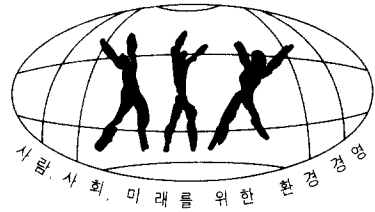


현대 환경 리포트(제5호)

現代環境研究院

Tel 722-9690, Fax 722-9693



1997. 겨울호

목 차

IMF시대하에서 지속가능한 발전을 위한 합리적 환경규제 방안(이정전) ···	1
환경보전과 경제발전을 위한 환경규제 방안(임채환) ·······	15
기업의 자율성 제고를 위한 환경정책(윤연중) ·······	32
지속가능한 지역사회의 의의와 구현 방안(박영우) ·······	45
기후변화협약 협상의 최근 동향과 우리 경제에의 영향 분석 교토의 정서를 중심으로(이기훈) ·······	54
국내외 VOC 규제 동향 및 기업 대응방안(한화진) ·······	67
지속성 유기오염물질(오재룡) ·······	79
품질·환경경영시스템 구축 사례(추성준) ·······	92
Cleaner Production Activities in Japan and UNEP-GEC Activities(시니치 아라이) ·······	101



현대환경연구원은,

知性人の良心과 온 精誠으로 연구하고

創造的 政策 代案을 제시하여

21세기 미래 환경 경영을 준비하고 있습니다.



IMF시대하에서 지속가능발전을 위한 합리적 환경규제 방안

이정전(서울대학교 환경대학원 교수)

- I. IMF체제하에서의 환경정책 방향
- II. 환경정책의 유형과 환경규제
- III. 우리나라의 환경규제
- IV. 우리나라 환경규제의 문제점과 개선방향
- V. 맺는말

I. IMF체제하에서의 환경정책 방향

IMF한파가 불어닥치고 우리의 경제가 파탄지경에 이르다 보니 환경을 걱정하던 사람들은 당분간 환경에 대한 말을 하기가 몹시 눈치보이는 일이 되고 말았다. 이리다가 그러지 않아도 매우 나빠진 우리의 환경이 더욱 더 나빠지지 않을까 걱정스럽다. 그러나 냉정하게 우리의 현실을 돌이켜보면 우리 경제를 망가뜨린 요인이 또한 그 동안 우리 환경도 망가뜨린 요인임을 알 수 있다. 근원적으로 보면 우리 경제를 망가뜨린 주요인은 우리 사회에 만연한 고비용-저효율이다. 이 점은 누구나 인정할 것이다.

그러면 우리 사회가 왜 고비용-저효율의 사회가 되었나? 여기에는 물론 여러 가지 요인이 있겠지만 아마도 가장 큰 요인은 다름 아니라 우리 사회에 팽배한 공급위주의 사고방식과 정책이다. 과거 우리 사회는 압축성장의 열망에 빠져 무엇이든지 부족하면 우선 공급을 늘려서 그 부족을 채우려는 사고방식에 젖어버렸고 정부의 정책도 그

런 쪽으로 초점을 잡아 왔다. 에너지가 부족하면 비싼 외화로 에너지를 사오기에 바빴고, 물이 부족하다고 댐을 건설해 물대기에 급급했으며, 땅이 부족하다고 마구 땅을 파헤치기에 여념이 없었다. 이 모든 것이 고도성장으로 정당화되었다. 문제는, 그러다 보니 에너지와 물 그리고 토지 등 자원을 절약하고 효율적으로 이용하는 일을 너무 등한시했으며 이런 자세가 고질화되었다는 것이다. 석유 한 방울 나지 않는 나라에서 엄청난 양의 석유를 연기로 날려버리고 있으며 금수강산을 망쳐가면서 만든 물을 물쓰듯 하고 있다. 잘 짓고 잘 쓸 생각은 않고 그저 짓기만 바쁘다 보니 삼풍상가붕괴니 성수대교 붕괴니 하는 어처구니 없는 참사가 잇달았다.

문제는 그런 공급위주의 사고방식과 정책이 경제를 망치고 사회를 부실하게 만들었을 뿐만 아니라 또한 우리의 환경도 망쳤다는 사실이다. 에너지의 낭비는 우리 대기 오염의 주범이며 동시에 고비용 저효율을 초래한 교통혼잡의 원인이면서 쓰레기오염의 원인이고 또한 지구환경보전을 명분으로 한 국제사회 압력의 원인이기도 하다. 물의 낭비와 남용은 물부족을 낳았고 수질오염을 유발하였다. 수질오염이란 요컨대 내 이익만 생각하고 물을 함부로 쓰기 때문에 발생하는 문제이다. 공급위주의 토지개발은 토지의 비효율적 이용을 초래하였을 뿐만 아니라 도시환경을 크게 파괴하였다. 이제 무조건 발전소를 짓고 댐을 건설하기 보다는 에너지와 물을 아끼고 효율적으로 이용하도록 수요를 잘 통제하는 것이 오히려 더 경제적인을 우리는 깨달아야 할 것이다. 무조건 토지를 새로 개발하기 보다는 이미 공급된 토지를 잘 가꾸고 이용하는 자세는 단순히 많은 토지와 돈을 절약한다는 가시적 이익을 떠나 세계에서 가장 좁은 땅에서 살아야 하는 국민의 올바른 자세일 것이다.

