

환경부문에 있어서의 정부와 민간의 역할분담에 관한 연구

崔炳善*

차>.....

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| I. 서론 : 환경문제에 대한 시각과 접근방식의 변화 | 정부와 민간의 역할 |
| II. 환경부문에 있어서의 정부와 민간의 범위 | IV. 환경부문에 있어서의 정부와 민간의 상호인식 특성 |
| III. 환경정책과정에 있어서의 | V. 정부부문의 역할제고 방향 |
| | VI. 민간부문의 역할제고 방향 |

〈요약〉

오늘날 환경문제는 정부와 기업만이 아니라 환경운동단체, 일반국민과 소비자를 포함한 모든 경제주체의 공동노력을 필요로 하고 있다. 또한 환경문제는 이제 국내적인 문제가 아니라 국제적인 문제로 등장하고 있다. 이에 따라 환경문제에 대한 인식에도 많은 변화가 나타나고 있다. 폐기물과 쓰레기 처리문제가 심각해지면서 환경문제는 이제 단순하게 생산공정 개선의 차원단이 아니라 생산으로부터 소비에 이르기까지 상품과 서비스의 생명주기(life cycle) 전반에 걸쳐 환경대책을 마련하지 않으면 안될 시점에 도달하였다. 이와같이 환경문제의 복잡성이 더해짐에 따라 환경관련 주체의 적절한 역할분담은 환경정책의 성패를 가름하는 중요한 요소가 되고 있다. 이 논문은 이러한 시각하에서 우리나라의 환경정책 현실을 조망하면서 환경정책의 주체들이 상호역할 분담이라는 관점에서 어떠한 문제점을 안고 있고, 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 어떠한 측면에서 새로운 인식과 접근이 요구되고 있는가를 검토하는 것을 연구목적으로 삼고 있다. 본 논문에서는 특히 정부와 환경운동단체의 적절한 상호역할분담 방향을 모색해 보고, 정부와 환경단체의 상호인식상의 문제의 원인을 파악하여 바람직한 상호협력관계의 구축방향을 강구하는 한편, 환경문제에 대한 시장유인적 접근방법의 확대 필요성을 강조하게 될 것이다.

I. 서론 : 환경문제에 대한 시각과 접근방식의 변화

지세계적으로 환경문제에 대한 관심이 부쩍 늘어나기 시작했던 1970년대초 이후 20여년이 지난 오늘날 환경문제는 이제 정부, 기업, 환경운동단체, 일반

* 서울대학교 행정대학원 부교수

국 친 모두의 공동노력이 없이는 해결하기 어렵다는 생각이 확산되고 있다. 최근에는 산성비, 오존층의 파괴, 지구온난화 등이 문제가 되면서 국제협력 없이는 지구환경문제의 해결이 불가능하다는 인식도 빠르게 확산되고 있다(Dornbusch and Poterba, 1992). 이것은 그동안의 환경문제 해결을 위한 다각적인 노력에도 불구하고 환경문제가 감소되기는커녕 오히려 심화되는 현실에서 새로운 정책 대안을 모색하지 않을 수 없게 되었기 때문이기도 하지만, 환경문제를 다루어 나가는 과정에서 사회적 학습(social learning)이 증가하였기 때문이라고 말할 수 있다.

1. 상품의 생명주기(**product life cycle**)적 관점

환경문제의 주요 관심대상이 수질오염, 대기오염으로부터 일반쓰레기, 산업 쓰레기 등 폐기물 오염문제로 바뀌게 되면서 환경문제의 인식에 많은 변화가 나타나게 되었다(Lester, 1983). 수질오염이나 대기오염의 경우에는 오염유발자가 대체로 기업으로 한정될 수 있었다. 그러나 폐기물 오염문제가 심각하게 제기되면서 오염유발자의 범위가 이제 기업을 넘어 일반국민에게까지 크게 확대된 것이다. 다른 말로 한다면 이제는 어떤 제품이나 서비스(전력, 철도, 도로, 공항 등 각종의 공공서비스 포함)의 생산단계만이 아니라, 그 제품이나 서비스가 판매되고 소비되는 단계, 그리고 그 쓰레기를 처리하는 단계 등 제품이나 서비스의 생명주기(life cycle) 전반에 걸쳐서 통합적으로 환경문제를 고찰해야 할 필요가 생긴 것이다(Cairncross, 1991).

여기 를 들면 날로 심각성을 더해가고 있는 쓰레기처리 문제에 있어서 쓰레기를 수거하는 것도 문제지만 소각시설을 세우거나 매립장을 건설하는 일이 대단히 어려워지고 있다(Morell, 1987). 이에 따라 쓰레기의 감량에 관심이 집중되고 있다. 쓰레기 가운데 가장 많은 분량을 차지하고 있는 것은 종이이다. 종이를 만드는 과정에서 나오는 수질오염은 심각하다. 또한 종이원료인 펄프를 만들기 위해서는 벌목을 해야 한다. 그것은 산림을 황폐화시키고, 토양의 침식을 가져오며, 자연의 정화능력을 감소시킨다. 새 펄프의 사용을 줄이기 위해서는 폐지의 재생비율을 높이는 방법이 있지만, 폐지를 세척처리하여 재활용하는 과정에서는 더 많은 오염이 발생한다. 하나의 오염을 줄이자면 다른 오염이 생겨나고, 다른 오염을 줄이자면 또 다른 오염이 생겨나는 것이다. 따라서 이제 제지회사의 수질오염을 규제하는 것만으로는 충분하지 않게 되었다. 이제 모든 국민과 정부와 기업이 종이의 사용을 절약하는 것만이 쓰레기 문제를 다소 해결할 수

있는 근본적 대안으로 생각되고 있다.

모. 다른 예로서 핵발전, 화력발전, 수력발전, 석탄, 석유 등 모든 에너지의 생소 과정과 소비과정에서 환경문제가 발생한다. 발전소를 건설할 때 환경과 생태계가 파괴되고, 석탄을 채굴할 때 산림이 훼손된다. 전력, 석탄, 석유 등 에너지를 사용하는 모든 생산업체와 가정, 그리고 자동차에서 환경오염이 유발된다. 만일 에너지 가격이 낮게 책정되어 있다면 소비가 촉진되고 소비의 증가는 에너지의 추가적 생산을 위하여 더한층의 자연훼손을 초래하고 그로써 오염은 더욱 증가하게 되는 결과를 초래할 것이다. 더 나아가서 발전소의 건설이나 탄광의 개발 등은 주민의 반대에 부딪치기 쉽다. 따라서 에너지와 관련한 오염을 줄일 수 있는 효과적인 방법은 궁극적으로 소비절약을 유도하는 길 밖에 없다. 이를 위해서는 에너지 가격의 적정수준으로의 인상은 물론이고, 에너지절약적 기술개발의 촉진, 에너지의 손실과 낭비를 막기 위한 전들의 단열재 사용 촉진 등 새롭고 다양한 접근방법을 도입하지 않으면 안된다. 이와같이 새롭고 다양한 접근방법의 도입과 성공적 시행을 위해서는 정부, 기업, 일반국민과 소비자 모두의 공동노력이 전제되지 않으면 안된다.

11. 환경과학기술의 발전 및 환경과 성장의 조화

환경문제에 대한 공동노력의 필요성을 제기하고 있는 또 하나의 요인은 급속한 환경과학기술의 발전이다. 그동안 우리는 일반 과학기술의 발전이 인류의 생활^{상상}에 기여하여 왔지만 다른 한편으로 환경오염을 적간접적으로 야기시키는 주범인 양 생각해 왔다. 경제개발은 항상 불가피하게 환경파괴를 초래하는 것으로 생각해 왔다. 그러나 오늘날 급속한 환경친화적 기술(green technology)의 빌전은 과학기술과 환경, 경제개발과 환경의 관계의 재정립을 불가피하게 하고 있다. 경제개발이 환경오염을 야기시키는 것이 사실이지만 경제개발이 되어야 환경보호도 가능하다는 생각을 넣고 있다.

1972년 로마클럽은 ‘성장의 한계(The Limits to Growth)’라는 보고서에서 경제시장이 석탄, 석유 등 천연자원의 고갈을 가져와 머지않아 성장이 한계에 부닥칠 것이라고 경고하였다. 그러나 이후 도래한 고유가시대를 거치면서 선진국에서는 대체에너지원의 개발, 에너지절약적 기술이 급속도로 발달하였다. 그들의 예측과는 달리 오늘날 성장의 한계로 작용하는 것은 환경문제이다. 그들은 이러한 자연자원의 남용이 환경문제를 일으킬 것으로 생각하였으나, 오늘날 우리가 극복하기 어려운 환경문제는 그러한 자원에서 발생하고 있다기보다

는, 주로 많은 공기와 물, 자연경관의 훼손, 회귀동식물의 멸종과 같이 특정 주인이 없는 자원, 즉 *共有資源*(common property)에서 발생하고 있다.

사실 경제의 성장과 발전은 두가지 측면에서 환경보호에 유리한 환경을 제공한다. 우선 경제발전은 과학기술의 발전을 유도하여 환경비용을 감소시킨다. 예를 들면 오존층파괴의 주범인 CFC를 대체하는 물질의 개발, 토양오염의 주범인 플라스틱을 대체하는 자연분해 플라스틱(degradable plastics)의 개발이 이루어지고 있는 것과 같다. 물론 새로운 물질은 또 다른 환경문제를 야기하는 경우도 있다. 예를 들면 CFC의 대체물질인 HFC가 지구온실효과를 일으키는 것과 같다. 다음으로 경제발전에 따른 소득수준의 향상은 국민들의 환경에 대한 관심, 삶의 질에 대한 관심을 제고시키고 이에 따라 보다 많은 자원을 환경보호를 위해 투입할 수 있도록 해 준다. 오늘날 선진국에서보다 개발도상국에서 환경문제가 더욱 심각하다는 보편적 사실이 이러한 주장에 뒷받침해 주고 있다(Wildavsky, 1988).

이러한 이유들로 인하여 오늘날에는 경제개발이 곧 환경파괴를 초래한다고 보기보다는, 방향이 잘못 설정된 경제개발이 환경파괴를 야기시키는 것이지, 경제개발 그 자체는 환경보호와 양립이 가능하다는 의미에서 경제성장과 환경보호가 공존할 수 있는 지속가능한 개발(sustainable development) 전략에 대한 관심이 높아지고 있다(United Nations, 1993). 또한 사람들이 현재 누리고 있는 생활수준, 편리성, 시간의 경제를 환경을 위해 포기한다는 것도 현실적으로 기대할 수 없는 것인 한, 환경문제를 일으킨 과학기술의 힘을 빌어 환경문제를 최대한 예방하거나 방지하지 않으면 안된다는 역설적 현실에 봉착하고 있다.

여기에서 주목해야 할 것은 이러한 새로운 환경과학기술의 발전은 정부의 노력과 통해서라기보다는, 시장의 힘에 따라 기업이 적극적으로 환경친화적인 과학기술개발을 위해 노력한 결과로 나타나게 되었다는 점이다. 이러한 방향으로 시장의 힘이 형성되도록 하기 위해서는 정부의 노력도 물론 중요하겠지만 이보다 더 중요한 것이 환경운동단체와 소비자의 역할이다. 환경을 생각하는 소비자운동(green consumerism)이 활성화되지 않는 한 기업이 환경친화적인 제품이나 기술의 개발에 노력을 기울이려 하지 않을 것이기 때문이다(Cairncross, 1991).

3. 새로운 환경정책수단의 계속적 등장

시장의 힘을 활용하는 새로운 환경정책수단의 등장 역시 정부와 기업과 환경보호단체와 소비자 모두의 공동노력을 요구하고 있다. 예를 들면 폐기물처리에

따로 환경문제와 폐기처리장 건설에 따르는 주민반발은 폐기물의 감량화를 추구하도록 요구하고 있고, 이에 따라 자원의 재활용(recycling), 그리고 이를 보조하는 예치-반환제도(deposit-refund system), 환경마크제(eco-labelling) 등이 각각 받고 있다. 우선 예치반환제도는 소비자가 경제적 유인에 따라 폐기물의 회수에 자진하여 참여하도록 유도하기 위한 제도이다. 이 제도는 맨 처음 빙 병어서 시작되었으나 최근 노르웨이가 자동차 폐기문제 해결을 위해 이 제도를 도입하고 있는 것과 같이 수없이 다양한 제품으로 적용이 확대되고 있다. 이 제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 정부, 생산기업, 판매자와 소비자 모두가 공동노력을 기울이지 않으면 안된다.

다음으로 환경마크제는 환경문제에 관심을 갖고 있는 소비자들이 환경친화적인 제품(green product)를 사용하도록 유도함으로써 궁극적으로 기업이 환경친화적 제품과 생산기술을 개발하도록 유도하는 기능을 한다. 이와같이 시장기능을 기극적으로 활용하는 환경대처방법이 관심을 모으고 있는 것은 이미 앞에서 지적한 바와같이 제품의 생명주기적 관점에서 환경문제에 접근하고 있는 최근의 기향과, 소련이나 동구권의 사회주의 국가에서 오히려 환경문제가 더욱 심하였다는 역사적 경험에 기초하여 시장경제에 대한 반감이 상대적으로 많이 약화되었기 때문이라고 볼 수 있을 것이다.

이상에서 고찰한 바와같이 환경오염 문제를 제품과 서비스의 생산단계 뿐만 아니라 그 이전의 제품생산시설의 건설단계, 그 이후의 최종소비 및 폐기물의 처리단계에 이르기까지 제품의 전 생산주기에 걸쳐 파악하지 않으면 안되는 것이 오늘의 현실이다. 또한 환경문제 해결에 있어서의 과학기술발전의 기여, 경제성장과 환경보호의 관계에 대한 인식의 변화 등을 환경문제를 보는 안목과 시각을 크게 변화시키고 있다. 이에 따라 환경문제에 대한 접근방식도 크게 변화하고 있다. 이제 정부, 기업, 판매자, 소비자, 환경보호단체 등의 도식적인 역할·담당만으로는 오늘날의 복잡한 환경문제를 효율적으로 해결하기 어렵게 되어 기고 있다. 이제 환경문제에 대한 효과적인 접근방법을 모색하기 위해서는 자연과학, 환경공학적 지식은 물론 경제학, 사회심리학, 행정학, 정치학 등 사회과학적 지식을 총동원하지 않으면 안되게 되어 가고 있다.

Ⅱ. 환경부문에 있어서의 정부와 민간의 범위

가. 정부

먼기 본 연구에서 정부부문이라고 하면 환경처, 환경관련업무를 부분적으로

다·고 있는 행정 각부 등 중앙부처, 지방환경청과 지방자치단체, 국회(보사위 및 환경특위), 법원, 환경분쟁조정위원회, 정부산하단체(환경관련 연구기관 및 공사) 등을 광범위하게 포함한다. 그러나 아래에서는 특히 필요가 있는 경우가 아니면 논의의 편의를 위해 이들을 모두 정부로 통칭하기로 한다.

나. 민간부문

환경과 관련을 맺고 있는 민간부문의 범위 설정은 대단히 어렵고 복잡하다. 우선 환경규제의 대상으로서 기업이 있다. 여기에서 기업이란 일반적으로 제조업체 만이 아니라 음식점, 학교, 병원, 등 모든 종류의 사업체를 의미한다. 다음으로 중앙과 지방의 환경보호단체와, 환경운동을 주업무로 하지 않으나 환경문제에 관심을 갖고 환경운동단체와 연합하여 또는 독립적으로 환경보호기능을 부분적으로 수행하는 수많은 공익단체(소비자단체, 여성운동단체 등)가 있다. 환경문제 해결에 관심을 갖고 있는 대학 및 연구소도 여기에 포함된다. 또한 의사·변호사 등으로 구성된 환경문제와 관련한 전문가집단도 있다. 마지막으로는 일반국민(지역주민)과 소비자가 있으나 이들은 한편으로는 환경오염자이며 다른 한편으로는 환경오염의 피해자이기도 하다.

Ⅲ. 환경정책과정에 있어서의 정부와 민간의 역할

1. 환경기준의 설정과 집행

가. 명령지시적 방법

환경오염에 대한 규제는 보통 환경기준(environmental standards)을 설정하고, 그것을 위반하는 자에 대해 처벌을 가하는 방식으로 이루어진다. 따라서 환경기준의 설정은 환경정책의 시발점이라고 할 수 있다(최병선, 1992a). 그러나 환경기준을 적절한 수준에 설정하기란 쉬운 일이 아니다. 경제이론적으로는 환경오염을 제거함으로써 얻어지는 한계편익(marginal benefit)과 환경오염에 들어가는 한계비용(marginal cost)이 같아지는 수준에서 결정하는 것이 가장 효율적이다. 그러나 이것은 이론상 그리 할 뿐이고 실제로는 한계 개념에 입각한 비용이나 편익을 파악하는 것이 거의 불가능하고, 그것이 가능하다고 할지라도 정치적으로 설득력을 지니기 어렵다.

또 다른 측면에서 환경기준을 높게 설정하는 것이 바람직하고 사회적으로 합의가 있다고 할지라도, 그러한 수준의 환경기준을 달성할 수 있는 기술이 이용

기능하지 않다면 아무 쓸모가 없다. 또한 그러한 기술이 이용가능하다고 할지라도 그것의 비용이 턱없이 높다면 아무래도 환경기준을 최고의 기술로 달성할 수 있는 수준보다 다소 낮추어 잡지 않을 수 없다. 따라서 현실적으로는 최선의 이용가능기술(best available technology: BAT)을 고려하여 환경기준을 설정하지 않을 수 없다.

이와같이 정부는 환경에 대한 국민의 기대수준 또는 환경보호단체의 요구수준, 선진국의 환경기준, 이용가능한 기술수준, 기업이 부담해야 할 비용의 크기, 경제에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 환경기준을 설정할 수 밖에 없다. 이것은 환경기준이 궁극적으로 정치적 결정사항이 되지 않을 수 없음을 의미한다. 그 결과 영국과 같이 명시적인 환경기준의 설정을 기피하는 국가가 있다. 그가 하면, 미국과 같이 환경보호단체들이 강력한 정치적 영향력을 행사하면서 환경기준을 지속적으로 상향조정해 나가고 있는 나라도 있다(Vogel, 1986). 전자와 경우에는 환경기준의 설정과정에서 정부와 기업의 유착이 문제가 되고, 후자와 경우에는 정부와 의회가 환경운동단체와 결합하여 불합리하게 높은 수준의 환경비용부담을 주고 있어서 기업활동을 위축시키는 나머지 경제성장과 국가 경쟁력 강화에 막대한 지장을 주고 있다는 기업의 불만을 사게 된다.

