

기업활동규제완화에 대한 특별조치법과 환경문제

목 차

1. 경제활동에 대한 정부의 규제와 규제완화
2. 환경규제의 개선논의
3. "기업활동규제완화에 대한 특별조치법"
4. 맺음말 : 환경문제에 대한 현 정부의 인식의 전환을 촉구하며

1. 경제활동에 대한 정부의 규제와 규제완화

공산권의 몰락으로 인하여 자유주의적인 경제체제의 우월성을 의심할 사람은 없을 것이다. 그러나 아담 스미스적인 자유방임주의 경제에 대한 신뢰는 시대에 따라서 변천하여 왔다. 19세기말의 영국과 미국에서 노동입법과 경제규제입법이 없었더라면 칼 막스가 고대하였던 공산혁명이 영국과 미국에서 일어났을 가능성도 있었을 것이다. 여하튼 19세기말의 이러한 노동입법과 경제규제입법이야말로 자본주의를 지속적으로 발전시킨 안전판이었던 것이다. 그리고 1930년대의 경제공황을 루스벨트의 뉴딜정책이 극복함에 따라서 경제활동에 대한 국가의 개입과 조정은 이제 당연할 뿐더러 필수적인 것으로 여겨졌으며 이에 따라서 규제입법과 규제기능을 담당하는 정부조직이 급격히 증가하였던 것이다.

여기서 우선 민간경제활동에 국가가 개입하는 방법은 여러가지가 있겠으나 대체로 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다.

첫째는 독점금지법을 통하여 기업간의 공정경쟁을 유도하는 것이다. 모든 국가는 이러한 법과 정책을 갖고 있으나 그 강도는 다르다. 미국은 세계에서 가장 엄격한 독점금지법을 운영하고 있다. 그러나 일본이나

유럽은 미국의 거대기업과 경쟁하기 위하여는 국내기업간의 담합을 묵인하거나 조장하는 경향이 있다.

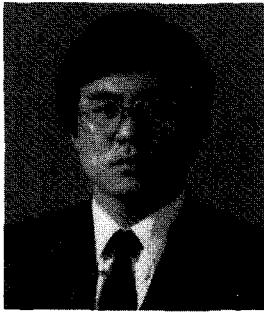
둘째는 국가가 어떤 산업에 지원을 하여 국제경쟁력을 향상시키는 것이다. 일본과 유럽은 미국의 산업에 대항하기 위하여 전략적인 고도기술산업을 공공연히 지원하여 왔으나 미국은 대학이나 군수산업에 대한 연구개발을 통하여 간접적으로 지원하는 데에 그쳤다. 이 문제는 우루과이 라운드의 보조금협상에서 첨예하게 논의되었던 것이다.

세째가 이른 바 규제(regulation)인데 이는 어떠한 공공적 목적을 달성하기 위하여 민간경제활동에 국가가 개입하는 것을 통칭한다.

규제는 원래 신규참여(new entry)와 가격(price)의 통제를 통하여 자유시장의 실패를 보완하는데 주된 목적이 있다. 그러나 이러한 규제가 정당화되는 경우는 다음과 같은 경우에 한한다는 것이 통설이다.

첫째, 자연적 독점(natural monopoly)인 경우에는 정부의 규제가 필연적으로 요구된다. 둘째, 과다한 경쟁이 초래할 수 있는 문제점을 방지하기 위한 규제의 경우이다. 셋째, 제한된 자원을 적정하게 배분하기 위하여 필요한 경우 규제가 요구될 수 있다. 이러한 고전적인 의미의 규제는 1930년대의 미국에서의 뉴딜 정책에서 그 절정을 이루었다. 그리고 영국의 노동당은 이 보다 한걸음 더 나아가서 중요기간 산업을 국유화하는 정책을 취하였다.

1960년대에 들어서자 새로운 형태의 규제가 정부와 기업의 관계에 대두되었는데 이것은 주로 산업안정, 소비자보호, 보건위생, 그리고 환경오염과 관련하여서였다. 이러한 새로운 형태의 규제는 전통적인 규제와는 성질을 달리하는 것이었으며 특히 주로 화학물질에 의한 위험을 다루고 있는 점에서 공통점을 갖고 있



李相敦
(중앙대 법대 교수)

는데 이를 흔히 사회규제(social regulation)라고 하여 기존의 경제 규제(economic regulation)와 구분하는 것이 보통이다.

