

## 〈文獻紹介〉

# 環境問題의 制度的 接近에 관한 文獻

申 鉉 德\*

### I

環境問題와 관련된 科學技術文獻은 허다하게 出刊되었으며 연구의 範圍도 環境汚染에 局限되지 않고 人口, 資源, 技術化, 都市化 등 대단히 넓은 分野를 포함하고 있기 때문에, 既刊行된 單行本, 定期刊行物, 學術雜誌, 研究報告書, 技術報告文 중에 대표적인 것만 읽고 相關분야의 研究動向을 뒤달아 가는데도 여러 가지로 어려움이 있는 것이 현재의 實情이다. 1)

環境分野의 科學技術文獻과 比較할 때 環境문제에 대한 制度的 接近을 試圖하고 있는 文獻은 數的으로도 不足할 뿐만 아니라 그 內容에 있어서도 아직까지 體系의인 理論的 展開를 하고 있는 文獻이 극히 드물다는 점에서 거의 未開拓分野에 속한다고 할 수 있을 것이다. 環境문제의 제도적 접근은 法制度, 經濟制度, 行政 및 政治制度가 環境문제의 해결을 위하여 어떻게 統合的으로 集約되고 體系化될 수 있느냐 하는 문제를 다루어야 함에도 불구하고, 2) 현재까지 이러한 觀點에서 문제에 接近하고 있는 文獻은 별로 많지 않다.

環境문제의 制度的 接近을 다루고 있는 문헌 가운데 環境法關係文獻으로서 미국의 입장을 대표하는 것으로는 Frank P. Grad, *Treaties on*

\* 慶熙大 環境保護學科 教授·法博

1) 예컨대 Kenneth A. Hammond, et al, *Sourcebook on the Environment: A Guide to the Literature*(Chicago: University of Chicago Press, 1978); 《環境分野研究論文抄錄集》, 제 2輯(서울:國立環境研究所, 1985) 참조.

2) 申鉉德, 《環境問題研究》(서울:綠苑出版社, 1985), pp. 259~72; —, “環境問題의 制度的 接近方法”, 《環境法研究》제 6권(1984), pp. 5~30 참조.

*Environmental Law*, 3vols. (New York: Matthew Bender, 1978); Frank F. Skillern, *Environmental Protection: The Legal Framework*(New York: McGraw-Hill, 1981) 등이 있으며, 環境國際法을 다룬 문헌으로는 James Barros and Douglas M. Johnson, *International Law of Pollution* (New York: Free Press, 1974); David A. Kay and Harold K. Jacobson, eds., *Environmental Protection: The International Dimension*(Totowa, N.J.: Allanheld, Osmun, 1983) 등을 들 수 있다.

일본의 환경법관계 문헌으로는 人間環境研究會가 비정기적으로 문제별로 간행하는 《環境法研究》(東京: 有斐閣, 1974—, 1號—); 木宮高彥, 《公害概論: 公害科學の總合的解説》(東京: 有斐閣, 1974) (이 책은 제목으로 볼 때에는 環境一般理論에 관한 것 같지만 실제로는 환경법에 관한 著書임); 原田常言, 《環境法》, 千柄泰譯(서울: 法文社, 1983); 野村好弘, 《公害の判例》(理論, 實務編)(東京: 有斐閣, 1974); 《公害: 環境判例》(第二版) 別冊ジュリスト, No. 65(Jan. 1980, 有斐閣) 등을 들 수 있으며, 우리 나라의 환경법연구로는 具然昌, 《環境法論》(서울: 法文社, 1983); 《環境法研究》(서울: 韓國環境法學會, 1979—, vol. 1—) 등을 열거할 수 있을 것이다.

環境經濟理論과 관련이 있는 대표적인 저서로는 Joseph J. Seneca and Michael K. Taussig, *Environmental Economics*, 2d ed., (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979); A. Myrick Freeman III, et al., *The Economics of Environmental Policy*(New York: Wiley, 1973); Alain C. Enthoven and A. Myrick Freeman III, eds., *Pollution, Resources, and the Environment*(New York: Norton, 1973); M.H. Atkins and L.F. Lowe, *Pollution Control Cost in Industry: An Economic Study*(Oxford: Pergamon, 1977); Maynard M. Hufschmidt, et al., *Environment, Natural System, and Development: An Economic Valuation Guide*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983); D.W. Pearce, *Environmental Economics*(London: Longman, 1976); P. Nij-

kamp, ed., *Environmental Economics*, vol.1: *Theories*(Leiden: Martinus Nijhoff, 1976) 등을 들 수 있는데, 이러한 문헌들은 환경문제에 대한 經濟的 接近을 試圖하고 있다.

