

포항공대 세미나 자료  
1999. 10. 21

## 환경행정의 과제와 환경정책의 방향

이 선 룡

금강환경관리청장/정책학박사

## §1 . 환경문제의 대두

인류에게 있어 자연은 삶의 터전이자 생산과 소비 등 기본적인 경제활동의 원료를 제공해 주는 한편, 그러한 인간활동으로 인해 발생하는 찌꺼기들을 수용하여 처리해 준다. 인간은 자연을 이용하고, 개발하고, 한편으로는 파괴하면서 생존을 유지해 왔다. 인간의 생존을 위한 소비활동의 부산물로서 생성되는 찌꺼기 (residual) 가 자연으로 버려지고, 그 소비활동을 지원하기 위해 지속되는 생산활동은 더욱 많은 양과 독성도 강한 성상의 폐기물을 만들어 내 자연으로 버리는 결과를 가져왔다. 다행히도 우리의 자연은 그 스스로가 가지고 있는 자정능력(self purification capacity; assimilative capacity)을 통해 자연으로 흘러 들어온 인간의 경제활동의 부산물들을 묵묵히 처리해 왔던 것이다. 이러한 자정과정을 통해 인간의 경제활동으로부터 배출된 오염물질들을 처리해서 다시 생산, 소비, 즉 인간의 경제활동에 오염물질로 더럽혀진 자연자원이 사용되어 지지 않도록 하는 것이 자연이 가지고 있는 잠재력으로서의 균형유지기능이라 할 수 있을 것이다. 이러한 기능은 자연을 보전하기보다는 사용하는 일에 치중해 온 인류에게 있어 하늘이 내린 축복이라 하지 않을 수 없다. 그러나, 세상 어디에 마르지 않는 샘이 있으리오! 우리를 불행하게 만드는 일은 자연이 가지고 있는 그러한 자정능력이 무한정한 것이 아니라, 한계를 가지고 있다는 점이다. 산업혁명이후 발생하게 된 산업의 고도화, 효율성을 제고하기 위한 공업단지의 조성, 그리고 노동력에 대한 수요증가에 따라 이루어지는 도시로의 인구집중 등의 이유로 경제활동으로 인한 오염물질들은 성상에 있어서도 악성화의 길을 밟아 왔고, 그 양도 증가되어진 한편 일정한 지역에 집중되는 현상을 나타냈다. 이러한 인류의 양적 풍요를 향한 맹목적인 욕심에 따라 자연이 가지고 있는 유한한 자정능력을 통한 처리로는 감당할 수 없는 오염물질이 자연으로 버려져, 인류의 생활터전인 자연환경이 지역에 따라 급격하게 혹은 서서히 파괴되는 결과를 낳게 된 것이다.

‘삼천리 금수강산’임을 자랑해 오던 우리 나라도 1960년 이후 ‘빈곤과 실업으로부터의 해방’을 기치로 근대화와 경제개발을 국가정책목표로 추진하면서 환경의 악화라고 하는 현상은 오히려 경제개발을 위해서는 당연한 일로 받아드려졌고, 환경수준의 악화가 경제개발의 수준을 가늠하는 척도로 인식되는 시기를 거쳐야 했다. 즉 ‘라인강의 기적’을 본받아서 ‘한강의 기적’을 이루자고 국민을 부추기면서도 당시 썩어가고 있던 라인강의 수질문제에 대해서는 아무런 관심도 없었고, 당시 초등학교 교과서에는 산업화와 경제개발의 상징으로 영국의 요크셔나 햄프셔 지역의 시꺼먼 연기를 뿜고 있는 공장 굴뚝들을 게재해 그것들이 우리 정부가 국민이 달성해야 하는 목표이자 선망의 대상으로 기술하여 어린 가슴들에 산업화가 지상과제라는 인식을 심어 주었던 것이 그리 오래 전의 일이 아니었다. 그 결과로 우리 나라는 이제 국제사회에서 경제력의 규모로서

는 약 20위권에 머물고 있는 이른바 선발개도국(NICS: newly industrialized countries)의 일원으로서 선진국 진입의 문턱에서 외환 위기를 맞아 주춤하고 있는 형편이기는 하나 성공적인 경제성장정책의 주역으로 불려지고 있는 것은 사실이다. 그러나, 그로 인해 잃어버린 우리의 금수강산을 되찾아야 한다는 어려운 과제를 우리 자신들과 후손에게 남겨 두고 있는 것이다.

환경문제를 바라보는 시각에는 여러 가지 접근방법이 있을 수 있을 것이다. 여기서는 가능한대로 간결한 방법으로 우리 나라의 환경문제를 크게 환경자원에 대한 수요 측면과 공급 측면, 그리고 외적인 변수로 나누어 보려고 한다. 우선, 환경자원에 대한 수요의 증가측면에서 새롭게 야기되는 환경문제로는 국민의 생활수준의 향상에 따라서 구매력이 증가되고 이에 따라 필연적으로 일어나는 환경에 대한 수요의 증가를 들 수 있다. 이러한 수요증가는 주로 인간의 경제 활동 중 소비활동에 소요되는 환경자원에 대한 수요의 증가가 주종을 이룬다고 할 수 있다. 소득증가에 따르는 생활의 질(quality of life)에 대한 수요의 증가와 여가선용(leisure)에 대한 욕구 증대에 따라 맑고 깨끗한 자연환경에 대한 욕구의 급격한 증가는 더 이상 빵을 더 얻기 위해 쾌적한 생활환경의 향유를 양보할 수 없다는 의식으로 대변된다고 할 수 있다. 또한, 소득의 증가에 따라 달라진 생활습관(life style)도 환경자원 내지 환경용량에 대한 수요 증가를 야기 시켜 주고 있다. 즉, 과거의 절약정신은 더 이상 사회에서 미덕이 되지 못하고 있으며, 각종 내구재의 수명은 기술의 발달로 인해 늘어났지만 구매력의 증가에 따라 수명이 다 하지도 않은 제품들을 버리고 새로운 디자인의 제품을 구매하는 등의 소비 행태에 따라 환경에 대한 부하를 증가시키고 있는 것이다. 이외에도 소득수준의 증대에 따라 꾸준히 늘어나고 있는 생활쓰레기(household wastes)의 증가도 환경정책당국을 어렵게 하는 요소라 할 수 있을 것이다. 생산활동의 증가에 따른 환경수요의 증가도 생산이라는 것이 소비를 지원하기 위해 존재하는 것인 만큼 소비성향의 증가와 밀접히 연관되어 있다. 즉, 여가선용 욕구의 충족을 위한 체육시설, 휴양시설 및 위락시설의 설치를 위한 환경의 개발행위 증가, 내수 및 수출을 위한 생산제조시설의 확장 및 신설을 위한 공업단지 개발, 이러한 시설로부터 발생하는 폐기물의 처리에는 더 많은 환경용량이 필요해 지는 것이다.

환경자원 혹은 환경용량의 공급 측면에서 바라보는 환경문제의 심화는 크게는 자연적인 요소와 인위적인 요소로 나누어 볼 수 있을 것이다. 자연적인 요소로서는 자연이 가지고 있는 자정능력을 발휘할 수 있는 환경용량이 이미 한계에 이르렀다는 것을 들 수 있는 바, 우리의 자연이 현재의 상황에서 이루어지고 있는 소비와 생산 행태가 달라지지 않고서는 회생할 수 없는 지경에 처해진 것이다. 이렇게 자연적인 환경용량을 초과하는 오염부하가 인간의 경제 활동에서 배출되는 경우, 이를 처리하기 위해서는 결국 인위적인 처

리시설, 이른바 환경기초시설을 설치·운영해서 자연의 자정처리능력을 보완해 주는 방법 외에는 다른 방도가 없는 것이 현실이다. 여기서 우리가 관심을 두어야 하는 사항은 환경기초시설의 설치에 대한 투자재원 확보의 애로와 최근 우리 사회에 만연되고 있는 ‘넴비 현상(NIMBY syndrome: Not-In-My-Back-Yard)’에 따른 환경기초시설의 부지확보의 어려움 및 공사진행의 지연 문제이다.

아직도 생산과 소비활동의 기반이 되고 있는 환경의 질이 사회간접자본의 주요 구성요소가 되고 있다는 인식은 사회 전반적으로 뿌리 내리지 못하고 있다. 성장지상주의자들은 자연에 인위적인 구조물을 설치하여 자연상태에 변화를 주어야만 사회간접자본을 확충하는 것으로 인식하고 있는 것이다. 물론 정부는 선진국 수준의 환경수준을 달성한다는 목표 하에 제2차 환경개선중기계획을 수립하고 계획기간(1997-2001)동안 분야별로 수질보전 13조원, 대기보전 10조원, 폐기물관리 5조원 등 총 32조원을 투자할 계획을 세워 놓고 있으나, 1997년 이후 외환위기에 따른 경제위기 극복을 위해 세수 감소 및 재정규모 축소에 따라 환경개선을 위한 투자계획은 축소 조정될 수밖에 없을 것이다. 더욱 문제를 어렵게 하고 있는 요소는 확보된 투자재원을 가지고 환경기초시설을 설치하려고 할 때 부딪치는 주민의 반발이라 할 수 있다. 근래 원자력 발전소를 필두로 해서 폐·하수 종말처리시설, 쓰레기 종말처리시설 등을 설치하려 할 때, 환경상의 위험성 내지는 지가하락 등 경제적 손실을 이유로 한 집단적 민원이 야기되어 공사의 개시나 진행을 막는 걸림돌이 되고 있으며, 철저한 환경관리를 위한 부대시설의 추가 설치에 당연한 요구사항이라 할지라도, 주민편의시설의 추가 설치 및 부수적인 편익제공 등의 요구가 일반화되고 있다. 이를 무시할 시의 공사 저지나 공사 중단 등의 실행행사가 일반화되고 있어 가뜩이나 부족한 투자재원이 적기에 사용되지 못할 뿐만 아니라, 시설설치에 부대비용이 추가되어 공사단가가 상승되어 한정된 재원으로 설치할 수 있는 시설의 규모를 축소시킬 수밖에 없는 어려운 상황이 연출되고 있는 실정이다. 이렇게 본다면 일반 국민들의 환경에 대한 수요는 증가되고 있는 반면에, 그러한 수요증가를 충족시키기 위해 필요한 환경용량의 증가를 위해 필요한 대가를 지불하려는 의사(willingness to pay)는 실질적으로 뒷받침되고 있지 않을 뿐만 아니라 환경용량의 증가를 위한 조치에 관련한 비용이 실질적으로 증가하고 있어서 충분한 용량을 공급하지 못해, 이른바 환경용량에 관한 수급상의 불균형이 일어나고 있다고 할 수 있을 것이다. 바꾸어 말하자면, 맑고 깨끗한 환경을 대가를 치르지 않고서 공짜로 향유하려 하는 ‘무임승차(free-riding)’의 의식이 넓게 깔려 있어 진정한 근본대책의 수립과 시행을 어렵게 하고 있다는 현실을 반영하고 있는 것이다.