1970년대 후반에 들어서면서부터 미국을 위시한 선진국들은 이른바 규제완화 내지는 규제해제의 추세가 두드러지게 되었다. 이에 여러가지 이유가 있으나 기술적 진보와 산업규모의 팽창으로 인하여 국가가 직접적으로 규제하는 것이 오히려 비능률적이게 된 것이 주된 이유일 것이다. 같은 맥락에서 국가가 운영하던 사업의 민영화추세가 두드러지게 되었다. 미국의 항공사업의 규제완화, 영국의 BA의 민영화, 일본의 NTT의 민영화, 미국의 AT&T의 해체와 장거리전화사업의 규제해제 등이 규제완화시대를 상징하였다. 이러한 규제완화의 주된 근거로는 위에서 든 기술적 진보와 산업규모의 팽창 이외에도 규제비용의 증가가 있다. 즉 각종 규제로 얻어지는 효과에 비하여서 이에 소요되는 비용이 지나치게 크다는 것이다. 여기서 말하는 규제비용은 규제에 순응하는 기업 뿐 아니라 규제행정에 소요되는 정부의 비용도 포함하는 의미이다. 뿐만 아니라 규제의 과정은 비민주적일 뿐더러 지극히 지연되거나 심지어 관료화되는 성향마저 농후하였다. 드리마일 아틸란드의 원전사고 후에 이를 조사한 케메니위원회가 규제행정의 문제점을 원인의 하나로 든 것은 너무나 유명하다. 규제완화를 위하여 이러한 실질적인 해체나 완화를 취한 것 이외에도 절차적으로 규제의 완화를 시도하기도 하는데 새로운 규제를 도입하는 경우에는 규제의 영향에 관하여 비용과 편익의 분석을 하도록 한 규제영향평가(regulatory impact assessment)가 바로 그것이다.

* 참고문헌 *

-S. Breyer, Regulation and Its Reform(1982)

-T. Morgan, J. Harrison, and P. Verkuil, Economic Regulation of Business(1985)

-R. Hahn and J. Hird, The Cost and Benefits of Regulation : Review and Synthesis, 8 Yale Journal on Regulation 233(1991)

2. 환경규제의 개선논의

기업에서 배출되는 오염물질을 규제하기 위한 환경 규제에는 직접적인 규제와 경제적 동기를 이용한 간접적인 규제가 있다는 것은 널리 알려져 있는 상식일 것이다. 직접적 규제를 흔히 CAC, 즉, "Command and Control"이라고 부르고 경제적 동기를 이용한 제도를 MBI, 즉, "Market-Based Instrument"라고 부르는데 일반적으로 이야기해서 환경관리제도로는 MBI가 더욱 우수하다고 할 수 있다. 그리고 우리나라도 다소간에 성격의 차이는 있더라도 배출부과금이나 폐기물처리예치금과 같은 MBI를 운영하고 있다.

그러면 왜 MBI가 더 우수한 제도인가 하는데 대하여는 배출기준을 설정하고 이의 준수를 명령하는 직접 규제제도가 갖고 있는 다음과 같은 단점 때문이라고 흔히 이야기 된다. 첫째, 직접규제는 오염물질의 배출을 저감시킬 수 있는 비용이 각 산업과 각 공장마다 다른 사실과 또한 오염의 효과가 지역별로 다르다는 것을 간과하고 있다는 것이다. 둘째, 직접규제는 기존의 오염규제기술을 설치하도록 하는데 그치며 환경적으로 보다 우수한 새로운 기술을 개발하는데는 하등의 인센티브를 제공하고 있지 않으며 따라서 오염을 유발하지 않으면서도 경제성장을 도모할 수 있는 기술혁신을 저지한다는 것이다. 셋째, 직접규제를 운영하기 위하여는 실로 어마어마한 행정력과 비용이 소요되기 때문에 이른바 최적의 규제방식에 비하여 심지어는 그 규제비용이 400%나 더 소요된다고 지적된다.

