

환경권 분야 국가인권정책기본계획 수립을 위한 기초현황 실태조사

2005. 3.

국 가 인 권 위 원 회

환경권 분야 국가인권정책기본계획 수립을 위한 기초현황 실태조사

『환경권 분야 국가인권정책기본계획 수립을 위한 기초현황 실태조사』
연구용역의 최종보고서를 제출합니다.

2005. 3.

연구수행기관 : 녹색연합 · 환경운동연합

연구책임자

구 도 완 (환경사회연구소 소장)

연구자

이 창 우 (서울시정개발연구원 연구위원)

남 상 민 (한양대 교수)

조 성 오 (변호사)

정 연 경 (녹색연합 정책위원)

박 항 주 (환경운동연합 활동가)

보조연구자

김 혜 애 (녹색연합 활동가)

명 호 (환경운동연합 활동가)

용역보고서의 내용은 연구진의 의견이며 국가인권위원회의 공식 입장과는 다를 수 있음.

차 례

표·그림 차례	iii
요 약	v

제 I 부 인권과 환경권

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적	1
제 2 절 연구조사의 범위와 방법	2

제 2 장 국제사회에서의 환경권 논의

제 1 절 환경권의 개념	5
제 2 절 외국의 환경권 관련법	15

제 3 장 국내의 환경권 논의

제 1 절 환경권의 개념 및 근거	23
제 2 절 환경권의 법적 성격: 추상적 권리인가 구체적 권리인가	29
제 3 절 환경권의 내용: 구체화된 법체계	31
제 4 절 환경권의 제한과 확대: 지속가능한 발전 개념과 미래세대권리	33
제 5 절 환경권의 새로운 접근방법: 환경정의론	38

제 4 장 인권으로서의 환경권과 정책목표

제 1 절 환경권의 주체	40
제 2 절 환경권의 내용	42
제 3 절 환경권정책목표와 추진전략	44

제 II 부 환경권의 현황과 문제점 및 개선방안

제 1 장 국민생명과 건강권

제 1 절 맑고 안전한 공기를 마실 권리	48
제 2 절 안전한 물을 이용할 권리	63
제 3 절 안전한 폐기물 관리	73

제 4 절 지속가능한 토양 관리	85
제 5 절 안전한 유해화학물질 관리	91
제 6 절 소음·진동의 관리	102
제 7 절 일조·조망권의 보호	116
제 8 절 기후변화 대응과 환경친화적 에너지 관리	125

제 2 장 자연환경보호와 국토관리

제 1 절 자연환경을 누릴 권리 보호	137
제 2 절 국가산업단지 주변주민 환경권 보호	149
제 3 절 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해	162
제 4 절 국토이용계획과 환경계획의 통합	179

제 3 장 환경정의의 확립

제 1 절 환경부정의 문제의 현황	195
제 2 절 정부정책의 환경정의 접근의 부재	197
제 3 절 개선방안	199

제 4 장 시민참여권

제 1 절 시민참여 현황	204
제 2 절 시민참여 활성화의 제도적 문제점	210
제 3 절 개선방안	215

제 5 장 환경권 교육의 강화

제 1 절 환경권 교육의 현황	219
제 2 절 문제점	220
제 3 절 개선방안	221

제 III 부 환경권 정책목표와 추진전략

제 1 장 환경권 정책목표와 추진체계	223
제 2 장 정책의 우선순위	226

* 참고문헌	228
* 부 록 1 환경권 NAP 수립을 위한 추진전략	234
* 부 록 2 환경권 NAP 수립을 위한 추진전략 정리표	253

<표 · 그림 차례>

<표 1> 환경권의 구체화된 법률 분류체계	33
<표 2> 최근 5년간 대기환경기준 대비 전국 대기오염도	49
<표 3> PM10으로 인한 만성 사망 위해도의 국가별 비교	55
<표 4> 매립시설현황	74
<표 5> 소각시설 현황	75
<표 6> 폐기물 관련 갈등 발생현황	77
<표 7> 폐기물관련 갈등의 원인별 현황	77
<표 8> 소각시설 가동시 잠재적 환경 영향의 원천과 특성	78
<표 9> 주민의견수렴의 유형	80
<표 10> 폐촉법상의 주민참여 및 지원관련 내용	82
<표 11> 생활폐기물 관리목표	83
<표 12> 각국의 토양오염조사 주체	89
<표 13> 신규화학물질 유해성심사시 요구자료	97
<표 14> 환경위해성 Web GIS 서비스 시스템 구성	100
<표 15> 연도별 피해원인별 분쟁조정현황	107
<표 16> 기후변화협약의 기본원칙과 내용	126
<표 17> 부속서 I 와 부속서II 해당국	127
<표 18> 온실가스별 주요 발생원 분류	129
<표 19> 온실가스 부문별 구성비	129
<표 20> 에너지소비 주요지표의 OECD 국가중 우리나라 순위	130
<표 21> 에너지정책 관련 제반계획의 주요내용	131
<표 22> 백두대간 주변 개발현황	139
<표 23 > 백두대간 관련 법규	143
<표 24> 시행법률별 공유수면매립 현황(1990년 이후)	145
<표 27> 백두대간보호법 해당지역 지자체 반응	146
<표 28> 창원공단 노동재해현황	150
<표 29> 여수 국가산업단지지역의 사고내용	153
<표 30> 부처별 건설관련 국가 주요사업 현황	164
<표 31> 재원조달 형태별 총사업비 추계 및 비중	164

<표 32> 참여정부의 대형국책사업에 대한 평가	167
<표 33> 대안별 평가항목의 선정기준개요 및 경제성 재평가 결과	168
<표 34> 댐건설로 인한 지역의 특징과 환경피해	173
<표 35> 정책적 분석 중 기본 평가항목의 가중치 평균(2003)	177
<표 36> 국토계획 관련법 중 환경관련조항	183
<표 37> 환경법 상의 국토계획 관련조항	185
<표 38> 국토계획과 환경계획의 연계 대안	192
<표 39> 사회영평평가 항목과 변수 개선안	201
<표 40> 정책의 우선순위	227

<그림 1>서울시 평균기온의 변화추이	51
<그림 2> 서울시 평균풍속의 변화추이	51
<그림 3> PM ₁₀ 으로 인한 각 도시별 위해도 비교	52
<그림 4> 상수도 급수 인구 및 시설 용량 추이	65
<그림 5> 연도별 수질변화 추이	66
<그림 6> 풍수해의 피해 규모 추이	67
<그림 7> 현행 국토 계획체계	180
<그림 8> 환경계획의 위계	181
<그림 9> 환경관련 계획 현황	182
<그림 10> 국토환경보전계획 위계	182
<그림 11> 국토계획체계와 환경계획체계의 계획단계별 연계	182

연구 요약

제 I 부 인권과 환경권

제 1 장 서론

이 연구는 기본적인 인권의 하나인 환경권의 개념을 정립하고 이를 바탕으로 환경권 국가인권정책기본계획(NAP)을 수립하기 위한 기초현황을 조사하는 것을 목적으로 한다. 환경권 개념과 정책목표, 환경권의 현황, 문제점 및 개선방안 등 기초현황을 연구하여 환경권 NAP를 올바르게 수립할 수 있는 기초자료를 확립하는 것이 이 연구의 목적이다.

환경권 NAP를 수립하는 주요 목적은 다음과 같다. 첫째, 환경을 보전하면서 발전을 도모하는 지속가능한 발전의 이념을 실현할 수 있는 국가의 행동계획을 수립한다. 둘째, 환경권의 침해 받는 국민들이 자신들의 권리를 주장할 수 있는 제도를 발전시킨다. 셋째, 환경권을 보호하기 위해 법률 개정을 권고한다. 넷째, 환경권 교육을 강화한다.

이 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 환경권 개념을 검토한다. 먼저 국제협약과 선언에 나타난 환경권 관련 조항의 내용과 의미를 살펴보았다. 이와 함께 외국의 환경권 관련 입법례, 환경권보장을 위한 정책 등을 간략히 검토한다. 다음으로 국내의 환경권과 관련하여 헌법, 기타 법률 등을 검토하고 1990년대 이후 널리 확산된 지속가능발전 개념과 미래세대 권리론, 환경정의론 등을 조사한다. 마지막으로 국내외 논의를 종합하여 환경권 개념을 종합적으로 정의하고 이러한 정의를 바탕으로 환경권의 정책목표를 설정한다.

둘째, 환경권의 현황과 문제점, 개선방향을 검토한다. 첫째로 환경권의 실체적 내용의 핵심인 국민의 생명과 건강권을 검토한다. 보다 구체적으로 공기, 물, 쓰레기, 토양, 화학물질, 소음·진동, 일조·조망, 기후변화와 에너지 문제의 관리를 통해 국민의 건강을 보장할 수 있는 방안을 조사한다. 다음으로 모든 사람이 자연과 국토로부터 행복을 추구할 수 있는 권리의 현황과 문제점, 개선방안을 조사한다. 자연환경보전, 산업단지, 국가주도 개발사업 등의 쟁점을 중심으로 환경권을 보장하는 방안을 검토한다. 그 다음으로 환경정의, 시민참여권, 환경권 교육의 문제를 조사한다.

제2장 환경권 개념

우리는 ‘인권으로서의 환경권’을 ‘모든 인간이 공평하게 쾌적하고 건강한 환경에서 살아가며 환경과 관련된 모든 정치사회적 과정에 참여할 수 있는 권리’로 정의한다. 환경권의 주체와 권리로 나누어 살펴본다.

환경권의 주체의 범위는 어떠한가? 환경권의 주체는 자연인은 물론 사회단체나 법인도 주체로 보는 것이 합당하다. 현세대 국민은 당연히 환경권을 가지고 있고, 미래에 태어날 국민으로서 미래세대 역시 환경권을 갖고 있다고 보는 것이 타당하다. 아울러 미래세대에 대한 현세대 국민과 국가의 책무를 강조하는 것도 중요하다. 이러한 입장은 「우리 공동의 미래」, 리우선언 등 국제적 합의와도 일치하고 우리나라 헌법 및 환경정책기본법의 이념과도 합치한다. 환경정책기본법은 “환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함”을 기본이념으로 한다(제2조). 이와 같은 기본이념을 실제로 실현하기 위해서는 미래세대에 대한 국가와 국민의 책무를 강제할 수 있는 법적, 제도적 장치를 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 사전예방의 원칙을 법과 제도에 강화시키는 방향으로 개선해야한다.

그러면 자연은 환경권의 주체가 될 수 있는가? 권리의 주체를 인간에만 한정하는 것은 전통적인 인간중심주의(anthropocentrism)의 관점에서는 일반적인 명제이다. 그러나 인간만이 내재적인 가치를 갖고 있는 것이 아니라 인간 이외의 생물종도 그 자체로 내재적인 가치를 갖고 있다는 인식이 확산되고 있다¹⁾. 이것은 근대 산업문명 이후 인간으로 인한 오염과 자원훼손이 심각하여 지구 생태계 전체가 위기에 처하고 생물종다양성이 위협을 받고 있기 때문이다. 우리는 인간 이외의 생물종과 생태계, 특히 멸종위기에 처해 있거나 희귀한 생물종과 자연생태계는 그 자체로 인간의 이해관심과 관계없이 중요한 내재적 가치를 갖고 있다고 본다. 인간은 현세대와 미래세대는 물론 다른 생물종이 지구상에서 생존할 수 있도록 종다양성을 유지하고 보전해야 할 책임이 있다. 따라서 취약한 자연의 보호를 위한 국가와 국민의 책무를 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 ‘자연의 권리’를 보호하기 위한 자연인과 사회단체 등의 환경권을 제도적으로 강화하는 것이 필요하다. 자연을 보호하기 위한 국민의 자연향유권을 법적, 제도적으로 강화하는 것이 장기적으로 인권으로서 환경권을 보호하는 길이다. 왜냐하면 자연 생태계의 파괴가 장기적으로 인간의 존속을 어렵게 만들어서 인권을 침해할 우려가 크기 때문이다.

그러면 환경권의 내용은 무엇인가. 이를 실체적 권리와 절차적 권리로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 실체적 권리로서의 환경권은 생명이 박탈당하지 않을 권리, 인간의 건강을 누릴 권리,

1) 피터 싱어(Peter Singer)의 동물해방론, 레간(T. Regan)의 동물권리론, 폴 테일러(Paul Taylor)의 생물중심적 환경윤리 등은 동물은 인간과 마찬가지로 존재의 권리를 갖는다고 본다. 이러한 철학을 바탕으로 선진국을 중심으로 동물보호운동이 활발하고 동물복지를 위한 움직임도 일어나고 있다.

자연환경을 누릴 권리, 그리고 생태적으로 건전한 문화를 누릴 권리로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 인간은 환경오염 혹은 환경사고로 인해 생명이 박탈당하지 않을 권리가 있다. 인권 가운데 가장 중요한 권리는 생존권이라고 할 수 있다. 모든 시민적, 정치적, 경제적 권리는 궁극적으로 인간 생존을 위한 권리이다. 환경오염이나 사고로부터 국민의 생명을 지키는 것이 국가의 가장 기본적인 책무이다. 국민들이 기본적인 생존을 유지할 수 있도록 맑은 물, 건강한 공기 등을 유지, 공급할 책무가 국가에 있다.

둘째, 국민들은 환경오염 혹은 자연훼손으로 인해 육체적, 정신적 건강이 훼손되지 않을 권리를 갖는다. 국가는 국민들이 직장이나 가정에서 건강을 유지할 수 있도록 환경기준을 유지하고 이를 관리할 책무를 갖는다.

셋째, 국민들은 쾌적한 자연환경을 누릴 권리를 갖는다. 인간은 노동과 여가를 통해 자연과 상호작용을 하고 이를 통해 높은 삶의 질을 누릴 수 있다. 국가는 국토를 종합적으로 보전 관리하여 국민들이 쾌적한 자연환경을 누릴 수 있도록 할 책무를 갖는다. 국가는 현세대는 물론 미래세대의 기본적인 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 침해하지 않을 책무를 갖는다. 미래세대가 누릴 자연환경을 현세대가 모두 개발로 이용하면 미래세대의 권리를 침해하는 것이다. 따라서 국가는 공적 자산으로서 자연을 관리할 책무를 부여 받은 공공신탁자로서 자연환경을 보전할 책무를 갖는다.

넷째, 국민은 개발이나 오염에 의해 환경이 변화되어 문화적 토대가 붕괴되는 것을 회피할 수 있는 권리를 갖는다. 개발로 인한 환경훼손은 물리적 환경뿐만 아니라 조화로운 문화를 유지할 수 있는 공동체도 파괴하는 경향이 있다. 이러한 파괴는 사회갈등을 낳고 결국 삶의 질을 황폐화시키는 결과를 낳는다. 국가는 사라지기 쉬운 공동체 문화와 생태적으로 건전한 문화를 유지할 책무를 갖는다. 이것은 경제적, 정치적 약자를 보호하는 인권의 이념과 합치하는 것이다.

인권으로서 환경권은 다른 인권과 깊은 관련을 갖는다. 인간이 인간답게 살기 위한 기본적인 환경을 유지하고 개선, 조성한다는 것은 인간이 건강하게 양호한 주거를 누리며 높은 삶의 질을 누리는 것을 의미한다. 따라서 환경권은 주거권, 건강권, 취업권 등 다른 인권과 긴밀한 연관을 갖는다. 공단 주변의 공기와 물이 오염되면 주민들은 주거생활에 침해를 받아 건강을 유지할 수 없다. 이들은 환경권의 침해를 받아 건강과 주거권도 함께 위협을 받는다. 환경권의 침해를 받았을 때 문제를 해결하기 위해 국가의 책무를 요구하기 위해서는 시민적, 정치적 권리가 중요하다. 다시 말하면 시민적, 정치적 권리가 없으면 국민이 환경권을 보호받을 수 없다. 이와 같이 환경권은 시민적, 정치적 권리는 물론 주거권, 건강권 등 다른 경제적, 사회적, 문화적 권리와 깊은 관련을 갖는다.

환경권은 주거권, 건강권 등 다른 경제적, 사회적, 문화적 권리와 어떻게 다른가? 환경권은 인간이 건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리로서 주거권, 건강권 등을 포괄하는 종합적인 권리

이다. 한마디로 인간이 인간다운 삶의 질을 누릴 수 있는 포괄적인 권리이다.

다음으로 절차적 권리로서의 환경권에 대해 살펴본다. 환경권을 보장하기 위해서는 이를 지킬 수 있는 절차적 권리를 확보하는 것이 매우 중요하다. 첫째로 환경에 관한 정보에 접근할 수 있는 권리를 보장하는 것이 필요하다. 환경 정보는 적시에, 분명하게, 이해할 수 있도록 이루어져야 한다(오르후스 협약 제15조). 둘째, 환경에 영향을 미치는 국가의 의사결정과정에 공중이 참여할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 이러한 참여의 권리가 보장되지 않으면 환경오염과 훼손을 사전에 효율적으로 예방하는 것이 매우 어렵다. 셋째, 공중은 사법절차를 통해 환경오염피해를 보상 혹은 배상받을 권리를 보장받고 환경훼손을 예방할 권리를 보장 받아야 한다. 이러한 절차적 권리를 보장받아야만 환경권이 보장될 수 있다는 점을 고려할 때, 환경권 자체가 시민적, 정치적 권리라고 볼 수 있다.

제 II 부 환경권 현황과 문제점 및 개선방향

환경권 문제를 나누는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 이 글에서는 국민생명과 건강권, 자연환경보호와 국토관리, 환경정의, 시민참여권, 환경권 교육 등 5가지 부문으로 나누어서 살펴보았다. 각 부문별로 제안한 개선방안은 다음과 같다.

제 1 장 국민생명과 건강권

□ 맑고 안전한 공기를 마실 권리

- 대기환경 개선을 위한 부처간 통합적 정책 추진
- 대기오염물질에 대한 건강영향평가시스템 구축
- 환경기준물질 규제대상 확대와 기준강화, 전문인력 확보와 관리
- 사전예방적이고 광역적인 대기관리체계 구축
- 작업장환경개선을 위한 공기조사와 노동자 건강조사
- 자동차 및 연료 생산자에 대한 중점 관리대책 수립, 시행
- 교통 수요관리 정책 추진
- 대기오염 피해구제 제도 도입
- 실내대기오염에 대한 통합적 대책 수립, 시행

□ 안전한 물을 이용할 권리

- 물관리 기본법 제정하여 물 환경권 명시
- 통합적 물관리 체계 구축
- 물 관련 분쟁 예방과 조정을 위한 제도적 장치 마련
- 지방의제 21 제도화를 통한 지방 환경 거버넌스 체계 강화

□ 폐기물 처리 관련 의사결정에서 주민참여강화

- 폐기물 시설 신설 및 관리시 주민 참여 강화
- 폐기물 입지시설의 주변영향지역 및 이해당사자 범위를 지역적 특성에 따라 확대
- 주민 환경권 보호를 위한 폐기물 시설 관리 강화

□ 지속가능한 토양관리

- 토양오염실태조사 효율 증진과 오염부지 DB화
- 오염된 부지의 복원을 위한 복원 기금 마련
- 지역사회의 참여를 위한 제도 강화

□ 화학물질의 안전한 관리

- 화학물질의 환경배출 최소화
- 화학물질의 유해성 및 위해성 평가 강화
- 화학물질 정보공개와 접근성, 위해성 정보전달체계 강화
- 화학물질 사고 대응체계 강화

□ 소음과 진동의 관리

- 환경정책기본법 개정 및 소음진동규제법 상 환경기준 보완
- 소음피해보상법 제정

□ 일조, 조망권의 확보

- 일조권 보호에 관한 법령규정에 제재규정 마련 및 행정기관의 엄격한 감독권 행사
- 행정행위의 정보공개제도 도입
- 사법제도를 통한 일조권 보호 강화
- 일조권 보호를 위한 조례 강화

□ 기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리

- 이산화탄소 배출량 감축 목표를 정하고 이에 따른 세부 추진과제 추진
- 환경친화적 세제개혁 등 법, 제도 개선
- 에너지 절약적 도시계획 수립, 시행
- 지속가능한 에너지관리계획 수립, 시행
- 에너지관리의 지방분권과 민주화

제 2 장 자연환경보호와 국토관리

□ 자연환경을 누릴 권리 보호

- 백두대간의 자연보전과 복원
- 내륙 및 연안습지의 보전과 해양자원의 보호
- 생태계 보전과 지역발전 계획의 수립

□ 산업단지 오염과 사고의 예방 및 관리

- 산업단지 특별법 제정 및 '환경개선 공동협의기구'구성
- 국가산업단지 환경과 안전문제 해결을 위한 종합대책 수립, 시행
- 국가산업단지의 신설 및 증설시 생태산업단지로의 전환
- 안전사고와 환경피해 예방과 대응을 위한 재난관리시스템 강화
- 국가산업단지 지역경제 활성화방안과 환경개선 기금 조성

□ 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해

- 새만금, 핵폐기장과 원전신규건설, 댐건설, 등 주요환경과피 현안에 대한 재검토
- 대형국책사업에 대한 단계별 평가시스템 구축
- 국책사업 계획 수립 단계에서의 민관 정책협의
- 예비타당성 검토에서 환경권 검토 강화

□ 환경계획과 국토이용계획의 통합

- 국토계획이 환경계획에 우선하는 현행 법률과 제도를 환경계획 우선으로 개정
- 환경정보와 계획을 도면으로 표시하여 고시하고 개발계획에 우선
- 지자체의 도시계획 수립시 지방의제 21, 환경보전계획을 필수적으로 반영

제 3 장 환경정의의 확립

□ 환경정의의 확립

- 환경정책 기본법을 개정하여 환경정의 혹은 환경 공평성 조항을 신설
- 환경피해 주민들을 구제하기 위한 환경배상책임보험 제도 도입
- 자연환경보전으로 인한 재산권의 심각한 제약에 대한 경제적 보상 방안 마련
- 사회경제적, 생물학적 약자의 보호를 위한 환경보건 종합대책 수립, 시행
- 입법, 정책, 행정계획 등 수립시 환경정의를 실현할 수 있도록 사회영향평가제도 도입
- 지역공동체를 파괴하는 댐 건설 등 공급중심의 개발사업을 지양하고 수요관리정책 강화
- 노동부가 주관하고 환경부가 협조하여 노동자 환경보건종합대책 수립 시행
- 여성 환경권 보호를 위한 성인지적 환경정책 수립, 시행
- 환경관계장관회의 신설
- 환경권 강화를 위한 정부 기능 및 조직체계 개편
- 독립적인 환경정의위원회 신설 검토

제 4 장 환경보호를 위한 국민참여권 확대

□ 국민참여권 확대

- 환경자치의 확대
- 환경규제법의 개혁을 통한 통합환경관리 강화
- 환경정보공개제도 강화 및 환경 옴부즈만제도 도입
- 기업의 환경보고서의 의무화 등 기업 환경정보 공개제도 도입
- 환경감사제도 도입
- 환경집단소송제도 도입

제 5 장 환경권 교육체제 구축

□ 환경권 교육체제 구축

- 인권교육 프로그램에 환경권 내용을 포함하고 환경권 교육 연구 프로그램 등 지원
- 학교 환경교육에 환경권 교육 포함
- 지속가능발전 교육진흥법, 혹은 환경교육진흥법을 제정하여 환경권 교육 추진체제 구축
- 시민사회단체의 환경권 교육 지원
- 환경권 교육을 위한 국제협력 및 교류프로그램 추진

제 III 부 환경권 정책목표와 추진전략

제 1 장 환경권 정책목표와 추진체계

국가인권정책 기본계획 중 환경권의 정책목표는 “모든 국민이 쾌적하고 건강한 환경 속에서 높은 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는 것”이 되어야 할 것이다. 이러한 전체적인 목표를 실현하기 위해서는 보다 구체적인 세부 목표를 세우고 이를 실행하는 것이 필요하다. 우리는 5가지 세부목표를 제안한다. 첫째는 국민 생명과 건강권을 보호하는 것이다. 둘째 세부목표는 자연환경을 보전하여 현재세대와 미래세대가 함께 향유할 수 있도록 국토를 관리하는 것이다. 셋째, 환경정의의 확립하여 모든 사람들이 공평하게 쾌적하고 안전한 환경의 혜택을 누리고 차별적인 환경피해를 입지 않도록 만드는 것이 필요하다. 넷째, 환경권 보호를 위한 국민의 시민적, 정치적 참여권을 강화하는 것이 필요하다. 다섯째, 환경권 강화를 위한 환경권 교육 강화가 필요하다.

국가인권계획 중 환경권 정책목표를 실현하기 위해서는 체계적인 추진체계를 만드는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 환경권 정책목표를 국가계획으로 확정하고 구체적인 추진계획을 주관부처가 세우도록 한다. 각 주관부처들은 시책사업과 예산사업으로 사업내용을 구체화하고 양적, 질적인 목표와 연차별 계획, 정책수단 등을 명시한다. 부처별 계획이 확정된 이후 연차별로 각 부처는 법, 제도, 조직체계 개선을 이행하고 예산이 수반되는 사업에 대해서는 기획예산처가 적극 지원하도록 한다. 각 부처의 환경권 계획결과에 대해서는 매년 시민단체의 참여 아래 평가를 실시한다. 국가인권위원회는 평가 결과를 반영하여 환경권 계획을 수정하고 효과적으로 정책 성과가 나올 수 있도록 개선한다. 이러한 전과정에 시민사회가 적극적으로 참여할 수 있도록 정보를 공개하고 참여를 활성화하는 것이 매우 중요하다.

제 2 장 정책의 우선순위

정책과제들의 우선순위를 구하기 위하여 우리들은 문제의 심각성, 정책의 시급성, 대상인구수, 경제적 비용 등 네 가지 기준을 평가하였다. 문제가 심각하고, 정책이 시급하고, 문제와 관련된 인구수가 많고, 정책수행에 드는 경제적 비용이 적을수록 우선 순위가 높아지도록 조사했다.

네 가지 기준을 모두 종합하여 평가한 결과, ‘환경계획과 국토이용계획의 통합’, ‘국민참여권 확대’, ‘맑고 안전한 공기보전’, ‘환경정의의 확립’, ‘기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리’, ‘화학물질의 안전한 관리’ 등이 우선순위가 높은 것으로 조사되었다. 경제적 비용의 많고 적음을 고려하지 않고 문제의 심각성, 정책의 시급성, 대상인구수 만을 기준으로 평가한 결과는 ‘기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리’, ‘맑고 안전한 공기보전’, ‘환경계획과 국토이용계획의 통합’, ‘국가주도 개발사업으로 인한 환경

권 침해, '안전한 물의 안정적 공급', '화학물질의 안전한 관리', '환경정의의 확립', '환경보호를 위한 국민참여권 확대' 등이 우선순위가 높은 것으로 조사되었다.

결국 경제적 비용을 고려하여 종합적으로 보면, 생명과 건강권 가운데에서는 공기 문제, 화학물질 문제, 기후변화 문제를 우선해서 해결하는 것이 필요하고, 자연환경을 보전하기 위해서는 환경계획과 국토이용계획을 통합하는 것이 매우 중요하며, 환경정의 확립과 국민참여권 확대가 우선적으로 중요하다고 요약할 수 있다. 그러나 경제적 비용이 다소 많이 들더라도 국민대다수를 위해 우선해서 해결해야 할 과제에는 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해문제가 포함되는 것으로 조사되었다.

이 보고서의 우선순위 평가에는 다수의 전문가나 국민일반이 참여한 조사연구의 결과가 아니라 연구자들의 개인적인 판단을 종합한 것에 불과하므로 매우 신중하게 해석되어야 할 것이다. 환경문제에 의한 환경권 침해는 매우 장기적이고 예측할 수 없는 결과를 낳는 경우가 많으므로 이 조사에서 우선순위가 낮게 평가된 과제들에 대해서도 지속적으로 일관되게 환경권 보장을 위한 정책들을 수립, 시행해야 할 것이다.

제 I 부 인권과 환경권

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

우리 인간은 모두 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 갖고 있다. 환경권은 헌법에서 보장하는 우리 국민의 기본권리일 뿐만 아니라 사회적으로도 기본적인 인권으로 인식되어 왔다. 1970년대 공업화 이후 오염된 환경으로 인해 피해를 입은 국민들의 건강을 보호하기 위하여 시민사회와 국가가 지속적으로 노력해 온 것을 보아도 이러한 사실을 잘 알 수 있다.

1970년대 이후 우리나라에서는 크고 작은 환경오염피해가 나타나기 시작했다. 울산공단, 온산공단, 여천공단 등 공단주변에는 농작물 피해는 물론 주민들의 집단적인 건강피해도 나타났다. 1985년에는 온산공단 주변 주민들에게 집단적인 ‘공해병’이 발생했다고 보도되었고 이로 인해 주변 주민들의 집단이주가 이루어지기도 했다. 이러한 문제에 대한 인식을 확산시키기 위해 1980년대 공해추방운동이 활발히 일어나기 시작했다. 1980년대 공해추방운동 활동가들은 자신들의 운동을 공해피해 주민들의 인권을 보호하는 민주화운동이자 민족민주운동의 한 부분으로 인식하였다. 이러한 운동은 1990년대 환경운동으로 발전했고, 공단주변 피해주민으로부터 모든 국민에게까지 참여범위가 확대되었다. 환경운동의 확산과 함께 정부의 환경정책도 급속히 발전했다. 1980년 환경청이 설립되었고, 1990년에는 환경처로, 1994년에는 환경부로 승격했다. 환경관련 법률도 양적, 질적으로 개선되었다.

환경운동과 환경정책의 발전으로 환경문제는 일부 개선되었으나 여전히 많은 문제를 안고 있다. 수질오염문제에 대한 대응이 상대적으로 개선된 반면, 대도시 대기오염은 여전히 심각하고 각종개발사업으로 인해 자연환경과피도 심각한 형편이다. 화학물질로 인한 건강피해도 지속적으로 관심을 가져할 부분이다. 이와 같이 환경권을 보호하기 위하여 정부가 해야 할 일은 매우 많은 형편이다. 또한 환경문제를 인권과 연결하여 환경권의 개념으로 접근한 연구도 매우 부족하다.

이 연구는 기본적인 인권의 하나인 환경권의 개념을 정립하고 이를 바탕으로 환경권 국가 인권정책기본계획(NAP)을 수립하기 위한 기초현황을 조사하는 것을 목적으로 한다. 환경권 개념과 정책목표, 환경권의 현황, 문제점 및 개선방안 등 기초현황을 연구하여 환경권 NAP를 올바르게 수립할 수 있는 기초자료를 확립하는 것이 이 연구의 목적이다.

환경권 NAP를 수립하는 주요 목적은 다음과 같다. 첫째, 환경을 보전하면서 발전을 도모

하는 지속가능한 발전의 이념을 실현할 수 있는 국가의 행동계획을 수립한다. 둘째, 환경권의 침해 받는 국민들이 자신들의 권리를 주장할 수 있는 제도를 발전시킨다. 셋째, 환경권을 보호하기 위해 법률 개정을 권고한다. 넷째, 환경권 교육을 강화한다.

제 2절 연구조사의 범위와 방법

1. 조사의 범위

이 연구는 환경권의 개념을 살펴보고 우리나라의 환경권의 현황과 문제점, 개선방안을 조사한다. 보다 자세한 연구범위는 다음과 같다. 첫째, 환경권 개념을 검토한다. 먼저 국제협약과 선언에 나타난 환경권 관련 조항의 내용과 의미를 살펴본다. 이와 함께 외국의 환경권 관련 입법례, 환경권보장을 위한 정책 등을 간략히 검토한다. 다음으로 국내의 환경권과 관련하여 헌법, 기타 법률 등을 검토하고 1990년대 이후 널리 확산된 지속가능발전 개념과 미래세대 권리론, 환경정의론 등을 조사한다. 마지막으로 국내외 논의를 종합하여 환경권 개념을 종합적으로 정의한다.

다음으로, 환경권의 현황과 문제점, 개선방향을 검토한다. 첫째로 환경권의 실체적 내용의 핵심인 국민의 생명과 건강권을 검토한다. 보다 구체적으로 공기, 물, 쓰레기, 토양, 화학물질, 소음·진동, 일조·조망, 기후변화와 에너지 문제의 관리를 통해 국민의 건강을 보장할 수 있는 방안을 조사한다. 다음으로 모든 사람이 자연과 국토로부터 행복을 추구할 수 있는 권리의 현황과 문제점, 개선방향을 조사한다. 자연환경보전, 산업단지, 국가주도 개발사업 등의 쟁점을 중심으로 환경권을 보장하는 방안을 검토한다. 그 다음으로 환경정의, 시민참여권, 환경권 교육의 문제를 조사한다. 마지막으로 환경권 정책의 목표와 추진전략을 제시하고 정책의 우선순위를 검토한다.

2. 조사 방법

첫째, 국내외 문헌을 조사한다. 환경권과 관련하여 국내 환경법, 환경문제와 환경정책 등에 대한 기존 연구를 종합적으로 조사한다. 국제협약, 외국의 환경권 관련 입법례, 외국의 국가인권기본계획 중 환경권 분야 등에 대한 자료를 조사한다.

둘째, 환경권 관련 정책의 현황과 문제점, 개선방향을 연구하기 위하여 민간단체 활동가, 정부부처 관계자 등에 대한 심층면접을 실시한다.

셋째, 연구의 착수, 중간보고, 최종보고 등 전과정에 전문가 자문회의를 통해 정책의 실현가능성을 검토한다.

제 2 장 국제사회에서의 환경권 논의

환경권의 개념은 1972년 유엔 인간환경회의(UNCHE, 스톡홀름 회의)를 통해 개괄적으로 정의가 되었으나, 구체적인 논의는 1980년대 이후 활발하게 이루어졌다. 지구환경 문제에서 선·후진국간 관계가 본격적으로 논의되면서 환경권은 주요 이슈로 대두되었다. 특히 선후진국간의 유해폐기물의 이동문제가 1980년대 국제적 이슈로 부각되면서 환경권에 대한 국제적 논의가 UN 차원에서 다루어지기 시작하였다. 선진국이 국내의 사회적 갈등을 피해 유해폐기물의 최종처분지로서 개도국을 활용하거나, 폐기된 유독물질 함유 제품을 재활용 목적으로 개도국이 수입한 후 함유된 물질을 적절히 처리하지 않아서 발생하는 환경문제에 대응하기 위해 1989년 “유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약”이 채택되었다. 그러나 유해폐기물의 국제이동에서 대표적 종착지 역할을 해온 아프리카 국가들은 협약이 불법적 투기를 막는데 한계가 있다는 점을 지적하며, 유엔인권위원회에 유해폐기물 국제이동 문제를 생명과 건강을 위협하는 인권문제로 제기하였다.

