한국 환경정책의 변화와 과제, 1963-2007*

문 태 훈**

본 논문은 우리나라 환경정책의 변화를 정책수단별 강조점이 어떻게 동태적으로 변화해 왔는지를 검토하면서 그 성과와 한계를 분석하고, 환경정책 발전방향에 대한 함의를 모색하고자 하였다. 이를 위하여 1963년 공해방지법이 처음으로 제정된 후 2007년까지 우리나라의 환경정책을 정치경제적 환경의 변화 속에서 명령강제방식, 경제적유인책, 사전예방책, 협력적 환경창조 정책이 언제, 어떻게, 얼마나 도입되고 집행되었는지를 10년 단위로 살펴보았다. 그 결과, 우리나라의 환경정책은 명령강제방식, 사전예방책, 경제적유인책, 협력적 환경창조 방식의 순으로 정책적인 강조점이 변화해 왔으나 정책과 집행간의 괴리가 커 국민들의 환경요구를 충족시키지 못하고 있으며 지속가능한 발전을 위한 정책으로는 많은 한계에 직면하고 있다는 것을 알 수 있었다. 특히 1990년대에는 환경정책을 둘러싼 정치경제적 환경의 변화가 환경보전과 지속가능한 발전에 우호적이지 못하였고, 환경정책과 조화를 이루어야 할 타 정부부서들의 정책들-특히 국토계획, 도시계획 등 토지이용정책- 과의 조정과 통합이 이루어지지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 결론부분에서는 이상의 결과를 바탕으로 우리나라 환경정책에 대한 함의와 앞으로의 과제를 논의하였다.

■ 주제어 : 환경정책, 환경정책사, 지속가능발전, 환경정책의 과제

Ⅰ. 서 론

19세기 말에 우리나라에 와서 살아야 했던 외국인들은 쓰레기를 치우는데 애를 먹었다고 한다. 우리의 전통적인 생활문화가 자원을 재활용하고 환경오염을 최소화하도록 생태적으로 짜여져 있어서 쓰레기라는 것을 거의 배출하지 않고 있었기 때문이었다. 음식 찌꺼기는 가축

* 이 논문은 한국행정연구원의 "한국행정 60년" 연구비 지원에 의해 작성되었음.
** 중앙대학교 도시 및 지역계획학과 교수

에 먹이는 사료였고, 재나 분뇨는 농지에 비료로 이용되었으며 그밖의 거의 모든 자원이 재활용 되었다. 주택의 구조도 목재를 최소한으로만 사용하도록 돌과 흙이 같이 사용되고 있었고, 온돌이라는 것도 아침저녁으로 취사만 하면 자동으로 난방이 되기 때문에 땔감으로 나무를 많이 쓸 필요도 없었다. 그러나 이 시기에도 환경문제에 대한 조정(朝廷)의 정책은 엄격했던 것 같다. 지금으로 보면 환경정책이라 할 수 있는 송목금벌이 강조되면서 집을 짓거나 땔감으로 사용하기 위해 산림을 훼손하는 것을 방지하고 있었고, 분뇨와 쓰레기를 함부로 버리는 자에 대해서는 유용한 자원을 낭비하고 환경을 오염시킨다는 이유에서 엄격한 벌을 내리고 있었다.

그러나 일제 식민시대를 거치면서, 그리고 산업화가 시작되면서 환경문제에 대한 정부의 접근방식은 완전히 달라진다. 삶의 근본인 이상으로 삼아 경외의 대상이던 자연환경은 일제 강점기에는 식민지 수탈의 대상으로 전락하였고, 정부수립 후에는 경제성장을 위해 추후에 고려하거나 희생되어야 하는 수단으로 격하되었다. 정부수립 후 지금까지 가장 큰 관심이슈가 남북문제, 경제문제였으니 환경문제는 늘 주류의 관심밖에 머물렀던 소외된 정책이었다. 그러나 여러 가지 불리한 여건 속에서도 환경정책은 1960년대 부터 2000년대 초반까지 적지 않은 변화와 발전을 이룩하였다. 이러한 변화에 대하여 제기되는 의문은 우리나라의 환경정책이 지금까지 어떠한 변화를 거쳐 왔으며 그 한계와 문제점은 무엇이고 앞으로의 발전방향은 어떻게 되어야 할 것인가 등이다. 이 논문은 이러한 관점에서 1963년 공해방지법 이후 2007년 지속가능발전기본법의 제정에 이르기까지 우리나라의 환경정책이 어떻게 변화해 왔는지를 검토하여 성과와 문제점을 파악하고, 앞으로의 환경정책 발전방향에 대한 함의를 찾아내는 것이 목적이다.

행정학계나 정책학계의 기존연구를 보면 우리나라의 환경정책을 통사적인 관점에서 고찰한 연구는 많지 않다(문태훈, 2006). 환경정책의 변화를 1960년대 이후부터 1990년대 초반까지 정부-기업간의 관계를 중심으로 살펴본 연구(문태훈, 1992; 1993), 환경정책 영역의 확대 원인을 중심으로 본 연구(허장, 1998), 1945년 이후 자연환경, 물, 대기, 폐기물, 환경교육, 민간환경운동 등 분야별로 환경현황, 법·제도·정책, 행정기구, 오염사고 등을 광범위하게 고찰한 연구(김광임, 1996), 환경정책의 발전이 정책분야별로 환경오염사건, 지방자치제도의 시행, 국제적 스포츠행사, 경제위기 등 어떤 요인에 의하여 주로 이루어졌는지를 중심으로 고찰한 연구(이정전·정회성, 2003), 1971년부터 2001년까지 산업화과정에서 자원소비가 얼마나 많이, 그리고 어떤 양태로 일어났는지를 자원소비지표를 이용하여 분석하면서 한국경제의 지속가능성을 평가한 연구(오용선, 2003) 등이 있다. 이중에서 환경정책의 변화 자체를 다루고 있는 연구로는 문태훈과 김광임의 연구를 들 수 있으나 이 연구들의 분석시기가 대체로 1990년대 초반과 중반에 머물고 있어 1990년대 중반 이후의 환경정책 변화를 반영하지 못하고 있다는 아쉬운 점이 있다. 그리고 정치경제적 맥락속에서 환경정책

변화에 대한 설명은 미흡한 형편이다. 이런 점에서 이 연구는 특히 1990년대 이후 우리나라 환경정책의 변화에 관한 기존연구의 미비점을 보충하고, 환경정책의 변화에서 보여지는 성과와 한계를 고찰함으로써 앞으로의 환경정책 과제와 발전방향을 모색해 본다는데 의의를 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 연구방법으로는 문헌분석을 주로 활용하였고, 기존연구, 환경백서, 전국경제인연합회 등 기업측의 간행물과 시민단체들의 간행물, 신문 등을 활용하였다.

Ⅱ. 환경정책 변화에 대한 분석의 시각

환경정책의 변화는 환경문제의 변화에서 시작된다. 그러나 정책의 변화는 문제의 강도와 반드시 비례하지는 않는다. 환경정책이 진공상태에서 만들어지는 것이 아니어서 정치적, 경제적 요인들에 중요하게 영향을 받기 때문이다. 따라서 환경정책의 변화는 환경문제의 변화, 정치경제적 환경의 변화, 참여자의 역할, 국민여론, 그리고 환경행정조직의 변화와 더불어 종합적으로 이해되어야 한다. 환경문제에 대응하는 환경정책 수단은 명령강제방식, 경제적유인책, 사전예방책, 협력적환경창조의 방식 등으로 구분할 수 있다(Breyer, 1982: 86-119, 156-183; Canter, 1996; 문태훈, 1997: 565-572; 환경부, 1996). 이러한 다양한 환경정책 수단에 대한 강조점이 어떤 수단의 환경정책으로 변화하고 있는지를 검토하는 것은 환경정책의 변화를 이해하고 환경정책의 발전방향을 모색하는데 유용하게 활용될 수 있다.

명령강제방식은 환경기준의 설정, 감시, 처벌을 핵심적인 요소로 하는 규제중심의 전형적인 환경정책 수단이다. 그러나 명령강제방식의 환경정책은 자발적 규제준수 의지의 결여, 과도한 경제적 부담, 청정기술개발의 유인을 억제한다는 점에서 한계를 가진다. 반면, 환경세나 배출권거래제도 등으로 대표되는 경제적 유인책은 자발적으로 오염배출의 감소를 유인하고, 경제적 부담을 최소화하며, 청정기술개발의 유인을 강하게 부여한다는 점에서 명령강제방식보다 진보된 환경정책의 수단이다. 그러나 환경세나 배출권의 산정을 위한 정확한 모니터링의 필요성, 오염물질의 월경이동문제, 반경쟁적인 수단으로의 활용가능성 등의 문제점을 가지고 있다. 뿐만 아니라 경제적 유인책은 명령강제방식의 환경정책수단과 더불어 오염이 발생한다는 것을 전제로 하는 사후적인 환경정책수단이라는 한계를 지니고 있다. 환경파괴와 오염발생은 사후적인 구제가 아닌 사전예방이 더 효과적이며 비용효율적임은 물론이다. 환경영향평가나 전략환경영향평가 등으로 대표되는 사전적 예방책은 이런 점에서 명령강제방식이나 경제적 유인책보다 진보된 유형의 환경정책 수단이라 볼 수 있다. 그러나 사전적예방책 역시 한계를 가진다. 이는 환경오염이나 환경파괴를 방지하거나 억제하기 위한 것이 기본적인 목적이라는 점에서 적극적이라기 보다는 소극적인 정책이며 이런 점에서 명령강제방식이

나 경제적유인책은 크게 다르지 않기 때문이다. 그러나 1990년대 중반 후 최근에 이르기까지 환경파괴와 오염의 억제를 위주로 하는 소극적인 방식보다 자율적인 민관협력에 기반하여 적극적으로 지역환경을 가꾸고 창조하는 새로운 유형의 환경정책들이 나타나기 시작하였다.[1] 기존의 명령강제방식, 경제적유인책, 사전예방책과 같이 소극적으로 환경파괴를 억제하는 것이 아니라 주민, 기업등과의 협력적 관계를 바탕으로 적극적인 환경창조를 지향하는 환경정책 수단들이 나타나고 있는 것이다. 환경창조를 중심으로 하는 적극적 환경정책에서는 지역 생태계의 보전과 회복, 쾌적하고 안전한 삶의 공간을 창조하는데 역점을 둔다. 중앙집중적인 의사결정이나 통제와 유인에 의존하는 것이 아니라 지역주민 개개인으로 하여금 의사결정과정에 적극적으로 개입하도록 하며, 문제해결의 창의성을 방해하는 장애물을 제거하는 것이 주요한 정책목표로 설정된다. 이러한 환경정책의 유형은 점차 많아지고 있다. 지속가능한 지역발전을 위하여 지역주민의 적극적인 참여하에 만들어지는 지방의제21, 도심에 자연적인 요소를 끌어들이는 소생물 서식지와 생태공원의 조성, 지방정부와 기업 그리고 주민단체가 같이 참여하여 결정하고 공동으로 집행하고 평가하는 민관환경정책협의회, 기업환경정책협의회 등 거버넌스 체제의 출현, 환경성과에 대한 목표치를 기업과 정부가 협의하에 설정하고 이를 자발적으로 달성하는 대신 방법의 선택에는 재량권을 부여하는 자발적환경협약 등은 우리가 지금까지 경험해 왔던 정책수단과는 다른 새로운 유형의 정책들이다.

그러면 우리나라의 환경정책은 이상의 다양한 환경정책 유형에 대한 정책 강조점이 어떻게 변화해 왔으며 그 성과와 문제점은 어떠한 것인가? 이 글에서는 우리나라 환경정책의 변화를 환경정책 수단에 대한 강조점의 변화, 사후적·사전적·미래지향적 정책 등 정책의 시간틀에 대한 관점의 변화, 그리고 참여자의 역할비중이 변화하는 정치경제적 상황하에서 어떻게 동태적으로 변화해 왔는지를 분석한다. 이를 위하여 환경문제의 변화를 개괄적으로 검토한 후, 1960년대 초반부터 2007년까지 우리나라의 환경정책을 명령강제방식, 경제적유인책, 사전예방책, 협력적 환경창조 정책이 언제, 어떻게, 얼마나 도입되고 집행되었는지를 10년 단위로 살펴보았다. 우리나라의 환경정책이 1980년대부터 제대로 정착되기 시작했으나 1990년대부터 다양한 변화를 보이기 시작하였으므로 1990년대 이후를 중점적으로 살펴보았다.[2]

---

1) 1996년 3월 21일 당시 김영삼 대통령은 "환경대통령선언"에서 환경정책의 기본 방향중의 한가지로 환경자치체의 개념을 제시하였다. 이는 주민과 자치단체 스스로 지역환경을 가꾸고 관리하는 것을 의미하며 이를 위하여 민간환경단체와의 협력을 강화하고 지원하겠다는 것이었다(환경부, 1996).