그러나 이러한 비난에 대한 반박도 만만치 않다. 예를 들면 전자의 경우에는 아득히 환경기준을 높게 책정한다고 할지라도 그것이 경제상황이나 이용가능한 기술수준 그리고 그것에 따르는 비용 등을 감안하여 정부가 그 기준을 효과적으로 강력하게 집행할 수 없다면 무슨 소용이 있느냐는 것이다. 반면에 후자의 경우에는 1970년대에 환경문제에 대한 관심이 고조되면서 환경기준을 대폭적으로 강화시킨 일본, 독일(당시에는 서독), 북구의 나라들이 오늘날 환경면에서 훨씬 앞서있을 뿐만 아니라, 경제적인 측면에서도 더 강력한 국제경쟁력을 보유하고 있고, 환경개념에 입각한 소비제품이나 환경과학기술을 이용한 기제장치 등 차본재의 수출에서 두각을 나타내고 있다는 사실을 강조한다.

사실 오늘날에는 환경기준을 국내적인 문제로만 파악할 수 없는 단계로 나아가고 있다. 소위 환경보호주의(environmental protectionism)라는 새로운 경향이 대두하고 있기 때문이다(Rubin and Graham, 1982; Anderson and Blackhurst, 1992; Hurrel and Kingsbury, 1992; 한국무역협회, 1991). 선진국 기업들 가운데 경쟁력이 약한 기업은 자신의 경쟁력의 약화가 자국의 높은 환경기준 때문이라고 주장하면서, 높은 환경오염을 유발하면서 값싸게 제품을 생산하여 선진국 시장에 수출하는 개도국의 기업들을 규제해야 한다고 요구하고 있다. 이와

는 대조적으로 경쟁력이 강한 선진국 기업들은 자국의 높은 환경기준의 국제화가 자신의 국제경쟁력 유지 및 확보에 유리하게 작용할 것으로 판단하고 있다. 또한 보팔(Bhopal) 사고 이후 선진국의 다국적기업들은 본국과 개도국을 가리지 않고 자국에서 적용되는 환경기준을 통일적으로 적용하는 추세를 보이고 있다 (Cairncross, 1991). 이것은 오늘날 개도국에서 환경문제에 대한 관심이 고조되면서 개도국의 국민이나 환경운동단체가 자국기업보다는 외국계 기업이 유발하는 환경문제에 대단히 민감한 반응을 보이고 있기 때문이다.

◦ 와같이 환경기준의 설정을 둘러싸고 끊임없이 제기되는 비판 속에서 오늘날 각국 정부는 일방적으로 환경기준을 설정하여 이것의 이행을 강제하고 위반여부를 감시하여 처벌하는 정통적인 환경규제 방법보다는, 기업이나 국민 등 환경오염자가 스스로의 이익을 위해서 환경오염방지에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하고, 이 과정에서 최소의 비용으로 최대한의 환경개선효과가 나타날 있도록 하는, 다시 말하면 경제적 유인(economic incentives)을 활용하는 새로운 환경규제 정책수단을 적극적으로 도입 활용하는 추세를 보여주고 있다 (최경선, 1992a).

이것은 환경기준에 의한 환경규제방법이 많은 문제점을 지니고 있음을 경험을 통해 배우게 되었기 때문이다. 우리는 흔히 환경기준이 경제적 효율성 면에서는 다소 문제가 있으나 공평성(equity)이라는 측면에서는 우수성이 있는 것으로 생각한다. 누구에게나 동일한 환경기준이 적용되기 때문이다. 그러나 사실은 전혀 그렇지가 않다. 획일적으로 설정된 환경기준 하에서 어떤 기업은 그 기준을 달성하는 데 비용이 그리 많이 들지 않는 반면에, 어떤 기업은 대단히 높은 비용을 들이지 않으면 기준을 달성하기 어렵다. 예를 들면 시설이 노후된 업체는 어차피 시설을 개체해야 하므로 새로운 환경기준에 부합한 시설로 개체가 가능하다. 그러나 한 2~3년된 시설을 갖고 있는 업체는 환경기준을 달성하기 위하여 아직도 멀쩡한 시설을 폐기하기 어렵다. 따라서 환경규제기관은 타협을 하지 않을 수 없게 된다. 이 때 국민들은 환경기준이라는 것을 믿지 않게 되고, 정부와의 협상을 통하여 낮은 환경기준을 적용받게 된 기업에 비하여 환경기준을 제대로 지키는 기업은 결과적으로 높은 비용을 부담하게 된다. 이것은 대단히 불공평한 일이다.

이러한 현상은 개인에 대해 적용되는 환경기준의 경우도 마찬가지이다. 예를 들면 정부가 자동차에 無鉛휘발유 사용을 의무화할 때 새 차를 구입하는 소비자의 경우는 별로 문제될 것이 없다. 그러나 낡은 차를 소유하고 있는 사람은

무연휘발유를 사용하는 것이 거의 불가능하거나 엔진을 고치는 데 많은 비용이 든다. 따라서 정부는 일정 기간을 정하여 모든 차가 무연휘발유를 사용하도록 의무화할 수 밖에는 없는데, 이 때 낡은 차를 보유하고 있는 국민들은 높은 경제적 부담을 지지 않을 수 없게 된다. 이러한 문제를 인식하여 예를 들면 영국 정부는 유연휘발유에 대한 세금을 무겁게 물리는 대신 무연휘발유에 대한 세금은 낮게 하는 정책을 사용하였다. 이것은 낡은 차 소유주들로 하여금 무연휘발유를 사용하는 차로 차를 바꿀 것인지, 아니면 무거운 세금을 물을 것인지를 선택할 수 있는 여지를 부여하는 것으로서 획일적으로 무연휘발유 사용을 의무화하는 것보다는 월등한 접근방법이다.

획일적 환경기준의 설정이 갖고 있는 문제는 이밖에도 많다. 우선 환경기준은 기준이상으로 환경을 깨끗이 하기 위한 노력을 유도하지 못한다. 다음으로 환경기준은 기업이나 개인이 새로운 시설을 하거나 새로운 차를 구입하는 것과 같이 새로운 투자를 할때에만 적용이 가능한 경우가 많고, 환경기준으로 인하여 시설비나 자동차가격이 상승하기 때문에 환경오염자가 새로운 투자를 미루게 만드는 결과를 가져오는 경우가 많다. 이것은 기술혁신을 저해하는 결과를 가져온다. 예를 들면 1977년 미국의회는 석탄을 사용하는 새로운 발전소건설에 적합·될 시설기준을 강화하고, 발전소에서 나오는 아황산가스의 환경기준을 저유·유연탄을 사용하는 발전소에 맞추어 설정하였다(Roberts and Farrel, 1978). 그 결과 새 발전소의 건설이 오히려 지체되었다(Portney, 1990).

사실 많은 경우에 환경기준은 새롭고 환경오염을 적게 내는 산업보다는 오래되고 오염을 많이 생산해 내는 산업을 보호하는 방향으로 사용되어 왔다. 전력 사용이나 금속제련사업 등이 대표적인 예로서 미국의 경우 남서부주에서는 이를 산업에 대한 새로운 진입자에 까다로운 환경기준이 정해진 반면, 중서부에 있는 더 오래되고 환경오염을 많이 내는 기업들은 이러한 기준을 적용받지 않았다. 이와같이 오히려 오염을 많이 배출하는 기업을 보호하는 모순이 생겨나는 것은 환경기준이 정치적 쟁략에 이용되기 쉽기 때문이다. 또한 환경기준의 설정은 정부가 상황의 변화에 따라 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있는 것처럼 생각하기 쉬우나, 이 역시 환경관련법령의 개정에 많은 시간이 걸리고 정치적 세력이 작용하기 때문에 현실과는 거리가 멀다.

다음으로 환경기준의 계속적인 상향조정은 관련제품의 값을 지속적으로 상승시키기 때문에 오히려 환경개선에 역행하는 경우도 있다. 예를 들면 미국에서 대기오염방지법이 제정되고 자동차의 대기환경기준이 상향조정되면서 자동차의

평균 보유년수가 1960년대에 5.5년이던 것이 1987년에 이르러 7.6년으로 깊어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면에 비교적 환경기준이 일정했던 트럭의 경우에는 보유년수가 7.7년에서 8년으로 약간 길어지는 것에 그치고 있다 (Cairncross, 1991).

환경기준의 치명적인 문제점은 그것이 대규모로 오염을 발생시키는 업체에 대해서는 효과적이지만, 오늘날과 같이 모든 기업과 국민이 오염자라는 인식이 확산되고 있는 속에서는 무력해지고 있다는 점이다. 수많은 기업과 개인들을 대상으로 환경기준을 설정하기도 어렵고, 이를 효과적으로 집행하기가 불가능하기 때문이다. 예를 들면 리터당 주행거리를 자동차의 환경기준으로 삼게 되면 국민들은 낮은 휘발유세제 하에서 보다 많이 운전을 하고 보다 높은 속도에 운전을 하게 되어 대기오염을 더욱 가중시키게 되는 결과를 초래하기 쉽다.

나. 시장유인적 방법

위 나 같은 문제점을 극복하기 위해서는 환경기준보다는 시장유인 (market incentives)을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 시장유인적 규제수단은 우선 경제적으로 효율성이 있을 뿐만 아니라, 지속적으로 환경오염을 감소시키기 위한 기술개발을 촉진하고 환경친화적인 제품의 사용을 촉진한다는 점에서도 강점이 있다. 더 나아가서 시장기능을 활용하는 정책수단은 수백, 수천만에 달하는 많은 개인들의 행태 (individual behavior)에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 위력있는 규제수단이다. 이미 앞에서 언급한 바와같이 예를들면 자동차에 환경기준을 적용하는 것보다는 휘발유세를 높이는 것이 소비자들의 행태를 바꾸는데 있어서 훨씬 효과적이다. 이런 의미에서 본다면 시장유인적 규제수단은 무수한 기업과 개인이 관계되는 분야의 오염문제를 원인행위자 부담원리 (polluters-pay principle: PPP)에 입각하여 가장 효과적으로 다루어 나갈 수 있게 해 주는 정책수단이라고 말할 수 있다.

1) 환경세 제도

시장유인을 활용하는 규제수단으로는 여러가지가 있다. 우선 탄소세, 유류세 등 소위 환경세 (green tax)를 부과하는 방법이 있다. 스웨덴과 핀란드는 이미 탄소세를 도입하였다 (Cairncross, 1991). EC집행위원회도 이것에 깊은 관심을 보이고 있다 (EC Commission, 1992). 이탈리아는 플라스틱백에 세금을 물리고 있고, 덴마크는 농약에 대하여 세금을 물리고 있다. 미국과 노르웨이는 CFC에 세금을 물리고 있다. 싱가포르와 오슬로시는 도심에 진입하는 차량에 대하여 통행료를 물리고 있다. 이와같은 오늘날 소득세와 법인세 등 생산적인 활동을

국-해 얻은 소득에 과세함으로써 경제활동에 부정적인 영향을 주기보다는, 비생산적이고 환경파괴적인 활동에 세금을 물림으로써 경제도 활성화하고 환경문제도 감소시키자는 취지에서 환경세에 대한 관심이 높아가고 있는 것이다.

물론 환경세 제도에 문제가 없는 것은 아니다. 환경세제도가 잘 기능하기 위해서는 먼저 시장이 잘 기능해야 한다. 시장경쟁이 없는 독점사업체의 경우에는 환경세를 전적으로 소비자에게 전가시키고 여전히 환경오염을 배출하게 되는 모순이 발생한다. 수질오염과 같이 서서히 오염물질을 조절해서 방출시키는 것이 아니라 일시에 다량의 오염물질을 배출시킴으로써 수질을 급속하게 악화시키는 경우에도 환경세는 무력할 수 있다. 환경세는 인플레를 유발한다는 비판도 있다. 또한 환경세가 일정액 혹은 일정율로 부과되면 부자보다는 가난한 사람에게 불공평하게 부담을 가중시킨다는 문제도 지적되고 있다(Cairncross, 1991).

② 배출허가권 제도

시장유인적 규제수단으로서 최근 관심을 모으고 있는 것으로는 양도가능한 배출허가권(tradable permits) 제도가 있다. 이 제도는 정부가 일정한 환경기준을 정하고 그 수준의 환경목표를 달성할 경우 잔존하게 될 오염량에 해당하는 만큼의 오염배출허가권을 발행하고 이를 해당산업의 업체에 무료로 배부하거나 경매에 부쳐 배부한 다음, 허가권 없이 오염을 초과배출하는 업체를 처벌하는 방식으로 기능한다. 앞에서 설명한 환경세가 가격을 통해 오염을 규제하는 것이라면, 이 제도는 사회전체적으로 허용가능한 오염의 총량(quantity)을 기준으로 정하여 오염을 규제하는 방법이라 할 수 있다(최병선, 1992a). 아무튼 이 제도하에서는 오염처리비용이 높은 기업은 허가권을 사려고 하고, 오염처리비용이 낮은 기업은 허가권을 파는 것이 유리하다는 판단을 하게 되어 허가권의 매미가 이루어지는 시장이 형성된다. 물론 이 시장에서 허가권의 가격은 종종 가고 마찬가지로 시시각각으로 변화하게 된다.

○ 제도는 이와같이 자신이 낮은 비용으로 오염을 처리할 수 있는 업체는 오염을 많이 처리하게 하고, 높은 비용을 들여야 하는 기업은 허가권을 많이 사게 하는 방법으로 최소의 오염처리비용으로 최대의 오염이 처리될 수 있도록 유도한다는 점에서 높은 경제적 효율성을 확보할 수 있다는 데 가장 큰 장점이 있다. 이것은 시장기능을 통하여 오염처리의 부담이 신축적으로 배분될 수 있기 때문이다. 다음으로 이 제도하에서는 오염 총량이 허가권의 발행량에 따라 정해지는 것이므로 오염업체가 배출하는 오염을 제대로 감시하고 기록할 수 있

기단 한다면 사회전체적으로 오염배출량을 원하는 선에서 통제할 수 있다.

그러나 이 제도의 단점도 적지 않다. 우선 이 제도의 운용이 복잡하다는 것이다. 또한 허가권을 최초로 배분할 때 어떠한 방식을 채택하느냐도 문제이다. 여기에는 보통 기존의 오염배출패턴에 따라 오염을 많이 배출한 기업에 많은 허가권을 주고, 적게 배출하는 기업에 적게 분배하는 방법이 있고, 경매(auction)에 놓치는 방법이 있는데 각각 장단점을 지니고 있다. 또한 허가권이 거래되는 시장이 잘 형성되어 작동할 것인가가 문제이다. 왜냐하면 어떤 기업은 전략적으로 허가권을 매입매석함으로써 신규진입자의 진입을 가로막을 수 있기 때문이다. 이와같은 사태가 방치된다면 이 제도하에서 가장 비용효과적인 방법으로 환경오염이 감소되기를 기대하기 어렵고, 이 때 이 제도는 기존의 전통적인 환경기준보다 나을 것이 없게 된다.

그러나 이 제도 도입의 장벽은 환경보호단체들이다. 이들은 도대체 기업에게 환경을 오염시킬 권리를 줄 수 있는가? 더 나아가서 이들이 허가권을 다른 기업에 팔아 돈을 벌 수 있도록 허용하다니 말이 되는가? 하면서 이 제도는 불신하고 있다. 이 제도의 작동메커니즘을 잘 이해하지 못하는 정치가나 일반국민들도 이 제도에 회의적인 태도를 보인다.

바로 이러한 이유로 이 제도는 현실적으로 극히 부분적으로만 도입되고 있을 뿐이다. 예를 들면 1974년 이래 미국환경처(EPA)은 이 제도의 도입을 시도해 왔으나 성공하지 못하였다. 다만 1985년 정유업체에 대하여 2년안에 가스에 포함된 납성분을 일정수준으로 감소시키도록 하고, 질류납성분에 대한 배출허가권을 할당하였다. 이에 따라 절반 이상의 정유업체들은 각자의 선택에 따라 허가권을 매매하는 방식으로 가장 저렴하게 납성분을 감소시켜 나갈 수 있었다. 이 제도가 비교적 성공적으로 활용될 수 있었던 원인은 정유업체의 수가 적고, 질류 납의 양을 과악하기가 용이하였다는 데 있다.

이와같이 이 제도가 성공하기 위해서는 많은 전제조건이 필요하지만 이러한 발상을 여러 다른 목적에도 이용되고 있다. 예를 들면 카나다, 아이슬란드, 뉴질란드, 영국정부는 수자원을 보호하기 위하여 어부들이 잡을 수 있는 물고기의 양을 할당하고 이 권한을 어부들끼리 사고 팔 수 있도록 한 결과 어업에서 며나려 하는 어부들이 이 권한을 팔고 떠나감으로써 수자원의 남획을 방지하는데 어느 정도의 성과를 거둔 것으로 알려지고 있다. 또한 미국정부는 강물의 오염을 감소시키기 위하여 강 주변의 오염업체에게 일정량의 허가권을 발행하여 매각하게 하는 방법을 시도한 예도 있다.

3) 예치-반환제도

시장유인을 활용하는 또 하나의 방법으로서 최근에 가장 인기를 끌고 있는 방법이 바로 예치-반환제도(deposit-refund system)이다. 이 제도는 원래 제품용기들이 많이 사용하는 업체가 용기를 회수하여 재활용하기 위해 고안해 낸 방법이며, 용기의 생산비용이 낮아지고 대신 노동임금이 상승하면서 거의 포기한 프로그램이다. 그런데 오늘날 쓰레기의 처리 및 처리장 확보난으로 고심하고 있는 각국 정부가 이 제도의 작동메커니즘에 착안하여 원래의 용도와는 다른 용도로 이 제도를 사용하게 된 것이다. 이 제도의 근본목적은 폐기물이 일정한 장소에서 쉽게 회수될 수 있도록 하는 데 있다. 이 제도가 이러한 기능을 할 수 있기 위해서는 우선 소비자가 폐기물을 일정 장소까지 운반한 뒤 예치금을 회수할 의욕을 가질 수 있을 만큼의 상당한 금액이 되지 않으면 안된다. 또한 이 제도가 성공하기 위해서는 다른 환경친화적인 방법에 의한 폐기물 처리보다 회수비용 및 처리비용이 적게 들어가야 한다. 최근 환경처가 도입한 폐기물 예치금제도 하에서 폐기물의 회수율이 매우 낮은 것에서 잘 알 수 있는 바와같이 이 제도 역시 성공적으로 운영하기란 그리 쉽지 않다.

