

제10-1장 1990년대 이후 영국의 환경정책¹⁾

1. 개관

1인당 GDP 1987년 \$12,097, 1996년 \$20,497

영국의 환경문제에 대한 인식은 공장인근 토지에서 농수확물 감소, 가축피해로 인근의 땅을 소유하고 있던 귀족지주계급에 의하여 먼저 제기되기 시작.

1863년 세계최초로 오염통제기준을 마련.

알칼리법: 비누, 유리, 직물을 제조하는데 필수적으로 사용되던 화학물로 이 알칼리를 제조하는 공장은 배출물에서 산성분을 95%까지 제거하여 방출해야 한다는 법.

알칼리검사관: 알칼리법의 집행을 위한 집행관. 모두가 화학기술자의 교육과 훈련을 받은 사람들로서 산업체 경험을 소지한 사람

이러한 전통이 영국의 환경정책을 소수의 전문기술자에 의존하는 패턴을 만들어내게 됨

영국의 환경정책 스타일은 행정부가 풍부한 행정재량을 보유하면서 전통적으로 “협의를 통한 강제” 방식을 취하고 있어 규제자와 피규제자간의 밀접한 협조관계가 형성되고 있음

영국에서 본격적인 환경운동 역시 19세기에 형성되기 시작

모피와 깃털단체 Fur and Feather Group,

내셔널 트러스트 National Trust for Places of Historic Interest and Natural Beauty

1952년 런던스모그사건

1956 대기청정법

1968-1970년사이 환경단체, 회원의 급증

1970년 엘리자베스 여왕이 환경보전을 위한 정부의 노력을 약속

1972년 유해성 폐기물법

1974년 수질법, 오염통제법

1970년대 중반 이후 1980년대 중반 사이 경제적 어려움으로 환경문제에 대한 관심이 쇠퇴

1990년 환경보전법의 제정으로 새로운 전기

단일매체별 접근방식에서 벗어나 다매체적, 통합적 오염방지체제로 전환
기존의 환경기관들의 자원과 권한을 대폭 강화시키는 조항들을 포함

1) 문태훈. 2004.

2. 1990년대 초 지속가능발전을 위한 영국정부의 전략

1)지속가능한 발전에 대한 기본인식

현재세대와 미래세대의 생활수준을 향상시키기 위한 경제발전의 욕구
자연을 보전하고 환경의 질을 개선시키려는 환경발전의 욕구
지속가능한 발전을 이 양자를 동시에 실현시키는 핵심적인 전략으로 간주

2)환경정책의 동기

-영국 환경정책의 원초적 동기는 인간건강의 보호
대기오염의 방지, 깨끗한 물의 제공, 폐기물 처리 위험의 최소화 등에 정책의 초점
대기오염, 수질오염, 폐기물처리로 인한 건강상의 위협요인은 대체로 제거됨
대중의 환경문제에 대한 관심은 점차 인과관계를 밝히기 어려운 부분으로 이동 -GMO, 환경호르몬 등
-경제가치를 지닌 유한한 자연자원의 보전
토지, 해양의 생물자원, 생물다양성 등
-자연 그 자체에 대한 가치의 부여
시장에서 거래가 되지 않더라도 자연 그 자체, -경관, 야생동식물과 그 서식지 등- 에 대한 보전, 후세대에 물려주고자 하는 욕구
-지구보전
주변환경뿐 아니라 지구적 차원의 보전이 필요
오존층파괴, 기후온난화문제등 건강과 경관 문제를 넘어서는 전지구적인 공동 대응이 필요한 문제

3)정부의 대응

원칙

-과학적 정보에 기반한 정책
-사전예방의 원칙
환경에 미칠 영향이 불확실하거나 심각할 경우 사전예방의 원칙을 준수
불확실성과 과학적 증거의 불충분을 이유로 환경정책이 지연되는 것을 예방
-한계용량 기준의 원칙
생태계 자정능력 범위내, 생태계가 지탱할 수 있는 범위내에서의 경제행위
-환경자본 (natural environmental capital) 축적의 원칙
인간의 부 wealth = 사람이 만든 자본 man made capital + 자연적 환경자본 natural environmental capital

