

일본 환경정책의 역동성과 정치적·경제적 맥락

최 성 모*

1. 머리말 : 일본 환경정책의 연구 필요성

우리의 환경문제에 관한 지식과 경험은 선진 산업국가에 비하면 아직 걸음마 단계에 있다. 정책문제에 관한 지식이나 경험이 부족할 때, 외국의 성공적인 정책으로부터의 政策學習(policy learning)은 우리 나라 정책의 질을 향상시킬 수 있다.

우리의 환경정책은 일본의 환경정책으로부터 이미 많은 부분을 학습하고 도입해 왔다. 환경처의 한 공무원에 의하면 우리 나라의 환경에 관한 법 가운데 대부분이 일본의 그것과 비슷하다고 한다. 미국도 일본의 환경정책으로부터 정책학습을 시도했다.¹⁾

*고려대 강사

1) 미국의 학자들이 일본의 환경정책으로부터 도입을 시도한 부분은 이 글의 후반부에서 다루고 있는 환경소송 절차에 관한 것이다. 미국의 시도는 다음 문헌들을 참고하기 바람. S. M. Soble, "A Proposal for The Adiminstrative Compensation of Victims to Toxic Substance Pollution: A Model Act." *Harvard Journal of Legislation* 14(1977), pp. 683~824; Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by The Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple Univ. Press, 1982), pp. 274~278.

그렇다면 왜 우리 나라 정부와 일군의 미국학자들이 일본의 환경정책으로부터 정책학습을 시도했을까? 그 이유는 일본 환경정책이 단기간에 이례적인 환경개선 효과를 가져왔기 때문이다. 전후 일본의 최우선 정책목표는 급속한 경제성장이었다. 우리 나라와 비슷하게 일본도 급속한 경제개발의 부산물로서 환경오염이 급증했다. 일본 정부는 급속한 경제성장을 위하여 환경 문제를 도외시하고 억압했다. 그 결과 일본은 선진산업국 중 환경오염 상태가 가장 심각한 나라가 되었다. 그러나 1970년 일본 집권당인 자민당은 1970년의 “공해 국회”(The Pollution Diet)에서 세계에서 유례가 없을 정도로 강력한 환경규제 정책을 만들어 집행했다. 그 후 일본의 환경 상태는 상당한 수준으로 향상되었다. 뿐만 아니라 최고의 청정기술(Clean Technology)을 보유하게 되었고, 또한 환경오염 방지시설의 주요 수출국으로 변모했다. Pempel은 일본의 환경정책 변화를 “근경으로부터 편익으로”(Turning Adversity to Advantage)라고 적절히 표현했다(Pempel, 1982 : 218).

외국의 성공적인 정책에 대한 정책학습에는 많은 주의가 필요하다. 일본의 환경정책이 성공적이었기 때문에 그 정책이 우리 나라에 도입되었을 때도 성공적일 것이라는 확증된 공식은 없다. 각 국의 환경정책은 각나라의 독특한 정치적 맥락과 경제적 맥락에서 수립되고 집행된다.²⁾ 비교정책학(comparative public policy) 측면에서 볼 때 일본의 환경정책은 미국, 유럽 등의 환경정책과 비교하여 여러 가지 특이성들이 지적되고 있다.³⁾

2) Knoepfel에 의하면 각 나라의 환경정책의 내용적 특성은 비슷하나, 환경정책의 정치적 과정은 다르다고 한다. Peter Knoepfel, Lennart Lundqvist, Remu Prud'homme and Peter Wagner, "Comparing Environmental Policies: Different Styles, Similar Content," in M. Dierkes, H. N. Weiler, A. B. Antal, *Comparative Policy Research: Learning From Experience* (Brookfield: Gower Publishing Company, 1987), pp.171~185.

3) 일본 환경정책의 특이성에 관하여는 본문에서 상술하겠다. 비교환경정책 연구에 관하여는 다음 문헌을 참고하기 바람. Paul B. Downing and Kenneth Hanf, *International Comparisons in Implementing Pollution Laws* (Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1983); David Vogel and Veronica Kun, "The Comparative Study of Environmental Policy: A Review of the Literature," in M. Dierkes, H.N. Weiler, A.B. Antal(eds.), *Op. cit.*, pp.99~170; David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1986); Arnold J. Heidenheimer, Hugh Hecl, and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan* (3rd. ed.)(New York: St. Martin's Press, 1990), pp.308~344.

일본 환경정책의 특이성과 그러한 특이성이 나타나게 된 일본의 정치적·경제적 맥락에 관한 충분한 이해 없이 일본 환경정책을 무조건 도입한다면, 그 정책은 우리 나라의 실제 현실에 맞지 않는 “빛 좋은 개살구”에 불과할 것이다.⁴⁾

이 글은 일본 환경정책의 전개과정과 그 특징을 일본의 정치적·경제적 맥락에서 파악함을 그 목적으로 한다. 일본 환경정책은 경제성장론과 환경옹호론과의 갈등 속에서 전개되었다. 이러한 갈등은 일본의 정치적·경제적 맥락 속에서 전개되었다. 일본의 정치적·경제적 맥락에서 환경정책이 어떻게 만들어져 집행되었는가에 관한 이해는 우리의 환경정책 개발을 위한 좀더 적절한 지침을 제공해 줄 것이다. 즉, 일본 환경정책의 연구는 일본의 환경정책으로부터 무엇을 학습하고, 어떤 부분을 도입해야 하는가에 관하여 일조를 할 것이다.⁵⁾

2. 일본 환경정책 개관과 이론적 분석틀

대부분의 나라에서 환경문제는 거의 비슷한 과정을 거쳐 정책화되었다. 즉, 환경문제가 정책화되지 못하고 방치되었던 비정책화(*non-issue*) 단계, 환경문제에 관한 시민들의 관심 고조로 환경문제 해결의 압력이 증가되는 사회문제(*social issue*) 단계, 그리고 정치체제에 의하여 환경문제가 정책문제로 채택되어 정책화되는 정치문제(*political issue*) 단계를 거친다(Reich, 1991).

일본의 환경정책도 예외는 아니었다. 전후 일본 정부는 경제성장을 위하여 환경문제에 의도적으로 무관심하였다. 1960년대부터 환경오염으로 인한 공해병이 확산됨에 따라 환경개선에 대한 주민운동이 활발하게 전개되면서 환경문제는 주요 사회문제로 발전되었다. 환경오염에 관한 문제해결 압력이 점차 정치화됨에 따라 일본정부와 집권당인 자민당은 1970년대 초반부터 강력한 환경정책을 수립하기 시작했다.

4) 도입된 정책과 현실과의 괴리는 집행실패의 원인으로 지적되기도 한다. Paul Beraman, "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations," in Helen M. Ingram and Dean E. Mann(eds), *Why Policies Succeed or Fail* (Beverly Hills: Sage Publications, 1990), pp.205~227 참고 바람.

5) 이 글은 기존에 발표된 일본 환경정책에 관한 영어문헌을 주로 이용했다.

社會規制政策(*social regulatory policy*)⁶⁾ 또는 保護的 規制政策(*protective regulatory policy*)⁷⁾으로 불리는 환경정책에서 중요한 역할을 수행하는 주요 정책 참여자들은 정부, 기업, 국민이다.⁸⁾ 정부는 환경 개선을 통하여 국민의 건강을 증진하기 위하여 기업에게 오염방지 노력을 강제하는 규제 주체이다. 국민은 정부의 규제노력으로부터 직접, 간접적으로 혜택을 얻는 규제 수혜자이다. 반면 기업은 그들의 생산활동의 부산물로서 오염 물질을 배출하는 공해 유발자이며, 정부가 행하는 환경규제의 주요 대상이 되는 피규제자이다. 환경정책을 둘러싼 정부-기업-국민 간의 관계는 환경정책 연구의 주요한 이론적 분석틀을 제공해준다.⁹⁾ 특히 정부와 기업 간의 관계는 환경정책 연구에서 중요한 지침을 제공해 준다.¹⁰⁾ 따라서 비교정책학적 측면에서 볼 때, 각 나라의 환경정책을 연구하기 위하여 그 나라의 정부, 기업, 국민 각각의 역할과 이들간의 상호작용을 파악해야 한다.

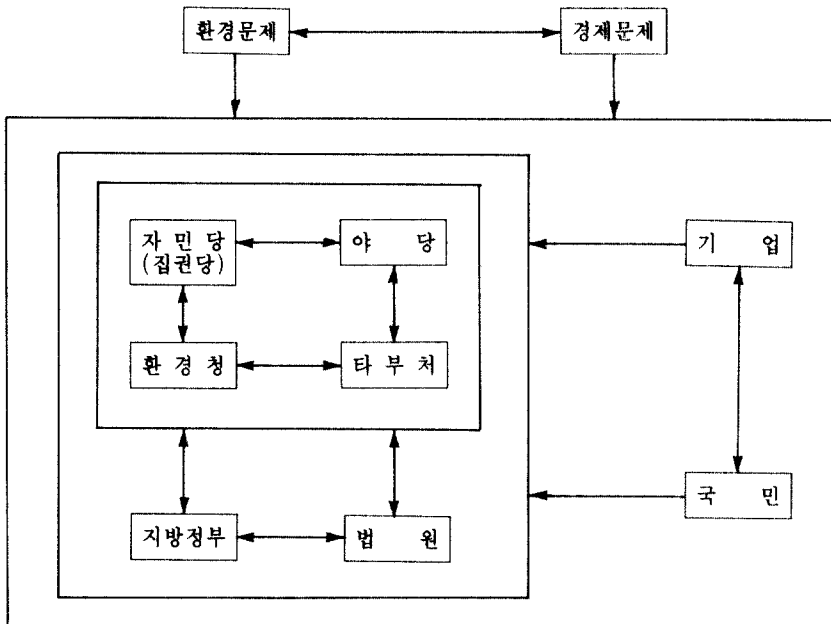
-
- 6) 사회규제는 경제규제와 구분되어 연구되고 있다. 사회규제에 관한 대표적 연구로는 다음 문헌을 참고 바람. William Lilley III and James C. Miller III, "The New Social Regulation," *Public Interests*, 1977, pp. 49~61; David Vogel, "The "New" Social Regulation in Historical and Comparative Perspective," in Thomas K. McCraw(ed.), *Regulation in Perspective* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1981), pp. 155~185; Lester B. Lave, *The Strategy of Social Regulation: Decision Frameworks for Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981); George C. Eads and Michael Fix, *Relief or Reform?: Reagan's Regulatory Dilemma* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1981).
- 7) 사회규제를 보호적 규제로 명하는 학자로는 Ripley를 들 수 있다. Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science* (Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1985); Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy* (2nd. ed.)(Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1986).
- 8) 사회규제 정책의 이해를 위하여 규제기관(정부), 피규제자(기업), 규제 수혜자(국민) 간의 상호작용을 강조하는 주장은 Stephen L. Percy, *Disability, Civil Rights, and Public Policy: The Politics of Implementation* (Tuscaloosa: The Univ. of Alabama Press, 1989); 최성모, "산업안전보건정책의 저규제(Underregulation) 원인분석('88~'89): 정책형성과 정책집행과정을 중심으로," Discussion Paper No. 91~03, 고려대학교 행정문제연구소, 1992 참고 바람.
- 9) 비슷한 주장은 Laura Nader and Claire Nader, "A Wide Angel on Regulation: An Anthropological Perspective," in Roger G. Noll(ed.), *Regulatory Policy and the Social Science* (Berkeley: Univ. of California Press, 1985), pp. 141~160 참고 바람.
- 10) 좋은 예는 Vogel이 연구한 미국과 영국의 환경정책 비교이다. David Vogel, *Op. cit.* 참고.

