

‘김대중 정부’의 수질환경규제수단 평가와 전망 *

- 수변구역과 총량규제를 중심으로 -

An Evaluation and Prospect of the Water Quality Policy Means

- Focusing on Buffer Zone and Watershed-based Regulation of Kim Dae-Jung Government -

김 창 수(부경대학교 행정학과)

본 연구에서는 '김대중 정부'가 수질환경을 보전하기 위하여 시행하고 있는 토지이용규제수단인 수변구역과 배출규제수단인 총량규제 등 규제수단에만 초점을 맞추고 이러한 정책수단들의 효과성, 능률성, 형평성을 평가해보고자 했다. 평가결과에 의하면, 수변구역 지정은 비점오염원과 사전적인 오염원 억제에 탁월하여 인과적 효과성을 갖춘 것으로 평가되었고, 장기적으로 오염원 관리에 있어서 매우 능률적인 정책수단일 뿐만 아니라 물이용부담금으로 형평성을 제고시킨 점에서 진일보한 환경규제로 평가되었다. 그러나 최근 그린벨트 해제와 특별대책지역의 난개발 문제가 심각해짐에 따라 광역상수원 보전을 위한 토지이용규제가 수변구역 하나만으로 완성되지 못한다는 점에서 근원적인 한계가 나타났다. 그리고 하천과 호소의 자정능력을 고려하는 총량규제는 이론적인 측면에서 인과적 효과성이 매우 높았고, 지역간·사업자간 공평한 배출량의 할당이 전제된다면 매우 형평성이 높은 정책수단으로 평가되었다. 그러나 집행비용과 40~50%씩 오염원을 줄여야 하는 규제대상집단의 순응비용이 만만치 않아서 실무적으로 실현가능성이 매우 낮은 정책수단으로 평가되었다. 따라서 총량규제는 남은 기간 동안 수계별로 대표적인 지방정부를 중심으로 시범실시를 하여 문제점을 충분히 걸러 낸 후에 단계적으로 집행하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다.

주제어 : 수질환경규제수단평가, 토지이용규제, 배출규제, 수변구역, 총량규제

I. 서 론

흔히 김대중 정부는 2000년 6월 5일 동강댐 건설 백지화라는¹⁾ 친환경적 정책결정을 제외하면 제대로 된 환경정책이 아무 것도 없다는 비판을 받고 있다(환경전문가 면담, 2002. 6). 그린벨트정책의 완화²⁾, 새만금 사업의 재개결정,³⁾ 수도권 난개발, 1회 용품 규제의 공전 등 일련

* 본 논문은 한국정책학회 2002년도 하계학술대회 발표논문을 수정 보완한 것이다. 논문발표와 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 분들께 진심으로 감사드린다.

1) 그린벨트 해체에 따른 정치적 부담을 무마하기 위해 시도된 반사적 정책은 동강댐 건설 백지화이다. 동강댐 건설은 1997년경부터 건설교통부와 수자원공사가 홍수조절과 용수공급을 이유로 건설을 추진해왔지만 동강이 지나고 있는 생태적 가치와 댐 건설 자체의 기술경제적 부당성을 내세워 환경론자들이 전국적인 반대운동을 전개한 결과, 1999년 8월 6일 김대통령은 동강댐 건설에 대한 부정적인 견해를 밝힌 뒤 타당성 검토를 지지하였고, 2000년 6월 5일 환경의 날을 즈음하여 대통령은 백지화 조치를 전격 발표하였다(조명래, 2001).

의 환경정책사례를 보면 이러한 비판에 고개를 끄덕이게 된다. 그러나 최근 디젤 승용차와 관련된 대기오염규제의 강화는 집행가능성보다는 환경부의 규제의지를 읽을 수 있는 부분이고, 4) 1998년 이후 4대강을 중심으로 하는 수질보전대책에서도 환경부의 의지를 읽을 수 있는 부분이 있다.

1998년 출범한 김대중 정부는 IMF 경제위기를 탈출하고자 하는 유인이 강력하였는데, 기업의 입장을 배려하여 대부분의 규제를 완화하는 논리가 지배하면서 많은 환경규제가 완화 내지 폐지되는 추세 속에서도 수질환경분야의 규제들은 강화되어온 측면이 있다. 현 정부의 환경규제는 규제대상별로 많은 차이점을 보이기 때문에 자연환경보전, 대기환경보전, 수질환경보전, 폐기물관리 등 다양한 규제를 종합적으로 평가해야 제대로 된 정책평가라고 할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 지면상의 제약과 연구자의 능력의 한계로 인하여 현 정부의 수질환경분야의 규제에 한정하여 평가하고자 한다. 현 정부가 수질환경을 보전하기 위하여 토지이용규제, 수질환경기초시설의 확충, 배출규제 등 종합적인 정책수단을 활용하였지만, 본 연구에서는 토지이용규제와 배출규제 등 규제수단에만 초점을 맞추고 이러한 정책수단들의 효과성, 능률성, 형평성을 평가해보고자 한다. 다만, 수계별로 집행과정에 차이가 있기 때문에 집행결과에 대한 평가라기보다는 집행결과를 사전적으로 예측하는 정책분석의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 5)

정책은 정책수단과 정책목표 사이의 인과관계에 대한 검증되지 않은 가설을 의미한다. Browne&Wildavsky(1983: 232-256)는 정책집행은 가설검증(hypothesis-testing)의 과정이고, 그것은 곧 탐색이라고 한다. 저자들은 학습에 몰두하는 조직이 집행실패를 집행성공으로 이끄는 성공적 탐색(successful exploration)을 중시한다. 이는 불확실한 집행환경을 전제할 때 집행성공의 평가기준에 대한 '인식의 전환'을 요구하는 것이다. 이는 "평가-집행-학습은 상호 연계된 연속적 과정이고 평가와 집행이 격리되면 평가는 병어리가 되고 집행은 눈이 멀게 된다"는 저자의 지적과도 일맥상통한다. 우리나라 수질환경규제의 집행이 눈이 멀어 집행실패를 반복하지 않도록 하는 데 본 연구를 하는 이유와 배경이 있다.

본 연구의 조사방법은 사례연구인데, 자료수집은 언론보도자료를 종합하면서 현장조사와 면접조사를 통해 이루어졌고, 자료분석은 질적인 분석에 주로 의존하였다. 사례연구란 어떤 사회

- 2) DJ정부의 100대 정책과제 중 하나로 그린벨트 제도가 '합리적 조정'이란 이름으로 무리하게 추진되었다. 1971년 7월 개발독재하에서 불합리하게 도입된 그린벨트 제도를 합리적으로 조정해 '풀 댄 풀고, 묶을 댄 묶는다'라는 원칙은 좋았지만, 그 기조가 보전보다 개발의 논리를 우선적으로 반영함으로써, 제도 조정의 밝은 점이 크게 위축되었다(조명래, 2001).
- 3) 40,100ha의 개발면적을 과시하는 새만금 간척개발사업은 1991년 11월 28일 방조제를 쌓기 시작했고, 1999년 5월 19일 1조 200여억원이 투입되어 외곽공사의 60%가 진척된 상태에서 유보되었다가, 2001년 5월 25일 다시 재개된 것이다(김창수, 2002). 현재 배수갑문 공사가 한창 진행 중이고 33km 물막이 공사가 4조원을 들여 2006년에 완료되면 2011년까지 내부공사가 진행될 예정이다(현장답사 및 관련인 면담, 2002. 6).
- 4) 여기서 디젤승용차의 진입을 막아 대기를 보전하려는 환경부의 강력한 규제의지를 읽을 수 있다. 현재 환경부-환경단체-대우의 규제지연합과 산업자원부-현대의 규제반대연합이 정책갈등을 일으키고 있는 중이다(관련인 면담, 2002. 6). 정부는 3차례의 '경유차 문제해결을 위한 공동위원회' 결렬 이후 배출가스 허용치와 관련한 환경부의 차종 분류기준을 개정하여 4륜 구동장치가 없어도 차동제한장치(LSD)를 장착한 산타페는 판로를 유지하지만, 매연과과장치를 다는 조건으로 7인승 카렌스II는 내수판매가 가능하고, 7인승 트라제XC는 7월부터 내수판매가 불가능해져서 단종되고 9인승으로 대체될 것으로 보인다(조선일보, 2001. 6. 24).
- 5) 이는 본 연구가 김대중 정부에 한정하여 수질환경규제수단을 평가하다보니 정책변화의 차이에 따라 제도 자체에 대한 평가와 집행결과에 대한 평가가 혼재되는 한계를 지니고 있다. 이로 인한 평가의 일관성 문제를 상세한 정책변화에 대한 설명으로 보완하고자 하였다.

현상이 지니고 있는 특성을 집중적으로 묘사함으로써 문제해결에 도움을 주는 연구의 한 형태이다. 스키마와 메타포(schema & metaphor)를 포함하는 개념적 체계(conceptual system)를 가진 다양한 이해관계자들과의 면담을 통해 어느 정도 일반화가 가능한 연구결과를 제시하고자 하였다(Barzley, 1993: 304-318). 본 연구의 시간적 범위는 김대중 정부가 출범한 1998년 이후 현재까지로 설정하였다.

II. 이론적 배경

1. 환경규제의 의미

정치경제학적 시각에서 볼 때 사회를 조직하고 통제하는 두 가지 기본원리 또는 기본적 방법은 정부와 시장으로 파악된다(Wolf, 1988; 유광호, 1995: 25-28). 정부규제란 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것이다. 즉 개인과 기업의 자유선택과 경쟁에 맡겨져 왔던 영역이 정부의 간섭과 통제하에 놓이게 됨을 의미한다. 환경규제를 포함하는 사회적 규제(social regulation)란 기업의 사회적 행위에 대한 규제이다(최병선, 1993: 39).

환경규제의 정당성은 대부분의 환경재가 공유자원이라는 특성에서 기인한다. 공유자원은 자연적으로 혹은 인공적으로 만들어진 자원체계로서 그 양이 매우 커서 다른 사람이 그 자원을 이용하여 수익을 얻는 행위를 억제하기 매우 힘든 상황에 있는 자원이다. 즉, 높은 집행비용으로 말미암아 자원에 대한 배타적 권리를 설정하기 힘든 상황에 있는 비배제적 성격의 자원이다.

공유자산에 속하는 재화는 공유재의 비극을 초래할 수 있다.⁶⁾ 공유재의 비극이란 공유재 특유의 속성인 비배제성과 차감성으로 인하여 발생하는 것이다. 공유재는 차감성(편익감소성: subtractability)이 있기 때문에 과다사용(overuse)과 혼잡(congestion)의 문제가 발생한다(정용덕 외, 1999: 118).⁷⁾ 환경자원은 누구나 즐기고 활용할 수 있는 것이고, 누구나 그 편익을 활용할 수 있는 것이지만 과다사용이 발생하면 결국 누구도 사용할 수 없는 회복불능의 자원이 된다는 특성을 갖는다. 환경규제에서 미래세대에게 환경자원 이용권에 대한 의사결정권을 부여하는 세대간 형평성 관념의 중요성이 여기서 출발한다.

그러나 모든 환경규제가 정당한 것은 아니며 일정한 기준에 의한 평가가 필요하다. 환경규제의 평가란 환경규제주체의 능력과 의지뿐만 아니라 내용적인 측면과 절차적인 측면에서 정당성을 갖출 것을 요구한다. 다만, 본 연구에서는 ‘김대중 정부’가 수질환경을 보전하기 위하여 시행하고 있는 토지이용규제수단인 수변구역과 배출규제수단인 총량규제 등 규제수단에만 초점을 맞추고 이러한 정책수단들의 효과성, 능률성, 형평성을 평가해보고자 한다.

