

환경문제 해결의 대안: 환경특구*

An Alternative Approach to Environmental Problems: Environmental Special District

최재송**
Choe, Jaesong

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 환경정책의 경향
- III. 공동체의 집합적 행동문제
- IV. 공동체의 환경 거버넌스
- V. 환경특구의 제도적 특성
- VI. 결론

환경문제 해결을 위한 명령과 통제의 규제 방식은 그 효과성에 있어서 많은 문제가 제기되고 있다. 특히 규제의 대상이 개인이나 기업이 아닌 지역공동체인 경우는 그 효과성이 더욱 저하될 수 있다. 이는 규제기관이 공동체에 관한 다양한 지역적 정보와 통제수단을 충분히 갖지 못한 반면에 규제대상 공동체의 주민 생업은 지나치게 제한받을 수 있기 때문이다. 이에 대한 대안으로 대두되는 것이 공동체의 자율적 노력을 기반으로 하는 환경 거버넌스의 해법인데, 아직은 제도적인 기반이 미흡하며 주민의 자발성에 주로 의존하고 있다. 한편 유럽이나 미국에서는 규제대상의 자율적 환경관리를 위하여 환경협약을 시행해 왔는데, 이는 주로 기업을 대상으로 한다. 이 제도를 공동체에 적용하려면 사례별로 정부와 공동체 간의 집단적 협상이 전제되어야 한다는 부담이 있다. 또 다른 대안으로서 본 연구는 환경특구를 제안하고자 한다. 우선 정부가 환경특구에 관한 기준을 마련하여 적절한 심사에 따라 환경규제가 완화된 환경특구의 지정과 갱신을 할 수 있는 제도를 제안한다. 여기에는 공동체의 자율적 환경관리를 위하여 공동체의 자치 기능이 전제되어야 한다. 본 연구는 환경특구 제도의 검토를 위한 제도적 기본사항을 제시한다.

* 이 논문은 2006학년도 경기대학교 교원 교비해외파견 연구비 지원에 의해 연구되었음

** 경기대학교 국제대학 부교수

□ 주제어: 환경특구, 공동체, 환경규제

The effectiveness of command-and-control regulation has often been questioned in dealing with environmental problems. The situations seem to be more complicated when local communities are involved than when individuals or firms are so. Whereas the effectiveness of regulation is not so satisfactory, the behavior of the residents who reside in the regulated communities are excessively restricted. Most community-based environmental governance solutions are not yet institutionalized so that they are mostly dependent upon the voluntary activities of residents. Environmental agreements which have been frequently used in European countries and the U.S. are more institutionalized but applied only to firms. This study, therefore, proposes that the government should prescribe the standards for designating and renewing an environmental special district. Where the governmental standards are met by self-governed efforts, governmental regulation can be lessened or withdrawn. It is expected that the institution of environmental special districts will be effective particularly in community-based environmental management.

□ Key words: environmental special district, community, environmental regulation

I. 문제의 제기

오폐수 방출로 오염되는 하천 유역의 마을이 정부의 일방적인 규제를 받는 것이 항상 합당한가? 상수원보호구역의 설정으로 그 구역 내의 주민 생활에 대한 각종의 규제를 가하는 것이 상수원보호라는 목적을 달성할 수 있는 유일한 대안인가? 정부가 환경보호의 목표를 달성하는 동시에 주민들의 생활도 정부규제로부터 자유로울 수 있는 환경정책은 이윤배반적인 것인가? 이러한 질문들에 따른 대책은 대체로 정부에 의한 중앙집권적 명령과 통제(command and control) 위주의 환경규제가 필요하다는 것이었다. 우리나라의 환경행정에서는 통상적으로 중앙정부나 광역자치단체가 주체가 되어 전국적인 기준을 설정하고 이에 따른 규제를 한다. 예를 들어, 상수원 보호를 위한 정부의 수자원보호 정책은 4대강 상류의 상수원보호구역에서 전국적으로 일률적인 기준의 규제를 강화하는 것을 기본으로 하고 있는데, 이들 지역의 주민들의 입장에서는 다른 지역과 비교하여 일상의 생업이 지나치게 제한되고 있다. 이러한

사유재산상의 과도한 손실은 이들 주민들로 하여금 정부의 규제에 대한 저항을 초래함으로써 정부의 환경보호 정책의 실효성을 저하시킬 수 있게 된다. 일방적인 규제가 아닌 다른 대안이 좀 더 적극적으로 검토될 필요가 있다고 본다.

정부의 규제적 환경정책은 매우 견고한 근거에 기초하고 있다. 무엇보다도 환경문제의 외부효과(external effect)가 중요하다. 환경문제는 본질적으로 광역적인 특성을 지니고 있다고 간주되므로 이에 대한 해결책의 전국적인 균일성이 주장된다. 하지만 이러한 논의에는 흔히 환경규제의 대상이 갖는 특성에 관한 검토가 결여되어 있다. 규제대상에 따른 좀 더 융통성 있는 방식의 적용이 사실상 가능할 수 있다. 아마도 주거공동체보다는 기업이 정부의 일방적인 규제로부터 자유로울 수 있는 소지가 있다. 이는 무엇보다도 기업의 집합적(collective)의 사결과 행동이 상대적으로 용이하기 때문이다. Coase(1937)가 일찍이 지적하였듯이, 기업(firm)이란 본질적으로 집합적 결정 및 행동의 비용을 줄이고자 조직되므로, 이상적인 기업은 그러한 비용이 절감되도록 조직되어 있는 것이다. 기업은 정부의 정책에 따라 자신들의 환경비용을 최소화하도록 매우 융통성 있는 집합적 대응을 함으로써 정부로 하여금 굳이 고비용 저효율의 규제방식을 고수하지 않도록 할 수 있다. 따라서 기업에 대한 최근의 환경정책은 환경규제 위주의 행정적 방식에서 환경세나 보조금 위주의 경제적 방식으로 전환해 오고 있다.

반면에 하천유역 마을과 같은 지방 주거공동체¹⁾는 집합적 행동의 문제를 갖고 있기 때문에 정부의 다양한 환경조치들에 대한 대응적인 행동이 본질적으로 곤란하다. 주거공동체가 가진 집합적 행동의 문제는 곧 정부의 명령과 통제 위주의 환경규제를 위한 논리가 되어 왔다. 하지만 이러한 논리도 미국에서는 지난 10여 년간 부단히 재검토되어 왔으며, 이에 따라 연방환경정책에 관한 철저한 재평가들이 행하여졌다. 이들의 공통된 결론은 기존의 환경보호 체계의 핵심적 요소인 명령과 통제의 규제가 좀 더 융통성 있고 비규제적인 접근법으로 보완되어야 한다는 것이다. 즉, 대안의 모색이 요구된 것이다. 이러한 요구에 따라 미국의 환경정책 개혁가들은 좀 더 공동체에 기반을 둔(community-based) 자율적 환경 거버넌스의 방식을 논의하고 있다.

1) 공동체의 개념은 광의의 공동체와 협의의 공동체로 나누어 볼 수 있는데, 양자의 차이는 장소(place)의 개념을 위주로 하느냐의 여부에 있다. 다시 말하여, 광의의 공동체가 동일 인종집단과 같이 필요, 이익, 경험 등의 요소들을 공유하고 있는 공동체까지도 포함하고 있는 반면에, 협의의 공동체는 지리적인 의미에서 동일한 마을(village)이나 도시근린(urban neighborhood)과 같은 지방공동체(local community)로 국한된다(Young, 1997). Maser, Beaton and Smith(1998)도 지속 가능한 공동체 개발에 관한 그들의 연구에서 공동체를 “동일한 지역에서 동일한 정부 하에 살면서 유사한 이해관계를 공유한 사람들의 집단(p. 11)” 으로서 정의하며, “그들이 어느 정도의 자율성을 가진 공동의 거주지에 국한되어 있는 경우에는 주거공동체를 형성하게 된다(p. 11).” 고 주장한다. 본 연구에서는 협의의 공동체 개념을 기초로 하는 지역공동체에 초점을 맞춘다.

본 연구는 정부의 환경관리의 대상이 하천유역 마을과 같은 주거공동체인 경우에 과연 종전과 같이 규제만이 유일한 방안이며 규제가 아닌 대안적 방안은 공동체에서는 효과적일 수 없는가 하는 문제를 제기하고자 한다. 이 문제에 대한 해답이 지금까지 부정적인 데에는 규제 대상인 지방 주거공동체가 갖는 집합적 행동의 문제가 가장 결정적이었다고 본다. 그렇다고 본 연구가 공동체의 집합적 행동문제 자체에 대한 해결책을 제시하고자 하는 것은 아니다. 이러한 문제에 대한 논의는 본 연구보다 좀 더 심도 있게 이루어져야 할 것이다. 다만 본 연구는 공동체가 직면할 수 있는 집합적 행동문제의 특성을 검토하고, 이러한 문제들이 극복되는 자율적인 환경관리에 있어서 주거공동체에 적합한 제도를 모색하고자 하는 것이다. 공동체의 자율적인 환경규제가 공동체 자체의 필요에 따라 순수하게 자발적으로 행하여질 수도 있고, 공동체와 정부 간에 자율규제를 전제로 융통성 있는 대응을 약속하는 협약을 체결할 수도 있으며, 이에 더 나아가 환경규제의 완화를 전제로 하는 환경특구의 제도적 도입을 고려할 수 있을 것이다. 본 연구는 환경특구에 관한 제도적 기본사항을 제시함으로써 향후 환경특구 제도의 도입을 제안하고자 한다.

