

정책수단 선택의 정치경제학

미국 남가주 대기관리청의 배출권 매매제도를 중심으로

김 태 영*

1. 문제의 제기

정책문제는 정부기관이 단지 그 문제의 심각성을 인식하고 해결하겠다는 정책 의지나 정책목표의 천명만으로는 해결되지 않는다. 문제인식과 목표설정은 시작에 불과하며, 정부기관은 그 문제를 “어떻게 해결할 것인가”를 결정하여야 한다. 이러한 “어떻게 정책문제를 해결할 것인가”에 관한 정부기관의 가장 전형적인 결정은 종종 정책수단의 선택문제로 귀결된다.

어떤 정책문제를 해결할 수 있는 정책수단들은 여러 가지가 있을 수 있다. 정부기관은 그 중 어느 한 정책수단을 채택, 문제해결에 이용하거나, 또는 여러 정책수단을 복합적으로 사용할 수도 있다. 정책수단은 이처럼 정책목표 달성을 위한 가장 근본적인 출발점으로 인식됨으로써(Ross, 1988; Ringquist, 1993), 정부의 정책관계자뿐 아니라 많은 학자들의 부단한 관심의 대상이 되었다. 그러나 많은 경우, 정책수단에 대한 일차적인 관심은 대체로 정책수단의 효과성에 치우침으로써, 정책수단의 선택에 관한 적절한 관심의 배분이 이루어지지 못하여 왔다.¹⁾ 달

* 서울시립대학교 도시행정학과 전임강사

1) ‘합리적’ 정책수단을 선택할 수 있는 정책수단의 선택방법 등에 관한 일종의 규범적 연구는 많이 있었다. 따라서 여기서의 “정책수단의 선택에 관한 적절한 관심의 배분이 이루어

리 말해, 현정책수단의 효과성 여부의 판단이나 또는 다른 정책수단과의 효과성 비교 등을 통한 대안수단의 제시에 주된 관심을 가져왔을 뿐, “정책수단은 어떻게, 왜 그렇게 현재의 모습으로 선택되었는가” 하는 정책수단의 선택에 관한 실증적 관심은 미약하였다(Salamon, 1989).

반면, 많은 정부기관의 정책수단의 이용사례들을 관찰하여 보면, 이러한 정책수단의 선택에 관한 실증적 연구의 필요성은 더욱 극명하게 나타낸다. 즉, 우리는 많은 학자들에 의해 정책문제 해결에 효과적이지 않은 것으로 판단된 정책수단이 계속 이용되고 있거나, 또는 거꾸로 매우 효과적이라고 이론적으로 증명된 정책수단들이 정책담당자들에 의해 외면당하고 있는 사례들을 종종 살펴볼 수 있다.²⁾ 이처럼 상식적으로 이해하기 어려운 정부기관의 정책수단의 선택과 이용은 왜 일어나는가? 정책담당자들이 무지해서인가? 새로운 것을 꺼리는 그들의 현상 유지적, 보수적 성향 때문인가? 그도 아니면 제안된 정책수단이나 사용중인 정책수단에는 이론적 효과성 외에 정책담당자들만은 알고 있는 해당 정책수단의 또 다른 정보 때문에 그러한 결정을 내렸는가? 도대체, 무슨 연유로 그러한 선택을 하였는가?

이러한 정책수단의 선택에 관한 일련의 의문점들은, “어떤 정책수단이 효과적이라고 아무리 이론적으로 증명되었다고 하더라도, 그것이 채택되어 이용되지 않으면 그 정책수단의 효과성은 실현될 수 없다”라는 명제와 더불어, 바로 “도대체 정책수단은 왜, 그리고 어떻게 선택되는가” 하는 정책수단의 선택에 관한 실증적 연구의 필요성을 제기한다고 볼 수 있다.

이러한 문제인식하에 이 글에서는 1993년 10월 미국 남가주 대기관리청(SCAQMD : South Coast Air Quality Management District)이 대기오염 규제수단으로 선택한 배출권 매매제도(*marketable permits system*) 사례³⁾를 실증적으로 분석하

지지 못했다”는 논지는 정책수단의 실증적인 연구가 부족하였다는 의미로 이해해야 한다.

2) 전형적인 예로서, 현금(*cash*)과 현물제도(*In-kind transfer*)를 들 수 있다.

3) SCAQMD의 새로운 정책수단의 채택은 우리에게 환경정책수단의 선택에 관한 몇 가지 중요한 연구과제를 던지고 있다고 보인다. 첫째, 많은 경제학자, 공해산업체로부터 그토록 비판받았고 또한 공해방지·감소에 더 효과적, 효율적이라고 제시된 경제적 유인방식이라는 규제수단이 있었음에도 불구하고, 명령 통제방식의 규제수단은 어떻게 그토록 오랫동안 미국 환경규제정책의 주요 수단이 될 수 있었는가? 둘째, SCAQMD의 관찰구역

여, “정책수단은 어떻게 선택되며, 왜 현재의 모습으로 선택되었으며, 그러한 선택에는 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는가” 하는 정책수단 선택의 의문점을 파헤쳐 보고자 한다.

이를 위해 이 논문은 먼저 미국 남가주 대기관리청이 선택한 배출권 매매제도의 모습과 이의 채택과정을 서술한 후 이 제도의 채택을 설명할 수 있는 이론적 검토를 하고 이에 근거하여 남가주 대기관리청의 배출권 매매제도의 선택을 설명한다.

2. 미국 남가주 대기관리청의 배출권 매매제도

미국 남가주 대기관리청(SCAQMD)은 1993년 10월 정기 월례 위원회 회의에서, 전국에 산재해 있는 많은 대기관리청 중 최초로, 배출권 매매제도(*marketable permits system*)를 채택하였다. 이 제도는 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency)이 1970년 청정대기법(Clean Air Act of 1970) 시행 이래 주요 정책수단으로 사용하여 오던 ‘명령 통제방식’(*command-and-control approach*)⁴⁾의 정책수단

은 아직까지 미연방 환경보호청의 청정대기수준에 못미치는 목표 미달성 지역(*non-attainment area*)임은 물론 미국 내에서 가장 공해가 심한 지역이며, 또한 지금까지의 명령 통제방식의 규제수단이 관할지역의 청정대기수준을 향상시켰음에도 불구하고, SCAQMD는 아직 그 실질적 효과성에 논란이 있는 배출권 매매제도를 왜 이 시점에서 채택하게 되었는가? 셋째, 경제적 유인방식의 규제수단에는 배출권 매매제도 외에 여러 종류의 세부 규제수단들(예를 들어, 보조금제, 배출금 부과제, 예치금 반환제 등)이 있는데, 왜 SCAQMD는 이 배출권 매매제도를 선택하였는가 하는 점이다.

미국뿐 아니라 여러 나라의 대기공해 규제정책의 모델이 되었던 캘리포니아주의 대기공해 규제정책을 실질적으로 주도해 온 SCAQMD가 20여 년간 많은 경제학자와 공해산업체로부터 부단한 비판을 받아 왔음에도 불구하고 계속 시행해 온 명령 통제식의 규제수단에서 벗어나 이 제도를 채택하였다는 것은 앞으로 각국의 대기공해 규제정책이 어떻게 변화할 것인가를 추측하는 데 좋은 예가 될 수 있다고 생각한다.

- 4) 명령 통제적 정책수단은 명칭 그대로 정부기관이 공해산업체의 생산활동에 수반되는 공해물질의 배출을 감소 또는 방지하기 위하여 공해산업체의 생산방식에 특정의 공해방지 장치를 설치하도록 하거나, 특정연료를 사용토록 규정하거나, 또는 특정 생산공정과정을 준수하도록 요구하는 제도로서, 기술에 근거한 규제수단이 그 주종을 이룬다. 이러한 명

들과는 달리 경제적인 유인을 통해 대기공해 산업체의 자발적인 공해방지 및 감소노력을 이끌어 내려는 정책수단의 하나로서 환경문제해결의 기본 가정과 이론적 접근방법이 전혀 다른 '경제적 유인방식'(economic incentive approach)⁵⁾이다. 이 제도는 1994년 1월부터 시행되고 있으며, 2010년 종결되도록 되어 있다.