6) 공유자원(common pool resource)의 활용에 관한 제도적 장치의 보장을 통하여 공유재의 비극(tragedy of commons)을 극복할 수 있다(Hardin, 1968). 공유재의 활용에 관하여는 재산권의 설정이나 공유자원의 활용을 위한 공급의 상한선을 규제하는 방법 등이 활용된다(Ostrom, 1990; 이민창, 2001).

7) 관계시설, 어장, 야생동물, 산림자원, 유전, 그리고 지하수 등 공유재는 비배제성을 갖는다는 점에서 공공재와 유사하나, 편익이 감소하는 차감성(subtractability)을 갖는 점에서 공공재와 구별된다(정용덕 외, 1999: 118).

2. 환경규제 평가의 이해

IMF위기를 극복해야 하는 과제를 안고 출범한 현 정부는 시장경쟁의 원리를 우선하는 국정 운영을 펼쳐야 했고, 그 결과 그 어느 정부보다 경제 우선주의를 반영하는 정책적 입장을 띠게 되었다(조명래, 2001). 김대중 대통령은 2000년 6월 5일 환경의 날 연설에서 동강댐의 백지화를 공표함으로써 김대통령은 자신의 높은 환경의지를 내외에 과시했다. 하지만 이어진 그린벨트 해제, 새만금 간척사업의 재개, 판교신도시 등 수도권 개발의 추진, 28개 신규댐 건설 결정 등에서 보여준 정책의 반환경성과 비민주성은 환경의 날 선언이 말 잔치에 불과했으며, 김영삼대통령이 1996년 3월 환경대통령을 자임하며 「대통령의 환경복지구상」을 발표한 것과 같은 또 하나의 이벤트였음을 확인시켜 주었다는 비판이 강하다(엄형철, 2001).

그러나 '김대중 정부'의 환경정책이 집행과정과 결과에서 실패했다고 말할 수 있겠는가? 어떠한 정책이든 일단 형성되고 나면 자체의 생명을 가지고 진화·발전하기 때문에 일정시점에서 어떠한 정책이 실패했다고 말하기는 쉽지가 않다. Bartlett(1994: 181-184)는 정책의 성공과 실패의 개념은 제한적 적용가능성과 유용성 때문에 남용되는 것은 위험하다고 한다. 정원을 가꾸는 것처럼 정책은 유기적 상호작용과정(organic interactive process)의 결과로서 과거의 정책은 새로운 정책의 토양과 자양분이 되기 때문에, 환경문제를 단번에 해결하여 이상적인 정책체계(utopian policy system)를 고안하려는 시도는 바람직하지 않다고 한다. 환경정책의 열매가 결실하기 위해서는 단지 실패라고 치부해버리는 것은 무의미하고, 풍부하지만 온건한 평가로 정책의 계속성을 유지하는 것이 중요하다고 한다. 본 연구에서도 '김대중 정부'의 환경정책의 집행이 단지 실패라고 치부하기보다는 지속적인 정책학습을 통해 정책발전과 정책변화를 이루는 데 궁극적인 관심이 있다.

3. 환경규제 평가기준의 모색

성공적인 정책집행의 의미는 주관적이고 개인의 가치판단이 개입된 파악하기 어려운 개념이다(Ingram & Mann, 1980: 12). 정책의 평가기준은 정책의 좋고 나쁨을 판단하는 기준을 의미하기 때문에 정책평가의 기준은 매우 다양할 수밖에 없는 것이다(노시평 외, 1999: 400-404). Sunstein(1990: 75-77)은 규제 이후의 상태와 규제가 도입되지 않았다면 존재했을 가상적 상태를 개괄적으로 비교하는 것은 가능하다고 하면서 규제성패의 판단기준을 규제법규에서 찾고 있다.⁸⁾ 그리고 Winter(1990)⁹⁾, 정정길(1997: 577-591)¹⁰⁾, Bartlett(1994: 167-187)¹¹⁾, Svendsen(1998:

8) 그는 규제법규가 그 규제를 정당화하는 기본적 목표들을 얼마나 달성했는가에 따라(효과성 기준), 그리고 그 목표들을 최소한 비용으로 달성했는지에 따라(능률성 기준) 그 규제의 성패여부를 판단할 수 있다는 것이다. 그러나 그는 비용과 편익의 공평한 배분에 관해서는 다루지 않고 있다.

9) 그는 정책집행연구에 있어서 종속변수가 무엇인가 분명치 않아 정책집행이 성공했는지 실패했는지를 결정하는 적당한 평가기준에 대한 동의가 없었다고 한다. 그러면서 그는 집행결과와 성공 여부를 판단하기 위한 평가요소를 정책과정(process), 정책산출(output), 정책결과(outcome)나 사회적 영향 또는 변화(impact or changes in society)의 세 가지로 보았으며, 판단기준 역시 공식적인 정책목표(official policy goals), 각각의 이해관계자의 입장(stakeholder model), 문제 해결의 정도(problem-solving model)의 세 가지로 보았다.

10) 그는 성공적인 정책집행의 판단기준을 크게 실질적·내용적 기준과 주체적·절차적 기준의 두 가지로 나누고 있다. 실질적·내용적 기준의 구체적 내용으로는 효과성, 능률성, 공평성을 들고 있고, 주체적·절차적 기준의 구체적 내용으로는 정책의도의 실현, 관료적 합리성, 정책대상집단의 요구충족을 들고 있다.

11) 그는 체계적인 환경정책의 평가를 위해서는 정책결과(outcomes), 정책과정(process), 그리고 제도적(institu-

68-70)¹²⁾과 전재경(1999: 107-113)의 연구를 참조하면 내용적 기준과 더불어 주체적·절차적 기준도 고려해야 하지만 본 연구에서는 내용적 기준만 검토하기로 한다.

1) 효과성 기준

효과성(effectiveness)은 계획된 목표에 대비한 목표달성의 정도를 의미한다. 사회적으로 적정한 수준의 환경의 질을 달성하지 못한다면 아무리 적은 비용이 소요된다고 하여도 그러한 정책수단은 소망스럽다고 할 수 없기 때문이다. 따라서 환경규제의 첫 번째 판단기준은 어떠한 정책수단을 사용했을 때 사회적으로 적절한 수준의 환경상태를 실현할 수 있는냐 여부이다. 이는 정책수단의 인과적 효과성의 문제이다.

애초의 정책설계의 적정성에 의문이 제기되고, 정책설계를 집행과 분리시켜 간접적·우회적 방법을 사용하면 정책은 인과성이 부족하여 치명적인 결함을 지닐 수 있다(Pressman & Wildavsky, 1983: 147-162). 인과이론은 여러 가지 수질개선정책수단을 통하여 정책대상집단의 순응이라는 행태변화를 초래하고 이것이 1급수 내지 2급수라는 정책목표를 달성하는지 그 인과관계를 살피는데 도움을 준다. 또한 정책대상집단의 순응뿐만 아니라 오염원을 정확히 파악하고 적절한 정책수단을 택하는 것도 매우 중요하다. 이러한 인과이론이 결핍되어 있으면 정책집행 실패의 원인을 규명하기도 어렵고, 목표달성과 무관한 정책수단이 선택되어 집행실패를 반복하는 요인이 되기도 한다(김병진, 1997: 386-387).

2) 능률성 기준

환경법경제학은 어떻게 하면 합리적인 행위자인 규제주체와 규제대상집단들이 비용보다 효과가 큰 규제수단을 선택하고(benefit-cost analysis), 경제적 유인(economic incentives)을 더 많이 제공하는 규제수단을 선택할지를 도와준다(FreemanⅢ, 1994: 189-208). 따라서 그 평가기준으로서 최적의 효과를 최저의 비용으로 달성하는 능률성(efficiency)이 단연 중요하다.

정책의 집행에 있어서 편익과 더불어 비용의 개념을 명확히 인식하는 것이 매우 중요하다. 행정학과 정책학에 있어서 능률성의 개념은 시대와 학자에 따라 조금씩 다른 다의적(多義的)인 측면이 있지만 일반적인 의미는, 어떤 목적을 달성하기 위하여 투입된 투입물과 그 결과 얻게 되는 산출물의 비율로서 정의된다. 본 연구에서는 넓은 의미로 능률성을 개념하여 투입은 정책을 집행할 때 희생되는 가치인 정책비용을 의미하고, 산출은 정책효과를 의미한다. 정책비용은 정책부담자의 인적·물적 비용뿐만 아니라 외부성으로 인한 정책대상집단의 비용 및 부작용까지 포함하는 개념이다. 정책효과는 원래 정책목표달성을 통해 얻게 되는 효과뿐만 아니라 부수효과도 포함하는 넓은 개념이다(정정길, 1997: 375-381). 그리고 능률성을 결정기준상의 능률성과 관리상의 능률성으로 구분하여 논의하는 경우가 있는데(정정길, 2000: 199-207), 본 연구에서는 정책수단의 선택과 관련하여서는 전자를 그리고 정책수단의 집행과정과 관련하여서는 후자를 적용하기로 한다.

tional) 평가가 이루어져야 한다고 하였다.

12) Svendsen은 경제학, 정치학, 법학 등 학제적 연구를 요하는 환경규제에 대한 공공선택론적 접근을 통한 CO₂저감정책에 있어 ① (미국의 경험에 비추어) 잘 조직된 이익(well-organized interests)은 오염배출거래권 제도에 의해 규제되어야 하고, ② (유럽의 경험에 비추어) 비조직화된 이익(non-organized interests)에 대해서는 조세를 부과해야 한다고 제안한다. 이러한 정책설계의 혼합은 비용효과적이고, 정치적으로 또 행정적으로 실행가능하기 때문에 실제로 최선의 성과(outcome)를 보증해준다고 한다.

3) 형평성 기준

효과성과 능률성 기준에 의해 정책효과가 사회 전체적으로 얼마만큼 발생하고, 정책비용이 사회 전체적으로 얼마만큼 지불될 것인지를 측정하게 된다. 그러나 정책효과나 정책비용이 누구에게 돌아가느냐는 문제는 바로 형평성의 문제이다(정정길, 1997: 381-384). 이는 곧 정책효과나 정책비용의 배분이 사회정의로서의 배분적 정의에 합치되는 정도를 의미하는 것이다. 수혜 집단과 비용부담집단이 구분되는 광역상수원 수질개선정책의 경우에는 정책내용이 양 집단의 비용과 편익을 균형잡지 못하여 한 집단이라도 규제에 불응하게 되면 집행은 실패할 가능성이 높다. 그러나 형평성 내지 공평성의 개념은 헌법상의 평등에서부터 수익자부담의 원칙에 이르기까지 다양한 의미를 지니고 있기 때문에(정정길, 2000: 213-223) 명확하게 그 개념을 정의하기는 매우 어렵다.

가령 오염원인자와 물 사용자가 분리되는 광역상수원 수질개선정책과 관련하여 볼 때는 형평성이란 오염자 내지 원인자 부담의 원칙이 고려되고, 부가적으로 사용자 부담원칙이 반영되어 수질개선정책이 형성되고 집행되는 과정이라고 정의할 수 있다. 이는 지역간 형평성의 문제이다.