II. 환경정책의 경향

각종의 다양한 환경문제의 해결 방안으로서 정부에 의한 명령과 통제 위주의 규제방식이 전통적으로 사용되어 왔다. 이러한 경향은 우리나라에서 뿐만 아니라 미국에서도 두드러지는데, 1970년대 연방환경입법의 대부분은 중앙집권적 정책을 기조로 하였다(Lubell, 2004). 규제 방식은 보편성과 표준성을 장점으로 시행되었으나 환경문제의 다양성을 취급하기에는 많은 문제점이 있어 왔다. 1990년대 후반부터 많은 경험적 연구들이 명령과 통제의 방식이 복잡다기한 환경문제를 취급하도록 만들어지지 못했다는 공통된 주장을 하며 규제방식의 효과성에 대한 의문을 제기하고 있다(Barrow, 2005; Kanie and Haas, 2004; Poncelet, 2004; Glasbergen, 1998; Maser, Beaton and Smith, 1998).

하지만 명령과 통제의 기법을 기초로 하는 규제방식은 환경보호를 위한 정책적 수단으로서 여전히 가장 보편적으로 채택되고 있는 법률적·행정적 접근법이다. 1970년대부터 규제완화의 경향과 함께 규제에 대한 대안으로서 경제적 방식이 적용되어 왔다. 경제적 방식은 신고전주의적 경제학에 바탕을 두고 있어서 “신고전주의적” 접근법이라고도 하는데, 공해의 개별적 할당(IQ: individual quota), 환경세(environmental tax)나 부과금(charges)의 과세 혹은 보조금(subsidies) 지급 등의 다양한 경제적 유인방식에 의존한다. 이러한 신고전주의적 접근법에는 규제의 대상을 민영화(privatization)함으로써 환경문제의 비용을 민간주체에 전적으로

전가시키는 방식도 포함된다(Jacobs, 1995; Eckersley, 1995).

이들 방식들에 대한 또 다른 대안인 "공유재 자원관리"의 거버넌스 방식은 피규제 지역이 공동체로 조직됨으로써 규제대상이 되는 지역의 환경을 공동체 구성원들의 재산과 밀접하게 관련된 공동재산으로서 관리하는 공동체 기반(community-based)의 방식이다. 미국에서는 1980년대까지의 지배적인 환경정책 수단이었던 일방적인 명령과 통제 위주의 규제적 관리에 대한 대안으로서 환경정책 분야에 있어서는 비교적 새로운 패러다임인 협동적 환경관리(collaborative environmental management)의 개념이 등장하였다. 이는 주민과 환경단체 및 정부가 공동으로 환경을 관리한다는 개념이다(Lubell, 2004). 협동적 환경관리는 공식적인 제도로서 채택되어 많은 정부문서에서 발견되는데, 미국 환경청(EPA)의 Fiorina(2000)는 환경정책의 혁신이라는 주제로 1990년대 중반에 발표된 몇몇 연방정부기관과 학회의 논문 및 보고서들(Clinton and Gore, 1995; EPA, 1994; NAPA, 1995; PCSD, 1996; CSIS, 1998)을 분석하여 다음과 같은 공통된 주제로 요약하였다.

① 상향식 문제해결의 필요성: 지방 차원에서 발의된 문제의 중요성과 지방의 능력을 향상시키는 거버넌스 구조의 중요성을 강조하며, 문제와 자원에 대한 시민의 통제력을 강화시키는 것이 민주적으로 더 정당화된 결과를 초래할 것으로 예상하고 있다.

② 비규제적 접근법의 중요성: 기존의 규제적 접근방식을 유일한 방식으로 채택하지 않는 대신에 다양한 정책수단의 필요성을 강조하며, 정보와 유인 및 공공교육이 중요한 역할을 할 것임을 예상하고 있다.

③ 시민참여의 중요성: 시민의 의사결정 참여가 환경정책의 혁신에서 중요함을 강조하며, 특히 환경정책이 공중보건보다 생태계에 초점을 두는 경우 시민의 역할이 중요해질 것으로 예상하고 있다.

물론 미국에서도 모든 부류의 집단들이 이를 전폭적으로 지지하는 것은 아니다. 지난 10여 년간의 문헌들에서 나타나는 바와 같이 환경규제에 관한 논란은 상당히 대립적이었다. 연방정부가 주도권을 가지고 기업을 통제함으로써 전국적인 환경기준을 달성해야 한다고 주장하는 부류는 대안적 접근법에 반대 입장을 취하고 있으며, 대체로 정치적으로 보수적이고, 주(state)의 권리를 옹호하며, 작은 정부를 지향하거나 혹은 재산권을 강조하는 부류의 학자들에게서는 적극적인 지지를 받아 왔다(Press and Balch, 2002; Shutkin, 2001; Mazmanian and Kraft, 1999; John and Mlay, 1999; Yandle, 1997; Dowie, 1996). 이들은 공동체에 의한 자율규제가 공동체의 요구를 가장 세밀하게 반영하고, 재산소유자에게는 덜 부담이 되며, 환경적으로도 건전한 결과를 낳는 방식이라고 주장하고 있다. 심지어 영국에서는 농촌공동체가 정부의 환경정책에 참여하는 것이 종전과 같이 정책집행의 효율성 제고를 위한 선택적인 의미를 넘어 필수조건으로 공식화되고 있다(Curry, 2001).

III. 공동체의 집합적 행동문제

환경문제에 있어서 집합적 행동(collective action)에 관한 논의는 이미 Hardin(1968)과 Olson(1965)으로부터 활발히 이루어져 왔다. Hardin(1968)의 주장에 따르면, 인간은 자기 자신의 경제적 이익을 극대화하도록 합리적 행동을 하기 때문에 다수의 개인들이 부족한 자원을 공동으로 사용할 때마다 환경이 오염될 것이라고 한다. Hardin의 이러한 모형은 “최수의 딜레마”라는 게임이론 모형으로 구성될 수 있다(Ostrom, Gardner, and Walker, 1994).

이론적 주장에 의하면, 집합적 행동의 문제는 환경의 딜레마로 귀착된다. Olson(1965)은 대규모 집단은 집합재(collective good)로부터의 개별적 혜택이 작은 만큼 조직상 어려움을 겪는다고 주장한다. 따라서 집단이 클수록 어떤 한 개인이 집합재를 공급하기 위한 비용을 분담하는 경향이 작아진다고 주장한다. 이는 곧 무임승차(free riding)의 문제이다. 환경의 딜레마 문제에 있어서, 모든 사람들이 무임승차하고 집합재가 전혀 공급되지 않거나 혹은 일부가 무임승차하고 그 결과는 최적 이하가 되는 것이 예상된다(Ostrom, 1990). Olson(1965)에 따르면, 대규모 집단에서 무임승차의 문제를 극복하기 위해서는 선별적인 경제적 유인이 필요하다고 주장한다.

Hardin의 “공유재의 비극”과 Olson의 “집합적 행동의 문제”에 기초한 정책방안은 정부통제와 민영화라는 두 가지 선택중의 하나로 귀결된다. Hardin(1968)은 상호합의된 강제가 공유재를 보호하는 데 필요하다고 주장한다. 이는 곧 강한 정부의 필요성으로 인식될 수 있으며 명령과 통제의 형태를 취하게 된다. “기준과 집행(standards-and-enforcement)”의 접근법으로도 알려진 이 방식은 곧 정부에 의한 직접규제이다. 비록 명령과 통제 방식이 이론상으로는 오염 행위자에 대한 동등한 취급이나 전국에 걸친 균일한 기준이라는 형평성을 유지하지만, 실제로는 많은 문제점들이 지적되고 있다. 정부의 일방적인 행정적 환경규제 방식은 최근의 거버넌스 연구들에서 지적되고 있는 바와 같이 매우 비효율적이라는 문제점이 존재한다(Barrow, 2005; Kanie and Haas, 2004; Poncelet, 2004; Glasbergen, 1998; Maser, Beaton and Smith, 1998).

공유재의 민영화는 공해에 대한 부과금과 같은 경제적 해결책을 추구한다. 이는 곧 재산권의 정확한 배분을 요구하게 되는 것이다(Jacobs, 1995; Eckersley, 1995). 심지어 유럽에서는 일찍부터 정부와 기업 간의 협상의 결과로서 환경협약(environmental agreement)이 자주 체결되어 왔다(Karamanos, 2001; Segerson and Miceli, 1998). Coase(1960)는 거래비용이나 외부효과가 존재하지 않는다면 환경문제들도 시장에서 해결될 수 있을 것이라고 주장하였다. 하지만 거래비용이 존재할 때는 재산권이 어떻게 할당되느냐가 중요하다고 덧붙였다.

Stavins and Whitehead(1997)도 이러한 시장적 접근법이 공해를 용인하고 결과적으로 환경 기준이 최저점까지 떨어지는 원인을 제공할 것이라고 주장하며 민영화 방식을 비판하였다.

따라서 개인이나 기업이 오폐수를 배출할 경우 정부는 여러 가지 형태(중지명령, 벌금, 과태료, 중과세, 공장폐쇄 등)로 그 개인이나 기업에 대해 직접적인 규제를 하게 된다. 이의 목적은 좀 더 많은 세입을 걷고자 하는 것보다는 그 개인이나 기업의 오염행위를 중단시키기 위한 것이다. 또한 이러한 제도적 체계는 유사한 상황의 개인들이나 기업들이 유사한 오염행위를 하는 것을 사전에 예방하는 기능도 수행하게 된다. 하지만 이러한 규제도 그 대상이 주민들의 집합인 주거공동체인 경우에는 상황이 더욱 복잡해진다. 만약 그 공동체에서 오염행위를 하는 개별적 주민들이 분명히 구분되는 경우에는 그들에 대해 개별적인 규제를 할 수 있다. 예를 들어, 특정 축사가 분명한 오염원인 경우에는 그 축사를 소유 및 운영하는 주민의 행위를 규제하는 것이다. 반면에 그러한 개별적 오염원들이 구분되지 않거나 혹은 사실상 거의 모든 주민들이 공동으로 오염행위를 하는 경우에는 공동체 단위의 집합적인 규제를 하게 된다. 환경문제의 외부효과로 인하여 개별적인 규제보다는 공동체 전체에 대한 규제가 효과적이라고 판단되는 경우에도 집합적 규제가 선호된다. 그러면 이러한 상황에서 과연 정부의 일방적인 규제만이 유일한 대안이나 하는 문제가 제기될 수 있다.

