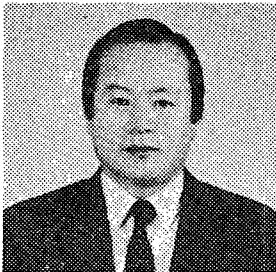


환경청

기구확대와 환경보전협회의 향방

1. 머릿 말

우리 나라의 환경정책의 전개과정을 역사적으로 볼때, 몇 단계를 거쳐 발전해 왔다고 할 수있다. 초기는 1962년부터 1977년까지의 '경제성장 우선주의의 철학이 지배했던 기간이다. 제2단계는 1977년부터 1987년까지의 기간으로서 경제성장과 환경보전을 조화하되 아직도 성장지향적인조화주의에 머무는 단계이다. 제3단계는 1988년을 기점으로 하는 환경보전지향적 조화주의이다.



구연창 / 본지 편집위원
경희대학교 법대교수

이와 같은 환경정책의 방향전환은 결코 저절로 이루어진 것은 아니다. 무엇보다 중요한 것은 국민의 환경의식의 향상이며, 경제성장의 정도, 환경오염의 상황, 생활수준의 향상, 환경전문능력의 향상 등 여러가지의 요인이 밀접하게 작용하여 이루어진 것이다. 그리고 이러한 환경정책은 환경입법 및 환경행정에 그대로 반영되는 것이다.

우리 환경정책의 환경보전지향적 조화주의로서의 전환의 표지로서 가장 뚜렷한 것은 환경입법의 분법화방침에 따른 환경6법의 제정과 환경청의 환경처로서의 격상과 그 장의 국무위원으로서의 지위 부여이다. 환경청의 이와 같은 변신은 우리 나라 환경정책의 현저한 변신을 말해 주는 것임에 의문이 없다.

그런데 환경청의 이러한 변신과 함께 환경행정 기능상의 재조정 및 개혁을 요하는 몇가지 중요한 문제가 있다. 이와 함께 환경보전협회가 어떤 위

상을 지나고서 어떤 사명을 어떻게 수행하여야 할 것인지를 재음미해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 환경보전협회가 그간 환경보전법과 그 역사를 같이 해 왔으면서도 환경보전법이 그랬었던 것과 마찬가지로 바람직한 위상과 기능을 다했다고 볼 수 없기 때문이다.

II. 환경청의 변신과 기능. 기구의 확충

1. 환경처로서의 격상

환경청의 정부조직법상의 지위와 환경청장이 국무위원이 아니라는 사실은 우리나라 환경행정의 종합화, 계획화, 효율화에 커다란 차질을 가져다 주는 중요한 요인이었다. 다행히도 1988년 5월 이래 1년간 행정개혁위원회의 연구, 조사결과를 통하여 건의된 것이 국무회의의 의결을 얻어 1990년 1월부터 환경청은 보건사회부장관소속으로부터 떠나 국무총리소속하의 환경처로 격상하게 됨과 함께 그 장은 환경처장관으로서 국무위원이 되게 되었다. 이것이 우리나라 환경정책 내지 환경행정에 있어 가지는 의의는 매우 중대한 것이 아닐 수 없다. 어느 나라에 있어서건 환경행정의 발전은 기구의 위상정립 내지 확충으로부터 출발하기 때문이다.

2. 환경행정기능의 재조정

우리나라의 경우에는 환경전담부서인 환경청의 설치당시에 다른 나라의 경우와는 달리 범정부적인 차원에서 설치되지 아니하고 보건사회부장관소속하에 보사부의 업무 일부를 이관받는데 그친 과오를 범했다. 따라서 다른 관계부처에 소속해 있던 주된 환경행정기능을 환경청에 이관해줄 수 없었다는 점은 환경청의 설치후 환경행정의 종합화, 계획화, 효율화, 일원화에 적잖은 차질을 가져다 주었다.

관계부처간의 의견차이 내지 소관업무의 확보라는 이해관계 때문에 행정개혁위원회에서도 환경행정기능의 재조정문제는 해결하지 못하였다. 어쩌면 우리 나라 환경행정의 장래를 위하여는 매우 중요한 문제중의 하나가 아닐 수 없다. 자연환경보전, 해양 및 연안보호, 하수처리시설의 유지, 관리, 음용수의 수질관리 등의 기능은 환경처로 이관하지 않으면 아니될 것이다. 아울러 방사능오염의 방지는 국민의 신뢰성을 얻기위하여도 과학

기술처와 공동감시체제를 마련하는 것이 바람직하다.