환경문제에 대한 政策的인 側面을 다룬 저서로는 David F. Paulsen and Robert B. Denhart, eds., *Pollution and Public Policy: A Book of Reading*(New York: Dodd, Mead, 1973); Will am Ophuls, *Ecology and the Politics of Scarcity*(San Francisco: Freeman, 1977); Dean E. Mann, ed., *Environmental Policy Formation: The Impact of Values, Ideology, and Standards*(Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981); Ian G. Barbour, *Technology, Environment and Human Values*(New York: Praeger, 1980) 등이 있으며, 環境影響評價에 관한 문헌으로는 Sherman J. Rosen, *Manual for Environmental Impact Evaluation*(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976); Paul N. Chermisnoff and Angelo C. Morresi, *Environmental Assessment & Impact Handbook*(Ann Arbor, Mich.: Ann Arbor Science, 1977); Michael R. Overcash and James M. Davidson, *Environmental Impact of Nonpoint Source Pollution*(Ann Arbor, Mich.: Ann Arbor Science, 1980); 山村恒年, 《環境アセスメント》(東京: 有斐閣, 1980); 李相敦, 《環境政策法》(서울: 亞細亞文化社, 1985) 등을 들 수 있다.

## II

環境法關係文獻中에 좀더 詳細하게 살펴볼 필요가 있는 저서로는 우선 Frank P. Grad, *Treaties on Environmental Law*, 3vols.(New York: Matthew Bender, 1978), varied pagination을 들 수 있다. 이 책은 주로 미국의 環境判例와 關聯條文을 引用하고 있는 3권의 loose-leaf(補完部分의 삽입가능) volume으로 된 방대한 저작으로서 vol. 1은 소위 産業汚染(industrial pollution)을 중심으로 하여 1장에서는 環境保護의 必

要件과 法の 役割, 2장에서 空氣汚染, 3장에서 水汚染, 4장에서 固體廢棄物, 5장에서 騒音을 다루고 있으며, vol. 2는 6장에서 放射線, 7장에서 肥料 및 飼育場(feedlot), 8장에서 農藥汚染, 9장에서 1969年의 國家環境政策法(NEPA), 10장에서 土地利用問題를 다루고 있으며, vol. 3인 11장에서는 主要한 影響을 미치는 計劃(major impact programs)에 대한 環境規制, 12장에서 公共土地와 保存, 13장에서 環境問題의 國際的 側面 등을 다루고 있다.

미국의 法制가 法規定의 解釋보다는 判例引用을 위주로 하고 있기 때문에 大陸法系의 敎育을 받은 우리에게는 難解하며 산만한 감이 많지만 미국에서의 環境法의 一般的인 연구추세를 集大成한 책이라고 볼 수 있다. 미국의 環境關係文獻은 대부분 방대한 내용을 다루고 있기 때문에 아무리 英語에 能通한 사람들인 경우에도 한참 책을 읽다보면 前後連結이 애매해지고 整理가 잘되지 않는 經驗을 빈번히 했으리라 보는데, 이 책도 이러한 일반적인 추세와 마찬가지로 미국文獻에 익숙하지 못한 사람들에게는 동일한 함정에 빠질 수 있다는 難點이 있음을 留意할 필요가 있을 것이다.

이 책은 특히 제1장에서 環境보호의 必要성과 法の 역할에 대하여 概括的으로 잘 說明하고 있는데, §1.02에서 環境管理의 되풀이되는 問題點(Recurring Problems of Environmental Control)에서 ① 領域의 管轄權問題(Problems of Territorial Jurisdiction: Interlocal, Interstate, and International), ② 行政組織問題(Problems of Governmental and Administrative Structure—Vertical and Horizontal—for Environmental Control), ③ 技術 및 經濟的 可能性問題(Problems of Technical and Economic Feasibility), ④ 權利判定問題(Problems in the Calculus of Rights—Public, Private, and Privately Asserted Public Rights), ⑤ 法遵守問題(Problems of Compliance: Enforcement and Sanctions) 등을 指摘하고 있는데,<sup>3)</sup> 이것은 環境法의 問題를 단순한 法的인 強制에 의

3) Grad, *Treaties on Environmental Law*, vol. 1, pp. 1-11~1-25.