2) 1990년대 초반 이전까지의 환경정책 변화는 문태훈(1992)을 주로 참고하였다.

Ⅲ. 환경문제의 변화

환경문제는 산업화가 빨랐던 서구에서 1960년대부터 발생하기 시작한다. 당시 관심의 대상이 된 환경문제는 주로 대기오염, 수질오염, 유해폐기물을 포함한 폐기물 처리문제, 그리고 핵폐기물 처리문제 등이었다. 이러한 환경이슈들은 우리나라에서도 핵폐기물문제를 제외하고는 1960년대 후반부터 관심의 대상이 되기 시작하였으며 정부는 이러한 환경문제에 대응하기 위한 행정체제와 정책을 1970년대부터 생산하기 시작한다. 1972년에는 인류최초로 환경문제를 아젠다로 한 유엔인간환경회의가 스웨덴의 스톡홀름에서 개최되고 이 회의 결과의 권고에 따라 환경문제를 전담하는 유엔기구인 유엔환경계획기구(UNEP)를 설립하게 된다. 1980년대에는 새로운 환경문제를 인식하기 시작한다. 오존층파괴, 지구온난화 등 국지적 환경문제가 아닌 지구적 스케일의 환경문제가 과학기술의 발달로 감지되기 시작한 것이다. 이것은 환경문제에 대한 대응이 개별국가의 노력에서 집단적인 노력으로 옮아가게 되었다는 것을 의미하며 각국의 환경문제에 대한 대응에서 유엔환경계획기구를 비롯한 국제기구와 국제협약의 비중이 증가하기 시작했다는 것을 의미한다. 그러나 이 시기에 지구적 환경문제에 대한 국내의 대응은 미약하였다. 지구적 환경문제에 대응할 관심과 여력이 절대적으로 부족했던 탓이었다.

1990년대에는 브라질에서의 1992년 지구정상회담을 계기로 "지속가능한 발전"에 대한 관심이 세계적으로 확산된다. 지속가능한 발전이란 "현재세대의 필요를 충족시키면서도 미래세대의 욕구를 충족시키는 기회를 저해하지 않는 발전", "환경용량범위내에서의 발전", "환경, 사회, 경제부문의 동시적이고 균형 있는 발전" 등을 의미한다. 지속가능한 발전에 대한 관심의 고조로 환경정책은 관심영역이 환경문제에만 그치는 것이 아니라 환경산업, 환경보건, 환경정의 등 경제, 사회 분야를 모두 포괄하는 광범위한 정책이슈로 확산되게 된다. 이러한 변화는 정부 통치구조의 변화에 대한 필요성도 제고시키게 되어 환경정책 분야에서 거버넌스 개념을 확산시켰으며 우리나라에서도 정부운영에 민간의 참여, 특히 NGO의 참여를 확산시키는 중요한 계기가 된다.

2000년대에 들어서면서 환경문제는 지속가능한 발전의 패러다임 속에서 다양한 이슈들이 제기되고 있다. 그 중에서도 우리나라에서는 기후변화에 대한 대응, 지속가능한 발전을 위한 생태계의 보전, 생태효율적인 산업구조와 도시공간구조의 마련, 생활패턴의 변화, 건강한 생활을 위한 안전한 먹거리의 생산과 배분, 내분비교란물질로부터의 안전성 확보 등 환경보건문제가 주요한 이슈로 제기되고 있다. 환경문제가 경제, 사회, 토지, 보건, 농수산등 다양한 분야와의 통합적인 접근을 필요로 하는 복합적인 문제로 변화하고 있는 것이다.

Ⅳ. 1960년대-1980년대의 환경정책의 변화

1948년 대한민국 정부가 수립되고 1960년대 제3공화국 정부의 급속한 산업화정책이 시행되기 전까지 환경문제가 정부의 공식의제로 등장한 적은 없다. 정부수립 초기에 가장 중요한 관심사는 국가형성과 남북문제, 정치문제였고 경제문제는 정치문제 해결에 좌우되는 종속변수 정도로 취급되고 있었다. 그러나 5.16혁명으로 태동한 제3공화국 박정희 정부부터 경제문제는 정치문제에 선행하기 시작한다. 혁명직후 군사정부는 경제기획원을 설립하고 5개년 경제계획을 실행하면서 한국은 급속한 공업화의 길을 걷기 시작한다. 이러한 와중에 굴뚝에서 나오는 검은 연기는 조국근대화의 상징으로 자랑스럽게 여겨지게 되었다. 환경문제는 이러한 상황에서 발생하기 시작한다.

1. 1960년대-1980년대 정치 · 경제적 환경

1960년대 제3공화국 정부의 경공업위주의 수출전략은 1970년대 제4공화국 정부의 중화학공업 위주의 경제성장전략으로 수정된다. 우리나라의 환경문제가 1970년대부터 대량으로 발생하기 시작한 것은 중화학공업의 집중적인 육성정책과 무관하지 않다.

박정희 대통령의 서거 이후 출범한 제5공화국 정부는 정부의 시장개입을 축소하고 민주화를 진행시키며 안정성장을 강조하는 "민간주도 경제체제"로 그 정책기조를 전환하게 된다(World Bank, 1987; Kim, Kihwan, 1988: 14). 그리고 제5공화국에서 제정된 새헌법은 환경권 조항을 신설하여 환경권이 헌법적 권리로 격상되면서 환경정책의 새로운 전기를 여는 듯 하였다(헌법 제33조). 그러나 민간주도 경제체제로의 전환은 대기업의 급속한 경제력집중을 가져오게 되고 환경정책을 비롯한 각종 정책에 대한 대기업들의 영향력은 크게 증가한다. 1980년대까지 환경정책에 대한 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회 등의 경제성장을 이유로 하는 반대와 건의는 정부 타부서의 반대와 함께 환경정책 발전의 중요한 걸림돌이었다(문태훈, 1992).

2. 1960년대-1980년대의 환경정책

1) 1960대와 1970년대: 명령강제방식의 도입

한국에서의 환경정책은 1963년의 공해방지법이 제정되면서 시작하였다. 그러나 법의 시행을 위한 정부조직도, 공해방지를 위한 예산배정도 없는 상징적인 정책에 불과하였었다. 공

해방지법은 1971년 개정되는데 이때부터 보건사회부는 공해방지를 위한 최소한의 명령-강제방식의 환경정책 수단을 마련하게 된다. 배출기준을 설정하고 공해배출업소에 대하여 허가, 취소, 이전 등의 행정명령을 내릴 수 있는 권한을 가지게 된 것이다(환경처, 1986: 83-84). 그러나 오염배출기준은 약하게 설정되었고 보사부의 행정명령은 지켜지지도, 제대로 집행되지도 않았다(조선일보, 1971. 1. 6).

1977년, 환경정책은 전기를 맞게 된다. 환경보전법이 제정된 것이다. 당시 환경보전법의 제정은 박정희 대통령의 관심에서 비롯되었다. 1977년초 박정희 대통령이 연두기자회견에서 환경문제에 대한 관심을 표명하자 이에 고무된 보사부가 새로운 환경법 초안을 작성하게 된 것이다(한국일보, 1977. 1. 13; 동아일보, 1977. 1. 12). 대통령의 환경문제에 대한 관심은 환경오염 피해의 발생과 더불어 외부적인 요인이 적지 않게 작용한 것으로 보여지고 있다. 개발에 필요했던 해외자금의 지원이 환경문제에 대한 정부의 조치를 전제로 하는 것이었기 때문이었다(김정수, 1980). 환경보전법은 "공해로부터 공중의 건강과 위생을 보호하고 환경을 적절히 보전함으로써 국민건강 증진에 기여함"을 그 목적으로 하고 있었다. 공해방지법과 비교할 때 환경보전법은 환경기준, 배출기준설정, 총량규제 개념, 환경영향평가제도의 도입, 공해문제가 심각한 지역에 대한 특별관리지역의 선정, 환경조사 등의 법적근거를 마련함으로써, 일면 진보된 환경정책의 가능성을 보여 주고 있었다.

환경보전법의 제정에 이어 1979년에는 환경청이 설립이 추진된다. 환경청의 설립 역시 당시 박정희 대통령의 지시에서 비롯된다. 박정희 대통령의 환경전담부서 설치지시는 공해로 인한 질병과 공해피해지역 주민들의 계속되는 진정에도 그 이유가 있었겠으나(김정수, 1980: 41-46; 조선일보, 1979. 5. 4, 동아일보, 1979. 5. 11) 보다 직접적인 이유는 환경담당 전담기구를 설치함으로써 환경행정을 일원화시키고 증가하는 환경문제에 대한 사회적 비판을 무마시키려는 의도가 더 컸던 것으로 보여진다(조선일보, 1979. 5. 18; 동아일보, 1979. 5. 18). 그러나 보사부의 환경청 설립계획은 관련업무를 수행하고 있던 교통부, 건설부, 농수산부, 내무부 등의 강력한 반발을 받으면서 대폭 축소되어 3개국과 한부서 --기획조정국, 대기보전국, 수질보전국과 총무부-- 로 출발하게 되었다(환경청, 1980).

규제정책이 피규제자로의 저항에 직면하는 것은 당연한 일이겠으나 정부내의 다른 부서로부터 더 강한 반발에 직면한 것은 주목할 만하다. 경제성장을 위한 범부서적인 노력이 경주되고 있던 때였고, 조직의 신설에 기존부서들이 고유의 영역을 지키기 위한 당연한 귀결로 설명할 수 있겠으나 가장 중요한 요인은 역시 당시 대통령의 경제성장을 위한 강력한 관심으로 보여진다. 1970년대 중반에 보사부장관을 지낸 신현확씨는 "1960년대와 1970년대에 박정희 대통령의 최대 관심사가 어떻게 하면 보다 빨리 경제를 발전시킬 수 있을까 하는데 있었고, 국민 일반들도 경제발전의 강한 욕구를 공유하고 있던 시대였기 때문에 모든 정부부서들은, 비경제부서까지도, 경제개발에 도움이 될 정책들을 개발하는데 경쟁적으로 모든 노력

을 기울이고 있었다"고 당시의 분위기를 전하고 있다. "이러한 상황하에서 어떤 부서도 감히 경제개발에 방해가 될 정책을 내세울 수 없었다"는 것이다. "한마디로 정부는 환경문제에 신경을 쓸 겨를도, 여유도 없었던 시대였다"고 회고하고 있다(문태훈, 1992 에서 재인용).

이러한 상황 하에 환경정책은 규제위주의 명령강제방식의 수단에 미약하게 머물고 있었고 그나마 실효성 있는 환경정책의 형성과 집행은 기대할 수 없는 여건이었다. 경제적 유인책, 사전예방책, 파트너쉽과 적극적 환경창조를 위한 정책수단은 이용되지 않았다. 환경보전법에 환경영향평가, 총량규제의 개념들이 도입되고는 있었으나 이들은 사문화된 조항들이었다.

2) 1980년대: 명령강제방식의 정착과 경제적 유인책, 사전예방책의 도입

1980년대 환경정책 수단의 변화를 명령강제, 경제적유인, 사전예방, 환경창조의 관점에서 보면 명령강제 수단인 환경기준과 배출기준의 확립, 경제적유인책인 배출부과금제도의 도입, 예방적 수단인 환경영향평가제도의 시행이라 할 수 있다. 파트너쉽에 기반한 협력적 수단이나 적극적 환경창조의 수단은 1980년대에 관찰되지 않는다. 그러나 1980년대에 들어서도 경제성장 우선의 필요성과 논리는 여전히 환경정책의 필요성을 압도하고 있었다. 그나마 환경정책이 1980년대에 소기의 발전을 할 수 있었던 것은 5공화국 정부의 4공화국 정부와의 차별화 정책 탓이었다. 정부내 다른 부서들의 비협조는 여전하였고, 기업체들의 환경정책에 대한 구체적인 이견이나 반대가 증가하고 있었다. 경제계의 정책건의는 상당부분 정부정책에 반영되면서 환경정책을 약화시키고 있었다(문태훈, 1992).