일본의 환경정책 연구도 마찬가지이다. 이 글에서는 일본의 환경문제가 경제문제와 갈등을 겪으면서 정치문제화되는 과정을 정부-기업-국민 간의 관계에서 파악하려 한다. 그리고 일본 환경정책의 역동성과 그 특징을 구체적으로 파악하기 위하여 일본 환경정책에 특이한 영향을 미친 지방정부와 법원을 포함하여 다루려 한다. 일본 환경정책의 주요 참여자를 구체적으로 표시하면 <그림 1>과 같다. <그림 1>은 일본 환경정책에 영향을 미쳤던 주요 정책 참여자와 참여자간의 상호작용을 나타낸다.

이 글에서는 편의상 일본 환경정책의 전개과정을 다음과 같은 시대구분에 따라 설명하려 한다.

- (1) 전후 일본의 경제부흥과 환경악화(1946년~1960년 초반)
- (2) 공해병의 확산과 환경문제의 사회문제화(1960년대 중반)
- (3) 환경문제의 정치문제화와 공해국회(1960년대 말~1970년대 초반)
- (4) 오일파동 이후 환경정책의 약화(1970년대 중반 이후)

<그림 1> 일본 환경정책의 주요 정책 참여자와 참여자간의 상호관계



3. 전후 일본의 경제부흥과 환경악화(1945년~1960년대 초)

전후 일본의 최우선 정책목표는 급속한 경제성장이었다. 1955년의 제 1 차 경제개발정책은 중화학 공업을 통한 경제개발을 주요 정책목표로 삼았다. 또한 1960년의 10개년 수입 배가정책(the Ten-Year Income Doubling Policy)에서는 21개의 특별 산업발전지역을 책정하여 산업화에 열을 올렸다. 일본은 1960년 효율적인 산업화를 위하여 석탄 대신 중동에서 수입되는 저렴한 원유를 주에너지로 사용하는 에너지 정책을 마련했다.

1960년대 일본의 성장 속도는 다른 나라에 비하여 가히 경이적이었다. 그러나 경이적인 경제성장 이면에서는 환경악화의 씨앗이 조금씩 움트기 시작했다. <표 1>이 나타내듯이, 일본의 산업화 결과로 GNP가 연평균 10.8% 증가했다. 특히 주목할 만한 것은 산업생산, 에너지 사용량, 자동차 사용량은 OECD의 나라들보다 훨씬 웃돌았다는 사실이다. 산업화를 위한 에너지 사용과 자동차 사용의 증가는 환경오염의 증가를 가져왔다.

일본의 유례없는 경제성장은 일본을 세계에서 가장 오염이 심각한 나라 중의 하나로 만들었다. 일본 대도시의 대기오염 때문에 어린 학생들은 마스크를 착용했으며, 연안에서 잡히는 물고기는 공장폐수로 인한 수질오염 때문에 먹을 수 없게 되었다. 1960년과 1970년을 비교할 때, 아황산가스의 배출량은 1960년의 170만 tons/yr에서 1970년에는 약 3배가 증가한 580만 tons/yr으로 대기오염의 악화를 잘 말해주고 있다. NO₂의 배출량도 비슷한 추세로 증가했다. 1960년에 70만 tons/yr에서 1970년에는 200만 tons/yr으로 증

(표 1) 일본과 OECD 국가의 증가율 비교 : 1960~1970 (percent per year)

나	라	GNP	산업생산	에	너	지	자동차 사용
일	본	10.8	14.8	11.6			25.3
미	국	4.2	4.8	4.5			3.7
영	국	2.7	2.8	2.3			6.6
프	랑	5.6	5.9	5.3			8.2
이	탈	5.5	7.0	8.9			24.1
스	웨	4.6	6.1	5.0			6.4
네	덜	5.3	7.3	8.4			15.7
O	E	5.0	5.9	3.0			6.2
	C						
	D						

자료 : OECD, *Environmental Policies in Japan* (Paris: OECD, 1977), p. 9.

가했다(Barrett & Therivel, 1991 : 34).

또한 1950년대 말부터 “奇病”이라고 불리는 세 종류의 공해병이 확인되기 시작했다. 가장 심각한 것은 “미나마타병”이라고 불리는 수은중독이었다. 이 병은 그 때까지 의학계에 보고되지 않은 특이 증상으로 주로 미나마타 만의 생선회를 주식으로 하는 어부와 그 가족에게 나타났다.¹¹⁾ 이 밖에도 “이타이-이타이병”(Itai-Itai)과 “윳카이치 천식”(Yokkaichi Asthma)이라는 공해병도 확인되었다.

전통적으로 일본 국민은 국가의 권위에 쉽게 복종했고, 전체를 위하여 개인의 이익을 희생했다. 이 당시 일본의 여론은 환경문제를 언급하는 사람들에게 지역사회의 경제와 사회발전보다는 개인적 이익을 우선시하는 사람이라고 비판했다(Vogel, 1990 : 261). 이 당시 공해병 문제는 개인적 또는 가족적 불행으로 취급되었고, 특정 지역에 한정된 문제로 취급되었다. 몇몇 지역에서 공해병에 피해를 입은 주민과 그 가족들은, 그들의 피해에 대한 보상을 위해 공식적인 법적 절차를 거쳐 소송을 제기하지 않았다. 단지 기업으로부터 개인적인 보상을 얻기 위하여 지방유지나 지방정부에게 진정서를 내는 것이 고작이었다. 즉, 그들은 공해문제를 둘러싸고 정부에 대해 법적 소송과 같은 정면 대결적(*confrontational*)이고 적대적 입장을 취하는 것을 회피했다. 주로 공해병으로 인한 피해자와 기업 사이에 위로금(*solatium*) 문제를 위한 협상이 전부였다(Barrett & Therivel, 1991 : 17).

이와 같은 대기오염과 공장폐수로 인한 환경악화와 공해병의 발생에도 불구하고 일본 정부와 집권당인 자민당은 환경문제 해결에 직접 개입하는 것을 꺼려했다. 또한 공해병에 관한 역학조사와 과학적인 원인규명 조사에도 정부와 기업은 강한 압력을 행사하거나 억압했다. 그 이유는 환경문제가 일본정책의 우선 과제인 급속한 경제성장에 장애가 된다고 생각했기 때문이다. 환경오염을 배출하는 기업도 환경개선을 위한 비용 부담을

11) 미나마타병의 발생과정과 확인과정에 관하여는 환경과 공해연구회, 《공해문제와 공해대책》(한길사, 1991), 135~144쪽 참고 바람. 미나마타병이 일본 의료진에 의하여 처음 확인된 것은 1956년 이었다. 일본 규슈 남서 지역의 해안도시 미나마타 시의 신일본질소공장(일명 치소 미나마타 공장)근처의 해안에서 죽은 물고기가 물 위로 떠오르고 해초와 패류가 폐사하기 시작했다. 까마귀가 날다가 떨어지고 힘 없는 문어와 거북이 등을 손으로도 잡을 수 있는 일이 자주 발생했다. 특히 고양이가 슬취한 것처럼 춤을 추다가 졸도하거나 죽는 충격적인 일이 일어났다. 또한 신생아에게 다양한 신경증상이 나타나는 선천성 백치증상이 발생했다.

회피하려 했다. 그 결과 환경문제는 정부, 집권당, 기업의 관심을 끌지 못했다.

또한 공해병으로 고통받는 피해자들을 대변해 줄 수 있는 이익집단도 거의 없었다. 또한 환경문제를 둘러싼 조직화된 환경운동도 없었다. 그 당시 조직화된 노동운동에 관련된 정당(특히 맑시즘에 기초를 둔 급진정당인 社會黨(JSP)과 共產黨(JCP))들도 환경문제에는 침묵을 지켰다. 대신 이들은 자본독점과 미제국주의에 대한 비판에 몰두해 있었다(Pempel, 1982 : 222).

공해문제에 관한 일반적인 무관심 속에서도, 중앙정부의 몇몇 부처와 일부 지방정부에 의하여 환경문제가 다루어지기 시작했다. 그 당시 환경문제에 관한 주무 부처는 厚生省과 通産省이었다. 厚生省은 1953년 일본 최초의 환경오염과 피해에 대한 전국적인 조사를 실시했다. 厚生省은 이 조사를 기초로 환경오염에 관한 법을 제정하려 했으나 타 부처(특히 通産省), 집권당, 기업의 반대에 부딪혀 성사시키지 못했다. 몇몇 지방정부는 환경오염 방지에 관한 법이나 행정 지도를 시도했다. 그러나 그 지방에서 활동하는 기업들의 반대와 지방정부 자체 능력의 한계 때문에 환경문제를 효과적으로 해결할 수 없었다(McKean, 1977 : 215).