이상에서 주요한 시장유인적 규제수단에 대해 논의하였지만 어느 경우에나 시장유인적 규제수단이 효과를 발휘하는 것은 아니다. 시장유인적 규제수단은 오염원인을 정확하게 집어낼 수 있는 경우에 가장 쉽게 적용할 수 있다. 또한 비고적 쉽게 계측할 수 있는 소수의 오염물질(pollutants)이 문제될 때 보다 쉽게 적용할 수 있다. 오염물질을 시시각각 점검하고 기록해야만 하는 경우에는 그전에 들어가는 행정비용이 과도하게 증가하게 될 것이기 때문이다. 또한 산업이 독과점산업인 경우보다는 다수의 경쟁적인 기업으로 구성되어 있는 경우에 좀더 효과적이다.

이상에서 고찰한 바와같이 오늘날 환경규제 방법이 경직적인 환경기준을 설정하고 명령과 지시에 의존하는 전통적인 규제방법으로부터 점차 경제적 유인을 활용하는 규제방법으로 이행하고 있다. 이것은 무엇보다도 환경문제에 대한 이해의 폭이 대단히 넓어지고 있음을 반영한다. 또한 비용효과적인(cost-effective) 환경규제방법에 대한 관심이 지속적으로 제고되고 있음을 반영한다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 환경정책의 기본이 되는 환경기준의 설정이나 가장 비용효과적인 환경규제방법의 설계와 도입활용을 위해서는 정부부문, 민간부문 가릴 것 없이 재고해 볼 문제들이 있다.

4. 환경정책의 인식과 접근방법의 변화 필요성

그-선 정부부문에서부터 환경문제를 보는 인식이 크게 바뀌어야 한다. 환경문제는 기술적으로 파악하려 하기보다는 경제사회적으로 파악할 수 있어야 한다. 이- 위해서는 두엇보다도 경제학적 사고를 할 수 있는 관료와 연구원의 확보가 이루어져야 한다. 현재 환경처에 경제학 배경을 갖고 있는 관료는 극소수에 불과하다. 미국환경청 등 선진국의 환경담당부처가 변호사의 수보다 더 많은 정치 학자들을 거느리고 있다는 사실을 유의하지 않으면 안된다. 최근 환경기술 연구원을 설치하면서도 역시 사회과학적 학문배경을 가진 학위소지자를 별로 확보하지 못하였다. 이것은 시급히 재고되어야 할 사항이라고 생각된다. 오늘 날 환경문제는 기술적인 문제가 아니라, 정치적인 문제이고 경제사회적인 문제이다.

○ 이러한 논의는 우리나라의 환경보호단체의 경우에도 그대로 적용된다. 물론 혁신적인 환경정책 대안의 모색이 환경보호운동의 주목적이 될 수는 없다. 그러나 환경보호단체가 사회의 지지를 받기 위해서는 합리적이어야 한다. 대안을 제시하면서 정부를 채찍질할 수 있어야 하다. 환경문제와 관련하여 시위를 벌이거나 불매운동을 전개하는 일 등에 비한다면 이것은 더욱 어려운 일임이 분명하다. 이런 점에서 환경보호운동의 저변을 확대하는 것도 중요하지만 환경정책이 대안을 제시할 수 있는 새로운 분야의 지식을 적극적으로 활용할 수 있는 체계로 나아가지 않으면 안된다.

환경문제 해결을 위한 정책수단의 다양화는 환경문제에 대한 보다 깊이있는 이해를 필요로 한다. 선택 가능한 정책대안을 상호비교할 수 있기 위해서는 보다 높은 정보가 필요하다. 환경오염이 발생하는 전과정에 대한 폭넓은 이해만이 아니라, 환경오염을 유발시키고 있는 기업이나 개인의 유인에 대한 깊이있는 이해와 분석을 필요로 한다. 또한 각각의 환경규제 정책수단이 경제와 산업에 미치게 될 영향에 대한 분석을 필요로 한다. 이런 관점에서 정부나 민간을 가릴 것 없이 환경정책과 관련된 연구의 폭과 수준을 지금보다 한층 확대하고 심회시켜 나가려는 노력이 수반되어야 할 것이다.

2. 환경의 감시 및 고발활동

환경기준의 설정은 환경규제정책 집행의 효과성과 표리의 관계를 이루고 있다. 이것은 아무리 환경기준을 높게 설정할지라도 그것의 이해여부 또는 위반여부를 효과적으로 감시하고 점검하여 신속하게 대처하지 못한다면 쓸모가 없고, 비록 환경기준을 다소 낮게 책정하고 있을지라도 그것의 위반여부를 철저

하지만 감시하고 점검하여 엄격하게 처벌한다면 그것이 오히려 환경을 확실하게 보호하는 길이 되기 때문이다.

가. 이론적 검토

이 논리를 좀더 분명히 하기 위해서는 피규제자 또는 환경오염자의 입장에서 생각해 볼 필요가 있다. 일반적으로 오염행위자가 느끼는 경제적(심리적인 것) 것을 포함하여 부담은 오염행위에 대한 벌칙의 강도에 따라서만 결정되는 것이다. 오염행위의 적발 가능성과 처벌을 받게 될 가능성이 얼마나 되느냐 하는 것도 중요하다. 이를 수식으로 표현해 본다면 다음과 같다.

$$E(P) = p(D) * p(S) * P$$

여기에서 $E(P)$ 는 오염행위자가 실제로 느끼는 벌칙의 크기이다. 다음으로 $p(D)$ 는 자신의 오염행위가 적발될 확률을 나타내고, $p(S)$ 는 적발된 뒤 실제로 벌칙을 부과받게 될 확률을 의미한다. 끝으로 P 는 법령에 정해져 있는 벌칙의 크기이다. 이 수식은 오염행위자가 실제로 느끼는 벌칙의 크기는 법령에 규정된 벌칙의 크기만이 아니라, 자신의 오염행위가 적발될 확률(이것은 환경 감시나 지도단속의 강도를 나타낸다), 그리고 적발시 실제로 처벌을 받게 될 확률(이것은 행정처분이나 사법적 처분이 이루어질 가능성을 나타낸다. 법이 엄정하게 집행되는 나라에서라면 이것은 1에 가까울 것이다)을 의미한다. 다시 말하면 P 가 아무리 무겁게 정해져 있을지라도 $p(D)$ 가 극히 낮거나, $p(S)$ 가 1보다 크게 작다고 한다면 오염행위자가 느끼는 벌칙의 크기는 무시할 수 있는 정도로 극히 작아지고 만다는 것이다.

이 수식을 통해서도 우리는 환경에 대한 철저한 감시활동이 얼마나 중요한가를 알 수 있다. 흔히 법정 벌칙(P)의 크기를 둘러싸고 정부와 환경보호단체가 이견을 보이는데, 사실은 서로가 적발확률($p(D)$)이나, 처벌확률($p(S)$)을 달리 평가하기 때문에 그것에 대하여 이견이 생기는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 정부는 후자를 비교적 높게 평가하는 데 비하여, 정부의 감시능력이나 법의 엄정한 집행관행을 불신하는 환경보호단체는 이를 수치를 낮게 평가하는 경향이 있기 때문이다. 또한 피규제자인 기업도 이러한 수치를 비교적 낮게 평가하기 때문에 법정 벌칙(P)의 크기 그 자체에 대하여 높은 관심을 갖지 않는 경향을 보이는 것이 일반적이다.

이와같이 환경오염행위에 대한 적발이나 처벌이 제대로 이루어지지 않을 때 모든 환경제도는 걸들 수 밖에 없다. 이러한 문제는 환경기준을 설정하는 명령지시³ 규제방법 하에서 더 한층 심각하게 나타날 가능성이 크다. 사실 위에서

고 할한 경제적 유인을 활용하는 각종의 제도들은 환경기준에 의한 규제방법이 안고 있는 이러한 치명적 약점을 어느정도 회피할 수 있거나 보강할 수 있다는 점[이] 장점이 있다. 물론 경제적 유인을 활용하는 시장유인적 규제수단에 있어서는 오염행위에 대한 감시, 오염량의 계측은 여전히 중요하다. 그러나 시장유인적 규제수단 하에서는 환경오염의 계측방법이나 감시방법이 다소 불완전할지라[이] 피규제가 스스로의 이익을 위하여 지속적으로 환경을 개선하려는 유인을 부여받게 되기 때문에 환경감시 및 오염의 계측이란 면에서 다소 문제가 있을[리]이라도 환경기준에 의한 방법보다는 높은 효과를 발휘한다.

나. 환경오염 감시의 주역 : 주민과 환경운동단체

환경을 감시하는 책무는 당연히 정부에 있다. 그러나 정부의 힘과 능력만으로 효과적으로 환경감시업무를 담당할 수 있을 것으로 생각한다면 그것은 착각이다. 우선 환경오염업체가 무수히 많고, 환경감시를 위한 인력 및 장비 등 행정 능력에 명확한 한계가 있는한 정부의 환경감시능력은 극히 제약될 수 밖에 없다. 또한 아무리 행정능력을 보강할지라도 그것으로 충분할 수는 도저히 없다. 왜냐하면 환경오염행위는 시간적으로나 공간적으로 예측할 수 없는 양태로 끊임없이 발생하기 때문이다. 어제까지 팬찮던 지역에서 오늘 문제가 생겨날 수도 있고, 조금전까지 팬찮았던 공장에서 갑자기 오염이 쏟아져 나오는 경우가 많다. 또한 오염행위는 행정의 눈을 피해 이루어지는 것이 일반적이다. 주간보다는 야간에, 맑은 날보다는 흐리고 비오는 날에, 인적이 있는 곳보다는 드문 곳에서 오염행위는 더 많이 이루어지기 마련이다. 이것은 환경감시가 상시적으로 이루어져야만 효과를 발휘할 수 있음을 의미한다.

이런 면에서 볼 때 효과적인 행정감시체제의 구축을 위해서는 일반주민과 국민 모두의 참여가 필수적이다. 어떠한 오염유발행위도 주민과 국민의 눈에서 벗어나기는 어렵기 때문이다. 물론 일반국민이나 주민이 환경오염물질이나 오염원에 대해서 잘 모르고 있을 수도 있다. 일상적으로 보아 왔기 때문에 어떤 행위가 왜 오염행위로서 처벌대상이 되어야 하는지를 잘 이해하지 못할 수도 있다. 그러나 오늘날 생활수준이 향상되고 삶의 질에 대한 욕구수준이 급속하게 상승하면서 국민들의 환경문제에 대한 인식과 관심은 빠른 속도로 증가하고 있다. 환경오염이 자신과 후손의 생명과 건강에 해악을 준다는 사실 뿐만 아니라, 환경문제가 심각한 땅이나 그 땅위에 서 있는 주택 등의 재산적 가치는 형편없이 죽어든다는 사실을 경험을 통해 빠르게 배워가고 있다.

그러나 여기에도 문제가 있다. 일반적으로 국민이나 주민이 환경문제를 의식

하고, 있으면서도 신고나 고발 등 구체적인 행동으로 나서는 데 있어서는 대체로 소극적이기 때문이다. 최근 실시된 전국대 행정문제연구소의 설문조사 결과에 의하면 “귀하의 거주지역에서 오염문제가 발생하면 어떻게 하겠느냐?”는 질문에 대하여 60%이상의 국민이 환경운동에 참여하겠다고 응답하고 있으나, 실제로 환경오염으로 인하여 적간접적으로 피해를 경험한 국민조차 90%이상이 “지구까지 어디에든 고발하거나 항의한 경험이 없다”고 답하고 있다(전국대 행정문제연구소, 1993).

우리는 흔히 이런 현실을 놓고 시민의식이 부족해서 생기는 문제라고 보는 경향이 있다. 그러나 이것은 환경문제의 속성에서 비롯되는 피할 수 없는 문제이다. 어느 한 주민의 입장에서 볼 때 오염의 문제는 자기만의 문제가 아니다. 또한 그 문제가 해결을 위해 자신이 시간과 비용과 노력을 들였을지라도 그 이득이 자기와 자기 가족이나 후손에게만 전적으로 귀속되지 않고, 주변의 모든 사람과 그 후손에게 똑같이 돌아가게 된다. 바로 이러한 이유로 소위 무임승차(free-ride)의 문제가 발생한다. “왜 하필 내가 나서야 하는가? 내가 아니라도 누군가가 나서는 사람이 있겠지” 하고 생각하는 것이다. 이것은 무턱대고 나무랄 뿐 만은 없는 지극히 자연스럽고 합리적인 생각이다.

오히려 문제는 시민의식의 부족에 있기 보다는 이타적인 행동을 조장하고 이타적인 행동에 보상을 제공하는 체제가 대단히 미약한 사회현실에 있다. 이보다 중요한 문제는 주민과 일반국민들이 자신이 환경오염행위를 적발하고 신고 또는 고발하였을 때 그것이 효과성(efficacy)을 발휘한다는 생각과 믿음을 가져야 하는데 현실이 이와 같지 않은 데 있다. 다시 말하면 자신의 신고나 고발에도 불구하고 적절한 조치가 취해지지 않는다면 주민과 일반국민은 더 이상 신고하거나 고발할 필요를 느끼지 못한다는 것이다. 더 나아가서 주민과 일반국민이 손쉽게 신고하거나 고발할 수 있는 체제가 마련되어 있지도 않은 상태에서, 개인이 힘들여 신고나 고발을 할 때 그것이 문제해결로 이어지는 것이 아니라 오히려 신고자에게 불편과 불이익을 초래하는 결과를 초래한다면 신고나 고발행위가 활발하게 이루어질 수 없는 일이다.

많은 설문조사 결과에 따르면 일반국민이나 주민은 신고나 고발을 함께 있어서 행정기관보다는 민간단체를 선호하는 것으로 나타나고 있다(전국대 행정문제연구소, 1993). 이러한 현상은 비단 환경문제 만이 아니라 소비자문제의 경우에도 마찬가지로 나타나고 있다(최병선, 1990). 이것은 우리나라에서 규제행정기관이 국민들의 신뢰를 충분히 받지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

첫째 행정기관이 이와같이 국민들의 불신을 사고 있는 이유는 여러가지가 있다. 우선 행정기관의 인력이 심히 부족한 반면에 업무가 과다하여 주민이나 국민으로 신고나 고발행위에 대하여 무감각하거나 불친절하다는 데 큰 원인이 있다. 다음으로는 아직도 국민들이 행정기관을 적접적으로 상대하는 것을 꺼리고 있다는 점을 들 수 있다. 특히 환경문제와 같이 기술적이고 전문적인 검토가 요구되는 사항에 있어서는 신고자의 신고행위 만으로 행정적 또는 사법적 처리가 가능하지 않기 때문에 신고자의 협조가 불가피하다. 그러나 이것은 신고자의 입장에서 이해하기 쉽지 않은 일이고, 따라서 적극적으로 협조를 하기도 어려운 것이다.

이 모든 면에서 민간환경단체는 행정기관보다 우월한 입장에 있다. 우선 신고하는 국민들의 입장에서 볼 때 이들은 우선 거부감이 적다. 이들은 신고자와 공감대의 폭이 넓어 적극적으로 그리고 친절하게 신고를 수리한다. 또한 신고자의 입장에서 볼 때 어디에서 언제 오염유발행위가 일어났다든가 일어나고 있다는 단순한 사실만을 고지하는 것으로 충분하다. 신고후에 환경단체가 협조를 요구하는 경우에도 그리 부담감을 가질 필요가 없다.

이런 여러가지 이유로 인하여 환경오염에 대한 감시 및 고발체제는 민간환경단체가 중심이 되는 체제가 바람직하다. 이것은 무엇보다도 민간환경단체들이 빠르게 향상되고 있는 국민들의 환경문제에 대한 인식과 관심을 가장 쉽게 활용할 수 있는 위치에 있기 때문이다. 특히 지역에 근거를 두고 있는 지역환경보호단체들은 더 말할 필요가 없다.

그러나 지역환경단체의 활동에도 여전히 한계가 있다. 우선 이들은 울산이나 온산 등 특정지역을 제외하고는 거의 모두 환경문제만을 전담하는 조직이 아니라 지역의 환경문제를 걱정하는 사람들이 이슈에 따라 형성한 모임에 불과한 경우가 많다. 따라서 이들이 상시적인 감시체제를 유지하기는 어렵다. 특히 지역환경단체의 수준에서는 상근직원을 확보하기가 더욱 어렵고, 비록 그것이 가능한 경우에도 그 규모가 대단히 작을 수 밖에 없다. 따라서 이들이 행사할 수 있는 영향력을 극히 미약하다. 바로 이런 이유로 이들은 오염이 발생한 지역의 주민으로 시위를 유도함으로써 언론의 관심을 끌어 행정기관이 문제해결에 나서지 않을 수 없게 만드는 전략을 주로 사용하고 있다. 전국적 차원에서 관심을 끌만한 경우에는 중앙의 환경단체와 연합하거나 지원을 받기도 한다. 이러한 환경단체의 교육지책이 빚어내는 문제들에 대해서는 뒤에서 다시 논의하게 될 것이다.

. 2. 약한다면 불특정성, 수시다발성을 특성으로 하는 환경문제를 다루어 나가는 데 있어서 환경오염행위를 상시적으로 감시하고, 신고 및 고발할 수 있는 체제: ① 확립은 환경정책의 성패를 결정적으로 좌우하는 중요한 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 환경오염에 대한 감시가 철저하지 못할 때 환경오염자의 충분한 주의나 환경오염 방지노력을 기대하기 어렵기 때문이다. 또한 환경제도나 정부의 집행과정에서 발생하는 문제들을 환경감시 체제의 확립을 통하여 수시로 환경정책과정에 환류(feedback)시키지 못한다면 환경제도와 정책의 효과성은 그만큼 떨어질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 환경정책의 효과적 집행을 위해: 환경감시 및 고발체제 확립의 중요성은 아무리 강조해도 지나치다 할 수 없다.

