

국내외 환경갈등 동향과 과제

정 관 용 (대한상공회의소 지속가능경영원 팀장)

1. 서 론

오는 2007년 1월부터 스위스에서는 국가, 지자체 등이 추진하는 대규모 개발 사업에 있어 환경단체의 '제소권'을 제한하는 법률이 시행될 예정이다.

스위스는 '자연 및 국토보호법(1966년)', '환경보호법(1986년)' 등을 통해 전국적인 조직으로 제소 이전 밀접한 업무를 10년 이상 활동해온 환경단체에게 대규모 개발사업에 있어 환경단체의 '제소권'을 인정해 오고 있다. 이와 같이 관련 법률에 따라 '제소권'이 부여된 환경단체는 '스위스 국토계획연대(Schweizerische Vereinigung für Landesplanung: VLP)'를 비롯하여 30여개에 이른다. 이들 환경단체는 환경보전 분야의 전문성과 이해관계에 얽매이지 않는 독립성을 바탕으로 스위스의 자연을 보호하는데 크게 기여를 해왔다. 그러나 환경단체의 환경보호에 대한 기여에도 불구하고 환경단체의 무분별한 '제소권' 행사로 인하여 국토개발계획의 수립과 중요한 국가적 건설사업(SOC)의 시행에 차질이 야기되어, 경제발전과 사회적 공공역무의 시의적구현에 장애가 되는 현상을 극복하기 위해 '제소권'을 더욱 엄격하게 제한하기에 이른 것이다.

사실 스위스 의회내에서 환경단체의 '제소권' 제한 논의는 지난 90년대 이후 꾸준히 제기되어 왔다. 예를 들어 2000년 한스 호프만(Hans Hofmann) 상원의원이 발의한 '환경영향평가 및 환경보호법, 자연 및 국토보전법 합리화 법안', 2003년 '제소권' 폐

지를 주요 골자로 하는 하원의 '야콥 프로인트(Jakob Freund) 법안' 등 다양한 시도가 있어 왔다.

이와 같은 다양한 논의 가운데 2002년 6월 한스 호프만 의원이 환경영향평가를 간소화하고 환경단체의 제소권을 합리화함으로써 오남용을 방지하는 조치를 취할 것을 주요 내용으로 한 발의안이 상원 법사위원회와 상원을 통과하였다. 이에 법사위원회는 정부, 재계, 환경단체 및 관련 전문가의 자문과 의견 조율을 통해 최종적으로 구체적인 개정법률(안)(일명: 호프만법안)을 작성하여 제출하였는데, 동 법안이 2005년 6월 상원을 통과하여 2006년 현재 하원에 계류중이다.

동 개정안에 대해 반대 의견을 가진 환경단체가 50,000명의 서명을 모아 제출하지 않는 한 내년 1월부터는 효력을 발휘할 예정인데, 현재 환경단체의 '제소권' 외에도 개인 '제소권'의 완전철폐를 요구하는 법안이 상원에 계류중이어서 무리하게 반대하지는 않을 것으로 예상된다고 한다.

호프만 법안에서 환경단체의 '제소권' 행사 조건을 간략히 살펴보면, ① 전국적인 조직을 갖추고 ② 10년 이상 항소권을 행사하고자 하는 분야에서 활동을 해야 하며 ③ 항소권은 해당 단체의 장으로 제한하되 ④ 연방법 및 주법에 따른 이의제기 절차를 따르지 않은 단체는 항소권을 박탈 ⑤ 제소 기간 시 소송비용 일체를 부담하는 등의 내용을 담고 있어 절차를 준수하면서 권한과 책임을 명확히 하고 있다.(<표-1>)



