 재산권확정을 위한 원칙채택에는 법적·경제적·행정적·사회적 등 다양한 측면에서 많은 연구가 선행되어야 한다. 그러나 적어도 최저비용으로 환경을 보존하면서 상황에 따라 다양한 부담원칙을 적용할 수 있는 최저비용회피자 원칙의 채택이 적용상 일관성이 결여되는 원인자부담의 한가지 원칙만을 채택하는 것보다는 더 효율적인 선택으로 판단된다.

최저비용회피자의 원칙을 채택하는 경우 위에서 두 번째로 제기한 수도권 지역의 수도물 공급과 팔당호와 한강상류 지역주민간의 문제가 어떻게 해결되는가를 한 예로 살펴보자. 이 문제는 서울과 수도권 일부 주민들과 팔당호와 한강상류지역 주민들중 어느 측이 보다 저렴한 비용으로 한강물을 수도물로 생산하도록 하느냐의 문제로 귀착된다. 한강상류지역의 경제활동을 자제하고 하수처리시설을 완벽하게 하면 상수원의 원수(原水)가 깨끗하여 상수처리에 보다 적은 비용이 소요된다. 이에선 경제활동자제에 따른 비용, 하수처리설비비와 운영비 및 서울에서의 상수처리비용 등의 합이 총비용이 된다. 반대로 상류지역에서 이러한 조치들을 등한히 하면 서울지역에서 상수처리를 보다 완벽하게 하기 위하여 고강

45)최소비용회피자에게 책임을 묻는 재산권 확정방법에 대하여는 Posner, *Economic Analysis of Law* 4th ed., Little, Brown and Company, 1992. 와 Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Harper Collins Pub., 1988. 참조할 것.

도 상수처리시설을 설치하여야 하며, 또한 보다 깨끗한 원수(原水)를 공급받기 위하여 한강상류에 원수공급파이프를 배설하여야 한다. 이 경우에는 원수공급파이프 배설과 고강도상수처리시설에 따른 비용의 합이 총비용이 된다.

최저비용회피자의 원칙은 이러한 두 경우의 비용을 비교하여 비용이 적게 소요되는 측에 책임을 주고, 비용이 많이 소요되는 측에 권리를 부여한다는 것이다. 만일 한강상류에서 처리하는 비용이 적게 소요된다고 판단되면, 그 지역주민들을 최저비용회피자로 보고 오염처리를 책임지도록 하고 서울지역주민은 최고비용회피자로 보아 수도물을 공급받을 수 있는 권리를 부여받게 된다. 즉 원인자부담의 원칙이 적용되는 것이다. 반대의 경우에는 서울지역주민들이 수도물 처리를 책임지도록 하고 한강상류의 주민들이 한강물을 사용할 수 있는 권한을 부여받게 된다. 즉 수혜자부담의 원칙이 적용된다. 이렇게 된다면 사회적으로는 가장 비용 효율적으로 수도물공급과 한강물의 사용문제를 해결할 수 있게 된다. 단, 위에서 지적한 바와 같이 형평성 문제가 제기된다면 이의 해소를 위하여 정부의 노력이 필요하게 된다. 예를 들어 한강상류에서 오염물질을 해소하는 것이 최저비용이 소요된다면 한강상류주민들이 한강오염의 정화를 책임져야 한다. 그러나 한강상류측 주민들의 소득수준이 서울주민들보다 많이 낮은데도 불구하고 이들에게 하수처리와 경제활동자제에 따른 과도한 비용을 지불시키게 되면 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이럴 경우에는 이 지역에서 시행하는 하수처리와 경제활동자제에 대하여 중앙정부가 적절한 보조금을 지급함으로써 이러한 형평성문제를 완화시킬 수 있을 것이다.

2. 환경오염피해에 대한 과실유무의 판단기준

1) 과실책임의 원칙과 무과실책임의 원칙

일반적인 침해사고시 민사소송으로 피해를 구제받기 위하여는 민법 제750조의 ‘고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 피해를 가한 자는 피해를 보상할 책임이 있다’에 근거하여 위법행위의 성립을 입증하여야 한다. 그 입증에는 가해자에게 고의 또는 과실이 있을 것, 가해행위가 위법한 행위일 것, 가해행위와 손해의 발생사이에 인과관계가 있을 것, 손해가 발생했을 것 등이 포함된다.⁴⁶⁾ 이의 입증은 환경오염 피해문제에 적용시켜 보자. 입증사안중 고의 또는 과실로 인한 불법행위를 입증하는 것은 재산권제를 통하여 당해환경재에 대한 권리를 확정하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

불법행위가 고의에 의하여 발생한 것이라면 환경오염발생에 대한 책임을 고

46) 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994. 참조

의적으로 발생시킨 자에게 부여하여 그 손해에 대한 배상을 요구할 수 있다. 그러나 과실로 오염문제가 발생하는 경우에는 법정이 누가 누구에게 피해를 보상하여야 하는가를 결정하여야 한다. 이 결정을 하기 위하여는 우선 당해환경에 대한 권리가 누구에게 있는지를 확정하여야 한다. 당해환경재에 대한 권리가 확정되어야만 환경오염발생에 대한 불법행위를 결정할 수 있다. 만일 그 권리가 오염자에게 있다고 확정되면 오염자는 오염을 야기할 권리가 있으며, 오염행위는 불법행위가 아니므로 그 결과로 인한 피해에 대하여는 오염자에게 책임이 있는 것이 아니라 피해자에게 있게 된다. 반대로 당해환경재에 대한 권리가 피해자에게 있다고 결정되면, 오염자의 오염행위는 불법적으로 피해자의 재산권을 침입한 불법행위로 규정되며 그 피해에 대하여는 오염자에게 책임이 귀착된다. 그러므로 민사소송에서는 피해가 과실로 인하여 발생하는 경우에는 무엇을 기준으로 오염자 또는 피해자의 과실여부를 판단하여 당해권리를 양자중 누구에게 부여하는가 하는 과실유무의 판단기준이 중요한 문제로 대두된다.

불법행위의 과실유무를 결정하는 책임원리중 민법 제750조가 지양하는 원리는 과실책임원칙(過失責任原則; negligence rule)이다.⁴⁷⁾ 이 원칙은 가해자가 법에서 정하고 있는 주의의무를 다하였는가를 가지고 피해에 대한 책임을 결정하는 원칙이다. 이 원칙에 의하면 오염자가 법적인 주의의무를 다 준수하고도 오염을 배출하였다면 과실이 없는 것으로 판단하여 오염자에게 그 피해에 대한 책임이 없으며 따라서 손해배상도 없게 된다. 법적인 주의의무를 준수하지 못하여 발생한 오염사건에 대해서만 오염자에게 책임이 있는 것으로 판단하고 손해를 배상토록 한다는 것이다. 따라서 민법규정에 피해자가 가해행위와 손해발생사이의 인과관계를 입증하여야 하는 책임을 가해자에게 부과하고 있다.

과실책임의 원칙을 환경오염피해에 적용하는 경우 여러 문제들이 파생될 수 있다. 첫째, 오염발생행위에 대한 법적 주의의무가 어떠한 것인지에 대한 판단을 내리기 어렵다는 점이다. 민법 제750조의 해석론에 의하면 평균적·표준인의 주의정도를 기준으로 하는 추상적 과실을 기준으로 하고 있다.⁴⁸⁾ 환경오염의 경우에 이러한 평균적인 주의의무를 설정한다는 것이 보통 어려운 작업이 아니다. 오염자가 기업이라고 하고, 평균적인 주의의무를 당해기업과 비슷한 상품을 생산하는 산업의 평균적인 주의수준을 사용한다고 하자. 이 평균주의의무를 파악하기 위하여는 당해오염자와 산업의 원료의 성상, 생산공정, 오염처리공정 및 오염물질의 성상 등에 대한 정보가 필요하다. 이에는 상당한 전문적이고도 기술적인 지식이 필요하며, 특정기술이나 공정 및 오염물질에 대한 대부분의 정보를 기업들이 보

47) 진순석, 환경공해의 법률지식, 청림출판, 1993.참조.

48) 박세일, 법경제학, 박영사, 1994. 참조.

유하고 있으나 정보제공의 공개를 회피하기 때문에 이에 관련한 자료들의 확보가 어렵다.

개개 기업의 자료확보가 어렵기 때문에 산업별 평균치 자료를 사용할 수 있다. 그러나 동일산업에 속하는 기업들 간에 그 생산공정과 사용연료 및 운영환경이 상당히 다른 경우가 많기 때문에 산업의 평균치를 당해기업의 주의수준으로 사용하는 것에 대하여도 의문이 제기될 수 있다. 또한 현행 환경관련법규에 규정되어 있는 배출허용기준 등 각종 행정기준들을 과실기준으로 삼아 이를 준수치 않는 경우에는 주의의무를 다하지 않은 것으로 판단할 수도 있다. 이 경우에도 정보의 비대칭으로 개별기업이 이 수준을 위반하였는지를 확인하기 어렵고, 이 또한 오염자가 행정기관의 지도단속에 걸린 경우에만 적용할 수 있는 한계가 있다. 누구의 과실인지에 대한 판단을 내려야 하는 법관으로서도 관련된 정보의 확보가 어렵고 설령 확보하였다고 하더라도 수집한 정보를 판단할 수 있는 능력이 있는가 하는 것도 문제로 대두된다.

둘째, 환경피해문제가 발생하는 경우 피해자와 가해자의 판명이 어렵다. 오염피해의 원인이 되는 물질은 장기간에 걸쳐 배출되며, 그 원인물질이 다른 물질과 복잡한 화학반응을 이르게 오염으로 생성되는 경우가 많다. 이 오염물질은 하천 또는 대기를 거쳐 피해자에게 도달하고, 피해가 당장에 나타나는 것보다는 세월이 흘러 그 원인물질이 누적됨으로써 나타나는 경우가 많다. 또한 문제가 표면화되면 오염자들은 피해를 야기시킨 오염물질 배출을 감축시키려고 노력을 하므로 사건이 야기된 당시의 오염도를 파악하기 어렵다. 또한 오염자가 다수인 경우에는 어느 오염자가 유출시킨 오염물질이 피해를 주었는지에 대한 판단이 어렵다. 그러므로 어느 한 시점에서 피해자와 가해자를 판명하는 것이 기술적으로 상당히 어려운 경우가 많다.

셋째, 오염배출과 손해발생사이의 인과관계를 입증하는 것 또한 대단히 어려운 과제이다. 피해자와 가해자의 판명이 어렵다는 것은 곧 그 인과관계의 입증이 어렵다는 말이 된다. 피해자와 가해자가 입증이 되었다는 것은 오염자가 오염으로 인한 피해를 야기시켰다는 인과관계가 입증된 것이기 때문이다. 또한 가해자가 입증되었다 하더라도 복합적인 요인으로 발생한 오염이거나 다수의 가해자인 경우에는 가해자선정과 더불어 피해자가 입은 손해가 바로 그 가해자로 인하여 발생되었다는 것을 입증하기 상당히 어렵다. 이러한 이유때문에 피해자들이 오염피해를 당하고도 피해구제소송을 포기하는 사례가 많다.⁴⁹⁾

이러한 과실책임원칙의 환경오염피해 적용에 따른 문제들로 인하여 피해구제가 한계에 달하자 환경정책기본법 제31조 제1항에 ‘사업장 등에서 발생하는 환

49) 진순석, 환경공해의 법률지식, 청림출판, 1994. 참조.

경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 보상하여야 한다'라는 규정을 만들었다. 이는 환경오염에 대한 손해보상의 책임원칙을 과실책임의 원칙에서 무과실책임의 원칙(無過失責任의 原則 또는 嚴格責任의 原則: strict liability rule)으로 전환되었다는 것을 의미한다. 이 원칙은 가해자의 실제 주의수준이 법적 주의수준을 충족시켰는지에 상관없이 가해자가 항상 책임을 지게 하는 원칙이다. 이 원칙에 근거하여 환경피해가 발생하면 오염자가 어떠한 주의조치를 행하였는 가는 관계없이 가해행위와 손해사이와의 인관관계에 상당한 정도의 가능성이 있다고 입증되기만 하면, 오염자는 그 오염피해에 대한 책임을 지게 된다. 또한 오염자는 발생시킨 오염물질의 무해함을 입증하지 못하는 한 그 책임을 면할 수 없다고 대법원에서 판시하고 있다.⁵⁰⁾ 이는 손해배상을 청구하는 원고에게 입증책임이 있다는 입증책임의 원칙을 유지하면서 그 입증의 범위를 완화 또는 경감해 주는 반면, 가해자의 반증의 범위를 확대하는 것이다.

2) 경제적 분석

무과실책임원칙의 적용으로 과실책임원칙 적용시보다 오염피해자가 민사소송을 통하여 그 피해를 보상받을 수 있는 여건이 개선되었다. 그러면 무과실원칙이 과연 사회적으로 바람직한 원칙인가 하는 문제가 제기된다. 소송여건이 개선만으로 사회적으로 바람직해 졌다고는 볼 수 없기 때문이다. 이를 파악하기 위하여는 어느 원칙이 보다 사회적으로 효율적인가에 대한 분석이 이루어져야 한다. 즉 무과실책임원칙의 적용이 기존의 과실책임원칙의 적용시보다 오염자들로 하여금 오염방지노력을 더 많이 기울이도록 하여 오염피해를 더 많이 감소시키는가? 또 어느 원칙이 오염으로 인한 총비용을 최소화하는가? 등에 대한 질문에 대하여 긍정적인 답이 나와야만 무과실책임의 원칙이 사회적으로 효율적인 원칙이라고 할 수 있다.

먼저 무과실책임의 원칙과 과실책임의 원칙중 어느 원칙이 오염자로 하여금 오염사고방지에 대한 노력을 보다 기하도록 하고, 사고로 인한 총비용을 최소화하는 지를 살펴본다. 일반적으로 불법행위법의 목적은 가해자로 하여금 사고의 총비용을 최소화할 수 있는 수준의 주의수준(due care level)과 행위수준(activity level)을 선택하도록 유도하는 데에 있다.⁵¹⁾ 사고의 총비용은 사고로 인하여 발생하는 사고비용과 사고를 회피하기 위하여 주의수준을 확대하고 행위수준을 축소

50) 大判 1984. 6. 12, 81다558, 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994.

51) Posner에 의하면 '사고확률을 줄이는 방법은 주의수준의 확대(more care)와 행위의 축소(less activity)에 있다.'라고 말한다. Posner, Economic Analysis of Law 4th ed., Little, Brown and Company, 1992.

하는 데에 소요되는 사고회피비용을 합한 비용이다. 과실사고의 경우 가해자와 피해자가 누구에게 사고에 대한 책임을 귀착(과실유무의 판단)시켜 사고비용을 부담케 하는 것이 사고로 인한 총비용을 최소화시킬 것인가. 또는 주의수준과 행위수준을 강화시켜 사고예방에 최선을 다하도록 할 것인가가 중요한 문제로 대두된다.

핸드판사(Judge Learned Hand)는 불법행위에 있어 과실유무의 판단기준을 객관화하고 공식화하였다. 이를 핸드판사공식(Hand formula)이라 하며, 이 공식은 다음과 같다. 사고확률(피해율 확률)은 P , 사고비용(피해의 정도)는 L , 사고방지비용은 B 라 하자. 사고방지비용(B)은 주의의무를 수행하는 데에 드는 비용이다. 사고확률(P)*사고비용(L)은 사고의 기대손실이다. 사고방지비용이 사고기대손실보다 큰 경우($B < P*L$)에 가해자가 사고방지노력을 안하면 가해자의 과실이 성립되어 피해보상을 하여야 한다. 그 역의 경우에는 ($B > P*L$) 가해자가 사고방지노력을 안하여도 과실이 아니므로 그 사고에 대한 책임이 없고 피해보상을 할 필요가 없게 된다는 것을 보여주고 있다.⁵²⁾

이러한 핸드판사의 공식을 이용하여 무과실책임의 원칙과 과실책임의 원칙중 어느 원칙을 적용하는 것이 오염자의 사고방지노력을 더 하도록 유도하는 가를 살펴보자. 무과실책임의 경우 오염자의 과실유무와 상관없이 오염자는 항상 사고기대비용($P*L$: 사고발생확률*사고비용) 또는 기대피해액만큼을 피해보상하여야 한다. 따라서 이 원칙하에서 오염자는 사고방지비용이 사고기대비용보다 큰 경우 ($B > P*L$)에는 기대피해액을 보상하는 편이 사고방지비용보다 적기 때문에 방지노력을 전혀 하지 않게 된다. 사고방지비용이 사고기대비용보다 적은 경우 ($B < P*L$)에는 사고방지에 노력하여 사고를 막는 편이 비용이 덜 소요되므로 방지노력을 하게 된다.

과실책임의 원칙하에서는 $B < P*L$ 경우에는 오염자가 오염사고의 방지노력을 안하면, 과실성립이 인정되어 당해오염사고에 대한 책임이 주어지고 기대피해액을 배상하게 된다. $B > P*L$ 의 경우에는 과실성립이 인정되지 않아 배상하지 않아도 된다. 두 원칙 모두 $B > P*L$ 인 경우 방지노력을 안하며, $B < P*L$ 인 경우에는 방지노력을 하게 된다. 따라서 어떠한 원칙을 적용하더라도 오염자의 오염사고방지노력은 동일하므로 사고예방효과면에서 차이가 없다고 할 수 있다.

그러나 불법행위법에서 과실유무판단시 가해자의 사건발생의 방지하기 위하

52) 이 공식보다는 한계개념을 이용하는 공식이 보다 합리적이거나 본 분석에서는 원칙을 적용한다. 핸드판사의 공식에 대하여는 Robert Cooter & Thomas Ulen, Law and Economics, Harper Collins Pub., 1988., Posner, Economic Analysis of Law 4th ed., Little, Brown and Company, 1992. 참조할 것.

여 얼마나 주의하였나 하는 주의수준만을 고려하고 행위자체의 수준이나 빈도를 고려치 않는 경우에는 사고예방효과면에서 두 원칙간에 차이가 날 수 있다. 오염자가 오염사고를 발생시키지 않도록 방지하는 방법에는 여러 가지가 있다. 법에서 기준으로 정한 오염방지시설을 설치하고 적절한 환경관리인을 고용하여 생산시 오염방지시설을 적정하게 운영하며, 종업원들로 하여금 오염발생을 최소한으로 줄일 수 있도록 주의를 기울이도록 하는 방법이 있다. 이는 오염사고발생을 예방하기 위한 주의수준을 높이는 방법이라고 할 수 있다. 다른 방법으로는 생산활동 자체를 줄이거나 생산공정을 저오염발생 공정으로 전환하는 방법도 생각할 수 있다. 이는 행위 자체의 수준이나 빈도를 줄이는 방법이라고 할 수 있다. 그러나 일반적으로 불법행위법에서 과실유무 판단시 주의정도나 주의의무만을 대상으로 하고 행위 그 자체의 빈도나 강도는 대상으로 하지 않는다.⁵³⁾

주의의무만이 과실유무의 판단의 기준이 되면, 과실책임의 원칙하에서의 오염자는 주의의무만 고려하게 되지 행위수준은 고려치 않게 된다. 비록 생산활동 감축이나 생산공정의 개선 등과 같이 행위수준을 낮추어 오염사고를 방지하는 것이 비용이 적게 소요되고 효율적인 경우에도 그 방법을 사용할 인센티브가 없게 된다. 단지 불법행위법에서 제시하고 있는 과실유무 판단에 국한하여 과실책임을 면하기 위한 주의의무의 이행에만 관심이 있을 뿐이다. 따라서 과도한 오염을 발생시킬 우려가 있다.

반면에 무과실책임의 원칙은 오염자로 하여금 오염사고의 총비용을 최소화하도록 유도한다. 이 원칙하에서는 오염자가 오염피해에 대하여 항상 책임을 지게 됨으로 오염자는 가능한 모든 피해비용과 오염절감비용을 평가하여 가장 효율적인 방법에 따라 행동할 인센티브를 갖게 된다.⁵⁴⁾ 오염을 절감하는 것이 더 저렴하다고 판단되면, 오염자는 그 비용을 최대한으로 줄이기 위하여 주의의무뿐만 아니라 행위수준도 동시에 감안하여 가장 비용절약적이면서 효과적인 오염절감방법을 강구하게 된다. 따라서 오염사고의 총비용은 최소화되므로 무과실책임의 원칙이 과실책임의 원칙보다 더 효율적이라고 할 수 있다.

이러한 결론은 오염자의 사고방지노력이 오염사고발생에 결정적인 요인이라는 가정하에서 도출된 것이다. 즉 오염자가 피해방지에 주의를 기울이면 오염사고발생을 줄일 수 있고, 오염피해자의 주의수준은 사고발생에 영향을 주지 않는다는 가정이다. 만일 피해자의 사고방지노력도 오염사고를 줄이는 데에 기여할 수 있다면 이 결론이 그대로 유지될 것인가? 오염사고의 종류에 따라 피해자가

53) 박세일, 법경제학, 박영사, 1994. 참조

54) Terry L. Anderson & Donald R. Leal, Free Market Environmentalism, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991. 참고.

오염사고를 방지하거나 회피하는 것이 오염자가 오염방지를 하는 경우보다 적은 비용이 소요되거나(최저비용오염회피자), 또는 오염자뿐만 아니라 오염피해자도 오염사고발생에 기여하는 경우가 발생할 수 있다.

이러한 경우에도 무과실책임의 원칙하에서는 피해자는 오염방지에 노력하거나 오염사고를 회피할 아무런 인센티브가 없다. 오염자가 모든 책임을 지기 때문이다. 만일 피해자가 최저비용회피자라면 피해자가 사고를 방지하는 것이 사회적 측면에서 효율적이다. 그러나 보다 비용이 많이 소요되는 오염자가 오염사고방지를 위하여 노력하게 되고 피해자는 오염방지 또는 회피노력을 전혀 하지 않게 됨으로써 비효율이 발생하게 된다.

과실책임의 원칙하에서는 오염자가 오염방지에 최선의 노력을 기울이지 않아 비효율적인 결과를 가져오는 것으로 파악되었다. 그렇다면 피해자는 어떠한 행동을 할 것인가? 오염자가 적절한 피해방지노력을 기하고 있을 때 오염사고가 발생하면, 오염자는 그 사고에 대한 책임이 없으므로 피해자는 피해보상을 받을 수 없게 되어 사고기대비용 전액이 피해자의 부담으로 귀착된다. 그러므로 피해자는 그 부담을 피하기 위하여 노력할 것이며, 되도록 사고방지에 효과적인 방법을 채택할 것으로 보인다. 그렇다면 피해자로 하여금 오염방지노력을 하도록 유인하는 데에는 과실책임의 원칙이 무과실책임의 원칙보다 효율적임을 알 수 있다.

그러나 과실책임의 원칙과 무과실책임의 원칙 두 원칙 모두에서 범죄자의 딜레마(prisoner's dilemma)문제가 발생할 소지가 있다.⁵⁵⁾ 과실책임의 원칙하에서 피해자가 합리적인 사람이라면 사고방지노력을 하기 전에 오염자가 사고방지노력을 어느 정도하고 있는가를 살펴볼 것이다. 만일 오염자가 방지노력을 하지 않고 있거나 방지노력을 게을리 하고 있다는 사실을 인지하게 되면 피해자도 사고방지노력을 하지 않을 것이다. 이 경우 사고가 발생하면 오염자가 사고방지노력을 게을리 하였기 때문에 오염자의 과실이 성립되므로 피해자는 사고방지노력 없이도 사고기대비용을 보상받을 수 있기 때문이다. 이 경우 피해자가 최저비용회피자라면 범죄자의 딜레마가 문제로 생긴다. 피해자가 사고방지노력을 하는 것이 효율적이거나 사고방지노력을 게을리 하거나 안할 가능성이 높아지기 때문이다. 범죄자의 딜레마의 문제는 무과실책임의 경우가 더 크다. 왜냐하면 피해자가 최저비용회피자라고 하더라도 사고방지노력을 전혀 기울이려고 하지 않기 때문이다.

범죄자 딜레마의 문제로 인한 비효율을 방지하고 피해자로 하여금 사고방지

55) 이 문제를 박세일박사는 정보의 비대칭문제로 보아 도덕적 해이문제(moral hazard problem)로 다루었다.(박세일, 범경제학, 박영사, 1994) 저자는 게임이론중 오염자와 피해자간의 보수(pay-off)가 정해져 있고 상호협조가 불가능한 범죄자의 딜레마 문제로 보았다.

노력을 기하도록 하기 위하여는 기여과실제도(寄與過失制度)가 도입되어야 한다. 이 방법은 피해자에게 과실이 발견되면 가해자의 과실유무를 묻지 않고 가해자의 책임을 면제해 주는 제도이다. 이 제도에는 3가지의 종류가 있다.⁵⁶⁾ 첫째는 기여과실의 항변(抗辯)을 인정하는 무과실책임원칙(strict liability with contributory negligence)이다. 이는 가해자의 무과실책임을 원칙으로 하되 피해자가 법적 주의의무를 다하지 않은 경우 가해자의 책임을 모두 면제시켜 주는 책임원칙이다. 피해자가 법적 주의의무를 이행하면 가해자가 항상 책임을 지게 된다. 두번째 원칙은 기여과실의 항변을 인정하는 과실책임원칙(negligence rule with contributory negligence)이다. 단순과실책임원칙을 기반으로 하되 피해자가 법적 주의의무를 다하지 않은 경우 가해자의 책임을 완전히 면제시켜 주는 책임원칙이다. 세번째는 이중(二重)기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임원칙(strict liability with dual contributory negligence)이다. 가해자는 법적 주의의무를 다 했으나 피해자가 법적 주의의무를 다하지 않은 경우에만 가해자의 책임을 면제시켜 주며, 그렇지 않은 모든 경우에 가해자가 책임을 지는 책임원리이다.

그렇다면 세가지 기여과실제도들중 오염자에게 보다 많은 오염피해에 대한 책임을 맡겨 효율적으로 오염방지를 하도록 하면서 한편으로는 피해자도 오염방지에 나서도록 하는 방법은 어떠한 것일까? 오염자로 하여금 사고에 대하여 항상 책임을 지게 하여 최대한 비용절약적이면서 효과적인 사고방지방법을 찾게 유도하는 무과실책임을 원칙으로 하여, 범죄자의 딜레마를 해소할 수 있도록 기여과실을 인정하는 ‘기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임을 원칙’의 채택이 바람직한 것으로 판단된다.

환경오염피해의 과실유무를 판단하는 여러 원칙들에 대하여 경제적 분석을 시도하였다. 이를 간단하게 요약하면 다음과 같다. 오염자에게 오염사고방지에 대한 책임이 무거운 경우에는 무과실책임을 원칙의 적용이 효율적이다. 반면에 피해자로 하여금 오염사고를 방지토록 하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우에는 과실책임원칙의 적용이 보다 효율적이다. 또한 범죄자의 딜레마 문제를 해소하고 피해자로 하여금 오염방지에 참여시키기 위하여는 기여과실제도의 도입이 필요하다. 오염자에게 오염방지사고에 대한 무거운 책임을 귀착시켜 이 사고에 보다 효율적으로 대처하게 하고 피해자로 하여금 오염방지에 참여시키기 위하여는 기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임원칙의 적용이 바람직하다.

이러한 결과로서 무과실책임을 원칙을 모든 오염문제에 일률적으로 적용하는 것은 비효율적임을 알 수 있다. 환경문제 사안에 따라 다양한 책임원칙을 적용할 수 있어야 한다. 책임원칙의 채택은 오염자와 피해자 둘중 누구에게 사건발

56)박세일, 법경제학, 박영사, 1994.

생에 대한 책임을 부과하는 것이 최대한의 환경방지노력과 사고비용의 최소화를 이룰 수 있는 지에 따라 결정되어야 한다.⁵⁷⁾

3. 관련법규의 개정방향

환경정책기본법 제7조에 오염자가 환경오염에 대한 방지·제거에 대한 비용과 피해보상 모두를 책임져야 하는 원인자부담의 원칙을 규정하고 있다. 이 법규는 최저비용회피자 원칙의 적용으로 개정하는 것이 바람직하다. 이에는 오염절감시 가장 많은 비용이 소요되는 최고비용회피자에게 권리를 부여하고, 비용이 가장 적게 소요되는 최저비용회피자에게 책임을 묻는다는 내용이 포함되어야 한다. 이로써 환경문제사안에 따라 원인자부담의 원칙뿐만 아니라 피해자부담의 원칙 또는 수혜자부담의 원칙 등 다양한 원칙을 적용할 수 있게 된다. 또한 다른 법규와의 상충이 없어지고 보다 효율적인 결과를 가져온다.

환경정책기본법 제31조 제1항에 환경오염에 대한 손해보상의 책임원칙을 무과실책임원칙을 채택하고 있다. 그러나 모든 오염문제에 이 원칙을 일률적으로 적용하는 것은 비효율을 야기할 수 있다. 이 원칙은 오염자에게 사고방지의 책임이 큰 경우에는 효율적이다. 그러나 피해자에게도 환경오염을 방지할 수 있는 경우에는 과실책임원칙 또는 기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임원칙의 채택이 보다 효율적이다. 그러므로 손해보상의 책임원칙을 환경오염문제 사안에 따라 다양한 책임원칙을 채택하도록 규정을 개정하는 것이 필요하다. 오염자와 피해자들중 누구에게 사건발생에 대한 책임을 부과하는 것이 최대한의 환경방지노력과 사고비용의 최소화를 이룰 수 있는 지에 따라 무과실책임, 과실책임 또는 기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임 등의 원칙들이 결정되도록 하는 것이다.

57) 다양한 책임원칙의 채택을 고려하는 경우 도덕적인 문제가 제기될 수 있다. 환경오염을 발생시킨 오염자에게 그 책임을 묻지 않고 어떻게 피해자에게 그 책임을 묻느냐에 대한 사회의 반발이 예상된다. 그러므로 환경오염피해 구제시 경제적 변수를 우선할 것인가 아니면 사회도덕적인 측면을 우선할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

V. 환경행정규제제도

1. 현행제도

현행의 환경정책은 세가지 환경문제 해결방법중 행정체계에 의한 방법을 주로 적용하고 있으며, 특히 직접규제방법에 의존하고 있다. 이에 따라 환경관련법도 환경보호를 위한 공적 규제와 조성 등의 공법적 규율을 주된 내용으로 하고 있는 환경행정법 위주로 구성되어 있다. 환경보호를 위하여 기업이나 개인이 지켜야 할 행위준칙 또는 규칙(행정기준)들과 이 행정기준들을 위반하는 경우에 처벌하는 규정들이 주된 내용이다. 이러한 환경행정법중 본 장에서는 수질환경보전법, 대기환경보전법 및 소음·진동규제법 등을 중심으로 기업이나 개인이 지켜야 할 행위준칙 및 규칙들을 살펴보고, 처벌규정에 대하여는 VI장에서 다룬다. 환경에 대한 행정기준은 크게 배출규제(또는 운영규제), 투입규제(또는 시설규제) 및 입지규제 등으로 구분할 수 있다. 이를 항목별로 살펴본다.

1) 배출규제(또는 운영규제)

배출규제는 배출시설과 방지사설의 운영과 배출허용기준의 준수에 관련한 사안들을 규제하는 것이다. 이에는 환경기준과 배출허용기준의 책정, 배출허용기준 초과규제, 오염배출시설·오염방지사설의 정상적 운영, 자가측정과 기록유지, 시설관리자의 규제 및 특정행위의 금지 또는 제한 등의 규제들이 포함된다.

첫째, 환경기준과 배출허용기준의 책정에 대한 규정이다. 환경기준은 환경정책기본법 제10조 1항에 의거하여 사람의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 설정한다.⁵⁸⁾ 환경기준이 설정되어 있는 분야는 대기, 수질, 소음·진동 등이다. 그중 수질은 하천·호소·지하수·해역별로 환경기준을, 그리고 소음은 지역별로 환경기준을 설정하고 있다.(환경정책기본법 시행령 제2조) 이러한 환경기준은 법적 구속력을 갖고 있지 않는 정책적 목표라고 할 수 있으나, 이 기준에 의하여 특별대책지구를 지정하거나 또는 오염경보제를 발동시킬 수 있으므로 환경기준은 상당한 정도의 법적 의미를 갖고 있다. 이 기준은 대통령령으로 정해지며(동법 제10조2항), 광역단체장은 환경부장관의 승인을 얻어서 해당 자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다.(동법 제10조 3항)

58) 환경정책기본법 제10조 제1항은 '정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경여건의 변화에 따라서 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다'라고 규정하고 있다.

배출허용기준은 환경기준달성을 위한 규제수단으로 개별적으로 배출업소에 적용되는 규제기준이다. 이 기준은 개별업체가 오염물질을 배출할 때 준수하여야 하는 최대배출허용치 또는 허용농도를 의미한다. 이 기준을 초과하여 오염물질을 배출하면 각종의 규제를 부과할 수 있게 되므로 실제로 행정규제의 기본이 된다. 배출기준의 설정은 총리령으로 정하나 환경부장관에게 위임되어 있으며, 수질·대기·소음진동 등의 개별법에서 규정하고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법·소음진동규제법 각 제8조) 수질과 대기의 규제대상이 되는 오염물질을 확정하며, 지역별·배출규모별로 배출허용기준을 차등 적용하고 있다.(수질환경보전법 시행령 별표5, 대기환경보전법 시행령 별표7) 소음·진동은 지역별·시간대별로 구분하여 구체적인 배출허용기준을 정하고 있다.(소음·진동규제법 시행령 별표4) 또한 수질과 대기는 장래에 적용할 배출허용기준을 사전에 예시하는 제도인 배출허용기준의 사전예시제를 도입하고 있다. 또한 공동방지지설에 대한 배출허용기준 일반배출허용기준보다 엄격한 기준을 설정할 수 있으며(수질·대기환경보전법 각13조), 특별대책지역에서는 보다 엄격한 기준을 정할 수 있게 하였다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제8조)

자동차의 배출가스를 규제하기 위하여 제작차에 대한 배출허용기준을 배출가스종류별로 규정하고 있으며,(대기환경보전법 제31조, 시행령 제22조, 시행규칙 제52조 및 별표 16) 운행차에 대하여도 배출기준을 규정하고 있다.(대기환경보전법 제36조, 시행령 제29조, 시행규칙 제692조 및 별표 206). 자동차에 대한 기준들은 총리령으로 정한다.

둘째, 배출허용기준초과 규제이다. 이에는 다음과 같은 세가지 규제가 있다. ①사업자에게 배출허용기준을 준수시키기 위하여 이를 초과하여 배출하는 경우 행정적인 제재를 하는 배출규제명령, ②이와 함께 보조적인 수단으로 배출기준초과부문에 대하여 경제적 부담을 주는 배출부과금제도, 그리고 ③총량규제 등이다.

배출규제명령은 배출허용기준의 초과시 사업자에게 내리는 행정처분이며, 이에는 조업정지명령, 개선명령, 허가취소, 위법시설에 대한 폐쇄조치 등이 있다.⁵⁹⁾ (수질환경보전법 제16-20조, 시행규칙 별표20, 대기환경보전법 제16조-20조, 시행규칙 별표27, 소음진동규제법 제15조-19조, 별표 23) 수질과 대기의 행정처분에 대한 권한은 환경부장관에게 있으며, 소음·진동의 경우는 광역자치단체장에게 있다. 자동차에 대하여는 배출허용기준을 초과하여 배출하는 제작자동차의 경우는 환경부장관이 결함시정이나 인증취소를 할 수 있다.(대기환경보전법 제34조 및 35조) 운행차의 경우는 수시점검을 통하여 개선명령을 시도지사가 내릴 수 있

59) 이 행정처분에 대하여는 VI장에서 자세히 다룬다.

다.(대기환경보전법 제37조 및 38조)

배출부과금제도는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 경우에 그 초과분에 대하여 배출자에게 부과금을 부담시키는 제도이다. 대기와 수질오염물질에만 배출부과금이 적용되며, 농도기준에 의하여 부과한다.⁶⁰⁾ (수질환경보전법·대기환경보전법 각 제19조 1항) 배출부과금 대상오염물질의 종류는 시행령에서 규정하고 있다.(수질환경보전법 시행령 제9조, ·대기환경보전법 시행령 제7조) 배출부과금은 오염물질의 초과량, 배출기간, 배출장소, 위반횟수 등을 감안하여 부과한다.(수질환경보전법 시행규칙 제10-12조. 시행령 별표 2.3.4, 대기환경보전법 시행규칙 제31조. 시행규칙 별표3.4)

총량규제는 수질 또는 대기의 오염상태가 환경기준을 초과하여 생활환경에 중대한 위해가 우려되는 구역이나 특별대책지구내중 사업장이 밀집되어 있는 구역에 대하여 당해 구역안의 사업장에 대하여 배출되는 오염물질을 총량으로 규제할 수 있도록 하는 것이다.⁶¹⁾ 그 총량규제 시행권한은 환경부장관에게 있으며, 총량규제구역, 규제오염물질, 규제방법에 대하여는 총리령으로 정한다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제9조)

셋째, 오염배출시설·오염방지시설의 정상적 운영이다. 배출시설이 설치되면 사업자는 배출시설과 방지시설을 정상가동시켜야 한다는 규정을 두고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 15조 1항, 소음·진동규제법 14조 1항) 비정상가동에 해당하는 요건에 대하여는 시행령에서 규정하고 있다. 대기분야는 방지시설 불가동, 오염물질누출방치, 댐퍼·바이다트 등을 통한 직접배출, 기기의 유지관리불량 등이 해당된다. 수질분야에서는 방지시설 불가동 또는 약품 불투입, 방지시설 임의 철거, 오염물질의 무단배출, 희석배출, 비밀배출구를 통한 배출 등이다. (수질환경보전법 시행규칙 별표20, 대기환경보전법 시행규칙 별표 27)

비정상적 운영으로 배출허가기준을 준수하지 못하게 된 배출시설은 이를 당국에 자진 신고하여야 한다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 15조 4항) 자진신고하면 행정 및 형사처벌을 면제받고, 배출부과금의 적용에 있어서도 기본부과금의 적용이 면제된다.(수질환경보전법 시행령 10조 1항, 대기환경보전법 시행령 8조 1항)

60) 이 부과방법은 내년부터 농도규제에서 총량규제로 전환한다. 대기의 경우에는 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질에서 배출하는 모든 오염물질로 부과기준을 강화하였다. 또한 정부가 정하는 연료를 사용하거나 최적기술을 설치하는 경우에는 부과금을 부과하지 않도록 하였다. 수질의 경우는 부과기준을 방류수 수질기준으로 강화하고 있다. 김홍균, 경제적 유인제도의 개선방향, 한국환경기술개발원, 1995.12. 참조.