이와 같이 고비용-저효율이 우리의 경제도 망치고 우리의 환경도 망쳤다면 고비용-저효율을 저비용-고효율로 바꾸는 것, 바로 이 것이 우리 경제도 살리고 우리 환경도 살리는 근원적인 처방이 될 것이다. 경제를 살리는 일과 환경을 살리는 일이 결코 다르지 않다는 점을 명심할 필요가 있다. 우리 사회의 고비용-저효율이 공급위주의 사고방식과 풍토에 기인한다면 저비용-고효율을 이루기 위해서는 그런 공급위주의 사고방식과 풍토 대신에 자원을 아끼고 효율적으로 이용하는 사고방식과 풍토, 즉 수요관리 위주의 사고방식과 풍토를 우리 사회에 시급히 정착시켜야 할 것이다.

이런 주장은 법과 제도에도 적용된다. 법과 제도 역시 공급위주의 사고방식에 지배되었다. 정부는 사회문제만 발생하면 법과 제도를 만들어 이를 틀어막기에 급급했고

그러다 보니 토지공개념법안, 쓰레기수거로 종량제 등 졸속 법이나 제도가 양산되었다. 1990년대에 들어와서 환경관련 법만 해도 20여개나 양산되었다. 이와 같이 법과 제도에 있어서 공급위주의 사고방식은 우리 정부와 국민으로 하여금 이미 있는 법과 제도를 잘 지키고 시행하고 그리고 잘 다듬는 지혜를 발휘하지 못하게 하였고 이 결과 기초사회질서는 엉망이 되었으며 사회제도는 난맥을 이루고 있다.

II. 환경정책의 유형과 환경규제

일반적으로 환경오염 문제에 대하여 정부가 대처할 수 있는 정책수단들에는 여러 가지가 있을 수 있는데 크게 보면 이들은 대체로 다음과 같이 네 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 그 첫번째 유형은 직접개입으로서, 정부가 나서서 환경오염방지 사업이나 환경개선 사업을 직접 수행함으로써 국민들에게 깨끗하고 쾌적한 환경을 조성해주는 방법이다. 달리 말하면, 깨끗하고 쾌적한 환경에 대한 수요와 공급의 균형에 있어서 정부가 직접 공급자의 역할을 맡아주는 방법이다. 대체로 보면, 가정에서 나오는 쓰레기나 생활하수 및 분뇨는 정부가 직접 수거·처리해 줌이 여러나라의 관례이며 이를 위해 각국 정부는 하수처리시설이나 분뇨수거·처리시설, 쓰레기 소각 및 매립 시설을 설치하고 운영하는데 많은 돈을 쓰게 된다.

두번째 유형은 직접규제(direct regulation) 또는 그냥 규제라고도 하는데, 이 정책수단은 정부가 환경오염원인자의 오염물질 배출량과 배출양태에 대하여 기준 및 규정을 만들어서 이의 준수를 강제하고, 이를 어기는 환경오염원인자에게는 법적·행정적 제재를 가하는 방법이다. 세계적으로 보면 위에서 설명한 직접개입과 더불어 이 직접규제가 가장 보편적으로 많이 쓰이는 정책수단이다. 직접규제를 시행하기 위해서 많은 나라들이 환경오염 행위를 규제하는 환경관련 법을 만들어 놓고 있는데, 정부는 이 법에 의거하여 바람직한 환경의 질을 환경기준으로 구체화하고, 이 환경기준을 달성하기 위해서 각 환경오염원인자가 배출할 수 있는 오염물질의 양에 한도를 정할 뿐만 아니라 오염물질을 처리하는 기술적 방법과 환경오염방지 시설을 운영하는 방법까지 구체적으로 지정하기도 한다. 환경오염 원인자의 수도 매우 많고 또한 오염물질의 배출량 및 양태도 매우 다양하다보니 이에 대한 법적·행정적 규정 역시 매우 복잡하고 방대할 수 밖에 없다. 수 없이 많은 오염물질배출 기업들을 상대로 정부가 나서서

일일히 배출허용량을 지정하며, 오염방지시설 및 처리시설을 일일히 점검하고 지도하고 단속한다는 것은 매우 복잡하고 방대한 일이어서 이를 정말 법대로 철저하게 수행한다는 것은 천문학적인 예산과 방대한 행정력을 필요로 할 것이므로 사실상 불가능하다고 보아야 한다.

