

環境政策의

現在와 未來 (세번째)



李 斗 謹
(환경청·차장)

Ⅲ: 向後의 施策方向

(1) 環境影響評價制度의 改善·擴充

지금까지의 우리나라 環境保全行政은 汚染物質이 발생된 연후 그 事後管理에 더 중점을 두어 왔으나 앞으로는 한 온스의 예방은 한 파운드의 치료보다 낫다는 教訓이 있듯이 豫防的인 環境管理에 더 큰 비중을 두는 방향으로 政策을 轉換해 나가야 한다.

그러기 위해서는 一定規模 이상의 모든 開發 및 建設事業에 대하여 보다 엄격하고 实效性 있는 事前環境影響評價制度를 도입해야 한다. 現行制度下에서는 일부 國家 또는 地方自治團體가 행하는 公共事業에 한하여 구속력도 없는 微温的인 影響評價를 실시하고 있으나 앞으로는 民間事業을 포함하여 보다 엄격하고 拘束力 있는 名實相符한 影響評價가 될 수 있도록 이 제도를 대폭 강화해 나가야 한다.

첫째로는 評價對象事業의 範圍를 확대하고

그 대상이 되는 事業의 規模도 대폭 줄여 예컨대 一定規模 이상의 개인빌딩에 이르기까지 建築許可 이전에 인근의 既存建物에 대한 日照權 및 주변의 空空間 確保 등 百年大計를 위한 충분한 影響評價가 선행되도록 제도화하여야 한다.

둘째로는 環境影響評價過程에 주민이 참여할 수 있는 기회를 법적으로 保障해야 하고 多角的으로 그 參與節次를 마련해야 한다. 環境影響評價過程은 開發主義者와 保全主義者間의 相衝되는 葛藤의 調和過程으로 이해되어야 하며, 특히 오늘날 多元的인 價値와 利害가 相衝되는 政治的, 社會的 현실에서의 影響評價의 課題는 이들 葛藤을 統合하여 적절한 調和點을 찾아내는 過程이라고 이해되어야 한다. 이와 같이 地域社會의 重要 環境政策의 決定過程에 주민이 참여해야 하는 이유는, 地域共同體의 共同關心事에 주민이 스스로 그 意思決定에 참여케 함으로써 주민자치를 실현할 수 있다는 住民

自治의理念에도 부합되는 것이며, 또한 開發主義와 保全主義의 價値가 충돌할 때 궁극적으로는 주민들의 의사에 따라 그 合議點이 모색되어 地域의 將來가 결정되기 때문이다. 따라서 앞으로는 影響評價書의 對住民公開, 評價範圍에 대한 事前檢討節次의 採擇, 公聽會開催 등 評價書作成에 있어서의 주민들의 意見收斂 등 影響評價過程에 있어서의 住民參與節次를 制度化해 나가야 한다.

(2) 排出賦課金制度의 改善

현행의 排出賦課金制度는 經濟的 負擔에 의한 自律規制를 유도한다기 보다는 法令違反行爲에 대한 裁制的 性格의 일종의 罰課金으로서 그 문제점을 살펴보면, 環境汚染物質 排出總量을 고려하지 않고 汚染尤甚地域이나 靜淨地域에 관계없이 획일적인 排出許容基準의 적용으로 排出施設 密集地域의 경우 環境基準達成이 어려우며, 또한 規制當局에 의해 摘發되기 전까지는 基準을 超過하여 汚染物質을 排出하더라도 賦課金の 賦課가 불가능할 뿐 아니라, 改善期間이 短期間일 경우에는 排出許容基準 초과로 摘發되더라도 경미한 賦課金만을 물고 操業을 계속하는 등 汚染防止施設의 가동이 소홀해질 우려가 있다는 點 등이다.

따라서 앞으로는 影響圈域別로 排出許容基準을 差等設定하고 同一影響圈域內에서도 排出業所의 業種, 規模 등에 따라 許容基準을 差等化하는 방안과 排出許容基準 超過時 超過분에 대한 賦課金 외에 基本賦課金을 부과하는 한편 상습적인 違反行爲에 대하여는 適用賦課率도 높이는 등 賦課金算定方法도 개선해야 한다. 또 다른 한편에서는 賦課金 賦課對象도 排出許容基準超過분에 한할 것이 아니라 環境基準을 초과하는 모든 汚染行爲로 점차 확대해 나가야 한다.