〈표-1〉 호프만 법안 중 환경단체의 제소권 관련 주요 내용

기 존 법 률	개 정 법 률(호프만 법안)	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경보호, 국토보전, 유적 및 유물보호 혹은 이와 유사한 목적을 가진 자치단체 및 10년 이상 동 목적하에 활동하고 있는 전국적인 조직을 갖춘 단체는 ■ 주정부 및 연방정부의 결정에 관하여 연방내각에 이의제기를 하거나 연방법원에 행정법률적 이의제기가 허용되는 경우 제소권한을 가짐 	권 한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조직의 목적에 부합하지 않는 별도의 경제활동을 할 경우 제소권 박탈
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당단체가 10년 이상 지속적으로 활동해 온 분야로 제소권 행사범위 제한
	주 체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업승인 이후의 제소권 행사 금지 ■ 해당 환경단체의 대표자
책 임	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기각시 소송비용 일체 부담 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제소권자와 사업자간의 금전적 합의나 별도 조치에 대한 합의 불허 	

자료: '스위스 호프만법 주요 내용과 시사점', 대한상공회의소 지속가능경영원, 2006.

환경 선진국인 스위스에서 이와 같이 환경단체의 '제소권' 제한에 나설 수밖에 없는 이유는 무엇인가? 이는 앞서 언급한 바와 같이 환경단체의 '제소권'이 법제정 취지를 벗어난 오남용으로 인해 국가 사회적으로 중요한 개발사업이 지연되거나 무산되는 사례가 빈번하게 발생하는데 따른 것이다.

실제로 스위스에서는 90년대 이후 최근까지 '3M 연구단지 조성사업 무산 및 네덜란드 이전에 따른 고용 미창출(90년대 초반)', '쾨리히시와 서쪽 인근 지역을 연결하는 20번 국도 건설 사업 지연(1993~1996년)', '쾨리히 유로게이트(Eurogate) 조성 사업 무산(2001년)', '2008년 유럽축구선수권 대회를 위한 대형경기장 건설 무산(2004년)' 등 환경단체의 항소로 인해 지연되거나 무산되어 사회·경제적 비용이 추가되거나 수많은 일자리 창출 기회를 날린 사례가 빈번히 발생해 왔기 때문이다.

2. 스위스 호프만 법안이 우리에게 주는 시사점

60년대부터 일정 요건을 갖춘 환경단체에게 '제소권'을 부여할 정도로 환경보호를 위해 법적, 제도적 장치가 갖추어져 있는 스위스의 경우와 우리나라를 단순 비교하는 것은 무리가 있다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 환경보호 운동이 지니는 당위성으

로 인해 사회는 환경운동을 전개하는 환경단체에게 유무형의 권한을 부여하고 있는데, 이는 환경보호 운동의 역사와 시스템 정비에 관계없이 비슷할 것이다.

사회가 환경단체에 부여한 유무형의 권한은 역설적으로 그에 걸맞은 책임을 요구한다. 특히 국가 지속발전을 위해 필요한 국토개발사업과 사회간접자본(SOC) 건설과 관련된 분쟁에 있어 환경단체가 유무형으로 개입하고 있는 현실을 감안할 때, 무분별하고 무책임한 환경단체의 활동을 제도적으로 제어하는 동시에 환경보호 운동의 사회적 책임성을 제고할 수 있는 법적·제도적 장치가 필요했기 때문에 환경 선진국인 스위스에서조차 환경단체의 '제소권'을 엄격하게 제한하기에 이르지 않았나 생각된다.

그럼 우리나라의 경우는 어떠한가? 우리나라의 환경단체는 2005년말 현재 약 5,500여개의 시민단체 중에서 13.3%인 730여개를 차지할 정도로 양적인 성장을 거듭해 왔다. 통계에 잡히는 환경단체의 상근자만 해도 약 2,200여명에 달하며, 회원수도 25만명에 달하고 있다. 여기에 지역의 풀뿌리 환경단체까지 포함할 경우 정확한 통계는 없지만 비공식적인 통계에 의하면 약 1만개에서 2만개에 이른다고 한다.(〈표-2〉)

지난 1971년 울산 삼산동 주민이 결성한 '울산공해대책위원회'를 시초로 80년대 중반의 환경운동 태

〈표-2〉 시민단체 부문별 현황

구 분	시민사회 일 반	지역자치 민	사 회 서비 스	환 경	문 화	교 육 학 술	종 교	노 동	온라인 단 체	국 제	합 계
숫 자	1,333	372	1,027	736	550	378	83	211	717	117	5,556
비율(%)	24	6.7	18.5	13.8	9.9	6.8	1.5	3.8	12.9	2.1	100

자료: 한국민간단체총합, 2006.

