

행정학의 시각에서 본 환경문제

—제도론적 재조명—

金榮杵
(고려대 교수)

I. 환경정책의 합리성에 대한 인식의 재조명

종래에는 비용/편익 분석에 따라 경제적 효과를 중시하였다. 환경문제를 경제적인 계산만으로 해결하는 것은 불완전한 합리성에 의존하는 경우이다. 비용/편익의 계산에 비추어 사물을 판단하면 경제적 현실까지도 왜곡시키는 경우가 허다하다. 환경정책의 비용/편익분석에서는 흔히 환경보전비용은 과다하게 책정하고, 환경보전의 경제적 이익은 거의 무시한다. 비용/편익분석이 분배적 효과를 무시한다는 점은 잘 알려져 있다.

위와 같은 기술적 이유가 아니더라도, 환경정책을 경제적 합리성에 의존하여 판단하는 것은 위험을 내포하고 있다.

세상에는 돈으로 살수 없는 것도 많고, 경제적 이익을 희생하고라도 지켜야 할 가치가 많이 있다. 환경적 가치도 그러한 것 중의 하나이다.

개념적으로 환경보전과 경제개발은 대립적인 관계에 있다고 가정하는 경우가 허다하다. 경제개발과 산업화는 필연적으로 공해와 같은 부산물을 낳고, 불가피하게 환경을 파괴할 수 밖에 없다고 이해되고

있다. 뿐만 아니라, 공해방지시설과 공해배출규제가 산업화의 비용증가로 인식되는 경향이 있다.

경제성장과 환경보전은 상반되는 관계이기 보다는 오히려 상보적인 관계로 이해할 필요가 있다. 이제는 환경보전과 경제성장을 통합개념으로 파악해야 할 때이다.

그러나 경제성장과 환경보전은 상반되는 관계이기 보다는 오히려 상보적인 관계로 이해할 필요가 있다. 이제는 환경보전과 경제성장을 통합개념으로 파악해야 할 때이다. 예컨대, 미국의 자동차 설계기준 제시는 이러한 개념적 인식의 표현이다. 환경정책의 합리성은 경제적 계산만으로 정당화할 수 없다. 정책의 정당성은 경제적 투입/산출의 대비에 의한 이익의 계산 이외에도, 공동체의 합당한 통합의 유지, 윤리적 합리성, 종교적 정당성, 그리고 심미의 세계에서까지도 합당한 것인가를 고려해야 한다.

- (1) 경제적 정당성 이외에도,
- (2) 정치적 정당성 : 시민의 알권리(right to know),

결정에의 참여, 그리고 환경권의 침해에 대한 배상의 범위를 어느정도 보장해야 하는가?

환경문제에 대하여 정권담당자의 신념과 정견이 어느 정도 반영되어야 하는가? 또는 환경정책은 당파적 정치로부터 어느 정도 중립·초월적이어야 하나?

(3) 윤리적 정당성 : 공해방지는 단순히 중산층의 이익인가? 공해방지시설의 부담은 누가 짊어져야 하는가? 환경보전은 도덕적 요구인가? 공해배출의 경제적 이익과 환경보전의 도덕적 이익 중에서 어느 것이 우선되어야 하는가? 자기의 환경권을 지키기 위하여 공해배출 당사자에 대하여 어느 정도의 공격이 윤리적으로 허용되는 범위인가?

(4) 종교적 정당성 : 환경문제는 고도의 기술과 전문지식에 의존하고 있지만, 생태론적으로 굉장한 불확실성을 안고 있다. 그 불확실성의 상당부분은 결국 인간과 환경의 관계에 대한 신념, 초월적 존재에 대한 외경, 불가지적 추리에 대한 믿음 등으로 채울 수 밖에 없다. 이러한 종교적 가정은 문제해결의 방향을 설정하는데 결정적이기 때문에 그 정당성은 위의 어느 정당성보다 중요하다.