(1) 명령강제방식 - 환경기준과 배출기준의 정비

1977년의 환경보전법 이래 이산화황(SO2)에 대한 환경기준만 마련되어 있던 것을 1983년 8월에 일산화탄소, 이산화질소, 분진, 탄화수소에 대한 대기환경기준을 설정하고 임시 수질환경기준을 설정함으로써 대기 및 수질에 대한 환경 목표치를 제시하였다. 대기오염물질과 수질오염물질의 배출허용한도를 설정하였으며(환경청, 1986: 205-207) 이동 오염원에 대한 배출가스 허용치도 1984년에 새로 설정되었다(환경청, 1986: 256). 명령강제방식의 기본인 환경기준과 배출기준이 정비된 것이다.

그러나 새로운 환경기준과 배출기준은 제대로 집행되지 않았다. 공장폐수에다가 물을 타서 배출함으로써 단속을 피해 나가는가 하면(매일경제신문, 1983. 6. 9), 비밀배출구를 만들어 몰래 공장폐수를 방출하여 금강의 물고기들이 떼죽음을 일으키는 사례도 생겨났다(동아일보, 1984. 4. 21). 1980년대 후반기에도 기업들의 규제준수는 여전히 낮은 상태였다. 비밀배출구를 통하여 오염물을 배출하는가 하면 검사반이 나올때만 공해방지설비를 가동하

는 사례도 허다하였다(부산일보, 1987. 4. 30). 환경규제의 강력한 집행이 어려웠던 것은 직접처벌의 권한이 환경청에는 없다는 점과 지방관서의 비협조가 그 이유로 지적되기도 했으나, 환경청은 적발된 공해기업의 명단을 공개하지도 않고 있었다(경향신문, 1983. 9. 1; 동아일보, 1983. 7. 26; 1983. 12. 9; 1984. 4. 21; 1984. 8. 24).

(2) 경제적 유인책 - 배출부과금제도

1983년 배출부과금제도의 도입은 최초로 경제적 유인책을 도입하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 당시 배출부과금제도는 경제적 유인책이라기 보다 기업의 생산활동을 환경규제로부터 보호해 주려는 의도가 강하였다. 배출부과금 요율이 공해방지시설 운영비보다 낮게 책정되었기 때문이다. 기업들은 배출부과금을 납부하면서 행정처벌 없이 합법적으로 생산활동을 지속할 수 있게 된 것이다. 예를 들면, 펄프산업의 경우 배출허용한도를 초과하는 1kg 분진당 부과금은 1,198원인데 비하여 공해방지시설을 이용한 분진 처리비용은 1,500원 이었다(조선일보, 1991. 3. 26).

(3) 예방적 환경정책 - 환경영향평가제도

환경영향평가는 단위사업이 가져올 환경영향을 사전에 파악하여 사업으로 인한 환경영향을 최소화하기 위한 예방적 환경정책의 대표적인 수단이다. 이는 명령강제 방식에서 경제적 유인책과 사전예방책으로 발전하는 환경정책 수단의 흐름에서 보면 진일보한 환경정책 수단이다. 환경영향평가제도는 1977년 환경보전법이 제정되면서 도입되었으나 실제로 시행되기 시작한 것은 1981년 3월부터였다. 당시, 환경영향평가의 대상은 중앙정부기관이 행하는 특정사업에[3] 한정되고 있었다. 1981년 환경보전법이 개정되면서 환경영향평가의 의무대상의 범위가 정부기관은 물론 공기업에까지 그 대상이 확대된다. 그리고 1986년 환경보전법의 개정에서는 환경영향평가의 대상이 사기업이 행하는 대규모 사업을 포함하도록 확대되었다.

그러나 1980년대의 환경영향평가는 시행에 많은 문제점을 노출하였다(문태훈, 1997: 210-212). 환경영향평가가 구체적인 사업지역이 지정되지도 않은 상태에서 시행되는 경우가 많았고(동아일보, 1983. 5. 28), 다른 정부부서들도 권한을 침해당하고, 귀찮기만 한 추가적인 업무로 인식하고 있었다(동아일보, 1983. 5. 30). 더구나 환경영향평가서를 검토한 후 환경청장은 필요한 조치를 취할 것을 요구할 수 있도록 하고 있었으나 이러한 요구가 법적 구속력을 가진 것이 아니어서 실질적인 효력이 없었다. 한 신문보도에 의하면 1982년 이

3) 평가대상사업은 도시지역의 개발사업, 공업단지의 조성, 에너지개발, 항구와 공항의 건설, 도로와 철도 및 지하철의 건설, 수자원의 개발, 아파트지역의 개발, 관광휴양지의 개발, 개간사업 등이었다.

후 1990년까지 총 430건의 환경청장의 요구에 오직 13건만이 수용되었다고 한다(건설환경신문, 1990. 10. 22). 이러한 상황하에서 대규모 사업들이 환경영향평가를 하지도 않은 상태에서 진행되는 예가 빈번해지고 있었다(한겨레신문, 1989. 11. 14).

(4) 환경행정조직의 발전과 국민여론

1980년 환경청이 발족한 이후 1986년에는 환경청 조직이 확대된다. 폐기물관리국이 신설되었고 지방환경문제의 관리를 위하여 1986년에는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 원주에 지방 환경청을 설치하였다. 그러나 환경청의 예산은 1980년대 줄곧 0.3% 수준에 머물고 있었고, 환경관련 총투자가 예산에서 차지하는 비중은 0.7% 수준에 머물고 있었다(환경처, 1991; 환경청, 1988: 125).

반면, 국민들의 환경문제에 대한 관심은 급증하고 있었다. 국민의 환경의식의 변화는 당시 환경청이 실시한 환경의식 조사에서 잘 나타나고 있다. 1982년에 실시된 조사결과에 의하면 오직 18.2%의 응답자만 환경문제에 불평을 가지고 있었는데 비하여 1987년의 조사에서는 69%가 환경문제에 불만이라 응답하고 있었고, 90% 이상의 응답자들이 환경운동의 기회가 주어진다면 기꺼이 환경운동에 가담하겠다고 응답하고 있었다.

환경단체들은 환경청이 공해문제의 해결에 소극적일뿐 아니라, "환경관련 정보를 숨김" 으로써 결과적으로는 "공해를 유발하는 기업체들을 처벌하기 보다는 보호해 주는 결과"를 가지고 오고 있다고 비판하고 있었다(동아일보, 1987. 6. 5). 1986년을 전후한 온산 공해병사건을 회고하면서 당시 공해추방운동연합회의 의장이었던 최열씨는 "우리가 온산병은 공해병이라고 발표를 하고 나자 나는 정부요원들에 의하여 가택연금 상태로 있게 되었다. 그리고는 정부는 온산병은 공해병이 아니라고 발표를 하게 되었고 이 사건은 그곳 지역주민들을 이주시키는 것으로 일단 결말을 보게 되었다. 이때 나는 환경청이라고 하는것이 공해로부터 국민을 보호하기 위한 기관이 아니라 정부의 경제성장 제일주의 논리를 비호하고 기업의 이익을 보호해 주는 기관이라는 사실을 깨닫게 되었다"[4] 고 당시를 회고하고 있다. 이러한 상황하에서 환경단체의 활동이 활발해지고 정부의 환경정책에 더욱 비판적으로 되어간 것은 당연한 결과로 보인다.

4) 최열씨와의 면담. 1991.7.16. 문태훈, 1992; 1997에서 재인용.

Ⅳ. 1990년대의 환경정책

1. 1990년대의 정치경제적 환경

1990년대는 세계화의 시대였다. 1980년대 말부터 시작된 세계화의 흐름은 무역과 자본 이동의 자유화, 민영화, 규제완화라는 세 가지 큰 흐름을 형성하면서 정책환경을 형성하였다. 이러한 흐름 속에서 1990년대의 환경정책에 크게 영향을 미치는 두가지 사건이 진행된다. 하나는 1992년 브라질 리우에서 개최되었던 리우정상회담[5]이었고 다른 한 가지는 1997년 말부터 한국사회가 겪은 IMF 금융위기였다. 리우정상회담과 IMF 금융위기는 환경정책에 서로 상반되는 영향을 미치면서 1990년대 부터 환경정책 형성과 집행에 지속적인 영향을 미치게 된다. 리우회의는 선진국들에는 기존의 경제성장 위주의 발전전략이 경제, 사회, 환경간 균형된 발전을 추구하는 지속가능발전모델로 변화되는 큰 계기를 마련하였고, 우리나라 환경정책에는 지방자치단체의 중요성이 강조되면서 지역의 주민과 시민단체, 기업 등의 자발적 참여와 지방자치단체와의 협력에 기반한 환경정책의 중요성이 강조되는 계기를 마련하였다. 이러한 영향은 지속가능발전을 위한 환경정책의 다양화, 지방의제21의 수립과 집행으로 구체화되기 시작하였다.

그러나 환경정책의 발전에 중요한 촉진제가 된 지속가능발전의 흐름은 김영삼 정부의 세계화 정책에서 비롯된 경쟁력강화 요청과 경제제일주의의 역풍을 맞게 된다. 더구나 1997년 말부터 시작된 IMF 금융위기는 경제위기의 극복이라는 절대절명의 과제를 김대중 정부에 부과하게 된다. 당연히, 김대중 정부에서 경제제일주의의 경향은 더 심화된다. 모든 것이 금전가치로 환산되었고, 경제가치에 입각한 정책결정이 주류를 이루었다. "신지식인"이란 용어까지 등장하면서 심지어 대학가에 돈을 벌기 위한 벤처 열풍을 불러일으키기도 하였다. 1992년 리우정상회담을 계기로 관심이 고조되기 시작한 지속가능한 발전을 위한 정부정책의 변화와 환경정책의 발전 가능성은 IMF 금융위기의 극복과정에서 퇴색할 수밖에 없었다.

2. 1990년대의 환경정책: 경제적유인책의 확대, 협력적 환경창조정책의 대두

1990년 1월 환경청은 장관급부서인 환경처로 승격되었다. 환경처는 1990년을 "환경보전 원년"으로 선포하고 1990년 7월에는 기존의 환경보전법을 대체하는 6개 환경관련 개별법 - 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 환경오염피해분쟁조정법, 소음진동규제

5) UN환경개발회의: United Nations Conference on Environment and Development.

법, 유해화학물질관리법- 을 국회에서 통과시키게 된다.[6] 단일환경법체계에서 복수환경법 시대로 발전한 것이다. 새로운 환경법들은 더 강하고 체계적인 환경정책의 법적근거를 마련해주고 있다. 이외에도 1990년대에는 많은 환경관련법들이 제정된다. 특히 독도를 비롯한 도서지역의 생물다양성과 경관을 보전하기 위한 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법(1997), 한강수계의 수질개선을 위한 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률(1999), 습지를 효율적으로 보전 관리하기 위한 습지보전법(1999) 등이 제정되었다.

1) 명령강제방식

대기, 수질분야에서 주로 적용되는 명령강제방식의 환경규제는 1990년대 들어서 환경기준대상물질과 배출허용기준을 확대·강화하고, 지방자치단체별로 조례에 의하여 별도의 환경기준을 설정하도록 하는 등 진일보하는 면을 보여주고 있었다. 국가의 환경기준이 지방자치단체가 지켜야 할 최소한의 기준이 된 것이며 지방자치단체가 더 강한 환경기준을 설정하도록 개방한 것이었다. 중요한 발전으로 평가할 수 있다. 이에 따라 서울시가 1998년 서울시 지역환경기준을 조례로 제정하여 강화된 대기환경기준을 적용하기 시작하였다.

