

# 환경교육의 실효성 제고를 위한 법적 과제\*

- 환경교육진흥법을 중심으로

윤익준\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 환경교육진흥법의 내용과 문제점
- III. 국외 환경교육관련 입법례
- IV. 환경교육의 실효성 제고를 위한 제언
- V. 결론

## [국문초록]

우리나라는 「환경교육진흥법」을 제정함으로써 환경교육에 관한 제도적 기틀을 마련하였다고는 하나, 여전히 미흡하다. 「환경교육진흥법」은 선언적, 프로그램적 규정들을 통하여 환경교육의 당위성만을 제하고 있을 뿐, 의무규정의 부재, 재정지원 규정의 모호성, 인센티브의 부재 및 지속가능한 발전 등 환경교육에 반영되어야 할 다양한 요소들을 고려하지 못하고 있다.

최근 국외의 환경교육관련 입법동향들을 살펴보면, 환경교육의 내실화를 위하여 다양한 방안들이 논의되고 있다. 특히 기존의 교육과의 융합과 환경에 대한 이해 증진을 통하여 갈등을 사전에 해결하고, 민관 모든 주체들 간의 협력이 무엇보다 강조되고 있다. 또한 정부부처 간, 지자체 간의 협업과 지역의 이슈에 기초한 환경교육의 다양성이 부각되고 있다.

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5B8A03045138).

\*\* 연세대학교 법학연구원, 연구교수

이에 국내 환경교육의 내실화를 위해 「환경교육진흥법」상 환경교육 목적 및 환경교육종합계획의 구체화, 환경교육 전담교사의 임용, 자격과 훈련에 대한 강화, 부처 간의 협업은 물론 기존의 교육과정과의 연계성 제고, 구체적 재정지원 및 인센티브 규정의 마련 등이 요구된다. 또한 환경교육에 있어 지역별 다양한 이슈를 고려할 수 있는 다양성의 담보가 필요하다. 이와 같은 환경교육의 실효성 제고는 오늘날 증가하는 환경갈등의 악순환을 제거하고, 지속가능한 발전이라는 원칙을 구현함에 있어 선결과제일 것이다.

## I. 서론

최근 우리사회는 환경과 관련한 다양한 문제들로 인하여 심각한 갈등을 겪고 있다. 구미 불산 누출사고와 밀양 송전탑 건설관련 갈등<sup>1)</sup>, 원자력발전소의 안전성과 수명 연장 등 환경관련 리스크 영역에서의 갈등과 우려가 증가되면서 환경문제는 우리 생활에 있어 가장 밀접하게 접하는 사회문제의 하나로 인식되고 있다.

오늘날 복잡하고, 그 심각성이 날로 더해지는 환경관련 갈등의 예방과 해결을 위해서는 환경문제에 대한 국민의 이해가 증진되어야 하고, 환경보전에 대한 개별적 실천 의지가 선행되어야 한다.<sup>2)</sup> 나아가 이러한 환경문제와 갈등의 주체로서 국민<sup>3)</sup>이 주도적으로 문제를 해결하기 위해 선행되어야 하는 것 중에 하나가 환경교육의 강화와 내실화이다.<sup>4)</sup>

우리나라의 환경교육은 1980년대 이후 비교적 빠르게 성장해 왔다고는 하나,<sup>5)</sup> 국

1) 밀양 송전탑 건설관련 갈등은 정부와 한국전력공사가 2000년 장기전력수급계획에 따라 765kV 신고리-북경남 송전선로(2구간) 건설사업을 시행하면서 밀양지역 경과지 주민들과의 주민설명회 및 환경영향평가 부실 등 절차상 문제, 재산권과 환경권 침해 등으로 인해 갈등을 빚고 있는 사건으로 2013년 가장 첨예한 환경인권사건으로 꼽히고 있다. 경남도민일보, “밀양 송전탑 사태, 가장 첨예한 환경인권사건”, 2014. 4. 3.

2) 채우석, 환경교육관련법제에 관한 연구, 환경법연구, 제26권 제3호, 2004. 11, 256면.

3) 무엇보다도 모든 국민은 헌법상 그리고 개별 법률상 건강하고 쾌적한 환경에서 살아갈 권리를 가지는 동시에 일상생활에서 발생하는 환경오염 및 환경훼손을 줄이고, 환경보전을 위해 노력해야 할 의무도 지니고 있다. 헌법 제35조 제1항; 환경정책기본법 제6조.

4) 김홍균, 환경법 제3판, 홍문사, 2014, 903면.

5) 1982년 제4차 교육과정 개편을 통해 과학 등 일부 과목에 환경관련 내용을 반영하여 환경문제의 인식

가적·제도적 조치가 미흡한 가운데 특정 환경문제가 발생한 뒤에야 이루어지는 사후 약방문식에 그쳐왔고, 그나마도 체계적·지속적으로 이루어지지 못하였다. 심지어 가장 기본적인 학교교육에서도 환경교육이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.<sup>6)</sup>

법제적으로 「환경정책기본법」은 ‘환경정보의 보급(제24조)’, ‘환경보전에 관한 교육(제25조)’, ‘민간환경단체 등의 환경보전활동 촉진(제26조)’ 등의 규정을 둬으로써 환경보전에 관한 교육과 홍보를 통하여 국민의 이해와 정책의 실효성을 높이도록 하고 있다. 나아가 환경보전협회 등 환경보전에 관한 교육을 위한 조직을 통하여 교육의 전문성과 지속성을 담보하도록 하였다(제59조).

2008년에는 「환경교육진흥법」을 제정하여 환경교육종합계획(제5조 내지 제6조), 학교환경교육의 지원(제9조), 사회환경교육의 진흥(제10조), 사회환경교육지도사의 양성(제11조), 환경교육프로그램의 개발·보급 및 인증(제13조) 등을 포함한 환경교육의 진흥과 지원을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 「환경교육진흥법」의 제정된 이후에도 학교교육 및 사회교육에 있어 여전히 환경교육의 활성화가 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 이는 동법이 다소 선언적 의미의 규정들로 인해 일정한 한계를 지니고 있음에 비롯되고 있다.

이에 실질적으로 환경교육의 실효성을 제고하기 위해 「환경교육진흥법」의 내용과 문제점을 검토하고, 환경교육에 관한 국외 입법례를 비교·분석함으로써 「환경교육진흥법」의 개선을 통한 환경교육의 실효성 제고방안에 대해 논하고자 한다.

을 제고하였고, 제6차 교육과정 개편에서는 중·고등학교에 ‘환경’ 교과목이 선택과목으로 개설되었다. 특히 2009년 개정 교육과정에서는 특별활동 등을 통하여 창의적 체험활동을 신설하였다. 이미숙·김지연, 환경교육 활성화를 위한 법제도 개선방안, 한국환경정책평가연구원, 2013. 7. 8면; 이선경, 국제 환경교육협력을 통한 한국 환경교육 활성화 방안 - ENSI(Environment and School Initiatives)와의 협력을 중심으로, 한국환경교육학회 발표논문집, 2006. 12, 155면.

6) 최근 충북의 한 고등학교에서 교사가 미성년자인 학생들에게 쥐를 사육하여 죽인 뒤, 포장하여 동물원 등에 판매하도록 하였다가 쥐 사육 등에 참여한 여학생이 자살한 사건이 사회적으로 이슈가 되었다. “학교가 고교생 동원, 쥐 3256마리 죽여 돈벌이”, 오마이뉴스 2014. 10. 31. 그런데 충북교육청이 문제가 된 학교에 동물보호교육을 실시하도록 하자, 학교는 ‘동물을 죽이는 사업’을 주도한 당사자인 ‘쥐 도살’ 교사에게 전교생을 대상으로 동물보호교육을 실시하도록 하여 다시 한 번 충격을 주고 있다. “‘쥐 도살’ 지도교사가 동물보호교육 담당?”, 오마이뉴스 2014. 11. 3.

## II. 환경교육진흥법의 내용과 문제점

### 1. 환경교육진흥법의 내용

#### (1) 목적 및 개념

「환경교육진흥법」은 “환경교육의 진흥에 필요한 사항을 정하여 환경교육을 활성화하고 인간과 자연의 조화를 이룸으로써 국가와 지역사회의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로” 규정하고 있다(제1조). 또한 ‘환경교육’을 “국가와 지역사회의 지속가능발전을 목표로 국민이 환경을 보전하고 개선하는 데 필요한 지식·기능·태도·가치관 등을 배양하고 이를 실천하도록 하는 교육”으로 정의하고 있다(제2조 제1호). 나아가 동법은 학교환경교육과 사회환경교육으로 구분하여 학생들을 대상으로 하는 교육과 그 밖에 일반 국민을 대상으로 하는 교육으로 구분하여 각각의 규정을 두고 있다.

#### (2) 환경교육 종합계획 등의 수립 및 시행

「환경교육진흥법」은 환경부장관에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 환경교육종합계획을 수립하도록 하고 있으며(제5조 제1항), 동 계획은 법 제7조에 따라 설치된 환경교육진흥위원회<sup>7)</sup>의 심의를 거치도록 하고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 환경계획의 내용과 해당의 여건을 고려하여 각 지자체 환경교육의 진흥과 지원을 위한 5년마다 지역환경계획을 수립하도록 하고 있다(동조 제4항).