그리고 그 자체로는 부담의 당위성에 대한 논리적 근거를 찾기 어렵지만, 중앙정부의 차별적인 정책집행결과로 개발에서 낙후된 지방자치단체를 지원한다는 차원에서 현실적인 부담능력을 고려하는 능력자부담의 원칙(Ability-to-Pay Principle)을 부차적으로 고려할 수 있는데(정희성, 1997: 31), 이는 가진 자가 지구의 자연자원을 더 많이 사용한다는 관점에서 볼 때 계층간 형평성의 확보 문제이기도 하다. 또한 다음 세대가 필요로 하는 여건을 훼손함이 없이 현세대에 부응하는 수준의 지속가능한 개발을 하지 못하고, 생태적 가치의 파괴를 통해 후세대에게 사회적 비용이 전가된다면 세대간 형평성의 문제가 등장한다. 이러한 형평성 담보를 위한 노력들은 정책조정자(fixer)인 정부의 몫이라고 할 것이다. 다만, 본 연구에서는 지역간 형평성에 초점을 맞추고자 한다.

첫째, 오염을 야기하여 쾌적한 환경을 해하는 경우에는 오염 야기자인 가해자가 환경오염에 대한 비용과 피해보상 모두를 책임져야 한다는 것이 원인자 부담원칙이다(홍준형, 2001: 105; 환경정책기본법 제7조; 1972년 OECD 지침의 Polluter Pays Principle; 1992년 리우 선언). 원인자 부담원칙이 적용되면, 환경에 대한 재산권은 피해자에게 있게 된다(이상한, 1997: 57-58). 오염원인자 부담원칙의 논리는 환경오염의 발생이 환경자원이 가지는 외부성으로 인한 시장실패에 기인하므로, 이러한 외부불경제를 환경오염원인자의 비용함수에 내부화시켜야 한다는 데서 출발한다. 즉, 모든 사회구성원은 자신이 유발한 환경오염으로 인한 피해를 사회적 비용의 형태로 사회에 부담 지울 것이 아니라 오염을 유발한 자신이 부담하여야 한다는 원칙이다. 각 오염원인자에게 응분의 대가를 치르게 함으로써 환경오염물질의 배출을 적정 수준으로 자제하도록 유도하여 그 결과 사회적으로 허용되는 환경의 질 또는 환경오염 수준을 달성하려는 취지의 원칙이다(정희성, 1997: 28-29).

둘째, 정책의 형평성을 담보하기 위하여 추가적으로 고려해야 할 원칙이 사용자부담의 원칙(UPP; User Pays Principle)이다. 사용자 부담의 원칙은 수혜자부담의 원칙(BPP; Beneficiary Pays Principle)으로도 불리는데, 어떤 공공사업에 의해 이익을 받는 사람이 있을 때 그 이익의 한도내에서 그 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 제도이다. UPP는 자원으로 부터 이익을 얻는 자들은 자원손실비용과 함께 자원 및 이와 관련된 서비스의 완전한 사용비용

을 지불해야 한다는 원칙이다. 가령 공유의 자원인 물 자원을 보전하는 데에는 많은 비용이 수반되지만 이를 이용하는 자가 아무런 대가없이 물을 이용하는 것은 사용자부담원칙에 어긋나고 자원사용에 대해 인센티브를 부여하지도 못한다는 것이다(정부합동, 1998: 373).

Ⅲ. '김대중 정부'의 수질환경규제수단 평가

1. 평가의 초점

수질개선정책의 내용은 사전적으로 오염원을 차단하는 입지규제로서 토지이용규제와 사전적으로 입지규제가 불가능한 경우 입지를 허용한 후 사후적으로 환경기초시설확충과 단속을 중심으로 하는 배출규제를 실시하는 세 가지 수단을 그것으로 한다. 여기서 환경기초시설의 확충은 규제정책의 성격보다는 국비지원에 의해 이루어지는 지원정책의 성격이 강하다고 할 수 있기 때문에¹³⁾ 토지이용규제와 배출규제만을 연구대상으로 삼은 것이다.

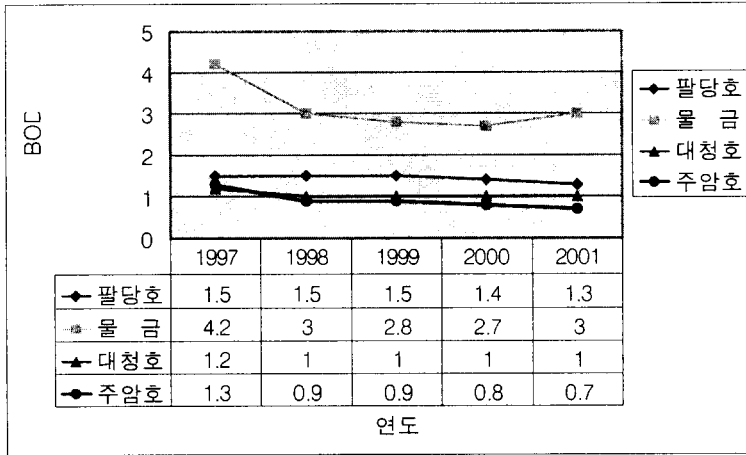
정부는 1998년 11월 팔당호 주변의 수변구역 지정, 임의규정에 근거한 총량규제의 도입 등을 포함하는 수질관리특별종합대책을 발표했다(정부합동, 1998). 특별대책 발표 후 상류의 규제피해집단과 정부간의 긴 정치적 갈등 끝에 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률(법률 제 5,932호, 1999년 2월 8일 공포)이 국회를 통과하여 6개월 후인 1999년 8월 9일부터 본격 시행되고 있다. 환경부는 이러한 정책학습을 바탕으로 1999년 12월 30일에는 낙동강물관리종합대책을 완성하였다(정부합동, 1999). 그리고 2000년 10월 24일에는 금강과 영산강 물 관리 종합대책을 내놓았다(정부합동, 2000a; 2000b). 1999년 2월 8일 한강특별법 공포에 이어 2001년 12월 7일 제 225회 정기국회 본회의에서 낙동강, 금강, 영산강·섬진강수계 등 3개 특별법이 통과되어 2002년 2월 14일에 공포되어 7월 15일부터 시행되고 있다. 다만, 총량규제의 경우 한강특별법과 달리 강제규정을 두고 있지만 각 특별법의 부칙에 따라 광역시의 경우 시행 후 2년이 경과한 2004년 7월 15일, 시는 3년이 경과한 2005년 7월 15일, 군은 4년이 경과한 2006년 7월 15일부터 시행할 예정이며 아직 총량규제 대상물질도 BOD만을 규제하되, COD, T-N, T-P는 아직 고려하고 있지 않다(환경전문가 면담, 2002. 2).

본격적인 논의를 진행하기 전에 <그림 1>에서 이전의 정부와 '김대중 정부'에서 추진한 정책의 효과를 수질개선의 추이로 나타내고 있다. BOD기준으로만 분석하는 것이 한계가 많기는 하지만, 낙동강수계의 부산지역 주요 취수원인 물금 지점이 2001년에 수질이 악화된 것을 제외하면 대부분의 수계에서 오염원의 급격한 증가에도 불구하고 전반적으로 수질개선의 효과가 나타나고 있다. 그러나 이러한 결과들은 1990년대 이후 지속적인 정책발전의 성과이기 때문에 수변

13) 수질환경기초시설(wastewater treatment plants or facilities)이라 함은 하수도법에 의한 하수관거·마을하수도·하수종말처리시설, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의한 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설, 그리고 수질환경보전법에 의한 폐수종말처리시설 기타 수질오염의 방지를 위한 시설을 의미한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제2조). 배출규제가 개별기업과 배출업소를 대상으로 방지시설의 설치와 규제기준의 준수를 의무화하는 것이라면, 환경기초시설의 확충은 국가와 지방자치단체의 책무가 따르는 정책수단인 점에서 차이가 난다(하수도법 제2조의 2). 수질환경기초시설의 확충은 하수·분뇨·폐수·축산처리장과 하수관거의 설치를 포함하는 점오염원 관리정책수단이다(정부합동, 1999: 37). 따라서 토지이용규제와 배출규제는 규제적 성격이 강한 정책수단이라면, 환경기초시설확충은 지원적 성격이 강한 정책수단이라고 할 수 있다.

구역과 총량규제와의 직접적인 인과관계를 따지기는 어렵다.

〈그림 1〉 연도별 수질변화 추이 (단위: BOD, mg/l)



자료: 환경백서(2001); 환경부 측정망자료(2002)

본 연구의 평가의 초점은 다음과 같은 세 가지 질문에 모아지고, 이에 답하는 형식으로 진행된다. 첫째, 1999년 이후 추진되고 있는 4대강 수질보전특별대책의 핵심인 수변구역과 총량규제가 과연 소망스러운가? 둘째, 수변구역과 총량규제로 수질환경규제정책수단은 완성되는 것인가? 셋째, 만약 수변구역과 총량규제가 소망스럽다면 실현가능성을 담보 받아 원만하게 집행될 것인가?

2. 토지이용규제의 평가

1) 정책변화의 배경과 내용

현 정부의 수질환경보전을 위한 토지이용규제수단은 수변구역의 지정으로 대표된다.¹⁴⁾ 수변구역 내에서는 오염물질을 많이 배출하는 공장, 축사, 음식점·숙박시설 및 목욕탕의 신규입지가 원칙적으로 금지된다(홍준형, 2001: 668). 기존 음식점 등은 한강수계는 2002년부터 나머지 3대강수계는 2004년부터 BOD와 SS 10mg/l 기준을 준수해야 한다(정부합동, 2000b: 70). 수변구역에 대한 지원대책으로 수변구역내 주민에 대하여는 토지이용규제에 따른 재산상의 피해를 보상하기 위하여 물이용부담금을 재원으로 마을발전기금, 자녀학자금 등 주민지원을 실시하게 되며, 토지 소유자가 땅을 팔기를 원하는 경우에는 정부가 공시지가를 적용하여 이를 단계적으로 사들여 녹지로 조성하게 된다.

한강수계의 수변구역은 팔당호와의 거리와 하천의 자정능력을 고려하여 현행 특별대책지역

14) 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률 제2조에서는 상수원관리구역을 수도법 제5조에 의한 상수원 보호구역, 환경정책기본법 제22조에 의한 특별대책지역, 그리고 환경정책기본법 제4조에 의한 수변구역이라고 규정하고 있다. 이러한 세 가지 규제제도는 광역상수원 수질개선을 위한 토지이용규제의 핵심을 이룬다(정부합동, 1998: 37).

은 1km이내, 그 외 지역은 500m이내 지역을 대상으로 한다. 이에 따라 1999년 9월 30일 현재 수변구역 지정면적은 경기도, 강원도, 충청북도 등 3개도 9개 시·군에 걸쳐 총 255km²에 이른다.¹⁵⁾

낙동강 유역은 댐 상류 호소주변의 일정거리에 신규오염원의 입지를 금지하고 있지만, 본류에 대한 규제가 미흡하여 한계를 노정하고 있다. 금강유역 수변구역 설정범위는 대청호 상류의 금강 본류 및 이들에 접한 주요 지천의 발원지까지이다. 특별대책지역내 금강본류는 하천경계로부터 양안 1km이내, 특별대책지역밖 상류의 금강본류는 하천경계로부터 양안 500m이내, 주요 지천은 하천경계로부터 양안 300m이내가 설정범위이다(정부합동, 2000a: 76-80). 2000년 영산강·섬진강수계 수질개선대책에서 주암호, 상사호, 동북호, 수어호 유역 및 유입하천 양안 500m 이내 지역을 수변구역으로 지정하기로 하였다(정부합동, 2000b: 71).