해서 達成하는 것만으로는 불충분하며 經濟, 行政 및 政治制度 등의 協助와 相互補完에 의하여 適切한 解決策을 도모하는 것이 바람직하다는 環境問題에 대한 制度的 接近의 基本方向을 提示하고 있다는 점에서 앞으로 이 문제에 대한 좀더 詳細한 研究檢討를 要한다.

다음에 環境國際法을 다룬 문헌으로 특색있는 것으로 David A. Kay and Harold K. Jacobson, eds., *Environmental Protection: The International Dimension*, Published under the auspices of The American Society of International Law(Totowa, N.J.: Allanheld, Osmun, 1983), 340p.를 들 수 있다. 이 책은 1972년의 Stockholm人間環境會議 이래 급속히 증가한 環境保護에 관한 國際組織, 특히 U.N.體系와 관련된 專門機關(specialized agencies)을 비롯하여 公共國際機關(public or inter-governmental organizations), 非政府國際機關(non-governmental organizations) 등의 관여와 관련하여 美國國際法學會(The American Society of International Law)가 중심이 되어 이러한 機關들의 활동(반드시 1972년 이후에 개시된 活動에 局限하지 않음)을 調査評價한 11編의 論文들을 수록한 것이다. 이 책에 수록한 대부분의 論文들은 1980년대 초까지 環境保護의 國際的인 側面과 관련된 프로젝트를 立案하고 그 進行을 檢討하기 위하여 周期的으로 모인 小規模의 panel멤버들에 의하여 研究된 것으로, 그 內容은 Glenn E. Schweitzer, "Toxic Chemicals: Steps toward their Evaluation and Control"; Thomas B. Stoel, Jr., "Fluorocarbons: Mobilizing Concern and Action"; Melinda L. Cain, "Carbon Dioxide and the Climate: Monitoring and a Search for Understanding"; S. Jacob Scherr, "Radioactive Waste Disposal: The Quest for a Solution"; Robert J. McManus, "Ocean Dumping: Standards in Action"; Alan B. Sielen and Robert J. McManus, "IMCO and the Politics of Ship Pollution"; F. Eugene McJunkin, "Water Supply and Sanitation: Improving Life for the Rural Majority"; F. Eugene McJunkin, "Schistosomiasis: Limiting Adverse Health Consequences of

Development Projects”; John Lawrence Hargrove and Janis Callison, “Soil Degradation: New Concerns But Uncertain Prospects”; Kenton R. Miller, “The Earth’s Living Terrestrial Resources: Managing their Environment”; Baruch Boxer, “The Mediterranean Sea: Preparing and Implementing a Regional Action Plan” 등 毒性化學物質, Fluorocarbon, 탄산가스, 放射能廢棄物, 海洋投棄, 船舶汚染, 衛生的 물供給, 吸血虫病, 土壤汚染, 地球陸上生物資源, 地中海問題와 관련된 11個의 事例研究를 다루고 있다.

대부분의 論文들은 國際環境問題를 다룸에 있어서 法的인 側面만 強調하지 않고 政治的, 經濟的인 側面에서의 接近을 同時에 試圖하면서 環境問題가 어떻게 國際組織을 통하여 解決될 수 있는나를 보여주고 있는데 그 特色을 發見할 수 있다. 다시 말하면 環境問題에 대하여 方法論的으로 制度的인 接近을 主로 試圖하고 있는 國際法關係의 論文들이라고 볼 수 있다. 미국의 國際法講義는 法科大學과 政治學科의 兩者에서 行하여지고 있는데, 法科大學의 경우는 다른 法律科目들과 마찬가지로 主로 法的인 側面을 強調하고 있다. 그러나 政治學科의 경우는 方法論上으로 法科大學의 경우와는 相當한 差異點이 있다. 예를 들면 Columbia 大學校의 大學院(Dept. of Public Law and Government)에서는 國際法研究를 國際政治, 國際組織과 밀접한 相關關係를 유지하면서 法的인 側面보다는 政治的 또는 組織化에 의한 多角的인 接近을 試圖하고 있는데, 이러한 方法論은 우리 나라의 國際法教授들에게는 아직까지 별로 認識이 잘 되어 있는 것 같지 않다.<sup>4)</sup> 그러므로 國際環境問題에 대한 制度的 接近을 試圖하고 있는 이 책의 立場은 傳統的인 法的 接近을 相當히 이탈한 것이며, 環境問題에 대한 劃期的인 研究法論을 提示해 주는 저작으로 評價할 수 있다.