그러면, 우리 나라 밖의 사정은 어떤가? 이른바 환경문제를 둘러싼 국제동향은 어떠한 양상을 보이고 있는가? 1972년 인간환경선언을 채택한 스톡홀름회의이후 약 20년간 후진국으로 분류되는

제3세계가 주도권을 행사해 온 UNEP는 선진공업국의 적극적인 재정지원과 관심을 얻지 못해 효율적인 국제환경협력의 구심점이 되지 못했다. 이에 불만을 가지고 있던 선진공업국들은 1983년 새로이 브란트란트위원회(Brundtland Commission)을 구성, 이를 통해 지구환경보호대책을 마련토록 하였다.<sup>1)</sup> 이 위원회는 약 3년 반 동안의 작업결과를 보고서로 작성, 1987년 UN총회에서 ‘인류의 공동미래(Our Common Future)’로 명명된 공식보고서로 채택되었다. 한편, UN은 인간환경선언이후 20주년을 기념하는 세계회의를 동보고서의 주제인 ‘지속가능한 성장(sustainable development)’를 회의의 주제로 하여 1992년 브라질의 리우에서 열기로 결정하기에 이르렀다. 150여개 국가의 정상들이 참석한 리우회의에서는 ‘리우선언’과 ‘의제 21(Agenda 21)’를 채택하는 한편, 국제환경협약으로서 ‘생물다양성협약(Biodiversity Convention)’과 ‘기후변화협약(Convention on Climate Change)’을 채택하여 각각 150여 개 국의 서명을 얻어내는데 성공하였다. 이 리우회의는 지구상의 환경문제의 해결을 위한 국제적 노력에 있어 새로운 장을 열게된 의미 있는 회의라는 평가를 받고 있다. 인류의 유일한 생활터전인 지구가 세계 각 지역에서의 무절제한 개발행위에 의해서 유린되고 피해를 입고 있으나, 종래 이러한 문제에 대한 인식에 있어서 선진국들과 후진국들간의 갈등과 반목의 골이 깊었던 것이다. 즉, 지구환경파괴에 대한 과거의 역사적 책임과 현재의 환경보호 노력의 미흡, 그리고 향후 복구에 따르는 비용분담에 대한 선·후진국간의 불신과 반목은 지구환경의 악화에 대한 구체적이고 실질적인 대책의 수립을 불가능하게 했던 것이다. 하지만 이 리우회의를 통해 심각해져 가는 지구환경문제를 더 이상 방치할 수 없다는 공감대를 형성하고, 향후 각 국은 지구환경보호를 위한 ‘차별적인 공동책임(common but differentiated responsibility)’을 부담한다는 원칙에 합의하게 된 것이다.

1992년의 리우회의는 지구환경보전을 위한 국제적 동향에 있어 일대 전환점이라 할 수 있다. UNEP를 중심으로 주도권을 행사 하던 후진국 동맹이 와해되고, UN 경제사회이사회(ECOSOC)산하의 지속개발위원회(CSD: Commission on Sustainable Development)를 중심으로 한 선진공업국 연합이 세력을 강화하는 결과를 얻게 되었다. 이 과정에 사용된 선진공업국들의 지렛대는 지구환경금융(GEF: Global Environmental Facilities)이라는 돈줄이고, 이 돈의 배분을 둘러싼 후진국간의 이해관계와 갈등을 활용하여 지구환경보전이라는 명분을 앞세운 실리를 얻고 있는 것이다. 이러한 국제사회의 움직임에 따라서 우리 나라도 종래 무심히 지나치던 지구환경의 보호라는 명제가 더 이상 남들의 관심사로 치부해 버릴 수는 없게 되었으며, 이제는 국제사회의 일원으로서, 더욱이 선발개도국으로서의 책임과 의무를 수행하기 위한 추가비용을 감당할 수밖에 없는 상황에

---

1. Brundtland여사는 당시 노르웨이 환경장관으로서 노르웨이의 수상을 역임하여, 세계 최초로 정부수반이 된 환경장관으로 알려져 있고, 1998년 이후 세계보건기구(WHO)의 사무총장으로 활동하고 있다.

처하게 되었다. 1996년 말 우리 나라가 OECD에 가입하게 되면서 국제사회에 있어서의 우리 입장은 더욱 어려운 지경에 처하게 되었다. 우리 나라는 선진공업국과도 개발도상국과도 거리를 둘 수밖에 없는 상황이 되고 말았다. 국제사회에서 우리와 같은 입장에 있는 국가는 멕시코를 제외하고는 찾아보기 어려운 실정이다. 결국 과거 지구환경 파괴에 대한 책임도 없으면서 후진국들로부터 우선적 책임 감당을 요구받는 선진공업국 블록의 구성원이 되어 애꿎은 책임 추궁만 받게 된 것이다. 물론 OECD에 가입하면서 우리 나라에게 과도하게 부담이 되는 국제 환경 협약상 의무부담에 대해서는 유보를 명시적으로 표명하였으나 그것으로 모든 압력으로부터 자유로울 수는 없는 실정이다. CFC의 사용금지에 따른 대체물질사용에 따른 추가비용부담, 멸종위기에 처한 야생동식물의 보호에 관한 협약(CITES) 가입에 따른 사항, 응답 등 한약재 수입상의 추가비용부담, 생물다양성협약의 채택에 따른 열대 원목의 국제가격 상승 등을 통해 이미 지구환경보호를 위한 국제협력에 따른 부담을 겪은 바 있으나, 최근 기후변화협약과 관련하여 온실가스 감축문제는 우리 나라 산업 전반에 지대한 영향을 미치게 되므로, 어느 수준의 감축의무를 부담하게 되느냐에 따라 엄청난 파장이 예견되고 있다.

## §2. 우리 나라 환경행정의 과제

우리 나라가 당면하고 있는 환경문제와 이를 해결하기 위한 제반 대책에 대한 문제점을 파악하고 분류하는 접근방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 여기서는 환경보전이라는 목표를 달성하는 것을 하나의 정책과제로 보고 이를 수행하는 주체, 그 수행주체가 행하는 사업으로서의 여러 가지의 정책과 시책, 그리고 그 사업수행을 위해서 동원되는 자원(resource)으로서의 인적 자원과 물적 자원, 그리고 이러한 행정수행과 정책집행을 둘러싸고 있는 외부환경으로서의 변수를 개념적으로 나누어 한국의 환경행정이 직면하고 있는 과제들을 분석하고자 한다.

### 가. 행정주체상의 문제점

1980년 1월에 보건사회부의 외청으로 설립된 환경청은 10년간의 세월을 보낸 후 1990년 1월에야 환경처로 승격되어 기관의 장인 장관이 국무회의에 참석할 수 있게 되었고 1994년에는 환경부로 바뀌어져 지금에 이르고 있다. 환경업무의 성격상 타 부처와의 협의, 조정업무가 큰 비중을 차지하고 있어서 중앙정부의 환경행정기관의 장이 가지는 법률적, 정치적, 실질적 역량의 유무는 환경행정의 성공적인 수행에 있어서는 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 따라서 차관급인 청장의 지위를 가지고서는 실질적으로 대통령의 명을 받아 장관의 책임 하에서 수행하는 각 부처의 개발사업에

관한 제한을 가하거나 부정적인 반대의견을 제시하여 사업내용을 조정하는 것이 매우 어려웠던 것이 사실인 것이다. 이러한 의미에서 1990년의 환경처로의 승격은 한국의 환경행정의 발전단계상 매우 뜻깊은 일로 평가되고 있다. 조직상으로도 처 조직은 총리 소속으로 되어 있어 부처간의 이견과 갈등이 있을 시에 총리가 나서 조정력을 발휘하도록 운영할 수 있는 여지가 있었다. 하지만 각 부처가 고유한 업무를 가지고 있는 상황에서 같은 국무위원으로서 처의 장관이 조정력을 발휘한다는 것 역시 현실 상황에서 기대하기 어려운 일일 뿐만 아니라, 나아가서 총리가 조정력을 발휘한다고 하는 것도 대통령제하에서는 상당한 제한을 받기 마련인 것이다. 이러한 까닭에 환경전문가나 언론매체, 심지어는 입법기관의 국회의원들까지도 1994년의 환경부로의 개편을 중앙환경행정기관의 승격으로 명명하고 있는 것이다.

1998년 국민의 정부 출범전후, 외환위기에 따른 경제난 극복을 위한 정부 부처 및 공공기관의 구조 조정시 환경행정기관의 개편과 관련하여 과거 내무부와 의 통합을 기반으로 하는 자치환경부의 출범 및 자연환경보전기능의 통합을 위한 환경부와 산림청과의 통합, 해양수산부의 해체를 통한 해양환경보전기능의 환경부로의 복원 등 여러 가지의 개편 방안이 논의되었다. 그러나 정치적 협상의 결과로 해양수산부가 존속하게 되자, 농수산부로 개편이 예정되었던 농림부의 산림청 감독 기능을 존속시키지 않을 수 없게 되었고 결국 환경부 조직과 기능 개편은 국립공원 관리기능의 흡수라는 소폭의 변화에 그치고 말았다. 하지만, 환경행정의 효율적인 수행을 위해서는 통합 조정되어야 하는 기능이 적지 않은 실정이다. 가령, 시민들이 깨끗한 수돗물을 안심하고 먹을 수 있도록 하기 위해서는 수질관리와 수량관리를 통합하여 자원으로서의 물을 총괄적 관리·조정할 수 있는 체제를 갖추고 관리에 대한 책임도 전적으로 부담하도록 하여 업무의 효율화를 추진해야 한다. 이와 같이 업무 중복의 효율적 재배분이 요구되는 분야로서는 수자원으로서의 물관리, 자연공원 및 산림의 통합관리, 지하수 관리, 야생 동식물을 포함하는 자연생태계의 관리 등을 들 수 있다.

여타의 개발위주 부처들의 고유 업무와 환경보전업무와는 상호 밀접한 관련을 가지고 있는 것이 현실인 바, 정책목표로서의 개발사업 추진과 환경보전이라고 하는 두 가지의 다른 환경정책의 수립과 집행과 관련하여 생각해 볼 때, 개발과 보전에 대한 갈등을 조정할 필요성은 매우 높은 실정이다. 환경자원이나 환경재의 특성상, 환경질의 개선이라고 하는 것의 화폐적 가치(monetary value)를 산정하는 것은 매우 어려운 까닭에 정부의 우선 투자순위 선정에 있어서도 불리한 위치에 있고, 여러 유형의 개발사업에 따라 얻게 될 경제적 이득과 수반해서 나타나는 환경상의 피해는 과소평가 되거나 무시될 확률이 높은 까닭에 국가의 중요한 정책결정, 특히 개발과 관련한 정책 결정과정에서 개발에 따른 경제적 이익과 그로 인

한 환경상의 악영향을 균형있게 분석·비교하여 사회적 후생을 최대한으로 확보할 수 있는 체제를 구축할 필요성이 높아지는 것이다. 종래, 경제기획원이 경제개발 5개년 계획, 중기재정계획, 최근의 신경제계획 등의 계획수립기능과 각 부처에 대한 예산 배정권을 통한 조정기능을 수행해 왔으나, 문민정부의 재경원으로서의 통합된 후 비효율성이 지적되어 왔고, 외환위기의 책임과 맞물려 국민의 정부 출범과 더불어 기획예산위원회·예산청·재정경제부로 분리된 이후 행정부내의 조정력을 행사할 수 있는 조직은 대통령비서실과 국무조정실에 한정되고 있다고 볼 수 있다.

