

시민 환경주의(Civic Environmentalism)와 그 환경법정책적 의미

Civic Environmentalism and its Implications to Environmental Law and Policy

洪 準 亨(서울대 행정대학원 교수)

I. 문제의 제기

II. 미국에 있어 시민환경주의의 형성

1. 전통적 환경정책의 문제점과 대안의 모색
2. 시민환경주의의 형성

III. 시민환경주의와 환경정책·환경법

1. 시민환경주의의 실패
2. 시민환경주의의 현실적 장애요인들
 - 2.1. 환경자치여건의 제약
 - 2.2. 환경행정의 단편화
 - 2.3. 환경정보의 공동이용, 정책지식의 개발과
민관협력
 - 2.4. 환경분쟁해결제도의 문제점

IV. 시민환경주의와 환경법의 과제

1. 환경자치의 확대
2. 환경규제법의 개혁
3. 환경법과 환경정책에 대한 참여의 확대

V. 맺는말

I. 문제의 제기

환경과 생태계의 보호가 국가의 과제라는 것은 누구도 부인하지 않는 사실이다. 그것은 현대국가의 숙명적 과제(Schicksalsaufgabe)이다. 우리나라 헌법이 “…… 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”는 제35조 제1항 후단의 규정을 통하여 국가의 환경보호임무를 명시한 것도 바로 그러한 인식을 배경으로 한 것이라고 이해되고 있다(35 ①). 환경문제의 해결이 국가의 과제인 이상 종래 환경정책과 행정이 국가에 의해 주도되어 왔던 것은 하등 이상할 것이 없는 일이었다. 그러나 환경문제의 해결을 위해서는 국가의 힘과 노력만으로는 불충분하다는 인식이 점점 설득력을 더해감에 따라 국가주도 환경정책에 대한 반성과 비판도 고조되어 왔다.¹⁾ 국가가 주도해 온 하향식(top-down), 명령통제(command-and-control) 위주의 환경규제는 여러가지 문제점과 한계를 드러낸 것이 사실이다. 그 대표적인 예가 환경규제의 집행결함(Vollzugsdefizit)의 문제이다. 특히 오염자들이 다수이고 각각의 오염자가 환경문제에 어떤 영향을 끼치는지를 감시하기 곤란한 상황에서는 환경규제의 효과적인 집행을 기대하기 곤란하다.²⁾ 또 설사 환경규제가 부분적으로 규제목적에 달성하였다고 해도 환경과 생태계 전체에 어떠한 영향을 주었는지 불분명한 경우가 적지 않다. 이는 단순히 환경규제의 효과에 대한 지식에 한계가 있음을 말해 줄 뿐만 아니라, 환경문제의 해결을 위하여 사용되고 있는 수단들이 과연 적절한 것인지, 어떤 환경문제를 해결하기 위하여 어떤 수단을 투입해야 하는지 자체가 의문시될 수 있다는 사실을 의미한다. 뿐만 아니라 기존의 환경정책이 주력해 온 오염매체별 규

1) 이에 관한 대표적인 논의로는 Kraft, Michael E. & Vig, Norman. J., 1994: 3-29, 26를 참조.

2) 아이오아주의 한 주민은 ‘우리 주의 10만 농부를 규제하려면 군대를 동원해야 할 판’이라고 이야기한다(DeWitt, 1994: 10).

제방식에도 문제가 있는 것으로 판명되고 있다. 과거, 그리고 이제까지의 환경정책은 오염매체별로 환경오염을 방지한다는 개별적 접근방법에 의존해 왔으나, 생태계에 대한 위협은 대개가 이들 개개의 요인들이 복합되어 발생하는 것이므로 그러한 개별적 접근방법에는 한계가 있고, 따라서 포괄적인 생태계 보호방법을 강구해야 할 필요가 있다.

이같은 배경에서 국가주도적 환경정책에 대한 대안을 모색하기 위한 노력도 점점 더 활발해지고 있다. 그 중 우리의 주목을 끄는 것이 최근 미국에서 대두된 '시민환경주의' (Civic Environmentalism)의 움직임이다. 시민환경주의란 어떤 특정한 이념을 바탕으로 형성된 이론체계가기보다는 주로 1980년대부터 미국의 각주와 지역사회 수준에서 전개된 환경문제 해결을 위한 실천과정에서 나타난 환경정책적 발상의 전환을 집약하여 표현하는 개념 범주로서, 말하자면 국가주도적 환경정책에 대한 일종의 대안적 패러다임이자 제2세대 환경정책의 모델이라 할 수 있다. 이것은 하향적이고(top-down) 규제중심적·집권적 접근방법을 취했던 종래의 국가주도 환경정책과는 달리 환경문제 자체를 새로이 인식하고 분권적이고 상향적인(bottom-up) 접근방법에 의하여 국가환경정책을 보완하거나 대체하려는 경향을 총칭하는 개념이다. 최근 출간된 드위트 존(DeWitt John)의 연구는 이러한 '시민환경주의'의 환경정책적 발상과 발전방향을 잘 정리해 주고 있다. 그는 '시민환경주의 - 주와 지역사회에서의 규제에 대한 대안들' (Civic Environmentalism, Alternatives to Regulation in States and Communities, CQ Press, 1994)이란 저서를 통하여 시민환경주의의 전개과정을 추적하면서 그 새로운 환경정책 패러다임으로서의 내용과 가치, 의제를 구체화하여 논의하고 있다.³⁾

3) 그는 이 책에서 명령통제적 규제의 등장배경을 살핀 후(제2장), 1980년대에 지방정부에 의해 주도된 환경정책유형에 대한 Green Index와 Environmental Success Index를 이용하여(제3장), Iowa주의 非点汚染問題, Florida주의 생태계 관리문제(제5장), Colorado주에서의 전기에너지보존과 규제(제6장) 등의 사례를 분석하여 시민환경주의의 시사점을 제시하고 있다(제7장).

시민환경주의는 그것이 미국에서 형성된/형성되고 있는 새로운 환경정책의 패러다임이기는 하지만, 그 사고방식의 내용 자체는 우리에게도 결코 낯설지 않고 또 우리나라의 환경정책과 환경법에 대해서도 많은 교훈을 시사해 준다. 이러한 견지에서 미국에 있어 시민환경주의의 형성과정을 소개하고, 그것이 우리나라의 환경정책과 환경법에 대하여 시사하는 의미와 교훈을 살펴 봄으로써 환경정책과 환경법의 발전방향을 모색하는 계기를 제공하려는 것이 이 글의 목적이다.

II. 미국에 있어 시민환경주의의 형성

‘시민환경주의’라는 새로운 환경정책 패러다임이 등장하게 된 데에는 1980년대에 미국 연방환경보호청(EPA)의 예산삭감, 공화당 행정부의 환경규제완화 및 주정부에 대한 권한이양정책, 의회내 및 의회와 백악관 사이의 알력에 따른 새로운 환경입법의 정체 등으로 말미암아 연방정부의 환경정책이 힘을 잃게 되었고 이 과정에서 생겨난 공백을 각주 및 지방정부와 비영리단체, 시민 그리고 민간기업들이 비집고 들어와 독자적인 환경정책과 정책수단을 수립·개발·실행하게 되었다는 배경이 있다. 그러나 무엇보다 중요한 요인은 종래의 환경정책이 주력으로 삼았던 명령통제적 규제(command-and-control)가 여러가지 면에서 한계와 문제점을 드러냈다는 데 있었다.