해양환경에 관하여는 해양수산부장관에 해양환경 분야와 관련한 계획을 수립할 의무를 부여하고, 이를 종합계획에 반영하도록 요청할 수 있는데(동조 제5항), 환경계획의 시행에 관하여는 오히려 환경부장관이 관계기관 장에 통보하여 소관업무에 반영토록 요청할 수 있도록 규정하고 있다(제6조 제1항). 이 경우 환경부장관은 요청한 관계기관에 대해 추진 실적의 제출요청을 통해 소관업무 반영여부를 확인할 수 있다(동법 시행령 제3조).

7) 환경교육진흥위원회는 기획재정부차관, 미래창조과학부차관, 교육부차관, 국방부차관, 안전행정부차관, 문화체육관광부차관, 농림축산식품부차관, 산업통상자원부차관, 보건복지부차관, 국토교통부차관, 해양수산부차관 및 환경교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자를 위원으로 두고 있다.

### (3) 환경교육의 지원

환경교육의 지원은 학교환경교육과 사회환경교육으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 학교환경교육에 관하여 환경부장관은 교육부장관과 협의하여 학교환경교육 및 그 활성화에 관한 사항들을 지원할 수 있으며(제9조 제1항), 환경교육에 관한 기본내용이 학교의 교육활동에 반영될 수 있도록 교육부장관에게 요청할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제2항). 그 밖에 미래창조과학부장관, 해양수산부장관과 협의하여 환경교육 활성화를 위하여 학교 및 기술원 등에 대하여 환경교육 및 지속가능한 발전 등에 필요한 연구를 수행하도록 권고할 수 있다(동조 제3항 내지 제4항).

사회환경교육의 진흥에 관하여 국가 및 지방자치단체는 교재개발 외에 국가기관이나 기업, 사회단체에 대한 환경교육, 전문인력 양성, 사회환경교육기관의 환경교육에 대한 지원 등을 규정하고 있다(제10조).

### (4) 환경교육프로그램의 개발 보급 및 인증

환경교육프로그램 인증제도는 환경교육프로그램을 개발·운영하고 있거나 하고자 하는 자가 환경부장관에 인증신청을 하는 경우, 환경교육프로그램 인증심사위원회가 해당 프로그램의 친환경성·우수성·안전성 등을 심사하여 환경부장관이 이를 인증하는 국가인증제도이다(동법 제13조 및 시행규칙 제6 내지 7조). 환경보전협회는 인증제 사업을 운영하고, 인증프로그램의 사후관리를 맡고 있으며, 2014년 10월 현재 263개 환경교육프로그램이 인증되어 있다.<sup>8)</sup>

### (5) 환경교육센터의 지정

환경부장관은 환경교육교재의 개발 및 보급, 환경교육 전문인력의 양성 및 활용, 환경교육기관이 실시하는 환경교육에 대한 지원, 그 밖에 환경교육의 진흥을 위한 사업 등을 추진하기 위해 환경교육센터를 지정할 수 있다(제16조 제1항). 아울러 사·

8) 환경교육포털사이트, <http://www.keep.go.kr/portal/auth/search.act>(최종방문일: 2014년 10월 29일).

도지사는 지역환경교육의 효율적인 지원을 위하여 지역환경교육센터를 지정할 수 있다(동조 제2항). 환경부는 2012년 공모·평가를 거쳐 환경보전협회를 국가환경교육센터로 지정하여, 환경교육의 안정적, 체계적 추진을 위한 전문기관으로서의 기능을 수행하도록 하였다.<sup>9)</sup>

#### (6) 사회환경교육지도사

환경교육프로그램의 기획이나 진행, 분석 및 평가 등 환경교육을 수행할 목적으로 환경교육전문인력인 사회환경교육지도사를 활용할 수 있으며, 환경부장관은 국·공립 교육시설, 사회환경교육기관 등을 사회환경교육지도사 양성기관으로 지정할 수 있다(제12조).

#### (7) 경비지원 및 보조

국가 및 지방자치단체는 환경교육을 실시하는 기관·단체 등에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있다(제17조).

## 2. 환경교육진흥법의 문제점

### (1) 주무부처에 관한 문제

현행 「환경교육진흥법」은 환경부가 주무부처로 되어 있고, 교육부를 중심으로 해양수산부 및 미래창조과학부 등 타 부처와 협력하도록 하고 있다. 국가수준의 환경교육을 위한 정책 마련이라는 취지에서는 환경부가 주도적인 기관으로 환경교육을 수행하는 점이 타당하다고도 할 수 있다. 그러나 학교환경교육과 사회환경교육으로 구분하여 볼 때 학교환경교육은 근본적으로 교육부가 주관하고 있고, 환경교육 외에 다른 교육과의 연계를 통한 환경교육의 실효성 제고라는 측면에서는 학교환경교육에 대해

9) 환경부, 환경백서, 2013, 472면.

환경부의 역할은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다.

(2) 선언적·추상적 규정상의 한계

「환경교육진흥법」은 진흥과 지원을 주된 목적으로 하는 법률로서 선언적이고 프로그램적인 규정만을 두고 있다. 가령 학교환경교육에 있어 환경교과목의 선택 여부, 전담교사 및 교수의 자격, 환경교육 전문인력의 임용 등에 대한 구체적인 내용이 부재하고, 사회환경교육에 있어서도 교육 활성화를 위한 구체적인 교육대상별 프로그램과 기관에 대한 의무교육 등의 시책이 부재한 실정이다.<sup>10)</sup> 또한 환경교육 참여에 대한 인센티브나 교육성과의 제고를 위한 모니터링 및 평가 등에 관하여도 구체적인 규정을 두고 있지 않다.

(3) 의무규정 및 제재수단 미비

「환경교육진흥법」상 환경교육종합계획을 비롯하여 대부분의 규정들이 타 부처와 지자체와의 협력을 필요로 하고 있지만, 이를 강제하거나 이행하지 않은 경우에 실효성을 담보할 수 있는 적절한 제재수단이 미흡하다. 동법상 유일한 제재수단인 과태료 부과 처분의 경우, 환경교육프로그램의 허위 또는 유사 인증표시에 대하여만 20만원의 과태료를 부과하도록 하고 있다(제20조 제1항). 환경교육 활성화를 위한 의무와 규제의 미비는 동법의 제정에도 불구하고 환경교육의 활성화가 제대로 이루어지지 못하는 원인이 되고 있다.

(4) 예산지원 규정의 부재

「환경교육진흥법」은 환경교육에 대한 임의적 지원만을 규정하고 있을 뿐, 구체적

10) 교육의 목표, 학습자료, 환경교사의 임용 등에 있어 환경교사의 현직 연구 경험이나 환경교육 자료 및 교구교재의 구비현황 그리고 현직교사를 위한 연수 등의 개선도 중요하지만 주로 강연중심의 지식 전달 수준으로 교사 연수에 대한 질적 만족도 등 교육적 실효성이 의문시 된다. 나아가 실제 환경교사로서 학교의 지도기회도 확보되지 못하고 있다. 김종세, 국가의 환경권보장을 위한 실효성 모색-환경교육 진흥법 제정안을 고려하여-, 환경법연구, 제29권 제1호, 2007, 182-183면.

인 지원에 대한 내용을 담고 있지 않다. 환경교육의 활성화를 위해서는 예산과 전문 인력의 지원이 반드시 필요함에도 불구하고 동법의 제정과정에서 해당 항목이 반영되지 못하였다.<sup>11)</sup> 그 결과 환경교육의 활성화라는 동법의 목적을 달성하지 못한 채 전문성이 없는 교사를 통한 환경교육 및 형식적 교육에 그칠 우려가 있다. 따라서 예산 및 재정지원과 관련해서는 별도의 기금의 설치, 구체적 재정지원 기준을 마련할 필요가 있다.

### III. 국외 환경교육관련 입법례

#### 1. 미국의 국가환경교육법

##### (1) 연혁

최초의 환경교육에 관한 입법은 1970년 제정된 환경교육법(Environmental Education Act: EEA)이다.<sup>12)</sup> 동법은 환경교육단체를 위해 처음으로 제정된 법으로서 환경교육과정을 개발하고 교사들을 훈련시키기 위한 보조금을 지급하기 위해 구 보건 교육복지부(Department of Health, Education, and Welfare)에 연방환경교육국(Federal Office of Environmental Education: OEE)을 신설하도록 하였으며, 의회는 1979년 환경교육국을 신설된 교육부로 이관토록 하였다.<sup>13)</sup>

동법은 1974년과 1978년 1981년에 걸쳐 3차례 개정이 이루어지는 데 그 핵심은 재

11) 동법 제정과정에서 실질적인 예산지원책을 반영하고자 하였으나, 예산담당부처는 물론 주무부처 역시 예산항목 신설에 반대하여 실현되지 못하였다. 최석진, 환경교육진흥법 제정과 국가 환경교육종합발전 방안의 의미, 환경교육, 23권 1호, 2010, 119면.