동기를 거쳐 90년대 성장기를 거친 우리나라 환경단체는 비록 서구에 비해 역사는 짧지만 2000년 287개에 불과하던 환경단체의 수가 2006년에는 730여개로 증가하는 등 단기간에 괄목할만한 양적인 성장을 이루었다. 특히 최근에는 대부분의 환경정책 결정과정에서 환경단체의 참여가 정형화되고 있을 정도로 많은 영향력을 발휘하고 있다.

3. 주요 개발사업마다 불거지는 환경 갈등, 새로운 모색이 필요

환경단체의 활발한 환경보호 운동이 국민의 환경에 대한 인식을 제고하여 우리나라 환경의 질 개선에 크게 기여한 것은 틀림없는 사실이다. 그러나 때로 지나친 '환경보존' 논리로 인해 대부분의 국책사업은 갈등을 빚어 왔다. 그 대표적인 사례가 〈표-3〉

에서와 같은 '천성산 터널', '새만금 간척사업', '사패산 터널', '한탄강댐' 등 몇년씩 중단되거나 아예 착공조차 못한 경우가 비일비재한 실정이다.

지울 스님의 100일 단식 등으로 우리 사회의 뜨거운 감자였던 '천성산 터널'의 경우, 결국 지난 6월 2일 대법원은 공사착공금지 가처분신청 사건을 기각한 원심을 확정함으로써 공사를 둘러싼 환경단체의 반대 논리에 종지부를 찍었다. 즉 환경보전도 중요하지만 국가 발전에 있어 결정적인 국책사업의 발목을 잡아서서는 안된다는 것이 대법원의 판결이었다.

대법원은 지난 3월 '새만금간척사업' 재개 판결에 이어 '천성산터널' 공사 재개 판결을 내렸다. 대법원의 판결에 따르면 동 국책사업이 환경단체가 주장하는 바와 같이 사업을 중단할 정도로 경제적 타당성이 낮거나 환경파괴의 정도가 심각하다는 점이 입증되지 않았다는 것이다. 불확실한 환경파괴에 대한 우려보다는 친환경적 개발에 따른 가치 창출 가능성

〈표-3〉 주요 국책사업 중단 기간 및 사업 철회시 손실 규모

사 업 명	공단 중단에 따른 손실액 (2005. 2월말 현재 기준)	사업 철회시 부가가치 미창출액 (2005. 2월말 현재가치 기준)
새 만 금 간 척 사 업	7,500억원(공사 2년 6개월 지연)	5조 4,218억원
천 성 산 터 널	2조 5,161억원(공사 실질적으로 1년 지연)	30조 876억원
사 패 산 터 널	5,547억원	부가가치 창출효과 미고려
계룡산국립공원 관통도로	685억원	부가가치 창출효과 미고려
경 인 운 하	2,900억원	부가가치 창출효과 미고려
한 탄 강 댐	3년 갈등 후 착공 못함	사회갈등 비용 미고려
동 강 댐	10년 갈등 후 착공 못함	사회갈등 비용 미고려
합 계	4조 1,793억원	35조 5,094억원

자료: "주요 국책사업 중단 사례 분석 및 시사점" 대한상공회의소, 2005년



에 더 무게를 둔 것이라 평가할 수 있다.

몇년간에 걸친 논란끝에 대법원의 최종 판결로 공사는 재개되었지만, 아쉬운 점은 두 사업 모두 합의에 도달할 수 있는 계기가 여러 차례 있었음에도 불구하고 결국 대법원의 판결에 기댈 수밖에 없었던 점이다. 우리 사회의 양적인 성장에도 불구하고 대화와 타협에 인색하고, 차선을 선택할 수 없는 사회적 합의 문화의 부재가 앞으로 이와 비슷한 갈등을 야기할 수 있기 때문이다.