그래서 정부가 환경오염행위를 매사 이렇게 시시콜콜 직접 간섭할 것이 아니라 경제적인 유인을 통해서 간접적으로 생산자나 소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 것이 보다 더 바람직하다는 주장이 제기되었으니 이런 주장의 취지를 살리는 방법이 간접개입이다. 이 방법의 대표적인 것으로 요즈음 많이 논란의 대상이 되고 있는 환경세 제도, 현재 우리나라에서도 형식적으로 시행되고 있는 소위 배출부과금 제도, 오염물질 배출의 자발적 억제에 대해서 경제적 이익을 주는 보조금제도, 그리고 최근들어 크게 주목을 받고 있는 거래가능배출권 제도 등이 있다. 이런 제도들은 요컨대 환경오염원인자들로 하여금 오염물질의 배출, 다시 말해서 환경의 이용에 대해서 응분의 가격을 치르게하는 방법들이기 때문에 시장기구를 통한 방법이라고도 하고 또는 경제적 유인제도라고 부르기도 한다. 앞의 직접규제가 주로 오염물질의 배출량이라든가 배출시설등 물리적인 측면을 직접 통제하는 반면, 간접규제는 가격을 통해서 통제한다고 해서 직접규제를 수량통제 방법이라고 하고, 간접규제를 가격통제 방법이라고 구별하기도 한다.

이런 세 가지 정책수단 외에 환경교육 및 홍보 등도 유력한 환경정책수단이다. 환경교육이나 홍보는 소비자나 생산자들의 가치관내지 의식을 바꿈으로써 이들의 행태를 환경우호적으로 바꾸는 정책수단이라고 할 수 있다. 환경보전을 위해서 시민들이 일상생활에서 손쉽게 실천할 수 있는 수칙들을 담은 소책자가 한 때 미국에서 베스트셀러가 된적이 있었는데, 그러한 책은 시민들의 환경의식을 고취하는데 많은 효과가 있음을 부인할 수 없을 것이다. 최근들어 세계 여러 나라들이 환경교육에 많은 투자를 하고 있고 우리나라에서도 아직은 초보단계이기는 하지만 환경교육이 초·중·고등학교 교과과정에서 실시되고 있다. 허지만 대체로 환경교육이나 환경에 대한 홍보를 통한 시민의 의식개혁은 단시간에 효과를 내기보다는 장기에 걸쳐 서서히 효과를 낸다고 보아야 할 것이다. 뿐만 아니라 의식과 실천은 별개의 것이어서 환경의식이 투철하다고 행동도 환경우호적이 된다는 보장은 없다. 아마도 특히 자본주의 사회에서는 경제적 이익 앞에 환경의식이 침묵하는 경우가 오히려 정상적일 것이다. 그럼에도 불

구하고 정부의 환경교육이나 환경의식 개혁을 위한 홍보도 장기적으로는 매우 중요한 수단임에는 틀림 없을 것이다.

Ⅲ. 우리나라의 환경규제

이러한 여러 가지 정책수단들 중에서 그 동안 우리 정부가 특히 크게 의존해온 정책수단은 직접규제이었다. 환경법들이 30여개에 이른다는 사실이 우리나라의 직접규제가 얼마나 복잡·다양한가를 시사해준다. 우리나라의 직접규제는 주로 오염물질을 배출하는 기업을 대상으로 삼고 있는데 크게 보면 오염물질 배출에 관련된 규제, 진입 규제, 그리고 토지이용규제의 세 가지 유형이 있다.

1. 오염물질 배출에 관련된 규제

환경정책기본법과 그 시행령은, 예를 들면, 대기의 아황산가스 농도는 연평균 0.05ppm을 초과하지 않아야 하고 상수원수 1급은 생물학적 산소요구량이 1mg/l 이하이어야 한다든가 등의 방식으로 환경의 질에 대한 기준을 구체적인 수치로 규정하고 있다. 말하자면 사회적 적정 환경오염 수준을 법으로 정해놓은 셈이다. 그리고 겹하여 환경법들은 배출허용기준이라고 해서 각 개별 환경오염원인자들에게 허용된 배출량(혹은 배출된 오염물질 농도)의 한도를 규정하고 있다. 그렇다면 결과적으로 이 법정 환경기준이 유지되도록 각 환경오염원인자들이 오염물질의 배출량을 일정수준, 즉 배출허용기준 이하로 억제해주면 환경정책의 목표는 달성되며, 따라서 정부로서도 이 배출허용기준에 비추어 각 환경오염원인자들의 배출량만 감시하고 단속하면 그 임무를 다한 셈이다. 환경정책기본법 제15조는 정부가 환경오염상황을 상시 조사하고, 환경오염의 감시·측정체제를 유지할 것을 의무화하고 있다. 그러나 우리나라의 환경법은 각 개별 환경오염원인자들의 오염물질 배출량만 규제하는데 그치지 않고 그들에게 이 보다 훨씬 더 많은 것들을 지킬 것을 강요한다. 그중에 중요한 것들은 다음과 같다.

