

환경정책의 실패에 관한 문헌고찰: A Review Essay *

최 연 홍

(서울시립대학교 도시과학대학원 교수)

A Review Essay on the Failure of Environmental Policies

Choi. Yearn-Hong

ABSTRACT

This essay is a review of all environmental policy and administration articles appeared in the Korean Public Administration Review, the Korean Policy Studies Review, and the Korean Policy Evaluation Review from 1990 to 1999. This review essay is conducted in a content analysis approach from public policy perspective---from policy-making process to policy evaluation. Environmental policy failure is defined as a state of unsatisfactory output from the environmental policy and administration in this paper.

Articles are grouped into several subjects: water resources management, waste management, air quality control among others. Approaches and methodologies are grouped into qualitative/normative and quantitative/empirical. Then, possible causes of policy failures are extracted from the articles reviewed.

Findings are many: many articles are on NIMBY and difficult conflict-resolution process; environmental economics-oriented articles are empirical and quantitative compared to the groups of other articles; and lack of political leadership committed to environmental cause, lack of conflict-resolution mechanism, and lack of evaluation mechanism inside and outside the government. All in all, this review essay reflects the present state of environment in South Korea. This essay is hoped to contribute to the present and future environmental policy-making and evaluation in the governmental setting.

* 이 논문은 1999년도 한국학술진흥재단의 연구비에 의하여 지원되었음.

I. 서론

19세기를 지배해 온 인간의 자연에 대한 우월성으로 표현되는 산업사회적 패러다임은 공공정책의 지배적인 목표를 경제성장과 물질적 풍요에 두어 왔으며, 이러한 경향은 필연적으로 자연환경의 훼손 내지는 파괴와 연결되었다. 결국 인류는 다시 환경문제에 관심과 주의를 기울이지 않을 수 없었으며 이러한 새로운 경향은 환경정책이라는 새로운 공공정책분야를 탄생시키기에 이르렀다. 그러나 환경정책은 심각성, 복잡성, 불확실성(Leaster & Bowman, 1983), 정책효과의 장기적 기대 가치지향성, 그리고 과학·기술의 중시 등 여타의 정책과는 구별되는 특징들을 가지고 있으며, 규제정책으로서 정책의 대상인 피규제자가 상대적으로 불명확하여 정책의 결정과 집행에 있어서 다소 모호하고 애매한 복합적인 요인을 고려해야 하는 분야이다. 더구나 잘못된 환경정책의 결정과 집행, 그리고 정책의 실패는 자연과 인간이 치러야 할 막대한 대가를 요구하며, 많은 경우 돌이킬 수 없는 결과를 초래하기 때문에 환경정책의 결정과 집행은 물론이고 정책실패의 정확한 원인을 사전에 규명하는 것이 필수적이라 할 것이다. 또한 정책의 성공보다는 정책의 실패가 역설적으로 성공적인 환경정책의 결정과 집행, 그리고 평가를 돕는다.

정책학의 발전은 정책평가의 발전에 있고, 정책평가의 발전은 정책결정, 집행, 평가의 발전에 있다. 환경정책의 성공을 도모하기 위해서는 환경정책의 실패요인을 찾아가는 것이 오히려 왕도(王道)라고 생각한다. “실패는 성공의 어머니”라고 말한다. 성공과 실패를 분

별하기는 쉽고도 어렵다. 우리 나라의 환경정책에 불만이 많다. 환경전문가 집단이 한결같이 환경정책의 수립, 집행, 평가에 불만이다. 우리 나라엔 다행히 환경재난이라 할 수 있는 재난은 없지만 환경정책의 기본적인 원칙이 하나도 지켜지고 있지 않던가 유치한 상태라고 말한다(최연홍, 2000).

이 글에서는 환경정책의 실패원인을 “정책의 목표를 달성하지 못한 상태”, 또는 “만족스러운 실적을 내지 못한 상태”로 정의한다(Webster's Dictionary, 1966:815). 정책의 성공과 실패를 평가할 수 있는 기준을 설정하기는 쉽지 않다. 정책의 목표를 수량화할 수 있으면 정책의 평가도 수량화할 수 있지만 그렇지 않다. 실제 정책의 수량적 평가는 계량학자들이 지금까지 추구해 왔지만 만족할 만한 수준은 아니다(Mark Bovens and Paul Hart, 1996:4).

이 글은 1990년부터 1999년까지 정책학의 가장 중요한 학술지인 한국정책학회보, 한국행정학회보, 정책분석평가학회보에 게재된 논문 가운데 환경정책에 연관된 논문의 내용과 방법의 분석·검토를 통해 환경정책의 실패원인 규명을 시도하려 한다. 검토와 분석의 대상으로 선정된 연구논문들은 환경정책의 실패를 직접적으로 규명하고 있는 연구들은 아니다. 다만 환경정책이나 환경행정을 연구의 대상으로 선정하고 있는 연구들이다. 본 연구는 이러한 기존문헌을 환경정책실패의 원인규명이란 관점에서 검토·분석하고자 한다.

우리 나라의 경우 공공행정분야에서 환경 관련 조직과 체제의 변화를 살펴보면, 1990년은 환경행정과 정책이 새롭게 만들어졌고 환경청이 환경처로 승격되었던 해였다. 환경처로서의 승격은 완전히 독립된 환경부서로서 국무회의에 참여할 수 있고 단독으로 정책을 입안하고 시행할 수 있는 환경부서의 상승을 의미하는 것이었다. 1994년 환경부로 다시 승격되

1) 이 연구는 1999년도 학술진흥재단 연구비 지원으로 연구되었습.

었다. 또한 지방환경지청이 지방환경청으로 확대 개편되어 환경조직의 새로운 체제를 갖추게 되었다.

한국은 1990년대를 ‘환경의 시대’라고 명명했다. 6차에 걸친 경제개발 5개년 계획이 성공적으로 끝나면서 국민소득의 증대와 생활수준이 크게 향상되었으나 경제발전의 어두운 단면인 환경오염의 정도는 심화되었다. 그 점을 자각했던 것이다. 생활하수는 연 7%, 산업폐수는 연 20%씩 증가하고 있으며 화석연료의 급속한 신장은 대기오염을 가중시키고 있었다. 그리고 난분해성 성상과 특성을 띤 폐기물 증가에 따른 토양오염의 심화는 위생매립장의 건설을 촉진시키는 결과를 가져왔으나 매립지 선정에 해당 주민들이 반발하는 님비(NIMBY)현상이 발생하였다. 생활쓰레기 처리부터 방사성 폐기물 처분장까지 님비는 해결하기 어려운 과제가 되었다. 낙동강의 폐물사건, 낙동강의 수질, 한강의 수질 악화, 엘니뇨현상으로 인한 임진강의 범람, 고성 산불은 자연환경 재난의 새로운 문제를 제기했다. 환경공무원의 수도 1980년 253명에서 1990년 382명, 1994년 429명으로 증가했다(한국환경기술개발원, 1996: 223-256). 아직도 갈 길은 멀다.

환경정책의 “실패”를 논한 많은 논문들은 간접적으로 실패의 원인들을 논의하고 있거나 실패의 원인들을 나름대로 전제하고 있다. 결국 한국의 학자들은 정책실패를 정책성공보다 소극적으로 접근하는 듯 하다. 현대 재벌의 창업자인 정주영씨도 그의 자서전에서 ‘시련은 있어도 실패는 없다’고 썼다(정주영, 1991). 반쯤의 성공은 반쯤의 실패를 의미하고 반쯤의 실패는 반쯤의 성공을 의미하고 있다.

이 글은 피터 홀(Peter Hall, 1981), 베리 콤포너(Berry Commoner, 1992:176-181)의 환경노력의 실패(The Failure of The

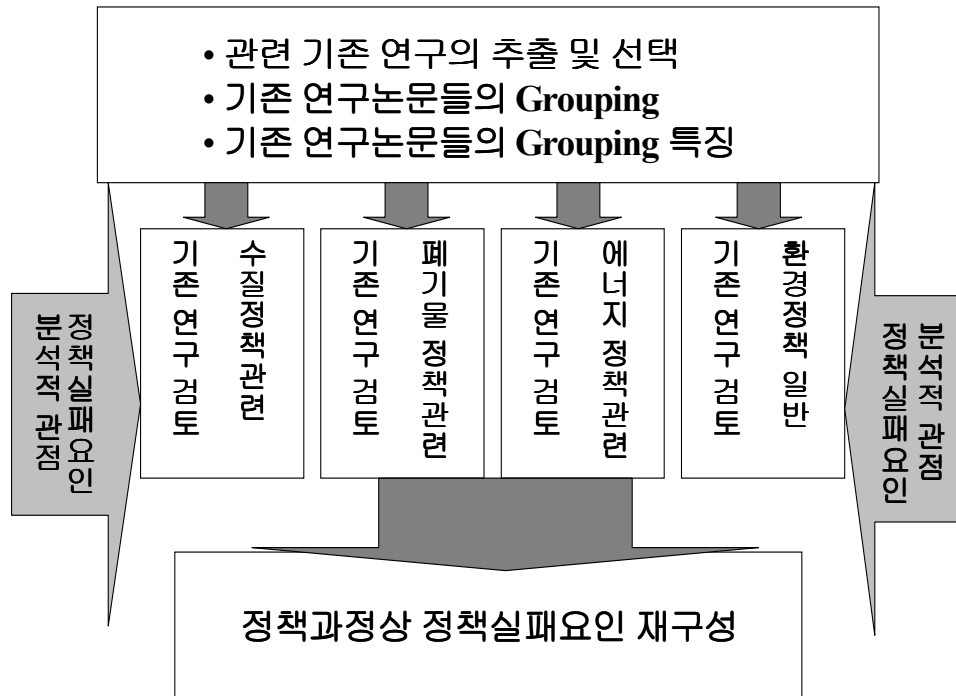
Environmental Effect)로부터 영감을 얻었다. 지금 밖에서는 정책의 실패를 겨누는 많은 학술적·실무적인 글들이 나오고 있다(Lazarus, Richard J, 1991:311-374.; Harmen Verbruggen, 1994; Amey. R. G, Albrecht. S. L, Amir. S, 1997:620-630; Scott H. Dewey, 1999:565-603; Wallis, Joe and Brian Dollery, 1999; Ted L. Napier, Silvana M. Napier and Jiri Turdory eds, 1999; Ascher, William, 1999; Kempe Ronald Hope, Sr. 1996; De Mesquita, Bruce Bueno, James D. Morrow, Randolph M. Siversion, Alstair Smith, 1999:147-161).

II. 환경정책논문의 내용분석

1. 개요

아래의 <그림 1>에 나타난 구성도는 이 글이 추구하는 기존 문헌검토(review essay)의 방향에 대한 설명이다. 기존 문헌의 검토는 크게 세 부분으로 이루어질 것이다. 먼저 학술지를 중심으로 본 연구와 연관성이 있는 기존의 연구들을 추출해내고, 이를 다시 수질, 대기, 폐기물, 에너지, 해양, 그리고 환경정책 일반 등의 연구대상과 정책결정과정, 정책집행과정, 그리고 정책평가과정의 연구범위를 중심으로 범주화한다. 앞에서 이루어진 과정을 통해 나온 기존의 학술논문들을 환경정책 실패요인 분석이라는 관점에서 개별적으로 검토하면서 이 글을 위한 시사점들을 도출한다. 마지막으로 이러한 문헌내용 분석을 통해 도출된 시사점들을 본 연구의 주제인 환경정책의 실패요인을 찾아내기 위한 변수선정을 위해 재구성한다.

<그림 1> 기존 문헌 검토의 구성도



이 글은 “정책과정상에 있어서 한국의 환경정책이 실패하게 된 원인은 무엇인가?”에 대한 해답을 구하고 있다. 보다 구체적으로는 물 관리(수량 및 수질) 정책, 폐기물 정책, 대기(대기오염 통제) 정책, 대기오염 관련 에너지 수급정책, 해양/해안(황해의 갯벌 간척사업과 중일과 관련된 국제해양정책)이다. 그리고 이 글은 연구논문들을 정책결정-집행-평가-환류과정을 통해서 본다. 즉, 정책정보의 수집과 평가, 대안의 평가와 분석, 정책집행의 실현가능성 등으로 평가될 수 있는 정책결정과정, 정책내용의 구체성, 관련 시행령의 평가, 시민단체의 저항과 정치적인 영향, 정권 및 관계장관의 변경이 정책에 미치는 영향, 예산지원의 규모와 변화과정, 정책결정자의 전문적 지식과 기술의 정도, 법규해석에서 나타나는 부처간의 갈등 등으로 평가될 수 있는 정책집행과정, 그리고 정책평가의 실패, 통계적 정책평가의 한계, 정책평가의 환류과정 등으로

로 평가될 수 있는 정책평가과정을 통해서 정책실패의 원인들을 규명하고자 하는 것이다. 기존문헌의 검토대상으로 1990년부터 1999년까지의 한국정책학회보, 한국행정학회보, 그리고 정책분석평가학회보에 게재된 학술논문 중 환경정책과 관련된 논문을 대상으로 선정하였다. 총 59편의 학술논문이 일차적으로 선정되었다¹⁾.

