

녹색성장을 위한 스마트규제모델 (Smart Regulation)에 관한 법제연구

경제협력개발기구 '더좋은 삶을 위한 더좋은 정책'
보고서 분석을 중심으로

현준원



녹색성장 연구 12-23-⑤

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

녹색성장을 위한 스마트규제모델 (Smart Regulation)에 관한 법제연구

- 경제협력개발기구 ‘더좋은 삶을 위한 더좋은 정책’
보고서 분석을 중심으로 -

현 준 원

**녹색성장을 위한 스마트규제모델
(Smart Regulation)에 관한 법제연구**
- 경제협력개발기구 ‘더좋은 삶을 위한 더좋은 정책’
보고서 분석을 중심으로 -

Legal Study on Smart Regulation for Green Growth Policy

연구자 : 현준원 (부연구위원)
Hyon, Jun-Won

2012. 11. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 오늘날의 환경규제는 ‘환경보전’과 ‘경제성장’이라는 두가지 목적을 달성하기 위한 복합정책(policies mix)을 합리적으로 추진할 수 있도록 하는 규제설계를 요구하고 있으며, 이러한 이유로 전통적인 단일정책 추진을 위하여 설계되던 규제모델로부터 탈피한 새로운 규제모델의 수립이 요구되고 있음
- 본 연구는 이와 같은 새로운 규제모델로 최근 주목을 받고 있는 ‘스마트 규제’에 대한 기초연구로써, 스마트 규제의 연혁 및 의의, 유형 및 사례, 원칙, 적용대상 분야 등에 관한 분석을 시도하였음

II. 주요 내용

- 스마트 규제란 전통적인 명령통제규제의 한계를 극복하기 위하여, 경제적 유인, 관련 정보의 공개, 지원, 자율규제 등의 수단을 이용하여 규제하는 방식을 의미하며, 단순히 이중 하나의 수단을 이용하는 것이 아니라 이러한 수단들의 복합적으로 활용함으로써 최대의 규제효과를 이끌어낼 수 있는 규제방법을 의미함
- 이러한 스마트 규제는 전통적인 명령통제규제에 비하여 규제효과를 확실히 담보하기 어렵다는 비판도 있으나, 규제효과에 대한 예측가능성을 확보하고, 규제의 일관성 및 유연성을 확보할 수 있다면 충분한 규제효과를 기대할 수 있는 비용-효과적인 규제방식이 될 수 있음

- 또한 스마트 규제는 특히 규제자와 규제대상자의 동기와 역량에 따라 그 결과가 좌우될 수 있으므로, 규제설계시에 충분한 역량에 대한 고려가 필요함

Ⅲ. 기대효과

- 우리나라 저탄소 녹색성장정책은 대표적인 환경보호와 경제성장을 모두 고려하여야 하는 복합정책으로써, 특히 스마트 규제 방식 도입의 필요성이 높은 분야이기 때문에, 스마트 규제의 필요성이 매우 높으며, 녹색성장정책의 성공적인 수행을 위하여 비용-효과적으로 규제효과를 최대화할 수 있는 규제수단의 개발과 이러한 수단들의 적절한 융합을 통한 새로운 규제설계 방법에 대한 연구가 필요할 것인데, 본 연구가 이러한 새로운 규제설계 방법연구에 대한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨

▶ 주제어 : 스마트 규제, 녹색성장, 명령통제규제, 경제적 유인규제, 정보기반규제, 자기규제

Abstract

I . Background and Purpose

- Environmental regulation requires a regulation plan which can effectively implement for mixed policies to attain two goals; environment protection and economical development. Therefore a new regulation model is required which are differentiated from traditional regulation model.
- This report is a basic research for ‘Smart Regulation’ received attention as a new regulation model and focused on the definition, cases, principle, categories and applicable filed of the smart regulation.

II . Main Contents

- ‘Smart Regulation’ is that it is the regulating method to overcome traditional oder-control regulation throughout economical incentives, information disclosure, support and self-regulation. Moreover, it is not using one of this means but using mixed application to attain maximized regulative effects.
- Although there are some criticism that smart regulation could not guarantee regulative effects compared to traditional oder-control regulation, smart regulation could be a cost effectiveness regulation method based on consistency and flexibility.
- Moreover, regulation plan should be considered capability of regulator and target of regulation since smart regulation is influenced on their motivation and capability.

III. Expected Effect

- The low-carbon green growth is the plan which should be considered environment protection and economical development and it is the part which need to introduce smart regulation. Therefore smart regulation is highly recommended and other regulations for cost effectiveness and researches should be developed for successful implementation of green growth plans. This study will contribute to improvement of implementation of new regulation system, i.e. smart regulation.

➤ **Key Word : Smart Regulation, Green Growth, Command and Control, Economical Incentive, Self-regulation**

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 범위 및 방법	11
제 2 장 스마트 규제의 이론적 배경	13
제 1 절 스마트 규제의 의미	13
제 2 절 스마트 규제의 연혁	16
제 3 절 스마트 규제의 적용 분야	18
1. 경제협력개발기구의 권고	18
2. 스마트 규제가 요구되는 정책 분야	20
제 3 장 스마트 규제에 관한 유형 분석	39
제 1 절 스마트 규제의 도입을 위한 배경	39
1. 경제협력개발기구의 스마트 규제의 원칙	39
2. 개별 국가들의 스마트 규제의 원칙	41
제 2 절 전통적인 명령통제규제	45
1. 명령통제규제의 의의	45
2. 명령통제규제의 특징	46
3. 명령통제규제의 한계	47

제 3 절 스마트 규제의 유형 및 사례	49
1. 경제적 유인규제	49
2. 정보기반규제	52
3. 자기규제 및 공동규제	55
4. 지원 메카니즘 및 역량개발 규제	58
제 4 장 스마트 규제의 규제효과 확보를 위한 고려사항	61
제 1 절 스마트 규제의 설계시 원칙	61
1. 스마트 규제의 규제효과에 대한 예측가능성 확보	61
2. 스마트 규제의 일관성 확보	64
3. 스마트 규제의 유연성 확보	65
제 2 절 규제자 및 규제대상자의 동기와 역량	67
1. 규제대상자의 동기와 역량	67
2. 규제자의 동기와 역량	68
제 5 장 결 론	71

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

국제사회는 지속되는 경기침체와 환경문제에 대응하기 위한 ‘규제 개혁’ 방안을 마련하기 위하여 많은 노력을 하고 있다. 물론 경제성장과 환경보호를 위한 규제개혁의 필요성이 강조된 것이 최근 발생한 현상은 아니다. 예컨대 1920년대 대공황(the Great Depression), 1970년대 유류파동, 그리고 1998년과 2007년의 국제금융위기 등과 같은 사건들은 전 세계 거의 모든 국가들이 극심한 경기침체를 겪으면서 시장에 대한 규제개혁을 요구하는 계기가 되었고, 산업화 이후 1950년대 런던 스모그, 1980년대 오존층 감소, 1990년대 이후의 기후변화 등 환경문제의 대두는 환경규제개혁을 요구하는 계기가 되었다. 그런데 경제성장과 환경보호는 서로 독립적인 요소가 아니라는 것이 문제였다. 즉 무분별한 경제성장은 환경에 부정적 영향을 미치며, 과도한 환경규제는 경제성장을 저해할 가능성이 높다고 여겼기 때문에, 경제성장과 환경보호는 오히려 서로 대립적인 관계라는 인식이 생기게 되었고, 이러한 인식의 확대는 두 이슈 서로에게 부정적인 영향을 미치는 것이었다.

그러나 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 ‘지속가능한 개발을 위한 세계정상회의(World Summit for Sustainable Development)’에서 세계 정상들은 지속가능한 개발과 인류 문명의 생존을 위한 3대 축으로서 ㉠경제성장, ㉡사회통합 그리고 ㉢환경보전의 균형을 강조하였다. 이 3대 축은 서로 불가분하게 영향을 미치기 때문에, 국제공동체와 개별국가들은 경제성장과 환경보전의 조화로운 성취를 위한 정책들을 개발하고 있다. 우리나라 역시 이 두가지 이슈의 조화로운 해결을 위하여 ‘저탄소 녹색성장’을 국가비전으로 제시하고 이를 달성

하기 위한 정책들을 개발·시행하고 있으며, 일본의 경우엔 ‘신성장 전략’이라는 이름하에 정책들을 개발·시행하고 있다. 특히 우리나라의 녹색성장정책은 환경보호를 통한 경제성장 정책을 개발함으로써 국제사회의 모범이 되고 있으며, ‘저탄소 녹색성장 정책’의 체계적이고 효율적인 추진을 위하여 2011년에 ‘저탄소 녹색성장 기본법’을 제정한 바 있다.

‘환경보전’과 ‘경제성장’이라는 두가지 목적을 달성하기 위하여 수립되는 복합정책(policy mix)을 추진하기 위한 규제설계는 기존의 단일 정책을 추진하기 위한 규제설계와 큰 차이가 있을 수 있다. 우선 복합정책을 추진하기 위한 규제는 동일한 수준의 두가지 이상의 정책목표를 동시에 성취하여야 하기 때문에, 다양한 정부부처간 협력이 필수적이다. 또한 환경규제는 경제성장의 사회발전에 대한 위험성관리를 통하여 정부의 시장개입에 대한 정당성이 확보되어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 규제의 복합적인 목적, 규제방안의 특징을 고려한 규제설계 및 규제대상자의 활동동기와 역량 등이 고려되어야만 한다.

이와 같은 전통적인 단일정책을 추진하기 위한 규제모델에서 새로운 복합정책을 추진하기 위한 규제모델로의 전환은 ‘경제’와 ‘환경’ 모두를 무시할 수 없는 현대사회에서 요구되는 필수적인 변화로 받아들여지고 있기 때문에, 국제사회에서는 ‘스마트 규제(Smart Regulation)’라는 이름으로 바랍직한 새로운 규제모델에 관한 연구가 시작되고 있다. 예컨대 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)는 선진국들의 ‘환경규제’ 및 ‘경제규제’에 대한 경험들을 수집, 분석 및 평가하여, 주요한 규제개혁분야와 혁신적인 규제수단을 개별 국가들에게 권고하고 있으며, 주요 선진국들 역시 자국의 규제개혁을 위한 노력들을 지속하고 있다.

이에 본 연구에서는 경제협력개발기구와 주요선진국들의 규제개혁에 관한 분석을 통하여, ‘환경보호’와 ‘경제성장’이라는 복합정책을 추진하기 위한 ‘스마트 규제’ 방안으로 어떠한 것들이 제시되고 있는지 분석함으로써, 우리나라의 저탄소 녹색성장법제의 개선에 기여할 수 있는 방법을 제시해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 영국, 미국, 일본, 독일 등 주요 선진국들의 규제개혁 현황과 경제협력개발기구(OECD)에서 발표한 정책권고의 주요내용을 중심으로 분석한다. 이를 위하여 연구문헌, 국제기구의 권고 및 보고서 등에 대한 문헌연구방법을 이용하였다.

우선 제2장에서는 ‘스마트 규제’에 관한 이론적 배경분석을 시도하는데, ‘스마트 규제’에 대하여 규범적으로 수락된 정의가 있는 것은 아니지만, 본 연구에서는 ‘스마트 규제’의 용어에 관한 의의와 연혁에 관한 분석을 통하여, 규제의 설계, 이행, 준수 및 집행의 전과정에서 환경규제의 효율성과 효과성을 확보할 수 있는 규제를 의미하는 것으로 규정하고, 경기침체를 극복하기 위하여 스마트 규제가 요구되는 분야를 경제협력개발기구의 권고에 기초하여 분석하면서 분야별로 우리나라의 「저탄소 녹색성장 기본법」에 대한 검토를 시도해 본다.

제3장에서는 경제협력개발기구 및 주요 선진국들이 제시하고 있는 스마트 규제 수단에 대하여 분석하고, 현재 스마트 규제의 특징과 한계에 대한 검토를 시도해 보며, 제4장에서는 스마트 규제를 도입하기 위해 규제설계단계에서 고려되어야 하는 원칙 및 사항들을 분석한다. 즉, 규제효과의 예측가능성, 규제의 일관성 및 유연성, 그리고 규제자와 규제대상자의 주관적 동기와 역량에 대하여 분석한다.

제5장은 연구내용의 요약으로써 전통적인 명령통제규제가 사회적 외부효과, 규제실패 등을 노출하면서, 이를 보완하기 위한 스마트 규제 유형들이 소개되어 왔으나, 현재까지 다양한 스마트 규제 수단이 제시되고 있는 반면에, 이러한 스마트 규제 수단들에 대한 환경적 성과가 과학적·산술적으로 입증되고 있는 것은 아니기 때문에, 이를 보완하기 위한 규제영향평가방안을 마련할 필요가 있음을 강조한다.

제 2 장 스마트 규제의 이론적 배경

제 1 절 스마트 규제 의 의미

현재까지 ‘스마트 규제(smart regulation)’에 대한 규범적으로 수락되고 있는 정의가 있지는 않은 것으로 보인다. 다만 일반적으로 ‘규제(regulation)’라는 용어는 공공위험성(public risk)을 감소시키고 관리하기 위하여, 그리고 인간활동에서 발생하는 피해를 방지하기 위하여 광범위하게 사용되어 왔다.

초기 환경규제는 지역적인 오염원에 초점을 두고 있었다. 그러나 1972년에 개최된 국제연합 인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment: UNCHE)에서는 환경위험에 대응하기 위한 국제행동에 대한 필요성을 확인하고, 이를 조정하기 위하여 국제연합 환경프로그램((United Nations Environment Program: UNEP)을 설립하였다. 그 후 국제연합 환경프로그램은 1973년 멸종위기종의 국제거래, 1987년 오존층보호, 1992년 기후변화, 생물다양성 및 사막화 방지 등 광범위한 국제환경문제에 대하여 국가책임규범에서 환경규제규범으로 국제환경규범의 변화를 시도해왔으나, 이러한 국제환경규범을 효과적으로 이행하기 위해서는 여전히 국내 환경정책과 규제를 이행하는 국가정부의 역량에 의존할 수 밖에 없었다.

우리나라의 경우엔 최근 기후변화 대응을 위하여 교토의정서상의 유연성 메카니즘(Flexibility Mechanism)을 국내법과 정책에 도입하고 있다. 배출권거래제, 청정메카니즘 및 공동이행제도 등 유연성 메카니즘은 환경규제 대상자의 부담을 감소시키면서, 환경목적을 달성할 수 있는 효율적인 규제수단이지만, 이러한 규제에 의한 경쟁력의 상실에 대한 우려로 인하여 시행이 미뤄지거나 다소 규제영향력이 약화된 형태로 도입되고 있는 것도 사실이다.

규제는 사회적 순익(net social benefit)이 산출되도록 설계되는 것이지만, 반면에 기업과 개인에 대하여 행정비용, 청정기술적용과 같은 기업 운영의 변화에서 발생하는 비용을 부과하고, 경쟁력 또는 혁신에 대한 제한에서 발생하는 잠재적인 간접비용을 부과할 수 있으며, 이와 같은 부담은 규제에 대한 부정적 이해로 연결되기 쉽기 때문에, 스마트 규제에 대한 합리적인 이해를 곤란하게 만드는 측면이 있다. 이를 극복하기 위해서는 스마트 규제의 진정한 의의를 이해하는 것은 기존 규제의 혁신과 새로운 규제의 설계를 위하여 반드시 필요한 일일 수 밖에 없다.

스마트 규제는 환경보호, 경제성장, 사회발전 등 다양한 정책목표의 동시달성을 추진함에 있어서 규제준수 확보, 전체 규제비용의 절감, 규제의 결과 및 영향에 관한 용이한 평가를 목적으로 하여야 한다. 예컨대, 유럽경제사회이사회(European Economic and Social Committee)의 스마트 규제에 관한 연구그룹(Study Group on Smart Regulation)이 유럽의회, 유럽이사회, 유럽경제사회이사회 및 지역위원회에 제출한 ‘유럽연합에 스마트 규제에 관한 단일 시장, 생산 및 소비를 위한 부분에 관한 의견초안’¹⁾에 따르면, 스마트 규제는 다음과 같은 규제방식을 말한다고 한다.

- “- 법제의 설계부터 이행, 집행, 평가 및 개정에 이르기까지 전과정에 대한 규제
- 유럽 기관들과 회원국들이 공동책임(shared responsibility)을 부담하는 규제

1) European Economic and Social Committee, Preliminary Draft Opinion of the Section for the Single Market, Production and Consumption on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Smart Regulation in the European Union(Rapporteur: Mr. Pegado Liz), COM(2010) 543 final, INT/544, 1 March 2011, p.4.