Ostrom(1990)과 같은 신제도론자들은 공유재의 문제에 관련된 공동체의 집합적 행동 문제를 다룰 대안적인 접근법을 제안하고 있다. 여기에서는 사람들이 항상 공유재 딜레마의 “죄수”들이 아니며, 오히려 그 딜레마에서 나오는 능력들이 상황별로 다양한 것으로 본다. 더 나아가 무임승차의 유혹이 존재하는 상황에서도 생산적인 결과를 달성할 수 있는 제도를 개발할 수 있다고 본다. 이러한 성공적인 제도는 곧 공동체에 의한 자율규제 및 자치의 형태가 된다. 따라서 공동체에 대한 환경관리의 방식으로서 행정적 접근법이나 경제적 접근법보다는 공동체에 의한 자율적 규제의 접근법을 주장한다. Gebers(1998)는 공동체의 자율적 환경규제가 갖는 특성을 다음과 같이 네 가지로 분석하고 있다.

① 자발성: 자율적 환경규제에서의 자발성은 순수한 의미는 아니며, 정부의 강제규제가 예상되고 있는 “강요된 자발성”으로 볼 수 있다. 다시 말하여, 자발적인 자율규제가 부재하면 정부의 규제가 개입되는 상황이 이루어진다는 것이다.

② 다양한 이해관계의 조정: 대부분의 환경문제에서 발견되는 바와 같이, 자율적 환경규제가 수행되는 상황도 복잡한 이해관계의 충돌이 전제되며, 자율규제는 이들을 집합적으로 수렴하여 조정하기 위한 행동양식(code of conduct)과 같은 것이다.

③ 정부의 개입: 환경문제를 해결하기 위한 공동체의 자율규제는 대부분 환경협약을 기초로 이루어지는데, 이러한 환경협약의 당사자 중 한편은 중앙정부나 지방정부가 된다.

④ 지속가능한 개발(sustainable development): 자율적 환경규제가 명령과 통제 방식의 환

경규제나 환경세나 보조금 혹은 민영화와 같은 신고전주의 경제학적 접근방법에 대한 대안의 역할을 하는 가장 중요한 차원은 공동체가 지속가능한 개발을 지향하고 있기 때문이다. 다시 말하여, 지속가능한 개발을 위한 가장 적합한 환경규제 방식은 해당 생태계 내에 존재하는 공동체에 의한 자율규제이다.

하지만 공동체의 자율규제라는 집합적 행동의 당위성이나 편익성에도 불구하고 문제는 여전히 남게 된다. 이는 바로 공동체의 집합적 행동은 기업의 집합적 행동보다 달성하기 어렵다는 것이다. 기업은 규제로 인해 부과되는 비용과 자신들의 오염행위를 시정함으로써 상실하게 되는 편익의 손실을 비교함으로써 이에 따른 집합적 선택을 비교적 용이하게 할 수 있다. 반면에 이와 같은 합리적인 계산과 이에 따른 의사결정의 주체가 결여된 공동체의 경우에는 각 개별 주민들의 순수한 자발적인 행동만으로는 오염행위의 중단과 같은 집합적 행동이 행하여지기가 어렵다. 여기에는 흔히 무임승차의 문제가 발생하는 것이다. 이러한 이유로 지역 공동체에 대한 규제는 매우 복잡한 구조를 갖게 된다. 즉, 어느 공동체가 속한 지역에서 하천 오염이 발생할 경우 그 오염원에 대한 개별적 규제는 사실상 곤란하므로, 정부는 그 공동체 혹은 그 지역에 대하여 상수도보호구역의 지정과 같은 집단적인 규제를 하게 된다. 한편으로 공동체는 집합적 차원에서 이러한 집단적 규제에 대한 순응이나 저항을 자발적으로 수행하기 곤란하므로, 결국 공동체 구성원들에 의한 개별적 순응이나 저항이 있게 될 것이고, 결과적으로 감시 및 단속과 같은 규제행위가 개별적으로 행해져야 하는 어려운 상황이 발생한다. 하지만 개별적인 오염원을 정확히 규명하고 오염 행위자들을 일일이 감시하고 단속해야 하는 규제비용은 규제로 인한 실익을 훨씬 상회할 수 있으므로 사실상 효과적인 규제가 행해지지 못하며, 규제가 의도하였던 효과가 매우 작아질 수 있다는 문제가 발생한다. 그 결과로서 상수도보호구역의 경우에도 상수도보호라는 본래의 목적도 효과적으로 달성하지 못할 뿐만 아니라, 규제로 인한 해당 지역 주민들의 기본권 침해만 존재할 수 있다. 이는 통제와 단속 일변도의 규제방식이 기업을 상대로는 어느 정도의 효과를 거둘 수 있을 가능성이 있으나, 마을과 같은 지역공동체를 대상으로는 효과적이지 못한 규제방식임을 보여주는 것이다.

하지만 본 연구에서 초점을 두는 상황은 공동체가 스스로 환경적 상황을 파악하고 이에 따른 그들의 자율적 노력을 하게 되는 순수한 자발성에 있지 않다. 오히려 정부규제라는 상황이 전제된 강제된 자발적 노력이 요구되는 상황이다. 이러한 상황에서는 환경오염 자체가 굳이 공동체의 문제로서 인식되지 않을 수 있다. 오히려 정부의 환경규제로 인한 주민생활의 제약이라는 불이익이 더욱 시급하고 큰 문제로서 인식된다. 따라서 공동체가 직면한 정부규제라는 문제는 매우 가시적이고 쉽게 인식되는 것이다. 이 경우 공동체가 자율적 환경규제의 집합적 행동의 능력을 갖고 있다면 종전과 같은 정부의 환경규제 방식보다는 공동체의 대안적 거버넌스 방식이 더욱 적합한 제도적 장치가 될 것이다.

IV. 공동체의 환경 거버넌스

공동체의 환경 거버넌스는 공동체 주민들이 그들의 환경과 생활을 보호하는 데 있어서 공동의 이해관계를 가지고 있다는 것과 자신들의 계획과 목표를 설정하는 데 있어서 집합적으로 행동한다는 것을 전제하고 있다(Hemmati, 2002; U.S. EPA, 1997). 여기에서는 정부에 의한 외부규제 방식보다는 공동체의 자율규제 방식이 우선하며, 이와 관련된 의사결정도 정부에 의해 외생적으로 주어지는 것이 아니라 공동체의 의사결정과 이에 따른 집합적 행동을 기반으로 한다(Oppenheimer and Mercurio, 2005; Toboso, 2005).

농어촌 지역에 있어서 환경문제를 야기하는 주요한 원인 제공자는 실제로 환경에 관련된 천연자원을 사용하는 농부나 어부와 같은 주민들이다. Lubell(2004)은 환경으로부터 얼마나 많은 것을 사용하는가, 어떤 기술을 사용하는가, 어떠한 내용물을 가진 얼마나 많은 물질을 환경으로 환류하고 있느냐와 같은 환경소비자로서의 주민들의 행태와 의사결정이 환경문제에서 중요하며, 환경관리의 성패는 이들의 자원사용의 행태를 지속가능한(sustainable) 방향으로 변화시키려는가의 여부에 달려 있다고 주장하고 있다. 따라서 공동체 주민들의 견해와 행태에 관한 무지는 환경 거버넌스와 정책결과 간의 관계에 관한 심각한 오해를 유발할 위험이 있으므로, 환경 거버넌스에 있어서 공동체를 기초로 하는 환경관리의 중요성은 더욱 커진다. 특히 Durant et al.(2004)은 오염원이 공장의 배출구와 같이 특정한 지점에 한정되어 있지 않고 분산되어 있거나 이동적일 경우에는 중앙정부에 의한 중앙집권적 통제는 효과성에 있어서 한계가 있으므로, 오염원 스스로가 감시하고 통제하는 방식으로 환경관리의 주체를 지방화하는 것이 효과적일 수 있다고 주장한다.

이 점에 있어서 공동체의 환경 거버넌스는 공동체와 정부 간의 관계에 따라 대체로 다음의 세 가지 형태로 가능하다고 분석된다.

- 공동체가 정부의 개입과는 무관하게 수행하는 자발적 환경관리
- 공동체의 자율규제를 조건으로 체결하는 공동체와 정부 간의 환경협약
- 환경특구

1. 자발적 환경관리

일반적으로 환경오염은 공동체 외부뿐만 아니라 공동체 자체에도 경제적인 불이익을 주는 반면에, 좀 더 적극적인 의미로는 환경보호가 공동체의 경제적 이익을 보장해 줄 수도 있다. 따라서 왜 주민들이 자신들의 공동체에 대한 자율규제를 선택하는가에 관한 대답은 경제적인

관점에서 설명할 수 있다. 결국 가장 큰 이유는 주요 생산기반인 환경의 파괴로 인하여 장래에 닥칠 수 있는 수입의 감소에 대한 염려가 이들의 자발적 자율규제를 촉진할 수 있다. Andrews(1998: 179)가 “자기 이익의 인식(enlightened self-interest)”이라고 명명한 바와 같이, 공동체는 자신의 이익추구 행위로서 환경관리를 수행한다. 이는 가장 전통적인 형태의 환경 거버넌스로서 일반적으로 환경문제에 관한 정부의 실패에 대한 대안으로서 공동체의 자치적(self-governance) 노력이 문제를 해결하는 경우이다.

따라서 이와 같은 공동체의 집합적 행동은 정부의 개입이 없는 공동체 거버넌스(community governance without government)로서 파악될 수 있다. 이에 관하여는 두 가지 유형의 사례를 찾을 수 있다. 하나는 처음부터 환경보호를 위한 공동체 차원의 자발적 노력이 성공적이므로 정부가 개입할 필요가 발생하지 않은 경우이다. 성공적인 공동체 자치의 사례들 대부분이 이 유형에 속한다고 볼 수 있다(Dhalman, 1980; National Research Council, 1987; Ostrom, 1990; Wade, 1988; Netting, 1981). 또 다른 하나는 공동체의 자율적 노력이 제도적으로 보장되어 있거나 강요되어 있는 경우이다. 이 경우에는 공동체의 자치적 노력이 정부의 개입에 선행하여 요구되는 것이 일반적이다. 우리나라 공동어장의 관리가 여기에 해당하는데, 공동체의 자율적인 관리가 실패할 경우는 정부가 개입하거나 공동체 조직을 인정하지 않게 된다(최재송 외, 2001 참조).