(5) 미학적(심미적) 정당성 : 자연의 아름다움, 자연과 인간의 조화, 이외에도 인간의 선택과 활동에 있어서 "모순의 관리"로서 조화로운 인간-사회의 관계형성에 관련된 의미의 이해가 필요하다. 산업화를 통한 환경파괴가 불가피하다면, 산업화가 인간의 삶의 조건에 부여하는 의미는 무엇인가?

II. 공해규제의 제도론적 골격에 대한 재조명

우리나라의 환경정책의 전형은 정부에서 환경기준을 결정하고, 감시하며, 기준을 위반한 공해발생자에 대하여 처벌하는 방법을 사용하고 있다. 이러한 규제·감시·처벌의 제도적 골격은 현실적으로 환경정책의 목표를 성취하기 불가능한 장치이다. (환경정책의 목표는, 예컨대 환경정책기본법제2조 : 환경의 질적 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요

소임에 비추어 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.)

정부라는 조직이 전지전능하지도 않거니와 완전히 정직한 사람들로만 구성되어 있지도 않다. 현재의 공해규제제도의 골격인 규제·감시·처벌의 양식은 다음과 같은 특성을 갖는다.

(1) 현재의 규제방식은 규제의 범위를 확장하는 속성을 가지고 있다.

환경처와 환경규제대상자들 간에 쫓고 쫓기는 관계가 형성된다. 공해발생자들은 발각되지 않기 위하여 여러가지 방안을 강구한다. 규제자는 교묘한 회피방법을 발견해야 하므로 더 강력한 규제수단을 강구하여야 한다. 이 악순환이 계속된다.

(2) 현재의 규제방식은 과거지향적이다. 지금까지의 지식으로 인간에게 피해를 주는 것이 밝혀진 요소에 대해서만 오염물질로 정의하여야 한다. 그러므로 상당한 부분은 오염피해가 심각한 이후에야 규제대상이 된다.

(3) 규제회피적 정신상태를 만연시킴 - 공해 발생자의 무책임성, 비윤리적 선택의 조장

(4) 최대허용치를 정하여 주기 때문에 오염감소기술의 개발에 무관심하다. 뿐만아니라, 최선의 이용가능한 기술을 채용하는데 태만하다. 공해방지산업의 발전에 불리하다. 결국 공해의 배출을 확장시키는 결과가 된다.

결국 모든 사람들에게 암묵적으로 환경을 오염시킬 수 있는 권리가 있음을 인정한다. 그러나 환경권을 인정하면서도 외부효과에 대한 제3자의 피해를 보상해야 하는 환경권 배상책임제도의 도입이 지연되고 있다.

이에 대한 대응책으로 공해배출부과금제도의 도입과 환경보전에 대한 개인의 경제적 유인의 활용이 요청된다. 새로운 유인체제의 활용은 우리에게 익숙한 정책이 아니기 때문에, 점진적이고 실험적으로 채용하여야 한다. 그리고 기존의 규제방식과 양립적

중복적으로 활용하여야 할 것이다.

현재의 환경규제 방식으로는, 개별 오염배출주체(개인이건 기업이건)는 비용최소화의 동기에 따라 행동할 것이다. 이들의 행동을 단순히 규범적으로 사회감정적으로 매도한다고 행동방식이 크게 바뀔 것 같지 않다. 만일 규제를 강화시켜 규제방식이 교묘히 짜여져 있다하더라도, 사람들은 그것을 더 교묘하게 회피하는 방법을 찾아낸다. 그럴수록 환경오염의 실태를 파악하기는 더 어려워지고, 정확한 지식과 정보를 얻기도 힘들게 된다. 정보부족이 정책의 결정을 어렵게 할 것은 다시 말할 필요도 없다.