환경자본 = 재생가능한 자원 + 재생불가능한 자원

지속가능한 발전은 전체 인간의 부를 증진시킴과 동시에 재생가능한 자원은 최대의 보전을, 재생불가능한 자원은 미래세대를 감안한 소비

-오염자부담의 원칙

추진체계

-환경부가 환경은 물론, 농촌, 지방정부, 주택, 도시재개발, 건설, 계획, 에너지 문제를 통합적으로 관리 (Secretary of State for the Environment - Minister for the Environment and Countryside, Minister for Local Government, Housing and Urban Regeneration, Minister for Construction, Planning and Energy Efficiency)

-환경영향에 대한 과학적 정보의 획득

1993 환경이 건강에 미치는 영향을 규명하기 위한 환경-건강연구원의 설립

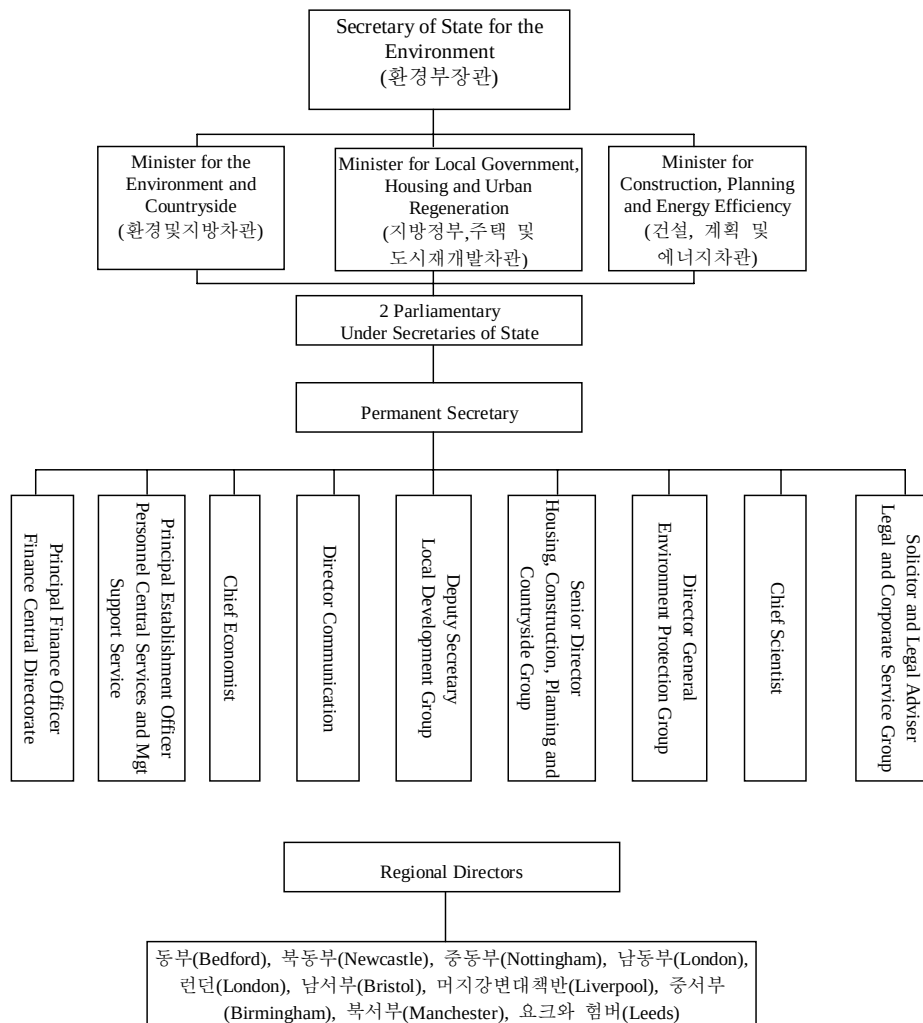
-사부문 의사결정체제 개선을 위한 메카니즘 구축

환경비용 내재화 - 환경관련 규제개혁, 경제적 유인책의 확대

-정부정책결정 체제의 개선

정부 각부서의 주요정책, 대규모 개발사업, 지방정부의 개발계획에 대한 환경 평가 지침을 시달

<그림> 영국환경부의 구조



자료: 1996 Civil Service Yearbook. UK, HMSO. 환경처외, 1994:67-68.