우리나라에서 특히 한강수계 팔당 상수원 수질오염은 1993년 국토이용관리법이 개정된 후 상수원 지역의 준농림지를 개발할 수 있게 되면서부터 본격화되었다(박완철, 1998: 111-112). 이로 인해 팔당 주변만 하더라도 개정 전 15.6%에 불과하던 개발용도지역이 1997년 말 현재 57.3%로 증가하여 음식점과 식당이 3배 이상 늘어났다. 그런데 이 영업장들은 상수원과 인접하여 유하거리가 짧기 때문에 자정작용을 거의 기대할 수가 없으므로 상수원의 오염을 가중시키는 결과를 가져왔다. 상수원보호구역과 특별대책지역을 통한 정척수단의 인과성 확보에 큰 구멍을 뚫어버린 셈이 되었다.

이로 인해 오염원이 증가하고 수질이 지속적으로 악화되자 환경부는 1999년 2월 10일에 국회를 통과한 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률 제5조 제2항을 통해 수변구역안에서는 개발행위를 유발시키거나 환경오염을 악화시킬 우려가 있는 용도지역·지구를 새로이 지정(변경 포함)하여서는 아니 된다고 규정하였다. 1990년 도입된 종합적인 수질보전특별대책지역 지정 자체의 흠결과 1993년 도입된 준농림지제도로 인한 팔당호 주변의 급격한 오염원의 증가는 좀 더 종합적이고 사전적이며 장기적인 오염원 입지 억제 수단을 요구하였던 것이다.

2) 효과성 평가

첫째, 수변구역 등 현 정부의 토지이용규제가 수질개선에 얼마나 효과적으로 기여했는지 인과적 효과성의 평가가 필요하다. 수변구역 지정의 효과는 신규오염원 입지의 차단을 통한 수변구역 보전뿐만 아니라 비점오염원 억제에서 나타난다. 그 동안 우리나라 수질오염규제의 주 대상은 점오염원이었다. 따라서 전체 배출부하량의 30%에 이르는 비점오염원에 대한 대책은 상당히 부족했으며, 환경관련법에서도 거의 다루지 않고 있었고, 구체적인 연구도 수행되지 않고 있었다(이상한, 1997: 118-119). 그러나 1998년과 1999년의 한강 및 낙동강수계 수질개선대책에는 비점오염원에 대한 대책이 명쾌하게 제시되어 있다(정부합동, 1998: 131-134; 1999: 104-108).

15) 수변구역 지정지역이더라도 수변구역보다 더 엄격한 건축 및 시설입지제한을 받고 있는 수도법에 의한 상수원보호구역, 도시계획법에 의한 개발제한구역, 군사기밀보호법에 의한 군사시설보호구역은 불필요한 중복규제로 인한 주민피해를 최소화하기 위해 수변구역에서 제외하였다. 하수처리시설이 설치된 하수처리구역이나, 도시지역과 준도시지역 중 취락지구와 같이 개발용도로 이미 지정된 지역, 자연부락과 같이 신규오염원 입지가 사실상 불가능한 지역은 수변구역에서 제외하였다. 그러나 하수처리구역에 대해서는 아무런 규제가 없어 하수처리구를 무원칙으로 확대하여 오히려 개발을 조장하는 문제점이 지적되고 있다. 가축사육의 경우 도 도시 인근지역은 악취 등의 위생문제를 이유로 사육을 제한하면서도, 팔당상수원 근접지역에 축산시설을 밀집시켜 목현천의 수질을 악화시키고 있다(정부합동, 1998).

이러한 점들을 고려하면, 현재 환경부의 수변구역과 보안림 설정을 통한 팔당호 대책은 인과성이 높은 정책수단이라고 할 수 있겠다. 미국에서는 1970년대 후반부터 점오염원과 비점오염원을 구분하여 접근하고, 특히 강우시에 문제되는 비점오염원을 차단하기 위하여 다양한 대책이 연구되었다(Macal & Broomfield, 1983: 163-182).¹⁶⁾

광역상수원의 경우 비점오염원이 30% 정도를 차지하는데 과거에는 비점오염원에 대한 인식이 없었습니다. 그 동안 농도기준에 따른 배출규제에 주로 관심을 기울였는데, 이번 팔당대책에서는 비점오염원을 통제하기 위해서 수변구역을 중심으로 하는 토지이용규제에 많은 관심을 가지고 접근을 했지요(환경부 관련인 면담, 1999. 10).

정부도 농경지 배수 및 도시 노면배수가 질소·인의 함유량이 많아 청정한 상수원 확보를 위해서는 비점오염원 관리가 매우 중요하다고 인식하고 있다(정부합동, 1998: 38-44).¹⁷⁾ 환경부는 토지이용에 기인하는 비점오염원부하는 지속적인 개발로 인해 연 평균 0.4%씩 증가할 것으로 전망하고 있다. 그러나 1997년 현재 BOD부하 삭감이 0%이고, 2005년까지 21%로 증가시킬 관리목표를 가지고 있다(정부합동, 1998: 131).

그러나 수변구역 지정의 효과가 4대강 수계에서 모두 성공적으로 나타날 것으로 기대하기는 어려운 측면이 있다. 낙동강수계에서 댐지역 상류에만 수변구역을 지정하고 대구시 달성군 논공읍의 위천국가공단 지정 예정지 등 본류에 대한 지정을 외면하는 것은 '눈 가리고 아웅하는 식'의 실효성이 없는 정책수단이라고 한다는 비판을 경청할 필요가 있다(낙동강환경관리청 관련인 면담, 2000. 6). 최근에 그 동안 수면에 잠겨있던 위천국가공단 지정 문제가 다시 불거져 나오면서 부산지역에서는 이러한 비판이 드세어지고 있다(부산시 환경관리국 관련인 대담, 2002. 7).

둘째, 그린벨트의 해제는 수질개선 목표에 가장 인과적 효과성이 낮은 정책수단으로 평가된다(김창수, 2001b). 그린벨트는 1971년 7월 첫 구역지정이 이루어진 이후 최근까지 큰 변화가 없었으며, 상수원 보호에도 긍정적인 기능을 하였다. 그러나 정부는 최근 중소도시권은 전면해제, 대도시권은 부분해제를 발표하였고, 환경부와 건교부에 따르면 1999년 7월 11일 현재 그린벨트 해제가 유력한 4대강 유역 면적은 모두 9백2km²로 전체 그린벨트 면적의 17%에 이른다. 이 중 가장 문제가 심각한 곳은 한강 수계인 춘천권이다. 팔당호 오염 예방 완충 역할을 했던 2백94km²의 녹지가 풀리면 춘천지역에서 배출하는 각종 오·폐수가 의암호, 북한강을 거쳐 결국 팔당호로 흘러들게 된다. 환경부 수질보전국장은 춘천권의 경우 수변구역으로 지정할 수도 없어 팔당호 대책의 최대 복병이라고 한다(경향신문, 1999. 7. 22). 남강이 관통하는 진주권은 그린벨트의 40%가 평지이기 때문에 각종 개발이 이루어지면 남강의 수질오염은 명약관화하다(KBS 9뉴스, 1999. 7. 24). 그러나 진주시는 2001년 말까지 도시기본계획을 확정해 2002년부터

16) 일리노이 주 두페이저 강에 대한 연구결과들은 비점오염원의 통제방안들 중에서 지면상 빗물통제방안(overland run-off control)이 가장 우수하며, 비점오염원통제는 매우 비용효과적이어서 하수종말처리장 비용의 20~25%만 투입되면 되고, 수질개선에도 유리하다는 것을 보여주고 있다.

17) 도시지역 강우시 서울지역의 한강에 대한 수질·수량분석 결과 비점오염원의 영향이 COD는 점오염원의 250%, SS는 500% 이상이었다. 비점오염원의 문제가 특히 심각한 이유는 강우시에 전통적인 오염물질 뿐만 아니라 도시지역에서의 유기화합물 및 중금속, 농지에서의 농약과 비료 등은 이보다 훨씬 많은 비율이 비점오염원에 의해 유입된다는 점이다. 따라서 수변식생 완충대의 설정 등 토지이용규제가 일차적으로 중요한 것이다(최지용, 1998: 69-105).

시계내의 모든 그린벨트를 해제할 예정이다(동아일보, 2001. 6. 2). 대청호를 둘러싸고 있는 대전광역시 및 옥천군의 일부인 110.14km²가 개발제한구역으로 지정되어 사실상 상수원 보호기능을 수행하고 있는데, 해당 지방자치단체가 도시계획으로 이 지역을 해제할 경우 상수원보호에 타격을 입힐 수 있다.

특히 정책결정과정에서 환경부의 보전논리가 건설교통부의 개발논리에 완전히 압도당하고 있는데, 환경부가 우선적으로 보존해야 한다고 조사한 그린벨트 지역이 건설교통부에 의해서 해제 1순위로 결정되는 등 환경부의 주장이 철저히 배제되고 있다(KBS 9시 뉴스, 1999. 8. 16). 환경부 정책총괄과장은 수질오염 문제가 심각할 것으로 예상되기 때문에 보전녹지와 상수원보호구역 지정을 확대하고 하수처리 계획을 완결토록 할 계획이라고 한다. 건설교통부는 별 문제가 없다고 보지만, 환경부 실무자들도 상수원에 영향을 미치는 주요 지역에 대한 그린벨트 해제를 매우 우려하고 있다(환경부 관련인 면담, 2001. 6).

건설교통부가 2000년 12월 12일에 집단취락지역 그린벨트 해제 이후 예상되는 난개발을 최소화하기 위해 지자체가 3년 안에 세부적인 개발방향을 담은 지구단위계획을 수립토록 유도하고 이 기간 중에는 대형건물의 건축행위를 일절 허용하지 않기로 하였다(내일신문, 2000. 12. 13). 그러나 그린벨트가 해제되고 보전녹지로 지정되면 지목을 대지로 바꿔 건폐율 20%, 용적률 100% 범위내에서 단독 및 연립주택과 1층 근린생활시설인 상점, 목욕탕, 이발소 등을 신축할 수 있기 때문에(동아일보, 2001. 6. 2) 상수원 오염에 직·간접적으로 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 따라서 상수원 지역 그린벨트 해제는 1993년 준농림지제도의 도입과 더불어 광역상수원 보전정책효과의 달성에 가장 부정적인 영향을 미칠 제도가 될 것으로 예측할 수 있다.

3) 능률성 평가

(1) 규제편익의 평가

첫째, 수변구역의 지정으로 대표되는 ‘김대중 정부’의 토지이용규제는 오염원의 입지를 막아 수질개선의 편익의 제공한다. 한강 수계에서는 1999년 8월 9일부터, 나머지 3대강 수계에서는 2002년 7월 15일부터 시행되고 있는 수변구역제도는 상수원 수질관리에 직접적으로 영향을 미치는 상수원 인접지역의 하천변에 신규 오염원이 들어서지 못하도록 함으로써 수질오염을 예방하는 기능을 수행한다. 수질이 개선될 때 정수장에서 원수를 정수하는 데 드는 비용의 획기적인 절감도 가져온다(부산광역시 화명정수장 관련인 면담, 2002. 7).

둘째, 수변구역 지정과 보안림 설정은 단계적으로 토지를 매입하고, 녹지대를 조성함으로써 오염물질을 정화시키는 완충지대로서의 기능을 높이기 위한 것으로서 우리나라에서는 처음으로 도입되는 제도다. 한강수계의 예를 들면, 수변구역 내 일정 토지는 한강수계관리위원회가 매수하여 수변녹지를 조성해 나갈 계획으로 2001년 6월말 현재 16건 1,207,340m²를 매수한 바 있으며, 2001년 1월 16일 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률을 개정하여 수변구역내의 토지 외에도 상수원 수질보전을 위해 필요한 지역의 경우에도 토지를 매수할 수 있도록 하였다(환경백서, 2001).