3. 시민과 환경운동단체의 오염감시 및 고발활동의 촉진과 관련하여 제도적으로 해소되어야 할 사항들이 있다. 우선 시민환경단체가 시험검사 시료를 채취하여 공동·시험검사기관에 오염여부 및 오염도의 검사를 의뢰하는 경우 검사수수료를 면제하거나 대폭 감액시켜 주는 문제이다. 현재 서울시의 경우 수도물 오염물질 : 2개 종목의 전당 시험검사수수료는 약 11만원 선이다. 이 때 시험검사 표본(샘플)의 크기가 10개 내지 100개 사용되는 데 이 경우 소요비용은 100만원 ~1,000만원에 달한다. 재정능력이 빈약한 시민환경단체의 입장에서 이것은 부담하기 어려운 수준이 아닐 수 없다. 또 다른 예로서 현재 김포의 수도권매립지에 반입되는 쓰레기 가운데 일반매립이 금지되어 있는 특정산업폐기물의 반입여부에 대한 감시는 매립지 인근에 있는 검단면 주민들의 차치조직에 의해 이루어지고 있다. 18명의 주민감시원이 작년 4월부터 현재까지 약 20개월 동안 매립지 운영위원회에서 제공하는 하루 약 2만원의 일당을 받으면서 감시활동을 계속해 나가고 있다(조선일보 : 1993. 12. 10). 이와같은 공익적 차원에서의 환경오염감시 및 고발활동이 재정적인 이유로 지장을 받게 해서는 안될 것이다.

1. 환경영향평가 활동

환경영향평가는 각종의 개발사업이 환경에 미치게 될 영향을 다각적으로 파악하여 회복불가능한 환경파괴를 사전에 예방하는 데 가장 큰 의의가 있다(최병선, 1992a). 오늘날과 같이 환경문제의 범위가 무한정하다 할 만큼 확대되어 가고 있는 현실에서 환경영향의 사전평가제도는 개발사업이 안고 있는 장단기적 폐급효과를 종합적으로 파악할 수 있게 하는 제도적 장치라는 점에서 그것의 의의가 더욱 커지고 있다. 다시 말하면 환경영향평가제도는 지속가능한 개

발(sustainable development)의 중요한 정책수단이 되고 있다는 것이다.

이런 의미에서 볼 때 환경영향평가제도가 실현해야 할 가장 중요한 가치는 민주성이다. 여기에서 민주성이라는 말은 그것의 정치적 의미에서가 아니다. 정부나 민간의 개발활동이 환경이나 생태계에 초래하는 영향을 파악한다는 것은 여전히 어려운 일이 아니다. 이것은 전문가 몇 사람의 전문적 검토만으로 달성될 수 있는 일도 아니다. 무수히 많은 사람들이 각각의 관점과 입장에서 개발사업이 자기에게 또는 자기가 관심을 갖고 있는 사항에 대하여 미치게 될 파급효과를 예측하고 그 의견을 스스럼없이 제시할 수 있게 할 때에만 개발사업의 영향은 거의 완벽하게 파악될 수 있다. 바로 이와같이 모든 적간접적인 이해관계자의 의견진술이 가능하고 또한 이것을 유도할 수 있어야 한다는 의미에서 환경영향평가제도는 민주성을 지녀야 한다.

사실 미국에서 환경영정책기본법을 제정하면서 환경영향평가(environmental impact statement: EIS) 제도를 도입한 중요한 이유도 여기에 있었다. 이 제도는 과전히 미국의 환경운동단체의 주장과 정치적 압력이 있었기 때문에 도입된 제도라해도 과언이 아니다. 왜냐하면 미국환경청조차 초기에는 이 제도의 도입에 부정적인 태도를 취했기 때문이다. 환경보호단체들이 이 제도의 도입을 강력하게 주장한 데에는 몇가지 중요한 전략적 고려요인이 있었다. 첫째, 이들은 일단 시설(지역경제에 도움이 되는 시설)이 설치된 이후에는 지역주민들이 그 시설의 유지에 이해관계를 갖게 되기 때문에 사후적으로 환경문제가 발생하더라도 그 시설을 폐쇄하는 등의 근본적인 대책을 세우기 어려웠던 과거의 경험을 고려하였다. 둘째, 환경영향에 대한 사전평가 과정을 거치게 함으로써 이후에 복·생되는 환경문제에 대해 사업자가 평소에 보다 많은 관심을 갖고 보다 큰 책임을 지도록 할 수 있다는 점을 감안하였다. 셋째, 이 제도를 통하여 사후에 환경문제가 발생할 경우 환경영향평가를 담당한 행정기관의 책임을 보다 강하게 둘 수 있는 법적 근거를 확보할 수 있다는 점을 고려하였다. 미의회가 이 제도의 도입에 적극적으로 나선 것도 바로 여기에 이유가 있었고, 미국환경청이 이 제도의 도입에 반대했던 이유도 바로 여기에 있었다. 그러나 미국환경청은 얼마 지나지 않아 이 제도가 스스로의 영향력을 확대시킬 수 있는 유리한 제도라는 생각을 갖게 되었다.

우리나라에서는 이 제도가 민간환경단체의 주도가 아니라 환경처 주도하에 비교적 쉽게 도입되었으나, 대신 다른 행정부처에 강한 영향력을 행사할 수 없게 되었다는 약점을 갖고 있다. 또한 관련법규에 평가과정에 대한 민간환경단

체의 참여를 극히 제한적으로 규정함으로써 결과적으로 이 제도의 취지를 충분하게 살리지 못하고 급기야 이 제도의 무용론을 제기하는 사태에 직면하게 되었구나. 최근 신공항건설이나 김포쓰레기매립장 건설사업의 경우가 잘 보여주고 있다. 바와같이 사업주체인 정부기관이나 민간사업자가 작성하는 환경영향평가서나 신뢰성이 문제되면서 평가서를 심사한 환경처가 곤궁에 빠져들어가고 있는 것이다. 저리산 양수발전소의 환경영향평가 역시 같은 문제에 봉착해 있다.

이러한 사태의 발전은 결국 환경영향평가 비용을 국가나 지방자치단체가 부담하도록 하는 상황을 초래할지도 모른다. 사실 환경영향평가의 충실했과 신뢰성을 생각한다면 정부나 지방자치단체의 비용부담이 당연한 것으로 생각될 수 있다. 그러나 이것은 현실적으로 이루어지기 어려운 일이라고 생각된다. 따라서 현재와 같이 사업주체가 평가비용을 부담하는 체제로 나갈 수 밖에 없는데, 사업주가 비용을 부담하도록 하는 한 평가의뢰자가 어느 정도 사업주의 영향력에 지배되지 않을 길이 없고 그 결과 신뢰성을 둘러싼 문제제기를 피할 길이 없다. 이 문제를 해소하기 위해서는 객관공정한 입장에서 환경영향을 평가할 수 있는 위치에 있는 전문연구기관이나 대학의 연구소를 활용하여야 할 것이다. 사업자가 이를 환영할 리가 없다. 최근 위의 사례에서와 같이 민간환경단체가 주민의 재정지원으로 환경영향을 평가하는 경우에는 거꾸로 사업자가 크게 반발하게 될 것이다.

○ 렇게 본다면 환경영향평가제도를 원만하게 운영할 수 있는 방법은 환경처나 시방환경청이 환경영향평가서를 심사하는 과정에서 객관성과 공정성을 확보하는 방법 외에는 없다. 미국에서는 주요사업의 경우 이 심사가 의회의 공청회를 거치도록 되어 있고 이 과정에서 민간환경단체의 참여가 확보되게 하는 방법이 사용되고 있다. 그러나 우리나라에서 이와같은 방법을 채택하는 것이 아직 초기상조라는 점을 감안해 본다면 역시 환경처가 환경영향평가서를 심사하는 과정을 좀더 공개적으로 그리고 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있는 방향으로 운영해 나가야만 할 것이다. 이 과정에서 관건은 역시 민간환경단체의 참여를 제도적으로 보장하는 것 밖에는 없을 것이다.

환경영향평가서의 평가과정의 공정성과 신뢰성의 확보 못지않게 중요하게 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선 환경이나 생태계에 영향을 미치는 시설의 설치에 있어서 항상 문제가 되는 것은 입지선정의 타당성 문제라고 할 수 있는데, 환경영향평가는 사업입지가 선정된 이후에 이루어지는 것이기 때문에 입지 자체에 문제를 제기하는 주민의 의사를 충분히 수렴하지 못

한 구는 문제가 있다. 다시 말하면 사업의 인허가가 이루어지기 이전의 단계인 국토이용계획 변경 또는 도시계획 변경과정에서 주민의 참여가 실질적으로 배제되어 있기 때문에 사업입지의 적정성과 타당성에 대한 논란을 환경영향평가 제도가 다룰 수 없게 되어 있다는 것이다. 이런 면에서 볼 때 국토이용관리법 및 도시계획법의 시행에 있어서 주민의 의사를 청취하여 사업계획을 인가하는 절차를 좀더 확실하게 규정해 두는 것이 필요하다고 생각된다.

마음으로 환경영향평가서 심의내용이 사업의 실시계획에 충분하게 반영되지 못함으로써 부실사업이 이루어지는 등 사후적으로 문제가 발생하는 것도 문제가 아닐 수 없다. 다시 말하면 현행의 제도하에서 환경영향평가의 사후관리는 지역주민이 할 수 밖에 없도록 되어 있다는 것이다. 따라서 앞으로는 사업의 실시설계에 환경영향평가내용이 반영되어 있는가를 철저하게 확인하는 한편 사업의 준공검사시 이를 반드시 확인함으로써 환경영향평가제도가 형식에 그치고 마는 일이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

또한 환경영향평가의 세가지 항목, 즉 자연환경에 대한 영향, 생활환경에 대한 영향, 사회경제적 영향 가운데 사회경제적 영향에 대한 평가가 지극히 소홀하게 이루어지고 있다는 점도 대단히 중요한 문제점으로 지적하지 않을 수 없다. 왜냐하면 환경에 영향을 미치는 건설사업이나 시설의 설치와 관련하여 주민들이 관심을 갖지 않을 수 없는 사항이 바로 그 사업의 시행으로 인하여 자신들이 받지 않을 수 없는 경제사회적 영향이라고 할 수 있는데 이 부분이 소홀히 다루어짐으로써 입지를 둘러싼 분쟁이 야기되는 것이 일반적이라고 볼 수 있기 때문이다.

더구나 현행의 “공시지가 및 평가에 관한 법률”에 따르면 혐오시설이 입지한 주변의 개별필지에 대한 지가의 평가는 낮게 설정할 수 있도록 되어 있어서 주민의 더 큰 반발을 불러 일으키고 있다. 이러한 문제를 다루기 위하여 일본에서는 1970년대부터 분쟁영향평가제도를 두고 있고, 영국에서는 권리보상제도를 두고 있다는 점을 고려해 볼 필요도 있다. 이런 여러가지 측면에서 볼 때 앞으로 환경영향평가제도의 개선에 있어서는 사회경제적 영향에 대한 평가를 강화시킬 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 생각한다.

요약한다면 환경영향평가제도는 개발사업으로부터 나오는 단기적 이익과 개발로 인해 빚어지거나 빚어질지도 모를 장기적 비용을 상호비교할 수 있는 기회를 제공한다는 데 가장 큰 의의가 있다. 따라서 이 제도의 취지를 살리기 위해서는 개발사업과 관련한 최대한의 정보, 사업의 검토가 이루어지는 초기단계

에스 부터 사후관리의 단계에 이르기까지의 전과정에 걸친 모든 정보가 관련자에게 제공될 수 있도록 하고, 환경영향평가서의 심사과정에 객관성과 신뢰성이 확보될 수 있도록 하기 위해 제도적 장치를 계속적으로 보완발전시켜 나가야 할 필요가 있다.

4. 환경교육과 홍보

현 단계에서 우리나라의 환경보호 및 환경운동단체들이 가장 주력하고 있는 분이가 바로 환경교육과 홍보라고 할 수 있을 것이다(경실련 환경개발센터, 1995). 이것은 국민과 주민의 환경의식을 고취시키고 환경문제의 심각성을 일깨움으로써 장기적으로 환경문제를 보다 효과적으로 해결해 나가는 기반이 될 수 있을 것이다. 또한 이미 앞에서 누누히 강조해 온 바와같이 오늘날의 환경 문제는 모든 국민이 스스로가 오염자라는 생각을 갖고 같이 참여하지 않으면 안된다는 점에서 환경교육과 홍보의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이처럼 중요성이 날로 증가하고 있는 환경교육과 홍보를 언제까지나 현재의 방식대로 추진해 갈 수는 없게 되었다. 이런 면에서 환경교육과 홍보는 이제 근본적으로 재검토되어야 할 단계에 왔다고 생각한다. 특히 지금까지와 같이 환경운동단체의 사무실에서 환경강좌를 개설하는 방식으로는 대단히 부족하다. 이제 환경교육은 좀더 기초적인 차원으로 눈을 돌려야 한다.

가 환경교육 측면의 확대

이전 시각에서 볼 때 앞으로 중점이 두어져야 할 분야는 국민학교, 중학교, 고등학교 수준에서의 환경교육의 강화이다. 이를 초중등학교의 교재에 환경문제가 보다 비중있게 포함되어야 할 뿐만 아니라, 이들이 현장학습을 통하여 환경문제에 실천적 관심을 가질 수 있도록 유도해 나가야 한다. 예를 들면 강원도 인제군의 국교교사가 하고 있듯이 지역하천의 魚種을 어린 학생들로 관찰조사하게 하는 방법으로 초등교육단계에서부터 환경문제에 눈을 뜨고 관심을 갖게 하여야 한다는 것이다. 이것은 다음과 같은 측면에서 추가적인 이익을 얻을 수 있다. 첫째, 학생들의 지역환경에 대한 관심은 지속성을 떨 수 있고, 학생들은 가장 무서운 환경감시자가 될 수 있다는 것이다. 둘째, 학생들이 지역환경에 관심을 갖게 될 때 학부모가 환경문제에 관심을 돌리지 않을 수 없게 될 것이라는 점이다.

보다 근본적인 환경교육이 가능해지기 위해서는 몇가지 보완되어야 할 사항들이 있다. 우선 초중등학교 교사들의 환경교육이 선행되어야 한다는 것이다.

이를 위해서는 지방대학의 환경관련학과에서 이들에게 정기적으로 교육을 실시한다든가, 지방대학의 교수들이 이들과 연계하여 각종의 환경보호 프로그램을 개발해 나가는 방법 등을 모색할 필요성이 있을 것이다. 또한 교육대학과 사범대학에 환경교육과를 설치하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각된다.

대학생들을 환경문제의 해결을 위해 적극적으로 끌어들이는 방법을 보다 심도있게 검토해 볼 필요도 있다고 생각된다. 현재 경제정의실천시민연합(경실련) 등에서 이를 위해 많은 노력을 기울이고 있는 바 어느 정도 성과가 있는지는 의문이다. 그러나 그동안 권위주의체제 하에서 대학생들의 급진적인 학생운동방향이 이제 점차 좁진적이고 실천적인 사회운동의 방향으로 전환하고 있다는 점을 고려한다면 앞으로 더욱 관심을 가져야 할 일이라고 생각된다. 선진의국의 경우 대학생들이 공익운동단체에 참여하여 자원봉사를 기꺼이 하고 있고 그 경험성이 장치의 진로선택이나 정치적 노선의 선택에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있는데 우리나라에서도 이제 그러한 기운이 서서히 나타나게 될 것으로 예상된다. 이 경우 대학생은 공익활동을 위한 무한한 인적 자원의 보고가 될 것이다.

다음으로 현재 정치적인 이유로 존립이 위태로운 상태에 있는 새마을운동 조직을 환경보호운동 조직으로 전환하는 방법이 있을 수 있다.¹⁾ 현재 이들 조직들은 나름대로 자구책을 모색하고 있는 것으로 알고 있다. 만일 정부가 이들의 존속을 피한다면 역시 관변단체의 의혹을 받을 수 있을지 모르나 민간환경단체 등 공익단체가 이 일에 나선다면 새마을운동조직은 비교적 손쉽게 환경보호를 위한 자생적 주민조직체로 전환할 수 있을지도 모른다. 이것이 가능하다면 앞으로 환경교육은 이들에 대해서도 강화되어야 할 필요가 있을 것이다. 특히 이들은 쓰레기의 분리수거와 재활용 등 실천적인 환경운동을 쉽게 전개해 나갈 수 있는 주민운동의 기반과 경협을 갖고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

직장에서의 환경교육도 중요해지고 있다. 신입사원의 연수교육, 또는 직원 재교육에서 환경교육을 포함시킴으로써 직장인이 환경문제에 대한 이해와 관심을 축구하고 자발적으로 환경문제 해결에 참여하도록 유도할 필요가 있다. 이러한 측면에서 본다면 집단교육이 이루어지는 어디에서나 환경교육강좌를 개설하는 것도 좋을 것이다. 예를 들면 군대, 예비군훈련, 민방위 교육 등을 실시할 때 환경교육을 실시한다면 피교육자의 반응도 좋을 것이고 따라서 상당한 교육효과를 거둘 수 있을 것이라고 본다. 이런 측면에서 생각해 본다면 일반인에 대

1) 이 점은 서울대 환경대학원 권태준 교수와의 면담에서 시사를 받았다.

한·방송이나 신문의 교양프로그램에 있어서도 환경교육 프로그램을 확대시켜 나가는 것도 좋을 것이다.

나. 새로운 차원의 환경교육과 홍보

이상에서 앞으로의 환경교육의 방향과 환경교육이 중점적으로 행해져야 할 교육대상자를 중심으로 논의하였으나, 오늘날 환경에 대한 일반국민과 소비자의 문제인식이 높아지면서 이들의 자발적인 참여를 유도하고 이를 통해서 환경문제를 대중적으로 해결해 보려는 노력들도 많이 이루어지고 있다. 차원의 재활용(recycling)제도와 환경마크(eco-labelling)제도는 이러한 노력의 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다. 아래에서는 이 제도 각각에 대하여 좀더 구체적으로 고찰해 보면서 앞으로의 환경교육의 방향을 추가적으로 모색해 보려고 한다.