1. 전통적 환경정책의 문제점과 대안의 모색

종래의 국가주도의 명령통제적 규제방식은 개개의 화학제품이나 유해물질의 생산·유통에 대한 제한·규제, 대기·수질보전 등을 위한 오염물질의 배출규제, 폐기물의 관리 및 처리, 야생동물보호

구역의 설정 및 멸종위기에 처한 동·식물의 보호 등과 같은 분야별 환경문제의 해결에 힘을 쏟아왔고, 1970년대나 1980년대의 대부분의 환경법은 공장의 굴뚝이나 배수구 같은 대규모 점오염원(point sources)에 관한 것이었다. 그러한 국가주도적 환경정책은 주로 대도시의 물과 대기질을 개선했고 일부 멸종위험에 처한 동식물의 종을 보호하는데는 성공했으나, 대기오염의 악화(오존층 파괴, 산성비, 온실효과 등), 최근 중요한 문제로 대두된 실내의 대기오염, 지하수오염, 유해폐기물의 투기, 습지의 상실, 토양침식 등과 같은 문제를 해결하지는 못했고, 그 결과 전통적인 명령통제 위주의 환경규제의 효과에 대한 의문이 점점 더 확산되었다. 이처럼 환경질이 개선되었다는 사실에 대한 불충분한 증거와 환경질에 대한 불만의 확산에 따라 환경문제를 해결할 수 있는 더 나은 대안을 모색하려는 노력이 이루어졌다. 그 대안들은 크게 다음과 같은 세 가지 범주로 나눌 수 있다.

(1) 환경가치의 강조

환경상태가 호전되지 않음에 따라 가령 환경법상 명령통제방식의 규제를 강화함으로써 환경가치에 더 많은 비중을 두려는 전략이 대두되었다. 이러한 전략은 EPA의 위상을 강화시키려는 시도로도 나타났다. 반면 명령통제적 위계질서 밖에서 이른바 님비(NIMBY: not-in-my-backyard) 현상으로 표출된 오염방지에 대한 사회적 압력을 환경가치의 실현을 위한 원동력으로 활용하려는 시도로 나타났다. 특히 빈곤지역에서 님비 운동은, 일부 분석가들에 의해, 환경주의자들과 더 광범위한 사회개혁세력간에 새로운 진보적 연대의 가능성을 보여주는 초기 징후로 인식되기도 했다. 나아가 '근본생태주의'(deep ecology movement)⁴⁾라고 부를 수 있는 세력들은 환

4) '근본생태주의'(deep ecology)란 Arne Naess가 "The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. A Summary", Inquiry, Vol.16, No.1(Spring 1973)라는 논문에서 제창된 종래의 인간중심적(anthropocentric) 사고에서 벗어나 생태중심적인(ecocentric or biocentric) 세계관으로 전환할 것을 요구하는 사상을 말한다. 이것은 인간뿐만 아니라 지구상에 존재하는 모든 생물체가 복지와 번영을 누릴

경가치를 경제가치에 우선하는 것으로 보고 경제성장을 통한 기회의 땅으로 인식되어 온 미국사회의 근본가치를 전환시키고자 시도했다.

(2) 환경가치와 경제가치간의 더 나은 균형을 위한 환경프로그램의 재구성 및 중점이동

환경정책의 변화에 대한 두번째 요구는 환경가치와 다른 가치간의 균형을 유지하는 데 초점을 맞춘 것이었다. 그것은 첫째, 오염을 감소시키기 위한 유인을 제공하는 정책수단들을 활용해야 한다는 것이었다. 즉 1980년대 초반에 시도되었던 사업장 내에서의 버블규제방식(bubbles), 1990년의 수질정화법(Clean Water Act : CWA) 개정법에 따라 이산화황배출권에 적용된 오염배출권거래제(tradable emission rights)와 같은 경제유인적 규제방식을 활용하여야 한다는 것이다. 일정한 범위의 경제적 유인들은 규제의 맥락 속에서 작동하는데, 가령 오염배출권거래제(tradable emission), 배출부과금제(emission fees), 배출허가수수료(fees for permits) 등과 같은 것이 그 예라 할 수 있다. 그러나 그 밖의 경제적 유인들은 규제와는 무관하게 독립적으로 작동하며 가령 탄소세의 중과(hefty tax on carbon), 고유의 공공용지사용료 부과, 예치금회수제

내재적 가치(intrinsic value)를 가지는데, 생명 형태의 풍요와 다양성이 그러한 가치를 실현하는 데 기여하며, 인간은 자신의 필수적인 요구를 충족하기 위한 경우 외에는 이를 훼손할 권리를 가지지 못한다고 주장한다. 따라서 경제, 기술 및 이태올로지 등 모든 면에서 근본적인 정책변화가 요구되며, 인간의 생활수준(standard of life)가 아니라 삶의 질(life quality)을 주된 관심사로 삼는 이태올로지적 전환과, 경제 및 정치활동의 근본적인 분권화, 자급자족적인 경제의 확립 등을 요구하는 것이다. 미국의 경우 1970년 지구의 날(Earth Day)을 계기로 이러한 근본생태주의가 환경에 대한 근본적인 가치체계의 전환을 요구하는 운동으로 전개되기 시작했다. 근본생태주의에 관하여는 Arne Naess, *The Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects*, *Philosophical Inquiry*, Vol.8, No.1-2, 1986; Bill Devall/George Sessions, *Deep Ecology: Living as if Nature Mattered*(Layton, UT: Peregrine Smith Books, 1985), 65-73; Bill Devall, *The Deep Ecology Movement*, *Natural Resources Journal*, Vol20, No.2(April 1980); Murray Bookchin, *Social Ecology Versus Deep Ecology*, *Socialist Review*, Vol.88, No.3, 11-29; Donald VanDeVeer/Christine Pierce, *The Environmental Ethics and Policy Books*, *Philosophy, Ecology, Economics*, Wadsworth Publishing, 1994, 211-246 등을 참조.

(deposit-return system) 등이 그러한 예들이다. 둘째, EPA가 사후적 정화(cleaning up) 대신에 오염의 예방에 관심을 기울여야 한다는 비판이 제기되었다. 1970년대의 환경입법은 주로 굴뚝과 배출구 그리고 나이가가라폭포의 러브운하에서 유해물질을 발견하는 데 중점을 두고 있었으나, 연방정부는 1980년대 후반 오염예방을 위한 실험들에 착수했고 이후 1990년 의회가 오염예방법(Pollution Prevention Act)을 제정함에 따라 오염예방에 관심을 기울이기 시작했다. EPA는 소규모의 자금지원프로그램을 통하여 주정부로 하여금 오염예방에 대한 기술지원과 정보제공을 뒷받침했으며, 기업들이 자발적으로 오염배출을 감소시키도록 유도하기 위한 프로그램들을 시행했다. 셋째, 환경법령과 행정기관들의 분산에 대한 비판이 제기되었다. 생태학의 본질은 환경체계의 제요소들간의 상관성을 이해하기 위한 노력에 있는데, 환경문제에 대한 정책적 관할권이 다수의 의회 위원회, 개개의 환경법령, EPA 소속의 대기, 수질, 폐기물, 유독물 담당부서들에 의하여 분산되어 있었기 때문에 보다 광범위한 환경문제와 생태계에 대한 위협을 해결하고 합리적인 기초에 의거하여 이들 문제를 해결하기 위한 다양한 프로그램간에 우선순위를 설정하는 데 지장을 초래하고 있다는 것이 그 요지였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여는 의회가 EPA의 조직법을 제정해야 한다는 주장 또는 EPA나 주들이 계획, 예산 또는 배출허가제 등을 상호 조정할 수 있도록 노력해야 한다는 주장이 지속적으로 대두되었다. 넷째, EPA의 환경정책적 우선순위의 설정이 잘못되었다는 비판이 제기되었다. EPA의 정책·기획 및 평가국은 1986년 75개의 고위직을 망라한 부서간 협력기구를 조직하여 EPA가 가장 중대한 현안에 해당하는 환경문제들을 해결하는 데 그 자원을 제대로 투입하고 있는지 여부를 검토했으나, EPA가 설정한 우선순위와 인간의 건강 및 생태계에 대한 현실적인 위험간에 상위점이 있음을 발견했다. 그들은 EPA가 가시적인 오염형태를 감소시키는 데는 중요한 진전을 달성했으나 여전히 많은 미해결의 과

