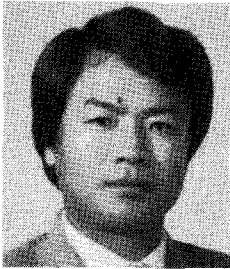


환경정책과정에서의 환경관리인의 集團的行態 (마지막회)



김 병 진
경희대학교 법과대학
행정학과 부교수

차 례

- I. 서 론
- II. 이익결합
(Interest aggregation)
- III. 이익표출
(Interest articulation)
- IV. 정책집행에의 대응
- V. 요약 및 결론

III. 이익표출(interest articulation)

이익집단으로서 연합회가 관리인의 권익보호와 지위향상을 위해서 결합한 이익은 어떤 형태로든지 환경정책결정자에게 전달되어야 하고 이를 통해서 정책이 개선되므로 그 목적에 도달할 수가 있는 것이다. 다시 말해서 결합된 이익은 표출되어야만 하는 것이다. 이를 위해서 연합회가 사용하고 있는 전략은

- ① 정책결정자에의 접근과,
- ② 정책결정 과정에 참여의 두가지로 크게 구분해 볼 수 있다.⁴⁾

1) 정책결정자에의 접근
여기서 이익표출의 간접적인 형태로서 정책결정자에의 접근이라함은 직접적으로 정책을 결정하거나 정책결정에 참여하는 사람들에게 영향력을 행사하고 이들을 통해서 자신들에게 유리한 정책결정이 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 이를 위해서 연합회는 환경정책을 직접적으로 결정하거나 또는 결정에 참여하는 사람들인 환경정의공무원들과 학자와 같은 환경분야의 전문가들에게 접근해서 친분관계를 유지하고 필요시에는 이들을 통해서 정책개선을 시도하고 있는 것이다. 그런데 연합회가 이러한 정책결정자에의 접근을 위해서 사용하는 구체적인 수단들은 ① 간담회 개최, ② 세미나 개최, ③ 회보에 발표기회제공, ④ 그리고 고문으로 영입 등을 들 수 있다.

주④. 경우에 따라서는 정책결정자에의 접근이 정책결정과정에만 한 형태로 볼 수 있겠으나, 여기서는 전자를 간접적인 판익표출로, 그리고 후자를 직접적인 판익표출로 구별하는 의미에서 사용하고자 한다.

(1) 간담회 개최

연합회는 환경분야의 유관 기관과의 간담회를 개최하여 환경업무에 대해 의견을 교환하고, 정책방향에 대해 설명을 듣고, 문제점을 건의하는 과정에서 정책결정자에게 접근하고 친분관계를 돈독히 하고 있다. 특히 이러한 연합회의 간담회에 대한 실례로서는 1987년 2월 2일에 열린 '한수생 서울환경지청장과 연합회임원 및 서울지청관할 연합회지부 회장단과의 간담회'와 1987년 10월 29일에 서울환경지청장(한수생)과 서울·경기지역 연합회원 120명과의 간담회를 대표적인 것으로 들 수 있다. 특히 환경청서울지청이 개설된 이후 처음 열린 1987년 2월의 간담회에서는 한수생 지청장으로부터 환경청이 단속보다는 환경의식에 대한 홍보에 주력할 것이라는 집행방향에 대한 설명을 들었으며, 연합회 임원들은 환경행정에 있어서 신속화와 정확화의 문제를 건의함으로써 상호간에 이해를 돈독히 하는 기회를 가진 바 있다.⁵⁾

(2) 세미나 개최

연합회의 목적 가운데 기술개발, 기술정보교류에 의한 친목도모로 관리인의 지위를 향상시키는 것이 포함되어 있는데, 이 목적은 세미나 개최를 통해서 추진된다. 그리고 연합회는 세미나 개최를 통해서 변경된 법규에 대한 해설의 기회를 제공하므로써 회원들로 하여금 정책과 법규에 익숙하도록 한다. 그런데 연합회가 이와같은 세미나의 개최를 통해서 얻을 수 있는 보다 큰 소득은 이들보다도 더 중요한 것이 있다. 즉, 세미나의 연사로 환경청공무원과 환경분야의 공무원, 학계의 환경전문가들을 주로 초청하므로써 이들과 친분관계를 맺고 환경정책결정에 관여하는 이들에게의 접근이 용이해 지게 되는 것이다. 이와같은 목적을 가지는 연합회나 그 지부의 세미나에 환경분야의 공무원들이 강사로 초빙된 예는 너무나 많다. 즉, 연합회나 그 지부가 1986년 창립이후 개최해온 세미나에서 강사의 거의 대부분은 환경분야의 공무원과 학계의 전문가들이었다.