4. 공해병의 확산과 환경문제의 사회문제화(1960년대 중반)

정부의 무관심과 반대 속에서 환경문제는 점차 심각한 국면으로 전개되어 갔다. 일본의 대기오염과 수질오염은 더욱 악화되어 갔고, 공해병도 점차 확대되어 갔다. 공해병에 관한 역학조사도 활기를 띠기 시작했으며, 공해병의 원인에 관한 과학적 지식도 점차 증대되기 시작했다. 환경문제에 관한 일반 국민의 관심도 점차 증가되어 갔다. 그 결과 1960년대 중반부터 일본의 환경문제는 서서히 중요한 사회문제로 고개를 들기 시작했다.

1) 공해병 확산과 반공해 주민운동

(1) 공해병의 확산

1950년 말부터 확인되기 시작한 미나마타병의 피해자가 점차 늘어나, 1962년 공식적으로 확인된 121명의 환자 중 46명이 사망했다. 1965년 미나마타에서 먼 거리에 있는 니

가타 현의 아가노천 인근 주민들에게도 미나마타병의 증세가 나타나기 시작했다. 1967년 니가타의 환자 3가족 13명이 최초로 오염물질 배출공장을 상대로 위자료 청구소송을 제기하면서 미나마타병 사건은 법정으로 비화되었다. 일본에서 사상 최초의 공해재판은 공개리에 진행되었으며, 이러한 공개재판은 여론을 등에 업고 공해반대를 위한 시민운동에 불을 지폈다.

(2) 일본 환경운동의 특징

미국이나 유럽의 환경정책은 주로 환경파괴를 줄여 인간의 쾌적한 삶의 질을 향상시키려는 환경보호운동에서 시작되었다. 또한 이들 나라에는 자발적인 환경단체가 환경보호라는 공익을 정책과정에 투입했다.

일본의 환경운동은 미국이나 유럽의 그것과 상당히 다르다.¹²⁾ 일본에서 자연이란 의미는 인간에게 항상 위협적인 대상이었다. 일본은 태풍과 지진에 위협을 느끼면서 살아왔다. 따라서 일본에서는 자연보호의 중요성에 관한 인식이 미국이나 유럽에 비하여 대체로 낮았다. 일본에는 환경보호단체가 서구처럼 자발적으로 형성되지 않았다. 대신 일본의 환경운동은 환경보호라는 측면보다 사람의 생명과 건강에 악영향을 미치는 오염물질에 의한 공해에 더 많은 관심을 기울였다. 그 이유는 일본의 환경운동은 공해병으로부터 시작되었기 때문이다. 일본의 환경운동을 “反公害 運動”이라고 부르는 이유가 여기에 있다.

또한 일본의 환경운동을 주도하는 구성원의 특징도 미국이나 영국과 다르다. 서구에서 환경보호운동을 주도하는 사회계층은 교육 수준이 높은 상류계층이었다. 영국의 예를 들면, 귀족이나 왕족에 의하여 환경보호운동이 주도되었다. 반면 일본의 경우, 환경운동이 공해병에서 출발했기 때문에 환경운동의 주도 계층은 대체로 교육 수준이 낮고, 가난한 지역 주민이었다. 이러한 이유 때문에 일본의 환경운동을 “反公害 住民運動”이라고 칭한다.

12) 일본의 환경운동과 미국과 영국의 환경운동의 차이점에 관하여는 Alfred A. Marcus, “A Comparison of Japanese and American Approaches to A Policy Problem,” in Stuart S. Nagel(ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management* (Vol. 3)(Greenwich: JAI Press, 1986), p. 248; Vogel(1990), *Op. cit.*, pp. 264~267 참고 바람.

일본의 반공해 주민운동은 기존의 정치권—즉, 정부조직, 정당, 국회—과 무관하게 시작되었다. 즉, 공해병의 피해자와 피해 인근지역 주민들을 중심으로 자율적인 주민운동이 일어났다. 반공해 주민운동은 일본 정치사에서 최초의 公益團體(*public-interest group*)가 되었다. 또한 반공해 주민운동은 일본정치사에서 최초의 대규모 시민참여를 통한 사회운동으로 기록되고 있다. 환경운동에의 시민참여가 가장 활발했던 1960년대 후반부터 1970년대 초반 사이에 반공해 주민운동에 매우 적극적으로 참여한 시민수는 60,000명에서 135,000명에 달했으며, 약 6,000,000명 이상이 주민운동에 참여했다고 한다.

초기의 반공해 주민운동의 특징은 비정치적이었으며, 일본의 어느 정당과도 연계 없이 자발적으로 출발했다는 점이다. 또한 반공해 시위도 정부와 비대결 양상을 띠었고, 자극적인 구호를 삼가했다. 그러나 이러한 비정치적이고 비대결적인 주민운동은 기업과 정부의 공해방지 대책을 마련하는 데 자극을 주지 못했다. 기업은 단지 위로금을 통하여 주민운동을 무마하려 했을 뿐 공해에 대한 사회적 책임을 회피하려 했다.

반공해 주민운동의 전기가 마련된 것은 공해병 피해자들이 기업을 상대로 법원에 소송을 제기하면서부터이다. 법원에 제소함으로써 반공해 주민운동은 기업과 피해자 간의 위로금 협상을 중심으로 했던 비대결적인 갈등 해결 방법에서 소송을 통한 대결 국면으로 접어들었다. 이러한 대결적 양상 때문에 반공해단체들은 가끔 폭력적 수단을 동원했으며, 반개발운동으로 발전되기도 했다.¹³⁾

(3) 반공해 주민운동의 한계와 언론의 역할

반공해 주민운동은 환경정책에 영향을 미치는 데 한계가 있었다. 반공해 주민운동은 주로 공해로 인한 인명과 재산의 피해에만 초점을 두었지 전반적인 환경보호에는 무관

13) 일본의 환경운동은 1960년 중반에 들어서면서 반공해운동에서 반개발운동으로 확산되기 시작했다. 이러한 반개발운동은 서구의 환경운동과 비슷한 성격을 띠게 되었다. 반개발운동의 대표적인 예로는 일본정부가 1966년부터 건설하기로 계획한 나리타(成田) 국제공항개발이다. 농민과 학생을 중심으로 한 반개발 시위는 1968년에 극에 달하였으며 5명이 사망했으며, 400여 명이 중상을 입었다. 또 다른 예는 칸사이(關西) 국제공항개발 사건이다. 이 당시 시위대는 과격한 폭력적 수단을 동원했으며, 이러한 폭력적 시위는 일본 환경단체에 대한 부정적 이미지를 불러일으켰다.

심하였다. 또한 특정 지역을 기반으로 한 반공해 주민운동은 지역적 운동을 전국적으로 확산하고 전국적 지지를 확보하는 데 한계가 있었다. 이는 이러한 지역적 반공해 운동을 전국적으로 주도할 전국적 압력단체가 없었기 때문이다. 따라서 지역별 반공해 주민 운동은 서로 협조가 되지 않았다.

반공해 주민운동의 지역적 편협성을 극복하는 데 도움을 준 것은 언론의 역할이었다. 전후 일본에서 매스 미디어의 초점을 가장 많이 받은 사회문제는 1960년대 중반의 환경문제이다(Pharr & Badaracco, 1986 : 241). 예를 들면, 신문의 경우 1960년에 환경문제를 다루었던 지면이 0.4%에서 1972년에는 2.8%로 증가했으며, 1970년 TV에서 다루었던 환경문제는 1960년에 비하면 약 3배 가까이 증가했다. 이 당시 일본의 TV와 신문은 공해병 피해 상황과 그들의 소송을 집중적으로 다루었으며, 그 결과 국민들의 지지를 확산시킬 수 있었다.

2) 일본 행정부와 집권당의 대응

자민당의 장기집권은 매우 보수적이며 강력한 행정부처를 만들었다. 일본의 행정부처들은 특정 정책문제를 두고 파벌주의와 할거주의로 부처간 갈등을 일으키기도 한다(Campbell, 1984 : 294~334; Pempel, 1984 : 72~106). 부처간 환경문제를 둘러싼 갈등은 환경문제와 경제문제 간의 갈등에서 기인되었다.

1971년 환경청이 발족되기 이전에 환경문제에 관련된 주요 부처는 通産省(MITI)과 厚生省(MHW)이었다. 환경문제를 둘러싼 두 부처간의 갈등은 환경문제에 관한 시각, 접근방법, 영향력 행사 정도 등에서 기인되었다. 厚生省과 通産省의 여러 공해병의 원인 파악을 위한 조사위원회를 둘러싼 갈등은 좋은 예이다(McKean, 1977 : 206). 두 부처는 공해병의 원인 조사에서 상이한 조사내용을 발표했다. 미나마타병의 경우, 厚生省은 치소 미나마타 공장에서 배출되는 산업폐수 중의 무기수는 때문이라고 발표했으나, 通産省은 무기수는 때문이 아니라고 반박하면서 厚生省의 연구팀을 해체시키려 압력을 행사했다. 그 이유는 두 부처의 부처 목적과 이익집단이 상이했기 때문이다. 通産省의 주요 이익집단은 대기업이며, 通産省은 대기업의 기업활동을 지도하고 보호해 주려 했다.¹⁴⁾ 따라서 通産省은 대기업의 요구에 매우 민감하게 반응해야 했다. 반면 厚生省은 通産省과 다른 이익집단을 상대하고 있기 때문에 주로 공해병의 피해자 측에서 환경문제를 접

근했다.¹⁵⁾

또한 自治省의 영향도 무시할 수 없었다. 自治省은 지방이나 대도시에서 발생했던 반공해 주민운동에 민감하게 대응해야 했다. 그러나 다양한 지역에서 다양한 요구에 일률적인 정책 프로그램으로 대응할 수 없었기 때문에, 지방정부에 반공해 주민운동에 대한 자율적 처리 권한을 부여했다. 즉, 自治省은 각 지방정부에게 그들의 환경문제를 스스로 해결하도록 했다. 자치성의 이러한 조치는 지방정부가 나름대로의 환경정책과 환경기준을 개발하는 데 기여했다.

1960년대 중반부터 발생하기 시작한 반공해 주민운동에 대해 행정부의 각 부처는 각각 상이한 대응을 했으며, 이러한 상이한 대응을 조정할 수 있는 조정기구가 행정부에 없었다. 이러한 조정기구의 부재는 1971년 환경청이 발족될 때까지 지속되었다.