중앙정부의 대응

- 1992년 환경각료위원회(Ministerial Committee on the Environment) 설치
- 내각의 환경관련 부서들이 모두 참여하여 핵심적 환경이슈를 공동으로 고려
- 각 부서는 자체적으로 환경각료(Green Minister)를 임명하여 부서의 정책에 환경적 고려를 책임지도록 함
- 환경각료 아래 단계에서는 정부 각부서의 관료들이 “녹색회합”(green contacts)의 네트워크를 구축하여 환경보전을 위해 각부서 간에 정책 조정과 개선을 협의토록 함
- 환경보전의 진척상황을 담은 환경백서의 출간. 각부서의 보고서는 더 상세한 내용을 포함
- 새로운 정책에 대한 환경평가의 시행

1991년 환경부(DOE)는 기존의 정책과 새로이 제안되는 정책이 환경에 미치는 영향을 고려하도록 정책평가지침을 발하고, 이 지침에 따라 모든 정책이 환경에 미치는 영향을 최소화 하도록 함

-정부부서의 환경친화적 관리(green housekeeping)

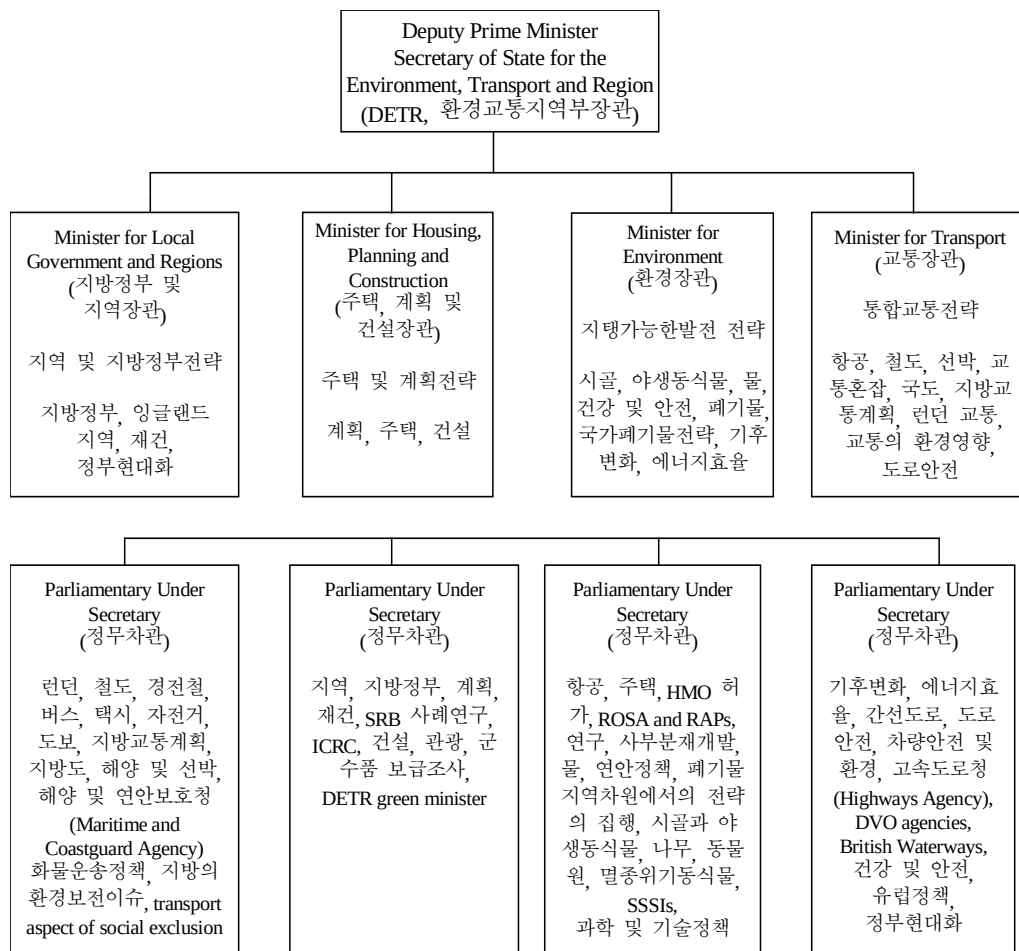
4. 1990년대 말의 환경정책

1997년 환경부와 교통부 통합 => 환경·교통·지역부

(Department of Environment, Transport and Regions; DETR)

조직개편의 이유는 환경, 교통, 지역문제들을 보다 통합적으로 접근하고 해결하기 위한 것

<그림> 영국 환경 교통 지역부의 구조



DETR의 목적

첫째, 환경보전과 개선, 정부의 각종 정책과 환경문제의 통합
둘째, 모든 사람들에게 쾌적한 주택을 제공, 사회적 통합과 복지, 독립적 생활을 영위
셋째, 능률적이고 통합적인 교통서비스를 제공
넷째, 전원지역에서의 각종기회를 증가시키며 야생동식물자원을 보전하고 관리
다섯째, 지역사정을 감안하는 공정하고 능률적인 토지이용계획체제를 구축
여섯째, 지방자치체를 발전시키고 지역경제를 향상
일곱째, 능률적인 건설산업시장을 구축
여덟째, 직장, 교통, 환경으로부터의 위험을 줄임으로써 건강 및 안전을 향상

DETR의 정책우선순위

첫째, 지속가능한 발전을 위한 실질적인 노력을 경주, 정부 각 분야의 업무에 지속가능한 발전을 촉진