61) 총량규제란 단어가 혼용되어 사용되고 있다. 배출부과금제도에서는 배출되는 모든 오염물질을 대상으로 부과금을 부과하는 의미로 사용되었고, 여기서는 일정지역의 오염물질 배출량을 총량으로 제한한다는 의미로 사용되고 있다.

넷째, 자가측정과 기록유지의 규제이다. 사업자들에게 배출시설과 방지시설을 자가측정하도록 하며, 그 결과를 기록하여 보존하도록 하고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 22조, 소음·진동규제법 20조) 또한 자동측정장치의 설치를 요구할 수 있는 규정을 두고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 15조 4항)

다섯째, 시설관리자의 규제이다. 시설관리자 규제는 환경관리인에 대한 의무고용을 규정하고 이를 신고토록 하고 있다.(수질환경보전법 23조, 대기환경보전법 24조, 소음·진동규제법 21조) 배출시설의 규모에 따라 고용하여야 하는 환경관리인의 자격이 달라진다. 환경기사의 자격증은 수질·대기·소음진동·폐기물로 분류되며, 개별법의 요구에 따라 오염원별로 각각의 기사를 따로 고용하여야 한다. 단, 소음·진동분야에 대하여는 대기분야의 기사가 겸임할 수 있도록 완화하였다.

여섯째, 특정행위의 금지 또는 제한 등의 규제이다. 이는 환경피해를 야기하는 물질의 투기·소각 등의 행위를 금지, 승인시설이외의 소각행위금지 등을 들 수 있다.(수질 29조, 57-60조, 대기 29조 시행규칙 50조) 공공수역의 점용·매립에 의한 오염방지(법 30조) 세제로 인한 수질오염방지(31조) 등도 이에 포함된다.

2) 투입규제(또는 시설규제)

투입규제는 오염배출시설이나 오염방지시설에 대한 특정기준을 법으로 규정하여 이를 규제하는 방법이다. 이에는 오염배출시설의 범위선정, 오염방지시설의 특정기준, 방지시설의 설치의무화, 오염배출시설·방지시설의 설치·가동·변경 등과 관련한 허가나 신고, 공정상 원료 또는 연료규제, 오염방지시설을 포함한 환경오염관계사업에 관련한 허가·등록 등이 포함된다.

첫째, 배출시설의 범위선정이다. 오염물질을 배출하는 시설물·기계·기구·기타 물체를 법규로 정한다. 규제대상인 배출시설의 범위를 포괄적인 형태로 규정하고, 시행규칙에서 그 종류와 규모를 산업공정과 단위시설별로 나열하고 있다.(수질환경보전법 제8조, 시행규칙 별표3, 대기환경보전법 제8조, 시행규칙 별표5, 소음·진동규제법 제8조, 시행규칙 별표4)

둘째, 오염방지시설의 기준설정이다. 배출시설로부터 배출되는 오염물질을 제거하거나 감소시키는 시설을 시행규칙에서 정하고 있다.(수질환경보전법 제2조, 시행규칙 별표4, 대기환경보전법 제2조, 시행규칙 별표4, 소음·진동규제법 제8조, 시행규칙 별표2)

셋째, 방지시설의 설치 의무화이다. 사업자는 배출시설을 설치하거나 변경하는 경우 그 시설로부터 배출되는 오염물질을 배출허용기준 이하로 배출되게 하기

위하여 방지시설의 설치를 의무화시키고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제11조, 소음·진동규제법 제10조) 단, 소음·진동의 경우 생활환경에 피해가 없거나 공업단지 등 사업장이 밀집된 지역에서는 시·도지사의 승인을 얻어 공동방지시설을 설치한 사업자의 경우 방지시설을 설치하지 않아도 된다.(소음·진동규제법 10조 및 12조) 대기는 배출허용기준이하로 배출하거나 공단 등 사업장이 밀집된 지역에서 시·도지사의 승인을 얻는 경우 방지시설의 설치가 면제된다.(대기환경보전법 제11조 및 13조) 수질은 특정폐기물처리업자에게 위탁처리와 공동방지시설을 설치한 경우에는 방지시설의 설치가 면제된다.(수질환경보전법 제11조 및 13조) 또한 방지시설의 설계·시공 등은 방지시설업의 등록을 한 방지시설업자가 시행하도록 규정하고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제12조, 소음·진동규제법 제11조)

넷째, 오염배출시설·방지시설의 설치·가동·변경 등과 관련한 허가나 신고규정이다. 오염배출시설을 설치하는 경우에는 환경부장관의 허가를 받도록 하고 있다. 배출시설과 방지시설을 변경하고자 할 때도 환경부장관의 허가나 그의 신고를 하여야 한다. 소음·진동의 경우에는 광역자치단체장의 허가나 신고를 하여야 하며, 공단에 입지한 공장에 배출시설을 설치하는 경우에는 허가대상에서 제외한다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제10조, 소음·진동규제법 제9조).

허가와 신고를 하고 배출시설설치과 방지시설의 설치 또는 변경완료된 후에는 15일 이내에 광역자치단체장 또는 지방환경관리청장에게 가동개시 또는 가동개시변경의 신고, 그후 7일 이내에 허가사항과 부합여부를 확인, 가동개시신고를 받은 후 일정기간이 지난후 배출시설과 가동시설의 가동상태를 점검하도록 규정하고 있다.(수질환경보전법 제14조. 시행규칙 25조, 대기환경보전법 제14조. 시행규칙 22조, 소음·진동규제법 제13조. 시행규칙 18조)

공동방지시설을 설치할 경우에는 광역자치단체장이나 지방환경관리청장에게 승인을 얻어 공동방지시설을 설치할 수 있다. 또한 시설설치와 변경의 경우에는 허가를 득하여야 한다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 13조, 소음·진동규제법 제10조). 폐수종말처리시설은 국가나 지방자치단체가 설치할 수 있다.(수질환경보전법 25조-27조)

다섯째, 공정상 원료 또는 연료규제이다. 연료규제는 배출시설에서 나오는 오염물질을 줄이기 위한 방지시설의 설치와 관계없이 사용연료의 종류 및 성분에 일정한 제한을 가하는 것이다. 고체연료를 액체연료나 기체연료로 교체, 황함유기준의 설정, 저황유의 사용강제 및 면제, 자동차연료 또는 첨가제 규제 등이 이에 해당한다.(대기환경보전법 제26조, 시행령 제18조, 시행규칙 별표 24)

여섯째, 오염방지시설을 포함한 환경오염관계사업에 관련한 허가·등록 등이

다. 환경오염배출시설이나 방지지설에 관한 사업이나 기타 환경오염관련 사업을 하는 사업자에 대하여 일정한 자격요건을 법으로 규정하여 등록을 받고 있다. 이에는 오염물질의 자가측정업무를 대행하는 측정대행업자(대기환경보전법 제23조. 시행규칙 39조, 수질환경보전법 제44조. 시행규칙 51조), 폐수수탁처리업과 폐수재이용업과 같은 폐수의 수탁처리를 위한 영업자(수질환경보전법 제43조. 시행규칙 47조), 방지지설의 설계 또는 시공을 위한 영업을 하고자 하는 방지지설업자(수질환경보전법 제39조. 시행규칙 43조, 대기환경보전법 제44조. 시행규칙 92조, 소음·진동규제법 제43조. 시행규칙 59조) 등이 포함된다.

3) 입지규제

입지규제는 특정의 환경오염 행위를 공간적으로 주거지역이나 자연보호지역으로부터 분리시켜 특정지역 환경의 질적 향상을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 입지규제는 여러 토지이용규제에 관련된 여러 법령에서 다루고 있으나 본 연구에서는 환경법중 수질, 대기, 소음·진동 관련법에 규정된 입지규제만을 대상으로 한다.⁶²⁾ 이에는 특별대책지역의 지정, 배출시설의 설치·변경 허가상의 제한, 농수산물 재배의 제한, 소음·진동규제지역설정 등이 있다.

첫째, 특별대책지역의 지정이다. 환경정책기본법 22조 ‘환경부장관은 환경의 오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사와 협의하여 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정, 고시하고 당해 지역안의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 관할 시장, 도지사에게 이를 시행할 수 있으며 필요한 경우에는 그 지역내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다’라고 규정하고 있다. 현재 특별대책지역으로 설정된 지역은 울산·온산(1986년), 팔당·대청(1990년), 여천(1996년), 상수원보호지역 등이 있다. 특별대책지역으로 지정되면 기설치된 배출시설에 대하여는 엄격한 배출허용기준을, 새로이 설치되는 배출시설에 대하여는 특별배출허용기준을 정할 수 있도록 하고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제8조) 그리고 이 지역에 대하여는 오염물질규제를 총량규제로 할 수 있도록 규정하고 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제9조)

둘째, 배출시설의 설치·변경 허가상의 제한이다. 환경부장관은 배출시설의

62) 국토이용관리법, 도시계획법 및 건축법 등 토지이용법령상 행위제한지역에 배출시설이 수반되는 건축물이나 시설물의 설치, 공장의 신축, 증축 또는 용도를 변경하려 할 경우 해당 시설의 배출허용기준 준수여부와 관계없이 건축허가를 득할 수 없기 때문에 당해지역에서는 배출시설의 설치가 제한되는 효과가 있다. 김종민, 환경문제와 환경법, 행법사, 1993.

설치허가 또는 변경허가에 있어 그 시설에서 배출되는 오염물질 등으로 인하여 환경기준의 유지가 어렵거나 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 경우에는 배출시설의 설치를 제한할 수 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제10조) 배출시설설치허가가 제한되는 지역 및 대상시설은 환경기준의 유지정도, 오염물질의 종류, 배출시설의 규모 및 지역특성을 참작하여 관계 행정기고나의 장과의 협의하여 고시하는 지역 및 시설이다.(수질환경보전법·대기환경보전법 시행령 각3조)

셋째, 농수산물 재배의 제한이다. 특별대책지역안의 토양 또는 공공수역이 특정수질 오염물질에 의해 오염된다고 판단되는 경우에는 당해지역의 농수산물 재배 등을 제한하거나 생산된 농수산물을 수거·폐기할 수 있다.(수질환경보전법 제46조 시행령 제30-31조 시행령 별표6)

넷째, 소음·진동지역의 지정이다. 건설공사, 교통, 생활에 관련된 소음·진동으로 생활환경에 피해가 많은 경우 건설·교통·생활소음진동지역으로 각각 지정할 수 있다. 지정권은 광역단체장에게 있으며(소음·진동규제법 제23조.28조.39조, 시행규칙 제31조.36조.57조), 소음·진동의 규제기준 또는 한도는 환경부장관이 관계행정기관장의 의견을 들어 정한다.(소음·진동규제법 제24조. 제30-31조. 제39조)

2. 문제제기

살펴본 바와같이 현행 법제는 오염배출시설과 오염방지시설의 범위선정과 형태를 법으로 정하고 있는 것을 시작으로 하여, 이 시설들의 설치·가동·변경·제거시 행위와 그 운영방법에 이르기까지 일일이 법으로 규정하고 있다. 환경에 관련한 대부분의 행위들도 행정당국의 심사와 허가를 득하여야만 시행할 수 있게 되어 있다. 그리고 수질·대기·소음진동 등에 대하여 배출허용기준을 책정하고 이를 초과하여 배출하면 각종 제재를 가하는 배출규제를 실시하고 있다. 이와 동시에 초과배출 오염물질에 대하여 부과금을 부과하고 있다. 이는 우리나라의 환경정책이 II장의 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법중 직접규제 방법에 주로 의존하고 있으며, 배출허용기준 초과시에만 시장유인적 방법인 배출부과금방법을 운영하고 있음을 보여 주는 것이다.

그러나 현행의 배출부과금방법은 시장유인적 방법과는 차이가 있다. 현행 방법은 전체 오염배출량을 부과대상으로 하는 것이 아니라 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질만을 부과대상으로 하는 농도규제이다. 이 방법은 오염자에게 농도기준만을 준수케하고 그 이하로 오염물질을 처리하거나 새로운 기술을 개발할 인센티브를 제공하지 못한다. 또한 수질의 경우 고농도의 오염물질을 배

출허용기준치 이하로 희석시켜 다량으로 방류하는 경우에는 이를 방지할 방안이 없다.⁶³⁾

직접규제방법은 II장에서 살펴본 바와 같이 이를 정책으로 채택하기 수월하고 운영상 편리한 점이 있으나, 다음과 같이 상당히 많은 문제들을 가지고 있다. 환경기준과 배출허용기준 설정상의 어려움, 행정기준 책정시 정보부재로 인한 비효율적인 행정기준 책정과 과도한 비용소요, 책정된 행정기준 이행의 감시·감독에 소요되는 과도한 행정비용, 행정기준 비준수시 적절한 처벌수준 결정의 어려움, 일률적 기준적용에 따른 지역간·계절간·산업간·오염자간의 비효율 야기 및 오염자들의 자발적 오염방지와 기술개발에 대한 인센티브부재 등이다.⁶⁴⁾ 또한 책정된 행정기준을 오염자들에게 이행시키기 위한 제도인 행정처분과 형사처벌 등의 강제조치들이 그 역할을 제대로 이행하지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁶⁵⁾ 그러나 효율적인 방법이라고 생각되는 배출부과금방법도 총량규제가 아닌 농도규제로 운영되고, 다양한 직접규제방법과 혼용하여 사용함으로써 오염자의 오염방지에 대한 인센티브부여와 비용능률적으로 오염방지를 기할 수 있다는 장점을 상실하고 있다. 따라서 현행의 환경행정규제제도는 많은 사회적 비용이 소요되고 있음에도 불구하고 사회적으로 바람직한 환경수준(오염수준)을 성취할 수 없는 비효율적인 제도이다.

현재 행정당국도 이러한 문제점들을 파악하여 환경분야 규제완화를 발표하고 환경관련법의 일부 관련규정들을 완화하는 법률개정을 추진하고 있다. 개정방안의 내용을 간략하게 살펴보면, 오염배출시설의 허가제를 일부 신고제로 변경하고 신고절차의 간소화, 배출시설의 가동절차 단순화, 자가측정의무규정을 권장으로 전환, 환경관리인의 의무고용조항 일부 완화 등이다. 배출부과금방법은 그 부과방법을 농도규제에서 총량규제로 전환하여 운영방법을 강화한다. 대기의 경우에는 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질에서 배출하는 모든 오염물질로

63) 행정당국이 배출부과금제도를 도입한 주요 목적이 오염자들의 오염방지에 대한 인센티브를 주기 위한 것이라기 보다는 부과금 부과를 통한 재원조달이었기 때문에 그 운영상에 문제가 있다는 지적도 있다.

64) 현행 법규에 규정에 되어 있는 행정준칙과 규칙들 대부분이 II장의 직접적 규제방법에 대부분 포함되어 있다. 이들에 대한 경제적 분석은 II장에서 총괄적으로 자세하게 다루었으므로 본장에서 다시 재론하지 않는다. 자가측정과 기록유지 및 시설관리자규제 등은 그 장에서 직접적으로 다루지는 않았으나 설치된 시설이 제대로 운영되고 있는 지를 확인하는 배출규제에 해당하는 것이다. 그 분석에 포함되지 않은 사안들을 살펴본다. 법적 의무사항인 자가측정을 환경지도단속시 전혀 반영되지 않는다. 이에 따라 대부분 오염자들이 자가측정을 형식적으로 시행하고 있는 바, 관련비용만 지출되고 오염저감효과는 미약한 실정이다. 비효율적인 제도가 운영되고 있는 것이다. 환경관리인 고용의무조항도 너무 경직적으로 운영되어 오염저감효과보다는 기업의 부담이 상대적으로 더 큰 것으로 사료된다.

65) 이 문제는 VI. 환경법규위반에 대한 강제조치제도에서 자세히 다룬다.

부과기준을 강화한다. 또한 정부가 정하는 연료를 사용하거나 최적기술을 설치하는 경우에는 부과금을 부과하지 않도록 하고 있다. 수질의 경우는 부과기준을 방류수 수질기준으로 강화한다.⁶⁶⁾ 이 개정방법에도 일부 문제들이 있다. 최적기술의 설치시 부과금부과 면제는 시설규제이므로 앞에서 지적한 비효율적인 문제를 지니고 있다. 또한 수질의 경우도 오염자들의 부담을 고려하여 부과기준을 방류수 수질기준으로 정한 것으로 판단되나 그 수준이하로 낮출 인센티브를 부여하지 않게 된다.

이러한 정부의 개정방안을 보면서 여러 가지 의문들이 제기된다. 첫 번째 의문은 비효율적인 직접규제 방법이 일부 조항의 완화와 개선으로 그 효율성과 과연 얼마나 제고시킬 수 있을 것인가이다. 물론 이러한 개정으로 일부 개선이 이루어질 것이다. 그러나 살펴본 바와 같이 직접규제 방법은 근본적인 문제들을 내제하고 있기 때문에 이 비효율성은 지속될 것이다. 따라서 이 직접규제방법은 다른 방법으로 전환되어야 한다.

그렇다면 두 번째 제기되는 의문은 환경문제 해결방법중 어떠한 방법을 채택할 것인가이다. 협상을 통한 사적 해결방법, 민사법적 체계에 의한 방법, 또는 시장유인적 방법들중 어느 방법을 채택하는 것이 가장 바람직한지를 결정하여야 한다,

세 번째 의문은 모든 오염물질의 해결에 일률적인 방법을 채택하고 있는 것이 타당한 것인가 하는 것이다. 오염물질의 종류는 다양하고 그 특성이 각기 다르다. 예를 들면 오염물질의 영향영역에 따라 국지적 오염물질과 광역적 오염물질로 나눌 수 있으며, 오염원의 성격에 따라 고정오염원과 이동오염원 등으로 나눌 수도 있다. 이러한 오염물질의 특성, 오염물질의 영향영역 및 오염원의 종류에 따라 각기 다른 유형의 오염피해가 야기되며, 이를 효율적으로 대처할 수 있는 방법들도 각기 달라지게 된다.⁶⁷⁾ 그러나 현행법을 살펴보면 수질, 대기, 소음·진동 등의 다양한 오염물질에 대하여 거의 비슷한 절차에 동일한 법규들이 규정되어 있다. 단지 다른 점은 소음·진동분야에 대한 적용 강도가 수질·대기보다는 약하며, 대기중 자동차오염에 대하여 제작자동차와 운행자동차로 구분하여 적용하고 있다는 정도이다. 다음 절에서 이러한 의문들에 대하여 경제적 분석을 통하여 답을 찾아보고자 한다.

3. 경제분석

66) 방류수 수질기준은 BOD·COD 30ppm이다.

67) Tietenberg는 오염물질의 특성, 오염물질의 영향범위 및 오염원의 종류에 따라 이에 적절한 정책이 적용되어야 한다고 지적하고 있다. Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996.

현행 법제에서 수질, 대기, 소음·진동 분야에 일률적으로 채택하고 있는 비효율적인 직접규제 방법을 오염물질의 종류와 특성에 따라 보다 효율적으로 오염 문제를 처리할 수 있는 방법을 모색한다. 행정당국이 채택할 수 있는 방법으로는 협상을 통한 사적 해결방법과 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법중 시장적 대안 방법을 들 수 있다. 그중에서 이론적으로 가장 효율적인 방법은 협상을 통한 사적 해결방법이다. 그렇다면 과연 수질, 대기, 소음·진동 등의 분야에서 이 방법을 채택할 수 있는 영역이 있는가, 있다면 어떤 영역인가? 오염자와 피해자 당사자 간에 자발적 협상에 의하여 해결하는 방법을 환경문제 해결에 적용하기 위하여는 당해 환경재에 재산권을 부여할 수 있어야 하고, 협상시 거래비용이 비교적 저렴하게 들어야 한다는 두가지 조건들이 우선적으로 충족되어야 한다. 그러므로 먼저 이 두가지 조건들을 충족시킬 수 있는 오염물질의 영역을 파악하여 그 오염물질들은 시장체계에 의한 방법을 적용할 수 있는 방안을 살펴본다. 이 조건들을 충족시킬 수 없는 오염물질에 대해서는 시장적 대안방법의 적용을 모색해 본다.

오염물질은 방출된 오염의 영향이 미치는 범위인 영향영역(zone of influence)에 따라 크게 국지적(local)오염물질과 광역적(regional)로 구분할 수 있다. 국지적 오염물질은 배출원의 인근에만 영향을 주는 오염물질을 지칭한다. 그리고 광역적 오염물질은 배출원으로부터 상당한 거리까지 그 영향을 미치는 오염물질이다.⁶⁸⁾ 그렇다면 성격이 다른 이 두 종류의 오염물질중 재산권의 부여가 가능한 물질은 어떠한 것일까? 국지적 오염물질이 배출원 인근에만 영향을 준다면 이 오염물질로 인한 오염문제는 일정지역에서 야기되고 타 지역으로의 전가되는 영향이 적을 것이다. 이에 비하여 광역적 오염물질로 인한 오염문제는 상당히 넓은 지역에 영향을 끼치므로 이에 관련된 사람들도 상당히 많을 것이다. 그렇다면 국지적 오염물질이 광역적 오염물질에 비하여 상대적으로 좁은 지역과 한정된 사람들을 대상으로 한다는 점에서 재산권의 확정이 보다 쉬울 것이다. 그러므로 본

68) 오염물질의 영향영역에 따른 분류는 크게 수평적(horizontally)측면과 수직적(vertically) 측면으로 구분하여 분류할 수 있다. 국지적과 광역적 분류는 수평적 측면에서 분류한 것으로 방출된 오염의 영향이 미치는 범위에 관련한 것이다. 물론 이 구분은 상호배타적인 것이 아니다. 일부 오염물질의 경우는 국지적인 면과 광역적인 면의 모두 해당에 해당될 수 있다. 예를 들면 이산화탄소나 질소산화물 등의 경우이다. 수직적 영향에 따른 분류는 오염물질로 인한 피해가 지표면에서 집중됨으로써 야기되는 위험인가 아니면 상층부에 집중됨으로써 야기되는 위험인가에 따라 구분된다. 이에선 지표(surface) 오염물질(지구지표면 부근에서 집중됨으로써 위험을 야기시키는 오염물질)과 지구(global)오염물질(지구상층부에서 집중됨으로써 위험을 야기시키는 오염물질)로 구분된다. 수질 오염물질은 지표오염물질이나 대기오염물질은 지표오염물질과 지구오염물질 둘다 될 수 있다. 예를 들면 화석연료의 사용에 의하여 발생하는 이산화탄소는 지구온난화를 이끄는 지구오염물질로 분류된다. Tom Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics* 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996.

분석에서는 오염물질을 국지적 오염물질과 광역적 오염물질로 구분하여 그 해결 방법에 대하여 논한다.

1) 국지적 오염물질에 대한 해결방법

국지적 오염물질에 해당하는 오염물질로는 소음·진동, 악취, 먼지 등을 들 수 있다. 소음·진동이 없는 조용함, 악취없는 대기, 그리고 먼지 발생이 없는 대기 등은 일정지역 주민이 공유하고 있는 공유재산으로 볼 수 있다. 이러한 환경재들을 지역주민의 공유재산으로 확정하는 것은 별 어려움이 없을 것으로 사료된다. IV장에서 살펴본 바와 같이 현행법에 원인자책임원칙의 채택하여 환경피해자가 그 환경재에 대한 재산권을 확보하고 있는 것으로 간주하기 때문에 현행법상으로도 공유재산의 확정은 가능하다. 이들 환경재에 대한 공유재산권이 확정되면 지역주민이 공동으로 이들 환경재의 소유권과 관리권을 보유하게 된다. 이에 따라 오염자 특히 기업들이 악취, 먼지, 소음·진동 등을 야기시키는 경제행위를 하기 위하여는 지역주민들과 협상을 통하여 이들 환경재를 이용할 권리와 이용범위에 대한 허가를 득하여야 한다.

국지적 환경재의 재산권이 지역주민들의 공유재산으로 확정되었다 하여도 당사자간 자발적 거래를 이루기 위하여는 협상시 거래비용의 문제가 남아 있다. 국지적 오염물질의 피해지역이 작다고 하여도 거래당사자인 주민의 수가 적은 것은 아니다. 그리고 환경재가 공유재산이기 때문에 환경재에 대하여 주민들과 오염자들이 진정한 주관적 가치를 잘 표출하지 않는 숨기기 효과(hold-out effect)와 진정한 선호를 숨기고 본인의 대가지불없이 이득을 보려는 무임승차문제 등이 야기된다. 이에 따라 협상시 상당한 거래비용이 소요될 것이다.⁶⁹⁾ 그러므로 이러한 문제점들을 해소하여 거래비용을 낮추지 않는 한 자발적 협상이 이루어질 수 없게 된다.

이 문제들을 해소할 수 있는 방안은 무엇일까? 1995년부터 우리나라에서는 지방자치제 도입에 따라 시군구의 기초자치단체장을 주민을 손으로 선출하고 있다. 그렇다면 이렇게 선출된 기초자치단체장인 시장, 군수 및 구청장을 협상대표자로서 주민들의 위임을 받아 오염자인 기업들과의 협상에 응하도록 하면 위의 문제들을 어느 정도 해소될 수 있지 않을까? 즉 시군구 주민들이 기초자치단체장에게 냄새, 먼지, 소음·진동 등의 환경재에 대한 재산권을 위임한다는 것이다. 이에 따라 단체장은 기업과의 협상을 통하여 국지적 오염물질을 배출할 수 있는 허가권(Permit)과 배출허용량을 부여할 수 있게 된다. 물론 이 경우 중앙정부에서

69) 공유재산의 문제에 대하여는 II장을 참조할 것.

설정하고 있는 환경기준은 초과하지 말아야 하며, 단체장은 그 지역의 악취, 먼지, 소음·진동 등의 국지적 오염물질에 대한 지역환경용량, 배출허용총량 등에 대한 자세한 자료가 사전에 확보되어 있어야 할 것이다.

이 경우 협상이 어떻게 이루어지는 지를 살펴보자. 당해지역에서 국지적인 오염물질을 배출하는 새로운 사업을 추진하거나 또는 기존에 입지하고 있는 기업들이 지속적으로 생산활동을 하고자 하는 경우에 기업들은 당해 지방자치단체장과 그 사업에 해당하는 배출허가권과 일정기간동안 오염물질을 배출할 수 있는 배출허용량을 놓고 협상을 벌이게 된다. 협상과정에서 단체장은 그 기업이 당해 지역에 입지함으로써 얻을 수 있는 예상수익(고용확대와 세금확보 등)과 오염수준확대에 따른 지역주민들의 예상피해비용 및 지역환경용량 수준을 감안하면서 당해 사업을 허가를 해줄 것인가 또는 허가시 허용배출수준은 얼마로 할 것인지에 대하여 기업에게 제시한다. 한편, 기업은 단체장이 제시하고 있는 배출허용수준을 놓고 이 수준을 준수하기 위하여 들어가는 예상비용과 사업진행으로 얻는 예상수익을 감안하여 사업의 타당성 여부를 따져가면서 단체장과 협상을 하게 될 것이다. 즉 이 두 당사자는 지역주민의 한계편익과 기업의 한계편익을 기반으로 하여 협상을 벌이게 된다. 배출허용수준에 대하여 서로간에 합의가 이루어지면 합의된 배출허용기준하에서 새로운 사업은 추진되고 기존사업은 일정기간동안 생산활동을 하게 되며, 합의가 성사되지 않으면 그 사업은 당해지역에서 할 수 없게 된다. 만일 두 당사자의 한계편익이 같아지는 지점에서 합의가 이루어진다면 오염수준을 효율적인 수준이 되는 것이다.⁷⁰⁾

이러한 단체장과 사업자간의 협상을 통한 해결방법을 실제 채택하는 데에는 여러 가지의 우려사안들이 있다. 첫 번째로는 이 방법으로 당해지역에 적정한 수준의 사업허가와 오염배출량이 결정될 수 있는가 하는 점이다. 지방자치단체장이 해당 오염물질에 대한 협상을 하기 위하여는 당해사업으로 인하여 지역주민들에게 주는 비용과 편익을 파악하여야 한다. 당해사업으로 인한 오염피해는 이 지역주민에게 고스란히 부과되어 비용으로 남는다. 그러나 당해사업으로 인한 편익은 파악이 쉽지 않고 과소하게 측정되는 경향이 있다. 그 이유를 살펴본다. 첫째, 사업의 생산활동은 당해지역에서 이루어지지만 사업영역이 당해지역이외에 타지역까지 포함되는 경우에는 타지역에서 활동하는 부문에 대한 편익은 이 지역주민들의 편익으로 계상되지 않는다. 둘째, 사업 결과로 납부하는 세금중 상당부분은 국

70) 한계편익이 같아지는 분석에 대하여는 William A. Fischel, *The Economics of Zoning Laws*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1985. 참조. Fischel은 구획zoning을 공동권리로 보고 이에 중앙투표모델 median voter model 적용하였다. 이 모델이 지역단위 공공재의 효율적인 배분을 가져다 준다고 이론적·실증적 분석을 시행하였다.

세로 나가고 지방세를 그 일부에 국한된다. 셋째, 개발사업인 경우에 부과하는 개발부담금의 약 절반정도는 중앙정부가 가져가고 나머지만이 지방자치단체에 귀착된다. 이러한 여러 이유로 인하여 오염배출을 허가해 준 대가로 받는 주민들의 기대편익이 과소하게 측정될 가능성이 상당히 높다.⁷¹⁾

당해사업으로 인한 피해는 이 지역주민에게 그대로 부과되고, 편익은 과소하게 계상될 우려가 많다. 피해에 비하여 편익이 적은 경우에는 오염배출에 대한 허가권의 발급을 강화하거나 배출허용량을 보다 강화하는 등 환경오염에 대한 과다한 규제가 야기된다. 심한 경우에는 사업허가를 취소하게 된다. 이로써 당해지역에 입지하는 것이 바람직한 사업들도 이 지역에서 사업을 못하게 되는 경우도 발생하게 된다.

두 번째 우려사안은 단체장과 사업자간 합의된 오염배출허가량과 그 기준이 환경법상의 배출허가기준보다 높거나 낮은 경우 이를 법이 허용할 것인가하는 점이다. 특히 배출허가기준보다 완화된 수준이 합의되는 경우가 더 문제의 소지가 있다. 당사자간의 합의된 기준은 법적 기준보다 우선되어야 한다. 그렇지 않으면 당사자간의 협상을 할 여지가 없어지게 됨으로써 이 제도가 운영될 수 없게 된다. 그러나 이를 허가하게 되면 당해 지역에 너무 과도한 오염이 발생하는 것이 아닌가 하는 문제가 제기될 수 있다. 현재도 지방자치단체들이 지역경제를 활성화시키기 위하여 과도한 개발을 추진하는 경향이 많다. 이러한 와중에 지방자치단체에게 법상의 배출허가기준보다 완화된 기준을 결정할 수 있는 권한을 부여한다면 너무 과도한 오염이 발생하는 것이 아닌가 하는 점이다.

그러나 이점은 그다지 우려할 사안이 아닌 것으로 판단된다. 이 제도는 지역주민들이 오염배출을 허가함으로써 얻는 편익과 이에 따른 오염피해를 감안하여 오염배출량을 그들 스스로 결정하는 것이다. 즉 주민들이 오염배출량을 많이 허가하겠다는 것은 그로 인한 오염피해를 감수하는 대신 편익추구를 선택한다는 것이다. 이 경우 문제가 되는 것은 합의대상의 오염물질이 당해지역이외의 타지역에 영향을 주어 이 협상결과로 인한 이익을 전혀 취할 수 없는 타지역주민에게 피해를 입히게 되는 경우이다. 이 제도의 대상 오염물질은 피해범위가 적은 국지적 오염물질이기 때문에 이러한 문제가 일어날 소지는 적다. 그러나 수도권 지역과 같이 인구가 밀집된 지역에서는 이 문제가 야기될 가능성은 있으며, 이 경우에는 해당 기초자치단체간의 협상이 필요하게 될 것이다.

세 번째로 우려되는 사안으로 단체장과 사업자간의 합의사안에 대한 사업자

71) 당해사업이 이 지역에서 경제행위를 함으로써 파생되는 예상편익들중 고용확대로 인한 편익은 그대로 당해지역에 남을 것이다. 물론 이경우에도 그 지역사람이 아니고 타 지역사람들이 고용된 경우에는 일부 편익이 과소평가될 수 있다.

의 위반시 강제조치의 규정제정과 시행에 관련한 사안을 들 수 있다. 당사자간의 협상에 의한 배출허가를 득하지 않고 배출행위를 하거나 합의된 배출허가량을 초과하여 배출하는 오염자는 적발하여 적절한 방법으로 제재할 수 있어야 한다. 충분한 제재가 이루어지지 않으면 오염자들은 단체장과 합의를 하지 않고 불법으로 오염배출행위를 하게 되므로 이 제도가 원활하게 운영되지 않게 된다. 제재방법으로는 배출허가를 득하지 않은 불법배출행위의 경우 행정처분이나 형사처벌을 고려할 수 있으며, 그 배출된 오염물량과 합의된 배출허가량을 초과하여 배출하는 오염물량에 대하여는 현행의 배출부과금제도를 보다 강화한 벌금제도를 생각할 수 있다. 이러한 제재방법들의 운영주체가 기초지방자치단체이므로 이에 관련한 규정들은 기초지방자치단체의 조례로 채택되어야 한다. 이 경우 지방자치단체의 조례로 각종 벌칙을 부여할 수 있는가, 즉 조례의 강제성 또는 시행성에 대한 문제가 제기될 수 있다. 이 부분에 대하여는 충분한 논의가 필요할 것으로 사료된다.

네 번째로 우려되는 사안은 기초자치단체가 오염자들의 불법오염행위를 제대로 확인(screening)할 수 있느냐 하는 점이다. 불법행위에 대한 적절한 제재방법의 채택도 중요하지만 그에 못지 않게 불법행위의 확인작업도 상당히 중요하다. 확인작업이 제대로 이루어지지 않으면 오염자들이 합의된 기준들을 준수하려고 하는 인센티브가 없어지기 때문이다. 이러한 확인작업도 기초단체장이 주민들의 위임을 받아 시행할 수 있다.

이 경우 현재도 중앙정부가 강력한 법적 수단을 동원하여 환경법규위반을 제재하고 있으나 그 실효성은 적는데 기초자치단체에서 이를 제대로 규율할 수 있겠는가 하는 점이 우려되는 점이다. 사실상 현재도 법규위반의 적발을 위한 지도단속의 대부분을 기초자치단체가 담당하고 있으며, 그 실효성은 상당히 낮은 것으로 판단되고 있다. 그 이유중의 하나는 위법행위에 대한 적발확률이 낮기 때문이다.⁷²⁾ 이의 원인으로 기초자치단체가 환경단속을 철저히 기할 기술과 충분한 인력을 확보하지 못하고 있다는 점을 들고 있다. 그러나 이보다 더 중요한 원인은 기초자치단체로서는 이를 철저히 시행할 인센티브가 없다는 점이다. 환경단속을 철저히 시행함으로써 기초자치단체가 얻는 이득은 별로 없다. 반면에 지역 기업들의 경제활동에 제약을 주게되어 지역경제가 어려워진다면 이에 대한 비난을 받을 우려가 있다. 이러한 상황에서는 피해주민들이 오염발생에 대한 이익제기만 없다면 그대로 방치하는 것이 보다 합리적인 판단이 될 수 있다.

그렇다면 단체장에 확인작업을 위임하는 경우, 단체장에게 이를 제대로 시

72) 위법행위의 적발될 확률에 대한 문제는 VI. 환경법규위반에 대한 강제조치제도에서 자세히 다룬다.

행할 인센티브를 어떻게 부여할 것인지가 관건이 된다. 법규위반시 부과하는 벌금과 배출허가량과 수준을 초과하여 배출하는 오염물질에 대하여 부과하는 벌과금수입이 인센티브를 제공할 수 있을 것이다. 왜냐하면 단체장으로서의 확인작업을 잘하게 되면 그만큼의 자치단체수입이 확충되므로 이 확보된 자금을 이용하여 환경관련사업을 포함한 지역사업에 투여할 수 있게 되고, 이러한 사실을 지역주민들에게 홍보할 수 있기 때문이다.

그러나 현행제도에 의하면 환경개선부담금과 배출부과금 등 벌과금적인 성격을 띠고 있는 환경관련 부과금의 징수액중 기초자치단체에 귀착되는 부분은 극히 일부에 해당한다.⁷³⁾ 환경개선부담금과 배출부과금의 부과 및 징수에 관련한 사항은 원처리권자가 환경부장관이며, 광역자치단체장에 위임되어 있고 이를 다시 기초자치단체장에게 재위임되어 실제 부과와 징수는 기초자치단체에서 이루어지고 있다. 이러한 징수액중 징수경비 일부를 제외한 대부분이 중앙정부로 귀속되어 환경개선특별회계로 납입된다. 95년 서울시의 경우를 보면 징수액중 10%정도만이 징수비용으로 서울시로 교부되었고, 그나마 실제 업무를 담당한 기초자치단체인 자치구에는 그중의 일부만이 교부되었다.⁷⁴⁾ 차후에 환경개선부담금과 배출부과금중의 일부가 환경개선자금으로 다시 당해지역으로 환수될 수는 있으나, 이 부문은 오염배출의 확인을 잘하였느냐와는 전혀 상관이 없는 배분인 것이다.