이들 중에서 이 글과 관련성이 아주 작던가 없는 논문들, 예를 들면 환경문제와 무역과의 연계를 논의의 중심으로 하고 있는 논문이나, 환경영향평가 등 제도 자체에 대한 소개논문, 환경조직의 기구 및 기능에 관한 소개논문, 환경문제를 정책적인 관점에서 다루고 있지 않은 논문들을 제외했다. 이 글을 쓰기 위해 관련성이 있다고 판단되는 연구문헌 37편을

1) 구체적으로는 한국정책학회보에서 16편, 한국행정학회보에서 38편, 그리고 정책분석평가학회보에서 5편이 환경정책과 관련된 논문으로 1차 선정되었다.

본 연구의 기존문헌 검토의 대상으로 선정하였다²⁾.

2. 기존 연구논문의 범주화

본 연구의 기존문헌 검토는 먼저 환경정책에 관한 기존 연구논문을 정책과정과 연구대상을 중심으로 하여 범주화함으로써 환경정책에 관한 기존의 연구동향과 추세를 살펴보고, 이를 바탕으로 각각의 문헌의 내용을 면밀히 검토함으로써 정책실패의 원인을 도출하고자 한다. 먼저 환경정책에 관한 기존의 연구문헌들을 연구대상과 연구의 정책과정상의 범위에 따라 범주화하면 아래의 <표 1>과 같다.

첫째, 환경정책에 관한 기존의 연구논문들은 주로 그 대상을 환경정책 일반에 관한 내용이나, 폐기물 정책, 그리고 수질정책에 집중하고 있으며, 대기와 해양, 그리고 에너지 정책에 관한 연구들은 상대적으로 거의 부재하다는 점을 알 수 있다³⁾. 이는 기존의 환경문제에 대한 관심이 주로 이들 분야에 집중되어 왔으며, 상대적으로 대기와 해양, 그리고 에너지 분야에는 관심이 덜 했다는 것을 입증하는 것이라 할 것이다. 물론 에너지 문제는 대기오

염 및 폐기물 정책과 명확히 구분하여 다루기에는 다소 곤란한 점이 없지 않다. 그러나 본 연구에서는 양자를 구분하여 범주화함으로써 향후 정책실패의 원인을 규명해 내는 데 있어서 보다 구체적인 실패원인을 도출해 내고자 한다.

둘째, 기존 연구논문들은 주로 정책과정에 있어서 정책결정과정과 정책집행과정을 중심으로 연구의 범위로 설정하고 있으며, 정책평가과정에 관한 연구는 거의 부재함을 알 수 있다. 정책평가과정에 관해 다루고 있는 연구들도 정책평가과정을 독립적으로 다루고 있지 않으며, 정책과정 전반에 관한 내용을 다루는 과정 속에서의 한 부분으로서만 정책평가과정을 언급하고 있는 실정이다⁴⁾. 이는 실제적으로도 환경정책에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 기존의 연구들도 환경정책의 평가과정에 대한 관심이 부족함을 의미한다. 이러한 정책평가과정에 관한 연구의 희소함은 보다 체계적이고 지속적인 환경정책에 대한 연구가 미흡함을 의미한다.

셋째, 기존의 연구논문들은 연구방법⁵⁾에 있어서 계량적 접근과 규범적 접근이 균형을 이루고 있음을 알 수 있다. <표 1>을 보면, 대상 연구논문 총 37편중에서 계량적 연구가 15편으로 40.5%를, 규범적 연구가 22편으로 59.5%의 구성비를 가지고 있다. 이는 기본적으로 환경문제와 관련한 통계적 자료들이

2) 환경정책과 관련한 기존 문헌들이 구체적으로 환경정책의 실패원인 규명을 연구의 목적으로 설정하고 있는 경우가 거의 없어, 환경정책의 실패원인 규명과 최소한의 관련성이 있다고 판단되거나, 이에 도움이 된다고 판단되는 경우도 모두 기존문헌 검토의 대상으로 포함시켰다. 이는 기존문헌의 검토가 필연적으로 연구자의 기존 문헌에 대한 재해석을 요구한다는 점을 감안한 것이며, 이후의 기존문헌 검토도 이러한 재해석을 중심으로 진행하고자 한다.

3) <표 1>을 보면, 본 연구가 기존문헌의 검토 대상으로 선정한 기존의 연구문헌 37편 중에서 환경정책 전반에 관한 내용을 다루고 있는 연구는 17편으로 45.9%를, 폐기물 정책에 관한 내용을 다루고 있는 연구는 14편으로 37.8%를, 수질 정책에 관한 내용을 다루고 있는 연구는 5편으로 13.5%를, 그리고 에너지 정책을 다루고 있는 연구는 1편으로 2.7%의 구성비율을 차지하고 있다. 반면에, 대기 및 해양문제에 관해 다루고 있는 연구는 한 편도 없음을 알 수 있다.

4) 그나마 본 연구의 기존문헌 검토의 대상이 되고 있는 연구들 중에서 정책평가과정을 포함하고 있는 연구는 단 두편에 불과하여 약 5%에 불과하다.

5) 일반적으로 경험적 연구는 그 연구방법에 따라 계량적 연구와 규범적(질적) 연구로 구분되어지며, 계량적 연구는 사회현상을 연구하기 위하여 연구대상의 속성에 숫자를 부여하여 자료를 수집하며, 그 자료를 분석하는 데 통계분석기법을 사용한다. 반면에 규범적(질적) 연구에서는 자료가 숫자가 아닌 개념(concept)의 형태로 수집되며, 자료는 주제와 범주로 구분되어 분석된다(남궁근, 1990:70-78)

164 최연홍

수집·정리되어 있지 못한데서 기인하지만 환경정책과 행정을 연구하는 학자들이 사회과학적 배경이 규범적 성향이어서라고 판단된다.

<표 1> 환경정책에 관한 기존문헌의 범주화

는 규범적 연구를 나타낸다. 이는 절대적인 구분이라기 보다는 상대적인 구분이며, 다소 중심적인 연구방법에 따른 구분임.

	수질	대기	폐기물	에너지	해양	일반
정책결정과정 ↓	이종열외(1998:Ba)		윤의영(1997:Ab) 김정훈(1996:Ba) 박병식외(1998:Aa) 최연홍(1998:Ba) 김대원(1995:Ab) 김렬외(1996:Ba) 김대원(1994:Ab)			오영석(1992:Ab) 주재현(1999:Bb) 전영평(1996:Ab) 김태룡(1995:Ab) 이송호(1995:Bb) 김렬(1995:Bb) 오영석(1998:Bb)
↓ 정책집행과정 ↓	이원희(1999:Bb) 정준금(1995:Bb)		이봉형(1993:Bb) 김길수(1997:B)a 최미옥(1999Aa) 이종열(1995:Ba)			김재훈(1997:Bb) 사득환(1997:Aa) 김병완(1993::Bb) 사득환(1999:Aa) 노진철(1995:Bb)
↓ 정책평가과정 ▼	전영평(1994:Bb) 박기목(1997:Ba)		이봉형외(1995:Ba) 김병진외(1994:Aa) 김정훈(1993:Ab)	이창기외(1994:Bb)*		김재훈(1996:Ab) 박광국(1995:Ab) 이시경(1996:Bb) 김재훈외(1996:Ab) 이종열외(1999:Bb)*

주:1) * 은 정책과정 전반에 관한 내용을 다루고 있는 연구문헌임.

2) 연구방법에 따라 A는 계량적 연구이고, B

3) a는 환경정책을 둘러싼 갈등을 소재로 하고 있는 연구, b는 그렇지 않은 연구임

정책목표가 계량적으로 설정되지 못한 점도 환경정책연구가 규범적 연구의 경향을 보여주는 원인 중의 하나이다. 사회과학자들의 생태학적 지식의 결핍도 환경정책연구의 제한요소로 보인다.

넷째, 기존 연구논문들은 환경문제를 둘러싼 갈등과 분쟁에 관해 다루고 있는 연구와 그렇지 않은 연구들로 구분해 볼 수도 있다. 갈등과 분쟁을 연구의 내용으로 하고 있는 연구는 총 13편으로 전체 연구의 35.1%를, 그렇지 않은 연구가 24편으로 64.9%의 구성비를 차지하고 있음을 알 수 있다. 환경정책에 관한 갈등이나 분쟁을 다루고 있는 연구가 최고의 관심사가 되는 이유는 우리 나라의 정책학자나 행정학자들이 자연스럽게 환경문제를 둘러싼 갈등과 분쟁에 큰 관심을 갖고 있음을 보여주고 있다.

마지막으로 기존 연구의 추이를 살펴보면 연구의 대상적인 측면, 연구범위로서 정책과정적인 측면, 그리고 연구 방법적인 측면에 있어서 하나의 분명한 추이나 변화를 보여주고 있지는 않다. 이는 환경정책 연구가 학자 개개인이 추구하는 제안을 증명하고 거부하는 일도 필요하지만 수시로 일군의 학자들에게 체계적인 연구과제를 부여함도 필요하다고 본다. 대기와 해양, 토양에 관한 구체적 환경정책에 관한 연구논문도 나와야 한다고 보기 때문이다.

3. 대상영역

다음으로 본 연구의 목적이라는 측면에서 볼 때, 환경정책에 관한 기존의 연구들이 환경정책이 그 과정상에 있어서 실패하게 된 원인을 어떻게 규명하고 있는지를 살펴보고자 한다.

구체적으로 보면, 위에서 구분한 수질, 대기, 폐기물, 에너지, 해양, 그리고 환경정책 일반으로 나누어, 각각의 대상영역의 정책과정에서 기존의 연구들은 정책실패의 원인을 어떻게 규정하고 있으며, 암시하고 있는가를 살펴 보려는 것이다.

1) 수질정책

여기서 검토하고자 하는 수질정책에 관한 기존의 연구는 총5편이다. 이들은 모두 질적 연구방법을 취하고 있으며, 이 중에서 갈등이나 분쟁을 소재로 하고 있는 것은 3편, 그렇지 않은 연구는 2편이다.

이종열외(1998:159-188)과 박기복(1997:227-243)은 지역개발과정상에 나타나는 환경문제에 있어서 갈등이 발생하는 경우의 갈등관리전략을 논의하고 있다. 두 논문은 모두 부산시와 대구시의 갈등사례를 분석하고 있으며 전자는 구체적으로 위천공단지정 사례를 분석하고 있는 데 비해, 후자는 이를 포함하여 보다 광범위하게 두 지방정부간의 물분쟁을 그 대상으로 하고 있다. 반면, 전자는 정책결정과정에서의 갈등을 주로 다루고 있으며, 후자는 정책집행과정에서의 갈등을 주로 다루고 있다는 차이점을 가지고 있다.

두 개의 논문들은 모두 기본적으로 환경정책의 실패원인을 갈등의 발생으로 규정하고 있으며, 이러한 갈등을 관리하는 전략의 개발을 통해서 갈등이 제대로 관리될 수 있을 때만이 그 정책이 성공할 수 있다고 보고 있다. 보다 구체적으로 이종열 외의 논문은 갈등의 원인, 매개, 결과라는 측면에서 갈등의 환경적 요소와 동원화 기제⁶⁾라는 분석틀을 활용하여 위천공단 지정이라는 정책결정과정을 둘러싼 대

6) 연구에서 동원화기제란, 갈등발생의 정치, 행정, 경제, 사회적 요인들이 존재하는 경우에 이러한 요인들이 갈등으로 현시(顯示)되기 위해 필요한 매개변수를 의미하고 있다.

