



환경정책 추진성과와 과제



환경부 정책총괄과장
이 필 재 (부이사관)

<필자약력>

- 86. 2 서울대 행정대학원
- 전남대 법학과
- 87. 4. 7 대기관리과
- 94. 3. 24 수도정책과
- 96. 7. 10 환경공무원교육원 기획과장
- 98. 7. 14 지구환경과장
- 99. 12. 30 환경경제과장
- 02. 8. 10~ 현재환경정책과장

1. 들어가는 말

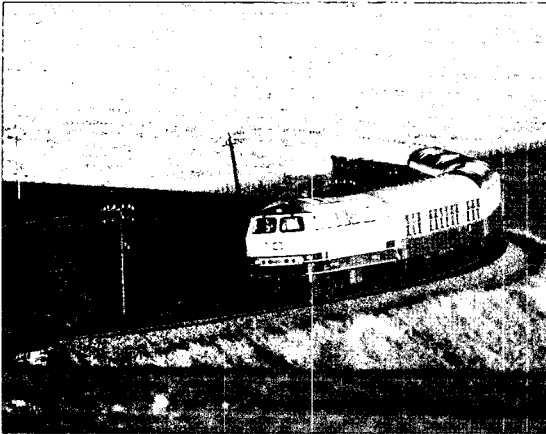
우리나라는 높은 인구밀도, 도시화, 급속한 산업화 등 환경관리에 매우 불리한 여건에 놓여 있다. 국토의 단위면적당 아황산가스(SO₂) 배출량이 OECD 국가중 1위이고(미국의 7.7배, 프랑스의 8.8배), 쓰레기 발생량 또한 최고 수준이다(미국의 9.0배, 프랑스의 3.5배). 이러한 결과 '02년 2월에 세계경제포럼에서 발표한 환경 지속성 지수(ESI: Environmental Sustainability Index)가 평가대상 142개국중 우리나라는 136위를 차지하고 있다. 이러한 여건에서 쾌적한 환경을 보전하고, 국민의 건강을 보호하기 위해서는 보다 많은 노력이 필요하다 할 것이다. 그 동안 의욕적으로 환경정책을 추진해 오고 있으나 아직도 해결해야 할 환경문제가 산적해 있는 실정이다. 이하에서는 주요 환경정책의 추진성과, 앞으로의 과제와 2003년부터 달라지는 주요 제도를 소개하고자 한다

2. 환경정책의 추진성과와 앞으로의 과제

가. 환경과 경제의 상생 도모

종래 경제발전을 위해서는 환경파괴가 불가피하고, 환경보전을 위해서는 경제성장의 위축이 불가피한 것으로 보는 인식이 보편적이었다. 그러나 이제는 깨끗하고 쾌적한 환경의 토대 없이는 지속적인 발전이 불가능하며, 환경이 국가경쟁력의 기반이자 원천이 되고 있다. 우리부는 2001년부터 환경과 경제의 상생을 통한 지속가능한 발전을 실현하기 위한 「에코-2 프로젝트」를 역점시책으로 추진하고 있다.

먼저, 환경산업의 육성을 통하여 환경질을 개선하고 국가의 성장동력을 확충하기 위하여 2001년 1월 「환경산업 발전전략」을 수립하여 중점 추진하고 있다. 2001년 7월에는 중국 북경에 '한국환경기술·산업전시관'을 설치하여 최근 급부상하고 있는 중국환경시장 진출을 위한 교두보를 확보하였다. 그리고 환경기술을 개발하기 위해 2001년부터 차세대핵심환경기술개발사업(Eco-Technopia 21)에 '01년에 500억원, '02년에 700억원을 투입하였으며, 2003년에는 750억원을 투자할 계획이다. 한편 240억원의 환경벤처펀드를 조성하여 유망 환경벤처기업의 창업과 투자자금을 지원하도록 하였다. 또한 "환경신기술 창업보육센터"를 설립하여 개발된 유망 환경신기술이 기업화로 결실을 맺을 수 있도록 하였다. 아울러 지역의 대학·연구소·기업 등의 연구역량을 결집한 "지역환경기술개발센터" 16개소를 설치하여 지역환경문



제 해결을 도모하면서 중소기업체에 대한 기술지원
을 통해 지역경제 활성화에도 기여하도록 하였다.