이에 따라 유엔인권위원회의 “소수자의 보호와 차별방지 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)”는 1989년 파트마 크센티니(Fatma Z. Ksentini)를 특별 보고자(rapporteur)로 임명하여 환경과 인권의 관계를 조사하도록 하였고, 1990년 인권위원회는 환경보전과 인권증진의 관계를 명확히 하는 “인권과 환경”에 대한 결의문을 채택하였다. 이후 최근까지 이 소위원회 및 특별보고자 주관으로 진행된 인권과 환경의 관계성 검토와 논의는 환경권 관련 현황 보고서 및 “인권과 환경에 관한 원칙” 초안 작성(1994년), 독성물질의 불법교역과 투기가 인권에 미치는 영향평가(1995-7년), 환경권에 대한 각국 정부 및 관련기구의 의견수렴(1996-7년), 위험 물질의 이동 및 투기와 인권에 대한 논의(2001-2년) 등으로 진행되었다. 이러한 과정은 환경과 인권과의 관계에 대한 국제적 현황과 상호개선 과제를 집약하는 중요한 계기가 되었다(ECOSOC, 1994a; Earth Justice, 2004).

UN 기구 및 국제사회에서 논의된 환경권 개념은 크게 환경문제(보호)와 인권악화(개선)의 상관성에 대한 규범적 논의, 기존의 인권관련 국제법 체계에 내재된 환경보호에 관한 규정, 국제환경협약 및 규범에서 제시된 인권적 요소에 대한 해석을 토대로 구체화되었다. 이를 통해 환경보호와 인권의 상호의존성에 대한 명확한 인식이 형성되고, 아울러 각 분야에서의 논의는 상호수렴현상을 보이고 있다. 상호의존성의 핵심은 환경악화는 한편으로는 결과 측면에서 개인과 지역공동체에 육체적·정신적·사회경제적으로 많은 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 다른 한편 환경악화의 원인이 생기는 과정에서 인권침해가 이루어지는 경우가 많다는 점이다. 또한 이런 조건에서 인권 개념이 약한 국가나 사회에서는 시민사회가 환경문제를 효과적으로 제기할 수 없다.

인권이 제약된 사회의 경우 환경운동에 대해 국가가 비합법적인 위해를 가하는 극단적인 경우도 발생한다는 점에서, 인권의 주요 내용인 결사의 자유 · 사법 접근권 · 정보 접근권 · 표현의 자유 등의 보장은 시민사회가 환경문제에 적극적으로 대응해 나가는데 핵심적 요소가 된다. 즉 이러한 상호의존성은 환경보호가 인권을 충족하는 중요한 수단이라는 것이다. 환경의 물리적 악화에 의한 인간의 삶의 질 악화를 막는 것은 인권보호의 핵심일 뿐만 아니라 미래세대의 삶의 토대 확보라는 측면에서 중요하다. 인권에 대한 제도적 보호 역시 결과적으로 환경을 보전하기 위한 효과적 수단이다.

제 1 절 환경권의 개념

환경보호와 인권에 대한 논의가 상호수렴 되어 왔지만, 한편으로는 “환경권”이라는 개념에 대해 근원적인 문제제기도 존재한다. “환경권” 개념이 건강한 환경에 대한 인간의 권리(right of humans to a healthy environment)를 중심으로 하고 있지만, 그 개념이 환경의 권리(right of the environment)까지 포함하는가 하는 것이 중요한 쟁점이다. 전자는 환경에 대한 인권적 접근이고, 본질적으로 인간중심적 관점이다. 후자는 인간뿐만 아니라 환경을 구성하는 다양한 주체, 즉 다른 생명체들의 법적 지위까지 논의의 주제로 포함한다(Shelton, 1991). 따라서 어떤 관점을 채택하느냐에 따라 환경보호와 인간의 권리보호 간에 충돌이 발생할 가능성이 존재하는 것이다. 전반적으로 환경권 논의는 기존 인권개념을 환경문제 맥락에서 재구성하는 방향으로 진행되고 있다. 다시 말하면, 기존에 국제적으로 합의된 인권규범을 크게 실체적 권리인 경제적·사회적·문화적 권리측면과 절차적 권리인 시민적·정치적 권리측면으로 구분하고, 각각의 권리가 환경보호와 어떤 연계성을 갖는가에 대한 논의가 이루어지고 있다(Anderson, 1996).

후자와 연관된 논의는 환경보호를 위한 수단적 차원에서 인권의 개념을 재해석 및 확장하는 것이다. 국제사회에서의 논의는 구체적 환경적·사회경제적 현실과 광범위한 이해당사자 집단의 인식에서 공통분모를 도출해 규범화하는 방식으로 이루어지기 때문에, 다른 생명체의 법적 권리까지 적극적으로 수용되지는 않고 있다. 그러나 인권을 실현하는 과정에서 결과적으로 자연의 존재론적 가치와 권리가 최대한 보장되도록 한다. 이 부문에서의 국제적 논의는 상당부분 실체적 권리보다는 절차적 권리에 초점을 맞추고 있어, 시민적·정치적 권리에 대한 논의와 깊이 연결되어 있다.

1. 인권에 대한 환경적 접근법

인권에 대한 환경적 접근법(environmental approach)은 국제 환경논의와 인권논의부문에 서로 각각 독립적으로 진행되지만, 실제 내용은 유사하다. 국제 환경논의 부문에서 진행되는 논의의 출발은 1972년 유엔 인간환경회의(UNCHE)에서 채택한 스톡홀름 선언이다. 이 선언은 인간을 “환경의 창조물인 동시에 환경의 형성자”로 규정하였다. 아울러 환경은 인간의 생존을 지탱시켜 줄 뿐만 아니라 지적·도덕적·사회적·정신적인 성장을 위한 기회를 마련해 주고 있으며, 인간의 기본적 인권과 아울러 생존권 그 자체의 향유를 위해 기본적으로 중요하다고 규정하였다. 또한 환경에 관한 권리와 의무를 규정한 원칙 1에서는 “인간은 존엄과 복지를 유지할 수 있는 환경 속에서 자유, 평등 및 충분한 생활수준을 누릴 수 있는 권리를 지니고 동시에 현재와 장래

를 세대를 위해 환경을 보호하고 개선할 엄숙한 책임을 진다.”고 명시하였다.

이러한 환경권은 정부가 보장해야 할 의무이고, 따라서 환경권을 누리기 위한 시민 혹은 주민의 요구는 정당성을 갖는다. 정부의 의무에 대하여 선언문은 전문에서 “인간 환경을 보호하고 개선하는 것은 세계 모든 사람의 복지와 경제발전에 영향을 미치는 중요한 과제이다. 이것은 모든 정부의 의무이기도 하다.”로 명시하였다. 환경권 요구가 정당하고, 이를 위한 사회적 저항도 수용되어야 한다는 개념에 대해서 원칙 6은 “생태계에서 중대하거나 또는 회복할 수 없는 손해를 주지 않기 위해 유해물질 기타 물질의 배출과 열의 방출을, 이를 무해한 것으로 만드는 환경의 능력을 초과하는 양이나 농도로 행하는 것은 금지되어야 한다. 환경오염에 반대하는 모든 국가의 주민들의 정당한 투쟁은 지지되어야 한다”라고 규정하였다.

즉 환경질의 보호는 국제적으로 보장된 인권을 향유하는 전제조건이라는 것이다. 따라서 환경보호는 인권 보장에 있어서 핵심적 수단이 된다. 클라우스 퇴퍼 UNEP 사무총장은 2001년 인권위원회 57차 회의에서 “인권은 악화되거나 오염된 환경에서는 보장될 수 없다. 생명의 근본적 권리가 토양 악화, 삼림 황폐화, 독성 화학물질과 유독성 폐기물에의 노출, 오염된 식수에 의해 위협받고 있다. 환경조건은 사람들이 생명, 건강, 적절한 식량과 주거, 전통적 삶의 방식과 문화라는 그들의 기본적 권리를 향유하는데 상당한 영향을 미친다. 이제 자연환경을 오염시키거나 파괴하는 사람들은 자연에 대한 범죄를 저지르는 것뿐만 아니라 인권을 침해하는 것임을 인식해야 한다”고 환경과 인권의 관계를 명백히 하였다.

다음으로 국제인권 부문에서 논의되어 온 환경권 문제를 살펴보자. 국제인권논의의 경성 법적 체제는 1966년에 채택된 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 및 이들 규약과 상호보완적 관계를 갖는 4개의 지역 인권 협약이다. 1950년에 채택된 인권과 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(ECHR), 1961년에 채택된 유럽사회헌장(ESC), 1969년의 인권에 관한 미주협약(ACHR), 1981년의 인권 및 인민의 권리 아프리카 헌장(African Chart) 등이 있다. 이러한 협약 대부분은 환경문제에 대한 논의가 본격적으로 이루어지기 전에 채택되어 환경에 대한 규정은 매우 미약하다. 인권과 환경과의 연관성을 규정하고 있는 협약은 ICESCR, 아프리카 헌장, 미주협약이지만, 환경권을 보호의 구체적 대상으로 제시하고 있지 않다. 다만 환경과 관련하여 규정되어 있는 다소 추상적 개념은 인권에 대한 해석이 확장되고 있음에 따라 “환경권”도 개념화할 수 있는 토대가 된다(Sand, 2003). ICESCR는 12조에 모든 사람들이 최고수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리가 충족되도록 환경부문의 개선을 촉구하고 있다. 아프리카 헌장은 “모든 사람들은 그들의 개발에 유리하며, 일반적으로 만족할 만한 환경을 가질 권리”를 갖는다고 규정하고 있다. 즉 아프리카 헌장은 해당 지역의 사회경제적 현실을 반영하여 환경보호뿐만 아니라 개발도 인권의 문제로 명시화하고 있다. 미주협약의 경우는 1988년에 채택된 산살바도르 의정서에서 “모든 사람들은 건강한 환경에 살 권리와 기본적 공

공 서비스를 이용할 권리를 갖는다”라는 내용과 함께 “국가는 환경의 보호, 보전, 개선을 해나가야 한다”라며 개인의 환경권 보장을 위한 국가의 적극적 의무까지 규정하고 있다. 그러나 “건강한 환경”의 구체적 개념은 제시하고 있지 않다.

즉 정치적·경제적·문화적 권리 혹은 실체적 권리 차원에서 규정된 환경권 개념은 매우 규범적이고 추상적이다. 이들 협약이 환경과 인권의 상관성이 인식되기 전에 만들어졌기 때문이기도 하지만, 일반적인 경제적·사회적 권리를 생물·화학적 수치로서의 환경질과 연계시켜 권리가 침해 혹은 보장되는 수준을 구체적으로 규정하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 그러나 한편으로는 ICESCR에 규정된 내용을 토대로 환경오염과 인권의 문제를 적극적으로 연계시켜 해석하는 것은 가능하다. 수질오염으로 인한 음용수 사용의 제한, 대기오염으로 인한 건강침해, 인근지역에 유독물질 투기로 인한 건강침해 등은 모두 경제적·사회적 권리 침해로 해석이 가능하기 때문이다.²⁾ 산살바도르 의정서도 당사국의 일반적 의무를 규정하고 있는 1, 2조를 토대로 환경보호와 관련한 국가의 의무를 해석할 수 있도록 한다. 1조는 당사국들이 의정서에서 제기하고 있는 권리의 완전보호를 위해 모든 가용자원을 이용하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있으며, 2조는 이러한 권리에 관련한 국내 입법조치 등이 없으면, 그런 조치를 채택하도록 규정하고 있다. 따라서 이런 맥락에서 보면 국가는 모든 가용한 자원을 동원해서 건강한 환경을 조성할 책무를 갖는다고 할 수 있다(Churchill, 1996). 아울러 환경정책의 발전에 따라 구체화된 환경관리 기준은 특정한 수준의 환경질과 실질적인 인권의 연관성을 보여준다. 예를 들어, 대기오염·물 오염·소음 및 진동 등에 대한 기준은 개인이 권리로서 침해당하지 않을 수준의 환경질을 규정한다(Shelton, 2004).

성문화된 국제인권 규범에서 다루고 있는 환경권을 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 인권의 가장 핵심인 생명에 대한 권리로서, 단순화하면 환경오염 혹은 환경사고로 인해 생명이 박탈당하지 않을 권리이다. ICCPR은 6조에서 “모든 인간은 생명에 대한 생득권(Inherent Right)을 가지고 있으며, 이 권리는 법에 의해 보호되어야 한다. 누구도 그의 권리가 함부로 박탈당하지 않아야 한다”라고 규정하고 있다. 이러한 규정은 유럽 협약, 미주 협약에 모두 유사한 형태로 들어있다. 이 권리는 유엔인권위원회의 관점을 보면, 극단적 환경재해에 의한 생명 박탈의 경우뿐만 아니라 기대수명 연장을 위해 오염을 저감하는 등 적극적인 조치를 취할 의무까지 포함한다(Churchill, 2003).

둘째, 건강에 대한 권리로서, 환경오염 혹은 파괴로 인해 개인의 육체적·정신적 건강이 악화되지 않을 권리이다. ICESCR의 12조에서는 “현 규약의 당사국은 도달할 수 있는 최고수준의

2) 예를 들어, 유엔 경제적·사회적·문화적 권리 위원회에서 ICESCR의 환경과 관련된 11, 12조에 대한 세부적 해석차원에서 2002년 11월에 채택한 General Comment No. 15는 인간이 물의 이용에 대해 권리를 갖는다는 것은 존엄한 삶의 유지에 필수불가결한 것이므로, 물에 대한 환경권은 다른 인권의 실현에 전제조건이 된다고 규정하고 있다.

신체적·정신적 건강을 누리는 것에 대한 모든 사람들의 권리를 인식한다”라고 규정하며, 이러한 권리를 완전히 실현하기 위해서 당사국들은 환경적·산업적 위생의 모든 측면을 개선하도록 요구하고 있다. UN 인권위원회도 1993년부터 95년까지 세 차례의 결의문에서 “환경적으로 건강한 세계를 만들어 가는 것은 모든 사람들의 생명과 건강에 대한 인권의 보호에 기여하는 것이다”라고 규정하였다. 또한 1989년에 채택된 아동의 권리에 관한 협약(24조)에서는 아동들이 도달할 수 있는 최고의 건강상태를 누릴 수 있도록 하기 위한 당사국의 조치 중 하나로 “환경오염의 위험과 위해를 충분히 고려”하도록 하고 있다.

셋째, 생태적으로 건전한 문화에 대한 권리이다. 이 권리는 특히 국제적으로 원주민의 인권과 연관되어 많은 논의가 이루어져왔다. 1992년, 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 의제(Agenda) 21은 특히 환경과 문화적 전통이 긴밀한 연관성을 갖는 조건에서 개발이나 오염에 의해 환경이 변화되어 문화적 토대가 붕괴되는 것을 회피할 수 있는 원주민의 권리를 강조하고 있다. 뒤에서 다룰 인권과 환경에 관한 원칙도 “땅, 영토, 천연자원을 관리할 권리와 전통적 삶의 방식을 유지할” 원주민의 권리를 규정하고 있다

넷째, 건강한 환경에 대한 권리이다. 산살바도르 의정서, 아프리카 헌장, 스톡홀름, 리우선언 등에 규정된 이 권리는 앞서 다룬 생명이나 건강에 대한 권리확보의 전제조건이기도 하지만, 환경보호에 있어서 개인의 권리범위를 그 권리들보다 더욱 확장시킨다. “깨끗하고 건강한 환경” 등으로 흔히 규정되는 권리개념의 실현기준을 보다 적극적으로 해석하면, 환경보호의 내용이나 환경과 관련된 의사결정 과정에 개인이 참여할 수 있는 여지가 확대되기 때문이다(ECOSOC, 1994a). 특히 뒤에서 다룰 절차적 권리의 실현에 중요한 근거가 되고, 결과적으로 환경에 대한 개인의 실체적 권리의 확보에 핵심요소가 된다. 하지만 건강한 환경의 개념규정에는 모호성이 존재한다. 인권규범이나 환경규범에서 이 권리의 명시화는 인권을 고려한 것이지만, 실제 현실에서 이 권리의 실현목표나 수준을 결정하고자 할 경우 해석의 갈등이 발생할 수도 있다. “건강한 환경”이 인간을 위해 건강해야 하는지, 환경 그 자체가 건강해야 하는가의 불분명이다. 그러나 자연과 인간의 관계성을 고려할 때 양자를 분리하는 것보다 전일적 관점으로 인식하는 것이 필요하다는 점에서, 후자의 해석에 초점을 맞추는 것이 인간의 환경권을 강화에 기여한다(Shelton, 2004).

2. 환경보호에 대한 인권적 접근

환경보호에 대한 인권적 접근은 유엔환경개발회의 이후 채택된 국제환경협약이 반영하고 있는 것으로서, 여기에서 우리는 환경보호를 성취하는데 있어서 몇 가지의 인권사안이 핵심적 요소로 강조되고 있다는 점을 알 수 있다. 여기서 대상으로 하는 인권사안은 절차적 권리 혹은 시민적·정치적 권리를 주로 대상으로 한다. 국제적으로 보편적으로 적용할 수 있는 실체적 성격의 환경권 기준을 도출하기에 어려운 점이 있기 때문에, 시민적·정치권 권리와 환경보호의 연계는 실제 현실의 환경문제나 인권문제에 대응하는 데에 구체적이고 집행력 있는 수단이 될 수 있다. 이러한 권리는 환경협약 혹은 프로그램 등에 이미 다양한 내용으로 규정되어 있고, 적용의 형식과 범위가 지속적으로 확대되어왔다. ICCPR, ECHR, 미주협약, 아프리카 헌장 등에서 규정하고 있는 환경과 관련하여 활용할 수 있는 시민적·정치적 권리로는 기본권을 훼손하는 행위에 대해 적절한 재판에 의해 효과적인 보상을 받을 권리, 표현의 자유, 정보권, 공공사안에 참여할 수 있는 권리 등이 있다(Sand, 2003).

환경협약 혹은 프로그램과 관련해서는 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 리우선언과 의제 21(Agenda 21)이 대표적이다. 환경과 개발에 관한 리우선언의 원칙 10에 명시된 내용으로 인권과 환경보호를 절차적 측면에서 초점을 맞춘 것이다. 원칙 10은 환경문제는 적절한 수준의 모든 관계 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다는 것을 전제로, 각 개인은 지역사회에서의 유해물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공기관이 가지고 있는 환경정보에 적절히 접근하고 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 한다고 강조한다. 또한 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공동의 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야 하며, 개인이 피해의 구제와 배상 등 사법 및 행정적 절차에 효과적으로 접근할 수 있어야 한다고 명시하였다. 즉 환경정보에 대한 접근(access), 대중참여, 효과적인 사법적·행정적 절차에 대한 접근을 환경권의 중요 요소로 제시하였다. 특히 지속가능한 발전의 성취에 있어서 다양한 이해당사자의 실질적 역할을 강조하고 있는 의제 21(Agenda 21)은 이해당사자의 참여를 중요한 권리로 규정하고 있다. 이에 따라 의제 21은 23장에서 32장에 걸쳐 주요 그룹의 역할 강화를 구체적으로 제시하고 있으며, 개발과 환경에 관련된 의사결정에서 여성, 어린이·청소년, NGO, 원주민, 노동자·노조, 농민 등이 실질적으로 참여할 수 있도록 요구하고 있다.

리우선언이나 의제 21은 국제·국내 환경거버넌스에 중요한 준거가 되고 있지만, 연성법적 성격을 갖기 때문에 법적 구속력을 갖고 있지 않다. 이러한 한계를 보완하기 위해 1998년 유럽은 “환경사안 정보에 대한 접근, 의사결정과정의 대중참여, 정의에 대한 접근에 관한 오르후스(Aarhus) 협약”을 채택하였다(UNECE, 1998). 이 협약은 이미 리우선언에서 개념화한 정보·참여·사법에 대한 접근성을 보다 구체화한 것이다. 이 협약의 목적은 “현재와 미래세대의 모든 사

람들이 그들의 건강과 복지에 적합한 환경에 살수 있는 권리를 보호하는데 기여하기 위하여, 계약국은 정보 접근성, 의사결정에의 대중참여, 환경사안에서의 정의에 대한 접근성을 보장"해야 한다고 규정하였다.

국제환경규범 및 오르후스 협약이 규정하고 있는 절차적 권리의 구체적 성격을 보면 다음과 같다. 첫째, 정보에 대한 권리이다. 오르후스 협약에서 명시하는 환경정보란 환경상태에 대한 정보, 환경문제를 야기하는 요소, 정책 등에 대한 정보, 환경 의사결정에서 사용된 비용편익 분석, 경제적 분석 등의 근거, 인간 건강 및 안전의 상태를 의미한다. 의제 21의 23장도 개인, 집단, 단체 등이 환경과 개발에 관한 정보에 접근할 권리가 있다고 규정한다. 이런 정보는 환경에 중요한 영향을 주거나 줄 수 있는 제품과 행위에 관한 정보 및 환경보호 조치에 관한 것들이다. 이러한 정보에 대한 권리의 개념화나 권리충족을 위한 정부의 노력은 다양한 환경협약에서 규정하고 있다. 기후변화협약은 대중의 정보접근과 대중참여를 촉진시키도록 하고 있으며, 생물다양성 협약은 전문에서 생물다양성에 대한 정보와 지식의 일반적 부족 문제를 지적하면서 14조에 환경영향평가의 절차에서 적절한 수준의 대중참여를 허용하도록 하고 있다.

특히 1990년대 중반이후 채택된 국제 환경협약들은 정보에 대한 접근권을 더욱 강화하고 있다. 국제수로의 비항해적 이용에 관한 협약, 접경지역의 환경영향평가에 관한 협약, 동북 대서양 협약 등은 당사국들이 관련 기구들이 이용 가능한 관련 정보들을 자연인이나 법인에 상관없이, 요청자의 이해와 무관하게 제공하도록 하는 내용을 규정함으로써 접근권을 강화시켰다(Kiss, 2003). 또한 독성 화학물질과 살충제의 국제교역에 있어서의 사전통보 승인절차에 관한 로테르담 협약은 당사국이 대중들이 정보를 이용할 수 있게 하는 것을 협약의 중요한 직접적 의무로 규정한다. 즉 정보에 대한 접근권은 단순히 이해당사자들이 취득을 용이하게 하는 조건을 조성하는 것뿐만 아니라 정부가 정보를 적극적으로 제공하도록 하는 것으로 확대되고 있다.

둘째, 참여에 대한 권리이다. 대중참여는 절차적 정당성의 핵심이 되며, 특히 이렇게 획득된 정당성은 정책의 이행에도 매우 중요하다. 참여에 대한 권리는 두 가지 측면이 있다. 자신의 의견이 제기될 수 있는 기회를 확보하는 것과 한걸음 더 나아가 의사결정에 영향을 미치는 것이다(Kiss, 2003). 1982년 48차 유엔총회에서 채택된 세계자연헌장(World Chart for Nature)은 환경 관련 절차에 있어서 대중의 실질적 참여를 환경권의 핵심으로 제시하고 있다. 헌장의 원칙 23조는 "모든 사람이 그들의 국내법에 의거하여 개인적으로나 여럿이 그들의 환경에 직접 관계가 되는 의사결정의 형성에 있어서 참여의 기회를 가져야 하며, 그들의 환경이 파괴되거나 악화되는 경우에 구제의 수단에 접근할 수 있어야 한다"고 규정한다(UN, 1982). 앞서 언급한 리우 선언은 원칙 10과 아울러 "모든 사회집단"의 참여를 지속가능한 발전의 핵심요소로 규정하는 의제 21은 23장에서 "지속가능한 발전의 달성을 위한 가장 근본적 전제조건 중 하나는 의사결정에 광범위한 대중참여이다"라고 규정한다. 이들 참여주체는 개인, 집단, 조직 등을 포괄하며, 특히 잠재적

으로 영향을 받는 공동체는 참여주체의 핵심이다. 기후변화협약도 41조에서 당사국이 대중의 인식을 높이고, NGO를 포함하여 대중들의 광범위한 참여가 이루어지도록 노력할 것을 규정하고 있다. 생물다양성 협약 역시 환경영향평가 절차에 있어서 대중 참여를 명시하고 있다. 특히 사막화 방지협약은 대중참여를 가장 핵심적 요건으로 제시한다. 이것은 사막화 방지가 중앙정부뿐만 아니라 지방정부와 공동체, NGO가 일상수준에서 실질적 행위주체로서 함께 노력해야 한다는 측면을 고려한 것이다. 이런 맥락에서 단순히 의사결정 과정에 이해집단의 의견을 반영하기 위한 차원의 참여가 아닌 실천계획의 이행에 대해 통합적 책임을 갖는 참여를 제시한다.

오르후스 협약은 대중들이 의사결정 초기부터, 적절하게, 적시에, 효과적인 방식으로 참여할 수 있어야 한다고 규정한다. 특히 충분한 시간을 주어 대중들이 준비를 할 수 있도록 해서 참여가 효과적으로 이루어지도록 해야 하며, 이를 위해 소관 관청에서는 정보를 충분히 제공한다. 특히 계획된 사업이 환경에 미칠 심각한 영향을 서술한 정보, 대응 조치 등에 대한 정보도 제공해야 한다. 이 협약은 계약국이 필요한 정책을 취함과 아울러 환경교육과 공공인식 증진도 해야 한다고 규정하고 있으며, 특히 어떻게 정보를 취득하고, 의사결정 과정에 참여하며, 사법예외의 접근성에 대한 교육을 해야 하는지도 제시하고 있다. 이러한 정보와 참여에 관련된 대중은 단순히 환경에 영향을 받거나 받을 수 있는 대중들뿐만 아니라 관심사를 갖고 있는 이들까지 포함하며, 이런 맥락에서 NGO를 당연히 관련 당사자로 간주한다.

셋째, 배상에 대한 권리로서, 구체적으로는 환경악화로 인한 손해에 대한 구제절차를 강화하기 위한 사법에 대한 접근성의 개선이다. 리우 선언 원칙 10은 “보상 및 배상을 포함하여 사법적·행정적 절차에 효과적 접근”을 제공하도록 하고 있으며, 의제 21도 정부나 입법부가 환경에 영향을 미치는 행위에 대한 법적 보상 및 배상을 위한 행정적, 사법적 절차를 수립하도록 요구하고 있다. 오르후스 협약은 사법예외의 접근성에 대한 권리는 정보요청이 무시되거나, 충분하게 제공되지 않을 때 법원이나 독립 혹은 공정한 기구에 평가 혹은 심사를 요구할 수 있는 권리이며, 접근성의 확보는 재정적 측면에서도 고려해야 한다고 규정한다. 즉 사법적 구제수단을 활용하는 과정에 소요되는 비용이 저렴해야 한다는 것이다. 이런 개념은 뒤에서 살펴볼 캐나다 온타리오의 환경권법에서도 반영되어 있다.

사법에 대한 접근성 개선은 절차적 권리를 강화하는 것뿐만 아니라 환경정책에서 가장 보편적 규범 중 하나인 오염자 부담원칙이 효과적으로 실행되도록 한다. 오염자부담원칙은 오염의 예방, 통제 및 저감에 따르는 비용, 환경복원 조치에 따른 비용, 피해보상조치에 따른 비용, 생태적 피해에 대한 비용을 오염자가 부담하는 것이다. 그러나 이런 원칙은 사법적 접근성이 제약되면 적절히 실행되지 못하는 경우가 많다. 따라서 사법에 대한 접근성의 개선은 잠재적 오염자의 행위를 규제하는 효과를 높여 환경보호와 아울러 개인의 건강권, 재산권 등 실체적 권리의 확보에 기여한다.

3. 환경권 제도화를 위한 논의

환경과 인권에 대한 논의는 다양한 형태로 이루어져왔지만, 아직 환경권에 관한 국제협약으로의 제도화는 이루어지지 않고 있다. 앞서 논의한 오르후스 협약도 큰 범주에서 환경권 협약이라고 할 수 있지만, 실제적 권리에 대한 내용은 담지 않고 있다. 환경권 협약과 관련해서 기존에 체계적으로 논의된 것으로는 유엔인권위원회의 소수자의 보호와 차별방지 소위원회를 통해 진행된 환경권 논의과정에서 1994년에 제출된 ‘인권과 환경에 관한 원칙’(Principles on Human Rights and the Environment) 초안과 세계자연보호연맹(IUCN) 등이 1995년에 채택한 환경과 개발에 관한 국제규약(International Covenant on Environment and Development) 초안이 있다. 각각 인권, 환경분야에서 독립적으로 논의되어 성안된 두 초안은 현재까지 국제원칙 혹은 규약으로 채택되지 못하였다. 그럼에도 불구하고, 환경권에 대한 기존의 논의를 집약하고 있고, 향후 국제규범의 법제화에 중요한 기초가 될 수 있다는 점에서 중요한 참고자료가 된다(ECOSOC, 1994b, IUCN, 2000).

첫째, 인권과 환경에 관한 원칙초안을 살펴보자. 이 원칙은 인권과 환경의 상호관계성을 구체화하고, 국제적 규약을 만들기 위한 인권기구에서의 첫 작업이었다. 원칙은 인권, 생태적으로 건전한 환경, 지속가능한 발전, 평화가 모두 서로 떼어 수 없는 불가분의 관계를 갖고 있다고 전제하며, 이에 따라 2조에 “모든 사람들은 안전하고, 건강하며 생태적으로 건전한 환경에 대한 권리를 가지고 있다.”라고 선언하고 있다. 이런 맥락에서 실제적 권리로서 오염으로부터 자유로울 수 있는 권리, 환경을 보전할 권리, 자연의 편익을 공평하게 누릴 권리 등을 제시하고 있으며, 절차적 권리로서는 환경관련 정보에 대한 권리, 환경관련 의사결정에 참여할 권리, 결사의 권리 등을 제시하고 있다. 또한 국가는 이러한 권리를 존중하고 보장해야 한다고 규정하였다. 각각의 권리 중 먼저 실제적 권리측면을 구체적으로 보면 다음과 같다.

- 안전하고, 건강하며 생태적으로 건전한 환경에 대한 권리(2조)
- 환경에 영향을 주는 행위와 의사결정과 관련된 차별로부터의 자유(3조)
- 현 세대의 욕구를 공평하게 충족하는데 적절한 환경에 대한 권리뿐만 아니라 미래세대의 동일한 권리를 손상하지 않을 권리(4조)
- 오염물질, 환경악화와 환경에 악영향을 주고, 생명·건강·삶·복리 혹은 지속가능한 발전에 위협이 되는 행위로부터 자유로울 수 있는 권리(5조)
- 공기, 토양, 물, 동식물, 생물다양성과 생태계를 유지하는데 필요한 기초적 과정과 지역을 보호하고 보존하는 권리(6조)
- 환경위해 없이 도달할 수 최고 수준의 건강을 가질 권리(7조)

- 복리에 적절한 안전하고 건강한 음식과 물에 대한 권리(8조)
- 안전하고 위생적인 근로환경에 대한 권리(9조)
- 안전하고, 건강하고 생태적으로 건전한 환경에 적절한 주거를 할 수 있는 권리(10조)
- 자연과 천연자원의 보전과 지속가능한 이용의 공평한 혜택에 대한 권리(13조)
- 토지, 영토, 천연자원의 관리와 전통적 삶의 방식을 유지할 원주민의 권리(14조)

절차적 권리는 다음과 같다.

- 환경에 관한 정보에 대한 권리(15조)³⁾
- 환경과 관련한 정보와 생각의 유포, 견해의 표명에 대한 권리(16조)
- 환경과 인권교육에 대한 권리(17조)
- 환경보호를 위한 결사의 권리(19조)
- 행정적, 사법적 절차를 통해 보상 및 배상의 권리(20조)등이다.

둘째로, ‘환경과 개발에 관한 국제규약’ 초안이다. 규약 작성 작업은 세계자연보전연맹(IUCN)과 국제환경법위원회(ICEL), 유엔환경계획(UNEP)의 공동작업으로 1995년에 채택되었다. 모든 환경협약이 개별 부문에 초점을 맞춘 것이라는 점에서 지속가능한 발전을 위한 국제법의 통합화 및 체계화를 위해 준비되었다. 특히 기존의 스톡홀름 선언, 세계자연헌장, 리우선언이 모두 법률적 구속력이 없는 연성법(soft law)인 데 반해, 이 초안은 구속력 있는 경성법(hard law)을 지향하였다. 경성법적 체제의 필요성은 세계자연헌장 채택 때부터 제기되었다. 또한 1983년에 설치되어 87년에 “우리 공동의 미래”를 제출한 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)도 이런 필요성을 유엔에 권고했으며, 이런 내용은 유엔환경개발회의 과정에서도 논의되었다. 이러한 배경을 토대로 만들어진 규약 초안은 국제환경법의 보편적 개념과 원칙, 국가·국제사회·개인의 의무, 생물권의 보전을 위한 국가의 구체적 의무, 환경에 부정적 영향을 야기하는 물질·기술·행위에 대한 우려와 이에 대한 국가의 의무, 환경보호와 지속가능한 발전에 영향을 주는 국제관계적 측면과 광범위한 구조적 이슈에 관한 국가의무, 점경오염과 공유 천연자원의 문제에 관한 대응, 환경위해에 대한 법적 절차 등을 담고 있다.

이 규약은 환경권의 성문화를 주 목적으로 하지는 않는다. 그러나 지속가능한 발전이라는 틀 속에서 환경권의 개념을 구체화한 내용을 담고 있다는 점에서 의미가 있다. 환경권에 관한 주요 내용은 다음과 같다.

3) 환경 의사결정에 효과적인 대중참여를 가능하게 하는데 필요한 정보에 대한 권리. 이런 정보는 적시에, 분명하게, 이해할 수 있도록 되어야 하며, 요청자가 부당한 재정적 부담 없이 이용 가능해야 함.