(3) 淸淨技術(clean technology)의 開發

앞으로 추진해야 할 또 하나의 課題는 汚染豫防優先의 原則에 입각하여 原料의 生産, 運搬, 投入에서부터 제품의 生産, 廢棄物의 處理에 이르기까지의 全過程에 걸쳐 '低 또는 無公害技術(low or non-pollution technology)'을 開發하는 일이다.

이는 곧 原資材의 生産에서부터 完製品의 消費 然後 廢棄物의 管理에 이르기까지의 全過程을 통하여 生産原料의 節約과 廢棄物 및 汚染物質의 最少化를 가져와 결과적으로는 資源을 절약하고 건강한 環境을 維持·保存케 해주는 지름길이 된다.

이제까지는 제품의 生産技術이 따로 있고 배출된 汚染物質의 處理技術이 따로 있는 양 인식되어 왔지만 앞으로는 全生産工程이 곧 汚染의 豫防·防止過程이라는 次元에서 生産技術을 淸淨技術(clean technology)로 개선해 나가야 한다.

그러기 위해서는 기업은 生産工程을 과감하게 혁신하고 정부는 이의 촉진을 위해 각종 지원시책을 강구해 나가야 한다.

(4) 廢棄物의 資源化 促進

앞에서 이미 살펴 보았듯이 오늘날 우리地球村은 入口의 增加, 産業化로 인하여 날로 環境은 오염되고 資源은 고갈되어 위기를 당면하게 되었으며 大量生産·大量消費에 따른 廢棄物은 날로 그 양이 增大되고 質은 多樣化되어 그 處理問題가 重要課題로 대두되게 되었다. 이와같은 상황에서 資源과 에너지를 절약하고 環境汚染을 줄이는 동시에 處理對象 廢棄物의 量을 減少하여 그 處理費用을 줄이는 捷徑은 이들 廢棄物을 最大限으로 再資源化하여 再生·再活用하는 방안인 것이다.

더구나 우리나라와 같이 過剩人口에 資源이 부족하여 대부분의 生産원자재를 외국에서 輸入해 쓰고 있는 나라에 있어서의 廢棄物의 資源化는 原資材의 對外依存度를 줄이고 雇傭機會

와 創業機會를 창출하는 결과까지 誘發하게 되어 더욱效果的인 施策이 될 것임이 분명하다.

따라서 一般住民은 廢棄物의 發生源에서부터 資源化 可能廢棄物을 分離·保管·供給하고, 産業界에서는 이 분야에서 새로운 사업을 개발하여 再生技術을 향상시키고, 政府는 각종 인센티브制度를 도입하여 廢資源 및 再生品の 市場性을 確保해 주는 등 政府, 産業界, 一般國民이 三位一體가 되어 廢棄物의 資源化를 촉진해 나가야 한다.

(5) 國際協力機能의 強化

環境保全問題는 國內環境問題의 解決도 물론 중요하지만 近來에 와서는 環境問題가 全世界的 問題로서 人類共同으로 해결해야 할 課題라는 認識이 점차 높아져 '하나뿐인 地球'를 保全하려는 國際的인 共同對處努力이 크게 進展 되어 가고 있다.

마침 우리나라도 지난해 12월 UN總會에서 UNEP의 管理理事國으로 被選된 바 있다. 이제 우리나라도 環境保全을 위한 國家間 共同努力에 적극 참여하여 새로운 環境管理技術 및 環境情報를 서로 교류하면서 國際社會에 이바지 할 때가 되었으므로, UNEP事務局 등에 駐在官을 派遣하는 등 國際協力強化에도 힘을 기울여 環境行政의 先進化에 進一步하여야 할 것이다.

(6) 環境管理機構의 改編·昇格

지금까지 論義한 課題들 외에도 앞으로 추진해 나가야 할 과제는 많지만, 여기서 마지막으로 하나 덧붙이고자 하는 것은 우리나라 環境行政의 組織體系와, 機構를 擴大·改編해야 한다는 點이다.