한편 최근 정부도 환경갈등을 최소화하기 위해 다양한 제도적 장치를 마련하고 있다. 지난 2000년부터 시행되고 있는 사전환경성검토제도는 그 대상이 개발사업과 관련된 모든 행정계획을 포함하지 못하고 의견수렴 절차가 없는 등 환경갈등 예방에는 한계가 있었다는 지적에 따라 지난해 5월 환경정책기본법 개정 이후 지난 5월말 동법 시행령 개정을 통해 6월부터 시행에 들어갔다. 이에 따라 도로, 철도, 댐 등 83개 행정계획은 계획단계에서부터 의무적으로 주민, 환경단체 등을 중심으로 환경성검토협의회를 구성하는 한편 주민공람, 설명회 등을 통해 이해당사자의 의견을 수렴함으로써 공사 중단 등에 따른 사회·경제적 낭비의 최소화를 도모하고 있는 것이다.

그러나 환경갈등에 따른 사회·경제적 낭비는 대규모 국책사업에서만 발생하는 것은 아니다. '안성시 미래내성지 인근 골프장 건설 분쟁', '김해 상동·매리지구 공단건설 반대' 등 다소의 환경훼손이 있을 수밖에 없는 크고 작은 개발사업이면 어김없이 환경분쟁이 발생하여 기업 활동에 커다란 애로로 작용하고 있다. 적법한 절차와 규정을 바탕으로 사업을 진행함에도 불구하고 지나친 환경보존 논리로 인해 기업활동이 크게 위축되고 있는 것이다.

물론 기업이 생산활동에서 불가피하게 발생하는 오염에 대해 환경단체의 감시활동은 필요하다. 합리적인 기업 감시활동은 기업으로 하여금 환경설비 투자에 자극제가 되기도 한다. 그러나 글로벌 대기업을 지향하는 기업이 환경설비 투자 소홀로 환경오염을 방치하겠는가. 대기업은 자사의 이미지 훼손 때문이라도 법적 규제치보다 더욱 엄격하게 관리를 하고 있다. 문제는 자원이 부족한 중소기업에 의한 환경훼손이다. 이들 중소기업에 대해서는 감시와 처벌도 필요하지만, 중요한 것은 환경역량 제고를 위한 지원이 보다 효율적이라 할 수 있다.

최근 몇년 사이에 국내 대기업을 중심으로 지속가능경영(Corporate Sustainable Management) 도입 노력이 가속화되고 있다. 지속가능경영이란 이윤 창출을 통해 경제적 영속성을 유지하면서 아울러 환경적 책임과 사회적 책임을 수행하기 위한 경영전략이다. 즉 지속가능발전(Sustainable Development)의 핵심주체로서 기업의 역할을 다하는 한편 이를 실천하기 위해 핵심경영전략으로 채택하는 기업이 늘고 있다는 것이다. 특히 지속가능경영 실행 결과 이루어낸 경제, 환경, 사회적 성과를 담은 지속가능성보고서 발간을 통해 기업을 둘러싼 다양한 이해관계자와의 커뮤니케이션을 시도하는 기업이 늘어나고 있다. 이제 더이상 기업을 감시의 대상으로만 바라볼 것이 아니라 지속가능한 발전을 위해 함께 노력해야 하는 파트너라는 점에 주목하여야 할 필요가 있다는 것이다.

4. 지속가능발전¹⁾과 협력적 파트너십

그러면 외국의 환경단체들은 어떠한가? 대부분의 환경 선진국에서 환경단체는 기업 감시활동과 견제

1) '다음 세대가 그들이 원하는 것으로 충족할 수 있는 기회를 줄이지 않으면서 우리 세대가 원하는 것을 충족하는 것((Sustainable Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)'이라고 정의되며, 1987년 노르웨이의 브룬트란트 수상이 세계환경개발위원회에서 '우리 공동의 미래'란 보고서를 통해 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전'이란 개념을 공식 제기한 이후, 1992년 리우 정상회담, 2002년 요하네스버그 정상회담 등을 통해 수정 발전되었음.