- 환경보호와 인권은 상호의존적 관계(4조)
- 환경과 관련된 정보를 구하고, 받고, 배포할 수 있는 권리. 권리의 제한은 법률의 규정, 타인의 권리, 국가안전의 보호, 환경의 보호와 관련된 경우에만 이루어질 수 있음(12조 3항)
- 환경에 심각한 영향을 미치는 행위, 계획, 정책의 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 권리 (12조 4항)
- 보상과 배상 등을 위해 행정적, 사법적 절차에 대한 실질적 접근권(12조 5항)
- 이러한 권리를 보장할 국가의 의무(12조 6항)
- 국가, 개인 혹은 국가관련 기관의 환경규제의 위반에 대해 부정적 영향을 받은 사람이 상환청구권을 갖도록 보장(53조 2항)

제 2 절 외국의 환경권 관련법

1. 헌법적 권리로서의 환경권

헌법에서 환경권을 명문화하는 것은 세계적 추세이다. 2004년 현재, 191개 UN 회원국 중에서 109개 국가가 환경 또는 천연자원 보호를 헌법에 명시하고 있다. 환경보호나 환경권 개념을 헌법에 명문화하게 된 계기는 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)였다. 109개 국가 중 절반 이상이 이 회의를 계기로 헌법에 환경보호 혹은 환경권 개념을 수용하게 되었다(Earthjustice, 2004; Shelton, 2004).

각국의 환경보호 및 환경권에 대한 헌법 규정은 크게 시민의 권리, 국가의 의무, 시민의 의무 형태로 구성된다. 첫째, 시민의 권리에 대해 살펴보자. 권리를 규정함에 있어서 가장 보편적으로 사용되는 개념은 건강한 환경(healthy environment)에서 살 권리로 109개 헌법 중 53개 헌법이 명시하고 있다. 이런 실체적 권리개념은 “생태적으로 균형 있는 환경”(브라질, 코스타리카, 동티모르), “우호적인 환경”(불가리아, 체코), “오염되지 않은 환경”(칠레) 등으로도 표현되고 있다. 절차적 권리개념에서 제시하고 있는 환경권은 정보에 대한 권리(알바니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 러시아, 노르웨이 등), 오염으로 인한 권리침해에 보상받을 권리(아제르바이잔, 벨라루스, 러시아, 우크라이나, 코스타리카 등), 청원 및 단체 행동 권리(부키나 파소) 등이 있다.

둘째, 국가의 의무와 관련된 조항으로서, 92개 헌법이 환경위해를 예방할 국가의 의무를 규정하고 있다. 이를 위해 가장 보편적으로 사용되는 개념은 “건강한 환경”을 보장할 의무이다. 그 외에 환경의 “합리적”인 이용(스페인, 우간다, 우즈베키스탄, 베트남, 알바니아, 아르헨티나 등), 환경보전(브라질, 에콰도르), 환경파괴 복원(아르헨티나), 환경규제(볼리비아, 니제르, 파나마 등) 등이 있다. 또한 일반적 개념인 “환경”이라는 용어의 사용과 아울러 구체적으로 보호대상을 생태계 및 생물다양성, 재생가능한 에너지 자원, 산림·물·해양, 사적/공적 재산의 구분 등으로 적시하고 있는 경우도 많다.

셋째로, 시민의 의무이다. 가장 보편적으로 사용되는 개념은 천연자원, 생태계, 환경을 (존중하고) 보전할 의무이다. 이와 달리 환경보전 혹은 보호를 위해 구체적으로 재산권을 행사함에 있어서 환경에 피해를 주지 않을 의무(아르메니아, 벨라루스)를 규정하거나, 환경보호 의무를 매우 구체적으로 대기과 물의 보호, 토양 및 식생의 보전(쿠바)등으로 구체화한 경우도 있다.

다음으로 각국의 헌법에서 규정하고 있는 환경보호의 목표나 수단에 대한 개념을 살펴보자. 가장 보편적으로 사용되는 개념은 생태적 균형의 유지(앙골라, 코스타리카, 멕시코, 몽골, 파라과이, 우크라이나 등), 합리적 이용(알바니아, 아르헨티나, 중국, 니카라과, 베트남 등), 지속가능한 발전(알바니아,

쿠바, 에콰도르, 페루 등), 미래세대에 대한 고려(알바니아, 아르헨티나, 동티모르, 조지아, 독일, 이란, 폴란드 등)가 있으며, 그 외에 앞서 살펴본 환경피해에 대한 보상, 정보에 대한 권리 등이 있다.

이외에 소수의 헌법에서 사용되는 주제나 개념으로는 환경보호를 위한 항고권(칠레), 환경과 피 및 훼손에 대한 처벌(브라질, 아이티, 브라질, 스페인 등), 외국의 핵 혹은 독성물질의 처분금지(나미비아, 니제르, 파라과이, 미크로네시아), 환경보호에 대한 시민의 신성불가침 혹은 정신적 의무(몽골, 파푸아뉴기니, 부룬디 등), 문화적 자산의 보호(콜롬비아, 그리스, 핀란드 등), 다른 국가와 협력(콜롬비아, 가나), 어린이의 환경권(엘살바도르) 등이 있다.

환경권을 명시한 헌법 중 매우 예외적인 것으로는 우크라이나와 브라질의 헌법이다. 체르노빌 핵 참사의 악몽을 겪은 우크라이나는 국가가 “체르노빌 참사의 영향을 극복하기 위해…… 생태적 안전을 확보하고, 생태적 균형을 유지하도록” 규정하고 있다. 브라질은 국가의 의무를 생태계와 생물종의 생태적 관리, 유전물질 조작 연구기관에 대한 감독, 환경영향평가, 환경과 생명에 영향을 주는 기술 및 물질 등에 대한 관리, 환경교육 등으로 11장 225조 1항에 매우 구체적으로 제시하고 있다. 또한 2항은 아마존 삼림, 대서양 삼림 등 특별히 보전이 되어야 할 대상을 적시하고 있다.

2. 환경권과 국가정책

1) 미국의 환경정의 정책

많은 국가의 헌법에서 명문화된 환경권은 각 환경분야의 적절한 입법과 집행을 통해서 확보될 수 있다. 그러나 국민 혹은 시민으로 보편화된 대상의 환경권 보장을 위한 국가의 환경관리 정책이 모든 사람들의 권리를 평등하게 보장해주는 것은 아니다. 지역과 사회경제적 지위 등에 따라서 환경의 이익이나 비용에 차별적으로 노출되기 때문이다. 따라서 환경권 보장과 관련된 국가정책에서 소외된 집단이 차별적인 피해를 받지 않도록 고려하는 정책도 필요하다. 이러한 인식을 토대로 만들어진 미국의 환경권 관련정책이 환경정의 정책이다. 1970년대 후반부터 환경오염 시설의 입지와 주변 주민의 인종적·사회경제적 지위의 상관관계가 환경인종주의적 특성을 갖는다는 인식이 형성되면서 환경정의 운동이 활발히 일어났다. 이에 대응하기 위해 미국 환경청(EPA)은 1992년 환경형평성국(Office of Environmental Equity, 나중에 Office of Environmental Justice로 변경)을 설치하였다. 이후 1994년, 클린턴 대통령이 환경정의 대통령령을 선포함으로써 환경정의 정책은 환경청뿐만 아니라 환경에 영향을 미치는 정책을 집행하는 모든 연방정부 부처의 주요 환경지침이 되었다. ‘소수(인종, 민족) 집단과 저임금 집단의 환경정의를 다루기 위한 연방정부의 행동에 관한 대통령령’은 소수 및 저임금 계층 공동체의 환경과 건강에 대해 연방정부

가 관심을 쏟도록 하고, 인간 건강과 환경에 크게 영향을 미치는 연방정부의 사업에서 차별이 일어나지 않도록 하는 것을 목적으로 하였다. 이 대통령령은 이런 문제와 관련된 환경권 및 민권 법령이 이미 존재하지만 이런 법령의 관련 조항을 다시 강조하기 위해서 만들어졌다. 각 부처는 다음과 같은 내용의 이행을 위해 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

첫째, 1964년의 민권법(Civil Rights Law) 6장에 의거해, 각 연방기관은 시행사업이 민족, 인종, 원 국적에 따라 차별하는 일이 없도록 하는 것이다. 둘째, 모든 연방기관은 국가환경정책법(NEPA)의 요구처럼 환경영향을 미치는 사업의 시행 과정에 주민참여 기회를 제공한다. 셋째, 환경청 장관이 주관하여 11개 부처 및 백악관의 담당자로 구성되는 환경정의에 관한 부처간 실무그룹(IWG)을 설치한다. 이 실무그룹의 주요 과제는 소수 및 저임금 집단에게 차별적으로 미치는 건강 및 환경영향을 파악하는 기준 마련; 각 부처의 환경정의 전략의 지도, 조정 및 정보센터 기능 수행; 관련 부처간의 협력촉진과 연구 조정; 자료 확보 조정; 환경정의에 관한 기존자료와 연구 검토; 대중 회합개최; 환경정의에 관한 부처간 협력 모델개발 등이다. 넷째, 1995년 3월까지 건강과 환경에 관련된 사업, 정책, 계획, 대중참여 및 과정, 집행, 법률제정 등에 대한 내용을 포함하는 연방 부처의 전략을 개발한다 (White House, 1994).

이에 따라 환경청도 같은 해인 1994년에 국가환경정의자문위원회(NEJAC)를 발족시켰다. 이 위원회는 지역공동체, 산업, 학계, 정부기관, 원주민 등 각 부문에서 25명으로 구성되어 환경정의 전략 및 사업을 계획하고 집행하는 과정을 감독하고 평가하기 위해 만들어졌다. 아울러 NEAJC는 7개의 소위원회(물과 대기, 집행, 건강과 연구, 원주민, 국제, 폐기물, 푸에토리코)를 설치하여 관련 사안을 심도 있게 검토하도록 하였다(EPA, 2003). 국가환경정의자문위원회의 논의를 토대로 환경청은 대통령이 제시한 시한인 이듬해 3월 '환경정의 전략'을 채택하였고, 1997년에는 '환경정의이행계획' 발표하였다. 이렇게 정부정책으로 제도화되면서 환경청이 제시하는 환경정의의 개념의 핵심은 '공정한 대우(fair treatment)'와 '의미 있는 참여(meaningful participation)'이다. 공정한 대우란 인종, 민족, 사회경제적 집단 등 어떤 집단도 산업, 도시 행정, 상업행위나 연방, 주, 지방, 부족 프로그램과 정책의 집행으로부터 야기되는 부정적 환경결과를 과도하게 부담하지 않는 것의 의미한다. 의미 있는 참여란 첫째로 영향을 받을 수 있는 지역주민들이 환경과 건강에 영향을 미칠 예정사업에 관한 의사결정에 참여하는 적절한 기회를 갖고, 둘째로 공공 참여가 규제기관의 결정에 영향을 미칠 수 있고, 셋째로 모든 참여자의 우려가 의사결정과정에서 고려되고, 넷째로 의사결정자는 잠재적으로 영향을 받을 주민들의 참여를 촉진하는 것이다(EPA, 2000).

이런 개념을 바탕으로 환경정의자문위원회는 여성과 유색인을 비롯한 대중의 공공참여를 강화시키기 위해 다음과 같은 지침을 제시하였다. 첫째, 자신들의 삶에 영향을 미치는 의사결정 문제에 대중들이 발언할 수 있도록 하고 둘째, 대중들의 기여가 최종 결정에 영향을 미칠 것

임을 약속하고 셋째, 자기 이해를 소통할 수 있도록 하고, 넷째, 잠재적으로 영향을 받을 사람들의 참여를 촉진하고, 다섯째, 대중들이 참여과정을 설계하는데 참여하고, 여섯째, 참여자들에게 그들이 제기된 내용이 어떻게 수렴되고, 안되었는지를 설명하며, 일곱째, 참여자에게 정확한 정보를 제공한다. 이를 통해 모든 이해관계자들이 환경정의에 관한 논의에서 공평한 파트너로 대우받는다는 것을 보여주도록 하고, 이러한 상호작용이 능동적인 공동체 참여를 촉진하고, 공공참여를 제도화하고, 공동체의 지식을 인정해주고, 다문화적 교류를 활용하는 것이다(Kuhn, 1998). 또한 환경청은 연방정부 차원의 환경정의 문제해소 노력을 위해 2000년에 ‘통합 연방 부처간 환경정의 행동의제’를 마련하였다. 행동의제의 핵심 목표는 환경정의 관련 사안의 전면적 해결을 위해 연방부처간 파트너십의 강화와 아울러 각 연방기구의 사업 수행에 있어 환경정의의 통합을 위한 지속적 토대를 제공함으로써 환경정의의 목표를 실현하는 것이다. 이를 위해 전국의 도시 및 농촌지역에서 오염제거, 경제개발, 대중 건강, 공동체 교육, 역량 형성 등 15개 시범사업을 시행하였다(EPA, 2000).

이러한 환경정의 논의의 정책화는 사실 완전히 새로운 개념을 도입한 것은 아니다. 환경정의에 관한 대통령령에서도 제시하고 있지만 민권법은 연방기금을 받는 프로그램에서 특정 인종 등을 차별해서는 안된다는 것을 명문화하고 있고, 국가환경정책법은 모든 국민들이 안전하고, 건강하고, 심미적으로나 문화적으로 좋은 환경을 즐길 수 있도록 정부가 보장하도록 하고 있다. 즉 이 법의 적용은 환경인종주의나 환경 부정의 문제가 발생할 수 있는 가능성을 원천적으로 막고 있는 것이다. 또한 러브 커널 사건을 계기로 만들어진 “포괄적 환경대응, 보상 및 책임법”(CERCLA, 일명 슈퍼펀드 법)도 환경정의 문제를 적극적으로 해결하도록 하고 있다. 환경청이 오염된 지역을 지정하고, 정화 계획을 만들며, 오염의 책임자들을 가려내며, 정화 비용에 대한 배상방안을 찾아 오염을 정화하는 슈퍼펀드법은 전국적으로 유해폐기물 매립지의 정화처리가 이루어지도록 함에 따라 환경정의와 관련된 문제의 해소에 큰 역할을 했다. 이 외에도 자원 보전 및 복구법, 청정수 법, 안전음용수법, 해양보호, 연구 및 위생법, 청정대기법등은 직간접적으로 환경정의 문제가 발생하지 않도록 하거나 해소하도록 규정하고 있다(Guzy, 2000). 하지만 문제는 현실 속에서 사회적, 경제적, 정치적 약자가 이러한 법 정신을 실현할 수 있는 토대를 충분히 갖고 있지 못하다는 데 있다. 그런 측면에서 환경정의 개념의 제도화는 이런 기존 법률체제를 통합하여 실행되도록 함으로써 실제 문제해결에 기여할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 국민의 환경권 보장이라는 보편적 규범에서 사실상 소외되어있는 집단의 권리를 실질적으로 개선하기 위한 정책이라는 점에서 중요하다.

2) 캐나다 온타리오주의 환경권법(Environmental Bill of Rights)

캐나다 온타리오 주의 환경권법은 환경권을 독자적인 법률로 입법화시킨 드문 사례이다. 1994년에 제정된 환경권법의 핵심 목표는 건강한 환경에 대한 시민들의 권리를 강화하는 차원에서 환경에 중대한 영향을 미치는 법규(act), 규칙(regulation), 정책(policy), 정책수단(instrument)의 형성과 집행에 있어서 시민들의 참여기회를 체계화·제도화하는 것이다. 이런 차원에서 환경권법이 규정하고 있는 시민의 권리는 건강한 환경에 대한 권리, 정부 의사결정에 대한 공공참여, 사법에 대한 접근권 개선, 작업장에서의 환경상태 고발에 대한 보복으로부터의 보호이며, 한편으로는 환경과 관련된 의사결정에 있어서 정부의 책임성 강화방안을 구체적으로 제시하고 있다.

첫째, 의사결정 참여 권리이다. 환경에 영향을 많이 미치는 정부정책에 참여하는 권리는 기존의 관련법에 의해서도 확보되어 있지만, 실제로 실효성이 적었다는 점을 고려하여 환경권법은 각 정부부처가 실행해야 할 시민참여 요건을 강화시켰다. 참여에 대한 권리는 다시 통보를 받을 권리, 견해표명을 할 수 있는 권리, 항고할 수 있는 권리로 구분된다. 먼저 통보를 받을 권리로서 정부부처가 환경에 중요한 영향을 미칠 수 있는 법률·정책·규제 등을 시행하기 전에 통보를 받을 수 있는 권리이다. 이를 위해 계획된 내용을 게시하도록 인터넷에 환경 등록부(Environmental Registry)를 두어 시민들이 사안을 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있다. 이 등록제에는 환경권법과 권리활용에 대한 일반정보, 각 부처에 요구된 공공협의 내용, 자료 모음집, 환경감독관의 항고·상소 등에 대한 내용, 환경권법에 근거한 재판내용 등으로 구성되어 있다. 또한 정부기관은 계획된 사안이 환경에 미치는 영향과 대응방안을 담은 환경가치보고서(Statements of Environmental Values)를 작성하여 시민들이 사안의 환경적 의미를 쉽게 파악하도록 하고 있다. 이를 토대로 시민들은 견해표명을 할 권리를 행사하며, 정부부처는 모든 접수된 견해를 검토하고, 반영여부를 알려주도록 하고 있다. 항고할 수 있는 권리는 계획된 법이나 정책 사안에 대해 개인적으로 이해를 갖고 있는 경우 항고를 위한 허가를 요청할 수 있고, 허가가 이루어지면 곧바로 재판이 이루어지는 것이다. 환경권법은 개인적 이해의 충족여건을 광범위하게 설정하여, 견해표명에 참여했으면 이해관계가 이미 있는 것으로 간주한다.

둘째, 사법에 대한 접근권의 개선이다. 시민들은 법이나 정책의 환경영향에 대해 정부에 조사를 요청할 권리를 갖는다. 요청을 받은 담당부처는 조사를 하고, 문제가 있으면 요구자를 대신하여 법률적 대응을 하도록 하고 있다. 또한 소송에 대한 기회도 확대시켰다. 먼저, 시민들에게 소송할 수 있는 새로운 권리를 부여하여, 특정인이 환경법규 안에서 행위를 하지 않고, 정부도 이것에 대해 적절한 대처를 하지 않아 공공자원이 훼손당하거나 당할 처지에 있을 때 소송을 할 수 있도록 한다.

다음으로 이 법에서는 집단소송을 허용한다. 이전에는 환경과 관련한 피해에 대한 집단소송이 허용되지 않았지만, 환경권법은 공공자원의 보호와 관련해서 집단소송을 허용한다. 마지막으로 이 법에는 비용부담의 최소화 조항이 있다. 소송비용은 보통 패소한 자가 모든 경비를 부담

해야 하지만, 환경권법은 판례가 될 소송사건(test case)이거나 법에 새로운 관점을 제기하는 소송의 경우 등에는 법원의 자유재량으로 경감할 수 있도록 하였다.

셋째, 종업원의 권리보호이다. 이미 내부고발자 보호에 관한 관련 법규가 있지만, 환경권법은 직장 내에서 발생하는 불법 환경오염 행위를 고발한 종업원을 고용주의 보복으로부터 보호하는 것을 구체화함으로써 깨끗한 환경에 대한 시민의 권리를 확보하고자 한다. 또한 환경권법은 이 법에서 규정된 여러 가지 권리행사에 참여함으로써 이루어지는 위협으로부터도 종업원을 보호하도록 하고 있다.

넷째, 환경권 보장을 위한 정부의 의무강화이다. 대표적으로는 정부부처가 보다 일관성 있고, 체계적으로 환경문제를 충분히 고려하도록 하도록 하는 차원에서 환경가치보고서를 작성하도록 하는 것이다. 보고서의 목표는 의사결정이 이루어질 때 경제, 사회, 과학적 이해와 아울러 환경이 제대로 고려되도록 하기 위함이다. 아울러 작성된 보고서는 공무원들이 자연환경에 영향을 주는 의사결정시 참고지침 역할을 하도록 하며, 시민들이 부처의 의사결정을 평가할 때 기준으로 활용하도록 한다. 아울러 보고서의 이행을 감독하고, 다른 법규의 이행을 점검하기 위하여 환경권법은 독립적인 환경감독관(Environmental Commissioner) 제도를 둔다.

환경권법이 정부의 법규, 규칙, 정책, 정책수단 등의 의사결정 과정에서 시민의 절차적 권리를 강화시키고 있지만, 모든 사안에 대해 시민참여를 강제하는 것은 아니다. 환경적으로 중대한 영향을 미치는 사업에 한정한다. 즉 환경에 피해를 주는 것, 환경에 대한 피해를 피하거나 줄이는 조치가 필요하거나, 사적·공적 이해가 의사결정에 관련되어 있을 때, 그리고 기타의 경우에 시민참여가 의무화된다. 그러나 법규와 정책의 경우는, 이러한 조건이 충족되었더라도 담당부처가 “이행 전에 계획에 대해 대중들이 의견 진술할 기회를 가져야 한다고” 인식할 때 시민참여 절차를 진행하도록 하고 있다. 다른 한편으로 규칙의 경우에는 담당부처의 판단에 대한 자유재량을 제한하고 있다. 또한 환경권법은 각 부처와 부서별로 정보의 공개 책임을 명확히 규정하고 있다. 즉 환경가치보고서 관련 책임이 있는 부처(경제, 교통, 노동, 자원, 농업, 문화, 환경부서 등 15개 부처)가 있고, “중요한” 정책이나 법규에 대해 환경등록부에 공지해야할 부서가 있으며, “환경적으로 중요한 규칙”에 대해 환경등록부에 공지해야할 부서도 정해져 있다. 또한 선별된 정책수단에 대하여 환경등록부에 공지해야할 부서, 환경권법에 근거해 재검토를 요청해야할 부서, 환경권법에 근거해 조사를 요청해야할 부서 등으로 구체화해서 정부의 책임성을 강제하고 있다.

제 3 절 소 결

환경과 인권의 상호연관성을 해석하는 데에 무엇을 일차적 기준으로 하는가에 따라 논의 내용이 달라지지만, 환경권은 크게 실체적 권리와 절차적 권리로 구성된다고 볼 수 있다. 둘 중에서 제도화된 국제규범으로 더 발전된 것은 절차적 권리이다. 절차적 권리의 발전요인 및 중요성은 각국의 생태적·사회경제적 조건, 환경오염매체의 복잡성으로 실체적 권리의 보장을 위한 환경질 기준요건을 명확히 규정하기 어렵기 때문에 절차적 권리가 그것을 대체하는 것이다. 예를 들어 국제법이나 국내법에 환경권을 보장하는 개념은 “건강한”, “깨끗한”, “만족할 만한”, “생태적으로 안정된” 등이다. 그러나 이것의 양적·질적 기준의 명시화를 위한 국제적 합의도출은 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 실체적 권리의 구체화는 환경권의 내용을 명확하게 하는데 중요하다. 특히 절차적 권리가 사회경제적, 정치적 여건 등으로 적극적으로 보장되지 않은 경우에는 실체적 권리의 구체적 기준의 국제적 규범화의 중요성은 더욱 커진다. 절차가 환경보호를 완전히 책임질 수 없기 때문이다.

다음으로 환경권의 실현과 다른 권리와의 관계나, 환경권의 적용범위에 대한 문제이다. 이것은 국제 인권규범이나 환경규범에서 규정하고 있는 환경권 개념에서 구체적으로 다루지 않고 있지만, 실제 환경보호와 인권의 문제에서 중요한 과제들이다. 첫째는 환경권과 다른 권리와의 관계이다. 예를 들어 환경권과 재산권의 관계는 복잡한 문제를 안고 있다. 재산권은 환경보호에 양날의 칼이 된다. 환경악화를 초래하는 행위로부터 재산권을 보호하는 것은 결과적으로 환경보호에 기여하지만, 사적소유 토지의 개발 등 재산권의 행사는 환경파괴의 요인이 된다. 또한 환경보호를 위한 토지이용 규제 등은 재산권 행사에 제약을 가하는 행위가 된다. 이러한 권리 충돌을 해소할 수 있는 근거로 국제환경규범을 살펴보는 것이 필요하다. 리우선언 원칙 3은 현재세대와 미래세대의 개발과 환경적 요구를 공정하게 만족시킬 수 있는 수준에서 개발의 권리가 허용되어야 한다고 규정한다. 즉 미래세대의 동일한 권리를 손상하지 않는 범위 속에서 현 세대의 욕구를 충족해야 한다는 것이다. 환경과 개발에 관한 국제규약은 아울러 “개발에 대한 권리의 행사는 지속가능하고 공정한 방식 안에서 인류의 개발 및 환경욕구를 충족시키는 의무를 수반해야 한다”라고 규정하여 개발에 대한 권리의 남용과 오용을 막고자 한다.

둘째, 환경권의 적용범위의 문제이다. 지구 환경보전을 위한 경성법적 체계인 국제환경협약은 기본적으로 인간의 이해를 보호하기 위해 만들어졌다. 연성법인 스톡홀름 선언 역시 “인간의 이익”을 환경보호의 주 목적으로 설정하고 있다. 리우 선언도 “인간은 지속가능 발전의 중추로 설정하고 있으며, 그들은 자연과의 조화 속에서 건강하고 풍요한 삶을 가질 권리를 갖고 있다”라고 규정한다. 오르후스 협약 전문 역시 “모든 사람은 그들의 건강과 행복에 적절한 환경에 살 권리를 가지고 있다”라고 규정하였다. 즉 환경이 오염물질에 의해 훼손되거나 인간의 과도한

사회경제적 행위에 의해 파괴되지 않도록 하는 것은 인간의 권리를 보장하는 수단인 것이다. 따라서 환경권에 대한 논의는 인간에게 보편적으로 부여된 권리가 침해받는 수준으로 환경이 악화되지 않는데 초점을 맞추고 있는 것이다. 이런 측면에서 환경보호는 그 자체가 궁극적 목표라기 보다는 인권보호를 위한 도구적 수단의 성격을 갖는다. 물론 이런 목적으로 이루어지는 환경보호가 결과적으로 다른 생명체의 보호에 기여할 수 있다. 또한 기존의 환경권 논의도 다른 생명체들을 도구적 관점에서뿐만 아니라 내재적 가치 측면에서 보호하는 것으로 확장될 수 있다는 주장도 있다(Redgwell, 1996).

그러나 자연의 내재적 가치를 보호하기 위해서는 세계자연헌장의 “생명의 모든 형태는 유일무이하며, 인간에 대한 가치와 무관하게 존중을 받아야 한다”는 규정이 환경권 논의에서 중요한 의제가 되도록 논의의 폭이 확장되어야 한다. 이것은 인간중심적 관점에서도 필요하다. 자연을 이해하는 “과학적” 인식의 한계와 오류 때문에 인간의 이익을 중심으로 환경보전을 위한 행위의 필요성과 수준을 결정하는 것이 인간에게도 합리적이지만은 않은 결과를 초래하는 경우가 많기 때문이다. 인간중심적 환경권의 확장은 현재의 체제속의 사람과 개인을 보호하고자 하는 인권논의와, 지구적으로 생태적 안정성을 유지시켜 현재와 미래세대의 욕구사이에 균형을 모색하고자 하는 환경논의간의 잠재적 충돌을 해소하기 위해서도 필요하다.

제 3 장 국내의 환경권 논의

제 1 절 환경권의 개념 및 근거

1. 국내법의 환경권 개념

환경권의 개념에 대한 학자들의 일반적인 견해로는 ‘깨끗한 환경에서 건강하고 쾌적한 환경에서 공해 없는 생활을 누릴 수 있는 권리’(권영성, 헌법학원론), ‘건강하고 쾌적한 환경에서 공해 없는 생활을 누릴 수 있는 권리’(허영, 한국헌법론), ‘인간다운 환경 속에서 생존할 수 있는 권리’(김철수, 헌법학신론), ‘자연이나 환경을 파괴로부터 지키기 위하여 환경을 지배하고 좋은 환경을 향유하는 권리’(박일경, 제6공화국헌법), ‘좋은 환경을 향수하고 그것을 지배할 수 있는 권리’로서 인간의 건강한 생활을 유지하고 쾌적한 생활을 구하는 권리’(구병삭, 신한국헌법론), ‘사람이 건강하고 쾌적한 생활을 영위하기 위하여 필요한 조건을 갖춘 환경을 향유할 수 있는 권리’(이상규, 환경판례의 연구), 쾌적한 환경속에서 생활할 권리 또는 인간다운 생활을 할 수 있는 환경에 대한 권리’(문홍주, 환경권서설(상))등으로 표현하고 있다. 이러한 개념은 공통적으로 환경권이란 인간이 출생하면서부터 가지는 기본적 인권의 하나로서 인간 생존의 절대적 권리이고 모든 인간에게 인정되는 천부적 권리로 인정되어야 함을 표현해 주고 있다고 볼 수 있다.

결국 환경권은 모든 사람이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 의미한다. 다시 말하면, 인간이 건강하고 쾌적한 생활의 유지에 필요한 조건이 구비된 환경을 요구할 수 있는 권리이자 이러한 환경상태에 대한 침해를 배제할 수 있는 권리이다. 다만 환경상 조건들이 공기·물·토양·소음·진동·일조·온도·통풍·조망 등에서 다양하게 요구됨에 따라 환경권의 내용도 공기·물·토양에 대한 권리, 소음·진동으로부터 피해 받지 않을 권리, 일조권, 정온권, 통풍권, 조망권 등으로 다양하게 나누어진다.

날로 심각해지는 환경문제를 시민법 원리만으로는 근본적인 해결이 어렵다는 인식이 확산되면서 환경권 사상이 태동했다. 이러한 역사적 사실로 미루어 볼 때, 환경권이라는 개념이 처음부터 체계적으로 정리된 것은 아니다. 공기·물 등과 같은 자연재에 대하여 법적인 권리를 인정하게 되면 그에 대한 보호가 강화될 것이라는 생각에서 환경권 개념이 논의되기 시작했고, 더 나아가 이를 인격권이나 생존권처럼 헌법상의 권리로 인정하게 되면 이에 기초하여 환경전반에 대한 관리가 더 철저해지리라는 이유에서 환경권을 헌법상의 기본적 인권에 포함시키게 된 것이다.

현재 헌법상 환경권은 자유권, 재산권, 인격권으로서의 성질뿐만 아니라 생존권적 성질까지 복합적으로 지닌 기본권으로 이해되고 있다. 결국 환경권이란 인간의 존엄성을 이념적 기초로

하되, 여러 가지 복잡한 법적 성격을 함께 지니고 있는 종합적인 기본권이라고 보고 있는 것이다 (권영성,허영).

환경권의 주체와 관련해서는 자연인만 주체가 된다는 견해와 사회단체나 법인까지도 그 주체가 될 수 있다는 견해의 대립이 있다. 환경권의 복합적인 성질로 미루어보아 법인 등의 경우에도 환경권의 주체로 인정하되, 권리의 실질적인 내용은 재산권과 같이 그 주체가 될 수 있는 사항만을 인정해 주는 것이 형평의 원리에 적합하고 하겠다. 또한, 환경권에 대한 보호를 강화한다는 측면에서도 그 주체를 구태여 자연인에 국한시킬 필요는 없다고 보고 있다(천병태·김명길 공저, 환경법론, 1998).

환경권의 객체는 통상적으로 자연적 환경과 사회적 환경 등으로 나누는데, 환경권에 있어서 기본이 되는 요소인 자연적 환경에는 공기·물·토양·일조와 같은 무생물체, 동식물과 같은 생물체 및 역사적·문화적 유산과 자연경관이 주로 해당된다. 그러나 오늘날 환경파괴가 복잡한 양상을 띠는 만큼 환경권의 객체는 자연적·사회적·문화적 소재 등 다양한 형태로 발현될 수 밖에 없고, 인간의 쾌적하고 건강한 생활 역시 이러한 여러 소재들에 대한 보전활동이 적절하게 이루어질 때 가능할 것이다. 그러므로 환경권의 객체는 고정불변의 대상이 아니라 시대의 과학적 지식과 사회적 통념에 의하여 변화되어 결정될 수 밖에 없을 것이다.

한편, 헌법 제10조 인간의 존엄성과 행복추구권, 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리, 제36조 건강에 관한 국가보호의무, 제37조 제1항의 헌법에 열거되지 아니하는 이유로 경시되지 아니한 기본권, 제35조 등에서 인정되는 환경권은 실제 어떠한 법적 구속력이 있고 어떻게 현실에 적용되어야 하는지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 환경권은 모든 세대가 동등하게 향유해야 하는 권리인 만큼 미래세대를 포함하는 환경권 개념의 명문화의 시도가 필요한지도 살펴봐야 할 것이다.

2. 환경권의 생성배경

1) 환경파괴의 위기 인식

지구는 유기체로서 자기방어적 순화과정을 통하여 과거에는 어느 정도 생태계의 균형을 유지하여 왔다. 그러나 산업혁명 이래로 계속되어온 과학문명의 발달과정으로 인류는 각종 오염물질의 배출로 인하여 장래에 인간의 생물로서의 생존 그 자체까지 위협받게 되었다. 그러므로 인간의 환경에 대한 지금까지의 태도에 어떤 극적인 전환 없이 그대로 계속된다면 생태계의 균형 파괴로 급기야는 인류는 생태계의 대재앙을 피할 수 없음이 예측된다(박승기, 헌법상의 환경권에 관한 연구,1985). 여기서 인간은 종래의 환경에 대한 자세를 이용, 소멸, 파괴에서 관리, 보

전, 보호로 전환시킬 것을 자각하기에 이른 것이다. 따라서 환경권에 대한 입법화 과정도 인간이 인간으로서의 생존을 위해 필수불가결한 환경을 확보하기 위해 환경에 대한 권리를 하나의 기본적 인권으로서 확립할 필요에서 생긴 것이다.