- 시민과 이해관계자들의 의견을 보다 강화시킬 것을 요구하며, 규제에 의하여 영향받는 대부분의 시민들의 견해가 중요한 역할을 하는 규제.”

유럽경제이사회는 이 새로운 규제 유형이 ‘유럽 2020 전략(the Europe 2020 Strategy)’이 규정한 ‘스마트하고 지속가능하며 포괄적인 성장’을 위한 야심찬 목적들²⁾을 이행할 수 있음이 입증되어야 한다고 하고 있으며, 이 전략은

- “- 시민의 이익을 도모하고;
- 다음과 같은 광범위한 공공정책목적들을 이행하고
 - 금융안정성을 확보,
 - 기후변화에 대한 대응;
- 절대적으로 필요한 것에 대한 부담을 제한함으로써 기업 경쟁력을 보장하고; 그리고
- 단일 시장을 지지하고, 다른 국내법규에 의해 야기되는 단일 시장의 파편화를 제거하는 것.”³⁾

을 목표로 하여야 한다고 하고 있다. 이에 따르면 스마트 규제는 금융안정성과 기후변화 대응에 관한 공공정책 목표를 이행함에 있어서 이해관계자들의 참여를 통하여, 시민의 이익을 도모하는 규제라고 말할 수 있다.

한편, 스마트 규제는 ‘효율성(efficiency)’과 ‘효과성(effectiveness)’의 비교를 통하여 규제 설계과정에서 선택되어야 한다. 여기서 ‘효율성’이란 개인이 유익한 결과를 성취하기 위하여 자원을 얼마나 잘 이용

2) 유럽 2020 전략은 3대 목표로 ① 지식과 혁신에 기반한 경제 발전을 위한 영리한 성장(Smart growth), ② 자원의 효율적 활용으로 경제를 활성화하고 친환경적 경제 성장을 위한 지속 가능한 성장(Sustainable growth), ③고용창출을 촉진하는 사회, 지역적 융합을 통한 성장(Inclusive growth)을 제시하고 있다.

3) Id.

하는가를 설명하는 개념이며, ‘효과성’이란 일정한 규제가 계획된 환경목표를 성취하는 것이 기대되는 신뢰도를 말한다. 경제학자들은 ‘경제적 효율성(economic efficiency)’과 ‘비용-효과성(cost-effectiveness)’에 관한 정의를 내려왔는데, ‘경제적 효율성’은 경제에 있어서 자원의 배분이 사회 전체의 이익을 최대화하는 정도를 말하며, ‘비용-효과성’은 일정한 목표를 성취하기 위한 사회의 전체 비용을 최소화하는 정도를 말하는데, 예를 들면 환경목표의 수준을 고려하여 비용을 최소화하는 것을 비용-효과적이라고 할 수 있다는 것이다.

제 2 절 스마트 규제의 연혁

‘스마트 규제’의 개념이 최근에 완전히 새롭게 등장한 개념은 아니다. 유럽연합 및 유럽국가들뿐만 아니라 우리나라를 포함한 캐나다, 호주, 싱가포르, 베트남 및 멕시코와 같은 국가들은 이미 지난 10여 년 동안 스마트 규제와 유사한 ‘더 좋은 규제(better regulation)’라는 용어를 사용해오고 있었다. 예컨대 유럽위원회는 ‘2006 유럽위원회 더 좋은 규제 전략(2006 European Commission Better Regulation strategy)’이라는 것을 채택한 바 있었는데, 여기서 ‘더 좋은 규제’란 모든 규제가 양질의 규제일 것을 확보함에 목적을 둔 정책과 과정의 채택을 의미한다고 하였다. 그러나 이러한 설명만으로는 ‘양질의 규제’의 의미를 명확하게 파악하기 힘든 한계가 있다고 하지 않을 수 없으며, 무엇보다도 여기서의 ‘더 좋은 규제’라는 개념논의는 기업, 특히 중소기업의 성장을 보장하기 위한 규제방법을 고민하는 과정에서 출발한 것이기 때문에 갖는 한계점도 있을 수 밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 ‘더 좋은 규제’라는 용어가 가지고 있는 긍정적인 정치적 효과 때문에, 유럽연합 국가들은 ‘더 좋은(better)’라는 단어가 들어간 다양한 용어를 개발하여 정책설득이나 사회적 아젠다 제시에 활용하여 왔는데, 영국

이 ‘더 좋은 입법(better lawmaking)’운동이라는 용어를 사용한 것이 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다.⁴⁾

반면에 덴마크와 네덜란드와 같은 국가들은 ‘스마트 규제’ 프로그램을 개발해왔고, 덴마크, 네덜란드 및 영국이 ‘스마트 규제: 더 청정하고, 더 공정하고 그리고 더 경쟁적인 유럽연합(Smart regulation: A cleaner, fairer and more competitive EU)’이라는 문서에 공동으로 서명하면서 기존에 유사한 의미로 사용되던 용어들이 ‘스마트 규제’라는 용어로 어느 정도 통일되는 분위기이다.

특히 이 문서는 스마트 규제의 필요성을 언급하면서 다음과 같이 진술하고 있는데, 이 진술이 스마트 규제의 개념정의를 함에 있어서 시사하는 바가 크다.

“근로자, 소비자, 기업 및 다른 기관들과 같이 규제에 의하여 영향 받는 최종이용자를 규제(개입, intervention)의 선택, 개발 및 이행하는 방법의 중심에 놓는 것(putting end-users -those affected by regulation such as employees, consumers, business and other organizations - at the heart of the way that interventions are chosen, developed and delivered)”은 유럽연합의 규제개선을 더욱 발전적으로 이끌게 될 것이다.⁵⁾

여기서 발견할 수 있는 스마트 규제의 개념적 징표는 규제의 이해관계자들의 참여가 강조된다는 점이다. 이후 유럽공동체는 ‘더 좋은 규제’라는 개념을 계승하는 ‘스마트 규제’에 관한 이니셔티브를 채택하고, ‘금융안정성과 기후변화 대응에 관한 공공정책 목표’의 추진을 강화하도록 하였으며, 이에 대하여 경제협력개발기구는 ‘규제정책 및

4) The Report by the ACCA(Association of Charter Certified Accountants) on Coming of age; What Next for the UK Regulatory Reform Agenda?, 2010.

5) “Smart Regulation: A Cleaner, fairer and more competitive EU”, <<http://www.eogs.dk>, <http://www.rr.nl>, <http://www.bis.gove.uk>> 참조.

지속가능한 성장으로의 길(Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth)’이라는 문서에서 다음과 같이 평가하였다.

“유럽연합은 2000년 유럽각료이사회가 채택한 성장과 일자리를 위한 리스본 전략과 2001년 멘델케른 보고서의 발간에 따라, 이 세기의 초부터 규제정책을 개발하는 문제를 다루었다. 유럽이사회는 2010년 10월에 새로운 ‘스마트 규제 전략(Smart Regulation Strategy)’을 발표하였는데, 이것은 유럽연합 법제의 질과 타당성을 더욱 개선하는 계획을 규정한 것이다. 그것은 설계부터, 그것이 이행되고 개정될 때까지 정책 주기를 통하여 법제의 영향을 평가할 수 있도록 할 것이다. 유럽위원회는 유럽의회, 이사회 및 회원국들과 스마트 규제의 적용을 장려하기 위한 노력을 할 것이며, 이 전략은 또한 규제 절차에 있어 시민들의 의견을 강화시키도록 할 것이다.”⁶⁾

즉 경제협력개발기구는 기존의 ‘더 좋은 규제’이라는 개념이 기업 및 중소기업의 성장에 초점이 있는 개념이라면, ‘스마트 규제’라는 개념은 지속가능한 사회발전을 위하여 다양한 이해관계자 및 시민들의 참여를 통한 규제방법이라는 점에서 더욱 발전적인 규제개념이라는 평가를 하고 있는 것으로 보인다.

제 3 절 스마트 규제의 적용 분야

1. 경제협력개발기구의 권고

주지의 사실과 같이 경제협력개발기구는 국제공동문제에 대한 경험을 공유하고 해결방안을 마련하기 위하여 국가정부들이 협력할 수 있

6) OECD, “Regulatory Policy and the Road to Sustainability Growth” Draft Report, <<http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>>

는 포럼을 제공하는 국제기구으로써, 34개 당사국뿐 아니라 비당사국들 과도 협력하여 국제공동문제에 대한 대응방안을 마련하는데 기여하고 있다. 경제협력개발기구는 특히 경제적, 사회적 및 환경적 변화의 요 인에 관한 자료를 수집, 분석 및 평가하기 위하여 각국의 정부들과 작업하며, 국제적인 수준, 지역적 수준 그리고 개별국가 수준에서 성 장과 개발에 관한 역학관계를 분석하고, 각 수준별 대응방안을 권고 해 왔다. 경제협력개발기구의 설립협정은 다음과 같이 기구의 설립목 적을 명시하고 있다.

“경제협력개발기구의 목적은 다음과 같은 정책의 설계를 촉진하기 위한 것이다.

- (a) 재정안정성을 유지하고, 전 세계 경제의 개발에 기여하면서, 회 원국의 최고의 지속가능한 경제성장과 고용 및 생활수준의 향상을 성취하기 위한 정책;
- (b) 경제개발의 과정에서 비회원국가들뿐 아니라 회원국들에 건전한 경제 신장에 기여하는 정책; 그리고
- (c) 국제의무에 따라 다자적, 비차별적으로 세계 무역의 확대에 기여하는 정책.”⁷⁾

즉, 경제협력개발기구의 설립목적은 전 세계 시민들의 경제적·사회 적 복지를 개선하는 정책을 촉진하는 것이다. 이를 위하여 경제협력 개발기구는 화학물질, 원자력발전소 및 식품의 질 등에 관한 환경적 기준을 권고해왔다. 또한 최근에는 ‘더 좋은 삶을 위한 더 좋은 정책 (Better policies for better lives)’이라는 보고서를 발간하면서 전 세계의 복지향상을 위하여 보다 스마트 규제 정책이 요구되는 분야를 선정하 였다. 이 분야들은 경제협력기구가 설립된 뒤, 지속적으로 다루고 있 는 정책개발 분야인데, 이하에서는 경제협력개발기구가 제시한 분야

7) Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Art.1

를 설명한 후, 각 분야에 대한 우리나라 『저탄소 녹색성장 기본법』의 내용을 검토한다.

2. 스마트 규제가 요구되는 정책 분야

(1) 풍요로운 삶을 위한 농업분야

농업은 경제협력개발기구의 설립 초기부터 다뤄온 주요한 주제 중 하나이다. 경제협력개발기구는 농업에 관한 정부지원비용에 대한 자료를 수집하고, 관련문제에 대한 새로운 대안을 제공하며, 농업 기회의 확대와 농업 정책의 정비를 돕고 있다.

서구 선진국들은 오래전부터 농업생산성의 향상을 정부의 주요 정책목표로 설정해왔고, 이에 따라 선진 국가들에서는 식량부족 문제가 더 이상 문제되지 않은지 오래되었다. 그러나 오늘날 식량공급에 대한 우려가 국제사회에서 다시 제기되고 있다. 전 세계적으로 약 10억 명 이상이 굶주리고 있고, 식량의 비용은 많은 국가와 시민들에게 주된 걱정이 되고 있는 현실이다. 인구통계학적, 사회·경제학적 그리고 환경적 동향에 관한 보수적인 추정에도 따르더라도 식량에 대한 수요는 향후 상당히 증가할 것으로 예측되고 있으며, 점점 더 많은 지역의 사람들이 서구식 식습관을 채택하면서 부의 증가에도 불구하고 식량안보를 확보하는 것이 더욱 어려워지고 있다.⁸⁾ 게다가 식량생산을 위하여 이용할 수 있는 토지는 도시화, 환경파괴 및 바이오연료의 수요와 같은 요인들로 인하여 감소하고 있다. 이러한 이유로 식량안보, 가격변동성, 자원부족 및 기후변화와 같은 긴급한 문제들에 대한 올바른 해결 정책을 개발하고 시행하는 것은 전 세계 모든 국가들의 매우 중요한 과제이다.

8) OECD, Better policies for better lives, The OECD at 50 and beyond, OECD(2011), p.24.

이와 관련하여 우리나라 「저탄소 녹색성장 기본법」에서도 다음과 같은 규정을 두고 있다.

“정부는 에너지 절감 및 바이오에너지 생산을 위한 농업기술을 개발하고, 기후변화에 대응하는 친환경 농산물 생산기술을 개발하여 화학비료·자재와 농약사용을 최대한 억제하고 친환경·유기농 농수산물 및 나무제품의 생산·유통 및 소비를 확산하여야 한다.”⁹⁾

그러나 이 조항은 「저탄소 녹색성장기본법」에 있는 것이고, 또한 그 제목은 ‘친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충’이기 때문에, 물론 동 기본법상 ‘농업정책’이란 친환경 농림수산의 촉진을 통하여 농수산물의 생산성 확대를 도모하고, 이를 통하여 국가의 ‘식량자립도’를 높이는 것이긴 하지만,¹⁰⁾ 다른 한편으로는 친환경 농업 등을 통하여 탄소흡수원을 확충함으로써 기후변화에 대응하는 목적을 동시에 추구하겠다는 의미로 새겨진다.

(2) 스마트한 미래를 위한 교육분야

교육은 개인, 국가의 경쟁력 및 사회발전을 위하여 중요한 국가성장 전략요소이다. 경제협력개발기구의 연구에 따르면, 읽기와 쓰기의 능력 검사(literacy tests)에서 높은 점수를 받을 수록 1인당 소득이 더 높으며 더 높은 생산성을 얻고 있다고 한다.¹¹⁾ 그러나 경제협력개발기구의 국제학생평가 프로그램(Programme for International Student Assessment)은 34개의 당사국과 43개의 파트너십국가들의 학교 교육성과를 비교하였는데, 양질의 교육을 성취할 수 있는 방법에 대한 많은 추정들과 반대되는 결과가 나왔다. 예컨대, 학급의 규모와 학생 1인당 경비가 교

9) 『저탄소 녹색성장 기본법』, 제55조 ①.

10) 앞의 법, 제55조 ②.

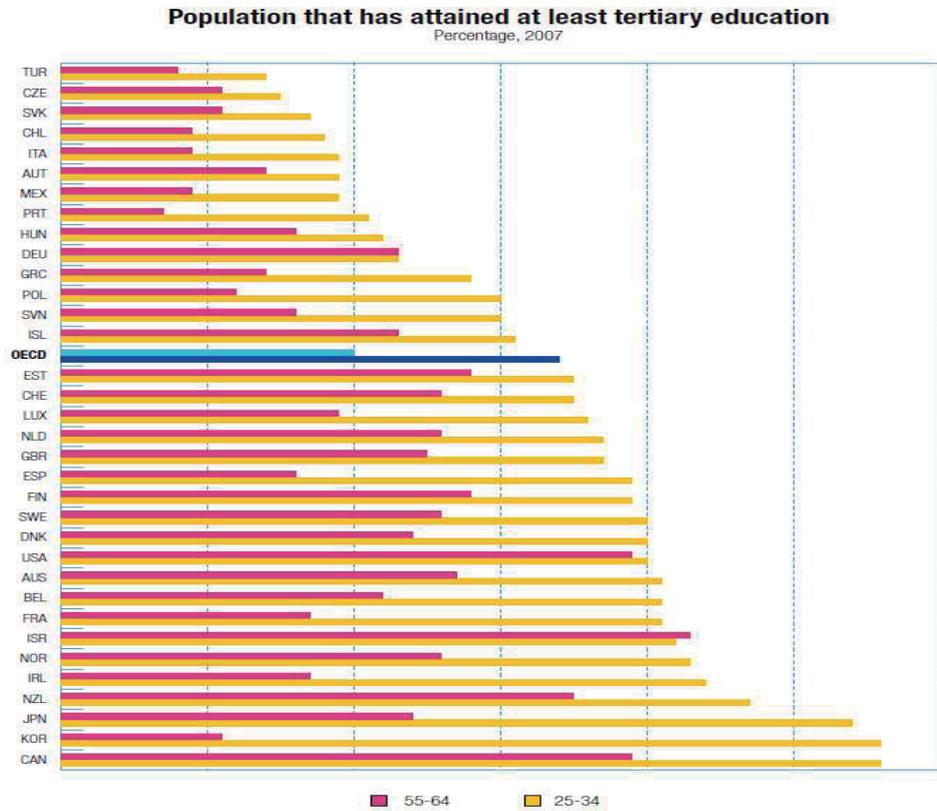
11) OECD, *supra* note 8, p.25.