그리고 산업별·오염원별 오염배출량과 환경오염
방지비용 및 자연자산의 가치평가 등을 종합한 과학
적 통계기반을 확립하고, 환경오염과 개선효과를 국
민소득에 반영할 수 있는 “녹색GDP”를 단계적으로
도입할 수 있는 기반을 구축해 나가는 한편, 기업환
경보고서 작성을 통한 기업의 환경경영성과 평가·
공개제도, 환경친화적인 생산·소비 장려 등 환경과
경제의 통합적 기반구축을 위한 노력을 지속적으로
기울여 나갈 계획이다.

나. 사전예방적 국토환경보전 대책 추진

지역의 특성을 고려하지 않은 개발행위나 환경용
량을 초과하는 개발사업 등으로 국토의 난개발이 환
경·교통·교육 등 여러 가지 사회문제를 야기시키
고 있다. 이러한 국토훼손을 예방하고 체계적인 국
토환경의 보전을 위하여 각종 개발사업과 행정계획
에 대해서는 계획수립단계부터 환경성을 고려토록
하는 “사전환경성검토제”를 법제화하였다.

2003년에는 각종 개발사업이 계획단계부터 과학적
환경성검토를 통해 환경친화성이 제고되도록 “환경
친화적 계획기법”을 개발·보급해 나갈 계획이다.
환경영향평가제도 개선을 위한 포럼을 운영하여 도
출된 장단기 개선과제를 제도화하기 위하여 관련 법
령 및 지침을 개정해 나갈 계획이며, 환경·교통·
재해·인구 등 각종 영향평가에 관한 통계 및 정보

에 대한 종합적인 데이터베이스를 구축하여 과학적
인 영향평가 기반을 확립하는 한편, 택지, 도로 등
사업유형별 환경영향평가서 작성지침을 마련해 나갈
계획이다.

다. 생명이 살아 숨쉬는 자연환경 조성

과거에 다른 환경관리 분야에 비해 소홀히 다루어
졌던 자연생태계 보전을 위해 영월 동강댐 건설 백
지화 등 각종 개발사업계획을 친환경적으로 전환하
였고, 생태계우수지역의 보전 및 복원을 위하여 ‘습
지보전법’을 제정하였다

또한, 전국토의 종합적이고 유기적인 생태 보전관
리를 위해 한반도 전체를 『백두대간, 비무장지대, 도
서·연안』을 3대 핵심 생태축으로 설정하는 생태네
트워크 구축을 추진하고 있다. 즉 생태적으로 보전
가치가 큰 백두대간의 산림생태축, 4대강 유역의 하
천과 습지·연안 갯벌·도서·사구의 생태축, 한반
도의 동서 생태계를 연결하는 비무장지대 생태축을
3대 핵심생태축으로 설정함으로써 전국토의 유기적
인 생태네트워크 구축 및 보전관리 기반체계를 확립
할 계획이다.

한반도의 등뼈 역할을 하고 있는 백두대간은 한
강, 낙동강, 금강 등 주요하천의 발원지일 뿐만 아니
라 한반도 자연생태의 거점이자 모체로서 가장 한국
적인 자연경관과 생물 다양성을 보유한 자연환경의
보고이다. 그러나 70년대 이후 지역개발 붐과 함께
관광리조트, 댐 건설, 광산개발, 송전탑 건설 등 각종
개발사업의 추진으로 백두대간의 자연환경 및 주요
생물의 서식지가 심각하게 훼손되고 있는 실정이다.
이에 따라 백두대간의 효율적인 보전관리를 위해
00년부터 '03년까지 백두대간의 보전·관리를 위한
연구용역사업을 추진하고 있는바 '02년까지의 연구
결과에 따라 백두대간의 관리범위(4,386km)를 핵심
완충·전이구역으로 설정하고 구역별 관리원칙을 마
련하였다. 관리범위 내에는 사전환경성검토 및 환경
영향평가를 강화하여 생태계 훼손을 사전에 방지하
고, 이미 훼손된 지역에 대하여는 복원사업을 시행
중에 있다.