2. 환경협약

정부는 명령과 통제의 환경규제를 지양하고 환경문제의 해결을 거의 전적으로 규제대상의 책임에 맡기는 것을 골자로 하는 협약(agreement)을 맺을 수 있다. 협약의 상황이 자발적 환경관리의 상황과 가장 뚜렷이 구별되는 변수는 정부의 개입 여부이다. 협약의 전제조건은 정부의 환경규제가 향후에 예상되거나 혹은 현재 집행중이라는 것이며, 규제대상은 자율적 환경관리라는 비용에 대한 반대급부적인 편익으로서 정부의 규제완화라는 차별적인 편익을 제공받기 위해 협상을 통한 좀 더 유리한 조건을 설정하고자 노력할 수 있다.

대안적인 환경 거버넌스 방식으로서의 협약 방식은 네덜란드 등의 유럽 국가들에서는 이미 1970년대부터 활발하게 이용되어 왔다. 이들 국가에서는 협약 방식에 기초한 해당집단의 자율규제를 일종의 ‘맹약(covenant)’으로서 신뢰해 왔다(Achterberg, 1996). 물론 이러한 방식의 거버넌스는 모든 것을 시장에만 맡기는 방식이 아니기 때문에 탈규제(deregulation)나 민영화(privatization)와는 분명히 구별된다. 환경문제의 복잡성에서 가장 다루기 힘든 요소는 환경문제의 생태적인 영향이나 정부개입의 경제적인 효과 등에 관한 불확실성인데, 그 해결책을 정부의 기획을 기초로 한 명령과 통제보다는 공공과 민간 간의 협동에 의존하여 모색하

고자 하는 것이며, 이를 위하여 좀 더 구체적인 대안으로서 제기되어 온 제도가 바로 환경협약(environmental agreement)이다(Glasbergen, 1998).

이러한 현상은 국제간의 환경문제에 있어서 분명히 나타나는데, 사실상 국제간 환경문제의 해결이 주로 '협약'에 의존해 오는 것은 무엇보다도 이를 해결할 수 있는 명령과 통제의 주체가 뚜렷하게 존재하지 않기 때문이다. 반면에 국내의 환경문제에서도 협약의 방식이 신뢰되는 이유는 명령과 통제의 행정적 방식이나 환경세와 보조금과 같은 경제적 방식들이 항상 효과적으로 집행되는 것은 아니기 때문이다.

Lafferty and Meadowcroft(1996)는 환경협약 방식이 가질 수 있는 가장 큰 장점을 제도적인 면에서 찾고 있다. 하나는 환경문제에 관한 효과적인 법령이 부재할 경우에도 정부가 환경협약을 통하여 당면된 환경문제를 해결하기 위한 개입의 여지를 찾을 수 있는 것이며, 또 다른 하나는 법령의 개정이나 기존 정책의 수정과 같은 공식적인 제도의 변경이 없이도 환경정책 형성의 제도적 맥락을 수정할 수 있다는 점이다.

유럽에서는 발전되어 온 환경협약 제도에서는 협약의 주체가 기업과 정부로 한정되어 왔다(Glasbergen, 1998). 이는 유럽환경청(European Environmental Agency)이 환경협약에 대하여 대체로 "개별적인 기업 그리고/혹은 기업군과 공공기관 간에 환경의 보호나 회복을 목표로 체결된 계약"이라는 정의를 통용하고 있는 것에서도 잘 나타나 있다(EEA, 1997: 11). 미국에서는 유럽보다 다소 늦은 1980년대부터 적극적으로 적용되고 있다. 하지만 미국에서도 환경협약에 관한 많은 연구들이 주로 기업과 정부 간의 협약을 전제로 하고 있다(Baer and Feiock, 2005; Oppenheimer and Mercurio, 2005; Karamanos, 2001; Andrews, 1998; Glasbergen, 1998; Wilson and Raymond, 1997; Eckersley, 1995).

상수원보호구역 지정과 같은 정부의 규제는 개인이나 기업과 같은 개별적 행위자에 대한 규제라기보다는 특정 지역 전체에 대한 집단적 환경규제이다. 이는 곧 해당 지역 주민들의 생활 및 생업의 규제라는 비용으로 환경기준의 유지(상수원 수질의 유지)라는 결과를 얻고자 하는 것이다. 하지만 지역적 정보와 통제수단의 결여로 상수원 수질이 의도대로 유지되지 않을 경우에는 주민의 사적 활동의 제한과 환경관리의 실패라는 이중적 비용이 발생하게 된다. 결국 이러한 비용문제를 해결하기 위해서는 환경오염 행위에 대한 정부의 더욱 철저한 감시와 처벌이라는 규제강화가 하나의 해결방안이 될 수 있다. 하지만 이러한 행정적 통제의 방법이 실패할 경우는 환경오염의 악화와 환경규제의 강화라는 악순환이 되풀이되어 환경관리의 비용을 무제한적으로 상승시킬 가능성이 있다. 따라서 명령과 통제 위주의 방식을 대체하거나 보완할 수 있는 다른 대안으로는 주민의 오염행위에 대한 주민의 자율규제를 전제조건으로 상수원보호구역 지정의 포기과 같은 조치를 함으로써 주민의 비용을 제거하는 규제완화 조치가 있을 수 있다. 이를 제도적으로 보장하기 위하여 정부는 공동체와도 환경협약을 체결

할 수 있다.

환경협약의 상황에서는 정부규제와 이로 인한 사적 활동의 제한이라는 공동체의 비용이 존재하므로, 이를 해결하고자 하는 공동체 차원의 집합적 유인(collective incentive)이 분명히 존재한다고 간주된다. 결국 이것이 공동체 구성원의 개인적 차원의 유인(individual incentive)으로 전환되는 상황은 주민의 자율적 노력에 의한 환경목표의 달성을 전제로 하는 정부의 규제완화이다. 즉, 주민의 자율규제 노력과 정부의 규제완화에 관하여 공동체와 정부 간의 거래가 필요한 것이다. 이 때 주민들은 자율규제의 노력으로 인한 '비용'과 정부의 규제완화로 인한 '이익' 간의 계산을 통해 정부와 "환경협약"이라는 자발적 계약을 체결한다.²⁾

하지만 여전히 환경협약은 정부와 공동체 모두에게 불만족스러운 제도가 될 수 있다. 무엇보다도 정부의 입장에서는 협상의 주체로서 부적합하다고 인식하고 있는 공동체와 사례별로 일일이 개별적인 협상에 나가야 하는 부담이 있다. 유럽과 미국에서도 환경협약이 정부와 기업 간에만 이루어지는 주된 이유는 공동체가 지닌 집합적 행동의 문제로 인하여 협상의 비용이 클 것으로 인식되기 때문이다. 한편 공동체의 입장에서도 정부가 협약의 과정을 발의하기까지는 공동체가 협상의 주체라기보다는 사실상 규제의 대상으로서 행동할 수밖에 없는 것이다. 정부와 공동체의 협상은 본질적으로 공동체가 주도권을 가지고 발의할 수 있는 것이 아니기 때문이다. 일반적으로 공동체가 정부에 대하여 할 수 있는 행동은 규제완화를 요구하는 것뿐이다. 정부는 이러한 요구에 대하여 가부만을 결정하는 것이 종전의 태도였으나, 환경협약 제도에서는 환경관리의 효과성을 제고하기 위하여 정부가 규제대상과 협상을 벌이는 것이다. 문제는 유럽이나 미국에서와 같이 정부가 기업과는 협상에 임하는 반면 공동체를 협상 대상으로 인정하는 데는 매우 인색하다는 것이다. 이는 곧 공동체에 대한 환경관리를 규제나 탈규제나 이분법으로만 정의하게 하며, 환경협약과 같은 좀 더 융통성 있는 제도의 운영을 어렵게 하는 상황을 초래하게 될 것이다. 따라서 정부와 공동체 간의 환경협약이 지니고 있는 이러한 본질적인 문제의 해결책은 환경협약 제도를 좀 더 공동체에 적용하기 용이하게 다듬든지 혹은 환경특구의 도입과 같은 다소 변형된 성격의 제도를 도입하는 것이다.

2) 기업과 정부 간의 환경협약의 사례는 유럽과 미국에서는 다수 보고되지만, 지역공동체와 정부 간의 환경협약에 관한 사례는 외국에서도 찾기 어려우며, 우리나라에서는 한 건이 보고되고 있다. 이 사례는 2002. 4. 3 환경부장관과 경상남도 김해시 상동면 수질개선대책위원장 간에 체결된 "김해 대포천 수질 개선·유지에 관한 자발적 협약서"이다. 이 협약을 체결하기까지의 과정과 협약의 내용 및 의의를 신제도주의적 관점에서 분석한 사례연구로서 홍성만 · 주재복. (2003)이 있다.

3. 환경특구

지역공동체의 개념에서 가장 핵심적인 요소는 장소이다. 따라서 지역공동체가 취하는 자율규제의 존재이유는 바로 그 지역이 처한 조건과 상황의 향상이다. 이 점에서 공동체의 자율규제는 기업과 정부 간의 환경협약을 전제로 하는 기업의 자율규제와는 본질적인 차이가 있는 것이다. 다시 말하여, 기업은 자본과 관련되어 있는 반면에, 지역공동체는 장소와 관련되어 있다는 것이다. 자본은 그 이윤의 크기에 따라 자유롭게 이동하지만, 장소는 고정되어 있다는 점이 가장 큰 차이이다(Young, 1997). 지역공동체에서는 환경에 관한 결정이 이루어지고 그 효과가 감지되는 지방적 맥락이 강조된다(Press and Balch, 2002).