육성도에 미치는 영향은 분명할 수 있지만, ‘교사 1인당 학생수’가 많은 국가의 교육이 ‘교사 1인당 학생수’가 훨씬 적은 국가의 교육보다 더 좋은 성과를 내기도 하였으며, 1인당 교육비용이 적은 국가들 중에도 1인당 교육비 지출이 큰 국가들을 능가하는 교육성과를 낳기도 하였다.¹²⁾ 결국 교육의 질은 교사 1인당 학생수와 같은 정량적 요인에 의해서 결정되는 것이 아니라, 무엇을 어떻게 교육하는가 하는 정성적 요인에 의하여 결정된다고 할 수 있다.

전 세계경제가 통합되고 경쟁이 세계화되면서, 많은 경제협력개발기구의 회원국들은 기초적인 소비재의 대량생산에서 첨단 수준의 지식, 창조성 및 혁신을 요구하는 재화와 서비스의 생산으로의 전환현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 교육은 이러한 변화에 있어서 중요한 요소이지만, 국가별로 교육내용, 교육방법 및 교육비용에 관한 문제들이 남아 있다. 많은 국가들의 교육 제도들은 대규모 산업화의 수요를 충족할 수 있도록 대다수에게는 기본적인 기술교육을 제공하고 소수 엘리트들에게는 선진역량을 제공하도록 설계되어 왔다. 그러나 오늘날 교육을 받고자 하는 학생들은 확정된 사실 및 기술을 획득하는 것 보다 정보를 습득, 학습 및 평가하는 방법을 교육할 수 있는 제도가 요구된다. 왜냐하면 구직자들이 일자리를 찾을 때에 가장 중요하게 평가되는 것이 사회·경제 및 기술의 변화에 적응할 수 있는 역량이기 때문이다.

12) Id.

표.1. 개별국가들의 고등교육율¹³⁾



또한 점차 인력의 재능에 대한 국제경쟁이 증가하고 있다. 위의 표에 따르면 우리나라는 다른 국가들에 비하여 비교적 고등교육율이 높아 인적자원의 경쟁률이 높다. 그러나 선진국들은 역량있는 국제 학생들의 유치 및 확보를 위하여 이민 정책을 조정하고 있어 우리나라의 고등인력의 유출이 문제될 수 있다. 한편, 기술 등 인력 재능의 중요성이 노동시장에서 점차 강조되면서, ‘종신고용(lifetime employment)’의 개념은 ‘평생취직능력(lifelong employability)’와 ‘평생학습(lifelong learning)’으로 대체되고 있는 상황이다.¹⁴⁾

13) OECD (2010), OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing.

14) OECD, *supra* note 8, p.25.

우리 사회의 빠른 변화속도는 교육 혁신을 촉진 또는 확산시킬 수 있는 인간자본을 개발할 필요성을 강조하고 있다. 이러한 교육혁신은 우리사회의 번영을 확보하고 사회자본을 개발할 수 있는 요소이다. 「저탄소 녹색성장 기본법」의 경우에는 ‘저탄소 녹색성장 국가전략’에서 녹색성장을 위하여 필요한 인력양성 및 교육·홍보를 강조하고 있는데,¹⁵⁾ 우리나라의 녹색성장 전략에 있어서 교육은 3가지 분야로 나뉜다. 먼저, ‘자원순환’,¹⁶⁾ ‘기후변화’,¹⁷⁾ ‘에너지’,¹⁸⁾ ‘녹색기술 연구 개발’¹⁹⁾ 등 ‘신규 전문인력양성’, 둘째, ‘기업의 녹색기술 및 산업에 관한 전문인력’ 양성으로서 기존의 중소기업의 인력개발, 셋째, 기후변화의 심각성을 인식하고 일상생활에서 에너지를 절약하여 온실가스과 오염물질의 발생을 최소화하는 생활, 즉 녹색생활의 실천을 위한 대중적인 교육·홍보를 규정하고 있다. 이러한 교육은 녹색성장 정책의 성공적인 수행을 위한 기본적인 토대라고 할 수 있다.

(3) 복합에너지원 개발을 위한 에너지 분야

안전하고 청정한 에너지의 공급을 확보하는 것은 경제협력개발기구 당사국들의 최우선 과제가 되고 있다. 1958년 유럽경제협력기구(the Organization of European Economic Cooperation)의 이사회는 원자력 에너지의 안전한 개발을 장려하기 위하여 유럽원자력에너지기구(the European Nuclear Energy Agency)를 설립하였고, 1972년 이 기구는 유럽 국가 이외의 회원국들이 증가하면서 원자력에너지기구(the Nuclear Energy Agency)로 개명되었다. 1년 뒤 1973년엔 국제사회가 오일쇼크를 경험함으로써 원유공급 중단에 취약한 현실을 목도하게 되었다. 이후, 국

15) 저탄소 녹색성장 기본법, 제9조 ② 6.

16) 제24조 ②. 7.

17) 제40조 ②. 7.

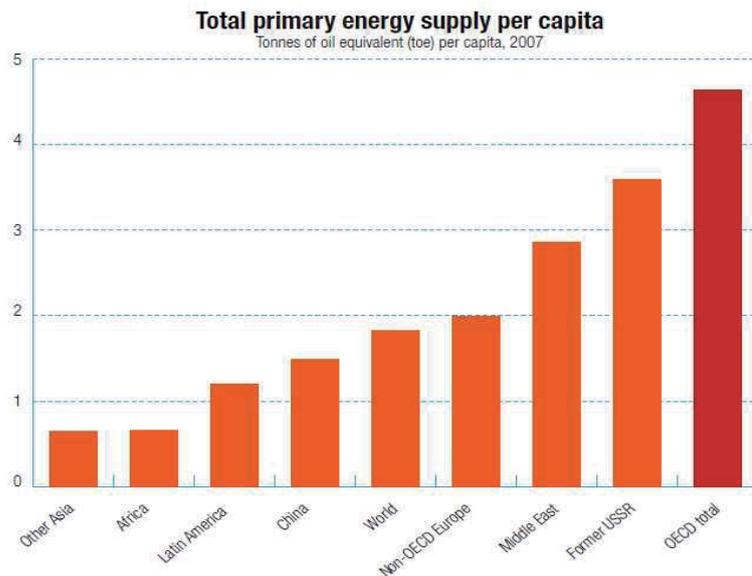
18) 제41조 ②. 6.

19) 제26조.

가들은 에너지를 절약하고 전통적인 화석연료에 대한 대체 에너지원을 발굴하기 위한 노력을 쏟고 있는데, 그 노력의 일환으로 1974년에 국제사회는 에너지 안보 및 장기 에너지정책 협력을 도모하기 위하여 ‘국제에너지기구(International Energy Agency: IEA)’를 설립하였다.

1954년에 미국 원자력에너지위원회 의장이었던 루이스 스트라우스가 이미 예견한 바와 같이, 경제번영의 세계적인 확대를 위한 에너지 수요가 증가하고 있지만, 국제사회는 여전히 ‘값싼 전기에너지(electrical energy too cheap to meter)’를 생산할 수 있는 새로운 기술의 개발을 기다리고 있다. 게다가 새로운 에너지원 발굴 및 에너지 기술 개발은 기후변화라는 초대형 이슈의 등장으로 인하여 더욱 더 긴급하게 해결되어야 하는 문제가 되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 전 세계 60억 이상의 인구 중에서 14억의 인구가 전기에 대한 접근을 못하고 있는 현실이다.

표.2. 국가별 1인당 주요 에너지 공급량²⁰⁾



20) OECD (2010), OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing.

위의 표에서 알 수 있듯이 경제협력개발기구를 비롯한 주요 선진국들과 아프리카 및 아시아의 개발도상국 및 저개발국가들의 1인 에너지 사용량은 현저한 차이를 보이고 있으며, 이러한 차이는 개발도상국과 선진국들 사이에 사회적·경제적 역량의 차이에서 발생한다고 할 수 있지만, 다른 한편으로 에너지가 경제성장의 기본 자원이라는 점을 확인시켜준다.

한편 인구는 꾸준히 증가하고 있고, 에너지 사용에 대한 현재 동향은 지금부터 2030년까지 약 40%의 에너지 수요가 증가할 것으로 보인다. 이러한 추가적인 에너지 수요의 4분의 3은 화석연료의 사용에 의존할 것으로 예측되고 있으므로, 대기오염 등 환경훼손은 더욱 악화될 것이며, 화석연료의 대체 에너지를 발굴하거나 에너지 효율성 개선을 위한 기술을 개발하지 못한다면, 지구 대기의 온도는 현 세기 말 약 6°C까지 상승할 수 있다. 경제협력개발기구는 이러한 에너지 문제는 결국 재생가능에너지원의 개발 및 발굴을 통한 혁신을 장려할 수 있는 적절한 정책 개발을 통하여만 개선될 수 있다고 주장한다.

에너지 정책은 이와 같이 국가의 성장의 기초 자원을 다루는 문제이며, 다른 한편으로 환경자원을 다루는 복합적인 문제이다. 우리나라도 전력수요의 급증으로 지속적인 전력난이 우려되고 있는 상황이며, 새로운 에너지원의 개발이 매우 중요한 과제로 부상하고 있다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 이 같은 에너지 문제를 다루기 위하여, 다음과 같은 ‘에너지 정책 등의 기본원칙’을 제시하고 있다.

- “1. 석유·석탄 등 화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 에너지 자립도를 획기적으로 향상시킨다.
2. 에너지 가격의 합리화, 에너지의 절약, 에너지 이용효율 제고 등 에너지 수요관리를 강화하여 지구온난화를 예방하고 환경을 보전하며, 에너지 저소비·자원순환형 경제·사회구조로 전환한다.

3. 친환경에너지인 태양에너지, 폐기물·바이오에너지, 풍력, 지열, 조력, 연료전지, 수소에너지 등 신·재생에너지의 개발·생산·이용 및 보급을 확대하고 에너지 공급원을 다변화한다.
4. 에너지가격 및 에너지산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입을 확대하고 공정거래 질서를 확립하며, 국제규범 및 외국의 법제도 등을 고려하여 에너지산업에 대한 규제를 합리적으로 도입·개선하여 새로운 시장을 창출한다.
5. 국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다.
6. 국외 에너지자원 확보, 에너지의 수입 다변화, 에너지 비축 등을 통하여 에너지를 안정적으로 공급함으로써 에너지에 관한 국가 안보를 강화한다.”²¹⁾

즉 동 기본법상 에너지 정책은 ‘에너지의 절약’, ‘에너지 효율성의 개선’, ‘에너지원 다변화와 새로운 에너지원의 개발’이 기본원칙이다. 또한 에너지 정책에 있어서는 이와 같은 기본원칙과 함께 지구온난화 등 환경훼손의 방지가 고려되어야 한다. 경제협력개발기구는 이와 같은 에너지 문제에 있어서 지구온난화의 방지를 위한 행동비용은 ‘교통’, ‘건축물’ 및 ‘산업’ 분야에 대한 에너지 법제의 도입을 통해 해결될 수 있을 것이라고 한다.²²⁾ 이에 따라 우리나라 「저탄소 녹색성장 기본법」은 ‘저탄소 교통체계의 구축(제53조)’, ‘녹색건축물의 확대(제54조)’ 및 ‘기업의 녹색경영 촉진(제25조)’ 등의 규정을 두고 있다. 먼저 ‘저탄소 교통체계의 구축’은 온실가스 배출 및 에너지의 효율적인 관리를 위하여 온실가스 감축목표를 설정 및 관리하고, 버스, 지하철, 경전철 및 철도 등 대중교통수단의 이용을 확대하고, 도시의 교통체

21) 저탄소 녹색성장기본법 제39조

22) OECD, *supra* note 8, p.25.

증의 해결을 위한 혼잡통행료 및 교통유발부담금 제도, 자동차진입 제한 지역의 확대, 지능형교통정보시스템 구축 등 교통수요관리 대책을 마련하고 있다. ‘녹색건축물의 확대’는 건축물이 에너지 효율성을 높이고 신·재생 에너지를 확대하며, 온실가스 배출을 최소화하도록 하기 위하여, 건물의 중장기 및 기간별 목표관리제를 도입하고, 건축물의 설계기준 및 허가·심의를 강화하는 등 건축물의 설계·건설·유지관리·해체 등의 단계별 대책 및 기준을 마련하도록 하고 있다. 이를 위하여 정부는 필요한 경우 자금의 지원, 조세의 감면 등의 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 마지막으로 ‘기업의 녹색경영 촉진’은 친환경생산체제로의 전환을 위한 기술을 지원하고, 기업이 에너지 및 자원을 효율적으로 이용하도록 지원하며, 온실가스 배출량을 목표관리제 및 배출권거래제 등을 통하여 감축하도록 하며, 녹색경영 성과를 공개하도록 하고 있다.

(4) 지속가능한 개발을 위한 환경 분야

경제협력개발기구는 지속가능한 경제 개발을 위하여 환경문제에 대한 대응에 많은 관심을 갖고 있다. 예컨대, 2010년 4월 딥워터 호라이즌 석유시추선이 멕시코 만에서 폭발하여 가라 앉았을 때, 이 사고는 미국 역사상 최악의 원유유출을 기록하였는데, 당시 영국 국적의 선박 운영자인 BP는 즉각적으로 발생한 피해에 대하여 책임지고 보상하겠다고 하였다. 이것은 소위 오염자부담원칙(the Polluter Pay Principle)에 따른 것이었는데, 이 원칙은 1972년 ‘경제협력개발기구의 환경정책의 국제경제측면에 관한 지도원칙(OECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies)’에서 처음으로 다루어진 것이었다.

환경오염 및 환경훼손의 상당부분은 그 영향이 뚜렷하게 드러나지는 않는다. 예컨대, 산성비, 오존층 파괴 및 초국경 하천의 오염 등과

같이 많은 환경문제들은 장시간에 걸쳐 바람이나 물의 이동에 따라 다른 국가들에게 영향을 미치거나, 대기나 호수 등 공동천연자원에 오염물질이 축적되어 나타난다. 따라서 환경문제는 국제협력이 필수적이다. 예컨대 경제협력개발기구의 경우에는 1992년에 국내법과 국제의무에 관한 국가들의 환경수행성과평가(OECD Environmental Performance reviews) 프로그램의 운영을 시작하였다. 이러한 평가에 기반한 분석 자료들은 광범위한 경제적 및 환경적 자료들로 구성되며, 국가환경정책 이니셔티브를 강화하도록 작성되는 ‘국가별 권고’에 이용하고 있으며, 우리나라는 1996년 12월 경제협력개발기구에 가입한 후 1997년과 2006년에 환경수행성과평가를 받은 바 있다.

경제협력개발기구는 환경수행성과에 대한 자료를 수집하고 분석하며, 개별 국가들이 더 좋은 환경수행성과를 성취하는 것을 돕기 위하여 정책 대안을 평가하면서, 전체적인 지구적 청사진을 검토하고 있다. 예컨대, 경제협력개발기구는 2008년에 발간한 2030 환경 전망(the Environmental Outlook to 2030)에서 기후변화에 대응하고, 생물다양성을 보전하며, 수자원을 보호하고 오염의 건강에 대한 영향을 제한하기 위한 다양한 정책들을 발굴하였다. 경제협력개발기구는 환경규제에 있어서 특히 경제적유인책에 많은 관심을 가지고 있는 것으로 보이는데, 예를 들면 탄소배출, 다른 오염물질 및 천연자원 이용에 대한 ‘녹색’ 세제, 배출권거래제, 이용가격부여 등의 경제적유인책에 대한 검토를 수행하고, 국가들이 이와 관련하여 고려해야 할 사항들을 권고하는 경우가 많다. 특히 경제협력개발기구는 2010년 멕시코에서 열린 제16차 기후변화협약 당사국총회에서 기후금융(climate financing)에 관한 분석 및 권고를 제시하였는데, 예컨대 도로비용, 연료에 관한 세제 및 세제면제의 제거를 통하여, 교통비용(transport pricing)은 환경피해 및 건강영향의 비용을 반영하여야 한다고 권고하였다.