대통령책임제 하에서 가지고 있는 정책결정과정의 특성상 최종 결정권자로서의 대통령의 문제인식은 그 문제에 대한 정책형성과정상 매우 중요한 변수가 된다고 할 수 있다. 따라서 정책의 최고 조정자로서의 대통령의 환경에 대한 인식은 여러 부문의 정책결정과정에서 있어서의 환경문제의 고려에 관해서 결정적인 영향력을 행사한다고 할 수 있을 것이다. 이와 관련해 볼 때, 청와대의 비서실이 최종 정책결정권자로서의 대통령이 문제를 인식하거나 해결방안 정립에 관한 방향의 설정에 미치는 영향은 적지 않은 것이라 할 수 있다. 물론 그 영향력은 대통령이 정책결정에 있어서의 자문을 얻는데 있어 내각에 비중을 두느냐, 아니면 비서실에 비중을 두느냐에 따라서 달라질 수는 있는 것이나, 비서실 조직이 전적으로 대통령의 정책결정을 보좌하기 위해 두고 있는 조직임을 감안한다면, 이들의 영향력은 정도의 차이일 뿐 막강한 영향력을 행사할 수 있는 것이다. 이런 측면에서 문민정부 후반인 1996년초 대통령비서실에 환경비서실을 신설한 것은 환경정책 발전을 위해 상당한 의미가 있는 일이라 할 수 있다.<sup>2)</sup> 하지만 국민의 정부 출범과 더불어 불어닥친 정부조직 축소의 일환으로 환경비서실이 폐지되고, 환경관련 업무는 사회복지수석실내의 보건환경비서관실에서 담당하게 되어, 한 동안 경제 여건 악화에 따른 환경문제에 대한 관심과 인식 저하와 더불어 환경정책의 상대적인 위축으로 비쳐져 왔다. 다행히도 1999년 3월에 신설된 복지노동수석실에 환경비서실이 다시 부활되어 대통령비서실내에 여러 가지의 경제정책의 수립 및 집행시에 일어날 수 있는 환경문제를 사전에 조정하고, 최종 결정권자인 대통령에게 환경문제에 관한 자문과 조정 역할을 담당할 수 있게 되었다.

환경행정조직과 관련하여 검토가 되어야 할 사항은 지방환경행정조직 문제이다. 현재 환경부의 특별지방행정관청으로 환경관리청과 지방자치단체가 관할구역별로 환경보전업무를 수행하고 있다. 우선, 한강, 낙동강, 금강, 영산강 4개 수계 영향권별로 설치되어 있

---

2). 실제로, 대통령비서실내 환경비서실이 신설된 이후, 1996년 3월 김영삼대통령은 “대통령환경복지구상”을 선언한 바 있고, 1997년 6월에는 대통령이 UN환경특총에 참석하는 등, 환경문제에 대한 남다른 관심을 보이는 계기가 되었다.

는 환경관리청과 지방환경관리청 및 출장소는 환경부장관의 권한위임을 통한 관할 구역내 환경보전 집행기능을 수행하고 있으며, 각 지방자치단체도 환경부장관의 위임업무와 고유업무를 수행하고 있다. 따라서 환경관리청과 자치단체간의 업무분장은 항상 논란이 되어 왔으며, 효율적인 통·폐합의 문제도 시시때때로 거론되어 왔던 것이다. 좁은 국토 면적을 가지고 있는 우리의 경우 행정조직 계층이 불필요하게 복잡해 효율성을 저해되고 있는 실정일 뿐만 아니라 환경상 문제점이 야기되었을 경우 책임의 소재를 규명하기 어려운 현실이 되고 있다. 현재 경쟁력 강화를 위한 정부조직의 통·폐합 문제가 거론되고 있는 상황에서 효율적 환경행정의 수행을 위한 바람직한 행정조직 계층 구조 및 업무분장에 대한 논의는 계속적으로 거론될 것으로 보인다. 행정조직 계층을 단순화하고 민원인의 편의를 도모하여 행정의 효율을 높이기 위해서는 환경관리청과 지자체의 업무중복을 없애 지역별로 업무관장기관을 단순화시키는 작업이 필요할 것이다. 중국적으로는 지방자치단체에 모든 집행기능을 위임하는 것이 바람직하겠으나, 선거를 통한 지방자치단체장 선출이후 다시 불붙기 시작한 지역개발 붐 및 환경파괴의 폐해, 지자체의 환경관련 전문 인력 및 경험 부족, 지자체의 환경 투자재원 부족, 또한 지자체간 지역이기주의 팽배 등을 고려할 때, 단계별 이양이 필요하다고 본다. 즉, 재정 자립 기반이 갖추어져 있고 행정기능이 전문되어 있다고 할 수 있는 광역시에게는 과감히 환경관리청에서 수행하고 있는 집행기능을 전반적으로 이양하여 관할기관을 단순화하고, 그 외의 지역에서는 환경관리청이 모든 환경업무를 총괄해 집행하는 구조조정이 바람직할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 수계별로 편성되어 있는 환경관리청의 조직편제도 행정구역별로 재편하는 것이 필요할 것이다.

## 나. 환경정책의 효율성 문제

### 1) 규제제도의 문제점

환경질의 개선이나 악화에 대한 화폐적 가치를 산정하기 어렵다는 사실은 환경정책의 효율성을 평가하는 데 있어서도 장애가 되어 결과적으로는 비효율적인 행정이 개선되지 않고 방치되는 결과를 가져올 수 있다. 국민에게 맑고 깨끗한 환경을 향유하도록 하는 것이 환경정책당국의 정책목표라고 한다면, 소비와 생산부문에 있어서 늘어나고 있는 환경수요를 충족시키지 못하고 있는 한 효율적인 환경행정이 수행되어 왔다고 할 수 없는 것이다.

환경규제정책의 효율성을 저하시키는 주요한 요인의 하나는, 일정한 수준의 환경규제기준을 각자 다른 오염처리비용곡선을 가지는 오염물질 배출자들에게 준수토록 하는 법적규제방식(direct

regulation)이 환경규제의 주종을 이루고 있다는 사실이다. 이러한 까닭에 환경규제가 비효율적이고, 수립한 목표도 달성하기 어려우며, 또한 환경에 배출되는 오염물질을 억제하려고 하는 유도효과(incentives를 얻을 수 없다는 것이 공통된 의견인 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 법적규제방식의 단점을 보완하기 위한 방안으로서 경제적 유인책(economic incentives)의 효용성이 과거 30여 년간 경제학자들을 중심으로 하여 제기되어 왔으나, 이론적인 우위성에도 불구하고 집행상의 여러 가지 문제점들 때문에 실제의 정책으로 채택되지 못했다.<sup>4)</sup> 경제적 유인책의 유형에는 여러 가지가 있을 수 있으나, 기본개념은 환경에 오염물질을 배출하는 행위에 대해서는 경제적 부담으로서의 부과금을 징수하고, 환경에 배출되는 오염물질을 저감하는 행위에 대해서는 경제적인 이득이 주어지도록 해서 환경오염물질이 배출되지 않도록 유도하는 것이다. 이러한 개념을 실제의 정책으로 도입하여 시행하기 위해 사용되는 기본적인 전략은 물, 공기 등 환경자원의 사용에 대한 대가를 치르게 하는 것인데 결국은 환경자원의 사용에 대해 사용료로서의 가격(price)이 책정되도록 하여 협의의 공공재(public goods)가 아닌 공유자산(common property goods)으로서의 환경자원이 수요, 공급을 통한 효율적 배분이 이루어지도록 하여 사회적 총효용(total social welfare)을 최대화시키고자 하는 것이다.

종래 우리 나라의 환경정책은 법적규제 제도들이 주종을 이루어 이루어져 왔다. 우리 나라에 있어서 엄밀한 의미에 있어서의 경제적 규제책이 환경정책에 처음 도입된 것은 1981년 말 환경보전법의 개정을 통해 도입되어 1983년 9월부터 시행된 '환경오염 배출부과금제도'를 통해서 이다. 당시 오염규제기준으로서의 '배출허용기준'을 초과해서 개선명령이나 이전명령을 받은 배출시설들이 그 시설을 개선하거나 이전하기 위해 주어지는 이행기간으로서의 '개선기간'이나 '이전기간'동안 계속 오염물질을 허용기준이상으로 배출하는 것이 경제·사회적인 여건 때문에 용인될 수밖에 없는 실정이

---

3). OECD, Pollution Charges in Practice, 1980, Paris, pp 8-15; OECD, Environment and Economics, 1985, Paris, pp 181-205; Breger, Marshall J. et al., "Providing Economic Incentives in Environmental Regulation," The Yale Journal on Regulation, v.8, 1991, pp 463-495.

4). 집행상의 문제점으로 여러가지를 들 수 있으나, 이를 분류해 보면, (1) 기존 제도와의 양립성 문제(incompatibility with existing system), (2) 기술상의 문제점(technical problems), (3) 정치적 지지기반 취약(lack of political support)으로 대별된다. 자세한 것은 다음의 문헌을 참조, Macus, Alfred A., "Converting Thought to Action: The Use of Economic Incentives to Reduce Pollution," in Mann, D. E., ed., Environmental Policy Implementation, Lexington: Lexington Books, 1982, pp 173-184; OECD(1985), pp 196-198.

었기 때문에 오히려 이러한 개선기간이나 이전기간은 불법적인 조업을 합법화하는 면죄부로까지 오·남용되고 있었던 것이다. 이러한 맹점을 개선하고 또한 법적규제의 경직적인 적용에 따라 생길 수 있는 선의의 시설운영자를 보호하기 위해 개선/이전 기간 중에 오염물질을 배출허용기준이상으로 배출하려 하는 경우에 있어서는 기준을 초과하여 배출하는 오염물질의 양에 비례하여 징수하는 부과금을 납부하는 대가로 합법적인 조업을 계속할 수 있는 길을 열어주게 된 것이다. 따라서 이 부과금의 납부는 강제적인 것은 아니고, 만일 배출시설의 운영자가 조업을 중단하거나 제한하여 그 기준을 준수할 수 있다 한다면, 부과금을 납부할 필요는 없게 되는 것이다. 이렇게 볼 때, 이 배출부과금제도는 법적으로 정해진 배출허용기준이 제대로 준수되고 있지 않는 문제점을 해결하기 위한 보조적 수단으로서 경제적 규제책을 활용한 것으로 법적규제의 규제기준과 경제적 규제책의 대표적 유형인 부과금제도를 결합한 유형(combination of regulatory standards and charges)인 매우 독특한 형태로서 ‘규제기준 불이행에 대한 부과금제도(non-compliance charge system)’라고 명명할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 이렇게 거두어진 부과금은 ‘환경오염방지 기금’으로 납입되어 환경오염 방지사업이나 배출시설의 방지시설 개선에 소요되는 자금을 지원하기 위한 장기·저리 융자 재원으로 활용하도록 고안되었다.

