



# 환경보전을 위한 국내적 노력과 국제적 협력의 방향

## 제17회 세계환경의 날에 즈음하여



구연창/ 본지 편집위원, 경희대학교 법대교수

### I. 머리말

“지구가 더워지고 있다”고 한다면 범세계적 차원에서 볼 때 에너지가 절약되고 개발, 이용가능한 토지가 확대될 수 있을 것이라는 점에서 얼핏 반가운 얘기로 들릴지도 모른다. 그러나 이 말은 오존층파괴 및 온실효과 등으로 인한 범지구적인 환경문제로서 금년 유엔환경기구(UNEP)가 경고하고 있는 경구이다. 그동안 환경론자들이 그토록 목소리 높혀 주장해 왔었고, 선진국을 비롯한 세계 각국에서 그 나름대로 환경오염의 저감을 위하여 다각적인 노력을 해 왔음에도 불구하고 오늘날의 환경문제는 보이지 않게 그리고 서서히 범지구적인 문제로서 지금까지 우리 인간이 당면하였던 그 어떠한 문제보다도 심각한 문제임을 이제는 어렵듯이나마 실감할 수 있을 것 같기도 하다.

이제는 환경문제가 국지적인 문제가 아니라 직접·간접으로 범지구적인 영향을 미치는 문제인 점은 주지의 사실로 되었다. 그럼에도 불구하고 1972년 Stockholm에서의 세계인간환경회의에서 노정되었던 바와 같이 선진국과 후진국, 서구권과 동구권 사이에 여러가지 측면에 있어 날카로운 대립과 견해의 차이를 보인 점은 환경문제의 범지구적 차원에서의 해결이 얼마나 어려운 것인가를 이미 입증해준 바 있다.

1962년 이래 개발과 성장에 절대적 가치를 두었던 우리나라의 환경문제에 관하여 거의 자료가 없었던 1972년 미국국제개발처(USAID)의 용역사업으로 Smithsonian 연구소가 조사, 보고

한 “한국 서울의 급격한 도시화에 따른 충격”이라는 보고서에서 서울을 “세계에서 가장 오염된 도시”로 진단했었던 일에 너무도 경악했었던 일이 지금도 기억에 생생하다. 다행히도 그후 특히 1977년 이후 점진적인 환경대책의 강구를 통하여 1970년대 후반 그토록 열악했었던 우리의 환경이 일시적이긴 하지만 아시안게임과 올림픽게임을 무난히 치를 수 있을 정도의 환경을 확보할 수 있었다는 것은 여간 놀라운 일이 아닐 수 없었다.

어쩌면 환경문제 내지 환경정책에 관한 우리나라에 있어서의 경험 및 전개과정은 세계 각국, 특히 후진국이나 개발도상국에 있어서의 환경대책의 발전에 있어 하나의 훌륭한 실험예라 할 수 있을 것 같다. 따라서 바야흐로 제 17회 세계 환경의 날을 맞으면서 우리가 환경문제의 해결을 위하여 국내적으로나 국제적으로 어떻게 대처해 나가야 할 것인지를 조명해보는 것도 의의있는 일이라 할 것이다.

## II. 환경문제의 특수성

환경문제의 범지구적 성격은 널리 인식되고 있다. 대기오염물질이나 수질오염물질이 국경을 존중하지 않는다는 사실은 너무나 잘 입증되고 있다. 오염물질의 원인을 야기한 나라는 물론 그렇지 아니한 나라에까지 그 오염물질은 영향을 주는 것이다. 해양오염, 대기오염, 원자력발전소사고로부터의 방사능물질의 이동에서 잘 입증되었지만, 최근에는 산성비에 관하여도 이 점은 잘 입증되고 있다. 최근 세계적 관심을 끌고 있는 오존층파괴의 가공스러운 범지구적인 문제는 환경문제의 세계적 성격을 너무나 잘 설명해주고 있다. 몇몇 국가들의 국내적인 환경보전을 위한 적극적인 노력만으로써 이러한 범지구적 성격의 환경문제는 결코 해결될 수 없다는 것을 잘 말해주고 있다.