환경특구(environmental special district)는 우리나라에서는 물론이고 온갖 다양한 특구가 존재하는 미국에서도 생소한 개념이다. 따라서 환경특구는 특구 형태의 하나라기보다는 환경협약 제도의 변형된 형태라고 볼 수 있다. 환경특구와 환경협약이 가장 유사한 점은 두 제도가 전제하고 있는 상황인데, 이는 정부의 개입이 배제된 상황이 아니라 오히려 정부의 규제가 전제조건이 됨으로써 집합적 행동을 위한 강요된 자발성이 존재할 수 있는 상황이다.

특히 정부와 지방정부 간에 환경성과평가(environmental performance review)를 통하여 협약을 맺는 경우는 환경특구와 유사한 형태를 보일 수 있다. 환경성과평가는 OECD가 우리나라와 미국을 비롯한 29개 회원국들의 환경정책을 평가하고 그 이행노력을 촉진하기 위하여, 1993년부터 환경관리, 지속가능발전 및 국제협력의 3개 부문에 걸쳐서 시행한 제도이다(환경부, 2005). 회원국별 평가 순서 및 시기는 OECD 회의에서 결정되며, 약 10명의 전문가들로 구성된 평가단이 해당 국가를 방문하여, 관련부처, 지방정부, 기업, 학계, NGO 등의 관계자들을 면담하고 기업 및 지방의 현지방문을 실시한다(환경부, 2005). 환경성과평가는 결국 OECD 각 회원국들이 그들의 국내정책이나 국제협약을 통한 환경공약을 얼마나 성공적으로 준수하고 있는가를 자체적으로 평가하기 위한 일종의 동료평가(peer evaluation)이다(환경부, 1997). 따라서 각국 정부는 평가 대상이 되는 기업 및 지방정부와 일종의 협약을 맺고 환경관리를 위한 공동노력을 하게 된다.³⁾ 하지만 환경성과평가에 따른 정부와 지방과의 협약은 그 주체가 지방정부 및 지방자치단체에 한정되어 있으며, 지방공동체는 아직 환경성과평가의 대상이 되어 있지 않다. 따라서 본 연구에서 주장하는 공동체가 주체가 되는 환경특구와는 이 점에서 구별된다.

3) 우리나라 지방자치단체 중에서는 담양군이 2005년 5월 1일부터 2일간 우리나라 최초로 하천습지로 지정된 '담양습지'를 비롯해 하수종말처리장, 쓰레기위생매립장 등에 대한 평가를 받았다. 담양군은 2004년도에는 정부로부터 환경관리 우수지자체인 '그린시티'로 지정되어 환경성과평가에 대비해 왔다(담양군 2005.4.18자 공보자료).

환경특구와 환경협약은 제도적인 면에서 유사점이 있지만, 환경특구는 환경협약과는 다르게 정부가 사례별로 일일이 공동체와의 개별적인 협상에 나가는 것이 아니라는 점에서 구별된다. 단지 정부가 사례별로 협상을 수행하는 대신에 사전에 법적인 기준을 마련하여, 환경규제의 필요가 예상되거나 현재 환경규제를 받고 있는 지역공동체에 환경규제와 자율규제 중 선택권을 부여할 수 있다. 이 경우 지역공동체가 집합적 의사결정 및 행동의 능력을 갖고 있지 못하거나 혹은 현행대로 정부의 규제를 수용하면, 정부의 규제는 예정대로 진행될 것이다. 반면에 공동체가 자율규제를 선택하면, 정부는 관광특구나 경제특구를 지정하듯이 이 지역을 “환경특구”로 지정하고, 각종의 규제조치를 지정된 기간 동안 유예하며, 일정 기간마다 환경특구의 지정을 갱신하는 것이다. 이로써 환경관리의 책임은 정부가 아닌 환경특구로 지정된 공동체에 있게 된다. 따라서 환경협약 제도에서는 지역공동체가 수동적인 입장일 수밖에 없는 반면에, 환경특구 제도에서는 특구의 신청이 공동체의 의지와 노력에 달려 있으므로 공동체가 적극적인 입장에서 자치적인 능동성을 가질 수 있다. 아울러 협약은 협상에 따라 실현여부가 결정되지만, 특구의 지정은 그 기준을 정한 규정이 객관적이라면 더 예측가능성이 높을 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 환경협약이 가지는 장점은 제도운영의 융통성에 있지만, 그 주체가 기업이나 지방정부가 아닌 지방의 주거공동체인 경우에는 이러한 융통성이 오히려 효율적인 운영의 장애가 될 수 있으며, 좀 더 가시적이고 투명한 방식인 환경특구 제도가 더 적합할 수 있을 것이다.

특구는 기존의 정부규제로부터 벗어난, 다른 지역과는 구별되는 지역이기 때문에 ‘특별한(special)’이라는 명칭도 붙은 것이다. 특히 우리나라 특구의 대부분은 본질적으로 규제완화구역의 의미를 지니고 있다. 즉, 어떤 특정 지역에서 특정 산업--관광, 경제통상, IT산업, 특산물 산업 등--을 진흥시키기 위하여 이에 대한 장애요인이 되는 정부규제를 특별히 완화하여 준다는 것이 우리의 특구가 갖는 본질적 개념이다. 이런 점에서 환경특구도 정부규제의 완화를 조건으로 공동체의 자율적 환경규제를 추구하는 규제완화구역이라는 점에서 관광특구나 경제특구와 유사한 점이 있다.

환경특구는 중앙집권적 환경정책의 지방화라는 의미를 가질 수 있다. 본 연구에서 제안하는 환경특구의 상황은 환경문제의 자치적 해결방식의 전제로서 정부의 규제가 존재하는 것이고, 이에 대한 해결책의 하나로서 규제완화 지역인 환경특구를 설정하는 것이다. 환경특구에서의 규제란 각종의 사유재산권 행사나 사적인 행동에 대한 환경규제를 의미한다. 정부가 이러한 환경규제를 면제해 주는 대신에 환경특구로 지정하는 목적은 정부가 규제를 통하여 달성하고자 하는 환경기준을 정부의 간섭 없이 공동체가 자율적인 노력에 의해 달성하는 것인데, 이의 근거에 있는 논리는 기존의 중앙정부에 의한 전국적인 기준의 규제 일변도 방식의 환경보호 정책을 지방화 함으로써 다양한 상황의 환경보호가 좀 더 효율적으로 행해질 수 있

다는 지방화의 논리이다.

환경특구의 의의는 환경문제의 본질에서도 찾을 수 있다. 일반적으로 환경문제는 외부효과 의 존재로 인하여 제한된 지역에서의 해결이 무의미할 수 있다. 예를 들어, 자동차 배기가스 규제가 어떤 일정 지역에서만 행하여져서는 효과가 없다는 것이다. 하지만 소하천 오염과 같은 문제는 자동차 배기가스 배출과는 문제의 본질이 다르다. 무엇보다도 자동차 배기가스의 오염원인 자동차는 전국적으로 이동이 가능하지만, 소하천의 오염원인 가옥이나 축사 혹은 공장 등은 고정되어 있는 오염원이다. 물론 이러한 오염원들의 비이동성으로 인하여 이러한 시설들의 이동 혹은 파괴가 오염방지를 위한 정부의 해결책이 되기도 하고, 결과적으로 이러한 극단적인 조치의 집행에 대한 주민의 대응성은 매우 낮아지게 된다. 사실상 이러한 방식들은 매우 급박한 상황에만 실행되는 것이므로 다른 대안의 모색이 필요하다. 무엇보다도 그 유역 주민들 자신에 의한 해결이 모색될 필요가 있으며, 수많은 자율적 환경관리의 사례들에서 나타난 바와 같이 현실적 상황과 부합할 수 있다.

어떤 의미에서 환경특구의 개념은 미국 대도시 도심지역의 사업개선구역(BID: business improvement district)의 개념과 매우 유사하다고 볼 수 있다. 쇠퇴해 가는 대도시 도심의 상업지구에서 결국 최대의 피해자는 그 지역 내의 상인들이나 건물 소유자이다. 물론 시정부도 지역의 쇠퇴로 피해를 입는다. 하지만 그 지역의 부흥이나 개선을 위해 시정부의 재정을 동원할 수 없을 경우에는 그 지역을 방기하게 된다. 이 경우 그 지역을 사업 여건의 개선을 위한 특구로 지정하여 적절한 자치권을 부여하고 도심재개발에 관련된 규제를 완화한다면, 그 지역의 이해관계자들은 자신들의 이익을 위해 최대한의 자율적인 노력을 조직하게 된다 (Oakerson, 1999: ch. 3; Pack, 1992). 환경특구의 상황도 이와 유사하다. 예를 들어, 상수원보호구역이라는 특수한 상황으로 인하여 생활상의 불이익을 받게 되는 주민들이 자치적인 노력에 의한 하천환경의 개선을 조건으로 정부의 환경규제로부터 면제될 수 있는 상황이다. 주민들은 BID 상인 및 건물소유주들이 자신들의 사업상 이익을 위해 구역의 집합적 행동에 참여하듯이 지역 공동체의 환경개선을 위한 집합적 행동에 기꺼이 참여할 수 있을 것이다. 즉, BID가 갖는 주요한 두 가지 요소인 정부의 불간섭과 특구의 자치는 환경특구의 구성요소인 규제완화 및 특구자치와 거의 일치한다고 볼 수 있다. 결국 문제는 환경개선을 위한 특구의 지정을 제도화하는 것이다.