따라서 단체장에게 오염배출확인작업을 성실하게 시행하도록 하기 위하여는 벌과금 성격의 부담금수입중 기초자치단체에 귀착되는 부분이 커져야만 한다. 사실상 이 부담금들은 당해지역에 사업을 허가함으로써 오염을 발생이 증가되고, 오염증가로 인하여 피해보는 손실에 대한 대가로 받은 것이다. 이 부담금은 지역주민의 환경권에 대한 손실부담금으로 지역주민의 공동자산의 성격을 가지고 있다. 그러므로 피해를 보고 있는 당해지역에 부담금 징수액의 대부분을 귀착시키는 것이 논리적으로 타당하다. 이와 같이 부담금중 기초자치단체 귀착부문이 커지게 되면, 단체장으로서의 보다 충실하게 확인·적발하면 자치단체의 수입금이 보다 많이 확보되므로 확인작업을 보다 성실하게 시행할 인센티브가 생기게 된다. 확인하는 인력을 보충하고, 이들에게 기술교육을 시키게 된다. 그리고 기초자치단체의회에서도 이 지역의 자금확보와 주민의 환경질 개선이라는 측면에서 단

73)환경개선부담금은 환경개선부담금법에 의해 소비·유통분야의 시설물과 경유자동차를 대상으로 부담금을 부과하고 있다. 부과대상시설물은 업종구분없이 160m²이상인 모든 시설을 대상으로 하고 있다. 자동차부담금은 경유를 연료로 사용하는 자동차중 일부 면제대상을 제외한 모든 자동차가 대상이 된다. 환경개선부담금은 당해 시설물에서 배출되는 수질 및 대기오염물질의 배출총량을 감안하여 산정하고 있으며, 요율은 연료와 용수의 사용량에 따라서 누진적으로 적용된다. 자동차의 경우는 엔진총배기량과 차령계수를 감안하여 산정한다.

74) 이상한·김정호 외, 서울시정진단에 관한 연구(미발표), 한국경제연구원과 서울시정개발연구원, 1995.참조.

체장에게 성실한 확인작업이 이루어지도록 압력을 가할 것이다. 지방자치단체로서는 이 확보된 자금으로 환경개선자금으로 활용할 수 있는 여지가 커지므로 지역주민들에게 보다 많은 환경서비스를 제공할 수 있게 된다.

다섯 번째 우려사안은 본인-대리인문제(principal-agent problem)가 발생할 소지가 많다는 것이다. 주민들은 단체장을 주민들의 공유자산에 대한 대리인으로 선정하여 오염자와의 협상과 배출량의 확인작업을 위임하게 된다. 주민들은 단체장이 그 지역의 환경을 보전하면서도 지역성장을 이룰 수 있도록 오염허가권과 오염배출량을 적절하게 조절해 줄 것을 기대하고 있을 것이다. 그러나 단체장의 이익이 주민들의 이익과 다를 수 있다. 단체장이 오염배출기업과 내밀한 담합을 하거나 일부 주민이나 이익단체의 이익을 대변하여 과도한 허가권과 오염배출량을 허가해 줄 수도 있다. 이를 방지할 수 있는 방안은 없는가? 제시될 수 있는 방안중의 하나는 이러한 사실을 시민단체들이 파악하여 주민들에게 알리고 다음 번 선거에서 이에 대한 대가를 지불하는 것이다.

그러나 이에도 문제가 있다. 투표자의 합리적인 무지(voter's rational ignorance)가 존재하기 때문이다.⁷⁵⁾ 어떤 사람이 단체장의 잘못된 행위를 주민들에게 알려서 투표결과에 영향을 주도록 노력한다고 하자. 선거에는 올바르게 판단할 수 있는 사람들만 참여하는 것이 아니고 올바른 판단을 할 수 없는 사람들도 똑같이 한표씩 참여하게 되므로 자신의 노력이 전체 투표결과에 영향을 미칠 여지는 적다. 비록 영향을 많이 주어 바람직한 결과가 나왔다고 하더라도 그로 인한 이익은 노력한 사람이나 노력하지 않은 사람이나 모두 나누어 갖게 된다. 즉 비용은 집중되는 데 반하여 이익은 모든 사람들에게 분산된다. 이러한 이유로 투표자들이 투표권행사를 올바르게 하기 위한 노력을 상대적으로 덜하게 되며, 차라리 무관심하는 것이 보다 합리적이란 결론에 도달하게 된다. 이러한 투표자의 합리적인 무지는 선거를 통하여 단체장의 잘못된 행위에 대하여 올바른 대가를 지불케 하는 데에 한계가 있다는 것을 의미한다. 그러므로 일반적인 투표자보다는 특수한 목적의 이익집단이 선거에 더 많은 영향을 끼칠 가능성이 높게 된다. 따라서 단체장은 주민들의 이익보다는 특정이익단체의 이익을 대변할 가능성이 높다.

그렇다면 어떤 방법이 단체장으로 하여금 올바른 환경정책을 수행토록 할 것인가가 문제시된다. 현행의 방법으로는 행정소송, 지방의회의 감시, 감사원감사와 국정감사시의 행정감사 등이 있다. 그러나 행정소송, 행정감사는 지역문제를 다루는 데에는 한계가 있는 것으로 판단되고 있다. 지방의회의 역할이 기대되나 현재 구성원의 대부분이 지역의 이익단체를 대변할 소지가 많은 것으로 알려지고

75) 투표자의 합리적 무지에 대하여는 박세일, 법경제학, 박영사, 1994.참조.

있다. 그렇다면 새로운 방법의 도입이 필요해 진다. 이에선 시민참여제도를 고려할 수 있다. 시민참여제도에는 공개토론과 주민투표제도 등을 들 수 있다. 주민투표제도는 특정한 사안에 대하여 주민들이 투표로서 결정하는 것이다. 이 경우도 투표자의 합리적 무지가 나타날 우려가 있다. 그러나 이 투표는 서로의 이익이 직결되어 있는 특정한 사안에 대하여만 결정을 내리는 것이기 때문에 이 문제가 나타날 가능성이 적을 것으로 판단된다. 또한 특정사안에 대한 공정한 정보를 알려주는 공개토론과 더불어 지역 환경단체들의 역할이 상당히 중요하다.⁷⁶⁾

마지막으로 현실적으로 국지적 오염문제를 시장체계에 의한 방법으로 해결할 수 있겠느냐 하는 점이다. 누구도 시장체계에 의한 방법의 이론적 효율성에 대하여는 부정하지 않는다. 그러나 대부분의 사람들은 현실적으로 환경문제해결에 환경재에 재산권을 확정하여 당사자간의 협상을 통하여 해결하는 방법의 적용은 거의 불가능하다고 믿고 있다. 과연 이 방법은 현실적으로 적용 불가능한 이론상의 방법인가? 현행의 환경관련제도중에서 이 방법을 적용할 수 있는 제도는 없는가? 대답은 적용할 수 있는 제도가 존재한다는 것이다.

행정당국은 환경영향평가제도에서 사업자와 주민간에 협의에 의해 결정된 오염물질배출 등에 관한 제한기준을 법령상의 기준보다 선형한다는 것을 주요내용으로 한 법규개정안을 입법예고하고 있다. 이러한 내용으로 관련법규가 개정된다면 환경영향평가제도는 여기서 채택하고자 하는 협상을 통한 해결방법과 논리상 동일한 것이 된다.⁷⁷⁾ 당사자간의 협상결과가 현행 법령상 규정된 기준보다 선형된다면, 환경영향평가제도는 사업자와 주민이 소재 지방자치단체의 주관하에 사업의 허가와 사업시 오염배출기준과 배출량 및 기타 환경행위수준 등에 대하여 협상을 하고 그 결과 협의에 도달하면, 사업자는 합의된 수준을 이행하면서 사업을 시행하도록 하는 방법이 되기 때문이다. 그러므로 환경문제에 시장체계에 의한 방법을 적용할 수 있는 제도가 이미 현행법상에 존재하고 있으며, 행정당국은 이 방법을 실제 적용하려고 하고 있다. 따라서 국지적 오염물질의 해결에 협상을 통한 방법을 채택하는 것은 현실적으로도 별 문제가 없을 것으로 사료된다.

2) 광역적 오염물질에 대한 해결방법

76) 본인-대리인 문제를 해소하기 위하여 주민들의 협상대표자로 지방자치단체장을 선정하는 것 보다는 사안별로 주민투표제를 실시하고 병행하여 공익위원회와 같은 중재자를 선정하는 방법도 고려할 수 있다. 그러나 이에도 문제가 있다. 공익위원회의 위원과 위원장을 어떻게 선정할 것인가의 문제이다. 투표로 선출하거나 자치단체장이 임명한다면 이는 지방자치단체장의 선정시와 비슷한 문제가 야기될 수 있다. 주민들의 협상대표자문제는 보다 많은 연구가 필요한 사안이다.

77) 이 부분에 대하여는 VIII. 환경영향평가제도에서 보다 자세히 분석한다.

앞절에서 국지적 오염물질에 대한 해결방법으로 협상을 통한 방법을 제시하고 시행상 예상되는 문제점 및 해결방안을 모색하여 보았다. 그렇다면 광역적 오염물질의 경우에도 이 방법의 채택이 가능한가? 광역적 오염물질로 인한 오염피해는 상당히 넓은 지역에 영향을 미치며, 이에 관련된 사람들도 상당히 많은 것이므로 재산권의 확정이 상당히 어렵다. 설령 확정된다고 하여도 이 문제의 해결에는 상당한 거래비용이 수반될 것이다. 그러므로 협상을 통한 사적 해결방법의 적용은 어려울 것으로 사료된다. 그렇다면 어떤 방법의 채택이 가능한지를 현실에 기반을 두고 살펴보자.

광역적 오염물질이 영향을 미치는 지리적 범위는 현행의 행정구역상 광역자치단체의 범위를 넘어서는 경우가 많다. 당해수계의 정화능력을 벗어나는 오염물질이 유출되는 수질오염의 경우, 이 물질이 강에 유출되면 오염원으로부터 하류에 이르기까지 영향을 미친다. 호수에 유출된다면 호수전역에 걸쳐 영향을 미치게 된다. 대기의 경우는 어떠한가. 밀집된 지역 또는 대도시에서 발생된 오염물질들이 대도시의 경계를 넘어 타 지역으로 흘러가 그 지역에도 피해를 주는 경우에는 이의 통제가 사실상 어렵다. 이러한 문제들이 환경문제에 중앙정부가 직접적으로 개입하게 되는 중요한 근거를 제공하고 있다. 그러나 중앙정부가 개입한다고 하여도 오염통제를 비롯한 환경정책을 실질적으로 수행하는 주체는 중앙정부로부터 위임을 받은 지방자치단체들이다. 그러나 여러 기초자치단체 또는 광역자치단체에 걸쳐 야기되는 오염의 경우는 각 자치단체가 처해 있는 상황이 다를 수 있기 때문에 중앙정부가 책정하고 있는 정도의 강도로 각 자치단체들이 오염통제를 시행할 것인가 하는 의문이 제기된다.⁷⁸⁾ 지방자치단체의 협의체를 구성하여 광역오염문제를 해결해 보려는 움직임도 있으나 서로의 이익이 달라 한계가 있다.

이러한 문제들을 감안하여 광역적 오염물질의 해결방법을 찾아보자. 협상을 통한 방법의 적용이 어렵다면, 그 다음으로 효율적인 방법이라고 볼 수 있는 시장유인적 방법의 적용을 모색해 볼 수 있다. II장에서 시장유인적 방법에는 배출부과금방법과 배출허가권판매방법이 있으며, 배출허가권판매방법이 더 바람직한 방법으로 평가하였다. 그렇다면 배출허가권방법을 도입할 수 있는 오염물질은 어떠한 것들일까. 수질과 대기 또한 그 특성이 다르다. 그러므로 수질과 대기를 구분하여 이 방법의 채택가능성을 타진해 본다.

배출허가권판매방법은 행정당국이 총배출허용수준을 결정하고, 총배출허용

78) 미국도 환경문제발생 초기에는 지방정부가 환경문제를 맡아서 처리하여 왔다. 그러나 이러한 문제들로 인하여 현재는 연방정부가 상당한 수준으로 개입하고 있다. Tom Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics* 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996.

량에 대하여 배출허가권을 발행하여 배출허가권시장에서 자유롭게 사고 팔수 있도록 하는 방법이다. 이는 배출허가권이 시장에서 공급되고 수요됨으로써 가격조절기능을 통하여 오염배출을 시장기능에 맞추는 방법이다. 따라서 이 방법을 채택하기 위하여는 허가권이 책정되고 판매시장이 구성될 수 있어야 하며, 이를 관리하고 운영하는 주체가 있어야 한다. 수질의 경우는 강이나 호수 등의 수역이 존재하므로 이 수역을 판매시장의 범위로 택하는 것이 가능하다. 또한 공장에서 배출되는 배출구가 하나이므로 그 공장에서 나오는 배출량과 오염정도에 따라 허가권의 책정이 가능할 것으로 보인다. 운영책임은 수역에 따라 광역자치단체 단독 또는 연합으로 맡을 수 있다. 따라서 수질의 경우는 배출허가권판매방법의 채택이 가능하다.

이 방법이 채택되면 실제 환경문제들이 어떻게 해결될 것인가. 한 예로 현재 문제로 제기되고 있는 대구 위천공단의 신설문제는 어떻게 해결되는가를 살펴본다.⁷⁹⁾ 배출허가권판매방법이 낙동강을 낙동강수계를 하나의 배출허가권 시장영역으로 운영되고 있다고 가정하자. 이 경우 경상북도·경상남도·대구시·부산시 등의 광역자치단체가 공동으로 판매권시장의 운영주체가 된다. 배출허가권의 공급량은 광역자치단체들이 협의하여 결정할 것이며, 배출허가권의 가격은 이 시장권내 허가권의 수요·공급에 의하여 가격이 결정되고 낙동강 시장영역내 모든 지역에 허가권가격은 동일하게 적용된다. 위천공단이 건설되면 많은 공장들이 입주하게 될 것이다. 입주공장중에는 낙동강수계의 시장영역에 기소재하던 업체가 이전하는 경우도 있고 이 시장영역에 새로 진입하는 업체들도 있다. 시장영역에 기소재하고 있던 업체들의 경우에는 공장규모확대로 오염배출량을 더 확대하게 되면 배출허가권을 그만큼 추가적으로 구입하여야 한다. 이 시장영역에 새로 진입하는 업체들은 오염배출량만큼의 배출허가권을 새로 구입하여야 한다. 신설 진입기업이 많고 공장규모를 확장하여 입주하는 기업들이 많을수록 배출허가권의 수요는 더 많이 확대된다.

현재 추진하고 있는 위천공단의 규모는 3백여만평으로 대규모국가공단이며, 입주공장중 많은 수가 공장규모를 확장하거나 신설진입할 가능성이 많아 배출허가권의 수요는 상당히 확대될 것으로 사료된다. 이럴 경우 배출허가권의 공급이 고정되어 있으면 허가권의 가격은 상당히 높게 형성될 것이다. 배출허가권의 가격이 높게 형성된다는 것은 오염배출에 대하여 더 많은 비용을 부담하여야 된다

79) 현재 대구위천공단의 설치문제로 두 지역이 첨예하게 대립하고 있다. 경상남도와 부산시의 주민들은 신설공단의 설치로 낙동강의 수질이 악화로 수도물의 공급에 문제가 야기될 것을 우려하여 반대하고 있으며, 대구시와 경상북도의 주민들은 이 지역의 경제활성화를 위하여 공단설치를 주장하고 있다.

는 것을 의미한다. 이렇게 높아진 오염배출비용을 부담하고도 이득이 생긴다고 판단되는 업체들은 이 공단에 입지할 것이고, 그 비용이 너무 부담이 되는 업체는 입지하지 못하게 된다. 업체들의 공단입주의 결정에 배출허가권의 가격이 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 공단조성 규모결정에도 이 배출허가권의 가격이 중요한 요인으로 작용한다. 만일 배출허가권의 가격이 상당히 높게 형성된다면, 현재와 같은 대규모의 공단을 조성하여 업체들을 다 입주시킬 수 있을지는 논의 대상이 된다.

높아진 배출허가권의 가격은 낙동강 수계내 다른 지역에 입지하고 있는 업체들의 오염배출행위에도 상당한 영향을 미치게 된다. 예전에는 오염방지처리를 하지 않고 배출허가권을 구입하여 오염배출하던 많은 업체들이 한계방지비용보다 배출허가권의 가격이 높아짐에 따라 자체적으로 방지처리를 하게 된다. 또한 한계방지비용을 낮출 수 있는 업체들은 가능한 방법을 동원하여 한계방지비용을 낮추고 당업체에 배당된 배출허가권은 타업체에 팔고자 하는 인센티브가 생기게 된다. 이로써 동일 시장내 다른 지역소재 업체들의 오염배출량은 감소하게 된다. 따라서 배출허가권 판매제도를 도입하게 되면 시장메커니즘을 통하여 공단조성시 배출허가권의 가격을 감안한 적정 공단규모가 설정되며, 낙동강 시장권역내 타지역의 오염발생량을 감소시키게 됨으로써 공장수는 증가되더라도 낙동강에 배출되는 오염량은 예전과 다름없게 된다. 한편, 경상남도와 부산시의 주민들이 위천공단의 설치를 반대한다면, 이 지역주민들이나 지역환경단체 심지어 지방자치단체에서도 배출허가권을 구입하여 배출허가권의 가격을 상승시켜 공단설치를 저지할 수도 있게 된다.

대기의 경우에도 배출허가권판매방법을 채택할 수 있는가를 살펴보자. 대기오염을 배출하는 오염원은 이동오염원과 고정오염원으로 구분할 수 있다. 이동오염원은 자동차와 같이 이동하면서 대기오염을 발생시키는 것이며, 고정오염원은 공장의 대기배출오염원과 같이 고정된 장소에서 오염물질을 배출하는 오염원이다. 먼저 고정오염원의 경우를 본다. 고정오염원에서 배출되는 대기오염은 그 영향범위가 광범위하고 수질과 같은 수계가 존재하지 않아 허가권판매시장의 범위를 결정하기 어렵다. 또한 한 공장에서도 많은 대기오염배출시설이 존재하므로 공장별로 전체배출 오염량을 측정해야야 한다. 그러나 이의 측정은 수질에 비하면 상당히 어려워 배출판매권의 설정이 힘들게 된다. 따라서 대기는 배출허가권 판매방법을 채택하기 어려울 것으로 사료된다. 그렇다면 그 다음으로 채택가능한 방법은 시장유인적 방법중 배출부과금방법이다. 현행의 왜곡된 배출부과금방법인 배출허용기준 초과분에 대하여만 부과금을 부과하는 것이 아니라 배출총량에 대하여 적절한 부과금을 부과하는 방법이다. 현재 정부도 배출부과금 방식을 전형

적인 배출부과금 방법으로 개편한다고 공시하고 있다. 그러므로 이 제도의 도입은 별 무리가 없을 것으로 사료된다.

이동오염원의 경우는 어떠한가. 이동오염원의 대부분은 자동차이다. 현행의 자동차 배출오염문제의 해결방법은 다른 오염물질의 경우와 일부 다르게 적용되고 있으므로 현행방법에 대한 경제적 분석을 시행한 후, 보다 효율적인 해결방법을 모색한다. 95년 말 현재 우리나라 전체 대기오염배출량중 39.3%가 자동차에 의하여 배출되고 있다. 특히 대도시의 대기오염은 대부분 자동차의 매연에 의하여 야기되고 있으며, 예를 들어 서울시의 경우 96년 10월말 기준으로 대기오염의 80.8%가 자동차배출오염에 의한 것으로 나타나고 있다.⁸⁰⁾ 이러한 자동차오염의 특성들을 살펴보면 다음과 같다. ①오염원인 자동차들이 이동함, ② 컨트롤할 대상인 오염원 즉 자동차가 수가 상당히 많음, ③도로의 상태가 나쁠수록, 그리고 도로 혼잡도가 높을수록 오염이 더 많이 배출됨, ④엔진 총배기량이 클수록 그리고 오래된 차량일수록 오염배출량이 많음, ⑤휘발류자동차보다는 경유자동차의 오염배출량이 일반적으로 많음 등이다.

자동차의 오염은 왜 야기되는 것일까. 자동차운행자들이 운행시 배출되는 오염에 대한 적절한 비용을 지불치 않기 때문이다.⁸¹⁾ 운행시 배출오염에 대한 낮은 비용부담은 주로 자동차의 도로 사용비용이 너무 적은 것에 기인한다. 도로를 건설하고 유지하는 데는 비용이 소요된다. 이러한 비용들은 주로 세금으로 충당되기 때문에 도로사용시 이에 대한 비용을 내지 않게 되는 바, 도로사용에 대한 사회적 비용보다 사적비용이 더 적게 된다. 낮은 도로사용비용은 사람들에게 지하철과 같은 대중교통수단을 이용하는 것보다는 자동차를 되도록 많이 사용하게 하는 인센티브를 제공하게 된다. 자동차 운행이 많아지게 되면 도로 이용률이 높아지게 되고, 도로용량보다 과다하게 이용하게 되면 혼잡이 야기되면서 오염이 과다하게 발생하는 것이다.

자동차의 오염배출을 줄이기 위하여 현재 행정당국이 주로 채택하고 있는 방법은 현행 법제에서 살펴본 바와 같이 자동차 제작단계와 운행단계에서의 배출규제이며, 그이외에 경유자동차에 대한 환경개선부담금의 부과와 저항유의 사용강제 등 과다오염발생 연료사용의 금지 등을 들 수 있다. 배출규제는 제작차와 운행차에 대한 배출허용기준을 설정하고, 자동차 생산시 제작자동차가 배출허용기준을 준수하는 지를 실험하기 위하여 인증제도를 시행하여 이를 위반하는 경우에는 행정당국이 결함시정이나 인증취소하도록 하고 있다. 판매된 신차들이

80) 한국경제신문, 1996년 11월 23일자. 참조.

81) Tietenberg는 자동차오염의 원인으로 도로운송에 대한 묵시적 보조와 도로이용에 따른 외부비용을 내부화시키지 못한 것에 기인한다고 설명하고 있다. Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996. 참조.

일정기간동안 배출허용수준을 초과하는 경우에는 이를 제조회사가 책임지게 하는 보증제도를 시행하고 있다. 운행차는 수시점검을 통하여 배출허용기준을 초과하는 자동차에 대하여는 개선명령을 내리도록 하고 있다.

제작생산단계에서의 오염규제는 자동차가 무수하게 많은 것에 비하여 제작업체의 수는 작기 때문에 규제하기 편하고 이에 따른 행정비용이 적게 소요되는 이점이 있다. 그러나 제작단계에서의 규제는 신차만을 대상으로 하는 것이기 때문에 전체차량수의 일부분만을 규제대상으로 한다. 또한 신차에 대한 보증제도도 운전자들의 자동차 오염배출초과에 대한 무지와 무관심으로 인하여 제대로 시행된다고 보기 어렵다. 운행차에 대한 배출규제는 무수히 많은 차량에 대한 배출허용기준의 준수여부를 파악한다는 것이 현실적으로 불가능하여 제대로 이루어지지 않고 있다. 경유차에 대한 환경개선부담금의 부과는 경유차에 한정하여 적용하고 있으며, 또한 실제 오염배출에 대한 비용을 부과하기 위한 방법이라고 하기에는 문제가 있다. 그리고 과다오염을 발생시키는 연료의 사용제한 방법은 어느 정도의 효과를 보고 있으나, 과다오염발생의 연료가격을 과소오염발생의 연료가격보다 저렴하게 책정하는 정책으로 인하여 그 효과가 반감되고 있다.⁸²⁾ 종합적으로 보면 직접규제인 제작차와 운행차에 대한 배출규제방법, 환경개선부담금 방법 및 연료사용제한 방법 등으로 자동차오염을 완화시키기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

따라서 이동오염원인 자동차의 배출오염을 완화할 새로운 방법의 도입이 필요해 진다. 그렇다면 어떤 방법의 채택이 바람직한가. 자동차의 오염배출원인인 차량주행시 배출되는 오염에 대한 적절한 대가를 지불하게 만드는 방법이 채택되어야 할 것이다. 이의 방법으로 먼저 배출허가권판매방법의 채택을 고려할 수 있다. 이 방법을 채택하기 위하여는 우선적으로 허가권의 시장영역의 결정과 허가권의 책정이 가능하여야 한다. 자동차 오염의 특성중의 하나인 이동성 때문에 허가권시장영역을 결정하기 힘들며, 또한 무수히 많은 자동차의 배출량을 일일이 확인하기 불가능하기 때문에 허가권을 책정하기 어렵다. 그러므로 이 방법의 채택은 어렵다. 그렇다면 배출부과금방법의 채택은 어떠한가. 이 방법의 시행에도 모든 차량의 오염물질과 오염배출량의 측정이 필요하나 이의 시행은 거의 불가능하다. 그러므로 배출부과금방법의 적용도 어렵다.

현재 행정당국이 채택하고 있는 경유자동차에 대한 환경개선부담금 방법을 모든 차량에 확대하는 것은 어떠한가. 이 방법은 경유자동차가 휘발류자동차보다 더 많은 오염물질을 배출하기 때문에 이에 상응한 대가를 치루기 위하여 도입된 것이다. 이 부담금은 엔진총배기량과 차령계수를 감안하여 산정하는 바, 실제 배

82) 환경개선부담금방법과 연료사용제한방법에 대한 문제점은 아래에서 보다 자세하게 분석한다.

출한 오염량을 근거로 산정한 것이 아니다. 예를 들어 자동차를 이용치 않고 그대로 세워두어도 부담금은 부과된다. 그러므로 이는 오염배출에 대한 대가를 치르게 하는 방법이라고 볼 수 없는 바, 환경개선부담금방법을 모든 자동차에 확대하여 적용하는 것은 무리가 있다.

그렇다면 어떤 방법의 채택이 바람직한가. 한가지 방법으로 자동차사용연료에 일정비율의 부과금 또는 세금을 부과하는 방법(환경부담금 또는 환경세)을 생각할 수 있다. 이 방법은 사용연료에 일정비율을 부과하는 것으로, 연료를 많이 사용할수록 많은 부과금을 부담하게 된다. 자동차의 오염배출분에 대한 대가를 직접적으로 부과하기 어렵기 때문에 그 대가를 연료사용분에 부과하는 방법이다. 이 방법은 연료를 많이 사용하였다는 것은 자동차 운행을 많이 하였다는 것이며, 자동차운행을 많이 할수록 매연을 많이 배출하게 된다는 가정을 전제로 한다. 이러한 가정하에 자동차의 거리당 운행비용을 상승시킴으로써 자동차운행을 자제시켜고 지하철과 같은 대중교통의 이용도를 높이며, 이에 따라 도로혼잡도 줄이고 자동차오염배출도 줄일 수 있게 된다.

광역오염물질중 수질의 경우는 배출허가권판매제도의 도입을 제시하였고, 대기오염의 경우는 고정오염원에 대하여는 배출부과금방법을, 그리고 이동오염원에 대하여는 자동차사용연료에 환경세를 부과하는 방법을 제시하였다. 그러나 이러한 방법들을 실제 정책으로 채택하는 데에는 여러 가지의 우려사안들이 존재한다.

첫 번째 우려사안은 수질의 배출허가권판매방법 채택에 따른 문제이다. 이 방법을 채택하기 위하여는 허가권의 정의, 시장영역의 선정, 운영주체의 선정, 허가권의 발행, 허가권의 유효기간, 허가권의 초기배분방법, 거래참가자의 범위설정, 거래의 허용형태, 거래의 감시와 통제 등에 대한 사안들이 결정되어야 한다. 이러한 사안들은 당해 수역의 환경용량, 배출오염물질 특성, 그리고 오염원들의 종류와 분포 등을 감안하여 이 방법이 가장 효율적으로 운영될 수 있도록 작성되어야 한다. 이 문제에 대하여는 본 연구에서 구체적으로 다루지 않는다. 그러나 이 방법을 채택하기 전에 이에 대한 충분한 연구가 이루어져야 한다.

두 번째는 수질의 배출허가권판매제도 도입시 광역자치단체간의 갈등에 관련된 사안이다. 판매권시장영역이 여러 광역자치단체에 걸쳐 결정되면 이 광역자치단체들이 공동으로 운영주체가 될 것이다. 이럴 경우 자치단체별로 처해 있는 상황에 따라 서로의 이익이 다른 경우가 발생된다면, 서로간에 허가권의 공급량을 놓고 갈등이 야기될 수 있다. 위의 낙동강수계의 시장영역설정시 위천공단의 신설문제를 다시 예로 살펴보자. 허가권판매의 공동운영주체는 경상북도·경상남도·대구시·부산시 등이다. 허가권의 가격이 상승하게 되면, 경북과 대구시는 허가

권을 추가로 발행하여 허가권가격을 낮추어 공단의 규모를 크게 하고 보다 많은 업체들을 그 공단에 입주시키고자 할 것이다. 이럴 경우 허가권의 가격은 떨어지게 되어 낙동강의 오염은 더 악화될 것이다. 따라서 경남과 부산시는 추가 발급을 반대하게 되며, 오히려 공단설치를 저지하기 위하여 허가권을 구매하여 허가권의 가격을 높이려고 시도할 가능성도 있게 된다.

세 번째 우려사안은 고정오염원에서 발생하는 대기오염의 배출부과금방법 적용상의 문제이다. II장에서 살펴본 바와 같이 이 방법은 피해자가 최저오염피해자의 경우 사회적 비효율 야기, 최적수준의 배출부과금 책정의 어려움, 오염자들에게 부과금을 부과하기 위한 오염성상과 오염배출량의 주기적 측정의 어려움과 이에 소요되는 많은 행정비용, 배출부과금 조정시 사전에 충분한 조정기간의 부여, 물가수준 상승시 배출부과금의 효력약화 등의 문제들을 가지고 있다. 그러므로 전형적인 배출부과금방법을 시행하기 위하여는 이러한 문제들을 완화할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.⁸³⁾ 궁극적으로는 대기도 보다 효율적인 방법인 배출허가권판매제도를 도입하는 것이 바람직하다. 그러나 이에선 재산권의 확정과 시장권역의 책정을 어떻게 할 것인지에 대한 구체적인 연구가 필요하다.⁸⁴⁾

네 번째 우려사안은 자동차연료의 환경세(또는 환경부담금)부과에 관련된 것이다. 현재 행정당국은 자동차연료에 교통세와 특별소비세를 부과하고 있다. 그중 교통세는 휘발류의 소비절약과 도로건설 등 사회간접자본의 재원을 확충하는 것을 목적으로 하고 있다. 여기서 제시하고 있는 환경세의 목적은 연료가격을 상승시켜 자동차운행을 줄여 자동차배출오염을 절감하는 것이다. 이러한 두 세금은 연료에 세금을 부과하여 자동차 운행을 줄인다는 점에서 별 차이가 없기 때문에 환경세가 도입되는 경우 동일세원에 중복과세하는 문제가 제기될 수 있다.⁸⁵⁾ 그러므로 교통세와 환경세를 동일한 세원에 각기 부과할 것이 아니라 통합하여 운영하는 것이 바람직한 것으로 사료된다.

그러나 통합운영하는 경우 여러 문제가 제기될 수 있다. 첫째, 적정 환경세 책정의 어려움이다. 환경세는 자동차 오염배출절감을 최종목표로 하고 있으나 교

83)이 문제들중 현실적으로 가장 큰 문제로 대두되는 것은 부과금부과를 위한 오염자의 오염성상과 오염배출량의 주기적측정이다. 이 문제는 아래에서 보다 자세하게 다룬다.

84) 대기의 고정오염원 경우에 연료의 사용이나 연소효율 등을 이용하여 배출허가권판매방법을 채택하는 방안도 제시될 수 있다. 연료의 사용분에 이 방법을 채택한다면 이 방법과 이동오염원의 환경세같은 방법을 채택하는 것과 어느 방법이 보다 비용절약적이며 효율적인지를 비교해 볼 필요가 있다. 연소효율을 이용하는 경우에는 개별 오염원마다 연소효율이 다를 수 있다. 만일 동일한 연소효율을 적용하여 이 방법을 채택한다면 오염원별로 상당한 비효율이 야기될 수 있다. 그러므로 연소효율의 채택을 어떻게 할 것인가 하는 것도 문제로 대두될 수 있다.

85) 우리나라가 OECD에 가입하게 됨으로써 에너지 탄소세의 도입이 거론될 것으로 예견된다. 탄소세 또한 환경세와 거의 성격이 비슷한 세금으로 같은 문제가 제기될 수 있다.

통세는 자동차오염을 별로 고려치 않는다는 차이점이 있다. 그러므로 교통세의 책정시에는 자동차오염으로 인한 피해를 감안할 필요가 없었으나 환경세는 자동차운행으로 인한 환경재(대기)의 사용과 오염피해에 대한 대가가 적정하게 반영될 수 있도록 책정되어야 한다. 또한 지역마다 자동차오염발생량과 그 피해정도가 다르기 때문에 지역별로 적정한 수준의 세금이 책정되어야 한다. 적정한 세금 책정이 이루어지지 않으면 과다 또는 과소한 자동차운행이 이루어져 배출오염도 과다 또는 과소하게 발생하게 되는 사회적 비효율을 야기시킬 수 있다. 이러한 환경세의 책정에는 자동차운행과 오염배출에 대한 지역별 비용·편익분석이 이루어져야 한다. 그러나 이에선 상당한 자료와 기술적 분석이 필요하게 되어 적정한 세금수준의 확정이 어렵다는 문제를 갖고 있다.⁸⁶⁾

둘째, 유류별 세율책정에 차이가 날 수 있다. 현행의 교통세는 자동차오염발생과는 무관한 세금이기 때문에 유류별 세금책정시 오염발생에 대하여는 고려치 않고, 사용량이 많은 유류에 더 높은 세율을 부과하여 더 많은 재원을 확보하고자 하는 경향이 있다. 현행의 유류별 교통세를 보면 휘발류의 경우 리터당 345원, 그리고 경유는 40원을 부과하고 있다. 오염발생량이 적은 휘발류에 높은 세금을, 그리고 오염발생량이 많은 경유에 낮은 세금을 부과하고 있는 것이다. 행정당국은 최근 휘발류에 더 높은 세금을 부과한다고 발표하였다.⁸⁷⁾ 이로써 휘발류가 경유보다 상대적으로 더 비싸지게 되는 바, 오염발생이 많은 경유차의 수요를 확대하고 경유의 사용을 더 촉진하게 되어 오염발생량을 더 확대되는 결과를 초래하게 된다. 환경세는 오염배출이 많은 유류에 보다 높은 세금이 부과되어야 할 것이다. 그러므로 환경세가 신설되어 교통세와 통합운영되는 경우 재원확보와 오염발생감소라는 두가지 목적을 놓고 유류별 세율책정에 어려움이 예견된다.

셋째, 세금의 운영주체와 징수된 재원의 배분 및 사용처를 놓고 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등이 야기될 수 있다. 현행의 교통세는 국세로서 중앙정부에 귀착되며, 자동차오염피해와는 별 관계가 없는 사회간접자원의 재원확보라는 측면이 강하다. 반면에 환경세는 당해지역의 자동차오염으로 인한 대가를 지불케 하는 것이므로 이 재원은 당해지역에 자동차오염으로 인한 피해보상과 자동차오염절감을 위하여 사용되어야 할 것이다. 왜냐하면 자동차오염은 배출된 소재지역의 주민들에게 피해를 주게 되므로 그에 대한 보상은 피해입은 주민들에게 귀착

86) 자동차오염발생이 적은 지역은 세금이 낮게 책정된다면, 그 지역의 유류가격이 낮게 형성된다. 이 경우 유류가격이 낮은 지역에서 급유한 자동차가 유류가격이 비싼 즉 자동차오염발생이 많은 지역에서 운행하는 문제가 제기될 수 있다. 그러나 이러한 문제는 지역적인 문제라고 할 수 있다.

87) 행정당국은 휘발류의 교통세를 리터당 345원에서 414원으로, 그리고 경유는 리터당 40원에서 48원으로 증가시키는 것으로 발표하였다. 이에 따라 교육세 등의 특소세도 같이 증가하게 된다.

되어야 하기 때문이다. 이러한 차이로 인하여 환경세가 도입되어 교통세와 통합적으로 운영되면 중앙정부과 광역자치단체간 세금의 운영주체와 확보된 재원의 배분 및 사용처를 놓고 대립할 가능성이 높게 된다.

다섯 번째 우려사안은 고정오염원의 배출부과금방법과 이동오염원의 연료에 대한 환경세의 채택만으로 대기오염을 감소시킬 수 있을 것인가 하는 점이다. 현행법에서는 대기오염을 줄이기 위하여 사용연료의 종류 및 성분을 제한하고 있다. 고체연료를 액체연료나 기체연료로 교체하고, 황함유기준을 설정하며 저황유의 사용을 강제하고 있다. 그러나 행정당국은 대기오염을 많이 배출하는 연료의 가격을 적게 배출하는 연료보다 더 저렴하게 책정하는 정책을 시행하고 있다.

산업용 연료의 경우를 보자. 1995년 산업부문 에너지소비중 석유류가 58.5%를 점하고 있다. 석유류소비중 B-C유의 소비가 가장 많고 그 다음이 경유와 가스류 순이다.⁸⁸⁾ 오염물질은 가스류가 가장 적게 배출되며 그 다음은 경유이고, B-C유가 가장 많이 배출한다.⁸⁹⁾ 그러므로 대기오염을 줄이기 위하여는 되도록 오염배출이 적은 연료의 사용을 권장하여야 하며, 현행법에서도 오염물질을 많이 배출하는 연료는 규제하고 적게 배출하는 연료를 권장하고 있다. 그러나 행정당국은 오염물질을 많이 배출하는 B-C유의 가격을 경유의 가격보다 상당히 저렴하게 책정하고 있다. 96년 11월 현재 두 유류가격을 비교하면 저유황B-C의 리터당 가격은 186원, 저유황경유는 352원으로 책정되어 저유황B-C의 가격이 산업용경유가격의 52.8%에 불과하다.⁹⁰⁾

이동오염원인 자동차연료의 경우를 보자. 자동차중 오염물질을 가장 많이 배출하는 차종은 경유를 연료로 사용하는 버스, 트럭, 지프차 등의 경유자동차로, 자동차의 오염물질배출량중 65%이상을 점하고 있다.⁹¹⁾ 행정당국도 이러한 사실을 인지하여 경유자동차에 대하여 환경개선부담금을 부과하고 있다. 그러나 경유의 가격을 휘발류의 가격에 비하여 상당히 낮게 책정하고 있으며, 위에서 살펴본 바와 같이 경유의 교통세 역시 휘발류에 비하여 상당히 저렴하게 책정하고 있다. 이로써 96년 12월초 현재 휘발류의 리터당 가격은 730원이고 경유가격은 휘발류

88) 1995년 산업부문 전체 에너지유 소비중 유류별 소비비중을 보면 B-C유는 61.3%, 경유 23.6% 그리고 가스류 8.1% 등이다. 에너지통계연보, 에너지경제연구원, 1996.