12) 동법의 제정목적과 관련하여 미 의회는 “국가 환경질과 그 생물학적 균형의 저하는 국가의 환경과 그 생물학적 균형에 대한 필요에 대하여 시민의 낮은 이해에서 비롯된 것이며, 현재 환경분야에서 시민을 교육할만한 적합한 자원이 존재하지 않고, 환경질과 생물학적 균형에 대하여 시민들을 교육하는 것과 관련한 혼신의 노력이 필요하다.”고 명시하였다.

13) Campaign for Environmental Literacy, Legislative History <http://www.fundee.org/facts/fedfund/leghistory.htm> (최종방문일: 2014년 10월 28일).



정 지원의 연장에 관한 것이었다. 특히 1981년 환경교육법은 연방정부의 역할을 주(州)정부로 이관하기 위한 레이건 행정부의 의도에 따라 예산조정과정에서 폐지되었다. 이후부터 미국의 환경교육관련 법제는 상당한 질곡을 경험하게 되었다.

환경교육법은 1990년에 국가환경교육법(National Environmental Education Act: NEEA)으로 신설되었다.<sup>14)</sup> 국가환경교육법은 환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA)을 주무기관으로 하여 환경교육국의 재설립을 포함하여 다양한 환경교육관련 활동을 관할하도록 하였다. 이후, 동법에 따라 EPA와 환경교육국은 환경교육과정의 개발과 교사의 훈련, 환경전문인력 양성을 위한 펠로우쉽, 개인에 대한 환경상수어를 위한 보조금을 제공하면서 환경교육 분야에서 그 역할을 유지·확장하였다. 또한 워크샵과 회의, 교육과정지침, 과학적으로 건전한 자료와 다른 많은 자원을 제공하였으나 한시법으로 제정된 1990년 국가환경교육법은 1996년에 폐지되게 되었다.<sup>15)</sup>

## (2) 1990년 국가환경교육법의 주요 내용

지구온난화, 해양오염 및 종의 다양성 감소는 전 지구적인 규모로 인간의 건강과 환경에 심각한 위협을 주고 있다. EPA의 국가환경교육법은 환경문제의 인식을 지원·개선하기 위해 지방 교육기관, 비영리목적의 교육기관 및 환경단체에 재원을 제공하였다. 동법은 용어의 정의(제3조), 환경교육국(제4조), 환경교육 및 훈련 프로그램(제5조), 환경교육 보조금(제6조), 환경 인턴쉽과 펠로우쉽(제7조), 환경교육상(제8조), 환경교육자문위원회와 대책위원회(제9조), 환경교육훈련재단(제10조), 권한의 위임(제11조)으로 구성되어 있다.

### (가) 환경교육국의 설립

국가환경교육법 제4조는 EPA가 환경교육국(OEE)을 설립하도록 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 환

14) 1990년, 의회는 환경교육에 대한 연방의 역할을 재정립하기 위해 국가환경교육법(NEEA)을 제정하면서 자연과 환경문제에 관한 정보를 대중에게 제공하고, 교육하는 당시 연방정부의 노력이 부적합하다는 점을 다시 한 번 강조하였다.

15) Campaign for Environmental Literacy, Legislative History <http://www.fundee.org/facts/fedfund/leghistory.htm> (최종방문일: 2014년 10월 28일).

경교육국의 역할과 관련하여 환경교육국은 다른 연방기관들과의 협의와 조정을 통해 전 지구적인 환경문제를 포함하여 인간과 환경사이의 이해를 증진하기 위한 프로그램을 개발하고 지원해야 한다.<sup>17)</sup> 또한 환경교육국은 동법 제5조에 따라 관련 환경교육 프로그램과 출판물, 매체 자료 등의 개발 및 지원·보급을 수행하고,<sup>18)</sup> 동법 제6조에 따른 연방정부의 보조금 관리,<sup>19)</sup> 동법 제7조에 따른 인턴쉽과 펠로우쉽의 운영,<sup>20)</sup> 제8조에 따른 환경상 프로그램 운영,<sup>21)</sup> 제9조에 따른 자문위원회와 대책위원회에 대한 인력지원<sup>22)</sup> 다른 연방기관 및 단체와의 협력 및 정보 제공 등에 관한 업무를 수행하였다.<sup>23)</sup>

환경교육국은 고위공무원단(Senior Executive Service)에 속하는 임원을 두고, 6~10명의 본부직원과 각 기관의 지사에 1명의 상근직원을 두도록 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

#### (나) 환경교육 및 훈련프로그램의 개발 및 운영

동법은 환경교육 연구의 개발과 보급에 있어 환경교육 전문가의 양성을 목적으로 환경교육 및 훈련프로그램(Environmental Education and Training Program)을 실시하도록 규정하고 있다.<sup>25)</sup> 환경교육 및 훈련 프로그램의 목적은 환경교육의 개발과 보급을 통한 교육전문가들을 훈련하기 위한 것이므로 동법은 환경교육 프로그램들과 워크샵, 그리고 널리 보급될 수 있는 훈련도구들을 개발하는 데 특별히 주안점을 두고 있다.

정부는 동조의 환경교육 및 훈련프로그램을 운영하는 비영리기구에 대해 매년 보조금을 지급하도록 규정하고 있으며,<sup>26)</sup> 보조금 지급에 관한 규정과 보조금의 사용처에 대한 제한<sup>27)</sup>을 두고 있다.<sup>28)</sup> 그 밖에 동법은 프로그램 참가자의 자격 요건과 선발

16) 20 U.S.C. § 5503(a).

17) 20 U.S.C. § 5503(b)(1)-(3).

18) 20 U.S.C. § 5503(b)(4).

19) 20 U.S.C. § 5503(b)(5).

20) 20 U.S.C. § 5503(b)(6).

21) 20 U.S.C. § 5503(b)(7).

22) 20 U.S.C. § 5503(b)(8).

23) 20 U.S.C. § 5503(b)(9)-(13).

24) 20 U.S.C. § 5503(c).

25) 20 U.S.C. § 5504(a).

26) 20 U.S.C. § 5504(c)(1).

기준을 규정하고 있다.<sup>29)</sup> 또한 동 프로그램은 계획의 권유, 그러한 제안된 계획들 사이에 적절한 계획의 선택, 계획의 감독, 계획의 결과 평가, 그리고 실행, 방법, 기술 그리고 과정의 효과와 실행가능성에 관한 정보의 보급을 포함해야 한다.

(다) 환경교육 보조금 지원

정부는 환경교육 및 훈련에 관한 실행, 방법, 그리고 기술의 고안 또는 보급을 위한 계획에 대해 협업협정 또는 계약을 체결하거나 지원금을 제공할 수 있다.<sup>30)</sup> 그러나 동법에 따라 인정된 계획에 대한 연방기금은 당해 계획의 총비용의 75퍼센트를 초과해서는 안 된다. 다만 정부가 제안된 계획의 장점을 지지하고 연방의 상당한 지원이 없으면 이행할 수 없다는 것을 증명하는 경우에 정부는 총비용을 연방기금으로 지원 및 보조하는 것을 승인할 수 있다.<sup>31)</sup> 그 밖에 보조금을 지원받을 수 있는 행위<sup>32)</sup>와 우선권이 부여되는 계획 등을 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

(라) 환경 인턴쉽과 펠로우십제도

정부는 인사국(Office of Personnel Management) 및 다른 관련 연방기관과 협의하여 연방정부의 기관들에 대학과 대학원 수준의 학생의 인턴쉽과 현직교사에 대한 펠로우십을 제공한다.<sup>34)</sup> 이러한 인턴과 펠로우제도는 대학생과 현직교사들에게 환경문제를 다루는 연방기관의 전문성을 지닌 직원들과 함께 일할 수 있는 기회를 제공함으

27) 제5조에 따라 지급되는 보조금은 부동산의 획득이나 건축, 또는 건물의 개보수에 사용되어서는 안 된다. 20 U.S.C. § 5504(c)(4).

28) 20 U.S.C. § 5504(c)(2)-(5).

29) 20 U.S.C. § 5504(d).

30) 20 U.S.C. § 5505(a).

31) 20 U.S.C. § 5505(h). 동조에 따른 보조금은 25만 달러를 초과해서는 안 되며, 나아가 동일 회계연도 내에서 동조에 따라 제공된 모든 보조금들의 25%는 5,000달러 미만이어야 한다. 20 U.S.C. § 5505(i).

32) 20 U.S.C. § 5505(b).

33) 정부는 고등교육기관 또는 환경교육과 훈련프로그램을 운영하는 그 밖에 비영리기구에 매년 보조금을 조성해야 하며, 보조금을 조성함에 있어 정부는 폭넓게 적용될 수 있는 상당히 개선된 환경교육 연습(practice), 방법 또는 기술을 개발하기 위해 제안된 계획들에 우선권(priority)을 부여한다. 20 U.S.C. § 5504(c).

34) 20 U.S.C. § 5506(a).

로써 환경문제에 대한 이해를 제고하고, 전문성을 함양함을 목적으로 한다.<sup>35)</sup>

인턴은 6개월 이내로 연간 250명 이상이 일시적 또는 전업으로 고용되어야 하며, 적절한 보수가 지급되어야 한다. 펠로우는 12개월 이내로 연간 50명 이내로 일시적 또는 전업으로 고용되어야 하고, 적절한 보수가 지급되어야 한다.<sup>36)</sup> 또한 인턴을 고용한 연방기관은 봉급과 실비를 지원하는 데 필요한 기금을 제공해야 한다.