V. 환경특구의 제도적 특성

우리나라 현행 실정법에서의 특구에는 지역특화발전특구와 관광특구가 있다. 이 중 지역특화발전특구는 특정 지역이 특화해서 발전시킬 수 있는 산업을 진흥시키기 위해 지역특화발전특구에 대한 규제특례법에 의거하여 설립할 수 있는 특구이다. 설립신청의 주체는 시장, 군수 및 자치구청장이며, 설립허가의 권한은 재정경제부 장관에게 있다. 관광특구도 본질적으로는 지역특화발전특구와 같이 특정 지역의 관광산업을 진흥시키기 위해 관광진흥법에 의거하여 설립할 수 있는 특구이다. 특히 관광특구의 주요 목적은 외국인관광객 유치의 촉진에 두고 있다. 관광특구 설립신청의 주체는 광역시장과 도지사이며, 설립허가의 권한은 문화관광부 장관에게 있다. 이 외에도 몇몇 지역에서 경제특구의 지정을 추진하고 있는데, 이러한 노력들은 일단 개별적인 특별법의 제정을 전제로 하고 있다. 즉, 우리나라에서 특구의 설립은 특례적인 규제를 목표로 하고 있기 때문에, 각각의 특구 형태에 대응하는 개별적인 특례규제 특별법의 제정이 선행되어야 한다.

특구 설립의 목표인 특례규제는 특구로 지정된 지역에서 지역특화산업이나 관광산업 등에 관련된 규제의 완화 및 조세상의 특혜이며, 경우에 따라서는 규제권한이 중앙정부에서 해당 지방자치단체로 위임되는 것에 관한 것이다. 만약 해당 특구가 특구지정의 요건을 유지하지 못할 경우에는 특구의 지정이 취소될 수 있다. 또한 특구는 지방정부로서의 기능을 갖고 있지 않으며, 특구의 운영에 관한 기본적인 결정들은 해당 지방자치단체의 소관이다.

반면에 미국에서는 특정 지역을 특구로 설립하는 주요 목적이 그 지역의 지방서비스 공급에 있다. 즉, 특정 지역 내에서 어떤 공공서비스가 부족하거나 혹은 다른 형태의 차별적인 공공서비스가 요구될 때 특구가 존재해 왔다. 이러한 점에서 본 연구가 제안하고자 하는 환경특구는 우리나라의 특구 개념인 “규제완화 특례지역”으로서의 요소와 미국의 특구 개념인 “특정의 기능을 수행하는 자치기구”의 요소를 복합적으로 지니는 개념이다.

하지만 우리나라의 경우에는 환경특구 제도를 도입함에 있어서 다양한 장애요인들이 예상되는데, 특히 법적인 면에서 많은 준비가 필요할 것이다. 무엇보다도 환경특구는 미국식의 특구와 같이 지방자치단체의 권한을 부분적으로 갖추어야 하는데, 우리의 지방자치법에서는 공식적인 지방자치단체 외의 어떠한 임의적인 단체에도 일정한 영역의 지방에 대한 자치권을 행사할 수 있는 권한을 부여하고 있지 않다. 아울러 특구가 설립되기 위한 주민투표 절차의 정당화를 위한 주민투표법의 입법도 우선적으로 필요한데, 현행 지방자치법에 의한 주민투표는 법률의 입법부작위로 인하여 법률에 의한 주민투표가 되지 못하므로 사실상 투표결과의 법적 구속력이 결여되어 있다. 결국 우리의 현행 법체계에서는 지방자치단체의 조례에 의한

주민투표와 주민들의 사실상의 주민투표만이 가능한데, 지방자치단체들이 아직까지는 주민투표를 조례에 포함시키고 있지 않으므로, 실제로는 법적 구속력이 결여된 사실상의 주민투표만이 실시될 수 있다.

우리나라의 특구는 지역특화발전특구와 관광특구의 구분 정도가 가능하지만, 미국에서는 특구를 단일기능 특구(single function district)와 다기능 특구(multi-function district), 사업형 특구(enterprise district)와 비사업형 특구(non-enterprise district), 독립형 특구(independent district)와 종속형 특구(dependent district)의 세 가지 대조적인 유형으로 분류하고 있다(SLGC, 2002). 단일기능과 다기능의 구분은 특구가 제공하는 기능의 수에 따른 것이다. 사업형과 비사업형의 구분은 특구의 서비스에 대해 주민들에게 별도의 요금을 부과하느냐의 여부에 따른다. 사업형 특구는 특구의 서비스에 대해 사용자 요금을 부과하는 반면에 비사업형 특구는 특구의 재정으로 운영된다. 독립형과 종속형의 구분은 특구의 자치적 의사결정 기능의 존재 여부에 따른다. 특구 주민들에 의해 선출된 자치기구를 갖고 있다면 독립형이고, 지방정부나 기타 외부의 조직이 특구에 관한 의사결정을 한다면 종속형이다.

환경특구는 환경보호라는 단일의 기능만을 수행하는 단일기능 특구임은 분명하다. 반면에 사업형인가 비사업형인가의 구분은 애매해진다. 환경특구의 환경보호 서비스가 반드시 특구 공동체의 자체적인 재원에 의존해야 할 필요는 없으며, 경우에 따라서는 외부의 기업이 환경보호 서비스를 제공하고 주민은 개별적으로 사용자 요금 등의 형태로 이에 대한 지불을 할 수 있다. 환경특구에서 환경기준 유지를 위한 노력이 매우 전문적인 지식과 기술을 요구하는 경우에는 지역공동체의 자체적인 노력만으로는 부족하며, 외부의 전문적인 조직의 도움이 절대적으로 필요할 것이다. 이의 대표적인 사례는 미국 Colorado주 Fountain시 위생특구이다.⁴⁾ 또한 독립형과 종속형의 구분 역시 환경특구에 있어서는 분명하지 않다. 환경특구가 반드시 주민조직에 의해서만 운영될 필요는 없으며, 경우에 따라서는 환경단체와 같은 외부의 비영리단체가 특구의 자치기능을 대신할 수 있을 것이다. 이의 대표적인 사례는 미국 Washington주 Willapa만 지역에서 주민들과 기업들로 구성된 공동체와 ShoreTrust 상사라

4) 미국 Colorado주 Fountain시는 화운탄시 위생특구(Fountain Sanitation District: FSD)를 설립하여 오폐수의 위생적 처리에 관한 특별 서비스를 공급하고 있다. 이 지역의 위생처리는 1996년에 완공된 FSDTP(FSD Treatment Plant)라는 특정 공장에 의해 독점적으로 수행되고 있는데, 이 공장의 건설비용은 정부가 아닌 Fountain 시민들의 자치적 노력에 의해 마련되었다. 또한 시민들은 위생서비스에 대한 월별 비용을 개별적으로 지불한다. 특구의 위생서비스는 FSDPT가 제공하지만, 이에 관한 기본적인 결정 및 각종 규제에 관한 책임은 특구 이사회에 있다. 이사회는 시민들이 선출하는 회장과 2인의 이사로 구성되어 있으며, 특별회의를 제외한 정기회의는 매월 1회 개최한다(www.fountainsanitation.com, 최종 검색일 2006.05.02).

는 지역 기반의 회사가 협동하여 성공한 친환경운동인데, 이러한 공동체 차원의 환경운동은 하나의 환경특구로서 조직될 수 있는 잠재성을 가진다.⁵⁾

어떤 지역에서 주민들 스스로가 환경보호 노력을 하고 있다고 해서 자동적으로 환경특구가 되는 것은 아니다. 무엇보다도 먼저 정부가 환경규제를 유예 혹은 완화해 주는 ‘환경특구의 지정’이라는 공식적인 절차가 요구된다. 따라서 환경특구의 신청을 위한 상황적 전제조건은 정부의 환경규제가 예상되거나 현재 진행 중인 상황이 될 것이다. 만약 이러한 상황이 아니라면 공동체의 입장에서는 굳이 자신들의 노력과 비용을 희생하면서까지 환경보호라는 집합적 행동을 하려는 유인이 작기 때문이다. 정부의 규제는 공동체의 집합적 행동을 유발하는 유인으로서 매우 유효할 것이다. 환경특구의 지정은 지역특화발전특구나 관광특구와 같이 잠정적인 것이다. 따라서 환경기준의 유지에 따라 특구의 지정이 갱신될 수도 취소될 수도 있어야 한다. 갱신주기는 환경문제에 따라 효과가 나타나는 시기가 다양하므로 문제별로 다양해야 한다. 환경특구의 지정으로 인한 혜택은 각종의 환경규제에 대한 완화조치가 우선이며, 친환경 시설 및 물품에 대한 세제상의 혜택도 필요하다.

그러면 환경특구가 좀 더 효율적인 기능을 수행하기 위하여 어떠한 조직적 구성과 운영이 요구되는가에 관하여 현재 우리의 특구 제도의 틀 안에서 논의하는 데는 많은 어려움이 있다.

5) 미국 Washington주 남서쪽에 위치한 Willapa Bay는 청정해역으로 전국적인 명성을 얻고 있는 지역이다. 이는 지역공동체와 정부의 공동노력의 산물로 평가된다. Willapa만의 성공은 지역공동체가 그들의 환경목표와 경제적 이해관계가 서로 맞물려 있음을 인식하고 있다는 것에 기초한다. Willapa만의 환경운동은 주민자치 조직이 자발적으로 주도한 사례는 아니다. 초기부터 Ecotrust라는 환경운동 비영리단체가 개발은행과 제휴하여 환경보호와 경제적 이익을 함께 추구하고자 하는 친환경 사업에 자본과 기술적 지원을 하는 방식으로 주도하였다. 먼저 Ecotrust는 소규모의 주민조직들을 모아서 경제적 발전을 통한 환경보호라는 주제로 토론하였다. 이에 이 지역의 농부, 굴 양식업자, 어부, 인디언, 소규모 사업자 등이 윌라파 연합(Willapa Alliance)을 조직하였다. 이 연합이 수행한 활동 중의 하나는 지역의 천연자원과 경제적 기회에 관한 연구를 지원하는 것이었다. 그 결과로서 이 연합은 그들의 경제적 문제들의 많은 것이 제대로 처리되지 않은 천연자원의 방출이라는 오염행위에 있다는 것을 인식하게 되었다. 게다가 친환경기업들조차도 그들의 ‘환경시장’을 어떻게 확장하고 이익을 창출해야 하는가에 관하여 거의 지식이 없었다. Ecotrust는 시카고에 있는 Shore Bank에 도움을 요청하여 상호협력 관계를 설정하였다. 이러한 제휴는 지역에 그 기반을 둔 쇼어트러스트 상사(ShoreTrust Trading Group)를 설립하게 하여, 지역의 친환경적인 사업에 경영 서비스, 마케팅 전략 및 자금지원 등을 하였다. 주된 전략은 친환경사업을 지원함으로써 환경을 보호하는 사업이 계속해서 번창할 뿐만 아니라 Willapa 지역을 보호한다는 확신을 지역 공동체에 심어주는 것이었다. 이 전략은 매우 적절한 것이어서 Willapa 지역이 환경적으로나 경제적으로 성공하게 되었다(Willapa Bay 지역의 홍보용 소책자와 현지 인터뷰를 통하여 수집된 자료를 재구성함).