이 책의 序論(A Framework for Analysis)에서 “事例研究는 분석되는

4) 大韓國際法學會의 論叢은 純粹한 法的인 論文이 아니면 게재하기를 꺼리는 경향이 있는데, 이것은 우리 나라의 國際法學者들이 國際問題의 制度的 接近의 必要性을 아직까지 잘 理解하고 있지 못하는데서 생기는 것이 아닌가 한다.

특정한 문제가 어떻게 相異한 制度的인 장치(institutional settings)에 의하여 다루어지고 있는지를 추적평가하는데 있으며” 또한 “國際組織의 環境保護活動의 效果를 평가하기 위해서는 그러한 효과를 측정하는 判定基準(criteria)이 不可缺하며, 이러한 기준을 논하기 전에 환경문제와 국제활동간의 一般的 關係를 고려할 필요가 있으며, 國際組織이 어떻게 이러한 문제에 관여하고 있는지를 理解할 필요가 있다”<sup>5)</sup>고 指摘함으로써 環境問題에 대한 制度的 接近의 必要性을 強調하고 있는데, 이러한 立場은 앞으로의 國際環境問題의 研究에 있어서 바람직한 方向提示를 하고 있다는 점에서 注目할 만한 價値가 있다고 본다.

### III

環境經濟學을 다룬 著書 중에 Joseph J. Seneca and Michael K. Taussig, *Environmental Economics*, 2d ed.(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979), 379p.의 內容을 살펴보면 다음과 같다.

이 책은 環境問題의 經濟學에 관한 것이다. 이 책의 主題는 環境의 質(environmental quality)을 희소하며 경제적인 財貨로 보아야 하며, 環境問題의 研究가 經濟學者들이 과거에 다룬 희소재화 및 서비스(scarce goods and services)의 배분 및 유통과 관련된 類似問題를 成功的으로 解決해온 일반적인 分析方法을 活用함으로써 수행될 수 있으나 與否를 다루어야 한다는 것이다.

오염문제는 언제나 어느 정도 存在해왔지만, 최근에 와서는 비로소 환경의 질이 일반적으로 희소재화가 되었다. 환경질의 자유재(free goods)로부터 희소재로의 轉換은 모순되게도 經濟적인 풍요를 達成할 수 있었던 인간의 成功結果이며, 지구의 自然的 吸收能力(the earth's natural absorptive capacity)을 감축시키고 있는 高濃度의 汚染物質은 개발된 국

5) Kay and Jacobson, eds., *Environmental Protection: The International Dimension*, p.2.

가들의 높은 生活水準과 並行하는 것이다. 앞으로 예상되는 보다 높은 生活水準과 이로 인하여 생기는 여러 가지 環境問題에 대한 政治的 對 應策의 缺如는 結果的으로 더 많은 環境훼손을 가져오게 된다는 우려를 자아내고 있다.

오늘날의 대부분의 環境문제는 높은 수준의 生産과 消費와 관련이 있는 廢棄物處理費用(waste disposal costs)과 관계가 있다. 다시 말하면 環境學的인 側面에서는 汚染物質의 단순한 環境內蓄積을 문제시하고 있지만, 經濟學的인 側面에서는 이러한 물질의 축적으로 인한 被害를 회피하기 위하여 社會가 支拂하려는 總額에 의하여 測定되며, 社會가 지불하려는 액수는 廢棄된 物質이 모든 소비자들에게 課하는 總被害와 同一해진다(The amount society will be willing to pay is equal to the total damages the discarded material impose on all consumers)<sup>6)</sup>는 것이다. 廢棄物處理費用은 크게 汚染防止費用(pollution prevention costs)과 汚染費用(pollution costs)으로 兩分할 수 있으며, 오염비용은 이를 汚染回避費用(pollution avoidance costs)과 汚染被害費用(pollution damage costs)으로 다시 나누어 생각할 수 있다. 그러므로 폐기물처리비용은 ① 오염방지를 위한 私的 및 公共支出, ② 일단 오염이 발생한 경우 그 被害를 回避하기 위한 私的 및 公共支出, ③ 발생한 오염을 그대로 감수할 수밖에 없는 汚染被害費用 또는 오염의 福祉被害費用(pollution welfare damage costs)을 구별해서 考察할 필요가 있다.