구와 부산의 두 지방정부간의 갈등사례를 분석하고, 이러한 갈등을 관리할 수 있는 전략을 제시하고 있다. 그들은 갈등발생원인으로 갈등의 환경적 요소(정치·행정적 요인, 경제적 요인, 사회·심리적 요인)와 동원화 기제(리더십·구조·응집력 등의 조직적 차원, 규범·정당성 등의 이념적 차원, 그리고 외부동맹과 지지·정치적 제후의 안정성 등의 정치적 기회구조 차원)⁷⁾을 제시하고, 이로 인해 발생한 갈등을 관리하는 전략으로서 유능한 협상 담당자의 확보, 공개행정과 참여, 갈등조정장치의 활용, 중재장치의 개발 등을 제시하고 있다. 한편 박기묵은 환경분쟁의 해결방법으로 환경분쟁에 관여된 이해당사자들이 협상과 타협을 통해 서로가 만족할 수 있는 해결책을 찾자는 대안적 분쟁해결기법을 제시하고 있다. 보다 구체적으로 그는 분쟁당사자들간의 협상과 타협이 오염자가 피해자에게 경제적인 보상을 하는 쪽으로 기울어 질 때, 그 보상액을 합리적으로 결정하는 모형의 개발과 적용을 해결책으로 제시하고 있다. 즉 그는 경제적인 보상의 합리적 결정을 갈등해결의 방법으로 제시하고 있는 것이다. 즉, 정책결정과정에서는 갈등해결을 위한 제도적 장치마련의 미흡이, 정책집행과정에서는 경제적 보상의 합리성 여부가 정책의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 원인이 된다는 점을 위의 연구들은 제시하고 있다.

이원희(1999:137-155)는 그의 논문에서 정책결정과정과 정책집행과정상에 있어서 시화호 개발정책의 실패 사례를 분석하면서, 그 실패원인을 제시하고 있다. 연구는 시화호 개발정책을 분석하면서 그 문제점, 혹은 실패원인을 총체적 조정관리기능의 부재, 목적의 혼선, 사업의 우선순위의 비합리적인 결정, 기술중심

적 접근, 정보의 단절, 책임기관의 부재, 관료연합의 권력관계, 지방정부의 배제, 시민참여의 배제 등으로 정리하고 있다. 이주형(1999)의 연구를 인용하여 결정과정에 있어서는 인과이론의 미확립, 이해관계인의 갈등해소의 실패, 정책에 대한 낮은 관심도를, 집행과정에 있어서는 명확하고 일관된 정책목표의 부재, 법령의 불명확성, 기술적 요인, 인력 및 재원의 제약, 집행관료의 비전문성과 태도, 정책집행의 환경적 문제 등을 정책실패의 요인으로 정리하고 있다.

정준금(1995:23-46)은 그의 논문에서 1991년도의 낙동강 폐놀오염사건을 사례로 하여 정책결정과정과 정책집행과정에 있어서 환경위기에 대한 정책의 실패원인을 분석하고 있다. 결정과정과 집행과정을 연구의 범위로 설정하고 있으나, 정책실패의 원인은 주로 집행과정에서 찾고 있다. 낙동강 폐놀오염사건이라는 사회적 위기에 따른 대응으로 신속한 정책의 제화와 정책결정이 이루어졌음에도 불구하고, 정책집행과정상의 문제점으로 인해 대응정책이 실효성을 획득하지 못하고 있다고 지적한다. 즉 사회적 위기에 대한 대응정책의 실패는 정책결정에도 불구하고 실질적인 정책수단의 미비와 정책집행 환경의 변화로 인한 것이라고 한다. 구체적으로 정책집행을 위한 예산과 인력 등 실질적인 정책수단이 집행단계에서는 확보되지 않거나 감축되는 상황이 발생하며, 여론과 언론, 그리고 대통령의 무관심과 관련부처간의 갈등제발과 비협조로 인해 정책이 집행될 수 있는 환경이 사건 발생 초기에 비해 많이 열악해 진다는 것이다.

전영평(1994:147-172)은 그의 논문에서 대구 염색공단의 폐수 규제를 사례로 하여 환경규제정책의 실패원인을 분석하고 있다. 연구는 정부규제의 기본구조로서 규제자, 피규제자, 규제수혜자로 구성되는 규제삼각형을 분석틀로 설정하고 이러한 규제구조에 영향을 주는

7) 사례의 분석에서 연구자는 동원화 기제 중 조직의 응집력과 정치적 기회구조가 중요한 요소로 작용했음을 지적하고 있다.

정치적·경제적·사회적 요인들과 시간 및 공간의 영향을 고려하면서 환경규제정책의 실패 원인을 제시하고 있다. 그는 환경규제정책의 실패원인을 규제자의 측면에서는 피규제자에 의한 규제자의 포획현상으로 인한 낮은 규제 충실성과 전념도이며⁸⁾, 피규제자의 측면에서는 정부규제에 대한 피규제자의 태도로서 불복종과 비협조이며, 규제수혜자의 측면에서는 규제정책에 대한 적극적인 참여부족⁹⁾ 등으로 제시하고 있다. 이는 환경규제정책의 집행과정상의 실패원인이라 할 것이다.

2) 폐기물정책

폐기물 정책에 관한 기존의 논문은 총 14편으로, 이 중에서 양적 연구방법을 취하고 있는 연구가 7편, 질적 연구방법을 취하고 있는 연구가 7편으로 연구방법에 있어서는 동일한 비중을 보여주고 있다. 또한 갈등이나 분쟁을 소재로 하고 있는 연구는 9편, 그렇지 않은 연구는 5편으로 전자가 훨씬 높은 비중을 차지하고 있다. 1991년 전면 개정된 「폐기물관리법」은 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고 있다. 여기서 사업장 폐기물이란, 배출시설을 설치·운영하는 사업장 기타 대통령령이 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을

말하며, 생활폐기물은 사업장폐기물 이외의 폐기물을 말한다¹⁰⁾. 폐기물에 관한 기존의 연구들은 생활쓰레기를 중심으로 하는 생활폐기물에 관한 연구와 산업폐기물, 그리고 핵폐기물에 관한 연구로 구분되어 진다¹¹⁾.

생활폐기물에 관한 기존의 연구는 폐기물 처리장에 관한 연구와 그렇지 않은 연구로 다시 구분할 수 있다¹²⁾. 윤의영(1997:152-173)은 쓰레기 소각장이라고 하는 도시비선회시설의 설치정책이 실패하는 원인 중의 하나로 정책결정과정에서 지역주민의 집단반발(NIMBY)을 지적하고, 이러한 집단반발의 원인 혹은 주장 중의 하나인 도시비선회시설의 입지로 인한 주택가격의 하락에 대해, 그 사실성 여부를 분석하고 있다¹³⁾. 그는 지역주민, 혹은 정책이해관계자들의 집단반발과 그들의 주장에 대한 객관적이고 과학적인 연구의 필요성을 시사하고 있다.

김정훈(1996:63-78)은 그의 논문에서 학제간의 연구접근을 통하여 고형폐기물 소각장의

10) 폐기물 관리법 제2조의 2와 3.

11) 본 연구의 기존문헌 검토의 대상이 되는 연구들 중에서 생활폐기물에 관한 연구는 8편, 산업폐기물에 관한 연구가 1편, 핵폐기물에 관한 연구가 4편, 그리고 폐기물 정책 일반에 관한 연구가 1편을 차지하고 있다. 이 중에서 3편을 제외한 11편이 폐기물 처리시설에 관한 내용을 다루고 있어 폐기물 정책에 관해서 처리시설에 대한 관심이 압도적으로 높음을 알 수 있다.

12) 생활폐기물에 관한 기존의 연구 중 폐기물 처리장을 그 대상으로 하고 있지 않은 연구는 3편으로 두 편은 요금제도를, 나머지 한 편은 관리체계를 그 대상으로 하고 있다.

13) 연구는 서울 상계동의 소각장 주변 아파트 단지를 공간적 범위로 하고, 1989년 10월부터 1995년 4월까지를 시간적 범위로 설정하여, '1)쓰레기 소각장 건설결정은 주변지역의 아파트 가격을 하락시킨다. 2)소각장으로 인한 아파트 가격의 하락효과는 근접지역에만 집중된다'라는 두 가지의 가설을 설정하였다. 연구는 자료에 대한 개입시 계열분석을 통하여, 소각장 입지가 주변지역의 아파트 가격에 부정적인 영향을 미치기는 하지만 그 영향이 소각장에 매우 가까운 지역에만 집중된다는 연구결과를 산출하고 있다.

- 8) 연구는 규제자의 낮은 규제충실도와 전념도를 첫째, 환경문제에 대한 국가적 투자우선순위의 낮음→ 환경예산의 만성적 부족→ 기관내 단속인력 및 전문인력의 부족, 오염측정기기 및 시설부족, 사전통보 등으로 인한 규제포기 등 집행기관의 문제와 둘째, 피규제자의 경제력과 지역경제에서 차지하는 높은 비중→ 피규제자와 정치인 및 공무원들과의 유착현상 등의 정치경제적 상황의 작용으로 인해 발생하는 피규제자에 의한 규제자의 포획현상에 의한 것으로 분석하고 있다.
- 9) 연구는 규제수혜자들의 규제정책에 대한 참여부족의 원인으로 정보의 부족, 만성화에 대한 면역, 정치권과 규제기관에 대한 실망, 환경단체에 대한 지원 및 협조의 부족, 개인적 이타의 증가, 환경의식의 부족 등으로 설명하고 있다.

입지결정과정이라고 하는 정책결정과정을 중심으로 하여, 그 과정상에 있어서의 문제점을 지적함으로써 정책결정과정상의 실패원인을 제시하고 있다. 보다 구체적으로 그는 고품폐기물 소각처리의 공공적 필요성과 입지결정의 절차상 문제와 손실보상성을 살펴보고, 이를 바탕으로 하여 군포시 소각시설 입지결정사례를 분석하여 입지결정과정에서 나타난 정책적 의미를 논의하고 있다. 그 결과적으로 객관적 근거에 의한 시설의 공공적 필요성 미확보, 공학적 합리성과 행정절차적 합리성을 동시에 고려하는 절차적 합리성의 미확보, 그리고 주민보상의 적정성 미확보 등을 정책결정과정에 있어서의 실패원인으로 제시하고 있다.

박병식 외(1998:239-255)는 쓰레기 매립장을 중심으로 한 환경협오시설의 입지결정과정에 있어서의 정책실패를 지역주민의 반발로 설정하고 이러한 반발의 원인을 협오시설결정의 분석적 요소(입지결정의 기술적 합리성, 입지결정분석기관에 대한 신뢰성, 입지분석내용에 대한 충분한 소개, 관련법규의 적정성), 협오시설입지의 정책결정과정적 요소(결정과정상의 참여, 필요성 인식, 결정과정의 공개, 보상과 합의, 주민들의 관심), 행정적 요소(지방정부의 대응과 홍보, 공무원의 적극적인 활동, 공무원들에 대한 신뢰성), 그리고 주민들의 만족도 요소로 구분하여 실증분석의 모형을 설정하고 이에 따라 쓰레기 매립장이 이미 건립된 밀양시와 영주시의 쓰레기 매립장 입지결정과정과 주민들의 인식 및 만족도를 분석하고 있다¹⁴⁾. 그는 정책결정과정에 있어서 정책

실패의 원인을 대국민(주민)홍보의 미흡, 입지결정기관의 낮은 공신력, 협소한 참여과정, 선정시의 혜택 등에 대한 공시와 시설의 부정적 측면에 대한 감시·감독의 제도화 미흡, 입지결정과정에 있어서의 낮은 신뢰도가 지역주민의 집단반발로 이어진다고 제시하고 있다.

김렬 외(1996:91-104)의 논문은 군포시 쓰레기 소각시설의 입지선정 과정을 사례로 정책결정과정의 정치적 합리성에 관한 Dresing의 ‘의사결정 구조이론’과 Harbermas의 ‘의사소통능력이론’에 기초하여, 정책결정과정에 있어서 주민참여와 이에 대한 정부의 대응을 살펴봄으로써 정치적 합리성의 수준을 분석하고 있다. 그는 정책결정과정에 있어서 주민과 정부간의 갈등과, 입지선정과정에 있어서 주민과 정부간의 의사소통을 실질적으로 보장하는 절차나 제도의 미비와 주민과 정부간의 상호불신으로 인해 왜곡이 없는 의사소통이 거의 이루어지지 못한 점을 지적하고 있다.