이러한 직접규제에 대한 대안으로서 제시되는 것이 이른 바 배출권판매, 즉 Emission Trading 또는 Marketable Permits인데 특히 이러한 제도는 환경적으로 우수한 제품과 기술을 개발하는 기업에 대하여 상응하는 경제적 혜택을 부여할 것이라는 것이다.

여기서 배출권판매제도에 대한 상론을 할 필요는 없을 것이다. 다만 우리의 현실에서 검토하여야 할 점은 환경규제에 관한 한 규제완화라는 개념은 타당하지 않

으며 오히려 필요한 바는 현재의 환경규제가 갖고 있는 문제점을 개선하고 발전시켜야 한다는 점이다. 다시 말해서 현재의 우리의 제도가 갖고 있는 경직성과 형평성의 문제 등을 개선하여 기업으로 하여금 기술을 개발하고 환경개선을 위한 투자를 할 수 있도록 하여야 한다는 점이다.

*** 참고문헌 ***

-Ackerman and Stewart, Reforming Environmental Law, 37 Stanford L. Rev. 1333(1985).

-Hahn and Hester, Marketable Permits: Lessons for Theory and Practice, 16 Ecology L. Q. 361(1989).

-R. Liroff, Reforming Air Pollution(1986).

3. “기업활동규제완화에 관한 특별조치법”

(1) “기업활동규제완화에 관한 특별조치법”

우리나라의 규제행정에서의 관료주의는 이미 널리 알려져 있다. 가옥신축을 위한 건축허가나 공장설립을 위한 허가부터 은행에서 소액의 대출을 받는 경우까지 거쳐야 하는 고난과 수난의 행렬은 아마도 당해 보지 못한 사람은 이해를 못할 것이라고 한다. 이러한 관료주의는 국가주도의 경제가 초래한 부작용일 것인바 이를 해결하는 것을 현 정부는 경제활성화를 위한 하나의 중대과업으로 내세우고 있다. 그리고 이를 위하여 지난 5월 20일 임시국회에서 “기업활동규제완화에 관한 특별조치법”이 통과되었다.

경제규제의 완화는 우리나라의 시장의 개방과 더불어 필연적인 현실이라고 할 것이다. 그러나 규제를 완화하기 위하여 새로운 법률을 급히 제정하고 또한 위원회를 설치하는 것은 모순이라고 할 것이다. 오히려 정부는 불필요한 법을 폐지 또는 축소하고 이에 상응하여 정부의 조직을 통폐합 내지는 축소하는 작업을 하여야만 할 것이다. 그렇지 않은 경우에는 규제완화라는 이름의 규제행정이 또다른 관료주의를 초래할 수도 있을 것이다.

규제완화라는 일반적인 원칙에 대하여 갖게 되는 기대는 공공적 성격이 강한 분야를 제외한 모든 분야에서 기업의 신규참여를 허용하고 또한 정부의 요율규제를 해제하여 자유경쟁을 촉진하고 이에 따라서 국민에 보다 좋은 상품과 서비스가 제공되게 하는 것이다. 그리고 국가는 이 같은 경제규제를 완화하는 대신 소비

자보호, 근로자보호 및 환경보호와 같은 사회규제를 강화하고 독점금지법과 공정거래법의 집행을 강화하여야 할 것이다. 그러나, 현재의 특별조치법은 그러한 내용은 거의 갖고 있지 못하다.

전문 49개조로 구성된 이 법률의 핵심은 제2장의 공장설립에 관한 규제완화, 제3장의 고용의무의 완화, 그리고 제4장의 검사 등의 완화이다. 이러한 조문을 읽어 보게 되면 관련되는 개별법률을 개정하는 것이 입법기술면에서 훨씬 우수함을 알 수 있게 된다. 그리고 그 내용은 자유경쟁의 촉진이나 기술개발의 촉진과 같은 원래의 측면은 거의 찾을 수 없고 단지 기업에 대하여 부과되었던 여러가지의 부담을 경감시키는 내용을 주로 담고 있다. 그런데 이 법률은 환경을 위협하는 요소를 곳곳에 갖고 있어서 심각한 우려를 하지 않을 수 없다.