제들이 상존하고 있다고 결론지었다. 특히 '미해결의 과제'(Unfinished business)라는 제목의 보고서에 따르면, EPA는 그 대부분의 자원을 수퍼펀드지역에 투입하여 불과 소수의 유독물폐기장을 정화했을 뿐 정작 중요하고 위험한 실내공기 오염과 오존층 파괴에 대한 지출은 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있었음이 밝혀졌다. 다섯째, EPA가 환경정책의 목표를 설정함에 있어 근본적 실수를 하고 있다는 비판이 제기되었다. Marc Landy와 Marc Roberts 및 Stephen Thomas는 그들의 보고서(The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions)에서 카터행정부 이래로 EPA가 인체에 대한 위험을 지나치게 과장하고 사실과 다르게 위험평가의 확실성을 강조했다는 사실을 밝혔다.

(3) 지속가능한 개발 : 환경정책의 근본적 재검토

지속가능한 개발의 관점이 대두된 것은 환경정책을 재검토하기 위한 노력을 촉발한 또 하나의 계기가 되었다. 지속가능한 개발의 관점에서는 환경과 경제를 서로 대립되는 개념이 아니라 조화될 수 있는 개념으로 보며, 성장의 한계와 빈곤문제 외에 환경문제의 불확실성을 근거로 환경의 발전이 이윤·번영과 조화될 수 있다는 사실을 주장하는 데 머물지 아니하고 번영 자체가 환경보호에 의존한다는 사실을 역설했다. 이들은 첫째, 화물적재선(Plimsol line)의 개념을 온실효과와 다른 생태계에 대한 위협에 적용함으로써 성장의 한계를 역설했고, 둘째, 빈곤, 특히 제3세계의 빈곤과 환경질간의 연관을 주장했으며, 생태계의 사소한 변화들이 누적되면 대형 재난을 가져올 수도 있다는 것을 이유로 환경결과의 불확실성을 강조했다.

지속가능개발론자들은 경제적 의사결정의 핵심에 환경가치를 위치시키고 시도하였다. 이들은 신고전학과 경제학자들이 환경문제 해결을 위한 정책결정은 비용편익분석(CBA)에 의한 합리적 투자결정 모델에 따라 이루어져야 하며, 이를 위하여 미래의 편익과 비용

을 할인하여 공제해야 한다고 주장하지만, 그 계산기간이 장기간이고 그 비용과 편익이 아주 먼 미래에 나타날 경우 그 할인율에 따라 그 정책의 가치는 거의 무에 가까운 것이 되고 말기 때문에 잘못이라고 주장하면서, 신고전학파나 다윈적 민주주의자들이 취하는 점증주의적 접근은 사소한 환경조건의 변화가 파국적 변화를 가져올 수 있다는 것을 이유로 적절하지 못하다고 비판했다. 지속가능한 개발의 아이디어는 1992년 6월의 리우회의 이후 Kentucky주를 위시한 일부 주에서 환경과 경제의 통합방안을 논의하는 위원회들이 구성되기 시작했고, 일부 기업들이 환경보호주의자들을 전임직원으로 채용하여 환경단체들과 광범위한 대화를 시도하는 경향도 나타나고 있다.

2. 시민환경주의의 형성

위에서 본 바와 같은 배경에서 시도된 환경정책의 새로운 접근방법을 총체적으로 표현하는 개념적 범주가 시민환경주의라 할 수 있다. 시민환경주의는 앞에서 본 바와 같은 환경정책적 대안을 모색하려는 세 가지 조류 중 어느 것이 환경정책의 변화양상을 가장 잘 설명해 주고 있는지는 각각의 조류가 나름대로 설득력을 가지고 있기 때문에 일률적으로 판단할 수 없으나, 이들이 공통적으로 포함하고 있는 다음 네 가지 요소들을 분석해 보면 그 대체적인 방향을 예측할 수 있을 것이다.

① 미해결의 과제 (unfinished business) :

현행 환경정책은 비점오염원 (nonpoint source)⁵⁾, 예방 (prevention), 위험에 처한 생태계의 보호와 복구 문제에 대해서는 효과적

5) 비점오염원이란 "수질오염 또는 오염물질의 원인으로 별개의 수송관에 의해 운반되지 않는 것"이라고 정의된다. 이것은 도시에서의 유출, 논밭으로의 유출, 삼림지역으로부터의 유출, 건축, 광산으로 인한 오염물질유출, 부패하수조에서의 유출, 또는 매립지 침출수에서의 유출 등으로 나타나며, 비점오염물질에는 현탁고형물 (suspended solid), 미생물 (bacteria), 영양염류 (nutrients), 총용존고형물 (total dissolved solid), 유해물질 (toxics)이 포함된다. 주요한 비점오염물질

으로 대응하지 못하고 있으므로 이들 미해결의 과제를 해결하기 위한 새로운 환경정책이 필요하다.

② 환경문제의 해결을 위하여 정부가 사용하는 도구의 문제 :

지금까지 사용해 온 규제수단은 비점오염원, 예방, 생태계 보호 같은 문제에 적합하지 않고 규제만으로는 해결할 수도 없으므로 교육, 기술지원, 경제적 동기부여, 보조금 같은 다른 수단들을 함께 사용해야 한다.

③ 단편화(fragmentation) :

현행 환경법과 정책들의 구조는 환경정책적 우선순위의 설정과, 빈곤계층 및 기타 사회적 약자들에 대한 환경문제의 누적적 효과 또는 전체 생태계를 관리하는 데 적합하지 않기 때문에 정부가 상호 독립적인 프로그램들을 연결하기 위한 통합적 환경보호를 위한 제도를 마련해야 한다.

④ 불확실성, 위험 및 복잡성에 대한 대응절차의 문제 :

환경문제의 불확실성, 위험 및 복잡성을 고려하여 더 나은 결정에 도달하기 위해서는 다양한 가치와 정보를 통합하는 새로운 방법이 필요하다.

시민환경주의는 이들 요소를 하나의 단일한 개념으로 묶어 준다. 그것은 비점오염, 예방 및 생태계라는 미해결의 과제를 대상으로 삼아 다양한 규제적 수단과 비규제적 수단을 활용하며, 경제발전과 환경정책의 다양한 세계를 연결지우는 접근 방법이다. 시민환경주의는 분권적이고 상향적인(bottom-up) 접근 방법에 의하여 시민과

로는 침전물, 화학비료, 살충제, 광산의 무기질과 산, 생물오염물질, 온배수, 방사성물질, 미생물오염물, 기름, 식물, 동물, 염분의 유출, 경작지, 도로, 사업지, 공장지대로부터의 화학물질 유출 등을 있으며 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 침식으로부터 발생하는 침전물이다. 이 침전물에는 농경지로부터 유출되는 비점오염물질, 예컨대 식물영양분, 살충제, 동식물의 병원균 등이 포함되어 운반된다.

