

한국 환경정책의 발달동인 : 정책의 창문은 어떻게 열렸는가?

Dynamics of Environmental Policy Development in Korea :
How did the Policy Windows have been opened?

이 정 전

서울대학교 환경대학원 교수

Jeong-jeon Rhee

Graduate school of Environment studies, Seoul National University

정 회 성

한국환경정책·평가연구원

Hoi-Seong Jeong

Korea Environment Institute

Abstract

This paper examines the dynamics of environmental policy development in Korea by reviewing some of the ways on how the policy windows have been opened.

There are a lot of theoretical arguments about the major factors influencing policy development or changes. Many scholars have believed that severe pollution accidents or salient environmental episodes might have been the main motivation of environmental policy development. This line of argument seems valid, especially with the water pollution control policy in Korea. Water pollution control programs had rapidly expanded along with the series of water pollution accidents in the tap water sources from the late 1980s to mid-1990s.

However, regarding other major env. issues, various other factors have played more important roles in the development of the relevant policies. In case of air pollution control policy international sport events such as, 1986 Asian Games, 1988 Summer Olympics, and 2002 World Cup Competition, have contributed for the development. The municipal solid waste management policy partly owed its development to the introduction of local autonomy system in the mid-1990s. Even the foreign currency crisis occurring in December 1997 helped the policy paradigm shift from rigid supply-oriented to soft demand-oriented approaches.

After closely looking at the dynamics of environmental policy development in Korea, this paper tries to identify the logical background of the observed outcomes.

주제어 : 정책의 창문, 한국의 환경정책, 정책발달동인, 정책성공, 정책실패

I. 서론)

정부의 개입을 필요로 하는 사회문제가 발생하였다고 해서 곧바로 정부의 정책이 수립되고 집행되는 것은 아니다. 예컨대, 환경오염이 심해졌다고 해서 곧바로 환경정책이 뒤따르는 것은 아니다. 70년대를 거쳐 80년대에 우리나라의 환경오염이 대단히 심했지만, 정부는 환경정책을 수립하기는커녕 문제를 은폐하기에 바빴던 적이 적지 않았다.

정부의 정책이 형성·수립되는 양상은 그 정책이 적용될 대상의 성격에 따라 많이 달라진다. 예를 들면, 경제문제에 관한 한 우리나라 정부의 대응은 대체로 대단히 능동적이었고 기민하였다. 경제개발이 시급하던 1960년대 말부터 정부는 6 차례에 걸쳐 경제개발 5개년 계획을 수립하였으며, 이를 통하여 정부는 정책목표를 분명하게 설정하고 이에 따라 투자계획을 포함한 경제정책을 강력하게 추진하여 나갔다. 이 결과 우리나라는 정부주도의 경제성장을 성공적으로 이룩한 대표적인 나라로 꼽혔다. 어떻게 보면, 경제문제에 관한 한 현실이 정부의 정책을 이끌어 냈다고 하기보다는 정부의 정책이 현실을 이끌어 갔다고 말할 수도 있다.²⁾

환경문제의 경우에는 얘기가 사뭇 달라진다. 경제분야와는 달리 환경분야에서는 정부의 정책이 현실을 뒤따라가지조차 못한다는 시민의 불만과 전문가들의 비판이 끊임없이 제기되었다. 70년대부터 계속 악화되어 온 환경오염 및 환경파괴가 80년대에 들어와서 사회문제로 크게 부각되기 시작하였다. 환경부가 실시해 온 「환경문제에 대한 의식조사」를 보면, 이미 1982년에 설문조사 대상자의 54.2%가 우리나라의 환경오염이 심각하다고 보고 있었고, “환경이 파괴되지 않는 범위 내에서 경제성장을 해야 한다”는 응답자의 비율이 약 70%로 매우 높았다.³⁾ 1987년에는 이 비율이 88.7%로 경총 뛰었다.⁴⁾ IMF경제위기가 온 국민을 고통스럽게 하였던 1997년에도 경제발전보다도 환경이 우선이라는 생각에 매우 공감한다는 응답자의 비율이 24.1%, 대체로 공감한다는 응답자의 비율이 53.6%로 나타났다. 환경부의 국민의식조사가 옳다면 결국 1997년에도 압도적 다수라고 볼 수 있는 약 78%가 경제개발보다는 환경보전을 더 중요시했다고 볼 수 있다.

1) 본 논문에 대한 심사과정에서 필자들이 미처 생각하지 못하였던 우리나라 환경정책에 대한 사실과 내용들을 자세하게 지적하여 주신 익명의 심사위원에게 감사의 뜻을 전하고 싶다.

2) 그렇다고 정부주도의 경제운영이 바람직하다는 의미는 결코 아니다. 정부주도의 경제운영에 대하여 긍정적인 평가가 있는 반면, 최근에 와서는 정부의 정책들이 조금하게 남발되고 있다는 비판도 많이 있었다. 1990년대에 들어와서 관 주도 경제정책의 부작용이 도처에서 터져 나오자 비판의 소리가 더욱 더 거세졌다. 그럼에도 불구하고 경제정책을 통한 정부의 입김이 아직도 크게 줄어들지 않고 있다.

3) 환경부, 「1982 환경보전에 관한 국민의식조사」, 91쪽과 187쪽.

4) 정확하게 말하면, “환경보전과 경제성장은 조화롭게 이루어져야 한다”고 생각하는 응답자의 비율임. 환경부, 「1987 환경보전에 관한 국민의식조사」, 152쪽.

이와 같이 환경문제의 심각성에 대한 인식이 강하였음에도 불구하고 환경문제에 대한 정부의 대응은 말만 요란했지 실제에서는 미온적인 경우가 많았다. 물론, 정책의 대응이 얼마나 기민했는가는 보는 관점에 따라 크게 달라 질 수 있다. 그러나 어쨌든 정부가 적극적으로 대응하느냐 아니냐에 따라 정책형성 및 발달과정은 상당히 달라질 것으로 기대된다. 경제분야와 같이 정부가 적극적인 경우에는 정부의 선도적 역할이 정책형성 및 발달에 중요한 역할을 한다. 하지만, 환경분야와 같이 정부가 미온적인 경우에는 정부의 적극적 이니셔티브가 없기 때문에 자연히 다른 요인들이 정책형성 및 발달에 영향을 크게 미칠 것으로 기대된다. 대체로 보면, 정부가 미온적이고 수동적인 영역에서는 기폭제로서의 사회적 계기, 이른바 '정책의 창문(policy window)'이라는 것이 중요하다.⁵⁾ 그 기회의 창은 해당 사회문제에 의해서 직접 유발되거나 어떤 직접적 관계를 가짐이 보통이다.

이 글은 우리나라 환경정책의 발달에 있어서 이러한 기회의 창문이 어디에서 열렸으며 어떻게 작용하였는가를 분석하기 위한 것이다.

II. 환경정책의 발달요인과 한국의 환경정책

1. 환경정책의 발달요인

국가정책이 어떠한 동인으로 발달해 가느냐는 정책학 분야에 있어서 오랜 논란의 주제이다. 학자들에 따라서는 경제적 효율이나 사회적 형평성의 증진 등 규범설을 주장하기도 하고, 정치적인 역학관계 또는 정당 간의 정책 경쟁에서 그 원인을 찾기도 하며, 정치인의 이념과 철학을 중요하게 보는 견해도 있다.⁶⁾ 그리고 이들 주장들은 정책분야에 따라 나름대로의 설득력을 지니고 있음은 물론이다. 그런데 환경정책의 경우에는 어떠한 요인이 정책기회를 열어 주었느냐에 대해서는 많이 연구된 바가 없다. 그러나 보편적으로 인식되고 있는 환경정책의 수립과 집행에 관한 견해를 정리해 보면 크게 네 가지의 범주로 요약할 수 있을 것이다.

첫째는 규범적인 이론이라고 할 수 있는 정책의 필요(또는 수요)의 발생이라는 측면이다. 환경정책은 논리적으로 볼 때 환경오염이 초래하는 경제적인 비효율이나 환경적인 불평등의 문제를 치유하기 위한 것으로 이러한 수요는 환경지표의 변화로 잘 나타날 것이다. 특히 대

5) 정책의 창(policy window)란 "특정 정책의 옹호자가 자신의 정책안을 밀어붙일 수 있거나 자신들의 특별한 문제에 대해 주위의 관심을 불러일으킬 수 있는 기회"를 지칭한다. (John W. Kingdon. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, p. 173-179.)

6) 공공정책을 바라보는 다양한 견해에 대해서는 Thomas E. Dye. 1984. *Understanding Public Policy* (5th ed.), Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Chap. 2. 참조 바람.

형 환경오염사고나 사건은 이러한 수요를 보다 극적으로 나타내어 정책발달의 계기가 된다는 것이 보편적인 인식이다. 일본, 미국 등 선진국의 환경정책 발달과정을 살펴보면 이러한 주장이 설득력을 지니고 있는 것처럼 보인다.⁷⁾

두 번째의 설명은 이익집단이론이다. 모든 국가정책은 크건 작건 자원을 재분배하는 효과를 지니게 마련이다. 환경정책도 예외는 아니다. 때문에 정책에 이해관계를 지니는 집단들은 자신에게 이익이 되는 정책을 적극적으로 도입하려 하고 손실이 되는 정책은 적극적으로 피하려고 할 것이다. 환경정책과 관련하여 가장 큰 이해관계를 가지고 있는 집단은 기업이다. 기업은 환경규제를 피하려고 노력하여 왔고 기업의 정치적인 힘이 막강한 사회에서는 환경규제가 발달하지 못하였다.⁸⁾ 1970년대 이래 선진국 사회에서는 환경보전 등 공익을 추구하는 민간단체(NGO)가 다수 출범하여 기업의 힘에 대항하여 환경규제를 촉진하고 있다.

세 번째의 설명은 정치집단 간의 이념적인 갈등이 정책의 발달을 주도한다는 생각이다. 대의적인 정치체제를 지니는 국가에서는 정당과 정치엘리트가 주요 행위자이다. 그런데 정당과 정치엘리트가 정치적인 성취를 위해서는 자신을 지지해 주는 선거구민을 필요로 한다. 때문에 자신의 선거구민의 입맛과 취향에 맞는 정책대안들을 발굴하여 선거구민의 지지를 동원할 필요가 있게 된다. 미국의 예를 보면 민주당이나 자유주의 정치인들은 빈곤층의 이익보호와 환경과 복지에 보다 관심을 보인다. 반면 공화당이나 보수주의 정치인들은 부유층의 이익보호와 기업활동 자유 그리고 국가안보 등에 보다 많은 국가자원을 배분하려고 한다.⁹⁾ 이러한 과정에서 환경정책이 발달할 것이라고 보는 것이 이 견해이다.

네 번째의 설명은 소득 및 교육 수준 등 사회-경제적인 자원기반이 확보되어야 특정 정책이 도입될 수 있다고 보는 견해이다. 공공정책은 어떤 사회의 사회-경제적인 발달의 결과라는 견해로서 특히 복지정책의 발달을 설명하는 데 설득력을 지니고 있다. 환경정책과 관련하여 대표적인 것이 Grossman & Krueger,¹⁰⁾ Seldon & Song¹¹⁾ 등이 주장하는 경제성장과

7) 일본 환경정책 발달의 획기적인 계기인 1970년대의 일본의 공해 국회는 일본열도를 강타한 공해병논쟁이 그 기폭제가 되었다. 미국에서 Love Canal사건이 Super Fund의 적립을 비롯한 1980년대에 발달한 폐기물관리정책의 기폭제가 되었음은 잘 알려진 일이다. 1984년 인도 보팔시의 유니언카바이트사 폭발사고 그리고 1985년 웨스트 버지니아의 화학물질 공장 폭발사고는 1986년 미국의 환경보호와 지역사회'알 권리법(the Environmental Protection and Community Right to Know Act) 제정 등 화학물질 관련정책 발달의 계기가 되었다.