1) 배출권 매매제도의 기본 착상

배출권 매매제도⁶⁾의 기본 착상은 공해산업체는 근본적으로 이윤을 추구하는 실체임을 인정하고 공해방지노력이 그들의 이윤추구 동기가 될 수 있도록 경제적 유인책을 이용하는 제도이다. 이 제도하에서는 우선 정부기관이 일정지역 내에서 공해배출이 허용되는 총량을 결정하여 지역 내의 각 공해산업체에 배분하면, 각

령 통제적 정책수단은 공해방지장치가 제대로 설치되었는지 등 감시와 집행이 비교적 용이하고, 특정 공해물질을 배출하는 공장이나 산업체에 모두 일률적인 기준을 적용하므로 기준 적용의 형평성을 기할 수 있으며, 실제 공해감소에도 기여하였다. 그러나 명령 통제적 정책수단은 공해산업체의 위치, 크기, 공해방지기술 등에 관계없이 일률적인 기준을 적용하므로, 사회전체의 공해방지비용을 필요 이상 발생시킬 수 있다. 또한 이러한 정책수단에는 공해산업체로 하여금 규정된 기준 이상으로 공해를 줄이도록 유도할 수 있는 유인요인이 결여되어 있으므로, 공해산업체는 규정된 공해방지장치를 설치하고 운영하는 데 그치고, 비용이 들어갈 효율적인 공해방지장치의 개발과 설치에는 소극적이 되어, 새로운 기술개발에도 부정적인 영향을 초래할 수 있다.

- 5) 경제적 유인방식의 정책수단은 공해산업체의 공해방지노력이 이익의 증감과 밀접한 함수 관계가 되도록 함으로써, 실질적으로는 공해방지수단의 선택을 정부기관으로부터 공해산업체로 분권화하여 공해산업체가 자발적으로 공해를 줄여 나가게 하는 수단이다. 이러한 경제적 유인방식의 정책수단에는 대표적인 것으로 보조금제(subsidy), 배출부과금제(pollution charge), 배출권 매매제(marketable permits), 예치금 반환제(deposit refund system) 등이 있다. 각각의 규제수단에 관한 자세한 운용방식과 장·단점은 보몰과 오츠(Baumol and Oates, 1979), 미트니크(Mitnick, 1980), 스투어트(Stewart, 1988), 보히와 버트르(Bohi and Burtraw, 1990) 등의 환경경제학 관련 기본서 및 논문 참조.
- 6) 배출권 매매제도는 1968년 캐나다의 경제학자 데일(J. H. Dales)에 의해 처음 고안된 제도로서, Market Pollution Permits, Tradable Emission Permits, Emissions Trading, Transferable Discharge Permits, 또는 Market Creation 등 다양한 용어로 부른다. 이 제도의 이론적 측면에서의 경제적 효율성에 관한 논의는 타이텐베르그(Tietenberg, 1985) 참조.

공해산업체는 그 할당된 범위 내에서 공해를 배출할 수 있다. 이때 정부기관은 명령 통제식의 규제방식과는 달리 특정 공해방지장치의 설치 등을 더 이상 요구하지 않으므로 각 산업체는 다양한 공해방지 및 감소기술을 자신들이 스스로 선택할 수 있다. 이 제도의 또 다른 중요한 특징은 일정 기간 자신들에게 허용된 공해배출량보다 적게 배출한 산업체에 대해서는 배출허용량과 실제배출량의 차이에 대한 소유권을 인정하고 행사할 수 있도록 함으로써, 각 공해산업체로 하여금 공해배출을 감소하도록 경제적으로 유인한다는 점이다.

2) SCAQMD의 배출권 매매제도의 구체적 모습⁷⁾

(1) 적용 공해물질과 적용 공해시설

배출권 매매제도는 이론적으로는 여하한 공해물질과 시설에도 적용될 수 있으나, 현재의 SCAQMD의 배출권 매매제도는 많은 공해물질 중 질소산화물(NO_x : nitrogen oxides)와 황산화물(SO_x : sulfur oxides)만을 그 규제대상으로 삼고 있다. 하지만 이 제도의 도입을 구상하던 초기에는 SO_x 는 규제대상에 포함되지 않았던 반면, 유기반응가스(ROG : reactive organic gas)가 포함되어 있었다.

현재의 SCAQMD의 배출권 매매제도는 NO_x 또는 SO_x 를 연간 4톤 이상을 배출하는 고정오염원(stationary source)에만 적용되고 있다. 그러나 비록 4톤 이상을 배출하는 오염원이라 하더라도, 장비대여시설, 필수 공공서비스 시설(경찰서, 소방서, 병원, 학교, 쓰레기 하치장, 폐수정화시설 등), 식당, 세탁소 등은 적용대상에서 제외되어 있다. 반면, 적용대상이 아닌 시설이라 하더라도 자발적 선택에 따라 새 제도의 규제를 받을 수 있도록 허용은 하고 있으나, 일단 매매제도의 규제를 받겠다고 한 이후에는 이 제도의 적용에서 벗어날 수 없다.

현재 NO_x 의 경우 390개의 시설, SO_x 는 41개의 시설이 이 제도의 규제를 받고 있으나, 이 제도의 초기고려 단계를 거쳐 현재의 규제적용 시설이 확정되기까지는 많은 변화가 있었다. 예를 들어, 이 제도의 실행가능성(feasibility study)을 고려하던 초기단계에서는, ROG 또는 NO_x 을 배출하는 고정오염원을 배출량에 관계없이 모두 적용대상으로 하였으나, 실행가능성 연구 이후에는 4톤 이상을 배출

7) 여기서의 설명은 주로 SCAQMD의 자료에 의존하였다(SCAQMD, 1993).

〈표 1〉 배출권 매매제도의 적용 오염물질 및 시설의 변화

오염물질	1991년 5월	1992년 3월	1993년 10월
NOx	모든 업체	4톤 이상 700개소	4톤 이상 390개소
SOx	없음	4톤 이상 100개소	4톤 이상 41개소
ROG	모든 업체	4톤 이상 2,000개소	없음

하는 오염원을 대상으로, 2,000개의 ROG 시설, 700개의 NOx 시설, 그리고 100여 개의 SOx 시설을 규제대상으로 하였다. 그 후 이해당사자들의 협상과정에서 4톤의 적용기준은 유지되었으나, 최종적으로 390개 시설의 NOx 오염원과 41개의 SOx 오염원으로 확정되었다.

(2) 연간 배출할당량(*annual allocation*)과 배출량 감소율(*rates of emissions reduction*)

SCAQMD는 배출권 매매제도를 통해 각 적용대상 시설에 연간 총배출허용량을 할당하였으나, 이를 해마다 일정한 비율로 줄여 나가고 있으며, 1994년부터 이 제도에서 각 시설에 세 가지의 배출할당량을 규정하고 있다. 첫째, 1994년의 초기 할당량, 둘째, 2000년의 중간 할당량, 그리고 2003년의 마지막 할당량이 그것이다. 배출권 매매제도 시행 첫해인 1994년의 할당량은 대체로 각 시설이 1989년과 1992년 사이에 가장 많이 배출한 해의 배출량을 기준으로 설정되었다. 2000년의 할당량은 기존 법규의 시행과 1991년의 대기관리계획(AQMP: *air quality management plan*)의 1차(Tier I) 규제수단(*control measures*)의 시행에 따라 예상되는 배출량을 기준으로 설정되었다. 2003년의 할당량은 1991년의 2차(Tier II) 규제수단의 집행을 전제로 하여 산출되었다. 그리고 2003년부터 이 제도가 종결되는 2010년 사이의 할당량은 2003년의 할당량이 계속 유지되도록 하고 있다.

1994년 시행부터 2010년 종결시까지 매해의 총배출량이 줄어들도록 이 제도를 설계함에 따라 공해배출량 감소율이 산출될 수 있는데, 1994년부터 2000년까지는 NOx의 경우 연평균 7.1%, SOx는 4.1%의 감소율을, 2000년부터 2003년 사이에는 NOx의 경우 연평균 8.7%, SOx는 9.2%로 감소하도록 되어 있다. 그리고 2003년부터 2010년 사이에는 가능한 기술의 축적과 공해감소노력의 비용효과성을 고려하면서, 연방과 주정부의 공해기준을 만족시키기 위해 더 이상의 공해감소가

필요하다고 인정되지 않는 한 더 이상의 배출량 감소율이 적용되지 않는다.

(3) 모니터링 방법과 벌칙조항

SCAQMD의 배출권 매매제도는 기존의 명령통제식의 규제와는 달리 각 공해시설이 스스로 원하는 갖가지의 공해방지 및 감소 방법을 사용할 수 있도록 허용함으로써 많은 신축성을 제공하고 있다. 그러나 이 제도의 실질적인 성패는 공해시설이 공해물질을 얼마만큼 배출하고 있는가를 SCAQMD가 얼마나 정확히 측정할 수 있으며, 따라서 진정한 공해감소가 있었는가를 얼마나 확신할 수 있는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이에 따라, SCAQMD는 감시(*monitoring*), 보고(*report*), 그리고 기록보관(*recordkeeping*) 방법을 세세히 규정하고 있다.