둘째, 신교통계획(New Deal for Transport)을 집행
셋째, 교토 기후협약의 내용을 실천
넷째, 지방의 민주적 과정과 서비스를 강화
다섯째 지역개발청(Regional Development Agencies)을 설치

영국환경행정의 특징은 폭넓은 행정부의 재량권, 비공식적이고 자발적인 협조, 계량화하지 않는 기준, 명백한 법적기준과 법적구속력이 있는 목표설정에 대한 거부감 등

1990년말까지도 영국은 여전히 전통적인 환경행정의 특징을 보유하고 있다고 평가되고 있음(Jordan, 1998:173-194).

1) 지속가능한 발전을 위한 중앙정부의 조직구조

-녹색각료 : 각 부서에는 녹색각료(Green Minister)가 있어 해당 부서가 지속가능한 발전을 위하여 공헌할 수 있도록 노력

녹색각료들은 지속가능한 발전을 위한 환경적인 측면의 노력에 초점

첫째, 정부 전부서와 공공부분에서 지속가능한 발전을 통합적으로 추구할 수 있도록 촉진

둘째, 정책결정에 환경성 검토를 활용하도록 권장

셋째, 해당부서의 건물이나 시설물들의 환경성과를 향상시키도록 하는 이른바 녹색운영(greening operation)을 위하여 노력

-녹색각료위원회: 녹색각료들로 구성되고, 주기적으로 성과 보고서를 발간

각종 지속가능발전을 위한 프로그램들을 계획. 첫보고서가 1999년에 발간됨

-정부의 각 부서

광범위한 방향에서의 지속가능한 발전을 추구

첫째, 부서내에 위원회나 유사한 조직을 구성하여 지속가능한 발전과 환경이슈에 대한 책임을 지도록 하고 있음

둘째, 지속가능한 발전을 위한 각종 노력과 성과에 대하여 모니터링, 보고

셋째, 부서 직원들의 지속가능한 발전에 대한 관심을 높이기 위한 전략들을 추진

넷째, 지속가능한 발전이 모든 정부의 업무, 공공기관에서도 통합적으로 추구될 수 있도록 행동계획을 작성

다섯째, 직원들의 교육훈련에 지속가능한 발전이라는 주제를 포함

-환경감사위원회(Environmental Audit Committee: EAC)

의회. 정부의 모든 부서에서 행하는 각종 정책들이 지속가능한 발전에 미치는 영향을 검토.