전문가들을 동원하여 우리의 환경과 경제의 관계에 관한 대화와 학습에 참여시키며, 국가의 환경정책에 대한 보완책과 대안을 추구하려는 환경정책의 새로운 경향이다. 이와 같이 시민환경주의는 ① 환경문제의 새로운 인식·의제설정을 추구하여 비점오염, 오염예방 및 생태계보호에 초점을 맞추며, ② 다양한 환경정책수단, 특히 비규제수단을 적극 활용하고, ③ 기관간 협력 및 중앙·지방정부간 협력(interagency and intergovernmental cooperation)을 강화함으로써 단편화를 극복하고자 노력하며, ④ 환경문제를 둘러싼 갈등, 정치적 대립에 대한 대안을 추구하고, ⑤ 주 및 지방 수준에서 이루어지는 의사결정 과정에 참여하는 연방정부의 새로운 역할을 강조한다는 데 특징을 가지고 있다.

그러나 시민환경주의는 전통적인 국가주도적·규제중심적인 환경정책을 대체하는 것은 아니다.⁶⁾ 그것은 어디까지나 국가환경정책과 상호보완적인 관계에 설 때 소기의 성과를 달성할 수 있는 것이다. 종래의 환경정책과 마찬가지로 시민환경주의도 100% 완전한 환경보호나 위험의 완전한 제거를 약속해 주지는 않는다. 가령 전통적인 규제체제는 루이지애나(Louisiana)나 유타(Utah)보다는 캘리포니아(California)나 미네소타(Minesota)에서 더 큰 효과를 발휘할 수 있는 반면, 시민환경주의는 상대적으로 더 환경친화적인 주(greener state)에서 훨씬 더 활성화될 수 있다. 양자 중 그 어느 것도 환경주의자들이나 그들의 상대방들이 항상 원하는 것을 얻을 수 있게 보장해 주지는 못하지만, 시민환경주의가 일정한 종류의 환경문제에 관한 한 전통적인 환경정책이 적절히 포착하지 못한 환경문제의 인식을 가능케 하는 것만은 분명하다. 이러한 사실을 고려할 때, 환경정책에 대한 두 가지 접근방법은 경제적이고 환경적으로 지속가능한 사회를 달성할 수 있는 가능성을 제고하기 위하여 환경가치와 다른 가치를 어떻게 조화시킬 것인가를 결정하는 데 효

6) DeWitt John: 14.

과적인 방법을 제공해 준다고 할 수 있다.

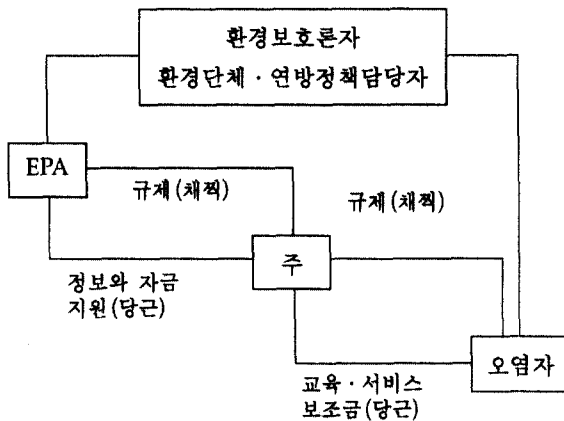
다음의 표와 그림은 시민환경주의는 각각 bottom-up 방식과 top-down 방식의 차이점, 시민환경주의의 구성요소들을 보여준다.

bottom-up 방식과 top-down 방식의 차이점

구 분	bottom-up 방식	top-down 방식
통제기관 구 조	지방정부 및 민간기관 非位階制(non-hierarchy)	연방정부 位階制(hierarchy)
오 염 원	가정과 같이 분산된 소규모 오염원(재활용 추구)	굴독·유독물배출시설과 같 이 분명한 대규모 오염원
통제방식	경제적 유인, 시장메카니즘 이용, 기술지원, 교육(통합 적 해결방식)	높은 목표, 까다로운 절차, 법령에 따른 강제적 규정 (개별적 해결방식)
단 점	시민의 참여가 없을시 곤란	사전적 예방 곤란, 오염원이 다수인 경우 통제·감시가 곤란, 단편적 문제해결 방식

시민환경주의의 요소⁷⁾

다중복합적 이슈
(생태계, 비점오염, 예방, 지속가능한 개발 등)



7) DeWitt John: 15.

Ⅲ. 시민환경주의와 환경정책·환경법

시민환경주의가 우리나라의 환경정책과 환경법에 시사하는 의미는 무엇인가. 가장 일반적인 교훈은 환경과 생태계보호문제는 국가의 노력과 시책만으로는 해결할 수 없으며, 국가와 (시민)사회, 공공부문과 민간부문간의 긴밀한 의사소통과 협력, 언론과 시민들의 호응을 통해서만 해결될 수 있다는, 어쩌면 잘 알려져 있으나 심각하게 음미되지 않는, 사실을 일깨워준다는 데 있다.

1. 시민환경주의의 실례

사실 시민환경주의의 발상은 우리에게도 결코 낯설지만은 않다. 가령 최근 시행 1년을 넘긴 쓰레기종량제는 시민환경주의적 발상에 따른 대표적인 정책수단이라 할 수 있고,⁸⁾ 또 환경부가 최근 발표한 『환경비전 21』 역시 시민환경주의적 아이디어를 활용한 사례라고 볼 수 있다. 그 밖에도 우리나라에서 시민환경주의의 태동을 엿볼 수 있는 단서들이 여러 군데서 발견된다. 가령 폐기물처리시설의 설치·운영 또는 그 입지 선정을 둘러싼 환경부·지방자치단체·지역주민들간의 대립과 갈등의 와중에서 협상과 의사결정의 절차가 생성되어(가령 김포 수도권매립지주민대책위원회, 중랑구 신내동의 주민입지선정위원회 등) 입법에 반영된 것도 이를테면 시민환경주의적 실천이 서서히 이루어지고 있는 증좌라 할 수 있을 것이며, 최근 일부 지방자치단체에서 추진중인 쓰레기실명제나 음식쓰레기문제를 해결하기 위하여 다시 시행되기 시작한 주문식단체 등과 같은 것도 그러한 범주에 속한다.

8) 환경부 쓰레기종량제 시행 1년의 실적분석평가(1996. 3.)는 1년간 쓰레기종량제를 시행한 결과 쓰레기량은 27% 감소했고, 재활용품은 35%가 증가했으며, 쓰레기량의 감소와 재활용품의 증가로 약 3,000억원에 달하는 경제적 이득과 함께 연간 20만평(여의도 면적의 25%)의 매립지절감 효과를 가져온 것으로 분석하고 있다. 쓰레기종량제를 전국적으로 일시에 시작한 것은 우리나라가 처음이며, 그러한 의미에서 쓰레기종량제를 「쓰레기 혁명」, 「시민생활혁명」으로 표현하는 사람도 있다고 한다.

2. 시민환경주의의 현실적 장애요인들

그러나 시민환경주의에 의한 환경정책의 새로운 방향을 이야기하기에는 여전히 많은 미해결의 문제와 제도적 장애요인들이 남아 있는 것도 사실이다. 그것은 무엇보다도 시민환경주의의 생성·활성화를 가능케 할 정책환경으로서 환경자치의 여지가 여전히 크게 제약되어 있다는 것, 둘째 사후적인 기관간, 정부와 지자체, 공공단체간의 네트워크가 여전히 원활히 이루어지지 않고 있으며, 그것도 환경오염사고를 전제로 한 사후적·대중요법적 접근에 머무르고 있어 환경행정의 단편화가 고착되어 있다는 것, 셋째 환경정보와 환경정책적 지식의 결정적 중요성이 충분히 인식되지 못하고 있으며 그 결과 민간부문과 공공부문의 환경협력이 원활히 이루어지지 못하고 있고 비공식적·임의적 정책공동체(ad hoc shadow policy community)의 활용이 저조하다는 것, 넷째 환경분쟁의 효과적인 해결방법이 제도화되지 못하고 있다는 것, 끝으로 보다 근본적인 문제점으로 정부의 주요정책결정과정에서 경제가치와 환경가치의 실천적 조화가 관철되지 못하고 있다는 것 등으로 집약될 수 있다.