가. 배출시설의 설치허가 및 신고:

대기오염물질배출시설, 폐수배출시설, 소음·진동배출시설 등 오염물질을 배출하는 시설을 설치하고자 하는 사람은 각각의 배출시설 설치에 대하여 환경부장관의 허

가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하고자 할 때에도 총리령이 정하는 바에 의하여 변경허가를 받거나 변경신고를 하여야 함.

나. 특정폐기물처리시설의 설치 및 관리에 대한 허가:

특정폐기물처리시설은환경처장관의 승인을 받아 적법하게 설치되어야 하며, 설치 완공후에는 환경처장관에게 신고하여야 함. 환경처장관은 동처리시설을 적법하게 설치하지 않거나 적법하게 운영하지 않는사업자에게 시설의 개선, 시설의 사용정지, 시설의 폐쇄를 명할 수 있음.

다. 축산폐수배출시설에 대한 설치허가:

법이 정하는 규모이상의 축산폐수를 배출하는 시설을 설치하고자하는 사업자는 환경부장관의 허가를 받아야하며, 이 시설의 설계 및 시공은 법이 정한 유자격자가 해야 함.

라. 방지시설의 설치의무화:

기업은 법에 정한 배출허용기준이하로 환경오염물질이 배출되게 하기 위하여 방지시설을 설치하여야 하며, 방지시설의 설치 또는 변경은 방지시설업의 등록을 한 자가 설계·시공하여야 하고, 사업장이 밀집된 지역의 기업은 환경부장관의 승인을 얻어 공동방지시설을 설치할 수 있음.

축산폐수정화시설을 설치할 경우 완공후에는 준공검사를 받아야 함.

마. 특정폐기물의 처리:

특정폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생 하는 특정폐기물을 법이 정하는 기준 및 방법에 따라 스스로 처리하거나 법이 정한 특정폐기물처리업자에게 위탁처리하여야 함.

바. 배출시설 및 방지시설의 정상운영 및 배출량 측정 의무화:

기업은 배출허용기준에 적합하도록 배출시설 및 방지시설을 정상운영할 의무가 있으며, 그 운영에 관한 사항 및 배출되는 오염물질을 측정하고 사실대로 기록하여 이를 보존하여야 함. 폐기물처리업자(쓰레기처리업자)도 폐기물의 수거·운반·처리 상황을 기록하고 보존하여야 함.

사. 배출시설관리인의 고용의무:

기업은 배출시설과 방지시설의 정상적인 운영 및 관리를 위하여 배출시설관리인, 유독물관리자, 특정폐기물기술관리인, 축산폐수기술관리인 등 유자격 전문관리인을 고용하여야 함.

아. 연료규제:

환경부장관은 대기오염을 심화시킬 우려가 있는 연료의 사용을 지역별로 규제하거나 금지시킬 수 있음.

배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하거나 또는 위에 열거한 규제사항을 위반한 기업에 대해서는 환경부장관은 환경법에 규정된 바에 따라 개선명령, 조업정지명령, 이전명령을 내릴 수 있고, 배출시설에 대한 허가취소, 위법시설에 대한 폐쇄조치, 전기·수도의 설치나 공급의 중단, 각종 벌칙(징역 또는 벌금형) 등, 필요한 각종 행정제재를 가할 수 있다. 비록 모든 기업이 오염물질을 법정배출허용기준 이하로 배출한 결과 법정환경기준이 완벽하게 달성되더라도 위에 열거한 규제사항들 중에서 그 어느 하나만이라도 위반하는 기업은 이러한 행정제재를 받게된다.

2. 진입규제

우리나라의 환경법은 환경오염배출시설이나 방지시설에 관한 사업 또는 기타 환경오염관계 사업을 수행하기위한 기업의 자격요건을 법적으로 규정함으로써 해당 산업에 대한 진입을 법적으로 제한하고 있다. 우선 첫째로 환경오염방지시설 및 오염물질처리시설의 설계 및 시공은 환경처에 등록된 업체만이 수행할 수 있게 하는 방지시설업에 대한 진입규제가 있다. 여기에서 말하는 환경오염방지시설이란 대기오염방지시설, 수질오염방지시설, 소음·진동방지시설, 오수정화시설, 분뇨처리시설, 축산폐수정화시설, 일반폐기물 처리시설 등이다.