김병진 외(1994:23-48)의 논문 역시 상계동과 산본 쓰레기 소각장 사례를 대상으로 정책결정과 집행과정에 있어서 정책실패의 원인을 NIMBY로 전제하고 이에 대한 이론적 검토와 실태분석을 통해 NIMBY의 극복방안을 제시하고 있다. 연구결과는 환경정책에 있어서의 정책실패원인을 환경정책결정 및 집행과정에 있어서 비민주적·하향적 방법의 채택, 정책결정과정과 집행에 대한 내용의 비공개, 정부에 대한 낮은 신뢰도가 유발하는 NIMBY 현상으로 제시하고 있다.

폐기물 처리시설을 대상으로 하고 있는 위에서도술한 연구와 달리 김대원(1994:861-880; 1995:565-579)은 폐기물의 배출 및 처리와 관

14) 연구결과는 입지결정요소에 대한 주민들의 인식에 있어서는 첫째 입지결정관련요소에 대한 인식이 지역별로 매우 상이하다는 점, 둘째 분석적 요소에 대한 낮은 평가, 특히 입지선정기관에 대한 낮은 신뢰성과 내용소개의 부족, 셋째 결정과정요소에 있어서 결정과정의 공개성과 주민들에 대한 보상에 있어서 낮은 평가, 넷째 행정적 요소에 있어서 논의의 부족과 홍보 미약을 나타내고 있으며, 입지결정요소들이 주민만족도에 미치는

는 영향 분석에 있어서 밀양지역의 경우는 주민과의 대화와 설득이 주민들의 만족도에 높은 영향을 미치며, 영주지역의 경우는 심리적 일체감, 주민과의 대화와 협의, 외부집단이나 기관들에 대한 인식, 결정상의 참여의 순서로 주민들의 만족도에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

련한 요금제도에 관해 논의하고 있다. 두 연구는 기본적으로 환경정책의 실패원인을 오염자 부담의 원칙이 지켜지고 있지 않다는 점으로 전제하고 있으며, 구체적으로 오염자 부담 원칙의 실현을 위한 요금제도의 도입에 있어서는 요금수준의 적정성 미확보가 중요한 원인이라는 점을 시사하고 있다.

김정훈(1993:1159-1184)의 논문은 환경정책, 특히 생활폐기물 정책의 실패원인중의 하나를 기본적으로 정책집행과정에서의 주민참여의 부족으로 전제하고 있으며, 주민참여의 활성화를 위해 주민참여의 결정요인이 무엇인가를 실증적 분석에 의하여 조사하고 있다. 그는 주민참여의 유형을 개별적 소극 참여, 개별적 적극 참여, 그룹별 소극참여, 그룹별 적극 참여의 네 가지로 구분하고, 주민참여의 결정요인을 주민의 내부적 동기(인구사회적 배경, 애향심, 삶의 가치, 반대급부적 이익), 정부에 대한 반응(정부활동에 대한 인지도, 정부와 공무원에 대한 친밀도, 정부정책에 대한 당위성 평가), 환경적 영향(거주지역의 특성 등)으로 나누어 유형별 주민참여의 결정요인을 실증적으로 분석하고 있다. 이는 각 유형별 주민참여에 대한 정부 및 주민의 대응과 관심이 부족함으로 인해 주민참여가 저조해지고, 그 결과 정책이 실패하게 된다는 점으로 시사한다.

이 글에서는 사업장 폐기물에 관한 기존의 연구를 산업폐기물에 관한 연구와 핵폐기물에 관한 연구로 구분한다. 먼저 산업폐기물에 관한 기존의 논문으로는 이봉형(1993:995-1010)의 것이 있다. 이 논문은 각국의 산업쓰레기 처리장 정화정책에 관한 분석을 통해 미국의 산업쓰레기처리장의 유해독극물을 통제하는 제도적 장치인 Superfund정책을 한국에 도입하기 위한 방안을 제안하고 있다. 그의 연구는 기본적으로 광의의 의미에서 환경정책의 실패원인중의 하나로 새로운 제도의 미도입을

전제하고 있으며, 이러한 전제하에서 새로운 제도적 장치의 도입과 한국적 적용에서의 실패를 환경정책의 실패원인으로 제시하고 있는 것이다.

최연홍(1998:189-211)은 그의 논문에서 핵폐기물 처리시설의 입지선정과정이라는 정책결정과정에 있어서의 갈등의 발생이 정책실패의 상위수준에서의 원인이라는 전제하에, 미국의 방사성 폐기물 처리시설의 입지결정 사례를 분석함으로써 이의 한국적 시사점을 제시하고 있다. 즉 사례분석을 통해 도출된 시사점들이 한국에서는 제대로 적용되고 있지 못함으로써 갈등이 발생하고 갈등의 결과 환경정책, 특히 핵폐기물 처리시설의 입지결정이 실패하게 된다고 가정하고 있는 것이다. 이 논문은 결론적으로 방사성 폐기물에 대한 국민(주민)들의 인식부족과 지역이기주의의 미극복, 환경문제에 대한 감정적 인식과 환경문제의 심각성에 대한 인식부족, 환경문제에 대한 법률체제의 미정비와 국회의 낮은 역할, 지방정부간 협력과 중앙정부의 지원 및 협력의 부족 등이 갈등을 야기시키고, 이러한 갈등이 핵폐기물 처리시설의 입지라는 환경정책의 실패를 가져온다는 것이다.

김길수(1997:174-203), 최미옥(1999:47-66), 이종열(1995:379-396)의 논문들은 모두 핵폐기물 처분장의 입지결정과 관련한 주민저항의 원인 및 요인에 관해서 논의하고 있다. 김길수는 경북청하지역의 핵폐기물 처분장 입지선정 사례를 통하여 주민저항의 원인을 정책과 정책집행이 대상집단의 태도결정에 원천적인 영향을 미치고 정책환경과 대상집단의 내적특성이 부차적으로 영향을 미친다는 가정하에 분석하고 있다. 연구는 위험의 지각수준, 비형평성에 대한 지각수준, 집행기관에 대한 신뢰성, 주민저항의 완화를 위한 제도적 수단(경제적 보상제도, 안전규제제도, 홍보제도, 참여제도 등)라는 네 가지의 변수를 가지고 분석를

을 설정하고, 이에 따라 사례를 분석하고 있다. 연구의 결과를 본 연구의 주제에 맞추어 재해석 해 보면, 핵폐기물 처분장의 입지선정 정책의 실패원인은 하위수준에서 핵폐기물 처분장 건설의 필요성 인식에의 실패, 안전처리 기술의 개발과 강력한 규제체제 확립에의 어려움, 배분적 비형평성, 집행기관에 대한 낮은 신뢰성, 절차적 형평성 미확보 등으로 인해 지역주민들로부터 핵폐기물 처분장의 수용가능성 확보에 실패하게 되고, 이것이 바로 주민저항으로 연결되어 정책실패를 가져옴을 시사하고 있다. 여기에 최미옥의 논문은 반핵주의라고 하는 정치적 성향을 변수로 포함시키고 있으나, 실증분석의 결과 타 변수에 비해 적은 영향을 미치고 있음이 드러났다¹⁵⁾. 그리고 울진사례를 중심으로 주민저항운동을 다루고 있는 이종열의 논문은 핵폐기물 처리장 입지선정에 대한 주민저항운동에 동의하는 입장에서 주민저항의 강도를 결정하는 변수로서 사회심리적 조건 및 상태, 이슈의 사회적 규범과 정당성, 운동의 가치 및 전략, 리더십과 응집력 등 운동조직의 문제, 정치적 기회변수를 제시하고 있다. 즉 이러한 변수들의 실제적인 효과에 의해 주민저항운동의 강도가 결정되어지고, 그 강도에 따라 운동의 성공 혹은 실패가 규정되어 진다는 것이다. 이 연구는 그 선약을 떠나서 주민저항운동의 강도가 정책실패의 한 원인이 될 수 있다는 점을 시사하고 있다.

마지막으로 폐기물 정책 일반에 관한 연구로 이봉형 외(1995:1115-1127)의 논문이 있다. 연

구는 지방자치제도의 실시 이후 환경협오시설의 설치에 대한 반대가 급증하고 있다고 지적하고, 이러한 반대의 원인을 살펴본 후, 설치반대의 해결을 위한 각국의 정책도구를 고찰하여 한국에 있어서의 해결방안을 제시하고 있다. 그는 기본적으로 폐기물 정책의 실패원인을 협오시설의 설치에 따른 경제적 불이익의 발생, 국가의 제도문제, 심리적 불안, 그리고 집행기관의 비민주적 요소 등에 의한 지역이기주의로 전제하고 있다. 즉 지역이기주의의 발생원인에 따라 정부가 해결방안을 제시하지 못하는 점이 가장 큰 실패원인이라는 것이다.

3) 에너지정책

본 연구의 기존문헌 검토의 대상이 되는 논문 중에서 에너지 정책에 관한 논문은 모두 1편으로 이창기 외(1994:125-146)가 쓴 한편이 모두다. 이 논문은 에너지 정책환경의 변화와 각국의 에너지 정책에 관한 사례를 분석하여, 지역에너지 정책으로의 정책방향의 전환과 지역에너지 계획제도의 도입을 제시하고 있다. 그는 기존의 에너지 정책의 실패원인 중의 하나로 중앙집권적 성격의 공급위주 에너지 정책을 비판하고 있다.

4) 환경정책 일반

이 글의 기존문헌 검토의 대상이 되는 논문 중에서 환경정책 일반을 연구의 대상으로 하고 있는 논문은 총 17편으로, 이 중에서 계량적 접근이 8편, 규범적 접근이 9편으로 양자는 거의 동등한 구성비를 가지고 있다. 반면에 갈등이나 분쟁을 소재로 하고 있는 논문은 단 2편에 불과하여 상당히 적은 비중을 차지하고 있으며, 정책과정 전반을 연구의 범위로 하고 있는 논문도 2편이 있다. 환경정책 일반에 관한 기존의 논문들은 크게 지방자치의 실

15) 연구에 따르면, 요인분석의 결과 위험인지 변수가 정책불수용 가능성에 가장 많은 영향을 미치고, 다음으로 정부불신과 반핵주의의 순서로 나타났다. 경로분석의 결과는 위험인지 변수가 정부불신변수와 반핵주의 변수에 영향을 미치게 되어 결과적으로 종속변수에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

시라고 하는 제도적 변화와의 관련성을 가지고 구분해 볼 수 있다. 즉 지방자치와 관련성을 가지고 논의를 진행하고 있는 연구와 그렇지 않고 지방자치와 무관하게 전국적인 관점에서 논의를 진행하고 연구로 대별해 볼 수 있으며¹⁶⁾, 여기서는 이러한 구분을 바탕으로 환경정책 일반에 관한 기존의 논문들을 검토하고자 한다.

오영석(1992:1281-1302)은 그의 논문에서 미국 산림청의 영향평가서 작성시 공공참여가 환경정책의 형성에 어느 정도의 영향력을 행사했으며, 정부기관과 공공참여자간의 정책토론의 내용이 무엇인가를 분석하고 있다. 이 논문은 환경정책의 형성에 공공참여가 상당한 영향력을 미치고 있음을 밝혀냄으로써, 정책의 형성과 정책과정에 있어서 경제적 이익이나 이데올로기와 같은 비합리적 요소들이 개입한다는 점을 제시하고 있다. 이는 기본적으로 환경정책의 형성과 결정에 있어서 공공참여에 의해 발생하는 비합리적 요소들간의 대립과 갈등을 어떻게 조정하는가가 정책실패와 성공을 가늠하는 하나의 기준이 될 수 있음을 암시하는 것이다.

주재현(1999:295-310)은 그의 논문에서 1977년에 입법된 환경보전법 제정이라는 정책입법 사례에 대한 분석을 통해 환경정책의 채택원인이 무엇인가를 밝히고자 한다. 환경정책의 채택원인과 환경정책의 실패원인은 서로 밀접한 관련을 지니고 있다. 즉 어떠한 이유로 특정 환경정책이 채택되었는가에 따라 그 정책의 방향성이 규정될 것이기 때문이다. 즉 정책이 적절치 못한 이유로 채택되어 잘못된 방향성을 지니게 되면, 그 채택원인이 실패원인

이 될 수도 있다는 의미이다. 그는 환경정책의 변화를 야기하는 주된 요인으로 아이디어의 힘, 이익의 힘, 외부여건의 변화, 그리고 기존정책의 유산이라는 네 가지를 정립한 후, 한국의 환경보전법 제정사례를 분석하여, 국가엘리트의 '이익'과 외부여건의 변화가 제정원인의 중심적인 설명요인이고 아이디어와 정책유산이 보조적인 설명요인임을 밝혀내고 있다.