2.1. 환경자치여건의 제약

시민환경주의는 환경정책에 관한 국가와 지방자치단체의 역할을 합리적으로 배분할 것을 요구한다. 사실 환경정책에 있어 지방자치단체의 역할과 책무는 국가법 수준에서도 어느 정도 승인되고 있다. 가령 환경정책기본법은 제4조 제2항, 제10조, 자연환경보전법 제5조 제4항 등이 그것이다. 그러나 이들 환경관계법은 지방자치가 본격화되기 전에 제정된 것이었기 때문에 단지 환경보호를 위한 지방자치단체의 선언하는 데 그쳤고, 과연 환경정책상 지방자치단체가 어떠한 역할을 수행하여야 하는지를 구체화하는 데까지는 이르지 못하고 있을 뿐만 아니라, 자치환경정책의 위상을 국가환경정책에 종속된 것으로 보는 중앙집권적 발상을 바탕으로 하고 있다는 점에서 비판을 받지 않을 수 없다. 지방자치법 역시 지방자치단체

의 사무범위에 관한 제9조 제2항에서 지방자치단체의 환경행정에 관한 권한을 열거하고 있으나, 같은 조 제4호의 규정에 의한 지방자치단체의 사무는 자연보호활동, 지방하천등의 관리, 상·하수도의 설치·관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치·관리 등을 제외하고는 주로 지역개발사업, 지방 토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방도등의 신설·개수 및 유지 등 주로 개발사업에 치중되어 있고 지방자치단체의 환경정책에 관한 역할과 권한이 분명히 설정되어 있지 않다. 또 각 개별분야의 환경법들도 환경관련업무를 주로 국가사무로 규정하되 이를 지방자치단체의 기관에게 기관위임할 수 있도록 하고 있을 뿐이다. 환경부의 업무 중 국가사무의 비중이 지방자치단체의 고유사무 및 단체위임사무에 비해 압도적으로 높은 것도 바로 그런 이유에서이다. 최근에 발표된 한 연구⁹⁾에 의하여 1994년 6월에 발간된 『정부기능총람』과 『중앙·지방사무 총람』을 바탕으로 분석된 바에 따르면 행정처분·계획수립·환경영향평가·분쟁조정·환경기준설정 등 1,051건의 전체 환경관련사무(환경처소관 및 타부처소관 환경관련사무) 가운데 지방자치단체장에게 주어진 사무는 고작 151건으로 전체의 14.4%에 불과한 것으로 나타났다. 환경정책의 수립 및 조정에 관한 한 압도적인 환경부의 역할에 비하여 지방자치단체의 환경정책적 기능은 극히 미미하다.¹⁰⁾

이처럼 환경정책기본법 제4조 제2항 등 극소수의 예외를 제외하고 현행 환경관계법들은 환경정책에 관한 한 국가주도의 발상에 입각하고 있다. 물론 국가적 수준에서 환경정책의 통합적 수행이 요구되는 이상 이러한 현행법의 태도를 나무랄 수만은 없을 것이다. 그러나 그러한 국가주도적 발상으로 말미암아 환경정책에 관한 지

9) 김종순, 앞의 글, 31-32.

10) 국가사무 82.99% 중 68.71%는 환경부가 직접 수행하고 있고 12.93%를 특별지방행정기관인 환경관리청/지방환경관리청이 수행하고 있어, 환경부의 비중이 압도적인 반면 민간위탁(0.68%)이나 부속기관(0.68%)의 기능은 극히 미미한 형편이다(김종순, 1995: 32-33).

방자치단체의 역할이나 권한이 명확히 설정되지 못하고 있다는 것이 문제이다.

한편 1995년 12월 29일에 개정된 대기환경보전법 및 수질환경보전법은 시·도지사에게 국가기준보다 강화된 배출시설의 배출허용기준을 설정할 수 있도록 하는 한편, 지역오염 개선을 위하여 오염물질배출 실태를 파악하고 연도별 저감계획을 수립하여 환경처장관의 승인을 얻어 추진토록 함으로써 지방자치단체의 환경정책 및 행정기능을 강화시켰다. 이러한 법적 변화는 지방자치단체의 환경정책적 역할을 강화한 것으로 긍정적으로 평가되어야 할 것이다. 그러나 이와 관련하여 지방자치단체가 효과적인 환경행정을 수행하기를 기대하려면 우선 그에 따르는 충분한 조직·인력이나 장비·예산을 갖추고 있는지를 검토할 필요가 있다. 그 밖에도 지방자치수준에서 지역특성에 맞는 환경행정을 가능케 할 법적 여건의 미비가 문제점으로 지적되고 있다.¹¹⁾

이처럼 국가법수준에서 지방자치단체의 환경정책적 역할과 책무, 자치환경정책의 위상이 제대로 구체화되지 못하고 있다면, 이들 환경 및 자치관계법을 변화된 지방자치의 환경에 맞게 조율하기 위한 입법적 개혁이 그 무엇보다도 시급하다 하지 않을 수 없다.

2.2. 환경행정의 단편화

환경행정이 단편화되어 있다는 것은 환경행정기능이 10여개 부처에 분산 또는 환경부의 그것과 중복되어 있다는 데서 여실히 드러난다. 가령 자연공원의 보존업무는 내무부가, 산림보존은 산림청이, 그리고 자연자원에 관한 업무는 문화재관리국이 각각 관장하고 있어 환경부의 소관사무와의 한계가 명확하지 못하다는 문제점이 지적된다. 또한 환경부의 지방조직과 지방자치단체의 환경행정 담당부서간에도 적절한 역할분담 또는 권한배분이 이루어지지 못하고

11) 이에 관하여는 洪準亨, "중앙정부와 지방자치단체간 환경정책의 조율을 위한 법적정비의 방향과 과제", 『環境法研究』 제17권(1995).

있으며,¹²⁾ 이와 관련하여 지방자치단체의 환경관련 행정부서가 효과적인 환경행정을 수행하는 데에 충분한 조직·인력이나 장비·예산을 갖추고 있지 못하다는 점도 취약점으로 지적되고 있다.¹³⁾ 그 밖에도 부처간 및 지방자치단체 상호간의 이해대립을 조정할 수 있는 심급 또는 기구가 결여되어 있다는 점, 환경행정을 위한 전문인력의 부족, 전문인력양성기관의 불충분, 지방자치 수준에서 지역특성에 맞는 실효적인 환경행정을 가능케 할 법제도(환경관계조례 등)의 미비 등이 문제점으로 지적되고 있다.

환경부의 환경관련기관 역할재조정방침

환경부에서는 지방자치시대의 도래에 따라 우리나라 환경정책이 중대한 전환기에 직면하게 될 것을 대비하여 지방자치시대의 환경행정을 보다 더 효율적이고 능률적으로 수행하기 위하여 환경관련 기관들의 역할을 전면 재조정할 계획인 것으로 알려지고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 환경부 주요기능으로 물의 용도에 따라 안정적인 확보 및 배분을 위하여 식수원 전용댐 등 수계별 물관리시설의 설치·관리업무를 강화한다.