오염물질을 배출하는 기업은 배출시설 및 방지시설의 운영상황과 오염물질의 배출량에 대하여 사실대로 기록하고 보존할 의무가 있는데, 이 업무를 제3자에게 위임하여 대행시킬 수도 있다. 그러나 이 측정업무를 대행하려는 측정대행자는 법적 요건을 갖추어 환경부장관의 지정을 받아야 한다. 측정대행업체에게 지불할 측정수수료 역시 법으로 정하게 되어 있다.

오염물질 배출을 검사하기 위해서는 각종 기기가 필요한데, 자동차 배출가스를 검사하거나 점검에 사용하는 기계·기구를 제작 또는 수입하고자 하는 기업 또는 소음·진동의 정도를 검사하거나 측정하는 기기·기구를 제작 또는 수입하고자 하는 기업은 환경부장관의 형식승인을 받아야 한다. 각종 환경오염물질의 처리에 대한 영업에 대해서도 법적으로 각종 제한을 두고 있다. 폐수의 처리를 위한 영업을 하고자 하는 기업이나 특정폐기물의 수집, 운반, 처리를 영업으로 하고자 하는 기업은 법정 요건을 갖추어 환경부장관의 허가를 얻어야 하며, 이 때의 처리수수료 역시 법으로 정하게 되어 있다. 일반폐기물의 수집, 운반, 또는 처리를 영업으로 하고자 하는 기업은 법정 요건을 갖추어 시·도지사의 허가를 받아야 하며, 이때의 처리수수료 역시 법으로 정하게 되어 있다. 분뇨의 수집, 운반, 처리나 정화조의 청소를 영업으로 하고자 하는 사업자는 법정 요건을 갖추어 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 이 때의 처리수수료도 조례로 정하게 되어 있다.

유독물영업에 대한 진입규제도 환경법에서 규정하고 있는데, 유독물영업을 하고자 하는 사업자는 법이 정하는 바에 의하여 환경부장관에게 등록하여야 하고, 유독물제조업자 및 유독물 수입업자도 법이 정하는 바에 의하여 매품목마다 환경부장관에게 등록하여야 한다.

3. 토지이용규제

토지이용규제의 주요 목적 중의 하나는 환경오염행위를 공간적으로 주거지역으로부터 분리시킴으로써 환경오염피해를 줄이거나 또는 환경오염행위를 억제함으로써 특정지역의 자연환경을 보전하는 것이다. 토지이용규제에 관련된 법은 국토이용관리법을 중심으로 해서 도시계획법, 도시재개발법, 공업배치법, 지방공업개발법, 자연공원법, 도시공원법, 산림법, 택지개발촉진법, 산업기지개발촉진법 등 대단히 많은데, 환경법에 규정된 토지이용규제에는 다음과 같은 것들이 있다.

가. 특별대책지역의 지정:

환경오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역에 대해서 환경부장관은 환경보전을 위한 특별종합대책을 시행하며 필요한 경우 그 지역안의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있음.

나. 농수산물 재배의 제한:

특별대책지역안의 토양 또는 공공 수역이 특정수질오염물질에 의하여 오염되어 있다고 인정하는 때에는 시·도지사는 토지소유자 또는 농수산물의 재배자등에 대하여 당해 오염지역에 대한 농수산물의 재배자등에 대하여 당해 오염지역에 대한 농수산물의 재배 등을 제한하거나 그 오염지역에서 생산된 농수산물을 수거·폐기하게 할 수 있음.

다. 동식물보호구역지정:

특정야생동·식물이 서식하거나 자연생태계의 보전이 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 자연환경보전지역 또는 특정 야생동·식물보호구역으로 지정하여 보호함.

라. 건설, 교통, 또는 기타의 요인으로 소음·진동이 우려되는 지역에 대해서 시·도지사는 소음·진동규제지역으로 지정할 수 있음.

사실 환경오염을 억제하기 위한 수단으로 토지이용규제는 매우 오래전부터 여러나라에서 보편적으로 이용하여 오던 제도이다. 그러나 토지이용규제는 문자 그대로 토지이용행위에 대한 규제를 통하여 간접적으로 환경오염을 억제하거나 또는 환경오염 피해를 줄이는 간접적 수단이라서 그 효과가 불확실하다. 뿐만아니라 통상 토지이용규제는 환경오염 이외의 요인들도 함께 고려한 포괄적인 규제이다.