김태룡(1995:505-525)은 그의 논문에서 한국의 환경정책과 변화내용을 '언명(stated)된 환경정책'의 변화내용과 '실제의 환경정책'의 변화내용으로 구분하여 살펴보고, 환경정책에 영향을 미치는 결정요인으로 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 그리고 관료적 요인의 네 가지 변수¹⁷⁾를 가지고 분석틀을 설정하여, 공무원들의 인식에 대한 실증적인 분석을 통해 논의를 진행하고 있다. 이 논문은 한국의 환경정책의 효과성에 가장 영향력을 미친 요인은 경제적 요인, 정치적 요인, 관료적 요인의 순서로 나타나고 있음을 제시한다. 환경정책에 영향을 미치는 요인을 밝혀내고자 하는 김태룡의 연구결과를 본 연구의 주제인 정책실패의 원인이라는 측면에서 재해석해 보면, 주민참여의 제한과 환경공무원의 소극적 자세, 환경업무의 분산, 인력·예산의 부족, 정치권의 성장이데올로기 등이 환경정책 실패원인을 구성하고 있다고 보여진다.

이송호(1995:1077-1100)의 논문은 미국과 일본의 사례를 비교 분석하여 미국과 일본에서 환경정책이 획기적으로 전환하게 된 원인이

16) 본 연구의 기존문헌 검토의 대상이 되는 연구들 중에서 지방자치와의 관련성하에서 논의가 진행되고 있는 연구는 8편이고, 그렇지 않은 연구는 9편으로 거의 동등한 구성비를 차지하고 있다.

17) 연구에서 정치적 요인이란, 정치적 이념, 의회나 정당, 법원, 그리고 국제적 상황 등으로 구성되며, 경제적 요인이란, 기업과의 관계를 포함한 산업화와 환경예산을 포함한 재정요인 등으로 구성되고, 사회적 요인은, 소득과 여가의 증대, 주민참여, 이익집단, 언론 등의 변수로 구성되며, 관료적 요인은 환경에 대한 관료의 태도, 인력을 포함한 관료의 전문성, 그리고 관료정치 등의 변수로 구성된다.

무엇인가를 밝히고 있다. 이 논문은 네 가지의 가설을 제시하고 있는데, 환경정책의 혁신적 전환이 환경위기에 대한 대응으로서 이루어진다는 환경위기가설, 정책전환이 환경단체들의 압력에 기인한다는 환경운동압력가설, 정책의 혁신적 변화는 권력구조 변화의 결과라는 권력구조가설, 그리고 정책의 혁신적 변화는 정치적 경쟁에 기인한다는 정치적 경쟁가설이 그것이다. 연구결과는 정치적 경쟁가설이 가장 설득력이 있고, 환경위기가설과 권력구조가설은 설득력이 전혀 없으며, 환경운동압력가설은 부분적으로만 설득력이 있음을 밝혀내고 있다. 이송호(1995)의 논문은 환경정책이 제공하는 정치적 인센티브를 둘러싸고 정치세력들간의 정치적 경쟁이 이루어지지 못하는 경우도 포함될 수 있음을 시사하고 있다.

김병완(1993:171-194)의 논문은 환경정책과정을 둘러싸고 이루어지는 개발부처와 보전부처간의 상호작용을 사례로 하여 행정부내의 관료정치를 분석한다. 이 논문은 관료정치의 변수로서 정책참여자(participants)의 위상, 영향력의 원천(source), 관료정치의 기제(mechanism), 관료정치의 전략(strategies)과 방법(methods)을 설정하고, 이를 바탕으로 관료정치의 영역을 기능(역할)분담, 자원(예산) 확보, 제도(정책)형성, 제도(정책)운영 등 네 가지 부문으로 나누어, 각 영역을 대표하는 사례를 분석하고 있다. 그의 연구결과는 정책참여자간의 관계에 있어서 기능분담과 자원확보를 둘러싼 상호작용의 경우 보전부처가 개발부처보다 낮은 위상을 차지하고 있다고 보고 있다. 제도형성과 제도운영을 둘러싼 상호작용의 경우는 보전부처와 개발부처가 힘의 균형을 이루어 양측의 입장을 절충하는 모습을 보이고 있다는 점과 관료정치의 기제와 전략 및 방법에 있어서는 기능분담과 자원확보를 둘러싼 정치적 상호작용의 경우 전문관료

수준의 공식적 기제와 개인적 연계라는 비공식적 기제가 존재하고 있다. 제도형성과 제도운영을 둘러싼 상호작용의 경우 보다 높은 수준에서의 공식적 기제와 개인적 연계라는 비공식적 기제가 작용하고 있다는 점을 제시하고 있다. 그의 논문을 이 연구의 주제에 비추어 재해석 해보면 환경정책의 실패원인에 기술관리적 측면 못지않게 지도자의 정치적 결단과 정부의 의지, 정부부처간의 상호비협조 등 정치적 능력이라는 측면이 있음을 시사하고 있다. 또한 정부관료제가 각 행정기관의 책임과 권한의 문제, 기관이기주의, 관료들의 개인적 이해관계 등으로 인해 정책의 목표와 내용이 변형되거나 형식화되는 결과를 낳을 때 정책실패가 야기될 수 있음을 시사하고 있다.

노진철(1995:915-934)의 논문은 환경문제와 관련하여 시민사회가 경제성장과 삶의 질을 모두 포기할 수 없다는 딜레마에 직면하고 있음을 지적하고 여기서 정책자문¹⁸⁾, 즉 환경정책에 대한 과학적 자문의 필요성을 도출하고 있으며, 과학과 정치의 구조적 연동이라는 시각에서 정책자문을 재정의하고, 이러한 정책자문이 환경정책의 집행에서 가지는 의의와 한계에 대해 언급하고 있다. 노진철(1995)의 논문을 이 글의 주제에 비추어 재해석 해 보면, 환경정책의 결정과 집행과정에 있어서 정책에 대한 과학적 자문의 역할이 제대로 이루어지지 않거나 존재하지 않을 때 정책의 실패가 야기될 수 있다는 것이다.

박광국(1995:183-202)은 그의 논문에서 심각한 환경문제가 환경정책의 집행실패에서 비롯된다는 문제인식에서 환경정책의 성공적 집행을 좌우하는 요인들을 상향식 및 하향식론자

18) 연구에서 '정책자문'이란, 과학과 정치사이의 상호작용을 위한 매체로서 연구보고서, 논문, 언론 등을 통해 환경정책에 조언을 하는 것을 의미한다.

들의 관점을 중심으로 살펴보고, 이들 중 환경규제정책집행에 영향을 미치는 변수들을 확인하고, 이러한 요인들에 인식에 있어서 정책결정기관과 집행기관간에 차이가 존재하는지 여부를 살펴보고 있다. 그는 정책집행을 분석하는 데 있어서 하향식 접근법과 상향식 접근법, 그리고 양자의 통합적 접근법에 대한 고찰을 통해 각 관점에 따른 성공적인 정책집행을 위한 전제조건들을 도출하고 있다¹⁹⁾. 그 다음에 환경규제정책에 대한 분석과 이들을 종합하여 분석틀을 설정하고 있다. 환경정책의 집행성과는 조직내 요인(전문성 보유정도, 자긍심·흥미·추진의지, 기관장의 리더십, 조직구조의 적합성, 목표공유정도), 조직간 요인(타부처와의 관계, 일반시민 및 기업과의 관계, 대통령과의 관계, 일선규제기관과 지방정부와의 관계), 집행전략의 타당성(과학(기술)vs정치, Top-down vs Bottom-up, 지역간의 다양성), 법적 통제 메카니즘의 실효성(환경규제수준, 위반사범 단속가능성, 위반사범 기소가능성, 위반사범 처벌수준) 등과 깊은 관련을 가지고 있다²⁰⁾. 그는 환경정책의 집행성

과 혹은 성공을 좌우하는 요인들이 환경정책의 실패요인이 될 수 있음을 시사하고 있다는 점에서 의의를 갖는다.

이시경(1996:113-127)의 논문은 환경규제에 있어서 바람직한 정책수단의 선택이 환경규제의 성공을 좌우한다는 전제하에 환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준에 관한 기존의 논의를 재검토해 보고, 설정된 선택기준에 근거하여 정책수단의 평가를 시도하고 있다. 그는 환경규제 정책수단의 유형과 특징을 명령지시적 규제와 시장유인적 규제/사전적 규제와 사후적 규제라는 두 축을 중심으로 살펴보고 선택상의 쟁점들을 고찰한다. 이를 바탕으로 환경규제 정책수단의 선택기준을 효과성, 능률성, 공평성, 실현가능성이라는 일반적 선택기준과 원인자 책임, 환경개선을 위한 유인의 부여정도, 가능한 최선의 기술수준, 불확실성 등의 요인이 특별히 고려되어야 할 선택기준으로 나누어 논의하고 나아가 이러한 선택기준에 의거하여 정책수단들을 평가하고 있다. 그는 환경정책의 실패원인으로서 선택한 정책수단의 실제적 유용성을 들고 있다.

이종열 외(1999:145-160)의 논문은 미국, 독일, 일본, 그리고 한국의 환경영향평가의 내용과 과정을 살펴봄으로써 한국의 환경영향평가과정에서 유용한 내용을 도입하고자 하는 목적으로 씌여졌다. 그는 환경영향평가과정을

19) 연구에 따르면, 성공적인 정책집행을 위한 전제조건으로 하향식론자들은 구체적인 법령과 계획, 정책결정과 집행의 분리, 단일방향적 집행과정, 집행과정의 비정치성과 기술적 성격(정책목표와 수단의 인과성 등)을 강조하고 있으며, 상향식론자들은 집합의 정치적 성격(집행참여자들간의 상호작용이나 협상 등), 일선관료의 역할, 기술적 능률성 보다는 민주성 중시, 집행의 진화적 성격을 강조한다. 마지막으로 양접근법의 통합가능성을 모색하는 통합적 접근법은 하향식 접근법을 중심으로 하되 명료하고 일관된 목표, 충분한 인과이론, 집행관료와 대상집단간의 순응확보를 위한 법적으로 잘 구조화된 집행과정, 헌신적이고 능력있는 집행관료, 이익집단과 일반국민들의 지지, 정치적 지지나 인과이론을 법적으로 손상시키지 않는 범위내에서의 사회경제적 변화라는 조건들이 충족되어야 한다고 주장한다.

20) 박광국의 이러한 연구결과를 살펴보면, 첫째 조직내 요인변수의 중요성에 대해서는 환경부 공무원이 조직 구조 및 조직 구성원의 행태적 측면에 대해 시·구청 공무원보다 높게 평가했으며, 특히 조직구성원의 행태적 요인보다는 구조

적 요인을 강조하는 경향을 보이고 있다. 둘째 조직간 변수의 중요성은 다른 어떤 정책유형보다 강조되었으나 실제적인 외부지지 확보능력은 미약한 것으로 나타났다. 또한 일반시민과의 관계는 일선집행기관으로 내려올수록 원만하지 못한 것으로 응답하고 있으며 기업과의 관계는 더 긴밀한 것으로 나타났다. 셋째 정책결정기관은 환경문제 해결에 있어서 과학적 지식을 선호한 반면 일선집행관료는 이해관련 당사자간의 흥정과 협상을 통한 상호적응에 더 많은 관심을 보이는 것으로 나타났다. 넷째 정책결정에 있어서 명령통제적 방식보다는 시장유인적 방식의 점진적 도입에 대한 고려가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

정책결정, 정책집행, 정책평가의 세 과정으로 분류하고 살펴보고 있다. 연구결과 그는 정책결정과정에서는 미국, 독일에서 실시하는 전략환경영향평가의 도입이 필요하다는 점, 정책집행과정에서는 미국의 등급제도와 제3자 심사제도 등의 도입을, 정책평가과정에서는 미국이나 독일에서 채택하고 있는 스크리닝(screening)제도의 도입과 조사·예측 및 평가시 불확실성과 정보의 한계 명시 등을 도출하고 있다. 이종열 외의 연구는 새로운 정책의 도입에 있어서 타국의 좋은 제도를 연구·응용해야 할 필요성이 있다는 점과 각각의 정책과정별로 적절한 제도의 도입과 운용이 정책의 실패를 최소화할 수 있다는 점을 시사하고 있다.

