

자유기업원 환경정책 간담회 자료집

환경부의 규제 강화, 이대로 괜찮은가?

2023년 1월 3일(화) 오후 2시

산림비전센터 7층 열림홀

자유기업원

자유기업원 환경정책 간담회

환경부의 규제 강화, 이대로 괜찮은가?

일 시 | 2023. 1. 3 (화) 오후 2시

장 소 | 산림비전센터 7층 열림홀

주 최 | 자유기업원

토 론 | 김범철 강원대 환경융합학부 교수
이병욱 前 환경부 차관
이혁우 배재대 행정학과 교수

자유기업원

차례

- 토론문 ① (김범철): 환경규제의 합리성이 필요하다 | 1
- 토론문 ② (이병욱): 환경규제 토론요지 | 3
- 토론문 ③ (이혁우): 환경부의 각종 규제정책에 대한 실효성 검토 | 5

환경규제의 합리성이 필요하다

김 범 철
(강원대 환경융합학부 교수)

환경오염을 막는 방법으로서 다양한 환경규제와 인센티브제도가 시행되고 있다. 그러나 환경규제가 목적에 부합하는 효과를 얻기 위해서는 정교한 합리성 검토와 설계가 필요하다.

첫째, 환경규제의 효과를 단편적인 평가가 아니라 모든 측면에서 종합평가하는 접근이 필요하다. 예를 들면 수질오염 규제를 강화하면 처리를 위해 많은 에너지를 사용하므로 수질은 개선되지만 대기오염은 증가한다, 환경규제는 그 사회의 경제적 능력, 가치관의 변화, 기술의 발전 등에 맞추어 적절한 수준으로 발전해 나아가야 한다. 규제를 소홀히 하면 환경훼손의 피해를 입게 되고 잘못된 설계된 규제는 효과는 없고 비용만 낭비하는 결과를 초래하며 특정분야에 대한 과도한 규제는 해당 활동만 불균형적 압력을 받을 수도 있다.

둘째, 환경규제의 전과정을 평가하는 과학적 접근이 필요하다. 어떤 제품이 환경에 미치는 영향을 평가하기 위해서는 원료의 생산, 제품의 제조과정, 운반 판매과정, 폐기과정, 제도의 시행을 위한 소요비용까지 전과정을 평가하는 개념(life cycle assessment)으로 접근하여야 한다. 단지 사용과정에서의 환경오염만 걸보기로 평가하는 것은 적절치 않을 수 있다. 일회용 컵과 다회용 컵을 비교해보면 다회용 컵을 생산하는 데에는 1천개의 종이컵과 동일한 에너지가 사용된다. 그러므로 다회용 컵을 1천회 이상 사용해야 환경오염을 줄이는 효과를 얻을 수 있다. 오염물을 줄이기 위해 많은 운송비가 소요된다면 이로 인한 대기오염과 교통증가를 유발하므로 환경에 해가 더 클 수도 있다. 풍력발전과 태양광발전이 운용과정에서는 이산화탄소를 배출하지 않지만 제조과정에서는 많은 전기를 사용한다. 제도의 설계를 위해서는 제도 시행에 따른 사회적 비용까지 포함하여 전과정

을 과학적으로 평가하여야 한다.

셋째, 각종 환경문제에 대한 대책에서 형평성과 균형이 필요하다. 환경훼손은 유해물질, 대기오염, 이산화탄소 배출, 생태계 서식지 변형 등 다양한 측면에서 나타날 수 있으므로 어느 한 가지에만 편중하는 것은 다른 분야에 사용할 자원의 기회를 잃게 할 수 있다. 예를 들면 어느 특정 유해물질의 규제만 강화하면 그 외의 수십만 종류의 유해물질을 고루 관리하는 기회를 잃을 수 있다.

넷째, 환경문제의 주요 원인은 방치한 채 지엽적인 문제만 감성적으로 거론하는 경우도 있다. 많은 환경문제는 1차산업에 기인하는데 규제는 2차산업에 집중되어 있어 효과가 미진한 사례가 많다. 하천과 호수의 수질을 악화시키는 부영양화의 원인은 많은 지역에서 하수보다 퇴비와 비료가 더 중요한데, 농축산업에 대한 규제가 거의 없어 수질 개선에 한계가 있다. 2차산업에서 발생하는 유해물질은 많은 규제를 통하여 처리가 발전하고 있으나 농축산업과 어업에서 사용되는 약품들은 유출되어도 규제가 없다. 해양쓰레기도 주요 근원이 어업 도구와 양식장인데 규제가 미진하여 육상에서 배출되는 양을 줄이더라도 효과가 크지 않은 결과를 낳고 있다. 환경규제가 효과를 가지기 위해서는 이러한 오염원들의 오염 기여도를 정확히 평가하여 합리적인 제도를 설계하고 시행하여야 한다.