가 주요한 활동중의 하나였다. 그러나 환경단체가 양적·질적 성장을 하면서 기업에 대한 무조건적 감시와 견제만이 능사는 아니며, 기업과의 협력을 통해 환경부하를 감소시키는 방안 모색 등 다양한 시도가 생겨났다.

미국의 환경단체의 경우, 70년대 이후 기업활동 감시와 견제의 역할을 통해 기업활동이 환경에 미치는 영향을 인식하고 기업의 환경경영/지속가능경영 추진 필요성에 대해 인지하면서 기업의 이러한 노력을 활성화하는 것이 환경문제를 보다 발전적이고 효과적으로 해결할 수 있다는 인식이 제고되었다. 이에 따라 미국의 환경단체들은 90년대 이후 기업에 대한 무조건적 감시활동에서 탈피하여 상호 파트너십을 통해 기업과 관련한 환경문제 해결을 모색하고 있다. 즉 그린피스, 지구의 친구들, 세계야생생물기금 등 국제 환경단체들이 바다삼, 맥도널드, 유니레버와 같은 주요 글로벌 기업들과 생산적인 협력관계를 맺는 사례가 늘고 있다.

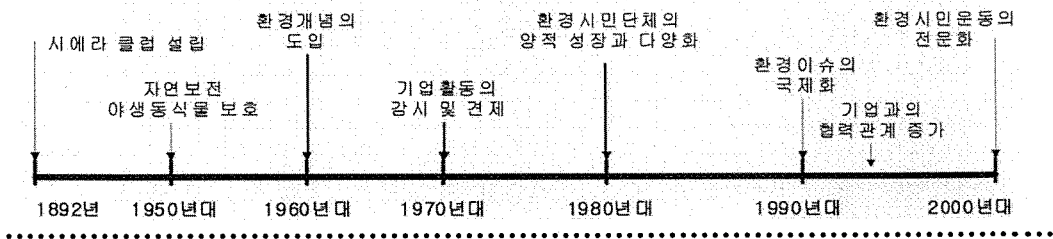
예를 들면 미국의 주요 환경단체 중 하나인 환경

보호기금(Environmental Defence Fund)은 맥도널드 매장에서 발생하는 폐기물에 대해 적대적인 논란 대신에 폐기물 발생에 대한 공동 연구를 통해 100% 재활용 포장재를 사용함과 아울러 폐기물 감축활동을 실행하였고 이를 통해 환경에 관심을 갖고 노력하는 기업이라는 긍정적 이미지를 소비자에게 심어줄 수 있었다. 특히 매장내 1인당 배출 폐기물량이 일반가정에서의 한끼 식사시 배출량보다 적게 감축하는 성과를 이루었다. 즉 생산, 유통, 제품 등에서 발생하는 환경문제를 개선하기 위해 환경단체와 기업이 함께 노력함으로써 ‘환경단체-기업’간 상호협력의 환경개선 효과는 물론 기업성장에도 도움을 줄 수 있다는 것이다.

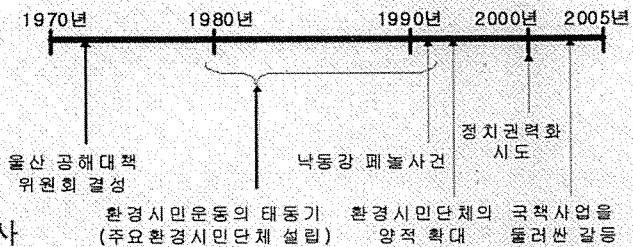
특히 2000년대에 들어 그린피스를 비롯한 국제 환경단체들이 다국적기업과 협조체제를 구축하는 현상이 더욱 늘어나면서 NGO의 독립성에 대한 논란이 일고 있을 정도로 선진국의 환경단체와 기업과의 협력관계는 보편화되고 있다.(<그림-1>)

최근 우리나라에서도 기업, 지역 커뮤니티, 지자체

미국 환경시민운동의 변천사



한국 환경시민운동의 변천사



자료: 한국과 미국의 환경단체 비교와 시사점, 대한상공회의소 지속가능경영원, 2006. 2.