5) 지방자치실시와 연관성하 기존연구

지금까지 환경정책 일반에 관해 다루고 있는 연구들 중에서 특히 지방자치의 실시라고 하는 제도적 변화와 무관하게 국가적인 관점에서, 혹은 외국과의 비교적인 관점에서 이루어진 기존의 연구들을 살펴보았다. 아래에서는 환경정책 일반에 관해 다루고 있는 연구들 중에서 지방자치 실시 이후 달라진 변화상이나, 지방자치와의 연관성하에서 환경정책을 논의하고 있는 기존의 연구들을 살펴보려고 한다.

먼저 전영평(1996:159-175)의 논문은 지방자치 시대의 도래 이후 지방정부의 환경규제 스타일에 많은 변화가 있을 것이라고 전제하고, 지역의 환경문제에 대한 규제공무원, 지방의회의원, 기업인, 전문가들의 의식을 조사하고, 이를 바탕으로 앞으로 지방정부가 선택해야 할 효과적인 환경규제방안을 모색하고 있다. 그는 기본적으로 환경정책의 실패요인이 환경정책 관련 당사자들의 의식에 합당한 환경규제 수단을 선택하지 못한다 있다는 점을 가정

하고 있으며, 적절한 환경규제수단의 선택과 환경정책에 관한 관련사람들의 의식을 고려해야 한다는 점을 시사한다. 그는 첫째 지방정부에 의한 환경규제는 그 정당성이 충분하기 때문에 규제의 방식을 효과적으로 선택하는 방향으로 전환하고 그 효과적인 달성을 위해 구성원들의 협조를 이끌어 내야 한다는 점, 둘째 지방정부의 환경규제는 악성오염자에 대한 처벌의 강화 및 오염부담금의 부과 등을 사용하는 방식과 기업의 부담을 덜어주기 위한 정부차원의 오염방지노력과 환경기술의 개발 및 보급에 노력해야 한다는 점, 셋째 지방정부의 환경규제는 자율적이고 간접적인 방법보다는 오염자에 대한 직접규제의 강화 및 환경투자의 확대방향으로 진행되어야 한다는 점 등을 그 결과로써 도출하고 있다.

김렬(1995:1153-1170)은 그의 논문에서 현대민주주의하에서 정책과정은 다양한 주민참여의 기회를 보장하는 공정한 절차적 방법이 보장되어야 한다는 전제조건하에서 미국에서 채택되고 있는 ‘협상에 의한 규칙제정’의 특징과 사례를 살펴봄으로써 한국의 환경정책결정과정의 적용가능성을 논의하고 있다. 그는 환경정책의 실패요인 중 하나로 정책결정과정에서 주민참여를 배제하고 있는 현실을 지적하고 있는 것이라 할 수 있다. 이 연구는 환경정책의 실패를 야기하는 갈등과 분쟁의 대부분이 사전에 주민의 참여없이 환경정책이 결정되고 집행되는 데 기인한다고 주장하고, 이러한 갈등과 분쟁의 해결을 위한 대안으로서 절차적 민주성과 공정성의 확보수단인 ‘협상에 의한 규칙제정’²¹⁾의 도입을 주장하는 것

21) 연구에 의하면 ‘협상에 의한 규칙제정(규제협상)’이란, 행정기관에 의한 의사결정에 있어서 협상을 활용하는 것으로써 공식적인 정책결정과정에서 들어가기 전에 규제정책에 정당한 이해관계를 가지고 있는 집단의 대표자들을 협상테이블에 불러들여 이들이 보다 솔직하고 실용적인 상호 의견교환을 통하여 만족할 만한 정책대안에 도

이다.

오영석(1998:231-245)은 그의 논문에서 「지방의제21」이 어떤 과정과 절차를 통해 구체적인 정책과 행동계획으로 형성되었는지와 그 내용을 분석하고 있다. 그는 정책화과정의 분석틀을 요인변수(자치단체장의 정책의지와 관료의 환경의식 등으로 구성되는 내적요인, 중앙정부의 관여정도와 여론과 시민의 관심, 그리고 환경위기 및 국제적 대응 등으로 구성되는 외적요인)와 결과변수(정책목표, 정책형성, 정책산출물로 구성)로 구분하여 설정하고, 이에 따라 의제선정과 정책내용으로 정책화과정을 구분하여 논의하고 있다. 그는 그 결과에서 국제적으로 합의된 환경정책이 성공적으로 지역정책화하기 위해서는 내외적 요인들이 충족되어야 한다고 주장하고 있다. 내적 요인으로는 민선시장의 관심과 관련공무원들의 환경보전에 대한 강한 의지 및 중요성 인식, 수행된 정책을 주기적으로 평가할 수 있는 평가체제의 구축 및 제도화를 제시하고 있다. 그리고 외적 요인으로는 지역주민과 환경단체들의 관심과 지속적인 정책적 요구, 제도도입을 위한 중앙정부의 역할, 지역정책화과정에 대한 연구 등을 제시하고 있다. 이러한 성공을 위한 조건들이 충족되지 못한 상황에서 환경정책의 형성과 결정이 이루어질 때, 그 정책의 실패가능성은 높다고 할 수 있을 것이다.

김재훈(1997:39-55)의 논문은 환경규제정책의 수행경로를 정부간 관계라는 측면에서 보아, 우회경로, 자율경로, 자율적 협력경로 및 강제적 협력경로로 구분하여 설명²²⁾하고 있다

현재 한국에서 사용되고 있는 강제적 수행경로와 우회경로가 서로 다른 규제능력과 규제 의지를 보이는 자치단체들을 차별화하지 못함으로써 환경규제의 효과성을 저해하고 있음을 비판하고 있다. 나아가 이에 대한 대안으로 규제능력과 규제의지가 있는 자치단체에 대하여만 선택적으로 규제권한을 위임하고 있는 자발적 협력경로를 제시하고 이를 내용으로 한 미국의 부분선점제도의 한국적 적용가능성을 논하고 있다. 그는 기본적으로 환경규제정책의 실패원인을 적절치 못하거나 비효율적인 제도의 운용으로 가정하고 있는 것이다.

사득환(1997:187-201)의 논문은 지방화시대 이후 분출하기 시작한 다양한 환경갈등에 따른 해결기제로서 제3자 조정²³⁾을 그 필요성과 요건을 중심으로 살펴보고, 이를 강원도 환경분쟁조정위원회에 적용하여 그 실태를 분석하고 있다. 그는 기본적으로 환경정책의 실패요인을 환경정책을 둘러싼 이해당사자들간의 갈등과 분쟁으로 보고 있으며, 이러한 갈등과 분쟁의 해결수단으로 기본적으로는 당사자간의 자율적인 합의를 인정하고 있으나, 당사자간의 해결이 이루어지지 않는 경우에는 제3자 조정이라는 방법을 제시하고 있는 것이다. 연구결과에 따르면 현재 운영되고 있는 제3자 조정기제 및 방법은 첫째 환경정책의 결정 및 집행과정에서의 투명성 보장, 둘째 갈등해결기구의 사법부와의 연계 및 갈등해결전문가의 채용, 셋째 시민단체 등과 같은 자율적 중간집단의 적극활용 등의 방향으로 개선되어야 한다.

김재훈(1999:121-136)의 논문은 민선단체장

달하게 하고 이렇게 작성된 정책대안을 규제기관이 수용하는 정책결정방식이라고 정의한다.

- 22) 연구에 따르면, 우회경로는 중앙정부가 환경규제정책의 결정과 집행을 모두 담당하는 극단적인 집권형태를, 자율경로는 지방자치단체가 정책의 결정 및 집행을 모두 담당하는 극단적 분권형태를, 강제적 협력경로는 중앙정부가 정책결정을 담당하고 지방자치단체에 집행을 강제하는 형태를, 그리고 자발적 협력경로는 중앙정부가 결정

한 정책의 집행과정에 지방자치단체가 자발적으로 참여하며 정책의 구체적 내용이 중앙정부와 지방자치단체간의 협상에 의하여 수·보완되는 정책수행체계를 의미한다.

- 23) 연구에 따르면, 제3자 조정이란, 갈등상황에서 당사자 이외의 제3자가 개입하여 상호합의를 도출함으로써 갈등을 종결시키는 것을 의미한다.

의 등장이 환경규제행정에 변화를 가져왔는가 그리고 그 변화가 어떤 요소들에 기인하였는가를 실증적으로 분석하고 있다. 그는 먼저 이론적 배경으로서 지방자치 실시 이후 환경규제행정의 변화가능성을 환경규제약화론과 환경규제상황론으로 나누어 설명하고, 이를 바탕으로 민선단체장 등장 이후 환경규제행정에 나타난 변화와 환경규제체제의 변화를 결정하는 요인을 설문조사를 통한 실증분석의 방법²⁴⁾에 의하여 논의하고 있다. 첫째 민선단체장의 등장 이후 환경규제의지 및 환경규제행정자원은 강화된 반면, 환경오염사업자들의 영향력도 함께 증가되었으나 전반적인 환경규제활동은 대체로 강화되었다. 둘째 환경규제행정의 변화는 자치단체별로 큰 차이가 있다. 셋째 환경상태가 좋은 지역일수록 자치단체장의 규제 의지가 강화되는 현상이 뚜렷이 나타난다. 넷째 단체장의 규제 의지 변화는 규제행정자원의 변화를 초래하고 이는 다시 전반적인 규제활동수준의 변화를 가져오므로 환경규제에 있어서 자치단체장의 의지가 핵심적인 변수이다. 그는 지방자치의 실시라고 하는 변화상황과 변화결정요인이 적절하게 고려되지 않은 환경정책은 실패할 수밖에 없다는 점에서 좋은 시사점을 제공한다.

마지막으로 김재훈 외(1996:105-120)의 논문은 환경규제처분이 시·군·구별로 차이를 보이고 있는지와 기존 이론들²⁵⁾이 시·군·구간의 규제강도 차이를 잘 설명하는가를 살펴보고 있다. 첫째 자치단체의 특성에 따라 규제처분의 강도가 다르다는 분석결과를 통해 환

경규제행정에 있어서 중앙정부의 지원 혹은 제제가 차별적으로 이루어져야 한다는 점, 둘째 보유자원 또는 규제능력이 클수록 단속과 적발이 많이 시행된다는 분석결과를 통해 이것이 부족한 자치단체에 대한 중앙정부의 지원이 필요하다는 점을, 그리고 지방자치단체 환경규제를 강화하기 위해서 환경단체와 지역주민의 활발한 참여를 촉진할 수 있는 메커니즘이 필요하다는 점등이다. 그의 논문은 환경규제정책이 실패하는 요인 중에는 환경규제를 결정하는 요인들에 대한 전반적인 고려가 미흡한 경우가 있음을 보여준다.

4. 환경정책 실패요인의 특징

환경정책이라는 특수한 정책분야에서의 실패원인은 일반적인 정책에서의 실패원인과 어느 정도 다른 특징들을 가지고 있다(김변웅·오영석, 1997). 즉 정책의 한 분야로서의 환경정책은 그 실패원인에 있어서 일반적인 정책실패의 원인들을 공유하기도 하지만 동시에 그러한 것들과 구별되는 환경정책만의 특수한 실패원인들을 지니고 있다. 김형열(2000a, 2000b)의 연구는 여기서 일반적인 정책실패원인에 관한 좋은 시사점을 준다. 그는 일반적 정책과정과 관련한 정책실패의 분석기준으로 인간실패, 자원공급실패, 정책과정에서의 실패와 기타변수를 제시하고 보다 구체적으로 각각의 실패요인들을 구성하는 하위 구성요소들을 언급하고 있다. 즉 인적요소에 따른 정책실패의 보다 구체적인 요인들로는 정책형성자에 따른 실패-도덕성 결여, 취약한 지도성, 즉흥적 정책결정, 정책형성자들간의 갈등-와 정책집행자에 따른 실패-신뢰성 결여, 집행자의 불응, 집행자들 사이의 불화, 생산성 향상에 실패-, 그리고 정책수혜자의 비협조를 제시하고 있다. 자원부족에 따른 정책실패의 보다 구체적인 요인들로는 시간적 차원에서의 실패

24) 연구에서 선택한 방법론으로서 '설문조사에 의한 실증분석'은 응답자의 주관적 인식을 조사하는 것이기 때문에 그 객관성이 상대적으로 떨어진다는 결점이 있다.

25) 연구는 환경규제에 영향을 미치는 기존의 이론들로 환경오염정도론, 보유자원론(규제능력론), 기업영향론, 공익집단영향론, 소득이론을 살펴보고, 각 이론들에 대한 고찰을 통해서 7개의 가설을 세워 이를 검증하고 있다.