주어진 어떠한 생산 및 소비규모에 있어서 생길 수 있는 社會의 總廢棄物處理費用을 最少化함으로써 純生産 및 消費를 最大化하는데 主眼點을 두고 이 책은 便益費用分析(benefit-cost analysis), 私的市場經濟(private market economy)에서 생길 수 있는 外部性(externalities), 즉 汚染을 經濟問題로서 內部化시키는 여러 가지 方案, 그리고 汚染에 대한 費用負擔을 누가 할 것이냐 하는 문제 등을 經濟學的 내지 기타의 方法論을 活用하여 다음과 같이 理論展開를 하고 있다.

6) Seneca and Taussing, *Environmental Economics*, p.7.



이 책은 크게 V부 14장으로 나누어져 있으며, 제 I부 序論의 1장(The Basic Concepts of Environmental Economics)에서는 用語의 定義, 環境問題의 展望, 環境問題에 대한 便益費用分析 등의 문제를 개괄적으로 다루고 있다. 제 II부(The Basic Theory of Environmental Economics)는 2장(Efficiency in a Private Market Economy), 3장(Alternative Solutions to the Externalities Problem), 4장(Environmental Quality as a Public Good), 5장(Income Distribution Aspects of Environmental Policy) 등으로 구분하여 環境經濟學의 基本理論을 상세하게 展開하고 있다.

그 內容을 살펴보면 2장에서는 私的市場經濟의 結果와 資源配分에 있어서의 社會的 效率性의 概念간의 關係를 分析하고 있는데, 여기에서 말하는 社會的 效率性(social efficiency)의 개념은 다른 家計의 福祉를 저해하지 않고는 어떠한 家計의 福祉를 개선할 수 없는 經濟의 生産 및 消費構造에 대한 變更의 最大上限線으로서 Pareto의 最適 또는 最大社會福祉(MXSW)를 말하며, 完全競爭下에서는 가격과 한계비용이 일치( $P=MC$ )하는 점으로서 모든 企業에 있어서 資源의 最適社會配분을 위한 必要條件이 된다.

이러한 完全競爭의 最適效率性은 財貨 및 서비스生産과 관련된 오염의 結果로 생기는 外部費用(external costs)의 存在로 인하여 사라지게 되는데, 그 理由는 私的利潤만을 추구하는 企業이 오염으로 인한 外部費用을 전혀 고려치 않고 MXSW의 觀點에서 볼 때 特定財貨를 지나치게 많이 생산하고 있기 때문이다. 이러한 事情은 不完全競爭下에서 市場價格의 조작을 소수의 大企業이 임의로 할 수 있는 경우에는 더욱 問題視되며, 企業이 부담해야 할 外部費用을 소위 社會費用(social costs)으로서 일반家計가 이를 떠맡게 된다는 것이다. 다시 말하면 企業은 生産費用만을 문제로 삼지 生産과정에서 생기는 外部費用이 社會費用(예컨대 증가된 의료비, 세탁비 등)으로서 일반家計에게 떠맡겨지는 便益의 減縮을 전혀 考慮에 넣고 있지 않다는 데서 市場經濟에 의한 操作만으로

는 이 문제를 解決할 수 없는 限界點이 있다는 것이다.

3장에서는 環境汚染으로 생기는 外部性이 環境資源과 같은 특정한 稀少資源에 대한 所有權을 주장할 수 없기 때문에 생긴다고 보고 이에 대한 解決方法을 ① 不法妨害(nuisance) 또는 不法侵入(trespass)에 기한 普通法的 救濟(common law remedies)에의 呼訴, ② 環境資源을 할당 및 사용하기 위한 私的市場의 擴張 및 ③ 公的으로 所有된 環境資源의 私的使用에 대한 排出賦課金の 부과 등을 考察하고 있는데, 普通法的 救濟方法은 일방당사자가 다른 당사자에게 外部費用을 전가하고 있다는 뚜렷한 事件에 있어서는 法院의 判決에 기대할 수 있는 實效性이 있지만, 현대의 環境汚染과 같이 不特定多數人에 의한 行爲에 대한 교정방법으로는 不適切하다. 市場解決方法(market solution)도 外部性的의 出處를 확인할 수 없을 때에는 普通法的 救濟方法의 경우와 유사한 限界點이 있다. 이에 비하여 排出賦課金(effluent charges)은 잘 운영하면 가장 效果的인 方法이 될 수 있지만 精確한 額數의 算定에 어려움이 있음을 看過해서는 안될 것이다.