(2) 환경관련조항에 대한 검토

이 법률이 환경에 대하여 현실적으로, 또는 잠재적으로 야기하는 위험성을 찾아 보기로 한다.

*** 공장설립유도지역의 지정(제6조)**

입법과정에서 가장 논쟁적이었던 조항으로 원래의 초안은 자연생태계보전지역, 상수원보호구역, 자연환경보호지역 등 보전지역 중에서도 공장설립이 가능한 지역에 대하여는 공장입지금지지역의 고시로부터 제외하도록 하였었다. 환경처와 환경단체의 반대로 인하여서 이러한 노골적인 원안은 삭제되었고 그 대신 “(1)시, 도지사는 공장설립업무와 관련되는 행정기관의 장 및 시장, 군수 또는 구청장의 의견을 들어 관할 구역안에서 공장의 설립을 유도하는 지역을 대통령이 정하는 바에 의하여 지정할 수 있다”는 애매모호한 조항을 두게 되었다.

이 조항은 결국 시행령의 제정과 실제의 운영에 맡겨지게 되었는데 공장설립 유도지역을 지정하기 위하여 관계행정기관의 장에게 필요한 지원 또는 협조를 요청할 수 있도록 하였다(2항).

사실 우리나라의 국토이용과 용도규제는 지나치게 복잡하고 중복적인 점이 많은 것이 사실이다. 그러나, 이 조항은 우리의 국토이용규제의 문제점을 그대로 둔 채 또 하나의 예외적 조치를 인정하도록 하여 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 많다. 더구나 유도지역의 지정은 사실상 기존의 법률의 규제를 행정력을 통하여

특별조치법은 28조에서 공업단지 및 집단화된 공장지역에 위치한 중소기업 등은 환경관리인을 공동으로 임명 할 수 있도록 하고 있다. 이 조항이 뜻하는 바는 아마도 중소기업이 군집하여 있는 공단에 어떤 환경관리대행업자를 지정하여서 이러한 업자가 공단내의 많은 기업의 배출시설과 방지시설을 유지하고 관리하여서 인건비를 절약하여 기업의 경쟁력을 강화하겠다는 것으로 보인다. 그러나, 이 조항이 도대체 현실성이 있나 하는 것 부터가 의심스럽다.

초법적으로 해결하려는 인상을 강하게 주고 있다. 게다가 이 같은 유도지역의 지정에는 주민참여장치를 전혀 갖추고 있지 않다. 다시 말하자면, 문민정부 수립 이후의 첫번째 입법에 최소한도의 주민참여장치도 갖추지 않은 채 정상적인 경우라면 공장설립이 안되는 곳에 무리하게 공장의 설립을 유도하려는 의도가 강하게 표시되어 있는 것이다.

이렇게 무리하게 지정될 유도지역에 공장을 설립하려는 자에 대하여는 관계법령이 정하는 바에 따라 자금지원, 조세 및 부담금 감면 등을 할 수 있도록 하였다(3항). 그러나 우루과이 라운드의 보조금 규범을 보게 되면 자금지원, 조세 및 부담금감면은 모두가 상계조치의 대상이 되는 기업에 대한 국가의 보조금이다. 이러한 지원을 받아서 창립된 기업에서 제조된 상품이 외국에 수출되면 상계관세의 대상이 되기 십상일 것이다. 오늘날 우리의 정부가 기업의 경쟁력 제고를 위하여 할 수 있는 가장 중요한 지원은 연구개발과 사회간접자본투자인 것은 누구나 아는 평범한 진리일 것이다. 따라서 도대체 이 조항의 현실성 자체가 의심스럽다.