SCAQMD의 현배출권 매매제도는 NO_x나 SO_x를 많이 배출하는 시설(*major and/or large sources*)에는 연속배출감시장치(*continuous emissions monitoring system, or CEMS for major sources*), 또는 연속과정감시장치(*continuous process monitoring system, or CPMS for large sources*)를 설치토록 요구하고 있으며, 적게 배출하는 소규모오염원들(*process units*)에는 단지 유량계(*fuel flow meter*)만 설치해도 되도록 하고 있다. 특히, 초대형오염원(*major sources*)들은 일일 배출량을 전자식 방법으로, 원격종말장치(RTU: *remote terminal unit*)를 통해 SCAQMD의 중앙컴퓨터에 보내도록 되어 있는 반면, 대형오염원(*large sources*)과 소규모오염원들은 RTU를 이용하거나 또는 모뎀 등의 다른 장치를 통해 보고하도록 되어 있다.

한편, NO_x의 초대형, 대형오염원과 SO_x의 초대형 오염시설은 현재 그들의 배출권의 변동을 포함한 배출자료를 매일 서면보고토록 하고 있는 반면, 양 오염물질의 소규모오염원들은 분기별로 보고하도록 하고 있다.

그러나 배출권 매매제도가 구체화되던 초기, SCAQMD는 중·대형 NO_x시설의 경우 CEMS와 RTU의 설치와 일일 서면보고를 요구하고, 소규모오염원들은 월별 보고를 하도록 하였으나, 최종적으로는 배출량에 관계없이 모든 NO_x 시설들은 분기보고만 하면 되도록 결정하였다.

끝으로, SCAQMD는 각 공해시설이 법규를 위반하거나, 할당량 이상으로 배출하는 것을 막기 위해, 각종 제재조치와 벌칙규정을 두고 있다. 예를 들어, 어떤 시설이 배출할당량을 초과하여 배출하였을 때는, 당해 시설이 실제 위반횟수를 제시하지 못하는 한 해당 분기 동안 매일 그만큼 양의 초과배출이 있었다고 간주

하고, 그에 따라 벌칙금이 부과되도록 하고 있다. 뿐만 아니라 초과배출량만큼을 당해 시설의 다음해의 배출할당량에서 줄여 할당하거나 배출허가권 자체를 회수하거나, 당해 시설이 보유하고 있는 배출권 거래에 관한 계정을 무효화할 수 있다.

(4) 기타 세부 규칙

SCAQMD의 배출권 매매제도는 이외에도 다음과 같은 세부규칙을 정하고 있다.

- ① 공해시설간의 배출권 거래는 SCAQMD에 보고하기만 하면 되고, 그 거래에서 SCAQMD의 사전승인을 요하지 않는다.
- ② 공해시설이 완전히 폐기될 경우에도 당해 공해시설은 남아 있는 배출권의 계정을 처분할 수 있다. 또한 어떤 공해시설이 중고자동차를 구매하여 폐기 시킴으로써 얻어지는 공해감소량을 당해 시설의 배출권 계정에 가산할 수 있다.
- ③ 유독성(*toxic*)을 일으킬 수 있는 NO_x, SO_x의 거래는 허용되지 않으며, NO_x와 SO_x 거래시장은 상호 독립적으로 두 오염물질간의 거래도 허용되지 않는다.
- ④ 그리고 배출권 매매제도의 시행중 어떤 문제가 발생할 경우에는, 연간 또는 3년마다 있는 감사활동의 결과에 근거하여 현재도를 수정할 수 있다. 이때는 거래제한, 거래의 사전승인제, 강화된 모니터링, 공해감소율의 확대 등의 조치를 취할 수 있다.

3. SCAQMD의 배출권 매매제도의 채택과정

여기서는 SCAQMD의 배출권 매매제도가 어떤 과정을 거쳐 위와 같은 현재의 모습으로 만들어지게 되었는가를 시간적 연속선상에서 살펴본다. 현배출권 매매제도는 이 제도가 채택되기 바로 이전의 1989 AQMP의 명령통제식의 규제방식은 전혀 다르다. 그러나 여기서의 서술은 1989 AQMP의 채택과정부터 시작한다. 왜냐하면 1989 AQMP 자체는 배출권 매매제도의 채택과정에 중요한 한 부분을 차지하고 있을 뿐 아니라, 1989 AQMP의 채택과정은 현재도를 낳게 한 중요한 사전적 상황조건을 보여주고 있기 때문이다. 또한 1989 AQMP가 어떤 과정을 통

하여 채택되었는가를 살펴보는 것은 현배출권 매매제도의 채택에 관한 비교의 시각도 제공할 수 있다고 생각한다.

1) 1989 AQMP의 채택과정

1989년 3월 SCAQMD는 많은 경제단체와 공해시설들의 반대에도 불구하고, 당시까지 존재하던 명령 통제식의 규제방식 중 가장 엄격한 1989 AQMP를 채택하였다. 그러한 AQMP를 채택하게 된 중요한 계기는 리알토(Rialto) 지역에 추진되던 페타이어 소각장건설과 어윈데일(Irwindale) 지역의 쓰레기소각을 통한 전력생산시설의 추진에서 시작된다.

(1) 지역주민의 대기오염에 관한 인식의 증가

1980년대 초반 유류파동이 있을 당시, 캘리포니아 주의회는 1982년 국내에서의 대체전력확보에 주력하였고, 그 결과 쓰레기소각을 통해 전력을 얻는 방법(*waste-to-energy project*)에는 상쇄(*offset*) 규정의 적용을 면제하여 왔다. 그러한 면제규정이 대기오염방지 강화책의 일환으로 1986년 1월 삭제되었다. 그러나 몇몇 *waste-to-energy project*들은 이미 그 면제규정삭제 이전에 건설허가신청을 하여 놓았기 때문에, 비록 실제 건설허가권을 아직 받지 못하였으나 여전히 상쇄 면제조항의 혜택을 볼 수 있었다. 그 중 Garb-Oil and Power 회사는 리알토지역에 페타이어 소각장을 짓기 위해 그 지역에서 멀리 떨어진 해변에 위치한 토런스(Torrance)와 엘세군도(EI Segundo) 지역에서 문 닫은 회사들로부터 공해계정(*pollution credits*)을 사들이고 있었다. 한편, SCAQMD는 1986년 9월, 공해업체가 적은 인랜드(*inland*) 출신의 SCAQMD 위원회(*board*) 위원들의 주장에 동조하여, 이른바 거리제한제(*distance penalty*)를 폐지하려는 제안을 하고 있었다. 이 제안은 상쇄계정(*offset credits*)을 구하는 데 거리에 관계없이 동일한 상쇄비율(*offset ratio*)을 적용하게 함으로써 결국 특정지역 내에 새로운 공장이 용이하게 들어설 수 있게 할 수 있는 것이었다. 이러한 제안은 어윈데일에 세우고자 하는 *waste-to-energy* 소각장의 건설을 더욱 용이하게 하는 것이었다. 이러한 Garb-Oil 프로젝트와 잇따른 어윈데일 소각장건설의 문제는 지역주민의 대기오염에 관한 인식을 증가시키는 결과를 야기시켰다.

한편 마침 연방오존기준을 맞춰야 할 준수기한(*deadline*)인 1987년 12월 31일은 다가오는 반면, 그때까지 연방기준을 달성할 전망이 전혀 보이지 않고 있었다. 따라서 SCAQMD 관할지역의 대기수준에 관한 논란은 주의회, 캘리포니아 대기자원위원회(CARB : California Air Resources Board), 그리고 연방환경청(EPA)의 주요 관심사항이 되었다. 이에 따라 1986년 후반부터 1987년 초반에 걸쳐 연방의회, 연방EPA, CARB, 회계감사국(GAO : General Accounting Office) 등의 조사가 실시되었고, 그 조사결과 SCAQMD가 대기오염규제에 효과적이지 못하다는 일치된 조사보고서가 작성되었다.

(2) 주의회에 대기공해가 주요한 이슈로 등장

Garb-Oil, 어윈데일 프로젝트들로 촉발된 지역주민들의 대기오염에의 관심과, 1987년 12월 31일 연방기준 준수기한을 맞출 수 없게 됨에 따라 직면할 연방정부의 제재위협은 캘리포니아 주의회로 하여금 1987년을 대기공해이슈로 점철되게 하였다. 1987년 5월까지 이미 50여 개의 대기공해 관련법안이 상정되었으며, 이들은 모두 기존 관련법규를 강화하는 것이었다.