인턴과 펠로우는 환경교육국에 의해 관리되며, EPA, 어류및야생생물국(FWS), 국가해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA), 환경질위원회(Council on Environmental Quality), 연방자연자원관리기관, 농림부(Department of Agriculture) 및 국가과학재단(National Science Foundation) 등에서 근무하게 된다.<sup>37)</sup>

(마) 환경교육자문위원회와 대책위원회의 설립

동법은 국가환경교육자문위원회(National Environmental Education Advisory Council)와 환경교육에 관한 연방대책위원회(Federal Task Force on Environmental Education)을 설립하도록 규정하고 있다.<sup>38)</sup>

자문위원회는 관계부처와 협의하여 환경청장이 지명한 11명의 위원으로 구성된다. 위원은 초등 및 중등교육, 대학, 비영리기구, 주정부의 교육 및 자연자원관련 부서, 산업계를 대표하는 자들로 임명되며, 다양한 지역과 소수집단을 대변하고, 전문성을 지닐 것이 요구된다.<sup>39)</sup>

환경교육에 관한 연방대책위원회는 동법의 이행과 관련한 문제, 다른 연방정부기관의 업무와 관련된 사업의 이행 조정에 관해 정부에 대한 자문·협의 및 권고안 등의 작성을 수행한다.<sup>40)</sup> 위원은 교육부, 내무부, 농림부, EPA, 국가해양대기청, 환경질위원회 및 국가과학재단에서 선정되며, 위원회 의장은 EPA가 맡는다.<sup>41)</sup>

35) 20 U.S.C. § 5506(b).

36) 20 U.S.C. § 5506(c), (e).

37) 20 U.S.C. § 5506(d).

38) 20 U.S.C. § 5508(a).

39) 20 U.S.C. § 5508(b).

40) 20 U.S.C. § 5508(c)(1).

41) 20 U.S.C. § 5508(c)(2)-(3).

(바) 환경교육훈련재단의 설립 및 운영

환경교육훈련재단(National Environmental Education and Training Foundation)은 미국은 물론 국제적으로 환경교육의 기여를 증대하고, 중요한 환경보호의 수요를 충족하도록 훈련하기 위해 설립된다.<sup>42)</sup> 재단의 목적은 연방정부, 주정부 그리고 지방정부는 물론 비즈니스, 산업, 학술연구기관, 환경단체들, 국제기구들 사이의 개방되고 효과적인 파트너십을 조성함을 목적으로 한다. 재단의 활동을 감독하기 위해 재단은 환경, 교육 그리고 훈련에 지식과 경험이 풍부한 13인의 이사로 구성된 이사회를 운영해야 한다.<sup>43)</sup>

(3) 1996년 국가환경교육법 폐기 이후 환경교육관련 입법 동향

1996년 국가환경교육법 폐지 이후, 수차례 동법의 부활을 시도하였다. 그러나 의회는 동법에 따른 프로그램에 대하여 지속적으로 재정적 보조를 하면서도 동법을 갱신하지는 않고 있다. 즉, 1997년부터 2002년까지 의회는 환경교육국과 환경교육프로그램에 대한 기금제공을 지속했다. 비록 환경교육국과 환경교육프로그램에 대해 매년 1600만 달러 이상의 기금을 제공하도록 규정한 국가환경교육법보다는 적은 금액이지만, 의회는 1997년 이후 매년 800에서 900만 달러 사이에서 기금을 제공하였다는 점은 주목할 만하다.

이후, 2002년 초 부시행정부는 2003-2006년까지 매년 예산안에 동 프로그램을 위한 지원을 반영하지 않았다. 정부의 예산관리국은 동 프로그램의 효과가 의문시된다고 주장했다. 그럼에도 불구하고 프로그램의 지속성에 대한 주정부와 지방정부의 폭넓은 지지에 대응하여 의회는 2003년부터 2005년까지 기금을 지원하였다.

(가) 아동낙오방지법

미국은 2002년 아동낙오방지법(No Child Left Behind Act: NCLB)<sup>44)</sup>을 제정하여

42) 20 U.S.C. § 5509(a).

43) 20 U.S.C. § 5509(b).

44) 20 U.S.C. § 6301. 동법은 1965년 제정된 초등 및 중등 교육법(Elementary and Secondary Education Act: ESEA)의 개정사항 중 일부를 규정한 법률이다.

사회계층, 소수자 여부를 불문하고 모든 아동이 동등한 양질의 공공교육을 받을 수 있도록 하였다.<sup>45)</sup> 개념적으로 이동낙오방지법은 학생들의 교육에 관하여 주정부와 학교에 보다 많은 권한과 유연성을 부여함으로써 진전된 형태를 지니고 있다. 그러나 이동낙오방지법은 교과과정을 제한함으로써 국가환경교육법에 따라 계획된 환경교육의 제도화에 부정적 영향을 미치게 되었다.<sup>46)</sup>

이동낙오방지법에 따른 환경교육은 기존의 국가환경교육법과 다음의 점에 있어 일정 부분 차이를 보이고 있다. 첫째, 가장 중요한 차이점은 이동낙오방지법이 국가환경교육법과 달리 직접적으로 주(州)와 지방의 교육정책에 있어서 무엇을 교육하여야 하는지에 대하여 실질적인 영향을 주었다는 점이다. 반면 국가환경교육법은 주로 초등 및 중등교육, 지역수준에서의 비공식적인 환경교육 모두를 직접적으로 지원할 목적으로 제정되었기 때문에 국가의 초등 및 중등교육정책에 있어서 중요한 역할을 가지거나 영향을 미치지 못하는 못하였다. 둘째, 국가환경교육법은 교사훈련프로그램과 초등 및 중등교육에 대한 재정지원 모두를 포함하고 있다. 따라서 동법의 적용범위는 졸업 및 비졸업생, 인턴쉽과 펠로우쉽, 수상, 국가환경교육 및 훈련재단의 수립 및 재정지원, 고등교육에 대한 재정지원 그리고 초등 및 중등뿐만 아니라 비공식적인 교육을 포함하고 있다. 반면 이동낙오방지법은 초등 및 중등교육 지원과 교사훈련이라는 측면에서만 중복된다. 셋째, 공식적인 초등 및 중등교육 지원의 초점과 목적이 다르다. 국가환경교육법의 본래 목적은 환경교육의 현재와 새로운 영역에 있어 초기활동을 육성하기 위해 넓은 범위에서 일정한 재정보조를 하는 것이었다.<sup>47)</sup> 반면 이동낙오금지법은 학교와 학구 위주로 지원되며, 환경교육 외에 다양한 목적으로 지원되도록 규정하고 있다. 넷째, 국가환경교육법은 교사훈련프로그램의 참가자격을 교사 등 공인된

45) 이동낙오방지법은 일반교육과정에서 낙오하는 학생이 없도록 미국의 각 주에서 정한 기준을 평가를 통해 만족시키도록 하고, 기준을 만족하지 못한 학교와 교사, 학생이 제재를 받도록 하고 있다.

46) 환경교육기구들에 따르면 이동낙오방지법은 엄격한 시험요건을 둠으로써 많은 학교들이 수학과 독해 교육에 대다수 시간을 투자하도록 함으로써 실질적으로 환경교육프로그램을 포기하도록 하였다고 비판하였다.

47) 국가환경교육법은 EPA에 대한 재정지원을 25만 달러로 제한하고 있다. 실제로 전체 지원에서 1% 정도만이 10만 달러 이상이고, 6% 정도만이 2만5천 달러 이상이다. 더욱이 동법은 사실상 모든 재정지원의 약 2/3가 5천 달러 미만이 되도록 제한하고 있다. 이 가운데 대략 절반 정도가 비영리기구에 지원되었고, 학교와 학구(school district)로 각각 1/6이, 나머지 1/6은 대학에 지원되었다.

교육자뿐만 아니라 비공식적인 교육관련 종사자들까지 포함하고 있지만, 고등교육기관 또는 비영리기구만이 교사훈련프로그램을 통한 지원을 받을 수 있도록 규제하였다. 반면 아동낙오방지법은 교사 훈련을 위한 재정지원을 보다 광범위하고 효과적으로 분배되도록 규정하였다.

(나) 아동교외활동법안

아동교외활동법(No Child Left Inside Act: NCLI)(안)은 국가환경교육법의 개정법안의 의미를 지니고 있다. 동 법안은 2008년과 2009년, 2011년, 2013년에 이르기까지 수차례에 걸쳐 제기되었지만 결론적으로 입법화되지는 못하였다.