-정책형성과 집행과정에서의 제한된 시간-, 정보실패-정보의 실패, 정보 및 자료의 부족-, 인적 자원부족, 재정적 자원부족, 물적 자원부족, 기술실패를 들고 있다. 절차적 요소에 따른 정책실패의 구체적인 실패요인들은 전제조건의 오류, 잘못된 정책목표, 미비된 집행계획, 조정의 실패, 통제의 실패, 위기관리의 실패, 부정적 공공관계를 제시하고 있다. 마지막으로 기타변수에 의한 정책실패의 구체적인 실패요인으로는 우연적 요소에 따른 실패, 실패한 정책유산, 정책실패의 부정적 상승작용 등을 제시하고 있다. 일반적인 정책실패를 규명하고 있는 셀 수 없이 많은 연구들이 있다. 몇 개를 소개하면 정정길(1998), 김형렬(1997, 2000a, 2000b), 유훈(1991), Charles O. Joh(1984), James E. Anderson(1975) 등이다.

5. 일반적 정책실패요인과 환경정책 실패 요인 비교

일반적인 정책의 실패요인과 비교되는 환경정책의 다소 특수한 정책실패요인을 살펴보면 다음과 같다. 환경정책의 결정과정에서는 첫째, 환경정책은 일반적인 정책과 달리 최선의 가용한 과학기술을 토대로 인간의 건강과 야생동물과 식물의 생태를 보전·보호하려 한다. 그러나 최선의 가용한 과학기술이란 언제나 상대적이고 유동적이다. 지나친 과학기술의 과신도 문제가 된다. 시화호, 새만금호의 수질보전이 지나치게 계산되었다는 것이 한 중요한 사례가 된다. 또한 과학적인 자료수집과 분석이 그나마 불완전하게 되어 실패를 재촉한다. 둘째, 환경정책의 성공과 실패는 장기적이고 수혜자의 폭이 너무 넓어서 free rider가 많아 규제가 합리적으로 이루어지지 않는 원천적 단점이 있다. 오염자 부담원칙을 제일의 원칙으로 삼고 있으나 한국적 상황에서 수혜자 부담이 제일의 원칙으로 부상하는

경향이 있다. 상수원보호를 위한 경제발전의 제한이 하류연안에 살고 있는 사람들의 부담을 수혜자 부담원칙으로 증가시키고 있어 원칙의 혼란이 야기되고 있다. 셋째, 환경기업의 영세성 때문에 규범적·명령적 규제나 경제적 유인정책이 성공하고 있지 못하다. 인정과 온정이 법과 정책을 무용지물로 전락시키고 있다. 넷째, 환경정책은 폴뿌리 민주주의의 의식과 함께 민중·대중의 환경에 대한 높은 관심과 지식을 필요로 한다. 그러나 한국은 아직 경제발전이나 생존을 환경의 우위개념으로 보고 있다. 인간과 자연의 관계·이해는 생물학, 화학, 생태학, 지구과학의 기초교육을 필요로 한다. 그렇지 못한 것이 환경정책의 실패 요인이 되고 있다. 다섯째, 일반 정책결정과 집행·평가가 아마추어리즘(amateurism)으로 가능하다 해도 환경정책 결정·집행·평가는 전문가적 정신문화 정착으로 가능하다. 예산의 투입도 10년, 그 이상의 장기적인 전략계획·지속성을 유지해야 하는데 정권의 변화 때문에 타격을 받는다. 다른 정책보다 그 악영향이 훨씬 크게 받는다. 여섯째, NIMBY와 주민저항의 정도와 수준이 생명과 안전, 불확실성 때문에 정부와 때로는 폭력적 대결구도를 이루고 있다. 일군(一群)의 학자들은 주민저항의 기본권을 옹호하고 있으나 이성적 토론과 대화를 거부하는 양상을 비난하지 않으며 정부가 불신의 원인을 제공하고 있다고 주장한다. 제3자적 접근, 환경분쟁의 중재자 개입 문화가 다른 정책분야보다 절실하다.

끝으로, 환경정책과정 전반을 관통하는 실패요인들도 존재한다. 새로운 제도도입의 문제, 정부간 관계, 정보의 미공개를 통한 비밀스럽고 일방적 정책결정·집행, 경제적 보상의 미흡 등이 그것이다. 물론 이러한 점들이 일반적인 정책실패의 원인이 되기도 하지만, 기존의 연구에서 보듯이 특히 환경정책의 실패원인으로서 높은 비중을 차지한다. 총량적 규제,

종합적이고 총체적인 환경관리개념, 대기오염과 에너지 효율성의 연계, ... 환경행정과 정책의 유년기에 있는 한국은 그만큼 어려움을 경험하고 있다. 환경행정 경륜의 부족이 환경정책 실패의 원인이 되고 있다.

III. 결 론

이상으로 환경정책에 관한 기존의 연구논문을 본 연구의 목적인 환경정책의 실패원인이라는 측면에서 살펴보았다. 일반적인 정책실패원인과 구분되는 환경정책의 실패원인들도 보았다. 그러나 환경정책도 일반적인 정책의 한 분야이기에 일반적인 정책실패원인들과 배타적으로 존재할 수는 없다. 다만 환경정책이 지니고 있는 특수성에 따라 어느 정도 상대적인 차이가 존재할 뿐이다. 여기서는 환경정책과정상의 실패요인들을 정책과정상의 구분에 따라 각각의 요인들을 정책실패요인과 각 요인들을 구성하는 구체적인 구성요소로 나누어 재구성하고자 한다.

환경정책도 다른 정책과 마찬가지로 정책결정과정, 정책집행과정, 정책평가과정으로 나누어 볼 수 있다. 환경정책 실패의 47개 요인을 정책과정위로 재배치하였다. 정책결정의 전제조건의 잘못, 잘못된 정책목표(너무 이상적인 것과 외국 모형의 무분별한 도입), 미비된·불완전한 집행계획, 정책의 조정·협력·통제의 결핍, 주민(grassroot democracy)/ 이익단체(NGO 포함)지원의 결핍/ 공공관계의 결핍은 정책학의 일반적 실패요인이면서 환경정책의 실패요인이 되기도 한다(김형열, 2000:621-649). 환경정책의 경우 테크놀로지에의 과신, 정보수집과 충분한 대안검토의 결핍, 비교정책의 결핍, 필요한 예산의 결핍, 정부관료의 환경전문지식 결핍, 정보 미공개와 비밀스럽고 일방적인 정책결정·집행, 과학적이지 못한 정책결정·집행·평가 등이 특별하게 실패

패원인으로 떠오르고 있다(최연홍, 1998:6).

<표 2>를 보다 구체적으로 살펴보면, 정책실패요인과 각 요인들의 구체적인 구성요소들이 정책과정별로 제시되어 있다. 정책결정과정에서는 인적(人的) 실패요인으로서 정책결정자의 문제²⁶⁾, 정책결정내용 및 조건의 문제²⁷⁾, 그리고 정책결정과정-결정자들간의 문제에 의한 것과 결정자들과 주민(국민)들간의 문제에 의한 것-에 있어서의 분쟁과 갈등, 정부간 관계²⁸⁾, 그리고 새로운 제도 도입상의 문제가 제시되었다.

정책집행과정에서는 집행주체의 문제로서 집행자와 집행관련인의 문제, 그리고 집행기관의 문제를 구분하여 제시하고 있다. 집행기관의 문제는 주로 집행기관의 여러 가지 집행능력을 중심으로 실패원인들을 제시하였으며, 특히 집행과 관련된 사람들의 문제에서는 집행의 직접적인 주체인 집행관료 뿐만 아니라, 정책의 결정과정에 관여했던 사람들과 일반 고객들까지도 고려함으로써 실제의 집행과정

26) 일반적으로는 정책결정자로 최고정책결정자만을 감안하는 경우가 있으나, 실제의 정책결정과정을 정책환경을 배제하고 범위를 축소시켜서 바라본다면 정책결정은 대통령-고위관료체제(국무회의)-정치권(국회 등)간의 상호작용의 결과로 나타나기 때문에 최고정책결정자, 정치권, 그리고 고위관료 삼자를 정책결정자로 고려하는 것이 보다 타당하다.

27) 정책결정과정에 있어서 내용 및 조건의 문제는 내용자체가 잘못될 수 있는 조건들을 구체적인 하위 구성요소로서 제기하고 있다. 즉 정보가 부족하거나 부정확한 경우, 정책결정의 적시성(timeliness)이 없거나 결정시간이 부족한 경우에 잘못된 정책결정이 이루어지게 되고 이것이 정책실패로 연결된다는 것이다.

28) 정책결정과정에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 협력관계는 집행과정에서 뿐만 아니라 결정과정에서도 매우 중요하다. 지방자치의 실시로 환경정책의 결정과정에 결정주체로서 지방정부를 상정해야 하는 것이 당연함에도 불구하고, 아직까지도 중앙정부 중심의 독단적인 정책결정이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 최근에는 이러한 중앙정부의 독단적인 환경정책의 결정이 지방정부에 의해 거부되거나 집행되지 않는 경우도 나타나고 있다.

이 고립적이고 단절적으로 이루어지는 것이 아니라 지속적인 정책과정 중의 한 부분임을 보여주고 있다.

<표 2> 기존문헌의 검토를 통한 정책과정상 정책실패요인의 재구성

정책의 평가과정에서는 현실적으로 평가가 제대로 이루어지지 않는 원인들으로써 제도화의 문제, 평가의 시기, 주체, 내용의 문제, 그리고 평가방법상의 문제들을 실패원인으로 제시하였다. 특히 제대로된 평가가 이루어지고 있지 않은 현실에서 무엇보다도 평가의 법적·절차적 제도화가 필요하다는 점과 정책의 목표가 수량화되어 있지 않은 상황에서 지나치게 통계적인 평가가 갖는 위험을 고려해야 한다는 점을 강조하였다.

많은 학자들이 우리 나라가 당면하는 과제중에 가장 절실한 과제는 환경이라고 인식하고 있다(구도완, 1999:17-33)²⁹⁾. 그렇다면 환경정

29) 환경정책의 상대적 중요성이 국방정책, 교육정책, 경제정책보다 최우위에 있다. 환경의식에 대한 전국적인 국민의식조사가 1980년대부터 시행되어 왔는데 1982년에는 환경이 7위를 점유했고 1987년에는 3위, 1990년에는 2위, 1996년과 1997년 조사에서는 1위를 점유하고 있다.
<환경정책의 상대적중요성>

(단위 : %)

순위 연도	1위	2위	3위	4위
1982	국민교육 (17.0)	국방 (13.5)	식량증산 (11.7)	인플레이션 (10.6)
1987	소득격차 (25.8)	사회복지 (22.1)	환경문제 (17.1)	교육문제 (6.8)
1990	범죄문제 (23.7)	환경오염 (20.8)	도시문제 (20.6)	저소득층 지원(14.6)
1996	환경정책 (33.1)	건설 교통 개발정책 (16.1)	국방정책 (16.5)	치안정책 (14.1)
1997	환경정책 (22.7)	국방정책 (14.9)	교육정책 (17.5)	건설교통 개발정책 (13.5)