그 중 법안 AB 2595와 SB 151은 향후 SCAQMD의 공해규제의 방향을 규정짓는 법안들이었다. AB 2595는 각 지역 대기관리국이 매년 5% 이상 공해를 줄이도록 하는 한편, SB 151은 SCAQMD로 하여금 지역오염원(*area-wide sources*)과 간접오염원(*indirect sources*)을 규제할 수 있도록 하고, 또한 교통통제수단(*transportation control measures*)도 강구할 수 있도록 함으로써, SCAQMD의 규제권한을 대폭 강화시키고자 하는 것이었다.

(3) 법원의 개입

한편, 지역 환경단체에 의해 제기된 SCAQMD의 1982 AQMP에 관한 두 건의 소송에 대해 1987년 11월과 1988년 1월 법원의 결정이 있었다. 그 결정은 연방EPA는 SCAQMD의 1982 AQMP승인을 보유하고, 연방EPA 독자적으로 SCAQMD 지역에 적용할 연방집행계획(FIP : Federal Implementation Plan)을 작성토록 하라는 것이었다.

(4) 새로운 리더십과 1989 AQMP의 캠페인

1986년 11월 SCAQMD 청장직에 새로이 부임한 제임스 렌츠(James Lents)와 SB 151에 의해 새로이 구성된 SCAQMD 위원회 위원들은 한편으로는 지역 환경 단체의 필요성을 강조하고, 다른 한편으로는 SCAQMD 직원들을 독려하여, 청정 대기에 대한 의지를 다지고 더욱 엄격한 규제기준을 준비하기 시작하였다. 그러한 청정대기에 대한 새로운 리더십의 의지는 1987년 12월 관할지역 내의 8,000여 고용주들과 150만 근로자들에게 영향을 끼치는 차량동승제(*ride-sharing*)의 채택과 더불어 구체화되기 시작하였으며, 1988년 1월부터 1989 AQMP에 관한 지역주민들의 지지를 얻기 위한 캠페인에 돌입하였다.

(5) 1989 AQMP의 채택

SCAQMD에 의해 제안된 1989 AQMP는 전례없이 강화된 것으로서, 이전에는 규제대상이 아니었던 소규모의 오염원들도 규제대상이 됨은 물론, 공해 관련기술의 개발과 적용을 Tier I, II, III로 구분하며 대폭 강화하였다. 이러한 제안에 대해 경제인 집단과 공해업체들은 그 제안이 아직 알려지지 않은 기술에 너무 의존하고 있고, 너무 과도한 공해방지 비용이 예상됨은 물론, 산업체로 하여금 지역을 떠나게 할 수도 있다(*business flight*)고 반발하였다. 또한 조사기관에 의뢰하여 제안된 계획의 경제적 효과를 분석하여 그 계획의 과도함을 지적하며, 그들 스스로의 대안을 SCAQMD에 제시하기도 하였다.

이에 대해 SCAQMD는 또 다른 조사기관을 통하여 1989 AQMP의 경제적 영향과 공중보건의 이익을 비교 분석토록 하는 한편, 마스크 등을 이용한 1989 AQMP 지지를 위한 대중동원에 힘을 기울였다. 또한, 청정대기에 관한 주의회의 의지가 흔들리지 않고 지역주민 역시 환경의식이 높음을 인정한 SCAQMD 위원회 위원들은 경제계와 산업체들의 AQMP에 대한 부정적인 경제적 영향에 근거한 반대를 물리치고 1989년 3월 1989 AQMP를 채택하였다.

2) 1989 AQMP의 집행상의 문제점

(1) 잠재적인 AQMP의 정치적 취약성

정부규제의 범위가 넓을수록 그리고 더욱 엄격할수록 피규제자들의 불만은 상

대적으로 더 커질 수 있는 것처럼, 이전까지는 규제대상이 아니던 오염원도 규제 대상으로 하는 1989 AQMP는 SCAQMD의 반대세력을 상대적으로 늘어나게 하였다. 특히 새로운 규제대상으로 추가된 집단이 영세사업체나 지방정부가 그 주를 이룸으로써, SCAQMD의 정치적 입지는 어려워지고, 또한 노동조합들도 공해방지비용의 증가가 일자리의 증가에 부정적 영향을 끼칠 수 있음을 인식하고, 노사간의 연합전선을 구축하기 시작하였다.

(2) 규칙제정과정의 긴장화와 허가권 발급의 적체

AQMP는 단지 하나의 계획서로서 이에 포함된 각종 규제안(*control measures*)들은 각각의 규칙제정과정(*rulemaking process*)을 통하여 세부규칙으로 확정되어야 비로소 그 실효를 거둘 수 있다. 이러한 규칙제정과정에서 SCAQMD는 매번 피규제 산업체의 신랄한 도전을 받아야 했기 때문에 점차 그들의 규칙제정능력이 감소함을 경험하게 되었다. 한편, 새로운 규제대상 업체의 증가와 규제범위의 확장은, 비록 SCAQMD가 꾸준히 인력과 예산을 증가시켜 왔음에도 불구하고 필연적으로 공해업체들의 허가권 신청을 처리하는 데 적체현상을 초래하였다. 결과적으로, 공해산업체는 강화된 AQMP로 인해 증가가 예상되는 공해방지비용 외에, 허가권이 나오기까지 기다림으로써 발생하는 지체비용까지 가외로 부담하게 되었다.

(3) 주(州) 수준으로 확대된 경제, 산업체의 로비활동

공해산업체를 위시한 경제, 산업계의 1989 AQMP에 대한 저항이 계속되면서 그들은 주지사, 주의회의원 등을 주 타깃으로 로비활동을 강화하였다. 우선, CARB가 AQMP의 승인에 관한 권한을 보유하고 있기 때문에 CARB로 하여금 1989 AQMP를 승인치 말도록 로비를 하였고, 로스앤젤레스 상공회의소 등은 주지사, 상무장관 등에게 AQMP가 경제에 끼칠 부정적 영향에 관한 문제를 집중적으로 제기함으로써, 결국은 CARB로 하여금 AQMP의 승인에 관한 결정을 연기하도록 하는 데 성공하였다. CARB는 이러한 연기결정을 내리며, SCAQMD와 산업체 간에 상당한 불신이 존재하고 있다고 밝히고, SCAQMD로 하여금 규제조치가 캘리포니아의 산업과 경제에 어떠한 영향을 미치는지 재점검하도록 권고하였다 (*Los Angeles Times*, July 16, 1989).

한편, 주의회를 대상으로 한 로비활동은 주로 SB 151로 강화되었던 SCAQMD

의 권한을 견제하고 축소하는 데 초점을 맞추므로써, SCAQMD의 예산권에 관한 제한입법을 제정토록 하고, SCAQMD의 전반적인 활동에 관한 주의회의 청문회를 개최하게 되었다. 특히, 이전에는 SCAQMD 규제정책의 강력한 지지자였던 SB 151, AB 2595의 입안자들마저 SCAQMD의 규제조치에 비판적 입장을 취하게 된 것은 점차 주의회가 SCAQMD의 규제정책과는 반대방향으로 기울기 시작했음을 보여주는 계기가 되었다.

(4) 경제적 유인방식에 관한 관심의 일치

1990년 4월 SCAQMD의 규제활동에 관한 주의회 청문회를 개최하였던 주 상원 청문회는 SCAQMD로 하여금 규제정책의 사회, 경제적 영향에 관한 더 많은 주의를 기하도록 하고, 경제적 유인을 이용한 규제수단을 강구하도록 권고하였다.

1989 AQMP 채택 후, 피규제집단의 협조없이 더 이상의 대기수준의 향상을 기할 수 없다는 인식하에 SCAQMD가 1989년 5월, 정치인, 경제인, 환경운동가, 보건위생 전문가 등으로 구성하였던 ‘공공보건과 사회경제에 관한 태스크포스’(Public Health and Socio-Economic Task Force)는 1990년 1월 그 활동을 끝내며 경제적 유인 규제방식을 권고하였다.

피규제집단 역시 경제적 유인의 규제수단에 관심을 보였다. 여러 주요 기업체들이 공해방지비용이 적게 드는 새로운 형태의 규제수단을 연구하도록 Latham and Watkins라는 법률회사에 용역을 의뢰하였으며, 그 법률회사는 1990년 6월 “Clean Air Trust”⁸⁾라는 연구보고서를 마련하여 샌프란시스코에 있는 연방EPA 9 지역 사무국에도 송부하였다.