무엇보다도 우리나라의 특구는 모두 규제완화 지역에 불과하다. 미국의 특구처럼 구성원들의 집합적 행동을 위한 자치적 기구는 결여되어 있으며, 모든 결정은 지방자치단체의 몫이다. 특구의 구성원들은 정부가 제시하는 기준을 맞추고 그 반대급부로서 규제완화 및 세제상의 특혜를 받는 것이다. 하지만 이러한 행동은 특구 구성원들의 개인적인 차원에서 행하여지는 것이며 집합적 수준의 행동이 아니다. 예를 들어 관광특구에서는 각 업소들이 정부가 정하는 시설 및 서비스 기준을 준수하고, 영업시간의 연장이나 업종의 자유화 및 세금감면 등의 혜택을 누린다. 이웃하고 있는 업소가 어떠한 행동을 하는지는 별로 중요하지 않으며, 오히려 경우에 따라서는 경쟁업소들의 일탈된 행동이 자신에게는 이익이 될 수도 있다. 따라서 특구 전체의 집합적 차원에서의 협동은 정부와 같은 외부조직의 강제력이 아니고는 달성하기 곤란한 제도이다. 환경특구가 우리의 관광특구 방식으로는 본래의 목표를 달성하기 곤란한 것은 분명하다. 집합적 의사결정과 행동의 기능을 갖춘 특별지방정부로서의 미국식 특구 형태의 도입이 필요할 것이다. 하지만 본 연구가 제안하는 환경특구의 주체는 지방의 주거공동체이므로 대부분 소규모이다. 캘리포니아 주 상수도 특구와 같이 주 전역에 걸친 대규모 특구는 방대한 조직구성과 시설을 갖추고 있으나(SLGC, 2002 참조), 공동체를 기반으로 하는 환경특구가 반드시 이러한 규모의 조직과 운영을 필요로 하는 것은 아니다. 오히려 기존의 공동체에 존재하는 주민조직이 환경특구를 운영하는 주체가 되는 것이 바람직할 것이다. 앞에서 소개된 사례 중에서 성공적인 공동어장 관리 사례의 주체인 충남 보령시 장고도의 경우는 어촌계가 그 역할을 수행하였으며(최재송 외, 2001), 성공적인 하천관리 사례의 주체인 경남 김해시 상동면의 경우는 기존의 이장, 부녀회 및 새마을지도자를 중심으로 하는 위원회가 주된 조직을 구성하여 운영하였다(홍성만 외, 2003).

좀 더 일반적으로 논하자면, 환경특구가 특구 제도로써 기능하기 위해서는 조직구성과 운영방식에 관한 다음과 같은 네 가지 제도적 요소들이 필수적인 것으로 본다. 이 요소들은 환경특구 설립에 관한 법규에서 규정되어야 한다.

① 분명한 환경특구의 경계: 공동체의 경계가 분명하게 이해되지 않는 상황에서는 무임승차라는 집합적 행동의 문제가 발생할 소지가 크기 때문에, 환경특구 경계의 존재여부와 그것의 명확성은 환경특구의 집합적 행동에 있어서 매우 결정적인 요소이다(Ostrom, 1990; Oakerson, 1999). 환경보호도 공공재로서의 특성인 외부효과를 갖는 것이 본질적이므로 이의 소비자들은 공급에 있어서 무임승차하려는 유인을 갖게 된다(Olson, 1965). 이에 반해 환경특구는 환경보호를 개별적인 주민의 수준에서가 아닌 제한된 경계를 가진 공동체 수준에서 패키지화하여 공동으로 공급함으로써 주민들의 무임승차 유인을 약화시킬 수 있는 잠재적 가능성을 갖게 된다. 환경특구의 경계는 지리적 영역을 정의하는 관할경계와 더불어 환경특구 주민자격의 정의이다. 환경특구의 영토적 경계는 하천이나 호수 혹은 산과 같이 물리적으로 표

시될 수 있는 경계선에 따라 명확하게 주어지는 경우도 있지만, 자연적 경계가 분명하지 않을 수도 있다. 이 경우는 인공지형물이나 행정구역과 같은 경계로 공동체 경계의 가시적인 명확성을 높여야 한다. 한편 주민자격은 해당 환경특구 관할내의 주민이 됨에 따라 의무적이며 또한 자동적이다. 선택적인 주민자격은 기회주의적인 행동을 유발함으로써 공동체의 집합적 행동에 대한 제약요인이 된다. 환경특구는 그 경계를 설정함으로써 특구의 외부인을 특구 서비스의 소비로부터 배제하고 특구 경계내의 재산을 통제할 수 능력을 분명하게 가질 수 있다. 환경특구 경계의 크기는 환경문제에 따라 다양하지만, 직접적으로 관련된 주민들만을 포함하는 최소한의 규모가 적당하다. 환경특구가 너무 포괄적인 경계를 가지고 있으면, 이해관계를 공유하는 의미의 공동체 의식이 감소할 수 있다.

② 재정의 자립: 환경특구가 가질 수 있는 가장 현저한 특징은 환경관리의 비용과 편익을 지방화(localize)할 수 있다는 것인데, 이를 위하여 특구경계의 분명한 설정도 중요하지만 재정의 자립도 요구된다. 재정의 자립은 곧 수익에 상응하는 비용의 지불이라는 개념 혹은 수익자 부담의 원칙으로도 볼 수 있는데, 결국 주민들이 특구의 집합적 행동으로부터 이탈할 수 없는 제도적 장치가 필요하다. 재정의 자립을 위한 환경특구의 제도적 방안은 환경문제와 주민 서비스에 따라 다르지만, 대체로 일반적인 세금의 형태로부터 사용료에 이르기까지 다양하게 제시될 수 있다.

③ 환경특구의 집합적 의사결정기구: 우리나라의 특구에는 특구의 자체적인 의사결정 기구가 존재하지 않지만, 미국의 특구는 대체로 지방정부 권한의 일부를 공유하고 있다. 환경특구와 관련된 어떤 형태의 규칙들은 정부에 의하여 주어지는 것이 마땅하지만, 특구의 자율적인 거버넌스에서 중요한 제도적 요소는 환경특구가 일종의 자치단체로서의 집합적 의사결정 기능을 가져야 한다는 점이다. 따라서 환경특구는 그들 자체의 규칙을 공식화하고, 수정하며, 집행할 수 있는 능력을 가져야 하며, 내부적 의사결정 체제를 구축하는 능력도 보유하여야 한다.

④ 친환경 서비스 및 시설의 공급: 무엇보다도 특구는 주민들을 위한 유무형의 서비스를 제공해야 한다. 제공할 서비스를 결여하고 있다면 애초부터 특구가 설립되는 근거를 상실한 것이다. 미국에서 소방특구, 관개특구, 해충박멸특구 등이 보편적으로 존재하고 있는 것은 이들 서비스가 납세자들이 원하는 서비스였으며 또한 이러한 서비스에 대해 기꺼이 별도의 세금을 지불하고자 하였기 때문인 것이다. 이런 의미에서 환경특구도 환경보호 및 관리를 위한 친환경 서비스와 이를 위한 시설의 공급기능을 수행하여야 한다.

아울러 환경특구가 설립되는 절차에 관한 규정도 필요한데, 대체로 다음과 같은 네 단계가 필수적인 것으로 본다(SLGC, 2002 참조).

① 신청: 환경특구 예정 지역의 유권자들이 환경부에 특구 설립을 신청한다. 신청서에는 해

당 구역의 경계, 서비스, 환경적 효과 및 재정계획안 등이 상술되어 있어야 한다.

② 심사 및 승인: 환경부에서는 신청서를 검토하고 공청회를 개최한 후 승인 혹은 기각의 결정을 내린다. 승인의 결정이 내려질 경우 다음 단계는 반대의견을 듣는 것이다.

③ 반대의견 청취: 두 번째 공청회를 개최하여 주민들로부터 공식적인 반대의견을 듣게 된다. 여기에서 반대의견이 찬성의견보다 많다고 측정되면 환경특구안의 처리는 중단되고, 그렇지 않다고 판단되면 주민투표로 넘어간다.

④ 투표 및 공식화: 환경특구 신청 지역의 경계 내에 있는 주민들만이 투표를 하는데, 통상적으로 과반수의 동의를 요구한다. 주민들이 환경특구 계획에 동의하는 경우 환경부는 신청특구를 출범시키는 공식적인 공표를 한다.