그러나 문제는 다른 곳에서 생겨나고 있었다. 경쟁력 강화를 명분으로 시작된 국토이용에 대한 규제완화가 난개발을 촉진시키면서 대기 및 수질오염과 생태계파괴를 비롯한 각종 환경문제를 낳기 시작한 것이다. 이는 1994년 국토이용계획제도의 개편으로 농림지에 대한 규제가 준농림지는 개발이 가능한 것으로 완화되면서 촉발된 것이었는데[7] 이러한 토지이용규제의 완화는 1990년대 중반 이후의 무질서한 난개발로 이어지게 된다. 팔당상수원 지역 지자체들의 인허가권 남용으로 숙박업소와 음식점의 허가가 남발되면서 상수원 오염문제를 가속화시키고 있다는 지적(문화일보, 2000. 7. 1; 중앙일보, 2000. 7. 1), 용인시의 경우, 1995년 이후 2002년까지 축구장 1200여개에 해당하는 300만평에 가까운 산림이 사라졌다는 보도, 수질오염이 가속화 되어 1997년 용인 죽전교 지점 탄천의 수질이 BOD 5.66ppm 인 3등급에서 2001년에는 12.5ppm으로 등급외의 수질로 악화되고, 불과 3km 거리인 분당-수서간 고속화 도로까지 진입하는데 30-40분이 소요되는 극심한 교통체증 현상이 일상화되고 있다는 지적(조선일보, 2002. 11. 11-13)들은 환경파괴적 난개발의 몇가지 사례에 불과하다. 토지이용이 환경문제와 직결되어 있는 것을 보여준 사례로 볼 수 있는데, 환경부가 토지이용이 환경보전에 미치는 영향에 주목하는 계기가 된다.[8]

---

6) 환경정책기본법은 1991. 2. 2 시행되었고 이와 동시에 환경보전법은 폐기되었다.

7) 이에 대한 상세한 논의는 국토개발연구원편, 1996: 778 참조.

8) 환경부는 난개발로 인한 국토자원의 훼손을 막고 국토환경보전정책을 추진하기 위하여 국토환경보전과를 2001년 8월에 설치하였다.

2) 경제적 유인책

1990년대에는 경제적유인책들이 많이 도입되었다. 쓰레기 종량제가 새롭게 도입되었고, 환경개선부담금, 폐기물예치금, 폐기물부담금, 수질개선부담금 등 부담금과 예치금제도가 도입되었다.

(1) 배출부과금

1990년대에 들어서 배출부과금제도는 사업장의 규모에 따라 정액 부과하는 기본부과금과 기준초과 배출오염물질의 처리비용에 상당하는 처리부과금을 부과하는 것으로 개선되었다. 기본부과금은 1991년 신설된 것으로 부과금요율이 낮아 오염물질 배출억제의 경제적 유인이 낮은 것을 시정하기 위한 것이었다.[9]

(2) 쓰레기 종량제

건물분 재산세 또는 건물면적에 따라 일정액을 부과하던 쓰레기세금의 정액 부과방식이 배출하는 쓰레기량에 따라 처리비용을 부과하는 쓰레기 종량제로 개선되었다. 기존의 배출부과금제도와 더불어 1990년대에 도입된 대표적인 경제적 유인책이라 할 수 있다. 쓰레기 종량제는 1994년 4월부터 전국 33개 시군구에서 시범사업으로 시작되어 1995년부터 전국적으로 시행에 들어갔다. 쓰레기 종량제 이후 생활폐기물의 발생량은 상당부분 감소한 것으로 평가되었는데 1998년에는 1994년 대비 생활폐기물 발생량이 23% 감소하고 재활용품 배출량은 74 % 증가한 것으로 집계되었다(환경부, 2001).

(3) 부담금과 예치금

1990년대에 새로이 도입된 경제적 유인책으로는 환경개선부담금, 수질개선부담금, 폐기물처리부담금, 폐기물처리예치금제도 등이다. 각종 부담금제도와 예치금제도들은 모두 경제적부담을 통하여 환경오염을 억제하고 소비행태를 변화시키고자 한다는 측면에서 모두 경제적유인책이라 볼 수 있는데 모두 요율이 낮아 회수처리와 소비억제의 실효성에 의문이 제기되고 있었다(환경부, 1996; 2001).

---

9) 기본부과금은 위반시마다 업소의 폐수발생 규모에 따른 종별에 따라 고정액으로 부과하고 처리부과금은 배출허용기준을 초과한 부분에 오염물질량에 오염물질 처리단가를 곱하고 여기에 벌과금 성격의 각종 부과계수 -배출허용기준초과율, 지역별부과계수, 위반회수별부과계수- 를 곱하여 산정하였다(환경처, 1993:145).

3) 사전예방적 수단

환경영향평가제도는 1991년 환경정책기본법이 시행되면서 동법에 의하여 관리되다가 1993년 12월에는 환경영향평가법이 제정되면서 단일독립법으로 관리된다. 환경영향평가법에서는 군사시설까지 평가의 대상을 확대하고, 설명회 또는 공청회를 의무적으로 개최하도록 하여 주민의견의 수렴절차를 강화하였다. 또 환경영향평가의 협의절차를 강화하였는데 환경처와의 협의내용을 사업계획에 의무적으로 반영하도록 하였다. 환경영향평가법은 1997년 개정으로 시도조례로 환경영향평가 대상을 확대할 수 있도록 하고 폐수배출시설 등의 배출농도에 관한 협의내용을 위반한 경우 협의기준초과부담금을 부과 징수하도록 하였다. 그러나 1990년대에도 환경영향평가제도는 여전히 많은 문제를 지니고 있었다. 그중에서도 특히 중앙행정부처와 지방자치단체를 비롯한 공공기관의 상당수가 환경영향평가 협의사항을 묵살하고 환경파괴에 앞장서고 있는 경우가 많았다. 예를 들어, 1992년 환경처의 환경영향평가를 받은 사업장 중 환경영향평가 협의사항을 이행하지 않은 업소가 65.8%(448개 사업장 중 295곳)인데 이를 사업주체별로 보면 건설부, 서울시 등 정부기관과 지방자치단체의 경우 229곳 중 157곳(68.6%), 토지개발공사 등 정부투자기관이 99곳 중 67곳(67.7%), 민간사업체가 120곳 중 75곳(62.%%)이었다. 정부공공기관이 민간기업보다 환경영향평가 협의사항을 더 지키지 않고 있었던 것이다(중앙일보, 1993. 2. 27; 동아일보, 1993. 2. 27; 홍준형, 1994: 118-119; 문태훈, 1997: 216에서 재인용).

4) 자발적참여, 파트너쉽, 적극적 환경창조

1990년대 환경정책의 가장 큰 변화는 자발적 참여와 협력적 관계에 입각한 환경창조 정책의 대두였다. 이러한 변화의 동인은 외부적으로는 1992년 리우선언에 따른 지속가능발전을 위한 국제사회의 활발한 움직임에 기인한 것이었고, 내부적으로는 김영삼 정부의 적극적인 세계화 정책과 1996년 우리나라의 OECD 가입으로 인한 것이었다. OECD 회원국가로서 한국은 모든 정책이 국제기준에 부합되어야 하였고, 이러한 요구가 국내 환경정책에 국제동향을 적극적으로 반영하기 시작한 중요한 계기가 되었다. 이러한 변화는 환경부가 매년 발간하는 환경백서의 내용에서 관찰된다. 1997년 환경백서는 환경정책의 방향으로 환경정책과 경제정책의 통합, 환경보전형 국토개발과 이용, 지역환경관리 역량의 제고, 환경친화적 소비문화의 정착, 환경친화적 농림산업의 보급 등을 들고 있는데(환경부, 1997) 이전의 내용과 달라지고 있는 점은 환경정책이 단순한 환경오염의 억제와 예방에서 탈피하여 지속가능한 개발을 위한 수단으로 변화하고 있다는 점이다. 또, 1997년도 환경백서에서부터 부문별 환경관리에 대한 설명에서 자연환경관리가 가장 먼저 서술되기 시작하였다.[10] 이러한 변화는 환경정책의 방향이 지속가능한 개발을 지향하면서 단순한 오염의 억제에서 종합적이고 적극적

인 환경창조로 변화하기 시작한 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 이 시기에 시작된 자발적참여, 파트너쉽, 적극적 환경창조에 해당하는 대표적인 환경정책으로는 지방의제21, 환경친화기업지정제도, 자율적환경관리 등이다(환경부, 1997).

(1) 지방의제21

환경정책이라 이름하기에 어색한 새로운 환경정책의 유형으로 "지방의제21"이 1990년대에 소개되고 확산되기 시작한다. 지방의제21은 지속가능한 발전을 위하여 지방자치단체, 지역주민, 시민단체, 기업 등이 동등한 자격으로 참여하여 만든 구체적인 행동계획이다. 자발적 참여, 주민·정부·기업과의 파트너쉽에 기반하여 환경창조를 지향하는 새로운 유형의 환경정책이었다. 1992년 리우회담에서 채택된 의제21에 기초한 지방의제21은 우리나라에서는 1994년 이후 지방으로 비교적 활발히 보급되기 시작하였다. 1995년 부산광역시에서 우리나라에서 최초로 지방의제21이 수립되었고, 1997년 4월에는 환경부에서 「지방의제21작성지침」을 보급하고 순회설명회를 개최하면서 지방의제21의 추진이 전국적으로 확산되기 시작하였다.

(2) 환경친화기업지정제도

1996년부터 시행되기 시작한 환경친화기업 지정제도는 기업이 스스로 사업활동의 전 과정에 걸쳐 환경영향을 평가하고 구체적인 환경목표를 설정하여 자율적으로 환경개선을 도모하도록 하는 제도이다. 환경친화기업으로 지정되기 위해서는 자율적으로 제품설계에서 원료조달, 생산공정, 사후관리까지 사업활동 전반에 걸친 환경영향을 평가한 뒤, 이를 토대로 오염물질저감계획과 방법 등이 명시된 구체적인 환경개선계획을 마련하고 이를 시행하여야 한다. 또 공정개선, 관리개선, 현장 재이용 및 방지시설의 운영최적화 등에 대한 구체적인 개선방안을 제시하여야 한다. 환경친화기업으로 지정되면 정기 지도점검을 원칙적으로 면제하여 주고, 배출시설 설치허가를 신고로 대체하여 주며 중소기업에 대해서는 환경기술지원과 융자우선지원 등의 혜택을 주고 있다.

5) 환경행정조직발전과 국민여론

1994년 12월 환경처가 환경부로 승격되었다. 명실공히 집행권을 갖는 장관급 부서로 격상된 것이다. 업무범위도 확대되는데 1994년 1월 낙동강 수질오염사고 발생 후 건설부 상하수도국의 수도정책과, 하수도과, 수도관리과와 보건사회부의 음용수관리과가 환경처로 이관

10) 자연환경보전, 대기보전, 수질보전, 해양보전, 폐기물관리, 유해화학물질관리, 토양보전의 순서.

되어 상하수도국이 신설되었다. 또, 1998년 내무부로부터 자연공원과와 국립공원관리공단을, 1999년에는 산림청이 관장하던 야생조수보호기능을 이관 받았다. 수질관리와 자연보전 업무기능이 확대된 것이다. 지방환경행정 조직도 1994년 페놀오염사고 및 낙동강 수질오염사고를 계기로 4대강 관리체제로 변경되면서 1999년 4대강 환경관리청과 4개 지방환경관리청, 8개 출장소 체재로 개편되었다.

한편, 환경보전운동에 참여하는 시민단체는 1990년대 들어서 관변단체, 종교 및 여성단체, 전문적인 시민환경단체, 풀뿌리 지역환경단체 등으로 매우 다양화되었으며 이들의 환경활동도 크게 증가하였다(환경부, 1997). 특히 종교단체와 기업의 환경보전에 대한 관심도 급증하기 시작하였다. 1996년에는 6대 종단이 참여한 종교지도자 환경녹색선언이 발표되었고 전경련은 기업윤리헌장에서 환경친화적인 경영을 지향할 것을 선언하였으며, 기업들은 환경선언문을 제정하는 등 산업현장의 자발적인 환경보전활동도 증가하기 시작하였다. 기업체들의 이러한 움직임은 1990년대 초반까지 환경정책에 대하여 규제강도의 완화를 강하게 주장하거나 규제준수를 회피하던 산업체들의 모습과는 많은 변화가 있는 것이었다.

그러나 국민들의 환경문제와 환경정책에 대한 인식은 여전히 비판적이었다. 1997년 통계청에서 실시한 조사에 의하면 환경문제가 악화되고 있다는 응답자가 70%, 변함이 없다는 응답자가 28.3%, 개선되고 있다는 응답자는 1.7%에 불과하였다(NSO, 1998: 377). 1999년에 녹색연합에서 시행된 유사한 내용의 조사 결과는 환경문제에 대한 인식이 더 악화되고 있음을 나타낸다. 응답자의 94.6%가 환경문제가 "심각하다"고 답하고 있으며 4.63%만이 "괜찮다"로, 그리고 0.66%의 응답자만이 "심각하지 않다"고 답하고 있다. 환경악화의 주원인을 묻는 질문에는 53%의 응답자가 "정부의 개발우선 정책"을 그 이유로 꼽고 있으며 16.8%가 "대통령의 환경문제에 대한 관심부족"을, 15%가 "대중의 관심부족"을 그 이유로 들고 있다. 정부정책의 만족도를 묻는 질문에 68.2%의 응답자가 김대중 정부의 환경정책에 대해 불만이며, 김영삼 정부에 비교하여 김대중 정부의 환경정책이 나아진 것이 전혀 없다는 응답이 47%, 정부의 환경정책이 오히려 후퇴했다고 보는 응답이 41%를 차지하였다(Green Korea United, 1999).