뿐만 아니라 범지구적인 환경위기의 주요한 요인중의 하나는 자원고갈의 범지구적 문제라는 점이다. 이것은 선진국과 후진국, 서구권과 동구권, 부유국과 빈곤국 모두가 그 원인을 제공하고 그들

모두가 그 대가를 치르게 된다는 것을 말해주는 것이다.

그런데 이들 원인자들 사이에 그 기여하는 양과 질의 차이 그리고 시차가 있다는 점은 문제해결을 위한 공동노력이나 협력에 커다란 장애요인이 되고 있다. 이미 남극대륙의 개발로 인한 오염방지를 위한 노력에서 노정된 바 있지만, 최근의 오존층파괴의 원인이 되고 있는 염화불화탄소(CFCs)의 생산억제를 위한 국제협약을 둘러싸고 잘 나타나고 있다. 각국의 염화불화탄소의 생산량을 1986년의 생산량의 절반을 기준으로 하고 대체물질을 개발한다는 몬트리올의정서의 내용은 개발도상국의 적잖은 반발을 야기시키고 있는 것은 그 좋은 예이다.

우리나라를 포함하여 중국, 인도, 대만 등은 염화불화탄소의 생산량이 바야흐로 급증해가는 과정에 있고 대체물질의 개발을 위한 비용의 조달능력이 제한되어 있다는 점이다. 몬트리올의정서가 미국이나 EC제국 등에 의하여 발효됨에 따라 결국 개발도상국에 대한 무역압력의 양상으로 나타나게 됨으로써 선진국과 개도국간의 마찰을 가져올 것이 명백해졌다.

범지구적인 환경문제의 해결에 관한 이러한 의견대립은 이미 1972년의 Stockholm의 인간환경회의에서도 나타났지만 그 10주년을 평가하는 1982년의 Nairobi 회의에서 잘 지적되고 있다. 환경문제의 해결을 위한 10년간의 범지구적인 노력의 평가에서 환경에 대한 적절한 접근의 결여, 국가간의 협력부족, 환경에 대한 부적합한 예측을 특히 지적한 바 있다. 또한 빈곤이 환경파괴의 중요한 요인이 됨을 지적하고, 세계환경의 개선을 위하여는 세계평화와 안전이 얼마나 중요한 전제가 되는가를 특히 강조하고 있다.

오늘날 범지구적인 문제로 된 환경문제는 이렇듯 환경문제 자체뿐만 아니라 이의 해결을 위한 노력에 대한 국가간의 지위의 차이에서 오는 어려움 때문에 그 개선에는 많은 장애요인이 가로 놓여 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 세계 환경문제의 개선이 세계의 균비축소 못지않은 중요한 문제로써 최근 인식되기 시작한 것은 아마도 올바른 방향을 잡은 것으로 보여진다.

### Ⅲ. 국내적 노력의 방향과 내용

환경문제는 궁극적으로는 범지구적인 문제로 되지만, 우선 국내적으로 우리나라의 국민건강과 환경을 위협하기 때문에 보다 시급히 해결하지 않을 수 없는 문제라 할 것이다. 과거 경제성장에 절대적인 가치를 편중시킨 경제성장 우선주의적인 환경정책하에서 현저한 환경문제를 우리가 참고 견뎌야 했던 것은 어쩔 수 없었던 것으로 보인다. 그러나 개인당 평균 국민소득이 3000불을 넘어 5000불에 육박하게 되면 경제성장 우선주의는 물론 경제성장지향적 조화주의에 대한 국민의 반발을 억제하기가 힘들다는 것이 과거 개도국을 거친 선진제국의 경험에서 볼 수 있다. 따라서 우리나라가 바야흐로 이러한 단계 내지 시점에 와 있는 것으로 판단된다.

따라서 지금까지 경제성장지향적인 조화주의를 충족하기 위하여 수립, 추진해왔던 우리나라의 환경정책은 환경보전지향적 조화주의에 적응할 수 있도록 정비, 확충되지 않으면 아니되게 되었다. 환경정책의 발전과정에서의 지표가 되고 있는 환경정책의 종합화, 적극화, 일원화, 과학화, 계획화, 효율화, 민주화가 지금보다 한걸음 더 진전되지 않으면 아니될 것이다.