3) 배출권 매매제도의 아이디어의 등장

SCAQMD가 1989 AQMP를 개정하려는 노력을 기울일 때,⁹⁾ 배출권 매매제도가

8) 이 Clean Air Trust의 아이디어는 자금과 배출계정 (*emission credits*) 이 융합된 일종의 풀 (*pool*)로서, 배출계정이 필요한 사람은 돈을 그 풀에 넣고 배출계정을 풀에서 꺼내어 갈 수 있도록 하는 것이다(Latham and Watkins 법률회사의 보브 와이먼(Bob Wyman)과의 인터뷰, December 5, 1994).

9) 1989 AQMP는 단지 연방 대기수준만을 염두에 두고 만들어졌을 뿐, 1988년 새로이 제정

명령 통제식의 기존 규제수단에 대한 주요한 대안으로 등장하였으며, 최초로 연방EPA의 SCAQMD지역을 위한 집행계획(FIP)에서 나타난다.

(1) 연방집행계획

기존에 서술한 법원의 결정에 따라 1991년 2월 말까지 SCAQMD지역에 적용할 연방집행계획을 마무리지어야 했던 연방EPA는 1990년 7월 연방집행계획안을 내놓았다. 이 계획안에는 주요 수단과, 그 주요 수단이 여전히 대기수준 향상에 효과적이 못할 때 사용할 보조수단(*backstop measures*)으로 구성되어 있었는데, 배출권 매매제도는 이러한 보조수단 중의 하나로 계획안이 짜여 있었다.

한편, 연방의회가 1990년 청정대기법 개정안을 심의하면서 중요한 조항으로서 미국 북동부지방의 산성비(*acid rain*)를 통제하기 위해 배출거래제도(*emissions trading program*)를 포함하고 있었다.

(2) 배출권 매매제도의 개발을 위한 SCAQMD와 피규제집단의 공동노력

1990년 8월 Latham and Watkins 법률회사의 보브 와이먼(Bob Wyman)은 연방EPA의 대기 및 라돈국 책임자(Assistant Administrator of the Office of Air and Radon) 윌리엄 로젠버그(William Rosenberg)를 만난 기회에 SCAQMD지역에 관한 연방집행계획에 포함된 배출권 매매제도가 단지 보조수단으로 이용되도록 되어 있는 문제점을 지적하고, 대신 그 제도를 주요 수단으로 사용할 것을 제안하였다. 로젠버그로부터 긍정적인 반응을 얻은 와이먼은 Latham and Watkins 회사에 용역을 맡겼던 '캘리포니아의 환경과 경제의 균형을 위한 협의회'(CCEEB: California Council for Environment and Economic Balance) 사람들과 만나, 자신들이 개발했던 Clean Air Trust 아이디어와 로젠버그와의 대화내용을 전했다.

1990년 9월초, Latham and Watkins 법률회사의 고객회사들과 CCEEB의 소속 회사들은 1989 AQMP의 개정과 새로운 규제수단의 개발을 위해 '규제의 신축성을 위한 조직'(RFG: Regulatory Flexibility Group)을 구성하였다.

한편, SCAQMD는 '공공보건과 사회경제에 관한 태스크포스'가 추천하였던 경

된 캘리포니아 청정대기법(California Clean Air Act)의 준수요건이나, 캘리포니아주의 대기수준은 고려대상에서 빠져 있어, SCAQMD는 AQMP를 새로이 개정하여야 했다.

제적 유인방식의 규제수단을 다룰 경제적 유인제에 관한 집행부 정책위원회(Executive Policy Committee)를 1990년 9월 구성하고, 이어 10월 CCEEB와 공동으로 경제적 유인제도에 관한 회의를 열어, 지역주민들과 피규제집단의 의견을 수렴하였다. 이 회의는 배출권 매매제도에 국한된 것은 아니었으며, 어떠한 유형의 경제적 유인 아이디어도 개진될 수 있었다. 이 회의에서 피규제집단뿐 아니라 환경단체도 경제적 유인제도를 기꺼이 수용하려는 태도를 보였다(Daily Bulletin, Oct. 27, 1990).

또한 SCAQMD와 CCEEB는 공동으로 스탠퍼드대학의 로저 놀(Roger Noll)에게, 배출권 매매제도에 관한 집행부의 문제점을 연구하도록 의뢰하는 한편, CCEEB는 따로이 NERA라는 경제연구소에 경제적 유인방식에 관한 연구를 의뢰하였다.

1990년 11월 RFG는 연방EPA 책임자들과 만난 자리에서 그들이 준비한 배출권 매매제도안을 설명하고 EPA로부터 SCAQMD와 이 제도를 개발하는 데 적극 협조하겠다는 언약을 얻어냈다.

4) 배출권 매매제도의 초기 결정들

경제적 유인방식의 규제수단에는 배출권 매매제도 외에, 교통혼잡 유발부과금, 세금 크레딧(credit), 배출부과금 등 여러 제도가 있음에도, SCAQMD는 초기부터 배출권 매매제도에만 관심을 보이고 이의 개발에만 신경을 쏟았다. 이는 다른 제도들은 많은 양의 공해감소 효과가 의문시되거나, 또는 주의회의 허가가 필요한 반면 배출권 매매제도는 적은 비용으로 많은 양의 공해감소를 가져올 것으로 보았기 때문이다. 하지만 좀더 근본적인 이유는 다른 제도와는 달리 배출권 매매제도는 피규제집단으로부터 광범위한 지지를 받고 있었기 때문이라고 볼 수 있다.

(1) 배출권 매매제도의 실행가능성 연구(feasibility studies)와 경제상황의 악화

1991년 1월 배출권 매매제도에 관한 공공 워크숍(workshop) 이후, SCAQMD 위원회는 배출권 매매제도의 개발가능성을 타진기 위해 대대적인 실행가능성 연구를 스태프(staff)에게 지시하였다.

이에 따라 스태프는 먼저 첫째, 공해감소 후퇴의 불허(no backsliding), 둘째,

유독물질의 거래 불가(*no toxic trade*), 셋째, ROG와 NOx만 규제대상으로 삼고, 양 오염물질간의 상호 거래불가, 그리고 이동오염원의 크레딧(*mobile source credits*)을 인정치 않는다는 기본 방침을 정하였다. 그리고 이에 덧붙여 첫째, 새 제도에 따른 시행(*enforcement*)은 기존 법규보다 적어도 같거나 더 높은 신뢰성을 보장하여야 하고, 둘째, 공해감소는 적어도 1991 AQMP가 목표하는 수준이 되어야 하며, 셋째, 새 제도의 집행비용과 일자리에 대한 부정적 영향은 1991 AQMP보다 적어야 하고, 새 제도의 시행에 따라 공공보건에 관한 부정적인 영향이 없어야 한다는 추가기준을 세웠다.

이러한 기준들에 비추어 본 실행가능성 연구의 결과는 비록 몇 가지 문제점이 지적되기는 하였으나 대체로 만족스럽게 나타났다. 특히 SCAQMD의 최고책임자들은 실행가능성의 연구과정을 통해 연방EPA, CARB, 피규제집단들 모두 이 제도를 개발하고 실제 운용될 수 있도록 하는 데 진정으로 노력하고 있음을 알게 되었다.

한편, 실행가능성 연구가 진행되는 동안 1990년 중반에 시작된 경제불황은 그 상황이 더욱 악화되어 일자리에 악영향을 미치기 시작하였다. 실제 몇몇 제조업체가 지역을 떠나간 원인을 SCAQMD의 엄격한 규제에 돌리기도 하였다. 피규제자들 사이에는 SCAQMD가 경기를 망치는 주요 원인으로 간주되어, SCAQMD 때리기(*SCAQMD bashing*)가 만연하게 되었다. 점점 악화되지만 하는 경기는 주의회 내에서 지금껏 SCAQMD에 우호적이던 환경론자들과 환경단체마저도 이제는 SCAQMD가 새로운 규제법규를 제정할 때는 기업환경(*business climate*)도 고려하여야 한다고 양해함으로써, SCAQMD는 규제법규의 제정에 방어적 자세를 취하게 되었다.

이렇게 악화되는 경제상황 속에서 진행되었던 배출권 매매제도의 실행가능성 연구결과가 긍정적으로 나옴에 따라, SCAQMD 스태프는 위원회에 세부시행규칙을 만들기를 건의하고, 마침내 위원회는 1992년 3월 5일 시행규칙을 만들도록 8대 1의 찬성으로 의결하였다.

5) 배출권 매매제도의 세부시행규칙 제정(*rulemaking*)

배출권 매매제도의 세부규칙 제정과정에서는 세부규칙에 따라 이익을 보는 업

체와 손해가 예상되는 업체가 명확히 드러나기 때문에, 배출권 매매제도의 기본 아이디어에는 비록 찬성하였더라도 세부규칙에 따라 배출권 매매제도를 반대하는 업체들이 생기게 되었다.