둘째, 지방자치단체에서 추진하는 각종 개발사업에 대한 협의·조정업무와 환경기초시설의 설치 및 운영관리 사업에 대한 지도·감독업무 등을 환경관리청에서 총괄토록 하여 지역환경관리의 핵심기관 역할을 하도록 한다.

셋째, 지방자치단체는 환경기초시설의 적정관리를 위해 민간기업 위탁관리 방안을 강구하고 재활용폐기물의 수거·운반 및 관리책임을 지도록 한다.

넷째, 또한 환경보전업무는 온 국민의 적극적인 참여가 필요하므로 환경공무원교육원에서 교사, 민간기업 임원 등 사회 각 계층의 지도자급 인사들에 대한 국민환경보전 의식교육을 체계적으로 실시한다.

12) 이에 관하여는 가령 김종순, 앞의 글, 49를 참조.

13) 환경행정조직면에서 지방자치단체에 기대되는 역할은 환경부의 지방조직 못지 않게 중요하다고 할 수 있다. 그리하여 환경관계법 시행령의 개정으로 전국 2만 9백 27곳의 공해 및 유해물질 배출업소에 대한 단속 및 처분업무가 1992년 7월 1일부터 지방환경청에서 각 지방자치단체로 이관되었으나, 각 시·도가 소요장비 마저 제대로 확보하지 못해 단속업무에 차질을 우려하는 언론보도가 있었다(중앙일보 1992년 6월 26일자 사회 3).

다섯째, 국립환경연구원과 한국환경기술개발원은 우리나라 실정에 알맞는 환경정책 및 기술을 연구 개발토록 하여 선진화된 환경정책의 기반을 마련한다.

여섯째, 환경관리공단과 한국자원재생공사는 환경전문성을 활용하여 현장 집행업무를 전담토록 한다.¹⁴⁾

2.3. 환경정보의 공동이용, 정책지식의 개발과 민관협력

리우선언의 원칙 제10은 “환경문제는 적절한 수준의 모든 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다. 국가차원에서 각개인은 지역사회에서의 유해물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공기관이 가지고 있는 환경정보에 적절히 접근하고 의사형성 과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 한다. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공공의 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야 한다. 피해의 구제와 배상 등 사법 및 행정적 절차에 효과적으로 접근할 수 있어야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 환경정보의 공유·공동이용 및 환경정책에 관한 지식의 개발·보급은 대단히 미흡한 수준에 머물러 있다. 민간부문과 공공부문간의 협력 또한 활성화되지 못하고 있다.

2.4. 환경분쟁해결제도의 문제점

합리적이고 효과적인 환경분쟁의 해결을 위한 제도적 보장의 수준이 여전히 미흡하며,¹⁵⁾ 가령 상수원비용부담 등과 같은 환경분쟁을 해결할 실제법적 기준이나 원칙이 구체적으로 발전되어 있지 못하다. 현행법상의 분쟁해결제도가 빈발하는 환경분쟁을 해결함에 있어 보여준 극히 저조한 이용율과 기여도는 이러한 환경분쟁해결제도의 미비에서 비롯되는 것이라 할 수 있다.

14) 환경부소식(1995.4.25.).

15) 환경분쟁해결절차의 문제점에 관하여는 拙稿, “환경분쟁해결절차의 문제점과 대안”, 『환경과 생명』 1994년 가을, 76-87을 참조.

Ⅳ. 시민환경주의와 환경법의 과제

시민환경주의가 우리나라의 환경법과 환경정책에 대하여 가지는 함축을 의제 형태로 제시해 보면 다음과 같다.

1. 환경자치의 확대

시민환경주의는 국가환경정책의 전략적 중요성을 경시하는 것은 아니며, 국가환경정책을 전적으로 대체하는 대안도 아니다. 그것은 국가주도적 환경정책에 대해서는 그 효과나 적실성, 실효성 등 환경정책수단 전반에 대한 정책평가가 이루어지고 이를 토대로 국가 중심적 환경정책의 전환을 요구한다. 그러나 국가의 환경정책은 예산사정의 악화와 정치적 이유에 따른 제약으로 인해 좌절되는 경우가 적지 않다. 이것은 1980년대 미국에서 나타난 현상이기도 하다. 그러나 중앙정부의 역할 못지않게 지방자치단체, 주민, 비정부·비영리 민간기구들의 역할과 기능을 재발견함으로써 환경자치주의는 국가환경정책을 보완하는 유망한 방도를 열어준다. 지방자치단체들은 그 지역적·사회경제적 여건에 맞는 독자적인 환경정책을 개발·시행하는 데 노력을 기울여야 하며, 그들이 처한 여건과 특성을 고려하여 새로운 지역환경의 창조를 지향하는 독자적인 환경정책모델을 구상하여 제도화해야 할 것이다. 환경정책 수단면에 있어서도 명령통제적 방식보다는 유인적·조성적 방식을 최대한 활용하고 그밖에 민간의 다양한 아이디어와 정책제언을 널리 수용할 수 있도록 정책의 투입과정을 개방하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 가령 재활용제품·환경친화적 제품의 우선구매정책, 저공해연료 및 에너지에 대한 지원책, 녹색교통정책(보행여건, 자전거도로 등 저공해 교통수단의 활용촉진), 녹지공간의 확보 등과 같은 측면에 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

시민환경정책은 무엇보다도 지방자치단체, 환경단체, 주민단체

등 비국가적 부문의 환경정책적 역할에 초점을 맞춘다. 이들 비국가부문의 환경정책이 제대로 수립·시행될 수 있으려면 우선 환경자치의 법적 여건이 조성되어야 하며 이를 위한 인적·물적 뒷받침이 있어야 한다. 지방자치단체에 대한 환경규제수단의 분권화가 현재 지방자치단체가 처해있는 열악한 여건에 비추어 단기적으로 가시적인 성과를 가져올지는 불분명하다. 그러나 장기적으로는 지방자치단체가 고유한 정책의제를 설정하고 지역여건에 맞는 정책수단을 개발하여 시행하도록 하는 촉진효과를 가질 것이다. 정부는 지방자치단체가 독자적으로 환경정책을 수립·수행하도록 하기 위하여 단순히 규제권한을 분권화하는 데 그치지 말고 각종 정치경제적 유인들을 적극 제공함으로써 리더쉽을 발휘해야 할 것이다.

지역적 특성에 맞는 환경보호를 기하기 위하여 지방자치단체의 역할은 아무리 강조되어도 지나치지 않을 것이다. 그런 뜻에서 1992년 7월 환경관계법령의 개정으로 종래 지방환경청과 지방자치단체에 분산되어 있던 환경규제권한중 공해 및 유해물질배출업소에 대한 단속·처분권을 지방자치단체로 대폭 이관했던 것은 주목할 만한 변화였다. 그러나 그 결과는 각 시·도의 인력이나 소요장비가 부족하여 업무수행에 차질이 빚었고, 환경규제권의 분권화가 오히려 규제활동의 완화를 초래한 것으로 나타나고 있다.¹⁶⁾

이 연구는 환경규제권의 분권화가 환경규제활동에 어떠한 변화를 가져오게 하는가를 규명하기 위하여 1992년 7월 정부가 단행한 배출업소규제권의 지방자치단체로의 이양조치가 지방자치단체의 환경규제활동에 어떠한 영향을 미쳤는가를 계량적 방법에 의해 분석·검토한 극소수의 실증적 작업으로 평가될 수 있다. 지방자치단체는 법적 지위나 권한, 환경규제기관으로서의 Identification, Motivation, 경험, 시설·장비, 전문인력, 업무부담, 규제기관 구성원과 관할구역의 배출업소와의 친소관계 등 여러가지 면에서 지방환경청과는 상이한 여건을 가지고 있으므로 지방자치단체가 배출업소규제권을 부여받았다 하더라도 규제능력이나 여건 면에서 근본적인 제약이 있어 이를 적극적으로 발동하여 규제활동에 나설 수 없는 경우가 적지 않다. 이 연구는 문제의 이같은 측면을 충분히 고려하지 않은 채, 단지 단속율, 적발율, 제재의 경중을 중심으로 환경규제의 시

16) 이에 관하여는 유제원, 안문석, 안광일, 최성도, 김정수, 環境規制權의 分權化效果, 『韓國行政學報』 제29권 제1호(1995년 봄), 3-21을 참조.