3. 환경처의 기구확충의 방향

정부조직법상 "처"로서의 기구는 대개 종합조정기능을 중요한 기능으로 하는 것이 보편적이다. 그러나 행정개혁위원회에서의 환경처안은 "작은 정부"의 지향성과 환경전담부서의 강화에 대한 관계부처의 거부 반응에서 비롯된 것이며, 환경행정의 현대화를 위하여는 마땅히 환경부로서의 위상을 확립시켜야 했던 것이었다.

따라서 환경처의 기능으로서는 종합조정기능에 못지않게 집행기능이 매우 중요한 것이다. 그렇게 때문에 환경처의 설치와 함께 기능, 기구의 확충의 방향은 현재 환경청의 환경집행기능을 두 가지 측면에서 더욱 보완하지 않으면 아니된다. 하나는 환경 관계의 연구개발기능, 평가기능, 국제협력기능 등이 그 대표적인 것이다. 다른 하나는 환경지청의 기능을 확충하여 환경감시, 측정기능을 더욱 확충하는 것이다.

4. 지방자치와의 관계

지방화의 시대적 요청에 따라 모든 지방의 사무는 주민들의 손에 의하여 결정되어야 한다는 소리가 높다. 이 소리는 환경행정에 대하여도 적용되어야 한다는 견해가 들리기도 한다. 그러나 이것은 환경행정의 특질 및 세계적 경향이나 우리나라의 실정을 감안하지 않고 지방화, 민주화의 이념에만 치우친 견해라고 할 수 있다.

누구나 인정할 수 있듯이 정부이전 기업이전간에 환경보전을 위한 투자는 기피하는 경향을 갖게 마련이다. 지방화와 함께 환경행정을 지방정부에 이관하면 1960년대나 1970년대에 우리 중앙정부가 취했던 것과 똑같은 자세를 지방정부가 취할 수밖에 없게 된다. 따라서 우리의 환경은 10년이나 20년은 후퇴하는 결과를 가져오게 된다. 지방주민의 환경의식이 일본에서와 같은 정도로 제고될 때까지 환경문제는 뒷전으로 밀릴 수밖에 없기 때문이다.

따라서 당분간은 현재의 환경지청의 체제를 확충하여 지방의 환경을감시, 측정하는 기능을 강화하고 영향권별 광역관리체제를 정비할 필요성이 크다. 민주주의는 국민 또는 그에 대신하는 자에

의한 감시. 견제가 요구되며, 환경행정은 이것이 특히 요구되는 영역인 것이다.

Ⅲ. 환경보전협회의 성격과 문제점

1. 협회의 성격

환경보전법상의 환경보전업무는 워낙 그 종류와 범위가 넓다. 따라서 행정기관아닌 기구의 활동을 통하여 한편으로는 환경청의 환경대책의 수행을 조력케 할 필요가 있으며, 다른 한편으로는 중립적인 위치에서 사업자를 지원, 보조할 수 있는 기구가 필요한 것이다. 따라서 환경보전에 관한 조사연구, 기술개발, 계몽사업등을 하기 위하여 환경보전협회를 두되, 이를 법인으로 하고, 협회의 조직, 운영 기타 필요한 사항은 보건사회부령으로 정한다는 규정을 환경보전법 제61조에 두었으며, 이에 근거하여 환경보전협회를 1978년 10월 창설하였다.

환경보전협회의 설립에 즈음하여 협회의 성격 내지 위상은 (1) 환경청의 보조기관, (2) 사업자의 이익보호대변기관, (3) 중립적인 조사연구기관, 또는 (4) 이들 중 몇가지를 복합하는 기관 중 어느 하나로 정립할 수 있었다.

그런데 1978년 설립된 환경보전협회는 (1) 전문조사연구기관적 성격, (2) 사업자의 이익보호기관적 성격 및 (3) 정부의 대행보조기관적 성격을 골고루 겸비한 복합적 성격의 기구로 설치되었다. 이와 같은조직철학하에 설치된 환경보전협회는 기능의 활성화를 통하여 환경보전의 일익을 담당할 수도 있지만, 반대로 그 복합적 조직원리가 저마다 역기능을 함으로써 그 누구도 만족시켜줄 수 없는 기구로 될 수도 있다.