법적규제의 비효율성을 보완하기 위한 부과금제도의 시행결과는 일응 성공적인 것이라고 평가할 수 있다. 그 이유는 동 제도의 본래 목적인 배출허용기준의 준수가 그 지표(indicator)가 된다고 할 수 있는 배출시설의 부적율(non-compliance rate)에 대한 동 배출부과금제도에의 정책효과분석(impact assessment)을 통해 명백히 나타나고 있다. 하지만, 문제는 환경행정의 수요자인 일반국민이 가지는 환경의 악화에 대한 인식은 점점 심각해져 가고 있다는 점이다. 사실 하나의 정책이 표방하고 있는 시행상의 목표(operational goal)의 달성이라고 하는 것은 종국적인 목표(final goal)의 달성에 효과적인 기여를 할 수 없다면 무의미한 것이 되고 마는 것이다. 여기서 지적해야 하는 우리 나라 환경정책의 비효율성의 근원은 바로 배출규제기준이 환경에 부하(load to environment)가 되고 있는 배출되는 오염물질의 총량을 효과적으로 규제하지 못하고 있다는 점인 것이다. 즉 우리 나라의 규제기준은 ‘총량규제기준’이 아닌 ‘농도규제기준’인 바, 그 까닭에 아무리 배출되는 오염물질의 최고허용 농도만을 규제하는 기준을 준수한다손 쳐도 늘어만 가는 폐수나 배기가스의 배출원의 수나 배출량이 늘어나 결과적으로 증가되는 오염물질의 총량에 대해서는 속수무책이고, 더욱이 경제발전에 따라서 신설되고 있는 산업시설의 수적 증가에 대해서는 효과적인 대책을 세우지 못하는 한계를 보였다. 따라서 위의 배출부과금제도의 성공

5). Lee, Sun-Yong, Economic Incentives to Control Pollution: A Case Study of Korea's Non-compliance Charge System, Ph.D. dissertation, Bloomington: Indiana University, 1992, pp 50-52.

적인 시행상의 목표 달성에도 불구하고 환경의 질에 대한 개선이 가시적으로 나타나고 있지 않을 뿐만 아니라, 환경행정의 객체인 국민에게도 만족을 주지 못하는 결과를 가져온 것이라 할 수 있다. 이에 따라 1992년에 개정·시행된 배출부과금제도에서는 기본 부과금제를 도입하여 사업장 규모에 따라 정액으로 부과하는 기본부과금과 기준을 초과하는 배출에 대해 처리비용에 상당하는 처리부과금으로 구성·부과하는 형태로 개선하였다. 이어 1995년 말, 배출부과금제도에 대한 전면적 개편을 통해 배출허용기준이내의 배출에 대해서는 기본배출부과금을 부과하고, 배출허용기준을 초과하는 배출에 대해서는 초과배출부과금을 부과하도록 하였다. 초과배출부과금은 사업장의 규모에 따라 부과되는 중별부과금과 배출허용기준을 초과하는 배출량에 따라 부과되는 처리부과금의 2종류의 부과금으로 구성된다, 따라서 이러한 일련의 개정 추이는 결국 부과금의 수준에 대한 최종 목표지점을 환경자원 사용료(user charge)로서의 적정 가격 수준에 두고 그를 향한 일련의 수렴과정이라 할 수 있다.

1993년에 도입된 ‘환경개선부담금제도,’ 1992년의 ‘폐기물예치금제도,’ 그리고 1994년에 도입한 ‘폐기물부담금제도,’ 1995년 전국적으로 시행된 ‘쓰레기종량제’와 먹는 샘물에 부과되는 ‘수질개선부담금’ 등이 모두 배출부과금제도를 시발점으로 해서 단계적으로 도입된 경제적 유인제도들이다. 환경행정에 도입된 이러한 경제적 규제책이 그 도입에 대해 비록 반발은 있었지만, 전반적으로 무난히 도입되어 정착될 수 있었던 이유는 종래의 법적규제제도를 통해서만 만족할 만한 환경목표가 달성될 수도 없고, 사회 전체적인 효율성과 형평성에 문제가 있는 규제정책이라는 인식이 폭넓게 확산되고 있었기 때문이다. 환경문제의 해결에 대한 책임은 오염원인자가 부담해야한다는 ‘오염원인자 부담 원칙(polluter pays principle)’이 폭 넓은 지지를 얻게 되었다는 사실을 보여주고 있는 것이다.

## 2) 사전적 환경악화 예방장치의 미흡

쾌적한 환경의 유지를 위해서는 사후적인 환경개선의 노력보다는 환경악화나 훼손을 사전에 방지하는 데 중점을 두는 것이 보다 효율적인 방안임에 틀림없다. 이러한 사전적인 환경 악화 예방을 위한 대표적인 제도적 장치가 바로 ‘환경영향평가제도 (EIA: Environmental Impact Assessment)’라고 할 수 있을 것이다. 미국에서 1969년에 제정된 국가환경정책법(NEPA: National Environmental Policy Act)을 통해 이 세상에 처음으로 선을 보인 이 제도는 법안의 제정, 개발사업의 추진 결정 등 중요한 정책결정(policy making)을 통해서 야기될 수 있는 환경상의 영향을 미리 분석, 검토하여 장차 야기될 수 있는 환경상의 악영향을 사전에 예방하자는 취지로 도입된 제도로서 전세계 80여 개의 나라에서 동 제도나 유사한 형태의 제도를 채택하고 있는 실정이다.

우리 나라의 경우, 1977년 환경보전법을 제정하는 과정에서 동 제도의 의미나 도입에 따른 구체적인 영향에 대한 것이 관련 부처에 충분히 알려 지지 않은 상태에서 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지의 개발, 공업항 또는 도로의 건설, 수자원개발 등 대규모의 개발사업에 대한 계획을 수립하는 행정기관의 장은 그러한 계획이 환경에 미치는 영향을 미리 평가하고 그에 관해 환경청장과 미리 협의해야 한다는 매우 추상적인 내용을 가지는 법상의 제도로 도입된 바 있다. 그러나 이 제도는 실제로 구체적인 대상사업과 협의시기를 시행령에서 정하고 있지 않아서 그야말로 명목상의 제도에 그치고 있었다. 1981년 말 환경보전법을 개정하면서 평가의 대상사업을 확대하는 한편, 평가주체를 행정기관의 장에서 행정기관, 공공단체, 정부투자기관의 장으로 확대하여 중요한 개발사업의 핵심적 주체가 되는 주택공사, 토지개발공사, 수자원공사, 산업기지개발공사 등을 동 제도의 주요목표로 확대하게 되었으며, 이 개정된 법률을 시행하기 위한 시행령의 개정시에 각 대상사업별로 구체적인 대상사업의 규모와 협의시기 등을 명시해서 동 제도의 실질적인 시행의 터전을 마련하게 되어, 관련 개발사업추진 부처들의 원성(?)을 사게 되는 계기가 되었다. 1986년의 법개정을 통해서 평가주체를 '환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자'로 규정하여 환경에 영향을 줄 수 있는 개발사업을 하는 사기업체나 개인을 포함하는 것으로 확대 규정하는 한편, 필요한 경우에는 사업계획의 조정, 보완 등을 요청할 수 있도록 법적 근거를 마련하였고, 1990년에 '환경정책기본법'이 제정되면서 동 제도는 환경영향평가 내용에 관한 공청회의 개최, 자료의 열람 등 평가과정에 있어서의 주민참여의 근거를 도입하는 등, 제도의 보완을 거쳐 시행되어 오다가, 1993년 6월 '환경영향평가법' 분리·제정되어 동년 12월부터 시행되었다. 단일법으로 제정되면서 평가대상사업에 국방·군사시설이 설치가 포함되게 되어 16개 분야의 59개 사업으로 확대되는 등 제도의 강화가 이루어졌다.

1997년 3월에 개정되어 동년 9월에 시행된 현행 개정법률에서는 평가대행자의 관리·감독 강화, 협의 후 5년이내 사업을 착공하지 않을 경우에 재협의 대상으로 추가하고, 환경영향재평가제도를 도입하는 한편, 평가서를 전문적으로 검토하기 위한 기관으로 한국환경정책·평가연구원을 설립하였다.

급속한 경제개발을 지향해 왔던 우리 나라가 환경영향평가제도를 비교적 이른 시기인 1977년도에 도입할 수 있었다는 사실에 대해 혹자는 의아스럽게 생각하고 있을 정도로, 동 제도가 개발사업의 주체들에게 주는 부담은 적지 않은 것이다. 환경영향평가제도에 대해서 비판적인 사람들은 이 제도가 개발사업에 대해 효과적으로 저지하지도 못하면서 공연히 시간만을 허비하게 하는 비능률을 야기시키고 있다고 주장하고 있다. 그러나, 이 제도는 본래 의사결정과정

에 있어서의 환경적인 요소를 경제적, 사회적 요인과 더불어 충분히 고려할 수 있도록 하는데 목적이 있는 것이지 개발사업을 저지하는데 그 목적이 있는 것이 아니다. 즉, 환경적인 요인을 포함한 여러 가지의 관련변수들을 검토한 결과, 사업의 수익성이나 효율성이 낮아져서 개발사업을 축소 조정하거나 포기하게 되는 것은 환경영향평가제도가 사업에 대한 의사결정에 충분한 자료와 정보를 공급하는 제도로서의 기능을 해서 나타날 수 있는 부수적인 결과인 것이다.

우리 나라에서의 환경영향평가제도에 대한 인식상의 문제는 이 제도가 가지는 본래의 취지에 대한 몰이해 및 법체제로의 수용상의 한계에 따라 이 제도를 개발행위에 대한 또 하나의 사전승인 내지 허가제도로 인식하고 있다는 점이다. 즉, 개발사업을 추진하는 주체들은 자신들의 개발사업에 대해서 이미 관련행정기관의 인·허가를 득했음에도 불구하고 환경부의 영향평가 협의과정을 거쳐야 하는 하나의 추가적인 절차로 인식하고 있어 제도에 대한 불만과 불평의 요인이 되고 있으며, 환경부는 엉뚱하게도 평가협의 승인시 제시하는 협의조건들에 대한 이행여부에 대한 지도감독에 관한 책임의 추궁을 당하고 있어 세계에서 유래가 없는 ‘영향평가의 사후관리’라든가 ‘환경영향재평가’라고 하는 제도의 근본 취지와는 거리가 있는 돌연변이성 제도를 만들어 내고 있는 것이다.

환경영향평가제도는 그 의사결정이나 정책결정에 있어서 올바른 결정이 이루어 지도록 하는데 필요한 충분한 정보나 자료의 제공으로서의 의의가 있어서, 결정과정상의 요건으로서 그 의미가 있는 것이고, 일단 결정이 된 상태에 있어서는 그 의사결정에 있어서의 전제조건으로서의 모든 요건의 불이행에 대한 책임은 사업추진기관이나 인·허가기관에서 법적인 혹은 정치적인 책임을 부담해야 하는 것이다. 이와 같은 까닭에 이 제도의 창안국인 미국에서는 환경에 영향을 줄 수 있는 법안의 제정에 대해서도 영향평가를 시행하고 있는 것이다. 전통적으로 독일 및 프랑스의 법체계를 계수하여 대륙법체계에 익숙한 우리에게 ‘정당한 절차(due process)’를 보장하는 영미법 정신이 담긴 영향평가제도가 도입되면서 일으키고 있는 마찰현상이 아닐 수 없다. 우리 나라의 환경보전을 위해 영향평가제도가 기여한 바를 부정할 수는 없으나 이러한 제도적, 법적, 그리고 인식상의 미비점으로 인해 환경에 영향을 줄 수 있는 개발행위의 추진여부를 사회 전체적인 입장에서 효율적으로 결정할 수 있는 체제가 이루어져 있지 않고 그 책임의 소재만을 불투명하게 해서 제도가 가지는 본래의 취지를 충분히 살리지 못하는 결과를 낳고 있다는 아쉬움이 적지 않다.