環境關聯業務는 그 業務의 特殊性과 污染管理의 複雜性 등으로 앞에서 이미 언급한 바와 같이 政府內 여러 部·處·廳에 그 機能이 分散 多元化되어 있는데, 예를들면 上下水道와

國土利用管理業務는 建設部가, 工業配置와 工團管理業務는 商工部가, 에너지管理는 動資部가 그리고 自然保護와 海洋汚染防止는 內務部가 수행하고 있는 등 總 14個 部·處·廳 37個 局에서 環境關聯業務를 수행하고 있고, 法令上 필히 協議를 필요로 하는 機關만도 9個 部·處·廳 21個 局에 이르고 있어 이러한 업무들이 전체적인 調整이나 連繫가 없이 추진되고 있거나 部處間 協議·調整에 많은 시간이 소요되고 있으며, 또한 部處間의 固有業務의 相異에 따라 環境分野業務의 優先順位가 서로 달라 非效率的인 摩擦과 事業間의 重複, 死角現象이 빈번하게 일어나고 있다.

이와같이 政府內 各部·處·廳에 分散 多元化되어 있는 非效率的인 環境管理業務를 綜合·調整하고 效果的으로 대처하기에는 現 環境廳의 廳單位 組織機構로는 力不足이 아닐 수 없다.

따라서 現 環境廳을 「部」水準의 機構로 昇格·改編하여 主要國政을 論議하는 자리에 恒時 同參시켜 名實相符한 環境業務 專擔의 中央行政機關으로 그 機能을 강화해야 한다고 판단된다.

IV. 맺는 말

앞에서 우리는 環境汚染과 資源枯渴의 深刻性, 反公害思潮 및 對應努力의 趨勢, 우리나라의 現行 環境管理施策, 앞으로의 施策方向에 관하여 살펴 보았다.

앞으로도 계속 人口增加, 産業化의 趨勢가 現在의 방식과 水準으로 持續된다면 현재 우리 地球村이 당면하고 있는 이들 문제는 더욱 악화될 것이 분명하다.

그러나 앞서 「2. 反公害思潮와 對應努力」에서 이미 살펴 보았듯이 1960年代 初盤부터 胎動하기 시작한 産業化에 否定的이었던 反公害

思潮은 그간 4半世紀를 거치면서 肯定的 對應努力쪽으로 그 방향을 旋廻하고 있음을 알 수 있다.

이에 지난 4半世紀 동안의 反公害思潮와 對應努力的 趨勢를 每 10年 單位로 區分하여 다시 한번 그 특징을 살펴보면 ① 1960年代는 래 칠카슨 女史의 「沈默의 봄」으로 부터 始作된 環境汚染이란 새로운 問題에 대한 劃期的인 새로운 認識이 産業革命 以後 3世紀동안 지속되어온 '産業化'라는 至高至善의 價値에 제동을 걸어 産業化를 否定的으로 보는 反公害思潮에 點火를 시킨 시기였고, ② 1970年代는 로 마클럽의 '成長의 限界', 슈마하의 '작은것이 아름답다'로 代表되는 反公害(anti-pollution, 反産業化(anti-industrialization)의 思潮가 環境汚染으로 인한 資源枯渴을 내세워 地球村의 危機를 警告하여 成長이나 保全이나의 兩者擇一論(either or philosophy)으로 팽팽히 맞섰던 時期였으며, ③ 1980年代는 UNEP가 主管 또는 後援해 온 全世界的 또는 地域的인 各種 環境會議와 앞에서 언급한 바 있는 베르사이유의 '世界産業環境會議'를 契機로 "環境의 質을 유지하는 持續的인 成長"이란 motto 아래 兩者間의 均衡調和라는 折衷論을 취하여 산업界에서 生産技術의 開發에 못지 않게 公害豫防技術, 즉 淸淨技術의 開發에도 역점을 둔 시기라고 할 수 있다. 또한 이 시기는 1970年代의 舊 3P原則, 즉 汚染者負擔原則(polluter pays principle)이 新3P原則, 즉 豫防優先原則(prevention pays principle)으로 대체된 시기라고도 할 수 있다.

이처럼 低 또는 無公害技術이 全産業에 普遍的으로 適用될 수 있고 資源의 恒産範圍內에서 産業化가 지속될 수만 있다면 成長과 保全은 對立·適對關係가 아니라 兩立共存關係를 유지할 수 있을 것임이 분명하다.

알빈 토플러(Alvin Toffler)도 이 점을 강조하면서 自然과의 共存調和(symbiosis/harmony wi-

th the earth)를 주장하고 있다.