2. 협회의 문제점

설립당초의 조직철학 자체에서부터 복합적인 가능성을 안고 출발한 환경보전협회는 설상가상으로 정부의 경제성장위주의 정책에 밀려 그 기능을 수행하기 위한 최소한의 재정적 확보도 기할 수 없었다. 환경청의 설치이전의 협회는 보건사회부로부터도 냉대를 받았던 기구였었던 것이었다. 따라서 협회의 조직당시의 이상은 처음부터 실현될 수 없었으며, 급기야는 조직이 반불구화될 수 밖에 없는 운명을 안고 있었다.

정부의 재정적 지원의 취약성은 결국 다른 어떤

재원확보의 길을 모색하지 않을 수 없었다. 그 방법은 사업자로부터의 회비징수에 의한 재원확보, 자체 사업의 활성화를 통한 재원확보, 경제인 단체등으로부터 재원보조 등을 생각할 수 있었다. 그러나 그 어느 하나도 독자적인 재원확보의 길을 열어주지 못하였다.

그리하여 처음서부터 협회는 대한상공회의소 회장을 협회장으로 하는 등 대한상공회의소에 의탁하는 신세를 지게 되었다. 어쩌면 사업자의 이익보호 내지 기술지원이라는 면에서 보면 환경보전협회의 상공회의소와의 접목은 나름대로 의미를 지닌다고 할 수 있을 것 같다. 다른 한편, 자체 사업의 활성화를 통한 재원확보는 인적, 물적 자원의 결여로 기능할 수 있는 체제를 정비조차 할 수 없었다.

협회의 기능을 활성화하고 사업자에 대한 기술, 정보, 지원의 확대를 실현하기 위한 재원확보 방안으로서 결국 회원들로부터의 회비에 의존할 수밖에 없다는 결론에 도달하였다. 따라서 환경보전법의 개정을 통한 당연회원의 숫적 증가에 지대한 관심을 가질 수 밖에 없었다. 그러나 이것 역시 1981년과 1986년의 법개정에서 실현되지 못했다.

그리하여 1989년에 나타난 것이 현회원의 회비의 대폭적인 인상이었다. 이것은 지금까지 회비면제대상이었던 사업자들은 물론 현재까지 회비를 납부해온 회원들로부터도 적지 않은 반발을 야기시키게 되었다. 협회의 현재의 서비스는 인상된 회비와 균형을 잃고 있다는 것이 그 주된 이유인 것 같다.

결국 협회는 조직당초에 의욕했었던 그 어느 기능도 제대로 활성화시키지 못하는 존재가 되고만 것이다. 법제상 환경청장의 감독을 받고 있지만, 운영자금중 정부로부터 할당되는 것은 극소액에 지나지 않는다. 사업자들로부터 회비에 의한 운영자금을 얻으면서 사업자를 통제하기도 쉽지가 않은 것이다. 지금까지의 협회는 마치 사업체에서 보수를 지급받으면서 환경보전을 위하여 노력해야 하는 배출시설관리인과 그 위상이 흡사하게 되어 왔다. 그러면서도 배출시설관리인의 이익보호보단체인 연합회와도 보이지 않는 마찰을 경험하고 있다.

IV. 환경보전협회의 위상 정립의 필요성과 그 방향

1. 협회의 위상정립의 필요성

이번 가을 국회에 제안된 환경정책기본법안에서는 협회의 목적을 “조사연구, 기술개발 및 교육, 홍보등”으로 합과 함께, 회원이 될 수 있는 자를 환경오염물질을 배출하는 시설의 설치허가를 받은 자 및 대통령이 정한 자로 한다고 규정함으로써 협회의 회원의 숫적 확보를 위한 숙원이 이루어지게 되었다.