4장 및 5장에서는 外部費用을 內部化(internalize)하는 데 있어서의 政府의 役割을 주로 다루고 있는데, 4장에서는 環境問題의 共同財産的 根據, 公共財로서의 環境質, 環境質의 提供者로서의 政府의 役割 등을 다루고 있으며, 5장에서는 環境政策과 衡平의 問題, 環境政策의 配分的 效果, 環境政策에 있어서의 형평의 均衡과 효율성 등을 다루고 있다.

이 책의 제Ⅲ부(The Economics of Environmental Problems)와 제Ⅴ부(Population, Economic Growth and Environmental Quality)는 주로 事例研究를 다룬 것으로서, 제Ⅲ부의 6장(Water Resources and Water Quality), 7장(The Problem of Air Quality), 8장(The Quality of Life and Other Environmental Problems)과 제Ⅴ부의 12장(Population Levels and Environmental Quality), 13장(Environmental Problems and Urbanization), 14장(Economic Growth and Environmental Quality)은 水資源과 水質, 空氣의 質, 生活의 質, 人口問題, 都市化, 經濟成長 등

環境問題의 主要한 事例에 관한 經濟的 내지 制度的 接近을 試圖하고 있다.

제Ⅳ부(The Vehicles of Collective Environmental Action)는 9장에서 規制와 禁止(Regulation and Prohibition), 10장에서 租稅, 補助金 및 賦課金(Taxes, Subsidies, and Effluent Charges), 11장에서 政府의 環境 서비스 生産(Governmental Production of Environmental Services) 등을 法的, 經濟的, 行政的인 側面에서 制度的으로 比較考察하고 있다.<sup>7)</sup>

全般的으로 볼 때 이 책은 環境經濟學(Environmental Economics)이라는 題目을 갖고 있지만 저자들이 序文에서 明示하고 있는 바와 같이 “經濟學者들이 環境問題를 解決 또는 輕減시키는데 도움을 줄 수 있는 귀중한 潜在的 役割을 하리라 보지만, 무엇보다도 먼저 그들 자신이 특정한 環境問題의 복잡한 物理的 내지 生物學的인 여건과 이러한 문제들의 광범위한 社會的 내지 法的인 측면을 충분히 研究하지 않고는 이러한 役割을 수행할 수 없다”<sup>8)</sup>고 指摘함으로써 環境問題의 學際的 내지 制度的 接近의 重要性을 強調하고 있다.

環境問題의 經濟的 側面을 要領있게 다룬 소책자로서 A. Myrick Freeman III, et al., *The Economics of Environmental Policy*(New York: John Wiley, 1973), 184p.를 들 수 있는데, 이 책은 環境經濟學과 政治制度的 相關關係를 다룬 것으로 基本目的은 經濟問題로서의 環境質의 解決에는 경제, 정치, 및 법제도 등에 있어서의 變化를 要하기 때문에 結果的으로 경제학자, 자연과학자, 정치학자 및 법률가들이 발전시킨 知識과 分析方法을 충분히 活用할 필요가 있다는 것이다.<sup>9)</sup>

環境의 論議에 있어서 物質均衡의 原則(principle of materials balance)을 強調하고 있는데, 그 理由는 이러한 모델이 環境과 經濟간의 相關關係와 그들간의 물질의 흐름을 體系의으로 생각할 수 있는 構造를 提供해 주며, 이러한 相關關係에 대한 理解가 환경문제를 하나의 經濟問題로

7) Seneca and Taussig, *ibid.*, pp.211~93 참조.

8) *Ibid.*, p. xii.

9) Freeman III, et al., *Economics of Environmental Policy*, p. v.

파악하는데 不可缺하기 때문이다. 이러한 원칙은 또한 환경에 부하되는 廢棄物量의 효과적이며 효율적인 減縮을 유도하는 公共政策의 개발에도 필요하다.

경제적인 문제로서의 환경퇴화는 環境資源을 여러 代替的 使用에 효율적으로 配分하는 데 있어서의 市場體系(market system)의 失敗로 결과하는 것이며, 우리의 경제제도는 물건의 상대적인 가치와 어느 정도의 양을 生産할 것이냐를 결정해주는 시장에 있어서의 財貨와 서비스의 自發的 交換(voluntary exchange)에 주로 依存하고 있다. 이러한 제도는 物質의 相對的 價値와 그 生産水準을 결정하는 효과적인 방법이 되며, 특정한 資源을 대체적인 財貨 및 서비스의 生産에 效率的으로 配分하는 데 도움을 주고 있다. 이러한 資源은 個人的 私所有權의 대상이 되며 個別所有權者에 의하여 그들이 원하는대로 處分할 수 있으며, 資源의 使用과 配分과 관련하여 政府의 일차적인 關心事(government's primary matter of interest)는 所得分配가 社會의 倫理的 基準에 부합할 수 있도록 保障해주고 競爭을 조장해주는 데 있다.