녹색각료들의 업무를 연례 감사를 통하여 파악하고 감시

2) 정부 각 부서들의 지속가능한 발전을 위한 노력

환경성검토

-정부의 각 부서들은 내각사무실(Cabinet Office)에서 발행하는 문서, 메모작성 지침을 준수

-새로운 정책이나 정책에 대한 수정이 일어날 때에는 이로 인해 발생할 환경비용과 편익을 반드시 설명.

-DETR의 지속가능발전팀(the Sustainable Development Unit)의 견해 고려

각 부서들은 정책의 초기단계에서 정책이 미칠 환경적인 비용이나 편익을 DETR의 정책평가와 환경에 대한 지침서(Policy Appraisal and the Environment)에 따라 평가

-평가에서 정책의 환경적 영향이 크다고 판단되면 전면적인 환경성검토작업

-내각사무실은 지속가능한 발전을 지향하는 새로운 통합적 평가체제를 개발.

통합적 평가체제는 정책이 개발되고 결정될 때 해당정책이 미칠 경제, 환경, 건강에 대한 영향과 특정집단의 요구 등을 공정하고 광범위하게 수용할 수 있는 정도 등을 종합적으로 고려하는 것을 목표

환경경영체제

-모든 정부부서에서 환경경영체제(Environmental Management Systems)를 도입

- 환경경영체제를 부서가 소유하는 각종 부동산에도 확대 적용
- 영국정부는 2001년까지 ISO14001의 인증을 받은 환경경영체제를 적어도 정부 부서의 75%가 갖추도록 할 계획

환경보고서의 작성의무

- 영국정부의 모든 부서에 대한 환경보고서 작성을 의무화
- 첫째, 정부의 지속가능한 발전 연차보고서에 공헌할 것
- 둘째, 녹색각료의 연차보고서에 공헌할 것
- 셋째, 재무성의 요구로, 부서의 연차보고서에 해당 부서의 환경성과를 보고하는 독립된 장을 마련할 것
- 넷째, 이상의 내용을 별도의 연차보고서로 작성해야 할 필요성이 있는지를 검토할 것
- 다섯째, 해당부서의 지속가능한 발전을 위한 전략을 위원회나 운영위원회에 보고할 것

영국의 모든 정부기관과 공공기관은 2001년까지 연차보고서에 환경문제를 포함시키거나 독립된 별도의 보고서를 제출하도록 하고 있다.

정책모델과 모델정책프로그램의 활용

- 각부서의 녹색각료들은 1998년에 정부의 환경친화적 운영을 위한 정책모델 (Model Policy Statement for Greening Government Operations)과 이를 보다 구체화시킨 모델프로그램(Model Improvement Programme)을 활용할 것에 동의.
- 정책모델은 각 부서가 전략을 마련할 때 지켜야할 원칙을 정해놓고 있으며 모델프로그램은 부서의 각종 운영사항에 대한 구체적인 목표치를 제안.
- 각 부서들은 이러한 모델정책과 모델 프로그램을 이용하여 부서별로 환경친화적 운영을 위한 목표치를 설정하고 이를 위하여 노력, 진척의 정도를 주기적으로 검토