SCAQMD는 기본적으로 개개의 세부규칙을 정해 나가는 데 해당 관계자들의 합의에 근거한 결정을 하였으나, 때로 합의에 도달하기 어려울 때는 배출권 매매제도를 전체적 측면에 지지하는 주요 지지집단(*major supporting block*)의 입장을 선택하였다. 이 세부규칙 제정의 전과정을 통하여 주요 지지집단으로서의 역할은 많은 다른 기업체들을 규칙제정과정으로 끌어들이는 대기업체 중심으로 구성된 RFG에 의해 수행되었다.

(1) 경제쪽으로 치우친 균형추

SCAQMD 스태프가 세부규칙을 마련하기 시작하여 1993년 10월 최종적으로 채택하기까지 걸린 18개월간의 기간에 경제상황은 계속 악화되지만 하였다. 주의회의 주요 의제는 모두 경제적인 이슈로 가득 찼으며, SCAQMD의 환경과 경제 사이의 균형감각은 경제쪽에 더욱 무게를 두는 쪽으로 이동하였다.¹⁰⁾ SCAQMD가 공해규정의 경제적 영향에 관한 고려를 많이 하고, 균형감각 또한 경제쪽으로 치우치게 됨에 따라, 이제 SCAQMD는 환경단체나 지역주민이 아닌, 피규제자 집단을 자신들의 주요 고객(*constituency*)으로 여기게 되었다.

이러한 상황에서 일부 환경단체의 철학적, 도덕적 논리에 근거한 세부규칙과 정에서의 반대는 더 이상 설득력있게 취급되지 않았으며, 그에 더하여 비록 그들이 대안을 제시하더라도 그 대안제시가 배출권 매매제도를 성공적으로 만들기 위해 제안된 것이 아닐 것이라고 의심받기 일쑤였다.

(2) '끌어 모으기' 전략과 협상

SCAQMD는 배출권 매매제도에 관한 될수록 많은 지지를 끌어 모으기 위해 (*buying into*), 우선 배출권 할당량을 적용대상시설에 주기로 결정하였다. 한편, 환경단체의 지지를 끌어내기 위해서 그들이 심각히 문제제기를 한 ROG에는 배출

10) SCAQMD 위원회 위원 스티븐 올브라이트(Stephen Albright)와의 인터뷰(December 15, 1994).

권 매매제도를 당분간 적용치 않기로 결정하였다.

비록 SCAQMD가 피규제집단과 환경단체 모두를 끌어 모으기 위한 전략을 취하였으나, SCAQMD로서는 연방 및 주 대기기준을 맞추어야 했으므로 그 전략은 결코 쉬운 것은 아니었고 관련 당사자간의 협상이 필연코 따랐다. 그러나 협상 테이블에서는 거의 모든 경우 환경단체에 대해 피규제집단이 우월적 위치를 차지하였다. 이는 피규제집단이 SCAQMD의 주요 고객으로 간주되고, 또한 협상 테이블에서 환경단체들은 각기 제 목소리만을 내고, 어떤 경우에는 분열된 듯이 보인 반면, 피규제집단은 대·소기업을 망라하여 의도적으로 일치된 모습을 보였기 때문이다. 또한 피규제집단이 내놓는 세부대안들은 우선순위가 내부적으로 정해져 있어, 협상에 임할 시 SCAQMD 또는 환경단체와의 주고받기가 가능했다. 반면에 환경단체가 내놓은 대안들은 많은 경우 우선순위가 정하여 있지 않았기 때문에 상대적으로 주고받을 협상거리가 줄어들고, 따라서 그들의 대안이 전체적으로 세부규칙의 결정에 효과적이지 못하였다.¹¹⁾

하지만 환경단체의 목소리에 SCAQMD가 비록 적극적으로 귀를 기울이지는 않았으나, 그들의 세부규칙제정 협상과정에서의 능동적인 참여는 SCAQMD가 피규제집단의 끊임없는 요구를 물리치는 데 유용하였다.¹²⁾ 예를 들어, 환경단체의 능동적 참여는 피규제집단으로 하여금 국지적인 오염집중현상(*hot spot issue*)과 2003년 이후의 배출량 감소율을 현재의 모습으로 정하는 데 동의하도록 유도한 결정적 역할을 하였다.

(3) 피규제집단과 주의회로부터의 압력 가중과 마지막 장애

1992년 8월 SCAQMD 위원회는 피규제집단이 그들의 관심사항을 스태프를 거치지 않고 위원회 위원들에 직접 건의할 수 있도록 SCAQMD 내에 옴부즈맨(*ombudsman*) 같은 제도를 건의하였다. 그러나 그들의 요구를 받아들이지 않자, 피규제집단은 더욱 압력을 강화하여 피규제집단에 호의적이지 않은 위원회 위원들을 위원회에서 몰아내기 위한 조직적인 캠페인에 착수하였다. 한편, 주의회도 경제상황이 극히 악화됨에 따라 SCAQMD의 예산권 제한, SCAQMD의 차량운행감소

11) 중소기업연합(Small Business Coalition)을 대표했던 에드 레어드(Ed Laird, December 20, 1994), RFG를 대변했던 보브 와이먼(Bob Wyman, December 5, 1994)과의 인터뷰.

12) 에드 레어드(Ed Laird)와의 인터뷰(December 20, 1994).

프로그램, 주차비, 토지이용 등의 각종 권한을 제약하는 50여 개의 법안을 상정하고 있었다.

이러한 상황에서 이미 세부규칙제정 초기에 배출 할당량 결정방법과 배출감소를 등에서 SCAQMD로부터 많은 양보를 얻어내었던 피규제집단은 이제 배출량의 보고조항과 범칙금 등의 시행(enforcement) 규정에 총력을 기울였다. 그러나 배출감소의 측정과 이에 따른 집행상의 문제는 연방EPA의 주요 관심사항으로서 피규제집단은 이러한 문제에 관해 쉽사리 SCAQMD로부터 타협점을 찾아내지 못하게 되었다. 이에 그 동안 모니터링 장치가 너무 비싸다고 불만이었던 가스회사(gas company)는 배출권 매매제도 채택을 반대한다고 선언하고, 반대세력을 규합하여 나가기 시작하였다. 20여 개의 기업체가 가스회사와 동조하고, 계속 교착상태가 지속되었다.

모니터링 장치, 보고, 시행 등의 세부규칙은 배출권 매매제도의 채택 마지막 순간까지 협상이 이루어졌으며, 그러한 협상과정을 통해 초대형 오염원과 대형 오염원에만 각각 연속배출감시장치(CEMS) 또는 연속과정감시장치(CPMS)를 설치토록 요구하고, 소규모의 오염원에는 유량계 등의 단순한 장치만 설치하면 되도록 결정되었다.

이러한 결정은 RFG와 중소기업연합(Small Business Coalition)이 환영하고, 많은 언론기관이 배출권 매매제도의 채택을 찬성하는 사실과 논평을 내는 한편, 지역 정치인으로서 최초로 공개적으로 로스앤젤레스 시장 리오던(Riordan)과 LA시의 시의원이며 SCAQMD 위원회 위원이기도 한 브로드(Braude)가 찬성성명을 발표하였다. 이로써 이 제도의 채택에 필요한 임계질량(critical mass)을 얻었다고 판단한 SCAQMD는 더 이상의 협상을 중지하고 배출권 매매제도의 채택에 관한 최종 결정을 내리도록 그간의 협상안을 위원회에 상정하였다.

1993년 10월 공청회에서 가스회사가 적용대상시설의 규모를 4톤에서 10톤으로 늘리고, 이 제도에의 참여도 자발적으로 하자는 제안을 하였으나, SCAQMD 위원회는 스태프가 제출한 원안대로 11대 1의 찬성으로 3년 여에 걸쳐 논의되어 온 배출권 매매제도를 비로소 채택하였다.

4. 사례의 분석

1) 사례분석의 틀

정책수단의 선택은 단 한 번의 선택(*one-shot choice*)에 의해서 이루어지는 것이 아니라 일련의 과정을 거쳐 이루어진다고 본다. 여기서는 그 과정을 크게 세 가지의 단계로 이루어진다고 보고, 첫째, 정책문제의 선택과 정책문제의 정의(*problem definition*) 단계, 둘째, 정책아이디어의 선택(*selection of policy idea*) 단계, 그리고 정책아이디어의 구체화(*idea specification*) 단계로 구분한다.