8) Matthew A. Crenson. 1971. *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities, Baltimore*; The Johns Hopkins University Press.

9) R.E. Dunlap and R.P. Gale. 1974. "Party Membership and Environmental Politics: A Legislative Roll-Call Analysis," *Social Science Quarterly* 55. pp. 670-690.

10) Grossman, G. M. and A. B. Krueger, Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, NBER Working Paper Series No. 3914, Nov. 1991.

11) Seldon, T. M. and D. Song, Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, 1994.

환경오염 간의 역U자형의 관계, 소위 “환경쿠즈네츠곡선(Environmental Kuznet Curve)”이론이다.¹²⁾ 함의하는 바는 어떤 국가가 일정수준 이상의 소득에 도달하여야 환경정책을 도입할 수 있는 여력을 지니게 되며 국민여론도 지니게 된다. 때문에 이 단계에 이르러야 이전까지 다소 방치하였던 환경정책을 도입하게 되며 이에 따라 환경개선효과도 나타나게 된다는 것이다.

이러한 다양한 이론 중에서 환경정책은 경제정책과 달리 대형 오염사고 등 정책발전을 위한 특별한 사회적 계기가 있어야 발달하는 것으로 인식되었다. 환경정책은 경제정책과 달리 정책 수혜자가 일반대중이나 미래세대로 정책 수혜자가 그 선호를 명확하게 표현하지 못하고 정책성과도 정확히 측정할 수 없어 가시성이 낮다. 반면에 환경개선을 위한 비용은 소수의 기업에 집중되어 강력한 저항에 직면하게 마련이다. 때문에 정책발달을 위해서는 대형 오염사고 등 특별한 계기, 즉 강력한 여론 형성이 필요하다고 인식되어 왔다. 환경오염 사고가 일어나 환경오염의 폐해가 대중적인 관심을 크게 끌 때 완강한 기업의 힘과 이를 대변하는 정치인과 관료조직의 저항에 밀려 도입하지 못하였던 환경정책 프로그램을 도입할 수 있다고 보았기 때문이다.

2. 정책발달의 지표로서의 정부예산

정책의 발달 또는 정책의지의 변화를 살펴 볼 수 있는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 첫째는 동 정책분야에 대한 법규가 정비되는 방식이나 그 형태를 살펴보는 것이고 둘째는 정책의 집행양태를 살펴보는 것이다. 전통적으로 공공정책에서는 정책의 발달이나 변화를 법규가 제정되었느냐의 유무나 제정된 법규의 내용이 어떻게 되어 있느냐를 가지고 논하였다. 그런데 정책의 발달을 국민의 입장에서 볼 때 중요한 것은, 정책과 법의 수립 및 제정이 아니라 실제 집행이다.¹³⁾ 실제 집행이 이루어져야 국민들은 정책에 따른 혜택을 누릴 수 있기 때문이다. 따라서 언제 정책이 형성되고 수립되었느냐보다는 언제 본격적으로 실시되었느냐가 중요하다.

그렇다면 곧 이어지는 의문은 어떻게 무슨 방법으로 정책의 집행의지를 파악하느냐 하는 것이다. 일반적으로 정책의 집행의지를 파악하는 방법에도 두 가지 접근방법이 있을 수 있다.

12) Grossman & Krueger은 1977년부터 1988년까지의 세계보건기구(WHO)와 지구환경감시체계(GEMS)의 아황산가스 일별(日別) 농도자료를 분석하여 1인당 국민소득이 \$4,000~5,000을 넘어설 때 아황산가스 오염도가, Seldon & Song은 국민소득이 \$8,000을 넘어설 때 아황산가스와 분진(SPM)의 오염도가 각각의 증가추세에서 전환되어 감소하는 현상을 보였다고 한다.

13) Hoi-Seong Jeong. "Politics and Economics of Environmental Policy Efforts: Clean Air Policy Efforts in the American States," Ph.D. Dissertation West Virginia University. (May, 1992)

첫째는 정책의 이행성과를 직접 측정하는 것이고, 둘째는 집행을 위해 할당되는 자원량의 변화를 살펴보는 것이다. 정책의지나 노력을 평가하는 특정 정책성과지표를 개발하여 활용하는 것은 학문적으로 매력적이다. 그러나 이를 위해서는 적지 않은 이론적인 연구와 실제 자료의 수집 등 많은 시간과 비용의 투입을 요구한다. 그리고 쉽게 구할 수 있는 환경정책 성과 지표인 벌금징수액, 위반적발율 등의 정책성과지표는 정책의지를 정확하게 표현해 주지 못하는 문제가 있다. 환경오염도의 변화도 기상상태 등 가변적인 조건에 좌우되기 때문에 정책의지를 정확하게 보여주지 못하는 경우가 있다.

그러므로 정책의지나 노력은 정책집행을 위해 투입된 자원으로 살펴보는 경우가 많다. 수립된 정책을 집행하기 위한 프로그램의 실행을 위해서는 인력과 장비가 필요하며 인력과 장비를 확보하기 위해서는 예산이 뒷받침되어야 한다. 예산의 뒷받침이 없이는 어떠한 정책도 효과적으로 실행되지 못하기 때문에 정책이 실시된 시기라고 하면 정책이나 프로그램이 도입된 시기보다는 예산이 본격적으로 배정된 시기로 보아야 할 것이다. 때문에 정책분석에 있어서는 예산의 배정시기와 규모를 정책의지 또는 정책발달을 살펴 볼 수 있는 가장 중요한 지표로 삼는다.

물론 이러한 논리가 모든 정책분야에 해당되는 것은 물론 아니다. 특히 환경정책은 규제정책으로 정부의 예산 배정이 없이도 규제를 강화하여 민간 부담을 크게 하여 정책의지를 실현할 수도 있다. 기업이 배출하는 각종 오염물질에 대한 규제의 강화가 그 예에 해당할 것이다. 환경정책분야 중에서도 특히 규제에 많이 의존하는 대기오염분야는 폐기물관리나 수질오염관리와는 달리 정부의 투자가 정책의지를 표현하는 지표로서 적절한지는 의문이다. 그러나 이 경우에도 민간부문의 투자가 크게 늘어야 하기 때문에 정부는 각종 용자 등 특별한 지원 대책을 수립하게 마련이다.

때문에 정부의 예산 배정을 주 지표로 하여 새로운 프로그램의 도입, 인력과 장비의 변화 등 다양한 보조 지표를 통해서 정책의 발달이나 변화 또는 정책의지를 살펴보는 것이 일반적인 접근방법이다.

3. 한국의 환경예산추이 분석

단순히 정책이 형성되고 수립된 시기로만 본다면, 우리나라의 경우에는 환경문제에 대한 환경정책의 대응이 무척 빨랐다고 말할 수도 있다. 우리나라에서는 제1차 경제개발5개년계획이 수립된 다음 해인 1963년 11월에 公害防止法이 제정되었다. 그러나 이 법은 오랫동안 사문화되다시피 하였다. 왜냐 하면 법만 제정되었지 법의 시행을 뒷받침할 시행령도 마련되지 않았고, 담당할 기관도 없었으며, 예산도 전혀 책정되지 않았기 때문이다.¹⁴⁾ 이 예는 약간

예외적이라고 말할 수도 있지만, 환경문제의 경우 이와 비슷한 사례가 많았다. 여론에 밀려 정책과 법만 만들어 놓고 그 실제집행은 형식적이거나 미온한 경우가 많았다는 것이다. 그러므로 비록 경제발전의 초기인 1963년에 공해방지법이 제정되었지만 우리나라에 환경정책이 본격적으로 도입되기 시작한 시기는 정책집행을 위한 독립된 행정조직을 구축한 1980년 환경청이 발족한 이후라고 할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

그래서 이 글에서는 우선 1980년 환경청 발족 이후의 환경부 예산의 변화를 통해서 우리나라 환경정책의 발달과정을 살펴보았다. <표 1>은 1980년 환경청 설치 이후의 우리나라 환경예산의 변화를 분석한 것이다.¹⁶⁾ 환경청 설치 이후의 환경예산 추이를 보면 역시 수질관리위주로 증가하여 왔음을 알 수 있다. 식수원으로 강물을 이용하고 공단건설과 도시화가 진행되면서 주요 강의 본류와 지천의 오염이 급격하게 심화된 것에 따른 것으로 보인다. 그런데 점진적으로 증가하던 수질분야 예산도 특정 연도에는 급격하게 증가하는 것을 목격하게 된다. 특히 1991년과 1995년에 물관리예산의 대폭적인 증가가 있었다(<표 1> 참조). 그리고 대기예산의 경우에는 1985-6년과 1988년에, 폐기물예산의 경우에는 1991년과 1995년에, 자연보전예산의 경우에는 1998년에 각각 예외적으로 급격히 증가하였다. 이 중 1994년의 상수도예산과 1998년의 자연보전예산의 급격한 증가는 정부조직개편으로 관련예산이 타 부처에서 환경부로 이관된 때문이다.

이에 이 글에서는 어떠한 요인이 우리나라에 있어서 분야별 환경정책 발달의 계기, 즉 정책기회의 창을 여는 데 기여하였느냐에 의문을 갖게 되었다. 즉 환경정책이 분야별로 균일하게 발전하지 않고 특정시기에 특정 정책분야가 비약적으로 발전하게 되는 원인을 규명하여 분야별 정책발전에 기여한 정책의 창문이 무엇이며, 이것들이 어떤 방향으로 환경정책 발달에 기여하였고, 이에 따른 환경정책의 모습과 특징을 분석해 보고자 하는 것이다.

-
- 14) 결국 이 법이 제정된 지 햇수로 4년이 지난 1967년 2월 보건사회부 환경위생과에 公害係가 신설되었는데 이것이 우리나라 환경행정의 효시이다. 같은 해 5월에 공해방지법의 시행령인 공해방지법 시행규칙이 제정되었다.
 - 15) 박정희 대통령 암살사건 이후의 사회혼란기를 이용한 군부 쿠데타로 1980년 출범한 제5공화국은 그 정통성을 복지국가 건설이라는 이념에 두고 헌법에 환경권을 두고 환경청을 출범시켰다. 그러나 환경청의 설치에 대한 논의는 박정희 대통령 암살 이전으로부터 검토되었기 때문에 신군부의 작품이라고 보기는 힘들다. 아마도 1970년대 후반에 일어난 울산·온산 지역의 공해피해 사건 등이 당시 정책결정자들에게 환경오염 피해 문제를 더 이상 방치하기 힘들다는 인식을 주었을 것이다. 이에 따라 1977년에는 공해방지법을 환경보전법으로 교체하고 환경정책의 도입을 준비하였을 것이다.
 - 16) 환경예산에는 환경부의 예산 이외에도 건교부의 광역상수도예산, 행자부 소관의 수질보전양여금, 1994년 이후 매년 1,000억원씩 배정하고 있는 지방교부금 중 환경예산, 농어촌생활용수보조금 그리고 농림부의 농어촌생활용수보조금, 해양수산부의 해양환경관리예산, 재정경제부의 공공자금융자등을 포함할 수 있다. 이 중 1992년에 도입된 수질보전양여금은 환경청의 수질관리예산을 일부 대체하였고 그 운영에 있어서 환경부가 직접 관여하고 있으므로 본 논문의 분석에 포함하도록 한다.