**첫째,** 환경입법의 정비, 확충이다. 지금까지 환경보전법을 근간으로 하여 폐기물관리법과 해양오염방지법으로써 환경문제에 대처해 왔으나, 환경정책의 전환과 함께 환경입법은 체제상이나 내용상으로 대폭 확충되지 않으면 아니될 단계에 이르렀다. 이는 1977년 공해방지법체제에서 환경보전법체제로 전환하던 것보다 더욱 절실하고 대폭적일 수밖에 없게 된 것으로 보인다. 정부에서도 이미 준비중에 있는 것으로 알지만, 환경정책의 방향과 대강을 선언하는 환경정책 기본법을 비롯하여 현행 환경보전법을 개별화한 대기보전법, 수질보전법, 소음·진동방지법, 유해물질관리법, 환경분쟁조정법, 환경오염방지사업비용부담법, 자연환경보전법과 항공기소음방지법 등이 시급히 제정되어야 할 것이다.

**둘째,** 정책의 전환과 함께 개혁을 필요로 하는 것은 바로 그 정책을 담당·수행할 행정기구의 확

충이다. 문제가 완화·축소되었을 때에는 기구의 축소를, 반대의 경우에는 기구의 확대를 필요로 한다. 환경정책의 수립·집행을 위하여 가장 시급한 것중의 하나가 환경행정기구의 확충이다.

1980년 보건사회부장관 소속하에 설치된 환경청은 내부적으로는 확충되어 왔지만, 이제는 그 확충에는 한계에 도달한 것으로 보인다. 환경정책의 종합화, 일원화, 계획화를 도모하기 위하여는 환경청을 정부조직법상 환경부나 적어도 환경처로서 격상시키고 그 장을 국무위원으로 하여 국가정책의 결정에 있어 환경적 요인이 배려될 수 있는 기회를 보장하지 않으면 아니된다. 아울러 환경관련업무에 관하여 범정부적 차원에서의 종합, 조정권을 환경부처의 장에게 부여하는 것이 중요하다. 이미 행정개혁위원회가 1년전부터 이 문제를 신중히 검토하고 있는 줄 알지만 지금까지 성장과 개발의 철학이 지배해왔던 우리나라의 풍토에서 과연 문제의 핵심과 방향을 정확히 인식하고 충분한 검토를 거쳐 올바르게 결정할 수 있을 것인지 적잖이 우려되고 있다.

**세째,** 환경정책의 전환에 있어 실질적으로 매우 중요한 것은 환경행정기능의 정부내에 있어서의 재개편이다. 환경청이 다른 나라와는 달리 범정부적인 차원에서 설치된 것이 아니라 환경행정을 보건행정의 아류로 인식하고서 보건사회부장관 소속하에 설치된 것은 환경문제의 인식부족과 관할확보의 행정적 병폐의 소산이었다. 그렇기 때문에 환경청의 관할업무도 보건사회부가 관장하던 업무의 일부를 이관받았을 따름이었다. 따라서 환경정책의 범국가적 차원에서의 종합화, 계획화, 효율화를 도모하기 위하여는 현재 여러 부처에 분장되어 있는 자연환경의 보전, 하수처리시설의 유지·관리, 음용수의 수질관리 등은 환경부처의 소관으로 이전하여야 할 것이다. 그리고 해양환경 및 해안의 보전과 방사능오염은 관계부처와 환경부처가 공동관장하도록 하여야 할 것이며, 환경에 중요한 영향을 주는 사항에 관하여는 환경부처와의 협의의 범위를 대폭 확대하여야 할 것이 요구된다.

**네째,** 환경규제의 강화이다. 환경정책의 전환은 직접·간접적으로 환경규제로서 나타나게 마

런이다. 우선 환경기준과 배출허용기준이 강화되어야 하며, 환경오염방지시설의 설치강화, 특별대책지역제도의 실시확대, 총량규제의 실시, 배출부과금제의 강화, 피해구제제도의 확충, 처벌규정의 강화 등이 강구되지 않으면 아니된다. 이와 아울러 환경투자능력이 취약한 기업에 대한 각종 보조금제의 확충과 환경행정예의 시민 참여기회의 확대가 뒤따라야 할 것이다.