89) 산업용경유와 산업용 B-C유의 대기오염배출계수를 비교해 보면 산업용B-C유가 산업용 경유보다 SO₂, HC, NO₂, TSP 등에서 모두 높으며, 그중 특히 NO₂ 2.8배, TSP 6.8배나 많이 배출하는 것으로 나타나고 있다. 강광규, 대기오염 저감정책의 효율성 평가, 규제연구, 한국경제연구원 규제연구센터, 1997년 봄호 발간예정 참조.

90) 한국경제신문, 1996년 11월 7일자 참조.

91) 94년도 전체자동차중 경유자동차의 비중은 30.8%으로 그 비중에 비하여 오염배출량의 비중은 상당히 많은 편이다. 한편 선진국들의 경유자동차 비중(1993년 자료)을 보면 일본 19.1%와 독일 17.4% 정도로 우리나라의 경유자동차의 보유비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 통산산업부, 국내유류가격 현황 및 문제점, 1995. 7. 28. 참조.

가격의 48.2%수준인 352원이다. 정부는 최근 휘발류의 교통세를 경유보다 더 높게 인상한다고 발표하였는 바, 이럴 경우 경유가격은 휘발류가격의 44.3%가 되어 경유의 가격은 상대적으로 더 저렴하게 된다.⁹²⁾

한편으로는 오염물질을 많이 배출하는 연료에 대하여 법으로 규제하고 비용을 부담시키는 방법을 채택하고 있으나, 다른 한편으로는 오염물질을 많이 배출하는 연료의 가격을 적게 배출하는 연료보다 월등히 저렴하게 책정하는 이률배반적 정책을 동시에 시행하고 있는 것이다. 과다 오염물질배출 연료에 대한 저렴한 가격책정은 물가안정과 산업의 비용부담을 낮추고자 시행하고 있는 것이다. 그러나 이러한 가격정책하에서는 아무리 좋은 정책을 채택하여 효율적으로 시행한다고 하여도 그 효력이 감소되거나 상쇄되므로 대기오염을 절감시키기 어렵게 된다. 경유자동차 또는 B-C유 보일러의 사용이 늘어나게 되고, 보다 오염발생이 적은 자동차 또는 보일러로 전환하려고 하는 인센티브가 없어지게 되기 때문이다.⁹³⁾⁹⁴⁾ 그러므로 대기오염을 절감시키기 위하여는 배출부과금과 연료환경세 제도의 도입과 동시에 산업용과 자동차용의 연료에 대한 가격조정이 이루어져야 한다.

여섯 번째 우려사안은 법규위반시의 강제조치에 대한 규정제정과 시행에 관한 것이다. 배출허가권판매제도 운영시 오염자들이 허가권의 보유량보다 많은 오염량을 배출하는지를 파악하여 이를 위반하는 경우에는 적절한 제재를 가하여야 한다. 배출부과금방법의 경우는 부과금을 납부하지 않는 경우에 이를 강제할 수 있어야 한다. 이러한 제재나 강제가 제대로 이루어지지 않으면 오염자들은 배출허가권을 구입하지 않고 무단으로 오염을 배출하거나 배출부과금의 납부하지 않고 오염행위를 하고자 할 것이므로 이 제도들이 목적하는 바를 이룰 수 없게

92) 교통세가 확정되는 경우 리터당 휘발류가격은 815원이고 경유가격은 362원이 된다. 한국경제신문, 1996년 12월 2일자 참조.

93) 자동차의 수요변화를 보면, 최근들어 휘발류가격이 경유가격보다 상대적으로 많이 상승하게 되자 경유자동차의 수요가 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 중앙일보, 96.11.26.자 참조.

94) 경유자동차가 휘발류 자동차에 비하여 대기오염물질을 많이 배출하는 것은 연료배출시 발생하는 오염물질이 많이 배출되기 때문이 아니라 배기가스저감기술이 상대적으로 낙후된 것에 기인하는 것이라는 지적이 있다. 그 이유로는 경유자동차중 오염발생이 가장 문제가 되는 버스와 트럭 등의 중량 경유자동차의 시장이 작아 저공해디젤엔진 또는 오염저감장치 등을 개발하는 경우 그 수익성이 낮은 점을 들고 있다. 안병훈, 배출권 거래제도의 설계 및 환경문제에 대한 적용방안에 관한 연구, 한국환경기술개발원, 1996.6.참조

그러나 현재는 경유자동차가 많은 오염물질을 배출하고 있기 때문에 환경적 측면에서 저경유가격의 정책은 타당성이 없다. 경유자동차의 오염절감이 이루어져 오염배출량이 휘발류자동차보다 적게 배출된다면 이 정책은 타당성을 갖게 된다. 경유자동차의 오염절감기술을 확대하기 위하여 정부의 지원을 요구하고 있다. 이는 경유자동차의 오염물질의 저감비용, 오염배출로 인한 피해비용 및 산업체의 투가적인 비용 등을 감안하여 경유자동차의 수요를 감소시키는 것과 오염절감기술을 확대하는 것과의 비교검토가 이루어져야 할 것으로 사료된다.

된다. 제재수단으로 허가권없이 무단 배출하는 경우와 배출부과금을 납부하지 않는 행위에 대하여는 국지적 오염물질과 같이 마찬가지로 행정처분, 형사처벌 및 벌과금 등의 규정도입을 고려할 수 있다. 허가권보유량을 초과하여 배출하는 행위에 대하여는 그 초과오염물량에 배출부과금제도보다 강화한 벌과금제도를 채택할 수 있다. 이러한 규정들은 광역자치단체의 조례로 채택되어야 하는 바, 국지적 오염물질의 경우와 마찬가지로 조례의 강제성 또는 시행성에 대한 문제가 제기된다.

일곱 번째로 우려되는 사안은 지방자치단체가 오염자들의 오염행위를 제대로 확인할 수 있느냐 하는 점이다. 배출허가권판매제도가 제대로 시행되기 위하여는 오염자들이 허가권의 보유량에 준하여 오염물질을 배출하는 지를 정확하게 파악하여야 한다. 또한 배출부과금을 부과하기 위하여는 오염원별로 오염성상과 오염배출량을 주기적으로 측정하여야 한다. 이러한 오염자들의 오염행위가 제대로 파악되지 않으면 이러한 제도들이 제대로 운영될 수 없게 된다. 그렇다면 현재 운영되고 있는 대기의 배출부과금제도에 있어 오염자에 대한 주기적 측정이 제대로 이루어지고 있는 지를 먼저 파악해 볼 필요가 있다. 1994년도의 대기부문의 배출부과금 징수실적을 보면 총 756건에 24억원에 불과하다. 이도 주로 먼지분야에서 징수된 것이고 악취, 불소화합물 및 암모니아 등의 다른 오염물질들에 대한 징수실적은 미미하다.⁹⁵⁾ 이러한 결과는 오염자들이 배출허용수준을 잘 준수하고 있다는 것을 의미하는 것일까. 수 많은 대기 배출시설을 감안하면 이보다는 행정당국이 오염자들의 오염성상과 배출량을 제대로 확인하지 못한 결과일 가능성이 많다.⁹⁶⁾ 따라서 현행의 배출부과금제도는 제대로 시행되고 있다고 볼 수 없다.

그러므로 전형적인 배출부과금제도와 배출허가권판매제도를 채택하기 위하여는 오염물질의 배출량의 파악과 감시가 제대로 이루어지지 못하는 원인을 파악하여 이를 해소할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그 원인은 무엇일까. 이러한 확인작업을 실제 시행하는 주체는 광역자치단체로부터 위임받은 기초자치단체들이다. 그러나 기초자치단체는 모든 오염원들을 대상으로 이를 정확히 측정할 기술과 인력을 확보하지 못하고 있다. 또한 광역자치단체도 기초자치단체가 확인작업을 철저히 하고 있는 지를 파악할 능력도 갖추지 못하고 있는 실정이다. 그러나 보다 근본적인 원인은 위의 국지적 오염물질에 살펴본 바와 같이 광역자치단체와 기초자치단체 모두 이를 철저히 시행할 인센티브가 없다는 점이다. 환경

95) 환경부, 대기오염물질 배출부과금 부과방안에 관한 연구, 1996.6. 참조.

96) 행정당국은 대기오염배출량을 제대로 측정하기 위하여 특별대책지역으로 지정된 공단내에 소재한 공장들을 대상으로 굴뚝자동측정기를 설치하고 24시간 상시감시체제를 운영하고 있다. 그러나 기술적인 문제와 업체들의 측정기 조작가능성으로 인하여 자동측정기의 자료는 참고용으로만 사용되지 배출부과금산정시에는 이용치 못하고 있는 실정이다.

단속을 철저히 시행함으로써 자치단체들이 얻는 이득이 별로 없기 때문이다. 이 경우에 배출부담금과 배출허가권을 위반하는 업체들에 대한 벌금 등이 인센티브를 제공할 수 있을 것이다.⁹⁷⁾

그러나 현행의 배출부담금과 환경개선부담금제도하에서는 부과금징수액중 광역과 기초지방자치단체에 귀속되는 부분이 상당히 적다. 따라서 지방자치단체들이 오염배출확인작업을 성실하게 시행하도록 하기 위하여는 징수금중 자치단체에 귀착되는 부분이 커져야만 한다. 이 경우 징수금을 중앙정부, 광역자치단체 그리고 기초자치단체간 어떻게 분담하는 것이 광역과 기초지방자치단체에 확인작업을 충실하게 할 인센티브를 제공할 것인지에 대한 연구가 필요하다.

마지막으로 광역자치단체장이 이러한 제도들을 적정하게 운영함으로써 환경정책을 제대로 수행할 것인지에 대한 우려가 생길 수 있다. 광역자치단체장이 오염배출기업과 내밀한 담합에 의하여 또는 일부 주민들이나 이익단체의 이익을 대변하여 과도한 배출허가권을 제공하거나 오염확인 작업을 등한히 할 수 있기 때문이다. 국지적 오염문제에서 살펴본 바와 같이 행정소송, 지방의회의 감시, 감사원감사 및 국정감사시 행정감사 등은 이 문제를 다루는 데에 한계가 있다. 그러므로 특정한 환경사안에 대하여 공개토론과 주민투표를 시행할 수 있는 시민참여제도의 도입과 지역환경단체의 역할을 증진시킬 수 있는 제도의 도입이 강구되어야 한다.

그외의 고려사안으로 현행의 대기정책에는 실내공기오염에 대한 고려가 부족한 점을 들 수 있다. 많은 사람들이 실외에서 보내는 시간보다는 실내에서 보내는 시간이 더 많으므로 실내공기오염이 실외공기오염보다 건강에 더 피해를 줄 수 있다.⁹⁸⁾ 그러므로 실내공기오염의 완화를 위한 정책도입이 필요한 바, 실내공기오염을 보다 효율적으로 완화할 수 있는 방법이 채택되어야 한다. 또한 수질정책의 주대상은 점오염원(Point source)으로, 비점오염원(Nonpoint source)에 대한 대책은 상당히 부족하며 환경관련법에서도 거의 다루지 않고 있다.⁹⁹⁾ 우선적으로 비점오염원에 대한 방지정책의 시행여부에 대한 타당성 분석이 필요한 것으

97) 징수된 부과금이 지방자치단체에 인센티브를 제공하는 이유와 배출부담금과 환경개선부담금 등 부과금 징수액의 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체간의 배분현황에 대하여는 국지적 오염물질에서 자세히 다루었으므로 이를 참조할 것.

98) Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996. 참조.

99) 수질오염원은 크게 점오염원과 비점오염원으로 구분된다. 점오염원은 한 지점 또는 극히 좁은 구역내에서 오염물질이 집중적으로 배출되는 곳을 지칭하며, 그 종류로는 가정폐수·공장폐수·가축폐수 등이 있다. 비점오염원은 오염물질이 광범위한 지역으로부터 배출되어 오염원을 하나의 점으로 파악하기 힘든 것을 지칭한다. 그 종류로는 강우시 도시지역과 농경지, 산림지역의 유출수 등이다. 김좌관, 수질오염개관, 동화기술, 1993.참조.

로 판단된다. 수질오염문제를 해결하는 데에 있어 점오염원의 방지대책만으로 충분하거나 비점오염원의 방지비용이 너무 커서 그 실효성이 없다면 비점오염원의 방지대책을 시행하지 않는 정책은 타당성을 갖게 된다. 그러나 그렇지 않다는 분석이 나오면 비점오염원에 대한 방지대책은 강구되어야 하며, 이 문제를 보다 효율적으로 해결할 수 있는 방법이 채택되어야 할 것이다. 실내공기오염과 수질의 비점오염원 문제에 대하여는 본 연구에서 구체적으로 다루지 않는다. 앞으로 이 문제들에 대한 다양한 연구가 진행되어야 할 것으로 사료된다.

4. 관련법규의 개정방향

살펴본 바와 같이 현행의 환경정책은 직접규제 방식을 기반으로하여 모든 오염물질에 일률적인 방법을 채택하는 비효율적인 방법에 의존하여 왔다. 그러므로 오염물질의 종류와 특성에 따라 보다 효율적으로 오염문제를 처리할 수 있는 방법들이 채택되어야 한다고 지적하였다. 채택방법으로 우선 오염물질을 영향영역에 따라 크게 국지적 오염물질과 광역적 오염물질로 구분하고, 광역적 오염물질은 오염물질에 따라 다시 수질과 대기로, 그리고 대기는 오염원의 특성에 따라 고정오염원과 이동오염원으로 세분하였다. 소음·진동, 냄새, 먼지 등과 같은 국지적 오염물질에 대하여는 기초자치단체장과 사업자간의 협상을 통한 해결하는 방법의 채택을 제시하였다. 광역적 오염물질중 수질은 시장유인적 방법인 배출허가권판매방법을, 대기중 고정오염원은 배출부과금방법을, 그리고 이동오염원은 환경세의 도입 등을 제시하였다. 이 방법들은 사안에 따라 광역자치단체 단독 또는 공동으로 운영된다. 이렇게 오염물질별로 각기 다른 방법들을 적용하는 방향으로 환경정책이 개정되면, 이 정책이 제대로 운용될 수 있도록 환경관련 법제도 개정되어야 한다. 어떠한 방향으로 개정되어야 하는 지를 살펴본다.

첫째, 지역별로 그 환경용량과 지역주민 및 오염자들의 환경재에 대한 가치 판단에 따라 각기 다른 규제대상 오염물질과 배출허용기준이 적용되어야 한다. 현행의 법제에 의하면 환경기준은 광역단체장이 지역의 환경상황에 따라 환경부장관의 승인을 얻어서 조례로 별도 기준을 설정할 수 있다. 그러나 실제 규제의 기초가 되는 배출허용기준은 지역의 특성을 감안하여 지역별로 별도 기준을 설정과 규제대상오염물질을 선정할 수 있는 규정이 마련되어 있지 못하다. 새로운 방법을 적용하기 위하여는 이에 대한 규정이 관련법에 마련되어야 한다. 소음·진동, 냄새 및 먼지 등과 같은 국지적인 오염물질은 기초자치단체장에게 그 권한을 주며, 광역적 오염물질인 대기와 수질은 광역자치단체장이 환경부장관의 승인을 받아 조례로 별도기준을 책정할 수 있도록 하여야 한다.

이에 따라 환경정책기본법에 지역배출기준설정에 대한 규정이 신설되어야 한다. 또한 각 개별법에 이에 관련한 사안들이 규정되어야 한다. 관련조항은 수질환경보전법 제8조·제13조·시행령 별표5, 대기환경보전법 제8조·제13조·시행령 별표7 및 자동차배출허용기준은 제31조·제36조·시행령 제22조·시행령 제29조·시행규칙 제52조와 별표16·시행규칙 제69조와 별표 20, 소음·진동규제법 제8조·시행령 별표4 등이다.

둘째, 오염물질별로 책정된 방법들을 시행할 수 있도록 이에 기반이 되는 규정들이 환경정책기본법과 각 해당 개별법에 신설 또는 개정되어야 하며, 또한 각 자치단체별로 조례로 책정되어야 한다. 소음·진동, 냄새, 먼지 등의 국지적 오염물질에 대하여는 기초자치단체장과 오염자간 오염행위허가와 오염물질 배출수준을 결정할 수 있다는 규정이 신설되어야 한다. 이 제도가 도입되면 현행의 먼지와 악취에 부과하고 있는 배출부과금제도는 폐기되어야 할 것으로 판단된다. (대기환경보전법 제19조, 시행령 제7조, 시행규칙 제31조, 시행규칙 별표3.4)

광역오염물질중 수질은 배출허가권판매제도에 기본적으로 필요한 허가권의 정의, 시장영역의 선정, 운영주체의 선정, 허가권의 발행, 허가권의 유효기간, 허가권의 초기배분방법, 거래참가자의 설정, 거래의 허용형태 및 거래의 감시와 통제 등에 대한 규정들이 신설되어야 한다. 현행의 수질오염배출분에 대하여 부과하던 배출부과금과 환경개선부담금 등의 제도는 전부 없어져야 하므로 이에 대한 규정 역시 전부 폐기되어야 한다.(수질환경보전법 제19조, 시행령 제9조, 시행규칙 제10-12조, 시행령 별표2.3.4)

대기중 고정오염원은 전형적인 배출부과금방법을 적용하기 때문에 현행의 배출부과금 규정을 일부 개정하여야 한다. 또한 소비·유통분야에 별도로 부과금 부과하던 환경개선부담금제도도 대기의 고정오염원에 포함시켜 배출부과금제도와 통합운영하는 것이 바람직하다.¹⁰⁰⁾ 부과금의 운영주체는 현행의 중앙정부에서 광역자치단체로 이전하는 것이 바람직하다. 그러나 특정 오염물질의 경우는 운영주체에 대한 논의가 필요할 것으로 사료된다.¹⁰¹⁾ 그리고 규정개정시 적정수준의 배출부과금 책정, 배출부과금조정시 사전조정기간의 부여, 오염자들의 오염성상과

100) 대기의 환경개선부담금은 현행의 배출부담금이 생산측면의 대기오염만을 규제하기 때문에 소비·유통부문을 규제하기 위하여 환경개선비용부담법을 만들어 운영하고 있는 제도이다. 두 제도 모두 오염배출분에 대한 대가를 지불하고자 하는 목적이 같다. 특히 대기부문에 전형적인 배출부담금제도를 도입하는 경우에는 생산부분과 소비·유통부분을 구분하여 각기 다른 제도를 도입할 이유가 없어진다. 이에 대한 자세한 설명은 김홍균, 경제적 유인제도의 개선방향-환경정책의 효율성 제고 중심으로, 한국환경기술개발원, 1995.12. 참조.

101) 예를 들면 CO₂의 부과금부과(탄소세)는 광역자치단체가 담당할 만한 사안인지에 대한 연구가 선행되어야 하며, 또한 부과방법을 현행처럼 최종오염유출분에 대하여 부과할 것인지 아니면 원유에 부과하는 것이 효율적인지에 대한 검토가 이루어져야 한다.

오염배출량의 주기적 측정 등에 대한 세밀한 고려가 필요하다. 이에는 대기환경보전법 제19조, 시행령 제7조, 시행규칙 제31조, 시행규칙 별표3.4 등에 대한 개정이 필요하다.

이동오염원에는 환경세의 부과를 제시하였는 바, 현행의 교통세와의 통합운영방안을 모색하여야 한다. 이에는 적정환경세의 책정, 유류별 세율책정, 세금운영주체 및 징수된 재원의 배분 및 사용처 등의 사안들에 대한 규정들이 신설되어야 한다. 그리고 현행의 교통세관련 법규의 개정이 필요하게 된다. 현행의 경유자동차에 부과하는 환경개선부담금제도는 환경세가 도입되면 폐지되어야 한다.

셋째, 지방자치단체가 조례로 규정한 각종 규정들을 위반하는 오염자들을 제재할 수 있도록 규정이 신설 또는 개정되어야 한다. 위반사항으로는 국지적 오염물질의 경우 기초자치단체장과 오염자간 합의한 오염배출수준을 초과하여 배출하거나 합의없이 배출하는 행위, 광역적 오염물질중 수질의 경우 배출허가권없이 무단으로 오염물질을 배출하거나 허가권의 보유량을 초과하여 오염을 배출하는 행위, 대기의 배출부과금의 운영시 배출부과금을 납부하지 않는 행위 등이 포함된다.

제재수단으로 합의나 오염허가권없이 무단으로 배출하는 행위와 배출부과금을 납부하지 않는 행위에 대하여는 현행의 배출규제중 배출규제명령인 행정처분, 행정처분으로 이행확보가 어려운 경우에 사법적 책임을 묻는 형사처벌 및 벌과금을 부과하는 방법 등을 고려할 수 있다. 합의된 오염배출수준을 초과하거나 허가권보유량을 초과하여 배출하는 행위는 그 초과오염물량에 배출부과금제도보다 강화한 벌과금제도를 채택할 수 있다. 이러한 규정들은 기초자치단체와 광역자치단체의 조례로 채택되어야 한다. 이를 위하여는 자치단체의 조례로 벌칙을 부과할 수 있도록 법적인 규정이 제정되어야 하며, 환경정책기본법에도 이에 대한 규정이 필요하게 된다. 조례의 강제성을 허가할 것인지에 대하여는 상당한 논의가 필요할 것으로 사료된다. 또한 개별 환경관련법규의 행정처분과 형사처벌 등의 강제규정들도 개정되어야 한다. 개정시 현행의 강제규정에 대한 문제점들을 파악하여 보다 효율적으로 불법적 행위를 제재할 수 있는 방법이 채택되어야 한다.¹⁰²⁾ 그리고 강제규정의 시행책임권한이 변경되어야 한다. 국지적 오염물질의 경우는 현행의 광역자치단체장에서 기초자치단체장으로, 그리고 광역적 오염물질인 수질과 대기에 대하여는 환경부장관에서 광역자치단체장으로 변경되어야 한다. 이에 관련된 규정들은 수질환경보전법 제16-21조, 시행규칙 별표20, 대기환경보전법 제16조-20조, 시행규칙 별표27, 소음진동규제법 제15조-19조, 별표 23 등이다.

102) 현행의 행정처분과 형사처벌에 대한 문제점과 개선방안에 대하여는 VI. 환경법규위반에 대한 강제조치제도에서 자세하게 분석한다.

넷째, 환경오염문제 해결에 있어 직접규제방법에서 탈피하여 시장체계에 의한 방법과 시장적 대안방법을 제안하는 중요한 이유는 오염자들에게 그들의 행위 수준에 자율권을 부여하여 오염방지비용을 최소화하는 데에 있다. 즉 새로운 방법의 적용이 기업들에게 더 저렴하게 오염방지를 할 수 있도록 하는 제도라는 것이다. 이에 중요한 점은 현행 법제의 직접규제규정들을 그대로 두고 이 제도들을 채택하여서는 오염자들의 자율권 부여라는 목적을 이루기 어렵다는 것이다. 따라서 직접규제의 규정들중 꼭 필요하다고 판단되는 부분을 제외하고 자율적이 아닌 규제적인 조항들은 모두 없애는 것이 타당한 것으로 판단된다.

이에는 배출규제중 일부와 투입규제 대부분이 포함된다. 배출규제중에는 오염배출시설·오염방지시설의 정상적 운영에 관련한 규정(수질환경보전법: 법 제15조, 시행령 제10조1항, 시행규칙 별표20, 대기환경보전법: 법 제15조, 시행령 8조1항, 시행규칙 별표27, 소음·진동규제법: 제14조1항), 자가측정과 기록유지(수질환경보전법·대기환경보전법 각 22조, 소음·진동규제법 20조)와 자동측정장치의 설치요구(수질환경보전법·대기환경보전법 각 15조 4항), 그리고 시설관리자(수질환경보전법 제23조, 대기환경보전법 제24조, 소음·진동규제법 제21조) 등에 대한 규제들이 포함된다.

투입규제중 폐기되는 규정들은 배출시설의 범위선정(수질환경보전법: 법 제8조, 시행규칙 별표3, 대기환경보전법: 법 제8조, 시행규칙 별표5, 소음·진동규제법: 법 제8조, 시행규칙 별표4), 오염방지시설의 기준설정(수질환경보전법: 법 제2조, 시행규칙 별표4, 대기환경보전법: 법 제2조, 시행규칙 별표4, 소음·진동규제법: 법 제8조, 시행규칙 별표2), 방지시설의 설치 의무화(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제11조 및 제13조, 소음·진동규제법 제10조 및 12조), 오염배출시설·방지시설의 설치·가동·변경 등과 관련한 허가나 신고에 관련한 규정(수질환경보전법: 법 제10조.제13조.제14조, 시행규칙 25조, 대기환경보전법: 법 제10조.제13조.제14조, 시행규칙 22조, 소음·진동규제법: 법 제9조.제10조.제13조, 시행규칙 18조) 등을 들 수 있다.

그러나 입지규제중 특정지역의 환경기준의 유지가 어렵거나 주민의 건강·재산 또는 동식물의 생육에 중대한 위해를 가하는 경우에 시행하는 배출시설의 설치·변경제한은 지속적으로 시행되어야 할 것으로 판단된다. 단, 시행주체를 현행의 환경부장관에서 광역지방자치단체로의 이전이 필요하다. (수질환경보전법·대기환경보전법 각 제10조, 시행령 각3조) 소음·진동지역 지정의 경우 교통이외에 건설과 생활소음·진동은 그 지정권을 현행의 광역자치단체장에서 기초자치단체장으로 이관하여야 한다. 소음·진동의 규제기준 또는 한도의 결정권은 현행의 환경부장관에서 기초자치단체장에게, 그리고 교통의 경우는 광역자치단체장에게 부여하

는 것이 바라직한 것으로 사료된다. (소음·진동규제법 제23조.24조.28조.30조.31조.39조, 시행규칙 제31조.36조.57조)

다섯째, 지방자치단체장에게 많은 권한을 부여하고 위임하게 됨으로써 이들이 환경정책을 올바르게 수행하는 지를 감시하기 위한 제도의 도입이 필요하게 된다. 이러한 제도로 시민참여제도를 제시하였다. 이에는 환경관련 특정사안에 대한 주민들의 공개토론회와 주민투표로 결정하는 주민투표제도에 대한 규정이 포함된다. 또한 지역환경단체들의 활동을 촉진할 수 있는 법규의 제정도 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 환경관련법제와는 직접적으로 관계는 없으나 환경정책상 중요한 부문들이다. 먼저 지방자치단체장들에게 책정된 정책과 법규위반 적발 등을 보다 철저하게 시행하기 위한 인센티브를 부여하기 위하여 각종 환경관련부담금중 기초자치단체와 광역자치단체에 부여되는 몫이 커지도록 법제가 개편되어야 한다. 국지적 오염물질에 대하여는 합의없이 무단배출시 부과하는 벌과금과 합의된 오염배출량의 초과시 부과하는 부과금 등은 대부분 기초자치단체에 귀속되도록 하여야 한다. 광역적 오염물질의 경우는 오염허가권없는 무단배출과 배출부과금 미납부 등에 대한 벌과금과 허가권보유량 초과시 부과하는 부과금 등을 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체간 적절한 분담이 이루어지도록 하여야 한다.

대기오염의 경우 배출부과금과 환경세제도의 도입만으로는 대기오염을 절감시키기 어렵다. 행정당국은 오염물질을 많이 배출하는 연료의 가격을 오염물질을 적게 배출하는 연료보다 월등히 저렴한 가격을 책정하고 있기 때문에 채택한 제도의 효력이 감소되거나 상쇄된다. 따라서 대기오염을 효율적으로 절감시키기 위하여는 이러한 제도들의 도입과 동시에 산업용과 자동차용 연료가격산정시 오염발생의 축소를 기할 수 있는 연료가격정책의 변화 및 관련법규의 개정이 요구된다.

VI. 환경법규위반에 대한 강제조치제도

1. 현행제도

우리나라의 환경정책은 주로 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법에 의존하고 있다. 개별 환경법규에 기업이나 개인이 지켜야 할 행위준칙 또는 규칙(행정기준)을 제정하고, 제정된 행정기준을 기업이나 개인들에게 이행시키기 위하여 행정상의 강제규정을 두고 있다. 행정상의 강제조치로써 이행확보가 어려운 경우에 사법당국에 고발하여 형사소추를 하여 형사법적 책임을 묻도록 한다. 또한 환경오염행위를 범죄행위로 규정하여 형사소추를 할 수 있는 환경범죄처벌에 관한 특별조치법을 제정하여 운영하고 있다. 이러한 행정상의 강제조치나 형사상의 제재를 환경법규위반에 대한 강제조치제도라고 한다. 이 제도의 목적과 내용에 대하여 간략하게 살펴본다.

1) 환경법규위반에 대한 행정처벌

기업이나 개인들에게 개별 환경법규에 규정된 환경행위준칙과 기준들을 준수시키게 하기 위하여는 비준수시 적절한 제재가 필요하게 된다. 이에 따라 개별 환경법에 행정상 강제조치를 할 수 있는 규정을 두고 있다. 이러한 행정상의 강제조치를 행정처분이라 한다. 행정처분제도는 개선명령, 조업정지명령, 설치허가 취소, 시설의 이전명령, 배출시설의 사용금지 또는 폐쇄명령 및 배출부과금제도 등으로 구분할 수 있다. 배출부과금제도는 앞장에서 다루었으므로 본 절에서는 그 외의 행정처분제도에 대하여 보다 자세히 살펴본다.

첫째, 개선명령으로 법에서 요구하는 일정한 기준이나 행위를 이행치 않을 경우에 그의 개선을 명하는 것이다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제16조, 소음진동규제법 제15조) 예를 들면 배출허용기준을 위반한 배출시설에 대하여 일정기간을 지정하여 배출시설을 개선토록 명한다. 이와 동시에 배출부과금이 부과된다.

둘째, 조업정지명령이다. 개선명령을 받은 후 일정기간이 지난 후에도 이를 이행치 않을 때에 조업의 일부 또는 전부를 정지시킨다. 또한 주민의 건강상의 위해와 환경상의 피해가 급박하다고 인정되는 경우에는 즉시 조업의 제한이나 조업정지를 취할 수 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법·소음진동규제법 각 제17조)

셋째, 설치허가취소로서 개선명령과 조업정지명령으로도 그 이행이 불가능한 경우에는 설치허가를 취소하는 것이다. 행정처분중 가장 강력한 제재수단이

다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제20조, 소음진동규제법 제18조)

넷째, 시설의 이전명령이다. 개선명령을 하여도 당해사업장의 위치에서는 이를 이행할 수 없거나 또는 주민의 건강상의 위해와 주변환경상의 피해방지를 위하여 필요한 경우에는 기간을 정하여 사업장의 이전을 명하는 것이다. 지속적인 명령을 강제하는 것보다 시설의 이전이 오히려 경제적으로 효과적인 경우에 취하는 것이다.(수질환경보전법·대기환경보전법·소음진동규제법 각 제18조)

다섯째, 배출시설의 사용금지 또는 폐쇄명령이다. 당국의 허가를 받지 않고 설치한 배출시설에 대하여는 사용금지 또는 폐쇄를 명할 수 있으며, 이 명령에 따르지 않는 경우에는 단전과 단수의 조치를 관계기관장에게 요청할 수 있다.(수질환경보전법·대기환경보전법 각 제21조, 소음진동규제법 제19조)

일반적으로 조업정지와 허가취소 등과 같은 강도높은 행정처분은 환경상 위급한 상황이 아니면 개선명령을 몇번에 걸쳐 발한 후, 이를 이행치 않은 경우에 조업정지를 명하며 그래도 시정이 안될 경우에 허가취소를 발하게 된다. 예를 들어 배출허용기준을 초과하여 적발되는 경우 3차 위반시까지 개선명령을 내리고 4차 위반시에는 조업정지명령을 발한다. 이러한 행정처분의 기준은 대기환경보전법과 수질환경보전법의 시행규칙에서 규정하고 있다.¹⁰³⁾(수질환경보전법 시행규칙 별표 20, 대기환경보전법 시행규칙 별표 27, 소음진동규제법 시행규칙 별표 23) 행정처분조치에 대하여 불복하는 오염자는 행정심판법에 의하여 행정심판 제기할 수 있으며, 행정심판의 결과에 또 다시 불만이 있는 당사자는 행정소송법에 의하여 행정소송을 제기할 수 있다.

2)법규위반에 대한 형사처벌

법규위반에 대한 형사처벌은 크게 두가지 종류로 구분할 수 있다. 첫 번째는 개별 환경관련법에 규정된 행정상의 강제조치인 행정처분으로 이행확보가 어려운 경우에 행정당국이 사법당국에 고발하여 형사소추를 통하여 사법적 책임을 묻도록 하는 방법이다. 수질환경보전법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법 및 그외 환경관련법에 형벌규정을 두고 있다.¹⁰⁴⁾ 두 번째는 환경범죄만을 전문적으로 다

103) 시행규칙에는 비정상운영과 배출허용기준초과 등에 대한 행정처분 기준을 규정하고 있으며, 위반의 경우에 따라 각기 다른 기준을 적용하고 있다.

104)그외 형벌규정을 두고 있는 환경관련법은 폐기물관리법, 오수·분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률, 자연환경보전법, 유해화학물관리법, 해양오염방지법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 오존층 보호를 위한 특정물질의 제조·규제에 관한 법률 등이다. 환경관련법 이외에 환경보호를 위한 형벌규정을 두고 있는 법률은 수도법, 하천법, 매장 및 묘지에 관한 법률, 자연공원법, 축산법 등이다.

투기 위한 특별법으로 환경범죄에 대한 특별조치법이 제정되어 있다.

개별 환경관련법상 형벌규정의 내용을 먼저 살펴본다. 수질환경보전법은 제 56조부터 제59조까지, 대기환경보전법은 제55조에서 58조까지, 그리고 소음·진동규제법은 제57조에서 제61조까지 규정되어 있다. 그리고 수질 61조, 대기 제60조, 소음·소음 제62조에 양벌규정이 있다. 이러한 형벌규정들은 크게 직접적인 환경오염행위, 환경오염의 위험성이 큰 행위 및 그외의 행정명령위반 등의 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 직접적인 환경오염행위는 배출시설·방지시설의 비정상운영, 고의·과실에 의한 특정수질유해물질의 공공수역 투기행위, 악취발생물질의 시설의 소각행위 및 고의 또는 중대과실에 의한 특정폐기물이 부당처리행위 등이 포함된다. 둘째, 환경오염의 위험성이 아주 큰 행위로는 비정상운영 여부 단속하기 위한 관계공무원의 출입·검사거부·방해행위, 조업정지명령·폐쇄명령·이전명령·방제조치명령 등을 위반하는 행위 등을 들 수 있다. 셋째, 그외의 행정명령위반으로는 무허가 배출시설의 설치·변경 및 동시시설을 이용한 조업행위, 제거명령 위반행위 등이 포함된다.

형벌의 종류로는 징역과 벌금이 있다. 수질환경보전법과 대기환경보전법에는 각 행위위반유형에 따라 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금, 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금, 6월 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금 및 100만원 이하의 벌금 등이 규정되어 있다. 소음·진동규제법에서의 처벌강도는 수질·대기보다 낮게 책정되어 최고형의 경우 3년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금을 부과한다. 이 법률중 수질환경보전법의 행위유형별 처벌강도에 대하여 보다 자세하게 살펴본다.¹⁰⁵⁾ 무거운 처벌을 과하는 법규위반행위는 오염피해의 강도가 높은 행위라고 볼 수 있다.

○7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금: 무허가배출시설의 설치·변경·동시시설을 이용한 조업행위, 적합판정전 조업행위, 배출시설·방지시설의 비정상운영, 조업정지명령·이전명령·사용금지과 폐쇄명령위반, 허가취소후의 배출시설운영, 및 호소특정시설에 대한 사용중지명령위반 등의 운영 등이다.

○1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금: 미신고배출시설 설치, 특정수질유해물질 투기, 오염물질의 제거명령위반, 방지시설업미등록자의 설계·시공, 무허가 폐수처리업 영업행위, 미지정 측정업무대행 행위 등이다.

○6월 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금: 배출기준초과시 미신고, 배출시설 운영시 오염물질의 미측정, 환경관리인의 미임명, 과실에 의해 특정수질유해물질의 투기, 배출허용기준 준수여부확인을 위한 관계공무원의 출입·검사의 거부·방해·

105) 대기환경보전법상의 형벌규정은 수질환경보전법상의 형벌규정과 거의 비슷하다. 소음·진동규제법도 그 처벌강도는 수질보다는 낮은 편이나 거의 비슷한 구조를 가지고 있다.

기피하는 등의 행위이다.

○100만원 이하의 벌금: 배출·방지시설의 정상운영 여부 확인을 위한 기기의 부착 명령 위반, 오염물질의 측정결과 미보전이나 허위기록, 환경관리인의 업무방해 등의 행위가 이에 속한다.

종래의 환경관련법 형벌규정만으로는 환경오염문제의 대처에 충분치 못하다는 비판을 받아 왔다. 비판이유들을 보면, 첫째로 고의범만 처벌이 가능하지 과실범의 처벌은 어렵다는 점이다. 현행 형법상에서도 오염피해에 대한 구체적인 사실이 드러나고 과실이 인정되면 업무상과실치사상죄(형법 268조) 또는 음용수에 관한 죄(형법 192-197조)의 적용이 가능하다. 그러나 인과관계의 확인이 어려워 이를 환경범죄에 적용하기에 한계가 있다.¹⁰⁶⁾ 둘째, 집단적 환경오염의 발생으로 불특정 다수가 피해를 입은 경우 이의 해결이 어렵다. 셋째, 실질적 책임이 있다고 생각되는 사업주체나 법인의 처벌이 곤란하다. 넷째, 처벌강도가 낮다. 이러한 문제점들이 1991년 대구의 폐놀사태를 계기로 국민적 관심사로 제기되자 행정벌의 처벌강도를 강화하였으며, 환경범죄처벌에 관한 특별조치법을 제정하였다.