한국전쟁 이후 비무장지대(DMZ)와 군사작전을 위해 설정된 민간인통제지역(CMZ, Civilian Control Zone)인 접경지역은 그 동안 인간활동에 의한 간섭이 거의 없어 야생 동식물의 보고로서 생물다양성이 어느 지역보다도 잘 보전되어 왔다. 세계적으로 희귀한 자연자산을 보유하고 있는 비무장지대 일원을 보전하기 위해 유네스코 접경생물권보전지역으로 지정하는 방안을 추진하고 있다. 비무장지대가 생물권보전지역으로 지정될 경우 한반도의 동서를 연결하는 생태축으로 보전·관리될 뿐만 아니라 국제적인 평화 생태지역조성에 크게 기여할 것으로 기대된다.

2003년 1월부터 생태계보전협력금 부과 대상지역이 확대되어 기존 도시계획법, 국토이용관리법 적용지역 뿐만 아니라 공유수면관리법상 바다 및 바닷가도 생태계보전협력금 부과대상으로 추가된다.

라. 대도시 대기질을 선진국 수준으로 개선하기 위한 기틀 마련

우리나라는 좁은 국토에 인구가 자동차가 많고 GDP당 에너지 사용량이 많아 단위 면적당 대기오염물질 배출량이 선진국보다 훨씬 높은 수준이기 때문에 다른 나라에 비해 상대적으로 대기보전여건이 불리하다. 최근 대기오염도는 청정연료 및 저황유와 보급 확대에 따라 아황산가스 및 일산화탄소는 환경기준을 대체로 만족하고 있으나 미세먼지, 이산화질소, 오존 오염도는 자동차 수의 증가 등에 따라 개선되지 않고 있는 실정이다. 이들 오염물질의 배출을 줄이는 것이 앞으로 대기보전정책에서 해결해야 할 중요한 과제이다. 특히, 서울의 미세먼지 오염도는 파리, 런던 등 선진국 주요도시에 비해 2~4배 정도 높은 수준이며, 이산화질소 오염도도 2배 정도 높은 실정이다.

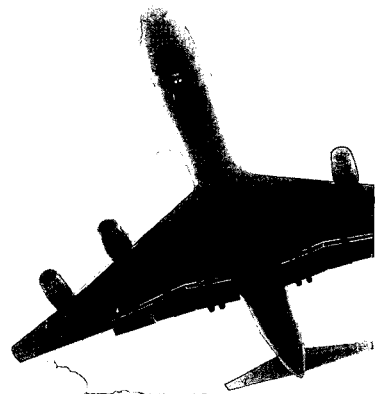
수도권의 대기오염도는 국내 타지역에 비해서도 악화되어 있는데 수도권 연평균 이산화질소 오염도는 비수도권에 비해 40% 이상 높은 수준이다. 오존 오염도의 경우 오존주의보 발령이 수도권에 집중(95% 이상)되고 있으며, 단기기준 초과율도 비수도권 지역에 비해 4배 이상 높은 실정이다. 아울러 체