**다섯째,** 위와 같은 정부차원의 정책전환 못지않게 중요한 것은 민간차원의 자세전환의 필요성이다. 모든 국민은 환경문제의 피해자인 동시에 가해자인 것을 똑바로 인식하지 않으면 아니된다. 궁극적으로는 오염발생자도 국민이며, 오염규제자도 국민이라는 점을 생각한다면 모든 환경문제의 책임은 우리 국민에게 지워지는 것이다. 그런 의미에서 국민의 환경의식의 제고·확립이야말로 환경문제의 해결을 위한 궁극적인 원동력이 아닐 수 없다. 환경의식의 제고를 위한 국민학교에서부터의 교육과 일반대중을 위한 보다 체계적이고도 지속적인 홍보가 강화되어야 할 것이 매우 중요하다.

#### Ⅳ. 국제적 협력의 방향과 내용

환경문제가 범지구적인 문제라는 성격에서 당연히 도출되는 것은 환경문제의 해결을 위하여는 국가간의 협력과 공동노력이 불가결하다는 것이다. 어느 한 나라만이 아무리 향상된 환경과학기술로써 자기 나라의 환경문제에 대처해 나간다고 할지라도 직접적으로는 그리고 잠정적으로는 문제를 해결한다 할지라도 장기적으로 볼 때에는 지극히 불완전한 것임을 알 수 있다.

따라서 환경과학기술과 환경개선의 경험과 정보에 관하여는 보다 값싸게 제공하고 협력하여야 할 것이 필요하다. 다른 한편, 세계환경문제의 개선을 위하여는 먼저 인접국간의 협력에서 시작하여 지역적인 협력, 나아가 범세계적인 협력의 체계가 확립되어야 할 것이다. 여기에서 명심하여야 할 것은 환경문제는 그것만을 집중적으로 대처한다고 하여 해결될 수 없다는 성격이다. 빈곤, 인구, 평화의 문제와 직결된다는 점에서 세계 환

경문제의 개선은 더욱 더 어려울 수밖에 없음을 부인할 수 없다.

국제환경문제와 관련하여 우리나라는 매우 어렵고도 미묘한 위치에 처하고 있음을 부인할 수 없다. 그 위치의 난감함은 연화불화탄소의 생산감축에 관한 몬트리올의 정서를 둘러싼 우리나라의 입장에서 매우 잘 표현될 수 있다. 결국은 세계환경문제의 해결을 위하여 우리나라도 적극적으로 동참·협력하여야 할 것임에는 의문의 여지가 없다. 다만, 앞에서 언급했듯이 선진국과 개발도상국간의 개발시차에서 오는 불균형은 선진국의 협력, 지원 내지는 잠정적인 양보에 의하여 보완되어야 할 것이 요구된다.

지금까지 우리나라는 국제환경문제의 해결을 위한 협력증진에 비교적 소극적이었음을 부인할 수 없다. 다만, 최근에 이르러 한국, 미국간의 환경심포지움, 한국·일본간의 환경과학기술 심포지움을 개최하는 등 보다 적극적인 자세로 대처하기 시작한 것은 바람직한 일이다. 빠른 시일안에 한국, 일본, 중국, 대만, 더 나아가서는 북반구를 포함하여 지역적인 환경보전에 관한 협약의 체결의 장이 마련되어야 할 것이 시급하다 할 것이다.

#### Ⅴ. 맺는말

바야흐로 우리나라의 저간의 사정은 정치적, 사회적, 경제적 민주화의 과정속에서 우리 사회의 모든 구성요소가 저마다의 위치를 주장하고 모두가 다 움직이고 있는 듯한 어떻게 보면 혼돈속에 있는 것같은 느낌을 주기까지 한다. 거기다 원화의 가치절상, 노동쟁의, 무역마찰까지 겹쳐져 우리의 환경문제의 위상을 어찌하면 흐려놓을 우려마저 없지 않다. 그러나 이것은 우리가 반드시 거치고 극복하여야 할 과정이라고도 할 수 있다. 따라서 우리는 그럼에도 불구하고 우리 환경문제의 해결을 위한 국내적 노력에 보다 힘을 모아야 할 것이며, 나아가 환경문제의 해결을 위한 과학기술, 정보, 경험을 개발. 축적하여 가까운 장래에 우리 한국이 세계환경문제의 개선에 앞장설 날이 오기를 기대하는 마음 간절하다. \*