Ⅳ. 우리나라 환경규제의 문제점과 개선방향

우리 국민경제의 규모가 커지면서 이제 국민경제의 운영이 정부주도로부터 민간주도로 전환되어야 한다는 말은 이미 오래 전부터 나온 말이다. 말하자면, 국민경제의 운영에 관하여 정부부문과 민간부문 사이의 역할분담이 새롭게 정립되어야 한다는 말이다. 사실 이번 IMF구조금융을 요청하지 않을 수 없을 정도로 우리 경제가 이렇게 파탄에 이른 직접적 원인은 우리나라 금융분야의 붕괴이지만, 많은 금융전문가들이 오래전부터 금융의 자율화를 강력하게 외쳐왔음에도 불구하고 정부가 이를 외면하다가 이렇게 심각한 경제난에 봉착하고 말았다. 금융전문가내지는 경제학자들의 주장대로 금융분야에 대한 정부 개입의 정도를 신축적으로 재조정했다더라면 오늘 날과 같은

금융공황을 맞지 않았을지도 모른다.

환경문제에 대해서도 같은 말을 할 수 있을 것 같다. 국민경제가 커졌고 산업구조가 고도화되었다는 것은 동시에 환경문제도 커졌고 복잡해져서 이제는 정부주도의 환경문제 해결에 한계가 오기 시작함을 의미한다. 그러면, 환경문제에 관련한 정부부문과 민간부문 사이의 역할분담을 재정립한다는 것은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 이에 대해서는 여러가지를 생각할 수 있지만, 우선 결과주의에 입각한 분업의 원칙을 꼽을 수 있을 것이다. 즉, 기업내부의 일은 기업이 전적으로 알아서 자율적으로 수행하고 기업 밖의 일은 정부가 전담한다는 것이다. 기업내부의 어떤 시설에서 어떤 오염물질을 어떻게 배출하고 또 어떤 시설을 이용해서 오염물질을 어떻게 처리할 것인가는 전적으로 해당 기업이 알아서 할 일이지만, 일단 기업을 떠나 환경으로 유입되는 오염물질에 대해서 이를 측정하고 분석하는 일에서부터 측정과 분석의 결과에 따라 기업에게 법적·행정적·경제적 책임을 추궁하는 일 또는 그 오염물질을 처리하는 일은 정부가 철저히 관장한다는 것이다.

기본적으로 정부는 기업들에게 환경오염물질 배출의 결과에 관하여서만 책임을 추궁할 것이지 그 오염물질이 기업내부에서 어떤 과정을 거쳐서 어떻게 배출되는지에 대해서까지 일일이 시비를 걸 필요가 없다. 다시 말해서 과정에 관한 사항은 전적으로 기업들이 알아서 처리하게 위임한다는 것이다. 사실 기업들이 배출되는 오염물질을 적정수준으로 억제시키는 한 그 오염물질이 어디서 어떠한 경로를 거쳐서 어떻게 배출되는지는 정부가 알 필요가 없다. 과정은 둘째 문제이고 우선은 결과가 중요하다는 말이다. 그렇다고 하면, 환경행정력이 일단은 기업으로부터 환경으로 배출되는 오염물질의 종류와 배출량을 철저히 감시·감독하는데 집중되어야 할 것이고, 법적 규제의 체계나 내용 역시 이를 뒷받침하도록 짜여져야 할 것이다. 이렇게 함으로써 소위 분업의 이익을 최대한 살리는 것이다.

그러나 이상에서 개관해 본 우리나라의 환경오염에 대한 법적 규제는 결과주의에 입각한 분업의 원칙에 크게 어긋나는 내용을 매우 많이 담고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 환경법은 결과뿐만 아니라 과정까지 규제대상으로 삼고 있다는데 첫번째 큰 특징이 있다. 즉, 위에서 살펴본대로 우리나라의 환경법은 각 기업의 배출시설 및 방지시설을 포함해서 각 기업 내부의 기술적인 세부사항도 법적·행정적 규제의 대상으로 삼고 있다. 현행 환경법은 배출시설의 설치 뿐만 아니라 방지시설의 설치, 배출시

설규모의 증대, 배출시설의 장소변경, 배출시설의 양도, 배출시설의 교체 등에 대해서도 일일히 규제당국의 허가를 받거나 규제당국에 신고하게 되어 있다. 따라서 정부의 환경행정력 역시 기업의 밖으로 흘러나오는 오염물질의 단속 뿐만아니라 기업 안에서 벌어지는 기술적 세부사항의 단속에 까지 분산된다. 그러지 않아도 인적·물적 제약 탓으로 환경행정력이 모자라다고 환경행정당국이 아우성치는 마당에 환경행정력을 그와 같이 분산시키고 있으니 환경행정이 효과적으로 이루어지지 못하는 것은 당연할 것이다.