V. 2000년대의 환경정책

1. 2000년대의 정치경제적 환경

2000년대 들어서면서 IMF 금융위기는 외형상으로는 회복된 것처럼 보여졌다. 그러나 외환위기의 극복과정에서 한국경제는 구조적으로 많은 변화를 겪었다. 시장개방과 외자유입의

증대로 대외의존도가 높아져서 경제가 외풍에 민감하게 반응하고 경기의 변동폭이 확대되고 있었다(삼성경제연구소, 2002). 또, 청년실업률 증가와 비정규직 근로자의 비중이 1997년 46%에서 2002년 3/4분기에는 52%로 높아지면서 고용불안이 지속되고 있었다. 지속가능한 발전의 한 축인 안정적 경제성장과 고용유지가 불안정해지기 시작한 것이다. 2001년에 경기가 다시 침체되기 시작하자 정부는 내수 진작으로 경제활력을 회복하기 위하여 저금리정책으로 선회하게 된다. 그러나 저금리정책으로 시중자금이 부동산시장에 몰리면서 주택가격이 급등하였으며, 소비촉진을 위한 신용카드의 남발, 은행의 가계대출 증대는 가계부채 증가와 가계부실의 심화로 이어지기 시작하였다. 가계부채의 증가와 저축률의 하락은 결국 소비감소→투자감소→고용감소→실업증가→소득감소→구매력감소로 이어져 경제의 건전성을 해치는 악순환의 고리를 형성하게 된다.

노무현 정부는 이러한 상황속에서 탄생하였다. 수도이전을 최대공약으로 내세우며 집권하게 된 참여정부는 국가정책의 최우선순위를 국토균형발전에 두게 된다. 이를 위하여 참여정부는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설을 추진하는 일방, 재검토를 약속했던 새만금사업, 경부고속철 천성산구간의 터널, 북한산 관통도로 등 대형국책사업을 원안대로 추진하였다. 그러나 대형국책사업의 진행과 전국적인 도시개발 추진은 환경단체들로부터 "개발위주의 환경파괴"라는 이유로 강한 비판에 직면하였다. 뿐만 아니라 저금리 정책의 기조가 이어지고 있는 상태에서 신도시개발의 추진은 토지보상비로 풀린 돈이 다시 수도권으로 역류해 들어오면서 부동산 가격마저 급등시키는 원인을 제공하였다. 양극화를 극복하여 국가경쟁력을 강화시킨다는 국토균형발전정책이 부동산가격의 급상승으로 경제적 경쟁력기반의 저하, 소득격차의 확대로 인한 사회적 형평성의 하락, 개발위주의 환경파괴라는 역설로 이어지게 되었다. 더구나 균형발전에서 가장 중요한 지방분권은 기업도시와 혁신도시를 비롯한 중앙집권적 하향식개발정책으로 타격을 입게 된다.

2. 2000년대의 환경정책: 사전예방책과 협력적 환경창조정책의 확산

2000년대 들어서 환경정책의 대표적인 변화들은 지속가능발전위원회의 설립, 대기 및 수질관리를 위한 총량규제의 시행, 환경보건원년의 선포, 유해화학물질관리의 강화, 지구온난화에 대한 대응준비 등이다. 이와 더불어 2000년대에 들어서면서 환경정책의 관심은 환경보건 중심의 정책으로 옮아가는 경향을 보이고 있다. 2006년 환경부가 기존의 오염물질관리에서 국민건강중심으로 환경정책 패러다임을 전환하고 환경보건정책을 출범하는 환경보건원년으로 선언한 것이다. 이러한 변화는 환경부가 2006년 2월에 대기 수질 등 기존의 매체위주의 환경정책을 생태계, 인간 등 수용체 중심으로 전환하기 위한 환경보건정책 10개년 종합계획을 수립하였고, 오염과 환경성 질환과의 상호연계성 규명, 건강영향 사전예방체제 구축

등 새로운 환경보건정책의 기반을 마련하고 있는데서도 관찰된다(환경부, 2007). 또, 매년 300여종의 신규화학물질이 증가하는 등 생활주변 유해물질의 사용량 증가로부터 국민건강을 지키기 위하여 유해화학물질의 사용과 관리도 개선해 나가고 있다.

오염도의 절대적인 감소에 초점을 두던 기존의 정책이 건강에 미치는 영향을 최소화하기 위한 정책으로 변화하기 시작한 것이다. 이러한 변화는 인간건강에 직접적이고 중요한 영향을 미치는 부분에 환경투자비용을 집중함으로써 환경정책의 비용-효율성을 제고하기 위한 노력으로 보인다. 또, IMF 이후 국가경쟁력 강화를 위한 경제적 경쟁력강화의 필요성과 무관하지 않은 것으로 보인다.

한편, 2007년에는 IPCC의 지구온난화보고서가 발표되면서 기후변화를 위한 각국의 보다 적극적인 대응을 촉구하게 되었는데 이에 대한 준비가 미흡하여 앞으로는 기후변화관련 정책의 대응이 강화되어야 할 것이다.

1) 명령강제방식 - 총량규제방식의 도입

2000년대 들어서서 명령강제방식의 규제정책은 큰 변화를 맞게 된다. 대기질과 수질관리에 기존의 농도규제방식에서 진일보하여 총량규제를 시행하기 시작했다는 점이다. 이는 개별 오염원이 배출허용기준을 준수하더라도 오염원이 밀집해 있는 지역에서 환경의 질이 악화되는 것을 방지하기 위한 것으로 기존의 농도규제방식이 지니는 한계를 극복하기 위한 것이었다. 대기오염물질 총량제의 목표는 수도권의 대기질을 2014년까지 선진국 수준으로 개선하여 맑은 날 남산에서 인천 앞바다를 볼 수 있도록 하는 것인데[11] 지역배출총량관리제, 사업장총량관리제 및 배출권거래제도[12]를 도입하고 있으며 사업장총량관리제는 2007년 7월 1일부터 수도권을 우선으로 시행하고 있다. 수질오염물질 총량관리제는 광역적으로 오염물질의 배출총량을 할당된 허용총량 이하로 관리하는 제도로 2004년 8월 낙동강 수계 부산 및 대구광역시에서 시행되기 시작하였다. 한강수계의 경우에는 자치단체가 임의적으로 실시여부를 선택할 수 있도록 하였는데 광주시가 환경부와 협조하여 오염총량관리계획을 수립, 2004년 7월 5일 승인받아 최초로 시행중이다(환경부, 2004). 총량규제가 적용되지 않는 나머지 지역은 여전히 농도규제방식이 적용되고 있다. 이들 배출업체들에 대한 관리는 2002

11) 2014년도 미세먼지와 이산화질소에 대한 목표농도를 각각 연평균 40㎍/㎥, 22ppb 로 설정하였고 이를 달성하기 위하여 2001년도 배출량을 기준으로 황산화물은 38.7%, 질소산화물은 53%, 미세먼지는 38.7%, 휘발성유기화합물은 38.7%를 삭감하여야 한다. 분야별, 산업체별 삭감량은 시도지사가 마련하는 기본계획과 시행계획에 따르도록 되어있다. 중앙정부는 전체적인 환경개선의 방향을 설정하고 이의 구체적인 시행방법은 지자체에 맡기는 방법을 취하고 있다(환경부, 2005).

12) 자동차에 대한 대책은 운행차 저공해화 및 저공해차량 구입 의무화를 추진하고 있다.

년 10월부터 시도지사로 완전히 위임되어, 도에서는 산업단지내 배출업소 전체와 산업단지 외 지역의 1종과 2종업체를, 시군에서는 3-5종 대기배출업소를 관리하고 있다. 3-5종 배출업소가 다수를 차지하고 있어서 소규모 배출업소에 대한 기초자치단체의 강제가 규제이행에 중요한 변수가 되고 있다.

한편, 1990년대 토지이용규제완화로 국토의 난개발 문제가 사회문제로 대두되자 기존의 국토이용관리체계가 환경친화적인 국토이용체계로 대폭 개편되었다(환경부, 2002; 정완수, 2002). 2001년 정기국회에서 기존의 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률이 제정되었으며 동법이 2003년 1월 1일부터 시행된 것이다. 국토기본법은 국토관리의 기본이념으로 지속가능한 발전을 명시하고 있으며, 국토의계획및이용에관한법률은 선계획, 후개발의 원칙으로 난개발을 근본적으로 방지하고 국토이용체계를 환경친화적으로 개편하였다. 이러한 변화는 양면성을 지니고 있다. 환경문제와 지속가능한 발전에 대한 정부 부서들의 관심이 높아지기 시작했다는 점에서는 고무적이다. 그러나 지속가능한 발전을 둘러싼 환경부와 건설교통부간의 업무와 기능의 중복 가능성이 높아지고 있어 정부부서간의 기능조정 문제가 해결되어야 할 과제로 대두되고 있다.

2) 경제적 유인책

2000년대 경제적 유인책의 변화로 눈에 뜨이는 것은 대기질관리와 수질관리에서 총량규제를 도입하면서 배출권거래제도를 준비하게 되었다는 점과 폐기물관리를 위하여 생산자책임재활용제도가 2003년부터 도입된 점이다. 배출권거래제도는 배출허용할당량을 초과 감축한 배출업자가 초과감량분을 다른 배출업자에게 판매할 수 있게 함으로써 오염물질의 배출량 감소가 경제적유인을 갖도록 한 제도이다. 배출권거래제도는 총량규제 때문만이 아니라 기후변화협약에 따른 지구온실가스 배출량 감축과 관련하여 배출권거래시장이 빠르게 성장하고 있어 이에 대한 대응이 필요한 부분이다.

폐기물관리를 위한 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility)는 자원의절약및재활용촉진에관한법률의 제정으로(2002.2.24) 마련된 제도이다.[13] 이는 제품이나 포장재 생산자에게 일정량의 재활용의무를 부여하고 이를 이행하지 않을 경우 재활용부과금을 부여함으로써 제품의 설계 생산단계부터 폐기물발생량을 원천적으로 줄이고 재활용을 확대하고자 하는 제도이다. 재활용부과금은 의무생산자의 2003년도 재활용의무 미이행에 대하여 2004년도부터 부과하고 있다.

한편, 1995년부터 전국적으로 시행된 쓰레기종량제는 생활쓰레기의 감량에 적지않은 효

13) 동법의 시행으로 폐기물예치금제도는 폐지되었다.

과가 있는 것으로 평가되고 있다. 환경부가 쓰레기 수수료 종량제 시행 10년을 맞아 그간의 성과를 2005년에 평가한 결과, 1인당 생활폐기물의 발생량이 1994년 1.33kg/일에서 2004년 1.03kg/일로 줄어들고 있어 쓰레기 발생량 감소 및 재활용 증가 등으로 10년 ('95~'04) 동안 총 8조 4백억원의 경제적 편익이 발생한 것으로 평가되었다. 그러나 2004년 현재 각 지방자치단체의 종량제 봉투가격은 실제 처리비의 43%에 불과한 것으로 나타나 종량제 봉투가격 현실화가 필요한 것으로 평가되고 있다. 여전히 문제점으로 지적되고 있는 것은 시민들의 종량제에 대한 참여와 협조는 높으나 재활용 기반시설이 부족하고 재활용품에 대한 시장 형성이 되지 않고 있는 등 공공부문에서의 뒷받침이 미흡하다는 점 등이다(환경부, 2007).

3) 사전예방적환경정책

(1) 통합환경영향평가제도

환경영향평가제도 역시 2000년대에 들어서서 많은 변화를 거친다. 2001년 환경교통재해등에관한영향평가법이 제정되어 하나의 사업이 2가지 분야 이상의 평가 대상이 될 경우 절차의 간소화를 위하여 하나의 통합영향평가서로 작성하게 되었다. 주민의견 수렴을 의무화하고 누적평가제도[14], 환경영향재평가[15], 협의기준초과부담금[16] 등 이행을 확보하기 위한 조항들을 대폭 삽입하고 있다는 점에서 이전의 환경영향평가제도보다 진일보한 것이라 할 수 있다.