정부의 술선수범: 에너지, 물, 폐기물, 자원재활용

- 2000년 4월부터 녹색각료들은 각 부서들이 에너지 소비를 지속적으로 절약하여 2000년부터 연간 1%의 에너지 절약을 달성하고 정부전체적인 차원에서 재생가능한 에너지를 구입 목표량을 정하는 것을 계획
- 녹색교통계획(GTP:green transport plan)을 수립하여 자동차의 사용을 줄이고 업무를 위한 교통량을 최대한 줄이도록 하고 있음.
- 모든 부서의 본부 및 주요기관의 빌딩에서는 1999년까지 녹색교통계획을 마련하도록 하고 이외의 주요 빌딩은 2000년 3월까지 녹색교통계획을 마련하도록 하였는데 대부분의 부서에서 이 목표를 달성

-각부서의 물사용량을 줄이기 위하여 효율적인 물사용을 위하여 전문가를 고용하여 누수를 조사하거나 지역 물회사와 물 절약방법을 논의
수도계량기를 부착하여 여기서 얻어지는 정보를 물질약 목표치를 정하는데 활용.

-우수재활용, 화장실하수재이용, 물탱크 등 물질약 시설들을 활용
녹색각료들은 각 부서의 물사용 현황을 모니터링 할 수 있는 방법을 확립하고 물질약 목표를 제시

-폐기물 발생의 최소화와 폐기물 관리를 위해서 꼭 필요한 물건만을 구입하는 것을 우선적인 원칙

-녹색각료가 발행한 첫 연차보고서는 사무실 폐기물의 40%를 재생하는 것을 목표

적어도 재생량의 25%는 재활용 된 것이어야 한다.

부서는 주기적으로 폐기물 감사를 실행하고, 종이 캔, 병, 프린터 카트리지, 식용유, 자판기종이컵 등에 대하여 재활용 체계를 확립해야 하고, 형광등이나 정보통신기기 등에 적용되고 있는 전 정부적인 차원의 폐기처리 계약에 참여하도록 하고 있음

또 유해폐기물을 줄이고, 폐기물 감시와 기록체제를 향상시키고 폐기물처리계약의 내용을 가능하면 다시 재조정하도록 하고 있음

-녹색각료는 각 부서의 구매정책이 환경적인 요소를 고려하도록 노력.

각 부서는 구매지침서에 이러한 환경적 요소에 대한 고려를 삽입하도록 노력
구매결정은 가격기준에 의하여 결정되기 보다는 상품의 생애주기적인 관점에서 가장 환경적인 비용을 적게 유발시키는 제품을 구매.

이러한 구매가 오히려 장기적으로 비용-효과적이기 때문.

구매기준이 이렇게 바뀌면 정부의 엄청난 구매력은 조달업자들로 하여금 자원을 덜 사용하면서 동시에 폐기물의 발생도 줄일 수 있는 환경친화적인 제품의 생산에 충분한 유인을 제공하게 될 것임.

5. 2000년대의 환경정책

-2001년 6월. 환경·식품·농촌부(DEFRA:Department of Environment, Food and Rural Affairs)

-조직 목적

- ①국내와 국제적으로 더 나은 환경의 조성, 자연자원의 지속가능한 이용
- ②지속가능한 농업, 수산, 식량생산, 물 등 소비자의 요구를 충족시키는 지속가능한 산업을 통한 경제적 번영
- ③모든 사람이 즐길 수 있는 농촌지역과 농촌마을의 경제적 발전

더 구체적으로 DEFRA의 목표는

- ① 농촌, 도시, 해양 및 지구환경을 보전하고 개선하여 정부 각부서의 정책과 세계각국 정책들과의 통합을 추진
- ② 농촌지역의 기회 증진과 사회적 소외의 억제
- ③ 소비자들의 요구를 충족시키는 지속가능하고, 경쟁력이 있으며, 안전한 음식 공급망의 구축
- ④ 국내적, 국제적인 행동을 통하여 지속가능하고, 다양하고, 근대적이며 적응성이 높은 농업을 촉진
- ⑤ 국내적으로나 국제적으로 지속가능한 관리, 신중한 자연자원의 사용을 촉진
- ⑥ 환경영향과 건강의 관점에서 공중의 이익을 보호하고, 동물의 건강과 복지를 위한 높은 기준을 설정(DEFRA, 2003)

-녹색 부장관 소위원회. ENV(G) Ministerial sub-committee of Green Ministers
전부서의 부장관과 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역담당장관 등 총 20명으로 구성

1997년 설립되었으나 당시는 비공식적인 녹색 부장관위원회였으나 2001년도부터 내각의 소위원회로 격상되었다.