.) 자원재활용제도

오늘날 보건위생에 대한 관심이 증가하면서 늘어나고 있는 음식점이나 병원의 폐기물의 증가, 사람들이 시간의 절약과 편리성을 추구하면서 생겨나게 된 간식당(fast-food store)에서 산더미처럼 쏟아져 나오는 음식찌끄러기와 일회용품, 일반가정에서 사용하는 기저귀, 카메라, 펜 등 일회용품, 판매업체에서 사용하는 플라스틱 백 등 포장용지의 증가 등으로 인하여 날로 증가하고 있는 도시쓰레기의 처리는 오늘날 모든 도시가 가장 골치아파하는 문제 가운데 하나이다. 더구나 도시의 쓰레기 매립장(landfill) 건설 또는 소각장 건설이 주민반대이 부딪쳐 봉쇄되면서 각국의 도시정부는 쓰레기 처리의 마지막 방법으로서 폐기물의 재활용에 대해 많은 관심을 보이고 있다.

그러나 과연 차원의 재활용이 언제나 경제적으로 정당화될 수 있는 최선의 쓰레기처리방법인가에 대해서는 의문이 있다. 이것은 우선 경제적으로 가치있게 재활용될 수 있는 쓰레기의 분량과 관계가 있다. 위에서 든 예에서도 알 수 있듯이 재활용할 수 있는 품목은 그리 많다고 할 수 없다. 다음으로 주민이 자발적으로 쓰레기를 분리하여 버리지 않는 한 노동비용의 상승추세에 비추어 차원적 활용이 비용효과적인 경우가 그리 많지 않다. 특히 생활쓰레기 가운데 가장 높은 분량을 차지하는 것이 종이인데, 종이는 분리수거가 잘 이루어지지 않는다면 재활용이 매우 어렵다. 또한 재활용이 가능한 폐기물이라 할지라도 폐기물이 유통될 수 있는 시장, 폐기물이 재활용되어 사용될 수 있는 용도가 개발되지 않는 한 이 제도가 성공적으로 운영되기는 어렵다.

폐기물 재활용제도가 성공적이기 위해서는 두가지 요건을 필요로 한다. 하나

는 폐기물의 수거비용이다. 이것은 누가 분리하는가? 수거가 어떤 방법으로 누군가에 의해서 이루어지는가?에 따라 달라지게 된다. 그러나 어떠한 방법에 의한 폐기물의 수거비용이 폐기물의 처리 및 재활용에서 일어지는 이익보다 작다고 한다면 문제가 있다. 이보다 더 중요한 문제는 폐기물을 처리하고 여기에서 유용한 물질을 재생시키는 산업과 시장의 존재 가능성 여부이다.

즉, 가장 경제성이 있는 재활용물질은 알루미늄이다. 그러나 생활쓰레기 가운데 알루미늄 캔 등이 차지하는 점유율은 1%를 넘기 어렵다. 다음으로는 폐차와 자동차에서 나오는 철금속이다. 미국에서는 1970년대 이래 이것을 재활용하기 위한 기술이 개발되었다. 하나는 전기식 용광로기술이 개발되면서 도시주변 지역에 소규모의 제철공장들이 들어서게 되었다. 다른 하나는 폐자동차를 잘게 자르는 기계가 발명되었다. 이러한 기술의 개발은 철금속의 재활용이 경제적으로 가치가 있고 시장수요가 있다는 것을 파악한 기업의 혁신적 아이디어의 산물이다. 그러나 최근 자동차의 경량화가 추구되면서 철금속 대신 플라스틱재질의 사용이 증가하면서 이런 방법을 통한 자원의 재활용도 어려워지고 있다.

다음으로 선진각국에서는 쓰레기의 가장 많은 부분을 차지하고 있는 종이의 수거와 재활용을 위해 많은 정책적 노력을 기울이고 있다. 그 하나가 바로 소비자들이 재활용지 (recycled paper)를 사용하도록 적극 권장하는 일이다. 오늘날 선진국의 소비자들은 재활용지 사용에 적극적이다. 이에 따라 재활용지의 수요가 늘어나면서 폐지를 쉽게 구할 수 있는 도시변두리지역에 제지공장이 위치하는 현상이 나타나고 있다. 또한 폐지의 대부분을 차지하는 신문지들이 재활용되고 있다. 한편 선진국에서 남아도는 폐지는 주로 개도국에 수출되고 있다. 폐지의 회수율이 낮은 우리나라도 폐지의 주요 수입국 가운데 하나이다. 그러나 폐지의 분리에 들어가는 노동비용이 급격히 상승함에 따라 그리고 국내에서의 폐지회수가 다소 활성화되면서 수입은 줄어드는 추세에 있다.

다음으로 관심을 모으고 있는 것은 플라스틱이다. 그러나 플라스틱은 강도에 비하여 중량이 극히 적고, 다양한 화학물질이 섞여 있기 때문에 그것의 처리율은 특히 낮은 것으로 알려지고 있다. 또한 재생한 플라스틱의 용도도 플라스틱 용기로 사용되지 않고 있다. 우선 그것이 위생적이지 않다는 인식과 관계법령에서 이를 허용하지 않고 있기 때문이다. 다음으로는 그것이 시멘트나 목재 등의 디용품으로서 밖에는 쓸모가 없는 경우가 많다는 것이다. 그러나 최근 플라스틱의 재활용에 선진각국의 정부가 깊은 관심을 보이게 되자 세계 굴지의 화학산업체들이 가급적 단일 소재를 사용하는 플라스틱을 만들어 가고 있는 추세

에 있다.

이상에서 고찰한 바와같이 자원의 재활용이라는 측면에서 본다. 이 제도는 그리 성공적이라고 평가하기는 어렵다. 그 결과 오늘날 선진국정부는 이 제도가 보다 높은 효과를 거둘 수 있도록 하기 위하여 생산자나 판매자에게 특정 품목의 재활용을 법적으로 의무화하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 방향으로 나아가고 있는 선두주자는 독일이다.

독일정부는 1980년대 중반 이후 빙병의 재활용을 촉진하기 위하여 일정율의 빙병 재사용을 의무화하고, 큰 플라스틱 병에는 부담금제도를 실시하는 동시에 판매자가 소비자가 가져오는 모든 병을 반드시 회수하도록 의무화하였다. 1989년에는 모든 플라스틱 병에 대해서 예치금을 부과하기로 하였다. 1991년에는 판매자에게 전자제품의 포장 등을 풀어서 판매하거나 소비자가 포장을 풀어서 버릴 수 있는 장소를 제공하도록 의무화하였다. 일본에서도 제조업자와 판매자에게 세탁기, 냉장고 등 가전제품과 유리병의 재활용이 가능하도록 제품을 설계하게끔 의무화하는 방향으로 나아가고 있다. 덴마크, 이태리, 스위스 등 다른 유럽국가들도 독일정부의 뒤를 쫓아 재활용을 의무화하는 방향으로 법제화·폐해 나가고 있다. 이러한 추세에 따라 외국의 줄지의 자동차회사들은 자동차에 사용된 플라스틱의 회수를 용이하게 하기 위한 방안을 모색하고 있다 (Carncross, 1991). 최근 현대자동차가 소나타를 생산하면서 자동차 부품의 수거·용이하도록 부품마다 표준화된 표시를 하고 있는 것도 이러한 추세를 감안한 것으로 볼 수 있다.

이와같이 오늘날 쓰레기의 감량화 측면에서 다각적으로 자원의 재활용 방법이 모색되고 있고 그것도 점차 제조업자나 판매업자에게 부담을 지우는 방향으로 경제화를 꾀하는 방향으로 나아가고 있는 것이 사실이나, 이것은 어디 앞에서도 지적한 바와같이 경제성과 시장성 면에서 문제가 있는 경우가 많다. 이런 측면에서 자원의 재활용제도는 경제성이 확보될 수 있는 특별한 품목을 제외하고는 궁극적으로 소비자가 유해폐기물을 일반쓰레기 속에 섞어서 버리지 않도록 하는 방법으로 사용하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

오늘날 가정에서 나오는 일반쓰레기의 약 20%가 전전지, 깨진 병 등 유해성 폐기물로 분류될 수 있는 것들이라고 한다. 이것을 분리하지 않고 일반쓰레기 에 버리게 될 때 생겨나는 오염문제는 심각하다. 따라서 이러한 특정 폐기물이 일반쓰레기와 혼합되는 현상을 최대한 방지하기 위해서는 이를 특정 폐기물에 대하여 예치금(deposit)을 부과함으로써 회수율을 높일 필요가 있다. 여기에서

중요한 것은 이러한 정책목적을 달성하기 위해서는 예치금이 반드시 소비자에게 부담되도록 하여야 한다는 점이다. 우리나라의 현행 폐기물예치금제도는 이 점에서 결정적인 약점을 갖고 있다(최병선, 1992b).

2) 환경마크제도

환경문제에 대한 소비자의 관심이 높아지면서 등장하게 된 것이 환경마크(ecc-labelling)제도이다. 환경마크는 원래 환경문제에 민감한 반응을 보이기 시작한 소비자의 기호의 변화를 감지한 선진기업들이 자사의 제품에 ‘환경친화적인(environment friendly) 제품’이라는 표시를 하고 광고를 하기 시작하고 이것에 소비자들이 반응을 보이자 급속도로 확산되기 시작한 것으로서 미국에서는 제조업체 중심으로, 영국에서는 판매자중심으로 이 제도가 정착되기 시작하였다. 그러나 많은 회사들이 경쟁적으로 이러한 표시를 하기 시작하면서 혼란이 빚어지게 되었다. 소비자의 입장에서 어떤 제품이 과연 환경문제의 해결에 도움이 되는 것인지를 올바로 판단하기가 어려워지게 되었기 때문이다. 이에 따라 좀 더 체계적으로 소비자들에게 특정제품이 환경에 미치는 영향에 관한 정보를 제공한다는 의미에서 생겨나게 된 것이 환경마크제도이다. 이 제도는 정부가 주도하는 경우와 민간이 자율적으로 해 나가는 경우로 나누어 볼 수 있다.

최초로 환경마크제를 도입한 국가는 독일이다(Elkington and Hailes, 1988). 독일 환경부는 1977년 이래 ‘Blue Angel’이라는 마크를 제작하여 이것을 환경심사를 통과한 제품에 부착하도록 하였다. 제품의 심사기준으로서는 생산, 유통, 소비, 폐기물 처리 등 4단계의 제품의 생명주기 전반에 걸쳐 작성하였다. 그리고 소비자들의 이해를 촉진하기 위하여 마크의 부착과 함께 심사를 통과하게 된 이유를 명시하게 하였다. 현재 독일 환경부는 이 제도를 65개 품목군에 대하여 실시하고 있으며, 각 품목군에서 10~20%의 제품만이 환경심사에 합격할 수 있도록 제도를 운영하고 있다. 이후 카나다와 일본은 1989년에 이 제도를 도입하였고, 노르웨이 등 북구국가는 1991년에, 그리고 불란서, 오스트리아, 뉴질랜드에 이어서 EC집행위원회도 이 제도에 관심을 보이고 있다. 미국은 다소 뒤늦게 이 제도를 도입하였는데 연방정부보다는 주정부가 보다 적극적으로 나서고 있다. 이와같이 미국에서 정부가 이 제도의 도입에 소극성을 보이고 있는 이유는 이 제도를 정부가 주관할 경우 소송의 대상이 될 것을 두려워 하기 때문이다. 것으로 보인다.

민간이 자율적으로 실시하고 있는 환경마크제로서는 캘리포니아의 한 제품검사회사가 대규모 식품체인의 지지를 받아 일정한 환경기준에 부합하는 제품

에 'Green Cross'라는 마크를 부착하는 방법을 모색하고 있고, 동부의 여러 주에 서는 가정용 페인트, 화장지, 전구 등 극히 제한된 품목에 대하여 다각적으로 환경영향을 평가하여 이에 합격한 제품에 'Green Seal'이라는 마크를 부여하는 방안을 검토하고 있다(Cairncross, 1991). 한편 다른 여러 나라에서는 슈퍼마켓이나 소 영성한 기준에 입각하여 환경마크를 부착하고 있기도 하고, 산업별로 기준을 정하여 환경마크제를 도입실시하고 있는 나라들도 있다.

환경마크제도를 도입실시하는 과정에서 이 제도를 실시할 대상품목의 범위를 어떻게 정할 것인가가 문제로 등장한다. 이것은 제품의 질적 수준을 높이기 위해선 제한적으로 실시하는 것이 타당한 반면, 소비자의 교육을 위해서는 광범위하게 실시하는 것이 타당하기 때문이다. 또한 환경심사기준을 어떻게 정하느냐도 문제이다. 제품이 사용되는 단계에서의 환경오염 발생여부 만을 볼 것인가? 아니면 제품이 생산되는 과정 및 제품이 사용되고 난 후 폐기처리되는 과정까지를 포함시킬 것인가가 문제가 된다는 것이다. 다음으로 더 복잡한 문제 있다. 예를 들면 종이의 사용절약을 위하여 천기저귀의 사용을 축진할 것인가, 아니면 뜨거운 물과 에너지의 사용을 절약하기 위하여 일회용 기저귀의 사용을 축진할 것인가 등 대단히 어려운 문제들을 제기한다는 것이다.

도전대 환경마크제도는 그것이 정부주도로 이루어지든 민간업체 자체적으로 이루어지든 환경에 관심을 갖는 중산층 이상의 고학력 소비자에게 제품의 선택과 관련하여 환경정보를 추가적으로 제공하는데 뜻이 있지만, 이 제도를 실시하는 데에는 이상에서 지적한 바와같은 여러가지 문제가 수반되기 때문에 선진국에서는 최근 이 제도의 확산이 주춤하고 있는 것으로 보인다. 우리나라에는 이미 이 제도를 도입하여 실시하고 있으나 심사기준 및 과정의 적정성에도 문제가 기기되고 있고, 제도의 실시효과가 극히 미미한 편이어서 아직까지는 기업들이 자발적으로 환경친화적인 제품이나 생산기술을 개발하도록 유도하는 단계로 가지 나가고 있지는 않은 것으로 보인다. 또한 최근에는 민간환경단체가 자체적으로 환경심사를 거쳐 별도의 환경마크제를 부여할 움직임을 보이고 있다.

그러나 위에서 지적한 바와같이 어떤 제품을 대상으로 어떤 기준에 따라 심사하여 소비자들에게 정보를 제공해 줄 것인가의 문제는 생각보다 훨씬 복잡하기 때문에 신중을 기하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 아직까지 정부나 민간환경단체 모두 많은 제품의 생산과정, 유통소비과정, 처리과정에서의 환경영향을 정확히 판단할 수 있는 능력을 충분히 갖추고 있지 못한 현실을 감안할 때 정부나 민간환경단체가 오히려 궁지에 몰리게 될 가능성도 배제할 수 없다. 이런

점에서 아직은 보다 많은 제조업체나 백화점, 연쇄점 등이 자발적으로 환경광고에 나서는 것을 기다리면서 이 제도의 본격적 실시를 위한 제도적 준비를 해나가는 것이 좋을 것으로 생각된다.

4. 환경피해의 구제 및 환경분쟁의 조정

환경피해의 구제는 사법적 절차를 통하여 환경문제를 해결하려는 것이다. 물론 피해구제가 정부가 환경오염으로 피해를 입은 사람의 피해를 사후적으로 배상(보상)하게 하는 것이라는 측면에서는 환경정책에 속하는 것으로 보기 어렵다. 이것은 보통의 민사소송과 마찬가지이기 때문이다. 그러나 정부가 환경피해의 특수성을 고려하여 피해구제가 신속하고 용이하게 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 구비할 때 그것은 환경정책의 중요한 수단이 될 수 있다. 피해구제절차가 피해자에게 유리하고 편리하게 정해진다면 환경소송이 증가할 것이고 이때 잠재적인 오염유발기업은 환경분쟁이 발생하지 않도록 하기 위해서도 환경오염의 방지 및 처리에 많은 관심을 기울이게 될 것이기 때문이다(최병선, 1992a). 즉 기업들은 계속적인 분쟁으로 인한 손해배상 부담, 소송과정에서 조성될 기업에 불리한 언론보도 등을 생각할 때 적극적인 예방조치를 취하려는 생각을 갖게 된다는 것이다. 이런 이미에서 피해구제는 공해업체가 사적인 비용으로 인식하지 않는 사회적 비용을 내부화(internalize)하도록 강제하는 기능을 한다.

우리 나라에서 환경분쟁에 대한 사법적 구제는 과실책임과 무과실 책임주의를 병용하고 있다. 과실책임주의는 사업주가 상당한 오염방지시설을 갖추어야 할 의무를 위반하여 공해를 유발했을 경우 배상책임을 인정하는 것을 말한다. 이에 비하여 방지시설을 갖추기는 하였으나 기술적·경제적으로 오염방지가 불가능한 경우 등에 대비하여 사업주의 고의 및 과실여부에 관계없이 오염물질에 의한 신체피해가 발생하면 피해보상을 의무화하고 있는 것이다. 그러나 이 경우에도 신체적 피해가 오염물질에 의한 것인지 여부를 밝히기가 매우 어렵다는 문제점이 발생한다. 이와같이 환경분쟁에 있어서는 입증책임, 즉 오염과 피해간에 어떤 인과관계가 있는지 증명하는 것이 대단히 어렵다. 이것은 환경오염의 경우 간접적인 피해나 다수의 복합적인 원인으로 인한 피해가 발생하는 경우가 많기 때문이다.

이러한 문제점에 비추어 볼 때 피해자를 보호한다는 전제에서 피해를 쉽게 구제받을 수 있도록 피해자의 입증책임을 경감시켜 주는 조치가 필요하다. 오염

과 피해사이의 인과관계가 과학적으로 엄격할 필요가 없고 침해행위와 피해사이에 인과관계가 존재할 만한 상당한 가능성, 즉 개연성이 있다는 입증만으로 인과관계가 있는 것으로 인정해 주어야 한다. 우리나라에서도 이런 개연성이론을 받아들이고 있다. 다음으로 환경피해는 개인에게만이 아니라 보통의 경우 다수인에게 동시에 발생한다는 특성이 있다. 환경오염피해가 이와같은 특성을 갖고 있는 한, 환경오염피해자의 약자적 위치, 소송의 경제성 등 어떤 측면에서 보든 바람직하지 않다. 따라서 환경오염 피해구제가 신속하고 효과적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 제도적 보완이 필요하다.