그러나 시장체계가 個人들에 의하여 效果的으로 소유 또는 교환될 수 없는 대기권, 수계, 생태계 등의 '共同財產'에 대하여는 효과적으로 作用하지 않기 때문에 이러한 環境資源을 經濟制度 속으로 끌어드려서 土地, 勞動, 資本 등과 같은 기타의 資源使用에 영향을 미치는 동일한 制約을 받게 할 필요가 있음을 強調하고 있다. 이러한 目的을 達成하기 위해서는 적절한 경제적인 유도책의 대상이 되는 환경자원의 사용자를 전제로 하는 경우에만, 환경자원의 사용에 있어서의 개선과 환경질의 개선을 기할 수 있음을 留意할 필요가 있다.

이 책은 1장에서 環境의 質(Environmental Quality: An Economic Problem), 2장에서 環境과 經濟(The Environment and the Economy), 3장에서 環境汚染(Some Facts about Environmental Pollution), 4장에서 市場體系와 汚染(The Market System and Pollution), 5장에서 汚染管理의 經濟原則(The Economic Principles of Pollution Control), 6장에

서 水質汚染(Public Policy for Water Pollution Control), 7장에서 空氣汚染(Public Policy for Air Pollution Control), 8장 및 9장에서 環境管理問題(Environmental Management: Some Issues), (—:An Overview)를 다루고 있다. 이 중에서 2, 4, 5장이 이 책의 核心을 이루는 部分인데, 2장은 環境과 經濟를 단일의 統合된 體系(a single integrated system)로 보기 위한 구조(framework)를 제공해주며 環境관리문제의 要點을 概觀하고 있다. 4장은 資源관리와 배분문제를 해결하는 데 있어서의 市場의 役割을 論하고 있으며, 5장은 代替的인 環境管理戰略의 效果를 分析하기 위한 모델을 소개하고 있다.

3장은 汚染의 性질, 效果 및 管理에 관한 일부의 기초기술정보(some basic technical information)를 소개하고 있으며, 6장 및 7장은 수질 및 공기오염에 대한 최근의 公共政策을 다루고 있으며, 8장과 9장은 계속적인 經濟成長과 개선된 環境質의 일관성 또는 環境정책과 인구정책의 相關關係 등의 광범위한 문제들을 다루고 있는데, 특히 9장의 法制度와 環境政策의 相互比較는 어떻게 法과 政治가 環境保全이라는 동일한 目的을 위하여 때로는 同一한 方向으로 또는 相反되는 方向으로 相互作用하느냐를 잘 보여주고 있다.<sup>10)</sup>

#### IV

環境問題에 대한 政策的 接近을 試圖하고 있는 책들은 環境法 내지 環境經濟學의 著서들보다 環境問題에 대한 學際的 또는 制度的 接近을 좀더 體系의 으로 시도하고 있는데, 그 理由는 環境政策의 立案이 보다 광범위한 여러 側面에서의 接近을 要하고 있기 때문이 아닌가 한다.

그 대표적인 著書로 Dean E. Mann, ed., *Environmental Policy Formation: The Impact of Values, Ideology and Standards*(Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981), 244p.는 政治學者, 社會學者 및 經濟

10) Freeman III, et al., *ibid.*, pp.162~70.

學者들의 綜合的 接近方法에 의하여 環境政策의 立案과 관련된 理論의 展開와 事例研究를 試圖하고 있는데, 그 중에 代表的인 論文으로는 Nicholas Watts and Geoffrey Wandesforde-Smith, "Postmaterial Values and Environmental Policy Change"; Lester W. Milbrath, "Environmental Values and Beliefs of the General Public and Leaders in the United States, England, and Germany"; Henry C. Kenski and Margaret Corgant Kenski, "Partisanship, Ideology, and Constituency Differences on Environmental Issues in the U.S. House of Representatives and Senate: 1973~1978"; Peter J. Jessen, "The Role of Energy Ideologies in Developing Environmental Policy"; Craig R. Humphrey and Frederick H. Buttel, "The Sociology of the Growth/No Growth Debate"; Richard N.L. Andrews, "Value Analysis in Environmental Policy"; Guy Burgess, Social and Political Pathologies of Risk Decision Making"; Stahrl W. Edmunds, "Environmental Policy: Bounded Rationality Applied to Unbounded Ecological Problems" 등을 들 수 있다.