환경범죄처벌에 관한 특별조치법의 내용을 주요 사안별로 구분하여 살펴본다. ①각종 환경오염행위중 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 행위를 대상으로 한다.(동법 제2조) ②처벌의 대상으로 하고 있는 행위는 사업활동에 수반한 유해물질의 배출이며, 대상범위는 대기·수질·토양오염이다.(동법 제2조) ③고의범뿐만 아니라 과실범(업무상과실)도 처벌한다.(동법 제3조) ④형벌의 종류는 징역과 금고형이외에 고액의 벌금형을 두고 있다. 고의범의 경우 신체위험발생시 1년 이상의 징역, 사상은 무기 또는 3년 이상의 징역이며, 2천만원 이상 1억원 이하의 벌금을 병과한다. 과실은 신체위험시 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금, 사상은 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 징역에 처한다.(동법 제2조) ⑤가중하여 처벌하는 누범의 특수가중규정이 있다.(동법 제4조) ⑥실행행위자를 벌하는 것 이외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과하는 양벌규정이 있다.(동법 제5조) ⑦엄격한 요건하에 인과관계의 추정규정을 두고 있다.(동법 제6조) 배출행위와 위험발생사이에 상당한 개연성이 있을 때 그 위험은 배출행위자에 의한 것으로 추정한다. 배출행위자가 처벌받지 않으려면 원인제공을 안하였다는 것을 증명하여야 한다. 단 추정요건 적용에 있어 지역적으로 제한하고 인과관계의 상당한 개연성으로 국한하여 엄격한 요건을 두고 있다.

이 특별조치법은 그 동안 문제로 제기되었던 과실범을 처벌할 수 있게 하고, 처벌강도도 높이고 사업주나 법인의 처벌도 가능하게 하였다. 또한 제한적이지만 인과관계의 확인의 문제점도 완화시켰다. 특히 주목할 만한 점은 집단적 환

106) 김종민, 환경문제와 환경법, 행법사, 1993. 참조

경오염의 발생으로 인한 불특정 다수의 피해에 대하여 형사법적으로 제재할 수 있는 방법이 마련되었다는 것이다. 그 동안 오염자들에게 비용으로 감안되지 않았던 오염발생분에 대하여 형사처벌을 받을 경우 징역과 벌금납부등으로 비용 일부분을 오염자들에게 내부화시킬 수 있는 방법이 생겼다는 것이다. 또한 이 방법은 피해자에게 직접적인 피해보상을 보상을 해 주는 방법은 아니다. 그러나 일단 형사범으로 처벌을 받을 경우에는 피해자들이 피해에 대한 민사소송을 제기할 수 있는 법적 근거를 마련하게 되고, 승소할 가능성이 상당히 높아지게 되므로 오염자에게 오염비용의 부담도는 더 높힐 수 있게 된 것이다.

2. 문제제기

강제조치규정은 현행의 개별 환경관련법에서 규정하고 있는 각종 행정기준들을 오염자들에게 이행시키도록 강제하는 행정상·형사상의 조치들이다. 이러한 규정들은 환경정책의 기초가 직접규제방법에서 시장체제에 의한 방법이나 시장적 대안방법으로 변화되는 경우에는 대폭 개정되어야 한다. 제시하고 있는 환경오염 해결방법에도 국지적 오염물질의 경우 기초자치단체장과 오염자간 합의한 오염배출수준을 초과하여 배출하거나 합의없이 배출하는 행위, 광역적 오염물질중 수질의 경우 배출허가권없이 무단으로 오염물질을 배출하거나 허가권의 보유량을 초과하여 오염을 배출하는 행위, 대기의 배출부과금제도 운영시 배출부과금을 납부하지 않는 행위 등을 제재할 수 있는 강제규정이 필요하게 된다.

V장에서는 지방자치단체의 조례로 규정한 위의 규정들을 위반하는 오염자들을 제재할 수 있는 강제조치 수단으로 행정처분, 형사처벌, 벌과금 및 부과금부과 등을 제시하였으며, 이에 필요한 규정들에 대하여 논하였다. 이러한 규정들이 현행 규정형태의 틀에 따라 재작성될 가능성이 많다. 그러므로 만일 현행의 강제조치규정들이 오염자들에게 행정기준들을 이행시키는 데 비효율적인 면을 지니고 있다면, 개정된 규정들도 비효율적일 가능성이 높게 된다. 그러므로 본 장에서는 현행의 강제조치제도에 대한 경제분석을 시도하여 그 문제점들을 파악하고 보다 효율적인 제도를 모색해 본다. 이로써 새로운 환경정책의 채택에 따라 이에 필요한 강제조치규정들이 개정될 때에 이 규정들이 오염자들의 범규이행도를 보다 효율적으로 향상시킬 수 있도록 그 방안을 제시하는 데에 있다.

1991년 환경범규위반에 대한 처벌이 강화되고 환경범죄처벌에 관한 특별조치법을 새로이 제정되었음에도 불구하고 환경오염은 더욱 심각해지고 있다. 최근 들어 한탄강의 오염폐수방류, 시화호의 수질오염악화, 여천공단지역의 환경악화 등이 큰 사회적 문제로 대두되었고, 대기업과 중소기업을 막론하고 무단 오염물

질방출 등을 포함한 각종 환경법규 위반사태가 지속적으로 확대되고 있다. 이에 따라 정부는 처벌법규의 강화와 중벌규정에 적용받을 환경사범의 범위를 확대하고자 환경범죄처벌에 대한 특별 조치법의 개정을 검토하고 있다.¹⁰⁷⁾

이러한 현상들을 보면서 다음과 같은 의문들이 제기된다. 첫째, 환경법규위반을 처벌하는 것은 개인이나 기업에게 환경법규의 이행도를 높이기 위한 것이다. 그러나 지속적인 처벌의 강화에도 불구하고 이들의 법규준수도는 높아지지 않고 오히려 낮아지는 이유는 무엇인가? 둘째, 현재 정부는 처벌의 강도를 높이려고 시도하고 있는 데 이는 과연 바람직한 것인가? 처벌의 강화는 적지 않은 사회적 비용이 수반된다. 오염불법행위의 감시강화에 따른 비용, 각종의 행정·경찰·검찰·법원·교도소비용 및 오염자들의 경제활동축소에 따른 비용 등 많은 거래비용이 소요된다. 그러므로 법적 처벌의 강화가 오염자의 환경법규 준수도를 일정부분 상승시키지 않는다면, 오히려 사회적으로 손실을 초래할 수 있다. 셋째, 처벌을 강화한다면 한없이 강화할 수 있는 것인가, 아니면 적정수준이 있는가, 있다면 그 수준은 어디인가? 넷째, 처벌의 강화이외에 법규 이행도를 높일 수 있는 방안은 없는가? 다섯째, 환경오염행위중 형벌에 처하도록 하는 규정들이 있다. 이러한 규정들 모두가 형벌부과의 대상으로 적합한가? 여섯째, 형벌의 강도는 환경오염행위 유형에 따라 다르다. 행위유형별로 책정된 형벌이 적정하게 책정되어 있는가? 이러한 의문점들에 대하여 경제적인 분석을 시도하여 보다 효율적인 방안을 모색해 본다.

3. 경제적 분석

개인이나 기업들은 어느 경우에 환경법규를 준수하거나 이를 기피하는가? 그들이 합리적이라면, 환경법규준수시 소요될 것으로 예견되는 비용과 비준수시 지불될 것으로 예견되는 비용을 서로 비교하여 보다 많은 이익을 제공하는 행위를 선택할 것이다. 배출시설과 방지시설의 비정상운영시 7년 이하의 징역과 5천만원 이하의 벌금을 내는 규정을 예를 들어 설명해 보자. 이 법규를 준수하기 위하여는 배출시설과 방지시설을 정상적으로 운영하여야 하며, 이에는 방지시설의 설치, 운영에 따른 여러 비용이 수반된다. 이 비용이 환경법규준수시 소요될 것으로 예견되는 기대비용이다. 역으로 말하면 방지시설을 운영치 않을 경우 오염자에게는 지불치 않아도 되는 비용이므로 환경법규 비준수로 인한 기대이익으로 볼 수 있다. 비준수시 지불될 것으로 예견되는 기대손실은 배출·방지시설을 비정상적으로 운영함으로써 당국에 적발되어 처벌되는 경우에 소요될 것으로 예상되는 비용이

107) 중앙일보, 한국경제신문, 1996년 9월 10일자.

다. 이 비용은 당국에 발견되고 처벌될 확률과 처벌의 강도에 의해 영향을 받을 것이다. 적발될 가능성이 높거나 처벌될 가능성이 높은 경우 기대손실은 커진다. 또한 처벌시 형벌이 높거나 벌금액수가 큰 경우에도 이 손실을 커지게 된다. 그러므로 기대손실은 적발되고 처벌될 확률과 처벌강도의 곱으로 표현할 수 있다.

이를 모델로 작성하여 보자. 준수시 기대이익(또는 준수시 기대비용)을 B, 비준수시 기대손실을 C, 비준수가 당국에 발견되고 처벌될 확률을 P, 그리고 처벌의 강도는 S라하자. 비준수시 기대손실(C)은 발견·처벌될 확률(P)*처벌강도(S)이다. 즉 $C = P*S$ 이다. 오염자가 법규를 준수치 않는 경우는 비준수의 기대이익이 비준수시 소요되는 기대손실보다 큰 경우이다. 즉, $B > C(= P*S)$ 인 경우이다. 오염자의 입장에서는 법규를 준수치 않는 것이 준수하는 것보다 더 많은 이익을 볼 수 있기 때문이다. 그러므로 오염자들에게 법규를 준수시키기 위하여는 기대이익(B)이 기대손실보다 적도록 하여야 한다.(즉, $B < C$)

위의 예에서 비정상적 운영시 적발되어 처벌될 확률이 100%이고 벌금최고치인 5천만원을 벌금을 내게 되면, 기대손실의 최대치는 5천만원이 된다. 그러므로 법규비준수로 인한 기대이익이 5천만원만을 넘는다면 오염자는 비정상운영하여 벌금은 내는 것을 선택하게 된다. 만일 처벌될 확률이 20%이고 벌금최고치는 5천만원이라고 하면 법규비준수의 기대이익은 1천만원이 되며, 처벌될 확률이 20%이고 벌금액이 2천만원으로 떨어진다면 기대이익은 4백만원으로 된다. 그러므로 적발·처벌 확률이 낮고 또는/그리고 처벌강도가 약해지면 기대손실은 떨어지게 되고 기대이익을 쉽게 초과할 수 있게 된다. 이렇게 낮은 기대손실로는 오염자에게 법규를 준수하도록 하고자 하는 인센티브가 없어지게 되고 환경법규의 이행도는 떨어지게 된다.

환경법규의 미준수에 대한 정부의 지속적인 처벌강화에도 불구하고 오염자들의 법규준수도는 높아지지 않고 있다. 이는 오염자들의 법규비준수시 기대손실이 기대이익보다 낮은 것에서 기인하는 것이다. 그렇다면 이 낮은 기대손실은 적발될 확률과 처벌확률과 처벌강도중 어느 것이 낮아서 기인하는 것인가, 아니면 둘다 낮은 것에 기인하는가? 어느 경우에 해당하느냐에 따라서 채택할 정책은 달라져야 한다. 만일 처벌강도가 낮은 것에 기인한다면 처벌강도를 강화하여야 하며, 적발될 확률이나 처벌될 확률이 낮은 것이 원인이라면 이 확률들을 제고할 수 있는 정책을 채택하여야 한다.

이를 위하여는 우선적으로 환경법규 위반에 대한 사법처리가 어떻게 되고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 환경법규위반으로 기소된 형사사건의 대부분이 약식기소에 그치고 정식재판을 받는 경우는 극히 일부에 해당하고 있다. 정식재판을 받은 경우도 대부분 벌금형에 처해지며 벌금액수도 대부분 2백만원이하에

머물러 법원이 지나치게 환경범죄에 대하여 관대한 처벌을 내린 것으로 나타나고 있다.¹⁰⁸⁾ 이로서 환경법규위반이 적발되어도 처벌될 확률이 상당히 적고 또한 실제의 처벌강도가 법에서 정한 최고치보다 상당히 낮다는 것을 알 수 있다. 실제 부과된 벌금형중 높은 액수인 2백만원에 위반시 모두 적발되고 처벌받는다고 가정하여도(적발·처벌확률 100%) 법규비준수로 인한 기대손실은 단지 2백만원에 불과하게 된다. 이는 기대이익에 비하여 상당히 적은 액수이다.¹⁰⁹⁾

수질오염의 대표적인 산업중의 하나인 염색가공산업을 예를 들어 현행의 처벌수준이 이 산업에 얼마나 영향을 주는가를 평가해 보자. 종업원 100-300인의 염색가공업체(중견업체)가 폐수처리시설을 정상가동하는 경우에 소요되는 운영비인 기대이익과 폐수처리시설의 불가동으로 처벌되는 경우 지불하여야 할 기대손실을 비교한다. 1994년 중견업체의 연평균운영비는 194백만, 월평균운영비는 16백만원이 소요된다.¹¹⁰⁾ 위의 기대손실 2백만원은 연평균 폐수처리시설의 운영비의 단지 1%에 해당하며, 월평균운영비의 12.4%에 불과하여 상당히 낮은 수준으로 평가된다.¹¹¹⁾ 그것도 위반시 다 적발되어 처벌된다 가정하에서 그렇다.

그렇다면 환경법규위반을 적발하는 확률은 어떠한가? 대부분의 환경법규위반은 행정관청의 지도단속에 의하여 적발되며, 지도단속의 결과는 대부분의 행정처벌과 형사처벌을 결정하는 근거가 된다. 그러므로 지도단속을 얼마나 잘하고 있는가 하는 것이 법규위반시 적발될 확률이 높든가 아니면 낮은가를 반영할 수 있다. 예로서 배출시설 설치변경허가 규정을 오염자들이 잘 준수하고 있는지를 파악하기 위한 지도점검의 경우를 보자. 대구의 비산염색단지만 하여도 폐수배출시설은 3,000개를 넘는다. 수질배출시설만을 대상으로 설치허가규정을 준수하였는가를 일일이 파악하여 위반행위를 적발한다는 것은 상당히 어렵다. 거기에다가 대기과 소음·진동분야까지 포함하면 그 배출시설의 수는 상당히 늘어난다. 또한

108) 서울지법의 양형연구위원회에서는 재판부가 환경사범에 대하여 너무 관대하게 처벌하고 있다고 지적하고, 정식재판회부와 벌금형의 상향조정을 각 재판부에 권고하고 있다. 한국경제신문, 1996년 8월 9일자.

109) 환경법규위반시 행정관청에 의한 행정처분도 오염자에게 비준수시 기대비용으로 계상된다. 그러므로 이 비용을 감안하면 기대비용은 일부 상승할 것이다. 그러나 앞에서 설명한 바와 같이 형사처벌은 행정처분으로 법규위반을 시정하지 못할 경우에 마지막 수단으로 채택하는 것이다. 이는 법규위반시 오염자들에게는 형사처벌이 가장 무거운 제재라는 의미이다. 그러므로 본 분석에서는 한 예로서 가장 무거운 제재인 형사처벌에 따른 오염자들의 행위를 분석하는 것이다. 본 분석에서 감안치 못한 비용은 형사처벌시 그 해당자가 전과자로 분류됨으로써 야기되는 비용이다. 이에 대한 자료의 불충분으로 감안하지 못하였다. 그리고 행정처분에 대하여도 본 분석과 동일한 방법으로 그 수준을 평가할 수 있다.

110) 염색가공산업의 방지시설 운영비와 설치비에 대한 자세한 자료는 이상한, 환경보전과 산업발전: 염색가공산업발전과 환경보전, 한국경제연구원, 1994.를 참조할 것.

111) 기대손실에는 배출허용기준초과시 부담하는 배출부담금이 포함되어야 한다. 그러나 본 분석에는 포함시키지 않았다. 만일 이를 포함하면 기대손실은 일부 상승할 것이다.

각 배출시설별로 배출허가기준의 초과여부, 자가측정과 기록유지, 배출시설·방지시설의 정상적인 운영 등 다른 법규들까지 단속하는 경우에는 비산염색단지 하나만으로도 그 단속대상이 상당한 수에 이르고 이에 상당한 인력과 자금이 소요된다. 그러므로 전국의 기업들을 대상으로 이를 철저히 단속한다는 것은 현재의 환경관련 행정인력과 책정된 자금으로는 거의 불가능하다. 여기에다 앞장에서 설명한 바와 같이 지도·단속을 주로 담당하고 있는 기초자치단체의 공무원들에게는 이 작업을 철저히 시행할 아무런 인센티브가 없다. 지도·단속을 철저히 시행하는 경우 담당공무원들이나 지방자치단체에 귀속되는 이득은 별로 없고, 당해지역의 경제만 위축시킨다는 지역주민들의 불만만 커지게 된다. 그러므로 환경피해에 대한 지역주민들의 이의제기만 없으면 오염발생을 그대로 방치할 가능성이 높다. 따라서 환경법규위반이 적발될 확률은 상당히 낮을 것으로 사료된다.

환경법규의 비준수에 대한 상당히 낮은 기대손실은 적발·처벌확률과 실제 적용되는 처벌강도 모두의 수준이 상당히 낮기 때문인 것으로 파악되었다. 200만원의 벌금에다가 적발·처벌확률을 높게 잡아 10%로 가정하면 기대손실은 20만원에 불과하게 된다. 중견염색가공업체들의 월평균 폐수처리시설의 운영비의 단지 1%에 해당되는 금액이다.¹¹²⁾ 이럴 경우 오염자로서는 오염처리를 하지 않고 그대로 방류하는 것이 합리적인 행동이 된다. 그러므로 현행의 환경법규위반에 대한 강제조치들은 오염자들에게 환경법규의 이행도를 높이는 효율적인 제도라고 볼 수 없다. 현행법규위반시 너무 낮은 기대손실을 부과함으로써 오염자들로 하여금 현행법규를 지키고자 하는 인센티브를 제공하는 데에 실패하고 있다. 이 결과 많은 오염자들은 법규를 위반하게 되고 환경오염은 더욱 악화될 수 밖에 없는 상황이다.

그렇다면 어떠한 방법으로 강제조치제도를 개선할 것인가? 이는 적발·처벌확률과 실제 처벌강도 두 가지를 어떻게 조합하여 기대손실을 높일 것인가 하는 문제로 집약된다. 적발확률, 처벌확률 및 처벌강도 중 어느 사항을 먼저 제고할 것인지를 결정지어야 한다. 우선적으로 환경사범에 대한 실제 적용상의 처벌확률과 처벌강도를 높이는 것이 바람직한 것으로 사료된다. 처벌확률과 처벌강도의 강화에는 법규의 개정도 필요 없고 빠른 시일내에 효과를 볼 수 있다. 법원과 검찰이 환경침해정도가 심하다고 판단되는 사안에 대한 정식재판의 회부률을 높이고, 징역과 벌금을 상향조정함으로써 이를 수 있다. 징역과 벌금을 부과하는 경우에 오염자의 기대손실과 기대편익을 추산하여 적어도 기대손실이 기대편익보다 더 크게 되도록 결정지어야 할 것이다.

112) 배출허용기준초과에 따른 배출부담금을 기대손실에 포함시키는 경우 이 비중은 얼마정도 올라갈 것이다. 그러나 폐수처리시설의 운영비에서 점하는 비중은 상당히 적을 것으로 사료된다.

그 다음은 적발될 확률의 제고이다. 이를 위하여는 지도단속을 주로 담당하는 기초자치단체가 지도단속을 철저하게 기할 인센티브를 부여하여 한다. 이러한 인센티브의 부여없이 자치단체에게 지도단속을 담당할 기술인력을 확보하라고 강요하여도 자자체가 수행할 능력이 없으며, 중앙정부가 기초자치단체에 보조금을 지급하여 이의 집행을 강화하는 것도 역부족이다. 인센티브의 부여방법으로 범규 위반시 부과되는 벌과금과 배출부과금의 징수액중 대부분을 기초자치단체에 귀착되도록 하는 방법을 제안한다.¹¹³⁾ 이로서 지방자치단체는 많은 재정수입을 확보하기 위하여 스스로 지도단속의 인력을 확충하게 되고 이들에 대한 기술교육을 확대하여 환경범규위반에 대한 단속을 보다 강력하게 시행할 것이다. 이 방법은 처벌강도를 높이는 것보다 많은 시간과 인력 및 자금이 소요된다. 그러므로 적발될 확률은 점진적으로 높여 나가야 한다. 적발될 확률의 제고에 있어 행정당국의 역할만으로는 한계가 있으므로 민간의 도움이 필요하게 된다. 미국의 시민소송제도와 같이 환경단체나 피해자단체에게 소송제기와 벌금을 부과할 수 있는 권한을 부여하여 정부의 환경감시의 보조적 역할을 증대시키는 제도의 도입도 진지하게 고려할 필요가 있다.¹¹⁴⁾

점진적이지만 적발될 확률의 제고는 필히 이루어져야 한다. 왜냐하면 정의와 형평의 문제이기 때문이다. 적발확률이 낮다는 것은 적발된 오염자들은 그야말로 재수가 없어서 걸린 것이 된다. 그리고 환경오염방지에 충실한 오염자는 충실치 않은 오염자에 비하여 시장경쟁에서 불리한 위치에 놓이게 된다. 오염자들 특히 기업이 환경오염을 지키지 않는 것을 도덕성의 문제로 치부하는 경향이 많다. 사회적으로 범법행위를 한다는 것이다. 그러나 이렇게 낮은 기대손실하에서는 기업들이 환경방지노력을 기울이고 싶어도 하지 못하게 된다. 환경오염방지시설을 설치하고 운영하는 데에는 적지 않은 비용이 수반된다. 환경오염방지에 충실한 기업과 충실치 않은 기업이 동일한 상품을 생산하는 경우, 상품의 생산비용은 오염방지에 충실한 기업이 더 높게 된다. 환경오염방지에 충실치 않은 기업은 더 낮은 가격으로 물건가격을 제시할 수 있게 되므로 충실한 기업은 경쟁에서 불리한 위치에 놓이게 된다. 오염방지에 충실한 기업이 충실치 않은 기업보다 손해를 보는 일은 사회정의와 형평에 어긋난다. 그러므로 적발확률을 높여서 적어도 환경보전에 충실한 기업이 시장에서 손해보지 않도록 하여야 한다.

정부는 환경범규상 규정된 형벌과 벌금을 강화하려고 한다. 헌법학자들은 현행 범규상의 처벌강도가 너무 높다고 지적하고 있다.¹¹⁵⁾ 그러나 현재 시점에서

113) 환경단속강화를 위하여 기초자치단체에게 제공하는 인센티브문제는 V장에서 자세히 다루었다.

114) 미국의 시민소송제도와 그 문제점에 대하여는 VIII.집단소송제도의 도입에서 자세히 논한다.

115) 이상돈, 기업활동관련 환경범규의 합리화 방안, 대한상공회의소, 1995.8.와 오영근, 환경범규

는 처벌강도가 너무 높은지 아니면 너무 낮은지에 대한 판단이 나오기 어렵다. 왜냐하면 실제 적용한 처벌강도가 너무 낮았고 적발·처벌확률도 너무 낮아 현행 법규상의 처벌강도에 대한 실증적 분석이 제대로 이루어질 수 없기 때문이다. 법규상의 처벌강도를 높이기보다는 주어진 법규상에서 실제 적용 형벌을 적절하게 상향조정하고 적발·처벌확률을 어느 정도 상승시킨 후, 그때의 기대손실과 기대이익을 비교하여 기대손실이 너무 낮다고 판단되는 경우에 처벌강도의 강화를 추진하는 것이 보다 합리적인 것으로 판단된다. 그러므로 정부가 추진하고 있는 처벌강도의 강화는 재고하는 것이 바람직하다.

형벌은 행위유형별로 따라 다르게 적용된다. 이렇게 행위유형별로 적용하고 있는 형벌이 과연 적절한 것인가의 결정은 행위유형별로 비준수시 기대이익을 추산하여, 기대이익이 큰 행위는 작은 행위보다 높은 형벌을 가하여 적어도 기대손실이 기대이익보다 크지 않도록 하여야 한다. 일부 법학자들은 비정상운영과 같이 직접적인 오염배출행위가 아닌 폐쇄명령·이전명령위반 등과 같은 행정명령위반행위를 오염배출행위와 동일하게 법정 최고형인 7년형을 부과하는 것에 대하여 너무 높은 형벌을 부과하는 것이라고 지적하고 있다.¹¹⁶⁾ 행정명령위반사안으로 형사소추되는 경우는 여러번의 행정명령을 어기는 경우이다. 여러번의 행정명령에도 이를 따르지 않은 이유가 있을 것이다. 무엇인가 이로 인한 기대이익이 크기 때문에 여러번의 행정명령에도 불구하고 따르지 않았을 것이라고 판단된다면 이 법정 최고형은 높지 않은 것이 된다. 그러므로 오염배출행위와 행정명령위반간의 기대편익의 비교를 통하여 형벌의 적정성이 판단되어야 한다. 또한 위법한 환경오염행위들중 행정법과 형사법중 어느 법으로 규율하는 것이 바람직한지, 만일 형사법으로 규율한다면 형벌이 바람직한가 아니면 벌금형이 바람직한가에 대한 분석도 시도되어야 할 것이다. 이러한 연구들은 차후로 미룬다.

환경범죄처벌에 대한 특별조치법에서는 환경범죄의 대상행위로 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 행위만을 규정하고 있다. 그러나 환경오염으로 인하여 재산피해와 생태계파괴 등이 지속적으로 발생하고 있다. 특히 집단환경오염으로 인한 불특정다수의 재산상의 피해나 생태계피해에 대하여는 규율할 방법조차 없는 상황이다. 오염자들은 이러한 행위로 인하여 기대이익은 취하고 있으나 기대손실을 부과할 방법이 없다는 것이다. 그러므로 환경범죄의 대상을 인간의 건강을 해하는 행위만으로 한정하기 보다는 이로 인한 재산상 피해와 생태계에 피해를 입힌 행위까지 확장하여 기대손실을 높일 필요가 있다.

법정 최고형에 취할 수 있는 불법행위중 비정상운영에 대하여는 법률자체에

의 벌칙규정 합리화 방안연구, 대한상공회의소, 1993.9. 참조.

116) 오영근, 환경법규의 벌칙규정 합리화 방안연구, 대한서울상공회의소, 1993.9. 참조.

서 비정상운영에 대한 정의를 내리지 않고 있다.¹¹⁷⁾ 수질환경보전법과 대기환경보전법 등의 시행규칙에서 규정된 비정상운영에 대한 행정처분준칙이 비정상가동의 판단기준이 되고 있다. 형사처벌의 기준은 정확히 법령에 설정되어야 한다. 그러므로 시행규칙으로 규정하지 말고 비정상행위 형식이 무엇인지에 대하여 법률로 규정할 필요가 있는 것으로 사료된다.

4. 관련법규의 개정방향

환경법규위반에 대한 강제조치규정들은 환경문제 해결방법이 변경되면 이에 따라 개정되어야 한다. V장에서는 지방자치단체의 조례로 규정한 각종 규정들을 위반하는 오염자들을 강제할 수 있도록 필요한 규정들을 제시하였다. 이러한 규정들은 현행의 규정형태들에 따라 재작성될 가능성이 높다. 따라서 본 장에서는 구체적인 규정을 제시하기 보다는 현행의 강제규정에 대한 문제점들을 파악하여 보다 효율적인 방안을 제시하는 데에 중점을 두고 있다. 이로써 새로운 강제조치규정이 보다 효율적으로 오염자들의 불법적 행위를 제재할 수 있도록 그 방안을 제시한다.

환경법규위반에 대한 행정상·형사상 강제조치들은 개인이나 기업에게 환경법규의 이행도를 높이기 위한 제도이다. 합리적인 오염자들은 환경법규를 준수할 것인지 기피할 것인지를 결정하기 위하여는 법규 비준수시의 기대이익과 비준수시 적발·처벌받음으로써 소요되는 기대손실을 비교하여 보다 더 많은 이득을 주는 행위를 선택한다. 현행의 제도는 법규위반시 너무 낮은 기대손실을 부과함으로써 오염자들로 하여금 현행법규를 지키고자 하는 인센티브를 제공하는 데에 실패하고 있다. 법규위반시 기대손실이 낮은 이유는 오염자들이 법규를 위반하였다 하여도 적발될 확률이 낮고, 설혹 적발되었다 하더라도 규정상의 처벌강도는 높으나 실제 적용상 처벌강도가 낮은 것에 기인한다. 그러므로 적발·처벌확률과 실제 적용처벌강도 두가지를 적절하게 상승시켜 적어도 기대손실이 기대편익보다 더 크도록 만들어야 한다. 우선적으로 실제 적용상의 처벌확률과 처벌강도를 높이는 것이 바람직하다. 이에선 법규의 개정도 필요 없고 빠른 시일내에 효과를 볼 수 있다. 법원과 검찰이 환경침해정도가 심하다고 판단되는 사안에 대한 정식 재판의 회부률을 높이고, 징역과 벌금을 상향조정함으로써 이를 수 있다.

그다음으로는 적발될 확률의 제고이다. 이에선 많은 인력과 자금이 소요되므로 점진적으로 높여나가야 한다. 지도단속을 주로 담당하는 기초자치단체가 지도단속을 철저히 기할 인센티브를 부여하여 한다. 이를 위하여는 법규위반시

117) 이상돈, 기업활동관련 환경법규의 합리화 방안, 대한상공회의소, 1995.8. 참조

부과되는 벌과금과 배출부과금의 징수액중 대부분이 기초자치단체에 귀착되도록 관련제도를 개정하는 것이 바람직하다. 행정당국의 역할만으로는 한계가 있으므로 미국의 시민소송제도와 같이 환경단체나 피해자단체에게 소송제기와 벌금을 부과할 수 있는 권한을 부여하여 정부의 환경감시의 보조적 역할을 증대시키는 제도의 도입도 진지하게 고려할 필요가 있다.

현재 정부는 환경관련법규상 규정된 형벌과 벌금을 강화하려고 한다. 이는 적발·처벌확률과 실제 적용처벌강도를 적절하게 상승시킨 후, 그 때의 기대손실과 기대이익을 비교하여 판단하는 것이 합리적이므로 제고하는 것이 바람직하다.

환경범죄처벌에 대한 특별조치법에서는 환경범죄의 대상행위로 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 행위만으로 한정하고 있다. 환경오염으로 인한 재산피해와 생태계파괴가 많이 발생하고 있으며, 집단환경오염으로 인한 불특정다수의 재산상의 피해는 규율할 방법조차 없다. 그러므로 재산상 피해와 생태계에 피해를 입힌 행위까지 확장하여 기대손실을 높일 필요가 있다.(환경범죄처벌에 대한 특별조치법 제2조)

법정 최고형에 취할 수 있는 불법행위중 비정상운영에 대하여는 법규로 비정상운영에 대한 기준을 정하지 않고 시행규칙에서 의거하여 시행하고 있다. 형사처벌의 기준은 정확히 법령에 설정되어야 하므로 시행규칙으로 규정하지 말고 비정상행위 형식에 대하여 법률로 규정하여야 한다.(수질환경보전법 시행규칙 별표27, 대기환경보전법 시행규칙 별표 20)

VII. 환경영향평가제도

1. 현행제도

1993년 제정된 환경영향평가법은 사전에 환경오염의 가능성을 배제하기 위하여 만든 법적 수단이다. 환경영향평가는 동법 제2조 1항에서 '환경영향영향 평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 새로운 영향을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안, 즉 환경영향저감방안을 강구하는 것'이라고 규정하고 있다. 이 평가법은 크게 평가대상사업, 평가의 주체, 평가서작성과 주민의견수렴, 평가협의, 사후관리 등으로 나눌 수 있다. 이를 보다 자세하게 살펴본다.

(1) 평가대상사업

환경영향평가법에 환경영향평가를 실시하여야 할 사업을 도시개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지 개발 등 15개 분야와 기타 대통령령이 정하는 사업으로 분류하고, 대상사업범위를 지정하고 있다. 대통령이 정하는 사업으로 국방군사시설의 설치사업을 시행령에서 지정하고 있으나, 군사상 기밀보호나 긴급한 경우에는 평가대상에서 제외한다.(동법 제4조, 시행령 제2조, 시행규칙 별표1)

환경영향평가를 받을 평가분야는 대상사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경 등으로 책정하고, 개별 평가항목을 지정하고 있다.(동법 제5조, 시행규칙 제2조.별표1) 대상사업의 특성을 고려하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 중점적으로 실시할 평가항목을 환경부장관이 지정·고시할 수 있게 하였다.(동법 제5조) 평가항목의 평가기준은 환경기준으로 한다.(동법 제5조) 평가 대상지역으로는 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역이라고 규정하고 있다.(동법 제7조)

(2) 평가의 주체

사업자(환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행하는 자)가 대상사업을 하고자 할 때에는 환경영향평가를 작성할 의무를 부과하고 있다.(동법 제8조) 그리고 평가서 또는 평가서초안의 작성을 평가대행자에게 대행시킬 수 있도록 허가한다.(동법10조) 평가대행자는 일정한 자격을 갖추어 환경부장관에게 지정을 받아야 하며, 자격기준 등과 같은 각종의 평가대행자에 대한 규정을 정하고 있다.(동법 제11조-15조, 시행규칙 제5조-7조, 별표2)

(3) 평가서작성과 주민의견수렴

사업자는 영향평가서의 작성시 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 주민들의 의견을 수렴하고 그 내용을 평가서에 포함시키도록 하고 있다. 그 대상은 영향평가대상지역안의 주민들로 한정된다.(동법 제9조, 시행규칙 제6조.7조) 주민의견의 수렴시 영향평가서초안을 작성하여야 하며, 평가서 초안에 관련한 제반 사항을 규정하고 있다.(동법 제9조, 시행령 제3조) 평가서초안은 관계행정기관장에게 제출하여야 하며, 주관 자치단체장은 이를 지방일간신문에 공고하고 주민들에게 공람시켜야 한다. 국가안보관련 사안이나 또는 기타 법령에서 공개가 제한되어 있는 경우에는 공고 및 공람을 제한할 수 있다.(동법 시행령 제4조) 관계행정기관은 평가서초안 접수 30일 이내, 그리고 주민은 공람만료일로부터 7일 이내에 관할 기초자치단체장에게 의견을 통보하여야 한다.(동법 시행령 제5조)

설명회는 설명회개최예정일 7일전까지 지방일간신문에 공고하여야 한다.(동법 시행령 제6조) 공청회는 사업자가 필요로 공청회와 주민의 요구가 있을 때 의무적으로 개최하는 공청회로 구분되며, 그 절차를 규정하고 있다. 사업자는 주민의 의견을 수렴하면 반드시 최종환경영향평가서에 그 내용을 포함시켜야 한다.(동법 제9조, 시행령 제7조)

(4) 평가협의

사업승인 등을 얻어야 하는 사업자는 사업승인이전에 최종영향평가서를 작성하여 승인기관장에게 제출하고 승인기관장이 환경부장관과 이에 대하여 협의하고, 사업승인이 필요없는 사업자는 환경부장관과의 협의이전에 제출하여야 한다.(동법 제16조) 평가서 제출시기 및 협의 요청시기 등은 대통령령으로 정한다.(동법 시행령 제9조) 환경영향에 대한 최종 평가와 검토의 권한은 환경부장관에게 있다.(동법 제17조) 사업계획 등의 변경절차가 완료되기 전에 당해사업에 관련된 공사를 시행하여서는 안된다. 시행시에는 환경부장관이 공사중지 명령을 명하여야 한다. 또한 승인기관장에게 공사중지 등을 요청하여야 하며, 승인기관장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.(동법 제27조) 합의내용에 이의가 있는 사업자에게 이의신청을 할 수 있는 규정을 두고 있다.(동법 제20조, 시행령 제12조)

(5) 사후관리

환경부장관이 평가에 대한 협의내용의 이행여부를 조사·확인하도록 하고 있다.(동법 제19조) 승인기관장에게도 승인사업자의 합의내용이 이행되도록 감독할 의무를 부과하고 있다.(동법 제24조) 합의내용을 이행치 않거나 평가협의전에 공

사를 시행하는 경우에는 공사중지명령을 내리고, 이를 위반하면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 처벌하도록 규정하고 있다.(동법 제24조.27조.33조) 대상사업의 착공후에 발생될 수 있는 환경영향으로 인한 주변환경의 피해를 방지하기 위하여 사후환경영향평가를 하도록 하고, 그 결과를 승인기관장이나 환경부장에게 통보하여야 한다. 이를 시행하여야 할 대상사업과 평가항목 및 기타 필요한 사항들을 규정하고 있다.(동법 제26조, 시행규칙 제14호 별표4)

2. 문제제기

환경영향평가제도는 사업자가 평가서 초안을 작성하여 지역주민들에게 공개하고 설명회와 공청회를 개최하여 주민의견을 수렴한 후, 최종평가서를 작성하여 제출하도록 하는 제도이다. 이러한 제도는 환경에 영향을 끼칠 가능성이 있는 사업에 대한 정보를 주민들에게 공개하고, 그 사업의 결정과정에 당해 주민들의 의견을 반영하는 것이 목적이다. 이러한 목적을 감안하면 이 제도에 대한 근본적인 의문이 제기된다. 현행 관련법제로 당해사업으로 야기되는 오염문제를 해결할 수 있다면, 사업시행전에 주민들의 동의를 득할 필요가 있는가. 동의를 득하여야 한다면 그 이유는 무엇인가. 주민들의 동의를 받는 과정에서 사업자와 주민간의 협상결과가 법정 기준과 차이가 나는 경우, 법정기준과 협상결과중 어느 것이 우선하는가. 법정기준이 우선한다면 이 제도의 실효성이 있는가 등이다.