*** 공장증설에 대한 특례(제16조)**

특별조치법은 기존의 공장이 해당 지역의 용도제한 때문에 시설을 팽창하지 못하는 애로상황을 풀어 주려 하였다. 즉, 16조 1항은 수도권 중 개발유도권역, 자연보전권역 또는 개발유보권역안에 공장을 보유한 자에 대하여는 수도권정비계획법의 규정에 불구하고 시행령이 정하는 바에 의하여 공장증설을 허가 할 수 있다고 규정하고 2항은 농어촌발전특별조치법에 의한 농업진흥지역의 지정 당시 동지역내에 공장을 보유한 중소기업자는 시행령이 정하는 바에 의하여 공장을 증설할 수 있되 특정유해물질을 배출하는 공장은 그러하지 아니한다고 규정한다.

1항은 일단 이해할 수 있는 사항이라고도 할 수 있으나 자연보전권 및 개발유보권 내의 산업시설의 확장을 허용하는 점에서 역시 심각한 관심이 주어져야 할 것이다. 2항은 주로 농공단지의 확장을 허용하기 때문에 농업용수에 대한 수질오염의 위험성을 증가시킬 수 있는데 단서에서 특정유해물질배출업소를 제외하였기 때문에 결국에는 실질적 내용이 없는 조항이 아닌가 한다.

*** 공유수면매립 면허의 효력에 관한 특례(제15조)**

공업용지의 확보를 목적으로 공유수면매립법에 의하여 매립면허를 얻은 자는 산림법, 사방사업법 등에 의하여 요구되는 허가를 얻은 것으로 간주하도록 하여 매립사업을 촉진하도록 하고 있는 조항이다. 어차피 매립면허를 얻었기 때문에 사업을 촉진한다는 의미에서 이러한 조항을 둔 것으로 생각되나, 공유수면매립은 우리나라가 저지르고 있는 최대의 환경과피이기 때문에 15조도 역시 특별조치법이 어떠한 철학에 서있는 법률인가를 분명히 보여 주는 것이다. (공유수면매립에 대하여는 이상돈, 연안역의 매립과 환경보전, 환경과 조경, 1992년 1월호 참조)

*** 환경관리인의 고용의무의 완화(제28조)**

우리나라는 기업으로 하여금 각종의 면허나 자격을 갖고 있는 사람을 의무적으로 고용하도록 하고 있다. 이론적으로 말한다면 정부는 기업에 어떠한 기준을 설정하여 놓고 그 준수는 기업이 자발적 노력에 맡기는 것이 타당하다. 사실 그래야만 기업의 창의성이 최대한 발휘될 수 있으며 이를 통하여 기술과 경영의 개발이 가능할 것이다. 그러나 문제는 우리의 현실로서는 기업으로 하여금 그러한 자발성을 기대 할 수 없기 때문에 자격증 소지자를 기업으로 하여금 고용하도록 하여 정부의 규제행정의 목적을 달성하고자 하는 것이다. 따라서 이러한 의무고용인력은 사실상 정부의 규

제행정의 상당한 부분을 담당하고 있다고도 할 수 있는 것이다. 그런데 문제는 과거에 정부가 지나칠 정도로 의무고용을 통한 규제행정을 만연적으로 그리고 단일하게 운영하여 와서 이러한 의무고용이 기업에 부담을 줄 정도가 된 것이다. 따라서 이 같은 방식의 규제의 비용과 편익을 분석하여 재조정하는 것은 바람직할 뿐만 아니라 필요하기도 하다. 그리고 이러한 재조정을 하는데 있어서 해당되는 규제행정의 필요성이 상실되면 의무고용을 폐지할 수도 있지만 그 필요성 자체가 인정되는 경우에는 대안을 마련하고 기존 제도를 개선하여야 할 것이다.

환경관리인 제도에 대한 논의도 이러한 우리나라의 행정규제제도의 이해아래에서 이루어져야 할 것이다. 우리나라의 환경관리인 제도는 말하자면 우리나라의 환경규제행정의 능력과 기업의 자발성과 능력에 관한 논의와 더불어서 검토되어야 할 것이며 따라서 무작정 기업의 자율에 맡겨 달라는 논리나 대량실업의 위험이 있으니까 그대로 존치하여야 한다는 논리는 모두가 독선적이라고 할 수 있다.