몇가지 유인체제

(1) 공해업체의 환경기준위반으로 얻은 이익의 환수 : 공장 가동시에는 언제나 위반하였었다는 가정의 적용 ; 위반하지 않았다는 거증책임을 회사가 진다. 즉 위반사항이 발견되기 전에는 거증책임이 규제자에 있지만, 일단 위반사실이 확인되고 난 후에는 거증책임이 위반자에게로 넘어가도록 한다. 만일 벌과금이 공해방지시설의 설치와 운영보다 낮다면, 환경기준을 위반하고 벌과금을 내는 것이 이익이다. 이것은 결과적으로 공해를 조장하는 정책의 일환이다. <반대로 공해정화시설의 운영이 벌과금보다 낮다면, 제품생산비의 향상이 소비자가격으로 전가된다. 이것은 빈곤층의 부담을 크게하여 형평에 맞지 않는다.>

(2) 공해총량적 규제 : (예 : 수질환경보전법 제9조 : ①환경처장관은 수질오염상태가 환경정책기본법 제10조의 규정에 의한 환경기준을 초과하여 주민의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정하는 구역의 경우에는 당해 구역안의 사업장에 대하여 배출되는 오염물질을 총량으로 규제할 수 있다.) 공장 상호간의 감시 유도 : 환경정책기본법 제31조의 규정에 의하여 환경오염의 피해에 대한 무과실 책임으로 사업장이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장에 의하여 환경오염의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하며 배상하여야 한다. 그러므로 환경오염을 야기하지 않는 사업장은 자신의 책임을 면하기 위하여 다른 사업장의 공해실태를 파악하고 감시

하게 된다. 그러나 이 제도는 총량적 공해상태를 감시할 수 있고, 배상책임을 철저히 물을 수 있을 때에 효과를 볼 수 있다.

(3) 공해고발과 신고에 대한 정보에 대하여 보상함. (간첩신고처럼 노동조합원의 신고, 또는 시민단체의 고발-정보의 정확성에 따라) : 이 방법은 아직 제도화되어 있지 않고, 시안적이다. 이것은 상호 불신을 부른다는 도덕적 논란이 일어날 소지를 가지고 있지만, 시민들의 감시를 부추길 수 있으며, 시민자연보호연합세력을 제도적으로 지원할 수 있는 방안이 된다. 이 방법은 (1)의 공해업체에 대한 이익환수로 재정을 확보할 수 있을 것이다.



환경정책에서 권력작용을 배제하더라도 환경정책은 시민들의 일상생활과 밀접한 관계에 있기 때문에 시민단체를 통한 의견수렴과 사실파악을 적극적으로 활용할 필요가 있다.



III. 환경정책의 제도적 장치에 대한 재조명

여기서는 환경행정의 체제적 특성과 제도적 장치들 간의 연계에 대한 이론적 논의는 생략하고, 문제점들에 대해서만 토론한다.

1. 환경정책의 통합조정기능의 강화 : 환경보전위원회, 위원회에 전문가의 지원과 참여가 요망된다. 환경기능의 부처간 분산 : 대체로 15개 부처에서 환경업무를 관장하는데, 이들 간의 조정이 어렵다. 이 조정을 환경보전위원회에서 담당하거나, 환경보전대통령위원회가 상설되어 환경정책의 국가적 방향을 제시하여야 한다.
2. 자연정화능력과 공해배출기준과의 관련성 : 협소한 국토, 높은 인구밀도, 도시과밀화, 전국토의 산업기지화, 도시화와 산업화 속도의 가속화 → 정책으로 적절한 대응을 하기 어려울 정도로 급속한 변화-자연정화를 기대하기 어렵다. 국토의 황폐화는 거의 논리적 추리이다. 따라서 공

해배출기준의 설정을 자연정화능력과 연계시켜야 할 것이다.

3. 환경행정에 대한 중앙정부(환경처)와 지방정부의 책임한계 : 중앙정부는 기준제정, 조언, 감독, 및 환경감사(지방정부의 환경감시활동에 대한 감사활동을 환경처와 지방환경지청에서 담당한다.) 지방정부는 환경규제의 집행, 즉 감지와 지방정부에 집행력을 가질 때, 오염의 관할지역지정의 어려움을 극복할 수 있는 방법이 있어야 한다. 이를 위해 자치단체의 타지역에 대한 조사와 고발권을 인정할 필요가 있다.(행정지역별로가 아니라, 영향권(피해지역) 별로 감시가 가능해야 한다. 이러한 활동의 법적 근거는 환경정책 기본법 제23조).