2) 기존 시민법 원리의 결함

근대의 자유방임주의 시대를 지배해 온 종래의 시민법은 보다 많은 이윤을 추구하기 위하여 끊임없이 공장설비를 확대하고 과학기술을 무절제하게 이용하여 생산활동을 계속하는 자유를 기업에 인정하였다. 나아가 생산활동에 수반하여 발생하는 대량의 유해한 배출물을 자기책임하에 처리할 것을 기업의 의무로 하지 않았고 이러한 기업이 배출하는 대량의 폐기물이 누적되어 환경의 파괴를 초래하고 주민의 생명, 신체, 재산 등에 많은 피해를 발생하게 하였다. 공해의 피해자들에게 불가침의 권리를 인정하지 않은 상태에서 기업활동의 자유를 원칙적으로 인정하였기 때문에 심각한 환경침해가 일어났다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여, 기존의 시민법원리를 벗어난 새로운 법리가 필요해지고, 새로운 환경이론이 만들어졌다.

3) 자연환경을 “재(財)”로 보는 경제학적 인식

사람들은 과거에는 태양, 공기, 물 등의 자연자원의 혜택을 무한한 것으로 여겨 경제학적으로 이른바 자연재로서 생각하여 왔지만, 현재는 희소성을 갖는 경제재로 인식하게 되었다. 이와 같이 자연환경을 “재”로서 승인한다면 종래의 상품의 시장가격 책정과는 달리, 환경오염을 최소화하여 환경파괴라는 사회비용을 감소시키지 않으면 안된다. 즉, 기업의 공장폐수가 하천과 해수를 오염시키면 기업의 사적비용과 사회적 비용 간에는 현저한 격차가 발생하게 된다. 그러므로 이를 해소시키는 방법을 강구하는 것이 또한 기업의 사회적 책임인 것이다. 따라서 환경은 만인의 공유에 속하는 재산이라는 인식을 갖게 되면서 환경권 사상이 또한 발전하게 되었다(김헌, 환경권의 법리에 관한 고찰, 1987).

4) 환경입법과 행정예의 불신

급속한 산업화로 인하여 현저해진 환경오염 현상에 대처하기 위하여 각국은 환경대책입법을 제정하여 왔다. 그러나 우리나라에서 1960년대 이후 약 20여년간 개발연대에는, 개발경제발전 없이는 국민의 복지도 없다는 경제발전 우선의 논리와 이를 지지하는 기업활동의 자유, 재산권 존중의 법리가 지배적인 상황에서 환경대책입법에 대하여 국가는 소극적이고 회피적인 태도를 보였다.(구연창, 환경보전법, 1981). 그래서 이에 대한 근본적인 반성과 재검토에 입각하여 새로운 법이론을 창안해 내지 않으면 안되게 되었다. 그리하여 환경침해를 발생시킨 기업에 대한 공법상의 규제로 종래와는 다른 원칙이 적용되어야 하고, 모든 인간은 쾌적한 생활을 영위하기 위

한 좋은 환경을 향유할 권리를 가지며 이 권리를 최대한으로 보장하는 것이 인류의 장래에 관련 되는 중대한 문제로 인식되기 시작했다. 따라서 지금까지의 환경정책의 여러가지 결함을 규제하기 위한 적극적인 권리로서 환경권 개념이 형성되었다(박승기).

3. 환경권의 근거

1) 법이론적 근거

(1) 환경공유의 법리

로마법의 이른바 환경공유의 법리는 환경권 관념의 바탕을 이루는 대표적인 법리로서, 공기·물 등의 환경상 소재는 소유권 개념과 관계없이 모든 사람에게 공평하게 분배될 자원으로서 공유에 속하는 것이라는 관념이다.

전통적 시민법 원리에 의하면 공기, 물, 일조, 자연의 경관 등 인간의 생명을 둘러싼 자연환경은 권리의 대상으로 삼을 수 없는 자연재로 생각되었다. 그 결과 자연환경은 독립된 권리의 객체로서 파악되지 않고 부동산 이용의 결과로서의 자연재의 소모나 파괴는 원칙적으로 이를 수인하여야 하는 것으로 이해되었다. 그리하여 소유권 절대의 원칙과 영업자유의 원칙과 결합되어 기업에 의한 환경오염이나 파괴가 무원칙적으로 승인되는 결과가 생겼다(김영훈, 환경권에 관한 연구, 박사학위논문, 1981).

환경상 소재의 공유란 일체가 전체 주민에게 귀속되어 분할이 불가능하고 누구도 독점할 수 없다는 것을 의미한다. 또한 환경상 소재는 어떤 특정한 토지 위에 독립하여 존재하는 것이 아니라 일정한 지역에 유기적으로 작용하면서 일체가 되어 지역환경을 형성한다. 따라서 어느 특정토지의 이용관계에 전속될 수 없고, 일정지역에 사는 모든 사람이 공평하게 이용할 수 있어야 한다. 이를 종합하면, 환경공유의 법리에는 공유자 중 특정인이 다른 공유자의 허락 없이 독점적으로 지배·이용하여 오염·훼손시킬 경우 그러한 행위를 다른 공유자의 권리침해로 인정한다는 법논리가 포함되어 있는 것이다. 이러한 환경공유의 관념이 환경권 법리의 바탕이 되었다.

(2) 공공신탁의 법리

이 이론은 고대 로마에서 유래하여 영국의 Common Law에서 전개되었던 이론으로 미국의 환경법 학자들이 환경문제에 관한 소송에 적용하면서부터 환경분야에 등장한 법이론이다(최용전). 미국의 삭스(J. Sax) 교수가 환경권과 관련하여 최초로 주장하였던(Joseph Sax, Defending the Environment, 1971, 구연창, 환경권사상) 공공신탁의 법리는 공기, 물, 일조 등과 같은 만인공유의 가치물에 대한 권리의 관리는 국가에 위탁되어 있으며 정부는 그 수탁자로서 선관의무를 다해야

한다는 사상을 말한다. 환경권은 정치적 통일체인 국가에 신탁되어 있으며 정부는 공공 이익의 수탁자가 된다. 결국 국가나 자치단체는 건강하고 쾌적한 환경을 누릴 권리를 가지는 국민의 신탁을 받아 환경보전의 의무를 지는 것이고 그 신탁을 받는 국가나 자치단체는 환경향수권을 가지는 국민의 구속을 받지 않을 수 없는 것이다. 그러함에도 국가가 수탁받은 이익과 직접 관계되는 환경을 함부로 오염시키거나 오염시키는 행위를 그대로 방치하게 되면 선량한 관리자로서의 주의의무에 위반하게 된다.

(3) 공해법리의 사회권적 수정으로서 새로운 사회법의 출현

오늘날 환경행정의 빈곤은 자본주의적인 체제하에서 발생한 해악을 그 체제에 입각한 논리에 의하여 해결하려는 데에 그 근본적 원인이 있다고 볼 수 있다. 공해의 근본적 해결을 위해서는 공해를 발생시키고 이를 격화시키고 있는 요인, 환경파괴를 긍정하는 이론에 대하여 근본적인 수정의 이론이 확립되지 않으면 안 된다는 것이다. 자본주의 사회구조 내에서 발생한 노동문제와 경제문제가 시민법원리를 수정하는 사회법적 원리에 의하여 해결된 것처럼 공해문제도 종래의 시민법적 원리를 수정하는 법이론에 의하여 해결되지 않으면 안 된다. 시민법적 원리를 수정하는 새로운 이론에 입각하여 공해문제를 해결해 보려고 시도하는 것이 바로 환경권 이론이다 (구연창).

2) 실정법적 근거

1970년대 이후 세계 각국은 헌법에 환경권을 명문화하는 경향을 보이고 있다. 우리 헌법상 환경권은 1980년 10월 27일 시행된 제8차 개정헌법 제33조에서 “깨끗한 환경에서 생활할 권리”라고 하여 국민의 기본적인 권리로 명문화 하였고, 1987년 12월 29일 제9차 개정헌법 제35조 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라고 구체화시켰다. 환경권이란 인간의 존엄성유지와 행복추구에 필요한 구체적인 조건으로서 인간다운 생활을 누릴 수 있는 환경여건과 관련이 깊은 기본권임을 천명한 것이다. 이러한 환경권의 헌법상 규정은 그 동안 해석론으로 전개되어온 환경권을 명문으로 선언한 점에서 의의를 가지나, 헌법 제35조 제2항에서 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”라고 하여 환경권의 내용과 행사를 법률유보사항으로 규정함으로써 권리의 성질과 범위와 관련하여 논란의 여지를 남겨두게 되었다.

결국 환경권을 기본권의 하나로 규정하고 있는 각 국의 경우도 마찬가지겠지만, 특히 우리나라의 헌법에서는 명문으로 환경권을 규정하였더라도 이를 뒷받침 할 수 있는 법제도가 구체화되지 않으면 명목적 권리로 전락해 버릴 가능성이 크다. 따라서 헌법에 규정된 환경권을 국민

들의 실질적인 권리로 보장해 주기 위해서는 개별적이고 구체적인 법률이 필요하다. 그래서 우리나라의 환경정책기본법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 대기환경보전법 및 수질환경보전법 등의 입법적 제·개정이 대단히 중요하게 다루어져야 한다.

한편, 환경권에 관한 실질적인 근거로는 국제회의에서의 선언을 무시할 수 없다. 대표적인 예로 1970년의 ‘환경오염에 관한 도쿄결의’, 1972년 6월에 스톡홀름에서 유엔주최로 개최된 유엔 인간환경회의에서 채택된 ‘인간환경선언문’에서는 “인간은 품위있고 행복한 생활이 가능한 환경 속에서 자유, 평등 및 충분한 생활조건을 향유할 기본적인 권리를 가지며 현세대 및 다음 세대를 위하여 환경을 보호·개선할 엄숙한 책임이 있다”고 하여 환경권이 기본적 인권임을 국제적으로 천명한 바 있다. 이렇게 볼 때, 환경문제에 공동으로 대처하기 위한 국제적 흐름과 밀접한 관계가 있으며 국제법적 법원칙으로서의 구속력이 전혀 없다고 말할 수 없는 단계에 와 있다고 말할 수 있다.

제 2 절 환경권의 법적 성격: 추상적 권리인가 구체적 권리인가

환경권의 법적 성질에 대해서는 이를 ① 인간의 존엄권으로 보는 설 ② 행복추구권으로 보는 설 ③ 생존권적 기본권으로 보는 설(김철수, 문홍주) ④ 이상의 세가지 형태를 갖는다고 보는 설(종합적 기본권설, 권영성) ⑤ 생존권과 인격권의 성질을 가진다고 보는 설(구병삭) 등 헌법학자들에 따라 견해가 매우 다양하다. 그러나 환경권의 법적 성질을 자유권, 사회권, 인격권 등으로 획일적으로 말할 수는 없다. 환경권은 국가와 국민의 환경보전의무를 전제로 하는 권리와 의무의 복합형태인데 기본권의 전제조건을 보장하는 기본권으로서의 성질과 기본권의 헌법적 한계로서의 성질을 함께 가지고 있는 종합적인 기본권이라 할 수 있다(허영).

그러나 우선 환경권의 법적성격에 관해서 과연 구체적 입법 없이도 헌법상의 환경권 규정만을 가지고 소송상 그 권리를 주장할 수 있는지의 문제가 생기는데, 이는 매우 중요한 문제이다. 환경권을 직접적·구체적 권리로 인정할 것인가 하는 문제와 관련하여, 환경권에 내재하고 있는 다양한 성격에 비추어 개별적으로 권리성을 논하는 외에 일반적으로 직접적·구체적 권리성을 부정하는 것이 기존 논의의 주된 경향이었다. 왜냐하면 환경권이란 결국 타인의 기본권의 제한을 전제로 할 수밖에 없는데, 헌법상 기본권의 제한을 위해서는 법률의 명시적인 근거가 있어야 할 것이며, 아직까지는 환경권이 경제발전과의 조화를 이루어야 하는 시기이기 때문에도 더욱 그러하다는 이유에서이다. 그러나 환경권에 대한 구체적 권리성의 부여는 앞으로 환경권의 발전을 위해서도 매우 중요한 문제이다. 우선 환경권의 권리성 여부에 대한 종래의 두 가지 입장과 판례의 동향을 살펴보겠다.

1. 입법방침규정이라는 견해

환경권은 개인에 대하여 일정한 환경보호조치를 구하는 청구권을 보장하는 것이 아니라, 입법자에 대하여 효과적인 환경보호의 포괄적 조치를 취하도록 의무화한 것이라고 본다. 즉, 환경권에 관한 헌법상의 규정은 구체적 입법이 있어야만 효력을 발휘할 수 있는 강령규정에 지나지 않기 때문에 입법의 방침을 지시하는 입법방침규정이라고 보는 것이다.

2. 법적 권리라는 견해

법적 권리설은 환경권을 생활권의 일종으로 보고 법적 권리성을 인정하는 학설을 말한다. 법적권리설은 다시 추상적 권리설과 구체적 권리설로 구별할 수 있다. 추상적 권리설에 의하면

헌법상의 환경권 규정을 입법을 요구할 수 있는 단순한 추상적 권리로 보고, 이 권리는 침해된 경우에도 헌법상 환경권 조항에 근거하여 그 위법성을 재판관을 통해 다룰 수는 없고, 다만 입법이 된 경우에 한해서 법원에 소구할 수 있다고 한다(김범주). 그러나 이 설은 주관적 권리성을 부인하고 있다는 데 문제가 있다.

구체적 권리설에 의하면, 헌법상의 환경권 규정은 법적 권리성을 지니며, 그 규정을 구체화하는 입법이 존재하지 않는 경우에도 이에 대한 침해에 대해서는 법원의 재판을 요구할 수 있는 청구권이 있을 뿐만 아니라, 환경침해 행위의 중지청구나 방해배제·예방청구의 기초가 되는 구체적 권리라고 본다.

3. 판례의 동향

우리 대법원은 환경권의 법적 성격에 대하여 헌법 제35조에 기한 환경권은 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이 아니라는 것을 명백히 하고, 이에 기한 방해배제청구권을 인정할 수 없다고 하여 추상적 권리설의 입장을 견지하고 있다(대법원 1995. 9. 15, 95다23378판결. 대법원 1997. 7. 22. 선고, 96다56153판결). 요컨대 대 국가적인 관계나 사적관계에 있어서 환경권에 대한 구체적 권리성을 인정하는 것은 법기술상 여러 곤란한 점을 수반할 수도 있다. 그러나 오늘날 환경오염으로 인한 인간의 기본권에 대한 위협이 증가하고 있는 시점에서 환경권의 구체적 권리성을 용인하는 것은 시대적 요청이며, 법원도 이에 대한 적극적인 법리구성으로 나가야 할 때이다.

제 3 절 환경권의 내용: 구체화된 법체계

1. 환경권의 내용

환경권은 헌법상 인정된 기본 인권으로서 일반적으로 환경침해에 대한 방어권, 공해배제 청구권, 생활환경조성청구권과 같은 권리가 인정되고 있다.

1) 환경침해에 대한 방어권

환경권은 1차적으로 국가에 의해 발생하는 환경오염행위에 대한 방어권을 그 내용으로 한다. 국가의 환경침해에 대한 방어권은 어느 정도 자유권적 요소를 가지고 있다. 그러나 환경권은 순수한 자유권으로서의 일반 자유권과 동일하게 취급하기보다는 환경보호에 반하는 국가시책 등을 견제하려는 의미가 강하게 내포된 것으로 보는 것이 타당하다.

2) 공해배제청구권

국가 이외의 원인에 의한 환경오염, 환경파괴 등으로 생활환경의 피해나 생명과 신체의 위협을 받는 국민은 국가에 대하여 공해배제청구권을 행사할 수 있다. 오늘날 환경오염의 대부분이 사적인 영역에서 나온다는 점을 상기할 때 공해배제청구권이 갖는 의미와 중요성은 매우 크다(허영). 이 공해배제청구권은 건강하고 쾌적한 생활환경에 나쁜 영향을 미치는 인간의 행위를 규제해줄 것을 요구하는 것이므로 당연히 국가의 명령과 금지를 구하게 된다. 그런데 환경침해가 타인의 기본권행사에 의해 발생하는 경우, 기본권의 대사인적 효력문제와 기본권의 충돌문제가 제기된다. 그러나 대사인적 효력을 인정하는가와 상관없이 사적단체나 개인에 의한 환경권을 침해당한 국민은 국가에 대하여 환경권의 보호를 청구할 수 있고, 직접 사인에 대하여도 침해배제 청구와 손해배상청구를 할 수 있다(서원우, 환경오염과 피해자구제, 검찰 제1호).

3) 생활환경조성청구권

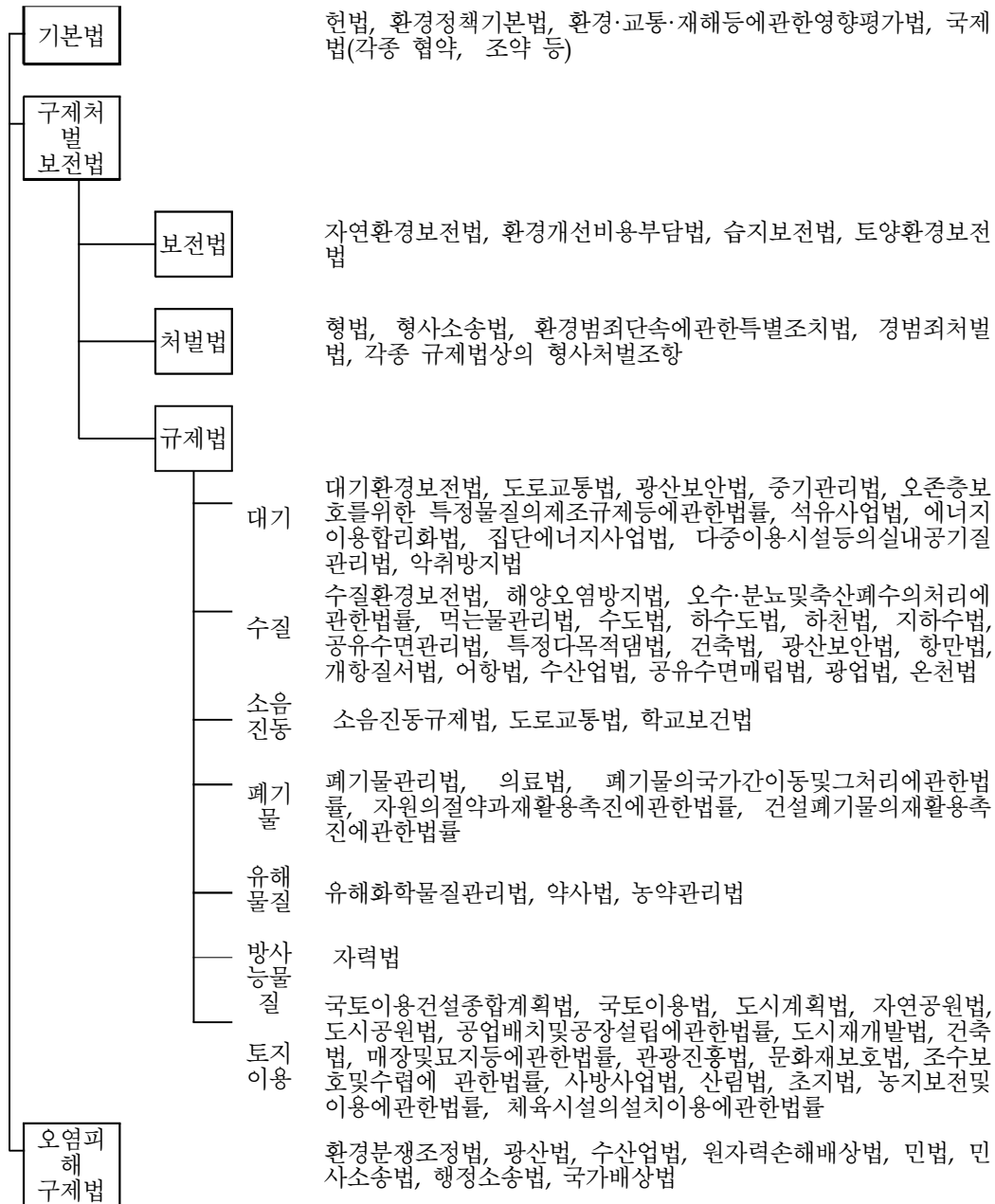
국민은 국가에 대하여 적극적으로 깨끗한 환경의 회복·개선과 쾌적한 환경의 조성 등을 청구할 수 있는 생활환경조성청구권을 가진다. 환경권의 내용에 생활환경조성청구권까지 포함되는가에 대하여 논란이 있을 수 있지만, 환경권의 성격은 다른 기본권의 전제조건적·보장적 성격을 갖는다는 시각에서 국가의 환경권 보장 의무에 더욱 효과적으로 작용한다고 볼 수 있다. 여기에는 자연환경을 그대로 보전하는 것뿐만 아니라 인공환경과 쾌적한 주거환경을 조성하고 보전하는 것까지도 포함한다(허영). 이러한 점에서 환경권은 국가에 대하여 적극적으로 환경보호와 환경개선을 청구할 수 있는 권리로서 생존권적 기본권의 성격을 지닌다. 따라서 쾌적한 환경의 조성·관리에는 다른 기본권의 보장과 이익교량을 하여야 하며, 이에 따른 국가의 환경보전의무가

충실하게 이행되어야 가능한 것이다(천병태·김명길 공저, 환경법론, 1997). 대법원 1994. 3. 8. 선고 92누 1728판결에서도 “헌법 제35조 제1항은 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 규정하고 있으므로 국민이 수돗물의 질을 의심하여 수돗물 마시기를 꺼린다면 국가로서는 수돗물의 질을 개선하는 등의 필요한 조치를 취함으로써 그와 같은 의심이 제거되도록 노력하여야 하고, 만일 수돗물에 대한 국민의 불안감이나 의심이 단시일 내에 해소되기 어렵다면 국민으로 하여금 다른 음료수를 선택하여 마실 수 있게 하는 것이 국가의 당연한 의무이다”라고 하여 생수시판금지를 위헌이라고 판결하면서 국가의 수돗물 질 개선의 책무를 상기시킴과 동시에 국민의 건강한 환경조성의 책임을 강조하고 있다.

2. 환경권의 법체계

환경권의 구체화된 법률은 크게 세가지로 분류하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 환경권의 구체화된 법률 분류체계



제 4 절 환경권의 제한과 확대: 지속가능한 발전 개념과 미래세대권리

1. 환경권의 제한

환경권 보호의 궁극적인 목적은 인류의 퇴보가 아닌 인류의 발전을 위한 것임은 당연하다. 결국 환경권의 보호는 인류의 지속가능한 발전을 해하지 아니하는 범위에서 이루어져야 하는 한계를 지닌다. 환경보호와 경제의 상호의존성을 결정하는 주요 요소들에 대한 정확한 분석과 그의 활용이 요구되면, 경제정책과 환경정책 목표를 동시에 달성할 수 있는 대안의 발굴, 이를 동시에 달성할 수 없을 경우 경합되는 문제들간의 우선순위를 평가하는 작업 등이 선행되어야만 환경권과 경제발전의 적절한 조화를 이룰 수 있을 것이다.

또한 환경권도 기본권의 하나인 만큼 그것을 보장하는 것이 원칙이고 그 제한은 예외적으로 할 수 있다는 것이 헌법 해석상 당연하다고 하겠다. 따라서 헌법 제37조 제2항에 따라 환경권도 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있을 것이다. 다만 법률로서 환경권을 제한하는 경우에 있어서도 환경권의 제한의 목적은 합헌적이어야 하고 그 방법은 적합해야 하며, 그 제한은 과잉금지의 원칙에 따라 최소한에 그쳐야 한다. 그리고 이 경우에도 법률에 의한 제한은 환경권의 본질적 내용을 침해할 수 없음은 물론이다.

2. 지속가능한 발전의 개념

지속가능한 발전이라는 개념이 환경문제에 있어 환경보전과 경제성장의 조화라는 원론적인 주장으로 끝나서는 안 될 것이다. 우리 인류에게 주어진 자연환경이라는 수용능력 안에서 현세대뿐만 아니라 미래세대까지 복지수준을 유지하기 위한 노력이 계속되어야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

지속가능발전의 개념을 처음으로 정립한 것으로 알려진 환경 및 발전에 관한 세계위원회의 브룬트란트보고서(Brundtland Report)는 지속가능 발전을 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 것”이라고 정의하고 있다. 이 개념은 우리가 물려줄 환경과 자연자원의 여건 속에서 우리의 미래세대도 최소한도 우리 세대만큼 잘 살 수 있도록 담보하는 범위 안에서 우리에게 주어진 환경을 이용하고 자연자원을 이용함을 의미한다.

이러한 지속가능발전의 이념은 경제의 지속가능만을 의미하는 것이 아니라 자연자원을 포

함한 생태계 전체가 지속가능한 것을 요구한다. 자연자원의 소모뿐만 아니라 환경오염으로 인한 생태계의 파괴도 충분히 고려해야 한다는 것이다. 나아가 사회적인 것, 예컨대 자유·평등·정의·사회안정·건강·교육 등의 비경제적인 가치, 사회적 가치를 지속적으로 제공해 줄 수 있는 사회 체제를 요구한다.

3. 미래세대의 권리주체성

우리나라는 미래세대의 권리 내지 기본권주체성에 대하여 그렇게 활발하게 논의되지 않고 있다(천병태·김명길, 이상돈·이창환). 그러나 최근에 우리나라에서 새만금 간척사업에 반대하는 미래세대소송을 생후 40일이 된 아기 등 18세 미만 전국100인이 국내 처음으로 제기한 바 있다. 독일은 기본법 제20a조에 미래세대의 보호에 관하여 규정하고 있는 데 반하여 여기에 관하여 명문의 규정이 없는 한국도 미래세대보호의 의무를 가지는가 하는 문제가 제기된다.

1) 긍정하는 견해

아직 태어나지 않은 미래세대가 환경권의 주체가 된다는 견해를 주장하는 학자들이 많이 있다. 김철수는 헌법 전문에서 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 구가하고 있기 때문에 우리들의 자손의 환경보호청구권도 인정된다고 본다(김철수). 또한 허영은 환경권의 강행의무성이 환경권에 관한 헌법규정에서 ‘국가와 국민의 환경보전의무’로 표현되는 것은 자연환경이 우리 인류에게 영원한 ‘생활의 울타리’로 기능하는 것과도 무관하지 않다고 본다. 즉 자연환경은 우리 세대만의 전유물이 아니고, 우리 선조들의 생활터전이었을 뿐만 아니라 또 우리 후손들에게도 불가결한 생활의 터전을 뜻하기 때문에 우리 세대가 깨끗한 자연환경을 그들에게 물려주는 것은 그들이 누릴 ‘생활의 질’과도 직접적인 연관성이 있다. 따라서 헌법의 환경권규정에 의해서 우리 세대가 지고 있는 환경보호의무는 우리 후손들의 환경권적 시각에서도 결코 과소평가할 수 없다는 결론이 나온다. 즉 환경권은 현재 살고 있는 현존세대만의 기본권이 아니라 미래세대의 기본권적인 성격도 아울러 가지고 있다는 특성을 가진다. 이 점도 다른 기본권에서는 찾아볼 수 없는 환경권만의 고유한 특성에 속한다(허영).

권영성도 미래세대의 권리를 인정한다. 기본권이라는 것이 과연 현존세대만의 기본권과 미래세대의 기본권으로 분류될 수 있는지 의문일 뿐 아니라 분류될 수 있다면 행복추구권·인격권·평등권·양심의 자유·종교의 자유 등등은 미래세대의 기본권적 성격을 가지지 아니하고 오로지 환경권만이 미래세대의 기본권적 성격을 아울러 가지는 것인지 의문이기 때문이다. 따라서 환경권을 포함한 모든 기본권은 본질적으로 현존세대만을 위한 것이 아니라 미래세대를 위한 것이기

도 하다(권영성).

홍성방은 미래세대의 환경보호청구권을 인정하면서도 직접 보호청구권을 행사할 수 있다는 의미로 해석해서는 안된다고 본다. 그에 의하면 ‘자연환경은 인류가 생존할 수 있는 전제조건을 이룬다는 점에서 미래세대에게 환경보호청구권을 인정하지만, 이 이야기를 미래세대가 직접 보호청구권을 행사할 수 있다는 의미로 해석해서는 안될 것이다.’ ‘아직 태어나지 않은 세대는 출생을 전제하고 태아에게 인정되는 극소수 예외를 제외하고는 현행법상으로는 권리주체성이 인정되지 않는다. 따라서 이 이야기는 국가는 현재 살고 있는 사람을 보호해야 할 의무가 있는 것처럼 장래에 살게 될 세대를 보호할 의무가 있다는 것, 곧 현재 살고 있는 우리는 오늘 발생시킨 위험에 대하여 후세대를 보호할 의무가 있기 때문에 미래의 세대가 충분히 그들의 깨끗한 환경에 대한 권리를 누릴 수 있도록 모든 노력을 다해야 한다는 의미로 이해하면 될 것이다 (홍성방, 환경기본권).’

2) 부정하는 견해

환경권의 주체로서 미래세대를 인정하지 않는 견해들도 있다. 김범주는 ‘환경권의 주체에게는 환경파괴나 환경오염으로 인한 피해보상청구권과 환경보호와 환경침해를 방지하는 보호·방지청구권이 있는 것이므로 현재 존재하지도 않는 자에게 이러한 권리를 인정하기는 곤란하다는 이유로 미래의 자연인이 환경권의 주체가 되기에는 법이론상 어렵다(김범주, 우리나라 헌법상의 환경권, 공법연구 제6집, 1978)’고 본다.

조현권도 이와 유사한 주장을 한다. ‘환경권은 민법상의 상속권과는 달리 자연인인 사람에게만 인정되는 권리이므로 아직 사람이라고 볼 수 없는 미래의 자연인에게 환경권이 인정된다고 보기는 어렵다. 즉, 미래의 자연인은 현존하는 자연인이 아니므로 아직은 권리의 주체가 될 수 없다. 다만, 현세대의 자연인은 미래의 자연인이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 깨끗한 환경을 보전하여 물려주어야 할 것이다 (조현권, 환경법-이론과 실무, 1999).’

3) 소 결

환경권이 기본권조항의 형태로 규정되어 있다는 점, 헌법 전문의 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”라는 구절이 있는 점, 환경정책기본법 제2조에서 “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수 불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에

미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함”을 그 기본이념으로 한다는 점, 더 나아가 환경만이 아니라 문화 등도 미래에 영향을 미친다는 사실과 또 모든 기본권은 본질적으로 현존세대만을 위한 것이 아니라 미래세대를 위한 것이기도 하다는 점 등의 이유로 미래세대의 환경권 주체성도 인정되는 것이 타당하다. 더 나아가 미래세대의 이익을 대표할 미래세대 옴부즈만을 둘 필요가 제기된다(와이스).

제 5 절 환경권의 새로운 접근방법: 환경정의론

지금까지 우리는 법적 권리 측면에서 환경권에 관한 논의들을 검토하였다. 환경권은 모든 사람들이 쾌적하고 건강한 환경의 편익을 두루 공평하게 누릴 때 가장 올바르게 확립되는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이 모든 사람이 환경을 공평하게 누리는 상태를 환경정의라고 할 수 있다. 여기에서는 환경정의의 관점에서 환경권 문제를 살펴본다.

환경정의는 사회 안에서 인간과 인간 사이의 문제인 정의의 시각을 '환경을 배경으로 설정되는 인간과 인간 사이뿐만 아니라 환경과 인간 사이에 작용하는 문제'로 확대 적용하는 것이라 할 수 있다. 환경이란 삶의 기회와 질을 결정하는 가치를 함축하고 있는 희소 자원인 만큼, 이를 둘러싼 접근과 배분은 자연스럽게 인간 관계가 '어느 정도로 정의로운가'에 의해 좌우되기 때문에, 그 핵심적인 잣대는 바로 '정의'가 무엇인가에 관한 것이다.

정의론에서 말하는 정의는 '무엇이 옳고 무엇이 그른가에 관한 원칙에 관한 것으로서 대체로 평등하고 공정한 상태를 지칭한다(이정전, 1999: 38). 현대 사회의 정의론은 주로 분배적 정의, 즉 사회 구성원 각자가 자기 자신의 응분의 몫을 향유하며 살아가는 상태를 뜻하며, 그런 상태가 실현된 사회를 정의로운 사회로 간주한다(한면희, 1999a:132).

환경정의의 개념은 점차 확산되어 왔다. 미국을 중심으로 발전한 환경정의 개념은 인종, 계층, 성별, 나이 등의 차이에 따른 환경의 차별이 없는 상태와 관련된다. 이것은 세대내의 환경 형평성 문제라고 할 수 있다. 그러나 환경문제의 장기적이고 지속적인 속성 때문에 미래세대와 현재세대 사이의 형평성 문제로 환경정의 개념이 확산되었다. 더 나아가 인간 이외의 생명, 생태계가 그 자체로 존재할 권리에 대한 인식이 확산되면서 인간과 자연 사이의 정의 문제로 그 문제 영역이 확산되었다¹⁾.

환경정의를 논의할 때, 환경오염이나 그 비용이 부당하게 전가되는 상태, 즉 환경비용과 피해의 불공정한 배분이 야기하는 환경부정의를 해결하는 것이 중요한 의미를 갖는다. 따라서 우리는 환경약자에 주목하게 된다. 사회적 국면에서와 마찬가지로 삶의 터전인 장소·도시·지역과 같은 환경도 희소 자원으로서 환경이 지닌 가치가 사회 성원들한테 골고루 배분되지 못한 결과 환경을 매개로 한 사회적 불평등이 발생한다. 또한 사회적 불평등이 사회적 약자들의 생존권과 삶의 권리를 제약하고 박탈하듯이 환경 불평등 또한 환경 약자의 환경 향유권과 그에 기한 생존의 권리를 박탈하고 억압함으로써 삶의 상황을 소망스럽지 못하게 만든다. 환경정의론은 결국 환경 약자들이 겪는 삶의 소망스럽지 못한 문제를 핵심으로 다루는 것이다(Harvey, 1995: Smith, 1994). 환경문제는 모든 계층, 모든 지역의 사람들, 모든 활동 주체들에게 결코 동일한 영향을 미치지 않는다. 환경 오염에 의한 피해나 환경 자원에 대한 접근의 기회가 사회적 권력관계의 지형

1) 이 문제영역과 관련하여 환경정의라는 용어 대신 생태정의라는 용어를 쓰기도 한다.