환경정책의 결정은 다분히 利害關係의 衝突을 어떻게 無理없이 調和시키면서 特定한 政策을 選擇할 수 있느냐 하는 문제와 直結된다고 볼 수 있는데, 이러한 立場을 詳細하게 다룬 文獻으로서 특히 Ian G. Barbour, *Technology, Environment and Human Values*(New York: Praeger, 1980), 331p.를 들 수 있다. 이 책은 1장에서 어려운 選擇의 問題(Introduction: The Hard Choice)를 다룬 다음, 제 1부(Conflicting Values)의 2장에서 自然에 대한 態度(Attitudes toward Nature), 3장에서 技術에 대한 態度(Attitudes toward Technology), 4장에서 人間價値(Human Values), 5장에서 環境價値(Environmental Values) 등을 다루고 있으며, 제 2부(Environmental Policies)의 6장에서는 政治的 過程(Political Processes), 7장에서 汚染과 土地使用(Pollution and Land Use), 8장에서 費用, 便益, 및 危險(Costs, Benefits, and Risks), 9장에서 評價方法(Assessment Methods) 등을 다루고 있다. 제 3부(Scarce

Resources)의 10장에서는 에너지選擇(Energy Options), 11장에서 食糧과 人口(Food and Population), 12장에서 資源과 成長(Resources and Growth)을 다룬 다음, 13장에서는 새로운 方向(New Directions)으로서 適切한 技術, 個人的 生活樣式 및 將來에 대한 비전 등을 提示하고 있다.

David F. Paulsen and Robert B. Denhardt, eds., *Pollution and Public Policy: A Book of Readings*(New York: Dodd, Mead, 1973), 258p.는 環境政策의 決定이 基本的으로 기술과 정치력의 相互作用에 의한다는 大前提下에 제 1부(Environmental Policy-Making and the Public Policy Process), 제 2부(Public Policy and Air Pollution), 제 3부(Public Policy and Water Pollution)로 구분하여 제 2부 및 제 3부에서는 주로 공기 및 물오염과 관련된 事例研究를 수록하고 있다. 제 1부는 환경정책의 결정과 관련하여 理論的인 體系化를 試圖하고 있는 Lynton K. Caldwell, "Biopolitics: Science, Ethics, and Public Policy"; Aaron B. Wildavsky, "Aesthetic Power or the Triumph of the Sensitive Minority over the Vulgar Mass"; Dennis C. McElrath, "Public Response to Environmental Problems"; Harvey Lieber, "Public Administration and Environmental Quality" 등의 論文을 수록하고 있는 점에 注目할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 環境法이나 環境經濟學에 重點을 두고 있는 著書들도 政策的인 側面에 相當部分을 할당하고 있음을 알 수 있으며, 특히 環境政策問題를 다룬 책들은 보다 광범위하게 制度的인 接近을 試圖하려는 傾向을 보여주고 있다. 일반적으로 法은 強制함을 原則으로 하므로 法이 지켜지지 않을 때에는 좀더 강력한 법의 制定을 가져오지만 強力한 法일수록 그 實效性은 半減될 可能性이 크며, 經濟는 일정한 費用支出에 相應하는 便益을 기대하기 때문에 汚染防止施設에 대한 投資와 같이 일정한 施設投資에 대한 可視的인 상당한 便益을 즉각적으로 期待할 수 없을 때에는 企業이 이러한 投資를 꺼리게 될 것이다.

政治는 相反되는 利害關係의 妥合을 추구함으로 經濟發展과 環境保全의 兩者는 경우에 따라서는 正反對의 目的을 지향하게 되어 兩者간의 調和를 가져오기 어렵다는 점에서 政治의 限界가 있다고 할 수 있다.

그러므로 앞으로의 研究方向은 法制度, 經濟制度 및 政治制度가 지닌 固有의 限界點을 念頭に 두고 相異한 制度간의 相關關係를 유지하면서 制度的인 補完에 의한 統合된 효율적인 環境管理制度의 構想을 위한 方案을 마련하는데 그 重點이 주어져야 하리라고 본다.