실패요인 정책과정	정책실패요인	구체적인 구
정책결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> •정책결정자(최고결정자, 정치권 및 고위관료)의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·도덕성 결여로 인한 신뢰성의 취약한 리더십 ·즉흥적·감정적 정책결정 ·정책결정자들간의 불화로 정책의 왜곡 ·정치권의 성장이데올로기 ·관료연합(관료정치)에 의한 정책결정
	<ul style="list-style-type: none"> •정책결정내용 및 조건의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·정책정보의 수집과 평가 미흡 ·정책대안의 평가와 분석상의 문제 ·정책집행의 실현가능성 희박 ·정책결정의 전제조건 오류 및 ·정책결정과정에 있어서 시간의 낭비
	<ul style="list-style-type: none"> •갈등 및 분쟁의 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ·갈등 및 분쟁발생원인의 차단 ·갈등 및 분쟁의 관리전략 미흡 ·절차적 합리성(공학적·행정적 합리성)
	<ul style="list-style-type: none"> •정부간 협력관계의 불협화음 •새로운 제도도입상의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·지방정부간 협력 부재 ·중앙과 지방정부간 협력과 지원 ·새로운 제도도입 및 적절한 제도화 ·정책에 대한 과학적 자문체제
정책집행 과정	<ul style="list-style-type: none"> •정책집행자 및 집행과 관련된 사람들의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·집행관료에 대한 신뢰성 결여 ·부처이기주의 등으로 인한 집행의 지연 ·집행관료의 비전문성과 태도상의 문제 ·관료연합에 의한 정책집행의 지연 ·정권 및 정책담당자의 변경/의결 지연 ·여론, 언론, 그리고 정책결정자의 이해관계 ·정책 수혜자 및 일반 고객의 불만
	<ul style="list-style-type: none"> •집행기관의 능력 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·인적·물적·재정적 자원의 제약 ·기술적 능력(정책자문 등)의 부족 ·정치적 영향의 문제 ·합리적인 집행수단의 도입 및 ·업무의 과다한 분산
		<ul style="list-style-type: none"> ·명확하고 일관된 정책목표의 설정 ·법령·시행령의 불명확성과 자의적 해석 ·정책내용상의 모순 ·집행계획의 미비 및 조정실패 ·집행과정에서의 통제 미비 ·집행과정에 있어서의 시간적 낭비
	<ul style="list-style-type: none"> •정책집행절차의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·집행계획의 미비 및 조정실패 ·집행과정에서의 통제 미비 ·집행과정에 있어서의 시간적 낭비
	<ul style="list-style-type: none"> •갈등 및 분쟁의 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ·갈등 및 분쟁발생원인의 차단 ·갈등 및 분쟁의 관리전략 미흡
	<ul style="list-style-type: none"> •정부간 협력관계의 불협화음 	<ul style="list-style-type: none"> ·경제적 보상의 합리성 미흡 ·지방정부간 협력의 부재 ·중앙과 지방정부간 협력과 지원
	<ul style="list-style-type: none"> •평가의 제도화 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·정규적인 평가의 제도화 미비 ·평가결과의 활용과정에 대한 미흡 ·평가시기의 문제-사전적/사후적
	<ul style="list-style-type: none"> •평가의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ·평가주체의 문제-내부/외부 ·평가내용의 문제-기술중심적/가치중심적 ·평가방법의 문제-통계적/정성적
	<ul style="list-style-type: none"> •평가방법의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ·통계적 방법의 한계 ·정성적 방법의 한계 ·정량적 방법의 한계

책을 성공적으로 만들어가고, 집행하고 평가하기 위해서 이 글에서 지적된 실패요인들을 성공요인으로 전환한 필요가 있다. 정책학의 일반적 원칙과 환경정책의 특수성에서 오는 특별한 원칙을 지켜서 정말 지속가능한 발전, 환경친화적 사회와 국가를 만들어야 할 것이다.

궁극적으로 인간이 인간답게 살아갈 수 있는 사회의 건설이 환경정책의 목표가 되어야 하기 때문이다. 아름다운 나라는 민주주의나 경제발전보다 앞서 아름다운 산하(山河)를 보전해야 한다. 자연·환경·생명이 파괴된 나라, 인간과 자연의 유기적인 관계가 부정되는 사회의 민주주의나 경제발전은 상대적으로 유의미성이 덜하기 때문이다. 민주주의 체제도 인간다운 삶을 영위할 수 있는 기본조건인 자연의 보전이 이루어지지 않는다면 무슨 의미가 있겠는가?

<참고문헌>

- 구도완 (1999). “1980년대 이후의 한국인의 환경의식” <환경정책>, 7(2).
- 김길수 (1997). “핵폐기물 처분장의 입지선정에 있어서 주민저항의 원인-경북 청하지역 사례를 중심으로” <한국정책학회보>, 6(1). 한국정책학회.
- 김대원 (1994). “폐기물 수거료의 결정원리와 사례분석: 대구시의 사례를 대상으로” <한국행정학보>, 28(3). 한국행정학회.
- (1995). “쓰레기 감량을 위한 요금제도” <한국행정학보>, 29(2). 한국행정학회.
- 김 렬 (1995). “자치시대의 환경정책: 참여와 협상을 통한 규칙제정” <한국행정학보>, 29(4). 한국행정학회.
- 김렬·고재경 (1996). “환경정책 결정과정에서의 정치적 합리성-주민 참여형태와 정부 대응방식을 중심으로” <한국행정학보>, 30(4). 한국행정학회.
- 김변웅, 오영석 (1997), 「환경행정론」, 서울: 대영문화사
- 김병완 (1993). “한국행정부 내의 관료정치: 환경정책에 관한 개발부처와 보전부처의 관계분석” <한국행정학보>, 27(1). 한국행정학회.
- 김병진·현종민 (1994). “님비(NIMBY)극복을 위한 환경정책-상계동과 산본쓰레기 소각장 사례” <정책분석평가학회보>, 4(1). 정책분석평가학회.
- 김재훈, 정준금 (1996). “지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석” <한국행정학보>, 30(4). 한국행정학회.

- _____ (1996). “민선단체장 이후 환경규제행정의 변화” <한국행정학보>, 30(3). 한국행정학회.
- _____ (1997). “집권과 분권의 조화: 환경규제를 중심으로” <한국행정학보>, 31(1). 한국행정학회.
- 김정훈 (1993). “서울시 쓰레기 관리체계에서의 협동생산: 공공서비스 생산자로서의 주민참여활동을 중심으로” <한국행정학보>, 27(4). 한국행정학회.
- _____ (1996). “고형폐기물 소각처리시설에 있어서의 입지결정과정” <한국행정학보>, 30(1). 한국행정학회.
- 김태룡 (1995). “환경정책의 결정요인에 관한 연구” <한국행정학보>, 29(2). 한국행정학회.
- 김형열 (1997), 「정책결정론」, 서울: 대영문화사
- _____ (2000a). <정책학>, 서울: 법문사.
- _____ (2000b). “정책실패요인에 관한 고찰” <한국정책포럼 제5차 토론회 자료>
<http://www.kopof.or.kr>
- 남궁근 (1999). <행정조사방법론> 제2판. 서울: 법문사.
- 노진철 (1995). “환경문제에 대한 정책자문의 적응” <한국행정학보>, 29(3). 한국행정학회.
- 박광국 (1995). “환경정책의 성공적 집행을 좌우하는 요인에 관한 인식도 평가” <한국행정학보>, 29(1). 한국행정학회.
- 박기목 (1997). “하천의 상·하류지역간 물분쟁 해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로” <한국행정학보>, 31(4). 한국행정학회.
- 박병식·강태호 (1998). “공공시설 입지결정에 관한 연구-쓰레기 매립장을 중심으로” <한국행정학보>, 32(4). 한국행정학회.
- 사득환 (1997). “지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로” <한국행정학보>, 31(3). 한국행정학회.
- 오영석 (1992). “환경영향평가와 공공참여-정책영향력 측정 및 분석(미국 산림청 사례연구)” <한국행정학보>, 26(4). 한국행정학회.
- _____, (1998). “지구환경정책의 지역정책화과정에 관한 연구-「지방의제21」의 정책화과정을 중심으로” <한국행정학보>, 32(1). 한국행정학회.
- 유 훈 (1991), 「정책학원론」, 서울: 법문사
- 윤의영 (1997). “도시비선호시설이 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구-서울시 상계동 소각장 사례의 개입시계열분석” <한국정책학회보>, 6(1). 한국정책학회.
- 이봉형, 권희재, 최은봉 (1995). “환경협오시설 설치에 따른 지역이거주의 극복방안” <한국행정학보>, 29(3). 한국행정학회.
- _____ (1993). “산업폐기물 처리장 정화를 위한 superfund 정책의 도입방안에 관한 연구” <한국행정학보>, 27(3). 한국행정학회.
- 이송호 (1995). “환경정책의 획기적 변화에 관한 미·일간 비교 연구” <한국행정학보>, 29(3). 한국행정학회.
- 이시경 (1996). “환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준” <한국행정학보>, 30(1). 한국행정학회.
- 이원희 (1999). “사회화 개발정책실패의 정책학적 교훈” <정책분석평가학회보>, 9(1). 정책분석평가학회.
- 이종열 (1995). “핵폐기물처리장 입지선정과 주민갈등: 울진사례를 중심으로” <한국행정학보>, 29(2). 한국행정학회.
- 이종열·권해수 (1998). “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천

- 공단지정 사례분석" <한국정책학회보>, 7(3). 한국정책학회.
- 이종열·이재호. (1999). "환경영향평가제도 비교 연구" <한국행정학보>, 33(3). 한국행정학회.
- 이주형 (1999). "환경정책의 집행에 관한 사례 연구". 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이창기·홍량·이장우 (1994). "지역에너지 정책의 변화와 발전방향" <한국정책학회보>, 3(2). 한국정책학회.
- 전영평 (1994). "환경규제 실패의 모형구성과 그 적용-대구 염색공단 폐수규제 사례" <한국정책학회보>, 3(2). 한국정책학회.
- _____ (1996). "지방화시대의 환경의식과 규제 방안" <한국행정학보>, 30(1). 한국행정학회.
- 정정길 (1998), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사
- 정주영. (1991). <나의 삶 나의 이상: 시련은 있어도 실패는 없다>. 서울: 제삼기획.
- 정준금 (1995). "사회적 위기에 대한 정책대응 과정분석: 낙동강 폐놀오염사건을 중심으로" <한국행정학보>, 29(1). 한국행정학회.
- 주재현 (1999). "환경보전법 제정원인에 관한 연구" <한국행정학보>, 33(1). 한국행정학회.
- 최미옥 (1999). "핵폐기물처분장입지정책 수용 방안과 주민저항요인에 관한 실증적 분석: 위험인지, 정부불신, 반핵주의를 중심으로" <한국정책학회보>, 8(1). 한국정책학회.
- 최연홍 (1998). "핵폐기물 처리시설 입지선정과 정의 갈등과 해결: 미국의 경우와 한국의 시사점" <한국정책학회보>, 7(3). 한국정책학회.
- _____ (1999). <섬이 사라지고 있다> 서울: 범우사.
- _____ 환경정책 온정주의 안된다. 서울신문, 1998년 6월 11일, 6면.
- _____ (2000). "한국 환경정책 실패의 원인규명," <첨단환경기술>. 8(11).
- 한국환경기술개발원 (1996). <한국의 환경50년사> 제3편.
- Amey. R. G, Albrecht. S. L, Amir. S. (1997). "Low-Level Radioactive waste: Policy Failure, Regional Failure?". Regional Studies. 31(6): 620-630.
- Ascher, William. (1999). Why Governments waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Berry Commoner. (1992). "The Failure of the Environmental Effect". Current History, 91(564): 176-181.
- Charles O. Johns, (1984), An Introduction to the Study of Public Policy, Monterey: Brooks/Cole Publishing Company
- De Mesquita, Bruce Bueno, James D. Morrow, Randolph M. Siverson, Alstair Smith. (1999). "Policy Failure and Political Survival: The Contribution of Political Institutions". Journal of Conflict Resolution. 43(2): 147-161.
- G. V. C. Merrian Co. (1966). Webster's Third New International Dictionary. Springfield, MA;G.V.C. Merrian Co.
- Harmen Verbruggen. (1994). Economic Incentives and Environmental Policies, edited by Hans Opschoor and Kerry Turuer. Dordrecat, Kluwer Academic Publishers.
- James E. Anderson, (1975), Public Policy

- Making, NewYork: Praeger Publishers.
- James P. Lester & A. Bowman, (1983), The
Politics of Hazardous Waste
Management, Duke
- Kempe Ronald Hope, Sr. (1996). Development
in the Third World-From Policy Failure to
Policy Reform. New York: M. S. Sharp.
- Lazarus, Richard J. (1991). "The Tragedy of
Distrust in Implementation of
Federal Law". Law & Contemporary
Problems. 54(4): 311-374.
- Mark Bovens and Paul Hart. (1996).
Understanding Policy Fiascoes, New
Brunswick & London; Transaction
Publishers.
- Peter Hall. (1981). Great Planning Disasters,
Berkely: University of California
Press.
- Scott H. Dewey. (1999). "The Fickle Finger of
Phosphate: Central Florida Air
Pollution and the Failure of
Environmental Policy, 1957-1970".
The Journal of Southern History.
LXV(3): 565-603.
- Ted L. Napier, Silvana M. Napier and Jiri
Turdory eds. (1999). Soil and Water
Conservation Policies and Programs:
Success and Failures. Boca Raton,
F. L.: CRC Press.
- Wallis, Joe and Brian Dollery. (1999). Market
Failure, Government Failure,
Leadership and Public Policy. New
York: st. Martin Press.