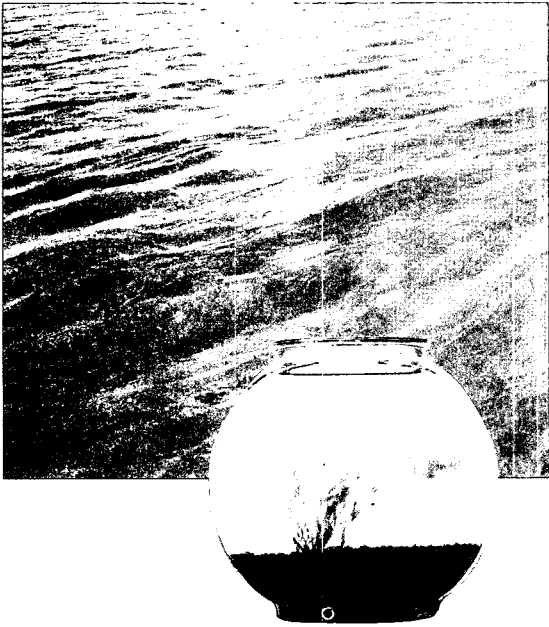
감오염도를 악화시키는 연평균 시정거리는 지속적으로 감소하여 서울지역의 시정거리는 1996년 13km에서 2000년 11km로 감소했는데 이는 울산(16km), 대구(14km)등 공업도시에 비해서도 낮은 수준이다.

수도권의 대기오염이 이렇게 심각한 이유는 좁은 국토에 인구가 자동차, 산업시설이 밀집되어 있어 단위면적 당 오염물질 배출량이 많기 때문이다. 수도권은 국토의 12% 면적에 총인구의 46%가 거주하고 있고, 전국 자동차대수의 42%, 총 에너지 사용량의 33%가 집중되어 있어 대기오염은 악화될 수밖에 없는 실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 매연이 없는 천연가스 버스 보급사업, [푸른 하늘 21] 특별대책 등 종합적이고 효과적인 대기정책을 수립·시행해 왔다.

경제가 발전하고 삶의 질에 대한 국민들의 욕구가 증대할수록 맑은 공기에 대한 국민들의 관심이 더욱 높아진다. 이에 따라 정부는 앞으로 대기질 개선을 위해 보다 많은 자원을 집중할 예정이다. 먼저 수도권 대기질 특별대책을 착실히 수행하고 특별법 제정을 통해 법적 수단을 갖고 강력히 추진해 나갈 계획이다. 배출총량관리제, 배출권거래제 도입, 환경개선 부담금 제도 개선 등을 통해 시장 기제를 이용하는 효율적 환경정책을 발전시켜 나갈 것이다. 아울러 경유차 등 배출허용기준을 지속적으로 강화시키고,





저공해, 무공해차 개발과 보급을 위한 정책 등을 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

2003년 7월부터 대기오염에 악영향을 미치는 가짜 휘발유 등 불법연료 제조자에 대한 벌칙이 강화되어 시행되고, 추가로 공급·판매자 및 사용자에 대한 처벌규정이 신설·시행된다. 또한 배출시설의 설치허가(신고)만으로 별도의 승인절차 없이 저황유 이외의 연료사용이 가능하도록 행정절차를 간소화하였다. 대기환경규제지역내의 경유사용자동차 소유자에 대하여 시·도조례가 정하는 바에 따라 천연가스버스 등 무·저공해 자동차 교체하도록 하거나 및 배출가스 저감장치를 부착하도록 명령하는 제도를 신설하였고, 자동차 배출가스로 인한 대기오염을 줄이기 위하여 필요할 경우 조례가 정하는 바에 따라 공회전을 제한하거나 과태료를 부과할 수 있도록 하였다.

마. 수질개선을 위한 사전오염예방정책으로의 이행

“맑은물공급대책(’93~’97)” 등 과거의 수질개선 대책은 오염원의 증가속도를 따라잡지 못하여 그 성과가 국민의 기대수준에 크게 미치지 못하였다. 국