3) 야당의 대응과 문제점

일본의 각 정당들—보수적인 집권당과 혁신적인 타정당들—도 새로이 발생했던 반공해 주민운동에 대하여 대응책을 찾지 못했다. 집권당인 보수 자민당은 기업과의 밀접한 관계 때문에 반공해 운동에 적대적이었다. 반면 야당들은 모두 자민당과 기업이 환경문제에 대하여 무관심하고 책임을 회피하려 함을 비난했다. 일본의 야당들은 대체로 기업의 영향에서 벗어나 있었기 때문에 집권당인 자민당보다 자유로이 기업의 무책임성과 비도덕성을 공격했다.

그러나 환경문제에 대응하는 야당들의 입장과 대응방법은 각각 달랐다. 그 이유는 환경문제가 기존의 정책문제와는 성격이 달랐기 때문이다.¹⁶⁾ 과거 일본의 주요 정책에 대

14) Chalmers Johnson, *MITI and The Japanese Miracle* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1982); Graham K. Wilson, *Business and Politics: A Comparative Introduction* (Chatham: Chatham House Publishers, Inc., 1985); 염재호, “일본정부와 기업의 연계관계,” 《일본평론》, 제 2 집, 1990(가을호), pp. 74-92 참고 바람.

15) 通産省과 厚生省 이외에도 建設省(MOC), 經濟企劃廳(EPA), 總理府(PMO) 등도 환경문제에 간접적이지만 가끔 관여했다. 이들의 영향력에 관하여는 Mekean, *Op. cit.*, p. 207; Barret and Therivel, *Op. cit.* 참고 바람.

16) 이것에 관하여는 Pempel(1982), *Op. cit.*, p. 12 참고 바람.

한 정당들의 반응은 보수연합과 이에 대응하는 반대연합이라는 양분적 반응이 대부분이었다. 그러나 새로이 등장한 환경문제는 기존의 보수-혁신이라는 양분법을 이용하여 대응할 수 없었다. 즉, 환경문제에 대응할 수 있는 새로운 정당 이데올로기가 필요했다.¹⁷⁾

5. 환경문제의 정치문제화와 공해국회(1960년대 말~1970년대 초반)

1) 환경오염 방지 기본법(The Basic Law for Environmental Pollution Control)

환경문제에 대한 압력이 가중됨에 따라 공해병 피해자의 보호에 가장 적극적이었던 厚生省은 종합적 환경대책을 마련키 위한 법 제정에 착수했다. 종합적인 환경정책을 만들기 위하여 1966년 厚生省 내에 공해대책위원회를 설치하였다. 이 위원회는 환경정책의 입법에 관한 중간보고서를 제출했다. 이 보고서는 미래의 일본 환경정책의 마스터 플랜을 제시했으며, 환경정책의 포괄적인 정책목표, 정책의 집행방법, 환경문제의 책임 소재 등을 광범위하게 다루었다.¹⁸⁾

환경정책의 입안에 관한 중간보고서는 입법의 네 가지 기본 원칙을 중심으로 구성되었다.

1. 인간의 건강은 경제성장에 우선되어야 한다.
2. 환경오염은 근원적으로 규제되어야 한다.
3. 오염배출 기업은 법적 의무를 게을리하지 않았을 때도 피해에 대한 보상을 해야 한다.
4. 오염배출자는 오염방지 비용을 부담해야 한다.

17) 유럽과 일본에서 환경문제를 둘러싼 새로운 가치관과 이데올로기 생성에 관한 자세한 내용은 다음 문헌을 참고하길 바람. Ronald Inglehart, "Changing Values in Japan and the West," *Comparative Political Science* 14(1982), pp. 445~479; Volkmar Lauber, "From Growth Consensus to Fragmentation in Western Europe: Political Polarization over Redistribution and Ecology," *Comparative Politics* 15(1983), pp. 329~349; Michael Reich, "Mobilizing for Environmental Policy in Italy and Japan," *Comparative Politics* 16(1984), pp. 379~404.

18) 이 법의 제정과정에 관한 것은 McKean의 앞의 책, pp. 217~219를 참고, 요약했음.

중간보고서의 발표는 通産省과 대기업의 극렬한 반대를 불러일으켰다. 1966년 10월 5일 일본 經團聯은 厚生省 案을 정면으로 반박하는 대안을 제시했다.

1. 인간의 생명과 건강은 경제성장에 결코 우선될 수 없으며, 경제성장은 좋은 건강과 높은 생활 수준을 보장한다.
2. 오염기준은 법적으로 고정시킬 필요가 없다.
3. 피해가 발생했을때, 오염자가 법적 기준에 충실했고 과실이 없었다면 피해보상에서 제외되어야 한다
4. 오염비용의 부담은 기업만의 책임이 아니라 정부도 일부를 부담하여야 한다.

그러나 通産省과 대기업의 반대에도 불구하고 厚生省은 인간의 안전은 경제성장에 우선되어야 한다는 원칙을 고수했다. 厚生省의 주장이 정부안으로 채택될 가능성이 점차 높아지자 1967년 3월 經團聯은 갑자기 또 다른 의견을 제시했다. 厚生省보다는 經濟企劃廳(EPA)이 환경행정의 책임을 져야 하며, 기업의 피해보상에 반드시 한계를 두어야 한다고 주장했다.

국회에서의 심의과정에서 厚生省 案은 많은 수정을 거쳤다. 1967년 10월에 국회를 통과한 환경오염 방지 기본법은 厚生省이 제출한 원안에 대한 대폭 수정이 이루어졌으며, 通産省과 대기업의 주장이 많은 부분 고려되었다. 그 내용의 주요 골자는 다음과 같다. 제일 중요한 것은 “조화조항”(harmony clause)을 삽입했다는 것이다. 조화조항이란 경제성장을 해치지 않는 범위 내에서 환경정책을 추구한다는 것이다. 그리고 환경기준과 환경에 관한 분쟁의 해결과 조정기구, 오염방지 비용의 정부와 기업 분담률 등을 추후에 확정하기로 했다. 이 법의 집행 책임은 總理府(PMO)에게 부여하고 厚生省은 몇몇 부차적인 업무만을 관장하도록 함으로써 厚生省의 영향력을 대폭 약화시켰다.

국회에서 통과된 환경오염방지법은 환경문제에 관하여 많은 논란의 여지를 남겼으며, 공해병의 피해에 관한 보상문제를 다루지도 않았다. 厚生省이 제출했던 네 가지 원칙들은 이 법에 전혀 반영되지 않았고, 경제부처와 대기업의 입장이 강하게 반영되었다. 결국 이 법의 제정과정에서 경제문제와 환경문제는 계속 갈등을 일으켰으며, 경제성장 위론이 일본의 환경정책을 계속 지배했다. 그 결과 환경오염에 관한 기본법의 제정에도 불구하고 조화조항과 기본법의 집행을 위한 후속적인 법안이 제정되지 않음으로써, 이 기본법은 종이 호랑이에 불과했으며, 기업의 환경에 대한 태도 변화를 이끌어 내지 못했다.

2) 지방정부의 환경정책 개발과 중앙정부와의 갈등

일본 환경정책의 여러 특이성 중의 하나는 일본 지방정부가 환경정책에 미친 영향이 크다는 점이다. 일본 환경정책이 일반적인 환경보호운동보다는 공해병으로 인한 반공해 운동에서 출발했음을 지적했다. 공해사건과 반공해 운동은 지역별로 발생했기 때문에 환경문제는 중앙정부보다 지방정부의 정책결정자에게 매우 중요한 문제로 인식되었다. 특히 환경오염이 심각한 지역에서는 중앙정부의 환경정책에 관계없이 지방정부 자체의 환경입법을 마련해야 했다. 지방정부의 환경정책은 중앙정부의 환경정책을 앞질러 나갔고, 환경규제의 기준도 중앙의 기준보다 훨씬 강화되었다.

좋은 예는 가와사끼(Kawasaki : 川崎) 시의 환경정책이다. 가와사끼 시 당국은 1961년부터 매연을 배출하는 건설업을 규제했고, 1965년부터 스모그 방지를 위하여 연료 대체를 39개 회사에게 명했다. 또한 1967년에는 중소기업의 공해방지 시설 구입을 장려하기 위하여 장기 무이자 대부를 제공하기도 했다(McKean, 1977 : 220).

이와 같은 지방정부에 의한 환경정책 개발은 기존의 일본 지방정부의 역할과 비교할 때 이례적이었다. 기존의 지방정부는 지방자치법에도 불구하고 중앙의 정책을 단순히 집행하는 집행기관에 불과했다. 또한 중앙정부의 재정에 대한 의존성 때문에 자체의 정책개발을 추진하기 어려웠다. 그럼에도 불구하고 지방정부가 독자적으로 환경정책을 개발한 이유는 지방정부가 경제성장과 환경 간의 갈등을 중앙정부보다 작게 받았기 때문이다(Barrett & Therivel, 1991 : 15). 또 다른 이유는 지방정부는 그 지역의 환경문제와 직접적으로 접촉했으며, 환경문제에 관한 주민의 불만을 해결해야만 했기 때문이다.

지방정부의 환경정책에 대한 적극적인 대응은 중앙정부의 약한 환경규제 정책과 갈등을 일으키는 경우가 점차 늘어났다. 지방정부의 환경정책과 중앙정부의 환경정책 간의 갈등은 동경도 사례가 대표적으로 꼽히고 있다.¹⁹⁾ 동경도는 1969년 동경 메트로폴리탄 환경오염 방지조례(the Tokyo Metropolitan Pollution Control Ordinance)를 통과시켰다. 이 법령은 1967년의 기본법보다 훨씬 강한 규제조항을 포함했다. 동경도의 법은 기본법에서 명시되었던 “조화조항”에 관한 조항을 두지 않았으며, 동경도 시민의 환경권을 보장

19) 동경도의 환경정책 기준과 특징에 관하여는 McKean, *Op. cit.*, pp.22~224; Barrett and Therivel, *Op. cit.*, pp.73~74 참고 바람.

했다. 또한 환경규제의 위반을 형사범으로 취급했으며, 환경규제를 위반한 업체의 조업 증지를 취할 수 있도록 했다. 동경도의 환경정책은 중앙의 환경정책보다 훨씬 강하였고, 또한 기존의 어떤 지방의 환경입법보다도 엄격하였다. 따라서 동경도 환경입법의 합법성에 관한 법적 갈등이 중앙정부와 동경도 간에 팽배해졌다.