환경규제 토론요지

이 병 욱

(전 환경부 차관/세종대학교 교수)

- 문제제기: 일회용품 사용규제 확대, 제품포장재에 대한 일률적 규제 강화 등 규제만능주의로 소비자 불편과 기업 활동 위축을 야기하고 있음

- 상황에 대한 이해
 - 1) 이러한 규제강화 정책은 신정부의 정책기조인가?
 - 전 정부에서 입법화하고 별다른 준비 없이 시행은 현 정부로
 - 환경규제 합리화는 현 정부의 국정 기조
 - 그렇다고 기존 법령을 지키지 않을 수도 없는 딜레마

 - 2) 현재 계획대로 시행되고 있는가?
 - 일회용 컵 보증금제: 22/06/10→22/12/02 제주도/세종시 우선 시행
 - 일회용품 사용규제: 22/11/24부터(단, 1년간은 계도기간)

 - 3) 어떤 문제가 있는가?
 - 관련 정책의 필요성과 당위성이 인정된다 하더라도,
 - NGO식 당위성 주장에 따른 정책수립과 입법화
 - 이행주체인 소비자/기업/소상공인 등 이해관계자 참여여건 조성 미비
 - 전반적으로 시장기능을 적절히 고려하지 않은 정책설계
 - 이러한 제도가 일정부분 성공하면 폐기물 문제가 얼마나 해결되나?

☞ 효과성/기술적 대안/이행과정 등에 대한 세심한 검토/준비 부족

○ 어떻게 할 것인가?

1) 새로운 정책설계 시 고려할 사항

- 핵심 이해관계자의 의견 조율: 범위와 절차
- 정책 수요자(국민, 소비자, 기업 등)의 수용성, 편의성
- 과학적/기술적 기반과 혁신: 새로운 방법 및 대안 창출
- 정책의 효과성: 문제해결 가능성과 수준
- 시장경제 원리와 경제적 동기부여
- 정책변화에 따른 선의의 피해자(특히 소상공인) 고려

2) 부문별 역할

- 정부/국회: 시범/계도 결과를 바탕으로 재검토/수정
 - 기업/경제단체: 대안모색/실천, 대정부 건의/협의를
 - 소비자/사회(언론, NGO): 친환경 소비실천 확대, 대안제시/참여
- ☞ 유예기간 동안 함께 대안 모색에 동참해야

3) 고려사항

- 장기적으로는 순환경제사회로 가는 길 모색해야
- 재활용은 만병통치약인가?
(자원고갈 or 폐기물처리, 무엇이 더 중요한가?)
- (플라스틱) 소비만 줄이면 해결되나, 생산은?
- 가장 효과적인 해결수단이 무엇인가?
- 환경정책의 강화가 곧 환경문제 해결?
- 정책의 정치한 설계와 철저한 준비, 그리고 타이밍

환경부의 각종 규제정책에 대한 실효성 검토

이 혁 우

(배재대 행정학과 교수)

□ 환경규제 보이는 것과 보이지 않은 것

- 규제이슈의 대부분은 보이지 않는 것과 보이는 것을 잘 구분하는 것에 있으며, 환경규제도 마찬가지임
- 환경이슈는 주로 눈에 보이는 것, 오염원, 오염물질을 대상으로 하고 있으며, 이들 물질의 사용 혹은 생산을 사전적으로 차단함으로써 오염의 가능성을 원천적으로 봉쇄하기 위한 조치를 요구함. 이것이 보이는 측면의 규제요구임
 - > 일회용품 사용규제도 마찬가지임. 일상에서 사용하는 일회용품은 눈앞에 분명히 보이고, 그것의 사용을 규제하면, 일회용품의 양을 줄일 수 있다는 논리임
- 환경이슈에서는 보이지 않는 영역을 이해하는 노력도 중요함. 이것은 오염물질의 사용규모, 오염물질이 시장을 통해 자원순환으로 재생되는 메커니즘, 오염물질과 그 대체물질의 비교, 오염물질을 규제하는데 드는 사회적 비용에 해당됨
- 이들 보이지 않는 영역은, 보이는 영역보다 훨씬 중요한 부분임. 인간의 모든 사회적 작용은 부수적인 외부성(외부불경제)의 요소를 만들어 내며, 인간은 이들 모드에 대해 문제해결을 위한 개입을 하지 않음. 이는 역설적으로 그것이 보다 타당하고, 합리적인 문제해결의 방식이기 때문임. 즉 외부성을 0으로 만드는데는 것이 정책목표로 되어서는 안 됨.

□ 일회용품 사용규제에서 점검해야 할 것

- > 일회용품 규제에 대해서도 1)환경부의 규제대상인 일회용품의 규모와 그것의 전체 수준, 2)일회용품의 자원순환 프로세스, 3)일회용품과 그 대체용품의 사용에 따른 사회적 효과에 대한 점검이 필요함.