(3) 회보에 발표기회 제공

매월 한번씩 발간되는「환경관리인연합회보」에는 법규나 제도에 대한 해설이나 환경기술강좌에 관한 글이 게재되어 관리인들이 법규나 제도에 대해 이해하고 기술개발을 할 수 있도록 기여한다. 그런데 이러한 글의 투고자는 거의 대부분이 환경분야의 공무원들이다. 그러므로 연합회는 이처럼 공무원들에게 회보에 발표할 기회를 제공하므로써 정책결정자에게 접근하고 있는 것이다.

(4) 고문으로 영입

연합회는 환경정책결정에 직접 또는 간접으로 영향을 미칠 수 있는 국회의원, 교수 등 환경분야의 전문가를 회의 고문으로 추대함으로써, 정책결정자への 접근을 시도하고 있다. 그리고 이와같은 연합회의 고문가운데는 환경분야의 학회회장들과 연구소장들이 여러명 포함되어 있다.⁶⁾

2) 정책결정에의 참고

앞에서는 환경정책의 피규제자인 환경관리인들의 이익집단으로서 연합회가 관리인

주⑤. 전국환경관리인연합회, "서울환경지청장을 찾아서", 「전국환경관리인연합회보」 1987년2월호, pp.3~6

주⑥. 전국환경관리인연합회, 「전국환경관리인연합회보」, 1987년 7월호, p.10에서 고문명단을 참조할것.

주⑦. 동의견서에서의 건의내용의 요지는 다음과 같다.

① 배출부과금제도와 관련된 행정절차를 신속화 간소화하고

들의 이익보호를 위해 이익을 결합하고 정책결정자에게 접근하여 관리인을 위한 정책개선을 추구함으로써 간접적으로 이익을 표출하는데 사용되는 수단들에 대해 분석한 바 있다.

그런데 연합회는 여기서 만족하지 않고 정책결정과정에서 직접적으로 참여하여 정책이 관리인들에게 유리하게 결정되도록 노력하기도 한다. 그리고 연합회는 지금까지 두번에 걸쳐 정책과정에 직접참여를 시도한 바 있다. 이와같은 연합회의 두번의 시도에 관해 살펴보면 다음과 같다. 첫번째 시도는 환경청공고 제 86-5 호에 의거 환경보전법을 개정함에 있어, 그 주요내용 및 취지를 공고 (1986. 7.30.)하고 이 법률안에 대하여 의견이 있는 단체, 또는 개인은 1986년 8월 19일까지 의견서를 환경청장(참조: 법무담당관)에 제출하도록 한 바 있다. 이에 연합회와 그 산하 환경기사회가 1986년 8월18일에 공

동으로 의견서를 제출하였다.⁷⁾

그런데 의견서의 내용을 검토해 보면 관리인의 이익보호라는 측면보다는 기업 또는 기업주를 위한 내용이 거의 대부분이라는 비판을 면키 어렵다. 두번째로 연합회는 1987년 10월 29일에 전국 각 산업체에서 환경실무에 종사하는 환경관리인들의 건의사항을 종합하여 환경보전법 시행규칙중 개정(령)안에 대한 의견서를 제출하였다. 그런데 동 의견서는 첫번째 의견서에 비해서 환경관리인의 이익보호와 지위향상에 적극적으로 초점을 맞추고 있는 점을 특징으로 한다.

그리고 그 내용을 간략히 검토해 보면 다음과 같다.