그러나 지방정부의 강한 환경규제 기준은 중앙정부가 1970년 이후 환경정책을 강화할 때 지침 역할을 했다. 예를 들면 동경도의 엄격한 환경규제 기준은 중앙정부의 환경정책의 지침으로 채택되기도 했다. 다른 예는 자동차 배기기준 중 질산(NOx) 규제기준이다. 1960년대 말 일본의 7개 대도시는 중앙정부의 약한 질산 기준보다 훨씬 강한 규제기준을 채택하였고, 기준을 위반하는 자동차는 운행정지시켰다. 이것은 중앙정부의 자동차 매년 규제정책의 촉매제가 되었다(*Ibid.* : 73).

일본 환경정책의 특징은 환경에 관한 규제정책이 지방정부에 의하여 먼저 개발되어 중앙정부로 확산되었다는 것이다. 즉, 지방정부에 의한 하의상달식(*the bottom-up*) 정책 수립 과정이 일본 환경정책 수립과정의 특징이다.²⁰⁾ 이런 점에서 일본 환경정책의 수립 과정은 중앙집권적인 상의하달식(*the top-down*)의 경제정책 수립과정과 차이가 난다.

3) 환경정책에 대한 정치적 압력의 가중

1960년대 말부터 반공해 주민운동은 더욱 확산되기 시작했고, 일본의 여론도 정부의 환경정책을 비난했으며, 기업의 환경기준 위반사례를 보도했다. 더욱이 동경도 지사 미노베의 중앙정부의 환경정책에 대한 강한 비판은 자민당을 궁지에 몰아 넣었다. 1970년 5월에 전국적으로 실시된 한 여론조사에 의하면, 7개 대도시 시민의 약 71%와 중소도시 시민의 약 48%가 환경악화에 대한 문제점을 지적했다(McKean, 1977 : 225).

1960년대 말부터 반공해 주민운동이 지방선거에서 환경문제를 주요 선거 이슈로 쟁점화시키으로써 일본의 정치 상황은 변화를 일으키기 시작했다.²¹⁾ 지방선거에서 정부의

20) Pempel, *Op. cit.*, p. 228; Peterson and Wade, *Op. cit.*, p. 72 일본의 중앙정부와 지방정부 간의 관계에 관하여는 Richard J. Samuels, *The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1983); Purnendra Jain, *Local Politics and Policymaking in Japan* (New Delhi: Commonwealth Publishers, 1989) 참고.

21) 1960년대 말의 일본 정치상황은 McKean의 앞의 책, pp. 224~227을 참고 요약했음.

환경문제를 공격함으로써 집권당인 자민당의 의석은 점차 줄어들기 시작했다. 경제성장 우선정책에 대한 국민들의 정치적 지지가 낮아짐에 따라 집권당의 환경정책은 점차 변화하기 시작했다.

집권당 내에서도 경제우선 정책과 환경정책을 둘러싼 갈등이 점차 증가되기 시작했다. 사토 수상은 제 4기 집권에 도전한 미키(Miki : 三木) 후보의 주요 정책 이슈는 환경 문제였다. 비록 미키가 패하기는 했지만, 예상보다 많은 득표를 함으로써 사토의 환경 정책에 압박을 가하기 시작했다.

뿐만 아니라 일본의 환경악화는 무역 상대국과 경쟁국의 비난 대상이 되었다. 즉, 일본은 환경을 악화시키면서 가격 경쟁력을 향상시키려 한다는 것이다. 따라서 일본 환경 정책에 대한 외국의 부정적 이미지는 일본의 무역정책에 악영향을 미치기 시작했다. 이러한 부정적 이미지는 미국과 일본 간의 태평양 연안 환경기준 협상과정에서 일본 수상 사토를 곤경에 빠뜨렸다.

일본의 환경정책 변화에 대한 국내·외로부터의 압력 때문에 자민당이 경제성장 우선 정책을 지속하기에는 한계에 다다랐다. 일본 수상 사토는 기본법에 규정된 경제성장 우선정책과 환경정책의 조화조항을 삭제할 의사가 있음을 밝혔다. 자민당은 이 때까지 소홀히 다루었던 공해문제를 집중적으로 다루기 위하여 “공해국회”(the Pollution Diet)라고 불리는 임시국회를 소집했다. 이 공해국회에서의 환경입법은 일본 환경정책의 전환점을 이루었다.

4) 공해국회와 환경청 설립

1970년 12월에 열린 공해국회에서 14개 법안이 자민당의 주도로 국회에서 통과되었다. 기업측은 환경입법이 일본 경제성장을 해칠 것이라고 주장했으나, 자민당은 기업의 압력을 뿌리쳤고, 通産省도 경제성장의 둔화 위험에도 불구하고 오염방지 대책에 찬성하는 입장을 택했다.

공해국회에서 통과된 법안의 주요 내용은 다음과 같다(Barrett & Therivel, 1991 : 39).

1. 1967년 기본법의 조화조항을 삭제.
2. 오염의 범위를 확대하기 위하여 수질오염 방지법과 대기오염 방지법의 적용 범위를 확대하고 수정함.

3. 전국적으로 적용될 환경기준을 마련.
4. 지방자치단체에게 환경규제 권한의 위임과 주지사의 환경규제 권한의 강화.
5. 인간의 보건에 위해한 오염물질을 배출한 개인 또는 기업에게 형사처벌.
6. 독립적인 환경보호성(the Ministry of Environmental Protection) 설치.

공해국회 회기 중 가장 논란이 많았던 부분은 조화조항과 공해법의 형사처벌에 관한 것이었다. 환경론자와 야당의 일부는 기본법 수정안에 인간의 생명이 경제성장에 우선한다는 주장을 포함해야 함을 주장했으나, 1967년의 기본법 중 조화조항을 삭제했을 뿐 정책 우선에 관한 조항은 포함시키지 않았다. 그러나 조화규정의 삭제는 경제성장의 둔화 위험에 관계없이 환경정책을 개발한다는 의미였다(*Ibid.* : 40).

공해국회에서 가장 괄목할 만하면서도 일본 환경정책의 전환점을 이루는 계기가 된 것은, 공해법을 형사법 성격으로 규정한 것이다. 야당은 환경오염이 인간의 생명을 해치기 때문에 살인죄나 폭행죄처럼 형사죄가 되어야 한다고 주장했다. 이러한 주장에 가장 강하게 반대한 것은 기업측과 경단련이었다. 여러 차례 수정을 거친 후 이 법은 공해가 인간의 생활에 심각한 피해를 가할 경우에만 형사죄의 적용을 받도록 범위를 한정시켰다.²²⁾ 이것은 일본의 환경법이 세계에서 가장 강한 규제법으로 되는 계기가 되었다.

1970년의 공해국회에서 독립부처인 환경보호성 설립안이 제출되었으나 결론 없이 회기가 끝났다. 환경오염이 점차 악화되면서 더욱 체계적이고 종합적인 환경대책이 필요해짐에 따라 1971년 일본 국회는 환경청(The Environment Agency) 설립안을 통과시켰고, 6월부터 업무를 시작했다. 환경청의 임무는 환경문제에 관한 전반적인 검토, 미래 환경문제에 관한 책임, 환경업무의 조정, 환경정책의 수립과 집행 등이었다.

5) 법원의 판결이 일본 환경정책에 미친 영향

공해국회에서의 환경정책 수립과 환경청의 발족은 일본 환경정책의 전환점이 되었지만, 기업과 경단련은 계속 정부의 환경정책에 반대를 했으며 환경정책의 집행에 제대로 순응하지 않았다. 1960년대 중반부터 증가하기 시작한 공해병 피해자의 소송은 1970년대 초에도 계속되었다. 공해병 보상소송에 관한 언론의 보도는 공해병의 심각성과 책임

22) 공해죄의 성격규명에 관한 논쟁은 McKean, *Op. cit.*, pp. 228--9 참고 바람.

소재에 관한 국민의 경각심과 공해병 방지를 위한 정부, 기업의 바람직한 역할에 관한 관심을 불러 일으켰다.

“Big Four”로 불리는 네 가지 공해병 소송은 법원판결을 기다리고 있었다. Big Four는 미나마타병에 관한 소송 2건, 이타이-이타이병과 옷카이치 천식에 관한 소송을 말한다. 이러한 소송은 1971년까지 해결되지 않았다. 그 이유는 공해병의 보상을 둘러싼 원고인 피해자와 피고인 기업 간의 과학적 논쟁에 있었다. 과학적 논쟁은 기업이 배출한 특정 오염물질과 공해병 간의 인과관계에 관한 것이었다. 이 때까지 공해병의 인과관계에 관한 “과학적 불확실성”(scientific uncertainty)은 여전히 해결되지 않은 채 남아 있었다.

“Big Four” 소송은 일본 민법 제 70조인 태만에 의한 상해나 위반에 관한 보상조항이 적용되었다. 1971년 니가타 지방법원의 미나마타병에 대한 판결, 동년 도야마 지방법원의 이타이-이타이병에 관한 판결, 1972년 옷카이치 법원의 옷카이치 천식에 대한 판결, 1973년의 미나마타병에 대한 판결 모두 원고인 공해병 피해자에게 승소 판결을 내렸다.

지방법원의 공해병에 대한 판결은 두 가지 중요한 측면에서 환경정책에 영향을 미쳤다. 첫째, 앞으로 계속 발생할 공해관련 보상소송에 중요한 법적 판례를 남겼다(Barrett & Therivel, 1991 : 21).

1. 공해병의 입증책임은 피고인 기업이 진다. 만약 피고인 기업에서 배출된 오염물질 때문에 공해병이 발생했다고 의심되면, 원고인 피해자가 증거를 제시하는 것이 아니라 피고인 기업이 기업의 배출물이 공해병의 원인이 아니라는 증거를 제시해야 한다는 것이다.
2. 오염물질과 공해병의 인과관계에 관한 새로운 기준을 제시했다. 일반적인 불법행위의 경우, 피고의 행위와 원고의 피해 사이에 직접적인 인과관계에 관한 증거가 제시되어야 한다. 그러나 오염물질이나 공해에 관한 사건일 때는 직접적인 인과관계 대신 통계적 인과관계에 관한 증거만으로도 충분하다.
3. 기업이 밀집한 공단의 경우, 피고가 모든 기업들에 소송을 각각 제기하는 대신 한 기업만을 대상으로 소송을 제기할 수 있다. 이 경우 특정 오염물질에 관련된 공단 내의 모든 기업들이 공동 보상책임을 진다.