4. 환경정책의 결정과 집행 등의 과정에서 시민단체의 활용이 저조하다. : 환경정책의 책임부서인 환경처에서는 환경문제를 권력작용으로 파악하여, 전문적지식에 의존한 규칙의 제정, 행정기관에 의한 감시체제의 운영, 처벌에 의존한 환경규제의 효율성 확보 등의 과정에 따라 정책이 추진되고 있다. 그러므로 환경정책의 추진에 있어 특히 다른 부처와의 관련되어 있는 정책에 있어, 환경처의 권력이 부족하다는 진단이 종종 제시되고 있다. 또는 권한의 확대를 위하여 환경업무의 환경처로의 통합을 중요 정책의제로 삼고 있다. 정책결정에 있어 관료제의 정치작용으로서 권력다툼이 불가피하다면, 환경처로서는 환경보호시민단체들과 언론을 활용하므로써 권력다툼에 유리한 고지를 차지할 수 있다. 시민들의 정책요구를 지렛대로 부처간 조정자로서 환경처의 기능이 더 중요하다.

환경정책에서 권력작용을 배제하더라도 환경정책은 시민들의 일상생활과 밀접한 관계에 있기 때문에 시민단체를 통한 의견수렴과 사실파악을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 환경영향평가의 작성, 분쟁의 조정 및 피해의 구제에서 일반시민들이 갖추기 어려운 환경문제의 전문지식과 기술을 시민들의 필요에 따라 제공해 줄 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 다시 말해서, 환경처의 운영은 공해배출업소의 편에 서기

보다는 공해피해자의 편에 서는 것이 본래의 기능에 충실한 것이다.

5. 환경행정의 수요변화에 대한 대응능력의 부족 : 공해문제가 사회전반적으로 폭발하고 있는데, 환경처의 대응은 대체로 소극적이라는 평가를 받고 있다. 예컨대 환경보전기능에서 주로 공해방지업무에 치중하고, 공해예방업무에는 무관심 : 사전방지도는 사건이 언론에 보도되고 나서야 처벌위주로 문제를 해결하려는 경향이다. 낙동강 폐놀방류사건이 좋은 본보기이다. 폭증하는 환경관계업무에 대비하여 환경분야별로 반자율적 해결기구들이 설치되어야 한다. 예컨대, 환경분쟁은 환경분쟁조정위원회에서 독자적 권능을 가지고 준사법적 결정을 하여야 한다. 그리고 그 위원회는 반독립적 사법기구로 정착시킬 필요가 크다.

환경보호업무를 담당하는 관리들의 정신상태(mind set)에 대한 재조명이 필요하다.

6. 환경영향평가제도의 문제점 : 환경영향평가를 사업주체가 작성하게 되어 있는 현행제도에서는, 환경영향평가가 거의 언제나 사업주체에게 유리하게 작성될 것이다. 사업주체의 의뢰에 의한 환경영향평가의 신빙성과 타당성을 평가할 수 있는 제도가 있어야 한다. 이를 위하여 사업과 관련된 이해당사자의 대응적 환경영향평가가 이루어지고, 이들에 대한 경쟁적 평가를 통하여 토론이 이루어져야 할 것이다.

현행제도에서는 환경영향평가를 환경처장관이 검토한 후, 사업계획의 조정 및 보완조치를 요청하도록 되어 있다. 그러나 대립적 분쟁의 경우는 준사법적 독립적 판정기관에서 생송하는 것이 적절하다. 예컨대, 가칭“환경영향평가심의위원회”가 설립되어서, 사업주체와 사업반대주체간의 생송이 진행될 수 있어야 한다.

그리고 환경영향평가는 기존지식에 의존한 환경피해의 예측·평가이므로, 새로운 사업의 예상하지 못한 환경피해를 측정할 수 없음. 따라서 예상하지 못한 피해가 나타났을 때 사후보완조치(backfitting)를 취할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. ♣