(1) 배출업체3종의 경우 환경기사 2 급이상의 해당분야 기술자격을 복수로 소지한 자 1인 안에 대해 연합회는 폐수 3 종업체만은 수질 1 급자격소지자로 자격요건을 강화할 것을 요구하고,

(2) 안이 배출 4 종이나 5 종업체의 경우, 별도로 환경기사를 채용할 것을 요구하고 있지 않는데 대해, 전국환경관리인연합회는 배출 4 종의 경우에 한해서 해당분야의 기술자격을 복수로 소지한자 1인으로 할 것을 새로이 주장하고,

(3) 오염측정대행업체에 대해서 엄격한 지도·단속을 요망하고,

(4) 배출 1,2 종업체는 환경관리 전담부서를 신설하여 관리인이 타 업무를 겸직하지 않고 환경업무만 전담할 수 있도록 법적인 조치를 해 줄 것을 요망하고 있다.⁸⁾

이상과 같은 두번째 건의서의 특징은 무엇보다도 의견서 제출이라는 정책과정에의 참여를 통해서 환경인들이 겸직에서 해방되고, 승진에 대한 전망을 기대할 수 있을 뿐만 아니라 보다 많은 일자리의 제공을 위해 노력하고 있다는 점이다. 특히 연합회는 배출 4 종의 경우, 전국적으로 업

모든 검사결과를 통보하며 개선명령서없이도 즉시 개선완료할 수 있도록 행정조치할 것.

② 배출부과금제도는 업종별 기본부과금의 차등부과.

③ 측정대행업자, 방지시설업자, 산업폐기물처리업자에 대한 허가요건을 강화하고 감독을 철저히 할 것.

④ 기타 폐수처리시설업체에 대하여 하수세를 면제 또는 감면하고 전력비를 농업용이나 공업용과 같이 차등부과하고 방지시설운영자금 또는 투자금에 대한 세제상의 혜택을 주는 등 금융상의 유인책을 사용할 것 등이다. 「전국환경관리인연합회보」, 1986년9월호, pp.16~17 참조.

주⑧. 전국환경관리인연합회, 「전국환경관리인연합회보」, 1987년 8월호, p.15

⑨. 예로 폐수의 경우 4종업체수는 1986. 12. 31. 현재 3종보다 많은 1,092업소이고, 총폐수량은 197천톤 / 일로써 3종폐수총량인 144천톤 / 일 보다도 많다. 환경청, 「1978년도 환경정책설명자료」, p.193 참조.

체수도 많고 배출물 총량도 적지않은 점을 들어⁹⁾ 주의를 환기시킴으로써 정부로 하여금 규제를 강화하도록 함과 동시에 관리인을 위한 직장수도 늘리려고 시도하고 있는 것이다.

IV. 정책집행에의 대응

개인으로서 관리인이 정책과정에서 보이는 행태가 소극적임은 이미 앞에서 검토한 바 있거니와 이에 비해 집단으로서의 연합회가 정책과정에서 수행하는 활동은 비교적 적극적이라 할 수 있다. 그리고 이러한 것은 집행과정이라고 해서 예외는 아니다. 환경정책의 피규제자인 환경관리인의 단체인 연합회가 환경정책의 집행과정에서 수행하는 역할은 크게 두가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 정책대안결정과정에 직접 또는 간접적으로 참여해서 얻은 결과인, 관리인에게 유리한 정책이 원래의 의도대로 집행되는가를 감시하고 순응하는 것이다. 그리고 또 하나의 역할은 연합회가 정책결정과정에서 이익표출에 실패할 경우, 집행과정에서라도 이를 개선시키고 저지시키려고 시도하는데 이는 불응이라고 불려질 수가

있다. 그러므로 이하에서는 연합회의 정책집행에서의 대응행태를 먼저 순응행태와 불응행태로 나누고 그 구체적인 수단들에 관해서 검토하기로 하겠다.

1) 정책집행에의 순응

연합회는 회원인 환경관리인이 소속근무처에서 맡은 바 책임을 다하도록 환경정책이나 법규의 내용을 상세히 해설하고 변경된 정책이나 법규의 내용을 신속하게 전달하여 주고 해설하여 줌으로써 관리인이 정책이나 법규를 잘 이해하지 못해서 업무에 착오가 발생하는 일이 없도록 노력한다. 이를 위해서는 주로 세미나나 회보를 통해서, 기술강좌 등을 개설하여 회원들의 자질향상에 도움을 줌은 물론 환경정책에 보다더 잘 적응하고 순응하게 한다. 그러므로 이와같이 연합회가 회원들이 정책에 대해서 적응하고 순응을 하도록 하기 위해서 사용하는 수단을 검토해 보면 다음과 같다.