셋째, 무엇보다 수변구역 제도는 다른 정책수단에 비해 환경자원의 보호를 통해 후세대에 까지 규제의 편익과 생태적 가치를 제공한다는 점이 인정된다. 한강수계에서 수변구역 제도가 정착되면서 장기적으로 팔당호 보전을 위한 확실한 예방수단이 도입된 것으로 평가되었고, 낙동강 등 나머지 주요 광역상수원에도 수변구역제도가 도입되는 계기를 마련해주었다.

(2) 규제비용의 평가

첫째, 규제대상집단인 상수원 상류 지역 주민들에게 규제강화에 따른 개발제한의 비용을 부담시킨다는 점이다. 한강유역에는 2,328만명이 살고 있어 전국인구의 약 50%가 집중되어 있다. 대부분 인구는 팔당댐 하류의 서울·경기지역에 집중되어 있고 유역인구의 9.1%만이 팔당호 상류에 거주하고 있어, 상수원 수질관리에 매우 이상적인 인구분포를 보이고 있다(환경백서, 2001). 그러나 이들에 대한 각종 규제는 개발의 발목을 잡았다. 상류지역 주민들이 비록 소수이지만 규제에 따른 비용을 결코 간과할 수 없는 측면이 있다.

금강과 영산강수계의 경우도 예외는 아니지만, 낙동강 수계의 남강댐, 합천댐, 안동댐 등 댐 상류지역 주민들은 생태계 파괴에 따른 농작물 피해는 물론 각종 관절질환에 시달리고 있고, 개발에 발목이 묶여 비용을 지불하고 있다. 그 동안 경북지역은 용수보전을 위한 개발제한의 희생양이었다(현지답사 및 관련인 면담, 2002. 7). 낙동강 상류지역 주민들은 토지이용에 심한 규제를 받아 재산상의 손실을 입고 있으며, 이와 같은 개발억제가 지역발전의 장애요인이 되고 있다고 생각한다. 또한 댐 건설에 따른 생태계변화와 이에 따른 농작물 피해와 건강상의 피해 등에 대한 보상이나 인센티브가 미약한 편이라고 한다(서인원, 1999: 21). 낙동강공동체 상부권 본부장의 입장도 마찬가지였다.

지금까지 낙동강 상류지역은 정부의 용수보존정책의 희생양이 되어 왔으며, 이번에 발표된 정부대책도 많은 문제점을 안고 있다. 상류지역은 기존의 댐 때문에도 많은 법적 규제와 기상·생활환경 악화, 인체와 농작물 피해, 경제적 낙후 등 각 분야에 피해가 심각한 터에 '갈수조절 댐'이 추가 건설되면 모든 악조건들이 확대 재생산돼 주민들의 생존자체가 위협받게 된다. 환경기초시설의 운영비로 말미암아 빈약한 지역재정이 더욱 압박을 받게 된다. 댐이 많은 상류는 수변지역이 방대해 각종 개발행위제한지역도 그만큼 넓다. 이처럼 정부 대책은 상류지역에 일방적 희생을 강요하는 것으로 동의할 수 없다(한겨레신문, 1999. 11. 3).

둘째, 한강수계의 경우 2천만 하류지역 주민에게는 톤당 110원, 매년 2천억 원의 원수 부담금을 짐 지우는 방안인 것이다. 2002년 7월 15일 이후에는 낙동강수계는 톤당 100원, 금강수계와 영산강수계는 톤당 110원의 물이용부담금이 부과된다. 이는 기본적인 수도요금 이외에 추가적인 비용부담이다. 무엇보다 2002년 7월 15일 이후 부산시민들의 반발에서도 볼 수 있듯이, 물이용부담금이 형평성이 없는 부담이라고 인식하면 심각한 저항을 초래할 수도 있다.

2002년 6월 21일 산업자원부와 환경부에 따르면 산자부는 물이용부담금에 대한 기업들의 불만 여론을 수렴해 이달 초까지 6차례 환경부와 절충을 벌였으나 환경부가 기존 입장을 고수하여 물이용부담금은 예정대로 7월 15일부터 부과되게 됐다. 실제 부과지서는 검침기간 등을 거쳐서 오는 9월말부터 발송될 예정이다. 현재 4대강 수계의 하루 물 이용량은 석유화학업종이 88만톤, 철강이 36만톤, 제지가 18만톤으로 이들 업종은 연간 569억원의 막대한 추가비용을 부담해야 하는 것으로 대한상의는 보고 있다(부산일보, 2002. 6. 21).

4) 형평성 평가

(1) 원인자부담의 원칙 평가

‘김대중 정부’의 수변구역제도는 상류지역의 주민들이 오염원인자이고, 깨끗한 물에 대한 제

산권이 수질오염피해자라고 할 수 있는 하류지역 주민들에게 속한다고 보는 원인자부담의 원칙에 어느 정도 충실한 것으로 평가할 수 있다. 한강 상류지역 주민들, 특히 팔당특별대책지역에 속하는 경기도 7개 시·군의 55만 주민들은 개발에 발목이 묶여 가장 많은 비용을 지불하고 있다. 이는 팔당 상수원 지역의 주민들이 오염원인자이고, 깨끗한 물에 대한 재산권이 수질오염피해자라고 할 수 있는 하류지역 주민들에게 속한다고 보는 원인자부담의 원칙에 충실한 것이다.

낙동강수계의 경우는 상류의 댐 지역 외에 중류의 구미와 대구지역이 하류의 입장에서 볼 때 중요한 오염원인자이고, 중류지역의 입장에서 볼 때는 자신들이 개발제한의 희생자라고 할 수 있기 때문에 한강수계와는 다른 복잡한 양상이다. 1995년 대구시가 건교부에 국가공단 지정을 요청하면서 본격적으로 불거진 위천국가공단 지정문제는 이러한 형평성 문제가 표출된 대표적인 사례라고 할 수 있다(김창수, 2000). 조만간 정부의 공식적인 입장이 밝혀지면 잠복해있던 대구-경북과 부산-경남의 정책갈등이 표면화될 가능성이 높다(대구시 관련인 면담, 2002. 6).

(2) 사용자부담의 원칙 평가

사용자부담원칙의 적용이란 물의 사용에 대한 재산권이 한강수계의 경우 팔당호와 한강상류 인근지역의 주민들에게 있다는 것을 의미한다. 이러한 사용자부담의 원칙에 따른 형평성 있는 규제제도의 충실한 집행 결과로 상류지역의 주민지원과 수질개선행업이 효과적으로 이루어진다면, 광역상수원 수질개선행업에 있어서 규제성공사례로 남을 수 있을 것이다.

이는 상류지역 주민들이 그들의 물 사용권리를 수돗물 공급을 받는 하류지역 주민들에 의해 침해받아 경제적 손실을 입었으므로 이에 대한 보상을 요구하는 것이 공평하다고 보는 원칙이다. '김대중 정부'는 1998년 한강수계 정부대책(정부합동, 1998: 365-374)에서 실질적인 수혜자부담의 원칙을 적용했다고 볼 수 있다. 주민지원대상지역을 상수원보호구역에서 특별대책지역 및 수변구역까지 확대하고 규제수준에 따라 차등 지원하였으며 환경농업에 대한 지원을 강화하였다.

그 동안 팔당호 상류지역은 개발제한에 따른 경제적 보상이 미흡했고, 사용자들의 부담은 상대적으로 적었다. 따라서 1998년 팔당대책에 따라 1999년 8월 9일부터 하류의 사용자들을 대상으로 물이용부담금을 부과하여 상류지역에 대한 지원을 하고 있는 것이다. 물이용 부담금에 대해서 하류 지역의 주민들은 초기의 결정단계에서는 다소 반발하기는 했으나, 1999년 8월 9일 집행단계에서부터는 순응을 잘 하고 있기 때문에 사용자부담의 원칙에 충실하다고 평가할 수 있다. 환경부 장관도 이러한 입장을 밝혔다.

지자체들의 이견으로 난항을 겪었던 '팔당물이용부담금'을 톤당 80원으로 확정해 일단 첫 단추는 잘 끼웠다고 생각해요. 앞으로 6년 동안 2조6천3백50억원을 투입해 환경 기초시설을 늘리고 오염행위를 막아 팔당물을 맑게 하겠습니다. 선진국보다 물 값이 싼 게 현실인 만큼 이제는 제값을 내고 물을 아껴 쓰는 의식전환이 필요해요. 서민가게 부담을 최소화하는 선에서 부담금을 정하느라 고민을 많이 했어요(중앙일보, 1999. 8. 23).

그러나 나머지 3대강 수계에서도 똑같은 집행결과가 나타난 것은 아니다.¹⁸⁾ 하류의 정책대상

18) 부산상의는 8인 물이용부담금 부과가 지역산업 전체에 경영여로 요인으로 작용할 것으로 보이며, 특히 물을 많이 이용하는 염색가공업체는 제조원가 상승으로 심각한 타격을 받게 된다며 일률적 부과를 반대하는 내

집단의 부담을 충분히 고려하지 못한 측면도 있기 때문이다. 환경단체 관련인의 비판에 대해서도 경청할 필요가 있다.

한강특별법을 적용하고 있는 한강권의 경우 수변구역 내의 시설을 줄이거나 보전지역을 기대만큼 넓히지 못하고 있다. 구체적으로 2000년 물이용부담금 사용내역을 보면, 총액 2,034억 원 중 주민지원비 602억원과 토지 매수 64억원을 제외하면 나머지 대부분은 환경기초시설의 설치와 운영 그리고 상수원의 관리비로 지출되고 있다. 이는 물이용부담금이 본래의 의도에 따라 사용되기보다는 기존 환경예산의 지출형태를 보조하는 기금으로 전락할 수도 있음을 뜻한다. 더구나 지원지역의 편중과 지원방법의 편이가 지적 받고 있기 때문에, 4대강 특별법이 물이용자들의 부담만 가중시키는 실책이 될 수도 있음을 주의해야 한다(엄형철, 2001).¹⁹⁾

물이용부담금은 공유자원의 사용에 대한 비용지불로서 수혜자부담원칙의 일부이다. 그러나 낙동강수계의 경우처럼 하류지역이 그 동안 오염저감을 통한 수질개선의 수혜자라기보다는 오염심화의 피해자라는 인식이 강할 경우 사용자부담의 원칙이 원천적으로 적용되기 어려운 문제점이 있다.

부산시민 절반 이상이 낙동강 상류지역 수질개선을 위해 수돗물요금에 별도의 부담금을 부과하는 제도에 대해 반대하고 있으며, 낙동강 수질에 대한 불신이 지난해보다 더 깊어진 것으로 조사됐다. 이를 반영해 시민들의 낙동강에 대한 이미지는 부정적인 단어가 주류를 이루는 것으로 나타났다(부산일보, 1999. 11. 26).

부산시가 최근 20세 이상 부산시민 1천명을 대상으로 실시한 '수돗물 음용실태 및 낙동강 수질 등에 대한 시민여론조사 결과 '낙동강 상류지역 수질개선사업의 재원마련을 위해 수도료에 별도의 부담금을 부과하는 것에 대해 응답자의 37.1%가 동의하지 않는다'고 밝혔다. 또 30%가 수질개선 효과에 따라 '조건부 동의'하겠다고 답해 일방적인 부담금 지불에는 반감을 갖고 있는 것으로 분석됐다(부산일보, 2001. 12. 24).