그 다음으로는 현행의 규정된 세부사항들이 과연 위에서 제시한 평가제도의 목적을 충분히 달성할 수 있는 가하는 점이다. 이에는 첫째, 지역마다 환경용량이 다르고 특성이 다른데 모든 지역에 대한 평가대상과 범위를 일률적으로 법에 규정하고 있다. 이는 바람직한가? 둘째, 평가서작성을 사업자에게 의무화시키고 있다. 사업자에게 의무화시키고 있는 이유는 무엇인가? 이렇게 작성된 평가서에 의한 영향평가를 과연 주민들이 신뢰할 수 있을 것인가. 셋째, 의견수렴 대상주민을 대상지역안의 주민으로 명시하고 있다. 여기서 주민이란 무엇이며, 법규정이 지정하고 있는 주민만의 의견을 수렴하는 것이 타당한가? 넷째, 주민의견을 수렴하기 위하여 주민들을 참여시키는 시기는 적절한가, 또한 많은 주민들이 의견을 참여할 수 있는 제도인가 하는 점들이 포함된다. 이러한 문제들에 대하여 경제적 분석을 시도한다.

3. 경제분석

먼저 환경영향평가제도에 대한 근본적인 의문부터 살펴보자. 현행 환경법제

로 당해 사업으로 인한 오염문제를 해결할 수 있는 경우에도 주민들의 동의를 득할 필요가 있는가 하는 점이다. 예를 들면 골프장건설 허가의 경우, 건설후 과도한 농약살포로 인근의 하천을 오염시키는 행위를 관련환경법규에 의하여 충분히 제재할 수 있다면 그것으로 충분하지 않은가. 이런 경우에도 사업시행에 대한 주민들의 동의를 받아야 할 이유가 무엇인가. 사업자들은 당해사업으로 피해가 예견되는 주민들의 동의를 받는 과정에서 환경관련 기준들을 놓고 당사자간 협상을 하게 되고, 그 협상이 타결되어 어떤 결정에 도달하였다고 하자. 이 협상의 결과가 법제에 규정되어 있는 기준보다 선행되고, 합의된 기준대로 시행되는 것이라면 사업시행에 대한 주민의 동의를 득하여야 하는 것에 대한 타당성이 부여된다. 현행 기준의 준수가 문제가 아니라 새로운 기준을 책정하는 것이므로 이로 인하여 피해를 입는 주민들의 동의를 득할 필요가 있기 때문이다.

사업자와 주민간의 합의결과가 법규보다 선행된다는 것은 우리에게 중요한 사실을 제공한다. 우리나라에도 환경문제 해결방안중 가장 효율적 방법인 협상을 통한 사적 해결방법을 적용할 수 있는 제도가 현행법상에 존재하고 있으며, 이는 환경영향평가제도라는 사실이다. 협상결과가 법령상 규정된 기준보다 선행된다면, 환경영향평가제도는 사업자와 주민이 소재지방자치단체의 주관하에 사업의 허가 와 사업시 오염배출기준의 수준 및 기타의 환경행위수준 등에 대하여 협상을 하고 그 결과 합의에 도달하면, 사업자는 합의된 수준을 이행하면서 사업을 하게 되는 방법이 되기 때문이다. 바로 이 방법이 사업자와 주민의 자발적 합의에 의하여 환경문제를 해결하는 방법인 것이다.

이 점에 대한 정부의 입장은 어떠한가? 정부가 입법예고하고 있는 환경영향평가법의 개정안을 보면 '환경영향평가 협의에 의하여 정해진 오염물질 등에 관한 제한기준을 법령상의 규정된 기준으로 간주하여 배출부과금 등 개별 법령상의 이행수단을 적용한다'라고 규정하고 있다.¹¹⁸⁾ 즉 당사자간의 합의결과가 법령상 규정기준보다 선행한다는 규정을 신설하겠다는 것이다. 행정당국은 사실상 당사자의 자발적 협상에 통한 사적 해결방법을 도입하고자 하는 것이다. 한가지 문제점은 이 개정안에 당사자간의 합의결과가 법령기준보다 더 강화된 기준(예를 들면 법정 배출허용기준보다 강화된 기준)을 채택하는 경우만 해당되는 것인지, 아니면 법령기준보다 완화된 기준의 경우(배출허용기준보다 완화된 기준)까지도 허용하는 것인지에 대하여는 모호하다. 법령기준보다 완화된 기준도 법규보다 선행된다는 것이 명시되어야 한다. 그래야만 사업자와 주민간에 협상을 통하여 합의할 가치가 있게 되며, 협상을 통한 해결방법이라고 할 수 있기 때문이다.

이 제도는 신설사업에만 적용되고 기존의 사업자들에 대하여는 적용되지 않

118) 환경부 내부자료.

는다. 기존사업자들에 대하여서도 똑 같은 논리로 앞으로 지켜야 할 환경관련 기준들에 대하여 주민들과 협상을 통하여 해결할 수 있도록 한다면 기존사업자에도 적용이 가능하다. 기존사업자에게도 이 제도가 적용된다면 V장에서 국지적 오염 물질에 채택하는 방법과 논리적으로 하등 다른 점이 없다. 많은 사람들은 환경문제 해결에 시장제도의 도입, 특히 환경제에 대한 재산권의 확정으로 당사자의 협상을 통하여 해결하는 방법의 도입이 불가능하다고 믿어왔다. 그러나 환경영향평가제도를 잘 개선한다면 현행의 법체제하에서도 이 방법이 시행될 수 있다는 점을 보여주고 있는 것이다. 이 제도의 개선에 V장에서 제기한 바와 같은 지방자치단체장의 행위문제(배출량결정, 확인작업, 본인-대리인문제), 재산권의 확정문제, 기존사업자와의 협상문제 및 아래 제시하고 있는 현행 제도의 여러 문제들을 해소할 수 방안이 마련된다면, 많은 환경문제를 당사자간의 협상을 통한 방법으로 해결될 수 있을 것으로 사료된다.

그 다음으로는 현행의 환경영향평가제도상 문제점들을 살펴보자. 첫째, 평가대상사업상의 범위를 일률적으로 법에서 정하고 있는 점이다. 대상사업의 범위에 속해 있는 사업들은 대부분 대규모 사업들이다. 대상범위에 규정되어 있지 않은 사업들도 환경에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 또한 지역별로 환경용량이 다르기 때문에 일률적으로 대상사업을 지정하는 것도 문제가 있다. 동일한 사업이라고 하더라도 지역에 따라 환경영향에 차이가 날 수도 있다. 예를 들어보자. 동일한 개발사업을 ‘갑’지역과 ‘을’지역에 각각 시행하고, 오염배출량은 동일하다고 하자. ‘갑’지역은 환경용량에 어느 정도 여유가 있고, ‘을’지역은 환경용량이 이미 포화상태라고 하자. ‘갑’지역은 환경에 큰 영향을 끼치지 않을 것이다. 그러나 ‘을’지역은 동일한 양의 오염배출이라도 환경상 영향을 상당히 받게 된다.

중앙정부가 이러한 지역대상 정보들을 파악하기는 어려우나 사업이 시행되는 당해지방자치단체는 쉽게 확보할 수 있다. 마찬가지로 평가분야와 평가항목의 조정도 당해지역에서 가장 잘 파악할 수 있다. 그러므로 평가대상 사업, 평가분야 및 평가항목의 조정 등은 법으로 규정하지 말고 지역단위로 그 지역의 특수성을 고려하여 결정하여야 한다. 피해범위가 적을 경우에는 기초자치단체가, 그리고 사업범위가 몇개의 시군구를 포함하는 경우는 광역자치단체가 자치단체의 조례로써 평가대상을 지정하는 것이 바람직하다.

둘째, 평가의 주체에 관한 사안이다. 현행법에서는 환경영향평가서의 작성을 사업자에게 의무화시키고, 사업자가 평가대행자를 선정하여 대행할 수 있도록 하고 있다. 환경영향평가 대행업체의 선정은 누가 하느냐 하는 것은 환경영향평가에 대한 권리 즉 재산권을 누구에게 부여하는가 하는 문제이다. 현행법에는 영향평가를 수행할 수 있는 업체들을 지정하고 있으며, 그중에서 사업자가 평가대행

업체를 선정하여 영향평가서 또는 초안을 작성하도록 하고 그 비용을 부담한다. 주민들은 작성된 영향평가의 결과를 가지고 당해사업으로 인하여 야기될 수 있는 문제들을 제기토록 하고 있다. 당해사업에 대한 환경문제를 제기하도록 한 것은 주민들에게 환경영향평가에 대한 재산권을 부여한 것이고, 영향평가 대행자의 선정을 사업자에게 부여한 것은 그 재산권을 사업자에게 부여한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 이 규정은 두 당사자 모두에게 영향평가에 대한 재산권을 부여하고 있는 모호한 규정이다.

환경권과 원인자책임의 원칙에 의하면 오염피해자가 환경에 대한 재산권을 확보하고 있다. 당해 사업으로 인하여 예상되는 피해자는 주민들이므로 주민들에게 환경에 대한 재산권이 있다는 것을 의미한다. 현행의 환경재산권 확정법규에 의하면 환경에 대한 재산권을 보유하고 있는 주민들에게 그들 재산에 대한 환경적 평가를 하는 환경영향평가에 대한 권한을 부여하는 것이 논리적으로 타당하게 된다. 환경에 대한 재산권을 확보하고 있다고 믿는 주민들로서는 그들이 선택하지 않고 사업자가 선택한 평가대행업체의 영향평가결과를 당연히 믿지 않게 된다. 한편, 평가대행업체 입장으로는 그들을 선정해 주고 자금을 주는 쪽이 고객이다. 사업자 특히 개발업자들과 개발관련정부기관들은 개발사업을 지속적으로 시행하는 바, 다른 개발사업의 평가대행업무를 지속적으로 확보하기 위하여는 환경영향평가를 공정하게 시행하기 보다는 사업자에게 유리하게 평가하고자 하는 인센티브가 생기게 된다. 그러므로 대행업체가 작성한 평가서의 공정성과 신뢰성에 대한 문제가 야기될 소지가 많다.

환경영향평가에 대한 재산권을 이익이 상반되는 사업자와 주민들에게 동시에 부여하기 보다는 문제가 되는 환경재의 재산권을 확보하고 있는 측에 부여하는 것이 바람직하다. 이 경우 환경재의 재산권이 누구에게 귀착되는 지가 문제로 제기된다. IV장에서 지적한 바와 같이 환경재의 재산권확정시 원인자책임 원칙을 적용하는 것보다는 최저비용회피자 책임의 원칙을 적용하여 최소의 비용으로 환경오염문제를 회피할 수 있는 측에 책임을 주고, 최고비용회피자에게 환경재산권을 부여하는 것이 효율적이다. 환경영향평가가 주민들은 당해지역에 이미 입지하고 있고 사업자가 그 지역에 새로운 사업을 시행하는 경우에 한하여 이루어지는 것이므로 최저비용회피자가 사업자라고 가정하는 것은 큰 무리가 없을 것이다.¹¹⁹⁾ 이러한 가정하에서는 주민들에게 환경재에 대한 재산권이 있으므로

119) 사실상 누가 최저비용회피자인지 확인하는 절차가 필요하다. 최저비용회피자가 주민인 경우에는 환경영향평가의 시행에 별 어려움이 없다. 그러나 사업자가 최고비용회피자이고 주민들이 최저비용회피자라면 사업자에게 환경재에 대한 재산권이 있게 되고, 사업시행에 대하여 주민들의 동의를 얻을 필요가 없게 된다. 이 경우 기존에 입지하고 있던 주민들은 환경오염을 참거나, 사업자를 대상으로 오염완화를 위한 협상을 하거나 또는 당해지역을 이전하게 되는 문제가 발생하게

영향평가대행업체를 선정하는 권한도 주민들에게 부여하는 것이 타당하다.

이럴 경우 평가대행회사가 사업자의 편에 설 인센티브가 줄어들어 보다 공정하게 환경영향평가를 시행하게 될 것이다. 주민들에게 편향적으로 시행할 우려는 없는가. 당해 지역에 비슷한 사업들이 많이 시행될 것인가에 달려 있다. 현실적으로 이 가능성은 적으며, 특히 개발업체가 개발사업을 타 지역에서 지속적으로 행할 가능성에 비하면 상당히 적은 확률이기 때문에 이는 문제시 하지 않아도 될 것으로 보인다. 또한 다수의 주민들이 영향평가대행업체를 선정하고 이 평가 결과를 가지고 개발업체와 협상을 한다는 것은 V장에서 살펴본 바와 같이 당사자 문제를 야기시킬 수 있다. 이의 해소방안으로는 자치단체장에게 대행업체선정권을 위임하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이 경우에도 본인-대리인문제가 야기될 소지가 있다. 대행업체선정이 보다 공개적으로 진행될 수 있도록 하는 방안이 만들어져야 할 것으로 사료된다.

행정당국은 현재 환경영향평가 전문기관의 설립을 추진하고 있다. 정부가 공인하는 평가기관을 만들어 영향평가서에 대한 주민들의 신뢰성을 회복하겠다는 것이다. 현행법에도 대행업체의 기준을 일일이 법으로 정해 놓고 있으나 주민들이 신뢰성은 상당히 낮다. 과연 정부공인의 평가기관이 공정하게 영향평가를 시행할 것인가? 이 평가기관이 정부사업에 대한 영향평가도 제대로 할 것인가, 영향평가사업을 독점함으로써 야기되는 문제는 없을까, 환경영향평가를 받아야 하는 평가 대상이 확대되는 경우 이를 감당할 여력이 있을까, 평가대행업체들을 경쟁시킬 수 있는 방안을 만들어 시행하는 것과 어느 것이 사회적으로 바람직할까 등에 대한 문제들이 보다 진지하게 고려되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 의견수렴 대상주민을 환경영향평가 대상지역안의 피해주민으로 한정하는 것에 대한 문제이다. 관련 법규에 의견수렴 대상주민을 대상지역안의 주민이며, 대상지역은 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역으로 명시하고 있다. 또한 환경영향이란 당해사업의 시행으로 환경에 미치는 해로운 영향이라고 규정하고 있다. 이러한 규정들에 의하면 의견수렴 대상지역의 주민은 당해사업으로 환경피해를 입을 것으로 예상되는 주민들을 지칭하는 것이 된다. 대상지역의 피해자로 한정하고 이로 인하여 이득을 보는 주민은 의견수렴주민에 포함되지 않는다는 것이다.

사실상 환경영향평가에서 주민의 동의를 받는다는 것은 어떠한 의미일까.

된다. 또한 주민보상의 문제도 제기될 수 있다. 그리고 최저비용회피자의 결정을 누가할 것인지도 중요한 문제로 대두된다. 이의 결정권한을 법정에게 준다면 상당한 시간이 소요되고, 법정이 결정할 수 있는 능력이 있는지도 의문이다. 이러한 문제제기에 대하여는 보다 자세한 연구가 필요하다.

주민들이 당해사업에 동의할 것인가의 여부는 당해사업으로 인하여 주민들에게 야기되는 환경피해와 사업시행으로 취득하는 편익을 모두 고려한 결정될 것이다. 주민들의 편익이 더 크다면 당해사업은 주민들의 동의를 받을 수 있고, 환경관련 기준도 이에 따라 채택될 것이다. 즉, 피해입은 주민과 이득을 본 주민 모두 환경영향 평가의 대상이 되어야 한다는 것이다. 피해입은 주민과 이득을 보는 주민이 동일하다면 피해주민만을 대상으로 하는 것은 별 문제가 없다. 그러나 다르다면 환경영향평가에 문제가 발생한다. 예를 들어 수도권 폐기물매립지의 경우 매립지 인근주민에게는 피해를 주지만 수도권의 대부분 사람들에게는 이득을 준다. V장에서 살펴본 바와 같이 환경영향을 미치는 사업으로 인한 주민들의 편익은 일반적으로 과소하게 책정된다. 거기다가 편익을 본 일부 주민들이 계상에서 빠지게 되면 이 사업에 대한 편익은 더욱 낮게 평가된다. 편익이 저평가되면 당해사업으로 주민들에게 이득을 제공하는 사업도 허가하지 않게 되고, 배출허용기준 등을 포함한 각종 환경기준이 효율적인 수준보다 높게 책정될 수 있다.

따라서 의견수렴에 피해자만을 한정할 것이 아니라 편익을 보는 주민들도 포함시키도록 하여야 한다. 이 경우 예견되는 문제는 환경영향평가의 대상지역설정이다. 당해사업으로 인한 피해영역을 적으나 편익을 보는 영역은 상당히 클 수 있다. 수도권폐기물매립지의 예에서 피해지역은 인근지역이고 편익지역은 수도권 전체에 해당된다. 그 경우 대상지역의 결정이 어려워진다. 또한 대상지역과 대상주민의 상당히 큰 경우에는 환경영향평가가 제대로 시행되기 어렵다는 점도 지적될 수 있다.

넷째, 주민참여시기와 참여확대에 대한 것이다. 개발사업의 경우 기본계획과 입지선정은 환경영향평가실시 이전에 이미 결정되어 있으며, 주민참여는 평가서 초안작성이 된 이후에 실시된다.¹²⁰⁾ 이에 따라 기본계획수립과 입지선정의 결정 과정에는 주민의 의견을 반영할 방법이 없게 된다. 사실상 입지선정은 주민들의 의견을 필히 들어야 하는 사안이다. 또한 주민공람시 주민들로서는 공람내용만으로 당해사업에 대한 의견을 내기 충분치 않고 사실상 검토할 능력도 없다는 점도 문제가 된다. 그러므로 사업초기단계부터 주민의 의견을 반영하고 주민의 참여확대를 조장할 수 있는 방법이 필요하다. 이 방법으로 V장에서 제시하고 있는 시민참여제도의 도입이 거론될 수 있다. 기본계획수립전부터 당해사업에 대한 공개토론제도를 의무화하고, 필요하다고 인정되는 경우에 주민투표제도를 시행하는 방법이다.

마지막으로 평가협의, 즉 협의내용의 관리상의 문제이다. 사업승인 등을 얻

120) 남영숙, 환경영향평가와 주민참여제도, 환경포럼 제2권 제14호, 한국환경기술개발원, 1995. 11.28.

어야 하는 사업자가 합의내용을 이행치 않거나 평가협의전에 공사를 시행하는 경우, 환경부장관이 승인기관장에게 당해사업에 대한 공사중지 등을 요청하도록 규정하고 있다. 이 경우 승인기관장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있지만 특별한 사유에 대한 정확한 규정이 없다. 그러므로 승인기관장의 자의성에 따라 이 요청에 응하지 않을 가능성이 있다. 특히 사업자가 행정기관이나 지방자치단체일 경우에는 이에 응하지 않을 가능성은 상당히 높다. 따라서 협의내용에 저촉되거나 사전공사를 시행하는 경우에는 승인기관의 요청에 의한 것이 아니라 환경부장관이 공사중지를 명할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

4. 관련법규의 개정방향

환경영향평가제도의 근본적인 의문은 현행 관련법제로 당해사업에 대한 오염문제를 해결할 수 있는 경우에도 주민들의 동의를 득하여야 하는지, 또한 주민과 사업자간의 협상결과가 법령규정상의 기준보다 선행하는가 하는 것이다. 이러한 의문이 해소되지 않으면 이 제도를 시행하는 이유가 불분명해지며, 그 실효성도 제한을 받게 된다. 따라서 '사업자와 주민간의 협의에 의하여 결정된 결과는 법령상 규정기준으로 간주하여 이행시 기준으로 적용한다'라는 규정이 동법에 신설되고, 근거규정이 환경정책기본법에 신설되어야 한다. 당사자간의 협의결과가 법령기준보다 강화된 기준뿐만 아니라 법령기준보다 완화된 기준까지도 법령상의 규정기준보다 선행된다는 것이 명시되어야 한다. 이로서 현행 기준의 준수가 아니라 새로운 기준을 책정하는 것이므로 사업자는 이로 인하여 피해를 입는 주민들의 동의를 득할 필요가 생기며, 사업시행에 대한 주민의 동의를 득하는 것에 대한 타당성이 부여된다. 이 제도를 신설사업뿐만 아니라 기존의 사업에도 적용하는 방안을 진지하게 고려하여야 한다. 이렇게 되면 이 평가제도는 환경문제해결방법중 가장 효율적인 협상을 통한 사적 해결방법이 되기 때문이다.

환경영향평가법의 세부규정에 대한 개정방향을 살펴본다. 첫째, 평가대상사업, 평가분야 및 평가항목의 지정과 조정에 대한 권한을 지방자치단체장에게 부여하여야 한다. 오염피해범위가 적을 경우에는 기초자치단체가, 그리고 피해범위가 몇개의 시군구를 포함하는 경우는 광역자치단체가 자치단체의 조례로써 평가대상을 지정하도록 규정을 개정하여야 한다. 관련규정에는 평가대상사업의 범위 지정(동법 제4조, 시행령 제2조, 시행규칙 별표1), 평가분야 및 평가항목(동법 제5조, 시행규칙 제2조.별표1), 평가기준(동법 제5조) 평가 대상지역(동법 제7조) 등이 포함된다.

둘째, 평가주체에 관한 규정이다. 환경영향평가대향업체의 선정권한을 평가

대상 환경재의 재산권을 확보하고 있는 측에 부여하는 것이 바람직하다. 이 경우 최저비용회피자가 사업자라는 가정은 별 무리가 없으므로 평가대행업체의 선정권을 주민들에게 부여하는 것으로 관련규정을 개정하는 것이 타당하다.(동법 제8조.10조) 누가 최저비용회피자인지를 확인하는 절차가 필요하게 되므로 이에 대한 분석이 이루어져야 한다. 또한 자치단체장에게 대행업체의 선정권을 위임하고, 대행업체의 선정이 공개적으로 시행되도록 하는 규정이 필요하다.

셋째, 의견수렴 대상주민의 범위를 피해자만으로 한정할 것이 아니라 편익을 보는 주민들도 포함시키도록 관련규정이 제정되어야 한다.(동법 제9조, 시행규칙 제6조.7조) 이 경우 당해사업으로 인한 피해영역은 적으나 편익을 보는 영역은 상당히 클 수 있으므로 영향평가의 대상영역을 정하는 문제가 제기될 수 있다.

넷째, 사업초기단계인 기본계획수립시부터 주민참여가 이루어지도록 규정을 개정할 필요가 있다. 또한 주민의 참여확대를 기하기 위하여 시민참여제도의 도입이 바람직하다. 이에선 기본계획수립전부터 당해사업에 대한 공개토론을 개최하도록 하며(동법 제9조), 필요시에는 특정사안에 대하여 주민투표를 실시하여 결정하도록 하는 규정이 신설되어야 한다.

마지막으로 협의내용에 저촉되거나 사전공사를 시행하는 경우에는 공사중지를 승인기관에게 요청할 것이 아니라 환경부장관이 직접 명할 수 있도록 규정을 개정하는 것이 바람직하다.(동법 27조)

VIII. 집단소송제도의 도입

집단적 환경오염피해는 오염피해자가 다수이고 개개인의 피해액은 상대적으로 적으나 대상이 많아 그 합인 총피해정도는 상당히 크며, 오염가해자가 다수이거나 또는 확실치 않는 오염피해이다. 집단적 환경오염피해는 환경오염피해의 상당부분을 점하고 있는 가장 일반적인 형태이다. II장과 V장에서 살펴본 바와 같이 당사자간 협상을 통한 해결방법과 민사법적 체계에 의한 방법만으로는 집단적인 오염피해를 야기시키는 오염자들에게 환경재 이용대가와 오염발생피해보상을 지불시키는 것은 한계가 있는 것으로 파악되었다. 또한 이 문제를 어느 정도 해결할 수 있는 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법인 직접규제방법도 그 비효율성이 드러남에 따라 이 문제를 원만하게 다룰 수 있는 방안이 시급하게 요구되고 있다. 이 방안의 하나로 Posner 및 Terry와 Donald 등 여러 학자들은 집단소송제도의 도입을 권하고 있다.¹²¹⁾ 우리나라에서도 환경문제에 국한된 것은 아니지만 일반적인 집단소송제도의 도입을 검토하고 있다. 따라서 집단소송제도란 어떠한 것인지, 이 제도에는 어떠한 종류가 있는지, 그리고 집단적인 환경문제를 다루는 데 과연 효율적인 제도인지에 대한 검토가 필요하다. 또한 이 제도의 도입시 예견되는 문제점들의 파악도 필요한 것으로 판단된다. 이 제도가 효율적인 제도로 판명되면 도입되어야 하며, 이에 관련한 법규들이 제도의 단점을 보완하면서 장점을 최대한 살리는 방향으로 제정되어야 하기 때문이다.

1. 관련제도의 한계

집단적 환경오염피해분쟁을 현행의 민사소송제도와 그외 관련제도로써 해결할 수 있는지를 먼저 살펴본다. 민사소송방법은 소송당사자를 기준으로 네가지 정도로 분류할 수 있다. 피해자중 한 사람이 당사자가 되어 소송을 제기하는 개별소송(個別訴訟), 다수의 피해자중 일부 당사자들이 병합하여 소송을 제기하는 공동소송(共同訴訟; 민사소송법 제61-64조), 다수의 피해자중 대표자를 선정하여 이 대표자가 소송을 하는 선정당사자소송(選定當事者訴訟; 민사소송법 제49조), 피해당사자가 아닌 사람 또는 단체가 소송을 담당하는 공공소송(公共訴訟) 등이다.

그중 개별소송은 집단적인 환경분쟁에 적용하기가 거의 불가능하다. 왜냐하

121) Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* 4th ed., Little, Brown and Company, 1992.와 Terry L. Anderson & Donald R. Leal, *Free Market Environmentalism*, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991. 참조.

면 집단적 분쟁의 경우에는 오염피해산정, 오염피해자의 확인, 오염피해액의 추산, 오염자의 확인, 잘못판단 등에 따른 소송비용이 크고 소요시간도 많이 걸리는 것이 일반적이기 때문에 소송에 따른 거래비용이 상당히 많이 든다. 그러므로 다수의 피해자중 한 개인이 단독으로 정부, 지방자치단체 또는 기업들을 대상으로 개별 소송을 하기는 상당히 어렵다.

공동소송제도는 피해자중 그 일부만이 모여 소송을 제기하는 제도이다. 원고가 다수의 피해당사자중의 일부이므로 단독으로 소송을 제기하는 것보다는 비용을 분담문제가 어느 정도 해결될 것으로 보인다. 그러나 비용규모나 장기적인 소송기간 및 소송에 투여하는 노력 등을 감안하면 피해자 일부만으로 소송을 제기하기에는 역부족일 가능성이 많다. 또한 피해당사자의 일부가 모여 소송집단을 구성하는 것도 무임승차문제로 인하여 어려울 것으로 보인다. 본인이 아닌 다른 사람들이 모여서 먼저 그들의 비용으로 소송을 제기하여 승소하는 경우, 이를 확인한 본인은 나머지 피해자들과 함께 같은 사안으로 소송을 제기하면 확실한 승소가 보장되고 소송에 따른 제반비용이 보다 낮아지기 때문이다. 그리고 피해자중의 일부가 소송을 제기하여 승소한다고 하여도 소송당사자들만 피해보상을 받을 뿐, 나머지 피해자들도 피해를 보상받기 위하여는 동일한 사안으로 소송을 제기하여야 한다. 이 경우 소송비용이 낮아지는 효과는 어느 정도 있겠지만, 동일한 사안으로 여러 소송을 제기하게 됨으로써 사회적 거래비용은 상당한 수준에 달할 것으로 보인다.

선정당사자소송은 피해관련 당사자들에게 선정당사자를 선출할 것을 요구하고 있다. 피해당사자들이 많은 분쟁의 경우에는 선정당사자의 선출만해도 상당히 복잡한 문제가 야기되는 바, 이 제도의 이용에는 한계가 있다. 공공소송으로는 민중소송, 기관소송과 같이 소위 객관소송제도가 있다. 그러나 우리나라는 다른나라에 비하여 이를 인정하는 개별법이 극히 제한적이다. 현재로는 지방자치법 또는 국회의원선거법에 근거한 선거소송 정도에 그치고 있다.¹²²⁾

민사소송제도는 본질적으로 개별적 분쟁해결수단으로 만들어진 것이기 때문에 집단적 환경오염피해분쟁을 해결하는 데에 한계가 있다. 민사소송제도이외에 환경피해분쟁을 해결할 수 있는 제도로 환경오염피해분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도를 들 수 있다. 이 제도는 일종의 준사법적인 분쟁해결기능을 지닌 행정위원회에 의하여 환경분쟁을 소송외적 방법으로 해결하기 위하여 만들어진 것이다. 그러나 이 조정은 민사조정과는 달리 강제력을 지니고 있지 못하여 당사자가 이에 불복하는 경우 그 효력이 사실상 없어지게 되고, 다시 민사소송을 취하게 되는 문제를 안고 있다.¹²³⁾ 이와 같이 현행의 법제에서는 집단적 환경오염피해분

122) 한선옥, 집단분쟁해결제도의 경제적 분석, 한국경제연구원. 1997.출간에정. 참조

쟁을 원만하게 해결할 수단을 갖고 있지 못하다.

그 다음으로 현행의 환경정책을 보다 효율적인 정책으로 개편하고 법제도 개정하여 개정하여 운영한다면, 구태여 집단소송제도를 도입할 필요가 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. V장과 VI장에서 제시한 것과 같이 오염특성에 따라 보다 효율적인 해결방법을 채택하여 환경이용에 대한 비용을 부담토록 하고, 법규를 위반하는 오염자들에 대하여는 보다 철저하게 확인하여 행정규제, 형사제재 및 벌과금 등을 적절하게 부과한다면 충분치 않은가 하는 것이다. 여기다가 단체소송제도라는 것을 도입한다면 오염자에게 너무 과다한 부담을 부과하는 것이 아니냐 하는 문제가 제기될 수 있다는 것이다.

따라서 효율적인 정책과 법제가 채택되는 경우에 오염자들의 오염배출행위에 대한 비용을 충분히 내부화시키고 피해자에게 피해보상이 적절하게 이루어질 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 예견되는 문제점으로는 첫째, 배출허가권판매, 배출부과금 및 환경세 등의 방법들이 시행되면 허용권판매금액, 부과금 및 세금 등은 오염자들의 환경재이용과 이로 인한 피해에 대한 대가로 볼 수 있다. 그러나 판매금액, 부담금 및 세금 등은 환경피해자에게 직접 지불되는 것이 아니라 중앙정부와 지방자치단체로 지불된다. 피해자의 환경피해분에 대하여는 중앙정부나 지방자치단체가 보상형식으로 피해자에게 지불될 것이다. 이 경우 두가지 문제가 야기될 수 있다. 먼저 허가권의 가격, 부과금 및 환경세가 관련오염물질의 사회적 비용을 적절하게 감안된 가격인가 하는 점이다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 이의 정확한 책정이 어렵기 때문에 피해자들의 피해분이 충분히 반영되지 않은 경우가 발생할 수 있다. 그 다음으로는 중앙정부나 지방자치단체의 보상이 피해자의 환경피해에 비하여 적절하지 못한 경우가 발생할 수 있다.

둘째, 위의 방법들과 협상을 통한 사적 해결방법 적용시 오염자들의 오염배출에 대한 정확한 측정과 위법행위를 강제할 수 있는 제도가 필요하다. 시장체계에 의한 방법은 합의된 오염배출수준의 초과여부, 부담금부과시에는 이의 부과를 위한 오염성상과 배출량 확인, 배출허가권판매는 허가권의 보유량초과여부 등에 대한 측정과 감시가 정확하게 이루어져야 한다. 또한 이의 위반시 철저히 적발하여 강력한 제재가 수반되어야 한다. 그러나 이의 철저한 집행을 위하여 효율적인 방법을 채택하고 다양한 인센티브제도를 도입한다고 하여도 불법적인 오염행위가 다 적발될 수는 없다.

이러한 이유들로 인하여 효율적인 환경정책이 채택되고 법령이 제정된다고 하여도 오염자들의 오염행위비용을 전부 오염자들에게 내부화시킬 수가 없으며, 피해자들의 피해보상이 적절하게 이루어질 수 없게 된다. 따라서 이러한 문제들

123) 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994. 와 진순석, 환경공해의 법률지식, 청림출판, 1993. 참조.

을 보완할 수 있는 집단소송제도의 도입이 필요하게 되는 것이다.

2. 집단소송제도의 정의와 종류

집단소송제도란 동일한 사건의 피해자가 개별적으로 소송을 제기하는 것이 아니라 집단적으로 소송을 제기할 수 있게 하는 제도이다. 즉 집단에 대하여 원고적격(原告適格)을 인정하는 제도이다.¹²⁴⁾ 이에선 미국의 대표소송(Class Action Suit), 공공소송(Public Action Suit) 및 시민소송(Citizen Suit), 그리고 독일의 단체소송(Verbandsklage)제도 등을 들 수 있다.

이러한 여러 유형들의 내용을 간략하게 살펴본다. 미국의 대표소송제도는 피해자전원을 소송당사자로 소환하지 않고 그중의 1인 또는 소수에게 소송을 제기하고 수행할 수 있도록 하고, 그 판결의 효과가 피해자전원에게 미치도록 하는 소송제도이다. 공공소송제도는 피해액은 소액이면서 피해자가 다수인 경우 그 피해를 구제하기 위하여 만든 제도이다. 손해배상보다 위법한 행위의 억제와 이로 인한 부당한 이득방지에 주안점을 두고 있다. 이 두 제도는 환경문제에 국한하는 것이 아니라 소비자피해 등 다양한 형태의 단체피해구제에 광범위하게 사용되는 제도들이다. 독일의 단체소송제도는 단체소송만을 규율하는 법률을 따로 제정한 것이 아니라 개별 법률에 일정한 자격요건을 갖춘 단체에게 소송제기의 원고적격을 인정하고 절차상의 특칙도 규정하는 방식을 택하고 있다. 예를 들면 부정경쟁방지법과 보통거래약관법에 원고적격을 소비자보호단체에 한정하고 그 자격요건을 법제로 정하여 이 자격을 득한 단체만이 제소할 수 있도록 하고 있다. 미국의 제도는 피해 입은 개인들이 단체를 구성하여 소송을 제기할 수 있는 제도인 반면에, 독일의 제도는 법적으로 인정하는 사익 또는 공익단체에게 제소할 수 있는 원고적격을 부여하고 있으며 원고적격에 법제는 그 사안에 따라 각 개별법에서 규율하고 있는 것이다.

집단적 환경오염문제만을 다루기 위하여 제정된 제도로는 미국의 시민소송제도와 독일의 환경관련 단체소송제도를 들 수 있다. 미국의 시민소송제도는 수질정화법(Clean Water Act)과 대기정화법(Clean Air Act) 등 여러 환경제정법에서 다루어지고 있다. 시민들이 법무장관과 같은 권한을 가지고 정부행위의 실수를 조사하고, 배출기준을 위반하는 민간오염자들과 공공오염자들에 대한 민사소송과 행위금지에 대한 소송을 제기하며, 적절한 수준의 시민벌금(Civil Penalty)도 부과할 수 있는 권한을 부여하는 제도이다. Natural Resources Defence Council

124) 원고적격이란 민사소송법상 일정한 권리관계에 관하여 소송당사자로서 소송을 수행하고 판결을 받을 수 있는 자격을 의미한다.

(천연자원보호협회)과 Sierra Club 등과 같은 환경단체들이 이 제도의 중요한 참여자들이다.¹²⁵⁾ 독일의 환경관련 단체소송제도는 독일의 연방자연보호법이나 일부 주의 자연보호법에서 제소할 수 있는 환경보호단체의 자격을 지정하여 그 단체만이 소송을 제기할 수 있도록 하는 제도이다.

이들 제도들은 나라에 따라 또 그 목적과 적용대상에 따라 법제의 내용에 차이가 있다. 미국과 독일제도간의 차이는 원고적격을 피해자개인들이 구성된 단체에도 부여할 것인가 아니면 환경관련 단체에 부여할 것인가가 큰 차이로 나타나고 있다. 미국의 시민소송의 경우는 환경단체 또는 개인피해자 단체들에게 환경문제에 대하여 상당한 권한을 부여하고 있다.¹²⁶⁾

3. 경제적 분석

집단적 환경오염피해분쟁에 집단소송제도를 도입함으로써 얻을 수 있는 이점들과 예견되는 문제점들을 분석한다. 얻을 수 있는 이점들은 다음과 같다. 첫째, 집단적 환경피해소송에 따른 거래비용이 절감되고 소송제기가 쉬워진다. 오염사고의 피해자들이 공동으로 단체를 구성하고 그중 1인 또는 소수가 소송당사자가 되거나 시민단체를 통하여 소송을 제기하고 그 효과는 피해자 전체가 소송하는 것과 같은 효과를 볼 수 있다. 대부분의 피해자들이 직접적으로 소송에 관련하지 않아도 되고 소송비용을 부담하여 부담하므로 개별피해자들이 부담하여야 할 소송에 따른 거래비용이 적어지게 된다. 또한 오염자가 기업인 경우에는 피해자 개인이나 그의 일부만으로는 인과관계의 입증, 피해액 산정, 관련오염기술의 확보 및 좋은 변호사동원 등의 능력이 우월한 기업을 대상으로 소송하기 어려워 패소할 가능성이 많았다. 이 제도의 도입으로 외부전문가의 도움과 양질의 변호사 확보가 수월해지기 때문에 소송에서 승소할 가능성이 높아지게 된다. 따라서 개별 피해자들에게는 무임승차하고자 하는 인센티브가 줄어들게 된다. 또한 피해금액이 소액이면서 피해자수가 많아 그 합친 금액이 큰 경우 대부분 소송을 제기치 않았으나 이러한 소송도 제기할 가능성이 확대된다. 그러므로 집단적 환경문제를 소송을 통하여 해결하고자 하는 수는 늘어날 것이다.

둘째, 피해자와 오염자간의 협상을 유도하는 인센티브가 생기게 된다. 법원이 대표자소송을 인가할 것인지를 결정하는 경우를 가정해 보자. 대표자인가가 공포

125) Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996. 참조.

126) 이 시민소송제도가 수질보호에는 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 파악되고 있다. Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996. 참조.