둘째, 이와 같은 법적 판례는 기업에게 불리하게 작용하여 기업의 부담을 가중시켰다. 더욱 기업을 궁지에 몰아넣은 것은 보상액의 규모였다. 법원은 원고가 승소할 경우 원고가 요구한 보상액의 100% 지급을 명했다. 1973년 미나마타병의 보상소송에서 패소

한 치소 미나마타 공장은 1975년 까지 200억 엔을 보상했으며, 계속되는 보상액 지급을 위하여 회사 자산을 매각했고, 보상액 지급을 위하여 정부에 용자를 청구할 수밖에 없었다.

기업에게 불리한 법원의 판결과 엄청난 보상액은 대기기업의 환경에 관한 태도를 변화시켰다. McKean은 법원의 판결이 일본 대기기업의 태도 변화를 유도한 가장 중요한 원인이라고 지적했다(McKean, 1977 : 233). 대기기업의 순응은 일본 환경정책이 성공적으로 집행되는 데 결정적 계기가 되었다.²³⁾ 이것은 사전적 규제보다는 금전적 보상을 중심으로 한 강력한 사후 규제가 환경정책의 성공적인 집행의 중요한 요인이 될 수 있음을 시사했다.²⁴⁾

6) 환경정책에 대한 기업의 대응과 청정기술

공해국회에서 기본법 개정에 따른 강력한 환경규제, 환경청의 설립, 법원의 판결 등을 계기로 일본의 환경 상태가 개선되기 시작했다. 연평균 SO₂ 수준은 약 80% 감소했으며, CO 수준은 연평균 약 60%가 감소했다. 환경청은 환경오염 방지를 위한 후속 조치들의 입법화를 추진했다. 또한 일본정부는 환경관련 예산을 1970년의 830억 엔에서 1975년에는 2,740억 엔으로 증가시켰다(〈표 2〉)(Barrett & Therivel, 1991 : 82).

23) Peterson과 Wade는 기업이 일본정부의 강력한 환경규제에 순응한 이유를 공공선택 이론을 사용하여 달리 제시하고 있다. 그들에 의하면 기업이 국내시장과 국제시장에서의 유리한 경쟁력을 확보하기 위한 기업 이윤추구 때문에 자발적으로 정부정책에 순응했다는 것이다. Michael R. Peterson and Larry L. Wade, "Environmental Pollution Policy in Japan: A Public Choice Hypothesis," in Alexander J. Gorth and Larry L. Wade(eds.), *Public Policy Across Nations: Social Welfare in Industrial Settings* (Greenwich: JAI Press, 1985), pp. 71~90.

24) Marcus는 일본의 환경정책이 미국의 환경정책보다 효과적으로 집행된 이유를 일본의 규제 방법에서 찾고 있다. Marcus에 의하면, 미국은 강력한 환경기준에 의한 사전적 규제에 치중하면서 처벌을 통한 사후적 규제가 약하다고 지적하고 있다. 반면 일본의 환경정책은 규제위반에 대한 강한 처벌에 기초한 강력한 사후적 규제를 사용했기 때문에 짧은 기간 내에 일본의 환경상태가 개선되었다고 주장한다. Alfred A. Marcus, "A Comparison of Japanese and American Approaches to a Policy Problem," in Sturtt S. Nagel(ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 3(Greenwich: JAI Press, 1986), pp. 243~259.

또한 일본 기업도 환경오염 방지를 위한 지출을 급격히 증가시켰다(〈표 3〉). 1965년 고작 300억 엔에 불과했던 기업의 오염방지비용이 1975년에는 약 32배가 증가한 9650억 엔이었다(*Ibid.*: 86). 1975년의 오염방지 지출액은 기업 전체 투자액의 4.6%를 차지했다. 이것은 1975년의 미국 3.4%, 영국 1.7%에 비하면 매우 높은 수치이다(Vogel, 1990: 262).

일본기업이 환경관련 부문에 지출한 대부분의 비용은 환경오염 방지시설과 기술개발에 사용되었다. 정부의 규제가 점차 강화되면서 일본 기업이 채택한 전략은 환경오염 방지시설과 기술개발을 통한 사전예방 전략이었다. 환경오염에 대한 사후적인 규제가

〈표 2〉 일본정부의 환경관련 지출

(단위: 10억 엔)

연 도	지 출	연 도	지 출
1970	83	1980	1166
1971	112	1981	1205
1972	169	1982	1192
1973	274	1983	1177
1974	342	1984	1147
1975	375	1985	1117
1976	485	1986	1094
1977	627	1987	1087
1978	868	1988	1284
1979	1125	1989	1329

자료: 일본 환경청

〈표 3〉 기업의 환경관련 지출

(단위: 10억 엔)

연 도	지 출 액
1965	30
1970	164
1975	965
1980	313
1985	367

자료: 일본 환경청

강화됨에 따라 공해병 피해자에 대한 보상은 기업이 감당하기 어려웠다. 환경오염에 따른 막대한 보상액 지급보다 환경오염 방지를 위한 기술개발에 투자하는 것이 장기적으로 기업에게 더 유리했다. 기업의 환경문제에 대한 전략 수정은 일본 기업이 정부의 강력한 규제라는 어려움에 직면하여 새로운 기회를 포착하는 계기가 되었다. 그 기회란 일본 기업의 청정기술 개발이다. 정부의 강력한 규제에 맞서 “미국의 기업은 변호사를 고용하여 소송을 제기하나, 일본의 기업은 과학자를 고용하여 청정기술을 개발했다”(Pempel, 1982 : 232). 가장 대표적인 사례는 일본 자동차 회사가 개발한 매연방지 기술이었으며, 이것이 일본 자동차의 수출에 공헌한 바는 잘 알려진 사실이다.

일본정부는 강한 직접규제 방법 외에 용자를 통한 간접 규제를 통하여 기업의 청정기술 개발을 독려했다. 그 결과 일본의 기업은 청정설비를 외국에 수출하는 국가로 변모했으며, 청정사업은 일본의 주요 전략사업으로 되었다. 뿐만 아니라 일본 국내 기업들은 청정사업을 둘러싸고 서로 경쟁함으로써 새로운 기술개발과 기술혁신이 일어났다. 그 결과 일본의 기업들은 일본 환경악화의 주범에서 최첨단의 청정기술을 보유한 세계 최고의 청정설비 수출기업으로 탈바꿈했다.

6. 오일파동 이후 환경정책의 약화(1970년 중반 이후)

1967년 0.059ppm이었던 SO₂가 1980년대 중반에는 0.012ppm으로 감소했고, CO도 1970년 6ppm이었던 것이 1980년을 접어들면서 2.4ppm으로 감소했다. 일본 환경상태의 개선은 1970년 공해국회를 통해 집권당인 자민당이 경제성장에 관계없이 적극적인 환경 규제정책을 수립, 집행함으로써 가능했다.

공해국회 이후 한동안 경제성장 우위정책과 환경정책은 모처럼의 밀월관계를 지속하였다. 그러나 1975년 제 1차 오일파동을 겪으면서 밀월관계에 금이 가기 시작하여, 점차 과거의 경쟁관계로 회귀하게 되었다. 1975년 오일파동 이후 경제 침체를 맞자 일본은 다시 경제성장 우위정책으로 전환했다. 그 결과 일본의 환경정책은 다시 경제성장 우위론에 밀리기 시작했다.

1970년 이후 공해문제가 어느 정도 해결되고, 경제침체가 시작되면서 일본의 정치적 분위기는 점차 지속적인 경제성장 쪽으로 기울어 갔다.²⁵⁾ 또한 공해병의 피해 보상에 주

력했던 반공해 주민운동도 점차 쇠퇴되었고, 환경관련 공익단체에 대한 일반시민의 호응도도 줄어들었다.²⁵⁾ 반공해 주민운동에 호의적이었던 일본의 언론도 환경문제에 대한 관심보다는 경제문제에 대한 보도를 집중적으로 다루었다.

경제성장 우위론이 다시 고개를 들자 일본 대기기업의 환경정책에 대한 태도도 변하기 시작했다. 1975년 최고에 달하였던 기업의 공해방지에 대한 투자는 급격히 감소하여 1980년에는 1975년의 투자액의 1/3에 불과했다(〈표 3〉). 뿐만 아니라 일본의 최대 규모의 기업연합회 중 하나인 經團聯(Keidanren)은 공해로 인한 피해보상 체제의 폐기를 위하여 로비를 시작했다. 이러한 폐기론은 많은 반대에 부딪혔음에도 불구하고 환경청은 기업의 압력에 못이겨 중앙환경공해방지위원회(the Central Council on Environmental Pollution Control)에 앞으로의 보상체계에 관한 검토를 요청했다.

공해병 소송의 판결을 통하여 기업의 태도 변화에 영향을 미쳤던 법원은 기업의 보상액과 보상 범위를 점차 줄였다. 공해병 소송에서 원고인 오염 피해자의 승소율도 점차 감소했다. 또한 일본 환경정책을 주도했던 지방정부의 역할도 약화되었다. 비록 환경정책에서 지방정부의 자율성은 부여되어 있었지만, 지방정부는 중앙정부의 통제를 벗어나는 데 어려움이 있었다. 지방정부는 세입(revenue)의 40%를 중앙에 의존하기 때문에 지방정부가 중앙정부의 정책에 반대하기가 어려웠다.

1971년 설립 이후 새로운 환경입법 제정에 주도적 역할을 해오던 환경청의 위상도 점차 경제관련 부처에 밀리기 시작했다. 이로 인해 환경청이 환경정책의 결정에 주도적인 역할을 하지 못하게 되었다. 그 이유는 경제관련 부처와의 관할권 싸움과 자원 부족이 있었다.

환경관련 정책의 수립과 집행은 환경청만의 관할이 아니었다. 通産省, 建設省, 農林水産省, 厚生省 등 여러 부처들이 관여했다. 이들 부처의 주업무는 환경업무가 아니었다. 이들의 주업무는 대부분이 환경정책과 갈등을 일으키는 경제성장과 개발업무였다. 따라서 환경청의 관할 영역은 매우 협소했다.