VI. 결론

환경특구가 모든 상황에 있어서 반드시 유용할 것이라고 주장하는 데는 무리가 있다. 무엇보다도 아직 존재하지도 않은 제도에 대해서는 어떠한 낙관론도 할 수 없다. 다만 공동체 기반의 분권화된 환경관리를 위한 하나의 대안으로서의 검토할 만한 가치가 있다는 것이다. 오히려 환경특구는 비효율성의 가능성이 있다. 어떤 공동체가 환경특구로 지정되어 공동체의 자체적인 환경보호 노력을 하고 있는 경우라도 그 지역이 정부의 특정한 환경보호 구역에 포함되어 있다면, 환경보호를 위한 비용의 중복이라는 비효율성이 존재할 수 있다. 또한 환경문제가 본질적으로 지니는 외부효과 혹은 유출효과로 인하여 환경특구는 제한된 영역에서만 가능할 것이다. 예를 들어, 대기오염 영역에서는 대기의 경계가 불분명한 이유로 환경특구의 지정이 매우 복잡한 기술적 과정을 요구할 수 있으며, 또한 수질오염 영역에서도 하류지역은 중상류지역의 수질에 크게 영향을 받으므로 적절치 못하며, 상류지역일수록 환경특구로서의 타당성이 높아질 것이다. 다시 말하여, 환경특구의 근본적인 한계점은 환경특구로 지정할 수 있는 지역이 한정되어 있다는 것이다.

결론적으로 환경특구는 환경문제를 해결할 수 있는 만병통치약은 결코 될 수 없다. 무엇보다도 환경특구로서의 효용성을 갖기 위한 조건이 매우 제한적이다. 하지만 이미 미국이나 유럽에서도 지난 수십년간 시도해 오고 있는 바와 같이 공동체를 기초로 하는 협동적 환경관리가 환경 거버넌스의 새로운 방안으로서 중시되고 있다. 이를 위하여 공동체의 자발적인 노력에 크게 의존하고 있으나 집합적 행동의 문제는 항상 제한적인 요소로 존재한다. 특구가 가진 제도적 특성이 집합적 행동의 문제를 해결하기 위한 제도적 유인의 제공에 있기 때문에, 본 연구도 환경문제의 해결을 위한 대안적인 방안의 하나로서 환경특구를 제안하고자 한다. 문

제는 아직 우리나라에 자치적 기능을 갖춘 특구의 설립을 위한 제도 자체가 확립되어 있지 않은 상황이라 환경특구의 제안은 시기적으로도 많은 무리가 있다. 더구나 미국이나 유럽처럼 정부와 기업 간의 환경협약의 경험도 일천한 실정이므로 이러한 경험을 정부와 공동체로 확장할 제도적 기반도 미약하다. 하지만 환경문제의 해법을 공동체를 기반으로 하여 모색하고자 하는 단계에서는 환경특구가 주민참여와 효율성이라는 두 가지 목적을 달성할 수 있는 새로운 환경 거버넌스로서의 가치를 가질 수 있다는 점은 환경특구가 실현할 수 있는 잠재적인 장점이다.

【참고문헌】

- 최재송 · 이명석 · 배인명. (2001). 공유재 문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」 10(2): 152-172.
- 홍성만 · 주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 「한국행정학보」 37(2): 469-494.
- 환경부. (2005). 「OECD 환경성과평가 개요」. 환경부 국제협력관실 2005.1.7차 내부보고서.
- 환경부 편역. (1997). 「OECD 한국의 환경성과 평가보고서」. OECD. (1997) Environmental Performance Review of Korea, OECD.
- Achterberg, Wouter. (1996). Sustainability and Associative Democracy. In William M. Lafferty and James Meadowcroft eds. *Democracy and the Environment*: 157-174.
- Andrews, Richard N. L. (1998). Environmental Regulation and Business 'Self-regulation'. *Policy Sciences*, 31: 177-197.
- Baer, Susan E. and Richard C. Feiock. (2005). Private Governments in Urban Areas: Political Contracting and Collective Action. *American Review of Public Administration*, 35(1): 42-56.
- Barrow, C. J. (2005). *Environmental Management and Development*. London: Routledge.
- Clinton, William Jefferson and Albert Gore, Jr. (1995). Reinventing Environmental Regulation. White House Policy Paper. Washington, DC: The White House.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4: 386-405.
- (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- CSIS (Center for Strategic and International Studies). (1998). The Environmental Protection System in Transition: Toward a More Desirable Future. *Final Report of the Enterprise for the Environment*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Curry, Nigel. (2001). Community Participation and Rural Policy: Representativeness in the Development of Millennium Greens. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(4): 561-576.
- Dhalman, Carl. (1980). *The Open Field System and Beyond: A Property Right Analysis of an Economic Institution*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dowie, Mark. (1996). *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Durant, Robert F., Daniel J. Fiorino, and Rosemary O'Leary eds. (2004). *Environmental*

- Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Eckersley, Robyn, ed. (1995). *Markets, The State and The Environment: Towards Integration*. Hong Kong: MacMillan Education Australia PTY Ltd.
- EEA (European Environmental Agency). (1997). *Environmental Agreements*, vol. 1. Copenhagen.
- EPA (Environmental Protection Agency). (1994). *Administrator's Update No. 12: Common Sense Initiative*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Fiorina, Daniel J. (2000). *Innovation in U.S. Environmental Policy: Is the Future Here? American Behavioral Scientist*, 44(4): 537-546.
- Gebers, Betty. (1998). The Diversity of Environmental Agreements. In Pieter Glasbergen, ed. *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*: 91-109.
- Glasbergen, Pieter, ed. (1998). *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Hardin, Garrett. (1968). "The Tragedy of the Commons." *Science*, 162: 1243-48.
- Hemmati, Minu. (2002). *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability*. Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd.
- Jacobs, Michael. (1995). Sustainability and 'the Market': A Typology of Environmental Economics. In Robyn Eckersley, ed. *Markets, The State and The Environment: Towards Integration*. Hong Kong: MacMillan Education Australia PTY Ltd: 46-70.
- John, Dewitt and Marion Mlay. (1999). Community-Based Environmental Protection: Encouraging Civic Environmentalism. In Ken Sexton, Alfred A. Marcus, K. William Easter, and Timothy D. Burkhardt, eds. *Making Better Environmental Decisions: Strategies for Governments, Business, and Communities*. Washington, DC: Island Press.
- Kanie, Norichika and Peter M. Haas. (2004). *Emerging Forces in Environmental Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Karamanos, Panagiotis. (2001). Voluntary Environmental Agreements: Evolution and Definition of a New Environmental Policy Approach. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(1): 67-84.
- Lafferty, William M. and James Meadowcroft. (1996). Democracy and the Environment: Prospects for Greater Congruence. In Lafferty, William M. and James Meadowcroft, eds. 1996. *Democracy and the Environment*: 256-272.

- Lubell, Mark. (2004). Collaborative Watershed Management: A View from the Grassroots. *The Policy Studies Journal*, 32(3): 341-358.
- Maser, Chris, Russ Beaton, and Kevin Smith. (1998). *Setting the Stage for Sustainability*. Boston, MA: Lewis Publishers.
- Mazmanian, Daniel A. and Michael E. Kraft. (1999). *Toward Sustainable Communities: Transitions and Transformations in Environmental Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- NAPA (National Academy of Public Administration). (1995). *Setting Priorities, Getting Results: A New Direction for the Environmental Protection Agency*. Washington, DC: Author.
- National Research Council. (1986). *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. National Research Council. Washington D.C.: National Academy Press.
- Netting, R. M. (1981). *Balancing on an Alp*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Oakerson, Ronald J. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oppenheimer, Margaret and Nicholas Mercurio, eds. (2005). *Law and Economics: Alternative Economic Approaches to Legal and Regulatory Issues*. Armonk, NY: M.E.Sharpe.
- Oppenheimer, Margaret and Nicholas Mercurio. (2005). Law and Economics: Making the Case for a Broader Approach. In Margaret Oppenheimer and Nicholas Mercurio, eds. *Law and Economics: Alternative Economic Approaches to Legal and Regulatory Issues*: 3-14.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, R. Gardner, and J. Walker. (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Pack, Janet Rothernberg. (1992). BIDs, DIDs, SIDs, SADs: Private Governments in America. *The Brookings Review*, 10(4): 18-21.
- PCSD (President's Council on Sustainable Development). (1996). *Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the Future*. Washington, DC: Author.
- Poncelet, Eric C. (2004). *Partnering for the Environment: Multistakeholder Collaboration in*

- a Changing World*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Press, Daniel and Alan Balch. (2002). Community Environmental Policy Capacity and Effective Environmental Protection. in Thomas Dietz and Paul C. Stern, eds. *New Tools for Environmental Protection: Education, Information, and Voluntary Measures*. Washington, DC: National Academy Press.
- Segerson, Kathleen and Thomas J. Miceli. (1998). Voluntary Environmental Agreements: Good or Bad News for Environmental Protection? *Journal of Environmental Economics and Management*, 36: 109-130.
- Shutkin, William A. (2001). *The Land That Could Be: Environmentalism and Democracy in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: MIT Press.
- SLGC (Senate Local Government Committee). (2002). *What's So Special About Special Districts?* 3rd ed. Sacramento, CA.
- Stavins, Robert and Bradley Whitehead. (1992). Dealing with Pollution Market-based Incentives for Environmental Protection. *Environment*, 34(7): 7-42.
- Toboso, Fernando. (2005). Institutional Change and Economic Growth in Spain Since the Democratic Transition in 1978: Regulating Regional Self-Governance as a Key Factor. In Margaret Oppenheimer and Nicholas Mercuro, eds. *Law and Economics: Alternative Economic Approaches to Legal and Regulatory Issues*: 393-427.
- U.S. EPA (EPA 230-B-96-003). (1997). *Community-based Environmental Protection: A Resource Book for Protecting Ecosystems and Communities*. Washington, DC.
- Wade, R. (1988). The Management of Irrigation Systems: How to Evoke Trust and Avoid Prisoner's Dilemma. *World Development*. 16: 489-500.
- Wilson, Geoff A. and Raymond L. Bryant. (1997). *Environmental Management: New Directions for the Twenty-first Century*. Bristol, PA: UCL Press.
- Yandle, Bruce. (1997). Environmental Regulation: Lessons from the Past and Future Prospects. In Terry L. Anderson, ed. *Breaking the Environmental Policy Gridlock*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Young, Stephen. (1997). Community-based Partnerships and Sustainable Development. In Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson and Stephen Young, eds. *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*: 217-236.