되는 것만으로도 오염자는 대표당사자와 협상을 하고자 하는 인센티브가 생긴다. II장의 시장체계에 의한 방법에서 살펴본 바와 같이 오염자와 피해자간의 협상이 불가능한 이유중 하나는 피해자와의 협상에서 피해자의 대표성이 없어 거래비용은 많이 소요되면서도 바람직한 결과를 가져올 가능성이 없어 오염자로서는 협상을 하고자 하는 인센티브가 없다는 점을 지적하였다. 법정에서 피해자의 대표성을 확인함으로써 이 문제는 해소될 수 있다. 또한 법정에서 대표자를 공포하는 것은 당해환경피해에 대하여 법원이 사실심리에 들어간다는 것을 의미하는 것이다. 이 단계에서는 오염자는 법정에서 인정하는 대표자와 협상을 하여 협상결과와 소송함으로써 들어가는 비용과 보상액을 비교하고자 하는 인센티브가 생기게 된다. 만일 협상하는 것이 더 저렴하다고 판단되면 오염자는 피해자와의 협상을 통하여 이 문제를 해결하고자 할 것이다.¹²⁷⁾

셋째, 오염자들에게 환경오염방지에 보다 많은 노력을 기울이도록 하는 인센티브를 제공하게 된다. 오염피해분쟁시 개별소송은 소송자체가 구성되지 않는 경우가 많았으며, 공동소송의 경우에도 오염자가 패소할 경우에만 피해액의 일부를 배상하게 된다. 그러므로 오염자는 오염발생에 대한 비용을 지불치 않거나 그 중의 일부만을 지불하고 환경이용이 가능하게 되어 공해의 사적 비용과 사회적 비용의 괴리가 벌어져 환경을 과다하게 사용함으로써 오염을 과다하게 배출하는 결과를 가져온다. 단체소송제도가 도입되면 오염자의 오염행위에 대하여 책임이 있다고 판정받는 경우에는 피해자 대부분에게 손해배상을 하게 된다. 또한 이 제도의 도입전에는 오염자의 오염행위에 대하여 제기하지 못하였던 부문까지 제기할 수 있게 됨으로써 위법행위가 적발될 확률이 커지고 이에 따른 비용을 부과할 확률도 증가하게 된다. 위법적인 오염배출행위에 대한 기대손실이 높아지게 됨으로써 오염자는 위법적인 행위를 사전에 예방하고 오염방지에 보다 많은 노력을 기할 인센티브가 생기게 된다.

넷째, 환경정책시행에 사법부와 민간의 역할이 제고됨으로써 보다 효율적인 환경행정을 기할 수 있다. 공공정책에 의한 환경질의 개선은 채택한 정책의 종류에도 영향을 받을 뿐만 아니라 이 정책이 얼마나 잘 시행되고 있는 가에도 상당한 영향을 받는다. 합리적인 정책을 수립하였다 하여도 이의 시행이 제대로 되지 않는 정책은 불합리적인 정책이 된다. 정책시행이 잘 이루어지기 위하여는 오염자들이 법규를 제대로 준수하고 있는 지를 스크린하고 감독하며, 잘못된 경우에는 시정하도록 조치하여야 한다. 이러한 작업은 행정당국에 의하여 이루어지고 있으나 인적·물적 자원의 부족으로 그 시행에 한계가 있다. 집단소송제도가 도입

127) 실제로 미국에서는 사실심리에 들어가기 전 단계에서 대표당사자와의 협상으로 해결되는 경우가 많이 있다.

되면 환경관련소송건수가 증대하고 따라서 사법부의 오염자 오염행위를 규율하는 역할이 증대된다. 또한 사법부는 단체소송의 성격상 사회적인 성격을 띠는 사안들을 많이 다루게 되므로 이 소송을 통하여 환경행정의 타당성을 판단할 수 있다. 그리고 미국의 시민소송제도와 같은 제도가 추가적으로 도입된다면 오염자들의 감시·감독 등 환경행정의 많은 부문에 민간의 참여가 확대된다. 법원의 역할 증대와 시민들의 적극적인 참여로 오염자의 불법행위에 걸릴 확률이 높아지게 되므로 행정당국은 한정된 능력하에서 보다 효율적으로 환경관리를 할 수 있게 된다.

이와 같이 단체소송제도는 여러 이점들을 지니고 있다, 그러나 이 제도의 도입으로 다음과 같은 여러 문제점들이 야기될 것으로 예견된다. 첫째, 소송전 협상이 어려워지고 소송의 남용으로 환경분쟁 해결비용이 높아질 우려가 있다. 소송이 쉬워진다는 것은 소송이 남용될 우려가 있다는 점을 포함하고 있는 것이다. 피해자 단체의 소송을 허가하는 미국의 집단소송제도를 도입하는 경우를 예로 들어보자. 피해자입장에서는 앞에서 살펴본 바와 같이 소송으로 인한 거래비용이 절감되고 승소할 확률도 높아지므로 소송을 제기할 인센티브가 확대된다.

오염자 입장에서 보면 피해자중 누구나 대표인이 될 수 있는 가능성이 있기 때문에 임의의 피해자가 대표자로서 집단소송을 제기하겠다고 오염자에게 협상을 요구하는 사람들이 늘어날 가능성이 있다. 임의의 개인이 실제 대표인이 될 자격을 갖추고 있을 수도 있고 없을 수도 있으며, 갖추고 있다고 하여도 대표인으로 선정되지 않을 수도 있다. 일단은 오염해자에게 단체소송을 제기할 것이라고 겁을 주어 협상에 응하게 하고 이에 따른 보상을 확보하고자 하는 개인들이 나타날 수 있다. 오염자들이 소송사전협상에 응하기 위하여는 먼저 임의의 피해자에 대하여 대표자자격에 대한 판단이 필요하게 된다. 그 다음 그 사람과 협상하였다 하여도 그 협상의 결과가 다른 피해자들에게도 유효하다는 보장이 없고, 또 다른 피해자들도 이러한 협상을 시도할 가능성도 많다. 이에 따라 소송전 협상에 응하게 되면 거래비용이 상당히 늘어나면서도 그 효과는 확인할 수 없는 결과를 가져올 가능성이 많게 된다. 그러므로 오염자는 소송전 협상을 기피하게 되고 일단 단체소송이 제기되고 대표자가 확정된 후에 법적으로 인정된 대표자와 협상하고자 하는 인센티브가 생기게 된다.

오염자와 가해자 모두에게 소송으로 해결하고자 하는 인센티브가 생기거나 늘어나 소송의 건수가 확대하게 된다. 물론 소송초기단계에서 협상으로 해결되는 경우도 많을 것으로 예견되기는 하나 일단 소송이 제기되면 상당한 비용이 수반되므로 소송에 따른 거래비용은 늘어나게 된다. 또한 예전에는 소송을 하지 못하였던 오염피해사안들의 소송제기분까지 포함한다면 집단소송제도의 도입으로 소

송에 따른 거래비용은 상당히 확대될 것이다.

둘째, 본인-대리인 문제가 발생할 소지가 많다. 단체소송이 제기되면 원고 측은 대표자, 변호사 및 대표자이외의 피해자 집단 등 세그룹으로 나눌 수 있다. 원칙적으로 대표자와 변호사등은 피해자 전체의 대리인으로서 피해자전체의 이익을 위하여 행동하여야 한다. 그러나 이 세그룹의 이익이 다를 수 있다. 대표자 또는 변호사가 자신의 이익을 추구하기 위해 피해자전체의 이익을 대변하지 않을 수 있다. 대표자는 단독으로 또는 변호사와 담합하여 오염자와 결탁할 수 있다. 변호사는 변호사료를 많이 받기 위하여 손해배상액을 가급적 크게 하려는 인센티브를 갖고 있다. 한편 피해자 전체는 대표자와 변호사가 어떠한 행동을 하고 있는 지 일일이 알기 힘들다. 특히 피해자 개개인의 손해배상액이 크지 않을 경우에는 개개 피해자들은 이 소송에 대하여 크게 관심을 갖지 않을 수도 있다. 이런 경우에는 대표자와 변호사가 본인의 사익을 위하여 피해자 전체와 상반된 행동을 할 가능성이 커진다.

이러한 본인-대리인 문제는 단체소송의 이점을 상쇄하게 만든다. 대표자가 오염자와 결탁하는 경우는 실제 오염피해액보다 적은 피해액을 보상받게 되고 피해자 각각에게 돌아가는 몫은 적어질 것이다. 이는 오염자에게 오염배출량에 비하여 그 비용을 적게 부담하도록 하여 오염자로 하여금 과다한 오염배출을 하도록 한다. 또한 이러한 사례가 사회에서 반복적으로 나타나게 되면 피해자들이 단체소송에 대한 실효성을 의심하게 되어 이 제도의 활용성이 떨어지게 된다. 변호사가 자신의 이익을 위하여 손해배상액을 과다하게 책정하는 경우에는 오염자에게 오염배출량에 비하여 과다한 손해배상을 하도록 한다. 또한 적정한 선에서 협상을 할 수 있는 경우에도 협상을 어렵게 만들고, 이러한 제도를 악용하는 사례가 늘어나게 된다.¹²⁸⁾

셋째, 법원이 집단적 환경문제를 다루는 데에 전문성이 확보되어 있느냐, 그리고 현재 개별적인 권리분쟁만을 담당하고 있는 법원의 소극적인 자세가 이러한 문제들을 다루는 데에 충분한 것인가에 대한 문제이다. 단체소송제도가 도입되면 환경관련소송이 상당히 확대될 것으로 예견되고 있다. 법원으로는 개별 소송건에 대하여 원고적격·인과관계·오염자식별·피해액 등을 확정하기 위하여는 당해오염자의 생산·오염방지기술 및 제반 비용 등을 포함한 다양한 자료가 필요하게 된다. 그러나 이러한 자료의 확보는 상당히 어렵다. 피고인인 오염자들이 이러한 자료의 제출을 거부하는 경우도 발생할 수 있으며, 설령 자료가 확보되었다 하더라도

128)독일의 단체소송제도에서도 본인-대리인 문제가 야기될 수 있다. 일정한 자격을 갖춘 단체가 과연 전체피해인들의 이익을 위하여 행동할 것인가가 불확실하다. 물론 법에 원고적격에 대하여 규율하고 있기 때문에 미국의 단체소송보다는 이러한 문제가 완화될 가능성이 크다.

그 자료를 종합하여 결론을 내리는 데에는 상당한 기술적인 지식을 요하게 된다. 이러한 능력이 과연 법원이 확보하고 있는 지 의문이다. 만일 이러한 능력을 보유하지 못하고 있는 상황에서 집단적 환경문제를 다루는 경우에는 공정한 판결을 기대하기 어렵게 된다. 특히 침해의 배제 또는 그 예방을 청구하는 유지청구소송이나 소송을 통하여 청구하는 사항이 특정되지 않은 소송의 경우에는 법원의 잘못된 판단이 상대방에게 치명적인 손실을 야기할 뿐만 아니라 사회적인 문제도 야기시킬 우려도 있다.¹²⁹⁾

현재 법원은 개별적 권리분쟁이라는 소극적인 역할만을 담당하고 있다. 단체소송제도가 도입되면 그 소송의 성격상 권리분쟁적인 성격에서 벗어나 사회적 성격을 띠는 사안을 많이 다루게 될 것이다. 사회적 성격을 지니고 있는 경우 일반시민들의 의사도 소송과정에서 대변될 수 있어야 할 것이다. 그러나 개별적 권리분쟁만을 다루던 법원이 과연 이러한 문제들을 공정하게 해결한 능력을 갖추고 있는 지도 의문이 된다.

넷째, 시민소송제도가 오염자들의 법률준수를 증가시킬 것으로 예상되는 반면에 준수의 증가가 반드시 효율적인 결과를 가져오지는 않는다.¹³⁰⁾ 잘못된 법제로 기준이 비효율적으로 높게 책정되어 있는 경우에도 시민소송은 오염자들에게 이 높은 기준을 준수하도록 강제할 수 있게 되므로 비효율성이 야기될 수 있다. 이 시민소송은 법적 기준이 비효율적으로 낮거나 효율적인 경우에만 효율적인 결과를 가져올 수 있다. 마지막으로 앞에서 제시한 여러 이유들로 하여 집단소송은 개별소송에 비하여 장기화될 가능성이 높다.

4. 제도도입시 고려사안

위에서 제시한 문제점들의 상당부분은 제도도입시 제도적 보완 또는 충분한 준비를 통하여 개선될 수 있다. 첫째, 본인-대리인 문제를 본다. 원고적격을 공익단체에게만 부여할 것인지 아니면 개인단체 및 이익단체에게도 부여할 것인지에 대한 원고적격 단체선정과 원고적격선정기준 설정시 본인-대리인 문제를 최대한 감안한다면 어느 정도 이 문제를 완화시킬 수 있을 것이다. 이에선 현행의 미국

129)오염자의 원인행위에 대한 금지를 요구하는 소송에 있어서는 피해자인 원고가 청구하는 사안이 불확실한 경우가 많다. 이 경우에는 예기치 못한 결과를 가져올 수 있다. 예를 들면 전문적 지식이 부족한 원고는 환경오염을 유발하는 생산시설의 어떠한 부분을 개선하도록 요구하기 어렵다. 따라서 원고는 그러한 시설의 설치 또는 가동의 금지명령을 내려 주기를 기대할 것이다. 원고의 요청대로 할 경우 피고인 오염자의 손실이 지나치게 크게 되며, 이로 인해 다른 피해자가 발생할 수도 있다.

130) Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996. 참조.

과 독일제도의 장단점을 세밀히 분석하여 우리나라 실정에 알맞은 제도가 도입되어야 하며, 이에 상당한 논의가 필요할 것이다. 본인-대리인 문제에만 한정한다면 독일의 단체소송제도가 미국의 대표소송제도보다 우월하다고 볼 수 있다.

둘째, 집단적 환경문제를 다루는 데 있어 법원의 전문성 확보 및 소극적인 자세에 대한 문제이다. 집단환경소송에 관련한 기술적인 자료와 이를 기초로 하여 합리적인 판단을 기할 수 있도록 인적·물적자원의 확보가 제도의 도입 전에 이루어져야 한다. 이로서 늘어나는 환경소송에 대처하고 빠른 시간 내에 보다 합리적인 판결이 나올 수 있도록 하여야 한다. 그리고 법원은 개별적 권리분쟁이라는 소극적인 역할에서 탈피할 필요가 있다. 물론 집단소송제도가 도입되면 소송의 성격상 권리분쟁적인 성격에서 벗어나 사회적인 성격을 띠는 사안을 많이 다루게 된다. 그러므로 법원이 보다 적극적으로 환경문제에 접근할 필요가 있다는 것이다. 현재 대부분의 환경문제 해결을 정부가 담당하고 있으나 환경행정이 제대로 이루어지고 있는 지를 확인할 수 있는 창구는 부족하다. 법원은 환경행정의 절차의 정당성, 규제정책의 타당성 및 그 시행여부 등에 대하여도 집단소송제도를 통하여 확인할 수 있게 된다. 그러므로 법원은 이 제도를 적극적으로 활용하여 정부의 환경행정이 제대로 이루어지는 가를 확인하는 역할을 담당하여야 한다. 또한 환경에 관련한 입법행위와 행정행위에 대한 사법심사권제도의 도입도 고려해 볼만한 사안이다.¹³¹⁾

셋째, 시민소송제도상의 문제는 행정당국이 비효율적으로 높은 기준을 적용하고 있는 것에 기인한다. 집단소송제도가 도입되고 법원의 역할이 확대되면 위에서 지적한 바와 같이 정부가 설정한 환경기준이 과연 타당한 수준인가에 대한 문제도 소송으로 제기될 수 있으며, 법원은 환경기준의 적절성에 대한 판결을 내릴 수 있게 된다. 법원이 정부 환경정책에 대한 추가적인 견제기구로서 역할을 담당하게 됨으로써 정부의 환경기준이 보다 효율적으로 책정될 가능성이 높아지고 따라서 이러한 문제도 완화될 수 있을 것을 보인다.

넷째, 소송전 협상이 어려워지고 소송이 남용되는 문제이다. 소송남용의 문제는 원고적격을 누구에게 줄 것인지의 문제와 결부되어 있다. 그러므로 원고적격부여 방식을 채택할 때 본인-대리인문제와 더불어 이 문제의 완화도 고려되어야 한다. 독일의 단체소송제도는 원고적격을 피해자들이 구성한 단체에게는 부여하지 않고 법적으로 인정되는 단체에게만 원고적격을 부여하므로 소송제기가 미국의 대표소송제도보다 어렵다. 그러나 독일의 제도에도 문제점들을 지니고 있다.¹³²⁾ 소송전 협상이 어려워지는 문제는 감수되어야 할 문제로 판단된다. 개별

131) 사법부가 행정부의 행정행위에 대한 사법심사권의 확대에 대하여는 학자들간에 의견이 분분하다. 사법심사의 확대가 바람직하다는 견해, 바람직하지 않다는 견해, 또는 중도적인 견해 등이 있다. 이에 대하여는 박세일, 법경제학, 박영사, 1994. 참조할 것.

소송만을 허용하는 경우 협상이나 소송 자체가 이루어지기 어려워 오염피해자에게 아무런 이득이 없는 것에 비하면, 소송전 협상이나 소송이 이루어져 오염자에게 오염발생에 대한 대가를 치루게 하는 것이 보다 바람직하다고 판단되기 때문이다.

이와 같이 예견되는 문제들은 완화할 수 있도록 집단소송제도가 만들어 진다면, 이 제도는 집단적 환경분쟁문제를 처리하는 데에 상당히 효율적인 제도이다. 오염자에게 내부화시키기 어려웠던 많은 오염발생분에 대한 비용을 내부화시킬 수 있게 되어 오염발생량을 사회적으로 효율적인 오염수준에 근접하도록 하며, 오염배출로 인한 피해 및 피해해소에 따른 사회적 비용을 줄이게 하는 효과가 예상된다. 환경문제의 상당한 부분에 있어 정부의 직접적 규제의 필요성이 완화될 수 있을 것이다. 집단소송에 대한 법적 선례가 적용되면 집단적 환경오염문제도 오염자와 피해자간에 자발적인 협상을 통하여 해결을 모색하는 데에 하나의 지표로서의 역할을 담당할 수 있을 것이다. 따라서 집단소송제도는 가능한 빨리 도입되어야 한다.

132) 이 독일의 제도의 문제점으로는 첫째, 피해자가 피해구제를 위하여 단체소송제도를 이용하기 어렵다는 점. 둘째, 어느 단체에 원고적격을 부여할지 결정하기 어렵다는 점. 세번째, 손해배상청구시 집단피해자로부터 개별적으로 손해배상청구권의 양도 또는 임의적 소송신탁을 받는 등의 번거로운 절차가 필요하다는 점. 등을 들 수 있다. 특히 세번째 문제는 집단분쟁의 해결에 따르는 번거로운 절차를 해소하려는 집단소송제도의 도입취지와 모순되는 점이다. 한선옥, 집단분쟁해결제도의 경제적 분석, 한국경제연구원, 1997.발간예정. 참조.

IX. 결론: 요약 및 법규개정방안

정부는 환경문제를 해결하기 위하여 환경관련법과 제도를 신설 또는 개정하여 규제를 강화하고 있다. 그러나 환경은 오히려 악화되고 있으며, 기업들의 불법적인 오염행위는 지속적으로 유발되고 있다. 이러한 이유를 파악하기 위하여 현행의 환경관련법규와 환경정책에 대한 경제학적인 분석을 시도하였다. 그 결과 현행의 환경정책은 정부의 직접적 개입에 주로 의존하는 비효율적인 정책을 채택하고 있으며, 이러한 정책의 집행하기 위한 도구인 환경관련법도 비효율적인 구조를 갖고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 보다 효율적으로 환경문제를 해결할 수 있는 환경정책을 모색하고, 이에 따른 환경관련법규의 개정방안을 제시하였다.

이를 위하여 첫 번째로 환경오염문제가 야기되는 원인과 일반적인 해결방법들의 장단점에 대하여 살펴보았다. 공기와 물과 같은 환경재는 공유자산으로 재산권이 확립되어 있지 못하다. 이용자들은 환경재의 이용에 대한 대가를 지불하지 않았고 환경오염피해에 대한 배상도 하지 않게 됨으로써 외부효과가 발생된다. 이로써 이용자들은 환경재를 과다하게 사용하게 되고 과다한 오염이 발생하게 된다. 외부효과는 오염자들에게 환경재사용과 오염피해에 대한 응분의 보상을 치르게 하여 내부화시킨다면 상당부문 해소할 수 있다.

외부효과를 내부화시키는 방법으로 협상을 통한 사적 해결방법, 민사법체계에 의한 방법, 그리고 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법 등 세가지로 구분하였다. 이중 이론적으로 가장 효율적인 방법은 협상을 통한 해결방법이다. 이 방법은 오염피해발생시 오염자와 피해자간의 자발적 협상에 의하여 해결하는 방법이다. 그러나 환경재에 대한 재산권 확정의 어려움과 오염자와 피해자 모두에게 자발적으로 협상하고자 하는 인센티브의 결여 등으로 인하여 이 방법을 환경문제의 해결에 적용하는 것에는 문제가 있다.

민사법적 체계에 의한 방법은 민사소송을 통하여 피해자가 오염자를 대상으로 환경침해중단과 손해배상을 청구하는 방법이다. 법원의 판결은 하나의 법적인 선례로서 당사자간의 자발적 협상에 지표로서 작용하면 행정부의 정책수행과 법령제정에 지대한 영향을 미친다. 그러나 이 방법은 가해행위와 손해발생사이의 인과관계확인의 어려움, 오염피해산정과 피해액 추산의 어려움, 치명적 피해인 사안의 문제, 많은 거래비용, 환경피해에 신속한 대처의 어려움 및 집단적 환경오염피해시 소송제기의 한계 등으로 환경문제를 다루는 데에 한계가 있는 것으로 파악되었다.

행정 및 형사법적 체계에 의한 방법은 정부가 환경문제해결에 직접적으로 개입하는 방법이다. 이는 크게 직접규제방법과 시장유인적 방법으로 구분된다. 직접

규제방법은 기업이나 개인이 지켜야 할 규칙을 법으로 정하고, 제정된 규칙들을 시행시키기 위하여 행정상의 강제조치나 형법상의 제재를 가하는 방법이다. 직접 규제 방법은 다시 투입규제와 배출규제로 세분할 수 있다. 투입규제는 오염배출 시설과 방지시설에 대한 특정기준을 법으로 정하여 규제하는 방법이며, 배출규제는 환경기준과 배출허용기준을 설정하고 오염자들에게 이 수준을 준수하도록 금지명령과 처벌부과를 통하여 강제하는 방법이다. 직접규제방법은 정책채택의 수월함과 시행상의 편리함 등의 장점을 가지고 있다. 그러나 과도한 행정비용의 소요, 효과측정의 어려움, 기준설정 잘못으로 인한 비용발생, 강제조치의 수준결정과 이의 시행상의 어려움, 지역간·계절간·산업간·오염자간 비효율 야기, 오염자들의 자발적 오염방지와 기술개발에 대한 인센티브부재 등의 문제점들이 있다. 이러한 문제점들로 인하여 이 방법은 오염감소에 따른 편익보다 비용이 더 많이 소요되면서도 효율적인 환경오염수준을 성취한다는 보장이 적은 방법이다. 즉, 직접 규제 방법은 비효율적인 방법이다.

시장유인적 방법은 직접규제의 비효율성을 완화하기 위하여 채택하기 시작한 방법이다. 이 방법은 크게 배출부과금방법과 오염배출허가권판매방법으로 구분할 수 있다. 배출부과금 방법은 행정당국이 오염자가 배출하는 오염량에 비례하여 적절한 부과금을 부과하는 방법이다. 행정당국이 부과금수준만 결정되면 오염자들이 자율적으로 오염방지처리를 할 것인지 아니면 부담금을 낼 것인지를 결정하게 된다. 이 방법은 오염자의 지속적 오염방지방법 강구, 비용절감적인 배출허용기준준수, 모든 오염발생분 비용의 내부화 및 국고수입의 확보 등 상당한 장점이 있다. 반면에 피해자가 최저오염회피자인 경우 사회적 비효율의 발생, 최적수준의 배출부과금책정 어려움, 배출부과금부과시 상당한 행정비용 소요, 배출부과금조정시 충분한 조정기간필요 및 물가수준상승시 배출부과금의 효력약화 등의 문제들을 지니고 있다. 상당한 장점을 지니고 있는 방법임에도 불구하고 이러한 문제들로 인하여 실제로는 다양하게 사용되지 못하고 있다.

이에 배출부과금방법의 장점은 살리면서 문제점들을 어느 정도 해소할 수 있는 방법으로 오염배출허가권판매방법이 제시되고 있다. 이 방법의 아이디어는 행정당국이 배출허가권시장영역과 그 시장영역의 총배출허용량을 결정하고, 총배출허용량에 대한 배출허가권을 발행하여 이를 배출허가권시장에서 자유롭게 사고 팔 수 있게 하는 것이다. 기본적으로 공유자산인 환경재에 재산권을 부여하여 사유재로 전환하는 방법이다. 이 방법은 시장체계에 의한 배출허가권가격의 자동적 결정, 오염절감비용의 최소화, 쉽고도 저렴한 오염규제수준의 조정, 허가권가격에 물가영향 감안 및 지역내 환경공간적 측면 고려가능 등의 이점들을 지니고 있다. 그러나 시행상 복잡한 행정적 절차가 수반되며, 허가판매권 시장영역을 결정이

어렵고 행정적 비용이 많이 소요된다는 문제점들을 지니고 있다. 이러한 문제점들을 보완하기 위하여 다양한 종류의 배출허가권판매방법이 개발되고 있다. 이에 는 환경허용제도, 배출허용제도 및 오염정산제도 등이 있다.

환경오염문제의 해결방법들은 제각기 장단점을 지니고 있으며, 방법간 서로 밀접하게 연관되어 있는 것으로 파악되었다. 어떤 환경문제가 민사법적 체계에 의한 방법으로 해결되면 이 해결사안은 하나의 법적 선례가 되고, 이 법적 선례는 오염문제야기시 오염자와 피해자간 자발적 해결에 하나의 지표로서의 역할을 담당한다. 또한 법적 선례는 추후 행정부의 정책수행이나 법령제정시 지대한 영향을 미치며, 수립된 정책이나 제정된 법령은 민사소송이나 당사자간의 협상에 영향을 주게 된다. 그러므로 환경정책은 어느 한가지 방법만을 독립적으로 채택하는 것이 아니고 이 방법들을 적절하게 혼합하여 운용하여야 한다. 그러므로 환경정책의 채택시 해결방법들의 장단점을 잘 파악하여 환경문제 사안에 따라 보다 효율적 방법을 채택하고, 이 방법의 문제점들을 보완할 수 있는 다른 방법의 채택이 동시에 강구되어야 한다.

두 번째로는 우리나라에서 주로 채택하고 있는 환경정책을 파악하기 위하여 이의 집행도구인 환경관련법들을 살펴보았다. 환경관련법은 환경정책기본법을 근간으로 하여 대기·수질·소음진동·해양·유해화학물질·폐기물·환경범죄처벌 등 각 분야에 걸쳐 이를 별도로 규제하는 개별법을 마련하여 운영하는 복수법체제이다. 법의 목적에 따라 환경헌법과 환경정책기본법, 환경보존사업을 위한 법률, 환경오염규제를 위한 법률, 환경피해구제를 위한 법률, 그리고 환경범죄처벌에 대한 법률 등으로 구분할 수 있다. 이외에도 환경관련 규정을 포함하고 있는 많은 법률들이 있다. 환경관련법은 환경공법 특히 환경행정법 위주로 구성되어 있다. 환경오염피해의 민사상 구제를 위한 환경사범과 환경법규위반이나 환경범죄에 대응하는 환경형법들이 일부 존재하고 있으나, 환경보호를 위한 공적 규제와 조성 등의 공법적 규율을 주된 내용으로 하고 있다. 이로서 우리나라의 환경정책은 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법중 직접규제방법에 주로 의존하고 있음을 알 수 있다.

세 번째로 환경재산권의 부여원칙에 대한 효율성 분석과 더불어 관련법규의 개정방안을 제시하였다. 헌법의 환경권, 환경정책기본법의 원인자부담원칙과 손해배상시 무과실책임원칙 등 현행의 법규에도 환경재에 재산권을 부여하고 있는 규정이 있다. 환경정책기본법에 오염자가 환경오염에 대한 방지·제거에 대한 비용과 피해보상 모두를 책임져야 한다는 원인자부담의 원칙을 규정하고 있다. 오염피해자에게 환경재의 재산권을 부여한다는 원칙이다. 그러나 이 원칙은 동법의 다른 법규에서는 규정하고 있는 공동부담의 원칙과 협동의 원칙과 상충될 우려가 있다. 현실 적용에 있어서 경제적·사회적상황에 따라 원인자부담의 원칙뿐만 아니라

피해자부담의 원칙 또는 수혜자부담의 원칙 등이 적용되고 있다. 즉 환경재산권이 상황에 따라 피해자에게 귀착되기도 하고 오염자에게도 귀착되기도 한다는 것이다. 또한 오염피해자가 최저비용회피자인 경우에는 비용 비효율적인 결과를 초래할 우려가 있다.

이러한 문제들을 해소하기 위하여는 환경문제 사안에 따라 다양한 원칙이 적용될 수 있어야 한다. 그러나 원인자부담의 원칙은 법률규정 사안이므로 OECD 국가들과 같이 이 원칙을 임의의 원칙으로 보아 사안에 따라 적절하게 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 환경재산권의 부여원칙은 다시 책정되어야 하며, 경제적 측면에서 자원배분의 효율성을 높일 수 있는 최저비용회피자 원칙의 채택을 제시한다. 이 원칙은 오염완화비용이 가장 많이 소요되는 최고비용회피자에게 권리를 부여하고, 비용이 가장 적게 소요되는 최저비용회피자에게 책임을 묻는 것이다. 이 원칙의 채택으로 환경문제사안에 따라 다양한 원칙이 적용을 적용할 수 있게 되며, 다른 법규와의 상충이 없어지고 보다 효율적인 결과를 가져온다. 따라서 환경정책기본법 제7조는 최저비용회피자의 원칙이 적용되도록 개정되어야 한다.

이 최저비용회피자 원칙의 실제 적용 예로 수도권 지역의 수도물 공급과 팔당호와 한강상류 지역주민간의 갈등문제가 이 원칙의 적용으로 어떻게 해소되고 다양한 원칙들이 어떻게 선택되는 지를 살펴보았다. 그리고 환경재의 재산권확정을 위한 원칙채택에는 경제성 문제이외에 형평성 문제가 제기될 수 있으므로 법적·경제적·행정적·사회적 등 다양한 측면에서의 연구가 필요하다.

오염피해 손해보상의 책임원칙으로 무과실책임의 원칙이 법률에 규정되어 있다. 모든 오염피해문제에 이 원칙을 일률적으로 적용하는 것은 비효율을 야기할 수 있다. 오염자의 사고방지책임이 큰 경우에는 이 원칙의 채택이 효율적인 반면, 피해자가 오염을 방지할 수 있는 경우에는 상황에 따라 과실책임원칙 또는 기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임원칙의 채택이 보다 효율적이다. 그러므로 오염문제 사안에 따라 다양한 책임원칙을 채택하도록 법규를 개정하는 것이 바람직하다. 오염자와 피해자 둘중 누구에게 사건발생에 대한 책임을 부과하는 것이 최대한의 환경방지노력과 사고비용의 최소화를 이룰 수 있는 지에 따라 무과실책임, 과실책임 또는 기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임 등의 원칙들이 결정되도록 하는 것이다.

네 번째로 환경행정법중 수질환경보전법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법 등에 규정된 행위준칙과 규칙들을 중심으로 살펴보고 그 문제점들을 파악한 후, 수질·대기·소음진동 등의 오염물질들로 인한 환경문제를 보다 효율적으로 해결할 수 있는 방법을 모색하고 관련법규의 개정방안을 제시하였다. 이 법규들의 주된

내용은 환경보호를 위하여 기업이나 개인이 지켜야 할 행위준칙 또는 규칙들과 이의 위반시 처벌하는 규정들이다. 이중 행정준칙과 규칙만을 중심으로 보면, 오염배출시설과 오염방지시설의 범위선정과 형태를 법으로 정하고 있는 것을 시작으로 하여, 이 시설들의 설치·가동·변경·제거시 행위와 그 운영방법에 이르기까지 일일이 법으로 규정하고 있다. 대부분의 환경관련행위들도 행정당국의 심사와 허가를 득하여야만 시행할 수 있다. 이러한 투입규제와 함께 각 오염물질에 대한 배출허용기준을 책정하고 초과배출시 각종 제재를 가하는 배출규제를 실시하고 있으며, 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질에 대하여 부과금을 부과하는 배출부과금방법을 도입하고 있다. 또한 특정 환경오염행위를 공간적으로 분리시키는 입지규제를 시행하고 있다. 그리고 수질, 대기, 소음·진동 등의 다양한 오염물질에 대하여 거의 비슷한 절차에 동일한 법규들이 규정되어 있는 바, 모든 오염물질의 해결에 일률적인 방법을 채택하고 있다. 이로서 각종 오염물질에 의한 오염문제해결에 행정 및 형사법적 체계에 의한 방법중 직접규제 방법에 주로 의존하고 있으며, 배출허용기준 초과시에만 시장유인적 방법인 배출부과금제도를 운영하고 있음을 알 수 있다.

직접규제방법은 이를 정책으로 채택하기 수월하고 운영상 편리한 점이 있으나 상당히 많은 문제점들을 내포하고 있는 비효율적인 방법이다. 책정된 행정기준을 오염자들에게 이행시키기 위한 제도인 행정처분과 형사처벌 등의 강제조치들이 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 그나마 효율적인 방법이라고 생각되는 배출부과금방법도 총량규제가 아닌 농도규제로 운영되고 다양한 직접규제방법과 혼용하여 사용함으로써 오염자의 오염방지에 대한 인센티브부여와 비용능률적으로 오염방지를 기할 수 있다는 장점을 상실하고 있다. 또한 오염물질의 특성, 오염물질의 영향영역 및 오염원의 종류에 따라 각기 다른 유형의 오염피해가 야기되므로 이를 효율적으로 대처할 수 있는 방법들도 각기 달라져야 한다. 그러나 모든 오염물질에 일률적인 방법을 채택하고 있다. 따라서 현행의 규제제도는 많은 사회적 비용이 소요되고 있음에도 불구하고 사회적으로 바람직한 오염수준을 성취할 수 없는 비효율적인 제도이다.

현재 정부도 이러한 문제점들을 인정하여 일부 법률규정을 완화하고 배출부과금의 부과기준을 농도규제에서 총량규제로 강화하는 법률개정을 추진하고 있다. 그러나 직접규제 방법은 근본적인 문제들을 내제하고 있기 때문에 일부 법규조항을 완화하고 개선한다고 하여도 그 비효율성은 지속될 것이다. 그러므로 이 직접규제 방식은 다른 방법으로 전환되어야 한다. 이와 함께 오염물질의 종류와 특성에 따라 보다 효율적으로 오염문제를 처리할 수 있는 방법들이 채택되어야 한다. 오염물질별 해결방법은 다음과 같은 절차에 의하여 채택하였다. 오염물질을

영향영역에 따라 크게 국지적 오염물질과 광역적 오염물질로 구분하고, 광역적 오염물질은 오염물질에 따라 다시 수질과 대기로, 그리고 대기는 오염원의 특성에 따라 고정오염원과 이동오염원으로 세분하였다. 각 오염물질별로 이론적으로 가장 효율적인 방법인 협상을 통한 사적 해결방법의 적용타당성을 검증하여 타당성이 있다고 판단되면 이 방법을 채택하였다. 이 방법의 적용이 어렵다고 판단되는 경우에는 완전한 시장체계에 의한 방법은 아니지만 시장메커니즘을 이용함으로써 오염자들에게 자발적으로 오염완화 인센티브를 제공하고 오염절감비용을 최소화시키는 시장유인적 방법중 한 방법의 채택을 고려하였다. 그리고 각 채택방법에 대하여 시행상의 문제점들을 파악하여 그 해소책을 강구하였다.

협상을 통한 사적 해결방법을 채택하기 위하여는 당해 환경재의 재산권확정과 협상시 상대적으로 저렴한 거래비용이란 두가지 조건들이 우선적으로 충족되어야 한다. 소음·진동, 냄새, 먼지 등과 같은 국지적 오염물질은 광역적 오염물질에 비하여 상대적으로 좁은 지역과 한정된 사람들을 대상으로 한다는 점에서 재산권의 확정이 보다 쉽다. 진동·소음이 없는 조용함, 깨끗한 냄새, 그리고 먼지 발생이 없는 대기 등의 국지적 환경재는 일정지역 주민이 공유하고 있는 공유재산으로 확정한다. 그러나 상대적으로 좁은 지역이라고 하여도 거래당사자인 주민의 수가 많고, 공유재산의 특성인 숨기기 효과와 무임승차문제 등으로 많은 거래비용이 소요된다는 문제가 있다. 이에 기초자치단체장을 협상대표자로 위임하여 오염자와 협상하는 방안을 제시하였다. 단체장과 오염자는 지역주민의 한계편익과 기업의 한계편익을 기반으로 협상하게 되며, 그 결과 오염행위허가·오염물질 배출수준·그외 오염행위기준들이 결정된다. 오염행위기준들에 대하여 서로간에 합의가 이루어지면 합의된 기준하에서 새로운 사업은 추진되거나 기존사업은 지속적으로 생산활동을 하게 되며, 합의가 성사되지 않으면 그 사업은 당해지역에서 할 수 없게 된다. 두 당사자의 한계편익이 같아지는 지점에서 합의가 이루어진다면 당사자 모두에게 효율적인 결과를 가져오고, 오염수준도 효율적인 수준이 된다.