민의 정부는 4대강수계 물문제에 대한 근본적인 해결을 위해 종전의 대책과는 전혀 다른 각도에서 출발하였다. 먼저 상류지역에 대해서는 맑은물 보전을 위해 보다 환경친화적으로 토지를 이용하게 하고, 하류지역에 대해서는 상류지역의 고통에 상응하는 금전적인 부담을 지도록 함으로써 상·하류가 보완·협력적인 관계를 유지하는 상·하류 공영(Win-Win)정신을 바탕으로 하였다. 둘째, 정부주도의 하향적 계획에서 탈피, 대책수립 초기 단계부터 주민, 환경·사회단체, 전문가, 자치단체, 중앙정부가 함께 참여하여 공동으로 대책을 수립하였다. 셋째, 그동안 오염사고가 발생할 때마다 대증(對症)적으로 대처하던 관행에서 탈피하여 과학적인 기초자료와 수질모델링에 의한 과학적인 접근방법을 이용하였다. 넷째, 오염총량 증가 억제대책, 비점오염원 관리대책 등 근본적 수질오염예방대책을 강구하였다. 다섯째, 관련법령의 제정, 소요예산확보, 추진체계 정비 등 대책의 추진방안까지 기획단계에서부터 종합적인 계획을 세웠다.

그 결과 각 지역의 여건과 수질·생태·수자원의 특성을 함께 고려하면서 사전오염예방을 중심으로 하는 종합대책의 완성이라는 결실을 거둘 수 있었다. 「팔당호등한강수계상수원수질관리특별대책」이 ’98년 11월 확정되었고 「낙동강수계물관리종합대책」이 다음해 12월에, 금강 및 영산강수계 물관리종합대책이 ’00년 10월에 각각 정부합동대책으로 확정되었다. 또한 4대강 대책을 뒷받침하기 위한 4대강 특별법이 1999년 8월 9일부터 시행된 「한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률」을 시작으로 나머지 3대강 특별법이 2002년 7월15일에 제정·시행되었다. 4대강 물관리종합대책과 특별법은 지역주민, 시민사회단체, 자치단체, 정부간의 대화와 협력으로 대립과 갈등한 극복한 성공사례로서 합리적이고 통합적인 사회를 지향하는 새로운 정책형성의 지평을 열었다는 점에서 그 의미가 매우 크다.

앞으로는 완비된 법과 제도를 성실하게 시행하고 추진과정에서 나타나는 문제점을 지속적으로 분석·평가하여 보완대책을 강구해 나가야 한다. 4대강대

책의 기초가 된 수계환경기초조사와 수질예측모델링에 대해서는 지속적으로 자료를 최신화하고, 수변구역 지정 등 새로이 도입되는 제도의 실효성을 확보할 필요가 있다. 오염총량관리제는 추후 배출량허가제, 배출권거래제 등 추가적인 제도 도입을 통해 더욱 발전시킬 필요가 있다.

비점오염원 관리대책, 특정수질유해물질 관리대책 등도 장기적인 수질관리 차원에서 계속 검토·보완되어야 할 부분이며, 수질상태를 평가하는 지표의 경우에도 BOD 중심의 이화학적 지표 기준보다는 생태계까지 고려할 수 있는 종합지표를 개발할 필요가 있다. 또한 4대강 수계관리기금(2003년 5,312억원)을 효과적으로 집행하여 수질개선 및 주민지원에 큰 기여를 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2003년부터는 낙동강, 금강, 영산강·섬진강수계의 국·공유지에서 농사를 지을 때에는 친환경농업육성법시행규칙에서 정하는 기준에 따라 비료 및 농약을 적게 사용하여야 한다. 또한 총질소·총인 배출허용기준의 적용지역이 전국으로 확대되고, 대상업소도 기존 1~4종 폐수배출업소에서 전체 배출업소로 확대된다. 그리고, 한강수계지역의 배출허용기준이 강화되어 한강수계범위 지역중 “가·나”지역 배출허용기준 적용지역에 대해 “청정”지역 기준 적용된다.

바. 물수요관리체제의 구축

우리나라의 연평균 강수량(1,283mm)은 세계평균(973mm)보다 30%가 많지만, 높은 인구밀도 때문에 1인당 연간 평균 강수량(2,705㎡)은 세계 평균(26,800㎡)의 약 10% 밖에 되지 않는다. 가용한 수자원에 있어서도 우리나라는 1인 기준으로 1,550㎡에 불과하기 때문에 '93년 UN의 국제인구행동연구소(PAI : Population Action Institute)에서 남아프리카, 리비아 등 아프리카 국가와 함께 물 부족 국가군(國家群)으로 분류한 바 있다.