2008년 아동교외활동법안<sup>48)</sup>의 핵심은 국가환경교육법과 마찬가지로 EPA가 환경교육정책을 주관하고, 환경교육 지도방법과 관련 프로그램에 관한 연구에 추가적인 재정지원을 하는 데 있었다. 2008년 법안은 하원을 통과했지만 상원에서 충분한 지지를 받지 못하였다.<sup>49)</sup>

2009년과 2011년 수정·제기된 아동교외활동법안<sup>50)</sup>은 국가환경교육법을 부활시키기 보다는 초등 및 중등교육법과 아동낙오방지법상에서 환경교육을 강화하도록 하였다. 또한 동 법안은 환경교육에 대한 규제권한을 EPA에서 교육부로 이관토록 하였으며,<sup>51)</sup> 공공교육체계 내에 환경교육을 제도화 하도록 주(州)의 교과기준을 감독함으로써 연방정부의 역할을 강화하도록 하였다.<sup>52)</sup> 나아가 동 법안은 모든 학생들이 환경문제에 대하여 이해하고 분석할 수 있도록 주정부에 환경윤리교육계획(Environmental Literacy Plan)을 개발하도록 장려했으며, 전문인력 양성과 관련하여 교육자의 자질 향상을 위한 연방보조금을 제공토록 하였다.<sup>53)</sup>

48) No Child Left Inside Act, H.R. 3036, 110th Congress. (2008).

49) Whitney Stohr, Coloring a Green Generation: The Law and Policy of Nationally-Mandated Environmental Education and Social Value Formation at the Primary and Secondary Academic Levels, *42 J.L. & Educ. 1*, 2013, p. 82.

50) No Child Left Inside Act, S.866, 111th Congress. (2009).

51) 기존의 아동낙오방지법 내에 환경교육의 부재와 환경교육이 교육부의 규제권한 내에 포함되어 있지 않았다는 점을 문제로 제기하였다. Chesapeake Bay Foundation, What has NCLB Done to Environmental Education?, No Child Left Inside, <http://www.cbf.org/ncli/problem/nclb-has-done/> (최종방문일: 2014년 10월 29일).

52) No Child Left Inside Act, S.866(2009), § 101.

2013년 법안은 초등 및 중등교육법의 개정안으로서 교육부가 환경교육기준 및 교사연수를 포함한 주의 환경윤리교육계획의 이행을 지원하는 데 필요한 보조금을 지급하도록 하였다. 가령 초등 및 중등교육법 제2장의 파트 B를 개정하여 수학 및 과학 파트너십에 비영리 환경교육조직 및 정부의 과학, 환경 또는 자연자원 관리기관들도 포함시키는 한편, 학생들의 과학과 수학의 이해를 증진하기 위한 파트 B 기금을 교사 연수 및 환경교육에 이용할 수 있도록 하였다.<sup>54)</sup>

#### (4) 평가와 시사점

국가환경교육법은 환경교육국을 설치함으로써 별도의 환경교육에 관한 업무를 다루는 기관을 통해 환경교육의 효율적 이행을 도모하였으며, 환경적으로 소양있는 시민(environmentally literate citizenry)의 양성이라는 EPA의 궁극적인 목적을 달성하는데 일조하였다.<sup>55)</sup> 특히 체계적인 환경교육 정책의 수립 및 시행에 있어서 전담부서의 설치는 중요한 의의를 지닌다. 다만 동 기관이 1970년 환경교육법에 따라 설치된 후, 교육부에서 EPA로 이관된 점은 현재 교육부와 환경부가 환경교육을 분담하고 있는 우리나라 현실에서 어느 부처 소속으로 둘 것인가 논란의 여지가 있다. 이는 학교교육에 중점을 둘 것인지 아니면 사회교육에 보다 중점을 둘 것인지 정책적 선택의 문제라 여겨진다.

국가환경교육법상 환경교육훈련재단은 환경교육국과 함께 조직 간의 협의체 및 협력을 통해 일반인을 대상으로 비정규적인 교육과 연수 프로그램을 개발하는 업무를 수행하였다. 특히 EPA를 통한 연방기금과 민간기금의 협력 투자를 통하여 환경교육의 내실화를 위한 재정지원과 환경교육 프로그램의 개발·보급에 기여하였다.

다만 국가환경교육법 체제에 대하여 학교교육과의 연계성 부재가 가장 중요한 문제점으로 지적되었다. 특히, EPA가 환경교육을 주도하고 있지만 환경교육이 특별히

53) *Id.*, §§ 101, 301.

54) <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr2702#summary/libraryofcongress>(최종방문일: 2014년 10월 29일).

55) 미국 국가환경교육법상 환경교육국의 성과에 대해서는 이선경·이재영·신호상·조길영·최석진, 미국 국가환경교육법의 효과, 쟁점 및 시사점, 환경교육, 제16권 제1호, 2003, 69-70면 참조.



다르게 취급되어야 할 당위성과 관련하여 교육부와의 협업의 부재 및 기존의 교육예산과 교육과정과의 통합에 대한 필요성 등에 대하여 논란이 있었다.

이에 국가환경교육법 폐기 이후, 2002년 제정된 이동낙오방지법은 모든 환경교육 영역을 다루고 있으며, 인턴쉽과 상장 수여와 같은 몇몇 추가적인 기능을 제공한 기존의 국가환경교육법에 비해 훨씬 좁은 범위만을 고려하였다. 동법은 환경교육에 있어 유치원부터 고등학교까지 학교교육만을 대상으로 하는 반면 학교정책과 재정지원 양자의 측면에서 중대한 변화를 통해 실질적으로 모든 공립학교에 대하여 상당한 영향을 주었다는 데 의의가 있다.

더욱이 최근의 입법안이 꾸준히 제기되고 있는 이동교외활동법안은 환경윤리 교육과 체험 등을 통한 실천적 교육을 강조하고, 연방의 권한 강화와 교육부가 주관하여 환경교육을 실질적 교육에 반영하는 문제를 중점적으로 다루고 있다.

## 2. 일본의 환경교육관련 법률

### (1) 연혁

2003년 일본은 자발적인 환경 보전 활동을 보다 활발히 하고 그 의욕을 높이기 위한 지원 기반을 마련함과 동시에 인재양성의 기반이 되는 환경교육을 추진하는 것을 목적으로 「환경 보전을 위한 의욕 증진 및 환경 교육의 추진에 관한 법률(環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律)」(이하 ‘환경보전활동·환경교육추진법’)을 제정하였다.

그러나 환경교육에 있어 실천의 중요성이 강조되고, 2005년부터 유네스코 주관으로 10년간 지속가능한 발전을 위한 교육(Education for Sustainable Development: ESD) 프로젝트가 추진됨에 따라 환경교육에서의 ESD에 대한 질적 발전을 위한 법제 개선의 필요성이 증대되었다. 더욱이 환경보전활동·환경교육추진법은 ‘환경교육’을 “환경보전에 대한 이해를 돕기 위한 환경 보전에 관한 교육 및 학습”으로 정의함으로써(제2조) 지속가능한 발전을 위한 교육(ESD)의 관점에서 불충분한 것으로 평가되었다.<sup>56)</sup>

이에 2011년에는 「환경 교육 등을 통한 환경 보존 노력의 촉진에 관한 법률」(環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律)으로 개정이 이루어졌다. 현행 「환경 교육 등을 통한 환경 보존 노력의 촉진에 관한 법률」(이하 '환경교육촉진법')은 총 4장 28조로 구성되어 있으며, “환경에 부하가 적은 경제 발전을 도모하면서 지속적으로 발전할 수 있는 사회를 구축”하기 위해 사업자와 국민, 민간단체의 환경교육의 중요성을 강조하고, 국가와 공공단체의 책무를 명시하는 한편, 협동대응의 추진에 필요한 사항을 정함으로써 “현재와 미래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것”을 목적으로 하고 있다(제1조).

이하에서는 일본의 환경교육촉진법으로의 개정에 따라 신설된 내용을 중심으로 일본의 환경교육법제를 검토하고자 한다.

## (2) 환경교육촉진법의 주요내용

### (가) 환경교육의 정의 및 기본이념의 변화

환경교육촉진법은 '환경교육'<sup>57)</sup>의 개념 내에 지속가능한 사회 구축의 목표를 명시하는 한편, '환경교육'을 “가정, 학교, 직장, 지역 기타 모든 장소에서 환경과 사회, 경제 및 문화와 관계 그 이외의 환경 보전에 대한 이해를 돕기 위한 환경의 보전에 관한 교육 및 학습”으로 정의함으로써 환경교육의 범위를 확대하고 있다(제2조 제3호).

또한 지속가능한 발전 개념을 적극적으로 수용하여 환경이 제공하는 혜택을 지속적으로 누리면서 자연과 공생하는 지역사회의 구축, 순환형 사회의 형성, 환경부하의 저감, 나아가 환경보전과 경제, 사회발전의 통합 추진의 중요성 등을 기본이념에 반영하였다. 또한 동법은 생명을 존중하고, 국가와 국민, 민간단체 등 다양한 주체가 서로

56) 다만 2004년 법 제7조의 기본방침을 제정함에 있어 ① 지속가능한 사회를 목적으로 할 필요성, ② 지속가능한 발전에 대한 공통이해, ③ 환경교육의 내용에 지속가능한 사회의 구축이라는 관점이 포함되는 것, ④ 환경교육의 실시에서 종합적인 대응이 필요한 것, ⑤ ESD 10년 추진을 위해 정부가 국내 대응을 추진하는 것, ⑥ ESD 10년의 취지에 따라 정부가 개도국 지역과의 협력을 실시하는 것 등을 명시함으로써 이러한 문제점을 해결하고자 하였다. 上原 有紀子, “「国連・持続可能な開発のための教育の10年」をめぐる一 共生社会を目指した日本の取組み—”, レファレンス, 2005. 3, 77頁..