25) 일본의 정치적 분위기의 변화는 일본 환경청 직원에 의하여 잘 표현되고 있다: “요즘 만약 정치인이 환경보호를 주장한다면, 그는 아마도 선거에서 패배할 것이다. 왜냐하면 국민들은 경제활동을 원하기 때문이다.” Barrett and Therivel, *Op. cit.*, p.46에서 인용.

26) 그러나 반핵단체의 활동과 영향력은 점차 증가하고 있다. 최근 Kubpkawa and Hicigawa의 시장선거(1988)에서 반핵문제를 선거 이슈로 채택하여 당선된 경우도 있다.

환경청의 주요 관할 영역은 농업관련 화학물질의 규제, 쓰레기와 하수처리, 해양오염에 한정되었다. 이 이외의 환경관련 업무, 즉 항공소음, 위해물질 배출, 방사선 폐기물의 저장과 처리, 주요 공업단지의 공해방지, 공해방지 특별기금, 공해분쟁 해결, 인간의 건강에 해를 끼치는 공해범 등에 관한 업무에는 환경청이 직접적인 영향력을 행사할 수 없었다(Barrett & Therivel, 1991 : 72). 또한 국토관리 계획에 관한 업무의 대부분이 建設省과 국토관리청(the National Land Agency)의 소관이었기 때문에 환경청은 거의 영향력을 행사할 수 없었다. 이것은 환경청이 자연보호법(1972)과 국토이용계획법(1976)에도 불구하고 지역개발 정책에 의한 환경파괴를 적극적으로 방지할 수 없었던 주요 이유이다.

환경청의 인적·물적 자원의 부족도 환경청의 영향력을 약화시켰다. 환경청에 소속된 공무원수는 약 900명으로 建設省이나 運輸省의 공무원수의 5%에 불과했다. 그리고 환경청 설립 당시 다른 부처에서 온 공무원의 대부분은 과거의 자기 부처에 대해 계속적으로 개인적인 충성심을 유지함으로써 타부처의 입장이 지나치게 고려되기도 했다(McKean, 1977 : 230). 또한 경제관련 부처는 환경관련 업무에 자기 부처의 영향력을 행사하기 위하여 그 부처의 사람을 환경청의 요직에 배치함으로써 환경청의 영향력을 더욱 축소시켰다.

예산부족도 환경청의 권한을 축소시켰다. 환경청의 예산은 계속 증가되었지만(표 4), 그 증가율은 다른 부처에 비하여 매우 낮았다. 또한 환경청에 배당된 예산도 타부처에 비하여 적었다. 1987년 환경청의 예산 473억 엔은 建設省 예산인 4조 6천억 엔에 비하면 극히 적었다. 또한 建設省에 할당된 환경관련 예산은 환경청 전체예산의 약 두 배 이상이었다(Barrett & Therivel, 1991 : 82~84). 더욱이 환경청은 다른 부처의 동의 없이 환경관련 예산안을 국회에 제출할 수 없었다(*Ibid.* : 73). 따라서 환경청은 환경관련 업무에 관하여는 반드시 타부처와 협의와 타협을 거쳐야 함으로써 그 위상이 약화되었다.

환경청의 영향력 약화가 가장 잘 나타난 사례는 환경영향 평가(*Environmental Impact Assessment*) 제도이다. 이 제도는 정부나 기업이 사업을 시작하기 전에 미리 환경청의 책임아래 환경에 미치는 영향을 체계적으로 평가받는 것이다. 환경영향 평가는 사업계획의 초기 단계에 그 사업이 환경에 미치는 악영향을 제거하기 위한 환경오염의 사전방지 조치(*preventive measure*)이다. 이것은 환경오염 발생 후 사후적으로 조치하는 사후적 대응조치(*post-fact reactive measure*)와 구분된다.

〈표 4〉 환경청의 예산

(단위 : 10억 엔)

연 도	예 산 액	연 도	예 산 액
1972	8	1981	46
1973	11	1982	46
1974	16	1983	45
1975	23	1984	44
1976	30	1985	43
1977	36	1986	41
1978	39	1987	47
1979	43	1988	47
1980	45	1989	49

자료 : 일본 환경청

환경청은 1976년부터 환경영향 평가에 관한 법안을 국회에 다섯 번이나 제출했으나 실패하고, 결국 1984년 이 법안의 제출을 포기했다. 이 법안이 통과되지 못했던 중요한 이유는 대기업과 경제관련 부처들이 반대했기 때문이었다(Vogel, 1990 : 265). 대신 환경영향 평가는 구속력과 강제력을 수반하지 않는 단순한 행정절차로 도입되었다. 따라서 일본에서의 환경영향 평가 제도는 본래의 의미와는 달리 “환경관련 부처간의 조정” 메커니즘으로 사용될 뿐이다(Barrett & Therivel, 1991 : 3). 결국 일본은 선진 산업국가 중에서 환경영향 평가를 입법화하지 않은 유일한 나라로 남아 있게 되었다.

7. 맺는말 : 일본 환경정책의 특징과 함축적 의미

일본 환경정책의 역사는 경제문제와 환경문제 간의 갈등의 역사라고 할 수 있다. 경제성장 우위론이 활기를 띠 때 환경옹호론은 꼬리를 움츠렸고, 환경옹호론이 활기를 띠 때 경제성장 우위론은 움찔했다. 환경정책을 둘러싼 일본의 정치과정은 경제문제와 환경문제 간의 갈등 상황에서 전개되었다.

환경문제를 둘러싼 경제문제와 환경문제의 갈등이 확대될수록 새로운 정책 참여자가 생겨났다. 새로운 정책 참여자는 반공해 시민단체, 환경청, 지방정부, 법원이었으며,

그들의 영향은 일본의 정치과정에 새로운 장을 마련했다. 일본이 경제 침체기를 맞이하면서 경제성장 우위론이 다시 고개를 들자 환경정책은 점차 약화되었다. 따라서 정책 참여자들의 역할에도 변화가 일어났다. 일본 환경정책의 역동성은 일본의 경제적 맥락과 정치적 맥락 속에서 전개되었다. 일본의 경제적 맥락과 정치적 맥락이 변할 때마다 일본의 환경정책은 변화했다. 환경정책을 둘러싼 일본의 정치과정은 극히 반응적(reactive)²⁷⁾이었다고 볼 수 있다.

반응적인 정치과정에서 나온 일본 환경정책의 특징은 무엇일까?

첫째, 일본의 환경정책은 엄밀히 말해 인간의 생명에 피해를 미치는 공해에 관한 정책과 일반적인 자연보호 정책으로 구분해야 한다. 그 이유는 일본의 환경정책은 공해병을 유발하는 오염물질의 규제에 중점을 둔 반면 자연보호에는 아직도 적극적 규제를 하지 않고 있기 때문이다. 이것은 반공해 주민운동으로 시작된 일본 환경정책의 특징이다.²⁸⁾ 이와 관련된 일본 환경정책의 또 다른 특징은 수해집단이 교육 수준과 사회적 지위가 낮은 가난한 공해 피해자라는 것이다.

둘째, 일본 환경정책은 사전적 예방 측면보다는 사후보상과 처벌을 중심으로 하는 사후규제적 성격이 강하다. 일본 환경정책은 세계에서 가장 강한 규제기준으로 구성되어 있다. 이러한 강한 규제가 제대로 집행되는 이유 중 하나는 규제위반에 대한 강한 사후보상과 처벌 때문이다. 반면, 선진산업국 중 환경평가 제도가 의무화되지 않은 유일한 나라가 일본이라는 사실은, 일본 환경정책이 사전적 예방 측면을 소홀히 함을 잘 표현해 주고 있다.

셋째, 일본 환경정책은 환경문제에 관한 기술적 대응에 초점을 두었다. 일본의 환경정책은 1970년 공해국회 이후 청정기술과 설비의 발전계기를 마련했다. 그 결과 일본이 보유한 청정기술은 세계 최고 수준이 되었다. 일본의 환경정책은 이러한 청정기술을 이

27) 반응적(reactive)이란 개념은 Richardson의 정책 스타일(policy style) 연구에서 빌려왔다. Richardson에 의하면, 각 나라의 정책 스타일은 어떤 정책문제에 대한 각 나라의 대응 방법 [예견적(anticipatory) 또는 반응적(reactive)]과 정부와 정부 외의 참여자간의 관계[즉, 합의적(consensual) 또는 적대적(adversarial)]에 따라 결정된다고 한다. Jeremy Richardson, *Policy Styles in Western Europe* (London: George Allen & Unwin, 1982).

28) 이러한 주장은 정부의 환경관련 지출에 잘 나타나 있다. 1985년의 경우 환경관련 예산의 10%만이 자연보호에 지출되었다.

용하여 오염을 감소시키는 기술적 해결에 중점을 두었다.

일본 환경정책에 관한 연구는 우리에게 몇 가지 함축적 의미를 부여한다. 우리 나라도 일본과 마찬가지로 환경보호와 공해 측면을 구분하여 환경정책을 쳐다볼 필요가 있다. 제3공화국부터 관 주도의 환경보호 운동(즉, 자연보호 운동)이 전개되었다. 이것은 경제발전의 부산물인 공해문제를 회피하기 위한 일종의 상징적 정책이었다. 우리 사회의 민주화는 자발적인 환경운동이 전개되는 전환점이 되었고, 환경운동의 방향도 환경보호 중심에서 공해문제로 옮겨가는 계기가 되었다. 이로 인해 공추련과 같은 반공해 단체가 '80년대에 많이 생겨났다. 이는 일본의 환경운동이 공해병을 중심으로 전개되었던 1960년대의 상황과 유사하다. 환경운동이 반공해 운동으로 방향이 전환됨에 따라서 경제문제와 환경문제 간의 갈등이 점차 고조되기 시작했다.

여기에서 꼭 우리가 지적해야 할 점은 경제문제와 환경보호 문제가 갈등을 일으킬 때, 환경정책이 어떠한 방향으로 나아가야 하는가이다. 일본의 경우에서 우리는 약간의 교훈을 얻을 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이, 우리 나라는 아직은 환경문제가 사회문제에 머물러 있는 상태이며, 정치문제화되어 집권당의 정치적 입지나 선거의 결과에 심각한 정도로 영향을 미치는 단계는 아니다. 일본의 경우처럼 환경문제가 정치문제화될 때까지 기다리기에 우리의 환경오염 상태는 이미 위험수위를 넘어섰다. 그러나 우리에게도 환경오염을 극복할 수 있는 계기가 마련되고 있다. 그것은 지방자치의 실시와 국제환경협약이다.