〈표 1〉 환경부 부문별 예산

(단위 : 억원)

구분	환경부총계 (양여금제외)	상하수도	수 질		폐기물	대 기	자연보전	환경기술 /기타
			환경부	양여금				
1980	121	-	77		-	1	-	42
1981	152	-	75		-	9	-	69
1982	208	-	117		-	10	-	81
1983	207	-	133		-	11	-	63
1984	343	-	232		-	9	-	101
1985	421	-	131		139	15	-	136
1986	433	-	152		28	32	-	221
1987	671	-	286		54	21	-	310
1988	773	-	278		48	27	-	420
1989	645	-	406		38	23	-	178
1990	1,172	-	476		69	41	-	586
1991	2,718	-	1,848		245	31	3	591
1992	1,396	-	125	(2,125)	289	20	3	959
1993	1,887	-	183	(2,500)	351	24	3	1,326
1994	4,716	1,251	572	(2,490)	430	27	9	2,427
1995	6,729	2,212	1,726	(3,121)	1,456	29	30	1,276
1996	8,851	2,386	2,438	(3,978)	1,881	105	49	1,992
1997	10,802	2,727	2,957	(6,867)	2,717	89	63	2,249
1998	11,131	2,171	3,520	(6,676)	2,666	74	483	2,217
1999	11,536	2,416	3,552	(6,714)	2,686	95	592	2,195
2000	13,023	2,442	4,092	(9,317)	2,865	465	742	2,417
2001	14,143	2,836	3,691	(12,250)	3,024	615	848	3,129
2002	14,336	3,296	3,322	(14,181)	2,889	647	887	3,295

주 : 1) 1980~1985년 자료는 한국환경연감 참조

2) 기타는 폐기물관리기금, 환경오염방지기금 및 환경관리 기타가 포함됨

3) 1995년에는 환경부 승격 및 4대강 수질관리 개선대책비(1,606억원) 반영

4) 1996년 "환경비전21"이라는 환경보전 중장기 계획 수립, 1997년 계획 추진성과 및 2차 환경개선 중장기 종합계획 수립

Ⅲ. 환경오염사고와 환경정책

1. 대기오염과 1980년대 초의 정책대응

경제개발의 초기인 1960년대 초 우리나라는 깨끗한 자연환경을 지니고 있었다. 그러다가 고도의 산업화와 도시화로 20여 년도 채 못된 1970년대 후반부터 환경오염문제가 심각하게 대두되었다. 대기오염은 1960년대 이후 고도의 산업화와 도시화로 급격히 악화되어 1970년대 후반에는 심각한 지경에 이르렀다. 아황산가스의 경우 1980년을 전후하여 서울, 부산, 울산 등의 주요도시가 연평균 환경기준치 0.03ppm을 초과하였고, 일일평균농도가 이를 초과한 날도 30% 이상이나 되었다.

때문에 대기오염문제는 비교적 초기에 대중적인 관심을 초래하였다. 대기오염으로 인한 건강피해에 대해서는 1980년대 초부터 적지 않는 조사보고가 있었다. 특히 호흡기질환 환자의 급증인데 1977년에는 전체 환자 중 호흡기질환 환자가 27%이었으나 1983년에는 43%로 증가하였다. 수원, 안양, 부천 등 공업단지가 입지한 수도권 도시지역에서는 호흡기질환 환자가 5년 전에 비해 5배나 증가하였다.¹⁷⁾

대기오염과 관련하여 유명한 것이 1970년대 말에서 1980년대 초에 걸친 울산·온산지역의 환경오염사건이다. 1977년 울산지역 대기오염사건은 삼산평야의 대규모 농작물피해로 촉발된 것으로 우리나라 최초로 민간 “공해대책위원회”가 결성되는 계기가 되었다.¹⁸⁾ 이어 1980년대 초에 발생한 울산지역의 환경오염으로 인한 건강피해와 “온산피질(공해병)” 논란은 우리나라 최초로 주민 역학조사 등의 연구를 통해서 대대적인 공단주변지역 주민이주사업이 이루어지기도 하였다. 그러나 여기에서 주목할 것은 환경문제에 대한 정책대응이 건강피해의 원인인 중금속 등에 대한 규제의 강화나 오염방지사업의 확대가 아닌 주민이주사업으로 귀착이 된 점이다.¹⁹⁾

이 시기에 우리나라 주요 도시의 대기오염도도 매우 심각하였고 국민들도 대기오염문제를 심각하게 인식하고 있었다. 위에서 인용한 환경부의 1982년 국민의식조사에 의하면, 정부가

17) 한국공해문제연구소 엮음. 1986. 「한국의 공해지도」, 서울 : 일월서각, 44면.

18) 한국환경기술개발원(1996), 「한국의 환경 50년사」, 328쪽.

19) 공해병 논란이 확대되자 환경청은 서울대학교 환경계획연구소에 울산·온산 공단에 대한 환경문제 진단과 공해방지대책 그리고 이에 따른 이주대책에 대한 연구를 의뢰하였다. 그리고 동 보고서는 이주대책보다는 보다 저렴하고 근본적인 환경관리 정책의 강화를 우선적인 정책대안으로 제시하였다. 그러나 정부의 선택은 보다 많은 예산이 소요되나 기업에는 부담을 주지 않는 주민이주사업이었다. (김정옥 외, 1984. 「울산·온산공단 공해피해주민의 이주대책 수립에 관한 연구」, 환경청, 1984년 2월~1984년 11월).

시급히 해결해야 할 환경문제로 대기오염을 꼽는 사람의 비율이 35.1%이었고, 수질오염을 꼽는 사람의 비율이 36.5%이었다.²⁰⁾ 이것을 보면, 이미 80년대 초부터 우리 국민들은 수질오염 못지않게 대기오염도 심각하게 생각하고 있었음을 알 수 있다.

그런데 정부의 대기보전에 대한 노력은 탄력을 받지 못하고 있었다. <표 1>에서도 보여주는 바와 같이 1980년대 중반까지의 대기부문 예산은 극미 미미하였고 대기프로그램도 특별한 발전은 없었다. 물론 아황산가스, 이산화질소, 옥시단트, 먼지, 탄화수소 등 대기환경기준의 설정(1983.8), 배출시설별 대기배출허용기준의 설정(1983.8), 배출부과금제도의 도입, 연료용 유류의 황함유기준의 제정(1981), 제작차 배출허용기준의 시행(1980.1) 등의 정책이 도입되었다. 그러나 오염의 심각도에 비추어 볼 때 대기오염 피해를 획기적으로 감축시켜 줄 수 있는 커다란 진전이라고 보기는 힘들었다.

2. 수질오염사고와 수질정책의 발달

우리나라의 주요 하천, 특히 4대강 유역의 수질이 1970년대 이후 크게 악화되어 1981년의 조사에 의하면 한결같이 2급 상수원수 또는 그 이하로 오염되었다.²¹⁾ 환경오염현상은 내륙지역에만 국한되지 않고 임해도시의 발달, 임해공단의 증가, 선박운항 등 해상활동의 증가로 인해 연안해역으로도 확대되었다. 연안해역의 환경오염은 1980년 5월 마산 앞바다에 패류채취금지령 이른바 '사해선언'되는 등 매우 심각한 지경에 이르렀다. 이같이 심각해지는 수질문제에 대해 환경청은 발족과 함께 비교적 적극적으로 나선다. 1981년~1983년까지 전국 주요 하천의 수질관계 기초자료 확보방안으로 5대강에 대한 기초조사 사업이 시행되었다. 1981년 아시아개발은행(ADB) 차관사업으로 "한강유역환경보전종합계획" 수립을 위한 조사사업에 이어 4대강 유역에 대한 조사사업이 이루어졌다. 이를 토대로 탄천, 중랑천, 난지 등에 하수처리장을 건설하려는 사업이 계획되었다.

그러나 환경정책 발달의 기폭제가 된 것은 각종 오염사건이었다고 할 수 있다. 흐르는 강물에서 상수원수를 취수하는 우리나라에서는 항상 상수원 원수의 보호가 수질정책의 핵심적인 과제로 간주되어 왔다. 수질오염사고가 정책의 발달에 일조한 것 중 최초의 것은 상수원수의 보호를 위한 상수원수질보전특별대책지역의 지정문제였다. 이는 상수원지역을 특별대책지역으로 지정하여 오염유발시설의 설치를 제한함으로써 상수원 자체를 보호하기 위한 것이다. 상수원 특별대책지역 지정문제가 최초로 거론된 것은 올림픽을 앞두고 1986년 12월 당시

20) 이 수치는 소음·진동을 꼽은 응답자(4.2%)를 포함한 것임. 환경부, 「환경보전에 관한 국민의식조사」, 1982, 180쪽.

21) 노재식, 1985 : 98~99

전두환 대통령이 팔당상수원 보전대책의 강화를 지시한 것이다.²²⁾ 상수원특별대책지역 지정 문제는 그 뒤 관심을 끌지 못하다가 1989년 8월 수도권지역에서 발생한 수돗물 중금속 오염 사건으로 다시 표면화되었다.

1989년의 수돗물과동은 정수과정을 거쳐 공급되는 전국의 대부분의 수돗물에 중금속과 대장균, 일반세균, 암모니아성 질소 등 유독오염물질이 섞여 있어 식수로 부적합하다는 사실을 건교부가 발표함으로써 유발되었다. 이에 정부는 '수돗물오염 긴급대책회의'를 개최하고 9월에는 팔당호 주변지역 특별대책지역 지정을 포함하는 「맑은 물 공급종합대책」을 9월에 발표하였다. 그러나 팔당호와 대청호의 특별대책지역 지정문제는 내무부, 관련 지방자치단체, 그리고 지역주민 등의 반발로 표류되었다. 그러다가 1990년 6월 감사원이 수돗물에 발암물질이 발견되었다는 사실이 포함된 자료를 국회에 제출하면서 다시 탄력을 받아 마침내 팔당호와 대청호가 상수원 보호특별대책지역으로 지정되었다. 그리고 특별대책 지정에 따른 지역주민 피해대책사업비와 환경기초시설 설치를 위한 예산이 1990년 추경과 이후 본예산에 반영되었다.

1991년 3월에 발생한 낙동강 페놀오염사고는 우리나라 환경사에 있어서 획기적인 사건 중의 하나이다. 낙동강 페놀오염사건은 1차와 2차 사건으로 구성된다.²³⁾ 이 사건은 수돗물 원수에 대한 국민적인 자각과 분노를 야기하였고 서서히 강화해 오고 있던 수질관리정책을 보다 급격하게 하는 계기가 되었다. 1차 오염사고 이후 정부는 「4대강수질개선종합대책」을, 2차 오염사건 이후에는 「전국상수도정화대책」 등을 각각 발표하였다. 이들 대책은 지방상수도 종사인력의 확충과 공장에 대한 지도·단속권한의 시·도 이관이라는 정책변화와 환경범죄특별단속법의 제정을 가져 왔다. 그리고 수질분야 투자재원의 확대차원에서 1991년부터

22) 정준금, 「환경행정의 집행과정에 관한 연구~환경규제의 계기, 지침결정 및 실현을 좌우하는 요인」, 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문 1992년 8월. 99면.