57) 구 환경보전활동-환경교육추진법은 '환경교육'을 “환경의 보전에 대한 이해를 돕기 위한 환경의 보전에 관한 교육 및 학습”으로 정의하였다(제2조 제3호).

대등한 입장에서 협력할 것을 강조하면서 협동대응<sup>58)</sup>의 중요성을 강조하고 있다(제3조 제1호 내지 제2호).

(나) 기본 방침과 행동계획에 관한 개정

환경교육촉진법은 정부에 환경보전 활동, 환경보전 의욕의 증진 및 환경교육과 협동대응의 추진에 관한 기본방침을 정하도록 하고 있다(제7조). 기본 방침은 환경성 대신과 문부과학성 대신이 공동으로 마련하여 국무회의 결정을 받아야 하지만, 필요한 경우 농림수산업성 대신, 경제산업성 대신 또는 국토교통성 대신 등과 공동으로 수행하도록 규정하고 있다(동조 제4항 내지 제5항). 동 기본 방침에는 국제 협력의 확보 및 지속 가능한 사회 구축에 이바지하는 경제적, 사회적인 대응 촉진을 배려할 의무를 규정(동조 제3항)함으로써 환경과 더불어 지속가능한 발전의 패러다임의 근간이 되는 경제와 형평의 관점을 고려하도록 하고 있다.

또한 도도부현 및 시정촌은 기본 방침을 감안해 해당 도도부현 또는 시정촌 내의 자연적 사회적 조건에 따른 환경보전 활동, 환경보전의 의욕 증진 및 환경교육 및 협동대응의 추진에 관한 행동계획을 작성하도록 하고(제8조), 행동계획 작성에 관한 협의 및 행동계획의 실시에 관한 연락·조정을 위해 ‘환경교육 등 추진 협의회’를 조직할 수 있도록 규정하고 있다(제8조의2). 학교교육 및 사회교육 관계자, 국민, 민간단체 등 학식과 경험이 있는 자는 이러한 행동계획의 작성 및 변경에 대해 제안할 수 있으며, 도도부현 및 시정촌은 해당 제안에 근거한 행동계획의 작성 또는 변경 여부에 대해 공개하도록 노력할 의무가 있다(제8조의3).

58) 환경교육촉진법은 ‘협동 대응’을 “국민, 민간단체 등 국가 또는 지방공공단체가 각각 적절하게 역할을 분담하고 대등한 입장에서 서로 협력하는 환경보전 활동, 환경보전의 의욕 증진, 환경교육 그 밖에 다른 환경의 보전에 관한 대응을 말한다.”고 정의하고 있다(제2조 제4호). 환경교육과 ESD 활동을 기존과 달리 법률이나 정치, 행정이 지도하지 않고, 국민이나 민간단체의 아이디어나 지금까지의 성과를 활용하여 활동 자체의 확대를 도모하고 이를 담보하기 위한 제도적 장치가 협동대응이다. 나아가 협동대응을 통하여 다양한 이해관계자 간에 대등한 협력관계를 구축함으로써 환경교육의 실효성 제고 및 지속가능한 사회로의 발전을 이룰 수 있을 것이다. 高橋 正弘, “環境教育等促進法に期待すること”, つな環 第21号, 地球環境パートナーシッププラザ, 2013. 3, 10-11頁.

## (다) 환경교육 지원관련 규정의 구체화

국가와 지방자치단체는 국민이 '유아기' 때부터 발달단계에 따라 모든 기회를 통하여 학교교육과 사회교육을 통해 환경교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 마련해야 한다(제9조 제1항). 즉, 학교교육에 있어서는 교육직원의 연수, 참고자료 등의 정보 제공, 교재 개발 등 환경교육의 내실화를 위해 필요한 조치들을 보다 구체적으로 명시하고(제9조 제2항), 환경부하를 저감하기 위해 학교시설 등을 활용한 환경보전 활동의 촉진 등을 규정하고 있다(동조 제3항). 직장에서의 환경교육과 관련하여서는 국민의 환경보전에 관한 지식 및 기능 향상을 위해 직장에서 학생의 취업 체험 기타 필요한 체험의 기회를 제공하도록 하고 있다(제10조 제3항).

## (라) 환경교육 등 지원단체의 지정 및 인제 인정 등 사업의 등록대상 추가

환경교육촉진법은 주무대신이 환경교육 지원사업에 관한 기준에 부합한다고 인정하는 비영리법인 및 민간단체에 대하여 환경교육 등 지원단체로 지정할 수 있도록 관련 규정을 신설하고(제10조의2), 지원단체에 대한 정보 제공과 개선명령 등의 규정을 두고 있다.

또한 동법은 "환경의 보전에 관한 지식 및 환경 보전에 관한 지도를 실시하는 능력을 가진 자 혹은 협동대응 촉진에 필요한 능력을 가진 사람을 육성하거나 인정하는 사업 또는 환경보전의 의욕 증진, 환경교육에 관한 교재를 개발 및 제공하는 사업(이하 '인제 인정 등 사업')에 대해 주무대신에 등록할 수 있도록 하여 '환경보전의 의욕 증진 또는 환경교육에 관한 교재를 개발 및 제공하는 사업'도 인제 인정 등 사업의 등록대상으로 추가하였다(제11조 제1항).

## (마) 체험 기회의 장 인증제도

기존 환경보전활동·환경교육촉진법은 국민 또는 민간단체가 자발적으로 환경체험 기회의 장으로 그 토지 등을 제공하는 경우, 이를 촉진하기 위한 조치를 강구할 선언적·프로그램적 규정만을 두었으나(제20조), 개정 환경교육촉진법은 토지 또는 건물의 사용·수익 등 권리를 지닌 국민 또는 민간단체가 해당 토지 또는 건물을 자연 체험 활동의 장 기타 다수의 사람을 대상으로 보기에 적합한 환경보전의 의욕 증진에

관한 체험의 기회로 제공하는 경우 해당 사업의 내용이 요건에 적합한 경우, 도도부현 지사의 인정을 받을 수 있도록 하고 있다(제20조 제1항).

(바) 국민 및 민간단체의 참여 증대

환경교육촉진법은 국가 및 지방자치단체가 환경보전 활동, 환경보전의 의욕 증진 및 환경교육, 협동대응에 관한 정책 형성과정에 민의(民意)를 반영하기 위해 관련 정보를 적극적으로 공표하는 한편, 국민이나 민간단체 등 다양한 주체의 의견을 충분히 고려하여 정책을 형성·활용하도록 규정하고 있다(제21조의2). 나아가 환경보전에 관한 공공서비스의 실시에 있어 전문적 지식이나 지역적 특성을 고려하여 민간단체가 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 경제성에 유의하면서 가격 이외의 다양한 요소를 고려하여 당해 공공서비스의 효과를 충분히 발휘할 수 있도록 계약을 추진하도록 하고 있다(제21조의3).

(사) 환경보전에 관한 협정 체결

환경교육촉진법은 국가 또는 지방자치단체 및 국민, 민간단체 등이 협동대응을 추진하기 위한 역할 분담을 정한 협정 체결, 해당 협정의 작성에 관한 협의 및 해당 협정의 실시에 관한 연락을 조율하기 위한 협의회 설치 규정을 신설하였다(제21조의4 제1항). 나아가 협정의 내용 및 협정에 정한 사항의 평가내용 등을 공표하도록 하고(제21조의4 제2항, 제3항), 국민, 민간단체 등이 협동대응의 추진에 관한 협정을 체결한 경우에 이를 신고하도록 하였다(제21조의5).

(3) 평가 및 시사점

일본의 2011년 개정된 환경교육촉진법은 다음과 같은 점에서 기존의 환경보전활동·환경교육촉진법과 차이를 보이고 있다. 첫째, 각 주체 간의 협동 활동을 추진하기 위해 법의 목적 등에 협동 활동의 추진을 명시함과 동시에 구체적인 조치로서 국민, 민간단체 등에 환경교육 등에 관한 정책 형성 과정에 참여할 수 있도록 함으로써, 공공 서비스에 대한 민간단체의 참가 기회 증대에 대한 배려, 각 주체의 역할 분담을

위한 협정 체결을 촉진하기 위한 구조를 정비하였다. 둘째, 학교교육에서의 환경교육의 내실화를 위해 학교시설 정비 등의 환경 배려의 촉진에 관한 규정을 추가하고, 학교교육에서 체계적인 환경교육이 수행될 수 있도록 교사연수에 참가가 되는 자료 등의 정보 제공, 교재 개발 등의 조치를 강구하도록 하였다. 셋째, 환경보전 활동, 환경보전의 의욕 증진, 환경교육 또는 협동대응의 추진에 있어 국민, 민간단체 등을 지원하기 위한 환경교육 등 지원단체의 지정, 자연체험활동의 장 기타의 환경보전의 의욕 증진에 관한 체험의 기회를 제공하도록 하였다.