(1) 문제의 정의(*problem definition*)

정책수단은 어떤 정책문제를 해결하기 위하여 이용된다. 그러나 정부의 개입을 바라는 예비정책문제는 무수히 많으며 시간과 노력은 제한되어 있기 때문에, 정부기관이 모든 문제를 처리할 수는 없고 단지 한정된 수의 문제만이 정부기관의 의제(*agenda*)에 오르게 된다(Cobb and Elder, 1983; Kingdon, 1984; Rochefort and Cobb, 1994). 그러나 비록 어떤 정책문제가 정부기관의 관심을 끌어 의제에 오른다 할지라도 그것은 단지 정부기관이 장차 이를 해결키 위해 정책수단을 사용할 것이라는 것만 의미할 뿐 어떠한 정책수단을 사용할 것인가는 알려주지 못한다.

정책수단의 선택은 의도적인 활동이다. 정책결정자는 겉으로 보이는 정책문제의 객관적 상황에 근거하여 어떤 정책수단을 선택하기보다는 주어진 문제상황을 주관적으로 해석함으로써 그에 근거하여 합당하다고 여겨지는 정책수단을 선택한다. 다시 말해 정책수단의 선택은 정책기관이 어떤 정책문제를 선택하고 그 문제를 어떻게 해석하고 정의를 내리느냐에서부터 시작된다고 볼 수 있다.

(2) 정책아이디어의 선택(*selection of policy idea*)

정부기관이 어떤 정책수단을 선택한다는 말은 그 수단에 깔려 있는 기본적인 정책아이디어를 선택한다는 말과 다름이 없다. 왜냐하면 정책아이디어는 정책수단이 어떤 구체적인 모습으로 구현되든 그 정책수단의 핵심을 차지하고 있기 때문이다. 어떤 정책문제를 해결할 수 있다고 보이는 정책아이디어는 무수히 존재

할 수 있다. 따라서 정책수단의 선택은 이러한 다양한 정책아이디어 가운데 하나를 선택하는 것으로 간주될 수 있다.

정책결정가는 다양한 여러 정책 아이디어의 주장 가운데 어떤 주장이 옳은 것 (*correctness*) 인지 알아내기가 쉽지 않다. 왜냐하면 어떤 정책아이디어가 가져오리라고 주장되는 효과를 사전에 알아 볼 여지가 없기 때문이다. 따라서 정책아이디어의 문제해결에 관한 수단적 가치를 판단하는 데는 어떤 아이디어가 더 정확한 주장을 하느냐보다는 그 아이디어가 얼마나 잘 짜인 논리적 설득력을 가지고 있는가 하는 것이 더 중요하다. 어떤 아이디어의 논리적 구조가 단순하고 이해하기 쉽게 짜여 있거나, 그 논리구도에 깔려 있는 대상집단(*target group*)의 행태상의 가정이 정책결정자의 가정과 일치할 때, 정책결정자는 그 정책아이디어의 수단적 가치를 더욱 쉽게 알아낼 수 있다. 따라서 채택의 기회도 그만큼 높아질 수 있을 것이다.

정책아이디어는 수단적 가치 외에 또한 규범적 가치도 내포하고 있다. 따라서, 정책결정자가 그리는 세계관에 부합되지 않는 정책아이디어는 비록 그 아이디어의 수단적 가치가 높다고 하여도 채택되지 않을 가능성이 클 수 있다. 반대로 어떤 정책아이디어의 규범적 지향성이 정책결정자의 지향성과 일치할 때는 그 아이디어의 채택가능성은 그만큼 높아질 수 있을 것이다.

(3) 정책아이디어의 구체화(*policy idea specification*)

프레스맨과 윌다브스키(Pressman and Wildavsky, 1984)가 말한 것처럼 집행되지 않는 아이디어는 아무리 많이 가지고 있어 봐도 소용없는 일이다. 또한 집행될 아이디어는 아직 아이디어일 뿐이다. 아이디어 상태로 집행될 수는 없고 특정 문제상황에 맞도록 설계되어야 한다. 그러나 정책아이디어를 구체적으로 설계하는 데는 여러 가지 방법이 또한 존재할 수 있으므로, 정책수단의 선택은 구체적 설계의 선택이라는 또 한번의 선택을 더 하여야 한다. 이러한 설계에는 실제적 고려가 우선되지 어떤 깊은 철학적 논리가 우선되지 않는다. 그리고 그러한 실질적 고려는 경제적 논리, 행정적 논리, 그리고 배분적 정치의 논리가 주 고려대상이 될 것이다.

아래에서는 이상의 논거에 따라 SCAQMD의 배출권 매매제도의 선택과정을 정책문제의 정의, 정책아이디어의 선택, 그리고 아이디어의 설계로 구분하여, 각

선택단계에서 어떤 요인이 각각의 선택에 중요한 영향을 끼쳤는가를 분석한다.

2) 분석틀의 적용과 사례분석

(1) 정책문제의 정의와 상황적 맥락의 영향

SCAQMD는 1989 AQMP 채택 이후 그 AQMP의 세부규칙제정과 시행에서 나타난 문제상황을 규제의 무거움(*regulatory heaviness*)으로 파악하였다. 그들이 이렇게 문제정의를 한 데는 여러 요인이 있으나, 상황적 맥락의 변화가 가장 근본적인 요인으로 작용하였다.

SCAQMD가 1989 AQMP를 채택했던 때의 상황적 맥락과, 배출권 매매제도를 가져온 문제정의 때의 사례서술에서 보듯 상황적 맥락은 사뭇 달랐다. 그 중 달라진 것으로는 1989 AQMP의 높은 공해방지비용, 피규제집단의 강력한 저항, 나 빠지기 시작한 경제사정, 주의회의 개입을 들 수 있으나, 그 중 피규제집단의 저항과 주의회의 개입이 가장 큰 영향을 끼친 듯이 보인다. 왜냐하면 1989 AQMP의 높은 공해방지비용은 AQMP 채택 당시에도 거론되었음에도 SCAQMD가 그 논리를 받아들이지 않고 가장 엄격한 AQMP를 채택하였다는 사실은 높은 방지비용 그 자체만으로는 그러한 문제정의를 내리는 데 필요조건이 되지 못함을 증명하고 있다. 또한 경제상황의 논리는 문제정의 당시에는 그렇게 심각하지도 않았고, 그 이후 경제사정이 그렇게 장기간 악화되리라고는 그 누구도 예측하지 못한 만큼, 경제상황이 그러한 문제정의를 가져왔다고 결론짓기에는 무리가 따른다고 볼 수 있다.

이에 반해 규제집단의 저항은 SCAQMD의 1989 AQMP 세부규칙 제정과정을 긴장시키고 종국적으로는 정치적 문제점을 야기시킴으로써, 주의회의 개입을 가져오게 했다. 한때 SCAQMD의 권한을 강화시켜 주고 환경문제에 적극적이던 주의회가 규제의 경제적 영향에 관한 문제를 거론하고 SCAQMD의 권한을 제약하기 위한 법안들을 다루기 시작하게 되면서부터 SCAQMD로서는 규제의 무거움에 관한 문제를 제기할 수밖에 없게 되었다고 보인다. 이러한 문제제기에는 많은 사람들 사이에 환경과 경제는 서로 반명제로서 양자 사이를 왔다갔다하는 일종의 추가 존재한다고 생각하는 경향이 바탕에 깔려 있었으며, 이는 이 연구를 위해 인터뷰한 여러 사람들의 언급을 통하여 확인되었다.

(2) 피규제집단의 정책아이디어에 대한 이서(endorsement)

SCAQMD가 다른 정책아이디어를 제쳐 두고 배출권 매매제도를 선택한 데는 몇 가지 요인이 작용한 듯이 보인다. 적은 비용으로 청정대기수준을 이룰 수 있다는 배출권 매매제도의 수단적 가치, 연방의회나 EPA의 배출권 매매제도의 이서에서 보듯이, 이 제도는 환경공해규제에서 경제적 유인제도의 이용이 점차 늘어나는 추세와 맞아 떨어졌다는 점, 피규제집단이 이 제도를 이서했다는 점, 실행가능성 연구를 통하여 SCAQMD가 집행상의 문제점을 극복할 수 있다고 믿게 된 점 등이 그것이다.