23) 1차 페놀오염사고는 1991년 3월 14일 22시부터 다음날 새벽 6시 사이에 두산전자 구미공장의 페놀원액 300여 톤이 낙동강에 유출되면서 발생한 것이다. 공장의 담당자들은 페놀원액의 유출사실을 관계당국에 알리지 않았는데 페놀원액이 함유된 원수는 대구시민의 상수용으로 채취되어 정수과정을 거치게 되었다. 페놀원액은 정수장의 염소소독과정에서 클로로페놀로 변하여 지독한 악취를 풍기게 되었다. 대구에서 시작한 식수의 페놀오염과동은 낙동강 수계를 따라 낙동강 물을 상수원으로 사용하는 부산, 마산, 창원, 등 경남지역으로 확대되었다. 오염된 식수를 먹거나 오염된 수돗물로 만든 각종 식품에 따른 피해가 크게 확산되면서 정부와 두산전자에 대한 비난이 비등하였다. 환경처는 두산전자에 대해 30일 간의 조업정지명령을 부과하였다. 두산전자의 조업이 중단되자 생산원료의 부족으로 조업에 차질을 받게된 전자업체들은 각종 전자제품의 핵심부품인 PCB(인쇄회로기)의 국내생산량의 80~85%를 담당하는 두산전자의 조업정지의 경제영향을 들어 조업정지 해제를 건의하였다. 이에 환경처는 행정심판위원회를 거쳐 조업정지 단축을 결정하였다. 그런데 조업을 재개한 두산전자에서 4월 22일 페놀유출사고가 또다시 발생하였다. 2차 페놀오염사고는 원료탱크에 보관중이던 2톤여의 페놀원액이 페놀이송파이프 이음매를 통해 유출된 것으로 직원이 발견하여 환경처 구미출장소에 신고하여 알려졌다.

시행된 내무부 소관의 지방양여금사업에 하수처리시설, 하수관거, 분뇨처리시설 등의 설치와 오염하천정화사업 등 수질개선사업예산이 배정되었다. 1993년 7월에는 광역상수도과 댐 건설 등의 내용을 포함하여 확대한 5개년 계획인 「맑은 물 공급종합대책」을 수립하여 15조 9천억원을 투자할 계획을 발표하였다.

그런데 1994년 1월 초에는 또다시 낙동강에서 암모니아성 질소오염으로 인한 수돗물 오염으로 심한 구린내와 소독약 냄새로 부산 및 경남 일부지역과 목포 지역의 주민들이 식수과동을 겪게 되었다. 그리고 낙동강 물에서는 발암물질인 벤젠과 툴루엔이 검출되었다. 1994년 4월 중순에는 영산강에서도 암모니아성 질소로 인한 식수냄새 소동과 물고기 떼죽음 사건이, 8월에는 임진강 물고기 떼죽음 사건이 각각 발생하였다. 1994년의 낙동강 수질오염사고는 물관리의 일원화 논쟁을 촉발시켰고 종래 건교부가 담당하던 상·하수도 업무와 보사부가 관장하던 음용수 수질관리 업무를 환경부로 일원화하는 계기가 되었다. 이에 따라 건교부가 담당하는 지방상수도 예산이 환경부로 이관되어 환경부 예산이 대폭 늘어나게 되었다.

각종 수질사고로 탄력을 받은 수질문제에 대한 경각심과 수질정책에 대한 불신은 매우 높아졌다. 당시 여론 조사는 전국 도시민 중 수돗물을 그대로 먹은 비중이 5% 내외라고 보고하였다. 정부는 1986년 수질대책 10개년과 수자원대책 15개년의 물관리종합대책을 수립하여 2005년까지 26조 9천억원의 투자계획을 마련하였다. 그러나 1996년 시화호 오염문제가 사회문제가 되고 주요 상수원의 수질도 악화된 것으로 나타나자 수질문제는 다시 정책적 쟁점이 되었다. 1997년을 기준으로 팔당 및 대청호 등 주요 광역상수원은 II급수 수준을, 낙동강 하류지역은 고도정수처리가 필요한 III수준에 머물렀다. 특히 1998년 봄 오랜 봄가뭄으로 팔당호의 수질이 BOD 2.0ppm 이하로 급격히 악화되었다. 그리고 그 원인으로 토지이용규제의 완화에 따른 팔당호 주변의 난개발이 크게 사회적 문제가 되었다. 이에 정부는 국무총리실에 「수질개선기획단」을 만들고 팔당호 등 상수원 수질관리 특별종합대책(1998년) 등 유역별 수질개선 정책을 개발하여 오고 있다.

이렇듯 수질정책분야는 오염사고가 정책발달의 기폭제가 되었다고 할 수 있다. 오염사고로 비등한 국민여론이 때로는 예산부처의 보수주의적인 시각을, 때로는 지역주민의 이기주의를, 때로는 기업의 강력한 로비의 힘을 극복하고 환경부처의 권능을 확대하고 환경예산을 팽창시키며 환경규제를 강화하는 데 힘이 되었던 것이다.

<표 2> 주요 수질오염사고와 그 영향

발생시기	사건의 개요	정책적 성과
1989. 8 ~1990	<ul style="list-style-type: none"> · 1989년 8월 전국의 대부분의 수돗물에 중금속과 대장균, 일반세균, 암모니아성 질소 등 유독오염물질이 섞여 있어 식수로 부적합하다는 사실을 건교부가 발표 · 1990년 6월 감사원이 수돗물에 발암물질이 발견되었다는 사실이 포함된 자료를 국회에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> · 상수원보호특별대책지역 지정 (팔당호와 대청호)
1991. 3 ~1991. 4	<ul style="list-style-type: none"> · 3월 14일 22시부터 다음날 새벽 6시 사이에 두산전자 구미공장의 폐놀원액 300여 톤이 낙동강에 유출 · 4월 22일 두산전자의 조업재개 이후 원료탱크에 보관중이던 2톤여의 폐놀원액이 폐놀이송파이프 이음매를 통해 유출 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방상수도 종사인력의 확충 · 배출업소 지도·단속권한의 시·도 일원화 · 환경범죄특별단속법 제정(1991) (맑은물공급종합대책(1993))
1994. 1~12	<ul style="list-style-type: none"> · 1월 초 낙동강에서 암모니아성 질소오염으로 인해 심한 구린내와 소독약 냄새가 부산 및 경남 일부 지역 주민 식수에 발생. 발암물질인 벤젠과 톨루엔 검출 · 4월 영산강에서 암모니아성 질소로 인한 식수냄새 소동과 물고기 떼죽음 사건이 8월에는 임진강 물고기 떼죽음 사건이 각각 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 건교부 담당 상수도 업무와 보사부 관장 음용수관리 업무 환경부이관 · 지도·점검업무의 공단과 비공단으로 이원화 · 환경처의 환경부 승격(12월) (환경개선 특별회계(1995))
1996 ~1999	<ul style="list-style-type: none"> · 시화호 수질오염사고 · 지속된 가뭄으로 팔당호의 수질이 II급수인 BOD 2.0ppm 이하로 저하 	<ul style="list-style-type: none"> · 물관리종합대책(1996) · 팔당호 등 상수원관리특별종합대책(1998) (한강수계상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(1999.2)) · 낙동강(1999), 금강, 영산강(2000) 수계물관리종합대책 (4대강 특별법 (2002.1))

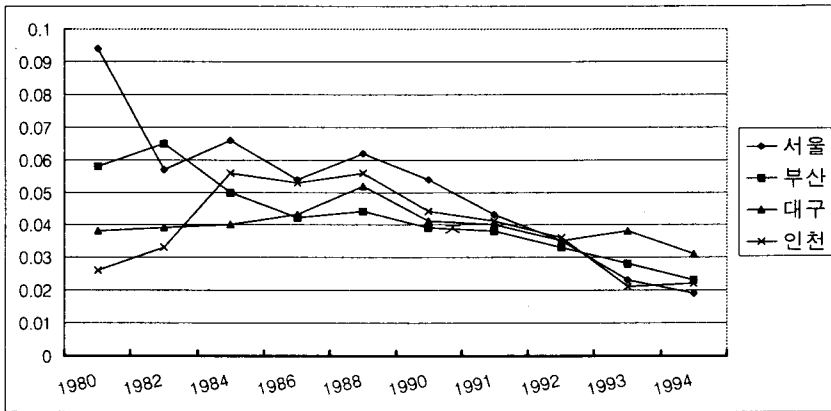
IV. 국가적 스포츠행사와 환경정책

1. 아시안게임·올림픽과 대기보전정책

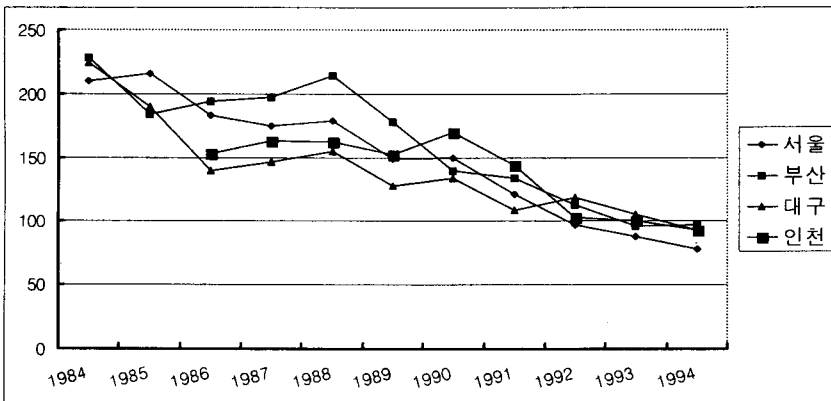
비록 대기오염의 경우에는 수질오염에서처럼 전국의 여론을 들끓게 했던 대형사건은 없었다고 하더라도, 크고 작은 대기오염사건이 다수 있었다. 그런데도 앞장에서 살펴 본 바와 같이 정부의 대기보전에 대한 노력은 탄력을 받지 못하고 있었다. 그런데 한 가지 주목을 끄는 것은, 60년대 이래 계속 악화되던 대기오염이 1980년대 후반부터 한풀 꺾이는 모습을 보였다

는 점이다. 특히 대기 중 아황산가스 농도는 1988년을 고비로 전국의 대도시 지역에서 현저하게 떨어지기 시작하였다.

<그림 1>과 <그림 2>에서 보듯이 이런 현상은 특히 서울에서 두드러졌다. 이 시기는 전술한 환경쿠츠네츠가설이 주장하는 소득증가로 환경개선 현상을 설명하기에는 소득수준도 낮은 편이다. 1980년의 우리나라 1인당 국민소득이 1,597달러, 1985년에는 2,242달러였으며, 1990년에야 5,883달러에 도달하였기 때문이다. 그리고 환경문제를 주창하는 정당이나 정치인도 드물었고 환경단체도 그 활동이 미미하였다.



<그림 1> 대도시의 SO2오염도 연간변화추이



<그림 2> 대도시의 TSP오염도 연간변화추이

왜 1980년대 후반, 특히 1986년과 1988년 사이가 큰 고비를 이루었을까? 1988년에는 올림픽게임이 개최되었고, 1986년에는 아시안게임이 열렸었다. 이 두 스포츠행사는 우리나라가 처음 치르는 대규모 국제스포츠 축제이었다. 일찍부터 외국손님들이 대거 몰려올 것으로 기대되었고, 이 국제행사를 국위선양의 호기로 삼으려는 국민적 열기가 무척 뜨거웠다. 이 두

국제축제를 성공적으로 치르려는 정부의 의지도 매우 굳을 수밖에 없었다.

외국인이 우리나라에 와서 제일 먼저 몸으로 느끼게 되는 환경오염은 대기오염이다. 심한 대기오염은 격렬한 운동경기에 있어서는 커다란 위협이었다. 따라서 외국 손님들에게 호감을 주고 두 국제행사를 성공적으로 추진하기 위해서는 공기를 깨끗하게 하는 일이 급선무 중의 하나였다. 그러므로 그 동안 계속 악화되어 오던 대기오염을 강력하게 억제하는 환경정책이 그 두 국제축제의 성공적 추진에 있어서 중요한 한 부분이 될 수밖에 없었다. 실제로 그 두 국제행사 기간은 우리나라의 대기오염정책을 확립하는 매우 중요한 때이었다.