2. 배출규제의 평가

1) 정책변화의 배경과 내용

배출규제는 오염원의 입지를 허용한 후 각종 불법적인 오염행위 배출을 단속하는 규제방식이다.²⁰⁾ 본 연구에서는 다양한 배출규제수단 중에서 '김대중 정부'가 핵심적인 수단으로 제시하

용의 건의문을 환경부로 보냈다. 지역업체는 물이용부담금 부과로 공업용수 사용료가 약 73% 인상되는 효과가 발생해 부산 사하구 신평·장림공단 내의 염색공단 55개 업체의 연간 추가 부담금액만 해도 13억원 규모로 추정하고 있다(부산일보, 2002. 5. 8).

19) 한강수계관리기금의 시·군별 자세한 배정내역은 한강유역환경관리청 홈페이지(<http://www.hanriver.me.go.kr/>)를 참조하면 된다.

20) 다만, 배출허용기준의 강화 등은 배출규제이기는 하지만 사전적이고 예방적인 성격이 강한 직접적인 규제수단이라고 할 수 있다(환경전문가 면담, 2000. 6). 여기서 수질규제기준으로서 배출허용기준과 방류수수질기준을 구별하여 이해할 필요가 있다. 전자는 환경기준과 하천의 자정능력을 감안하여 설정되는데, 개별 폐수배출시설에 적용되는 규제기준으로서 수질오염물질배출의 최대허용치 또는 최대허용농도를 의미한다. 후자는 하수·폐수 및 분뇨처리시설과 같은 종말처리시설에 적용되는 기준으로서 BOD, COD, SS 3개 항목을 설정해오다가 1996년부터 T-N과 T-P 항목이 추가되었다(고영훈, 2000: 239-240).

고 있는 총량규제를 중심으로 평가하고자 한다. 현재 우리나라는 농도기준에 의한 규제방식의 한계를 인식하고 총량기준에 의한 규제방식으로 전환하는 단계에 있다.

오염총량규제는 건축면적규제에 따른 소규모 개발들의 난립이 상수원 수질관리에 오히려 악영향을 미치고 있다는 판단에 따라, 오염총량을 증가시키지 않는 범위 내에서 면적에 관계없는 계획개발을 유도하기 위하여 도입되었다(환경백서, 2001). 즉, 배출허용기준을 설정함에 있어 배출구에서의 배출물질의 농도를 그 척도로 하여 정하는 농도규제방식을 일반적으로 적용하고 있으며, 예외적으로 환경용량을 감안하여 오염한도량을 산출하여 이를 기초로 그 지역에 있는 사업장에 대하여 오염물질의 배출량을 할당하는 총량규제방식을 채택할 수 있는 근거규정(수질환경보전법 제9조 제1항)이 있었으나 최근까지 채택하지 않다가(김인환, 1993: 7), 기업의 배출량에 폐수농도를 곱해 총량에 따른 오염유발부담금을 물리는 식으로 발전하고 있다(홍준형, 2001: 596).²¹⁾

2) 효과성 평가

어떠한 배출규제 수단을 선택하느냐에 따라 집행결과는 완전히 달라질 수 있다. 현재 우리나라 광역상수원 규제수단의 경우는 생활오수, 산업폐수, 축산폐수 등의 오염원인별로 접근하고 있는 점은 효과적이지만, 규제방식의 선택에 있어서는 농도규제라는 간접적·우회적 방법을 주로 사용하고 있어서 효과적이지 못하다는 평가를 받아왔다. 농도기준인 배출허용기준만으로는, 설사 그것이 잘 준수된다고 하더라도 배출시설 수의 증가를 통제할 수 없고, 측정대상이 배출시의 농도에 국한되기 때문에 오염물질을 물로 희석시킬 경우 적발·통제가 용이하지 않기 때문이다(홍준형, 2001: 596). 따라서 최근 학계와 실무계에서 총량규제를 통해 인과적 효과성을 높이고자 하는 많은 논의가 있었다.

총량규제는 상당히 의미가 있습니다. 과거에는 400㎡, 800㎡ 등으로 시설규제를 하자 이러한 규모의 시설만 들어섰습니다. 인과관계가 잘못된 것이지요. 그러나 이제 시설규모의 크기와는 관계없이 오염총량을 규제하고자 하는 것입니다. 지금 인천시, 광주군, 양평군 등이 총량규제를 신청한 상태이고 규제대상집단들도 호응이 좋은 편입니다. 시장유인성, 인과성이 있는 제도라고 할 수 있지요(환경부 관련인 면담, 1999. 10).

이처럼 경제이론적으로 볼 때 총량규제는 매우 효과적인 정책수단으로 평가되었다. 그러나 총량규제의 실시방법이나 성과 등이 아직 미지수이기 때문에 시행이 늦춰지고 있는 형편이라서(홍준형, 2001: 596-597), 아직 집행결과에 대한 체계적인 평가과제는 후일로 미룰 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 총량규제는 규제의 편익과 비용 측면에서 세심한 분석과 예측작업이 요구되는 것이다.

21) 총량규제란 용어는 흔히 혼용되어 사용되고 있다. 첫째는 오염물질 배출업체에 대한 배출부과금제도로서 배출되는 오염물질에 비례하여 부과금을 부과하는 의미로 사용되고, 둘째는 일정 지역이나 유역의 환경용량을 감안하여 오염물질 배출량을 총량으로 제한한다는 의미로 사용되고 있다(경남 수질개선과 관련된 면담, 2000. 1).

3) 능률성 평가

(1) 규제편익의 평가

첫째, 총량규제를 실시하게 되면 환경용량을 초과하는 오염원의 통제에 효과적이어서 수질환경의 지속가능성을 보장해준다. 지역이나 수계별로 총량지표에 의한 환경기준을 설정하고 그 기준을 유지하기 위해서 허용 가능한 배출총량을 결정하고, 그 총량을 처리하는 데 소요되는 비용과 같은 수준에서 부과금을 결정함으로써 수계별 또는 지역별 환경의 질이 일정하게 유지된다.

‘허가건물’에 의한 수질오염의 원인을 배출허용기준을 설정함에 있어 배출구에서의 배출물질의 농도를 그 척도로 하여 정하는 농도규제방식의 문제점에서 찾아볼 수가 있다. 그러나 농도 규제방식에 의한 경우 오염원의 수와 규모가 증대됨에 따라 환경용량을 상회하는 오염물질이 환경 속에 배출되어 오염이 심화되는 것을 방지할 수 없는 한계가 있다.

경기도의 2001년 산림전용 상황 보고서에 따르면 팔당대책지역 내 7개 시·군의 산림형질 변경 허가건수는 모두 2325건 637.2ha(6.3km²)였다. 2000년의 경우는 2507건 709.8ha였다(조선일보, 2002. 7. 27).

양평군청 산림공원과장은 "명의 도용 등 편법이라는 심증은 들면서도 법적으로 하자가 없어 허가를 내주는 경우가 적지 않다"며 "허가를 내주지 않으면 '법적 요건을 갖추지 않았느냐'며 소송을 거는 경우도 있다"고 말했다. 환경부는 "분양용 전원주택의 경우 법망을 교묘하게 피해 규제규모 미만으로 쪼개어 허가를 받아내는 사업자들이 대다수"라고 보고 있다(조선일보, 2002. 7. 22).

우리나라의 배출허용기준은 농도규제방식을 채택하고 있기 때문에, 폐수배출량과는 관계없이 허용농도만 지키면 아무런 규제를 받지 않고 오염물질을 배출할 수 있게 되어 있다. 따라서 농도기준 규제방식은 경제적 유인(economic incentive)의 부족으로 실질적인 오염물질 배출량을 줄이는 데는 비능률적이다. 따라서 총량규제는 현재 팔당특별대책지역의 각종 난개발을 막을 수 있는 지혜로운 정책수단이기도 하다.

둘째, 총량규제는 기술혁신에 자극을 줄 수 있다. 기술혁신은 수질오염 처리비용을 감소시켜 수질환경오염을 감소시키고자 하는 유인을 제공하여 효율성을 증대시킨다. 총량규제를 실시할 경우, 기술혁신을 통해 오염량을 줄여서 비용감축을 하지 않고서는 생존할 수 없기 때문에 오염원인자들은 오염량을 줄이고자 하는 강한 유인을 받게 된다.

셋째, 총량규제는 정책대상집단의 유인구조를 바꿀 수 있다. 규제대상집단은 환경정책수단이 집행되었을 때 편익(benefit)과 더불어 비용(cost)을 반드시 고려하는데, 총량규제는 정책대상집단에 대한 유인구조를 바꿈으로써 비용효과적인 정책집행을 가능하게 하기 때문이다(FreemanⅢ, 1997: 205) 그에 거는 기대가 큰 것이다. 총량규제는 규제대상집단에게도 오염목표치를 분명히 제시하고 오염절감의 유인을 제공하기 때문에 오염절감의 목표를 달성하는 데 효율적인 배출규제방식이라 평가할 수 있다.

한강수계의 예를 들면, 한강특별법에 근거하여 시장·군수는 유역내 오염물질을 총량관리하기 위하여 오염총량 관리계획을 수립·시행할 수 있으며, 이 경우 특별대책지역 및 자연보전권역에 대한 행위제한의 일부를 적용 배제하고, 오염총량관리비용을 우선 지원 받을 수 있다(한

강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률 제8조~제10조). 2000년 당시 경기도 이천시, 광주군, 양평군 등에서는 오염총량관리계획을 수립·시행할 계획이었으며, 이천시의 경우 빠르면 2000년 하반기 중으로 국내에서 처음으로 오염총량관리제를 실시할 계획이었다. 그러나 아직 총량규제를 실시하고 있는 자치단체는 한 곳도 없는데, 이는 한강특별법 제8조에서 총량규제를 임의규정으로 두고 있는 것과 관련이 있는 것으로 판단된다. 낙동강특별법 제11조 등 나머지 3대강 특별법은 강제규정을 두고 있다.

(2) 규제비용의 평가

첫째, 행정비용을 고려해야 한다. 총량규제가 이론적인 면에서는 비용절감 효과가 큰 것으로 알려져 있지만, 제도의 집행에 많은 준비가 필요하다. 현행의 농도규제보다 더 많은 인력, 짜임새 있는 환경행정 조직, 전문성, 오염부하량 계산방법에 대한 표준화 등이 필요하므로 계획적이면서도 단계적으로 실시할 필요가 있기 때문이다. 더구나 총량규제 항목의 설정에 있어서도 지방자치단체간 협의가 필요하고, BOD 외에 COD, 질소, 총인 등에 대한 기초조사가 마무리되지 않고 있어 추가비용이 소요될 것이다.

총량규제의 본격적인 실시를 위하여 배출구로부터의 수질과 유량을 연속적으로 측정할 수 있는 모니터링 시스템 구축, 상시측정이 가능한 규제항목의 설정, 단계별 대상수역의 지정, 팔당호의 환경용량 내지 총배출허용량의 산정 어려움, 지역내 개별 사업자간 공평한 할당기준의 적용 문제 등을 사전에 검토해야 한다(경기도, 1997: 130).

총량규제가 중요한 것은 인정합니다만 기초조사가 매우 중요한데, 기초조사 등의 한계로 인하여 매우 어렵습니다(낙동강환경관리청 관련인 면담, 2000. 3).