행강도(implementation intensity) 변화만을 분석하여 지방자치단체에 배출업소규제권이 이양된 이후 오히려 규제의 시행강도가 약화되었다는 사실만을 입증했을 뿐이다. 단속율, 적발율, 제재내용의 경중의 변화는 관계환경법상의 규제기준의 변화나 배출업소의 준수율, 환경규제에 대한 순응도 등에 의해 영향을 받는 것이므로, 환경관계법에 의한 환경규제수준의 변화와 배출업소의 배출행태 변화를 함께 고려해야만 의미있는 결론을 이끌어내는 근거가 될 수 있는 것이다. 가령 환경규제의 범위에서 제외되거나 완화된 규제기준을 적용받는 영세규모사업체가 크게 늘어났다면 단속율이나 적발율이 감소하는 것은 당연한 결과이다. 환경법적 규제수준에 의미있는 변화가 없었다 할지라도 배출업소가 환경법상의 의무나 기준을 준수함에 있어 여러가지 요인에 의해 긍정적인 태도변화를 보였거나 반대로 성공적으로 환경규제를 회피할 수 있었다면 단속율이나 적발율 변화의 의미도 달리 해석될 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 위의 연구결과는 단지 당시와 같은 여건하에서 분권화효과에 관한 부분적인 진실을 밝힌 것으로 보아야 할 것이며, 이를 일반화시키거나 환경자치에 대한 국가주도적 환경정책의 비교우위를 말해주는 증거로 오해해서는 아니될 것이다.

반면 미국의 경우 환경정책을 둘러싼 연방정부와 주정부의 상호작용은 위의 연구결과와는 사뭇 다른 결과를 보여준다.

“주정부의 재정지출과 정책에 관한 가용한 정보들이 분산되어 있을지라도 이와 같은 정보는 1970년대에 연방정부가 주법을 선점하도록 만들었던 가정이 더 이상 들어맞지 않는다는 것을 시사해 주고 있다. 즉 주들은 연방정부의 지시가 없더라도 기꺼이 그들 자신의 돈을 지출하고 독자적인 정책을 수행하려는 용의를 지니고 있는 것이다. 사실상 모든 주들이 연방정부 수준에서 부과된 요건을 넘어서는 조치들을 취해 왔으며, 그들 중 일부는 몇몇 분야에서 선도적인 역할을 수행하기까지 했다. 주들의 독자적인 이니셔티브는 특히 폐기물관리, 토지보호 및 수질보호 분야에서 현저히 나타나고 있다. 소수의 주들만이 연방 대기환경보전법령의 범위에서 벗어났을 뿐이다(대기 중 독신을 제외하고). 평균적으로 주들은 환경보호를 위한 재정지출을 증가시킴에 있어 연방정부보다 더 적극적인 것으로 보인다.”¹⁷⁾

17) DeWitt John, Civic Environmentalism, 80.

물론 미국의 경우와 우리나라의 경우는 물론, 이 두 가지 연구를 동일한 차원에서 비교할 수는 없다. 그러나 한 가지 미국에 있어 시민환경주의의 경험에서 시사를 얻을 수 있다면 주정부나 지방자치단체의 경우 주민과의 근접성이나 지역환경에 대한 책임 등을 고려할 때 반드시 경제논리를 환경가치보다 우선시키는 정책으로 나아가는 것은 아니라는 사실이다. 오히려 여건이 조성된다면, 그리고 국가환경정책에 전략적 비교우위를 지닐 수 있는 부문에 관해서는 지방정부가 시민환경주의를 구현하기 위한 정책지향을 가질 수 있을 것이다.

2. 환경규제법의 개혁

시민환경주의는 환경규제법의 실효성·효율성·적실성·예측가능성을 확보할 수 있는 정책적 전환을 요구한다. 기존의 환경규제수단의 적실성, 실효성 등을 전반적으로 재심사할 수 있는 상설적 환경정책평가제도(performance review of environmental regulation)를 도입하고 이를 통하여 환경규제수단을 합리화해 나가야 한다. 물론 불필요하거나 적절치 못한 환경규제는 이를 과감히 제거해 나가야 할 것이다. 또한 기존의 명령통제위주의 규제수단 외에 다양한 경제적·사회문화적 유인들을 활용한 새로운 규제수단을 개발해 나가야 한다. 시민환경주의는 이를 위해 다양하고도 유용한 지혜와 know-how를 제공해 줄 것이다. 아울러 환경의 통합관리를 위한 정책적 접근이 요청된다. 통합관리의 필요성은 인식되고 있으나 그 실행은 여러가지 이유에서 여전히 미래의 과제로 남아 있다. 이를 위해서는 첫째, 개발과 환경을 대립적으로 보는 기존의 사고를 탈피하여 정책수립과정에서부터 양자를 통합하여 도시계획·교통·에너지·건설 및 토지이용·산업안전 정책 등 모든 부문에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 정책을 수립·집행할 수 있는 환경정책의 국가정책적 통합이 필요하다. 국가나 지방자치단체 수준에서 이

루어지는 주요정책의 모든 부문에 대하여 정책이나 계획의 수립단계에서부터 환경정책적 고려를 행하는 통합적 환경보호를 규범화해야 할 것이다. 둘째, 현재의 환경행정조직은 교차매체적 접근(cross-media approach)을 어렵게 하고 중복행정을 유발시킬 우려가 있을 뿐만 아니라¹⁸⁾ 환경오염간의 상호관련성을 충분히 고려하지 못하고 오염의 전환현상을 방지하기 어렵다는 등 여러가지 측면에서 비판되고 있는 오염매체별 입법주의를 지양하고 통합관리(Integrated Pollution and Control)의 원칙을 지향하는 것이 바람직하다.

3. 환경법과 환경정책에 대한 참여의 확대

시민환경주의는 환경법과 환경정책에 대한 참여의 확대를 요구한다. 이것은 21세기의 환경정책이 직면하게 될 가장 중요한 과제 중의 하나이다. 환경정책과 환경법은 민주적 참여와 갈등해소의 장으로서 환경정의(environmental justice)의 문제에 지속적 관심을 기울여야 하며 그 사회정책적 함의를 고려하여 지역간, 계층간 환경상의 불평등을 해소할 수 있는 구체적이고 실질적인 지원정책을 법적으로 뒷받침해야 한다. 이를 위하여 국가와 지방자치단체 및 관련기업 등의 출연으로 지역환경조정기금을 조성하여 각종 환경개선 사업을 지원할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 환경정책의 민주적 형성과 지속가능한 사회에서의 삶의 질은 상호 연계되어 있다. 따라서 환경정책의 구상, 결정, 집행, 평가 등 환경정책의 전과정에 있어서 시민과 시민단체들의 참여와 협력을 가능케 하는 법적 기초가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 환경기본조례와 지역전문가의 참여와 시민, 시민단체들의 의사를 반영한 환경보호강령(Local Agenda 21)이 제정되어야 한다. 둘째, 지방자치 수준에서 주민들의 참여를 가능케 할 전제조건이 되는 환경정보공개제도¹⁹⁾와 지방

18) 李達坤, "환경문제와 국가정책", 「공간과 사회」, 1993(통권 제3호, 한울), 155, 註 6.