에 따라 차별화하는 것은 일상 영역 전체로 확산되는 환경 문제의 보편적인 특징이다. 예컨대 부유 계층보다 빈곤계층이, 남성보다 여성이, 청·장년층보다 노인이나 아동이, 백인보다 유색인이, 발전 지역의 주민보다 저발전 지역의 주민이, 선진국 국민보다 후진국 국민이, 환경피해에 훨씬 더 많이 노출되어 있으며, 그에 따른 고통을 더 많이 받고 있는 것이 현실이다. 이러한 환경불평등을 해소하여 세대내의 환경정의를 실현할 뿐만 아니라 미래 세대의 환경권을 보장하고, 위기에 처한 생물종까지 온전히 보전하는 것이 환경정의를 확립하는 길이다.

제 4장 인권으로서의 환경권과 정책목표

지금까지 우리는 환경권에 관한 국제협약, 외국의 현황, 우리나라의 법 현황 등을 검토하였다. 이 장에서는 이러한 논의를 바탕으로 환경권의 개념을 정의하고자 한다. 우리는 ‘인권으로서의 환경권’을 ‘모든 인간이 공평하게 쾌적하고 건강한 환경에서 살아가며 환경과 관련된 모든 정치사회적 과정에 참여할 수 있는 권리’로 정의한다. 앞에서 보았듯이 환경권을 ‘인간의 권리’에 한정하지 않고 인간이외의 생명으로 확산하는 논의가 매우 활발하다. 우리는 이러한 새로운 인식이 환경문제를 해결하기 위해 매우 유용한 이론적, 실천적 함의를 갖는다고 본다. 그러나 이 글에서는 인권에 초점을 맞추어 환경권 개념을 정리하고자 한다.

제 1 절 환경권의 주제

환경권의 주체의 범위는 어떠한가? 환경권의 주체는 자연인은 물론 사회단체나 법인도 주체로 보는 것이 합당하다. 현세대 국민은 환경권을 가지고 있고, 미래에 태어날 국민으로서 미래세대 역시 환경권을 갖고 있다고 보는 것이 타당하다. 아울러 미래세대에 대한 현세대 국민과 국가의 책무를 강조하는 것도 중요하다. 이러한 입장은 「우리 공동의 미래」, 리우선언 등 국제적 합의와도 일치하고 우리나라 헌법 및 환경정책기본법의 이념과도 합치한다. 환경정책기본법은 “환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함”을 기본이념으로 한다(제2조). 이와 같은 기본이념을 실제로 실현하기 위해서는 미래세대에 대한 국가와 국민의 책무를 강제할 수 있는 법적, 제도적 장치를 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 사전예방의 원칙을 법과 제도에 강화시키는 방향으로 개선해야한다.

그러면 자연은 환경권의 주체가 될 수 있는가? 권리의 주체를 인간에만 한정하는 것은 전통적인 인간중심주의(anthropocentrism)의 관점에서는 일반적인 명제이다. 그러나 인간만이 내재적인 가치를 갖고 있는 것이 아니라 인간 이외의 생물종도 그 자체로 내재적인 가치를 갖고 있다는 인식이 확산되고 있다¹⁾. 이것은 근대 산업문명 이후 인간으로 인한 오염과 자원훼손이 심각

1) 피터 싱어(Peter Singer)의 동물해방론, 레간(T. Regan)의 동물권리론, 폴 테일러(Paul Taylor)의 생물중심적 환경윤리 등은 동물은 인간과 마찬가지로 존재의 권리를 갖는다고 본다. 이러한 철학을 바탕으로 선진국을 중심으로 동물보호운동이 활발하고 동물복지를 위한 움직임도 일어나고 있다.

하여 지구 생태계 전체가 위기에 처하고 생물종다양성이 위협을 받고 있기 때문이다. 우리는 인간이외의 생물종과 생태계, 특히 멸종위기에 처해 있거나 희귀한 생물종과 자연생태계는 그 자체로 인간의 이해관심과 관계없이 중요한 내재적 가치를 갖고 있다고 본다. 인간은 현세대와 미래 세대는 물론 다른 생물종이 지구상에서 생존할 수 있도록 종다양성을 유지하고 보전해야 할 책임이 있다. 따라서 취약한 자연의 보호를 위한 국가와 국민의 책무를 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 ‘자연의 권리’를 보호하기 위한 자연인과 사회단체 등의 환경권을 제도적으로 강화하는 것이 필요하다. 자연을 보호하기 위한 국민의 자연향유권을 법적, 제도적으로 강화하는 것이 장기적으로 인권으로서 환경권을 보호하는 길이다. 왜냐하면 자연 생태계의 파괴가 장기적으로 인간의 존속을 어렵게 만들어서 인권을 침해할 우려가 크기 때문이다.

제 2 절 환경권의 내용

1. 실체적 권리

환경권의 내용은 무엇인가? 환경권은 실체적 권리와 절차적 권리로 나누어볼 수 있다. 먼저 실체적 권리로서의 환경권은 생명이 박탈당하지 않을 권리, 인간의 건강을 누릴 권리, 자연환경을 누릴 권리, 그리고 생태적으로 건전한 문화를 누릴 권리로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 인간은 환경오염 혹은 환경사고로 인해 생명이 박탈당하지 않을 권리가 있다. 인권 가운데 가장 중요한 권리는 생존권이라고 할 수 있다. 모든 시민적, 정치적, 경제적 권리는 궁극적으로 인간 생존을 위한 권리이다. 환경오염이나 사고로부터 국민의 생명을 지키는 것이 국가의 가장 기본적인 책무이다. 국민들이 기본적인 생존을 유지할 수 있도록 맑은 물, 건강한 공기 등을 유지, 공급할 책무가 국가에 있다.

둘째, 국민들은 환경오염 혹은 자연훼손으로 인해 육체적, 정신적 건강이 훼손되지 않을 권리를 갖는다. 국가는 국민들이 직장이나 가정에서 건강을 유지할 수 있도록 환경기준을 유지하고 이를 관리할 책무를 갖는다.

셋째, 국민들은 쾌적한 자연환경을 누릴 권리를 갖는다. 인간은 노동과 여가를 통해 자연과 상호작용을 하고 이를 통해 높은 삶의 질을 누릴 수 있다. 국가는 국토를 종합적으로 보전 관리하여 국민들이 쾌적한 자연환경을 누릴 수 있도록 할 책무를 갖는다. 국가는 현세대는 물론 미래세대의 기본적인 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 침해하지 않을 책무를 갖는다. 미래세대가 누릴 자연환경을 현세대가 모두 개발로 이용하면 미래세대의 권리를 침해하는 것이다. 따라서 국가는 공적 자산으로서 자연을 관리할 책무를 부여 받은 공공신탁자로서 자연환경을 보전할 책무를 갖는다.

넷째, 국민은 개발이나 오염에 의해 환경이 변화되어 문화적 토대가 붕괴되는 것을 회피할 수 있는 권리를 갖는다. 개발로 인한 환경훼손은 물리적 환경뿐만 아니라 조화로운 문화를 유지할 수 있는 공동체도 파괴하는 경향이 있다. 이러한 파괴는 사회갈등을 낳고 결국 삶의 질을 황폐화시키는 결과를 낳는다. 국가는 사라지기 쉬운 공동체 문화와 생태적으로 건전한 문화를 유지할 책무를 갖는다. 이것은 경제적, 정치적 약자를 보호하는 인권의 이념과 합치하는 것이다.

인권으로서 환경권은 다른 인권과 깊은 관련을 갖는다. 인간이 인간답게 살기 위한 기본적인 환경을 유지하고 개선, 조성한다는 것은 인간이 건강하게 양호한 주거를 누리며 높은 삶의 질을 누리는 것을 의미한다. 따라서 환경권은 주거권, 건강권, 취업권 등 다른 인권과 긴밀한 연관을 갖는다. 공단 주변의 공기와 물이 오염되면 주민들은 주거생활에 침해를 받아 건강을 유지

할 수 없다. 이들은 환경권의 침해를 받아 건강과 주거권도 함께 위협을 받는다. 환경권의 침해를 받았을 때 문제를 해결하기 위해 국가의 책무를 요구하기 위해서는 시민적, 정치적 권리가 중요하다. 다시 말하면 시민적, 정치적 권리가 없으면 국민이 환경권을 보호받을 수 없다. 이와 같이 환경권은 시민적, 정치적 권리는 물론 주거권, 건강권 등 다른 경제적, 사회적, 문화적 권리와 깊은 관련을 갖는다.

환경권은 주거권, 건강권 등 다른 경제적, 사회적, 문화적 권리와 어떻게 다른가? 환경권은 인간이 건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리로서 주거권, 건강권 등을 포괄하는 종합적인 권리이다. 한마디로 인간이 인간다운 삶의 질을 누릴 수 있는 포괄적인 권리이다.

2. 절차적 권리

환경권을 보장하기 위해서는 이를 지킬 수 있는 절차적 권리를 확보하는 것이 매우 중요하다. 첫째로 환경에 관한 정보에 접근할 수 있는 권리를 보장하는 것이 필요하다. 환경 정보는 적시에, 분명하게, 이해할 수 있도록 이루어져야 한다(오르후스 협약 제15조). 둘째, 환경에 영향을 미치는 국가의 의사결정과정에서 공중이 참여할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 이러한 참여의 권리가 보장되지 않으면 환경오염과 훼손을 사전에 효율적으로 예방하는 것이 매우 어렵다. 셋째, 공중은 사법절차를 통해 환경오염피해를 보상 혹은 배상받을 권리를 보장받고 환경훼손을 예방할 권리를 보장 받아야 한다. 이러한 절차적 권리를 보장받아야만 환경권이 보장될 수 있다는 점을 고려할 때, 환경권 자체가 시민적, 정치적 권리라고 볼 수 있다.

제3절 환경권 정책목표와 추진전략

국민의 인권을 보호하고 신장시키는 핵심은 모든 국민이 안전하고 쾌적한 환경에서 높은 삶의 질을 누리도록 하는 것이다. 특히 인간활동에 의한 환경파괴와 재난이 심각해지고 있는 상황에서 환경보호는 국민의 기본적인 생존권 보호를 위한 국가의 기본책무로서 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 국가인권정책 기본계획 중 환경권의 정책목표는 “모든 국민이 쾌적하고 건강한 환경 속에서 높은 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는 것”이 되어야 할 것이다.

이러한 전체적인 목표를 실현하기 위해서는 보다 구체적인 세부 목표를 세우고 이를 실행하는 것이 필요하다. 우리는 5가지 세부목표를 제안한다. 첫째는 국민 생명과 건강권을 보호하는 것이다. 이러한 목표는 건강권과 깊은 관련을 가지지만 포괄적인 환경권으로서 인간 건강(human health)과 함께 생태계의 환경건강(environmental health)을 모두 포함하는 개념이다. 구체적으로는 맑은 공기, 맑은 물, 안전한 쓰레기 관리, 토양과 지하수 관리, 유해 화학물질 관리, 소음과 진동으로부터의 안전, 일조권과 조망권 보호, 기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리 등의 목표를 실현하는 것이 필요하다.

둘째 세부목표는 자연환경을 보전하여 현재세대와 미래세대가 함께 향유할 수 있도록 국토를 관리하는 것이다. 현재 정부정책과 법, 제도는 개발시대에 만들어져서 신속한 개발에 맞도록 짜여져 있다. 국민의 환경권을 보호하기 위해서는 국토개발 중심의 법과 제도를 자연환경보전 중심으로 전환하는 것이 필요하다. 환경계획과 국토개발계획의 통합, 백두대간의 자연보호와 복원, 갯벌과 연안의 보호, 생태계 보전과 지역발전계획의 수립, 산업단지오염과 사고의 예방과 관리, 국가주도 개발사업의 자연파괴 예방 등의 정책을 실행하는 것이 필요하다.

셋째 세부목표는 환경정의의 확립하여 모든 사람들이 공평하게 쾌적하고 안전한 환경의 혜택을 누리고 차별적인 환경피해를 입지 않도록 만드는 것이다. 환경오염은 노인, 어린이, 여성, 저소득층 등 사회적, 생물학적 약자에게 특히 큰 피해를 준다. 따라서 이들 환경 취약계층의 환경권 보호를 위한 환경정의의 확립이 매우 중요하다. 정부는 환경정의를 확보하기 위해 종합적인 계획(‘환경정의 종합계획’ 등)을 수립하여 환경취약계층의 환경권 보호를 위한 정책을 수립, 시행하는 것이 필요하다.

아울러 환경친화적인 공동체와 문화의 다양성을 보전하는 것이 필요하다. 환경오염과 자연훼손은 물리적 환경뿐만 아니라 사회와 공동체를 해체시킨다. 올바른 절차와 토론 없이 진행되는 개발사업은 지역사회를 분리시키고 공동체를 와해시킨다. 따라서 환경권을 보호하기 위해 생태적으로 지속가능한 문화와 공동체를 유지, 보전, 발전시키는 것이 필요하다.

넷째, 환경권 보호를 위한 국민의 시민적, 정치적 참여권을 강화하는 것이 필요하다. 권위주의 정부에 비해 정부정책의 절차적 정당성과 사법행정에 대한 접근은 크게 개선되었으나 여전히

히 미흡하다. 정부는 환경정보, 정책과정(의사결정과정), 사법에 대한 국민의 접근권을 강화하는 것이 필요하다. 구체적으로 보면 환경소송에서 당사자 적격을 주민에만 한정하는 문제를 개선해야 한다. ‘자연의 권리론’에서 보았듯이 자연의 내재적 가치를 강조하는 경향에 따라 국민의 자연향유권을 보장하기 위하여 시민사회단체, 법인 등으로 원고적격을 확대하는 것이 필요하다. 다음으로 시민사회단체에 대한 지원이 필요하다. 환경권은 편익이 공적으로 배분되는 특성 때문에 개인에게 배분되는 편익의 양이 적은 경향이 있다. 반면 편익을 얻기 위한 사회운동, 소동 등의 노력과 비용은 많이 든다. 이러한 공과 사의 딜레마를 해결하기 위해서는 공적 환경권을 확보하기 위한 시민사회단체를 활성화하는 것이 국민의 환경권 보호를 위해 필요하다. 이와 함께 시민사회의 정책결정 참여를 활성화하여 환경권 침해와 환경갈등을 예방하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 민간이 정책과정에 참여하는 민관위원회를 신설하거나 강화하는 것이 필요하다. 환경권 위원회의 신설, 지속가능발전위원회의 강화 등을 추진할 필요가 있다.

다섯째 세부목표는 환경권 강화를 위한 환경권 교육 강화이다. 환경권을 강화하기 위해서는 인권으로서의 환경권에 대해 공무원, 정치인, 기업인, 시민 등 국민 각 집단들이 이를 이해하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 환경권 교육을 실시하는 것이 필요하다. 지금까지 환경교육은 정부와 학교, 시민사회단체 등에서 꾸준히 해 왔으나 환경권에 대한 체계적인 교육은 거의 없었다. 인권 교육에 환경권을 포함시키고, 환경권의 내용, 주제, 절차 등에 대한 학교교육, 전문가 및 일반인 교육을 추진하는 것이 필요하다.

국가인권계획 중 환경권 정책목표를 실현하기 위해서는 체계적인 추진체계를 만드는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 환경권 정책목표를 국가계획으로 확정하고 구체적인 추진계획을 주관부처가 세우도록 한다. 각 주관부처들은 시책사업과 예산사업으로 사업내용을 구체화하고 양적, 질적인 목표와 연차별 계획, 정책수단 등을 명시한다. 부처별 계획이 확정된 이후 연차별로 각 부처는 법, 제도, 조직체계 개선을 이행하고 예산이 수반되는 사업에 대해서는 기획예산처가 적극 지원하도록 한다. 각 부처의 환경권 계획결과에 대해서는 매년 시민단체의 참여 아래 평가를 실시한다. 국가인권위원회는 평가 결과를 반영하여 환경권 계획을 수정하고 효과적으로 정책 성과가 나올 수 있도록 개선한다. 이러한 전과정에 시민사회가 적극적으로 참여할 수 있도록 정보를 공개하고 참여를 활성화하는 것이 매우 중요하다.

제 II 부 환경권의 현황과 문제점 및 개선방향

환경권의 침해를 낳는 가장 주된 원인은 환경의 악화와 훼손으로 인해 사람과 주변 환경이 오염되는 것이다. 다시 말해서 환경문제가 심각해질수록 환경권의 침해 또한 심각해진다. 산업화 이전 환경문제는 벌목으로 인한 산림파괴 문제, 홍수 등 자연재해로 인한 피해 등 주로 국지적인 피해에 머물러 있었다.

산업화 이후 환경문제는 그 규모가 커지고, 장기화되었으며, 되돌리기 힘들고, 지구전체적인 문제로 확산되는 특징을 보이고 있다. 1984년에 인도 보팔에서 일어난 유니언 카바이드 화학 공장 사고로 그 날 그 자리에서 3500여명이 목숨을 잃었고 1만 5천명 이상이 후유증으로 사망했다. 이 사고로 약 50만명이 가스에 노출되었고, 지금도 10만명 이상이 폐결핵, 암, 호흡곤란, 실명, 피부질환, 정신질환 등에 시달리고 있다(한겨레신문, 2004. 12. 4. 10면).

산업화 이후 환경문제의 주된 특징은 환경문제가 전지구로 확산되었다는 점이다. 화석연료 과다사용으로 인한 온실가스 비중 증대 때문에 지구온난화, 홍수, 기상이변 등 기후변화가 전 지구에서 나타나고 있다. UN의 권위있는 기후변화협약 관련 전문가기구인 “기후변화에 대한 국가간 패널(IPCC)”은 온실가스로 인한 기후변화는 가상의 과학적 가설이 아니라 현재 나타나고 있는 현실이라고 보고하고 있다.

우리나라는 세계에서 유례없이 압축적인 경제성장과 민주주의의 모범국가로 성장하였다. 그러나 높은 인구밀도(세계 3위, 경작지 대비 인구밀도 세계1위)와 집약적인 산업활동으로 환경오염이 매우 심해졌다. 인구집중도 심각하여 수도권에는 면적 11.8%에 인구 46.7%, 제조업 57%, 중앙행정기관 80% 이상이 집중되어 수도권의 지속가능성 문제가 심각한 형편이다. 또한 급속한 고령화로 인한 인구구조 변화가 국가 지속가능성을 위협하고 있다.

우리나라는 좁은 국토에 많은 인구가 몰려 살면서 에너지를 매우 많이 사용하고 있다. 우리나라는 2002년 기준으로 세계 10대 에너지 소비국이고, 석유소비는 세계 6위, 석유 수입은 세계 4위이다. 급격한 에너지 소비량 증가로 온실가스 순배출량(배출량-흡수량)은 증가율 세계 1위이다. 즉 1990년 8,076TC에서 2000년 1억 3,446만TC로 증가하여 10년간 66.5%가 증가했다. 온실가스 배출증가 추세가 지속되고 있어 향후 10년 안에 한국의 일인당 온실가스 배출량이 OECD 평균을 훨씬 웃돌 전망이다.

보다 구체적으로 살펴보면, 대기오염의 경우 연료교체로 이전에 비해 일부오염물질은 크게 줄어들었으나 여전히 심각한 형편이다. 아황산가스 오염은 꾸준한 연료개선으로 세계보건기구의 권고기준(0.019ppm)을 달성했다. 그러나 급증하는 자동차로 인한 이산화질소, 미세먼지 오염

도는 OECD 국가 수도 가운데 서울이 세계최악 수준이다. 즉 질소산화물 오염도는 OECD 국가 중 2위로서, 연간 오염도는 0.037ppm로 세계보건기구의 권고기준(0.02ppm)을 훨씬 상회한다. 호흡기 질환 주요원인인 미세먼지 오염도는 OECD 국가중 최악으로 보고되었다.

폐기물의 경우에는 생활 폐기물은 1990년대 이후 다양한 오염자 부담원칙의 실행으로 크게 감소하였다. 그러나 사업장 폐기물은 크게 증가했다. 동해와 서해에 투기되는 유기성 폐기물 양도 증가했다. 전체적으로 폐기물 발생량이 크게 늘어 폐기물 처리와 관련된 환경적 비용과 사회적 갈등이 커지고, 해양오염의 악화를 초래했다.

해양오염 문제를 보면, 적조발생의 주요 원인물질인 총질소와 총인 등 영양염류의 오염심화로 적조가 연평균 78.6회 발생(97년-01년)했다. 1990년대 이후 적조 발생빈도가 증가하고, 발생해역이 광역화하여 연안 생태계와 어업에 큰 피해를 초래했다. 특히 육상오염 물질을 정화하고 해양생물다양성을 높여주는 연안 습지가 지난 15년간 면적이 25%나 감소하였다.

이러한 열악한 상황은 세계경제포럼(WEF)이 발표한 환경 지속가능성 지수에서도 나타났다. 우리나라는 2002년 평가에서 142개국 중에서 136위로 평가되었다. 2005년에는 지수의 내용이 약간 바뀐 상태에서 146개국 중 122위로 평가되었다. 5개 부문별 평가를 보면, 환경의 질을 평가하는 환경 시스템은 137위, 환경부하를 평가하는 환경 스트레스 감소는 146위, 환경보전 등을 평가하는 인간 취약성 감소는 67위, 환경거버넌스, 과학기술 등을 평가하는 사회적 제도적 역량은 18위, 지구 환경보전기여는 78위로 평가되었다. 환경의 질에 대한 평가는 수질 등 일부 분야에서 크게 개선되었으나 대기질은 상대적으로 낮게 평가되었다. 환경의 질에 직접 영향을 미치는 오염부하 면에서는 매체별로 부분적으로 개선되었음에도 불구하고 전체적으로 최하위를 기록했다.

이러한 지수를 근거로 보면, 한국의 환경현황을 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 높은 인구밀도, 집약적인 토지이용, 과도한 도시집중과 도로교통 중심의 교통체계, 과도한 에너지 사용 등으로 인해 환경오염 부하가 전세계에서 최고수준이다. 둘째, 대기질, 자연환경보전 등 여러 측면에서 우리나라 환경질이 다른 나라에 비해 매우 열악하다. 셋째, 환경 지속성을 개선할 수 있는 제도적인 틀은 비교적 잘 정비되어 있는 편이다. 결국 한국은 경제성장과 민주주의 발전 때문에 환경을 개선할 수 있는 제도와 기술역량은 높지만 경제성장이 환경오염을 일으키는 악순환의 고리를 끊지 못하고 있다고 요약할 수 있다. 문제를 해결할 수 있는 형식과 역량은 있으나 실제로 문제를 근원적으로 해결하기 위한 노력이 부족한 형편이라고 해석할 수 있다.

아래 II부에서는 국민생명과 건강권, 자연환경보호와 국토관리, 환경정의, 국민참여권, 환경권 교육으로 나누어서 환경권의 현황과 문제점, 개선방안을 살펴보겠다.

제 1 장 국민생명과 건강권

제 1 절 맑고 안전한 공기를 마실 권리

공기와 관련한 환경권의 정의는 “쾌적하고 안전한 공기를 마실 권리”로 정의할 수 있을 것이다. 쾌적성은 단순히 공기를 마시기에 좋다는 느낌이 아니라 공기로 인해 생태계, 토양, 건축물, 금속 등이 심하게 부패하지 않는 것을 의미하며, 안전성은 건강에 위해를 주지 않는 것을 의미한다.

대기오염의 양상은 스모그, 오존, 미세먼지, 유해화학물질발생 등으로 다양하게 나타나고 있으며, 서울, 인천 등의 대도시지역의 오존주의보 발령회수가 증가하고 있다. 특히, 광양만, 여수공단 등에서 주민피해에 따른 피해사례의 증가와 실내대기오염에 대한 국민적 관심도가 높아지면서 시민들이 느끼는 대기오염도는 높아지고 있다. 그리고 국제적으로는 중국의 급격한 산업화에 따라 국경간 오염물질의 이동이 증가하고 있다. 또한 이상기후변화, 오존층의 파괴 등에 따른 지구 전체의 환경문제도 심각해지고 있다.

1. 대기오염 현황

1) 대기오염 일반현황

전국적으로 볼 때, 대기환경기준의 장기기준(연평균)은 모든 항목에서 충족하고 있으나, 단기기준(일·시간평균)은 일부 지역에서 초과하는 것으로 나타났다. 미세먼지(PM10)의 경우, 연평균 기준 28개소, 24시간 기준 82개소 초과하고 있다. 그리고 황사 발생기간까지 포함한 연평균 값¹⁾을 보더라도 수도권지역은 $61\sim 69\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로, OECD 국가의 주요도시인 파리($24\mu\text{g}/\text{m}^3$), 도쿄($40\mu\text{g}/\text{m}^3$), 뉴욕($28\mu\text{g}/\text{m}^3$) 등에 비해 여전히 높은 수치를 나타내고 있다. 또한 질소(NO_2)는 연간 기준은 만족하나 24시간 기준 13개소, 1시간 기준 3개소 초과하고, 서울(0.038ppm), 경기(0.034ppm), 인천(0.030ppm) 등은 세계보건기구(WHO) 권고기준(0.020ppm)의 배에 이르고 OECD 국가 주요도시인 파리(0.025ppm), 도쿄(0.027ppm), 뉴욕(0.027ppm) 등에 비해 여전히 높다. 이산화황(SO_2)의 경우 연간기준은 달성하나 24시간 기준은 3개소(울산 원산리, 화산리, 여수 삼일동), 1시간 기준은 2개소(울산 원산리, 여천동)가 기준을 초과하고 있다. 오존(O_3)은 8시간 기준 162개소, 1시간

1) 서울 $69\mu\text{g}/\text{m}^3$, 인천 $61\mu\text{g}/\text{m}^3$, 경기 $67\mu\text{g}/\text{m}^3$ (수원, 안양, 성남, 안산, 부천 5대도시 평균), 부산 $55\mu\text{g}/\text{m}^3$, 대구 $59\mu\text{g}/\text{m}^3$, 광주 $36\mu\text{g}/\text{m}^3$, 대전 $43\mu\text{g}/\text{m}^3$, 울산 $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이다.

기준 54개소 기준 초과하고 있다.

월별 오염도 변화추이를 보면 SO₂, NO₂, CO는 여름철에 감소하다가 겨울철에 증가하며, O₃은 5~6월에 최고치를 나타내고, PM10은 5월에 가장 높은 농도를 보이고 있다. O₃는 기상영향으로 하절기가 시작되면서 높게 나타나고, PM10은 황사로 인한 영향으로 봄철에 높게 나타난다. 특히 공단지역인 울산은 봄철과 여름철에 SO₂가 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 대기중의 중금속 농도는 대기환경기준물질인 납(Pb)의 경우, 환경기준(0.5 μ g/m³)을 초과하는 지역이 없고 매년 농도가 감소하는 경향을 보이고 있으며, 전국적으로 0.2166 μ g/m³이 측정된 안산지역이 가장 높게 나타났다.

<표 2> 최근 5년간 대기환경기준 대비 전국 대기오염도

항목	대기환경기준	'99	'00	'01	'02	'03
SO ₂ (ppm)	0.05(연평균)	0.009	0.008	0.007	0.006	0.006
NO ₂ (ppm)	0.05(연평균)	0.023	0.024	0.025	0.023	0.024
O ₃ (ppm)	0.06(8시간)	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
CO(ppm)	9(8시간)	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7
PM10(μ g/m ³)	70(연평균)	51	53	58	61	56
Pb(μ g/m ³)	0.5(연평균)	0.0785	0.0934	0.0669	0.0732	0.0707

출처: 환경부, '수도권 지역의 대기오염도 다소 악화, 전국적으로는 감소', 보도자료 2004. 11. 30.

2) 실내 대기오염

'다중이용시설등에 관한 실내대기공질법'에서는 실내대기오염물질을 미세먼지(PM10), 이산화탄소(CO₂), 포름알데히드 (HCHO), 총부유세균, 일산화탄소(CO), 이산화질소(NO₂), 라돈(Rn), 휘발성유기화합물(VOC), 석면, 오존 10가지로 규정하고 있다. 그러나 이법이 시행된 2003년 5월 29일 이후에도 여전히 실내대기문제는 특히 학교보건법에 의해 학교가 동법 대상에서 제외된 점, 문화복지시설에 대한 조사 등의 미흡한점이 주요한 쟁점으로 부각되고 있다.

(사)시민환경기술센터가 2004년 3월 중순부터 4월 초순까지 대전에 있는 학교 5곳(신설학교 3곳 12개 지점, 5년 이상 2곳 8개 지점)과 아파트 3곳 (3개 지점), 사무실 3곳(3개 지점) 총 11곳 26개 지점에 대해 실내대기오염 조사를 실시하고 2004년 4월 20일 조사결과를 발표했다. 조사결과에 따르면 발암물질인 벤젠²⁾의 경우, 유럽의 벤젠 기준(1.5ppb)를 넘는 곳은 11곳에서 5곳(최

2) 유소년들에게 발암물질인 벤젠이나 포름알데히드, 신경독성물질인 톨루엔, 중추신경계에 영향을 미치는

고 3.6배 높은 4.60ppb)으로 조사되었다. 페인트 등에서 배출되는 발암물질인 톨루엔의 경우 신설 학교 3곳의 평균농도는 약 366ppb로 나와 오래된 학교 3곳 평균농도 약 4ppb 보다 90배가량 높게 측정되었다. 포름알데히드의 경우 신설학교 3곳 중 2곳, 아파트 3곳중 2곳에서 0.05ppm이상 측정되어 정밀조사가 필요하다. 그리고 국립현대미술관과 국립중앙도서관은 건축한지 3년정도 된 일반 가정과 비슷한 0.3~0.4ppb가 검출됐다.

또한 10월 국회의원과 공동 조사한 결과도 신축학교와 비슷한 결과가 나왔다. 국립민속박물관 내 어린이박물관 전시실내 대기중 벤젠 농도는 0.67ppb, 체험관에서도 0.53ppb으로 나타났다. 신경독성물질인 톨루엔의 경우 전시실과 체험관에서 각각 94.91ppb와 71.57ppb가 검출돼 세계보건기구공기질 관리기준(2000년)의 노출 기준치(1주일) 69.2ppb를 초과한 것으로 나타나 관람하는 어린이들의 건강에 위협을 줄 것으로 분석됐다. 특히 전시실은 60.77ppb의 스티렌이 검출돼 이 역시 세계보건기구 기준치(60.0ppb)를 넘긴 것으로 조사됐다.

3) 수도권개발정책과 대기환경개선 정책

수도권의 대기문제로 인한 시민들의 수명단축과 호흡기 질환 그리고 경제적·사회적 손실은 매우 크고,³⁾ 이를 해결하기 위해 제정된 수도권대기질개선특별법이 2005년 1월부터 시행된다. 이 법은 대기오염물질 배출 허용량을 사업장과 지역마다 한도를 정해 규제하는 총량관리제를 시행하도록 규정하고 있다. 그리고 질소산화물, 황산화물, 먼지 등 대기오염물질을 일정량 이상 배출하는 수도권의 사업장은 오는 2007년부터 정부가 정하는 허용량 안에서만 배출할 수 있게 할 계획이다.⁴⁾

스티렌과 자일렌 등이 영향을 줄 경우, 편두통을 유발시켜 집중력을 저하시키고, 아토피 피부염, 기관지염, 천식등을 유발시키기 때문에 대책을 요구할 필요가 있다.

- 3) 서울대 농경제사회학부 권오상(權五祥) 교수팀의 ‘경기도지역 대기오염의 사회적 비용 추정 및 적정 수준 달성 방안 보고서에 의하면 “대기오염으로 인해 단축된 수도권 전체 인구의 총 수명연수를 국내 평균수명(2001년 말 기준 76.5세)으로 나눠 확률적 생명을 산출한 결과 연간 1만1127명(경기 4854명, 서울 5426명, 인천 847명)이 기대수명을 못 채우고 사망하고 있는 것”으로 추산되고 있다. 또한 “미세먼지로 인한 호흡기질환으로 병원에서 진료를 받은 건수가 연간 5403~1만3121건 증가하고 만성기관지염과 급성기관지염 발생 건수도 각각 연간 7808건, 122만3396건 증가한 것으로 추산”하고 있다. 미세먼지 농도 악화로 사망한 경우 1명당 17억4900만원으로 계산할 경우 경제적 손실은 수도권 전체적으로 총 2조8124억~10조3865억원으로 추산된다.(동아일보 2004. 01.27) 환경부 대기정책과장은 한겨레신문 인터뷰에서 ““수도권대기질개선법’이 차질 없이 추진되면 10년 안에 대기오염으로 인한 조기 사망자 수가 연간 1272명, 어린이 천식 입원환자 수가 554명 줄어들고 대기오염으로 인한 각종 사회적 비용이 현재의 10조원에서 3조원으로 줄어든 것”이라고 내다봤다. (한겨레 2003. 12.19) 서울시는(-) ‘먼지예보 및 경보에 관한 조례안’을 확정해(---)내년 2월 1일부터 시행키로 했다. 조례안에 따르면 시는 다음날 미세먼지의 농도를 전날 오후 6시에 예보하고 미세먼지가 민감한 사람에게 영향을 주는 101 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상일 경우 차량운행 자제, 조업시간 단축, 교육기관의 수업단축 등의 시민행동 요령과 대기오염 저감조치를 권고키로 했다. 조례안은 또 미세먼지 농도가 시간평균 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상이 2시간 지속될 때는 주의보, 시간평균 300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상이 2시간 지속될 때는 경보를 학교·병원·공원·지하철 등을 통해 발령토록 정하고 있다(매일경제 2004. 11. 04).

그러나 정부가 ‘수도권 발전 및 혁신도시 건설방안’을 발표함으로써 수도권의 대기질 개선과 사회적 손실 저감을 위한 정책을 후퇴시켰다. 이 계획의 핵심내용은 수도권과 충남대전을 제외한 11개 광역시도에 다양한 유형의 혁신도시를 건설하는 한편, 서울을 동북아 금융국제비즈니스 허브로, 인천을 동아시아 교통물류중심도시로, 경기도를 첨단지식 기반산업메카로 육성하겠다는 것이다. 또한 1994년, 수도권 과밀화 억제에 위해 대기기업의 수도권 공장신설을 금지했던 공장총량제를 완화해, 수도권에 대기기업 첨단업종과 외국인투자 기업에 한해 공장신설을 허용한다는 것이다.