#### 다. 환경행정 수행상 가용자원의 부족

효율적인 환경정책을 수립하고 이를 효과적으로 집행하여 행정 서비스의 객체로서의 일반국민이 만족해 할 수 있는 수준의 깨끗하고 쾌적한 환경을 서비스로 공급하기 위해서는 충분한 인적·물적 자원과 환경청정기술(environmentally clean technology) 및 정보를 확보하고 있어야 하는 것이다.

##### 1) 인적 자원의 문제

1980년에 환경청으로 설립되어 환경처를 거쳐 변천되어 온 환경부는 정부내의 비교적 역사가 짧은 중앙행정기관중의 하나이다. 이 경우에 무시할 수 없는 사실은 짧은 역사에 따라 전문적인 관료 집단의 형성이 타 부처에 비해 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있다는 점이다. 모름지기 양질의 인력양성에는 장기적이고도 꾸준한 투자가 뒤따라야 하는 바, 행정분야중에서는 가장 첨단적이면서 계속 새로운 분야의 환경문제가 대두 되어온 현실을 감안할 때, 계속 그 영역이 확대되면서 독자적인 정책의 개발이 시급히 요구되고 있는 환경행정분야에 있어서의 만족할만한 수준의 정책수행집단으로서의 관료의 기능을 기대할 수 없던 것이 사실일 것이다. 또한 이러한 전문가의 부족에 관한 문제점은 인재양성의 저변으로서의 전문교육기관인 대학이상의 교육기관에서 환경행정 전문가의 양성을 위한 훈련과정의 개설이 늦었다는 점도 부정적인 역할을 했음에 틀림없을 것이다. 물론, 일반행정분야나 다른 기술적 분야에서 근무했거나 새로이 근무를 시작한 관료들을 중심으로 환경행정이 펼쳐져 오면서 때로는 시행착오를, 때로는 기대이상의 성과를 거두기도 했으나, 전통적인 정책부서라 할 수 있는 경제부처들에 비해 전문행정인력의 층이 얇을 수 밖에 없어 그들이 지향하고 있는 경제개발지향 논리에 대해 설득력있는 환경보전에 관한 대응논리를 폭넓게 전개하지 못해 왔던 것이다. 환경정책의 수립과 시행과정에서 서로 갈등을 일으킬 수 있는 확률이 높은 이러한 경제부처의 관료들에게 낯설은 기술적인 이유에 따른 주장이나 논리적인 뒷받침이 없는 이상주의적 환경보호 중요성의 강조하다보면 비합리적인 이상주의자(irrational idealist)로 매도되는 결과를 낳게 되는 것이다. 이러한 관점에 본다면, 가장 시급히 육성이 필요한 환경행정의 전문인력은 경제적 분석기법(tools of economic analysis)을 가지고 환경정책의 효율성을 높히는 데 기여할 수 있고, 경제개발론자들에게 환경보호의 경제적 실익을 그들 스스로가 무장하고 있는 경제적 분석방법으로 설득할 수 있고 국가정책상 환경보전의 필요성을 논리적으로 설득할 수 있는 실력을 갖춘 전문행정가 집단이라고 할 수 있을 것이다.

## 2) 환경투자 재원의 부족문제

제한되어 있는 자연의 환경용량(assimilative capacity)를 보완해서 자연의 자정력을 제고시키기 위해서는 환경기초시설의 설치에 대한 막대한 투자가 이루어져야 하는 것이다. 생산과 소비 활동에 따라 환경에 배출되는 폐기물의 양적 증대와 질적 심화에 따라서 환경용량에 대한 수요는 늘어나고만 있어, 이를 확보하기 위한 국가와 민간부문에서의 환경투자가 어느 때보다 시급히 요구되고 있는 실정인 것이다. 하지만 환경용량으로 대표되는 환경자원을 종래 사용상 비소모적(non-consumptive)이고 비배제적(non-exclusive)인 공공재(public goods)으로 인식해 온 까닭에 남용(over-exploitation)될 수 밖에 없는 것이 되어 왔다는 것을 부정할 수 없다.<sup>6)</sup> 이러한 까닭에 개별적인 배출시설에서의 환경오염방지시설에 대한 투자에 대한 인식이나 공공환경기초시설 투자에 대한 예산당국의 인식에서 환경투자는 가능한 한 적게 할수록 바람직한 것으로 투자를 한다해도 하등의 생산성이 제고되지 않는 불요불급한 것으로 치부되기 쉬웠다. 하지만, 자연의 환경용량을 초과하여 배출되는 환경오염물질이 처리되지 않은 상태로 다시 경제활동에 환류 된다면, 생산비용을 증가시키거나 소비활동에서의 추가비용을 야기 시키고 또한 건강과 재산에 해를 입히는 등으로 사회의 총비용을 증가시키는 한편, 현재의 경제활동에 영향을 미치지 않는다 하더라도 장래의 우리 후손이 부담해야 하는 비용이나 피해를 야기 시키게 되는 것이다.

종래 우리 나라의 환경기초시설의 확충을 위한 공공부문의 투자소요 조달재원은 국고와 지방 양여금 등 일반회계재원에 크게 의존해 왔으나, 정부재정의 경직성과 실명제이후의 세수 전망의 불투명에 따라서 재원조달상의 한계를 노출시키고 있다. 또한 일각에서는 일반재정을 통해서 지역의 환경개선 사업비를 조달하는 것에 대한 효율성(efficiency)과 형평성(equity)의 문제를 제기하고 있어, 합리적이고도 지속적으로 환경투자의 재원을 조달할 방안을 마련하고 있다. 환경행정의 성패를 가름할 중요한 요소로서의 투자재원의 확보문제는 새삼 그 시급성이 부각되고 있다. 이러한 투자재원의 부족문제를 그나마 경감시킬 수 있었던 것은 오염자부담원칙에 입각한 각종 부담금으로 형성된 재원이라 할 수 있다. 이러한 재원을 주요재원으로 하는 환경개선특별회계를 1995년 1월부터 설치하여 1997년 세출예산이 처음으로 1조원을 넘어서게 되었으나, 깨끗한 물과 공기를 비롯한 삶의 질에 대한 국민들의 수요 증대를 충족시키기 위한 재원의 마련이 중요 과제로 남아 있는 것이다.

---

6). 환경자원은 ‘공공재(public goods)’가 아닌 ‘공유자산재(common property goods)’로 분류해 그 적정한 자원배분을 해야 하는 것이다.

### 3) 환경기술

환경청정기술(clean technology)은 생산부문으로부터 배출되는 환경오염물질을 근원적으로 저감하고 이를 통한 원료의 절감으로 생산비를 절감할 수 있는 효율적인 생산방식을 의미하는 것으로, 선진공업국들은 이러한 청정기술의 개발을 통한 국제경쟁력의 향상에 사활을 걸고 있어 지적소유권 보호를 통한 이러한 기술의 자원화에 힘쓰는 한편, 기술이전을 꺼리고 있어 우리 나라와 같은 후발공업국들의 입지를 어렵게 하고 있다. 개발도상국이라고 일컬어지고 있는 후진국들은 이러한 청정기술에 대한 수요가 구체화되고 있지 않은 까닭에, 이 문제에 대한 심각한 고려 없이 국제협약의 제정이나 개정시 막연한 선진국에 대한 협상시의 요구조건으로서 청정기술의 이전을 명시하고는 있으나, 선진국들이 수용할 수 있을 정도의 대가를 확보해 준다는 약속이 없어 대답 없는 공염불이 되고 있다. 우리나라는 이러한 어려운 지경을 과거 ‘오존층보호를위한몬트리올의정서’에 따라 규제된 불화염화탄소(CFC)의 생산규제 및 대체물질의 사용강제의 경험에서 뼈아프게 경험한 바 있다.<sup>7)</sup> 또한 최근에는 기후변화협약 관련 온실가스 감축을 위한 선진국의 적극적 공세에 따라 또한 차례의 환경기술전쟁이 벌어질 움직임이 감지되고 있다.

따라서 이러한 국제적 기술경쟁에서 살아 남기 위해서는 지속적인 연구개발사업에의 투자를 통한 환경청정기술의 개발에 박차를 가할 수밖에 없는 것이다. 문제는 이러한 연구를 지속적으로 계속할 수 있는 고급 연구인력의 확보와 이들의 연구개발을 지원할 수 있는 여건의 형성, 그리고 그들의 연구개발을 유도할 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련이 시급하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면, 종래 동일한 농도규제기준을 모든 배출시설에게 일률적으로 적용하고 있는 규제제도와, 오염물질을 배출하는 시설의 환경시설투자에 대한 지원이 생산공정 통과후의 오염물질처리시설(end-of-pipe pollution abatement facilities)을 대상으로 이루어지고 있는 현실 등을 부단히 개선하지 않을 수 없는 것이다. 이러한 현재의 제도로서는 기술개발의 촉진을 위한 유인(incentive)을 제공할 수 없어서 근본적인 오염저감을 가능하게 하는 청정기술의 도입하거나 개발하도록 지원하기에는 적합하지 않은 경우가 많아서 개선이 필요한 실정이다.

---

7). CFC를 생산하는 업체는 미국의 Du Pont, 영국의 ICI 등 이른바 Major Group에 한정되어 생산을 과점하여 왔으며, 그들이 어느 정도의 대체물질에 대한 생산, 개발을 통해 시제품을 개발하는 과정에서 CFC의 사용을 규제하고 대체물질을 사용하도록 유도해 온 바, CFC의 후발생산국인 한국은 독자적으로 개발된 CFC를 충분히 생산하여 사용하지도 못한 채, 뒤늦게 대체물질의 개발에 뛰어 들 수 밖에 없었고, 이후 KIST에서 대체냉매의 시제품 개발에 성공하자, 미국과 일본의 수입선이 다시 수출가를 낮추어 우리의 연구개발비 환수를 어렵게 하는 등 국제 시장에서의 우리 입지를 어렵게 한 바 있다.

또한, 선진 환경기술을 확보하기 위해서는 공급 측면에서의 기술개발 못지 않게 수요적 측면에서의 수요증대가 필수적 요소인 것이다. 즉, 환경규제기준을 강화하여 발전된 환경기술을 적용하지 않을 수 없도록 제도적 뒷받침을 하지 않으면, 지속적인 기술개발의 당위성이나 필요성이 상실되어 한계에 봉착할 수밖에 없게 되는 것이다. 적절한 수요공급의 균형이 환경기술의 발전에도 필수적인 조건이 되는 것이다.

## 라. 환경행정의 외부여건의 변화

### 1) 국내적 여건 변화

현재의 환경행정이 직면하고 있는 외부적 변수로서의 대내외적인 여건의 변화는 우리 나라 환경행정이 기민하게 적응하지 못하는 경우, 그 효율성을 저감시키는 커다란 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 우선, 국내에서 가장 눈에 띄는 여건의 변화로서 지적할 수 있는 것이 바로 ‘지역이기주의,’ ‘집단지기주의’라고 명명되고 있는 ‘넘비현상(Not-In-My-Back-Yard: NIMBY Syndrome)’이다. 사회 전반에 확산되는 민주화 과정에서 과거 권위주의 시대에는 공공목적이나 공익상 목적으로 공공시설이 주변지역에 설치되는 경우, 어쩔 수 없이 수인의무를 강요받거나, 어떤 경우에는 시설의 유치를 희망하기도 했던 지역주민들이 더 이상 환경기초시설의 성격상 이들을 혐오시설로 규정, 주변지역에 이러한 시설이 설치되는 것에 강력하게 반발하고 있어 이의 효과적인 해결이 성공적인 환경행정의 수행에 중요한 과제로 부각되고 있다. 난지도가 수도권 매립시설로서의 수명이 다하게 된 후에 새로이 사용되고 있는 김포 수도권 매립지의 주민 반발, 화성 특정폐기물처리시설의 증설 계획에 대한 지역주민 반대, 서울 목동과 상계동, 경기도 군포시 산본 쓰레기소각시설 설치반대 등 지역주민들의 반발은 환경정책 수립과 집행에 새로운 변수가 되고 있다. 점점 늘어가고 있는 환경기초시설의 설치 및 증설의 필요성과 비례하여 지역 주민들의 반대도 늘고 있어, 제한된 예산으로 환경용량을 증가시켜 늘어나고 있는 환경상의 부하를 소화시켜 나아가야 하는 환경당국의 입지를 어렵게 하고 있다.