DEFRA가 설립되면서 ENV(G)가 만들어졌다.

이전의 녹색부장관위원회보다 더 높은 위상을 가지고 있다.

-DEFRA의 지속가능발전팀(Sustainable Development Unit)은 정부의 각부서들이 정책과

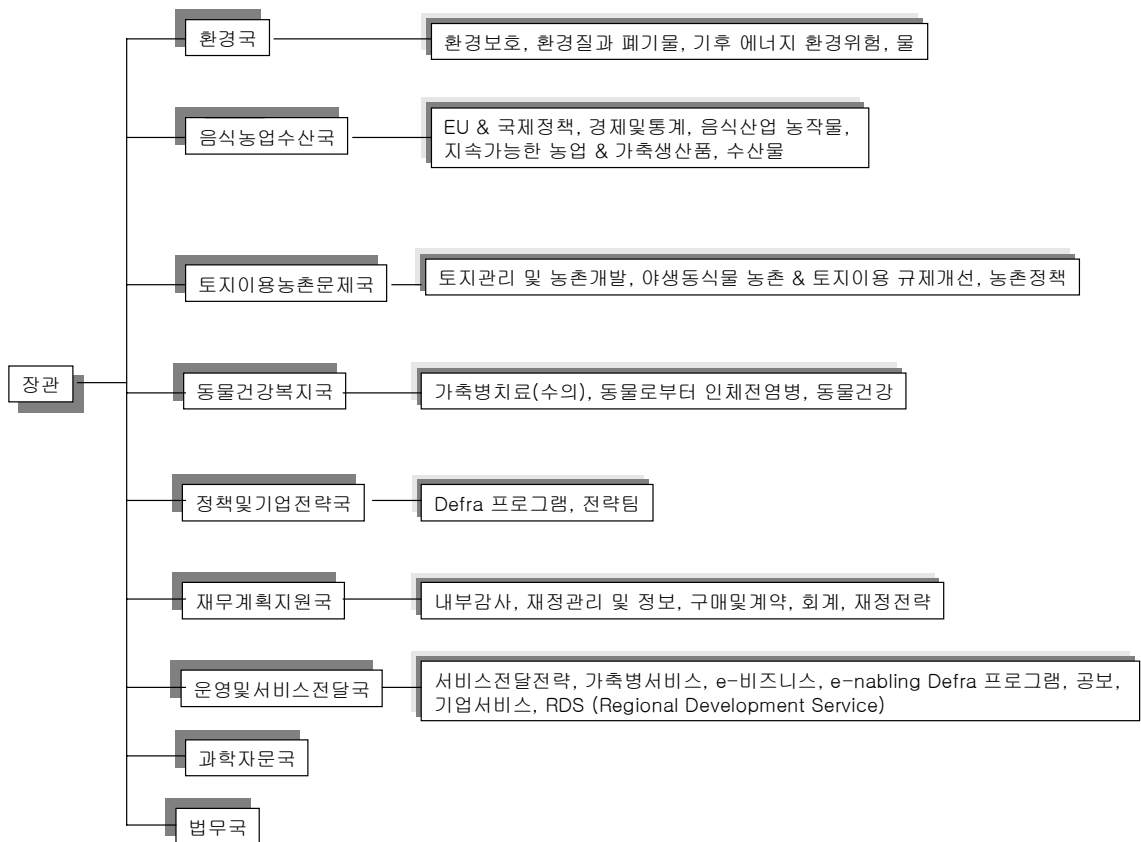
부서운영에 지속가능성을 얼마나 통합시키고 있는지를 모니터링하는 보고서를 작성. 각 부서에서 취하는 지속가능한 발전의 방식은 다를 수 있다. 그러나 각 부서의 지속가능성의 발전정도는 부서별 지속가능발전팀의 설치, 지속가능 발전전략의 산출물, 지속가능한 발전의 영향에 대한 정보 등에 의하여 평가된다. DEFRA는 정부의 조달을 통하여 지속가능한 발전을 진척시킬 수 있게 전 부서에 걸친 네트워크를 구축함.