4) 도시의 개발로 인한 바람길 차단과 대기오염

도시의 과밀개발과 자동차사용의 증가, 토양의 불투수성 증가는 태양열을 흡수 저장하고 에너지 사용량을 증가시켜 도시 열섬화 현상을 심화시킨다.⁵⁾ 또한 대기오염물질에 의한 온실효과와 고층건물에 의한 바람순환의 감소 등으로 도시가 건조해지고 오염된 공기가 도심에 장시간 정체함으로써 시민의 건강을 악화시키고 있다.

서울의 경우 평균기온은 1947년보다 2003년에는 2도가 높아졌으며, 서울의 평균풍속은 과밀개발로 인하여 풍속이 1952년 2.5m/sec에서 2003년에는 2m/sec로 떨어졌다. 이로 인해 도시의 열섬현상은 증가하고 도시의 바람순환이 현저하게 떨어져 도심의 덥고 오염된 공기가 정체되는 현상을 보이고 있다.⁶⁾ 그리고 서울은 건물과 도로의 점유율이 47%나 차지하는 고밀도 대도시이며, 자동차 300만대가 배출하는 오염물질의 발생량은 환경용량을 초과하고 있다.

- 4) 기업과 개발부서는 ‘수도권 대기질개선 특별법’이 통과되어 2007년부터 대기오염총량제가 실시되면, 사업장 대기오염 총량제를 적용받는 기업은 수도권 1만5000여개 중 발전, 철강, 제지, 유리 등 업종의 400여개가 되고, 기업들의 환경투자 부담이 지금보다 2배 많아져 경쟁력이 약해질 것이라며 특별법이 통과되는 것에 강한 문제를 제기해 왔다.
- 5) 2003년 8월 1일부터 16일까지 서울은 9번의 열대야를 치른 반면 서울보다 위도가 약간 낮은 수원에는 4번의 열대야가 있었다
- 6) 1947년부터 2003년까지 서울시의 평균기온의 변화추이와 평균풍속의 변화추이다. 평균기온은 상승하고 풍속은 감소하는 추세를 보이고 있다. 기상청 자료에 따르면 서울의 연평균 풍속은 1초에 2.3m이며 최대 풍향은 서풍이다.

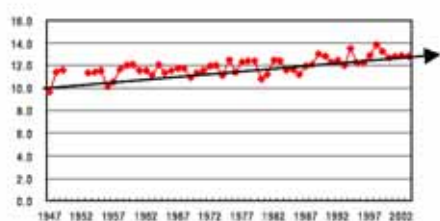


그림 : 서울시 평균기온의 변화 추이

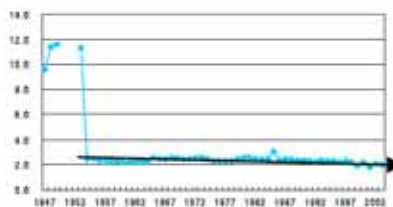
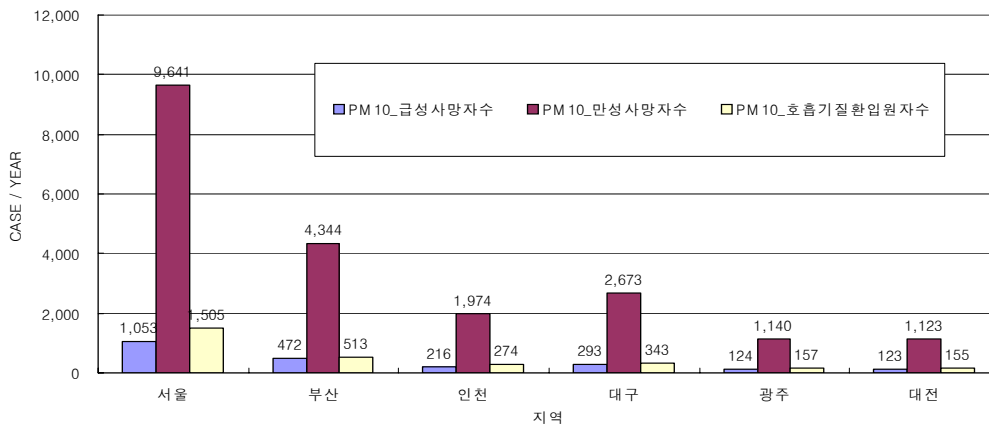


그림 : 서울 평균풍속의 변화 추이

그림출처: 서울특별시 ‘생태면적률 활용을 위한 공청회’ 2004.12.2 pp43-45

환경용량이 초과하고, 이를 자연적으로 해소해줄 바람이 도시개발로 인해 차단됨으로써 미세먼지로 인한 피해가 대도시일수록 많이 나타난다. 미세먼지(PM₁₀)에 의한 위해도는 서울이 부산, 인천, 대구, 광주, 대전 5대 도시보다 월등히 높게 나타나며, 서울의 만성 사망자수비율은 6개 대도시 전체의 약 46.1%를 차지한다. 이는 노출 인구수가 타도시에 비해 높기 때문이기도 하지만 노출 농도 역시, 매우 높기 때문인 것으로 판단된다. 서울의 경우는 미세먼지의 만성 노출로 인하여 약 1,000명 당 1명이 조기 사망할 수 있는 위해도를 지닌다.⁷⁾

<그림 3> PM₁₀으로 인한 각 도시별 위해도 비교



5) 자동차와 도로중심의 교통정책과 대기오염

자동차는 도시 대기오염 배출원의 80% 이상을 차지하고 있어서 도시의 대기오염에 절대적인 영향을 미친다. 자동차 증가세는 앞으로 상당기간 동안 지속될 것으로 전망된다. 일인당 자동차보유대수를 기준으로 볼 때 한국개발연구원(1999.12)의 전망에 따르면 2010(2020)년 자동차대수는 2천 1백만 대(2천7백만 대)로 2000년 1천2백만 대보다 175%(215%) 증가할 것으로 전망된다. 그리고 건교부에서는 전국 고속도로를 가로망과 세로망 각각 7개와 9개로 건설하는 7×9 고속도로 건설계획을 추진하고 있다. 자동차수요의 증대와 도로망 확충으로 인해 대기오염은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

환경부 자료에 의하면 자동차에 의한 오염물질 배출량은 약 157만톤이며 전체 배출량에서 차지하는 비율이 일산화탄소는 88.9%, 탄화수소류는 84.4%, 질소산화물이 39.2%로 나타나고 있어⁸⁾, 세계적인 평균수준에 비해 자동차로 인한 오염물질 배출량 기여도가 크게 높은 것으로 평가

7) 신동천, 「도시 대기 오염 현황과 건강 위해성」 『"시민의 건강과 생명을 위협하는 대기오염" 심포지엄 자료』 2001.10

된다. 자동차 배출가스는 다른 점오염원에 비해 시민들의 호흡기에 직접 노출되기 때문에 건강피해가 훨씬 더 높다.

더욱이, 최근 서울 반경 20km 이내 외곽지역에 집중적으로 심화되고 있는 대규모주택단지 계획을 감안한다면 수도권 지역 차량운행량은 더욱 증가하여 미세먼지 농도는 더욱 높아질 것이다. 이러한 현상은 1980년대 이후 미세먼지 일종인 총부유먼지(TSP) 농도가 서유럽지역에서 35% 감소하고, 미국에서는 미세먼지(PM₁₀) 농도가 역시 35% 줄었으며, 일본에서는 이보다 더욱 양호하게 미세먼지가 관리되고 있는 경향과 대조를 이루고 있다⁹⁾.

2. 문제점

1) 대기오염의 일반적인 문제점

대기오염의 일반적인 문제점은 첫째 지역과 피해범위가 광범위하고, 초국경적이라는 점이다¹⁰⁾. 지난 11월 서울대 박순웅교수팀의 '한국생태계의 장거리 이동 및 국내배출 오염물질의 산성성분 부하량'의 보고서에 의하면 1998년 한 해 동안 한국에 쌓인 황산화물 46만5000t 중 약 20%에 해당하는 9만3509.7t이 중국에서 온 것으로 추정되고, 2004년 8월 1994~1998년 한국의 대기오염물질을 조사한 결과 이산화황 연평균 40%, 질소산화물은 49%가 중국에서 날아온 것으로 밝혀졌다¹¹⁾. 이산화황은 식물을 고사시키고, 질소산화물은 자외선과 반응해 오존농도를 증가시켜 폐기능을 심각하게 악화시킨다. 지구적 과제인 지구온난화문제는 대기문제의 초국경성을 극명하게 보여주는 사례이다.

둘째, 국지적이고 협소하게 그 피해정도가 다르게 나타난다. 자동차 통행량이 많은 교차로에서 대기오염이 높게 나오고¹²⁾, 나무의 식재 여부에 따라 비슷한 위치에서도 대기오염이 다르게 나타난다¹³⁾. 지하생활공간에서 거주하는 사람들의 대기오염 노출은 지상의 거주자들보다 심

8) 환경부, 『환경백서』, 2001

9) 대통령자문지속가능발전위원회, 『OECD 환경전망』, 2001.9, p. 298.

10) 세계은행과 아시아개발은행이 지난 2000년부터 4년간 아시아 주요도시 20곳의 대기오염실태를 조사한 결과, 싱가포르를 제외하고 서울, 부산, 홍콩, 마닐라 등 19곳이 부적합 판정을 받았다. 연간 80만명에 달하는 대기오염 질환 사망자중 3분의 2가 아시아지역 거주자들이다 (문화일보 2004.11.19) 2003년 10월 14일, 필리핀 마닐라에 본부를 둔 WHO 서부태평양사무소는 "세계 전체 도시인구의 절반을 차지하는 아시아에서는 매년 150만명이 대기오염과 관련된 질병으로 숨지고 있다"고 발표했다. "이중 50만명은 대기중 분진과 아황산가스 때문에 목숨을 잃고 있다"고 분석했다. (한겨레신문 2003.10.14)

11) 동아일보 2004.08.10

12) 시민환경기술센터, 「보도자료」 '2004. 04. 11

13) 나무 한그루 없이 잔디밭으로만 조성된 서울시청 앞 서울광장의 대기오염도(이산화질소량)가 시의 환

각한 수준이며¹⁴⁾, 실내에서 발생하는 대기오염의 전형은 새집증후군이나 새빌딩증후군이며, 최근에는 새학교증후군이 국내에서 본격적으로 다루어지고 있다. 소형 건축폐기물 소각장으로 인한 주민피해는 평택에 있는 금호소각장 인근주민들의 혈액에서 다이옥신이 높게 나오면서 소형 건축폐기물 소각장 정책에 대한 확대가 진행되었다¹⁵⁾.

셋째, 사회적 약자에게 상대적으로 집중되는 경향이 있다. 대한소아알레르기 및 호흡기학회가 2000년 전국 초등학생과 중학생 4만429명을 대상으로 실시한 연구에 따르면 초등학생의 13%, 중학생의 12.8%가 천식을 앓고 있는 것으로 나타났다. 대기오염이 심한 곳에 사는 어린이일수록 천식이 더 악화되고 감기, 기관지염 등에도 자주 걸렸다¹⁶⁾.

넷째, 대기오염은 산업화와 화석연료사용과 상관관계가 높다. 화석연료로 인해 대기오염이 다른 시대 보다 광범위하게 발생되고, 산업화에 따른 직업병(미세먼지, 작업장환경에 있는 중금속 등이 대기를 매개로 발병·역주)으로 인해 피해자들이 증가했다¹⁷⁾. 서울의 경우 자동차로 인한 대기오염은 1988년 자동차 내수시장의 확장과 맞물려 증가했다. 특히 도로확장정책에 따른 자동차 수요와 이용의 증가로 선오염이 증가하고 있다. 대형에너지시설에서의 VOC배출과 관련해서는 특별한 진척이 없어 대기관리와 에너지 정책이 통합되어 운영될 필요가 있다.

2) 인체피해의 문제점

WHO는 세계 여러 나라의 연구결과를 종합하여 오존농도가 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 증가하면 병원 내원률이 8.3% 증가하며, 미세먼지(PM10)의 농도가 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 증가하면 사망률은 3.5%, PM2.5의 농도가 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 증가하면 사망률은 1.5% 증가하는 것으로 예상하고 있다. 브라질 사우파울로 연구에 의하면 이산화질소 농도가 $75\mu\text{g}/\text{m}^3$ 증가하면 5세 미만의 어린이들에게서 호흡기 질환으로 인한 사망률이 30% 증가하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

1970년대 초 캘리포니아의 로스앤젤레스에서 대기오염이 높은 지역에 거주하는 산모들에게서 태어난 아이들의 출생시 평균체중이 낮다는 것이 처음 보고되었다. 그리고 캐나다 밴쿠버에서 1985년에서 1998년 사이에 대기중에 SO₂, NO₂, CO, O₃, 농도와 단태아로 태어난 신생아에서

경기준치(70ppb)를 넘는 80.1ppb인 반면 나무가 심어진 광화문광장의 대기오염도는 64.1ppb로 서울광장보다 대기오염도가 20ppb 이상 낮은 것으로 나타났다. (서울환경운동연합, '보도자료' 2004. 9.22, 세계일보 2004. 9. 23)

14) 도시문제연구소, 2002,

15) 시민환경연구소, 『금호소각장인근 주민건강실태 보고서』.2002.

16) 중앙일보 2004. 02. 19. 대기오염의 피해는 건강한 성인보다 약자에게 먼저 나타는 경향에 대한 것은 토다키요시, 『환경정의를 위하여』 1996. 참고

17) 클라이브 폰팅, 『녹색세계사』 II.1995

18) 장재연, 「안심하고 숨쉴 수 있는 대기환경을 위하여」, 『대기오염개선정책토론회 자료집』, 2002.4

조산아, 저체중아, 자궁내발육지연과의 관계를 조사하여 상관관계가 높은 것으로 나왔다.

1996년 1월-1997년 12월까지 2년동안 서울지역에서 태어난 만삭아만을 대상으로 임신 각 시기별 대기오염물질의 노출과 저체중아와의 상관관계를 조사한 결과 임신 1-2분기(1-6개월)동안 CO, NO₂, SO₂, PM₁₀ 농도가 증가함에 따라 저체중의 위험도가 증가하였으며 임신 3분기(7-9개월)에는 O₃가 저체중아의 위험요인으로 작용하였다¹⁹⁾.

서울에서 1991년1월부터 1997년 12월까지 7년동안에 대기오염과 급성 뇌졸중에 의한 사망률과 연관성을 조사하였다. 뇌경색사망률과 대기오염과의 관계는 통계적으로 유의하게 나타났다²⁰⁾.

국내에서 수행된 대기오염의 인체 위해성 평가의 역학적 연구에 의하면 대기 중 총부유분진이 100 μ g/m³ 증가 시 사망자 수가 대략 2~3% 가량 증가한다고 평가하고 있다. 또한 심혈관계 질환으로 인한 사망 역시 미세먼지를 비롯한 가스상 오염물질(오존, 아황산가스, 이산화질소 및 일산화탄소)과도 밀접한 상관성이 있음을 제시하고 있다.²¹⁾

<표 5> PM₁₀으로 인한 만성 사망 위험도의 국가별 비교>

국가	노출인구수	대기 오염		개인 위험도
		평균농도	사망자수	
오스트리아#	8,059,000	26.0	5,576 (1,921-4,434)	6.9×10 ⁻⁴
프랑스#	58,258,071	23.5	31,692 (19,202-44,369)	5.4×10 ⁻⁴
스위스#	7,081,346	21.4	3,314 (1,986-4,651)	4.6×10 ⁻⁴
대한민국 ¹				
서울	10,373,234	70.1	9,641i	9.2×10 ⁻⁴
6대도시	21,925,458	60.5	20,895i	9.5×10 ⁻⁴

#자료 출처 : WHO(1999), 10 μ g/m³ 이상에서 사망자수(30세이상)

1 연세대 환경공해연구소

미세먼지로 인한 만성사망 위험도를 국가별로 비교해 보면²²⁾, 프랑스가 31,692명으로 가장

19) 이보은, 『서울지역의 대기오염과 저체중아 출산에 관한연구』, 2003 이화여대 박사학위논문

20) Yun-Chul Hong, Jong-Tae Lee, Ho kim, Ho-jang Kwon , Air pollution A New risk factor in inschemic stroke mortality, Stroke , 2002;33 2165-2169 자료출처 <http://ecohealth.or.kr/>

21)이종태, 「국내 연구사례로 본 대기오염의 건강영향」 , 『대기오염개선정책토론회 자료집』 , 2002.4

22) 신동천, 「도시 대기 오염 현황과 건강 위해성」 『"시민의 건강과 생명을 위협하는 대기오염" 심포지엄 자료』 2001.10

높다. 그리고 6대도시와 서울 순으로 높은 위해도를 나타내고 있다. 그러나 미세먼지의 평균농도를 보면 프랑스가 우리나라에 비해 약 3배정도 낮음에도 불구하고 사망자수가 높은 이유는 노출 인구수가 우리나라에 비해 크기 때문이다. 그리고 오스트리아와 스위스의 경우는 각각 약 0.07%와 약 0.05%정도이다. 반면 우리나라의 경우는 약 0.09%정도로 다른 국가에 비해 높은 수준이다.

최근에는 미세먼지 가운데 PM 2.5가 건강에 주요한 영향을 끼치는 것으로 밝혀져 이에 관한 환경기준을 미국, 유럽국가들이 만들고 있다. 그러나 우리나라에서는 직경 10마이크로미터 이하인 PM 10의 환경기준만 있을 뿐이다. 한성대 산업시스템공학부 박두용 교수팀의 연구에 의하면, “2002년 3~6월 서울 은평구의 PM 2.5를 잰 결과 미국 기준을 6~7배 넘어서는 심각한 오염도를 보였다” 또한 지름 $2.5\mu\text{m}$ 이하 미세먼지 농도가 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 증가하면 장기적으로 심혈관계 질환으로 인한 사망은 5%, 폐암으로 인한 사망은 8% 증가한다²³⁾.

3) 자연환경과 사회환경에 미치는 피해

대기오염은 인간의 인체뿐만 아니라, 동식물, 토양, 문화재, 금속 등에 광범위한 부정적인 영향을 미치고 있다.

(1) 대기오염이 생태계에 미치는 영향

울산지역에서 환경 오염에 따른 삼림생태의 변화를 조사하기 위하여 울산공단의 오염원에 서부터 거리에 따라 조사지역 5곳을 설정하여 각 조사지역간의 삼림군집구조를 비교 연구한 자료에 의하면, 공단내의 삼림에서의 출현수종종수는 100제곱미터당 3종이고, 7km 떨어진 피해가 거의 없는 삼림에서는 20종이었다. 또한 대기오염원에서 거리가 멀어질수록 출현종수, 개체수, 종 다양도, 군재도가 증가되고 유사도지수는 감소되었다.²⁴⁾

1991년에 조사한 바에 의하면 참나무림의 조사구면적 1,200제곱미터에서 출현하는 수종수가 창덕궁후원 21종, 남산 25종, 광릉 29종이고, 소나무림에서는 남산 34종, 광릉 39종으로 서울 외곽에서 도심으로 향할수록 출현수종수가 감소하였다. 수목의 출현개체수 감소도 뚜렷하여 조사구면적 1,200제곱미터에서 참나무림은 창덕궁후원 608주, 남산 899주, 광릉 1,410주이고, 소나무림은 남산 895주, 광릉 1,849주였다. 도심으로 갈 수록 출현수종수와 개체수가 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다.

또한 서울도심 삼림에서는 해가 갈수록 출현수종수와 개체수가 감소한다는 현상이 밝혀졌다. 즉 창덕궁후원은 참나무림 조사구 500제곱미터에서 1986년에는 27수종, 385개체가 출현하던 것이 1990년에는 13수종, 227개체로 감소하여 수종수는 50%, 개체수는 40%가 감소하였다. 남산의

23) 한겨레신문 2004.2.3

24) 김태욱, 박인협, 이경재, 「환경오염에 의한 울산지역의 삼림생태학적 변화에 관한 연구」, 『한국임학회지』 58호 : pp. 60-69. . 1992.

소나무림 조사구 500제곱미터에서는 1986년 출현수종 26종, 출현개체수 1,179주이던 것이 1990년에는 18종, 294주로 개체수가 75%가 감소되었다. 한편 참나무림 조사구 500제곱미터에서 1986년 출현수종 27종, 출현개체수 1,375주이던 것이 1990년에는 19종, 333주로 감소되어 심한 군집의 변화가 발생한 것이다. 해가 갈수록 출현수종수와 개체수가 감소한 것이다. 25)

서울시내의 대기오염이 식물에 미치는 영향과 대기오염의 해독 메커니즘을 규명하기 위해서 서울시의 대기오염이 높은 종로지역의 은행나무 가로수와 대기오염농도가 약간 낮은 양재동의 은행나무를 선정하였다. 은행나무 각 개체를 대상으로 생육하는 개체간의 생리적인 활성 즉 엽록소함량, 광합성능력, 항산화효소의 활성을 분석하였다. 양재동의 은행나무가 엽록소함량, 광합성능력이 종로지역의 은행나무보다 높은 것으로 나타났고, 항산화효소인 GR(glutathione reductase)과 APX (ascorbate peroxidase)의 활성은 종로지역의 가로수에서 높은 것으로 나타났다. 이는 종로지역의 은행나무가 대기오염이 심한 환경에서 항산화를 극복하기 위해 항산화 효소의 활성을 높이는 것으로 짐작된다.26)

(2) 대기오염이 문화재 및 건축물과 금속에 미치는 영향

우리나라에서는 전남 여천공단의 대기오염으로 홍국사의 단청·탱화의 안료반응과 목조 및 석조 문화재의 부식반응이 진행되었으며, 충남지역 석조 문화재를 조사한 공주대 기초과학연구소는 충남지역 석조문화재의 현황과 보존대책에서 석조문화재들이 무모한 보수와 풍화, 그리고 산성비에 부식되고 마모되어 형태를 알아볼 수 없거나 부서지고 있다고 경고하고 있다. 또한, 서울 경복궁에 있는 석탑과 비석들은 관리 소홀로 이끼나 오염물이 끼어 있을 뿐만 아니라, 산성비로 인해 손톱으로도 긁힐 정도로 풍화되어 있어 비문의 글자는 읽기가 어려울 정도다. 그리고 다보탑과 석가탑의 상태를 조사한 결과, 다보탑은 박리 및 박락현상으로 석재표면이 심하게 손상되었고, 석가탑은 중심부의 지반침하로 모서리가 위로 치솟는 등 구조적인 변형이 심각하다. 특히 다보탑의 경우 1층 옥계석 하단부의 옥석받침이 비와 안개 등의 수분에 의한 풍화반응으로 2층 8각 난간의 간대와 난간석이 심하게 갈라져 탑신의 면과 모서리가 떨어졌으며, 누수에 의한 박리현상으로 옥석받침이 심하게 손상되었다.27)

대기오염물질에 의한 금속판(철판, 구리판, 알루미늄판)의 부식은 금속의 종류, 노출기간에 따라 부식정도가 다르게 나타났으며, 특히 철판의 경우 대기오염 물질의 배출량이 많을 것으

25) 이경재, 「대기오염과 산성비가 생태계에 미치는 영향」, 한국대기환경학회. 1993
출처: <http://www.dbpia.co.kr>

26) 우수영, 이성환, 이동섭, 「대기오염 피해를 받은 서울시내 가로수의 엽록소함량과 광합성 특성」, 『한국농림기상학회』, 2004 (출처: KSI KISS <http://search.koreanstudies.net>)

27) 손병현, 정종현, 최석규, 이강우, 이형근, 「대기오염에 의한 경주권역 석조문화재 훼손 현황조사」, 『대한환경공학회』, 2002 (출처: KSI KISS <http://search.koreanstudies.net>)

로 추정되는 공업지역(울산)이 해안지역(강화)이나 교외지역(양평)보다 부식감량이 큰 것으로 나타났다²⁸⁾

(3) 대기오염이 토양에 미치는 영향

다양한 경로로 토양에 유입된 오염원은 토양의 건강도(健康度)에 따라 큰 영향을 나타내지 않을 수도 있으나 토양의 완충능력의 한계를 벗어나면 토양 생태계의 순환기작을 완전히 마비시켜 생태계가 회복되기 어려운 상태로 만든다.

서울 남산 토양의 화학적 특성을 대조구로 선정한 강원도 홍천군의 계방산 토양의 특성과 비교할 때, 남산의 토양은 황산화물 등 대기오염원의 유입으로 인하여 산성화가 심하게 진행되었으며, 이로 인한 토양 양료의 유실이 심하게 일어난 상태로 추정되었다. 황의 집적에 따라 황산환원균의 활성이 민감하게 나타나지는 않지만, 다단계로 이루어지는 탈질균의 동태는 대기오염원의 집적에 따라 상대적으로 민감하게 반응함을 추정하게 한다.²⁹⁾

오염지역으로 서울, 울산, 여천 및 서산을 선정하였고 청정지역으로 평창을 선정하여 이들 지역의 산림에 유입되는 대기강하물을 강우와 임내우(수관통과수, 수간수)를 통하여 측정하였고 각 지역 토양의 화학적 특성을 조사하여 비교한 연구에 의하면³⁰⁾ 산성강하물의 영향으로 토양산성화가 진행되는 과정에서 가장 많은 영향을 받은 것으로 보이는 대도시의 토양은 산악지역에 비하여 pH 1정도 낮은 것으로 나타났다. 토양의 양이온 함량은 대도시와 공업지역에서 높게 나타나 양이온 유실은 심하게 이루어지지 않은 것으로 보이지만 산성물질 유입에 의한 토양산성화의 진행은 계속되고 있다.

3. 개선방안

1) 대기환경 개선을 위한 부처간 통합적 정책 추진

다른 환경문제에서와 마찬가지로 대기오염 정책도 부처별로 분산되어 있어 국민건강권을 지키는데 매우 미흡하다. 일반 대기환경에 대해서는 환경부가, 기상현상과 관련해서는 기상청이 실내와 작업환경에 대해서는 건교부와 노동부가, 인체피해에 대해서는 보건복지부 등이 맡고 있

28) 최수언, 한진석, 신찬기, 김윤신, 「대기오염물질이 금속부식에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국대기환경학회』, 1995. (출처: <http://www.dbpia.co.kr>)

29) 박현 「탈질균 및 황산환원균 정량을 통한 서울의 대기오염이 남산의 토양에 미치는 영향 평가」, 『한국임학회』, 년도미상. (출처: <http://search.koreanstudies.net>)

30) 김동엽, 유정환, 채지석, 차순형, 「대기오염물질의 산림생태계내 유입과 토양의 화학적 특성 변화」, 『한국임학회』, 1996 (출처: KSI KISS <http://search.koreanstudies.net>)

어 그 기능이 분산되어 있다. 결국, 교통영향평가의 예를 들면 가장 중요한 평가 항목 중의 하나인 교통 수요에 따른 대기오염영향 부분은 소홀히 처리되고 있다. 고유기능의 차이로 조직의 통합화에 어려움이 있다면 국무총리실의 수질개선기획단과 유사한 대기오염의 발생부터 최종 피해까지의 과정을 통합적으로 판단하고 처리할 수 있는 구조가 반드시 필요하다. 실내공기질의 경우, 다중이용시설은 환경부에서 관할하고 있으며, 학교시설은 교육부에서 학교보건법에 기초하여 관리하고 있다. 또한 문화시설은 문화관광부가, 노인복지회관, 요양원, 고아원 등의 사회복지시설은 보건복지부에서, 작업장 환경은 노동부가 관리하고 있다.

대기오염관련 법령체계는 도로교통법, 원자력법, 원자력손해배상법, 석유사업법, 에너지이용합리화법, 건설기계관리법, 집단에너지사업법, 대체에너지개발 및 이용 보급촉진법, 오존층보호를위한 특정물질의 제조규제등에관한법률 등으로 분산되어 있다. 특히, 기후변화협약과 관련하여 에너지 수급정책을 담당하는 산업자원부와 대기오염문제를 직접적으로 다루는 환경부와의 업무상 마찰이 발생하고 있다. 대기오염물질은 산업정책, 도시계획³¹⁾, 에너지 정책, 교통수요관리정책 등 관련정책과의 통합적 접근이 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 가칭 '범정부 대기환경 개선정책협의회'를 구성하여 국민건강을 위한 통합적인 대기개선정책을 조정하고 추진하는 것을 검토할 필요가 있다. 특히 국민건강을 최우선 정책목표로 놓고 재정경제부, 기획예산처, 산업자원부, 건설교통부 등 경제관련 부처들의 정책전환을 이끄는 것이 매우 중요하다.

2) 대기오염물질에 대한 건강영향평가시스템 구축³²⁾

배출시설 배출허용기준 강화를 하더라도, 인구 및 산업시설 증가, 자동차 증가 등으로 인해, 오염물질 배출량이 현재보다 증가해 대기질이 악화되는 경향이 있다. 오염원이 증가하는 경우에는 농도중심의 규제와 배출원 관리로는 환경용량을 초과하는 오염물질의 증가에 따른 인체 피해를 막는 데는 한계가 있다. 따라서 인체피해에 미치는 인과관계에 대한 규명을 우선하고 이 문제를 해결하기 위해, 시민의 위치에서 평가하고 판단할 수 있는 대기정책으로 바꾸어야 한다. 즉 대기오염이 인체에 끼치는 영향, 즉 건강위해도 평가를 기초로 한 대기정책 수립이 중요하다. 이를 위해서는 인체와 재산상피해나, 생태계에 대한 사회·경제적 피해에 대한 평가시스템과 조사를 위한 환경 예산이 배정되어야 할 것이다. 미국의 경우 일반적인 대기오염 물질은 물론 유해 화학물질 각각에 대해서도 건강위해도 조사를 실시한다.

31) 바람이 도시로 잘 흘러들면 대기오염을 축소할 뿐만아니라, 시원한 공기가 도시 속으로 들어와 생활의 쾌적성을 높여준다. 도시에 공기가 흘러들도록 하기 위해서 바람길을 확보하고 기후 생태를 고려한 건축물의 배치가 필요하다. 이를 위해서는 토지이용계획 수립시 건축물의 배치, 층수, 건물의 간격 등을 적절하게 조절할 수 있도록 하는 도시개발 방식의 제도가 마련되어야 할 것이며, 이를 위해서는 도시의 기후특성지도와 같은 선행연구와 조사가 이루어져야 할 것이다.

32) 김선태, 「대기오염개선을 위한 정책제언과 시민참여방안」

3) 환경기준물질 규제대상 확대와 기준강화, 전문인력 확보와 관리

환경기준물질이나 규제 대상 공간에 대해서도 공간적,내용적으로 더욱 다양화하려는 노력이 필요하다. 미세먼지의 경우 인체에 더 심각한 PM 2.5에 대한 기준마련, VOCs에 속한 톨루엔, 벤젠 등은 바로 환경기준 항목에 포함시켜 관리하여야 한다.

대기관련 예산은 지속적으로 환경예산 중에서 낮은 비중을 차지했으며, 수도권대기문제, 실내대기문제로 환경예산 중 대기분야가 증가했지만 시민들의 건강문제와 연관된 것에 비하면 아직 낮은 비중이다.

지자체에서는 대기와 관련한 전문인력을 확보하고, 지자체의 보건환경연구원 등을 활용한 연구, 관리업무의 비중을 높여야 한다. 미세먼지의 주 발생원의 하나인 도로에 대해서는 도로관리를 책임지고 있는 부서에서 시민건강과 관련하여 중요한 책임을 지고 운영해야 할 것이다. 그리고 측정업무와 공단관리업무가 지자체에 이관되고 있는 가운데 지자체에 대기오염 부서와 전문인력의 확보가 필요하다³³⁾.

4) 사전예방적이고 광역적인 대기관리체계 구축

공장총량제를 통한 사업장의 오염총량 삭감 의무를 부여하고 총량범위내에서 개발을 허용하는 사전예방적인 대기 관리체계를 구축할 필요가 있다. 대기오염의 특성상 행정구역의 경계가 명확하지 않아, 시도별 분산관리체계에서 일관된 광역관리체계가 구축되어야 한다. 최근에 '수도권 대기 관리청'을 설치하기로 한 것은 잘 된 일이다. 부산, 광주, 대구 등과 같은 광역시에서는 인근 지자체들과 통합관리체계를 구축하는 것이 필요하다.

5) 작업장환경개선을 위한 공기조사와 노동자 건강조사

작업장의 대기오염물질인 VOCs 및 HAPs에 대한 관리가 강화되어야 할 것이며, 특히 석유화학단지에서는 VOCs에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 산업단지 이외에도 대도시 주유시설, 건축물용 도료와 자동차제조 등에서 VOC 함량기준 설정과 조사가 이루어져야 할 것이다. 그리고 대기오염물질에 직접노출되는 노동자들에 대한 체계적인 건강조사를 통해 작업장환경을 쾌적하게 바꿔나가야 할 것이다.

6) 자동차 및 연료 생산자에 대한 중점 관리대책 수립, 시행

도시의 대기오염의 주범인 자동차와 관련된 대기정책은 자동차 수요자와 생산자 양자 모두에게 초점을 맞추어 진행되어야한다. 수요자들에게 대중교통의 사용을 권장하고, 자동차의 정

33) 행정간소화의 일환으로 이루어진 환경관리인들의 자격 완화, 지방환경청이나 지방자치단체의 대기 담당 부서의 통폐합 등으로 우리나라 대기전문인력의 감소도 이러한 문제에 심각성을 더하고 있다.

기검진 등으로 인해 대기오염을 최소화하는 시책들이 제시되고 있다. 그러나 생산자인 자동차 업계에 대해서는 저공해차 개발에 대한 의무조항(목표연비 미달차량에 대한 생산금지 조치방안, 배출가스 인증결과 공개, 배출가스 등급표시제 도입, 저공해차 개발을 촉진할 수 있는 국가차원의 지원시책 마련 등)과 자동차 연료에 의해 발생하는 오염원에 대한 저감방법에 대한 의무조항(자동차 연료품질기준설정 마련과 기준준수)이 약한 편이다.