수질오염과는 달리 대기오염의 경우에는 대규모의 정부투자가 이루어지지 않는다는 점에서 정부는 주로 규제를 통한 민간투자를 유도하여 정책목표를 달성하고자 한다. 그러나 <표 1>의 환경부예산의 연도별 추이를 살펴보면 대기보전을 위한 예산액이 아시안게임과 올림픽게임이 열렸던 두 해에 유난히 큰 폭으로 늘어났다가 이 두 행사가 끝난 다음에는 감소하였음을 알 수 있다.

좀 더 자세히 보면, 대기보전을 위한 예산액은 1984년까지 크게 변하지 않다가 1985년에 소폭 증가한데 이어 아시안게임이 열린 1986년에는 두 배 이상 증가하였다. 같은 기간에 환경부 전체예산은 전년에 비해서 불과 2.8%밖에 증가하지 않았다. 1987년에는 환경부 전체예산액이 전년에 비해서 크게 증가하였음에도 불구하고 대기보전 예산액은 오히려 삭감되었다. 그러다가 올림픽게임이 열렸던 1988년에는 환경부 전체예산액은 전년대비 15.2% 증가하였지만, 대기보전 예산액은 약 30% 가량 증가하였다. 1990년에도 대기보전 예산액이 크게 증가하지만, 이것은 당시 환경청이 환경처로 승격하면서 환경예산이 전반적으로 크게 증가했던 탓이었다. 환경부 전체예산액은 81.7%로 크게 증가하였음에 비해서 대기보전 예산액의 증가는 이에 못 미치는 78.2%에 그쳤다.

잘 알려져 있듯이 대기오염의 주된 원인은 각종 오염물질을 다량 함유한 화석연료의 대량 사용이다. 그러므로 대기보전을 위한 환경정책의 핵심은 화석연료, 특히 유황성분이 많이 포함된 화석연료의 사용을 억제하고 청정연료의 사용을 확대하는 것이다. 이런 정책기조 아래 1986년에는 아시안게임 개최지였던 서울지역의 특정 시설에 대하여 청정연료(LNG)의 사용을 의무화하는 조치가 내려졌고, 1987년에는 수도권지역 14개 도시에서 상업 또는 공공건물의 2톤 이상 난방보일러에 대해서 LNG 사용을, 1988년에는 올림픽이 개최되었던 서울 전역에 대하여 청정연료 사용을 의무화하였다.

뿐만 아니라 올림픽기간 중 아황산가스로 인한 대기오염을 통제하기 위하여 서울시의 전체 유류 사용자에게 대하여 황함량 1% 이하의 병커C 사용을 의무화하였다. <표 2>는 저유황유 공급률(총 사용량에서 저유황의 공급량이 차지하는 비율)의 연도별 추이를 보이고 있다. 이 표를 보면, 저유황유 공급률이 30% 내지 40% 정도로 저조하다가 아시안게임이 열리기

전해인 1985년에 63%로 대폭 증가하였고, 1986년에 다시 71%로 증가하였다. 그리고 아시안 게임이 끝난 직후인 1987년에는 일단 69%로 떨어졌다가 올림픽이 있던 해부터 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

비단 대기오염정책뿐만 아니라 모든 분야의 환경정책의 효율적 집행은 환경오염물질의 배출상황에 대한 정확한 파악을 전제한다는 것은 두말 할 필요가 없다. 환경오염물질의 배출양태를 정확하게 파악하고 있지 못하다면, 아무리 정책이 훌륭하고 제도가 좋은들 그것들은 모래 위의 성일 뿐, 아무 소용이 없다. 그렇기 때문에 환경오염물질 배출양태를 정확하게 파악하는 데에 정부는 많은 노력을 기울여야 하고 충분한 예산으로 이를 뒷받침해야 한다. 그럼에도 불구하고 아직도 이 방면에 대한 정부의 관심은 크게 미흡하였다.

이런 점에서 보면, 1980년도 중반, 대기오염 측정망의 확충을 위한 정부의 투자는 특기할 만하다. 환경청은 아시안 게임과 올림픽을 앞두고 대기규제 강화의 일환으로 대기오염 측정망과 대기이동 측량차량의 보급사업을 우선적으로 실시한 것이다. <표 1>의 예산에서 보여주는 바와 같이 대기관리예산의 증가는 1984년부터 실시한 자동측정기기를 전국적으로 보급하는 사업의 추진을 반영한다. 1987년에는 전국에 산재한 대기오염 자동측정소들의 현황자료를 실시각으로 환경관리청 및 환경부 전산시스템과 연결하는 대기오염 자동감시 시스템(TMS)이 구축되었다. 그 이후의 예산감소는 초기 시설투자 이후 유지관리비 위주로 예산이 편성되었기 때문이다.

1980년대에 들어와 자동차보급이 급속하게 확산되면서 자동차 배기가스가 대기오염의 주된 요인으로 주목받기 시작하였다. 그러나 자동차 배기가스에 대한 본격적인 규제는 아시안 게임이 개최되기 직전인 1985년부터이다. 이 해에 자동차배기가스 기준이 대폭 강화되고 배기가스 단속반이 본격적으로 단속활동을 펴기 시작하였다.²⁴⁾ <표 3>을 보면, 자동차배기가스 단속과 처벌(정비명령과 고발)이 1986년에 대폭 강화되었고, 그 이듬해에는 주춤했다가 1988년 이후 다시 대폭 강화되었음을 읽을 수 있다.

아시안게임-올림픽게임 기간에는 비산먼지에 대한 대책도 마련되었다. 1986년 환경보전법 개정 시 최초로 비산먼지의 발생을 억제하는 시설의 설치를 의무화하는 근거규정을 마련하였으며, 이어서 1987년에는 비산분진 발생원 시설관리 기준을 제정·고시하였다. 참고로 1986년은 종전의 「오물청소법」이 폐지되고 그 대신 「폐기물관리법」이 제정되던 해이기도 하다.²⁵⁾

1986년 환경보전법 개정으로 1981년에 도입되었던 배출부과금제도의 실효성을 높이기 위

24) 환경정책 집행력 강화를 위해 「지방환경청」이 1986년에 설치된 것도 이러한 분위기에 도움을 받았을 것으로 보인다.

25) 한국환경기술개발원(1995), 「한국의 환경 50년사」, 387쪽.

한 제도적 장치를 마련하였다. 종래에는 개선명령이나 이전명령을 받은 경우에만 배출부과금이 부과되었으며 그나마도 부과금 요율이 낮아서 배출부과금제도의 효과가 의문시되었다. 그러나 1987년부터는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 경우 배출부과금을 부과할 수 있도록 함으로써 배출부과금제도의 실효성을 강화하였다.

〈표 3〉 저유황유 공급률(공급량/수요량)

(단위 : %)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
B-C유	33	38	57	68	60	64	65
경 유	35	48	69	74	77	79	81
합 계	34	43	63	71	69	72	73

자료 : 환경부, 「환경백서 1990」

〈표 4〉 자동차 배기가스 단속실적

(단위 : 건수)

	1985	1986	1987	1988	1989
단 속	49,892	84,797	73,203	140,672	182,943
차 별	9,877	15,279	9,253	18,210	21,423

자료 : 환경부, 「환경백서 1990」

2. 월드컵의 환경정책 영향

대규모 국제행사를 앞두고 대기보전예산이 큰 폭으로 증가하는 현상은 2002년 월드컵행사 때에도 반복된다. 이 대규모 지구촌 축제를 성공적으로 마치기 위한 준비가 2000년부터 시작되었는데, <표 1>에서 볼 수 있듯이 2000년부터 갑자기 대기보전 예산액이 대폭 늘어났다. 2000년 대기보전 예산액은 전년에 비해서 무려 5배 가까이 증가하였고 2001년에는 다시 32.2% 증가하였다. 2000년 예산의 증대는 천연가스 시내버스 보급사업 지원 등 대기보전에 대한 정부투자의 대폭 확대에 기인한 것이고, 2001년 예산의 증대는 대기분야에 대한 지속적인 투자 증가에 기인한 것이다.

이와 같이 대기보전 예산액이 대폭 늘어났지만, 환경부 예산이 그렇게 늘어난 것은 아니었다. 환경부 전체예산액의 전년대비 증가율은 2000년에 12.9%이었고, 2001년에는 8.6%에 불과하였다. 수질보전예산은 2001년부터 오히려 감소하였고, 2002년에는 폐기물관리예산도 감소하였다. 전통적으로 수질보전예산과 폐기물관리예산은 환경부 예산의 거의 절반을 차지할

정도로 그 비중이 컸다. 이런 점에 비추어 보면, 월드컵행사를 앞둔 대기보전 예산액의 대폭 상향조정은 가히 파격적이라고 할 수 있다.

월드컵행사에 대비한 대기보전대책은, 천연가스(CNG)버스의 보급, 초저황 경유 등 자동차 연료품질기준 강화, 월드컵 개최도시 0.3% 저유황 중유의 조기 공급, 서울지역 바이오디젤(경유 대체연료) 시범보급 실시, 자동차 및 대기오염 배출업소 특별단속 등을 포함하고 있다. 이것을 보면, 월드컵행사에 대비한 대기보전대책은 아시안게임과 올림픽 때의 대기보전대책과 본질적으로 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 물론 아시안게임이나 올림픽, 그리고 월드컵행사가 대기보전 정책에만 영향을 준 것은 아니다. 예를 들면, 아시안게임과 올림픽 때에도 한강정비사업과 같이 물에 관련된 사업도 있었다. 물론 이 사업은 환경정책의 차원에서 추진된 것이 아니라 다른 여러 가지 목적 아래 추진되었던 대규모 국책사업이었다.

아시안게임이나 올림픽과는 달리 월드컵행사는 환경정책의 폭을 넓히는 계기가 되기도 하였다. 소득수준이 높아짐에 따라 국민들이 느끼는 환경문제의 내용도 달라지게 마련이다. 80년대까지만 하더라도 환경문제라고 하면 주로 오염물질의 과다배출이 초래하는 환경파괴의 문제 정도로 많은 사람들이 인식하였다. 환경문제 전담 중앙부서인 환경부의 조직도 대기보전을 담당하는 부서(국), 수질보전을 담당하는 부서, 폐기물관리를 담당하는 부서 등 주로 오염물질 매체별 담당 부서를 중심으로 짜여져 있다.

그러나 90년대 후반부터 환경문제라고 하면 단순한 오염물질 과다배출로 인한 환경오염뿐만 아니라 녹지훼손, 자연경관훼손, 난개발, 생태계 파괴, 생물다양성 감소 등을 포함하는 보다 더 포괄적인 문제로 점차 인식되기 시작하였다. 90년대 후반에 사회적으로 큰 물의를 불러 일으켰던 난개발 문제라든가 영월댐 건설계획을 백지화시킨 환경운동은 바로 환경문제에 대한 이러한 인식의 변화를 잘 반영하는 사건이었다.

환경문제의 내용이 이와 같이 바뀌었다면, 환경문제에 대한 접근방법 및 환경정책의 내용도 바뀌어야 한다. 이제는 종전의 오염매체별 규제뿐만 아니라 토지이용규제를 포함한 토지이용정책이 함께 동원되어야 한다. 달리 말하면, 새로운 양태로 전개되는 환경문제를 해결하기 위해서는 전통적으로 수행되어 온 환경정책과 토지정책이 통합되어야 한다는 것이다. 전혀 새로운 접근방법과 정책의 틀을 요구한다. 그러나 늘 그렇듯이 문제에 대한 접근방법과 정책의 틀을 바꾼다는 것은 대단히 어려운 일이다. 그러나 어떠한 월드컵행사는 외환위기, 국토 난개발 논란 등과 함께 환경문제에 관한 이러한 인식의 변화를 반영하면서 이를 환경정책으로 연결하는 중요한 계기가 되었다.