기후변화, 천연자원의 고갈 및 다른 환경문제를 다루기 위해서는 국내 및 국제적으로 다양한 분야들에 있어서 정책의 조화가 필요하며, 이를 위해서 국내 정부부처간에도 협력이 요구된다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 ‘녹색성장’을 ‘에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장’이라고 정의하고, 무엇보다 특히 기후변화 문제의 해결을 강조하고 있다. 예컨대, 동법 제3조는 정부는 기후변화의 문제를 에너지·자원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활동 및 쾌적한 환경 조성 등 종합적인 국가 발전전략 중에서 가장 우선순위에 위치시키고 있다. 게다가 동법은 전체적으로 에너지의 효율성 개선 및 신재생에너지의 이용 등을 통한 온실가스 감축과 관련된 규범으로 구성되어 있다. 결국 「저탄소 녹색성장 기본법」은 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 체제에 따른 우리나라의 책임(commitment)을 준수하기 위한 이행법률의 성격을 갖는 것이라고도 평가할 수 있다. 이는 비록 우리나라가 교토의정서상 온실가스 의무감축국은 아니지만, 2020년 온실가스 배출전망치(BAU) 대비 30% 감축하겠다는 목표를 동법 시행령을 통하여 선언하고 있는 것으로도 미루어 짐작할 수 있다.

때문에 「저탄소 녹색성장 기본법」은 기본적으로 온실가스 감축을 위한 규범이라고 보아야 하는데, 이를 이해하기 위해서는 먼저 기후변화에 관한 국제연합 기본협약의 목적을 살펴볼 필요가 있다.

“이 협약과 당사자총회가 채택하는 모든 관련 법적문서의 궁극적 목적은, 협약의 관련규정에 따라, 기후체계가 위험한 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기중 온실가스 농도의 안정화를 달성하는 것이다. 그러한 수준은 생태계가 자연적으로 기후변화에 적응하고 식량생

산이 위협받지 않으며 경제개발이 지속가능한 방식으로 진행되도록 할 수 있기에 충분한 기간 내에 달성되어야 한다.”²³⁾

이 규정의 전단은 대기중의 온실가스가 기후체계에 위협한 인위적 간섭을 줄 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 당사국들은 자국의 의무 및 책임에 따라 대기 중의 온실가스 농도의 안정화를 달성하는데 기여하여야 한다. 그러나 대기 중의 안정된 온실가스 농도에 대한 계량적 기준은 설정하지 않고, 후단에서는 생태계가 자연적으로 기후변화에 적응하고, 식량생산이 위협받지 않으며, 경제개발이 지속가능한 방식으로 진행될 수 있는 상태를 그 기준으로 제시하고 있는 것이다. 따라서 기후변화라는 환경문제에 대응하기 위해서는 가장 먼저 인위적인 온실가스 배출량의 감축이 필요한 것이며, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 규범들은 원칙적으로 이를 실천하기 위한 것이다. 물론 「저탄소 녹색성장 기본법」은 이러한 온실가스 감축을 통한 기후변화 방지와 경제성장을 동시에 성취하고자 함을 목적으로 하고 있기 때문에, 특히 환경규제와 관련하여서는 다른 분야, 즉 에너지, 교통, 건축, 농수산업 및 기타 다른 산업 분야의 관련 규제들을 함께 고려하는 규제설계가 필요하며, 이것이 동 기본법과 관련한 규제설계에서 스마트 규제에 입각한 방식이 필요한 이유가 된다고 할 수 있다.

(5) 건강한 사회를 위한 보건분야

대부분의 국가에서 시민들은 더 좋은 교육과 식단, 높은 수입과 기술발전에 따라 더 오래 살고 있다. 경제협력개발기구의 회원국들의 평균기대수명은 1960년대 이후 10년 이상 증가하여 2007년 79.1세에 이른다. 게다가 동 기구의 상당수의 회원국들의 기대수명은 이미 80세를 초과하고 있다.

23) 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change) 제2조.

물론 건강관리를 확보하고 개선하는 것은 경제 성장에 있어서도 중요한 요소이다. 그러나 건강관리제도가 다루어야만 하는 질환의 유형이 확대되고, 환자들은 건강관리제도에서 더 많은 것을 기대하기 때문에, 건강관리비용은 꾸준히 증가하고 있으며, 질병 판독장치와 다른 고가의 기술 및 처치가 일반화되고 있다. 또한 과거에는 사망할 것으로 예상되던 질병들이 오늘날에는 치료가 될 수 있다. 그러나 그러한 치료는 수 년 동안 지속될 수 있다. 게다가 점차로 더 많은 사람들이 일상 생활에서 고비용의 관리가 필요할 만큼 나이가 들고 있다.

건강관리제도에 관한 주요한 문제들은 환자들이 필요한 처치를 받을 수 있으면서, 비용을 통제하는 것이다. 경제협력개발기구의 예측에 따르면 각 회원국들의 건강관리 비용은 현재 국내 총생산(GDP)의 약 9%까지 증가하고 있지만, 2050년까지 비용억제조치의 성공여부에 따라 국내총생산(GDP)의 10%에서 13%까지 증가할 것으로 보인다.

경제협력개발기구는 정부가 적절한 보건 정책을 선택할 수 있도록 돕기 위하여 질병치료경과를 분석하고 비교하고 있는데, 보건정책에 있어서 비용가치를 개선하는 방법은 예방의학과 공중위생 캠페인(public health campaigns)을 이용하는 것이다. 현재 많은 선진국들은 보건과 예방에 정부의 보건예산의 약 3%를 지출하고 있는 상황이다.²⁴⁾

경제협력개발기구가 2001년부터 시작한 건강관리질지표 프로젝트(the OECD's Health Care Quality Indicator Project)는 질병치료경과를 개선하는 또 다른 방법은 건강관리 서비스 제공자에게 양질의 치료목표의 성취에 따라 인센티브를 지급하는 것이라고 한다.²⁵⁾ 2010년 경제협력기구의 보건분야 각료회의에서 각료들은 병원, 의사 및 간호사에 대한 인센티브의 지급은 치료규모보다 치료의 질에 초점을 두어야 하지만, 질병의 예방이 더욱 중요하다고 강조하였다.

24) OECD, *supra* note 8, p.28.

25) Id.

우리나라 「저탄소 녹색성장 기본법」은 ‘기후변화의 영향평가 및 적응대책의 추진’을 위하여 기후변화로 인한 국민건강에 미치는 영향을 조사 및 분석하기 위한 조사·연구, 기술개발, 관련 전문기관의 지원 및 국내외 협조체제 구축 등의 시책을 추진하고, 기후변화로 인한 보건 등에 미치는 영향 및 취약성을 조사 및 평가하고 그 결과를 공표하도록 하고 있으며, 기후변화로 인한 피해를 줄이기 위하여 사전 예방적 관리에 우선적인 노력을 기울이며, 건강 등에 대응하는 기후변화 적응대책을 수립 및 시행하도록 하고 있다.²⁶⁾ 한편 에너지 절약, 에너지 이용효율 향상 및 온실가스 감축을 위하여 정보통신기술 및 서비스를 적극 활용하기 위하여 ‘원격진료’를 활성화하는 정책을 수립 및 시행하도록 하고 있다. 즉, 동법이 다루고 있는 보건 정책은 기후변화의 영향에 대한 것과 온실가스 감축을 위한 ‘원격진료’의 활용만을 다루고 있으며, 지속가능한 경제성장을 위한 보건 정책에 대하여는 다루고 있지 않다. 반면, 일본은 신성장 전략에서 경제협력개발기구가 다루고 있는 것과 같이, ‘보건관리제도’를 다루고 있다. 일본은 경제협력개발기구 국가들 사이에 1인당 진단기계의 보유수준이 매우 높으며, 보건 서비스의 이용률도 높다. 경제협력개발기구는 이러한 일본에 대하여 비용결정절차, 진단절차 및 성과기반지불제도 등에 관한 개선으로 보건관리제도의 효율성이 개선될 수 있다고 권고한 바 있다.²⁷⁾ 이와 같이 우리나라의 성장정책에 있어서도 지속가능한 성장을 위해서는 인구의 고령화에 대비하고 질병예방을 통한 보건정책이 추가되어야 한다.

26) 저탄소 녹색성장 기본법 제48조제2항 및 제4항.

27) OECD, Policies for a revitalisation of Japan, OECD(April 2012), p.14.

(6) 미래를 향한 과학 및 기술분야

1960년대 우주비행기술은 과학과 기술에 인상적인 발전으로 기록되고 있다. 1961년 러시아 우주비행사 유리 가가린(Yuri Gagarin)은 보스토크 I(Vostok 1)을 타고 지구를 돌았으며, 1969년 미국인 닐 암스트롱(Neil Amstrong)은 달에 착륙하여 걸음을 걸었다. 우주공학 이외에 컴퓨터와 유전공학을 포함한 다른 많은 학문 분야도 빠르게 발전해왔다. 새로운 발견은 인간생활, 환경 및 경제 문제에 개선 가능성을 제공한다.

경제협력개발기구는 ‘정부정책의 다른 측면과 함께 과학, 기술 및 혁신 정책의 통합(integration of science, technology and innovation policy with other aspects of government policy)’을 촉진하기 위하여 1972년에 과학기술정책위원회(Committee for Scientific and Technological Policy)를 창설하였다. ‘기술변화와 경제정책(Technical Change and Economic Policy)’이라는 1980년 경제협력개발기구의 보고서는 경제문제에 대한 해결책을 찾기 위해서 기술요인들의 역할을 강조하는 첫 번째 주요 정책 문서들 중에 하나였다. 기술과 과학의 신속한 변화에 따르기 위하여, 경제협력개발기구는 일정한 산업분야만을 검토하지 않고, 과학, 기술 및 ‘시장의 세계화와 같은 세계경제를 특징짓는 다른 요소들’ 사이에 상호작용을 검토하고 있다. 경제협력개발기구는 고속 데이터 통신망을 경제 및 사회 개발을 위한 기본적인 사회기반시설로서 인정하면서, 고속 데이터 통신망은 전체 경제를 위한 의사소통 및 처리 수단으로서 기능하게 되어 모든 분야에 걸쳐 생산성을 개선하게 될 것이라는 예측을 하고 있다. 고속 데이터 통신망은 혁신의 이익을 도모하면서, 소비자를 보호하는 방법을 제공한다. 또한 개별 국가들도 고속 데이터 통신망을 성장을 위한 핵심요소로 다루어왔다. 예컨대, 일

본은 2015년까지 전국의 모든 세대에게 고속 데이터 통신망 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.²⁸⁾

경제협력개발기구의 경제학자들은 기존의 지식, 연구, 발명, 잠재적 시장 및 생산절차들 사이에 상호작용을 연구하여, 이들 사이의 생태계에 대한 새로운 접근방안을 찾고자 하였다. 임금 경쟁력보다 강한 경제를 자극하는 요소는 하나의 혁신적인 통찰력이다. 그리고 1980년대와 1990년대 초에 이러한 경제학자들은 혁신 정책의 개발을 정부의 중요한 역할로 보았다. 2010년 경제협력개발기구는 시민들에 대한 권한 이양에 관한 혁신, 지식 창조 및 적용에 관한 기업의 혁신 촉진, 지구 및 사회 문제를 다루기 위한 혁신, 혁신 정책의 거버넌스 개선과 같이 정부역할의 우선순위 사업을 발굴하고, 혁신전략 개발에 착수하였다.

우리나라의 「저탄소 녹색성장 기본법」은 ‘저탄소 지식기반 경제’로의 이행을 추진하기 위하여, 정보통신·나노·생명공학 기술 등의 융합을 촉진하고 녹색기술의 연구개발 및 사업화를 촉진하기 위하여 다음 사항을 수립 및 시행할 수 있도록 하고 있다.

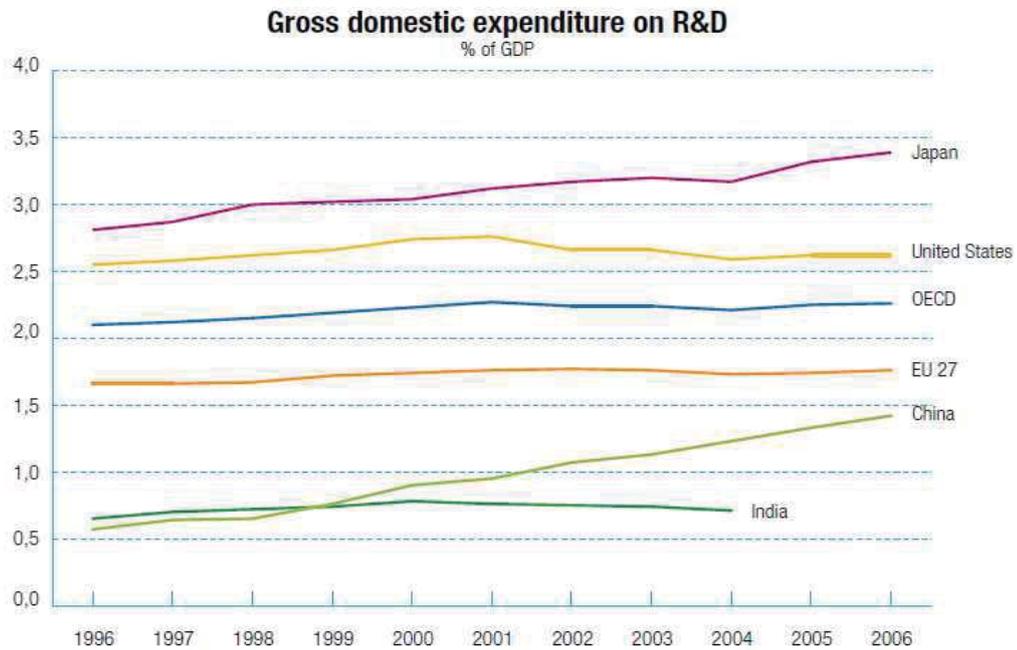
- “1. 녹색기술과 관련된 정보의 수집·분석 및 제공
2. 녹색기술 평가기법의 개발 및 보급
3. 녹색기술 연구개발 및 사업화 등의 촉진을 위한 금융지원
4. 녹색기술 전문인력의 양성 및 국제협력 등”

이러한 녹색기술의 연구개발 및 사업화를 촉진하기 위해서는 무엇보다도 기본적 녹색기술과 관련한 정보를 종합적으로 제공할 수 있는 정보공유센터가 구축되어야 하며, 녹색기술의 지적재산권화를 이루어야 한다. 또한 녹색기술이 국제표준에 부합되도록 표준화기반을 구축

28) 정성춘, 이형근, 일본 신성장전략의 주요 내용과 평가, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, Vol.10 No.18(2010), p.11.

하고, 녹색기술의 국제표준화에 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 기술의 개발은 신성장 동력 발굴에 있어서 매우 중요한 요소이며, 녹색기술의 국제표준화는 녹색기술의 사업화에 있어서 국제경쟁력을 확보하기 위해서도 중요하다. 예컨대, 일본의 신성장 동력도 과학기술 전략과 지식재산전략을 추진할 ‘과학기술혁신전략본부’(안)를 창설하기로 하고, 지식재산 취득과 활용, 특정 전략분야의 국제표준획득을 위한 로드맵을 책정하였다.²⁹⁾ 즉, 일본의 기술표준을 국제표준화하기 위한 전략을 구상하고 있는 것이다. 또한 과학기술의 혁신을 위하여, 재능있는 외국인 학생의 유치에도 노력하고 있다. 이와 관련하여 아래 표는 과학기술 분야의 연구 및 개발에 대한 국가들의 국내총지출을 보여주고 있다.

표.3. 연구 및 개발에 대한 국가별 국내총지출³⁰⁾



29) 정성춘, 이형근, 앞의 글, p.10.

30) OECD (2010), OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing.

일본은 과학기술의 연구 및 개발에 대한 국내총지출에 있어서 가장 많은 지출을 하고 있다. 이러한 성과는 경제성장에 있어서 지식재산권의 확보를 통한 신성장 동력을 발굴하는 전략의 이행에 효율성을 확보할 수 있도록 할 것이다. 우리나라도 과학기술에 관한 연구 및 개발에 관한 정부지출을 지속적으로 확대할 필요가 있음은 물론이다.

제 3 장 스마트 규제에 관한 유형 분석

제 1 절 스마트 규제의 도입을 위한 배경

정부재정, 경제성장 및 환경보호 등의 영역에 대한 스마트 규제의 도입 요구는 비단 우리나라에서 뿐만 아니라 전세계적으로 높아지고 있다고 할 수 있다. 그러나 스마트 규제를 도입하기 위해서는 먼저 기존의 규제의 혁신과 새로운 규제 도입에 관한 검토를 전제로 한다. 특히 장기간의 경기침체국가의 부채를 감소하고 장기간의 경기침체를 극복하면서, 환경보호 등 규제의 사회적 영향을 고려하여야 하는 요즘 스마트 규제 도입은 더욱 그러하다고 할 수 있다.