<그림-1> 한국과 미국의 환경시민운동 변천사



및 환경단체 등의 협력적 파트너십을 구축하기 위한 시도가 이루어지고 있어 매우 고무적이다.

지난 30여년간 국가건설에 큰몫을 해온 시멘트 산업은 주변지역 개발 및 분진 소음 등으로 인한 문제로 환경단체 및 지역주민과의 마찰이 끊이지 않았다. 그런데 최근 지역주민과 시멘트사, 그리고 영월군이 TF 팀을 구성하여 갈등을 해소하는 방안을 찾아내 상생의 길을 모색키로 한 것이다.

또 다른 사례로는 오는 2008년 람사총회 개최지 중의 하나인 창원시가 지역주민, 환경단체, 대기업 환경전문인력 및 창원시가 네트워크를 구축하여 환경감시활동 및 역내 중소기업을 대상으로 기술지원 사업을 펼쳐 큰 성과를 보이고 있다는 것이다. 특히 동 협력사업은 환경관련법 위반업소를 대상으로 지

원활동을 펼침으로써 그 효과가 배가되고 있다고 한다.

환경보전은 현세대와 미래세대의 윤택한 삶을 유지함에 있어 절대적으로 중요한 가치이다. 갈등은 때로 사회발전을 촉진시키는 원동력이 되기도 한다. 그러나 파괴적이고 분열적인 갈등보다는 생산적이고 통합적인 갈등으로 전환하기 위한 노력이 필요하다. '경제 성장'과 '환경 보전'의 조화를 통해 윤택한 '사회 발전'을 도모하는 것이 지속가능한 발전이 추구하는 목표이다. 현재의 시각으로 과거를 재단하기보다는 바람직한 대안 마련을 위해 정부, 기업 및 시민사회 등 모든 경제주체의 협력적 파트너십이 중요한 시점이다. ▲

▶▶▶▶▶ 시사 용어 해설 ◀◀◀◀◀

▶ 개인퇴직계좌(IRA: Individual Retirement Account)

개인퇴직계좌(IRA: Individual Retirement Account)는 근로자가 퇴직 또는 이직 시에도 퇴직금 일시금을 은퇴시점(적립금 수령시점)까지 적립했다가 노후자금으로 활용할 수 있도록 하는 제도다. 말하자면 정부가 주는 세제혜택을 받을 수 있는 노후용 개인 통장이다. 최근 직장이동이 빈번해 평균근속기간이 5~6년에 불과하고, 비정규근로자 증가, 퇴직금 중간정산제와 연봉제의 확산 등으로 퇴직금이 소액생활자금으로 소진되는 사례가 많다. 이런 문제점을 보완하기 위해 IRA가 도입됐다. 근로자는 퇴직 또는 직장을 옮길 때 받은 퇴직금을 세제혜택을 받으면서 자기 명의 계좌에 적립했다가 연금 등 노후자금으로 활용할 수 있다. 근로자가 퇴직금을 개인퇴직계좌에 적립할지 여부는 강제사항이 아니라 스스로 선택할 수 있다. IRA는 근로자 개인이 가입한다는 점 외에 적립금 운용 및 급여 등은 확정기여(DC)형 퇴직연금과 유사하다. 개인이 자유로이 가입할 수 있는 개인연금과 유사한 측면이 있다. 그러나 개인연금은 가입자격에 제한이 없으며 세법상 일정한 소득공제한도가 적용되는 반면, IRA는 퇴직급여 일시금 수령자가 가입할 수 있고 적립금의 운용과 급여지급 방법 등에 있어서 일정한 제한이 있다는 점에서 차이가 있다. IRA로 이전할 경우 퇴직일시금에 대한 세금은 적립금 수령시점까지 이연된다. 10인 미만 사업장의 경우 모든 근로자가 개인퇴직계좌에 가입하고 기업이 부담금 납부를 약속하면, 퇴직연금규약 작성의무가 면제되고 퇴직급여제도를 설정한 것과 같은 효과를 가지게 된다.