이와 같은 물 부족 우려에도 불구하고, 우리나라 가정의 1인당 물사용량은 OECD의 다른 나라에 비해 상당히 높기 때문에 적극적인 물 수요관리가 필요한 실정이다. 이에 따라 정부는 2000년 3월 「물 절약 중

합대책」을 수립·추진하면서 수자원관리정책을 그동안의 공급위주에서 수요관리 중심으로 전환시켜가고 있다. 절수기 및 중수도 설치확대, 절수형 수도요금체계 도입, 노후수도관 교체 등 15개 정책과제를 내용으로 하는 「물 절약 종합대책」을 중점적으로 추진하여 2006년까지 수도물 생산량의 13.5%인 7억9천만톤을 절약할 계획이다. 이 목표가 달성되면, 연간 용수공급능력 350백만톤에 달하는 섬진강댐 2개를 건설하는 것보다 더 큰 효과를 거두는 셈이 된다

사. 생산자책임재활용제도 도입으로 자원순환형 사회 구축

폐기물의 재활용에 있어 가장 유리한 위치에 있는 생산자의 역할을 확대하여 생산자를 중심으로 소비자, 정부(지자체, 중앙정부)의 역할과 책임을 합리적으로 분담시켜 폐기물의 재활용을 촉진하기 위한 생산자책임재활용제도를 도입하기 위하여 2002년에 가전제품 등 5개 품목에 대해 시범적으로 실시하였다. 2003년부터는 기존의 ‘폐기물예치금’이 폐지되고 가전제품, 플라스틱 포장재 등 18개 제품·포장재 제조(수입)업자는 당해 폐기물을 일정비율이상 회수·재활용하여야 하며 그 의무를 이행하지 못하였을 경우 ‘재활용부과금’을 부과하는 제도로 변경되며, 가전제품 판매자는 구매자가 사용하고 있던 폐가전제품을 무상으로 회수하여야 한다. 또한 포장재의 재질을 용기 외부에 표시하던 ‘재질분류표시제’ 대신 분리배출이 가능한지 여부를 나타내는 ‘분리배출표시제’가 시행되어 국민들은 분리배출표시가 부착된 포장재는 재활용품으로 분류배출하고 그렇지 않은 포장재는 쓰레기 종량제 봉투에 넣어 배출하여야 한다.

기존에는 1회용 봉투·쇼퍼백 무상제공 금지대상에서 매장면적 33㎡이상 판매업소 중에서 서적소매업과 약국이 제외되었으나 2003년부터는 규제대상으로 포함되며, 포장폐기물 발생 및 1회용품 사용 억제를 위한 관계법령 위반시 이행명령 절차 없이 위반행위 적발 즉시 300만원 이하의 과태료를 부과하는 것으로 제재 조치를 신속하게 집행토록 개선하였다.

유기성오니 직매립 금지규정이 강화되어 기존에는

1일 처리용량 1만^m 이상인 폐수종말처리시설·하수종말처리시설과 1일 폐수배출량 2천^m 이상인 배출업소의 유기성오니로서 사업장일반폐기물에 해당하는 것은 수분함량이 75% 이하인 경우 직매립이 가능하였으나, 수분함량 75% 이하인 경우도 2003.7.1일부터는 직매립이 금지되며, 지정폐기물에 해당되는 유기성오니 또한 2003.7.1일부터 매립이 금지된다.