1. 경제협력개발기구의 스마트 규제의 원칙

경제협력개발기구뿐 아니라 많은 선진국들은 규제개혁을 통한 스마트 규제의 도입을 위하여 이미 많은 실질적인 노력들을 하고 있다. 예컨대 경제협력개발기구는 회원국들 사이에 규제개혁(regulatory reform)을 도모함에 초점을 둔 프로그램을 진행해왔다. 특히 경제협력개발기구는 1995년 정부규제의 질 개선에 관한 경제협력개발기구 이사회의 권고(the 1995 Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation)를 한 바도 있다. 이것은 규제원칙에 관한 첫 번째 국제적 기준 제시였다는 점에서 의미가 있을 수 있는데, 여기서 동 기구는 시장의 개방성, 경쟁정책 및 규제개혁, 규제구조 및 경제성장 사이의 관계를 포함하여, 이 권고를 기반으로 7가지 효율적인 규제관리 원칙을 확립한 1997년 규제개혁에 관한 보고서를 작성하였으며, 개별국가들의 규제관리역량과 수행을 평가하기 위한 국가심사절차를 진행하였다. 이러한 심사들의 결과에 기초하여 2005년

규제의 질과 수행에 대한 지도원칙(the OECD 2005 Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance)을 작성하였는데, 이 지도원칙은 상기의 7가지 효율적인 규제관리 원칙을 유지하고 있으며 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

- “1. 정치적으로, 이행을 위한 규제의 목적과 골격을 보다 명확히 수립하는 광범위한 규제개혁프로그램을 채택할 것
2. 규제가 변화하는 그리고 복잡한 경제적 및 사회적 환경에서 효율적이고 효과적으로 ‘계획된 목적’을 달성할 수 있도록 확보하기 위하여 당해 규제를 심사하고 그 영향을 평가할 것
3. 규제, 이행에 책임있는 규제기관 및 규제절차가 투명하고 비차별적일 것
4. 필요한 경우에 경쟁정책의 범위, 효과 및 집행을 심사하고 강화할 것
5. 경쟁과 효율성을 자극하기 위하여 모든 분야에 경제적 규제를 설계하고, 광범위한 공익을 제공하기 위한 최선의 방법이라는 것을 입증할 수 있는 명확한 증거가 제시되는 경우를 제외한 기타 규제를 제거할 것
6. 지속적인 자유화를 통한 무역과 투자에 대한 불필요한 규제장벽을 제거하고, 규제절차를 통하여 시장 개방성의 고려와 통합을 개선할 것
7. 당해 정책 목표들과 중요한 관련 분야를 확인하고 개혁을 지지하는 방법으로 그러한 분야의 정책목표를 성취할 수 있는 정책들을 개발할 것”³¹⁾

즉, 규제의 ‘명확성’, ‘효과성’, ‘투명성’, ‘책임성’, ‘다른 규제정책과의 조화’와 같은 원칙들을 경제협력개발기구의 회원국을 비롯한 개별

31) OECD, *supra* note 6, p.18.

국가들의 규제의 설계 및 집행을 위한 지도 원칙으로서 제시하고 있는 것이다.

2. 개별 국가들의 스마트 규제의 원칙

영국은 1998년 영국규제개혁단(the United Kingdom's Better Regulation Task Force)을 설치하고, 규제의 ‘투명성(transparency)’, ‘책임성(accountability)’, ‘목표설정(targeting)’, ‘일관성(Consistency)’, ‘과잉금지(proportionality)’ 등의 원칙을 도입하였다.³²⁾ 또한 호주의 경우에는 2007년 10월 ‘최선의 실행 규제 원칙(the Principles of Best Practice Regulation)’을 발표하였는데, 호주 정부는 모든 주정부가 자신의 관할권내의 규제절차를 다음과 같은 원칙에 따라 일관성있게 도입하도록 하였다.

- “1. 문제를 다루기 전에 행동사례를 확립할 것
2. 자기규제, 공동규제 및 비규제적 접근방안을 포함한 실현가능한 정책대안의 범위가 고려되어야 하며, 규제의 효과와 비용을 평가할 것
3. 공동체의 최대 순이익을 발생시킬 수 있는 대안을 채택할 것
4. 경쟁원칙에 따라, 법제는 다음의 경우를 입증 할 수 없는 경우에 경쟁을 제한하지 않을 것
 - a. 전체로서 공동체에 대한 제한의 이익이 비용보다 더 클 것
 - b. 규제의 목적이 경쟁을 제한함으로써만 성취될 수 있을 것
5. 규제의 정책의도와 기대되는 준수요건을 명확히 하도록 관련 규제자 및 규제대상자에게 효과적인 지침을 제공할 것
6. 시간이 지나더라도 규제가 타당성과 효과성을 유지할 수 있도록 확보할 것

32) Id., p.19.

7. 규제주기의 모든 단계에서 영향받는 주요 이해관계자와 실질적으로 협의할 것
8. 정부행동은 다루어지는 문제에 대하여 효과적이어야 하며, 과잉금지 원칙에 따라야만 할 것”

이에 따르면 호주의 규제개혁원칙은 상기의 경제협력개발기구의 규제개혁원칙상 규제의 효과성에 보다 초점을 두고 있다는 점을 발견할 수 있다. 규제에 관한 행동사례의 제시, 규제자 및 규제대상자에 대한 지침제공 등은 규제의 준수를 확보하기 위한 중요한 원칙이 될 것이다. 또한 규제의 타당성을 검증하는 것은 규제개혁에 있어서 무엇보다 중요하다. 따라서 규제의 타당성을 검증하여 부당한 규제의 제거를 위한 절차도 요구된다. 예컨대 싱가포르는 불필요한 요식적인 규제를 제거하기 위하여 친기업 패널(the Pro-Enterprise Panel)을 설치·운영하고 있다. 규제개혁의 선두 국가라고 평가받는 네덜란드도 부처간 공동프로젝트팀을 운영하여, 행정부담에 관한 자문위원회(the Advisory Board of Administrative Burdens)를 설치하고 독립적인 감독을 통하여, ‘불필요한 요식적인 규제 감축(red tape reduction)’을 위한 지속적인 프로그램을 운영하고 있다. 호주의 경우엔 ‘재정 및 탈규제부(the Department of Finance and Deregulation)’를 설치하고, 그 산하의 모범규제 및 탈규제 정책국(the Office of the Best Practice Regulation and Deregulation Policy Division)에서 규제개혁활동에 있어서 다른 부처를 지원하는 업무를 수행하고 있다.

이와 같이 영국과 호주뿐 아니라 많은 국가들은 규제의 개발을 위하여 다양한 방법들을 발전시켜왔는데, 주요 국가들의 규제정책과 관행을 검토하면, 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

표.4. 개별국가들의 규제개혁원칙 분석³³⁾

규제개혁원칙	실행 국가
투명성(및 열린 정부)	덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 미국 등
규제비용의 계량화	호주, 네덜란드, 영국, 미국 등
다층적 거버넌스	호주, 이탈리아, 멕시코 등
규제의 간소화	호주, 벨기에, 멕시코, 포르투갈 등
정부의 정보망 확보	캐나다, 덴마크, 한국 등
독립적인 자문기구 설치	호주, 덴마크, 네덜란드, 영국, 싱가포르 등

요컨대, 검토한 바와 같이 경제협력개발기구 뿐만 아니라 개별국가들은 기존 규제의 개혁 또는 새로운 규제의 도입에 있어서 일정한 원칙들을 수립하고 이를 적용하고 있다. 이러한 원칙들을 정리해본다면, 먼저 규제의 설계에 있어서는 ‘규제의 명확성’, ‘규제 집행의 투명성, 책임성 및 효과성’ 그리고 ‘다른 규제정책과의 조화’가 규제개혁의 핵심원칙이라고 종합해 볼 수 있다.

‘규제의 명확성’은 규제대상자가 규제의 목적, 범위, 준수 방법 및 절차 등에 대하여 명확히 이해할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 규제는 규제대상의 문제에 초점을 두고, 예상하지 못한 부작용이 최소화될 수 있도록 설계되어야 한다. 그리고 경우에 따라서는 명확한 규제 목적을 명시하고 이를 달성하기 위한 방법을 선택함에 있어서 규제대상자들에게 유연성을 제공하는 것이 바람직하다. 또한 규제자는 규제대상 중 가장 심각한 위협성을 발생시키는 활동의 수행자에게 주로 초점을 맞추어야만 한다.

33) Id. p.17 참조.

‘규제 집행의 투명성’이란 규제는 그 절차가 개방적이어야 하고, 간소하며 이용자 친화적이어야 한다는 원칙이다. 따라서 규제자는 규제의 필요성 및 규제목적 등에 대하여 모든 이해관계자와 협의 및 소통하여야 한다. 물론 효과적인 협의는 이해관계자와 전문가의 의견을 고려할 수 있도록 규제의 설계단계부터 이루어져야만 가능하다. 또한 규제는 명확하고, 이해하기 쉬워야하며, 규제에 관한 이행지침 등이 평이한 용어로 규제가 발효되기 전에 이해관계자들에게 제공되어야 한다. 투명성에 있어서 중요한 것은 규제대상자가 관련 규제에 따른 자신의 의무를 정확히 인식할 수 있어야 한다는 것이다.

‘규제의 책임성’이란 규제자는 규제에 따른 결정을 정당화할 수 있어야 한다는 것이다. 규제의 계획은 미리 공개되어야 하고, 규제자는 이러한 규제도입 결정의 이유와 규제방법에 대하여 이해하기 쉽고 확실하게 설명하여야 한다. 또한 규제자는 규제결정에 대한 명확한 기준을 확립해야만 한다. 책임성에 있어서 가장 중요한 것은 규제결정에 대한 이의제기절차가 공정하고, 실효적이며 쉽게 접근할 수 있도록 제공되어야 한다.

‘규제의 일관성’은 국내법률 및 다른 정책과의 관계를 고려하여 공동으로 적용됨에 있어서 하나의 문제에 대하여 이중규제 또는 상이한 규제가 적용되지 않도록 하여야 한다는 것이다. 새로운 규제는 당연히 기존의 규제 또는 계획된 규제들과 고려하여 설계되어야 한다. 결국 규제의 일관성은 규제대상자들에게 규제의 안정성과 확실성을 제공할 수 있도록 예측가능하여야 한다는 말이다.

‘과잉금지’란 규제자가 반드시 필요한 경우에만 개입할 수 있다는 원칙이다. 규제는 규제목표로 인지된 문제 또는 위험성에 비례하여야 하며, 부과된 준수비용을 정당화할 수 있어야 한다. 또한 규제 미준수에 대하여도 규제목적의 달성을 방해하지 않는 범위에서 최소한의 대응 고려하여야 한다. 그렇기 때문에 스마트 규제는 규제의 미준수

에 대한 징벌적 접근보다는 유도적·교육적으로 접근 방법을 선호하게 된다.

또한 규제정책에 있어서 규제분야의 경쟁원칙을 도입하고 있는 것이 특징 중 하나인데, 이것은 규제대상활동의 외부효과의 방지와 규제의 비용효과를 고려한 것이며, 이하에서 검토하는 경제적 유인규제와 정보기반규제가 중요한 규제수단으로 활용될 수 있음을 시사하는 것이다.

마지막으로 ‘규제자와 규제대상자에 대한 규제의 이행, 준수 및 집행에 관한 정확한 지침과 정보의 제공’, ‘규제자와 규제대상자간의 규제의 효과성에 대한 실질적인 협의’는 규제의 이해관계자들에 대한 규제 준수를 위한 역량의 확보가 규제의 효과를 확보하기 위하여 중요한 요소라는 것을 시사한다. 이하에서는 경제협력개발기구 및 영국을 포함한 대다수의 선진국들이 분류하고 있는 바와 같이 5가지 규제수단의 유형을 분석한다.

제 2 절 전통적인 명령통제규제

1. 명령통제규제의 의의

명령통제(Command and Control) 규제방식은 우리나라를 포함한 대부분의 국가들이 오염을 발생시키는 배출원에 대하여 구체적인 법적 조건을 부과하는 규제를 말한다.³⁴⁾ 즉, 기업이나 개인의 행동에 대하여 강제적인 의무 또는 제한을 부과함으로써 정책목표를 성취하고자 하는 것이다. 예컨대 대기중 오염물질의 배출을 규제하는 경우, 명령통제규제는 개별배출원에게 실현가능한 통제기술에 기초하여 구체적

34) George R. Pring & Rick A. Feger, “Alternatives to Convention Regulation in United States Environmental Law”, *Regulating Energy and Natural Resources* (Barry Barton et al., eds., 2006), p.336.

인 실행기준을 부과하는 규범을 통한 ‘규제계획’에 의하여 시행된다.

환경규제영역에서의 명령통제 규제방식의 유형은 ‘투입제한(input restriction)’, ‘기술통제(technology control)’, ‘생산량 할당(output quotas)’, ‘배출허가(emissions licences)’, ‘구역설정(Zoning)’ 그리고 ‘배출오염물질 요건(ambient pollution requirements)’ 등으로 구분할 수 있다.

명령통제규제는 유연성의 한계, 환경자원의 이용에 대한 외부효과를 규제하지 못한다는 비판을 받고 있으며, 이를 보완하기 위한 스마트 규제가 주목을 받고 있지만, 그렇다고 명령통제규제가 환경규제에 있어서 완전히 부적절한 것이라고 할 수는 없다. 스마트 규제는 소비자, 근로자, 주주 및 기업 등의 다양한 참여를 이끌어 내어 자발적으로 환경보호를 위한 행위를 하도록 함으로써 정부의 직접적인 개입을 자제하도록 하고 있지만, 이러한 행위자들이 공정하게 환경자원의 이용 및 환경보호행위를 함에 있어 일정한 규제골격을 마련하는 것은 결국 명령통제규제의 몫이라고 할 수 있다. 예컨대 「저탄소 녹색성장 기본법」이 온실가스 배출을 감축하기 위하여 온실가스 종합정보관리체계 구축과 배출권거래제를 시행함에 있어 온실가스 배출량을 보고하도록 하고(제44조), 이러한 보고를 하지 않는 경우엔 과태료를 부과하고 있는 것(제66조)이 전형적인 명령통제규제라고 할 수 있다.

2. 명령통제규제의 특징

명령통제규제는 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 이 규제 수단은 규제대상자의 규제준수 확보에 대한 신뢰도가 높다. 명령통제규제는 집행시에 정부가 법령을 통하여 일정한 행동을 명령할 수 있고, 그래서 기업이나 개인 등 규제대상자가 관련 규제를 준수할 것이라는 상대적으로 높은 수준의 확실성을 갖을 수 있다.

둘째, 명령통제규제는 위험성 기반 규제의 원칙에 따른다. 명령통제 규제에 있어서, 규제자와 규제대상자를 위한 집중적인 자원은 위험성

기반 규제의 원칙에 따른 ‘감독 및 집행’이다. 그래서 명령통제규제는 전형적으로 위험성이 큰 행위를 주로 규제대상으로 한다. 그러나 명령통제규제는 일정한 상황에서는 실현가능하거나 효율적인 규제방법이 아닐 수 있다. 예컨대 인위적인 기후변화와 같이 중대한 위험성이 존재하지만 직접적이고 즉각적인 영향을 인지하기 어려운 문제에 대한 통제에 있어서는 경제적 유인책(incentives)과 함께 강제적인 조치(intervention)의 혼합이 규제목적 달성에 유리하다.³⁵⁾ 다만, 이러한 경우일 지라도 규제의 기본골격은 명령통제 규제방식이어야 경제적 유인책이 효과적으로 작동하게 될 수 있음은 당연하다.

셋째, 명령통제규제는 시장에 대하여 정부의 규제목적에 대한 강하고 확실한 신호를 제공한다. 예컨대 영국에서 다양한 금속물질의 대기농도는 명령통제규제의 도입으로 지난 25년 동안 지속적으로 감소해왔으며, 유사하게 폴리 염화 비페닐의 대기농도는 생산과 사용 금지에 따라 지난 40년 동안 감소해왔다.³⁶⁾ 따라서 명령통제 규제방식이 환경피해를 가장 신속하고 확실하게 감소시키기 위한 효과적인 메카니즘임은 분명하다.

3. 명령통제규제의 한계

명령통제규제는 환경법의 전통적인 규제수단으로서 환경피해를 감소시키기 위한 효과적인 수단이지만, 몇가지 부작용에 대한 우려로 비판을 받아 온 것도 사실이다. 예컨대 명령통제 규제방식은 ‘혁신’을 제한할 수 있다. 환경목표를 달성하기 위한 방안을 계획할 수 있는 기술이나 역량이 부족한 기업의 입장에서는 오히려 명령통제규제를 선호할 수도 있으나, 환경목표 달성을 위한 역량이나 기술을 충분히

35) Simeonova, Katia and Diaz-Bone, Harald, “Integrated climate-change strategies of industrialized countries”, Energy, vol.30 issue.14 (2005.), p.