1) 일회용품의 규모와 그 수준: 일회용품이 많이 사용되는 것은 그것의 편의성, 다른 대체재에 비해 사용가치가 매우 높기 때문임. 일회용품은 비닐, 빨대, 컵, 젓가락, 용기 등에 그치지 않고, 점점 많아지고 있음. 따라서 일회용품 사용을 어디까지 규제할 것인지, 모두 규제할 수 있는지, 일부(상황)만 규제한다면, 다른 부분(상황)과는 규제적 차별을 야기하는데 이는 어떻게 할 것인지를 고려해야 함.

2) 일회용품의 자원순환 등: 일회용품의 상당량은 자원순환의 과정을 거쳐, 소각되거나 재생이 이루어짐. 소각과 재생이 이루어지는 일회용품의 경우, 정부의 특별한 규제개입이 필요가 없으며 다만, 이들 일회용품의 수거와 재생 과정에서 애로를 해소하는 것이 정부의 역할이 됨.

3) 대체용품의 사용: 일회용품의 사용은 궁극적으로는 사회문화적 측면, 기술 발전으로 해소되어야 함. 최근 생수용기 등과 관련해서 재활용을 제고하기 위해, 표면에 비닐을 감싸지 않거나, 별도의 문구를 새기지 않는 등의 생산과정에서의 변화가 급격히 이루어짐. 또한 생수용기는 사탕수수 뚜껑과 종이로 만들어진 껍이 개발되었음. 일회용품의 회수와 관련해서도 회수기계를 보급하는 곳이 점점 많아지고 있음. 아울러 마트 등을 갈 때, 장바구니를 가지고 가는 문화는 이미 상당부분 자리를 잡았음. 여기에 마트 등에서 비닐 등 일회용품 사용에 대한 20원의 금액을 받으면서 일회용품 사용은 자제되고 있음.

4) 인간의 생산품은 일회용품이든, 다회용품이든, 다른 제품이든 “생산-구매-사용-폐기-재활용 혹은 영구폐기”의 과정을 거치게 됨. 20세기 이래 수많은 혁신적 제품이 생산되고, 곧 이전의 제품은 영구히 퇴출되었음에도, 퇴출된 제품은 쓰레기로만 남지 않고 자원재순환의 과정에서 다시 재사용되는 패턴을 반복했으며, 이는 앞으로도 그럴 것임.

· 일회용품 사용규제는 ‘투입규제’의 성격을 가짐. 투입규제는 규제대상이 시장진입 단계에서의 개입을 하는 특성을 갖는 것으로 가장 강력한 규제임. 투입규제가 타당하기 위해서는 투입규제가 최종적인 규제목적의 달성을 유도할 수 있는 인과적 확실성, 정부가 투입규제를 집행할 수 있는 충분한 자원과 역량을 전제로 함.

-> 일회용품의 투입규제는, 일회용품 생산, 사용에 따른 보이지 않은 측면을 고려하면, 그것이 환경보호의 목적을 궁극적으로 달성할 수 있는 것인지, 이를 규제함으로써 다른 사회적 비용의 발생은 없는지에 대한 고려가 필요함.

□ 환경부의 규제와 관련해서

- 환경규제의 보이는 측면에 대한 현저성(salience)로 인해 국회의 입법 프로세스를 통해 과도하게 양산되는 측면이 있음, 규제의 생성은 사회적 편익과 더불어 사회적 비용이 검토될 필요가 있으며, 환경규제도 마찬가지임. 입법과정에서 규제영향분석이 필요한 이유임.
 - > 상당한 환경규제들이 해당 규제의 입법목적에 치우친 결과, 규제의 비용은 도외시한 측면이 있음. 환경규제 논쟁도, 다른 규제와 마찬가지로 해당 규제의 비용과 편익을 고려한 접근이 필요함.
 - 상당한 환경규제들이 현실을 반영하지 못한 채 선부르게 도입되었다가 사회적 수용성을 확보하지 못하고 혼란을 야기한 것도 이 때문임.(재포장 규제 등)
 - 환경규제는 사회적 위험을 0으로 만드는 것이 목적이 되어서는 안 됨. 오염원이 거래되고, 그것이 시장 메커니즘을 통해 순환되는 과정을 원활하게 하는 관점, 즉 보이지 않은 측면을 이해한 규제가 필요함.
- 사회가 깨끗해지는 것은 규제 때문임 아님. 복잡하고, 더 발전한 사회일수록 더 많은 쓰레기를 방출하게 될 것이지만, 더 깨끗함. 그 이유는 자원순환 영역의 시장이 작동하고 있기 때문임.