환경권 보호를 위해서는 오염자 부담의 원칙을 확고하게 시행하는 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고 자동차 및 연료생산자들이 대기오염으로 인한 국민 환경권 침해에 대한 책임은 미흡한 형편이다. 우리나라의 기술과 경제수준, 환경오염수준을 고려할 때 생산자들은 대기오염 예방을 위한 최고의 기술(Best Available Technology)을 사용하도록 해야 한다. 경제성을 이유로 최고의 기술을 사용하지 않는 것은 생산자의 경제적 이익을 위해 소비자의 환경권을 침해하는 일이다. 따라서 자동차, 유류 등 연료 생산자들은 오염자부담의 원칙에 따라 최고기술사용의 원칙을 받아 들여야 한다. 환경부, 산업자원부 등 정부부처는 경제논리가 아니라 환경권, 건강권의 관점에서 대기오염의 원인을 해결해야 한다.

7) 교통 수요관리 정책 추진

한국 교통정책은 승용차 우선정책인 반면, 프랑스 일본 등은 자동차 억제정책을 펴는 동시에 대중교통의 편리성을 늘리고 있다. 우리는 인도를 깎아 도로를 넓히고 있지만, 프랑스 파리는 정반대로 차선을 줄여 인도를 넓히고 있다. 브라질库里티바는 주요 간선도로 한 가운데 일반 자동차가 아예 들어가지 못하도록 하는 대신 왕복 3차선의 버스전용차선을 만드는 등 지하철을 뚫는 돈의 약 1%만 들고고도 교통난과 대기오염을 줄였다.

도로건설정책을 전면 재검토하여 불요불급한 도로건설계획을 취소, 축소, 조정하는 것이 필요하다. 도로건설은 생태계 파괴, 소음, 대기오염 등을 일으키는 주된 원인으로서는 환경권 침해의 중요한 요인이 된다. 따라서 지속가능한 교통을 위한 정부의 종합계획을 수립, 시행하는 것이 필요하다.

8) 대기오염 피해구제 제도 도입

대기오염의 특성상, 대기오염에 의한 피해는 광범위하고, 국지적으로도 피해정도가 다르게 나타난다. 특히 사회적 약자인 어린이, 노약자들이 피해를 입는다. 대기오염으로 인해 받은 구제 방법이 마련되어 있지 않은 상황이며, 개인적인 사항으로 다루어질 뿐이다.

환경오염 내지 침해에 대한 사후구제를 원활하게 하기 위해서는 손해배상청구의 기초가 되는 사실의 입증에 용이해야 한다. 그리고 입증을 위해 필요한 정보를 신속, 정확하게 입수할 수

있어야 한다. 그러므로 환경오염 피해자의 환경정보 청구권이 인정되어야한다. 또한 배상청구를 할 수 있는 사람들의 범위를 확대해, 자연생태계에 대한 침해와 같은 경우 지역주민이나 단체들이 주체가 되어 배상청구권을 행사하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 배상기준도, 정형화하며 “의심스러운 경우에는 피해자의 이익으로”와 같이 입증책임의 완화 내지 전환을 위한 일반기준의 정립이 필요하다³⁴⁾. 그리고 대기오염에 의한 사회적인 피해에 대해서는 집단소송을 원활하게 할 수 있는 제도가 마련될 필요가 있다.

9) 실내대기오염에 대한 통합적 대책 수립, 시행

실내대기오염에 쉽게 노출되고 있는 어린이들에 보호대책이 요구된다. 탁아방, 어린이방, 유치원, 초등학교와 같은 어린이 출입시설에 대한 엄격한 실내공기질법이 적용되어야 하지만, 학교시설은 아직, 실내공기질법에 적용받지 못하고 있으며, 미취학아동시설에 대한 부문은 아직 구체화되어 있지 못한 실정이다.

지하 또는 반지하의 거주자의 경우 창문과 출입구가 땅에 인접해 있어, 출퇴근길의 자동차 시동과 정지로 인한 오염물질과, 퇴적되어 있는 오염물질이 주거공간으로 들어오기 쉽다. 또한 환기가 잘되지 않는 구조일 뿐만 아니라 환기시설이 부족해 지하 주거생활자들은 각종 오염물질에 다른 주거생활자보다 쉽게 노출되고 있다. 특히 포름알데히드나 라돈 등의 유해먼지들이 주거공간에 축적되는 문제를 낳고 있다.³⁵⁾

따라서 정부는 각 부처에 분산되어 있는 실내공기질 관리업무를 부처간 협의를 통해 통합적으로 조정하여 실내공기질 취약 시설, 지역, 계층 등 정책목표집단에 따른 체계적인 대책을 수립, 시행해야 한다.

34) 독일의 경우는 환경침해와 손해간의 인과관계의 입증이 곤란한 문제를 환경책임법에서 제도적으로 해결하고 있다. 이 법에서는 인과관계에 대해 추정할 때, 개별사건에 있어서의 피해를 발생시킨 원인에 대한 적합성의 개념을 도입하고 있다. 적합성의 판단기준은 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 손해발생의 시간과 장소, 손해의 양상과 기타 손해의 원인을 개별적으로 지시하거나 지시하지 않는 일체의 사정이 된다. 정희성, 『지속가능한 사회를 향한 환경 규제정책의 발전방향』, 환경정책평가연구원 2002. 6 p.148쪽

35) 한국도시연구소, 『지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구』, 2003

제 2 절 안전한 물을 이용할 권리

식용이든 청소용이든 농사용이든 물은 인간생활에 필수불가결하다. 물 문제가 결국 사람 문제임을 잘 이해해야 한다. 30억 년 전 지구상 물의 양이 지금도 거의 같다고 한다. 이 사실은 물이 끊임없이 순환하고 있는 가운데 1인당 사용할 수 있는 물이 점점 감소하고 있음을 뜻한다.

안전한 물을 이용할 권리가 인권의 하나임을 확인할 필요가 있다. 유엔이 1948년 채택한 세계 인권선언(Universal Declaration on Human Rights)이나 1966년에 채택된 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1966년의 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 등에는 구체적으로 물에 대한 권리(The Right to Water)가 명시되어 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 물에 대한 권리는 생명권, 건강권, 식량권의 한 부분으로 이해되고 있다. 하지만 물에 대한 권리가 구체적으로 존재하는지, 그리고 물에 대한 권리의 개략적인 내용은 무엇인지는 논의조차 되지 않고 있다. 적절한 생계수단을 가질 권리를 포함하는 것으로 해석되는 생명권은 당연히 위생적인 식수를 이용할 권리를 포함한다고 볼 수 있다.

영어 water rights를 우리말로 번역하면 물 환경권(물 環境權)이 된다.³⁶⁾ 정사언(2001b)은 물 환경권을 수질환경권으로 좁게 해석하여, “오염되지 않은 안전한 물을 사용목적에 맞도록 이용할 수 있는 물 이용권”으로 정의한 바 있다.³⁷⁾ 하지만 이 보고서에서는 물 환경권을 “깨끗하고 안전한 물을 이용할 수 있는 권리”라고 정의한다. 물은 공공성이 강하기 때문에 소유권의 대상이 될 수 없고 이용권 중심으로 접근할 필요가 있다.³⁸⁾

물 환경권과 관련하여, 코피 아난 유엔사무총장은 다음과 같이 말한 바 있다.³⁹⁾ “안전한 물을 이용할 수 있는 권리는, 근본적인 인간의 요구로서 기본적인 인권이다. 오염된 물은 모든 사람의 육체적·사회적 건강을 해친다. 이는 인간 존엄성에 대한 모욕이다.” 즉 코피 아난 유엔 사무총장은 물 환경권이 인권이라고 공언하고 있는 것이며, 우리는 인간 존엄성을 유지하기 위해 물 환경권을 인권의 문제로서 이해하고 접근할 필요가 있음을 깨닫게 된다.

36) 정사언, “수질환경권의 실현을 위한 법제적 고찰”, 토지공법연구 vol. 14, 2001. 정사언, “수질환경권의 침해에 대한 행정개입청구권”, 인천법학논총 제4집, 2001b. 참조.

37) 정사언, 2001b, p257. water rights와 관련한 영어문장 “access to safe water”를 통상적으로 “안전한 물에의 접근”이라 번역하는 데, 이는 잘못으로 보임. access는 장소나 사람에의 접근이라는 의미 이외에 어떠한 대상을 보거나 이용할 수 있는 권리라는 의미도 있음. 따라서 “access to safe water”는 안전한 물을 이용할 수 있는 권리”라고 해석해야 할 것임.

38) 한편 水利權의 사전적 의미는, “하천이나 호수 등의 물을 관개, 발전, 수도 등의 목적으로 독점하여 사용할 수 있는 권리”이다. 이렇게 볼 때, water rights는 수리권 또는 물 환경권으로 모두 해석될 수 있는데, 본 연구는 환경권 문제를 다루고 있으므로, 이하에서 water rights를 물 환경권으로 적도록 한다.

39) WHO, *The Right to Water*, Health and human rights publication series no. 3, 2003, p6에서 재인용.

인권과 관련한 정부의 책무는 대체적으로 존중, 보호, 충족의 세 가지로 분류할 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 인권에의 접근방법을 물 환경권에 적용하면 다음과 같은 논의가 가능하다.

존중의 의무란, 정부 당국이 국민의 물 환경권의 향유를 직접적이든 간접적이든 방해하지 않도록 삼가야 할 의무를 말한다. 보호의 의무란, 정부 당국이 기업과 같은 제삼자가 국민의 물 환경권의 향유를 어떠한 방식으로든 방해하지 않도록 방지해야 할 의무를 말한다. 충족의 의무란, 정부 당국이 국민의 물 환경권의 완전한 실현을 달성하기 위해 필요한 조치를 취해야 할 의무를 말한다.

존중, 보호, 충족의 의무를, 거꾸로 권리라는 측면에서 보면 존중의 의무는 환경침해 방어권을 의미하며, 보호의 의무는 공해배제 청구권에 해당되고, 충족의 의무는 생활환경조성 청구권에 대비된다고 말할 수 있다.

우리나라의 일반적인 물 문제나 물 환경 분쟁 문제를 모두 물 환경권의 침해문제로 환원시키는 것은 잘못일 수 있다. 이리저리 따져보면 환경권과 다 관련은 있겠지만, 단순히 우리나라 수질환경의 일반적인 문제점을 열거한 것이 바로 물 환경권의 문제점이라고 보는 것은 적절하지 않다. 우리나라 물 문제를 물 환경권의 존중, 보호, 충족의 세 영역으로 나누는 살펴보는 것이 인권으로서의 물 환경권과 관련한 우리나라 물 문제에 대한 접근방법으로 타당할 것이다. 따라서 아래에서는 물 환경권과 관련한 현황 분석 부분에서는 전반적인 현황을 다루고 문제점 분석 부분은 물 환경권의 존중, 보호, 충족 영역으로 나누어 살펴본 후, 개선방안 부분에서는 종합적으로 개선방안을 제시하는 서술방식을 취하고자 한다.

1. 물 환경 현황

1) 수량 분야

1996년 정부부처 합동으로 발표된 물 관리 종합대책은 '2011년까지 전국 어디서나 물을 풍부하게 이용할 수 있도록' 수자원을 확충하는 것을 3대 주요 사업 중 하나로 꼽고 있다. 구체적으로 살펴보면 2011년까지 다목적댐 건설로 물 부족분 40억 톤 중 12억 톤을 확보하고, 나머지는 물수요 절감(22억 톤), 댐 연계 운영 (6억 톤) 등으로 충당하는 계획을 세우고 있다⁴¹⁾. 우리나라의 상수도 급수 인구는 2003년 말 현재 43,633천명으로 전체 인구 47,925천명 대비 90%에 달하는 상수도 보급률을 보이고 있다 (그림 4 참조).

‘한국은 물 부족 국가이다’, ‘아니다’라는 폴리지 않는 수수께끼 같은 논쟁은 재점검되고

40) WHO, 25 Questions and answers on health and human rights. Geneva: World Health Organization, 2002. <http://www.who.int/hhr/information>.

41) 국무총리실 수질개선기획단, 2003년도 물관리종합대책 점검분석결과, 2004.2.

있다. 2004년초 국가계획인 수자원 장기종합대책을 다양한 배경을 가진 민간 전문가들과 수자원 공사, 정부부처 담당자가 함께 수정, 보완하기에 합의하였고 현재 수정 중에 있다.

우리나라는 물 부족 국가가 될 수 있는 상황적 여건을 충분히 가지고 있다. 첫째, 우리나라 연평균 강수량은 1,274mm로 세계평균 970mm의 1.3배이나 연간 1인당 강수량은 약 3,000톤으로서 세계평균의 1/11에 불과하다⁴²⁾. 둘째, 높은 하상계수의 문제이다. 많지도 않은 강수량이 여름에 집중되어 있으며, 하천 경사도 높아 바다에 유출되는 양이 많아 하천에 항상 흐르는 물의 양은 얼마 되지 않는다. 셋째, 산업 근대화가 본격적으로 시작된 1950년대 이후 1990년대 중반까지 수량 공급 위주의 정책을 추진해 오면서 대규모 댐을 건설해 왔으나, 최근 댐의 부정적 영향(하천 생태계 단절로 인한 파괴, 수질 악화 및 지역 사회에 미치는 영향 등)에 대한 대중적인 인식이 확산되면서, 댐 건설에 대한 사회적 반대가 거세게 일어나고 있다. 대표적으로 국책 사업으로 추진되었던 영월댐이 하천 생태계 보전 등 댐 건설로 인한 사회적 비용을 다시 점검한 결과 계획 파기되었던 사례를 들 수 있다.



<그림 4> 상수도 급수 인구 및 시설 용량 추이
(출처: 환경부, 환경통계연감 2004, 제17호, 2004. 12. 31.)

2) 수질 분야

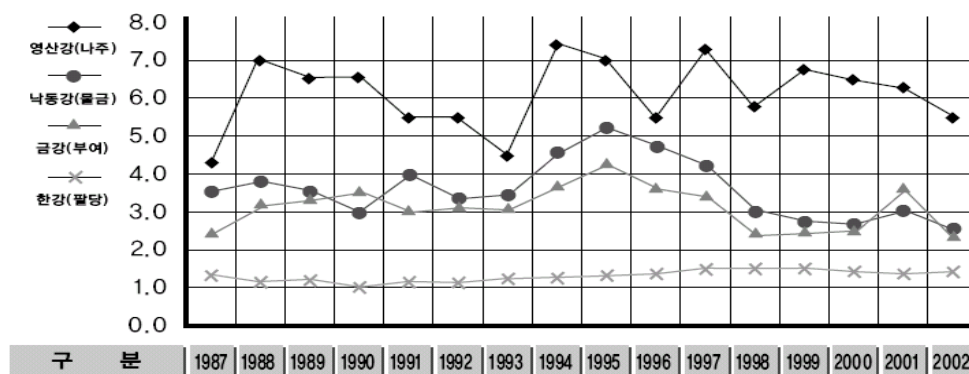
<그림 5>에 의하면, 2002년 현재 영산강의 수질이 가장 열악하며 한강의 수질이 가장 양호한 것으로 나타나고 있다. 1997년 이후 전반적으로 우리나라 주요 하천의 수질이 점진적으로 개선되고 있다. 4대강 특별대책을 수립하고 특별법을 제정하여 시행하는 한편 2003년 말 현재 하수도 보급률이 약 79%에 이르렀고 하수처리장 방류수질기준이 1995년 이전의 30mg/L에서 2004

42) 환경부 환경관리분야 해설 자료(홈페이지 참조).

년에는 10mg/L로 강화된 것 등이 점진적 개선의 원인이라 볼 수 있겠다. 하지만 낙동강(물금) 및 한강(팔당)의 수질이 더 이상 획기적으로 나아지지 않고 있다는 점에서 1980년대 말 이후 잇따른 수질오염 사고에 대응하기 위해 추진되어온 수처리 시설의 설치 및 운영에 대한 집중 투자 등 기존 대책이 한계점에 다다른 것으로 보인다. 2004년 정부부처 합동으로 '4대강 비점오염원관리 종합대책' 및 세부 시행계획을 발표하는 등의 조치가 새로운 전환점을 마련할 것인지에 대한 지속적인 점검과 평가가 뒤따라야 할 것이다.

2005년 들어, 1996년 물관리종합대책이 전격 발표된 이후 처음으로 본격적인 수질 총량 관리 정책⁴³⁾이 집행되고 있고, 특별법 체제가 처음 적용된 한강 물 관리 종합대책의 5개년 계획을 종합 평가한다⁴⁴⁾. 따라서 주요 4대강의 수질 오염 문제 해결을 위해 집중적인 시설 투자 정책과 수변 구역의 매수, 총량 관리 등과 같은 새로운 정책의 실험 무대가 되어온 대규모 하천 유역 중심의 수질 관리 정책이 중소 유역단위, 도시 및 농촌 지역의 소하천 복원과 관리 문제로 확산되어 진보된 수질 개선을 이루어낼 수 있을지 여부도 앞으로 쟁점이 될 수 있다.

<그림 5> 연도별 수질변화 추이



출처: 환경부, 환경백서, 2003.

3) 치수 분야

앞서 언급하였듯이 우리나라의 물 관리 여건은 치수, 즉 물 관련 재해 및 안전 문제에 있어서도 취약하다. 특히 여름철이면 고질적으로 되풀이되는 장마, 태풍 피해는 1990년대 임진강

43) 상류지역의 규제 강화에 대한 반발 등을 우려하여 자발적 시행체제로 운영되는 한강 유역과는 달리 낙동강 유역에서 처음으로 2005년 지역 총량규제가 의무 시행된다.

44) 환경부 홈페이지 참조 <http://www.me.go.kr>

하류지역의 국지성 호우로 인한 수해, 2002년 태풍 루사, 2003년 태풍 매미로 인한 피해 사례 등으로 인해 물 관리의 새로운 이슈로 제기되고 있다. 즉 1960년대 이후 산업화 과정에서 강조되었던 수자원 공급 논리와 1990년대 급격히 사회 이슈로 등장한 수질 오염 문제에 비해 상대적으로 정책적 중요 순위에서 밀려나 있었던 치수 대책이 기후 변화와 맞물리면서 보다 근본적인 대책 마련을 요구하기예까지 이른 것이다. (2002년 말까지 풍수해 피해의 추이는 아래 표 참조)

<그림 6> 풍수해의 피해 규모 추이

(단위 : 백만원, 명)						(Unit : Million Won, Person)	
	이재인 Persons Suffered	인 명 피 해 Casualties				침수면적 Flooded area	총피해금액 ²⁾ Total value of damages
		계 Total	사망 Deaths	실종 Missing	부상 Injuries		
1998	18,779	118	40	29	47		197,114
1994	11,862	116	29	48	48		168,876
1996	80,408	404	110	48	248		801,162
1998	18,888	86	41	88	8	47,968	488,050
1997	8,298	48	22	18	6	45,774	190,916
1998	80,808	877	888	21	298	91,624	1,682,811
1999	28,868	182	76	14	78	75,848	1,219,681
2000	8,886	180	86	14	81	68,082	846,461
2001	4,186	208	71	11	126	20,012	1,266,168
2002	71,204	660	282	88	80	61,579	8,116,298

출처: 환경부, 환경통계연감 2003(제16호), 2003.12.

2. 문제점

1) 물 환경권 존중 영역

(1) 정부의 공급위주 물 관리 정책으로 하천 생태계 파괴

그동안 한국의 물 관리 정책은 하천 및 호소가 오염되면서 먹는 물 문제의 심각성을 해결하기 위해 노력해 왔다. 하지만 먹는 물 문제가 수 생태계의 가장 마지막에 위치한 인간에게 미치는 영향이라는 것을 감안하면 보다 근본적인 대책으로서 하천 생태계의 복원과 보전에 대해 대책이 절실한 상황이다.

(2) 댐 건설

1960년대 이후 가속화된 산업화 과정을 거치면서 ‘잘사는 나라’를 만들기 위해 대규모 댐을 건설하였는데, 소양강댐과 대청댐 등이 대표적인 사례이다. 1980년대에 들어서도 기존에 계획

중이던 댐 공사는 순조롭게 진행되었으나 1990년대 들어오면서 댐은 시민단체를 중심으로 한 건설저항운동에 의해 지연되다가 급기야 내린천 댐과 동강 댐과 같이 계획된 댐이 건설되지 못하는 사례가 나오고 있다⁴⁵⁾.

(3) 수자원공사의 광역상수도 사업에 의한 물 관리 체계의 중앙집권화

지방자치단체 수준에서 대규모 취수원을 확보하기 어려운데다 수질 오염 및 열악한 지방 재정 등을 이유로 다목적댐의 건설 등 용수를 확보할 수 있었던 중앙정부 차원의 광역 상수도 공급 체계를 확대해 왔다. 하지만 90%를 넘어서는 상수도 공급율을 달성하였다는 자랑스러운 통계치의 이면에 2003년 말 현재 48.5% ('03년 말 완료된 전주권(2차) 및 대청권(Ⅱ) 광역상수도는 시설용량에 미포함(※용수 미공급)⁴⁶⁾에 불과한 광역 상수도 가동률이라는 문제가 있다. 전국 광역상수도 공급량에 대하여 일괄 적용하는 광역 상수 원수를 사서 공급하는 지방상수도의 경우에도 가동률이 50%를 조금 넘는 수준에 그쳐 수도 관리 체계의 중앙 집권화에 따른 비효율 문제가 되풀이되고 있다.

(4) 국가주도의 물 관리 정책과 지방자치단체 물 관리 정책 수립 및 집행능력 미흡

1993년 맑은 물 공급대책(계획기간 5년), 1996년 물관리 종합대책(계획기간 10년) 등 잇따른 수질오염 사건에 대한 국가차원의 대응이 계속되면서 지역의 물 관리 체제는 중앙 정부 정책의 규제 집행 기구 역할을 벗어나지 못하고 있다. 또한 1995년 지방자치제도가 본격적으로 시행되고 1993년 준농림지 제도 도입 등으로 완화된 토지이용 규제와 맞물리면서 지방자치 단체는 수질 규제 단속과 지역 개발 주체로서의 상호 모순적인 역할 속에서 결국 정부의 실패를 양산하는 결과를 낳았다⁴⁷⁾.

(5) 하천 복개와 복개하천 복원

1960년대 이후 시작된 하천 개수 사업은 '한강의 기적'으로 불리는 산업화, 한국 근대화의 표상이었으나, 이제 인간 생활과 떼어놓을 수 없는 하천을 복개하여 주차장으로, 도로로 이용하는 것이 당연시 되는 시대는 지났다. 복개된 도시 하천은 범람의 위험과 하천 수질 오염 악화에 따른 악취 등과 같은 만성적인 관리 문제를 만들어 내고 있으며, 특히 1990년대 말 임진강 하류 지역, 2003, 2004년도에 걸친 태풍 피해는 자연 재해가 아니라 인간이 만들어낸 불투수층, 복개

45) 이미홍, 한국의 근대화와 물: '물' 정책을 중심으로, 2003년 민주사회정책연구원 학술대회 발표자료, 2003.

46) 국무총리실 수질개선기획단, 2004.

47) 고재경, 수자원 관리정책의 정부실패에 관한 연구 : 주인-대리인 모형을 중심으로, 서울대학교 박사학위 논문, 2001.

하천 및 개수 작업으로 인한 인재였다는 점에서 복개 하천의 복원 사업이 절실하다.

(6) 새만금 간척사업

새만금 간척사업은 마시고 놓고 이용하는 ‘물’을 살리기 위해서는 물 생태계 전반을 하나로 통합된 체계로 접근하여야 한다는 문제의식과 대규모 개발 사업을 통해 지역을 개발, 부흥시키려는 중앙정부의 지역 개발 논리가 정면으로 부딪친 사례이다. 2005년 2월 법원에서 환경단체의 소송안 대로 사업 보류 1심 판결이 내려져서 갈등은 계속 진행 중이다. 전북 지역 개발을 위해 새만금 갯벌의 간척이 꼭 필요하다는 주장과 국내 최대 갯벌 파괴 사업만은 중단시켜야 한다는 주장이 팽팽하게 맞서온 과정은 물 환경권의 측면에서 새로운 함의를 가진다. 생태계를 개발함으로써 발생하는 비용과 편익에 대한 비교, 즉 타당성 분석은 현재 세대의 이익과 요구만을 반영할 뿐이며 현재세대와 미래세대의 환경 향유권을 저해하지 않는, 지속가능한 물 관리의 개념에는 적합하지 않다는 점이다. 지속가능한 물 관리에 대해 방향이 각기 다른 입장을 가지는 집단의 함의를 통해 장기적인 비전을 수립, 적용하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

2) 물 환경권 보호 영역

(1) 수질오염 사고 발생

수질오염 사고는 물의 특성상 대규모 하천 및 호소를 원수로 이용하는 광역 및 지방상수도 체계뿐 아니라 대유역 내의 생태계 구성원 모두에게 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 1990년대는 대형수질오염이 주로 하천 및 호소 지역에 발생하였다면 2000년대 들어서 수도관의 바이러스 검출, 낙동강 원수의 다이옥신 오염 등 수질 오염 사고의 범위가 넓어지고 오염 물질도 다양해지고 있다.

(2) 물 환경 분쟁 발생

물은 공공재이면서 독점적으로 사용하였을 경우 다른 소비자가 활용할 수 있는 물의 양이 줄어들게 되어 있는 제한적 소비재이기 때문에 다양한 용도 및 지역에서 공동으로 사용하는 과정에 갈등 요소는 늘 잠재되어 있다. 특히 1990년대는 악화된 수질이라도 서로 이용하려는 지역 간 경쟁, 개발과 보전의 갈등이 주를 이뤄, 위천공단 입지를 둘러싼 낙동강 유역의 상·하류간 갈등, 토지이용 규제와 수질 보전을 둘러싼 한강 유역의 상·하류간 갈등, 용담댐 건설을 둘러싼 금강 상·하류지역의 갈등, 낙동강 강정 취수보 건설을 둘러싼 강정 취수보 관련 갈등 사례로 나타났다. 주요 하천의 특성에 맞는 특별법 제정 및 유역 관리를 위한 수계위원회 제도 도입 등으로

물 분쟁을 해결 할 수 있는 제도적 장치는 갖춰졌으나, 사실상 물이용 부담금의 관리에만 국한된 수계위의 위상 문제, 총량규제 시행 등으로 불거질 수 있는 중소 규모 유역내 갈등 해소 방안 부재 등에 대한 대책 마련이 필요하다.

(3) 지하수 난개발

하천 및 호소에 비해 수자원 이용 의존도가 낮은 지하수는 수돗물에 대한 불신을 가진 국민들이 대체수원으로 이용하거나, 먹는 샘물로 개발되는 경우가 많으나 지하수 수원 관리에 대한 관심은 대체로 낮은 편이었다. 특히 폐광산이 제대로 관리 되지 않아 경남 일부 지역에서 괴질이 발생하는 등의 문제가 발생하고 있어, 대책을 마련하기 위해서 다양한 지하수의 형태와 영향 요인, 지하수 이용 인구 및 이용량에 대한 파악부터 시급히 시행되어야 할 것이다.

(4) 구릉지 난개발로 인한 홍수 다발

숲-토지-물 환경은 서로 연결된 유기체적 생태계로서 몇 부분만 따로 떼어서 관리할 수 없지만 지금까지 물 관리 정책은 유역내로 직접 유입되는 토지이용 영향권역에 대한 토지이용 규제와 사후 수처리를 통한 관리에 급급하였다. 하지만, 루사와 매미 등 대형 태풍 피해를 당하면서 유역권내에 물 환경에 영향을 미치는 각종 행위, 특히 구릉지의 난개발 등 그동안 고려되지 않았던 요인에 대한 재검토가 조속히 이루어져야 할 것이다.

3) 물 환경권 충족 영역

(1) 부처간 업무 분산

행정자치부는 재해 담당, 건교부는 수량 관장, 환경부는 수질 관할, 농림부는 농업용수의 개발 등 물 관련 업무가 분산되어 있어 연계성이 미흡한 실정이다. 4대강 유역별 수계관리위원회가 만들어지면서 해당 부처, 수자원 공사 및 광역지자체의 장이 함께 모여 논의할 수 있는 장이 형성되었지만, 주로 서면으로 논의가 이루어지고 있으며, 논의 대상도 물이용 부담금과 총량규제 등으로 한정되어 있다. 또한 중앙부처간 업무 협의 및 조정을 담당하던 국무총리실 산하 수질개선행담단이 폐지되고 환경심의관 수준으로 직급이 하향 조정되어 통합적인 물 관리를 위한 관리 체계가 아쉬운 실정이다.

(2) 상수도 관망 부식으로 인한 수돗물 오염

상수도 관리 업무는 광역 상수도의 경우 수자원공사가, 지방상수도의 경우 지방자치단체(산하 상수도사업본부)가 담당하는 이원화 체계로서 노후관망의 누수 및 관리 문제가 계속 제기

되어 왔으나 대규모 투자 등을 이유로 전국적인 수도관 개선 작업은 이루어지지 않고 있다. 전 세계에 유례를 찾아보기 힘든 수돗물에 대한 국민의 불신을 불식시키기 위해서는 수돗물의 공급율을 높이는 데 주력해온 기존 상수도 관리 방식에서 탈피하여 효율성도 높이면서 공공성은 더욱 강화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

(3) 자연형 하천 및 홍수터 복원 사업 미흡

최근 도시 하천을 중심으로 자연형 하천 복원사업이 진행되고 있으나 하류 일부 구간의 조경 시설을 설치하는 데 그치거나 개별 하천 생태계의 특성 보다는 전국적으로 획일적인 복원 기법이 일괄 적용되고 있는 문제 등이 나타나고 있다. 또한 도시하천뿐만 아니라 농촌의 소하천 생태계에 대한 대책은 거의 전무한 상황으로 하천 생태계 복원 대책에 있어서 도-농간 재정 지원 및 대책 마련의 형평성 문제도 심각한 현실이다. 더불어 행정구역 단위로 도시 환경의 어메니티(쾌적성: amenity)를 높이기 위한 단편적인 시도에서 탈피하여 하천 및 호소의 대 유역에 대한 하천 생태계 조사 및 기준 마련을 통해 유역 단위 목표와 대책이 하나의 유기체로서 유역 환경 생태계에 대한 대책을 마련해야 할 시기이다.

(4) 상·하류간 물자원의 적절한 배분 체계 미비

현재 물의 이용과 배분에 대한 용도별, 이용 주체별 관리 체계는 상수도 최종 소비자들에 대한 물이용 부담금 및 수도요금 징수 체계만 있을 뿐이다. 예를 들어 낙동강 중류지역에 위치한 대구광역시에서 추가로 안정적인 하천 취수를 위해서 강정 취수보를 건설하려고 하였을 때 하류 지역의 부산광역시는 중상류지역의 추가 수원 사용에 따라 갈수기의 하천 유지 용량이 줄어들까 우려하여 소송을 제기하였던 사례가 있다. 기존 제도에 의해서 수리권의 조정과 협의, 기초 자료 등 기술적 지원에 따른 사용량 할당 등이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 법정에서 공사 중단 등을 이유로 재판을 받았으며, 결과적으로 법원의 중재에 따라 추가 수원 개발에 따른 하류 지역의 피해를 2년에 걸쳐 공동 연구하는 조건으로 공사를 재개하여 갈등은 원만히 해소되었다. 따라서 원수의 개발, 이용에 대한 배분 체계를 지속가능한 방향으로 구축하고, 수질, 수량을 따로 구분하여 관리하는 체계를 넘어서는 통합 관리 방식을 도입해야 할 것이다.

3. 개선방안

물 환경권을 존중하고, 보호하며, 충족하기 위해서는 다음과 같은 개선 방안이 요구된다. 첫째, 현재 우리나라의 물 관리 법제는 부처별 물 관리 체제는 유지하면서 조정, 협의 기능도

제대로 역할을 하고 있지 못한 실정이다. 수리권, 물 갈등, 농업용수의 오염 문제 등과 같이 기존 부처간 역할 분담으로는 해결되지 않는 문제가 산적해 있으며, 무엇보다 한국의 물 환경권을 정의하고 환경권 보장을 위해서 장기적인 물 관리 대책을 수행해 나갈 비전도 없는 현실이다. 따라서 물 관리 기본법을 제정하여 물 환경권을 명시함과 동시에, 이수, 치수 및 수질 관리를 개별 분야별 연계를 높여 나가야 한다.

둘째, 부처간, 유역간 조정, 통합 기능을 제고하여 통합적 물 관리 체제를 갖춰야 한다. 특히 치수 관련 사례에서 보듯이 수자원의 적절한 이용을 보장하면서도 효과적으로 홍수를 예방하고 수질을 관리하기 위하여, 하나의 통합된 부서에서 수자원의 다양한 기능을 연계하여 통합적으로 관리할 필요가 있다. 외국의 경우, 영국 환경청(Environment Agency)은 1980년대 하천 유역별로 통합되었던 하천청(National River Authority)을 다시 수량, 재해, 수질 분야로 통합하여 관리하고 있다. 준사법적 공공기관의 형태인 영국 환경청은 하천과 습지 생태계, 낚시, 홍수예방, 축산폐수, 토양오염, 하천운송, 수상레저, 지정폐기물 관리, 하천·해양·지표수·지하수 수질관리, 취수허가, 물 공급 관리 등 물과 관련한 모든 업무를 통합적으로 관리하고 있다. 따라서 경우에 따라 대규모 중앙부처 통합이 이루어지거나 부처간 통합 기능을 하는 조정·통합 위원회의 기능이 강화되는 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 물 환경 분쟁 발생시 유역 내에서 자체적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 지방자치단체간 협약 체결을 통한 물 환경 분쟁을 해결하거나 지방자치법 등에 지자체간 협약의 근거조항을 신설할 수 있다.