36) Katia Simeonova and Harald Diaz-Bone, “Integrated climate-change strategies of industrialized countries”, Energy, vol.30 (2005), p.2554.

갖추고 있는 기업들에게는 일정한 환경목표를 달성할 수 있는 가장 비용-효과적인 방법을 스스로 선택할 수 있는 유연성이 제한된 명령 통제 규제방식이 달가울리 없다.³⁷⁾

또한 명령통제규제는 미준수자를 확인하여 통제를 하더라도 오염행위에 의한 환경피해가 사라지는 것은 아니라는 문제가 있다. 물론 차후의 미준수자 발생을 예방하는 효과를 인정할 수 있겠으나, 환경자원의 이용 및 환경훼손에 대한 비용을 지불하지 않고 경제활동을 할 수 있도록 함으로써 사회적인 외부효과를 방지하기는 어렵다.

또한 명령통제에 기반한 환경규제는 일반적으로 특히, 동일하게 엄격한 통제를 준수할 필요가 없는, 해외의 경쟁자와 비교하여 불리하게 만든다고 비난을 받는다. 반면에 엄격한 환경규제는 규제대상기업이 신기술 개발 등 혁신을 하도록 장려할 수 있고, 따라서 보다 강한 경쟁력을 갖을 수도 있다고 주장되기도 한다.³⁸⁾

이와 같은 명령통제규제의 한계는 정부들이 규제개혁을 위하여 직접규제에 대한 ‘대안’을 탐색하도록 해왔다.³⁹⁾ 이하에서는 명령통제규제의 대안으로서 제시되고 있는 스마트 규제 유형을 분석하면서 이러한 규제수단들이 환경위협성을 확실히 통제하는지 여부, 명령통제규제보다 비용-효과적인지 여부, 그리고 각 규제수단들이 어떠한 대상과 시기에 효율적일 수 있는지를 검토해본다.

37) Neil Gunningham and Darren Sinclair, “Integrative Regulation: A Principle-Based Approach to Environmental Policy”, *Law & Social Inquiry*, vol.24, no.4 (1999.), p.861.

38) Porter, Michael E and van der Linde, Claas, “Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship”, *The Journal of Economic Perspective*, vol.9 no.4 (1995), p.101.

39) UK Department for Business, Innovation and Skills, “Promoting alternatives to regulation”, <<http://www.bis.gov.uk/policies/bre/alternatives-to-regulation>>.

제 3 절 스마트 규제의 유형 및 사례

1. 경제적 유인규제

경제적 유인규제(economic instrument)는 오염자부담원칙에 기초한 것으로서 시장에서 산정된 생산비용에 외부적인 환경자원의 이용비용과 같은 사회적 비용을 생산자에게 직접적으로 부담시킴으로써 오염자의 자율적인 대응을 유도하는 규제를 말한다.⁴⁰⁾ 즉 경제적 유인규제는 기업이나 개인에게 자발적으로 그들의 행동을 변화하도록 유인수단을 제공하는 것이다.

경제적 유인규제는 세제, 보조금, 거래할 수 있는 권리(tradable right), 지불금 등으로 구분할 수 있다. 경제적 유인규제는 무엇보다 기업이나 개인에게 환경에 영향을 미치는 활동을 규제목표에 부합하도록 개선할 수 있는 방법을 결정할 수 있는 유연성이 제공될 수 있도록 설계하는 것이 중요하다. 이러한 점에서 경제적 유인규제는 명령통제 규제방식이 갖는 유연성 부족의 한계를 극복할 수 있다.

환경세 개혁은 고용, 수입 및 투자에 대한 세제 부담을 오염, 자원 고갈 및 폐기물에 대한 세제 부담으로 전환시켜왔다. 이와 같이 경제적 유인규제는 바람직하지 못한 사회적 문제(social bads)를 방지하면서, 바람직한 사회적 재화의 생산을 장려하는 역할을 하며, 결과적으로 더 좋은 환경적 실행과 더 좋은 경제적 실행의 중복적인 행동유도가 가능하도록 한다.⁴¹⁾

40) Christia Iaione, "The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities From Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change", *Fordham Urban Law Journal*, vol.37(2010), p.946.

41) Benoît Bosquet, "Environmental Tax Reform: Does It Work? A Survey of the Empirical Evidence", vol.34 (2000), p.20.

환경세 개혁은 특히 1990년대에 많은 국가들에서 시행되었다. 예컨대 스웨덴은 이산화탄소와 이산화황에 대하여, 덴마크는 가솔린, 전기, 물, 폐기물, 자동차, 이산화탄소, 이산화황, 자본소득에 대하여, 네덜란드는 이산화탄소에 대하여, 영국은 쓰레기매립에 대하여, 독일과 이탈리아는 석유 생산에 대하여 환경세를 부과해 왔다.⁴²⁾ 이러한 환경세제 개혁은 단기적으로 오염의 감소에 있어서 상당한 성과가 있고, 고용과 생산에 있어서 일정한 이익이 있다고 평가되고 있으나, 장기적인 영향을 평가하기엔 아직 자료가 부족하다는 것이 중론이다.⁴³⁾

최근 ‘환경서비스 지불금제도(Payments for Environmental Service, PES)’는 환경성과를 달성하는데 큰 기여를 하고 있다고 평가되고 있다. 환경서비스 지불금제이란 개인이나 정부가 생태계 관리자에게 그들이 이익을 얻는 생태계를 유지하도록 비용을 지불하는 제도를 말한다.⁴⁴⁾ 예컨대 농부에게 농지에 대하여 홍수방지, 수질정화 또는 탄소 격리에 대한 비용을 지불하는 것이다. 영국의 환경관리프로그램(the Environmental Stewardship Programme)처럼 농부에게 수질과 생물다양성을 개선하기 위하여 토지관리실행을 개선하도록 비용을 지불하는 것이 대표적인 예가 될 것이다. 영국은 이 제도를 농부들에게 광범위하게 적용해 왔고, 일정한 관리조치들은 환경질의 유지 및 개선에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이 제도의 일부 조치들은 수질 개선에 명확히 기여한다는 과학적 입증이 제시되고 있으나, 다른 농업환경개선조치의 효과성에 대하여는 과학적 증거가 부족하다는 평가도 있다.⁴⁵⁾

42) Id., p.21.

43) Id., p.29

44) Stefanie Engel, Stefano Pagiola & Sven Wunder, “Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues”, *Ecological Economics*, vol.65 issue.4 (2008), pp.664-665.

45) Christopher Taylor, Simon Pollard, Sophie Rocks & Andy Angus, “Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: a Critique and Future Research

어찌됐건 경제적 유인규제가 명령통제규제보다 비용-효과적이라는 평가가 일반적인 것은 사실이다. 그러나 경제적 유인규제는 규제수단의 유형과 설계에 따라 규제자와 규제대상자에게 요구되는 노력 또는 부담에 차이가 발생한다. 따라서 일정한 경우에는 경제적 유인규제도 관계자들에게 상당한 부담이 될 수 있다. 예컨대 유럽 배출권거래제도는 발전소와 산업공장의 운영자들에 대하여 자신의 할당량요건을 산정하고, 할당량을 거래하고 그들의 할당량 내에서 운영할 수 있는 행위를 하도록 요구하기 때문에, 유럽연합 배출권거래 규제자들은 거래기간동안 발급되는 할당량의 수준을 결정하고, 거래시장을 운영하며, 참가자들의 할당량 준수를 감독하는데 많은 행정비용을 부담할 수 밖에 없다.⁴⁶⁾ 물론 반면에 경제적 유인규제가 규제대상자에게 부가하는 유연성으로 인하여 규제대상자의 측면에서는 비용부담 완화효과가 발생할 가능성은 높다. 그러나 규제비용의 산출은 규제자 측면에서 발생하는 비용과 규제대상자 측면에서 발생하는 비용 모두를 종합적으로 고려하여야 하는 것이기 때문에, 경제적 유인규제가 명령통제규제보다 비용-효과적이라고 단정할 수는 없는 것이다.

세제와 같은 경제적 유인규제가 분명히 명령통제규제 보다 일정한 장점을 갖고 있는 것이 확실하지만, 다음과 같은 한계가 있는 것도 사실이다. 첫째, 경제적 유인규제를 모든 규제대상에 적용할 수 있는 것은 아니다. 즉, 경제적 유인규제는 폐기물덤프핑과 같은 활동을 회피하도록 장려할 수 있지만, 경제적 여유가 없는 기업이나 개인에게는 무거운 부담을 부과할 수 있고, 일부 선진국과 같이 이미 기존 세제 부담의 규모가 상당한 경우엔, 경제적 유인규제로 인한 추가적 세제 부담 발생으로 인하여 세제부담의 수인가능 상한선을 넘게 될 수 있

Agenda”, Environmental Policy and Governance, vol.22 (2012), p.280.

46) Clò, Stefano, “The effectiveness of the EU Emissions Trading Scheme”, Climate Policy, vol.9 (2009), p.228.

기 때문에, 세제적 수단을 활용한 경제적 유인규제는 단독으로 사용되는 것보다 다른 규제수단과 병합하여 사용하는 것이 바람직하다.

둘째, 환경목표의 이행에 대한 확실성이 부족할 수 있다. 경제적 유인규제가 명령통제규제보다 일반적으로 비용-효과적이긴 하지만, 규제대상자가 규제가 의도한 구체적인 방법으로 시장신호에 대응하지 않을 수도 있기 때문에, 환경목표를 이행하는 확실성이 떨어질 수도 있다.⁴⁷⁾

셋째, 경제적 유인규제는 일정한 상황에서 정치적으로 수락될 수 없는 경우도 있다. 예컨대 영국에서는 환경세가 ‘스텔스 세금(stealth taxes)’이라고 비난받고 있다는 점을 고려해보면 정치적 여건에 따라 경제적 유인규제는 도입에 한계가 발생할 수 있다.⁴⁸⁾

2. 정보기반규제

정보기반규제는 노동자, 소비자, 주주 및 시민들에게 환경정보를 제공하는 규제이다.⁴⁹⁾ 즉, 정보기반규제는 의사결정에 기초가 되는 정보를 제공함으로써 기업과 개인의 환경실행을 개선하는 규제를 말한다. 이러한 정보기반규제는 비침익적(unintrusive)이며, 비강제적(non-coercive)이고 일반적으로 비용-효과적이라고도 평가되지만, 신뢰도가 낮다는 평가도 받고 있다.⁵⁰⁾

정보기반규제는 ‘일정한 환경관련 정보의 제공’, ‘비난 또는 명성에 관한 네이밍 제도’ 및 ‘등록, 라벨링 및 인증제도’ 등으로 구분할 수 있다. 먼저 ‘일정한 환경관련 정보의 제공(Targeted information provision)’

47) Neil Gunningham and Darren Sinclair, *supra* note 42, pp.860-861.

48) Daily Telegraph, Environmental Stealth Tax May Be Scrapped, <<http://www.telegraph.co.uk/fianace/newsbysector/energy/8290806/Environment-stealth-tax-may-be-scrapped.html>>.

49) Chris Hilson, “Information Disclosure and the Regulation of Traded Product Risks”, *Journal of Environmental Law*, vol.17 No.3(2005), p.306.

50) Neil Gunningham and Darren Sinclair, *supra* note 42, p.859

은 규제활동의 중요한 구성요소로서 강조되어 왔다. 즉, 기업의 환경 실행을 개선하기 위한 자문과 훈련을 제공하는 것을 말한다. 예컨대 영국은 엔바이로와이즈 프로그램(the Envirowise Programme)을 시행하여 기업들에게 청정기술, 폐기물최소화 등 자원효율성훈련을 제공하고,⁵¹⁾ 관련 프로그램에 참여한 참가자들로부터의 피드백과 효과개선을 확인할 수 있었다.⁵²⁾ 그러나 정보기반규제의 효과는 항상 평가 가능한 것은 아니며, 교육적 개입의 영향을 측정하는 방식과 측정결과에 포함될 수 있는 허수에 대한 문제가 종종 제기되고 있다. 또한 효과의 실현이 느릴 수 있어, 일정한 효과가 특정한 개입에 따른 것이라고 평가하기 어려울 수 있다는 문제가 존재한다.

‘비난과 명성에 관한 네이밍’ 제도는 주로 명령통제규제를 보완하기 위한 방법으로 도입되어 왔으며, 규제대상자도 주로 소규모 기업을 대상으로 하였다. 예컨대 영국의 ‘문앞 평가결과 게시제도(Scores on the Doors)’는 직접적인 사전 조사를 통하여 식당의 식품위생 위험성 평가 결과를 공개하여, 식당에 대한 소비자압력을 이용하고 위생기준의 개선을 도모하고자 하는 제도이고, 미국의 독성물질 방출인벤토리(the Toxic Release Inventory)와 유럽 오염물질 배출량등록제(the European Pollutant Emissions Register)는 시민과 투자자의 압력을 이용하여 환경 실행의 개선을 유도하는 규제로서, 규제대상 기업에 의한 배출량의 세부사항을 공개함으로써 명령통제규제의 효과성을 개선하는데 주로 이용된다. 이 두 제도는 배출량등록에 따라 대상 기업의 주가(share price)에 대한 부정적 영향을 미치게 되거나, 좋은 환경성과를 통하여 등록이 면제된 기업에 대해서는 인센티브를 제공하는 방식이다. 그러

51) Lisa T. Mattsson, Adam D. Read & Paul S. Phillips, “A critical review of the largest Resource Efficiency Club Programme in England(2005 - .2008): Key issues for designing and delivering cost effective policy instruments in the light of Defra’s Delivery Landscape Review”, Resources, Conservation and Recycling, vol.55 (2010), p.2
52) Id.

나 미국, 캐나다, 호주, 영국 등의 ‘오염물질 이동 및 방출 인벤토리 프로그램들’을 비교해보면, 미국과 영국에서는 배출량감소 동향이 확인되기도 하지만, 배출량 또는 위험성에 관한 이 제도들의 효과를 일반화하는 것은 합리적이지 않다는 견해도 있다.⁵³⁾

‘등록, 라벨링 및 인증 제도’(Registration, labelling and certification schemes)는 국제적으로 이미 널리 활용되고 있는 제도로서, 이 제도는 기업들이 관련 환경기준을 채택하도록 환경라벨이 붙은 재화를 선호하는 소비자에게 의존한다. 이 제도는 유럽연합의 ‘환경라벨링(Ecolabel)’과 같이 정부지원으로 만들어지기도 하지만, 영국의 ‘농장보증제도(the Farm Assurance Scheme)’와 같이 생산자단체가 만들기도 하고, 오히려 많은 경우기 비정부단체에 의하여 만들어져 왔다. 또는 해양관리회의(the Marine Stewardship Council)와 숲관리회의(the Forest Stewardship Council, FSC) 인증제도를 세계야생생물기금(the World Wild Fund for Nature)이 만든 것과 같이 국제기구에 의하여 창설되기도 한다.

이러한 인증제도는 환경관리를 위한 기준을 제공하는 역할도 수행한다. 그리고 인증제도의 효과성은 환경영향보다 ‘절차 및 관리 기준’에 대한 참여자의 준수에 대하여 측정하고 평가하는 것이 바람직하다. 예컨대 해양관리회의 인증제도는 관리기준을 개선할 수 있지만, 이 제도가 해양환경에 어떤 영향을 미치는지 평가하는 것은 매우 복잡하고 어려운 작업이 될 것이기 때문이다.

물론 인증제도만으로는 규제목적을 완벽히 달성하기엔 어려움이 있으므로, 인증제도는 보조적 규제로서의 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대 해양관리회의 인증제도만으로 어업의 지속가능성을 확보할 수는 없을 것이기 때문이다.

53) Dorit Kerret¹ and George M. Gray, “What Do We Learn from Emissions Reporting? Analytical Considerations and Comparison of Pollutant Release and Transfer Registers in the United States, Canada, England, and Australia”, Risk Analysis, vol.27 no.1 (2007), p.220.

3. 자기규제 및 공동규제

자기규제(self-regulation)는 자신의 행위를 규제하는 규제대상자에 의하여 착수되는 규제방안을 말한다. 엄밀히 말하면 자기규제는 정부행위에 대한 대안이라기 보다는 자발적인 행동인 것이다. 기업들이 자기규제를 설계하고 이행하는 것은 환경보호는 기업의 사회적 책임을 이행하고 시장에서 좋은 평판을 얻고자 하는 이유도 있지만, 때로는 정부의 개입에 사전적으로 대응하기 위한 이유도 있을 수 있다. 반면에 ‘공동규제(co-regulation)’는 자기규제와 유사하지만 일정한 정부의 개입이 있는 규제방안을 말한다.⁵⁴⁾ 공동규제는 직접적인 정부개입을 포함한 자발적인 규제로 설명되지만, 다른 규제방법에 비하여 널리 활용되고 있는 것으로 보이지는 않다.