나아가 개정 환경교육촉진법의 핵심은 환경교육과 ESD 자체를 국가가 주도적으로 추진하기보다는 협동대응을 통하여 환경교육의 다양성을 도모하고자 하는 하였다는 점이다. 기존의 행정주체와 민간단체간의 상하관계를 지양하고, 환경교육의 방침 설정, 재정지원, 환경교육의 이행 및 평가와 관련된 다양한 주체들이 서로 대등한 관계 속에서 각자의 역할을 수행하도록 하였다는 점에서 의의를 지닌다.

또한 일본도 우리와 유사하게 학교교육에 관련된 환경교육의 소관은 문부과학성이, 학교교육 외의 환경교육의 소관은 환경성이라는 인식이 확립되어 있기 때문에, 개정법에 따라 학교교육 이외의 장소에서의 환경교육의 추진이 강조될 수밖에 없는데 그 결과 환경교육에 있어 환경성의 역할과 비중이 커질 것이라는 평가도 가능하다.<sup>59)</sup>

#### IV. 환경교육의 실효성 제고를 위한 제언

##### 1. 환경교육 목적 및 계획의 실효성 제고

###### (1) 환경교육 목적의 구체화

환경교육의 실효성을 제고하기 위해서는 환경교육이 기존의 교육과 달리 취급되어서는 그 이행을 담보하기가 용이하지 않다. 또한 국가 주도의 교육은 교육의 다양성을 저해할

59) 高橋 正弘, “環境保全活動・環境教育推進法の改正に関する一考察”, 大正大學研究紀要 第97輯, 2011, 186頁.

수 있으며, 지역사회의 지속가능발전이라는 목표 달성을 저해할 수 있으며, 환경문제의 이해의 증진을 위해서는 경제발전과 형평이라는 다양한 요소들의 고려가 필요하다.

일본의 경우, 환경교육촉진법의 목적에 환경교육이 국가와 국민, 사업자와 민간단체의 협력을 통한 환경보전 활동 및 환경보전의 의욕 증진이라는 점을 명시하고 있다. 이에 단순히 원론적인 교육관에 대한 정의 외에 구체적으로 환경교육의 범위와 목표를 설정하여야 할 것이다. 예를 들어 환경교육에 있어 지속가능한 발전의 각 요소들, 즉 환경용량을 유지하면서 경제발전을 도모하고, 세대간·세대내의 형평의 제고라는 측면을 명시하고, 기타 세부적으로 재활용, 에너지 절약, 환경불평등, 생물다양성 보전 등 지역에 특화된 다양한 이슈들을 다룰 수 있도록 구체화되어야 할 것이다.<sup>60)</sup>

## (2) 환경교육 종합계획 및 수립계획의 개선

환경교육종합계획의 시행에 관하여 이를 임의규정으로 두고 있다. 즉, 환경부장관 및 시·도지사는 관계기관의 장에게 환경교육종합계획 및 지역계획을 소관업무에 반영하도록 요청할 수 있을 뿐(제6조 제1항), 실질적으로 행정계획에 반영되지 못함으로써 그 실효성이 저해되고 있다. 마찬가지로 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 종합계획 및 지역계획을 수립·추진함에 있어서도 다른 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등에 대하여 협조를 요청할 수 있을 뿐이다(제8조).

따라서 「환경교육진흥법」 제6조 및 제8조 등의 계획의 시행과 관련한 요청사항을 의무조항으로 개선할 필요가 있다. 다만 경우에 따라 이러한 사항들을 반영하기 어려운 경우에는 그러한 이유를 명시하도록 함으로써 계획 수립에 대한 타 부처의 참여를 증진시키고, 부처 간의 협업을 강화하여야 할 것이다.

60) 환경교육과 지속가능발전교육의 통합·연계의 필요성에 대해서는 일본의 환경교육촉진법의 개정배경에서도 나타나 있으며, 독일에서는 지속가능발전교육의 형태로 환경교육이 활발히 추진되고 있다. 이 미숙·김지연, “환경교육진흥법 개선 수요 분석: 전문가 서면 인터뷰를 바탕으로”, 환경교육, 제26권 4호, 2013, 465면.

## 2. 환경교육의 지원

### (1) 학교환경교육 지원 강화

「환경교육진흥법」은 학교환경교육과 사회환경교육을 각각의 지원 및 진흥에 대하여 규정하고 있다. 구체적으로 ‘지원’에 대하여 환경부장관과 교육부장관이 협의하여 학교 환경교육을 지원할 수 있도록 규정하고 있는데(제9조 제1항) 개별 지원내용에 따라 지원을 의무화하거나 학교 등에서 요청이 있는 경우에는 지원하도록 할 필요가 있다.

기본적으로 학교교육에 있어서 환경교육은 소홀해지기 쉬우므로 정규교과 과정상의 의무교육이라든가 전담교사의 연수와 자격, 임용규정 등을 강화하여 한다. 이를 위해서 환경부 및 교육부가 주관하여 환경교육 전담교사 등을 지원하거나 전임교원의 채용을 의무화하는 등 환경교육이 실제로 이루어지도록 관리·감독할 필요가 있다.

### (2) 사회환경교육 강화

「환경교육진흥법」은 사회환경교육의 진흥(제10조)에 대해서 선언적·원칙적인 규정을 두고 있을 뿐 전 국민 의무교육 또는 환경관련 직무를 수행하는 공무원이나 사업자들에 대한 의무교육은 규정하고 있지 않다. 더욱이 사회환경교육의 목적을 달성하기 위해서는 다양한 주체들의 참여가 필요함에도 그동안 환경부 등 정부기관 및 NGO들만을 중심으로 환경교육이 이루어져 그 실효성이 낮았던 측면이 없지 않다. 이러한 점에서 사회환경교육에 있어 환경교육의 의무화, 환경교육을 실시하는 기업이나 공공단체에 대한 인센티브 제공, 환경교육의 대상인 한편, 효과적으로 그 이행을 담보할 수 있는 주체로서 기업의 역할 강화 등이 필요하다. 일본의 경우, 전문성이 다른 사업자와 NGO간에 특정한 목적을 달성하기 위한 협업에 큰 비중을 두고 있다.<sup>61)</sup> 사회환경교육에 있어 사업자는 회사 내 네트워크를 활용함으로써 환경교육의 주체로서의 역할을 수행하고, 국가 또는 NGO에 기업이 필요로 하는 환경교육을 요청

61) 김이성·류계명, “환경경영과 환경교육을 위한 기업 환경교육의 의의: 일본의 협동 환경교육에 관한 질적 사례 연구를 중심으로”, 한국지리환경교육학회지, 제19권 제1호, 2011. 4, 91면.



함으로써 환경오염을 저감하고, 지속가능한 발전을 도모할 수 있다.<sup>62)</sup>

### (3) 재정지원

「환경교육진흥법」은 환경교육에 대한 재정지원에 관하여는 국가 및 지방자치단체가 환경교육을 실시하는 기관·단체에 대하여 필요경비의 전부 또는 일부를 지원하도록 규정하고 있다(제17조). 일본의 경우에 이와 유사한 규정을 개정하여 “인정 체험 기회의 장 제공, 환경보전에 이바지하는 활동의 사업화, 환경보전에 관한 인재 육성” 등에 대하여 필요한 재정상 또는 세제 조치 및 기타 조치를 강구하도록 함으로써(제22조의2 제1항)<sup>63)</sup> 지원대상이 되는 유형을 구체화하였다. 또한 경비 지원 이외에 세제 조치 및 기타 조치를 취할 수 있다는 점에서 차이를 보이고 있다. 미국과 같이 별도의 기금을 통하여 지속적으로 보조하는 것은 어려울 수 있지만 사회환경지도사 양성기관(제12조), 인증된 환경교육프로그램(제13조) 등에 대해서는 일정한 재정적 기타 지원에 관한 규정을 신설할 필요가 있다.

## 3. 환경교육 전담기관의 설립 및 부처 간 협업 강화

### (1) 환경교육 전담기관의 설립

「환경교육진흥법」상 환경교육센터를 설립하여, 환경교육을 전담하는 컨트롤타워로서의 위상을 제고할 필요가 있다. 동법상 ‘지정’의 방식으로 되어 있는 환경교육센터는 교재 개발 및 보급, 전문인력 양성 및 활용, 환경교육에 대한 지원 등의 업무를 수행하는 데 공무원과 학생에 대한 공적인 환경교육을 국립환경인력개발원 등 다른 기관이 담당하고 있어, 실질적으로 환경교육 전반에 대한 전담기관으로서의 역할을 수행하지는 못하고 있다. 이에 미국의 환경교육국과 같이 체계적인 환경교육 정책의 수립 및 시행하는 전담기관으로서의 역할 부여가 요구된다. 다만 기존의 관련 기관들

62) 김이성·류계명, 앞의 논문, 100-101면.

63) 기존의 환경보전활동-환경교육추진법 제22조는 “인정 체험 기회의 장 제공, 환경보전에 이바지하는 활동의 사업화, 환경보전에 관한 인재 육성” 등 구체적 재정지원의 대상을 명시하지 않았다.

의 업무를 고려하여 환경교육센터를 환경교육훈련재단과 같은 일반인에 대한 환경교육 및 연수를 전담하는 민간환경교육센터로 그 업무를 한정한다 하더라도 다른 환경교육관련 NGO 및 기업 등과 연계성을 제고하는 기관으로서의 역할을 수행하여야 할 것이다.