우리나라는 1990년에 기존의 환경보전법을 분법화함에 따라서 매체별의 환경관리가 되어서 이른바 다매체적 접근에 문제를 제기하여 오고 있으며 또한 기업에 대하여는 중복적인 규제를 초래하고 있는데 이 문제는 결국 관련되는 법규를 재조정하여서 개선되어야 할 것이다. 한편 금년 들어서 이미 대기 및 수질환경보전법 및 소음진동규제법의 시행령과 시행규칙을 개정하여 기사의 자격을 완화하고 소음진동 분야는 대기 또는 수질기사가 겸직할 수 있도록 하는 조치가 취하여진 바 있다. 하지만 이러한 조치는 다매체적인 관리와 같은 선진기법을 도입하였다기 보다는 기업에 대한 부담을 경감시킨 측면이 크다.

그런데 특별조치법은 28조에서 공업단지 및 집단화된 공장지역에 위치한 중소기업 등은 환경관리인을 공동으로 임명할 수 있도록 하고 있다. 이 조항이 뜻하는 바는 아마도 중소기업이 군집하여 있는 공단에 어떤 환경관리대행업자를 지정하여서 이러한 업자가 공단내의 많은 기업의 배출시설과 방지시설을 유지하고 관리하여서 인건비를 절약하여 기업의 경쟁력을 강화하겠다는 것으로 보인다. 그러나, 이 조항이 도대체 현실성이 있나 하는 것부터가 의심스럽다. 즉, 기업의 내부는 기업의 비밀인 바 과연 기업이 이러한 대행

업자에 대하여 기업의 설비에 대하여 자유로운 접근을 보장하겠다는가가 의문이며, 기업에서의 환경사고는 생산시설에서도 발생할 수 있다는 점을 간과하고 있다. (1차 폐놀 사고는 생산설비에서 발생하였다.) 더구나, 검찰은 이제 환경사범은 구속을 원칙으로 하겠다고 버리고 있으니 수십개의 업체를 감당할 이러한 대행업자는 개업한지 사흘도 못가서 감옥행일 것이다. 한마디로 이야기해서 환경을 경시한 탁상공론이 초래한 아이디어가 아닌가 한다.

4. 맺음말 : 환경문제에 대한 현정부의 인식의 전환을 촉구하며

환경을 생각하는 사람들에 있어서 현 정부가 들어선 후에 일어나고 있는 일련의 상황은 이제까지 이루어 놓은 그나마의 환경정책이 붕괴되고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖도록 하고 있다. 이러한 의구심을 몇가지로 간추리면서 끝을 맺고자 한다.

첫째, 최근 2년간에 걸쳐서 고조된 폐기물관리문제에 대하여 작년에 국회는 자원절약과 재활용촉진에 관한 법률을 제정한 바 있는데 최근에 정부부처간 협의를 거쳐서 예치금의 요율을 그대로 두고 부담금의 대상품목도 원안에서 대폭 삭제하였는데 이는 사실상 폐기물관리정책의 전면적 후퇴를 의미하는 것이다.

둘째, 정부는 환경보호가 마치 최근의 우리나라의 경제문제에 상당한 책임이 있다는 식의 시각을 특별조치법의 몇몇 조항을 통하여 강력하게 비추고 있는데 이는 실로 정도가 지나친 적반하장이라고 할 것이다.

셋째, 해양관련 행정을 일원화시켜서 해양부를 설치하는 문제는 이미 공청회를 거치는 등 많은 관심을 모으고 있는데 보다 중요한 환경부의 설치문제는 고려의 대상도 되지 않고 있으며 행정쇄신위원회에도 환경관련학자나 인사는 한명도 포함되어 있지 않다는 점이 중시되어야 할 것이다.

넷째, 환경행정부서인 환경처는 현재 심각한 리더쉽의 위기에 봉착되어 있음을 지적하지 않을 수 없다. 환경처 자체가 리더쉽을 회복하지 않는 한 환경정책이 제체도를 찾기는 어렵다는 점을 강조하고자 한다.

리우 회의의 1주년을 앞두고 이러한 우울한 내용의 발표를 하게 되어서 심히 유감으로 생각하며 끝을 맺고자 합니다. ◀