그러나 환경영향평가제도에 대한 국민들의 불신은 여전히 높은 것으로 조사되고 있다. 한국환경정책평가연구원에서 2006년 시행한 의견조사에 의하면 환경영향평가제도가 개발사업을 환경친화적으로 유도하지 못한다고 한 응답이 전체응답자 236명중 48%, 진행과정에서 지역주민의 참여가 제대로 이루어지지 않고 있다고 한 응답자가 66%, 개발사업의 진행에 주민참여방식이 개선되어야 한다고 생각하는 응답자가 85%를 차지하고 있다(환경정책평가연구원, 2006). 환경영향평가의 가장 큰 문제점으로는 평가서를 사업자가 스스로 또는 평가대행자를 통하여 작성토록 되어 있어 객관성 확보가 어렵다는 것, 평가대상 사업을 법령에서 구체적으로 명시하는 방식(positive list)을 취하고 있어 대상사업의 범위를 여전히 좁게 잡고 있다는 점을 지적할 수 있다. 미국의 경우는 평가대상을 환경에 "심각한 영향"을 미치는 행위 등으로 포괄적으로 규정하고 "심각한 영향이란 프로젝트가 논쟁의 대상이 되는 경우 해

14) 평가대상 규모 미만이나 사업계획의 변경 등으로 사업의 규모가 확대되어 평가대상규모에 달하는 경우 기존사업에 누적하여 사업전체에 대하여 환경영향평가를 실시토록 한 제도. 사업지역을 소규모로 분할하여 평가를 회피하는 사례를 막기위해 도입되었다.

15) 환경영향평가 및 협의당시에 예측하지 못한 중대한 환경영향이 발생하여 주변환경에 심각한 영향을 미칠 경우 환경영향재평가를 실시

16) 폐수배출시설 등의 배출농도에 관한 협의내용을 위반한 경우 협의기준초과부담금을 부과 징수한다.

당 사업을 환경영향평가 대상으로 보고 있다(Baldwin, 1985: 244-255). 또, 주민의견수렴장치가 형식적이어서 대상사업을 둘러싼 주민과의 갈등소지가 제도적으로 내재되어 있다. 예를 들면 주민의견수렴을 위한 공청회 등의 개최는 의무사항으로 되어 있으나 여기서 제기된 주민의견을 반영하는 것은 의무사항이 아니고, 주민에게 협의내용에 대한 이의신청권이 인정되지 않고 있어 주민의견의 실질적인 수렴장치가 마련되지 않고 있다는 점 등이다.

(2) 전략적환경영향평가

2000년대 사전예방적 환경수단의 가장 큰 발전은 전략환경영향평가제도의 도입이라 할 수 있다. 단위사업에만 시행되던 환경영향평가제도의 단점을 보완하기 위하여 것이 전략환경영향평가제도이다. 환경부는 기존의 사전환경성검토 대상을 환경영향평가대상 사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역안에서 시행되는 개발사업으로 확장하여 2006년부터 "사전환경성검토"라는 명칭으로 전략환경영향평가를 시행하고 있다. 검토대상 행정계획을 개발사업의 상위 행정계획으로 확대, 입지의 적정성, 계획의 타당성을 미리 검토할 수 있도록 한 것이다(환경정책기본법시행령 제7조 별표2 참조).

건설교통부에서도 전략환경영향평가제도를 시행하고 있는데 환경부보다 앞선 2004년부터 "전략환경평가업무처리규정"을 통하여 자체적으로 건설교통부 소관 중장기 기본계획에 대한 "전략환경평가"를 시행하고 있다. 평가대상 기본계획은 국토 도시분야[17], SOC[18], 교통물류분야[19] 등의 기본계획으로 환경과 가장 밀접한 관련을 지닌 대표적인 개발계획들이다(건설교통부훈령 제2006-646호. "전략환경평가업무처리규정"). 환경부의 입장에서 보면 "전략환경영향평가"라는 용어와 제도를 선점당한 셈이다. 환경부와 건설교통부간의 기능조정과 통합 필요성이 전략환경영향평가 부문에서도 커지고 있다.

4) 협력적 파트너쉽과 환경창조

(1) 한반도 생태네트워크의 구축

2000년대에 들어서면서 강조되기 시작한 환경정책은 지속가능한 토지이용과 자연생태계의 보전이다. 1996년도 이후부터 강조되기 시작한 자연생태계의 보전문제는 기존의 오염억제와 자연파괴의 억제를 넘어 손실된 자연생태계를 회복하고, 도심의 생물서식공간을 창조하

17) 국토종합계획, 도종합계획, 수도권정비계획, 산업입지공급계획, 주택종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획, 행정중심복합도시, 행정중심복합도시광역도시계획, 행정중심복합도시건설기본계획.
18) 골재수급기본계획, 수자원장기종합개발계획, 댐건설장기계획, 지하수관리기본계획, 도로정비기본계획, 국가철도망구축계획.
19) 국가기간교통망계획, 국가물류기본계획, 공항개발중장기종합계획, 유통단지종합개발계획.

는 등 적극적인 환경창조의 개념을 강하게 지니고 있다. 그 대표적인 노력이 한반도 생태네트워크의 구축인데 백두대간보호지역 지정, DMZ 일원 생태계보전대책 수립, 도서연안생태축 보전 방안 등의 수립이다. 백두대간보호는 개발행위로 인한 훼손을 방지하고 쾌적한 자연환경을 조성하기 위해 백두대간보호에관한법률을 환경부와 농림부(산림청) 공동소관 법령으로 제정하고(2003. 12. 31) 2005년부터 시행하고 있다. 2005년 8월에는 비무장지대 일원 생태계보전대책을 수립하였고, 같은 해에 특정도서관리기본계획을 수립하였으며, 해양수산부, 건설교통부 등 관계부처와의 협의를 거쳐 도서연안 생태축보전방안을 수립하였다(환경부, 2007). 또 국가생물자원의 체계적인 보전과 관리를 위해 국가생물자원보전종합대책을 시행하였고, 문화유산과 자연환경자산에 관한 보전 복원사업을 활성화하기 위하여 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 제정(2006. 3)을 추진하였다(환경부, 2007).

(2) 지방의제21

지방의제21은 1996년까지만 해도 14개 지방자치단체가 지방의제21을 수립한 정도에 그치고 있었으나 이후 급속히 확산되어 나가기 시작한다. 2006년도 10월 현재 우리나라 246개 지방자치단체중 91%인 223개 지방자치단체가 지방의제21 수립을 완료하고 있는데[20] 이러한 확산속도와 참여율은 세계에서도 보기 힘든 놀라운 성과로 받아들여지고 있다. 그러나 지방의제21이 해결해야 할 과제로는 여러 가지가 지적되고 있다. 우선 외형적으로 높은 보급률을 보이고 있지만 그 내실화수준이 여전히 낮아 추진의지, 조직체계, 제도체계, 재정, 시민참여, 의제실천, 효과성, 평가체계 등 많은 측면에서 만족스럽지 못한 수준에 머물러 있고, 둘째, 지속가능성이라는 목표가치에 대한 합의가 여전히 사회적으로 부족한 상태에서 작성되고 실천되고 있어 참여율과 효과가 저조하다는 점, 셋째, 근래에 많이 수정되고 있으나 여전히 지나치게 환경중심으로만 작성이 되고 환경관련부서에서 주관하다보니 다른 부서와의 협조나 추진력이 취약해졌다는 점, 넷째, 여전히 예산, 개발계획, 토지이용계획, 경제개발활동등과 밀접한 연계를 맺지 못한채 분리되어 수립되고 수행되어 왔다는 등의 지적을 받고 있다(하성규 외, 2007: 309-314).

5) 환경행정조직과 국민여론

2000년대에 들어서 환경관련 조직과 제도상의 가장 큰 진전은 2000년 지속가능발전위원회의 설립과 2007년 8월 지속가능발전기본법의 제정과 공포라 볼 수 있다. 지속가능발전기본법은 지속가능발전의 기본원칙을 제시하고 국가지속가능발전기본전략과 지방지속가능발전

20) 전국지속가능발전협의회, http://www.la21.or.kr/la21.htm 2008.6.30일 현재.

기본전략을 20년 단위로 수립토록하고, 이의 실행을 위한 이행계획을 5년 단위로 수립하고2년 마다 추진상황을 점검토록 하였다. 그리고 지속가능발전지표를 개발하여 2년마다 국가와 지방자치단체의 지속가능성을 평가하도록 하였으며 국가및지방지속가능발전위원회를 설치토록 하였다(지속가능발전기본법. 2007. 8. 3 법률 제8612호).

환경부조직은 새로운 환경수요에 대응하는 중앙조직과 지방조직을 정비하는 수준에서 진행되었다. 2002년에는 물관리가 유역관리로 전환됨에 따라 한강, 낙동강, 금강, 영산강 환경관리청을 유역환경청으로 개칭하고, 경인, 원주, 대구, 전주 지방환경관리청을 지방환경청으로 개칭하였다. 2004년에는 환경정책국을 환경정책실로 격상하였고, 폐기물자원국 소속의 화학물질과를 환경정책실 소속의 환경보건정책과, 화학물질안전과, 유해물질과로 확대 개편하였다. 그리고 교통공해과를 교통환경기획과, 교통환경관리과로 확대하였고 폐기물자원국과 국립환경연구원의 폐기물연구부를 각각 자원순환국과 자원순환연구부로 개편하였다. 환경부의 이 같은 조직변화의 모습을 보면 두 가지를 주목할 수 있다. 한가지는 국민들의 환경수요가 점차 웰빙과 건강문제로 관심이 옮겨가면서 이와 관련된 기능을 전담하는 부서들이 생겨나고 있다는 점이며, 다른 한 가지는 환경부의 업무가 건설교통, 보건사회, 농림수산등 타 부서의 업무와 중첩내지 밀접한 연관을 가지는 업무로 점차 확대되고 있다는 점이다. 이런점에서 환경부의 행정과 정책을 타 부서와 밀접하게 조정 통합할 수 있는 기능과 구조가 마련될 필요가 점차 커지고 있는 것으로 보인다.

국민들의 환경정책에 대한 시각은 2000년대에도 여전히 비판적이다. 특히 참여정부에 대한 국민들의 환경정책에 대한 평가는 비판적이었다. 참여정부가 개혁정부라는 점에서 출범초기에 환경론자들로부터 많은 기대를 받은 것도 사실이었다. 그러나 출범 두달 남짓만에 환경관련단체와 시민사회 단체들의 대표들은 환경문제에 대한 노무현정부의 접근방식과 시각에 총체적인 의문을 제기하면서 2003년 4월, "노무현 정부의 환경분야 개혁 상실을 규탄하는 사회인사 1,163인 선언"을 발표하게 된다. 또, 같은 시기에 환경정의시민연대 등 환경시민단체들은 노무현 정부 출범이후 경제논리에 의해 각종 환경규제가 완화되고 환경정책에 실종되고 있다고 비판하면서 비상대책위를 구성하기도 하였다.

참여정부의 환경정책에 대한 비판적 여론은 임기말까지도 계속된다. 임기의 마지막 해인 2007년 신년사에 대하여 환경운동연합은 "노대통령 신년연설관련 논평"(2007. 1. 24)을 통하여 "대통령의 신년연설이... 참여정부의 환경에 대한 인식을 분명히 보여준다" 면서 "노무현 대통령은 선거과정에서 공약했던 이슈들(새만금 간척 재검토, 북한산 국립공원 관통도로 반대, 천성산 터널 반대, 한탄강댐 계획 백지화)을 완전히 거꾸로 실현했고, 환경관련 행사 참여를 철저히 피해왔을 뿐 아니라 환경단체에 대한 비난을 일삼아 왔다" 고 주장하면서 "전국에 걸친 개발계획 남발과 땅값 상승을 주도해 왔고, 수도권 개발남발로 수도권규제정책을 사실상 파탄내는 등 유례없는 환경정책 후퇴를 가져온 정권의 본질을 잘 표현한 것"이라 비

판하고 있었다(환경운동연합, 2007).

V. 한국환경정책 변화의 흐름

지금까지 살펴본 우리나라 환경정책의 변화를 정리하면 다음 〈표 1〉, 〈표 2〉와 같다.