정부안에는 월드컵이 열리기 2년 전부터 이 국제행사를 준비하는 임시기구가 구성되어 있었고 “2002년 환경월드컵 개최를 위한 추진방안”이 마련되었다.²⁶⁾ 이 기구를 통한 주요 환경

26) 환경부, 「환경백서 2001」, 780쪽.

관련 대책에는 대기보전대책뿐만 아니라 자연·경관관리대책이 큰 비중을 차지하고 있었다. 자연·경관관리대책은 “월드컵을 계기로 도시 자연환경과 경관을 개선하여 살기 좋고 외국인이 다시 찾고 싶은 생태도시의 기틀을 마련”한다는 목적 아래 도시 생태공원조성과 도시경관개선을 주요 내용으로 하고 있다.²⁷⁾ 도시 생태공원조성사업은 월드컵 개최 6개 도시에 생태공원의 건설을 목표로 하고 있고, 도시경관개선사업은 주로 나무심기와 꽃길 및 화단조성, 담장 허물기, 자투리 땅 쌈지공원의 조성 등을 목표로 하고 있다. 월드컵 준비사업의 일환으로 공중화장실을 대폭 정비한 것도 눈에 띄는 부분이다.

월드컵행사에 대비한 수질개선대책 속에는 단순히 수질을 개선하는 것뿐만 아니라 하천정비사업도 포함되어 있었다. 그런데 아시안게임 및 올림픽 때의 하천정비사업이 주로 강 주변에 시멘트를 바르는 사업이었음에 반해서 이번의 하천정비사업은 자연경관을 살리고 자연정화기능을 최대한 활용하는 “자연형 하천”을 조성한다는 점에서 종전과 큰 차이를 보이고 있다.²⁸⁾

V. 지방자치제의 실시와 환경정책

1. 지방자치제 도입과 폐기물 분쟁의 심화

폐기물관리업무는 지방자치단체의 몫으로 1986년 폐기물관리법에 제정되기 이전에는 오물청소법에 의해 폐기물 수거업무 위주로 지방자치단체가 독자적으로 수행하여 왔다. <표 1>을 보면, 1990년까지 폐기물관리예산은 매년 30억에서 70억원 수준이었다. 그러다가 1991년에 폐기물관리예산이 갑자기 245억원으로 전년 대비 3.5배 증가한 이래 계속 증가하더니 1995년에는 또다시 1,456억원으로 전년 대비 3.5배 꺾충 뛰었다.

이와 같이 폐기물관리예산이 파격적으로 증가한 기간은 지방자치제도가 도입되던 시기와 일치한다.²⁹⁾ 1992년에 지방의회가 구성되었고, 1995년에는 지방자치단체의 장이 선거를 통해서 선출되었다. 실제로 오늘날 우리나라 폐기물관리정책의 주요 골자가 1991년부터 1995

27) 환경부, 「월드컵 중점관리 환경대책」, 2002.

28) 월드컵행사 직전에 치러졌던 서울시장 선거전에서 서울시 중심가를 가로지르는 청계천 복원 문제가 큰 선거쟁점으로 떠올랐고 결국 청계천 복원을 공약으로 내건 후보가 시장에 당선되었다. 이렇게 환경관련 이슈가 서울시장 선거와 같은 큰 선거 판에 영향을 미쳤다는 것은 특이한 현상이라고 할 수 있다. 여기에는 월드컵 축제를 타고 고조된 친환경적 분위기가 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

29) 당시 폐기물예산이 급증한 것은 국가에서 처리책임을 지고 있는 지정폐기물 처리시설 설치예산을 반영한 것이다. 그런데 이 같은 예산의 증가는 지방자치제도 실시 이후 증가한 폐기물 처리시설에 대한 넘비를 그 원인의 하나로 하고 있다고 할 것이다.

년 사이, 바로 이 지방자치화 시대에 마련되었다고 해도 과언이 아니다. 지방자치화 시대인 1994년에는 환경처가 환경부로 승격되면서 종래의 “폐기물관리국”이 “폐기물자원국”으로 개편되었다. 이 행정조직의 개편은 폐기물관리정책의 기초가 종래의 수거와 처리 위주에서 감량 및 자원화 위주로 전환되어야 한다는 정책의지를 상징적으로 나타낸다.

지방자치제의 실시가 정치적으로는 크게 환영할 일이었지만, 많은 환경관련 전문가들은 적지 않은 우려를 표명하였다. 지방재정이 취약한 많은 지방자치단체들이 앞다투어 개발사업을 펼치다 보면 환경오염 및 환경파괴가 전국적으로 확산될 우려가 다분히 있었고, 이런 우려가 어느 정도 사실로 나타났다. 날이 갈수록 심각해지는 쓰레기문제에 관련해서는 지방자치제 실시의 부작용에 대한 우려가 더욱더 컸다.

원래 쓰레기관리는 지방자치단체의 고유업무이었고, 지방자치가 본격화되기 전에도 쓰레기업무만은 지방자치단체들이 주관해 왔다. 그러나 지방자치제의 실시는 쓰레기관리를 더욱더 어렵고 복잡하게 만들었다. 지방자치제 실시 이전에도 매립지 및 소각장 입지문제를 포함한 쓰레기관리를 둘러싸고 님비(NIMBY - ‘Not In My Back Yard’) 현상이니 지역이기주의 등으로 인한 지역간 갈등이 심심치 않게 터져 나오던 터이었다. 종전에는 이런 지역간 갈등을 중앙정부가 어느 정도 조정해 줄 여지가 있었지만, 지방자치제가 본격적 실시된 후에는 그런 여지가 크게 줄어들었고 따라서 지역간 갈등이 더욱더 증폭되었다. <표 5>에서 보여주는 바와 같이 지방자치단체와 지역주민 그리고 지방자치단체와 지방자치단체 간의 폐기물처리시설 등 환경기초시설의 설치·운영관련 환경분쟁이 급격히 증가한 것이 이것을 입증해 준다.

어떻든 이렇게 지방자치제 실시로 증폭된 지역간 갈등을 완화하는 한 가지 방안은 쓰레기 관리에 대한 재정지원을 대폭 늘려주는 것이다. 실제로 지방자치제의 실시는 위생적인 쓰레기처리시설에 대한 수요를 크게 증가시켰다. 기존의 쓰레기처리시설을 대폭 개선해 달라는 요구도 봇물 터지듯 쏟아져 나왔다. 1994년까지만 하더라도 지방자치단체가 총 536개소의 쓰레기매립장을 운영하고 있었는데, 영세한 것들이 많았고 위생처리율도 60%를 밑돌았으며, 침출수처리시설까지 갖춘 위생매립지는 전체의 2%(11개소)에 불과할 정도로 낙후되었다.³⁰⁾ 쓰레기처리시설의 대폭적 확충 및 개선은 결국 폐기물관리예산의 대폭적 증가를 요구하였다.

30) 환경부, 「환경백서」, 1994

〈표 5〉 환경분쟁의 발생현황(1990. 1~1997. 12)

(단위 : 건)

분야 분쟁대상	물			환경기초시설관련						자연환경			소음진동			대 기		
				폐기물			하수(분뇨)											
	지방 자치 이전	지방 자치 이후	계	지방 자치 이전	지방 자치 이후	계	지방 자치 이전	지방 자치 이후	계	지방 자치 이전	지방 자치 이후	계	지방 자치 이전	지방 자치 이후	계			
사업자- 피해주민	16	5	21	2	0	2	0	0	0	5	4	9	34	48	82	13	7	20
자치단체- 자치단체	5	8	13	1	7	8	0	7	7	0	6	6	0	0	0	0	0	0
자치단체- 지역주민	2	2	4	11	41	52	0	10	10	0	4	4	0	0	0	0	2	2
국가- 자치단체	0	8	8	0	2	2	0	1	1	0	5	5	0	0	0	0	2	2
국가- 지역주민	1	14	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7
계	24	37	61	14	50	64	0	18	18	5	19	24	34	48	82	13	18	31

주 : 지방자치 이전과 이후는 1995년 7월 1일을 기준으로 구분
 자료 : 환경부 중앙환경분쟁조정위원회, 「환경오염피해분쟁조정 조정사례집」, 각 년도(1993~1997);
 중앙 및 지방 일간지 보도자료(1991~1997년)를 각각 참조하여 작성

2. 지방자치제 도입과 함께 발달한 폐기물정책

지방자치제가 본격적으로 실시되기 훨씬 전부터 환경부의 정책당국은 지방자치제 실시가 물고 울 파장에 대한 우려를 매년 환경백서를 통해서 강하게 표명하였다.³¹⁾ 지방자치제의 본격적 실시를 앞두고 1992년 정부는 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」을 제정함으로써 지방자치단체와 사업자 및 일반국민에게 자원의 절약과 폐기물의 재활용을 촉진하여야 할 의무를 부과하였다.

이어 1993년에는 폐기물관리정책의 획기적 전기를 마련하는 「국가폐기물처리종합계획」을 수립하였다. 이 「국가폐기물처리종합계획」은 지방자치단체의 폐기물관리 기본계획의 상위 계획에 해당하는 것으로서 기업과 지방자치단체의 폐기물관리에 대한 기본지침을 제공하는 데에 그 의의가 있다고 할 수 있다.³²⁾ 이 계획에 의해서 쓰레기발생량 감축, 소각처리율 제고,

31) 1990년부터 1996년 사이에 발행된 환경백서 참조.

32) 한국환경기술개발원(1995), 「한국의 환경 50년사」, 395쪽.

폐기물 재활용률 제고 등을 골자로 하는 폐기물관리정책이 확정되었다. 그러나 이런 정책을 제대로 시행하기 위해서는 위생매립지의 대량 확보 그리고 소각시설의 대폭 확충이 필수적인데, 이 모두가 엄청난 예산을 요하는 것들이다.

이 당시 확립된 폐기물관리정책에서 가장 주목되는 부분은 단연 쓰레기수거료 종량제의 실시이다. 정부는 1993년 11월 지방자치단체의 폐기물위생처리시설 확충에 필요한 소요재원을 조달하기 위한 방안으로 쓰레기수거료 종량제의 실시 방침을 굳히고, 그 이듬해 각 시·도별로 시범지역을 선정하여 쓰레기수거료 종량제를 시범적으로 실시하였다. 그리고 이 결과를 바탕으로 1995년 1월 1일을 기해 이 제도를 전국에 일제히 확대 적용하는 전격적 조치를 취하였다. 이 제도가 도입되기 훨씬 전인 1980년대 초부터 쓰레기배출량을 억제하고 재활용을 촉진하기 위해서는 쓰레기수거료 종량제를 실시하여야 한다는 주장이 있었다.³³⁾ 이 연구가 제안한 각종 제안들이 부분적으로 정책으로 도입되었지만 가장 핵심적인 제안인 종량제는 이 때야 채택되었다.