19) 환경정보공개제도에 관하여는 줄고, "환경정보공개제도의 도입방안에 관한 연

자치수준에서 환경행정에 대한 행정절차제도를 도입해야 한다. 셋째, 환경관련시설의 입지선정과정에 주민의사를 실질적으로 반영할 수 있도록 하는 입지결정과정을 민주화·제도화해야 한다. 넷째, 지구차원의 환경위기를 극복하기 위한 시민연대활동과 환경단체나 시민단체들의 역할을 명확히 하는 입법적 노력이 필요하다. 끝으로 효과적인 환경분쟁 해결수단을 강구하여야 한다. 환경분쟁은 환경오염과 생태계파괴의 함수이므로, 환경상태가 악화되면 될수록 환경분쟁도 더욱 더 심각한 양상을 띠게 된다. 환경분쟁의 신속·공정한 해결은 가해자로 하여금 환경파괴적 행태로 나아갈 수 없도록 하는 심리강제의 효과를 가질 수 있다. 환경분쟁의 효과적 해결은 간접적으로 환경보호 및 환경파괴의 방지기능을 가질 뿐만 아니라, 그 공정한 해결이 보장되는 한, 환경분야에 있어 분배적 정의의 실현을 위한 수단이 될 수도 있으므로 환경규제의 성공을 위하여 환경분쟁조정제도를 지속적으로 정비하고 환경음부즈만제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

V. 맺는말

환경정책이 당면한 가장 어려운 과제의 하나는 환경보호를 위한 '규제의 논리'와 '자치의 이념'을 어떻게 조정해 나갈 것인가 하는 것이다. 환경보호는 환경규제와 그 강화를 요구한다. 특히 지방자치단체에 의한 개발우선적, 경쟁적 환경파괴가 진행될수록 이에 대한 국가적 규제의 범위나 강도도 커지지 않을 수 없다. 그러나 국가에 의한 과도한 규제는 자칫 환경보호에 다른 모든 정책적 가치를 종속시키는 일종의 환경파시즘(Environmental Facism)으로 귀결될 수 있다. 국가주의적 환경정책은 국가가 인간행위를 전면적으로 규제할 수 있는가에 대한 의문이나, 규제효과의 불완전성, 전면적

구", 『행정논총』(서울대학교 행정대학원, 1996)을 참조.

규계를 통하여 다른 삶의 질을 결정하는 중요한 가치들이 상실될 수 있다는 점 등 여러가지 결함으로 인하여 설득력을 갖지 못한다. 시민환경주의는 이처럼 국가적 수준에서조차도 정당화될 수 없는 국가주의적 환경정책에 대한 하나의 대안적 노선을 의미한다. 그러나 그 대안적 노선이 환경보호에 대한 국가의 의무를 면제해주는 것은 아니다. 여전히 환경정책은 국가에 의해 주도되어야 할 것이며, 그것은 적어도 단기적으로는 불가피한 선택이다. 그러나 장기적으로는 환경정책에 있어 지방정부와 민간부문의 역할이 훨씬 중대될 것으로 전망되며 또 그것이 당위이기도 하다. 시민환경주의는 비국가적 부문에서의 환경보호를 위한 노력과 환경정책적 혁신을 유인하고 그것을 통해 구축된 환경보호프로그램을 제도적으로 항구화하는 지속가능한 개발의 실천전략이다. 이를 통해 각 지방자치단체나 민간환경단체, 전문가, 시민들의 자치환경정책을 위한 協奏가 이루어지고 환경정책의 문화적 전통이 그 정당성과 지속성을 확보해 나갈 수 있다. 나아가 과거 중앙집권시대에 이렇다 할 문제의식 없이 설정되었던 국가주도적 환경정책을 지역적 여건과 주민의 의사에 맞게 구체화함으로써 국가법 수준에서의 입법적 결함을 보완하고 자치입법적 대안을 통해 국가입법을 선도해나가는 효과도 기대할 수 있다.

물론 환경정책에 있어 시민환경주의나 자치이념을 과도하게 강조하는 것은 자칫 환경정책이 고려해야 할 또 하나의 중요한 요인인 환경보호의 체계성, 유기적 상호관련성을 소홀히 하는 결과를 낳을 수도 있다. 대기오염이나 여러 지역에 걸친 하천의 수질오염, 환경오염의 전환가능성 등은 지역별 환경정책이 상호 유기적으로 조율되어야 할 필요성을 말해주는 단적인 예이다. 시민환경주의적 환경정책이 갖는 가장 큰 어려움은 자칫 환경정책과정에서 지역개발에 대한 지역적 이해관계가 자치와 주민복리의 명분을 앞세워 대두하게 될 가능성이 높다는 데 있다. 이러한 자치환경정책에서의 '공유

재산의 비극'(tragedy of commons)이 재현되는 것을 막기 위해서는 국가의 역할이 중요하다. 국가는 시민환경주의를 후원하면서 또한 그 변질이나 오도를 감독하고 통제할 수 있는 메카니즘을 확보해 나가야 한다. 요컨대 국가의 환경정책은 마치 다양한 여러 종류의 악기들이 모여 전체적 조화를 이루어내는 관현악협주처럼 지역적 여건과 특성을 고려하고, 지역주민의 의지를 수렴하여 수립·실행되는 시민환경주의와 환경자치의 네트워크(network)를 통해서만 성공할 수 있는 것이다.

【참고문헌】

- 김종순, 「환경행정에 있어서 중앙과 지방의 역할 분담」(환경정책학회, 국제화시대의 환경정책의 과제와 진로에 관한 한·독 국제세미나 발표문, 1995. 5., 23-24);
- 노용희, 「지방자치와 환경행정」, 1989, 지방행정연구, 제4권 제1호;
- 유제원, 안문석, 안광일, 최성모, 김정수, 「環境規制權의 分權化效果」, 『韓國行政學報』 제29권 제1호(1995년 봄), 3-21;
- 이달근, 「중앙정부와 지방정부간의 기능 및 역할분담」, 『환경과 생명』, 1994년 가을, 26-35;
- 총무처, 「정부기능총람」, 1994;
- _____, 「중앙·지방사무총람」, 1994;
- 홍준형, 『環境法』, 1994, 한올아카데미;
- 환경부, 「쓰레기종량제 시행 1년의 실적분석평가」, 1996. 3

- Bookchin, Murray, *Social Ecology Versus Deep Ecology*, *Socialist Review*, Vol.88, No.3, 11-29;
- Devall/Sessions, *Deep Ecology: Living as if Nature Mattered*(Layton, UT: Peregrine Smith Books, 1985), 65-73;
- Devall, Bill, *The Deep Ecology Movement*, *Natural Resources Journal*, Vol20, No.2(April 1980);
- John, DeWitt, *Civic Environmentalism, Alternatives to Regulation in States and Communities*, CQ Press, 1994.
- Kraft, Michael E. & Vig, Norman. J., "Environmental Policy From the 1970s to the 1990s: Continuity and Change", in: *Environmental Policy in the 1990s, Toward a New Agenda*(CQ Press, 1994) 3-29.
- Naess, Arne, *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. A Summary*, *Inquiry*, Vol.16, No.1(Spring 1973);
- Naess, Arne, *The Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects*, *Philosophical Inquiry*, Vol.8, No.1-2, 1986;
- VanDeVeer, Donald/Pierce, Christine, *The Environmental Ethics and Policy Books, Philosophy, Ecology, Economics*, Wadsworth Publishing, 1994, 211-246