물론, 과거의 정부 당국에서 이러한 시설의 설치에 대한 주변 지역주민의 의사를 충분히 반영하지 않은 상태에서 입지 선정에서부터 설치될 시설의 규모, 부대시설 등 모든 사항을 미리 결정하고 이의 무조건적인 수용을 주민에게 강요하는 것이 일반적이었다는 사실에 대한 비난을 면할 수는 없으나, 근래 나타나고 있는 지역주민의 비합리적이고 비타협적인 이기주의 또한 경계하지 않을 수 없는

것이다. 경제학적으로는 님비현상을 이러한 환경기초시설의 설치에 따라서 감수해야 하는 여러 가지의 부담으로서의 비용(cost)이 그 시설의 설치에 따라 얻을 수 있는 이익(benefit)보다 현격히 클 때 일어날 수 있는 집단행동으로 단순한 경제적 분석에 의거하여 정의하고 있는 바, 이 현상의 해결을 위해서는 결국 ‘비용측면의 저감’을 통하거나 아니면 ‘이익측면의 증가’를 통해 해결하는 방안을 동원할 수밖에 없을 것이다.<sup>8)</sup>

여기서 우리가 유념해야 할 것은 과거 이러한 공공시설의 입지선정과 관련하여, 정책당국이 정책결정과정에서 주민의 의견수렴과정을 충분히 거치지 않는 것이 보편화됨으로써 이러한 시설의 설치에 따라 야기될 수도 환경상의 피해가능성(environmental risks)이 과장되거나 증폭되어 결과적으로는 부담으로서의 ‘비용’측면이 적정수준이상으로 증가되어, 시설의 설치를 반대하게 되는 동인(motive)으로 작용해 왔다는 것이다. 여기에 의욕적(?)이고 선동적인 경향을 띠기 쉬운 극단적인 반대론자의 근거 없는 피해사례나 왜곡된 정보의 제공은 불안과 의혹의 눈길로 정부당국의 시설설치사업을 지켜보고 있는 주민의 불안감을 증폭시켜 견잡을 수 없는 집단행동과 시위로 비화시키는 결과를 낳게 되는 것이다. 따라서 이러한 정책결정 과정에 있어서 주민의 참여가 미리 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야, 주민들이 이러한 시설설치에 따라 주어지는 이득과 있을 수 있는 환경상, 건강상, 그리고 재산상의 피해가능성, 그리고 그 시설이 그 자리에 위치해야 하는 당위성을 정확히 이해할 수 있으며, 그에 따른 합리적 의사결정을 통해 극단적이고 불합리한 집단행동을 자제할 수 있는 것이다. 물론 정책당국도 이러한 시설들이 설치되는 지역주민들이 타 지역의 주민들에 비해 얻는 것 없이 피해만을 감수해야 하는 불공평한 상황이 나타나지 않도록 해야 할 것이며, 또한 가능한도에 있어서의 모든 노력을 동원하여 주민의 불편을 최소화하도록 하는 노력이 요구된다고 할 것이다. 한편, 정책결정과정에서의 주민의 의견을 수렴하여 반영하는 이러한 제도적 장치는 단기적으로는 시기의 지연이나 비용의 증가로 비효율적인 것으로 비쳐질 수 있으나, 장기적으로는 행정의 민주성을 제고시키고 투명한 정책결정과정을 확보하여 주민의 지지를 받을 수 있어서 중국적으로는 효율적인 행정의 수행에 기여하는 결과를 기대할 수 있다.

---

8). Mazmanian, D. and Morrell, D., "The NIMBY Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse." in Vig, Norman J. and Kraft, Michael E., Environmental Policy in the 1990s, Washington, DC: CQ Press, 1990, pp 126-128.

## 2) 국제적 여건 변화

대외적으로도 근래 환경보호와 관련한 국제적인 동향은 우리 나라에게 새로운 외부여건을 조성해 주고 있는 실정이다. 1972년 ‘인간환경선언’을 채택한 스톡홀름회의이후 큰 진전을 보고 있지 못하던 국제환경협력은 ‘지속가능한 성장(sustainable development)’을 슬로건으로 내걸고 ‘인간환경선언’의 20주년 기념으로 1992년 브라질 리우에서 개최된 ‘유엔환경개발회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)’를 기점으로 새로운 국면을 맞게 되었다. 이 회의에서는 160여 개 국의 정상들이 대표로 참석하여 ‘리우선언’과 ‘의제21’을 채택하였고 ‘기후변화협약’과 ‘생물다양성협약’을 채택, 거의 모든 참가국들이 서명을 하는 결실을 맺어 지구환경보호를 위한 새로운 장을 열게 된 것으로 평가받고 있다. 이러한 지구환경보호에 대한 국제적 논의나 활동의 전개는 각 국가의 환경정책은 물론, 경제·사회·산업에 큰 영향을 주게 되는 데, 실질적인 영향을 주게 되는 것은 어떠한 선언이나 결의사항보다는 국가간의 약속을 담은 법적 규범인 국제환경협약을 통해서 이루어진다.<sup>9)</sup>

근래 이러한 국제환경협약에 대한 관심과 우려가 새롭게 제기되고 있는 이유는 ‘하나뿐인 지구(The Only Earth)’를 보전하고자 하는 국제적인 공감대가 넓게 확산되고 있을 뿐만 아니라, 국제법규로서의 이러한 환경협약의 속성상 불가피하게 나타나는 집행력의 결여를 보완하는 수단으로서의 강력한 경제제재조치들이 선진공업국들을 중심으로 채택되거나 채택될 전망이기 때문이다. 더욱이 경제구조의 특성상 대외수출의존도가 높은 우리 나라의 경우에는 이러한 국제환경협약에서 규정하고 있는 규제조치들을 ‘강 건너 불’보듯 할 수는 없는 실정일 뿐만 아니라, 특히 우리 나라의 주요한 수출시장이 국제환경보호에 관해 강경한 입장을 취하고 있는 미국, 일본, EC국가들에 편중되어 있으며, 이들이 국제협약에서 정하고 있는 실제의 규제조치 내용이상의 규제조치를 통상압력으로 교역당사국들에게 적용하는 경향까지 보이고 있어 이에 대한 장기적이고도 체계적인 종합대책의 수립 필요성이 그 어느 때보다도 높다고 하겠다.

이러한 국제적인 환경협력의 움직임은 종래 개발도상국들이 선진공업국들에 비해 상대적으로 완화된 환경규제기준을 적용함으로써, 자국내의 산업체에게 환경오염물질의 처리비용이 생산비용에 포함되지 않도록 해서 결과적으로는 부당한 정부보조금을 지급한 것과 동일한 효과를 가져오고 있다는 인식하에서, 선진공업국들은 이러한 개발도상국으로부터 수입되는 물품에 대해 이른바 ‘환경조정관세’라

---

9). 국제적인 환경협약이라함은 좁은 의미로는 환경문제와 관련되어 있는 다자간의 협약(convention)을 지칭한다고 할 수 있으나, 흔히 환경문제와 관련이 있는 사항을 다루는 양자간의 조약(treaty), 협정(agreement), 의정서(protocol) 등을 포함하는 넓은 의미로 사용된다.

할 수 있는 ‘환경관세’를 도입할 움직임마저 보이고 있는 것이다. 이렇게 본다면, 수출시장에서의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 환경규제를 완화해야 한다는 다분히 집단 이기적이고 불합리한 사고방식은 더 이상 그 주장근거를 찾을 수 없게 되었으며, 선진공업국들이 환경청정기술의 선점자로서의 유리한 위치를 활용, 국제사회에서 지구환경보호라는 명분하에서 기술의 자원화를 서두르고 있는 이 시점에서 우리의 사고와 행동의 양식을 선진화, 국제화시키지 않을 수 없는 것이다.

우리 나라는 1996년 OECD에 가입하여 환경분야에 있어서는 새로운 국면을 맞게 되었다. 개도국의 연합체라 할 수 있는 G-77 그룹에서 제외되어 국제 환경협력상의 의무 부담 압력이 상대적으로 가벼운 개도국의 지위를 상실하게 되었으나, 지구환경의 파괴 내지 복구의 일차적인 책임을 감당하여야 하는 선진국의 입장과 궤를 같이 할 수도 없는 애매한 상태가 되어 버린 것이다. 물론 OECD에 가입하면서 주요한 환경협약에서 선진국이 부담하고 있는 수준의 의무를 부담할 수 없다는 단서를 달아 유보사항으로 남겨 두기는 하였으나 현재 진행되고 있거나 진행될 환경논의에서 선진국으로서의 의무 부담을 강력하게 권유받게 될 것이다. 이러한 지구환경 보전을 위한 국제적, 나아가서 범지구적인 노력의 강화 물결은 거스를 수 없는 대세가 되어 우리에게 몰려오고 있으며, 이러한 조류에서 우리가 생존하기 위해서는 환경규제기준 및 규제제도의 선진국 수준으로의 조정, 환경청정기술의 개발, 그리고 지구촌의 구성원으로서 우리에게 요구되고 있는 적정한 수준의 책임과 의무는 성실히 감당하는 자세가 요구되고 있는 것이다. 우리 내부로부터의 준비와 대응이 적기에 이루어지지 못하면, 외부로부터의 압력과 강요에 따라 끌려갈 수밖에 없는 입장에 몰려, 명분과 실리를 모두 잃어버리는 우를 범하게 되는 것이다. 이러한 외부적 상황은 우리 나라의 환경행정이 국제사회에서의 구성원으로서의 책임과 역할을 수행하지 않을 수 없도록 하는 과제를 던져 주고 있는 실정인 것이다.

#### IV. 향후 환경정책의 추진방안

이상에서 분석한 것과 같이, 우리 나라의 환경행정은 국내외적으로 다양한 여러 가지의 과제를 안고 있는 실정이다. 과거 환경청시절부터 중·장기 환경보전계획을 세워 시행해 오고 있으나, 급변하는 국내외적인 여건에 효율적으로 대처하기 위해서는 끊임없는 새로운 정책의 개발과 기존 추진계획의 수정, 보완이 불가피한 실정이었다. 정부가 국민들의 쾌적한 환경에 대한 욕구를 충족시키고, 세계 속의 환경모범국가로 발돋움하기 위해 1997년 4월 환경보전위원회에서 확정된 “제2차 환경개선중기종합계획(1997-2001)”을 중심으로 향후 환경정책의 추진방안을 살펴본다.