우선 영미법계통의 선진국에서는 대체로 집단소송(class action suit) 제도를 도입하고 있다. 대륙법 계통의 국가에서도 이러한 제도를 도입하는 국가가 늘어나고 있다. 우리나라에서도 이 제도를 도입하기로 계획하고 있으나 법체계상 발달하는 기술적인 문제로 인하여 아직도 검토단계에 머물고 있다. 환경오염피해자가 집단으로 소송을 제기할 수 있게 하는 집단소송제도의 도입은 당연한 일이나, 시민환경단체에게 당사자 적격을 부여하느냐 여부는 상당히 어려운 문제에 속한다. 그러나 환경오염피해의 특수성, 환경오염피해의 인과관계 규명의 기·술적 전문성, 환경분쟁과 소송의 정책적 효과와 의의 등을 종합적으로 고려 할 때 시민단체에 소송당사자 적격성을 부여하는 문제는 긍정적으로 고려해 볼 필요가 있다고 생각한다.

다음으로 환경피해의 구제의 신속성을 보장하기 위해 많은 나라에서 법원의 환기소송 단계로 나아가기 이전에 행정적으로 환경분쟁을 조정하는 제도를 두고 있다. 우리나라도 1991년 중앙과 15개 시·도에 환경분쟁조정위원회를 설치하여 운영하고 있다. 이 제도는 복잡한 소송절차로 인한 소송기간의 장기화 및 소송비용의 과다로 인해 피해구제를 포기하는 사례를 막고, 많은 소송비용으로 인한 사회적 비용을 줄이기 위해 행정적, 준사법적 환경분쟁을 처리하는 데 뜻 있다. 동 위원회는 법조인, 학자, 환경문제 전문가 등으로 구성되어, 분쟁 당사자 사이의 화해를 알선하거나, 독자적으로 조정안을 마련하여 조정하고 경우에 따라서는 위원회가 소송에 준하는 절차에 따라 직권으로 조정하는 세가지 기능을 수행한다. 물론 동 위원회의 재정안에 불복하는 당사자는 사법적 절차에 따라 법원에 소송을 제기할 수 있다. 앞에서와 같은 이유에서 환경피해분쟁의 조정단계에 있어서도 환경단체의 참여를 제도적으로 보장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이것은 환경분쟁의 사법적 처리에 앞서 조정전치주의를 채

택하여 행정적으로 환경분쟁을 신속하고 효과적으로 처리하려는 현행 제도의 취지와도 부합되는 것으로 볼 수 있다.

6. 국제협력 활동

오늘날 환경문제는 국경을 넘어 지구적인 문제로 발전하고 있다. 산성비, 오존층 파괴, 지구온난화, 생물종의 감소 등 지구환경문제가 초미의 관심사로 등장하고 있다. 1972년 스톡홀름에서의 유엔인간환경회의 개최 20주년이 되는 1992년 6월 리오데자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)는 오늘날 환경문제가 인류의 생존을 위협하는 최대의 요인이 되고 있음을 확인하였다. 세계 178개국의 정부, 민간단체, 언론인 등 2만여명이 참가한 리우회의에서는 이와 한 인식 하에 ‘리우선언’과 세부실천계획인 ‘의제 21’을 채택하였다(United Nations, 1993).

그러나 지구환경문제의 해결을 위한 구체적인 접근방법에 대해서는 아직도 상당한 견해차이가 존재한다는 사실을 확인하였다. 그 가운데서도 특히 선진국은 개도국의 무분별한 개발정책이 지구환경파괴의 주범이라고 인식하고 있는 반면에, 개도국은 오늘날의 지구환경문제는 선진국의 산업화과정에서 야기된 것일 뿐만 아니라 선진국의 환경파괴적인 소비패턴에서 유래하는 것인 만큼 선진국은 개도국의 환경문제 해결노력을 재정적으로 지원해야 하고 적극적으로 개도국에 환경기술을 이전해 주어야 한다는 입장을 보였다. 이와같은 혼격한 인식의 차이가 존재하는 한 앞으로 지구환경문제를 어떤 방식으로 다루어 나가게 될 것인지에 대해서는 많은 불확실성이 남아 있다.

이러한 가운데 선진국정부와 민간단체들은 지구환경문제를 국제무역과 연결시켜 해결하려는 발상을 하고 있어서 수출개도국들을 불안하게 하고 있기도 하다. 최근 농산물을 포함한 모든 상품의 무역자유화, 서비스시장의 개방, 투자자유화, 지적재산권의 보호강화 등을 추구하는 ‘우루과이라운드’가 타결됨으로써 국제무역과 투자가 활성화될 전망이지만, 이 과정에서 환경보호가 무역보호의 구실로 등장하지 않을까 하는 염려가 커지고 있다. 사실 벌써부터 UR의 후속으로서 ‘그린라운드(Green Round)’의 시동이 운위되고 있기도 하다. 물론 GATT/WTO 등 전후 지속적으로 무역자유화를 추구해 온 국제기구에서는 이러한 사태의 발전을 대단히 경계하면서, 결코 환경문제가 무역자유화를 저해하는 구실이 되어서는 안된다는 점을 강조하고 있는 것도 사실이지만, 지구환경문제의 심각성에 비추어 볼 때 또한 지구환경문제에 대처할 수 있는 효과적인 정

정부 단이 마땅히 존재하지 않는다는 관점에서 볼 때 환경보호주의(environmental protectionism)를 회피하기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

지구환경문제를 둘러싼 이러한 변화는 환경문제에 대한 새로운 접근을 요구하고 있다. 특히 오늘날 지구환경문제의 등장은 앞에서 강조해 온 바와같이 정부, 민간환경단체, 기업의 공동 대응노력을 필요로 하고 있다. 이것의 현실적 필요성은 특히 환경과 무역의 상호연계과정에서 부각되게 될 것이다. 이 과정에서 야기될 문제의 성격과 정부, 민간환경단체, 기업의 협력의 양상을 좀더 구체적으로 생각해 본다면 다음과 같다.

우선 선진국에서 환경규제의 강화로 인하여 생산비가 상승함으로써 상대적으로 약한 환경규제를 받고 있는 개도국의 수출기업에 비하여 경쟁력 면에서 열위에 서게 될 선진국의 기업들은 자국의 민간환경단체의 정치적 지원을 받으면서 기도국으로부터의 수입상품에 대한 무역제재를 요구하게 될 것이고, 이 경우에 선진국의 정부는 이러한 요구를 쉽게 수용할 가능성이 높다. 이 경우에 개도국 정부와 기업은 단기적으로 곤경에 처하지 않을 수 없게 될 것이나, 민간환경단체들은 상당히 유리한 위치에서 국내의 환경관련제도와 정책의 강화를 꾀할 수 있게 될 것이다. 이에 비하여 선진국이 개도국의 산업화 과정에서 발생하는 지구환경문제를 염려하여 일반적인 무역제재를 가하려고 하는 경우에는 개도국 정부와 민간환경단체는 선진국으로부터의 재정적, 기술적 지원을 요청하는 데 있어서 공동전선을 펼칠 수 있어야 할 것이다. 특히 이 경우에 개도국의 민간환경단체로서는 선진국의 민간환경단체와 유대를 강화하여 선진국 정부가 이러한 노력을 기울이게 하는 데 상당한 영향력을 발휘할 수 있게 될 것이다.

이와같이 지구환경문제의 등장은 앞으로 환경문제를 둘러싼 정부, 기업, 민간환경단체의 상호 위상과 영향력에 상당한 변화를 초래하게 될 것으로 예상된다. 여기에서 중요한 사실은 국내의 민간환경단체가 외국 특히 선진국의 민간환경단체와 유대를 강화하는 것은 어느 경우에나 지구환경문제와 관련한 우리의 대처능력을 향상시키는 데 상당한 도움을 주게 될 것이라는 사실이다. 정부는 얼핏 민간환경단체의 국제적 위상이나 역할의 강화는 국내 환경정책의 수립과 실행에 상당한 위협을 가할 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 민간환경단체의 위상이 강화와 국제적 활동의 확대는 정부로서는 대응할 수 없는 측면과 수준에서 국익을 확보하는데 크게 기여할 수 있다는 점을 고려하지 않으면 안된다. 왜냐하면 지구환경문제와 관련한 정치적 압력의 배후에는 선진국의 민간환경단

체기 있기 마련이고, 이들과 연대를 가질 수 있는 것은 민간환경단체 뿐이기 때문이다. 각국의 민간환경단체는 국경을 초월하여 환경보전이라는 이념적인 면에서 공감대를 갖고 있다고 볼 수 있기 때문에 다양한 측면과 차원에서 국익을 디변해야 하는 정부 차원에서의 국제협력과는 상당히 다르다고 볼 수 있다.

이런 면에서 지구환경시대의 국제협력은 언제나 정부와 민간의 양 차원에서 동시적으로 진전될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 지난 번 리우회의에서도 절·타난 바와같이 지구적인 문제를 다루어 나가는 데 있어서 유엔이 정부대표가 참여하는 공식회의와 함께 비정부민간단체(NGO)들이 모여서 자유롭게 토론을 벌일 수 있게 하는 것은 이들이 상호교육의 기회를 가질 수 있도록 합과 동시에 이들이 지구적 노력을 성공시키기 위한 압력단체의 역할을 효과적으로 담당할 수 있도록 하자는 데 뜻이 있다고 할 수 있다. 이와같이 민간환경단체가 지국 정부로 하여금 지구적 문제해결에 보다 적극적으로 참여하게 하는 압력단체로서의 역할을 수행한다는 것은 정부의 입장에서 볼 때 그리 달갑게 생각되지 않을 수도 있다. 그러나 국가간의 이해가 상반되기 마련인 지구적 문제해결 과정에 국경을 넘어서 이념적으로 공감대를 형성하고 있는 집단이 존재하고 있다는데 사실을 국제협력이 효과적으로 이루어질 수 있는 방안을 찾게 하는 촉매제가 될 수 있다는 점이 인식되지 않으면 안될 것이다. 이런 면에서 정부는 민간환경단체와의 정보교류, 인적 교류에 보다 많은 관심을 기울이는 것은 물론이고, 민간환경단체의 국제교류를 재정적으로 헛받침 할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다고 생각된다.

IV. 환경부문에 있어서의 정부와 민간의 상호인식 특성

이상에서 오늘날의 복잡한 환경문제를 효과적으로 해결해 나가기 위해서는 정부, 기업, 환경보호단체, 일반국민과 소비자 모두의 공동노력이 절실히 요청되고 있다는 사실을 강조하였다. 또한 선진각국에서의 환경문제 해결을 위한 새로운 접근방법이 거의 대부분 이들의 공동노력을 전제로 삼거나 이를 축구하는 방식으로 나아가고 있음을 살펴 보았다. 이것은 오늘날 환경문제에 대한 인식과 접근방법이 근본적으로 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

환경 문제가 기본적으로 경제성장과정에서 파생되는 문제이고, 기업활동과 관련되어 발생하는 문제인 이상, 환경문제가 이념적인 대립과 분쟁을 내포하게 되는 것은 불가피한 측면이 있다. 그러나 환경문제를 이념적인 차원에서 접근

하는 것은 문제해결에 별로 도움을 주지 못한다. 왜냐하면 경제성장과 그로 인한 환경파괴 사이에는 넘을 수 없는 벽이 존재하기 때문이다. 앞에서도 언급한 바와같이 오늘날 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’이라는 개념이 등장하고 있지만 이 개념은 서로 다른 사람에게 서로 다른 의미로 해석하고 있다. 어떤 사람은 이 개념속에서 환경을 중시하고, 어떤 사람은 성장과 과학기술의 발달을 중시한다. 이와같이 어떤 방식으로든 성장과 환경의 조화를 꾀해야 한다는 의식은 공유하고 있으면서도, 서로 다른 견해를 가진 사람과 집단은 여전히 서로 다른 생각을 하고 있다.

이러한 견해의 차이는 때로 심각한 대립과 갈등을 야기한다. 성장과 환경, 그 어느 것에 보다 많은 가치를 부여하느냐 하는 문제는 오늘날 민주사회가 당면하고 있는 최대의 난제 가운데 하나이다. 그러나 달리 생각해 본다면 이러한 문제는 인류사회에서 그칠 새 없이 제기되어 왔다. 예를 들면 성장과 복지, 성장과 빈부격차, 성장과 사회문화, 국제화와 전통적인 고유가치의 보존 등의 문제 역시 모두 이러한 가치의 대립과 갈등을 내포하고 있는 것이다. 인류는 이러한 문제들에 대해서 여러가지로 서로 다른 방법으로 접근을 해오면서 서로 많은 지식과 경험을 나누어 가지게 되었다. 이러한 문제들에 대하여 이념적으로 접근하기보다는 보다 현실적인 대안을 찾기 위해 노력해 왔다.

○ 런 측면에서 볼 때 환경문제에 대한 보다 균형잡힌 사고와 인식은 대단히 중요하다. 현실적인 인식은 현실적인 접근방법을 모색할 수 있는 기초가 된다. 만일 우리가 환경문제에 대하여 이념적인 접근을 시도한다면 현실적으로 타당하고 효과적인 문제해결책에 도달하기는 대단히 어렵다.

선진국의 환경문제에 대한 인식이나 접근방법의 변천을 여러가지로 평가해 볼 수 있을 것이나 공통되는 점은 그것이 진화적으로(evolutionarily) 발전해 가고 있다는 것이다. 극한적인 이념적 대립을 유발하는 단계로부터 현실적인 대안을 찾는 단계로 이행해 온 것이다. 이것은 문제해결책에 대한 사회적 학습의 진보의 결과라고 말할 수 있을 것이다. 선진국에서는 환경문제가 사회적 문제이기 때문에 사회문제화되어 있는 것이 아니라, 사회구성원 모두에게 부분적인 책임이 있고 사회구성원 모두가 참여하지 않으면 해결하기 어려운 문제이기 때문에 그것이 사회문제라는 인식이 보편화되고 있다. 이러한 보편적 사고가 환경문제에 대한 포괄적인 접근방법의 도입과 채택을 가능하게 하고 있고, 그것이 보다 혁신적인 문제해결책의 모색을 가능하게 하고 있다.

우리나라는 아직 이러한 단계로 나아가지 못하고 있다. 정부는 기업을 불신

하고, 기업은 정부를 불신한다. 환경단체는 환경단체대로 정부를 불신하고 기업을 불신한다. 정부는 환경단체를 문제를 일으키는 존재라 하여 불편한 관계를 유지하고 있다. 국민은 기업이 사회적 책임을 망각한 채 사익의 추구에만 급급하여 환경오염을 야기시키고 있다고 비난한다. 이와같이 상호인식에 높은 벽이 가로놓여 있는 한 현실적인 문제해결책을 모색하는 것은 어렵다. 이러한 문제의식 하에서 아래에서는 환경문제와 관련되어 있는 주요 당사자 집단 사이의 상호인식의 특성을 정리해 보고 보다 바람직한 관계의 설정방향을 제시해 보려고 한다.

I. 정부와 민간환경단체의 관계

정부와 민간환경단체의 관계는 대단히 복잡미묘하다. 그러나 양자의 관계는 기본적으로 동반자적 관계이고, 또 그렇게 상호관계를 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 이것은 양자가 궁극적인 목표를 공유하고 있기 때문이다. 그럼에도 양자 사이에 때로 대립과 마찰이 야기되는 것은 문제에 대한 접근시각, 방법, 상호역할에 대한 기대가 다르기 때문이다. 서로가 역할을 수행하는 장의 정치적 생리를 충분히 이해하지 못하고 있기 때문이다.

양자사이의 복잡미묘한 관계를 이해하기 위해서는 먼저 환경정책의 정치적 특성이 대해 살펴 볼 필요가 있다. 어느 나라에서든 환경정책은 국가정책의 우선순위(priority)면에서 후위에 위치한다. 이것은 환경문제가 중요하지 않은 문제여서가 결코 아니다. 환경문제에 대한 국민의 관심이 지속성을 갖지 못하기 때문이다. 다시 말하면 환경정책의 강화를 요구하는 국민의 목소리가 지속적으로 강하게 정치적 과정에 반영되지 못하기 때문이다. 깨끗한 물과 공기, 아름다운 자연 등 환경은 전형적인 공공재(public good)이다. 국민 모두 깨끗한 환경을 원한다. 그러나 깨끗한 환경을 보전하기 위해 자발적으로 특별한 노력을 기울이려 하지 않는다. 누군가의 노력으로 환경이 깨끗해지고 깨끗하게 보전된다면 국민 누구나 그득을 공유할 수 있기 때문이다. 국민모두가 소위 무임승차(free ride)의 문제에 봉착하게 되는 것이다. 이와같은 무임승차의 문제는 집단행동의 딜레마(collective action dilemma) 문제로 이어진다(최병선, 1992a). 다시 말하면 국민모두가 깨끗한 환경의 유지와 보존으로부터 이득을 얻게 되지만 이러한 이득을 얻기 위하여 집단행동을 효과적으로 전개하지는 못하는 상황에 빠져들게 된다. 환경문제가 갖고 있는 이러한 특수성을 고려할 때 환경문제의 해결은 정부의 개입을 통해서만 이루어질 수 있다.

그러나 집단행동의 딜렐마 문제는 정부가 환경문제의 해결을 책임진다고 해서 끝나지 않는다. 환경문제를 해결해야 할 책임을 지고 있는 정부기관이 주어진 역할을 수행하기 위해서는 충분한 인적, 물적 자원이 확보되어야 하나, 국가 자원의 배분과정은 정치적 영향을 받는 것이기 때문이다. 다시 말하면 환경문제의 해결을 위해 환경부문에 얼마만큼의 국가자원을 배분할 것인지를 결정하는 과정은 정치적으로 이루어진다는 것이다. 따라서 환경문제 해결에 대한 국민의 요구가 지속적이지 않는 한 환경부문에 대한 자원배분은 항상 국가정책의 우선순위에서 후위를 면치 못하게 된다. 돌발적인 환경사고가 발생하여 국민들이 환경정책의 강화를 한목소리로 강력하게 요구하는 상황이 아니고서는 환경부문에 대한 자원배분이 증가하고 환경관련입법이 강화되기 어렵다는 문제를 본질적으로 갖고 있는 것이다.

도든 국가정책에 진밀한 이해관계를 가진 특수이익집단이 존재하기 마련이지만 환경정책과 관련하여서는 특수이익집단이 존재하지 않는다. 다만 민간환경단체만이 존재할 뿐이다. 이들을 특수이익집단과 분리하여 공익단체로 구분하는 이유는 이들이 특정정책의 강화로 인하여 사익적 이득을 얻는 것이 아니라는 데 있다. 이들은 기본적으로 국가정책 만으로는 자신이 중요하게 생각하는 사회적 가치의 실현이 충분하지 않다고 생각하는 사람들의 집단이다. 따라서 이들은 국민들의 생각과 마음 가운데 보편적 가치로 잠재해 있지만 특별한 경우가 아니고서는 잘 표출하지 않는 잠재적 가치를 동원하여 현재적인 가치로 전환하고 이를 통해 국가정책의 우선순위와 강도를 변화시키고자 하는 집단이다. 이런 의미에서 이들은 정치적 압력집단(pressure group)이다.