문제는 배출시설이라든가 방지사설을 포함한 기업내부의 기술적 세부사항들의 엄청난 다양성과 또한 빠른 변화추세를 법적·행정적 규제가 도저히 파악할 수도, 따라갈 수도 없다는 것이다. 예를 들어서 각 기업별로 어떤 배출시설, 어떤 방지사설이 가장 좋은지에 대해서는 해당 기업이 가장 잘 알것이라고 봐야 할 것이다. 만일 기업이 잘 모른다고 하면, 기업이 알 수 있게 정부가 도와주거나 또는 알려주는 것으로 족하지 곳이 강요할 필요가 없다. 각 기업별로 어떤 배출시설을 설치하고 어떤 방지사설을 설치하는 것이 좋을지를 법으로 정하고 정부가 단속한다는 것은 무리이다. 심지어는 어떤 시설이 배출시설인가에 대해서조차 정부와 기업들 사이에 이견이 있는 경우도 있다. 이 같이 우리나라의 환경오염규제가 기업의 내부사항에 까지 깊숙히 간여하다 보니 자연히 기업체들과 행정당국 사이의 마찰이 끊이지 않는다. 기업체들이 빈번히 제기하는 민원대상인, 예컨대, 배출시설 및 방지사설에 대한 허가제, 배출시설관리인 고용의무제도, 자가측정의무화제도 등과 같은 오염물질배출과정에 관한 각종 규제들이다. 아이러니하게도 배출시설에 대한 민원은 성능이 크게 개선되거나 공정이 대폭 간소화되어 오염물질배출량이 현저하게 감소된 배출시설을 도입하고 있는 산업에서 특히 더 심각하게 제기되었다. 이와 같이 오염물질배출량을 저감시키는 기술진보를 제때에 충분히 고려해주지 못하는 배출시설규제는 오히려 그러한 바람직한 기술진보를 저해하는 요인이 되어버린다.

중요한 것은 정부가 결과주의 원칙에 입각해서 기업으로부터 환경에 배출되는 오염물질의 종류와 양만 철저하게 감시하고 이에 관하여 기업에게 엄격하게 책임을 추궁한다면, 그러한 자질구레한 배출 및 방지사설에 대한 법규정이 없어도 기업체들은 각기 알아서 오염물질을 덜 배출하는 배출시설을 다투어 설치할 것이고 법이 규정한 것보다 더 우수한 방지사설을 자발적으로 설치할 것이며, 배출시설관리인에 대한 규

정이 없어도 각 기업들은 자발적으로 필요한 배출시설관리인을 찾아서 다투어 고용할 것이고, 자가측정에 대한 규정이 없어도 각 기업들은 자발적으로 자가측정을 철저히 할 것이라는 점이다.

또 한가지 중요한 것은, 현행 환경규제가 이 같이 법적으로는 기업내부에서 일어나는 자질구레한 사항까지 규제대상으로 삼고 있으면서도 실제에 있어서는 충분한 행정력 및 예산의 뒷받침을 받지 못해서 사실상 제대로 실시되지 못하는 부분이 많다. 이 결과 환경법이 있으나 마나 할 정도로 온갖 탈법과 위법이 횡행하고 있다.

요컨대, 현행 우리나라의 환경오염규제 체제는 결과주의에 입각한 기업과 정부 사이의 분업의 원칙을 크게 어기므로써 분업의 이익을 살리지 못한채 각종 낭비를 조장한다는 것이다. 현 환경오염규제 체제는 기업에게는 불필요한 규제를 지키기위한 노력과 부담을 지우고, 정부에게는 불필요한 규제행정에 행정력을 낭비하게 한다. 뿐만 아니라 환경행정력의 분산으로 인해 법이 허술하게 집행됨으로 말미암아 기업들은 각종 위법과 탈법에 많은 자원을 낭비하고 있다.

V. 맺는 말

현재 환경문제에 직접 관련되는 30여개의 법들 대부분이 지금 환경부의 전신인 환경청이 환경처로 승격하던 1980년 직전과 직후에 만들어진 것들이다. 선진국들에 비해서 20여년 후에 만들어진 법들이니 우리의 환경법은 선진국들이 시행하고 있는 환경법들중에서 좋은 것들만 골라서 만든 모범적인 법이라고 믿어도 좋을 것이다. 위에서 자세히 살펴보았지만 우리 나라 현 환경법들을 들여다 보면 뭐 이런 것들까지 법에 정해놓았을가 싶을 정도로 규정이 자세하다. 그러니 현재 만들어진 환경법만 잘 지켜도 우리의 환경문제는 거의 다 해결된다는 말을 하는 것이다.