일반적으로 이 범주의 규제는 ‘민간 및 자발적 규제(private and voluntary regulation)’, ‘자발적 규제(voluntary regulation)’, ‘자발적 협약 및 교섭협정(covenants and negotiated agreements)’, ‘민간기업규제(private corporate regulation)’, ‘민간전문가규제(private professional regulation)’, ‘자기규제(self-regulation)’, ‘시민규제(civic regulation)’ 등으로 구분된다.

공동규제와 자기규제는 기업이 가장 비용-효과적인 방안을 선택하여 잠재적 이익으로, 환경목표를 달성하는 방법을 결정할 수 있는 상당한 유연성을 제공한다. 그러나 이들의 유연성과 자발성은 규제수단이 없어 기업이 환경성과에 대한 정확한 성과 없이 또는 환경적 행동을 이행하지 않고 환경실행의 외관만을 제공함으로써, 실질적으로는 환경목표를 달성하지 않을 위험성이 있는 것도 사실이다.

54) UK Department for Business, Innovation and Skills, Promoting alternatives to regulation, <<http://www.bis.gov.uk/policies/bre/alternatives-to-regulation>> (2012년 11월 10일 방문).

자발적인 접근방안은 명령통제규제를 회피하고 환경실행을 개선하기 위한 인센티브를 제공함으로써, 환경실행이 개선되지 않을 경우 보다 직접적인 규제를 집행하도록 결합하였을 때 효과적일 수 있다. 현재까지 자발적인 규제방안의 효과는 다른 규제수단과 혼합되어 나타나기 때문에, 향후 지속적인 연구가 요구된다. 예컨대 Bizer와 Jülich는 네덜란드와 독일에서 4개의 자발적인 협약을 검토하였는데, 이들은 모두 다른 규제수단과 혼합된 규제수단을 이루고 있었으며, 또한 직접 규제와 경제적 유인수단에 있어서 자발적 협정들은 탈규제 속임수에 불과하였다고 한다.⁵⁵⁾ 보다 최근의 연구인 미국 환경보호청이 수행한 연구에서는 자발적 협정에 기초한 ‘자발적 환경프로그램(voluntary environmental programmes, VEPs)’의 시행에도 불구하고 오염과정에서 발생한 규제대상 오염물질들이 증가하여 환경개선 효과를 가져오지는 못한 것으로 평가되었다.⁵⁶⁾ 반면에 유럽연합에서 주로 시행되었던 에너지 효율성을 위한 자발적 협약들은 다른 정책 규제수단 중에서 에너지 절약을 실현하고 기후변화완화에 중요한 역할을 할 수 있다고 확인되었다.⁵⁷⁾

앞서 설명한 인증제도(certification scheme)와 관련하여, 공동규제 및 자기규제의 효과를 이해하는데 있어서 중요한 문제는 이 제도로 인한 환경성과에 대한 평가가 충분하지 않다는 것이다. 예컨대 영국의 ‘농장기준보증제도(Assured Farms Standards scheme)’는 농장운영의 평가에 대한 기준을 제공한다. 그러나 기준의 준수를 통해 더 좋은 환경실행의 결과를 얻을 수 있는지에 대한 측정이 이루어지지 않아, 과학적 증거를 확인할 수는 없었다. 또한 ISO 14001 환경관리기준을 채택

55) Kilian Bizer and Ralf Jülich, “Voluntary agreements - trick or treat?”, *European Environment*, vol.9 issue.2 (1999), pp.62-63.

56) Dinah A. Koehler, “The Effectiveness of Voluntary Environmental Programs – Policy at a Crossroads?”, *The Policy Studies Journal*, vol.35 no.4 (2007), p.691.

57) Paolo Bertoldi and Silvia Rezessy, “Voluntary agreements for energy efficiency: review and results of European experiences”, *Energy & Environment*, vol.18 issue.1 (2007), p.69.

한 기업들은 다른 기업들보다 더 좋은 환경관리절차를 보여주었지만, 이것이 실제로 환경사고 또는 훼손의 가능성을 감소시켰는지에 대한 평가는 이루어지지 않았다. 결국 인증제도는 환경실행의 절대적인 결과에 기초한 것이 아니라 절차적 문제에 초점을 두고 있는 것이다.

민간전문가규제는 점진적으로 발전하고 있는 분야이긴 하지만, 이에 관한 사례가 충분히 존재하는 것은 아니다. 대표적인 예가 ‘영국왕립 화학협회(the Royal Society of Chemistry)’를 중심으로 다른 전문가 단체들이 설립한 ‘토지조건전문가인증(the Specialist in Land Condition (SiLC) qualification)’이라고 할 수 있는데, 이는 전체 토지오염규제체제로서 토지오염전문가에 대한 전문지식을 인증하는 제도인데,⁵⁸⁾ 최근까지 140명 이상이 이 자격을 취득한 것으로 알려져 있다.⁵⁹⁾ 또한 ‘물과 환경 관리 공인기관(the Chartered Institution of Water and Environmental Management: CIWEM)’은 회원들에 대한 윤리규범(code of ethics)을 발표하였고,⁶⁰⁾ 환경협회(the Society for the Environment)는 ‘공인 환경운동’ 전문가 자격(‘chartered environmentalist’ professional qualification)을 만들었다.⁶¹⁾ 그러나 환경에 대한 전문가 단체의 평가는 아직까지 이루어지지 않았다.

58) Qishi Luo, Philip Catney & David Lerner, “Risk-based Management of Contaminated Land in the UK: Lessons for China?”, *Journal of Environmental Management*, vol.90 (2009), p.1129.

59) Royal Society of Chemistry, Specialist in Land Condition(SiLC)(2011), <<http://www.rsc.org/Membership/Resgisters/SiLC/index.asp>>

60) Chartered Institution of Water and Environmental Management(CIWEM), “CIWEM's Comments on Consultation Document Entitled Taking it on: Developing UK Sustainable Development Strategy Together”, *Water and Environment Journal*, vol.18 issue 4 (2004), p.239.

61) Society for the Environment, Chartered Environmentalist(2011), <<http://www.socenv.org.uk/chartered-environmentalist-cenv/>>.

4. 지원 메카니즘 및 역량개발 규제

‘지원 메카니즘 및 역량개발(Support Mechanism and Capacity Building)’은 규제대상자에게 규제준수를 위한 지원을 제공하는 규제를 말한다. 규제대상자들이 항상 환경규제에 대한 이해와 환경규제목표를 성취할 수 있는 역량을 갖추고 있는 것은 아니다. 우리나라 「저탄소 녹색성장 기본법」도 온실가스 배출업체 및 에너지 소비업체별로 측정, 보고, 및 검증이 가능한 방식으로 목표관리제를 설정 및 관리하도록 하고 있지만, 필요한 경우 관리업체에 대하여 기술지원, 실태조사 및 진단, 자료 및 정보 제공을 할 수 있도록 하고 있다(제42조제10항).

지원 메카니즘 및 역량개발은 ‘연구 및 개발(research and knowledge generation)’, ‘검증 프로젝트 및 지식 보급(demonstration project and knowledge diffusion)’, 그리고 ‘네트워크 구축 및 공동문제해결(network building and joint problem solving)’과 같이 세 가지로 구분할 수 있다.

먼저 ‘연구 및 개발’은 신기술의 개발에 투자를 장려하는 제도의 설립, 직접적인 환경기술의 연구 및 개발을 의미한다. ‘검증 프로젝트 및 지식 보급’은 환경기술과 관련한 정보를 규제대상자들에게 보급하는 것을 말하며, 일반적으로 환경지식의 보급은 다른 규제수단과 함께 이용된다. 예컨대 위에서 소개한 바 있는 영국의 환경관리제도(environmental stewardship schemes)의 이행을 통하여 정부와 농부 사이에 환경관리의 모범적 관행에 대한 지식을 교환하는 것을 말한다. 검증 프로젝트는 새로운 기법 및 기술의 채택 및 개발을 고려하는 기업들에게 그러한 기법 및 기술을 통한 혁신의 불확실성을 극복할 수 있도록 지원하는 것을 의미한다. 기술혁신의 경우에, 기업은 새로운 기술에 대한 검증을 위하여 장기간의 실험 기간과 상당한 비용을 부담할 수 있다. 따라서 정부의 개입은 이러한 혁신의 불확실성을 해소하도

록 함으로써 정당화될 수 있다.⁶²⁾ 그러나 검증 프로젝트는 일정한 기술혁신계획의 실패가 신기술의 도입과정에 필연적일 수 있기 때문에, 평가하기가 용이하지 않다는 문제가 있다. 그러나 일본, 미국, 독일 및 스위스 등이 시행한 태양광발전 및 풍력발전에 대한 검증 프로젝트는 에너지 분야의 혁신을 추구하고 있는 기업들에게 상당한 이익을 제공하였다고 평가되고 있다.

지원 메카니즘 및 역량 개발은 지원과 역량 개발에 관한 기금을 마련하고, 그 목표를 잘 설정하는 것이 중요하다. 예컨대 영국의 연구기금은 필요한 기업에게 잘 제공되지 않아서, 연구결과의 성과가 광범위하게 적용될 수 있는 기회를 상실한 바 있다고 한다.⁶³⁾ 때문에 지원 메카니즘은 충분한 지원여력을 확보하는 것 못지않게 적절한 대상에게 필요한 지원이 이루어질 수 있도록 제도를 설계하는 것이 중요하다.

62) Chris Hendry, Paul Harborne & James Brown, “So What do Innovating Companies Really Get from Publicly Funded Demonstration Projects and Trials? Innovation Lessons from Solar Photovoltaics and Wind”, Energy Policy, vol.38 (2010), p.4507.

63) Id., p.4513.

제 4 장 스마트 규제의 규제효과 확보를 위한 고려사항

제 1 절 스마트 규제의 설계시 원칙

1. 스마트 규제의 규제효과에 대한 예측가능성 확보

환경규제의 설계는 ‘기업 또는 개인 등 규제 대상자의 행동에 대한 규제의 영향’, ‘변화된 행동이 환경에 대하여 미치는 영향’ 및 ‘환경변화가 인간에 미치는 피해 또는 이익’에 이르기까지 연속된 과정에서 규제의 영향에 대한 예측가능성을 확보하여야 한다. 사회과학 및 자연과학을 포함하여 다양한 학문에 기초를 둔 증거에 기초하여, 이러한 연쇄적인 과정들 사이에 연관성이 이해될 수 있어야 한다. 아래의 표는 영국 정책결정자들이 규제 설계를 위하여 이용할 수 있는 증거 자료에 관한 것이다.

표.5. 영국 정책결정자에게 제공되는 규제효과에 대한 증거 자료

제공되어야 할 정보	정보원
<ul style="list-style-type: none"> ○ 영향받는 환경의 상태, 환경상태에 대한 압력과 그 요인, 결과적인 영향 ○ 정책분야에 대한 규제와 다른 규제대안의 확인 ○ 현재 법제가 부과하고 있는 제한 ○ 규제부담이 과도한 경우, 개선이 요구되는 범위와 개혁을 위한 혁신적인 아이디어에 관한 산업계의 입장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경감독자료 ○ 사회과학적 및 자연과학적 연구 ○ 법률 ○ 정책프로그램의 정의 ○ 법률자문가 ○ 개별적인 기업 및 사업자단체의 참여 ○ 시민단체의 참여

제공되어야 할 정보	정보원
<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제부담이 과도한 경우, 개선이 요구되는 범위와 개혁을 위한 혁신적인 아이디어에 관한 시민사회의 입장 ○ 부담이 과도한 경우, 개선이 요구되는 범위와 개혁을 위한 혁신적인 아이디어에 관한 정책결정자 및 규제자의 입장 ○ 다른 접근방안에 대한 정치적 선호 ○ 구체적인 규제 및 정책에의 전체 사회적 비용과 편익(사전 및 사후 포함) ○ 규제대상 기업 및 개인의 구성과 특성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인의 직접적인 참여 ○ 공식적 및 비공식적 공청회 ○ 정부부처와의 협의 ○ 규제영향평가 ○ 정책평가 ○ 국가 통계 및 조사 ○ 규제자의 감독 및 조사 정보 ○ 국제비교 ○ 다른 정책분야와 비교 및 비정부 단체의 접근방안과 비교

규제효과의 증거자료는 환경정보에 관한 감독 자료, 사회과학 및 자연과학적 연구문헌, 정책과 법률, 개인, 시민단체 및 규제자의 참여에 기초한 협의, 규제영향평가, 정책평가, 정부정책과 비정부단체의 정책방안, 외국 및 국제기구와의 비교연구 등 다양한 정보원에서 구할 수 있다.

규제효과에 대한 예측가능한 심사는 다면적 검토를 위한 복합학문적 평가가 필요하다. 그러나 많은 정책분야에서 이러한 평가가 이루어지고 있지 않다. 예컨대 식품소매업의 경우 ‘공급체인과 관련하여’ 공급자와 식품소매업자의 관계를 사회과학적 측면에서 심사하지만, 환경피해의 감소시키는 활동에 대한 효과는 평가하지 않는다. 한편, 물리학적 연구는 환경영향에 대한 평가를 수행하지만, 규제와 환경영향에 대한 인과관계는 평가하지 않고 있다. 규제효과의 증거에 대한 포괄적인 분석은 매우 제한적인 정책분야에서만 이루어지고 있는 것이

현실이다. 영국이 농업분야에서 ‘농업관리조치(agricultural stewardship measures)’에 대한 상호 검토된 증거의 광범위한 평가를 수행한 것 정도가 그 예라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

그러나 규제효과에 대한 평가가 부족한 것은 단지 과학적 평가가 이루어지지 않아서는 아니다. 연구자들의 다양한 이해관계 때문에 정책결정자들에게 의사결정을 위한 부분적인 증거만이 제공되어 그 범위안에서만 평가가 이루어지게 되는 경우도 있다. 또한 규제수단의 구체적인 이행에 대한 증거가 완전하지 못할 뿐 아니라, 규제효과의 증거를 추정할 수 있는 문헌적인 자료도 충분하지 못한 경우도 많다.

요컨대 많은 선진국들이나 경제협력개발기구는 규제의 설계에 있어서 예측가능한 자료에 기반하여 규제효과를 검증할 것을 요구하고 있지만, 실질적으로 그러한 검증이 실효적으로 이루어지고 있는 사례는 많지 않은 것으로 보인다. 따라서 환경규제에 있어서 ‘자연과학적인 환경영향평가’이외에 ‘규제가 인간행동에 미치는 영향’, ‘인간행동의 변화가 환경에 미치는 영향’, ‘환경변화가 인간의 건강과 사회에 미치는 영향’ 등 다양한 규제영향평가방안을 마련하고, 자료를 축적할 필요가 있다. 또한 축적된 정보는 다른 규제영향평가를 위하여 사용될 수 있도록 제공되어야만 한다.⁶⁵⁾ 이러한 자료가 축적되어 규제설계시 규제효과의 잠재적 평가가 가능해진다면, 저탄소 녹색성장 정책이 경기침체와 기후변화에 따른 위기를 극복하기 위한 선진규제로서 주목 받았듯이, 규제설계의 선두국가가 될 수 있을 것이다.

64) Paul Kay, Anthony C. Edwards, Miles Foulger, “A review of the efficacy of contemporary agricultural stewardship measures for ameliorating water pollution problems of key concern to the UK water industry”, *Agricultural Systems*, vol.99 issues.2-3, pp.67-75 참조.