공익단체의 등장과 국민이 공익단체의 활동에 참여하는 이유를 설명하는 이론에는 크게 두가지가 있다(Berry, 1977). 하나는 기존의 이해관계에 불리한 영향을 초래하는 사태가 발생하거나, 조직이 생기거나, 제도가 생겨나는 것과 같이 어떤 교란요인이 발생할 때 그것에 조직적으로 대항하기 위해 단체가 생겨난다는 이론이다. 이것을 흔히 교란이론(disturbance theory)이라고 부른다. 다른 하나의 이론은 집단이나 조직이 생겨나는 것은 반드시 이러한 교란요인이 있어야만 하는 것은 아니고, 집단을 끌고 나갈 수 있는 지도력을 가진 기업가적 경치가(political entrepreneur)가 있거나, 조직구성원이 다음의 세가지 유형의 개인 가운데 어떤 것들로부터 편익을 얻을 수 있을 때 가능하다고 보는 교환이론(exchange theory)이다.

후자의 이론에서 말하는 세가지 유형의 유인이라면 물질적 유인(material

incentives), 단결적 유인(solidary incentives), 가치지향적 유인(purposive incentives)을 말한다. 처음의 요인은 더 설명할 필요도 없이 조직원이 조직에 가입함으로써 얻을 수 있는 특별한 물질적 보상을 말하는 것으로서 공익단체의 경우에 그리 중시되지 않는 유인이다. 다음으로 단결적 유인이란 그 조직에 대한 속감, 서로의 교제를 통한 만족감 등을 말한다. 끝으로 가치지향적 유인 이란 조직구성원에게 어떤 직접적이거나 물질적인 편익을 주지는 못하지만, 어떤 이데올로기적으로 또는 공익적으로 가치있는 일에 공헌하고 있는 조직에 참여하는 것으로부터 생겨나는 만족감을 말한다. 이 이론들을 검증하는 경험적 연구에 따르면 공익단체의 구성과 활동에 중요하게 영향을 미치고 있는 요인은 공익단체의 지도자의 기업가적 자질 및 능력과 가치지향적 유인으로 밝혀지고 있다.

환경행정을 담당하고 있는 정부기관과 민간환경단체가 서로 대립과 마찰을 빚는 것은 기본적으로 환경정책의 강도, 적절성, 충분성에 대한 판단에 차이가 있기 때문이다(Ingram and Mann, 1989). 민간환경단체가 좀더 이상적이라면, 정부기관은 현실적이다. 환경단체가 구조적이고 근본적인 문제해결을 지향하고 있다면, 정부기관은 정치적 실현가능성을 존중한다. 이러한 시각과 접근방법의 차이에서 많은 오해가 발생한다. 민간환경단체의 입장에서 보면 정부기관은 항상 문제를 근본적으로 해결해 보려는 정책의지가 약한 것으로 보인다. 정부기관의 입장에서 보면 민간환경단체는 현실적으로 소화하기 어려운 정책주문을 끝없이 제기하는 존재이다. 더구나 우리나라에서와 같이 행정기관의 책임이 무한정한 국가에 있어서는 민간환경단체의 존재는 행정기관의 약점을 노출시키고 행정기관의 입장을 곤경에 빠뜨리는 존재이기 쉽다.

그러나 이제 이러한 고정관념에서 벗어날 때가 되었다. 서로를 불신하기보다는 상호협력의 영역을 확대해 나가야만 할 단계에 이르렀다. 환경문제의 해결을 위하여 양자가 공동전선을 꿰야 할 영역은 대단히 넓다. 우선 환경문제의 효과적인 해결을 위해서는 뛰니뛰니해도 보다 많은 국가자원을 환경에 투입할 수 있어야 한다. 앞에서 언급한 바와같이 이 과정은 기본적으로 정치적 과정이다. 정치적 과정에서의 영향력을 궁극적으로 국민의 관심의 향배에 따라 결정된다. 이런 면에서 앞으로 환경치는 민간환경단체의 정치적 영향력을 키우고 이것을 최대한 이용할 수 있는 방향으로 전략적 연대를 강화해 나갈 필요가 있다. 다음으로 환경관련입법의 강화를 위해서도 민간환경단체의 정치적 지지가 진요하다. 이들은 보통 언론기관이나 공익에 관심을 갖는 정치가들의 지지를

쉽기 동원할 수 있는 입장에 있다. 이점에서 정부기관은 민간공익단체를 따라가기 어렵다.

혹·편 우리나라의 민간환경단체는 그들이 갖고 있는 정치적 영향력을 십분 발휘하지 못하고 있다. 다행히 언론의 협조를 받는 데는 별 어려움이 없는 것이 현실이지만, 정치가들에 대한 접근통로와 이들에 대해 영향력을 발휘할 수 있는 메카니즘의 개발에는 비교적 둔감한 편이다. 예를 들면 환경관련법률이나 예산심의에 있어서 국회의원의 투표행태 또는 의사결정 행태를 관찰하고 기록하여 정치가들이 환경에 보다 깊은 관심을 기울이게 한다든가, 환경문제가 심각한 지역출신의 정치가들과 연대를 형성한다든가 하는 정치적 전략을 아직 잘 구사하지 못하고 있다. 아직도 정치가의 선심을 기대하는 수준에서 벗어나지 못한 행태를 보이는 경우도 있다.

다음으로 환경정책의 집행과정에서 혼히 환경단체가 자체적으로 환경오염상태를 조사연구한 결과 또는 주민의 신고와 고발을 접수하여 조사한 결과를 환경단체가 언론에 공개하고 여론화하는 과정에서 민간환경단체와 정부기관 사이에 간극과 오해가 생겨나는 경우가 많다. 정부기관이 이러한 환경운동방식을 정부기관에 대한 공격으로 받아들이기 때문이다. 그러나 이것은 민간환경단체의 고유한 역할수행방식이라고 보지 않을 수 없다. 특히 다양한 업무 가운데 일부로 환경정책을 담당하고 있는 중앙부처나 지방자치단체의 업무와 관련하여 문제제기가 되는 경우에 환경처와 같은 환경정책 총괄부서로서는 다른 부처나 지방자치단체에 대한 자신의 발언권과 영향력을 강화할 수 있는 계기로 활용하려는 전략적 노력이 요구된다.

그밖에도 환경처와 민간환경단체가 상호협력의 가능성을 확대시켜 나갈 필요가 있는 영역은 넓다. 예를 들면 새로운 환경관리제도를 도입한 경우에 이를 신속하게 확산시키고 이해시키고 효과적인 제도로 정착시키는 역할은 민간환경단체의 협력 없이 달성하기 어렵다. 이를 위해서는 새로운 제도의 도입시에 민간단체의 참여를 보장하고 이들의 의견을 충분히 수렴하는 것이 절대적으로 필요하다. 또 다른 예로서 자원의 재활용제도나 환경마크제도와 같이 전국민의 자발적 참여가 수반되어야만 제도를 성공적으로 정착시킬 수 있는 경우에는 민간환경단체를 통한 국민교육과 홍보가 훨씬 효과적이다. 결론적으로 환경문제를 효과적으로 해결해 나가는 데 있어서 환경처와 민간환경단체는 모두 반성해 보아야 할 점들을 갖고 있다. 우선 환경처는 환경문제를 온 국민의 관심을 갖고 참여하여 해결해야 할 문제로 인식하기 보다는 정부가 전적으로 책임을 쳐

야한다는 문제로 인식하는 경향에서 벗어나야 한다. 환경처 스스로 알고 있는 능력의 한계에도 불구하고 모든 환경문제에 책임을 질 수 있는 입장에 있는 것처럼 대처하는 것은 어리석은 일이다. 민간환경단체도 좀 더 정치적 감각과 전략을 마련시켜야 할 필요가 있다. 환경처를 궁지에 빠뜨리기 보다는 환경문제의 정치적 속성을 감안하여 환경처를 감싸고 환경처의 입지를 강화할 수 있는 방향으로 상호협력을 기해 나가는 것이 바람직하다.

2. 환경영정기관과 민간기업의 관계

환경정책과 행정을 담당하는 정부기관과 민간기업은 기본적으로 대립적인 관계 속에 있다. 정부기관의 입장에서 볼 때 모든 민간기업은 가장 많은 공해와 오염을 유발하는 존재이고, 민간기업의 입장에서 볼 때 환경영정기관은 추가적인 비용부담을 지우는 존재이기 때문이다. 그러나 양자의 관계는 오늘날 성장, 과학기술의 발전, 환경의 상호관계가 복잡한 양상을 떠면서 다양하게 변화해 가고 있다.

먼저 오염다발성 산업의 경우에는 양자의 관계가 극한적인 대립양상을 보이게 될 가능성이 크다. 그러나 환경영정책과 행정의 엄정한 집행이 결국 이들 산업의 존폐와 직결되고 있는 한 현실적인 타협이 불가피하다. 특히 이들 산업이 중소기업에 집중되고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 이러한 산업에 대한 환경영정책과 행정의 중점적인 수단은 환경규제수준의 완화 혹은 환경개선시설의 설치 등을 지원하기 위한 보조금의 지원, 또는 공동오염처리시설의 설치 지원 등과 같은 방법으로 나타나는 것이 일반적이다. 말하자면 이들이 발생시키는 사회적 비용을 내부화(internalize)시키기 보다는 사회화하는 방법으로 대처할 수 밖에 없다는 것이다. 그 결과 양자의 관계는 모순적이기는 하나 평온하게 유지되는 것이 보통이다.

오히려 민간기업과 환경영정기관이 첨예하게 대립하는 것은 환경비용을 충분히 감당할 수 있는 산업이나 기업이 환경문제를 야기시키고 있는 경우이다. 이들은 환경비용을 감소시키기 위한 정치적 영향력을 행사할 수 있는 능력을 가지고 있다. 따라서 이들간의 관계는 쉽게 적대적인 관계로 발전한다. 그러나 이들 가운데는 환경영정책에 적극적으로 호응하는 산업과 기업도 없지 않다. 그것은 환경기준의 강화나 환경영정책의 강력한 집행이 오히려 산업이나 기업의 경쟁력 강화에 유리한 여건을 조성해 주는 경우가 있기 때문이다. 따라서 이러한 산업과 기업에서는 각자의 경쟁력 수준에 따라서 환경영정책과 행정에 대한 입장

↳ 달리하게 되는 것이 보통이다.

끝으로 환경정책과 행정이 강화되어야만 존립을 계속하고 성장해 갈 수 있는 산업도 있다. 환경기술개발 산업이 그것이다. 이들은 물론 신생산업이라고 할 수 있지만 이미 성장산업으로서 발전해 갈 수 있는 가능성을 확인한 산업들이 있다. 이들의 시장기반은 오로지 환경정책의 추이와 국민들의 환경에 대한 관심의 크기에 달려 있다. 특히 오늘날과 같이 환경문제가 폐기물처리로 중점이 이동하고 있는 단계에서는 환경산업의 범위가 비단 제조업만이 아니라 서비스업 종으로까지 확대되어 나갈 가능성이 크다. 선진외국에서는 이미 환경비용을 측정하고 예측해 주는 환경감사(environmental audit)를 담당하는 기업들이 생겨나고 있다(cairncross, 1991). 환경문제에 민감한 투자자들을 위하여 기업의 환경에 대한 태도를 평가하는 기업들도 생겨나고 있다. 이와같이 환경과 관련하여 민간기업을 보게 된다면 이들의 이해관계는 대단히 복잡다단하다. 그 결과 환경기준의 설정이나 기타의 환경규제방법과 관련하여 이들의 이해관계는 많은 경우에 상반될 수 있다. 이것은 환경정책을 둘러싼 정치적 과정이 앞으로는 더욱 복잡한 양상을 띠게 될 것임을 의미하고, 환경정책과 행정을 담당하고 있는 정부기관이 자칫 복잡한 이해관계의 책임에 휘말리 들어가게 될 우려가 있을음을 의미한다. 사실 선진국에서 기이한 환경정책들이 만들어지고 있는 것도 이러한 추세를 반영하는 것에 다름아니다. 이런 면에서 우리나라의 환경정책 담당기관도 앞으로는 산업조직의 변화추이를 면밀하게 분석하고 연구하는 노력을 기해 나가야 할 필요가 있다. 또한 기업과 담을 쌓기 보다는 이를 가운데 연대체력을 형성할 수 있는 가능성도 아울러 모색해 나갈 필요성이 있다.

↳ 늘날 환경문제의 국제적 해결이 강조되면서 정부가 환경보호를 위한 각종의 국제협약에 가입하여 정부가 협약을 준수해야 할 의무를 지게 되고, 환경보호는 이유로 한 환경보호주의(environmental protectionism)이 대두하게 됨에 따라, 정부와 기업은 환경문제의 해결능력을 키우기 위한 공동노력을 기울이지 않을 수 없는 상황을 맞이하고 있기도 하다.

3. 민간환경단체와 민간기업의 관계

이상에서 고찰한 정부와 민간기업의 관계의 변화는 민간환경단체의 경우에도 대부분 그대로 적용되고 있다. 그러나 민간환경단체는 애초부터 기업의 비윤리적 이윤추구를 억제하고 기업과 정부가 유착관계 속에서 환경을 도외시하는 성향을 견제하기 위해 생겨난 것이라는 점에서 기업으로서는 대단히 거북스런 존

재가 아닐 수 없다. 그러나 우리나라에서와 같이 민간환경단체가 극도의 재정적 부담에 처하고 있는 한 민간단체는 끊임없이 기업의 유혹의 대상이 되기 쉽다. 물론 스스로 자처한 것이지만 민간단체의 사명과 임무가 어디까지나 공익의 주체에 있는 한 이러한 유혹을 물리치는 것은 민간단체의 존립의 정당성 확보라는 차원에서 결코 양보해서는 안될 문제이다.

그거나 오늘날 환경문제에 대한 대처방법이 다양해지게 되면서 새롭게 등장하고 있는 각종의 제도들의 성공적 제도화를 위해서는 민간환경단체들의 기업경영에 대한 이해가 필수적으로 요청되는 상황이 전개되고 있다. 예를 들면 위에서 검토한 환경마크제도의 경우 제품이나 생산공정의 환경심사를 위해서는 기업을 직접 방문해야 할 필요성이 생겨나고 있고 이 과정에서 피차 꺼리는 접촉이 빈번해지게 될 가능성성이 존재한다. 물론 이 과정에서 일어나는 상호교류는 극적인 문제해결에 도움이 될 수 있다. 왜냐하면 민간단체는 기업경영에 대해서 환경문제와 관련하여 제품의 설계나 공정의 개선 등과 관련하여 전문적으로 조언을 제공할 수 있고, 기업은 민간단체의 회원들과의 접촉을 통하여 이들의 요구사항을 정확하게 이해할 수 있게 될 것이기 때문이다.

그러나 민간환경단체와 기업의 이러한 접촉과정에서 쌍방은 대단히 복잡한 문제에 빠지게 될 위험성도 있다. 우선 기업의 입장에서는 수없이 많은 민간환경단체 가운데 어느단체와 유대관계를 형성해 나갈 것이지 고민에 빠지지 않을 수 있고, 민간환경단체들은 서로 시기하는 나머지 내분에 빠져 들 가능성도 없지 않다.

V. 정부부문의 역할제고 방향

1. 환경예산 등 지원의 확보

선진국과 비교해 볼 때 우리나라의 환경관련 예산규모는 너무 작다. 특히 환경관련 사회기반시설이 아직 태부족인 상황을 감안한다면 문제의 심각성은 더 말할 필요가 없다. 수십년간 환경오염이 축적되어 온 현실에서 미국의 Superfund와 같은 획기적인 대안(Dower, 1992; Shapiro, 1992)을 마련하는 것이 거의 불가능한 상황에서 원인행위자 부담원칙에 입각해서 지원을 확보한다는 것도 명백한 한계가 있다.

환경행정을 원만하게 수행하기 위해 필요한 예산재원이 절대적으로 부족한 현실에서 최근 환경처가 각종의 부담금제도를 도입하고 있는 것은 이해할 수

있는 일이긴 하나, 관련제도의 대부분이 원인행위자 부담원칙과 경제적 유인을 활용하여 환경문제를 해결해 나간다는 제도의 본래의 취지를 제대로 살리지 못함.2로써 벌써부터 각종의 부담금제도나 또 다른 조세로 인식되고 있는 나머지 불^부만의 대상으로 등장하고 있는 것이 현실이다. 이런 점에서 환경예산은 기본적으로 국가예산으로 확보한다는 대전제가 수립되어야 할 것이다. 이와같이 예산이 태부족인 현실에서 환경행정인력이나 환경오염을 측정하고 분석할 수 있는 장비를 충분히 확보하기 어려운 것은 불문가지의 일이다. 이런 문제점들을 감안한다면 환경자원의 확보는 소규모의 여러가지의 제도를 종복적으로 도입하여 하기보다는 근원적으로 에너지세, 환경세 등 새로운 목적제의 신설을 통하여 충분하고 안정적인 자원을 마련할 수 있는 기반을 구축해 나갈 필요성이 절박하다고 할 수 있다.

2. 환경행정의 지방분권화

환경행정은 기본적으로 지방정부의 임무에 속한다. 또한 이것이 바람직하다. 왜냐하면 환경문제의 발생을 근원적으로 막기 위해서는 성장 및 개발과 환경문제의 상충관계(trade-off)를 균형있게 교량할 수 있는 위치에 있고 이 문제를 정치사회적으로 조화롭게 처리할 수 있는 위치에 있는 것이 바로 지방자치단체이기 때문이다.