당장 처음으로 의무화된 오염총량 관리제의 경우 농도와 배출량을 함께 반영하는 오염물질 부하량을 산출해 배출총량을 설정하도록 되어 있다. 여기서 경북도의 요구로 당초 환경부장관에게 있던 시·군별 목표수질과 오염물질 부하량 할당권한이 시·도지사로 넘어가게 됨에 따라 할당량 조정과 그 객관성 확보를 둘러싸고 양 지역간 충돌 가능성이 여전히 남아있다. 정확한 오염조사와 과학적인 오염 부하량 할당, 정밀한 오염 배출량 측정 등과 관련하여 환경부와 양 지역 지방자치단체가 공감할 수 있는 제도적 장치 확보가 절실한 대목이다(부산일보, 2001. 12).

실제로 수질총량규제 실시의 구비요건을 충족시키기가 용이하지도 않고, 다른 나라의 경험에 비추어볼 때 성공적인 집행을 담보해주는 것도 아니다. 그러나 이미 다른 나라에서 실시한 경험을 토대로, 원래 의미의 총량규제는 아니지만, 기업의 배출량에 폐수농도를 곱해 나온 오염물질의 총량에 따라 오염유발부담금을 물리거나 각종 배출규제명령을 발하는 등 구체적인 실시방안을 강구하는 것이 능률적일지 모른다(홍준형, 2001: 596).

둘째, 규제대상집단이 부담하는 비용을 고려할 수 있다. 총량규제 대상 지방정부들은 환경부의 지원과 개발촉진이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 애초의 생각과는 달리 총량규제를 개발제한의 부담으로 인식하기 시작했다. 총량규제는 농도규제에 비해서 규제대상집단에게 더 많은 부담을 주는 규제수단이라는 연구결과들이 나왔기 때문이다.

현재 경기도 광주시는 용역을 마친 상태이고, 현재 4개 시·군이 용역연구를 추진 중에 있습니다. 그러나 용역연구 결과 현재보다 오염원을 훨씬 줄여야 하는 것으로 나타났습니다. 이미 개발이 된 상태에서 40~50% 씩 오염원을 줄여야 목표달성이 가능하다고 보기 때문에 환경부의 압력에도 불구하고 시·군에서는 어려움이 많은 편입니다. 총량규제가 개발에 더 유리할 줄 알았던 시·군의 입자에서는 난감한 것이지요. 이미 개발이 더 진척된 낙동강수계의 경우 어려움이 더 많을 것으로 예상됩니다(경기도 관련인 면담, 2002. 7).

현장의 실무자들 역시 총량규제에 대해 다소 비관적이었다. 현재의 기술수준이 매우 저급하여 총량규제가 지방정부에게 개발의 빌미를 제공할 뿐 수질개선에 대한 기여도는 매우 약할 것이라고 진단했고(경기도 관련인 면담, 2001. 8), 실제로 부정적인 연구용역 결과가 나오자 한강상류 시·군의 경우 입법 당시 팽배하던 장밋빛 낙관론 대신에 현재 아직 여건이 성숙되지 않아서 총량규제를 실시하지 않고 있다(경기도 관련인 면담, 2002. 2).

4) 형평성 평가

(1) 원인자부담의 원칙 평가

한강수계에서도 아직까지 수질총량규제가 광역상수원 보호를 위해 집행되고 있지는 않기 때문에 이에 대한 실질적인 평가는 어렵고, 이론적인 평가에 머물 수밖에 없다. 총량규제는 상류의 지방정부가 오염총량에 비례해서 부담을 지는 것이기 때문에 원인자 부담 원칙에 충실한 이론적인 장점을 지니고 있다.

현재 폐수배출업체를 대상으로 실시하고 있는 종량제배출부과금을 이해하면 총량규제의 장점을 잘 이해할 수 있다. 이는 수질오염원인자에게 오염부하량에 비례해서 부과금을 부과하기 때문에 원인자 부담의 원칙에 합당한 형평성 있는 규제방식이다. 즉, 폐수배출 허용기준 이내라도 배출량에 따라 배출부과금을 매기는 방식이기 때문이다(홍준형, 1999: 300-301).²²⁾ 농도기준 규제방식이 오염물질 다량 배출자에게 상대적으로 유리하게 적용되어 형평성의 문제를 야기한 것과 대조를 이룬다.

예를 들면, 과거에는 1천 톤의 폐수를 기준치 이하로 배출하는 공장의 경우 부과금을 내지 않아도 되었으나, 앞으로는 기준치를 초과하지 않더라도 배출총량에 농도를 곱한 기본 부과금을 내야 한다(홍준형, 2001: 603-605). 이는 환경부가 지난 1995년 5월 16일 전국 2만 6천여 개 폐수배출업소의 폐수발생량, 농도, 방지시설 현황 등에 대한 전산화 작업을 완료함에 따라 어느 정도 기반이 구축된 것이다. 그리고 1996년 7월 31일 수질환경보전법시행령이 개정됨에 따라 폐수배출량 1일 7백톤 이상인 1, 2종 대형업소에 대해 총량폐수배출부과금제도를 실시하도록 근거규정을 마련하여 현재 집행하고 있다(낙동강환경관리청 관련인 면담, 2000. 3).

(2) 사용자부담의 원칙 평가

사용자부담의 원칙이 지켜지지 않으면, 비용과 편익의 배분에 있어서 저소득층이 더욱 불리

22) 여기서의 총량규제는 환경용량을 산정하고 이에 따라 오염부하량을 할당하는 엄밀한 의미의 총량규제는 아니고, 오염물질 농도가 배출허용기준 이내라도 배출량에 따라 기본부과금을 매기는 일종의 종량부과금제도(從量賦課金制度)라고 할 수 있겠다. 그러나 이는 기존의 농도규제에 비해 훨씬 능률적이고 원인자부담의 원칙에 가까운 규제방식이라고 할 수 있다.

해지는 문제가 생길 수 있다. 특히 팔당호 지역은 서울의 인근에 있기 때문에 개발의 유인이 다른 지역보다 상대적으로 강한데, 엄격한 규제를 실시하면서 이에 대한 지원이 턱없이 부족하였는데, 이로 인해 규제순응의 유인이 약하여 규제에 잘 순응하려 하지 않았다. 40~50%씩 오염원을 줄여야 한다는 사실은 상류지역 지방정부들에게는 개발제한의 비용을 의미한다. 따라서 총량규제 실시에 초기비용이 많이 소요된다면, 하류의 물이용자들이 일정 비율의 비용을 부담하여 비용과 편익이 배분적 정의에 합치하도록 할 때 규제대상집단의 순응을 확보하기가 용이할 것이다.

낙동강수계는 상류와 하류간의 구분은 물론 수혜자와 피해자의 구분도 어려운 특성을 지니고 있다. 이러한 낙동강수계의 특성 때문에 형평성이 적용되는 모습이 한강수계, 금강, 영산강수계와는 다르기 때문에 사용자부담원칙의 적용 정도를 일률적으로 평가하기 어렵다.

IV. 평가결과의 종합과 전망

이상의 평가결과를 간략히 종합하면서 서두에서 제시한 몇 가지 물음에 답하고자 한다. 첫째, 수변구역 지정은 비점오염원과 사전적인 오염원 억제에 탁월하여 인과적 효과성을 갖춘 것으로 평가된다. 또한 장기적으로 오염원 관리에 있어서 매우 능률적인 정책수단일 뿐만 아니라 물이용부담금으로 형평성을 제고시킨 점에서 진일보한 환경규제로 평가된다. 그러나 최근 특별대책지역의 난개발 문제가 심각하듯이 광역상수원 보전을 위한 토지이용규제가 수변구역 하나만으로 완성되지 못한다는 점에서 근원적인 한계가 나타났다.

더구나 그린벨트의 해제는 장기적으로 수질환경보전정책을 추진하는 데 엄청난 비용을 안겨 줄 것으로 예측된다. 이는 환경규제의 일관성 미흡으로 해석할 수 있다. 김대중 정부는 4대강 대책을 통해 수변구역과 총량규제를 도입하면서 환경규제를 강화하는 측면을 보이다가도 그린벨트해제라는 개발지향을 보이기도 했다. 이는 정부가 개발과 보전의 딜레마 상황에서 하나의 해결책을 찾아내기보다는 상황에 따라 대응한 결과라고 해석할 수 있다. 노태우 정부 때인 1993년 준농림지제도의 도입과 같은 정책대응으로 인해 난개발과 상수원 오염을 부추켰다면, '김대중 정부'에서도 2000년 그린벨트해제라는 정책대응을 통해서 환경정책의 근간을 뒤흔들었던 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 총량규제는 이론적인 측면에서 인과적 효과성이 매우 높고, 지역간·사업자간 공평한 배출량의 할당이 전제된다면 매우 형평성이 높은 정책수단으로 평가되었다. 그러나 집행비용과 40~50%씩 오염원을 줄여야 하는 규제대상집단의 비용이 만만치 않아 실무적으로 실현가능성이 매우 낮은 정책수단으로 평가되었다. 실제로 임의규정의 적용대상인 한강수계 상류의 지방정부들은 실시계획을 유보하고 있으며, 강제규정이 적용되는 나머지 3대강수계의 지방정부들 역시 2004년 이후 오염원을 대폭 줄여 개발제한의 부담을 안게 되는 시점에 이르게 되면 다양한 방법으로 저항할 것을 예측할 수 있다.

실제 대기 오염원인 아황산가스(SO₂) 규제에는 시장유인성이 강한 규제로 알려진 오염배출권 거래제도가 수질오염규제에 있어서는 미국에서조차 잘 실현되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다(환경백서, 2000: 92). 우리의 경우도 수질오염총량규제를 시행할 경우 집행의 공전(空轉)을 가져올 가능성이 높다.

1998년에 미국의 오염배출권거래제도(Tradeable Permit System)가 어떻게 운용되고 있는지 살펴보기 위해서 Wisconsin 주의 팍스 강을 다녀왔습니다. 그런데 막상 현장에 가 보니 무척 실망스러웠습니다. 아직 한 건도 오염배출권의 거래가 없었다는 것입니다. 결국 수질환경기초시설 확충과 철저한 단속이 수질개선의 핵심임을 깨닫고 돌아왔습니다(환경부 관련인 면담, 1999. 10).

따라서 기존의 농도규제 등 현실적인 정책수단들이 병행되어야 함을 의미한다. 일본의 경험을 바탕으로 해양오염방지를 위해서 특별관리해역에 대해 총량규제를 먼저 실시해보는 것도 의미가 있을 것이다(해양오염방지법 제4조의 4 제2항).²³⁾

V. 결 론

결론적으로 '김대중 정부'의 수질환경규제는 효과성, 능률성, 형평성의 관점에서 어느 정도 높은 점수를 줄 수 있을 것으로 판단된다. 수변구역 제도 자체는 소망스럽지만, 특별대책지역의 산림형질변경허가의 문제라든지 그린벨트 해제의 문제는 토지이용규제를 좀 더 포괄적인 맥락에서 고려해야함을 시사하였다.

총량규제는 특별대책지역의 난개발 문제 극복수단이 되며 정책수단이 이론적으로는 소망스럽지만, 비용 측면에서 능률성을 확보하지 못하여 실현가능성이 매우 낮은 것으로 평가되었다. 더구나 총량규제는 미국에서 대기오염규제와 일본에서 해양오염규제수단으로 사용된 바 있지만, 하천이나 호소의 수질오염규제수단으로 성공한 적이 없기 때문에 남은 기간 동안 수계별로 대표적인 지방정부를 중심으로 시범실시를 하여 문제점을 충분히 걸러 낸 후에 단계적으로 집행하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다. 더불어 농도규제를 중심으로 하는 철저한 단속을 병행하는 정책수단 역시 파소 평가되어서는 안 된다는 점을 강조하고자 하였다.