〈표 1〉 환경문제, 정치경제적환경, 환경행정의 변화

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
환경문제	대기, 수질, 농작물피해	대기, 수질 폐기물	- 온산공해병 - 오존층파괴 - 지구온난화	- 지속가능발전 - NGO, 시민참여 - 지방자치제 시행과 지방분권	- 생태계보전 - 환경친화적토지이용 - 에너지문제 - 유해화학물질 - 안전한 먹거리
정치 경제적 환경	제3공화국의 급속한 산업화정책	제4공화국, 중화학공업육성정책	- 정부의 시장개입축소, 민간주도 시장경제, 안정성장 - 대기업 경제력집중가속화: 정책영향력증가 - 헌법 환경권조항의 신설 - 1986.온산공해병	- 1992. 지구정상회담: 지속가능발전모델 - 세계화: 규제완화와 난개발 - 1994. 페놀오염사고 - 1997 IMF 금융위기	- IMF이후 경제구조의 변화: 청년실업률의 증가, 비정규직근로자의 증가 - 참여정부의 국토균형발전정책: 행복도시, 기업도시, 혁신도시 - 대형국책사업의추진
환경 행정 조직	- 1963. 공해방지법 - 1967. 보건사회부 위생계	- 1971.공해방지법 개정 - 1977.환경보전법	- 1980. 보건사회부 외청 환경청발족 - 1986. 지방환경청	- 1990. 환경처 - 1990. 6개 환경관련 개별법 - 1994. 상하수도국, 4대강환경관리청 4개 지방환경관리청, 환경부 승격 - 1996. 지방자치제 시행에 따른 지방분권흐름 - 1998. 국립공원관리 환경부 이관 - 1999. 조직축소개편 - 지구정상회의 이후 NGO 다양화, 참여확대	- 2000. 지속가능발전위원회 설립 - 2001. 국토환경보전과 신설 - 2002. 배출업소지도단속업무지방위임 - 2003 이후. 교통환경관리, 환경보건, 화학물질안전, 국토환경보전, 자원순환 기능 담당조직 신설 개편 - 2007. 지속가능발전기본법 제정

〈표 2〉 환경정책의 변화

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
명령강제 방식	1963 공해방지법. 상징적.	- 1971.공해방지법개정: 배출기준설정, 공해배출업소 행정처벌권한 - 1977.환경보전법제정: 환경기준, 배출기준, 총량규제 개념 도입	- 1983. 대기환경기준 확대, 수질환경기준, 배출허용한도설정 - 1984. 이동오염원 배출가스허용치 설정	- 1994년 국토이용 관련규제완화 - 지방자치지자체 조례에 의한 별도의 환경기준 설정 (서울, 1998)	- 2001. 국토기본법, 국토의계획및이용에 관한법률제정 - 2002. 배출업소지도단속권지방이양 - 총량규제시행: 2004. 수질총량규제 - 2007. 대기오염물질총량제도
경제적 유인책			- 1983. 배출부과금 제도도입, 시행	- 1991.배출부과금제도강화(기본부과금) - 1994. 쓰레기 종량제도입 - 환경개선부담금 (1993), 폐기물처리예치금(1992), 폐기물처리부담금 (1993), 수질개선부담금(1995), - 1997.기본배출부과금	- 2002. 생산자책임재활용제도 - 2007.배출권거래제도
사전 예방책		1977 환경영향평가제도 도입	- 1981. 환경영향평가제도 제한적 시행 - 1986. 환경영향평가대상사업을 사기업대규모개발사업으로 확대	- 1993. 환경영향평가법 제정 - 1997. 시도조례로 환경영향평가 대상 확대허용 - 1997. 협의기준초과부담금 도입	- 2001. 환경교통재해등에관한영향평가법 : 누적평가, 환경영향재평가, 협의기준초과부담금 이행 강화. - 2004. 건교부.전략환경영향평가업무처리규정 - 2006. 전략환경영향평가(사전환경성검토)
협력적 환경창조				- 1994. 지방의제21 국내소개와 확산 - 1996. 환경친화기업지정제도 - 1997. 환경부 지방의제21작성지침 수립	- 한반도 생태네트워크의 구축: 2003. 백두대간보호에관한법률, 2005.비무장지대 일원 생태계보전대책, 2005. 특정도서관리기본계획, 2005. 도서연안 생태축보전방안 - 지방의제21확산

이상 검토한 1960년대 이후 2007년까지 우리나라 환경정책변화의 흐름은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 우리나라 환경정책은 수단별 정책유형의 최초 시행시기만을 놓고 볼

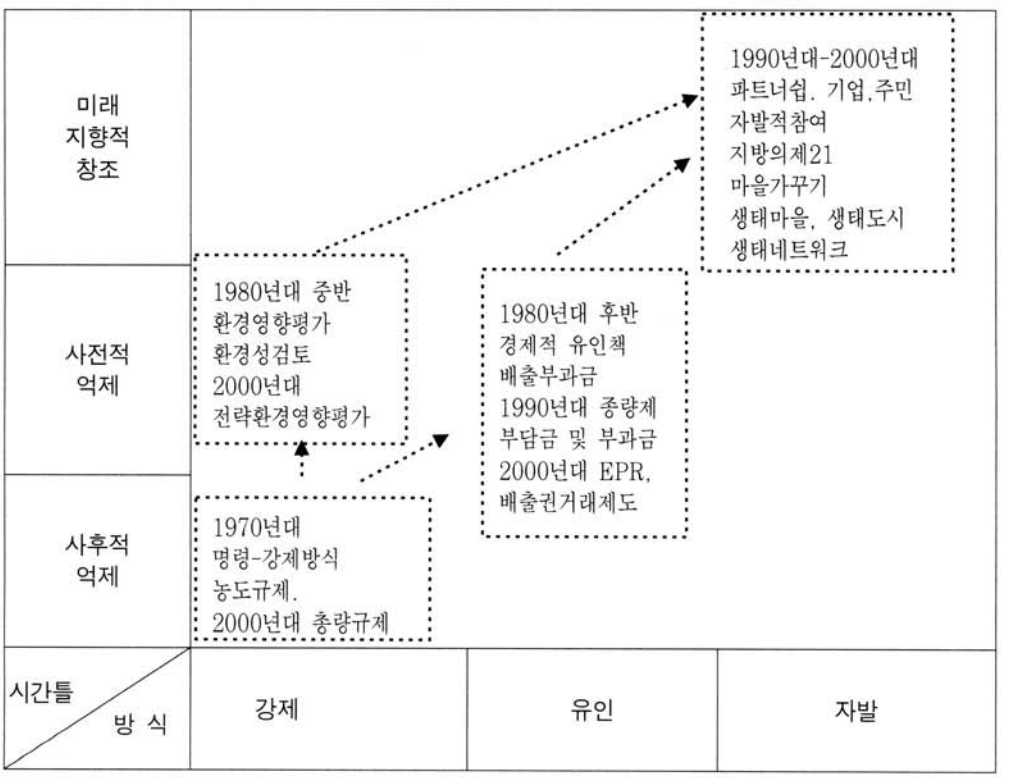
때에는 1970년대 명령강제방식에서 시작하여 1980년대의 경제적유인책과 사전예방책으로 발전하였으며 1990년대부터는 협력적 환경창조 방식이 도입되기 시작하였고 2000년대에는 협력적 환경창조방식이 기존의 명령강제, 경제적유인, 사전억제책과 더불어 발전하고 있는 모습을 보이고 있다. 다만 1980년대에 도입된 배출부과금제도는 그 성격이 경제적유인책으로서 보다는 배출기준을 초과하는 기업의 조업활동을 정당화해주는 성격이 강하였고, 1990년대에 들어서 기본부과금을 부과하면서 그나마 경제적유인의 성격을 가지게 되었다. 이러한 점을 감안하면 환경영향평가 등의 사전예방책이 비록 제한적이긴 하였으나 경제적유인책보다 먼저 우리나라에서 시행되기 시작하였다고 보는 것이 옳다.

둘째, 환경정책의 수단별 강조점이 명령강제방식→사전예방책, 경제적유인책→협력적환경창조방식으로 변화하고 있는 것은 환경정책이 준거하는 시간틀이 사후적인 억제에서 사전적인 억제로, 그리고 미래지향적인 창조적 관점으로 강조점이 이동하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다. 이러한 경향은 최근 자연생태공원의 형식으로 활발히 조성되고 있는 도시생물서식공간의 조성, 청계천을 비롯한 자연형 하천복원, 그리고 생태도시(Eco City)의 건설에 대한 높은 관심에서도 잘 나타나고 있다. 환경보전을 위해서 사후적인 억제보다 사전적인 억제가 효과적이고, 미래지향적으로 삶의 쾌적한 공간을 만들어가는 것이 환경오염이나 환경파괴를 방지하려는 소극적인 접근보다 적극적인 접근이라는데 이론의 여지가 없다. 이런 점에서 협력적 환경창조 방식의 환경정책은 기존의 환경정책 수단보다 진일보한 것으로 볼 수 있다. 그러나 환경창조에 대한 정책관심은 자칫 생활환경의 개선을 환경보전과 동일시하거나, 환경친화적인 생활방식으로의 변화를 소홀히 하는 결과를 가져올 가능성이 있다. 이것은 협력적 환경창조 방식의 환경정책이 명령강제방식의 규제정책과 경제적유인책의 성실한 기반위에서 적용되어야 함을 의미한다.

셋째, 환경정책과정에서 참여자의 역할 비중은 명령강제방식에서는 정부주도, 경제적 유인책에서는 기업 참여폭의 확대, 그리고 협력적 환경창조 방식하에서는 기업과 시민의 자발적 참여가 더욱 확대되는 경향을 보이고 있다. 환경정책에 있어서 의사결정의 권한이 정부, 기업, 시민으로 점차 분산되어 나가는 경향을 보이고 있는 것이다. 이러한 경향은 우리나라에서도 빠르게 진척되고 있는데 지방의제21에 대한 참여율이 아시아에서 가장 높으며, 2002년 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서 우수사례로 소개되고 있는 점에서도 나타나고 있다(하성규 외, 2007: 310). 이것은 1990년대 중반이후 민주화의 진척과 더불어 시민단체들이 양적, 질적으로 급속하게 성장한 것과 무관하지 않다. 한국에서 NGO 활동이 외국과 비교해서도 활발한 이유는 그것 자체로 흥미로운 연구과제가 될 것이다. 시민단체들의 활발한 움직임이 지방의제21이나 마을만들기 등의 형태로 협력적 환경창조 방식의 환경정책을 빠르게 확산시키고 있는 점은 주목할만하며 앞으로 우리나라 환경정책 변화의 중요한 동인이 될 것임을 예견할 수 있다.

넷째, 우리나라의 환경정책은 제도의 도입과 집행에 괴리가 크다. 좋은 예가 총량규제인데 1970년대 환경보전법상 이미 소개된 총량규제는 2000년대에서야 실제로 시행되기 시작한 것이다. 또 1967년 공해방지법이 제정된 이후 명령강제방식으로 환경기준, 배출기준의 설정, 감시의 세가지 요소를 구비한 환경규제정책이 제대로 시행되기 시작한 것은 1980년대의 일이었다. 환경영향평가제도 역시 1977년 환경보전법의 제정과 같이 도입되었으나 1981년부터 그나마 제한적으로 시행되다가 1993년부터 단일 독립법으로 관리되기 시작하였다. 정책의 선언적인 도입이 실질적인 집행보다 모두 앞서고 있음을 알 수 있다. 정책의 도입과 실효적인 집행간의 괴리는 환경정책에 대한 예측가능성을 약화시키고 불신을 가중시키는 원인이 될 수 있어 개선되어야 할 것이다. OECD의 한국환경성과보고서에서 제도와 집행간의 괴리가 크다는 지적도 이러한 관점에서 보면 정확한 지적이라 할 수 있다(OECD, 2006). 이상의 흐름을 그림으로 요약하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 환경정책의 변화



VI. 결론 - 환경정책의 과제와 방향

1960년대에 시작된 우리나라의 환경정책을 2007년까지 거시적으로 개괄해 보면 우리나라환경정책의 변화는 국제적인 영향과 대통령의 의지, 기업의 영향력, 관료정치, 국민여론 등에 의하여 크게 영향 받아왔음을 알 수 있다. 국제적인 영향이 우리나라 환경정책의 형성과 발전에 미친 영향은 크다. 1960년대 공해방지법의 제정이 경제개발 자금을 지원받기 위한 목적이 주요한 동기가 되었던 점, 1987년 이후 전개된 세계화의 흐름이 국내의 경제지상주의를 더욱 강화시키면서 환경정책의 상대적 중요도가 약화되었던 점, 1992년 리우정상회담에서 촉발된 지속가능발전을 위한 세계적 동향이 우리나라 환경정책의 흐름을 시민참여, 지방분권, 지속가능한 발전의 방향으로 전환시키는 계기가 된 점, 1990년대 말 외국자금의 급속한 회수로 촉발된 IMF 금융위기로 인한 환경정책의 약화 등은 환경정책 변화의 중요한 동인이 외부적인 자극에 의해 주어졌다는 공통점을 지니고 있다.