(1) 정책집행자인 환경청지청장이나 유관기관과의 간담회를 통해 정책집행방향을 명확히 하고,

(2) 세미나나 연합회보를 통해 환경분야의 공무원이나 환경학계의 전문가로 하여금

기존의 또는 변경된 법규와 제도를 해설하고 설명하게 하며 새로운 환경관리기술을 소개함으로써 회원들이 환경업무에 익숙하게하고 착오가 없도록 하게한다.

2) 정책집행에의 불응

환경정책집행에 대해 연합회의 단체적 대응은 주로 순응의 형태를 취하는 경우가 많으며 불응은 매우 드물다. 다시 말해서 연합회의 경우도 개인으로서의 관리인과 마찬가지로 정부의 환경정책이 애매모호하고, 불명확하며 자주 변경되므로 집행에 있어 집행자의 재량권이나 감정이 개입되어 불이익을 당할 수 있음을 잘 인식하고 있다. 그러므로 정책에 대한 이해를 높이고 변경된 정책이나 법규를 신속히 전달받는데 주력하는 등 대체로 순응하면서 불리한 정책이나 제도는 점진적으로 개선시켜 나가려는 소극적인 행태를 보이고 있다. 그런데 이는 대체로 다음과 같은 두가지 이유에서이다. 즉, 첫째로 환경청과 환경정책이 역사가 짧은데 비해 그 발전속도가 매우 빨라서 조금더 시간을 주면 환경정책과 집행체제가 잘 정리될 것이라고 연합회가 인식하고 있다는 점이다. 그리고 둘째로는 항의나 시위

등의 격렬한 대응행위를 한다면 그 후에 개인적으로 또는 기업이 지도·단속에서 피해를 입을 수 있다는 인식이 관리인들 사이에 널리 퍼져 있다는 점이다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 환경관리인의 구속과 같은 충격적인 사건은 연합회가 정책집행에 대해 매우 적극적으로 대응을 하도록 한 바 있다.

그 예로서 1978년 환경보전법이 발표된 이래 환경관리인이 최초로 구속되는 사건이 1986년 7월 15일에 발생하였다. 즉, 도금업체인 금호방청공업사(서울 영등포구 양평동2가 35-1)가 검찰의 분석결과 1985년 12월 부터 폐수처리기를 정상적으로 가동치 않아 크롬과 구리를 허용기준치의 2배가 넘는 양을 방류하였다는 이유로 회사대표가 불구속 입건되고 환경관리인(박 운석)이 구속되었다. 그런데 구속된 관리인은 책임을 회사에 전가하지 않고 자신이 폐수배출에 대한 책임을 지고 구속되면, 당연히 회사에서 변호인을 사서 뒷마무리를 해 줄 줄 알고, 자신이 책임이 없음에도 불구하고 책임을 모두 지고 구속되었던 것이었다.

주⑩ 이는 주로 본연구자가 연합회 임원 및 환경관리인과의 개별적 면담에서 얻어진 결과이므로 연합회 전체적인 견해와는 다소 차이가 있을 수가 있다.

그러나 회사측은 모든 잘못이 관리인에게 있다고 하고 회사대표에게 부과된 벌금(5백만원)을 깎는데만 주력하여 검찰은 박 관리인에게 징역 1년 6개월을 구형하였다.

이에 환경관리인연합회가 주관이 되어 회보와 모임을 통해서 사실을 전국환경 관리인들에게 알리고 환경관계분야의 인사들에게도 호소하여 성금을 모금하고 변호사를 선임하여 변론케 하였다. 그리고 그 결과로 박 관리인은 벌금형(벌금 1백 50만원)을 선고받고 풀려 나왔던 것이다.

이상과 같이 법정투쟁은 환경정책집행이 환경관리인들에게 결정적으로 불리할 경우 피규제자 집단인 환경관리인연합회가 집단적으로 정책집행에 불응한 좋은 예가 될 것이다.

V. 요약 및 결론

본연구는 환경정책에 있어서 피규제자인 환경관리인들이 자신들의 권익을 보호하기 위해서 집단적으로 어떠한 행태를 나타내는가에 관해 분석하였다. 그리하여 관리인들이 정책과정에서 보여주는 집단적 대응행태를 알아보기 위해서는 전국환경관리인연합회

의 활동을 중심으로 분석하였는데, 이는 비록 이 단체가 역사는 짧고 응답자들이 역할을 충분히 인정하고 있지는 않으나, 관리인이 권익보호를 위한 유일한 이익집단이라고 보았기 때문이다. 그리하여 이를 위해 연합회보와 문서들을 분석하고 여러차례로 연합회 임원등을 면접하며 분석한 결과는 다음과 같다.