-지속가능발전위원회(SDC Sustainable Development Commission)

수상의 독립자문기구. 총24명의 위원으로 구성되는데 영국전역에서 충원.

임무는 정부, 경제, 사회분야 모두가 지속가능한 발전의 개념을 그 핵심적인 원리로 삼도록 하는데 있다. DEFRA에 대한 비판적 동지자로 활동하며, DEFRA는 물론 정부전반의 지속가능한 발전의 정도에 대하여 비판하고 조언하는 역할을 담당(DEFRA, 2002).

<그림> 영국 DEFRA 조직 (2003.9)



<http://www.defra.gov.uk/corporate/orgchart.pdf>

내각부속실(Cabinet Office)

지속가능한 발전을 지향하는 새로운 통합적 정책평가체제를 개발.

통합적 평가체제는 정책이 개발되고 결정될 때 해당정책이 미칠 경제, 환경, 건강에 대한 영향과 특정집단의 요구 등을 공정하고 광범위하게 수용할 수 있는 정도 등을 종합적으로 고려하는 것을 목표

녹색각료(Green Minister)

정부 각 부서에서 자체적으로 임명

첫째, 정부 전부서와 공공부분에서 지속가능한 발전을 통합적으로 추구할 수 있도록 촉진

둘째, 정책결정에 환경성 검토를 활용하도록 권장

셋째, 해당부서의 건물이나 시설물들의 환경성과를 향상시키도록 하는 이른바 녹색운영(greening operation)을 위하여 노력

녹색각료 아래 단계에서는 각부서의 관료들이 “녹색회합”(green contacts)의 네트워크

환경보전의 진척상황을 담은 환경백서

정부의 각 부서

첫째, 부서내에 위원회나 유사조직을 구성하여 지속가능한 발전과 환경이슈에 대한 책임

둘째, 지속가능한 발전을 위한 각종 노력과 성과에 대하여 모니터링, 보고

셋째, 부서 직원들의 지속가능한 발전에 대한 관심을 높이기 위한 전략들을 추진

넷째, 모든 업무, 공공기관에서 통합적으로 지속가능성을 추구하도록 행동계획 작성

다섯째, 직원들의 교육훈련에 지속가능한 발전 주제를 포함

환경각료소위원회. ENV(G) Ministerial sub-committee of Green Ministers

DEFRA가 설립되면서 ENV(G)가 만들어졌다.

이전의 녹색각료위원회보다 더 높은 위상을 가지고 있다.

DEFRA의 지속가능발전팀(Sustainable Development Unit)

정부의 각부서들이 정책과 부서운영에 지속가능성을 얼마나 통합시키고 있는지를 모니터링하는 보고서를 작성. 각 부서에서 취하는 지속가능한 발전의 방식은 다를 수 있다. 그러나 각부서의 지속가능성의 발전정도는 부서별 지속가능발전팀의 설치, 지속가능 발전전략의 산출물, 지속가능한 발전의 영향에 대한 정보 등에 의하여 평가된다.

DEFRA는 정부의 조달을 통하여 지속가능한 발전을 진척시킬 수 있게 전 부서에 걸친 네트워크를 구축함.

지속가능발전위원회(SDC Sustainable Development Commission)

수상의 독립자문기구. 총24명의 위원으로 구성되는데 영국전역에서 충원.

임무는 정부, 경제, 사회분야 모두가 지속가능한 발전의 개념을 그 핵심적인 원리로 삼도록 하는데 있다. DEFRA에 대한 비판적 동지자로 활동하며, DEFRA는 물론 정부전반의 지속가능한 발전의 정도에 대하여 비판하고 조언하는 역할을 담당 (DEFRA, 2002).