## 가. 환경관리기반의 강화

환경행정의 성공적인 수행을 위해서는 우선 환경오염 사전예방기능을 강화하고 정부 및 지자체의 환경 역량을 제고하는 한편, 환경문제를 둘러싼 환경분쟁 조정 기능을 강화하는 것이 기본 과제가 될 것이다. 국토 및 토지 개발시 환경보전과의 조화를 위한 통합 기획 및 관리를 추진하고 이를 위해 개발 정책의 기획단계에서부터 집행시까지 환경적합성 고려를 강화하고 환경보전에 따르는 경제적 이득을 객관적으로 계량화할 수 있는 평가기법을 개발하여 정책결정에 활용될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 지자체에 대한 개발지원정책에 환경적합성을 고려하여 반영토록 연계하는 것도 무분별한 지역개발을 억제할 수 있는 수단이 될 것이다. 지방자치제도의 활성화와 발맞추어 환경정책의 집행을 지자체에서 효율적으로 수행할 수 있도록 지역환경관리계획 수립·집행의 활성화, 환경보전을 위한 지자체간 지역협의체 구성 및 투자재원 확충방안 마련이 시급하다. 또한 향후 증가되어질 국가 및 지자체에 대한 환경분쟁과 사인간 환경분쟁의 조정을 위한 환경분쟁조정위원회의 기능 강화를 추진할 계획이다.

둘째, 환경친화적인 생산·소비체계를 구축할 계획이다. 환경보전을 위해서는 결국 인간의 경제활동으로부터 배출되는 오염물질을 최소화하는 것이 가장 근본적인 해결책이 되는 것이므로, 경제활동의 양 축인 생산과 소비활동이 환경친화적으로 변화되도록 하는 제도적·기술적 보완이 시급한 실정이다. 생산과정을 청정화할 수 있는 환경기술의 개발과 더불어 환경산업을 육성하기 위한 세제·금융·기술상의 지원을 병행해 갈 계획이다. 또한 개별 사업체 및 사업장의 환경친화적인 기업경영활동을 확산시키기 위해 환경친화기업의 지정을 확대하고 ISO 14000 시리즈와의 연계도 추진할 계획이다. 환경친화적 제품의 소비를 확산시키기 위해 환경마크제도의 부여기준 설정을 과학화하고 대상제품을 확대하는 등 제도의 활성화를 추진할 것이다.

셋째, 환경친화적인 개발이 정착되도록 환경영향평가제도를 개선하고, 환경친화적인 정부 경영이 이루어지도록 할 것이다. 환경영향평가제도의 개선 및 전문적 검토 기능의 강화를 추진하고, 정부가 에너지 사용 절감, 폐기물 발생량 저감, 정부물품 구매에 있어서의 환경친화적 제품의 우선 구매 등으로 환경친화적 경영의 수범을 보이도록 하고, 환경보전시범도시 지정제도를 활성화하여 환경친화적 도시의 확충을 추진할 것이다.

넷째, 환경관련 정보를 과학적으로 관리하여 효율성 있는 환경정책의 수립 과 집행이 이루어지도록 하고, 국민의 환경정보 수요를 충족시켜 환경문제에 대한 참여여건이 조성되도록 할 것이다.

각 정부기관별로 운영하고 있는 오염원과 환경용량, 그리고 환경의 질에 대한 정보를 공유할 수 있도록 체제를 구축하고, 환경정책의 수요와 집행된 정책의 효과를 평가할 수 있도록 하는 프로그램을 개발하여 환경행정의 과학화를 추진할 계획이다. 대국민 환경정보서비스를 활성화하기 위해 국민들이 알고자 하는 환경정보를 인터넷이나 PC 통신 등을 통해 검색하고 요구할 수 있도록 추진할 계획이다. 또한 환경관련 정보의 정확성을 높이기 위한 노력도 지속적으로 추진하여 지리정보시스템(GIS) 및 원격탐사(Remote Sensing)를 통한 환경자료의 획득 및 프로그램 개발을 추진하고 측정자료에 대한 신뢰성을 제고하기 위한 정도검사 범위 확대 및 관리 강화를 추진할 계획이다.

다섯째, 환경관련 투자재원을 확충할 계획이다. 이미 한계를 넘어선 자정능력을 보완해 주기 위해서는 인위적인 환경기초시설을 증설할 수밖에 없는 실정이다. 제한된 정부예산으로 무한정 환경기초시설의 설치와 운영을 지원하는데는 한계가 있으므로 건설에 있어 민자를 유치하고 위탁관리를 확대하는 등 민간부문의 참여를 활성화함으로써 환경투자의 활성화와 함께 운영의 효율화를 제고하는 대책을 강력하게 추진할 것이다. 이와 더불어 환경투자재원을 확충하는 데 있어 ‘오염자부담원칙’을 더욱 강화하기 위한 수단으로서 부담금·부과금 등 경제적 유인책을 확충하도록 하는 한편, 탄소세 및 특별소비세의 환경세적인 기능을 강화하도록 하여 환경친화적인 조세체계를 도입하는 방안 등을 광범위하게 검토할 계획이다.

#### 나. 환경교육의 강화

환경보전과 관련한 인적 자원의 질을 향상시키기 위한 환경교육의 강화는 지속적이고도 체계적으로 이루어져야 할 정책목표가 되는 것이다. 우선, 학교환경교육을 강화시키기 위해 환경교육계획을 수립·추진하고 체험적 환경교육프로그램과 학교환경교육 우수사례 등을 발굴·보급하는 등 환경교육 프로그램을 개발·보급하고, 초등학교와 중학교를 대상으로 지정·운영해 오던 환경보전시범학교를 고등학교·대학교까지 확대지정하고 각 지역별 특성을 감안한 연구주제 개발을 지원하도록 하는 한편, 시범학교와 지역 민간환경단체 또는 공공기관과 연계하여 공동 운영하는 등으로 발전방안을 모색할 계획이다.

둘째, 사회환경교육 및 민간환경단체의 역량을 강화하기 위한 지원을 추진할 것이다. 민간환경단체가 운영하고 있는 사회환경교육 프로그램과 교재를 다양화할 수 있도록 지역단위의 ‘환경교육센터’를 설치하여 지원하고, 민간단체의 환경보전활동을 안정적이고도 지속적으로 지원할 수 있도록 ‘한국환경민간단체진흥회’의 기금을 법정기금으로 발전시키도록 추진하고, 환경정책자료를 정기적으로 제

공하고 단체의 운영요원에 대한 교육기회도 제공하여 민간환경단체를 측면에서 지원하는 계획을 수립·추진할 계획이다.

셋째, 국민들의 환경실천운동을 확산시키기 위한 제도적 장치 및 여건을 조성할 계획이다. 각종 환경관련 위원회에 민간대표의 참여를 통한 민의 수렴을 강화하고 민간환경단체와의 정책협의회를 정례화 하도록 하여 민의가 반영된 환경정책을 수립·추진하도록 하는 한편, 환경문제라는 것이 사회 구성원 모두가 관심을 가지고 지켜야 하며 환경훼손이 일어날 경우 모두가 피해자 일 수밖에 없다는 공동책임의식이 사회 전반적으로 확산될 수 있도록 각종 직장, 사업장, 그리고 사회단체를 대상으로 하는 홍보활동과 교육을 강화할 계획이다.

#### 다. 자연환경의 보전

환경정책의 중국적인 목표라고 할 수 있는 자연환경의 보전은 어느 단계에 있어서도 경시할 수 없는 과제가 되는 것이다. 일단 훼손된 자연환경을 복원하는 것은 물리적으로나 경제적으로 불가능한 경우가 많으므로, 자연환경을 보전하는 것은 환경정책의 시작이자 끝이 될 수 있는 것이다.

자연환경을 보전하기 위해 첫째로 자연환경보전을 위한 기반을 강화할 계획이다. 이를 위해 국토의 자연환경 현황과 변화 추세에 대한 실증적·객관적 기초자료를 확보하기 위한 전국적인 자연환경조사를 실시하도록 하고, 자연의 보전과 자연자산의 현명한 활용에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 생태계보전협력기금을 조성할 계획이다. 생태적으로나 환경적으로 건전한 국토의 이용을 유도하기 위해 자연 보전을 위한 국민적 참여를 유도하는 한편, 국제적인 협력체제도 구축·활성화할 계획이다.

둘째, 생태계보전을 강화하기 위하여 자연생태계보전지역 지정·관리제도를 개선하는 한편 중요한 생태계를 대상으로 생태계보전지역 지정을 확대할 계획이다. 한편, 근래 보전의 필요성과 중요성이 강조되고 있는 습지를 보전하기 위해 전국의 습지에 대한 정밀조사를 실시하는 한편, 무분별한 습지와 갯벌의 매립방지를 위한 습지보전법을 제정할 계획이다. 또한, 전쟁으로 파괴된 이후 40여년간 인간의 발이 닿지 않아서 자연적으로 복원된 생태계를 가지고 있는 민통선 북방지역과 비무장지대의 생태계를 보전하고 지속적인 이용이 가능하도록 하는 마스터플랜을 마련하여 통일이후의 자연생태계보전 기본계획으로 활용할 계획이다.

셋째, 야생동·식물의 보호를 강화하는 일이다. 국내의 멸종위기에 처한 야생동·식물을 체계적으로 보호하고 복원하는 작업을

통한 보호조치를 강화하는 한편 이들의 서식지 복원도 같이 추진할 계획이다. 또한, 외래 유입종에 대한 지속적인 모니터링을 실시하여 토착종과의 연관관계를 파악하여 유입종 관리를 과학화하는 한편, 위해정도가 심한 종을 파악하여 구제작업을 추진할 계획이다.

넷째, 자연자산을 복원하고 합리적으로 이용하기 위한 조치를 강구할 계획이다. 전국의 국토를 식생과 물이 조화되는 생물다양성이 풍부한 공간으로 조성하기 위한 “그린네트워크”를 구성하는 방안을 강구하고 이에 필요한 기반기술을 개발하는 한편, 수려한 자연과 생태계 등 중요한 자연자산을 보유하고 있는 지역은 인근 관광자원과 연계하여 주제공원으로 발전시키도록 할 계획이다. 훼손되었거나 가치를 손상한 자연자산을 “자연휴식지”로 지정하여 복원토록 하고 생태적으로 건전한 관광을 유도하여 자연자산의 지속적인 이용이 가능하도록 추진하는 등 자연자산을 체계적으로 관리할 계획이다.

#### 라. 대기보전

대기오염문제는 가정이나 산업체에서 사용하는 연료나 차량에서 사용하는 연료 등 인간의 생산·소비활동에 사용되는 에너지원과 매우 밀접한 연관성을 가지고 있다. 사용되는 연료가 연소과정을 통해 대기 중으로 배출되어 야기되는 대기오염문제는 바로 사용되는 에너지의 종류와 양을 적절히 관리해야 해결될 수 있다. 대기오염문제를 개선하고 대기질을 보전하기 위한 정책의 근간이 되는 방안으로서는 생산과 소비과정에서 사용되는 연료의 종류와 양을 제한하고, 연소기관의 효율을 규제하여 연소과정에서 외부로 배출되는 배기가스를 통제하고 나아가서 가능한 경우 처리장치를 부착하게 하여 대기중에 최종적으로 배출되는 배기가스의 양과 종류 및 농도 등을 제한하는 방식을 택하게 되는 것이다. 물론 이외에도 배출원들이 일정한 곳에 집중되어 일정한 지역의 대기질을 악화시키는 것을 방지하기 위한 대책으로서 배출시설의 신설과 증설을 제한한다든지, 공기질이 악화된 지역에 또 다른 오염배출원인 차량들이 진입하는 것을 통제하는 방법 등으로 한정된 환경용량으로 처리하여야 하는 오염부하를 최소화하려는 방안 등도 동원된다.