일본의 경우 각 지방자치단체가 각 지역에 적절한 환경정책을 자체적으로 개발하여 실시함으로써, 중앙정부의 환경정책을 앞질러 나갔다. 뿐만 아니라 지방의 환경규제 기준은 중앙정부의 기준보다 더 엄격하고 강하였으며, 규제 대상도 광범위했다. Vogel이 말했듯이 한 나라가 민주화되면 될수록 환경문제에 대한 정부의 반응은 더욱 더 민감해진다(Vogel, 1990 : 260). 지방자치가 민주화의 초석이라면, 지방정부에게 그 지역의 특성에 맞는 환경정책을 수립하여 집행할 권한이 주어져야 한다. 우리 나라의 환경처는 이미 환경업무의 많은 부분을 지방정부에 위임했다. 문제는 지방정부가 그 지역의 환경문제를 자체적으로 해결할 수 있는 실제적인 권한과 능력이 있는가이다. 만약 일본의 경우처럼 지방정부가 자체적으로 그 지역의 특성에 맞는 환경정책을 개발한다면 우리 나라 전체의 환경문제는 점차 개선될 것이다. 따라서 다른 정책 분야와 마찬가지로 환경정책에서도 지방정부의 역할은 매우 중요하다. 지방자치의 실시는 우리 나라 환경정책

의 전환점이 될 수도 있을 것이다.

일본의 경우, 기업은 공해국회 이후 정부의 강한 규제를 청정기술 개발로 극복했다. 이것은 정부의 강한 환경규제가 반드시 기업의 경제활동에 장애가 되지 않음을 보여준다. 우리 정부도 국제환경협정에 따라 환경기준을 강화할 수밖에 없는 상황에 직면했다. 우리 기업이 정부의 환경기준 강화를 비난하고 규제완화를 주장하는 것만으로 끝나서는 안된다. 일본의 경우처럼 장기적 측면에서 청정기술을 개발하여 수출한다면 국내의 환경오염도 줄이면서 수출도 증가시킬 수 있다. 이것은 국제환경협정의 압박으로부터 환경기술 개발의 계기를 찾음으로써, 우리도 정부의 강한 규제가 반드시 기업의 경제활동에 장애가 되지 않음을 입증해 나가는 것이다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 일본 법원의 역할과 사후 규제에 관한 것이다. 일본의 환경규제 기준이 세계에서 유례가 없을 정도로 강했고, 기업은 이러한 정부의 강한 규제에 순응하였다. 일본기업의 순응 이면에는 법원의 역할이 있었다. 법원은 공해보상 판결에서 기업에게 환경오염의 입증책임과 보상책임을 지게 했다. 기업에게 법적 책임을 부과함으로써, 법원의 판결은 환경정책의 집행과정에 중대한 영향을 미쳤다. 우리나라가 일본의 환경규제 기준을 도입할 때 고려해야 할 것은 일본의 강한 환경규제 기준의 도입이 우리나라의 환경개선을 반드시 보장하지 않는다는 것이다. 즉, 일본의 경우처럼, 강한 규제기준의 집행을 보장해 줄 적절한 사후규제 방법이 마련되어야 한다. 적절한 사후 규제방법 중의 하나는 법원이 기업과 정치의 영향에서 벗어나 오염의 보상에 대한 객관적 판결을 하는 것이다. 법원이 기업의 오염물질 배출에 관한 법적 책임을 부과할 때 기업의 환경오염에 대한 사회적 책임은 재고될 것이다.

이 글은 일본의 환경정책의 전개과정을 변화하는 일본의 정치적·경제적 맥락에서 살펴보았다. 일본의 정치적·경제적 맥락을 제대로 이해할 때 일본의 환경정책에 대한 올바른 이해와 이를 통한 정책학습이 가능하다. 이러한 주장은 단지 일본의 환경정책에 한정된 주장은 아니다. 다른 정책 분야에서 외국의 성공적인 정책사례를 도입할 때도 적용된다. 성공적인 외국 정책사례의 정치적·경제적 맥락에 대한 올바른 이해는 그 정책 도입의 정당성을 보장해 줄 것이다.

(참 고 문 헌)

- 염재호. “일본정부와 기업의 연계관계,” 《일본평론》, 제 2 집. 1990 가을호 : 74~92.
- 최성모. 1992. “산업안전보건정책의 저규제(Underregulation) 원인 분석('81~'89) : 정책형성과 정책집행과정을 중심으로,” Discussion Paper No. 91-03, 고려대학교 행정문제연구소.
- 환경과 공해연구회. 1991. 《공해문제와 공해대책》, 한길사.
- Bardach, Eugene and Robert A. Kagan. 1982. *Going by The Book : The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia : Temple Univ. Press.
- Barrett, Brendan F.D. and Riki Therivel. 1991. *Environmental Policy and Impact Assessment in Japan*. London : Routledge.
- Berman, Paul. 1980. “Thinking About Programmed and Adaptive Implementation : Matching Strategies to Situations,” in Helen M. Ingram and Dean E. Mann, eds., *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills : Sage Publications. : 205~227.
- Campbell, John C. 1984. “Policy Conflict and Its Resolution Within The Governmental System,” in E.S. Krauss, Thomas P. Rohlen and Patricia G. Steinhoff eds. *Conflict in Japan*. Honolulu Univ. of Hawaii Press. : 294~334.
- Downing, Paul B. and Kenneth Hanf. 1983. *International Comparisons in Implementing Pollution Laws*. Boston : Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Eads, George C. and Michael Fix. 1981. *Relief or Reform : Reagan's Regulatory Dilemma*. (Washington D.C. : The Brookings Institution.
- Heindenheimer, Arnold J., Hugh Hecllo, and Carolyn Teich Adams. 1990. *Comparative Public Policy : The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. 3rd. ed. New York : St. Martin's Press.
- Inglehart, R. 1982. “Changing Values in Japan and the West,” *Comparative Political Science* 14. : 445~479.
- Jain, Purnendra. 1989. *Local Politics and Policymaking in Japan*. New Delhi : Commonwealth Publishers.
- Kneopfel, Peter, Lennart Lundqvist, Remy Prud'homme and Peter Wagner. 1987. “Comparing Environmental Policies : Different Styles, Similar Content,” in M. Dierkes, H. N. Weiler, A. B. Antal, *Comparative Policy Research : Learning From Experience*. Brookfield : Gower Publishing Company. : 171~185.
- Lauber, Volkmar. 1983. “From Growth Consensus to Fragmentation in Western Europe : Political Polarization Over Redistribution and Ecology,” *Comparative Politics* 15 : 329~349.
- Lave, Lester B. 1981. *The Strategy of Social Regulation : Decision Frameworks for Policy*. Washington, D.C. : The Brookings Institute.

- Lilley, William III and James C. Miller III, 1977. "The 'New' Social Regulation," *Public Interests*. 1977, pp. 49~61.
- Marcus, Alfred A. 1986. "A Comparison of Japanese and American Approaches to A Policy Problem," in Stuart S. Nagel. ed. *Research in Public Analysis and Management*, Vol. 3 Greenwich : JAI Press. : 243~259.
- McKean, Margaret A. 1977. "Pollution and Policymaking," in T. J. Pempel. ed. *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca : Cornell Univ. Press. : 201~238.
- Nader, Laura and Claire Nader. 1985. "A Wide Angle on Regulation : An Anthropological Perspective," in Roger C. Noll. ed. *Regulatory Policy and the Social Science*. Berkeley : Univ. of California Press. : 141~160.
- Pempel, T.J. 1982. *Policy and Politics in Japan : Creative Conservatism*. Philadelphia : Temple Univ. Press.
- . 1984. "Organizing for Efficiency : The Higher Civil Service in Japan," in E. N. Suleiman. ed. *Bureaucrats and Policy Making*. New York : Holmes & Meier. : 72~106.
- Percy, Stephen L. 1989. *Disability, Civil Rights, and Public Policy : The Politics of Implementation*. Tuscaloosa : The Univ. of Alabama Press.
- Peterson, M.R. and Larry L. Wade. 1985. "Environmental Pollution Policy in Japan : A Public Choice Hypothesis," in Alexander J. Gorth and Larry L. Wade. eds. *Public Policy Across Nations : Social Welfare in Industrial Settings*. Greenwich : JAI Press. : 71~90.
- Pharr, Susan and Joseph Badaracco. 1986. "Coping with Crisis : Environmental Regulation," in Thomas McGraw. ed. *America Versus Japan*. Boston : Harvard Business School Press.
- Reich, Michael R., "Mobilizing for Environmental Policy in Italy and Japan," *Comparative Politics* 16 : 379~402.
- . 1991. *Toxic Politics : Responding to Chemical Disasters*. Ithaca : Cornell Univ. Press.
- Richardson, Jeremy. 1982. *Policy Styles in Western Europe*. London : George Allen & Unwin.
- Ripley, Randall B. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1985 .
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1986 *Policy Implementation and Bureaucracy*. 2nd.ed. Pacific Grove : Brooks/Cole Publishing Company.
- Samuels, Richard J. 1984. *The Politics of Regional Policy in Japan : Localities Incorporated?* Princeton : Princeton Univ. Press.
- Soble, S. M. 1977. "A Proposal for The Administrative Compensation of Victims to Toxic Pollution : A Model Act," *Harvard Journal of Legislation* 14 : 683~824.
- Vogel, David. 1981. "The 'New' Social Regulation in Historical and Comparative Perspective," in Thomas K. McCraw , ed. *Regulation in Perspective*. Cambridge : Harvard Univ. Press. : 155~185.
- . 1986. *National Styles of Regulation : Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca : Cornell Univ. Press).

- . 1987. “The Comparative Study of Environmental Policy: A Review of the Literature,” in M. Dierkes, H.M. Weiler, A.B. Antal. eds. *Comparative Policy Research: Learning From Experience*. Brookfield: Gower Publishing Company : 171~185.
- . 1990. “Environmental Policy in Europe and Japan,” in Norman J. Vig and Michael E. Kraft, *Environmental Policy in the 1990s: Toward A New Agenda*. New York: CQ Press : 257~278.