물론 모든 환경행정을 개개의 지방자치단체의 수준으로 넘겨줄 수는 없는 일이다 예를 들면 여러 지방자치단체를 경유하는 하천의 오염문제나, 대기오염의 문제는 광역행정기구를 통해서 다루는 것이 합리적이기 때문이다. 또한 지방자체가 아직 본격화되어 있지 못하고, 지방의회의 구성내용이나 지방정치의 수준에 비추어 성급한 환경행정의 지방이양이 문제를 야기시킬 우려가 있는 것도 사실이다. 그러나 환경문제에 대한 주민의식을 고취하고 환경문제를 자율적으로 해결해 나갈 수 있는 능력과 의욕을 지방자치단체에 부여하는 일은 시급한 문제가 아닐 수 없다. 이러한 측면에서 환경행정권한의 분권화 방향에 대한 보다 구체적이고 실천적인 정책연구가 하루빨리 이루어져야 할 것이다.

3 환경정책조정능력의 제고

환경행정기능은 환경처만이 아니라 다수의 중앙행정부처에 산재해 있다. 이것에 대해서 환경행정의 환경처로의 통합을 주장하는 목소리가 높은 것이 사실이나 이것은 상당한 문제를 안고 있다. 오늘날 환경과 관련이 안되는 국가사무

는 것의 없다고 해도 과언이 아니다. 이렇게 지극히 복잡다단한 측면에서 제기되는 모든 환경문제를 환경처가 다루어 나가도록 하기 위해서는 환경처를 그야말로 super-ministry화하지 않으면 안될 것이다. 우선 이것이 가능한 것인가가 문제이지만, 이 경우 환경정책의 개념 설정 자체가 어려워지게 된다.

따라서 현재의 행정체제를 유지하는 것은 합리성이 있다. 다만 여러 부처에 산재해 있는 환경행정이 일관성을 지닐 수 있도록 하기 위한 보다 강력한 환경정책조정기능은 강화할 필요가 있다. 현재 환경보전위원회 등이 있으나 이것의 기능을 거의 무시할 수 있을 정도로 빈약하다.

.. 민간환경단체와의 유대관계 정립

다양한 환경관련 행정부처, 그 가운데서도 특히 환경영정 총괄 및 조정부처인 환경처와 민간환경단체의 유대의 강화는 하루빨리 원만하게 이루어져야만 할 더 단히 중요한 과제이다. 물론 이 관계는 하루아침에 형성되거나 변화될 수 있는 성질의 것이 아니다. 그러나 현재와 같이 상당부분 적대적인 관계가 지배적으로 드러나고 있는 현실은 결코 바람직하지 않다. 이런 면에서 양자는 새로운 보다 진밀한 유대관계의 정립을 위해서 꾸준히 노력해 가야 할 것이다. 이와 관련하여 특히 주목해 볼 필요성이 있는 사항은 다음의 세가지라 할 수 있다.

첫째, 민간단체가 재정적, 조직적 기반을 확대해 나갈 수 있도록 제도적인 측면에서 지원해야 할 필요성이 있다. 예를 들면 환경관련 조사연구에 대한 지원, 민간단체의 기부금 모집을 제도적으로 보장하고 가능하다면 이에 소득세 공제혜택을 부여하는 방법 등이 모색되어야 한다.

둘째, 환경처의 직접적 재정지원이 민간환경단체의 자율성을 침해하게 될 우려가 있으므로 국회의 관련 상임위원회 등을 통하여 민간환경단체를 간접적으로 지원할 수 있는 방안을 모색해 볼 필요성도 있다.

셋째, 환경에 지대한 영향을 미치는 국토이용계획심의위원회, 도시계획위원회 등 정부위원회에 민간환경단체의 참여가 제도적으로 보장될 수 있도록 환경처가 관련부처에 요구하는 일이다. 이것은 환경문제의 발생을 사전에 파악하고 예방할 수 있게 한다는 점에서 행정절차적인 면에서 대단히 중요할 뿐만 아니라, 아래에서 고찰하게 될 것처럼 민간환경단체의 정책대안 제시능력을 자극시키고 획기적으로 강화하는 데 있어서 상당히 중요한 역할을 할 것으로 생각된다.

5. 환경관련 정보의 공개와 공유

정부와 민간환경단체 간의 관계정상화와 긴밀한 협력관계의 형성을 위해 이보다 더 시급하게 개선되어야 할 사항은 환경정보의 공개 및 공유이다. 환경정보를 마치 기밀사항처럼 다루어 온 지금까지의 관행은 하루 속히 고쳐져야 한다. 이나 관련하여 환경오염의 감시체계 효율화를 위한 환경정보시스템의 구축 등이 양자의 긴밀한 협조하에 하루빨리 모색되어야 할 필요가 있다. 이것은 오늘 날 국제환경문제와 관련해서도 중요성을 지니고 있다. UNCED 이후 유엔개발기구(UNDP)에서 추진해 온 지속 가능한 개발을 위한 환경정보 네트워크(sustainable development network: SDN)의 구축이 박차를 가하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

6. 국회의 환경관련 상임위원회의 설치

환경문제의 정치적 성격을 감안할 때 환경문제를 전담하는 국회 상임위원회의 설치방안이 적극적으로 모색되어야 할 필요가 있다. 현재 보건사회분야를 총괄하는 상임위원회 산하에 환경관련 특별위원회가 설치되어 있기는 하나, 임시회 성격의 특별위원회로서는 국회와 환경처와의 지속적인 정치적 유대 강화를 기대하기 어렵다. 동일한 맥락에서 환경문제가 기본적으로 지역의 문제라는 관점에서 볼 때 지방의회에 있어서도 동일한 위원회들을 설치함으로써 개발과 환경이 조화를 이루어 나갈 수 있도록 하고, 지방자치단체의 정책이 이 두 가지 정책 목표 사이의 갈등에 대한 충분한 고려와 협조위에서 이루어져 나갈 수 있도록 기도화하는 것이 좋을 것이다.

VII. 민간부문의 역할제고 방향

I. 민간환경단체의 재정 및 조직기반 확충

현재 민간환경단체가 안고 있는 가장 큰 문제는 재정력의 취약성이다. 어떤 측면에서 보든지 민간환경단체의 재정은 시민의 자율적인 기부금으로 충당되는 것이 합당하다. 그러나 우리의 현실에서 시민들이 자발적으로 이러한 공익단체에 기부를 한다는 것은 요원한 일로 보인다. 선진외국과 같이 이러한 공익단체를 지원하는 재단도 없다.

이제 측면에서 볼 때 내무부에서 관장하고 있는 '기부금품모집 금지법'을 시

급히 개정할 필요가 있다고 생각한다. 협행법 규정에 의하면 민간환경단체를 포함해 공익단체들이 단체회원 이외로부터는 어떠한 기부금도 공개적으로 모집하기 어렵게 되어 있다. 그러나 협행법상 기부금품 모집이 가능한 사업이나 활동들을 본다면 공익단체에 대한 기부금을 금지해야 할 이유를 찾기 어렵다. 종래 권리주의 정권하에서 공익단체를 마치 불온단체처럼 여겨 온 관행과 폐습의 예에는 이를 달리 설명할 방법이 없다. 더구나 소위 관변단체에 대한 국고지원이 수백억에 달하고 있는 것이 현실이라는 점을 생각해 본다면 더욱 그러하다.

이로 면에서 동법의 관련규정을 하루 속히 개정하여 공익단체가 국민들로부터 당연히 기부금을 모집할 수 있도록 허용해 주어야 할 것이다. 이와 관련하여 한 가지 첨언하지 않을 수 없는 사항은 공익단체에 대한 기부금 공여에 대한 일반국민의 인식이 낫다는 점을 감안할 때 일반국민이 기부금을 제공한 경우에는 이 기부금에 대하여 소득세 산정시 이를 제공하는 제도를 도입할 필요가 있다는 점이다. 미국의 국세청(IRS)은 정치적 로비활동에 종사하는 비영리단체에 대한 기부금에 대하여 소득공제제도를 인정하지 않는 입장은 지키고 있다(Berry, 1978) 그러나 우리나라에서와 같이 재계와 기업의 로비가 강력하게 이루어지고 있는데 반하여 이를 상쇄시키거나 견제할 수 있는 공익적 차원에서의 로비(public lobby)가 극히 미미한 사회에 있어서 시민단체를 육성해 가는 것은 국가가 사도를 효율화하는 데 기여하는 것이므로 당연히 소득세 공제제도가 시행될 수 있거야 한다고 본다.

2 민간환경단체의 대안제시능력의 제고

오늘날의 환경문제를 해결해 나가는 데 있어서 검토될 수 있는 대안은 대폭적으론 증가하고 있다. 과거로부터 해 내려온 환경오염 피해주민의 시위의 주도, 혹·경오염업체의 제품 불매운동(boycott)의 전개 등도 물론 민간환경단체의 중요도 역할이고 활동인 것이 사실이지만 오늘날에는 이것만으로는 불충분하게 되었다. 이제 대안의 제시없는 반대는 설득력을 크게 갖기 어렵게 되어 가고 있기 때문이다. 이것은 아직도 초보적인 조직형성의 단계에 있는 민간환경단체로서는 역부족이고 그런 면에서 중대한 도전이라고 할 수 있다. 그러나 민간단체의 새국민 이미지의 변신이 없이 유능한 인력을 흡수하기는 어렵다. 최근 경실련이 상당한 정치적 영향력을 지닌 활동을 다각적으로 전개할 수 있는 배경이 되고 있는 것도 유능한 인력의 흡수라고 하는 점에 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 앞으로 민간환경단체는 학계, 전문연구소 등과의 관계를 획기적으로

가. 화시켜 나갈 필요가 있으며, 대학생 층의 자발적 참여를 유도할 수 있는 방안을 모색해 나가야 할 것이다. 또한 아직도 대단히 소극적인 자세를 버리지 않고 있는 공무원들의 시민단체 가입을 촉진할 수 있는 방안을 마련해 보는 것도 단체의 정책대안의 개발능력 제고라는 측면에서 상당히 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

우리나라는 지금 공익단체의 전성기를 맞이하고 있다고 해도 과언이 아니다. 앞에서 인용한 바 있는 건국대 행정연구소의 조사에 따르면 우리나라의 환경보호단체의 약 60%가 1989년 이후에 설립된 것으로 나타나고 있고, 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 민간단체의 문제해결능력에 대한 확신이 뒷받침되지 않는다면 이러한 열기는 곧 사라질 수도 있다. 이러한 점에서 짚고 유능한 인력을 흡수하고 차세대의 환경운동가를 양성해 내는 기반으로서 민간환경단체가 대안을 제시할 수 있는 능력을 과시하는 것은 시급한 과제가 아닐 수 없다.

3. 민간환경단체의 정치적 능력의 제고

민간환경단체가 궁극적으로 추구하고 있는 것은 국가정책의 우선순위의 수정이다. 각종의 국가정책 속에 내재되어 있는 정책의 편향성을 바로잡는 일이다. 이것은 국가정책을 결정하는 권한을 장악하고 있는 인사들에 대한 접근통로의 확대없이는 불가능하다. 이것은 국회와 언론은 물론이고 사법부에 대해서도 영향력을 확대할 수 있는 기반을 구축할 수 있을 때 기대 가능한 일이다. 다행이 우리나라에서 언론의 환경에 대한 관심은 높은 편이다. 그러나 언제까지나 언론이 민간환경단체의 편에만 서줄 것으로 기대하다면 그것은 지나치게 낙관적인 견해일 수 있다. 이런 의미에서 민간단체의 지도자들은 그야말로 정치적 기업가로서의 수완을 터득하고 발휘해 나가야 할 필요가 있다.

환경문제를 정치적 문제로 다룬다는 것은 말처럼 쉬운 것이 아니다. 이것은 이니셔티브인 차원에서 환경문제에 접근하기보다는 보다 현실적 합성을 강조하는 차원에서 환경문제에 접근하는 것을 필요로 한다. 기술적 합리성을 강조하는 것보다는 정치적 합리성을 강조하는 것을 필요로 한다. 또한 이것은 단기적이고 지역적인 문제에 대한 집착이 아니라 환경문제가 장기적으로 또한 구조적으로 올바르게 다루어져 나갈 수 있도록 하기 위한 체제의 모색에 보다 역점을 둘 것을 필요로 한다. 이 모든 것은 환경문제와 관련된 모든 문제에 대한 모든 현실적인 이해에 근거하지 않고서는 불가능한 일이다. 이런 면에서 앞으로 환

경문 위에 대한 연구가 기술적인 문제만이 아니라, 환경문제에 관련되는 또는 이해 관계를 갖고 있는 모든 기관과 단체에 대한 정치학·사회학·행정학·정책학적 연구로 발전해 나갈 수 있어야 한다.

I. 민간기업의 적극적인 환경문제 해결 유도

앞에서 누차 강조한 바와같이 민간기업은 한편으로 환경오염자이면서 다른 한편으로는 환경오염문제를 궁극적으로 해결해야 할 위치에 있는 존재이다. 특히 5.12. 날의 환경문제의 복잡성에 비추어 이들이 그야말로 기업가정신에 입각하여 환경문제의 해결에 나설 수 있게 하는 일은 대단히 긴요하다. 그러나 이들이 이러한 방향으로 나서지 않을 수 없게 만드는 결정적 요인은 시장기능을 살리는데 뿐이다. 우리는 흔히 정부의 환경규제노력이 강화되면 기업이 적극적으로 환경문제 해결에 나설 수 있을 것이라고 생각하는 경향이 있지만, 이들을 움직일 수 있는 무서운 힘은 언제나 시장의 힘뿐이다. 이런 면에서 본다면 경제·정책을 바로잡아 시장기능을 살리는 일이 중요하다고 말할 수 있다.

시장기능을 살리는 첨경은 가격의 신호(signal) 기능을 올바로 세우는 일이다. 환경오염을 유발하는 제품에 대하여 그것이 야기시키는 사회적 비용을 부과하게 되면 소비가 감소하고, 소비가 감소하면 기업은 소비를 늘릴 수 있는 방법·을 강구하지 않을 수 없게 된다. 기업이 생산하는 제품에 대한 환경정보가 보다 많이 제공되면 기업은 소비자로부터 외연받지 않기 위해서 환경친화적인 제품·의 개발이나 공정의 개선을 위하여 기술개발에 노력하지 않을 수 없게 된다. 예를 들면 최근 한국플라스틱공업협동조합 산하 PET병 원료 및 제품생산 20개·나는 'PET재활용추진협의회'를 구성하여 업계의 공동대책을 모색하기로 하고, 이 가운데 한 회사인 삼양사가 시화공단에 대규모 재처리공장을 건설하여 여기에서 나오는 물질을 다시 PET병, 전자제품부품, 카펫의 원료 등으로 재사용·할 계획을 추진하고 있다고 한다. 동 협의회는 이미 서울시와 폐 PET병 공급·약을 체결하였고, 수도권의 다른 지방자치단체와도 공급계약을 추진하고 있다·는 것이다. 이것은 기업의 자발적인 노력으로 보이지만 그 뒤에는 폐기물 기운데 특히 주목을 받고 있는 플라스틱병, 이것에 대한 예치금의 부과가 미치게 될 소비와 수요에 대한 영향 등이 작용한 것으로 볼 수 있다.

이런 면에서 볼 때 시장구조를 독과점적 구조에서 경쟁적인 구조로 전환시켜 나가는 것도 중요한 환경정책 수단이 될 수 있다. 이것은 시장경쟁이 치열할수록 소비자의 기호에 대한 관심이 높아지고, 소비자의 관심의 향배에 따라서

시·공경쟁의 대상은 바뀌어 가는 것이기 때문이다. 문제는 소비자의 환경 문제에 대한 경각심과 관심을 고취시키는 데 있다.

참 고 문 헌

전국대학교 행정문제연구소(1993), “한국민간환경단체에 관한 연구,” 아시아재단 연구보고서.

경진련 환경개발센터(1993), 『환경을 지키는 한국의 민간단체』.

최민선(1990), “소비자보호를 위한 정부의 역할과 규제의 합리화,” 『행정논총』 제28권 1호, 서울대학교 행정대학원.

____(1992a), 『정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제』(법문사, 1992).

____(1992b), “최근 도입된 환경규제 정책수단의 평가,” 『행정논총』 제30권 2호, 서울대학교 행정대학원.

한국무역협회, 무역과 환경에 관한 GATT 보고서, 1991.

Ancerson, Kym and Blackhurst, Richard(eds.) (1992), *The Greening of World Trade Issues*(Michigan, Michigan University Press).

Berry, Jeffrey (1977), *Lobbying for the People*(Princeton: Princeton University Press).

Gaiacross, Frances(1992), *Costing the Earth* (Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press).

Commission of the European Community (1992), “Proposals for a Council Directive introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy,” June 30, Brussels.

Dower, Roger C. (1991), “Hazardous Waste,” in Portney, Paul R., *Public Policies for Environmental Protection* (New York: Resources for the Future).

Doribusch, Richard and Poterba, J. (eds.) (1991), *Economic Policy Responses to Global Warming*(Cambridge, Mass.: MIT Press).

Elkington, John and Hailes, Julia(1988), *The Green Consumer Guide*(London: Gollancz).

Huriel, Andrew and Kingsbury, Benedict (eds.) (1992), *The International Politics of the Environment* (Oxford: Oxford University Press).

- Ingam, Helen M. and Mann, Dean E. (1989), "Interest Groups and Environmental Policy," in Lester, James P., *Environmental Politics and Policy* (Duke University Press).
- Lester, James P. and Bowman, Ann, *The Politics of Hazardous Waste Management* (Duke Press Policy Studies, 1983).
- Morell, David (1987), "Siting and the Politics of Equity," in Robert W. Lake, *Resolving Locational Conflict* (New Brunswick, NJ.: Rutgers University Press).
- Portney, Paul R. (1991), "Air Pollution Policy," in Portney, Paul R., *Public Policies for Environmental Protection* (New York: Resources for the Future).
- Roberts, Marc J. and Farrell, Sysan O., "The Political Economy of Implementation: The Clean Air Act and Stationary Sources," in Ann F. Friedlaender (ed.), *Approaches to Controlling Air Pollution* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978).
- Rubin, Seymour J. and Graham, Thomas R. (eds.) (1982), *Environment and Trade* (Totowa, NJ.: Allanheld, Osmun Publishers).
- Shapiro, Michael (1991), "Toxic Substances Policy," in Portney, Paul R., *Public Policies for Environmental Protection* (New York: Resources for the Future).
- United Nations (1993), *The Global Partnership for Environment and Development: A Guide to Agenda 21* (New York: United Nations).
- Vogel, David (1986), *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Ithaca: Cornell University Press).
- Wilkavsky, Aaron (1988), *Searching for Safety* (New Brunswick, NJ.: Transaction Books).