그리고 환경정책목표를 달성하기 위해서는 환경규제수단 이외에 수질환경기초시설 확충수단을 적절히 활용해야 한다는 점을 제안한다(김창수, 2001a).²⁴⁾ 최근 한강수계의 수질개선은 이와 무관하지 않다. 일선에서 수질개선정책의 집행을 담당하는 공무원들은 급속도로 증가하는 오염원에 비해 그나마 환경기초시설에 대한 투자가 없었다면, 수질오염은 회복 불능의 상태에 이르렀을 것이라고 한다(한강유역환경관리청 관련인 면담, 2000. 1).

무엇보다 신뢰와 협력으로 환경규제가 완성된다는 사실의 중요성을 인식하는 것이 필요하다(홍준형, 2001: 108).²⁵⁾ 오염자들이 다수이고 각각의 오염자가 환경문제에 어떠한 영향을 끼치는

23) 일본은 일일배출량 50톤 이상의 배출시설을 대상으로 총량규제제도(COD기준)를 시행하고 소규모 이하의 배출시설은 제도 및 교육을 통해 배출저감을 유도하고 있다. 동경만 등 폐쇄성 해역의 수질환경기준을 확보하기 위해 COD기준의 수질총량규제를 시행하고 있다(국무총리 수질개선기획단, 2001: 30-132).

24) 가령 낙동강수계의 경우 전체 유달부하량의 60~70%에 이르는 급호강 유역의 토지이용규제는 사실상 불가능한 내생적 한계가 있다는 사실을 인식하고 접근하여야 한다.

25) 정책 패러다임의 전환을 통한 환경정책의 효과성도 시민들의 협조로 이루어지는 것이다.

1990년대 중반 들어 공급 위주 물 정책의 반환경성과 비효율성이 비판받기 시작하고, 하천생태계에 대한 관심이 증대되면서 물에 대한 정책은 변화를 강요받게 되었다. 특히, 동강댐 반대운동의 충격은 우리사회에 물 절약과 공급방식의 변화를 가져온 주요한 계기가 되었다. 이후 우리 사회는 짧은 기간이지만 물 절약을 위한 다양한 시도를 전개하게 되었고 관계부처의 관련 정책들도 등장하였다. 상수도 요금의 인상, 상수도 누수율 저감을 위한 투자, 절수기기 보급 등이 시행되고, 국민들의 물 절약 캠페인에 따라 1인당 물 사용량

지를 감시하기 곤란한 상황에서는 환경규제의 효과적인 집행을 기대하기 곤란한 환경규제의 집행결함 문제가 등장한다. Iowa주의 한 주민은 “우리 주의 10만 농부를 규제하려면 군대를 동원해야 할 판”이라고 이야기한다(홍준형, 1996: 356; Dewitt, 1994: 10). 이는 시민환경주의의 등장 배경이 된다.

이러한 관점에 설 때, 환경규제의 경우 단기적으로는 직접규제가 효율적이지만 장기적으로는 정책대상집단의 신뢰와 협력을 바탕으로 하는 경제적 유인규제와 자율규제가 효율적일 것이다. 이를 위해서는 정책대상집단의 순응능력과 순응의지를 제고하는 조건의 충족이 필요하다. 정책대상집단이 기술적·재정적으로 순응능력이 없다면 어떠한 규제수단을 사용하더라도 규제의 실효성을 확보하기가 용이하지 않을 것이기 때문이다.

이론적인 측면에서 볼 때, 본 연구의 다른 환경규제 분야에 대한 일반화 가능성은 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 따라서 자연환경보전, 대기환경보전, 폐기물관리 등 다양한 환경규제 분야와 차이점을 고려하여 타당성 높은 정책수단을 강구하는 후속연구가 필요하다고 본다. 그리고 주체적·절차적인 측면에서 평가를 하지 못했는데, 거버넌스의 관점에서 '김대중 정부'의 환경규제를 평가하는 것도 흥미 있는 작업일 것으로 여겨진다.

참 고 문 헌

- 강은숙. (2001). 정책변동요인에 관한 연구: 그린벨트정책사례를 중심으로. 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 강형신. (2001). 한국의 환경규제정책에 관한 연구: 규제수단의 선택과 전환을 중심으로. 단국대학교 대학원.
- 경기도. (1997). 「21세기 경기도 환경정책계획」.
- 고영훈. (2000). 「환경법」. 서울: 법문사.
- 국무총리실 수질개선기획단. (2000). 「2000년도 물관리종합대책」.
- 규제개혁위원회. (2002). 「2001년도 규제개혁백서」.
- 김병진. (1997). 「정책학개론」. 서울: 박영사.
- _____. (1993). 「현대조사방법론」. 서울: 삼영사.
- 김용건 외. (1997). 「배출규제 위반행위에 대한 감시·감독제도 개선방안」. 서울: 한국환경정책·평가 연구원.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김인환. (1993). 우리나라 환경규제의 실효성과 한계. 「환경논총」 제31권. 서울대학교 환경대학원.
- 김창수. (2000). 환경정책 집행영향요인의 분석. 서울대 대학원 행정학박사학위논문.
- _____. (2001a). 수질환경기초시설의 효과성 평가. 「한국사회와 행정연구」 12(1).
- 낙동강환경관리청. (1999). 「낙동강권역 수질오염원조사보고서」 (CD-ROM).
- _____. (2002). 「낙동강유역 환경지도: 물 관리 부문 중심으로」.
- 남궁근. (1998). 「행정조사방법론(제2판)」. 서울: 법문사.
- 노시평·박희서·박영미. (1999). 「정책학」. 서울: 학현사.
- 문경민. (2000). 「새만금리포트」. 서울: 중앙M&B.

이 1997년 409 ℓ/일을 기록한 이후 2000년엔 376 ℓ/일로 줄어드는 효과를 날기도 했다(엄형철, 2001).

- 박창희. (1998). 「천리별관 적시는 강: 낙동강 1300리 역사현장을 가다」. 부산: 인쇄골.
- 엄형철. (2001). 김대중 정권의 물정책 평가. 「현 정부 환경정책평가 토론회 자료집」. 환경정의시민연대(<http://www.ecojustice.or.kr/>) 정보자료실.
- 유광호. (1995). 「관료제도론: 이론, 역사, 실제」. 서울: 대영문화사.
- 이민창. (2001). 정책환경의 형성요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」 12(2).
- 이상돈. (1999). 「토지이용 및 개발계획·사업의 환경성 검토기준에 관한 연구」. 한국환경정책·평가연구원.
- 이종범 외. (1994). 「딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판.
- 전재경. (1999). 「환경규제개혁의 평가와 방향: OECD접근을 중심으로」. 한국법제연구원.
- 정부합동(국무조정실, 환경부 등). (1998). 「맑은 한강-새 천년의 대계」.
- _____. (1999). 「낙동강수계 물관리종합대책」.
- _____. (2000a). 「중부권의 젓줄 금강 살리기」.
- _____. (2000b). 「호남의 생명수 지키기 대역사」.
- 정용덕 외. (1999). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.
- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- _____. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 조명래. (2001). 김대중 정부 환경정책의 평가와 그 이념. 「현 정부 환경정책평가 토론회 자료집」. 환경정의시민연대(<http://www.ecojustice.or.kr/>) 정보자료실.
- 최병선. (1993). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.
- _____. (1992). 최근의 환경규제수단의 평가. 「행정논총」 30(2).
- 최지용. (1998). 팔당상수원 보호를 위한 토지이용규제방안. 경실련 환경개발센터. 「생명의 물, 팔당호 이렇게 살리자」.
- 한국행정연구원. (1999). 「규제영향분석서 사례연구」. 국무조정실 규제개혁조정관실 연구용역 최종보고서.
- 한국법제연구원. (2000). 「2000년대 환경상황의 변화와 환경규제정책」.
- 홍준형. (1999). 환경법과 환경규제. 아주대학교 사회과학연구소.
- _____. (1996). 시민환경주의(Civic Environmentalism)와 그 환경법정책적 의미. 「환경법연구」 제18권.
- _____. (2001). 「환경법」. 서울: 박영사.
- 환경부. (1999). 「환경규제개혁: 환경규제 이렇게 달라졌습니다」.
- _____. (1998-2001). 「환경백서」.
- _____. (1998-2001). 「환경통계연감」.
- 환경부 기획관리실. (2002). 「2002년도 규제개혁 추진계획」.
- Bartlett, Robert V. (1994). Evaluating Policy Success and Failure. *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, 2nd ed., A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Barzley, Michael. (1993). The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry, *Journal of Public Administration Research & Theory*(J-PART), No. 3.
- Berman, Paul. (1978). The Study of Macro and Micro Implementation. *Public Policy*. 26(2).
- Browne, Angela & Wildavsky, Aaron. (1983). Implementation as Exploration. Pressman & Wildavsky. *Implementation*(3rd ed.).

- DeWitt, John. (1994). *Civic Environmentalism, Alternatives to Regulation in States and Communities*. CQ Press.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Elmore, Richard F. (1979-1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly*. 94(4).
- EPA. (1996). *Draft Framework for Watershed-based Trading*.
- Freeman III, A. Myrick. (1997). Economics, Incentives, and Environmental Regulation, in *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, 3rd ed., Vig, Norman J. and Michael E. Kraft, A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D. C.
- Goggin, Malcolm L. et. al. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview: Scott, Foresman.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons, *Science*, 162.
- Hawkins, Keith. (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford: Clarendon Press.
- Ingram, H. (1977). Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid. *Public Policy*. 25(3).
- Ingram, H. & Dean E. Mann. (1989). Interest Groups and Environmental Policy, in James P. Lester(ed.), *Environmental Politics and Policy: Theory and Evidence*, Durham, N.C.: Duke University Press.
- Macal, Charles M. & Barbara J. Broomfield. (1983). Point versus Nonpoint Pollution Control Strategies, in *Environmental Policy-Water Quality: Volume III of Environmental Policy-A Five Volume Series*, George S. Tolley et.al.(eds.), Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*, New York, Columbia University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge University Press.
- Palumbo, Dennis J. & David Nachmias. (1983). The Preconditions for Successful Evaluation: Is There an Ideal Paradigm? *Policy Sciences* 16.
- Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation*(3rd ed.), Berkeley: University of California Press.
- Rubin, David M. & David P. Sachs. (1973). *Mass Media and the Environment*. New York: Praeger.
- Sabatier, P. & D. Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, *Policy studies Journal*.
- Stavins, Robert N. (1998). Environmental Protection: Visions of Governance for the Twenty-first Century. Unpublished working paper. John F. Kennedy School of Government, Harvard University and Resources for the Future. June 23.
- Sunstein, Cass R. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Harvard University Press.
- Svendsen, Gert Tinggaard. (1998). *Public Choice and Environmental Regulation*, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*, ed., New York: Basic books, Inc.
- _____. (1986). *American Government*, 3rd ed., Lexington, MA.: D. C. Health and Company.
- Winter, Soren. (1990). Integrating Implementation Research. D.J. Palumbo & D.J. Calista(eds.),

Implementation and Policy Process, New York: Greenwood Press.

Wolf, Jr. C. (1988). *Market or Governments*. MIT Press.

金昌洙 : 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 전임강사로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 환경정책론, 정부규제론, 해양수산정책론 등이다. 최근 발표된 논문으로는 “정부사업집행의 영향요인: 새만금간척개발사업을 중심으로(2002)” 등이 있다. 주요 경력으로는 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원, 창신대학 행정정보과 전임강사로 재직한 바 있다. 현재 서울행정학회·한국정책분석평가학회 연구위원, 한국정책학회 섭외위원이다.
<E-mail: csookim@pknu.ac.kr>