이러한 요인들 중 SCAQMD의 배출권 매매제도 아이디어를 선택하게 된 데는 피규제집단의 이서가 가장 중요한 역할을 하였다고 보인다. 왜냐하면, 첫째, SCAQMD는 반드시 '가장 적은' 비용으로 '가장 많이' 공해를 줄일 수 있는 규제수단을 찾는 데 그렇게 특별한 관심을 기울이지 않은 것으로 보이는데, 이는 그들도 배출부과금제도를 알고 있음에도 불구하고 이에 관한 깊은 연구가 전혀 없이 배출부과금제도를 고려대상에서 일찌감치 빼버린 데서 그 증거를 찾을 수 있다. 둘째, 배출권 매매제도는 오랫동안 그 수단적 가치가 인구에 회자되던 아이디어로서, 특별히 그때 수단적 가치가 의미가 있어 채택되었다고 보기는 어렵다. 셋째, 연방의회와 EPA의 배출권 매매 아이디어 이서가 SCAQMD의 이 제도의 채택에 동인이 되었다는 주장은 연방의회의 산성비 프로그램은 전국적 차원에서도 원용될 수 있는 데도 당시까지 오직 SCAQMD만 이 아이디어를 채택한 사실에 비추어 무리가 따른다. 끝으로, 배출권 매매제도의 모니터링 등 집행상의 문제점이 해결될 수 있다는 확신감이 이 아이디어를 채택하게 만들었다는 주장 역시 오직 SCAQMD만 그러한 해결책을 강구할 수 있는 것이 아님에도 SCAQMD만 이 아이디어를 채택한 사실은 그 설득력이 부족하다고 볼 수 있다. 또한 정책수단의 선택은 그러한 기술적 요인 외에 정치적 실행가능성(*political feasibility*)도 담보될 때 가능하다고 할 때, 기술적 요인의 해결이 아이디어의 채택에 주된 요인은 아니라고 할 수 있다.

이에 반해 SCAQMD가 문제정의를 내리는 데 이미 정치적 고려를 하였다. 따라서 피규제집단이 SCAQMD의 주 고객으로 간주됨에 따라 어떤 정책아이디어에 관한 피규제집단의 선호와 지지가 아이디어의 선택에 필수조건이 될 수 있는데, 피규제집단의 배출권 매매 아이디어에 대한 이서는 바로 그러한 필요한 정치적

실행가능성을 확보해 주었다고 볼 수 있다. 실제, SCAQMD는 전반적인 실행가능성 연구도 피규제집단이 배출권 매매 아이디어에 진정한 관심을 보이는 것을 확인한 후에야 시작하였다.

(3) 정책아이디어의 구체적 설계와 협상

SCAQMD의 배출권 매매제도가 현재의 모습을 띠게 된 원인은 크게 보아, 그 협상과정에 참여한 이해당사자들간의 줄다리기의 결과라고 할 수 있다. 구체적으로는 피규제집단의 협상 테이블에서의 우월적 지위, SCAQMD가 준수해야 할 상위법규, 그리고 환경단체의 협상과정에서의 적극적 참여를 들 수 있다.

계속 나빠지기만 하는 경제는 안 그래도 협상 테이블에서 우선 자금과 사람수에서 우월적 지위를 누릴 수 있는 피규제집단의 주장에 무게를 더하여 줌으로써 모니터링 등 기술적 문제보다 경제적인 고려가 우선시되도록 하였다. 이에 더하여 협상 테이블에서의 일치된 의견과 대안의 제시는 피규제집단을 우월적 지위에 서게 하였다.

하지만 비록 피규제집단이 그러한 우월적 지위를 누렸다 하더라도 그들이 원하는 모든 것을 얻을 수는 없었다. 그것은 SCAQMD가 반드시 지켜야 할 상위법규와, 연방EPA와 CARB의 규칙제정과정에서의 적극적 참여와, 환경단체의 참여가 SCAQMD로 하여금 피규제집단의 포획(*capture*)에서 벗어날 수 있게 하였다.

5. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이, SCAQMD의 배출권 매매제도는 여러 가지의 요인에 의해 현재의 모습으로 선택되었으며, 그 선택과정을 문제정의, 정책아이디어의 선택, 그리고 정책아이디어의 구체적 설계단계로 구분하였을 때, 각 단계에서의 선택에 영향을 미치는 중요한 요인들은 서로 각기 다름이 밝혀졌다.

이 연구가 한 개의 사례만을 분석하고 있기 때문에 그 연구결과의 일반화에는 몇 가지 문제점이 지적될 수는 있으나, 정책수단의 선택에 관한 연구에 다음과 같은 시사점을 준다고 보인다.

첫째, 정책수단의 선택을 한 가지 요인으로 모두 설명 또는 예측하려는 이론

(*single-factor theory*)은 무리라는 점이다. 정책수단의 선택은 일련의 과정으로 이루어져 있으며 그 과정에서 영향을 미치는 요인은 본 연구에서 보이는 것처럼 서로 다를 수 있기 때문이다. 정책수단이 최종적으로 선택되기까지 고려되어야 할 중요 변수들이 정책수단 선택과정의 각 단계마다 다르다는 점은 어떤 정책수단을 선호하는 정책기업가들에게 그들이 선호하는 정책수단이 최종적으로 선택되도록 하기 위해서는 그들이 취할 전략들도 각 단계마다 서로 달라야 할 것이라는 점을 시사한다고 하겠다.

둘째, 정책수단의 선택에서 무엇보다도 정책문제의 정의가 중요하며, 정책문제의 정의는 주어진 상황적 맥락이 가장 큰 영향을 끼치는 것으로 보인다. 왜냐하면 정책문제의 정의는 정책문제의 구조분석과 함께 정책문제 해결에 따른 수혜자와 비용부담자를 미리 큰 테두리에서 결정하며, 또한 그 후의 정책수단의 선택에 지속적인 영향을 끼치기 때문이다. 그리고 문제의 정의가 주어진 상황적 맥락에 의해 크게 영향을 받는다 함은 정책의제형성 연구에 또 다른 연구거리(*research agenda*)를 제공한다고 보인다. 즉, 문제정의에 관한 정책의제형성 연구는 종종 정책결정자의 주관적 판단에 따라 문제가 정의된다고 하는데, 어떤 경우 상황적 맥락이 문제의 정의를 좌우하고 어떤 경우에 정책결정자의 주관적 판단이 문제의 정의를 좌우하느냐 하는 연구과제를 남긴다고 하겠다. 셋째, 이 연구는 환경문제에서 지방정부는 피규제집단의 영향력에 취약하다는 기존의 이른바 '포획의 논리'는 재고될 필요성이 있음을 시사한다. 즉, 본 사례연구에서 알 수 있는 것처럼 환경단체 등의 공익집단과 상급기관이 지방정부의 환경정책에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 한 지방정부의 피규제집단에 의한 포획가능성은 적어질 것이라고 판단된다.

넷째, 일반국민들 사이에 환경과 경제는 서로 반명제의 관계에 있다고 생각하는 한, 그리고 그러한 믿음이 촉발될 때는 수사학적인(*rhetoric*) 주장이 객관적인 사실이나 증거에 근거한 주장보다 더 설득력이 있을 수 있음을 본 사례는 보여주고 있다. 따라서 환경과 경제는 공존할 수 있다는 이른바 지속가능한 성장(*sustainable development*)의 논리는 일반국민들의 환경과 경제 사이의 반명제적 사고를 불식시키지 못하는 한 그 적용의 한계가 예상된다고 생각한다.

참 고 문 헌

- Baumol, William J. and Oates., Wallace E. (1979). *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Bohi, Douglas R. and Burtraw, Dallas. (1990). "Regulatory Aspects of Emissions Trading : Conflict between Economic and Environmental Goals," *The Electricity Journal*, December:47-55.
- Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1983). *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*. 2nd ed. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, NJ : Little, Brown and Company.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation : Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York : Columbia University Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. (1984). *Implementation*. 3rd ed. Berkeley : University of California Press.
- Ringquist, Evan J. (1993). "Does Regulation Matter? : Evaluating the Effects of State Air Pollution Control Programs," *Journal of Politics*, 55(4) :1022-1045.
- Rocheftort, David A. and Cobb, Roger W. (eds.). (1994). *The Politics of Problem Definition : Shaping the Policy Agenda*. Kansas : University Press of Kansas.
- Ross, Randy L. (1988). *Government and the Private Sector : Who Should Do What?* New York : Crane Russak and Company.
- Salamon, Lester M. (ed.). (1989). *Beyond Privatization : The Tools of Government Action*. Washington, DC : The Urban Institute Press.
- SCAQMD. (1993). *RECLAIM, I. Development Report and Rules*. October, SCAQMD.
- Stewart, Richard B. (1988). "Controlling Environmental Risks through Economic Incentives," *Columbia Journal of Environmental Law*, 13(2) :3-18.
- Tietenberg, Thomas H. (1985). *Emissions Trading : An Exercise in Reforming Pollution Policy*. Washington, DC : Resources for the Future, Inc.