그러나 1995년에 실시된 쓰레기수거료 종량제는 쓰레기배출량 억제 이외에 다른 목적을 겨냥한 제도이었던 것으로 보인다. 이 제도를 본격적으로 실시함에 있어서 정부가 내세운 정책명분은, “지방자치단체 쓰레기관리행정의 선진화를 이루는 계기”를 마련하며, 쓰레기행정에 있어서 지방자치단체 공무원들에게 “business mind를 확산시키는 계기”를 마련하고, “주민참여를 유도”함으로써 쓰레기행정의 민주화를 기한다는 것이었다.³⁴⁾ 이런 주장을 보면, 정부는 이 쓰레기수거료 종량제가 지방자치단체의 행정능력을 강화하는 하나의 수단으로 보았음을 알 수 있다.

쓰레기수거료 종량제와 함께 폐기물관리에 있어서 중요한 정책수단인 폐기물예치금제도와 폐기물부담금제도 역시 지방자치화 시대에 도입된 제도이다. 폐기물예치금제도는 1991년 「폐기물관리법」 1차 개정 때에 도입되었고, 폐기물부담금제도는 1993년 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」의 제정과 함께 도입된 제도이다.

폐기물처리시설은 대표적인 혐오시설이며, 님비현상을 불러오는 주 요인이다. 이 님비문제에 효과적으로 대처하기 위해서 정부는 1995년 「폐기물처리시설 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」을 제정하였다. 발생원 처리의 원칙을 확립한 이 법은 도시계획, 택지계획 등 개발 계획 수립 시 폐기물처리시설의 계획을 의무화하였고, 주민참여에 의한 폐기물처리시설 입지선정을 법제화하였으며, 폐기물처리시설 주변지역의 주민에 대한 지원제도의 도입을 규정하였다. 1996년에는 국가폐기물관리종합계획이 수립되었는데 사후처리보다 사전억제를 강

33) 이정진 외, 「도시고형폐기물의 효율적 관리에 관한 연구(IDRC지원 연구보고서)」, 서울대학교 환경대학원 환경계획연구소, 1983년 8월.

34) 환경부, 「환경백서」, 1995, 226쪽.

조하고 있다. 지방자치 이후 심화되고 있는 낭비현상을 반영하여 낭비가 심한 소각장이나 매립장의 건립보다는 발생억제, 재활용/재이용에 우선권을 두는 정책을 담고 있다.

VI. IMF경제난국과 환경정책

1. 공급위주의 정책과 고비용-저효율 경제

1997년 IMF경제위기는 우리 경제에 큰 충격을 주었지만 동시에 환경정책의 기초를 바꾸는 데에도 큰 영향을 미쳤다. IMF경제위기는 우리의 과거를 돌이켜보고 현재를 성찰하는 기회를 주었는데, 결국 우리 사회에 만연한 낭비적 요소 혹은 거품으로 인한 고비용·저효율 때문에 발생한 국가적 불상사였다.

과거 우리 사회는 압축성장의 열망에 빠져 무엇이든지 부족하면 우선 공급을 늘려서 그 부족을 채우려는 사고방식, 즉 공급위주의 사고방식에 젖어 버렸고 정부의 정책, 특히 경제정책도 그런 쪽으로 초점을 잡아 왔다. 에너지가 부족하다고 인식되면 비싼 외화로 에너지를 사오기에 바빴고, 물이 부족하다고 생각되면 댐을 건설해 물대기에 급급했으며, 땅이 부족하다고 주장되면 마구 땅을 파헤치기에 여념이 없었다. 교통혼잡이 심하다고 아우성이면 무조건 도로를 많이 건설할 생각만 했지 교통수요를 적절히 통제하는 일에는 별 관심이 없었다. 이 모든 것이 고도의 경제성장으로 정당화되었다.

그러다 보니 에너지와 물 그리고 토지 등 자원을 절약하고 효율적으로 이용하는 일을 너무 등한시했으며 이런 자세가 고질화되었다. 석유 한 방울 나지 않는 나라에서 엄청난 양의 석유를 연기로 날려 버리고 있으며 아름다운 국토를 망쳐 가면서 만든 소중한 물을 물 쓰듯 하였다. 이미 공급된 것을 잘 이용할 생각은 뒷전에 미루어둔 채 공급에 급급한 정부와 기업의 공급위주 사고방식이 곧 우리 경제를 고비용·저효율 경제로 만든 주 요인이다.

문제는 그런 공급위주의 사고방식과 정책이 경제를 망치고 사회를 부실하게 만들었을 뿐만 아니라 또한 우리의 환경도 망쳤다는 사실이다. 에너지의 낭비는 우리 대기오염의 주범이며 동시에 교통혼잡의 원인이면서 쓰레기오염의 원인이고 또한 지구환경보전을 명분으로 한 국제사회 압력의 원인이기도 하다. 물의 낭비와 남용은 물부족을 낳았고 수질오염을 유발하였다. 공급위주의 토지개발은 토지의 비효율적 이용을 초래하였을 뿐만 아니라 도시환경을 크게 파괴하였다.

물론 공급위주 정책의 폐해에 대한 문제의식이 IMF경제위기 때에 처음 터져 나온 것은 아니다. IMF경제위기 이전에도 공급위주 사고방식과 정책에 대한 비판이 간간히 제기되었었

다. 다만, IMF경제위기는 그런 문제의식이 상당한 정도로 타당함을 확인시켜 주는 계기가 되었다.

2. 자원 수요관리와 환경-경제 통합 정책

고비용-저효율이 경제도 망치고 환경도 망쳤다면 고비용-저효율을 저비용-고효율로 바꾸는 것, 바로 이것이 경제도 살리고 환경도 살리는 근원적인 처방이 될 것이다. 저비용-고효율을 이루기 위해서는 그런 공급위주의 사고방식과 풍토 대신에 절약과 효율을 최우선으로 내세우는 사고방식과 풍토, 즉 수요관리위주의 사고방식과 풍토를 우리 사회에 시급히 정착시켜야 한다. 자원의 이용에 있어서 절약과 효율, 법과 제도의 운용에 있어서 절약과 효율, 이것이 바로 수요관리위주 사고방식의 핵심이다. 공급위주의 사고방식과 정책을 지양하고 수요관리위주의 사고방식과 정책으로 전환해야 한다는 것이 IMF경제위기의 교훈이었다.

IMF구제금융 바로 이듬해인 1998년 환경부에서는 공급위주 정책의 폐해와 수요관리위주 정책의 필요성이 본격적으로 제기되기 시작하였다. 1998년 『환경백서』는 “경제위기 극복정책과 환경정책의 조화”라는 제목 아래 “에너지와 자원이용에 있어서 효율과 절약을 최우선으로 하고 공급확대보다는 효과적인 수요관리위주의 사고방식과 풍토를 조속히 정착”해야 함을 역설하고 있다. 1999년의 『환경백서』는 환경정책 기본방향의 하나로 수요관리정책을 못박고 있고, 2001년 『환경백서』도 이를 다시 확인하고 있다. 물론, IMF구제금융 이전에도 환경정책에서 수요관리의 측면이 도외시된 것은 아니다. 예를 들면, 환경문제 해결의 근원적 처방으로서 소비자들의 소비절약 및 환경친화적 소비가 강조되어 왔지만, 다분히 선언적 의미 이상의 효과는 없었던 것으로 보인다.

하지만, IMF구제금융 이후의 환경정책에서는 소비분야뿐만 아니라 여러 분야에 걸쳐 수요관리를 위한 구체적인 방안이 제시되고 있다는 점에서 이전과 크게 다르다. 수요관리 방안이 가장 두드러지게 구체화된 부분은 물관리 분야라고 할 수 있다. 대형 댐건설사업에 대한 논리개방으로 환경부가 제시한 물관리 정책에 있어서 가장 주목되는 부분은 연도별 물질약목표를 설정하고 이 목표를 달성하기 위한 방안을 다각적으로 제시하고 있다는 점이다. 물에 대한 수요예측작업이 추진되었고 물질약 기술과 기기의 확산을 촉진하기 위한 각종 대책이 수립되었다. 무엇보다도 수요관리의 핵심이라고 할 수 있는 물가격 현실화를 위한 각종 시책이 마련되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 실제로 IMF경제위기 이후 상수도 요금이 많이 인상되었다. 이 밖에도 교통, 에너지, 토지 등 다양한 분야에 걸쳐 수요관리 방안이 추진되었다.

이와 함께 환경과 경제의 통합이 강조되기 시작하였다. 경제가 어려운 상황에서 환경규제

의 강화를 주장하기가 어려웠고 경제활성화를 위한 규제개혁 또는 규제완화 요구에 대한 대응논리로 환경과 경제가 양립할 수 있다는 점이 강조되었다. 그리고 환경-경제 양립의 방안으로 제시된 주장이 민영화와 환경규제수단의 유연화였다. 정부의 강력한 규제완화정책에 대응하여 환경부문에서는 자율환경관리제도가 도입되기 시작하였다. 이와 함께 환경산업과 기술 개발정책, 경제적 수단의 확대, 환경경영체계의 확립 등이 강조되기 시작하였다.

VII. 종합토의 및 결론

1. 종합토의

어떤 면에서 보면 많은 정책들은 정책 수혜자의 정치적 역량과 그 정책의 가시성(Visibility)에 의해 발달과정의 영향을 받는다고 할 수 있다. 정책 수요자들의 목소리가 크고 정책의 가시성이 높을 경우에는 사소한 사고나 지표의 악화에도 정책적인 대응이 일어날 수 있다. 그 대표적인 것이 국민 개개인의 물질적 삶의 수준인 소득수준과 직결된 경제정책이며 환경정책 분야에서는 수질관리 분야가 아닌가 한다. 식수로 이용되는 원수의 경우에는 오염이 되면 즉각적인 건강상의 우려와 함께 정부에 대한 불신을 야기한다. 물론 상수는 원수를 정수하여 공급하므로 원수의 질이 다소 저하되더라도 실제 건강상의 영향은 그리 심각하지 않을 수도 있다. 그러나 원수의 오염은 정수된 물에 대한 심리적인 불안감을 조성하며 이를 관리하는 정부에 대한 불신으로 표출될 수 있다.

때문에 수질의 경우에는 조그마한 사고라도 언론과 공공의 지대한 관심의 대상이 될 수밖에 없다. 그리하여 단순한 오염사고나 수질지표의 미묘한 변화로도 수질정책의 강화에 대한 사회적 공감대가 빨리 형성될 수 있을 것이다. 만일 기업규제 강화에 대한 한계에 봉착할 경우 정부는 공공투자라도 확대해야 하는 상황이 된다. 참고로 수산물 오염과 어부들의 건강과 해를 초래하는 생산용수의 질적 저하로 볼 수 있는 1980년대의 온산만과 광양만의 오염은 중금속 규제강화 등 정책변화를 가져오지 못했다. 하지만 상수원수에 대한 1990년 수돗물 파동, 1991년 폐놀사건, 1994년 낙동강·영산강 수질오염 사건 등 대형 수질관련 환경사건(환경오염에 의해서 유발된 사건 혹은 환경오염과 직결되는 사건)은 즉각적인 환경정책 대응을 촉발하는 계기가 되었다.³⁵⁾ 1999년의 한강법과 2002년의 4대강법 등이 1998년의 가뭄으로 인한 한강 수질지표의 악화가 기폭제가 되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

35) 주목할 것은 같은 수질오염이라도 해양오염의 경우에는 수질도 악화되고 있을 뿐만 아니라 대형 유류 오염사고가 빈번하게 발생하고 있으나 이것이 커다란 정책변화로 연결되지는 못하였다는 점이다.

그런데 수질을 제외한 대기, 폐기물 등 다른 정책분야는 수질에 비해 정책 수혜자들의 목소리가 비교적 작고 정책의 가시성이 낮다고 할 것이다. 그래서 해당 정책의 도입과 발달에는 해당 오염문제의 악화와 함께 추가적인 사회적인 계기가 필요하게 되었다고 보여진다. 이러한 사회적인 계기 역할을 대기부문은 국제스포츠 행사가, 폐기물부문은 지방자치제의 도입이, 자원 수요관리정책에는 경제위기가 각각 하였다는 것이 본 연구의 관찰이다. 이에 대해 보다 자세하게 논의해 보도록 한다.