아. 유해화학물질의 안전관리

산업구조의 고도화와 과학기술의 발달로 새로운 화학물질이 계속 개발되고 그 사용량도 늘어나 환경에 잠재적인 유해요소가 되고 있다. 따라서 이러한 화학물질의 시장진입 및 유통, 환경배출 등의 전 단계에서 위해성 평가와 배출량 보고제도 등 화학물질의 안전 관리를 위한 각종 시책을 더욱 강화해 나가야 하는 한편, 화학물질 오염사고에 체계적으로 대응하기 위한 범국가적 대응체계를 구축해 나가고 있다. 아울러 내분비계장애물질(환경호르몬)에 대한 환경영향조사의 지속적인 실시와 함께 다이옥신과 같은 특정화학물질 관리를 위한 특별법 제정 등도 추진할 필요가 있다.

앞으로 화학물질의 독성을 평가하는 유해성 심사 제도를 한 단계 발전시켜 화학물질의 독성 등 유해성뿐만 아니라 해당물질에 대한 노출 수준을 고려한 위해성평가제도를 도입하여 화학물질이 인체와 환경에 미치는 위해성을 평가하고 관리할 계획이다. 이를 위하여 '02년부터 위해우려물질관리사업을 추진하고 있으며, '02년에 위해우려물질선정, '03년에는 위해우려물질에 대한 환경모니터링을 거쳐 '04년부터는 위해성평가를 실시, 위해성에 근거한 화학물질의 통합관리를 추진할 계획이다.

'99년부터 산업체(점오염원)를 대상으로 시행해 온 화학물질배출량조사를 실시하고 있으나, 제품의 제조뿐만 아니라, 유통·소비 등 전 생애에 걸쳐 다양한 경로로 환경에 배출되는 유해화학물질을 산업체(점오염원)만 대상으로 해서는 전체적인 배출실태 파악이 곤란하기 때문에 농약, 가정용제품 등 비점오염원에 대한 배출량조사체계를 갖추어 '03년부터

조사를 실시한다.

자. 지구환경보전을 위한 국제협력 강화

한·중·일 3국 환경장관회의를 정례화하여 황사 문제 해결을 위한 공동사업, 산성비 측정·감시, 황해오염 저감 등 9개 분야의 협력사업을 추진하고 있으며, 선진국에 편중되었던 환경협력 관계를 동남아 등 개도국에까지 확대하여 환경외교 역량을 강화하는 등 21세기 들어 새로이 형성되는 국제환경질서에 능동적으로 대응하였다. 또한, 2002년에 개최된 세계지속가능발전정상회의(WSSD)를 계기로 국민의 지속가능발전에 대한 인식을 제고한 바 있다

2003년에는 세계지속가능발전정상회의에서 향후 10여년간 국제사회 지속가능발전의 세부추진방안을 규정한 "WSSD 이행계획"을 범정부적으로 수립·추진해야 할 것이다. 한편 기후변화협약의 국내적인 대응체계의 확립 차원에서 에너지 효율제고 및 대체에너지개발, 친환경적 연료전환 등 온실가스 저감대책 등을 망라한 범정부적 기후변화 종합대책을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이며, 또한 WTO 도하개발아젠다(DDA)에 따른 환경서비스시장 개방요구에 대한 대응전략 마련 등 적극적인 대처가 필요하다.

3. 맺는말

우리나라는 근본적으로 국토면적이 협소하기 때문에 국토의 단위면적당 감당해야 할 환경부하가 세계적으로 손꼽힐 정도로 심각한 수준이다. 특히 왕성한 산업화와 도시화로 인하여 대도시의 대기오염과 주요 상수원의 수질오염, 국토의 난개발과 생태계 훼손 등 극복해야 할 환경문제가 끊임없이 등장하고 있다. 여기에 더하여 기후변화협약의 발효가 가시화되는 등 국제적인 환경압력도 점차 고조되고 있는 실정이다. 이러한 대내외적인 상황을 슬기롭게 타개하기 위해서는 정부와 기업, 일반국민 등 모든 행위주체들이 친환경적인 의식으로 무장되어 각종 제도와 규범으로부터 실제적인 행동과 실천에 이르기까지 '지속가능한 발전'을 구현할 수 있도록 일대 전환이 요구된다고 하겠다.