## (2) 주무부처의 역할 강화와 협력 증진

환경교육의 주무부처로서 교육부와 환경부의 역할에 대해서는 어느 기관에 중점을 두느냐에 따라 각각의 장단점이 존재한다. 크게 환경교육의 내용적 측면과 사회환경교육에 비중을 둔다면 환경부가, 환경교육의 형식적 측면과 학교환경교육에 보다 비중을 둔다면 교육부가 주도적인 역할을 수행해야 한다. 무엇보다 국민 모두에 대해 전주기에 걸쳐 적절한 수준의 환경교육을 제공한다는 측면에서 환경부가 정책 수립과 교재 등의 연구 개발, 전문인력 양성 등을 전담하고, 교육부는 기존 학교교육과 연계된 교육프로그램의 개발, 학교환경교육의 의무화, 전담교사의 채용 및 연수 지원 등 학교환경교육의 활성화 및 전문성 제고에 중점을 두면서 주무부처 상호간의 협업이 보다 강화되어야 할 것이다.

## 4. 지속가능한 발전 교육의 실현

오늘날 환경교육의 목표는 기존의 환경오염, 에너지, 재활용, 환경보전이라는 특정 주제에 대한 일반적인 이해의 증진이라는 제한적 의미에서 벗어나, 지속가능한 발전을 위한 사회구성원의 역량 강화로 전환되고 있다.<sup>64)</sup> 이에 우리나라의 환경교육 역시 단편적·이론적 교육의 한계를 탈피하여 지역주민·학생 등 일반 시민이 지역사회와 국가에 만연한 환경갈등의 해결 주체가 될 수 있도록 다양성에 대한 교육이 이루어져

64) 독일의 경우, 2004년부터 정치와 경제, 사회 각 분야 전문가 30인으로 구성된 지속가능발전교육위원회를 두었고, 환경보호를 포함하여, 국제적 평등, 문화다양성, 공정무역 등 경제·사회·환경 등 지속가능한 발전 개념 전반을 아우르는 융합교육으로 환경교육정책책을 시행하고 있다. 김춘식, 과학기술과 인문사회 융합 사례 연구 - 독일의 환경교육을 중심으로 -, 과학기술과 환경 그리고 위험커뮤니케이션, 한국학술정보, 2013, 140-141면.

야 한다. 즉, 갈등의 근본이 되는 정치적·경제적 배경에 대한 이해를 포함하여, 개발과 보전의 균형을 유지하면서 책임과 의무를 지닌 시민을 양성할 수 있도록 환경교육에 있어 지속가능한 발전 교육을 반영하여야 할 것이다.

## V. 결론

환경교육의 실효성을 제고하기 위한 방안에 대해 「환경교육진흥법」의 주요내용과 문제점을 검토한 뒤, 미국과 일본의 환경관련 법제의 내용과 입법동향을 분석하였다. 비록 「환경교육진흥법」을 제정함으로써 환경교육에 관한 제도적 기틀을 마련하였다고는 현행 「환경교육진흥법」은 선언적, 프로그램적 규정들을 통하여 환경교육의 당위성만을 제시하고 있을 뿐, 의무규정의 부재, 재정지원 규정의 모호성, 인센티브의 부재 및 지속가능한 발전 등 환경교육에 반영되어야 할 다양한 요소들을 고려하지 못하고 있다.

최근 국외의 입법동향들을 살펴보면, 환경교육의 내실화를 위하여 여러 형태의 교육과의 융합과 환경에 대한 이해 증진을 통하여 갈등을 사전에 해결하고, 환경교육에 관하여는 민관 모든 주체들 간의 협력이 무엇보다 강조되고 있다. 또한 환경교육이라고 하여 반드시 특정 부처만의 문제가 아니라 각 부처별, 지자체간의 협업과 지역의 이슈에 기초한 다양한 교육이 필요하다. 각 지역별로 관련 환경문제가 다르게 발생함에도 기존의 관주도형으로 획일적인 환경교육을 실시하는 경우, 환경교육을 통한 이해의 증진과 갈등 해결이라는 목적 달성이 요원할 수 있다.

그러므로 환경교육의 실효성을 제고하기 위해, 환경교육의 목적 및 환경교육종합계획의 구체화, 환경교육 전담교사의 임용, 자격과 훈련에 대한 강화, 부처간의 협업은 물론 기존의 교육과정과의 연계성 제고, 구체적 재정지원 및 인센티브 규정을 마련하고, 지역별로 다양한 이슈를 고려할 수 있는 환경교육에 있어 다양성의 담보가 필요하다고 여겨진다.

그동안 환경교육에 대한 이슈는 교육·환경정책적 측면에서 주로 논의되어 왔고, 법학적 관점에서는 큰 이슈가 되지 못하였다. 이는 사후구제의 측면에서 환경문제에

대해 주로 이론적 논쟁이 그 중심에 있었던 것도 하나의 이유라고 여겨진다. 날로 증가하는 환경문제와 환경갈등의 악순환을 제거하고, 경제발전과 환경의 통합, 형평의 고려 등 지속가능한 발전이라는 원칙을 구현함에 있어 그 이해의 증진을 위한 환경교육의 실효성 제고는 환경문제 해결의 선결과제일 것이다.

논문투고일 : 2014. 10. 31. 심사일 : 2014. 11. 22. 게재확정일 : 2014. 11. 27.

## 참고문헌

- 김이성·류재명, “환경경영과 환경교육을 위한 기업 환경교육의 의의: 일본의 협동 환경교육에 관한 질적 사례 연구를 중심으로”, 『한국지리환경교육학회지』, 제19권 제1호, 2011. 4.
- 김종세, “국가의 환경권보장을 위한 실효성 모색 -환경교육 진흥법 제정안을 고려하여-”, 『환경법연구』, 제29권 제1호, 2007.
- 김홍균, 『환경법』, 제3판, 홍문사, 2014.
- 이미숙·김지연, 『환경교육 활성화를 위한 법제도 개선방안』, 한국환경정책평가연구원, 2013. 7.
- 이미숙·김지연, “환경교육진흥법 개선 수요 분석: 전문가 서면 인터뷰를 바탕으로”, 『환경교육』, 제26권 4호, 2013.
- 이선경, “국제환경교육협력을 통한 한국 환경교육 활성화 방안 - ENSI(Environment and School Initiatives)와의 협력을 중심으로”, 『한국환경교육학회 발표논문집』, 2006. 12.
- 이선경·이재영·신호상·조길영·최석진, “미국 국가환경교육법의 효과, 쟁점 및 시사점”, 『환경교육』, 제16권 제1호, 2003.
- 채우석, “환경교육관련법제에 관한 연구”, 『환경법연구』, 제26권 제3호, 2004. 11.
- 최석진, “환경교육진흥법 제정과 국가 환경교육종합발전 방안의 의미”, 『환경교육』, 23권 1호, 2010.
- 환경부, 『환경백서』, 2013.
- Chesapeake Bay Foundation, *What has NCLB Done to Environmental Education? No Child Left Inside.*
- Whitney Stohr, “Coloring a Green Generation: The Law and Policy of Nationally-Mandated Environmental Education and Social Value Formation at the Primary and Secondary Academic Levels”, *42 J.L. & Educ. 1*, 2013.

上原 有紀子, “「国連・持続可能な開発のための教育の10年」をめぐって — 共生社会を目指した日本の取組み—”, レファレンス, 2005. 3.

高橋 正弘, “環境教育等促進法に期待すること”, つな環 第21号, 地球環境パートナーシッププラザ, 2013. 3.

高橋 正弘, “環境保全活動・環境教育推進法の改正に関する一考察”, 大正大學研究紀要 第97輯, 2011.

**[Abstract]**

A Legal Study on Enhancing the Effectiveness of  
Environmental Education

- Focused on the Environmental Education Promotion Act

Yoon, Ick June

(Research Professor, The Institute for Legal Studies Yonsei University)

Korean Environmental Education Promotion Act(EEPA) has provided a legal and institutional foundation concerning environmental education in Korea but is still insufficient. Recent trends and challenges in foreign legislations to the environmental education show many ways to enhance the effectiveness of environmental education. Especially, these amendment acts emphasize the cooperation between all sectors – public and private sectors, and individuals and groups – and preventive resolution of environmental conflicts in environmental education, through the amalgamation of existing education and improvement of understanding of environment issues.

Therefore, in order to enhance the effectiveness of environmental education, ambiguous or declaratory clauses under EEPA are required to be amended as follows:

i ) definitizing goals of environmental education and environmental education master plan; ii) employing specialized teachers for environmental education and strengthening the qualification and training; iii) improving cooperation among government departments and linkage of existing curriculums; iv) providing regulations to make concrete financial aids and incentives; v ) considering local issues in environmental education with regard to the sustainable development.

주 제 어: 환경교육, 환경교육진흥법, 지속가능한 발전, 지속가능발전 교육, 환경교육법  
Key Words: Environmental Education, Environmental Education Promotion Act, Sustainable  
Development, Education for Sustainable Development, National Environmental  
Education Act