65) IMPEL, *Practical Application of Better Regulation Principles in Improving the Efficiency and Effectiveness of Environmental Inspection Authorities (Final Report)*, Institute for European Environmental Policy, October 2009, p.16

2. 스마트 규제의 일관성 확보

스마트 규제를 도입하기 위해서는 먼저 규제대상과 관련한 다른 정책분야의 규제수단들과의 관련성을 고려하여야 한다. 만일 다른 정책분야의 규제와 일관성이 없다면, 그러한 규제의 효과는 매우 제한적이거나 오히려 역효과를 발생시킬 수 있다. 우리나라 「저탄소 녹색성장 기본법」도 규제의 선진화를 위하여 규제의 중복을 피하도록 하고 있다.⁶⁶⁾

또한 기업과 개인들은 계획할 수 있는 정책 방향에 대한 명확하고 장기적인 신호를 선호하기 때문에, 규제의 효과성(effectiveness)은 규제의 일관성에 더욱 영향을 받는다. 예컨대 폐기물매립과 관련하여 동일한 대상에 대해 ‘매립세’와 ‘매립할당량거래제’를 동시에 도입하는 것은 규제효과성에 문제를 발생시킨다. 복잡하고 일관성이 없는 규제는 기업 및 개인 등 규제대상자의 규제준수를 유도할 수 없다. 예컨대 영국의 기업들은 기후변화 대응정책에 대하여 ‘장기적이고, 명확하며, 법적인(long, loud and legal)’ 기후변화정책을 요구한바 있다.⁶⁷⁾ 이러한 영국 기업들의 요구는 결국 기업들의 환경성과의 달성 및 환경규제에 대한 대응에는 많은 비용과 인력이 필요하기 때문에, 환경실행을 위한 효율적인 투자확대를 위해서는 기업에 대한 규제 정책이 장기적이고 명확하며 신뢰할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 규제수단의 일관성은 혼합정책(mixed policies)에서 뿐만 아니라 혼합규제(mixed instruments)에 있어서도 중요하다. 규제수단의 혼합은 일

66) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제36조제2항 참조.

67) Report of the Commission on Environmental Markets and Economic Performance, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Department for Innovation, Universities & Skills, Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2007, <<http://archive.defra.gov.uk/environment/business/innovation/commission/documents/cemep-report.pdf>>, p.25.

관성이 없을 경우, 기업 및 개인이 이러한 규제수단들을 준수하기 어렵고, 규제자는 관리하는데 많은 비용이 소요되며, 충돌하는 세계혜택, 보조금 및 지불금 등 인센티브를 제공할 수 있으며, 규제수단들의 변경도 어렵게 한다. 따라서 규제설계의 일관성은 규제의 효율성과 효과성에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.

3. 스마트 규제의 유연성 확보

전통적인 명령통제규제는 규제대상자가 환경목표를 달성할 수 있는 방법을 선택할 수 있는 유연성이 부족하여, 적절하게 환경목표를 성취하지 못하게 하거나 규제효과를 감소시킬 수 있다. 따라서 환경목표를 비용-효과적으로 충족할 수 있는 ‘스마트 규제’가 주목을 받고 있는 것이다. 우리나라 「저탄소 녹색성장 기본법」도 온실가스 및 오염물질의 발생을 줄이기 위한 규제를 도입할 때, 온실가스 및 오염물질 발생원인자가 스스로 오염물질의 발생을 줄이도록 유도하여 사회경제적 비용을 줄이도록 하고 있으며, 민간의 자율성과 창의를 저해하지 않도록 고려하고 있다.⁶⁸⁾

규제의 유연성은 사회적, 경제적 그리고 환경적 변화의 결과로서, 또는 새로운 정보의 이용의 결과로서 요구될 수도 있다. 예컨대 생물다양성을 보호하기 위하여 보전지역을 설정하더라도 기후변화는 그 경계설정이 생물다양성을 보호하는데 무의미한 결과를 낳게 만들 수 있다. 또한 영국의 매립세(Landfill Tax)의 경우에도 상품가격의 변화가 재활용을 위한 유인책에 영향을 미칠 수 있다. 그 밖에 기후변화에 관한 국제연합 기본협약의 규제영향은 영국의 철강산업에 상당한 부담이 되었던 것으로 이해되지만, 철강산업이 쇠퇴하자 이들이 사업을 지속하였을 경우 감축하여야만 했던 배출량이 자연감소하게 됨으로

68) 『저탄소 녹색성장 기본법』, 제36조 ①, ②.

써, 다른 산업에 대한 이산화탄소 배출량 감축에 대한 압박은 감소할 수 있었다. 따라서 규제수단은 시간흐름에 따른 변화에 적응할 수 있도록 계획적으로 설계되어야 한다. 예컨대 유럽연합의 배출권거래제가 시행된 1차 이행기간에는 규제자들이 처음으로 규제대상 사업체들의 배출량을 산정할 수 있었다. 그러나 이 시기에는 배출량에 대한 정보가 부족하여 배출허용량은 초과할당이 되었고, 결국 탄소가격은 제로까지 떨어졌다. 그러나 새로운 배출량에 대한 정보가 수집되어, 2차 이행기간에는 배출권거래제를 위한 배출허용량 할당을 적절하게 할 수 있을 가능성이 높아졌다. 이와 같이 이행기간을 나누거나, 시범시행기간을 두게 된다면, 규제의 타당성을 검증할 수 있는 기회를 갖게 될 가능성이 생기므로 합리적인 규제가 가능하도록 도울 수도 있다.

한편 환경규제는 과학적 불확실성을 다루기 위한 적응성(adaptability)을 갖추어야 한다. 과학적 불확실성은 규제의 설계과정에서 ‘적응관리(adaptable management)’를 통하여 고려되어야 한다. 적응관리는 관리자의 지식에 관한 불확실성을 인정하고, 최선의 정책이 선택될 수 없다면, 다양한 대안들이 검토되어야 하고, 규제의 다른 과정에서 발생한 효과에 대한 정보습득을 위하여 지속적으로 감독·관리되어야 한다. 적응관리는 다양한 생태계 관리 및 복구를 위하여 채택되어 왔지만, 모든 규제 문제를 해결할 수 있는 것은 아니다. 예컨대 원자력발전소 건축의 경우, 감독에 실패하면 회복하기 어려운 너무도 중대한 결과가 발생할 수 있다.

전통적으로 환경규제에 관한 법규는 보전의 원칙과 정상성(원상회복) 원칙에 기초하여 왔다. 그러나 이것은 환경영향이 정확히 예측될 수 있다는 믿음에 기초한 것이어서, 기존의 환경규제는 적응관리 규범을 수용하도록 설계되었다고 보기는 어렵다. 때문에 앞으로의 환경규제의 설계는 예측 불가능한 기후변화의 영향을 다루기 위한

적응관리접근과 생태계 및 사회 회복력(resilience)을 강화할 수 있도록 환경에 대한 모든 압박요인을 감소시키기 위한 사전주의 접근을 도입하여 두 가지 양식의 규제를 수용하도록 개선될 필요가 있다.⁶⁹⁾

제 2 절 규제자 및 규제대상자의 동기와 역량

1. 규제대상자의 동기와 역량

기업에 대한 규제설계는 기업의 행위가 이익과 전략적 경쟁우위를 최대화하려는 욕구에 의하여 유인된다는 가정에서 시작한다. 이 이익의 동기는 환경실행의 공개를 통하여 투입비용과 산출가격, 소비자의 구매결정, 기업의 평판, 투자자의 행위에 영향을 미칠 수 있도록 계획된 규제수단들의 설계의 근간을 이룬다. 기업 행동에 대한 규제수단의 영향은 합리적으로 수익성에 대한 영향에 달려있다고 보아야 한다. 예컨대 영국에서의 매립세(landfill tax)는 초기에 기업행동에 중요한 영향을 미치기엔 너무 낮은 수준으로 설정되어, 기업들의 행동변화를 유인할 수 있는 충분한 경제적 유인수단이 될 때까지 점차적으로 증가할 수 밖에 없었다.

또한 기업은 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility: CSR)에 관한 평가에 영향을 받는다. 오늘날 기업의 사회적 책임은 기업의 윤리적 행동을 반영하고 또 상당한 주목을 받고 있다. 물론 기업의 사회적 책임 실행은 미래세대의 이익을 지속가능하게 보호하고, 정부로부터 사업면허를 유지하기 위하여, 그리고 기업의 평판을 보호하고 개선하기 위하여 ‘옳은 것을 해야 한다’는 기업의 도덕적 의무에 기초한 것이다. 그러나 점차 기업의 사회적 책임과 좋은 환경실행은 기업

69) Craig, Robin Kundis, “Stationarity is Dead - Long Live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law”, Harvard Environmental Law Review, vol.34 (2010), p.71.

의 이익을 최대화하기 위하여 핵심적인 기업전략에 포함되어 가고 있다.⁷⁰⁾ 기업의 사회적 책임의 성과에 대한 공개는 정보기반규제와 자기규제를 통하여 환경성과의 달성에 기여할 수 있다. 예컨대 최근 국제연합 환경계획의 사업인 생태계 및 생물다양성의 경제학(the Economics of Ecosystems and Biodiversity)이 인간복지에 대한 생물다양성의 이익과 생물다양성의 훼손이 야기하는 위험성을 강조함으로써, 기업들은 생물다양성의 이익에 대한 분석을 다른 한편의 위험성과 비교하여 기업 전략에 포함시킬 수 있도록 유도하였다.⁷¹⁾ 영국에서 다양한 기관들은 기업들이 기업의 사회적 책임과 환경실행을 기업의 전략과 운영에 반영하도록 돕고 있으며, 이러한 실적을 공개함으로써 많은 기업들이 사회적 책임의 일환으로 환경실행을 추구하도록 유도하고 있다.

또한 규제대상자들은 규제에 대응하여 행동을 변화시키는 범위는 규제의 영향을 이해할 수 있는 자신의 역량 및 관련 위험성과 기업의 기회를 관리할 수 있는 역량에 달려있다고 할 것이다.

2. 규제자의 동기와 역량

규제자는 자신의 주관적 동기와 위험기반 의사결정, 기술적 지식 및 교섭능력과 같은 규제역량에 따라 규제의 효과에 영향을 미칠 수 있다. 우선 규제자의 동기는 규제자가 감독하는 규제수단의 효과에 영향을 미칠 수 있다. 즉 목표 설정의 의욕과 규제집행의 엄격성에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 정부와 비정부 규제자들은 규제를 집행하기 위한 유인책을 제공할 수 있다. 그러나 정부규제자들은 규제포획(regulatory capture)을 감독하고 방지하기 위하여 보호조치를 할 수

70) Michael E. Porter and Mark R. Kramer, "Strategy & Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility", Harvard Business Review, vol.84, issue.12 (2006), p.82.

71) UNEP, "The Economics of Ecosystems and Biodiversity Report for Business-Executive Summary", UNEP(2010).

있지만, 이익단체의 로비에 영향을 받을 수 있으며, 비정부규제자의 경우에 비정부단체는 기금제공자로부터 지원을 유지하기 위하여 효과적인 규제를 입증할 동기를 부여받는다. 반면 다른 비정부단체는 의사결정에 영향을 미치는 가장 강한 입장의 사적 이익을 따를 수도 있다. 이와 같이 규제의 효과성(effectiveness)은 규제자의 동기에 영향을 받는다.

또한 규제의 운영에 있어서 규제자들은 지속적으로 규제와 관련된 더 좋은 전략과 방법을 알 수 있도록, 그리고 유한 자원의 이용을 알 수 있도록, 관련 정보를 수집하고 수집된 정보를 이해하여야 한다. 정보에 기초한 의사결정은 위험기반규제를 적용하는 규제자의 역량을 뒷받침한다. 위험기반 의사결정은 영국 산업기술감시활동을 위한 국가정보감독에 반영되어 왔고, 대보초(the Great Barrier Reef)에 대한 환경규제에 적용되어 왔다. 기밀정보를 수집하고 분석하는 것을 포함한 효과적인 국가정보감독에 따른 감시활동은 일정한 문제에 대한 정당한 규제개입을 선택함으로써 전략적인 해결과 전체적인 동향과 전략적 관리방안을 평가하는 운영심사가 가능하도록 하기 위해서 필요하다고 고려되는 절차들에 초점을 두고 있다. 위험성에 기반한 의사결정을 하는 규제자의 역량은 규제의 효과에 영향을 미치는 주요한 요인으로서 강조되고 있다.

환경규제를 위한 과학기술적 지식이 불확실할 때, 또는 과학기술적 지식을 효과적으로 이용하지 못할 때, 규제자와 규제대상자는 상당한 헛수고를 할 수 있다. ‘규제적 개입’, ‘기업과 개인의 행동의 변화’, 그리고 ‘환경에 대한 추후 영향’ 사이에 관계를 이해하는 규제자의 역량은 규제의 효과에 주요한 요인으로 고려되어 왔고, 여전히 중요한 과제임이 분명하다.

규제자들은 규제를 설계하는 동안 규제대상자들과 협의할 필요가 있을 수 있다. 예컨대 사업자의 면허 조건에 대한 협의를 할 수 있다.

유럽연합 배출권거래제는 배출총량을 합의하기 위하여 회원국들과 참여대상 산업들 사이에 교섭을 요구하였다. 그리고 유럽연합의 이산화탄소 감축목표를 성취하기 위하여 국가들 사이에 감축량을 어떻게 할당하여야 하는지에 관하여 국가간 교섭을 하였다. 국내적 수준에서 규제자들은 일정한 단체가 자기규제를 할 수 있는 새로운 제도를 창설할 수 있도록 조력자로서 그리고 교섭자로서 행동할 필요가 있다. 이러한 교섭들을 수행하는 규제자의 역량은 관련 규제수단의 전체적인 효과에 대하여 직접적인 영향을 미칠 수 밖에 없다.

제 5 장 결 론

이 연구는 우리나라의 「저탄소 녹색성장 기본법」이 규정하고 있는 부문별 정책의 이행전략을 설계하기 위하여 요구되는 사항을 분석하기 위하여 시작되었다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 경제성장과 환경보호라는 복합정책(policies mix) 목표를 추진하고자 도입되었다. 게다가 동 기본법은 농업, 교육, 에너지, 보건 및 과학기술의 연구·개발 등 매우 다양한 부문에서 경제성장과 환경보호를 도모하고자 하는 기본이념을 담고 있는 법이기 때문에, 향후 계획 및 실행 전략 수립시에 전통적인 규제방식으로는 풀기 어려운 많은 숙제들을 남겨두고 있다.

녹색성장 정책이 다루고 있는 부문들은 사실 경제협력개발기구가 그 설립초기부터 다루어온 부문들이며, 지속적인 혁신을 권고하고 있는 부문들이다. 이 연구는 상기 부문들에 대한 혁신을 추진할 수 있는 규제방안으로 경제협력개발기구가 추천하고 있는 스마트 규제방식에 대한 분석을 시도하기 위하여, 스마트 규제의 의의, 연혁, 원칙 및 유형 등에 대한 검토를 수행하였다. 살펴본 바와 같이 스마트 규제는 단순히 규제의 유형을 의미하는 것은 아니다. 스마트 규제를 특징짓는 것은 규제의 설계단계에서 무엇을 어떻게 고려하였는가, 규제의 이행 및 집행 과정은 어떻게 이루어졌는가, 마지막으로 규제의 사회적, 경제적 및 환경적 영향을 평가할 수 있는가 등의 문제이다. 즉 ‘스마트 규제’라고 하기 위해서는 ‘계획된 규제’의 이해관계자들과 규제의 목적, 필요성, 대상, 절차, 대안 및 효과 등에 관하여 협의가 선행되어야 한다. 규제설계단계에서 이해관계자들과 협의하고, 규제도입에 대한 예측가능성과 신뢰를 확보하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 규제효과의 예측가능성, 규제의 일관성 및 유연성이 확보될 수 있도록 고려하여야 한다. 그리고 규제의 이행 및 집행 과정은 규제목적에 기초하여 유연성 있는 방법을 선택할 수 있어야 하며, 최종적으로

로 규제영향평가를 통하여 당해 규제가 효과적인지 또는 불필요한 것은 아닌지 평가될 수 있어야 한다. 만일 당해 규제가 비효과적이라면 개선되어야 하고, 불필요한 요식적인 규제라면 폐지되어야 함이 마땅하다.

그러나 영국, 미국 및 일본 등 주요 선진국들은 스마트 규제의 요건으로서 규제영향평가를 다루고 있지만, 이들의 연구문헌 및 정책권고에 관한 보고서 등을 분석한 결과, 매우 제한적인 부분들을 제외하고 규제영향평가가 충분히 발전된 단계까지 이르진 못하고 있는 것으로 보인다. 따라서 이 연구에서는 규제영향평가를 위한 자료 및 정보를 확인할 수 있는 정보원의 중요성에 대하여 강조하였다. 물론 스마트 규제의 의의, 특징, 장단점, 적용분야 등에 관한 연구는 아직 초보단계에 머물러 있다고 할 수 있다. 이를 발전시키기 위해서는 스마트 규제를 만드는 중요부분인 규제영향평가, 즉 ‘규제가 인간행동에 미치는 영향’, ‘인간행동의 변화가 환경에 미치는 영향’, ‘환경변화가 인간의 건강과 사회에 미치는 영향’ 등에 대한 구체적인 연구 및 합리적인 규제영향평가 모델의 개발이 필요할 것이다.