우리나라의 環境保存政策의 基本方向도 이와 같은 입장을 취하여 '成長과 保全의 均衡調和'를 그 基調로 삼고 있다. 다만 이같은 기초를 실제의 政策執行過程에서 現實的으로 확보하기 위해서는 앞에서 言及한 몇가지 施策方向外에 보다 根本的인 다음 몇가지의 哲學的 修正이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

첫째, 앞으로는 GNP盲信思潮에 기초를 두고 있는 量的 經濟成長 보다는 全國民의 福祉와 삶의 質을 중시하는 社會開發部門에 더 큰 점을 두어야 한다는 提言이다. 어떤 學者는 經濟開發을 社會開發의 한 수단으로, 또는 一部分으로 보기도 한다. 우리나라는 그간 近代化 作業에 착수한 以來 4半世紀만에 絶對貧困으로부터의 解放, 無知와 疫疾으로부터의 解放, 閉鎖로부터의 開放으로 先進化의 時代를 맞이하고 있다. 앞으로 더이상 社會開發 없는, 아니 社會開發이 經濟開發에 뒤지는 量的 成長政策에만 置重한다면 가진 者와 안가진 者, 많이 버는 者와 적게 버는 者간의 隔差가 더욱 深化되어 相對的 貧困意識과 物質萬能思想의 膨瀰로 社會는 더욱 不安定해지고 사람의 값어치는 더욱 떨어져 人間性的 喪失現象이 더욱 深化되고 말 것이다.

둘째, 外國의 多國籍公害産業의 國內 立地를 可能한 限 抑制하자는 提言이다.

앞에서도 이미 언급했듯이 環境經濟學的 側面에서 보면 1%의 國民總生産을 産出해 내는데 0.6%의 環境汚染이 隨伴된다고 한다. 이와 같은 視角에서 보면 製品을 生産하여 國外로 輸出한다는 것은 輸出國의 立場에서는 輸出物量의 生産에 隨伴된 만큼의 公害를 甘受하면서 그 代價로 外貨를 稼得하게 되고, 反面 輸入國의 立場에서는 輸入物量 該當分의 製品에 대해서는 何等의 公害없이도 外國의 完製品으로 自國國民의 需要를 充足시켜 生活의 質을 높이는 結果가 된다.

그러나 우리나라의 경우처럼 過剩人口에 國土는 좁고 資源마저 殆無한 경우에는 부득이 內需市場에 進出하여 장사꾼이 될 수밖에 別道理가 없어 多小의 公害를 甘受하더라도 外貨를 벌어들여야 하지만 外國企業이 우리나라에 立地하여 輸出을 일삼을 경우에는 벌어들인 外貨는 그들 外國企業의 것이 되면서 公害만이 國內에 남게 된다. 勿論 이같은 論理에 대해 國內의 雇傭效課, 內需充足, 技術傳播 등의 利點이 있다는 反論이 없지 않으나, 先進外國의 多國籍企業의 경우 그 大部分이 高度技術, 輸出指向의 産業으로서 雇傭效果가 어느정도나 될지 疑心스러우며, 生産製品의 內需充當의 경우에도 그것이 消費財일 경우에는 不必要한 消費助長 등 그 幣害가 크다 할 것이다. 技術의 傳播普及問題도 企業間的 競爭, 나라간의 競爭이라는 側面을 고려할 때 그 效果는 크게 期待할 수 없을 것으로 判斷된다.

다만 貿易自由化, 開放壓力 등 通商外交 分

野에서 어려운 點은 없지 않으나 이 問題는 어디까지나 雇傭效果, 外貨稼得, 環境汚染 등 諸般側面에서 得과 失을 慎重히 較量하여 選擇的으로 決定해 나가야 할 問題라고 判斷된다.

세째, 보다 果敢하고 效果的인 都市化 抑制施策을 펴 나가자는 提言이다. 앞에서 이미 살펴 본 바와 같이 人口의 增加는 産業化, 都市化, 環境汚染, 資源枯渴의 動因으로 作用하고 있으며 都市化는 그 核이 되고 있다.

우리나라의 경우 人口增加 抑制施策은 일찍부터 着手되어 그간의 成果가 世界에 模範이 되고 있으나 都市化抑制施策으로는 都市零細民의 農漁村 移住 支援정도가 고작이며 오히려 都市開發, 宅地造成, 都市近郊工團의 造成 및 高層APT의 建築 등 離農向都를 불러 助長하는 施策만 계속해 왔다고 해도 過言이 아니다. 앞으로는 보다 果敢하고 效果的인 首都圈人口의 地方分散策 등 大都市化의 抑制施策이 切實히 要望된다.