우선 대기오염의 경우에는 그 피해가 기관지천식, 암 등 다소 만성적이고 피해자의 생활습관의 오류에 그 책임을 돌릴 수도 있다. 물론 인도의 보팔사고처럼 대형사고로 인한 피해의 경우는 다르기는 한다. 일반적인 대기오염은 그 피해가 만성적이기 때문에 정책 수혜자의 선호나 분노가 즉시 표출되지 않고 정부투자의 성과도 잘 드러나지 않는다. 반면 규제의 강화는 가정과 기업에 즉각적인 불편과 경제적 부담으로 나타나게 된다. 이렇게 상황에서는 단순히 대기오염도의 심화로만 산업활동에 막대한 영향을 주는 환경규제의 강화에 저항하는 산업정책관련 부처, 그리고 급격한 정부투자의 증액에 소극적인 예산담당 부처를 설득하는 데에는 한계가 있었다고 보여진다. 그런데 국가적인 이미지 개선으로 수출의존도가 높은 우리 경제의 확장에 도움을 줄 수도 있는 국제스포츠 행사가 대기 부문에 대한 투자의 증대와 규제의 강화에 대한 사회적 공감대의 형성(보다 정확하게는 경제부처의 설득)에 도움이 되었다고 할 수 있다.

폐기물관리업무는 폐기물의 수거와 처리업무로 구성되는데 이 양자는 그 성격이 다소 다르다. 폐기물의 수거업무의 질은 대민서비스 업무로 일반주민이 쉽게 인지된다. 그러나 폐기물 처리업무는 대부분 주거지를 피해서 이루어지기 때문에 일반 대중의 관심도가 높지 않다. 그리고 폐기물처리가 초래하는 토양오염·지하수오염 그리고 다이옥신 피해 등의 정보는 일반인이 쉽게 인지할 수 있는 사항도 아니다. 때문에 정보의 공개와 전파를 담당하는 주체의 존재가 정책발달에 매우 중요한 역할을 담당한다. 과거 폐쇄적인 사회에서는 폐기물처리와 관련된 정보는 정부 정책담당자와 이들을 도와주는 소수전문가의 독점물이었다. 그런데 지방자치제의 도입은 지방정치 희망자(정치인과 시민단체)들에게 이름을 알리고 주민을 조직화할 수 있는 소재를 필요로 하였다. 폐기물처리시설 등 환경기초시설에 대한 논란은 이러한 점에서 매우 좋은 소재가 되었을 것이며 폐기물 정책발달의 기회를 제공한 것이다.

경제위기는 사실 환경정책에 있어서도 위기였다. 환경예산도 삭감위기에 처했고 인력도 감축되고 조직도 축소될 수 있는 상황이었다. 이 시기에 환경정책은 해외투자의 유치와 실업난 해소 등에 우선순위를 내줄 수밖에 없었다. 이 때는 민간단체는 몰라도 환경정책 담당자들이 환경정책의 강화를 내놓고 주장할 수 있는 상황이 되지 못하였다. 그러나 경제위기는 규제일변도의 경직된 환경정책의 패러다임을 바꾸는 특별한 계기가 되었다. 경제위기로 환

정규제의 강화를 주장하기는 어려웠던 환경부서나 환경전문가들은 “경제적인 환경관리, 경제를 살리는 환경정책” 등에 관심을 돌리게 되었다. 그리고 이에 대한 대안으로 물, 에너지 등 자원 수요관리 그리고 환경-경제 통합정책을 강조한 것으로 볼 수 있다.

2. 결론

환경정책은 특정 국가의 정치, 경제, 사회, 문화적인 조건을 반영한 다양한 요인에 의해 영향을 받으며 발달한다고 볼 수 있다. 환경오염의 심화, 환경사고 등 정책적인 필요성의 증대, 진보적 정치인이나 정당의 발생 등 정치적인 역학관계, 경기변동 등 경제상황, 국민의 소득수준과 환경의식의 향상, 그리고 환경운동의 발달 등 사회적인 기반의 발달, 환경부처의 권한과 예산 확대를 위한 노력 등 다양한 원인이 상황에 따라서 환경정책의 수립과 집행에 영향을 줄 것이다. 때로는 국제협약이나 조약의 체결 또는 국제기구에의 가입이 환경정책의 발달에 영향을 줄 수도 있다. 그리고 논자에 따라서 시대와 국가에 따라서 구체적인 정책분야에 따라서 이들 요인의 중요성에 대한 인식도 각각 다르다.

그런데 환경정책 전문가들은 우리나라의 환경정책이 선진국의 환경정책을 벤치마킹하면서 발달하여 왔다고 평가하는 경우가 많다. 학계의 정책개발능력에 한계가 있고 정당정치가 발달하지 못하여 정치권에서도 정책이 생산되지 못한 반면 관료에 의해 정책이 입안되면서 세계 각국에서 성공한 것으로 평가되는 각종 정책수단과 대안들은 백화점식으로 도입하여 왔다고 평가하기 때문이다. 각종 환경문제가 대두되어 해결책을 강구할 때면 항상 선진국 외국의 사례가 조사되었고 정책 결정자들은 물론 환경학자들도 외국은 이렇게 하니가 우리도 이렇게 하자는 주장으로 신규정책 도입의 정당성을 제시하곤 하였다. 그러나 우리나라 환경정책 발달과정을 보다 면밀하게 관찰해 보면 선진국의 환경정책 발달과정을 단순히 뒤따르고 있는 것이 아님을 알 수 있다.

본 논문이 살펴본 사례들은 우리나라 환경정책은 그 정책 발달의 계기가 단순히 오염사고나 오염도의 심화라는 보편적인 정책발달의 계기에 의해 도입된 것이 아니고 선진국의 정책을 따라잡기 위한 노력의 결과도 아니라는 점을 보여준다. 물론 우리나라 환경정책의 내용이나 수단은 선진 외국의 사례가 다수 모방 도입되었다. 그러나 실제 우리나라 환경정책 발달은 선진국의 경험에서 선진국이 범한 경제개발상의 오류를 피하려는 과정에서 발달하였다고 보기 힘들다. 선진국의 정책이나 국가발전 경험에서 배웠다기보다는 내부에서의 우연히 찾아온 정책적인 계기, 정책의 창문이 열렸을 때 부분적으로 선진국이 활용한 수단을 모방하면서 발달하여 왔다고 보는 것이 보다 정확한 평가일 것이다.

이 글이 시사하는 바는 환경문제의 경우 정책의 창문은 우선 수질, 대기, 폐기물 등 환경정

책 분야에 따라 다른 양상으로 나타날 수 있다는 점이다. 즉 환경정책 분야마다 다른 특색을 지니고 있어서 정책발달의 동인이 각각 다르게 나타날 수 있다는 점이다. 그리고 정책의 창문이 반드시 정책적인 수요를 표현하는 환경사건이나 환경오염도 등 환경지표의 악화일 필요는 없었다는 점이다. 오히려 환경과 무관해 보이는 요인들이 “정책의 창문”으로서 환경정책의 발달에 적지 않게 기여를 했다는 관찰이 설득력을 지녔다는 것이다. 우리나라의 예는 일견 환경과 관련이 없는 국제스포츠 행사, 지방자치, 외환위기 등의 사항들이 환경정책의 발달을 부분적으로 주도할 수 있었다는 점을 보여 주었다.

환경정책은 경제정책과 달리 정책 수혜자가 현저하지 않고 정책의 가시성이 낮아 정부가 정책의 당위성과 필요성을 적기에 포착하고 정책을 도입하는 확률이 상대적으로 낮다. 때문에 환경규제의 강화에 대한 경제와 개발관련 부처의 저항이 크고, 국민의 환경의식이 이중적인 - 환경재에 대한 개인적인 수요 또는 기대수준은 높으나 사회적 자산인 환경재를 공급하기 위해서 요구되는 사적인 희생노력에는 매우 소극적인 - 상황 하에서는 환경당국과 환경정책 전문가들은 환경과 무관해 보이는 다양한 요인들을 정책발달에 활용할 수 있는 안목을 갖추고 있어야 한다. 그리고 정책의 성공과 실패는 이러한 요인 또는 계기가 도래하였을 때, 즉 정책의 창이 열렸을 때 정책대안을 얼마나 잘 준비하고 있느냐에 좌우된다는 점에 유념하여야 한다.

이러한 점에서 우리나라 환경관료들은 비교적 성공적으로 정책의 창을 포착하고 활용하였다고 할 수 있다. 그런데 우리나라 환경정책이 겪어왔던 적지 않는 시행착오는 환경정책 담당자가 이러한 계기를 포착하는 데는 성공하였으나 그 대안에 대한 준비부족으로 발생한 것으로 해석될 수 있다. 즉 정책대안에 대한 사전 준비부족으로 모처럼 정책의 창문이 활짝 열렸을 때 그 대안으로 선진국의 사례를 우리 실정에 적합한지에 대한 면밀한 평가나 분석 없이 도입하여 활용함으로써 적지 않는 정책의 시행착오와 질적 저하를 초래하였다고 해석할 수 있다는 것이다.

참고문헌

- 김정옥 외. 1984. 「울산.온산공단 공해피해주민의 이주대책 수립에 관한 연구」. 환경청. 1984년 2월~1984년 11월.
- 이정전 외. 1983. 「도시고형폐기물의 효율적 관리에 관한 연구(IDRC지원 연구보고서)」. 서울대학교 환경대학원 환경계획연구소.
- 환경부. 「월드컵 중점관리 환경대책」. 2002.
- 김광임 외. 1996. 「한국의 환경 50년사」. 한국환경기술개발원.
- 한국공해문제연구소 엮음. 1986. 「한국의 공해지도」. 서울 : 일월서각.
- 환경부. 「환경백서」. 1990, 2001, 2002.
- 환경부 편역. 1996. 「OECD 한국의 환경성과 평가보고서」.
- 환경부. 1992. 「환경보전에 관한 국민의식조사」.
- 환경부. 1987. 「환경보전에 관한 국민의식조사」.
- 환경부 중앙환경분쟁조정위원회. 「환경오염피해분쟁조정 조정사례집」. 각년도(1993~1997) 중앙 및 지방 일간지 보도자료(1991~1997년).
- 정준금. 환경행정의 집행과정에 관한 연구 : 환경규제의 계기, 지침결정 및 실현을 좌우하는 요인. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문 1992년 8월. 99면.
- Crenson, Matthew A. 1971. *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, Baltimore; The Johns Hopkins University Press.
- Dunlap, R.E. and R.P. Gale. 1974. "Party Membership and Environmental Politics: A Legislative Roll-Call Analysis," *Social Science Quarterly* 55. pp. 670~690.
- Dye, Thomas E. 1984. *Understanding Public Policy (5th ed.)*, Englewood Cliffs, N.J.; Prentice-Hall, Chap. 2.
- Grossman, G. M. and A. B. Krueger. 1991. "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement," NBER Working Paper Series No. 3914, Nov.1991.
- Jeong, Hoi-Seong. 1992. "Politics and Economics of Environmental Policy Efforts: Clean Air Policy Efforts in the American States," Ph.D. Dissertation West Virginia University. (May).
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview, Illinois; Scott, Foresman and Company.
- Seldon, T. M. and D. Song. 1994. "Environmental Quality and Development; Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?" *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27. pp.149~162. 1994).