즉, 첫째로 연합회는 무엇보다 먼저 회원인 환경관리인의 권익을 위한 정책개선을 위해서 회원들의 실태를 파악하고 의견을 종합하는 등 이익을 결합한다. 그리고 이를 위해 실태조사, 세미나 개최, 각종 정기·비정기 집회를 주로 이용한다. 그리하여 이 결과로 온갖 문제점들이 노출되고, 이의 해결을 위한 방향이 모색되기도 한다.

둘째, 연합회는 이익결합과정에서 파악되고 결합된 모든 문제들을 해결하고 환경관리인에게 유리한 정책개선을 하기 위해서 정책과정에 직접 또는 간접적으로 참여한다. 간접적인 참여는 정책을 결정하거나 결정에 참여하는 환경분야의 공무원, 학자들에게 ① 간담회 개최, ② 세미나 개최, ③ 회보에 발표기회를 제공, ④ 고문으로 영입 등의 방법을 사용해서 접근하며 이들

을 통하여 정책이 개선되도록 하는 것이다. 그리고 간접적인 참여는 정책개정안에 대한 의견을 제출하여 정책결정 과정에 참여하는 경우이다.

셋째로, 연합회의 정책집행 과정에서 활동은 순응과 불응으로 크게 구분될 수 있다. 집행에의 순응이란 세미나를 개최하거나 회보를 이용하여 회원들에게 법규를 해설하고, 변경된 법규를 전달하여 회원들이 업무에 차질이 없이 순응하는 것을 도와주는 것이다. 연합회 활동의 대부분은 순응을 위한 활동으로 일관하지만 경우에 따라서는 불응을 하는 경우도 있었다. 그러나 이와 같은 불응은 흔하지 않으며 환경정책의 집행이 피규제자인 환경관리인에게 극단적으로 불리하게 된 경우 법정투쟁의 형식으로 나타났다.

요컨대 환경정책이 계속해서 규제 일변도적으로 강화되어만 가고 있는 상황하에서 피규제자로서의 환경관리인 연합회는 대체적으로 정책에 순응하면서도 정책형성 과정이나 집행과정에 다소 적극적으로 참여하려고 노력하는 점이 특징이다.

배출시설의 정의와 허가대상 범위

(첫번째)

이 상 덕

(원주환경지청지도과)

독자들의 요청에 따라(본회보 '88. 1월호 50쪽 참고) 환경보전법 해설을 실는 관례로 기획연재 「환경관리인 실무상담」은 당분간 쉽니다.

-편집자주-

서 론

환경보전법 시행규칙이 87. 3 전면적으로 개정되어 시행하고 있다. 이번 개정의 내용 중에는 폐수배출 시설의 대상업종이 종전 24개 업종 163개 시설에서 26개 업종 158개 시설로 조정되었다.

또한 폐수배출시설 개정내용 중에는 조립금속이 가공금속으로 명칭이 변경되면서 수밀시험시설과 도장시설이 폐수배출 시설로 신설되었고 배금속광물 제조시설에서는 종전의 연마시설이 삭제되고 연삭시설과 수냉식 절단시설 등이 추가 신설되는 등 현실화를 하였는바, 일선 배출시설 관리책임자들은 소속 기업체의 배출시설 중에서

새로 변경허가와 신고를 하여야 할 시설이 있다면 허가기관(시·도 또는 환경지청)으로 부터 허가를 득하여야 할 것이다.

따라서 여기서는 일선 환경인의 이해를 돕고자 새로 개정된 환경보전법 시행규칙상의 총배출시설 158개 항목 중 업종에 따라 중복되는 항목을 제외한 76개 배출시설에 대하여 이에 대한 정의와 규모에 대하여 해설하고자 한다.

개정환경보전법 시행규칙에 새로 신설된 업종과 배출 시설의 내용은 「표 1」과 같으며 각 업종에 따른 배출시설의 정의와 허가대상 규모는 「표 2」와 같다.