그러나 환경청의 환경처로서의 승격에 즈음하여 이번 기회에 협회의 위상도 재정립되지 않으면 안될 것으로 본다. 지금까지 지극히 불투명한 위상과 다목적적 기능은 정비되어야 할 것으로 본다. 환언하면 정부대행기관으로서의 기능, 연구조사기관으로서의 기능, 사업자의 이익보호, 지원기관으로서의 기능 모두를 다 활성화하겠다는 자세는 재고되어야 할 것으로 본다. 자칫하면 많은 회원을 확보하고서도 과거와 마찬가지로 그 어느 기능 하나도 제대로 활성화할 수 없다는 결과를 되풀이할 가능성이 없지 않기 때문이다. 요즈음 흔히들 쓰는 말로 협회는 “거듭나는” 고민을 하여야 할 것이 요청된다.

2. 협회의 위상정립의 방향

(1) 기능 확립의 필요성

환경정책기관에 의한 법적, 강제적 수단에 의하는 것보다 오히려 설득, 지도, 정보제공, 자발적 오염억제에의 유도 등과 같은 비강제적 수단이 환경보전을 위하여 보다 효율적인 경우도 적지 않으며, 민주적 이념에도 적합할 것이다. 따라서 정부가 직접 이를 행하는 것보다 비정부적 기구가 이를 행하는 것이 더욱 바람직한 경우가 많다. 따라서 정부는 이 점에 특히 관심을 가지고 협회의 기능 확립에 보다 적극적인 자세를 가지지 않으면 안될 것이다.

협회의 기능 중 가장 중점적인 기능으로 정립할 것은 홍보, 기술보급, 정보공급의 기능이라고 본다. 아울러 기업지원에 관한 정부대행기관으로서의 기능도 중요시된다. 따라서 연구조사기능이나 기술개발기능은 환경연구원이나 다른 연구기관에 맡기는 것이 보다 바람직하다. 기능을 많이 확보한다고 하여 이를 훌륭하게 실현할 수 있는 것은 결코 아니기 때문이다. 또한 환경영향평가라든가

측정대행등과 같은 업무는 오히려 다른 경쟁업체들의 반발을 살 따름이기 때문에 이는 피하는 것이 바람직하다.

협회는 교육, 훈련기능도 질과 양에 있어 교육 대상자의 욕구를 충족할만 하지 않다는 것이 중평이다. 보다 전문적인 교육, 훈련은 환경연구원의 체제를 정비하여, 예컨대 환경연수원을 설치하는가 하여, 그에 의존하는 것이 바람직하다. 협회의 교육, 훈련은 홍보, 계몽적 차원의 광범위한 것이 적절하지 않을까 싶다.

그리고 사업자들의 자율통제가 아닌 기업규제적인 기능을 담당하는 것은 오히려 시대역행적인 것이 된다. 배출시설허가업체가 당연회원이 되면 이들 업체에 대한 기술적, 정보적 차원의 기여 및 서비스가 특히 중요시되는 것이지, 이들을 정부에 대신하여 규제 내지 통제하는 것은 자율규제가 아닌 한 바람직하지 못하다.

(2) 재정적 기반의 확보

사업자에의 이익, 기여에 대하여는 수익자부담의 원칙에 따라 사업자에게 비용을 부담케 하는 것은 지극히 당연하다. 그러나 협회의 중요한 업무중의 하나가 되는 국민 및 기업에의 홍보, 계몽 업무는 그야말로 정부가 보다 적극적으로 수행하여야 할 사업이다. 따라서 이를 위한 보다 과감하고도 적극적인 정부의 재정적 지원이 요청된다. 지금까지의 정부의 재정지원은 협회의 자급자족에 맡긴거나 다름없는 성질의 것이었다고 할 수 있다. 그러한 정도의 재정지원을 하면서 감독권을 강화하는 것은 문제점의 하나가 아닐 수 없다.

연혁적으로 볼 때 지금까지의 협회의 불투명한 위상은 정부의 재정적 지원의 취약성에 그 주된 원인이 있다고 할 수 있다. 협회의 재정확보를 위한 각종의 자구책의 강구는 협회의 확고한 위상정립에 장애요인이 될 수 있는 것이다.

(3) 조직의 확충, 강화

그 동안 협회의 기구도 점진적으로 확장되어 왔으나 그 기능을 제대로 수행하기에는 아직도 미흡하기 짝이없다. 더구나 복합적 기능을 수행하기에는 너무도 거리가 멀다 할 것이다. 따라서 앞에서 지극히 제한된 기능만을 수행하기 위하여도 협회의 인적, 물적 구성을 양적으로나 질적으로 확충, 강화하여야 할 것이 요청된다.*