이러한 외부적인 동인은 국내적 요인과 연결되면서 정치·경제적 상황, 대통령의 의지, 관료정치의 영향, 기업의 영향력, 국민여론 변화의 경중에 따라 다양한 조합을 이루면서 환경정책을 발전시키기도 정체시키기도 하였다. 1960년대, 공해방지법을 제정하였으나 대통령의 강력한 경제성장 의지로 상징적인 법에 머물고 있던 환경정책이 1970년대에는 대통령의 관심표명으로 1977년 환경보전법을 제정하고 1980년 환경청의 발족을 이룩한 것, 1994년 국토이용계획 체계의 개편을 통한 토지이용규제의 완화, 2000년 참여정부하에서의 지속가능발전위원회의 설립, 2003년 대형국책사업의 집행, 2007년 지속가능발전기본법의 제정 등은 기업의 영향력과 관료정치, 국민여론 등의 영향이 상존하는 상황하에서도 대통령의 관심과 의지가 환경정책의 형성과 집행에 절대적인 영향을 미치고 있는 것을 보여준다.

그러나 환경정책의 세부적인 사항의 결정은 기업의 영향력, 관료정치, 국민의 여론 등이 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 그리고 환경정책에 대한 기업의 영향력보다는 점차 관료정치와 국민여론의 향배가 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 1990년대 초반까지만 해도 환경정책의 결정과 집행에 기업이 완강히 저항하거나 대립되던 의견을 내면서 환경정책을 약화시키던 모습과 달리 기업이 예전에 비교하여 일정부문에서는 환경보전에 더 적극적인 모습으로 변화하고 있는데서 찾을 수 있다. 이러한 변화는 기업의 사회적책임(CSR)을 강조하고 있는 국제적 동향, 친환경 경영을 통한 생산성 향상과 기업 이미지 부각의 필요성과 무관하지 않은 것으로 보인다. 또, 이러한 변화는 기업을 일방적인 피규제자가 아니라 파트너쉽에 입각한 환경정책의 동반자로 인식하기 시작한 1990년대 이후 환경정책의 변화와도 연관이 있는 것으로 보인다. 이렇게 보면 앞으로의 환경정책 변화의 관건은 1990년대와 2000년대에 제기되고 있는 새로운 환경이슈 -지속가능발전, 환경호르

몬과 안전한 먹거리등을 포함하는 환경보건, 지구온난화문제- 를 둘러싼 부서간의 업무영역을 둘러싼 관료정치와 국민여론, 그리고 최고지도자의 인식에 달려있다고 보여진다.

한편, OECD가 발간한 한국환경성과보고서는 보다 미시적인 관점에서 한국 환경정책의 공과를 다음과 같이 평가하고 있다. 이산화황을 비롯한 주요 대기오염물질의 배출, 하수처리율, 폐기물처리의 재활용율 부문에서는 괄목할만한 진보를 이루었으나 정책 및 계획과 집행간의 괴리가 커서 이를 축소하여야 하고, 환경문제를 토지이용, 에너지, 농업, 교통, 산림, 재정 등 경제적 의사결정과 통합하여 결정하고 집행할 것을 추천하고 있다. 현재, 부문별 정책들의 통합과 조정이 취약하여 상호 모순되고 상반되는 정책들이 다수 존재한다는 것이다. 또 자연, 생물종다양성, 경관보호를 위한 노력을 증진할 필요가 있으며, 수질관리와 수량관리를 통합하고, 에너지와 자원사용의 효율성을 증진시켜야 한다고 지적하고 있다. 특히 토지이용에 따른 환경문제가 가속화되고 있어 도시계획을 포함한 각종 토지이용계획과 환경보전계획과의 연계성을 강화하고 조정 및 통합방안을 강구할 필요가 있다는 것이다(OECD, 2006). 이러한 점들은 앞으로 개선되어 나가야 할 중요한 과제들이다.

그러나 지속가능한 발전은 이보다 더 큰 변화를 필요로 한다. "지속가능한 한국"은 환경이 허용하는 범위 내에서 경제, 사회, 환경이 균형있게 발전하는 국가를 말한다. 안정적인 경제성장을 유지하면서 사회적 약자가 함께 발전할 수 있는 나라, 문화와 예술이 충만한 품격 높은 나라를 지향하며, 국토와 자연환경이 잘 보호되어 건강하고 안전하며 쾌적한 삶의 터전이 완성되는 국가를 지칭한다. 지속가능한 발전은 단순한 생활환경의 개선만을 의미하지 않는다. 자연과 사물에 대한 깊은 사랑이 우리에게 주어진 자원을 소중하게 여기는 생활태도로 연결되며, 이것이 더불어 살고 있는 사람들에 대한 깊은 인간애로 발전하는 인간중심의 사회를 구성하려는 것이다.

문제는 현재 환경정책의 범위와 내용으로는 이 과제를 감당하기엔 역부족이며 부서간의 단편적인 기능조정으로도 한계가 있다는 점이다. 최고지도자의 인식과 관심 역시 장기적인 대안이 되기는 힘들다. 이들 문제를 종합적으로 해결할 수 있는 길은 지금까지의 지배적인 발전이념이었던 경제적 효율성을 포용하면서도 이를 뛰어 넘을 수 있는 새로운 이념과 전략의 모색으로만 가능하다. 지속가능발전의 이념과 전략이 그 대안이 될 수 있을 것으로 생각되는 이유도 그간 행정과 정책이 추구해온 효율성, 형평성, 민주성, 대응성 등의 모든 이념들을 아우를 수 있는 포괄적인 바탕을 가지고 있기 때문이다. 단기적으로는 지속가능발전의 이념을 축으로 하여 사회각부분의 혁신을 유도하고 이를 기반으로 선진한국을 지향하는 장기발전전략의 마련과 실행을 총괄하는 "혁신의 사령탑"이 필요하다. 그러나 장기적으로는, 결국은 더 빠른 길이 될 수 있는 대안은, 지속가능한 발전이 우리 개개인의 삶의 질을 향상시키는 새로운 발전모델이라는 생각이 모든 정책의 바탕을 형성할 수 있도록 국민들의 인식을 장기적으로 혁신시키는 교육이 그 근저를 이루도록 해야 할 것이다.

【참고문헌】

경기도. (2006). 〈수도권 대기환경관리 기본계획 시행을 위한 경기도 시행계획〉.

구연창. (1981). "Legal Aspect of Environmental Protection in Korea". 〈환경법론〉. 서울: 법문사.

국토개발연구원 편. (1996). 〈국토50년〉. 서울프레스.

김광임. (1996.12). 〈한국의환경 50년사〉. 한국환경기술개발원.

김운태 외. (1993). 〈한국정치론〉. 박영사.

김정수. (1980). "환경청 발족의 정책과정연구". 연세대학교 석사학위논문.

문태훈. (1992). "한국 환경보전정책 연구 - 정부와 기업간의 관계를 중심으로". 〈한국정책학회보〉. 창간호.

_____. (1997). 〈환경정책론〉. 형설출판사.

_____. (2006). "환경보전연구의 성과와 과제". 〈한국행정학오십년 1956-2006〉. 한국행정학회. 327-353.

_____. (2007). "조화로운 발전, 지속가능한 발전전략". 박순애 외. 〈지속가능한사회이야기〉. 법문사.

삼성경제연구소. (2002). "외환위기5년, 한국경제의 흐름과 과제". 〈CEO Information〉. 제376호.

이정전 · 정회성. (2003). "환경정책의 발달동인: 정책의 창문이 어떻게 열렸는가?". 〈환경정책연구〉.

오용선. (2003). "자원소비지표를 활용한 한국 산업화과정에 대한 지속가능성평가". 〈한국정책학회보〉. 13(2).

정완수. (2002). "국토이용체계개편에 대한 해설". 〈월간국토〉. 1월.

조명래. (2003). "DJ 정부의 환경정책을 돌아본다. 국민의 정부 최대실정 그린벨트해제". 〈월간 함께사는길〉. 1월.

통계청. (2007). 〈한국의 사회통계조사보고서〉.

하성규 · 김재익 · 전명진 · 문태훈. (2007). 〈지속가능도시론〉. 보성각.

한국환경정책평가연구원. (2002.4). 〈국토환경보전계획수립을 위한 기초연구〉. 환경부.

허 장. (1998). "우리나라 환경정책의 형성과 발전에 관한 연구". 〈국토계획〉. 33(4).

홍준형. (1994). 〈환경법〉. 한울 아카데미.

환경부. (1996). 〈1996 환경백서〉.

_____. (1997). 〈1997 환경백서〉.

_____. (2001). 〈2000 환경백서〉.

_____. (2002). 〈2001 환경백서〉.

_____. (2004). 〈수질오염총량관리업무편람〉.
_____. (2005). 〈수도권대기환경관리기본계획〉.
_____. (2007). 〈2006 환경백서〉.
환경운동연합. (2007. 1.24). "노대통령 신년연설관련 논평".
환경정책평가연구원. (2006). 〈환경영향평가제도 혁신포럼 2006 최종보고서〉. 환경정책평가연구원 연구보고서.
환경처. (1991). 〈1990 환경백서〉. 서울.
_____. (1993). 〈1992 환경백서〉. 과천.
환경청. (1986). 〈환경보전〉. 서울.
_____. (1987). 〈80년대의 환경시책〉. 서울.
_____. (1988). 〈환경시책과 환경투자〉. 서울.
Baldwin, John H. (1985). *Environmental Planning and Management*. Co: Westview Press.
Breyer, Stephen. (1982). *Regulation and Its Reform*. U.S.: the President and Fellows of Harvard College.
Canter, Larry W. (1996). *Environmnetal Impact Assessment*. Singapore: McGraw-Hill.
Green Korea United. (1999). "Survey Report on Kim Dae Jung Government's Environmental Policy During the Past One Years". *Proceedings of Seminar on Establishing National Sustainable Committee and its Operation in Korea*. Seoul, Korea.
Kim, Kihwan. (1988). "Korea in the 1990s: Making the Transition to a Developed Economy". *World Development*, 16(1).
NSO. (1998). *Social Indicators in Korea*. Seoul, Korea.
____. (1999). *Major Statistics of Korean Economy*. Seoul, Korea.
OECD. (2006). *OECD Environmental Performance Reviews. Korea*.
World Bank, (1987). *Korea: Managing the Industrial Transition*. Vol. I and II. Washington D.C.

* **문 태 훈(文泰勳)**: 미국 뉴욕주립대학, 올바니에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 중앙대학교 도시및지역계획학과 교수로 재직중이다. 연구 관심분야는 환경정책, 지속가능한 발전, 도시및지역정책, 시스템 다이내믹스 등이다. 논문과 저서로는 "Sustainable Development in Korea, Key Issues and Government Response"(2006), "Sustainable land use within a limit of environmental carrying capacity in capital region, Korea"(2007), "한국의 혁신을 위한 미래 IT 아젠다도출"(2008, 공저), 「시스템사고로 본 지속가능한 도시」(2007), 「환경정책론」(1997) 등이 있다(홈페이지: http://post.cau.ac.kr/~thmoon E-mail: sapphire@cau.ac.kr).

◎ Evolution of Environmental Policy in Korea and It's Future Task, 1963-2007

..... Moon, Tae Hoon

The purpose of this paper is to examine the evolution of Korean environmental policy from the 1960s to the early 2000s under the context of changing political, economical, and social conditions. For this purpose, environmental policy in each decade was examined from four different types of environmental policy: command and control, economic incentive, precautionary and preventive, and cooperative environmental creation. Began with the command and control approach in the 1970s, Korean environmental policy has been gradually evolved through preventive, economic incentive, and cooperative environmental creation stages. Before the 1990s, strong resistance from the business sector was a major obstacle of policy development, and after the 1990s, unfavorable political and economic conditions were main factors delaying policy development. Further, lack of close coordination with other policies including land use, national territorial planning, urban planning policy was major obstacle for environmental policy. Based on the findings of this study, several policy implications for environmental policy was discussed.

Key words: Evolution of Korean environmental policy, Sustainable development, Future task of Korean environmental policy.