이 방법의 실제 적용시 여러 문제들이 제기될 수 있다. 첫째, 당해지역에 적정한 수준의 사업허가와 오염배출량이 결정될 수 있는지가 의문이다. 해당사업으로 인한 피해는 이 지역주민에게 그대로 부과되고, 편익은 과소하게 계상될 우려가 많다. 과소한 편익은 주민에게 이득을 주는 사업의 허가가 어렵게 되고 배출허용량이 과다하게 강화되는 등 과다한 규제가 야기된다. 둘째, 당사자간 합의된 오염배출기준이 법상의 배출허용기준보다 높거나 낮은 경우 법이 이를 허용할 것인가 하는 문제이다. 셋째, 합의위반자에게 적발·제재가 필요하며, 이 규정은 지방정부의 조례로 채택된다. 그 경우 조례로 벌칙을 부여할 수 있는가 하는 문제가 있다. 넷째, 기초자치단체가 오염자들의 불법오염행위를 제대로 확인할 것인가 하

는 점이다. 현행의 법규위반적발은 그 실효성이 낮은 바, 그 주요원인은 기초자치단체에게는 적발을 철저하게 시행할 인센티브가 없다는 것이다. 다섯째, 본인-대리인문제가 발생할 소지가 많다. 단체장의 이익이 주민들의 이익과 다를 경우 단체장은 오염배출기업과의 내밀한 담합을 하거나 일부 이익단체의 이익을 위하여 행동할 수 있다. 이러한 문제를 선거를 통하여 방지하는 것도 투표자의 합리적 무지때문에 문제가 있다. 여섯째, 현실적으로 시장체계에 의한 방법을 적용할 수 있느냐 하는 점이다.

광역적 오염물질은 넓은 지역의 영향과 관련된 사람수가 많아 재산권의 확정이 어렵고 상당한 거래비용이 수반된다. 협상을 통한 사적 해결방법의 적용은 어렵기 때문에 시장유인적 방법중 배출허가권판매방법을 우선적으로 고려한다. 이 방법의 채택되기 위하여는 허가권이 책정되고 판매시장이 구성될 수 있어야 하며, 이를 관리하고 운영하는 주체가 있어야 한다. 수질의 경우는 강이나 호수 등의 수역이 존재하므로 이 수역을 판매시장의 범위로 택할 수 있다. 또한 공장에서 배출되는 배출구가 하나이므로 그 공장에서 나오는 배출량과 오염정도에 따라 허가권의 책정이 가능하다. 운영책임은 수역에 따라 광역자치단체 단독 또는 연합으로 맡을 수 있다. 따라서 수질의 경우는 배출허가권판매제도의 채택을 제시하였다. 이 제도채택시 운영에 대한 실증적인 예로 현재 문제로 제기되고 있는 대구의 위천공단문제가 어떻게 해결되는 지를 분석해 보았다.

고정오염원에서 배출되는 대기오염은 그 영향범위가 광범위하고 수질과 같은 수계가 존재하지 않아 허가권판매시장의 범위를 결정하기 어렵다. 또한 단일공장의 다수 배출시설로 인하여 공장별 전체배출오염량의 측정이 어려워 배출판매권의 설정도 힘들다. 배출허가권판매제도의 도입은 가능하지 않기 때문에 시장적 대안방법중 배출부과금방법(배출총량에 대하여 배출부과금을 부과하는 방법)의 채택을 제시하였다. 이동오염원의 경우는 오염원의 이동성때문에 허가권시장영역을 결정하기 힘들며, 무수히 많은 자동차의 배출량을 일일이 확인하기 불가능하기 때문에 허가권의 책정이 어렵다. 따라서 배출허가권방법의 채택은 부적절하다. 배출부과금방법도 모든 차량의 오염배출측정이 필요하기 때문에 이의 시행도 어렵다. 자동차의 오염배출에 대한 대가를 직접적으로 부과하는 것이 현실적으로 불가능하므로 그대신 자동차사용연료에 일정비율의 부과금 또는 세금을 부과하는 방법(환경부과금방법 또는 환경세방법)을 제시하였다.

광역오염물질중 수질의 경우는 배출허가권판매방법의 도입을 제시하였고, 대기오염의 경우는 고정오염원에 대하여는 배출부과금방법을, 그리고 이동오염원에 대하여는 자동차사용연료에 환경세를 부과하는 방법을 제시하였다. 이러한 방법들을 실제 시행하는 경우에 여러 가지의 우려사안들이 존재한다. 첫째, 수질의

배출허가권판매방법 채택시 시장영역의 선정, 허가권의 초기배분방법 등 여러 사안들의 결정에 관련한 문제이다. 둘째, 수질의 배출허가권판매방법 채택시 광역자치단체가 갈등이 예견된다. 광역자치단체가 공동운영주체인 경우 자치단체별로 서로의 이익에 따라 허가권의 공급량을 놓고 갈등이 야기될 수 있다. 셋째, 대기 중 고정오염원에 채택한 배출부과금방법이 지니고 있는 문제들이다. 넷째, 자동차 연료에 대한 환경세 방법채택시 현행의 교통세와 동일세원에 중복과세하는 문제가 제기된다. 교통세와 환경세의 통합운영에도 여러 문제들이 야기될 우려가 있다. 다섯째, 고정오염원의 배출부과금방법과 이동오염원의 환경세의 채택만으로 대기오염을 감소시키는 데에 한계가 있다. 과다오염물질 배출연료의 가격을 적게 배출하는 연료보다 월등히 저렴한 가격을 책정하는 정책을 채택하고 있기 때문이다. 여섯째, 허가권없는 무단배출행위와 허가권보유량의 초과배출행위, 배출부과금의 미납행위 등에 대하여 강제할 수 있어야 한다. 이러한 강제규정들은 광역자치단체의 조례로 채택되어야 하는 바, 조례의 강제성 또는 시행성에 대한 문제가 제기된다. 일곱째, 지방자치단체는 오염자들의 오염행위를 제대로 확인할 수 있느냐 하는 점이다. 허가권 보유량 이내 오염물질배출 여부와 배출부과금의 부과시 모든 오염원에 대한 오염성상과 오염배출량의 측정 등이 철저하게 이루어져야 한다. 그러나 지방자치단체에게는 이의 시행을 철저하게 할 인센티브가 없다. 여덟 번째, 광역자치단체장장이 환경정책을 제대로 수행할 것인지에 대한 우려가 생길 수 있다. 광역자치단체장이 오염배출기업과 내밀한 담합에 의하여 또는 일부 주민들이나 이익단체의 이익을 대변할 수 있기 때문이다. 이러한 우려사안이외에 현행의 환경정책에서는 실내공기오염과 수질의 비점오염원에 의한 오염문제에 대한 고려가 부족한 점을 지적하였다.

오염물질별로 각기 다른 방법들을 적용하는 방향으로 환경정책이 개정되면, 이 정책이 제대로 운용될 수 있도록 환경관련 법제도 개정되어야 한다. 법제 개정방안을 살펴본다. 첫째, 지역별로 그 특성에 따라 규제대상 오염물질과 배출허용기준이 책정되어야 한다. 국지적인 오염물질은 기초자치단체장이, 그리고 광역적 오염물질인 대기와 수질은 광역자치단체장이 환경부장관의 승인을 받아 조례로 별도기준을 책정한다. 환경정책기본법에 지역배출기준설정에 대한 규정이 신설되어야 하며, 각 개별법에도 이에 관련한 규정들이 제정되어야 한다.

둘째, 제시된 방법들이 제대로 시행될 수 있도록 이에 기반이 되는 규정들을 환경정책기본법과 각 해당 개별법에 신설 또는 개정하여야 하며, 각 자치단체별로 조례로 책정되어야 한다. 국지적 오염물질은 기초자치단체장과 오염자간 합의에 의해 사업허가와 오염배출수준을 결정할 수 있다는 규정이 신설되어야 한다. 현행의 먼지와 악취에 부과하고 있는 배출부과금제도는 폐지되어야 하며, 이

에 따른 관련규정들은 폐기되어야 한다. 광역오염물질중 수질은 배출허가권판매 방법에 기본적으로 필요한 허가권의 정의, 시장영역의 선정, 운영주체의 선정, 허가권의 발행, 허가권의 유효기간, 허가권의 초기배분방법, 거래참가자의 설정, 거래의 허용형태 및 거래의 감시와 통제 등에 대한 규정들이 신설되어야 한다. 현행 수질관련 배출부과금과 환경개선부담금제도도 폐지되고 이에 관련한 규정들은 전부 폐기되어야 한다.

대기중 고정오염원은 전형적인 배출부과금방법을 적용하기 때문에 현행의 배출부과금 규정을 일부 개정하여야 한다. 환경개선부담금제도는 대기의 배출부과금제도와 통합운영하는 것이 바람직하다. 부과금의 운영주체는 현행의 중앙정부에서 광역자치단체로 이전되어야 하나, 특정 오염물질의 경우는 논의가 필요하다. 이동오염원의 환경세방법은 현행의 교통세와 통합운영되어야 한다. 이에 적정환경세의 책정, 유류별 세율책정, 세금운영주체 및 징수된 재원의 배분 및 사용처 등의 사안들에 대한 규정들이 신설되어야 한다. 현행의 경유자동차에 부과하는 환경개선부담금제도는 폐지되어야 한다.

셋째, 지방자치단체가 조례로 규정한 각종 규정들을 위반하는 오염자들을 제재할 수 있도록 규정이 신설 또는 개정되어야 한다. 제재수단으로 행정처분과 형사처벌 및 벌과금부과방법 등이 있다. 이러한 규정들은 기초자치단체와 광역자치단체의 조례로 채택되어야 함으로 자치단체의 조례로 벌칙을 부과할 수 있도록 법적인 규정이, 그리고 환경정책기본법과 개별 환경관련법규의 강제규정들이 개정되어야 한다. 조례의 강제성의 허가에 대하여는 상당한 논의가 필요하다.

넷째, 현행 법제의 직접규제 관련규정들중 꼭 필요하다고 판단되는 규정을 제외한 규제적인 조항들은 모두 폐기되어야 한다. 이에 배출규제중 일부와 투입규제 대부분이 포함된다. 배출규제에서는 오염배출시설·오염방지시설의 정상적 운영에 관련한 규정과 자가측정·기록유지와 자동측정장치 설치요구·시설관리자 등에 대한 규정들이 폐기되어야 한다. 투입규제로 폐기되는 규정들은 배출시설의 범위선정, 오염방지시설의 기준설정, 방지시설의 설치의무화, 오염배출시설·방지시설의 설치·가동·변경 등과 관련한 허가나 신고 등에 관한 규정들이다. 입지규제중 특정지역의 배출시설 설치·변경제한에 대한 시행주체는 현행의 환경부장관에서 광역지방자치단체로 이관되어야 한다. 소음·진동지역 지정중 건설과 생활소음·진동에 관한 지정권은 현행의 광역자치단체장에서 기초자치단체장으로 이관하여야 한다. 건설과 생활소음·진동에 대한 규제기준 또는 한도의 결정권은 현행의 환경부장관에서 기초자치단체장에게, 그리고 교통의 경우는 광역자치단체장에게 부여하는 것이 바람직하다.

다섯째, 지방자치단체장이 환경정책을 올바르게 수행하는 지를 감시하기 위

한 제도로 시민참여제도를 제시하였다. 이에는 환경관련 특정사안에 대한 주민들의 공개토론회와 주민투표로 결정하는 주민투표제도에 대한 관련규정들이 제정되어야 한다. 또한 지역환경단체들의 활동촉진을 위한 제도도입에 따른 규정들도 제정되어야 한다.

여섯째, 환경관련법제와는 직접적으로 관계는 없으나 제시된 방법들이 제대로 시행되기 위하여는 관련정책들이 개선되고 법제도 개정되어야 한다. 지방자치단체장들에게 책정된 정책과 법규위반 적발 등을 보다 철저하게 시행하기 위한 인센티브를 부여하기 위하여 각종 환경관련부담금중 기초자치단체와 광역자치단체에 부여되는 몫이 커지도록 법제가 개편되어야 한다. 위법행위시 부과하는 벌과금과 부과금 징수액의 배분에 있어 국지적 오염물질의 경우는 대부분 기초자치단체에 귀속되고, 광역적 오염물질의 경우는 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체간 적절한 분담이 이루어지도록 하여야 한다. 대기오염을 효율적으로 절감시키기 위하여는 배출부과금과 환경세제도의 도입과 동시에 산업용과 자동차용 연료가격산정시 오염발생의 축소를 기할 수 있는 연료가격정책의 변화가 요구되며, 이에 관련한 법규들의 개정이 요구된다.

다섯 번째, 환경법규위반에 대한 강제조치규정들은 환경문제 해결방법이 변경되면 이에 따라 개정되어야 한다. 위에서 제시하고 있는 새로운 해결방법들이 제대로 시행되기 위하여는 지방자치단체의 조례로 책정한 각종 규정들을 위반하는 오염자들을 강제할 수 있는 규정이 필요하다. 이러한 규정들은 현행의 규정형태들에 따라 재작성될 가능성이 높다. 그러므로 새로운 강제조치규정들이 보다 효율적으로 제정되기 위하여 현행법규상의 강제규정에 대한 문제점들을 파악하여 보다 효율적인 방안을 제시하는 데에 중점을 두었다.

행정상·형사상 강제조치들은 오염자들의 환경법규의 이행도를 높이기 위한 제도이다. 합리적인 오염자들은 법규 비준수시의 기대이익과 비준수시 적발·처벌로 인한 기대손실을 비교하여 법규이행여부를 결정한다. 현행의 제도는 법규위반시 너무 낮은 기대손실을 부과함으로써 오염자들에게 법규준수에 대한 인센티브를 제공하는 데에 실패하였다. 법규위반시 적발될 확률이 낮고, 적발된다고 하여도 규정상 처벌강도는 높으나 실제 적용상 처벌강도가 낮기 때문이다. 따라서 적발·처벌확률과 실제 적용처벌강도를 상승시켜 적어도 기대손실이 기대편익보다 더 크도록 만들어야 한다. 우선적으로 실제 적용상의 처벌확률과 처벌강도를 높여야 한다. 법원과 검찰이 환경침해정도가 심하다고 판단되는 사안에 대한 정식 재판의 회부률을 높이고 징역과 벌금을 상향조정함으로써 이를 수 있는 바, 법규의 개정도 필요 없고 빠른 시일내에 효과를 볼 수 있다. 적발될 확률의 제고는 많은 인력과 자금이 소요되므로 점진적으로 시행하여야 한다. 적발이 제대로 되

지 않는 근본적인 이유는 지도단속을 주로 담당하는 기초자치단체에게 이의 시행을 철저하게 할 인센티브가 없기 때문이다. 그러므로 법규위반시 부과되는 벌과금과 배출부과금의 징수액 대부분이 기초자치단체에 귀착되도록 관련제도를 개정하는 것이 바람직하다. 또한 행정당국만으로는 한계가 있으므로 환경단체나 피해자단체에게 정부의 환경감시의 보조적 역할을 증대시킬 수 있는 미국의 시민소송제도와 같은 제도의 도입도 고려할 필요가 있다.

법정 최고형에 취할 수 있는 불법행위중 비정상운영에 대한 형사처벌의 기준은 시행규칙으로 규정하지 말고 법률로 규정하여야 한다. 환경범죄처벌에 대한 특별조치법의 환경범죄 대상행위에 재산상 피해와 생태계에 피해를 입힌 행위까지 확장하여야 한다. 환경오염으로 인한 재산피해와 생태계과피가 많이 발생하고 있으며, 집단환경오염으로 인한 불특정다수의 재산상의 피해는 규율할 방법조차 없기 때문이다.

여섯 번째, 환경영향평가제도에 대하여 분석하고 관련법규의 개정방안을 제시하였다. 이 제도의 목적은 환경에 영향을 끼칠 가능성이 있는 사업에 대한 정보를 주민들에게 공개하고, 그 사업의 결정과정에 당해 주민들의 의견을 반영하는 것이다. 관련법제로 당해사업에 대한 오염문제를 해결할 수 있는 경우에도 주민들의 동의를 득하여야 하는지, 또한 주민과 사업자간의 협상결과가 법령규정상 기준보다 선행하는가 하는 근본적인 의문이 제기된다. 이러한 의문이 해소되지 않으면 이 제도를 시행하는 이유가 불분명해지며, 그 실효성에도 제한을 받게 된다. 따라서 사업자와 주민간의 협의에 의하여 결정된 결과는 법령상 규정기준으로 간주하여 이행시 기준으로 적용한다라는 규정이 신설되어야 하며, 그 근거 규정이 환경정책기본법에도 신설되어야 한다. 또한 당사자간의 합의결과가 법령 기준보다 강화된 기준뿐만 아니라 법령기준보다 완화된 기준까지도 법령규정기준보다 선행된다는 것이 명시되어야 한다. 이로써 현행 기준의 준수가 아니라 새로운 기준을 책정하는 것이므로 사업자는 사업시행으로 피해입는 주민들의 동의를 득하는 것에 대한 타당성이 부여된다.

사업자와 주민간의 합의결과가 법규보다 선행되면 환경영향평가제도가 환경문제 해결방법중 가장 효율적인 방법인 협상을 통한 사적 해결방법이 된다. 사업자와 주민간 자발적 협상을 통하여 사업의 허가와 사업시 오염배출기준의 수준 및 기타 환경행위수준 등의 문제들을 해결할 수 있는 제도가 되기 때문이다. 현행법제에 이미 환경문제해결에 시장제도를 활용할 수 있는 제도가 존재하고 있는 것이다. 환경영향평가제도는 신설사업에만 적용되고 기존의 사업자들에 대하여는 적용되지 않는다. 앞으로 지켜야 할 환경관련기준들을 기존사업자와 주민들과 협상을 통하여 해결할 수 있도록 한다면 기존사업자에게도 적용이 가능하다. 이렇

게 되면 이 평가제도는 국지적 오염물질에 대한 해결방법인 시장체계에 의한 방법과 논리적으로 동일한 방법이 된다.

환경영향평가법의 세부내역에 대하여 살펴보자. 첫째, 평가 대상사업상의 범위, 평가분야 및 평가항목들을 일률적으로 법규로 정하고 있다. 이 범위의 외의 사업도 환경에 상당한 영향을 미칠 수 있으며, 지역별 환경용량이 다르기 때문에 사업시행에 따른 환경영향정도도 차이가 난다. 이러한 정보들은 사업시행 지역의 지방자치단체가 가장 잘 알 수 있으며, 평가분야와 평가항목의 조정도 마찬가지이다. 따라서 평가대상 사업, 평가분야 및 평가항목은 환경피해범위가 적을 경우에는 기초자치단체가, 그리고 피해범위가 몇개의 시군구를 포함하는 경우는 광역자치단체가 자치단체의 조례로써 지정할 수 있도록 규정을 개정하여야 한다.

둘째, 환경영향평가 대행업체의 선정권한을 사업자에게 부여하고 있다. 사업자가 지정한 대행업체는 사업자에게 유리하게 평가하고자 하는 인센티브가 있으므로 대행업체가 작성한 평가서의 공정성과 신뢰성에 대한 문제가 야기될 소지가 많다. 그러므로 평가대행자의 선정권은 평가대상 환경재의 재산권을 확보하고 있는 측에 부여하는 것이 바람직하며, 환경재의 재산권확정은 최저비용회피자 책임의 원칙을 적용하는 것이 효율적이다. 주민들은 당해지역에 이미 입지하고 있고 사업자는 그 지역에 새로운 사업을 시행하는 것이므로 최저비용회피자가 사업자라는 가정하에 대행업체선정의 권한을 주민들에게 부여하도록 관련규정을 개정하여야 한다. 또한 다수의 주민들이 대행업체를 선정하는 경우 당사자문제가 야기될 수 있으므로 자치단체장에게 대행업체의 선정권을 위임하도록 하고, 본인-대리인문제의 완화를 위하여 대행업체의 선정이 공개적으로 시행되도록 관련규정이 제정되어야 한다.

셋째, 의견수렴 대상주민의 범위를 환경영향평가 대상지역안의 피해주민으로 한정하고 있다. 주민동의여부는 사업시행으로 인한 환경피해와 취득하는 편익을 비교하여 결정된다. 이득을 본 주민이 평가대상에서 제외되면 당해사업에 대한 편익이 낮게 평가됨으로써 주민들에게 보다 많은 편익을 제공하는 사업도 허가하지 않게 되고, 각종 환경기준이 효율적인 수준보다 높게 책정될 수 있다. 따라서 의견수렴대상주민에 피해주민뿐만 아니라 편익을 보는 주민들도 포함시키도록 관련규정이 개정되어야 한다. 이 경우 편익을 보는 영역은 상당히 클 수 있으므로 영향평가의 대상영역을 정하는 문제가 제기될 수 있다.

넷째, 주민참여시기와 참여확대에 관한 규정이다. 개발사업의 경우 기본계획과 입지선정은 환경영향평가실시 이전에 이미 결정되어 있으며, 주민참여는 평가서초안작성 이후에 실시된다. 기본계획수립과 입지선정의 결정과정에는 주민의견을 반영할 수 없다. 공람내용만으로 당해사업에 대한 의견을 내기 충분치 않고

사실상 검토할 능력도 없으므로 주민참여도가 떨어지게 된다. 따라서 주민참여가 사업초기단계인 기본계획수립시부터 이루어지도록 규정을 정할 필요가 있다. 또한 시민참여제도의 도입이 바람직하며, 이에 기본계획수립전부터 당해사업에 대한 공개토론회와 특정사안에 대한 주민투표실시가 포함된다.

다섯째, 협의내용에 저촉되거나 사전공사를 시행하는 경우에는 공사중지를 승인기관에게 요청할 것이 아니라 환경부장관이 직접 명할 수 있도록 규정을 개정되어야 한다. 승인기관장의 자의성에 따라 이 요청에 응하지 않을 가능성이 있으며, 사업자가 행정기관이나 지방자치단체일 경우에는 그 가능성은 더욱 높아지기 때문이다.

마지막으로 집단적 환경오염문제를 다루기 위한 집단소송제도의 도입을 제시하였다. 이 문제의 해결은 현행의 제도로는 해결할 방안이 없으며, 효율적인 환경정책을 채택하고 법규를 개정한다고 하여도 한계가 있다. 그러므로 이를 보완할 수 있는 제도의 도입이 필요하게 되며, 이에 집단소송제도의 도입을 제시한다. 집단소송제도란 동일한 사건의 피해자가 개별적으로 소송을 제기하는 것이 아니라 집단에게 원고적격을 인정하여 집단적으로 소송을 제기할 수 있게 하는 제도이다. 여기에는 미국의 대표소송, 공익소송, 시민소송 그리고 독일의 단체소송 등의 유형들이 있다. 그중 집단적 오염문제만을 전문적으로 다루기 위하여 제정된 제도로는 시민소송제도와 독일의 환경관련단체소송이다. 이 제도들은 나라에 따라 또 그 목적과 적용대상에 따라 법제의 내용에 차이가 있다.

집단소송제도는 이러한 집단적 환경분쟁처리에 상당히 효율적인 제도이다. 이 제도가 도입되면 소송제기가 쉬워지고 피해자와 오염자간의 자발적 협상이 촉진됨으로써 집단적 환경피해에 대한 보상이 증대된다. 오염자의 자발적인 오염방지노력을 증대시키며, 정부의 환경오염에 대한 감시·감독기능을 보완하여 오염자의 불법행위를 감소시키고 보다 효율적인 환경행정을 추구하고 된다. 환경문제의 상당한 부분에 있어 정부의 직접적 규제의 필요성이 완화될 것으로 사료된다.

이 제도의 시행시 일부 문제들이 제기될 수 있으나 이의 상당부분은 제도도입시 다음과 같은 제도적 보완과 충분한 준비를 통하여 개선될 수 있다. 첫째, 원고적격 단체선정과 원고적격기준을 설정할 때 본인-대리인 문제와 소송의 과다문제를 최대한 완화시킬 수 있는 방향으로 제도가 만들어져야 한다. 둘째, 법원의 전문성이 확보되어야 하고 정부의 환경행정에 대한 심사기능도 확대되어야 한다. 환경오염관련 자료의 비대칭성을 극복하고 합리적인 판단을 기할 수 있도록 인적·물적자원의 확보가 이 제도의 도입전에 이루어져야 한다. 또한 환경행정의 절차의 정당성, 규제정책의 타당성 및 그 시행여부 등에 대하여도 단체소송제도를 통하여 법원이 판결할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다. 이에 환경관련입법

행위와 행정행위에 대한 사법심사권제도의 도입도 고려해 볼만한 사안이다. 셋째, 모든 집단적 피해소송을 규율하는 단체소송과는 달리 전문적으로 집단적 오염피해만을 규율하는 제도가 도입되어야 한다. 환경오염피해는 소비자·반독점·증권 등의 집단적 피해문제와는 성질이 상당히 다르므로 환경문제만을 전문적으로 규율하는 제도가 필요하다. 또한 미국의 시민소송제도와 같이 환경단체나 피해자단체에게 소송제기와 벌금을 부과할 수 있는 강력한 권한을 부여하여 정부의 환경감시에 대한 보조적인 역할을 증대시키는 제도의 도입도 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

본 연구에서는 다양한 환경문제와 이에 관련된 환경관련법에 대한 경제적 분석을 시도하였다. 이러한 분석이 제대로 이루어지기 위하여는 환경관련법학·공학·경제학·사회학·행정학 등 관련학자, 환경담당공무원, 기업담당자 및 환경단체 등 많은 전문가들과 충분한 논의를 거쳐야 한다. 그러나 본 연구의 수행기간이 너무 짧아 이를 제대로 이행하지 못하여 연구내용에 부족한 점들이 많다. 이 분야의 초기연구로서 역할만 담당할 수 있다면 다행이라고 생각한다. 앞으로 다루어야 할 과제들이 상당히 많다. 본 연구에서는 환경문제 해결에 있어 지방자치단체에게 많은 권한이 부여되고, 사법부의 역할이 제고되어야 하며 환경단체의 환경감시역할이 확대되어야 한다고 제시하였다. 이의 시행에는 해결하여야 할 많은 문제들이 있다. 또한 환경재의 재산권확정시 형평성 고려, 지방자치단체 조례의 강제성, 대기의 고정오염원에 배출허가권판매방법을 채택하는 방안, 실내대기오염과 수질의 비점오염원에 의한 오염을 해결하는 방법 등 여러 문제들에 대하여 본 연구에서 다루지 못하였다. 이러한 문제들에 대한 연구가 필요하다. 그리고 본 연구대상이외의 환경관련법들과 국토건설법 등 다수의 법률에 포함되어 있는 환경관련규정들에 대한 경제적 평가가 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

- 강광규, 대기오염저감정책의 효율성 평가(안), 규제연구 97년 봄호, 한국경제연구원 규제연구센터, 1997.발간예정.
- 김좌관, 수질오염개관, 동화기술, 1993.
- 김종민, 환경문제와 환경법, 행법사, 1993.
- 김홍균, 경제적 유인제도의 개선방향-환경정책의 효율성 제고 중심으로, 한국환경기술개발원, 1995.12.
- 남영숙, 환경영향평가와 주민참여제도, 환경포럼 제2권 제14호, 한국환경기술개발원, 1995. 11.28.
- 대한서울상공회의소, 산업과 환경 제 17호, 1996.
- 박세일, 법경제학, 박영사, 1994.
- 안병훈, 배출권 거래제도의 설계 및 환경문제에 대한 적용방안에 관한 연구, 한국환경기술개발원, 1996.6.참조
- 에너지경제연구원, 에너지통계연보, 1996.
- 오영근, 환경법규의 별칙규정 합리화 방안연구, 대한상공회의소, 1993.9.
- 이기우, 환경법, 학현사, 1993.
- 이상돈, 기업활동관련 환경법규의 합리화 방안, 대한상공회의소, 1995.8.
- 이상한, 환경보전과 산업발전: 염색가공산업발전과 환경보전, 한국경제연구원, 1994.
- 이상한·김정호 외, 서울시정진단에 관한 연구(미공개), 한국경제연구원과 서울시정개발연구원, 1995.
- 이정전, 녹색경제학, 한길사, 1994.
- 진순석, 환경공해의 법률지식, 청림출판, 1993.
- 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992.
- 통산산업부, 국내유류가격 현황과 문제점, 1995. 7. 28.
- 한선옥, 집단분쟁해결제도의 경제적분석(안), 한국경제연구원. 1997.발간예정.
- 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994.
- 중앙일보, 1996년 9월 10일, 11월 26일자.
- 환경관계법규, 홍문관, 1994. 1996.
- 환경부, 내부자료, 1995. 1996.
- 한국경제신문, 1996년 8월 9일, 9월 10일, 11월 7일, 12월 2일자.
- 한국환경기술개발원, 환경영향평가와 주민참여제도, 환경포럼 제2권 제14호(통권

22호), 1995.11.28.

Terry L. Anderson & Donald R. Leal, Free Market Environmentalism, Pacific Research Ins. for Public Policy, Westview Press, 1991.

Robert Cooter & Thomas Ulen, Law and Economics, Harper Collins Pub.,1988.,

R. H. Coase, The Firm, the Market and the Law, The Univ. of Chicago Press, 1988.

William A. Fischel, The Economics of Zoning Laws, The Johns Hopkins Univ. Press, 1985.

Paul Milgrom and John Roberts, Economics, Organization & Management, Prentice Hall, 1992.

David W. Pearce and Kerry Turner, Economics of Natural Resources and Environment, Harvester Wheatsheaf, 1990.

Richard A. Posner, Economic Analysis of Law 4th ed., Little, Brown and Company, 1992.

Tom Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics 4th ed., Harper Collins College Pub., 1996.

찾아보기

감시비용	9
강제조치제도	81
개별소송	104
개선명령	48, 81
거래비용	9, 11, 57
공간적 측면	25
공개토론	62
공공소송	104
공동부담의 원칙	33
공동소송	104
공유의 비극	7
공유재산	7, 24, 57
과실유무의 판단기준	38
과실책임의 원칙	38, 43
광역적 오염물질	56, 64
광의의 환경관련법	29
교섭비용	9
교육세	71
교통세	70
국제환경법	29
국지적 오염물질	56
금지명령	17
기대손실	18
기대이익	18
기업의 한계편익	58
기여과실의 항변을 인정하는 과실책임의 원칙	45
기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임의 원칙	45
기여과실제도	45
대기의 고정오염원	66
대기의 이동오염원	66
대기환경보전법	28, 47, 78, 82
독일의 환경관련단체소송제도	107

동태적 이익	9
명령과 콘트롤 방법	14
무과실책임의 원칙 또는 엄격책임의 원칙	10, 32, 43
무임승차의 문제	11
미국의 공공소송제도	107
미국의 대기정화법	107
미국의 대표소송제도	107
미국의 수질정화법	107
미국의 시민소송제도	107
민사법적 체계에 의한 방법	12
민사소송(제도)	11, 38, 104
민사소송법	104
방류수수질기준	55
배출규제 또는 운영규제	15, 47, 79
배출기준준수방법	22
배출부과금방법	26, 48, 53, 60
배출시설사용금지 또는 폐쇄명령	82
배출허가권 또는 오염권	24
배출허가권의 가격	26, 65
배출허가권판매방법	21, 26, 64
배출허가권판매시장	26, 66
배출허용기준	16, 47, 59
배출허용제도	26
범죄자의 딜레마	44
법적 주의의무	39
본인-대리인문제	61, 111
불법오염행위의 확인	60
비대칭적 정보	10
비용의 내부화	7
비용편익분석	25
비점오염원	75
비정상적 운영	49, 91
사고기대비용	42
사고기대손실	42

사고발생확률	42
사고방지비용	42
사고비용	41
사고예방효과	43
사고의 총비용	41
사고회피비용	42
사법심사권	113
사적 비용	7
사회적 비용	7, 17
사회적 손실	17
사회적 편익	17
사회적 한계비용	17
사회적 한계편익	17
선정당사자소송	104
설치허가취소	81
소송남용	110
소송당사자	104
소송전 협상	110
소음·진동규제법	47, 78, 82
손해배상소송	12
손해배상의 책임(원칙)	10, 32
수질환경보전법	28, 47, 78, 82
수혜자부담의 원칙	35
습기기 효과	57
시너지효과	26
시민벌금	107
시민소송제도	90
시민참여제도	62
시설관리자의 규제	47
시설기준	15
시설이전명령	82
시장실패	7
시장유인적 방법	14, 21, 66
실내공기오염	75

에너지 탄소세	70
연료가격정책	73, 80
오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률	28
오염방지시설 운영비	18
오염방지한계비용	21
오염배출시설·오염방지시설의 정상적 운영	47
오염사고의 총비용	43
오염세 또는 공해세	33
오염자부담의 원칙	33
오염정산제도	26
오존층 보호를 위한 특정물질 제조 규제 등에 관한 법률	28
외부효과	7
운행차 배출기준	48
원고적격	107
원인자부담의 원칙 또는 원인자 책임의 원칙	10, 32, 99
위천공단	65
유류별 대기오염배출계수	72
유류별 세율	71
유류별 소비비중	72
유지청구소송	12, 112
유해화학물질관리법	28
이중기여과실의 항변을 인정하는 무과실책임의 원칙	45
인과관계의 입증	33, 38
입지규제	52, 79
자가측정과 기록유지	47
자동차 배출규제	67
자발적 협상	9, 12
자연환경보전법	28
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	28
자원재생공사법	28
재산권제도	9, 22
점오염원	75
정태적 이익	9
제작차 배출기준	48

조업정지명령	48, 81
주민동의	97
주민투표제도	62
주의수준	41
지구오염문제	26
지구오염물질 56	
지방의회	61
지방자치단체 조례	76
지역주민의 기대수익	58
지역주민의 기대피해비용	58
지역주민의 한계편익	58
지표 오염물질	56
직접규제방법	14, 31, 54, 79, 104
집단소송제도	104
집단적 환경오염피해	7, 11, 104
집단적 환경오염피해분쟁	104
총량규제	48, 54
총오염절감비용	25
최고비용회피자	37
최고비용회피자 책임의 원칙	99
최저비용회피자	23, 35, 44
최저비용회피자 책임의 원칙	37, 99
최적수준의 배출부과금	23
코즈이론	9
투입규제 또는 시설규제	15, 50, 79
투표자의 합리적 무지	61
특소세	71
평균주의의무	39
폐기물 관리법	28
폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률	28
폐기물의 수수료징수	33
폐기물회수 및 처리비용예치제	33
폐쇄조치	48
포준오염자부담의 원칙	36

피해자단체	90
피해자부담의 원칙	35
한계배출부과금	21
한계오염방지비용	25
핸드판사공식	42
행위수준	41
행정감사	61
행정기준	47
행정 및 형사법적 해결방법	14, 104
행정상의 강제조치	14
행정소송	33, 61
행정적 체계에 의한 방법	14
행정처분(제도)	48, 54, 78, 81
허가취소	48
헌법	32
협동의 원칙	33
협상을 통한 사적 해결방법	8, 57, 97, 106
협회의 환경관련법	29
형법상의 제재	14
형사법적 체계에 의한 방법	14
확대오염자부담의 원칙	36
환경개선부담금	33, 60
환경개선비용부담금법	28, 60
환경개선특별회계법	28
환경공법	29
환경관련법 또는 환경법	29
환경권	10, 29, 99
환경기준	16, 47
환경단체	90
환경범죄처벌	81
환경범죄처벌에 관한 특별조치법	28, 84
환경법규 비준수시 기대손실	87
환경법규 비준수시 기대이익 또는 준수시 기대비용	87
환경법규위반시 처벌강도	83, 87

환경법규위반시 적발확률	87
환경법규위반시 처벌확률	87
환경법규위반시 처벌강도	83
환경법규위반시 형벌규정	83
환경법규위반의 형사처벌	49, 78, 82
환경법의 체계	29
환경법의 특성	29
환경법의 형태	28
환경보전법	28
환경부담금 또는 환경세 방법	69
환경사법	29
환경소송법	29
환경영향평가대상사업	94
환경영향평가대행회사	100
환경영향평가법	28, 94
환경영향평가 사후관리	95
환경영향평가서 작성	95
환경영향평가에 대한 재산권	99
환경영향평가 전문기관	100
환경영향평가제도	62, 94
환경영향평가 주민의견수렴	95
환경영향평가주체	94
환경영향평가협의	95
환경오염피해 구제	28
환경오염피해분쟁조정법	28, 105
환경오염피해분쟁조정제도	105
환경채	7
환경재산권 또는 환경채의 재산권	8, 32, 57, 99
환경정책기본법	10, 28, 49, 78
환경피해구제소송	40
환경피해의 불확실성	11
환경행정규제제도	47
환경행정법	29, 47
환경허용제도	26

환경헌법	29
효율적 오염수준	17

Economic Analysis of Environmental Laws

by Sanghann Lee

Most of the environment regulations are based on the public environmental laws, neither private nor civil laws. The purposes of this study, from the standpoint of economic principles especially the law and economics, are to evaluate environmental regulations and the public environmental laws to find out some economically efficient alternative remedies, and to suggest the amendments of environmental laws. Current research deals with water environmental conservation laws, air environmental conservation laws, noise-vibration control laws, environmental impact evaluation laws, and related rules on fundamental laws for environmental policy. Major findings are as follows.

Firstly, environmental policies which primarily rely on central government's direct regulation are economically inefficient. The public environmental laws have inefficient structure.

Secondly, the strict liability rule which the Environmental Policy Act endorses is shown to be inefficient. Application of various liability rules, which are compatible with the least-cost avoider principle, is desirable.

Thirdly, it is argued that the uniform regulations, which are applied over all kinds of pollutants, need remedies. Local pollutants (such as noise, vibration, odor and dust), which has small geographical impacts, had better be regulated by the scheme of voluntary negotiation. On the other hand, water pollutants on regional pollutants, which has geographically wide ranging impact, had better be regulated by the tradable permit system. The stationary-source air pollutants should be regulated under the effluent charge system, and the mobile-source air pollutants be under the environmental tax system. The authority of central government should be delegated to the local government for local pollutants, to the regional government for regional pollutants.

Fourthly, this study suggests that the administrative punishment or the punishment by the criminal law for the violations of the environmental laws are inefficient. Therefore, the uncertainty of actual punishment should be reduced, the severity of punishment be heightened and the exposure of the violation be increased.

Fifthly, as for environmental impact evaluation laws, results from the voluntary negotiation between the developer and the nearby residents under influence should take precedence over those of the statutes.

Lastly, even though improvements are made with respect to the above mentioned defects, problems associated with the collective damages still remains. Introduction of the class action is recommended.