법을 잘 지켜야 한다는 것은 법치국가의 상식이기도 하다. 하지만 다른 법들도 잘 안지켜지기는 마찬가지이겠지만 특히 환경법은 가장 잘 안지켜지는 법으로 알려져 있다. 우리 나라의 여러 가지 법들 중에서 가장 실효성이 낮은 법이 환경법이라는 주장이 실제로 제기되고 있다. 우리나라의 환경오염이 이 지경에 이르렀다는 사실이 이를 웅변으로 말해주고 있다. 공해업체들이 환경오염물질을 무단으로 또는 비밀통로를 통해서 몰래 불법으로 방출하는 장면은 언론매체를 통해서 우리 국민들은 이미 신물이

나게 보고 들어 왔다. 작년 여름에 여천공단문제가 한참 동안 사회적 물의를 빚은 바 있었지만 이 문제도 결국은 여천공단 기업체들이 오염물질을 불법투기 했기 때문에 발생한 문제다.

환경법의 핵심은 환경오염물질의 배출에 관한 각종 규제들이다. 그렇기 때문에 환경법을 제대로 집행한다는 것은 곧 그런 규제들이 제대로 지켜지도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 각 환경오염원인자들이 어떤 환경오염물질을 얼마만큼 그리고 어떻게 배출하고 있는가를 철저히 파악하고 감독하고 범법자를 엄격히 처벌하는 것이 가장 긴요함은 두 말할 필요조차 없을 것이다. 불법투기를 방지하기 위해서는 환경오염행위에 대한 감시와 감독이 필수적이다. 마치 일반시민들이 경찰에게 가장 우선적으로 기대하는 것이 도둑 잘 잡는 일이듯이 환경문제와 관련하여 일반국민들이 정부에게 가장 우선적으로 기대하는 것은 아마도 공해업체들의 환경오염물질 배출행위를 철저히 감시하고 감독하는 일일 것이다. 그러니 환경오염행위에 대한 철저한 감시와 감독은 극히 상식에 속한 사항이다.

그렇기도 하지만 환경오염행위에 대한 철저한 파악과 감독 및 처벌은 모든 환경정책이 제대로 효과를 발생하기 위한 전제조건이기도 하다. 왜냐 하면 아무리 계획이 좋고 정책이 훌륭해도 환경오염행위에 대한 철저한 감시, 감독 없이는 그 모든 것이 사상누각이기 때문이다. 환경법을 강화해야 한다는 말도 있고 환경세를 도입하자는 말도 나오고 있지만, 각 공해업체들이 어떤 짓을 하고 있는지 모르고 있다면 어떤 법을 어떻게 적용해야 할지, 환경세를 누구에게 얼마나 부과해야 할지 알 수가 없으니 그런 것들이 다 무슨 소용인가?

그럼에도 불구하고 우리 정부는 환경오염행위에 대한 감시와 감독을 극히 소홀히 하고 있다. 정부는 가시적인 환경오염방지시설 투자에만 급급했지 감시, 감독에는 인력과 예산도 제대로 배정하고 있지 않다. 정부는 2005년까지 환경오염방지시설의 확충을 위해서 47조의 돈이 필요하다고 말하고 있다. 하지만 부실공사가 판을 치고 환경오염물질의 불법투기가 판을 치는 상황에서는 환경오염방지시설이니 환경기초시설을 아무리 많이 만들어 봐야 소용이 없다. 공연히 국민의 혈세만 축낼 뿐이다. 사실 이런 환경오염방지시설의 확충에 앞서서 정부는 우선 환경오염방지시설의 부실공사와 환경오염물질의 불법투기를 최대한 줄이는 데에 노력을 집중해야 한다. 이에 따라 환경예산의 많은 부분이 환경오염행위에 대한 철저한 감시와 감독에 할애되어야 할

것이다. 환경오염방지시설을 많이 설치하기 보다는 차라리 환경오염배출에 대한 최첨단 감시시설을 하나라도 더 설치하고 환경오염감시요원을 한 명이라도 더 배치하는 것이 오히려 더 효과적일 수도 있다. 환경오염행위에 대한 철저한 감시와 감독은 환경오염방지시설을 설치할 필요성을 크게 감소시키며 따라서 환경투자 소요액을 효과적으로 감축시킬 것이다. 왜냐 하면, 환경오염행위에 대한 감시와 감독을 철저하게 하면 공해업체의 환경오염물질 배출량이 대폭 감소하기 때문이다.

이제 IMF를 빌미로 환경규제를 완화하라는 압력이 거세질 것 같다. 물론 위에서 언급하였듯이 우리 환경규제는 비효율적인 요소를 많이 내포하고 있다. 만일 법에 따라 환경오염행위에 대한 감시와 감독을 철저하게 할 수만 있다면 환경규제를 상당히 축소할 수 있을 것이다. 그러나 중요한 것은 환경규제를 전반적으로 완화하는 것이 아니라 선별적으로 완화할 것은 완화하고 강화할 것은 강화하는 것이다. 과연 어떤 것을 강화하고 또 어떤 것을 완화할 것인가를 잘 분별하는 지혜가 이제 우리에게 절실히 필요하다. 