첫째, 대기관리체계를 개선하기 위해 대기환경기준을 강화하는 한편 실질적인 오염부하를 저감하기 위하여 총량규제를 단계적으로 확대 실시할 계획이다. 지역내 대기오염실태를 파악하고 그에 따른 효과적인 대기오염 저감대책을 수립하기 위해 지역대기오염측정망을 확충하고, 대기환경기준을 초과하는 지역에 대하여 대기환경 규제지역을 지정·관리하는 한편, 대도시지역에 대해 실시하고 있는 오존경보제를 확대 시행하여 오존예보제로 발전시킬 계획이다.

둘째, 에너지를 청정연료로 전환하기 위하여 기존의 청정연

료의 사용의무화 지역 및 대상시설을 확대하는 한편, 저황유 공급 및 사용을 확대하도록 유도하고, 정유회사들의 탈황시설 설치도 계속적으로 확충하도록 유도해 대기오염을 근원적으로 해결해 가도록 할 계획이다.

셋째, 자동차 배출가스를 저감하기 위해 제작차를 근원적으로 저공해화 하도록 유도하고, 운행차의 관리개선을 통한 배출가스 저감을 추진하는 한편, 자동차용 연료품질이 지속적으로 개선될 수 있도록 규제와 관리를 병행해 갈 것이다.

넷째, 사업장의 오염 저감대책을 강화하기 위하여 배출시설의 관리기능을 강화하고, 휘발성 유기화합물질(VOC) 및 특정유해물질에 대한 관리를 강화하는 한편, 비산먼지에 대한 규제도 강화할 계획이다. 한편, 배출부과금제도를 개선하고 대기배출허용기준을 합리적으로 조정할 계획이다.

다섯째, 생활환경개선의 일환으로 소음환경기준을 강화하고 소음·진동에 따른 피해를 방지하기 위한 시설을 개선하는 한편, 효율적인 지하생활공간의 관리기반을 조성하고 전자파를 발생시키는 통신기기·가전제품·컴퓨터 등이 인체에 미치는 영향에 대한 조사를 심도있게 조사·연구할 계획이다.

#### 마. 수질보전

수질개선을 위한 맑고 깨끗한 물을 확보하기 위해 수질관리체계를 개선하고 오염원 관리를 강화하는 한편, 환경기초시설들의 관리를 효율화하고 하천·호소 및 지하수에 대한 관리를 강화하기 위한 여러 시책을 수립·시행할 계획이다.

첫째, 수질관리체계를 개선하기 위해 수질환경목표로서의 환경기준을 적정 수준으로 재설정하고, 주요 4대강에 대한 수질개선 특별대책을 수립·시행하는 한편 수질관련 정보를 전산화하여 효율적으로 관리할 계획이다. 빈번하게 일어나는 수질오염사고에 대한 대응능력을 향상시키고 오염 발생원별 처리체계 구축을 위한 기반을 확립하여 강화시켜 나아갈 계획이다.

둘째, 오염원 관리를 강화하기 위해 산업폐수 저감대책을 수립하여 시행하고, 최근 그 심각한 문제가 되고 있는 축산폐수 저감대책을 수립하는 한편 비점오염원에 대한 관리방안도 강화할 계획이다.

셋째, 부족한 환경기초시설을 지속적으로 설치하고 운영을 효율화 하여 중앙과 지방정부의 부담을 환경투자재원 부족에 따른 부

담을 완화하고, 오·폐수 종말처리체계의 개선을 위해 시설을 확충하고 방류수 수질기준을 강화하는 한편 하·폐수를 하수종말처리장에서 종합 처리하는 방안도 추진할 계획이다.

넷째, 하천·호소의 수질을 개선하기 위해 수질기준을 강화하고 호소수질보전대책을 수립하여 집중적으로 추진하는 한편, 녹조발생에 따른 취·정수장의 기민한 대응을 위해 녹조경보제를 도입할 계획이다.

다섯째, 지하수자원의 보호 및 관리를 위해 지하수오염을 사전에 예방할 수 있는 체계를 구축하는 한편, 지하수자원의 부존실태에 대한 조사를 실시하여 효율적 관리대책을 수립할 계획이다.

## 바. 상수도 관리

깨끗한 물을 충분하게 공급하기 위해서는 상수원수를 안정적으로 확보하여, 맑은 물을 공급하고 물공급체계를 합리적으로 정비하여 제한된 물자원이 낭비되지 않도록 하는 것이 필요하다.

첫째로, 상수원수의 안정적인 확보를 위해서 다목적댐을 개발하는 한편 광역상수도·공업용수도를 개발하고 강변여과수 및 식수 전용저수지 등을 활용한 다양한 상수원을 개발할 계획이다. 또한 농·어촌지역이나 중소도시의 생활용수난을 해결하기 위한 지방상수도의 건설도 지속적으로 확대할 계획이다.

둘째, 맑은 물을 공급하기 위해서 고도정수처리시설을 확충하고 먹는 물의 수질기준을 강화할 계획이다. 용수의 재활용을 위한 중수도 보급을 확대하고 정수장에 대한 기술지원을 강화하고 관리실태에 대한 점검을 강화시켜 나아갈 계획이다.

셋째, 물공급체계를 합리적으로 정비하기 위해 상수도 누수율을 최소화하고 수돗물의 절수시책을 추진하는 한편 정수장에 대한 배출수처리시설 설치에 대한 지원을 강화하여 하천오염을 방지할 계획이다.

## 사. 폐기물 관리

친환경적인 자원순환형 경제사회기반을 구축하기 위해서는 생산·소비 등 경제활동으로부터의 폐기물 발생을 최소화하고, 이러한 폐기물을 자원화 하는 한편, 각종 폐기물이 적정하게 관리되어야 한다.

첫째, 폐기물 발생을 최소화 하기 위하여 생산·유통·소비단계에서 각각 발생하는 폐기물을 감량화 시킬 계획이다. 폐기물다량배출사업장에 대해서 생산공정의 개선·효율적 운영 및 폐기물 재활용 등을 통한 사업장폐기물 감량화 계획 수립을 의무화 하고, 유통과정에서의 폐기물을 최소화 하기 위해 환경친화적 포장기준의 설정, 포장용기의 재사용 촉진을 위한 리필제품 생산확대 유도, 플라스틱 포장재의 연차별 감량화 등을 추진할 계획이다. 또한, 소비단계의 폐기물 감량화를 위해 쓰레기종량제의 문제점을 개선하여 제도를 정착시키고 음식물쓰레기 배출량을 최소화 시키기 위한 방안을 수립·추진할 계획이다.

둘째, 폐기물 자원화 대책을 추진하기 위해 포장폐기물과 대형 생활용품 폐기물 등에 대해서는 생산자·소비자 공동처리책임원칙에 입각한 통합재활용체계를 구축하고, 재활용산업의 안정적인 발전기반을 구축하는 한편, 재활용품에 대한 품질기준을 강화하고 우선구매제도를 강화하여 수요기반을 확대해 나아갈 계획이다.

셋째, 유해폐기물 분류체계를 재정립하고 철저한 추적관리를 통한 관리를 강화하고, 폐기물의 철저한 종말처리체계를 갖추어 2차 환경오염을 방지하고, 건설폐기물의 관리를 강화하는 한편, 사용완료된 기존의 불량매립지들을 정비할 계획이다.

#### 아. 유해화학물질 관리

현재 국내에 서 유통되고 있는 3만 5천여 종의 화학물질의 안전관리 및 유해화학물질의 사용감축을 위해 화학물질 안전관리체계를 확립하고 화학물질 정보관리체계를 구축하는 한편, 화학물질의 안전성에 대한 평가제도를 정비할 계획이다.

첫째, 화학물질의 안전관리체계를 확립하기 위해서 유독물 수송과정 및 저장·저장·보관상 안전관리기준을 강화하는 등 관리상 사고예방 및 피해저감체계를 구축하고, 고독성 화학물질의 국내유입을 제한하거나 금지하는 방법으로 국내 사용량을 감축시켜 갈 계획이다.

둘째, 화학물질에 대한 정보관리체계를 구축하기 위해 화학물질의 유통실태를 조사하고, 유해화학물질 배출목록제도를 도입하여 실시하고 유해화학물질에 대한 전산정보화를 추진할 계획이다.

셋째, 화학물질에 대한 안전성·유해성 평가제도의 정비를 통해 화학물질에 대한 안전관리능력을 제고하고, 독성시험연구기관의 육성·확충을 통해 독성실험자료의 신뢰성 확보 및 화학산업계의 기술개발을 지원해 갈 계획이다.

## 자. 토양보전

모든 생명의 생존 기반이 되고 있는 토양을 건강하고 안전하게 관리하기 위해 토양환경 관리기반을 구축하고 토양을 오염시키는 오염원에 대한 관리를 강화하는 한편 오염된 토양을 되살리기 위한 대책을 추진할 계획이다.

첫째, 토양환경의 효율적 관리기반을 구축하기 위해 토양측정망을 전국망과 지역망으로 확충하는 한편 조사항목을 확대하고, 오염토양의 복원기술개발 및 제도정비를 단계적으로 추진할 계획이다.

둘째, 토양오염원에 대한 관리를 강화하기 위해 유류저장시설 등 토양오염유발시설의 효율적 관리를 위한 중·장기대책을 수립·시행하는 한편 사용종료된 폐기물매립장 등 비지정 토양오염유발시설에 대한 실태조사 및 종합관리대책을 수립·추진할 계획이다. 또한 농약으로 인한 토양오염을 예방하기 위해 골프장 방류수, 상수보호구역내 농경지 유출수 및 상수취수원에 대한 농약잔류량을 조사하여 농약오염 실태를 파악하고 농약사용 저감대책을 추진할 계획이다.

셋째, 오염된 토양에 대한 관리를 강화하기 위해 토양보전대책지역을 지정하여 특별관리하며, 오염토양의 개선 및 토지이용방안을 수립·시행하고 위해성이 높은 폐금속광산의 토양복원사업을 추진해 갈 것이다.

## 차. 지구환경보전과 국제협력 강화

지구환경문제에 대한 우리 나라의 입장을 정리하고 지구환경문제의 해결에 대한 우리의 적정한 역할을 수행하고 앞으로 다가올 통일을 대비하여 한반도 환경공동체를 구축하기 위한 지역환경협력 및 남·북협력체제를 구축해 나아갈 것이다.

첫째, 지구환경보전과 관련한 국제협약에는 가입을 추진하되 협약과 관련한 논의과정에서부터 적극적으로 참여하여 적정한 우리의 역할을 수행하도록 하고 가입한 협약상의 의무는 성실히 이행하도록 하여 국제사회의 일원으로서의 권한을 행사하고 의무를 수행할 계획이다.

둘째, 동북아 지역국가간의 환경협력을 강화하기 위해 현재 열려져 있는 다자간의 협상채널이 활성화 되어 발전할 수 있도록 하고, 이를 위해 역내 국가간의 환경정보 교환 및 학술교류가 확대되도록 할 것이다.

셋째, 한반도 생태계의 보전을 위한 환경협력 기반을 조성하여 한반도 환경공동체를 형성하기 위한 단계별 협력방안을 통한 지속적으로 추진할 것이다.