넷째, 지방의제 21의 제도화를 통한, 물 관리를 위한 지방 환경 거버넌스 체계를 강화함으로써 행정구역별 물 거버넌스가 모여 중소 유역단위 물 거버넌스로, 다시 대유역 단위 물 거버넌스로 아래로부터 위로(bottom-up) 수립되는 거버넌스 체제를 갖춰야 할 것이다. 중소 유역 내 행정구역별 총량관리 제도의 시행으로 지역간 유역내 '합의에 의한 물 관리 정책의 수립 및 시행'에 대한 요구가 높아지고 있는 현실을 감안할 때 행정단위, 중소 유역단위 물 거버넌스에 대한 대책이 마련되어야 하고, 기존 지방의제 21과 같은 거버넌스 조직을 활용하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 외국의 경우 영국의 지방자치법 개정(2000)을 통해 지방정부의 공동체 계획 수립이 의무화되었으며, 덴마크의 경우 국토계획법 개정(2000)을 통한 지방의제 21 수립이 제도화되었다.

제 3 절 안전한 폐기물 관리

특정 주민들의 환경권 침해를 둘러싼 환경갈등 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 폐기물 처리와 관련한 갈등이다. 현대 소비사회의 막대한 자원을 생산-소비-폐기의 과정에 투입시키는 형식으로 존재하고 있고, 이 결과 자연과 인간의 생활공간에 막대한 양의 폐기물을 증가시켜 오고 있다. 이렇게 증가된 폐기물의 처리는 우리 국토의 과밀한 인구구조와 갈등을 일으킬 수밖에 없다. 또한 폐기물 처리의 환경적·위생적 적절성, 처리정책 및 입지선정 과정의 민주적 합리성 등이 오랫동안 결여된 채 이루어져 갈등의 요인이 되었다. 특히 1990년대 초반 이후, 폐기물 처리 시설 입지를 둘러싼 사업 시행자와 지역 주민들 간의 갈등이 큰 사회문제로 부각되었다. 정치적 민주화, 환경과 삶의 질에 대한 인식의 변화, 지방자치 등으로 폐기물 처리에 대한 사회적 요구 수준은 크게 달라졌지만, 처리방식은 이에 상응하는 변화를 갖지 못한 탓이었다. 특히 갈등의 핵심요인은 편익발생과 비용집중의 공간적 불일치이다. 폐기물 처리로 인한 편익이 매우 넓은 공간의 사회구성원 전체에게 분산되어 있는 반면, 비용은 제한된 공간의 소수 구성원들에게 집중된다. 비용의 집중은 환경적·위생적 문제뿐만 아니라 사회경제적 손실까지 초래하기 때문에 갈등 강도가 악화되는 특성을 갖는다.

매립 폐기물의 총량의 저감과 폐기물 매립시설 입지를 둘러싼 갈등의 해소를 위한 방안 역시 새로운 갈등의 요인이다. 대표적으로 소각장 증설정책이다. 매립지에 비해 인구밀도가 높은 지역에 건설되는 소각장은 1990년대 중반부터 심각한 사회갈등 요소가 되어왔지만, 정부는 많은 양의 쓰레기를 매립하는데 한계가 있다고 판단하여 소각을 통한 매립지 유입 폐기물 감량화 정책을 도입하여 지방자치단체별로 소각장을 건설하는 것을 적극적으로 장려하고 있다. 그러나 현실적으로는 소각장 건설 또한 지역 주민의 저항을 비롯한 여러 가지 제약으로 인하여 매우 어려운 실정에 있다.

이러한 폐기물 처리와 관련된 환경권 갈등을 실체적·절차적 권리 측면에서 살펴보면, 먼저 실체적 권리로서는 건강한 환경에 살수 있을 권리이다. 건강에 대한 권리도 폐기물과 관련된 실체적 권리 중 하나이지만, 높아진 환경의식과 사회적 저항으로 위생매립 정책이 강화되면서 건강한 환경에 대한 권리가 더 중요해지는 추세이다. 절차적 권리측면에서는 정보·참여·보상에 대한 권리이다. 따라서 이러한 권리개념을 토대로 폐기물 처리와 환경권 문제를 분석해보고자 한다.

1. 폐기물 관리 현황

1) 폐기물 처리 및 시설현황

폐기물 발생과 처리현황을 개괄하면, 폐기물의 총 발생량은 1993년을 기점으로 점진적으로 증가하는 추세에 있다. 이 가운데 일상생활과 경제활동 과정에서 발생하는 우리나라의 생활폐기물은 1995년 쓰레기 종량제가 도입된 이후 1994년의 1인당 1일 1.3kg에서 2002년에는 1일 1.04kg으로 감소하였다. 특히, 실제로 매립 또는 소각 처리되는 폐기물의 양은 종량제 시행 이후 재활용률의 급증으로 크게 감소하였다. 일상생활 속에서 배출되는 폐기물은 재활용, 소각, 매립 등 3가지 방법에 의해 처리되고 있으며 최종적으로는 매립에 의해 처리되고 있다. 매립시설은 총 333개이며 2003년도에 사용한 매립용량은 1,761만 m^3 이다. 당해연도 현재 잔여매립용량은 24,982만 m^3 이고, 이 가운데 수도권매립지의 잔여매립용량이 15,685만 m^3 로 약 68.1%를 차지하고 있다. 매립시설 수를 운영주체별로 살펴보면 지방자치단체 269개(잔여용량의 92.1%), 자가처리업체 36개(잔여용량의 5.8%), 처리업체 28개(잔여용량의 2.1%)이다.

<표 4> 매립시설현황

(단위만 m^3)

구분	시설수 (개소)	매립용량		
		총매립용량	'03매립용량	잔여매립용량(%)
계	333	44,816	1,761	24,982(100)
지방자치단체	269	38,440	1,473	23,019(92.1)
자가처리업체	36	4,645	83	1,438(5.8)
처리업체	28	1,731	205	525(2.1)

다음으로 생활 및 사업장폐기물 소각시설은 총 4,937개이며 시설용량은 1,333(톤/시간)이다. 소형소각로(처리능력 25kg/시간 미만)의 신규설치 금지와 배출허용기준의 강화로 소각시설수가 전년대비 12.1% 감소했다. 대형생활폐기물 소각시설(소각용량 50톤/일 이상 규모) 설치사업은 2003년 말 기준으로 68개소가 완공되어 운영 중에 있으며, 48개소는 공사 중이거나 설계 등을 준비하고 있다. 소각시설을 설치하는 지자체에 대하여는 1996년 까지는 시설비의 30%를 융자 지원하였으며, 1997년부터는 국고로 보조하고 있다. 2001년부터 광역시설은 서울시 30%, 기타광역시 40%, 기타 시·군에 대해서는 50%를 지원하고 있으며, 도서지역의 소각시설 설치사업도 50%를 지원하고 있다(환경부, 2004a).

< 표 5 > 소각시설 현황

구분	시설수(개소)	시설용량(톤/시간)	관리인원(명)
계	4,937	1,333	8,211
자치단체	305	489	1,963
자가처리	4,563	515	5,246
처리업체	69	329	1,002

2) 폐기물 시설과 사회갈등

폐기물 시설의 설치는 대표적인 환경갈등의 대상이다. 갈등의 존재는 권리의 침해로 전제로 한다. 그러나 권리를 침해하는 행위의 존재자체에 대해 사회적으로 항상 동의가 이루어지는 것은 아니다. 갈등의 주체 입장에서는 분명히 권리의 침해에 대한 정당한 대응행위이지만, 비당사자 입장에서는 특정한 집단이 실체적 권리침해를 당하지 않고 있음에도 불구하고 과도한 갈등을 일으키고 있다고 규정하기도 한다. 이에 따라 주민운동은 정당한 권리행사라기보다는 지역이기주의로 인식되기도 한다. 그러나 쾌적한 환경에 대한 개인의 실체적 권리 측면에서나 국제적으로 합의된 환경 의사결정에서의 절차적 권리측면에서 보면, 자기 삶의 공간에 설치되는 폐기물 시설 자체나 그 과정의 합리적 절차에 대한 문제제기는 정당하다. 특히 폐기물 처리와 관련된 갈등은 강도의 차이는 있을 수 있지만, 다음과 같은 측면에서 필연적일 수밖에 없다.

첫째, 처리시설 입지와 관련한 편익과 부담의 불일치이다. 잠재적 피해자 집단자체가 시설의 이용자이자 수혜자이지만, 편익과 비용의 크기는 큰 차이가 있다. 시설 편익의 수혜자는 지역사회 구성원 전체이고, 이로 인해 개인이 갖는 편익의 크기는 매우 작다. 이에 반해 비용은 시설 주변 주민이라는 아주 제한적 숫자로 나누기 때문에 개인이 부담하는 비용의 크기는 훨씬 분명하게 인식된다. 결국 이러한 불일치의 해소는 다수에 의해 소수를 보상해주는 것이다. 하지만 1990년대 중반까지 ‘보상의 결여’는 보편적인 현상이었고, 이로 인해 처리시설 입지는 갈등과 부정의의 요인이 되어왔다. 피해에 대해 적극적으로 보상을 하더라도 보상가치에 대한 인식차이는 존재한다. 생활환경의 악화, 부동산 가치의 하락 등은 지역주민 개개인이 갖는 사적 피해인데 비해, 보상 형식은 사적이 아닌 주변 지역에 대한 공공사업 등 공적보상 형태로 이루어진다. 개인이 느끼는 피해를 직접적이 아닌 간접적으로 보상받게 되고, 이런 조건은 주민이 보상의 결여를 제기할 여지를 준다.

둘째, 주민의 사회경제적 지위와 폐기물 처리시설 입지의 문제이다. 대부분의 처리시설은 지역 내에서 저개발 지역에 위치하게 되고, 사회경제적으로 주변부에 있는 집단이 환경피해 부담

의 대상이 된다. 소득 계층적 특성과 폐기물 처리시설 입지공간분포는 연관성을 갖는다. 게다가 폐기물 처리시설의 입지는 이러한 형평성의 문제를 악화시키게 된다. 즉 재산적 가치하락 등 잠재적 경제가치의 손실이 생긴다. 혐오시설이 입지하게 되면 주변 지역이 개발사업으로 경제적 중심부에 편입될 가능성은 없어지고 사회경제적으로 정체되거나 유사 위폐시설이 집단적으로 들어서는 시설침투 현상이 발생할 가능성이 높아진다. 즉 폐기물 처리시설 주변 주민들은 잠재적 개발이익을 박탈당함으로써 사회경제적 주변부로 남아있을 가능성이 높아지는 것이다. 이것은 결국 사회적 약자 집단의 지위를 고착화시키는 부정의를 야기하는 것이다.

셋째, 환경피해이다. 쓰레기나 오폐수 등 공간적으로 넓게 확산·분산되어 있는 오염물질을 좁은 공간에 집중시킴으로서 주변지역 주민들만이 일방적으로 양적·질적으로 집약된 오염물질에 노출된다. 또한 이렇게 오염물질에 노출되는 주민들은 다수 수혜자에 비해 절대적인 소수자이고, 육체적·정서적 고통은 사회경제적 피해와는 달리 돈으로 등가 치환될 수 없는 불가역적 특성을 갖는다.

넷째, 과정상의 문제이다. 오랫동안 피해당사자인 주변지역주민은 입지선정과 시설운영 과정에서 배제되어 왔다. 1990년대 중반 이후 혐오시설의 입지선정 과정에 이해당사자의 참여회를 크게 확대해오고 있지만, 여전히 다수의 필요에 의해 소수의 입장은 충분히 반영되지 못한 채 정책결정이 이루어지고 있다.

이러한 이유로 폐기물 처리시설과 관련한 갈등은 끊임없이 발생하고 있다. 2004년 환경부 조사에 따르면, 1988년부터 2003년까지 국고보조사업으로 추진되었던 생활폐기물 처리시설(소각·매립시설, 음식물쓰레기자원화시설, 농어촌폐기물종합처리시설) 설치와 관련해 발생한 갈등사례는 총 103건으로 집계되었다. 아울러 그 중 70%(72건)는 해소되었으며, 나머지 30%(31건)는 진행 중인 것으로 조사되었다. 특히, 각 시설 중에서 매립시설 설치에 따른 민원이 가장 많이 발생된 것으로 조사 되었고, 2004년 현재 진행 중인 민원은 소각시설 16건, 매립시설 10건, 음식물쓰레기자원화시설 5건으로 조사되었다. 또한 민원 발생원인의 대부분(77.7%)은 폐기물 처리시설 예 정부지 주변주민의 원천적인 반대이며, 그 밖에 지자체내 지역주민간의 갈등, 과도한 보상요구 등이 있었다. 이러한 갈등의 주요원인을 보면 다음과 같다.

- ① 충분한 홍보, 관련 지역주민의 여론수렴, 계획수행 과정에서의 주민참여 등의 민주적 절차 배려 미비로 행정에 대한 불신감 팽배
- ② 국민생활수준의 향상으로 쾌적한 환경에 대한 요구 증가
- ③ 혐오시설 입지에 따른 토지가격 하락 등 경제적인 손실에 대한 피해우려
- ④ 시간과 경비의 부족으로 인한 부적절한 입지 선정(환경부, 2004b).

< 표 6 > 폐기물 관련 갈등 발생현황

	총계	99년 이전	2000	2001	2002	2003
계	103	58	10	18	5	12
소각시설	38	18	1	10	4	5
매립지(시)	25	19	2	2		2
농어촌 폐기물 종합처리 시설	31	19	6	5	1	
음식물쓰레기 처리시설	9	2	1	1		5

이러한 갈등의 원인을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 주변주민의 원천적인 반대(80건) : 서울 마포, 경기 안성 등
- ② 지자체내 지역주민간 갈등(9건) : 경기 수원, 강원 평창 등
- ③ 과도한 보상 요구(6건) : 경기 광명, 경북 경산 등
- ④ 인접지자체간 갈등(4건) : 경기 이천, 강원 속초 등

<표 7> 폐기물관련 갈등의 원인별 현황

	계	예정지역 주민반대	인접 지자체간 갈등	지자체내 지역간 갈등	과다보상 요구	기타
계	103	80	4	9	6	4
소각시설	38	29	2	4	1	2
매립시설	25	24		1		
농어촌 폐기물 종합처리 시설	31	20	2	4	4	1
음식물쓰레기 처리시설	9	7			1	1

2. 폐기물 처리 시설과 환경권

1) 실체적 측면

폐기물 처리시설과 관련한 환경권 침해 중 먼저 실체적 권리이다. 실체적 권리 중 생명과 건강에 대한 권리측면에서 보면 가장 중요한 사안은 소각장이다. 소각장과 관련한 지역주민운동이 본격화된 1990년대 중반의 경우, 환경부에서 전국에 가동 중인 11개 소각장을 대상으로 내분비계 장애물질인 다이옥신 배출 농도를 조사한 결과 선진국 허용기준치인 0.1ng/m³을 넘은 10곳의 소각장에서 배출되는 다이옥신의 평균 농도는 5.8ng/m³으로 기준치인 58배에 달했다. 특히 가

장 많은 다이옥신을 배출하는 소각장의 경우, 23.12ng/m³에 달했다(주간동아, 1996). 서울시와 국립환경연구원이 1996년 6월 목동과 평촌 소각장의 다이옥신 배출농도를 측정 분석한 결과 목동 소각로 1, 2호기에서는 다이옥신이 2.35ng/m³ 검출되어 설계보증치인 0.5ng/m³를 5~6배 이상 넘어선 것으로 밝혀졌다. 목동 소각로는 1995년에 실시한 검사에서도 기준치의 12배에 가까운 6.1ng/m³이 검출되었다.

또한 2000년, 쓰레기문제 해결을 위한 시민운동협의회가 하루 처리량 0.2t 이상의 사업장폐기물 소각시설 232개(경인지역 제외)의 다이옥신 측정자료를 분석한 결과, 57개 소각로에서 다이옥신이 배출됐으며, 이 가운데 10개 소각로의 다이옥신 배출농도가 허용 권고치(0.2t이상 40ng/m³, 4t이상 20ng/m³)를 초과하고 있는 것으로 나타났다. 특히 가장 심각한 경우, 배출량이 최고 2890ng/m³에 달했다. 그럼에도 불구하고 다이옥신 배출농도 허용기준은 권고치로 설정돼 있어 다량 배출업소에 대한 법적인 제재가 이루어지지 못하였다.

이러한 다이옥신의 배출은 잠재적 주민 건강피해라는 실체적 권리의 악화요소가 된다. 또한 소각장 운영에 따른 다른 위생, 소음, 악취 등의 환경문제도 마찬가지이다. 예를 들어 소각 시설이 가동되었을 때 잠재적으로 나타나는 환경영향의 원천과 특성을 살펴보면 다음과 같다.

< 표 8 > 소각시설 가동시 잠재적 환경 영향의 원천과 특성

영향의 원천	영향의 특성
폐기물 운송	교통소음·사고, 교통영향, 먼지, 대기오염, 하역사고, 유출
소각시설	소음, 인근 거주자의 감소, 쾌적성 감소
폐기물 처리	사고, 유출, 수질오염, 악취, 먼지
소각	대기오염, 식물·동물에 대한 영향, 공포, 쾌적성 감소
잔여물 처리	교통영향, 먼지방출, 매립시 유기물과 금속의 침출

출처: (Pett, 1994: 15)

이러한 환경문제들이 실체적 권리의 침해의 잠재적 요소가 되는 것은 분명하지만, 실제로 얼마나 침해를 하는가는 또 다른 사안이다. 실제 폐기물 처리시설이 입지하였을 때, 주민들이 겪게 되는 환경적 피해는 주민들이 인식하는 정도와 차이가 날 수 있다. 그렇지만 위해시설 건설과 관련하여, 지역 주민들은 전문가들의 진단을 잘 믿지 못하며, 전문가들과 다른 수준의 위험을 지각하게 된다. 전문가들의 과학적 전문지식과 일반대중의 지식 사이에 존재하는 차이는 위험에 대한 관점의 차이와 상이한 세계관에 기인한다. 위험은 특정 위해로 인해 부정적 효과가 발생할 확률이라고 정의할 수 있다. 전문가와 일반대중들은 위험을 상이하게 평가하는데, 이는 위험지각

의 차이, 그리고 위험스러움을 판단하는데 사용하는 기준과 분석 방법상의 차이에 기인한다. 전문가가는 위험이 발생할 확률과 위험 발생의 결과에 대해 동일한 비중을 두어 위험을 평가한다. 하지만, 일반인은 위험의 확률보다는 그 결과에 더 큰 비중을 두며, 자발성, 재앙적 가능성, 사망률 친밀성, 형평성 등 위험상황의 질적 특성에 큰 의미를 둔다. 따라서 일반인들은 특정 상황에서는 전문가들이 평가한 위험정도보다 더 낮은 위험 수준을 지각하는 반면, 다른 경우에 있어서는 전문가들이 평가한 위험정도보다 더 높은 수준의 위험을 지각하는 경향이 있다(최명원, 2002). 또한 전문가는 위험의 속성, 그 자체에 초점을 맞추는 반면, 일반인들은 위험이 존재하는 맥락에서 위험을 고려한다. 위해시설 입지와 관련하여, 위험이 부과되는 방식 및 위험을 관리하는 당사자에 대한 신뢰정도 모두 위험이 존재하는 맥락이 된다.

폐기물 소각시설과 같은 잠재적 위해시설의 경우, 지역주민에게 있어서 해당 시설로 인한 위험은 비자발적이고, 개인적으로 통제 가능하지 않으며, 인공적이고, 영속적이며, 비용-편익 측면에서 불공정하게 지각되는 위험이다. 따라서 이런 위해시설에 대한 일반인의 위험지각은 전문가의 위험평가보다 더욱 크게 나타날 수 있다. 또한 현재 시설을 건설하고 운영하는 주체에 대한 신뢰가 형성되어 있지 않다면 이러한 위험지각은 더욱 커질 수 있다. 이러한 위험지각은 지역 주민들이 소각시설에 대해 부정적인 태도를 갖게 되는 데에는 핵심요인이다.

2) 절차적 측면

(1) 참여의 중요성과 개념

폐기물 시설설치와 관련한 환경권 침해의 핵심은 절차적 측면이다. 물론 소각장의 경우 실체적 권리의 침해여지가 크게 존재하지만, 정책의 추진과정에서 주변지역의 주민이라는 실질적 이해당사자를 배제시키거나 매우 수동적·소극적으로 참여시킴으로써 환경권과 관련한 갈등구조가 악화되었다. 특히 1990년대 중반까지 폐기물 시설과 관련된 정책결정은 대부분 시민의 참여가 배제된 채, 정부에 의해 일방적으로 추진되어 왔다. 그러나 시민의식 수준이 점차 높아지면서 정부에 의한 일방적인 정책결정과정에 문제가 제기 되어왔다. 폐기물 관리정책에 있어서도 예외가 아니다. 시민의 참여는 갈등의 해결에 중요한 요소이다.

앞서 언급한 위험지각에 대한 관점에서, 전문가는 위험의 속성 자체에 초점을 맞추지만 일반인들은 위험이 존재하는 맥락에서 위험을 고려한다고 하였다. 위해시설 입지와 관련하여, 위험이 부과되는 방식 및 위험을 관리하는 당사자에 대한 신뢰정도 모두 위험이 존재하는 맥락이 되는 것이다. 따라서 위해시설의 입지가 선정되고, 이것이 운영되는 절차가 지역주민들의 위험지각에 영향을 미칠 수 있다. 위해시설에 대한 수용도가 그 시설 자체의 특성뿐만 아니라 시설이 수용되는 조건에 의해서 영향을 받는다. 즉, 동일 시설이라고 할지라도 지역주민들이 시설 입지하는 과정에 대해 동의할 수 있고 그것을 신뢰할 수 있다면, 그 시설에 수반되는 위험을 지각하

는 정도가 낮아질 수 있다. 하지만 지역주민들이 시설 입지과정에 대해 동의할 수 없으며, 사업 추진주체와의 관계가 부정적이라면 위험지각 정도는 더욱 커질 수 있다(Rogers, 1998).

또한 위해시설의 계획·운영 주체에 대한 신뢰정도 역시 위험지각과 크게 관련되어 있다. 지역주민들은 유사한 시설이 건설된 다른 지역에서 발생한 부정적 효과를 준거로 하여, 그들의 지역에도 이러한 부정적 효과가 발생할 것으로 예상한다. 다른 지역에서의 위해시설로 인한 피해가 사회적으로 문제시되었던 경험을 통해 대중들은 그들의 건강과 안전을 보호하는 제도에 대한 신뢰를 상실하게 되고, 이것이 다른 유해시설 입지에정지에서의 광범위한 저항을 일으킬 수 있는 것이다(Stoffel, et al, 1998). 그러므로 위험지각에 있어서는 입지가 선정되는 절차와 그 주체에 대한 신뢰정도가 중요하다. 위해시설에 대한 주민 반대의 원인 중 중요한 점은 주민과 사업주체간에 원활한 의사소통이 되지 않는 것이다(허경선, 1997). 그러므로 어떻게 지역주민이 사업주체의 입지결정에 참여하고 이를 수용하느냐가 신뢰를 형성하고 갈등을 해소하는 핵심이다. 즉, 입지과정의 민주성 확보가 입지선정의 성패를 가름하는 중요한 척도가 되는 것이다. 위해시설의 직접적 피해나 영향을 받는 지역주민으로부터 입지결정이 민주적 절차에 의해 공평하게 이루어졌다고 판단될 때, 그 결정은 정당성을 가지며 주민의 동의와 신뢰를 얻어낼 수 있기 때문이다.

주민참여의 종류에는 다음과 같은 것들이 있다.

① 정보공개: 가장 기본적인 주민참여의 단계는 각종 행정정보의 사전공개와 모든 절차마다의 주민참여를 적극적으로 권장하는 것이다. 개발사업과 행정조치 등의 결정이 이루어지기 이전에 각종 정보를 공개하도록 하여 비밀행정이라는 의혹에서 과감하게 탈피하며, 추진과정에 있어서도 공청회 등을 통한 주민의견 청취제도를 실시한다.

② 주민의견수렴: 특정 정책을 수행하기 위하여 주민의견을 수렴하려 할 때 전제조건은, 정부와 주민이 정보를 공유하는 것이다. 충분한 정보를 가지고 의사결정을 한 주민들의 의견수렴 방법은 의견수렴경로의 특성, 즉 매개집단을 통하느냐의 여부에 따라 직접적 수렴방법과 간접적 수렴방법으로 나눌 수 있다.

< 표 9> 주민의견수렴의 유형

	직접수렴방법	간접수렴방법
내용	행정기관이 주민(주민대표 또는 주민조직 포함)으로부터 직접적으로 의견을 수렴하는 방법	행정기관이 주민이나 행정기관 이외의 매개집단을 통해 주민의견을 간접적으로 수집하는 방법
구체적 방법	주민개인 및 여론 모니터, 반사회, 공청회, 자생주민조직, 각종 위원회 등을 통한 주민의견수렴	지방의회, 대중매체, 이익집단 등을 통한 주민의견수렴

자료: 이승중, 1992, pp.82-92

위의 각 방법들은 각기 장단점이 있지만 정부의 입장에서 주민의견을 수렴하기 위해 가장 많이 사용하는 방법은 공청회이다. 공청회는 참여대상자 선정의 공정성 문제, 참여율 저조, 다수 주민 참여 불가, 형식적인 의견수렴, 발언기회 제한 등의 문제점이 지적되고 있지만, 이미 결정된 시책의 합리화가 아닌 사전 주민의견수렴기회로 잘 활용한다면 바람직한 주민의견수렴방법이 될 수 있다. 또한 공개성 제고를 위하여 공청회 참석을 주민 모두에게 개방하고 일반청중에게 자격제한 없이 발언기회를 충분히 줌으로써 가급적 다수주민으로부터 폭넓은 의견을 수렴해야 한다. 그리고 사전 사업설명, 공청회 일정 등의 자료를 사전배포하고 홍보하여 다수주민의 참여를 적극 유도해야 한다.

③ 의사결정과정에서의 권한보장: 이 방법은 주민참여의 정도를 확대하기 위한 방법으로, 주민을 단순한 정책의 대상으로 보는 관점을 뛰어넘어 정책의 참여자로서의 권한을 인정하는 방법이다. 즉 시설의 계획단계에서부터 중요한 결정에 주민 대표를 참여시키거나, 실질적인 결정권을 위하여 그 수를 확대하는 것이다. 즉 혐오시설의 건설여부, 입지선정, 보상협의 등의 각 단계에 지역주민과 사업주체가 대등하게 결정권한을 행사하는 방법이다. 이러한 방법의 구체적 예로는 협상, 주민위원회를 지역주민의 대변인으로 인정하는 방법 등이 있다.

④ 시설통제 감시: 지금까지의 시설입지과정에 있어 주민참여는 이른바 명목상의 참여에 불과한 것이어서 이를 주민통제의 수준까지 제고시키자는 것이다. 주민의 통제는 구체적으로 시설의 추진과정에 대한 감시와, 위해시설이 건설되고 운영되는 과정에서의 주변환경오염에 대한 감시, 시설의 정상적인 운영감시 등이 있을 수 있다. 이 방법은 김포 수도권 쓰레기 매립장 등에서 시행되고 있다. 김포의 경우, 반입되는 쓰레기의 감시, 적정 처리의 감시 등을 행하고 있으며, 규정을 어길 시에는 ‘쓰레기 반입금지’라는 강력한 제재행위를 취하고 있다. 이 방법은 목동 소각장에서 다이옥신 배출이 알려진 후 목동 주민대책위에 의해 소각장으로의 쓰레기 반입이 금지되고, 배출가스농도의 재조사 실시 등에서도 이용되었다. 위해시설 입지에 대한 조건으로 위해시설의 안전한 건설과 운영을 주민이 직접 감시하는 방법을 요구하는 사례가 국내에서도 조금씩 증가하고 있다.

⑤ 주민투표: 2004년에 법제화가 된 주민투표는 시설의 수용여부를 지역주민의 투표에 의해 결정하는 것이다. 다수결의 원칙이 민주주의의 절대적 원리는 아니지만 주민들 사이에 이견이 있을 경우 이를 합리적으로 해결할 수 있는 하나의 대안은 될 수 있다. 이러한 주민투표는 입법에 의해 강제될 수도 있으며 주민대표자의 결정에 대해 실시될 수도 있다.

(2) 주민참여의 제도화

혐오시설의 입지 문제가 사회갈등 요인으로 대두되자 정부는 정책과정에서의 이해당사자

참여와 보상체계의 제도화를 통한 갈등해소 방안을 제시했다. 1995년에 제정, 99년에 개정된 ‘폐기물처리 시설설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(폐촉법)’이다. 폐촉법은 크게 입지선정 및 운영과정의 이해당사자 참여와 보상체계의 제도화를 핵심 내용으로 한다. 이해당사자 참여 측면에서는 주민대표가 참여하는 ‘입지선정위원회’ 설치, 전문연구기관을 통해 입지 후보지에 대한 타당성 조사결과의 참작, 조사결과의 해당주민에 대한 공개와 처리시설 설치기관의 공개에 필요한 지원, 주민지원협의체의 구성과 협의체에 의한 전문기관선정 및 환경영향 조사 등을 보장하는 것이다.

보상체계의 제도화 측면에서는 주민지원협의체를 통해, 체육시설 등 주민편의 시설 설치, 시설 설치기관의 출연금, 폐기물 수수료, 기금운용 수익금을 기반으로 한 주민지원기금 조성, 생활기반 상실에 따른 지원 등이다. 특히 지역주민 중에서도 상대적으로 사회적 약자인 무허가 건축물 소유자 및 세입자도 지원대상에 포함되도록 하고 있다.

<표 10> 폐촉법상의 주민참여 및 지원관련 내용

주요 항목	주요 내용
주민참여의 제도화	· 시설설치 운영에서부터의 주민참여 명문화 · 주민지원협의체 구성
운영과정의 참여	· 지역주민 환경감시원 규정 · 주변지역에 대한 환경상의 영향조사 실시 · 영향권역 설정
주변지역 보상 및 지원	· 영향권 구분: 직접 영향권 (이주대책 실시) 간접 영향권 (영향등급별 결정 및 차등지원) · 소득증대사업, 복지증진, 육성사업 등 (시설운영수익의 지역주민 배당) · 영향권역 주민에 대한 정기건강검진 등

이러한 주민 참여의 중요성과 더불어 위해시설의 필요성에 대해 주민들이 합의하는 것도 중요하다. 이는 정책적 당위성과 연관이 되는데, 현 폐기물 정책의 경우 쓰레기의 감량화, 재활용, 최종처리를 고려하는 통합적인 폐기물 관리를 이야기 하고 있지만, 실상은 최종처리에만 중점을 두고 시행하고 있다. 2004년 8월 통과된 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 폐촉법) 시행령 개정안의 내용 중에는 폐기물처리시설을 설치하거나 설치비용을 납부하여야

하는 택지개발사업의 규모를 기존 100만^m 이상에서 30만^m 이상으로 확대하여 폐기물 발생 원인자 부담원칙이라는 명목으로 지역별로 소각시설 설치가 촉구되는 모순된 결과를 유발하고 있다. 또한 우리나라 생활폐기물 처리방법별 실태를 보면 93년 소각율이 2.4%에서 2000년에는 11.7%로 늘어났으며 제2차 국가폐기물관리종합계획(2002~2011)에서는 오염방지기술의 발전 및 매립부지 확보난 등을 이유로 2011년 소각율을 30%로 목표를 설정하고 있다. 그러나 소각장 설치하는 폐기물 시설 중 실제적 환경권 침해의 대표적 요인으로 인식되어왔다는 점에서, 이러한 정책은 큰 사회갈등을 내재하고 있다.

<표 11> 생활폐기물 관리목표

(단위:톤/일)

구분	2002(실적)	2005	2008	2011
감량후 발생량 (1인당 발생량)	49,902 (1.04kg)	47,705 (0.97kg)	47,164 (0.94kg)	49,414 (0.91kg)
재활용량 (목표율)	20,949 (44.0%)	21,944 (46.0%)	23,582 (50.0%)	24,597 (53.0%)
처분대상 양	27,953	25,761	23,582	21,817
- 소각량 (목표율)	7,229 (14.5%)	10,972 (23.0%)	13,206 (28.0%)	13,924 (30.0%)
- 매립량 (목표율)	20,724 (41.5%)	14,789 (31.0%)	10,376 (22.0%)	7,893 (17.0%)

출처: 환경백서, 2004

3. 개선방안

폐기물 시설설치와 관련한 환경권 침해의 개선을 위한 정책 대안의 제시와 개선은 지속적으로 이루어져왔다. 특히 이러한 과정은 국가적 차원에서 환경권 보장을 위한 능동적 대응에서 라기보다 많은 갈등비용을 수반한 사회적 요구에 의해 이루어져왔다. 이를 통해 많은 개선이 이루어진 절차적 권리의 보장은 궁극적으로 입지선정과 시설관리에 있어서 환경성을 강화시킴으로써 실제적 환경권의 보장에 기여하게 된다.

그러나 관건은 형식적 참여가 아닌 정책과정 전반에 걸친 실질적인 참여이다. 첫째, 폐기물 관리시설을 신설, 관리할 때 주민들의 참여권을 더욱 실질적으로 보장하는 것이 필요하다. 특히 계획의 초기입안단계서부터 새로운 시설의 필요성과 입지선정 기준 등에 대한 광범위한 사회

적 논의과정을 거치고, 그것을 통해 입지선정 및 보상방안 제시 등의 절차가 진행되어야 한다. 또한 이 과정에서 환경영향에 대한 정보의 신뢰성을 제고하는 것도 중요하다. 환경오염에 대한 위험성의 인지도는 정부, 전문가, 지역주민 사이에 크게 다를 뿐만 아니라 환경오염 피해의 예측의 불확실성에 대한 가치부여도 큰 차이를 보인다. 따라서 초기 단계에서부터 주민 등 이해당사자가 참여하여 정보를 해석하고 서로 합의를 도출하게 될 때 혐오시설 입지로 인한 환경권 침해가 줄어들 수 있다. 또한 사업추진의 필요성, 입지선정 원칙, 환경권 침해의 최소화 및 침해에 대한 보상원칙, 주민참여 원칙에 대한 지역공동체의 사전합의를 통해 입지에 대한 논의를 추진하며, 각 원칙은 환경권을 최대한 보장하는 수준에서 채택되어야 한다.

둘째, 폐측법을 개정하여 폐기물관리시설이 미치는 영향지역의 범위와 이해당사자를 확대하는 것이 필요하다. 현행 법은 이해당사자를 주변영향지역을 폐기물 매립시설의 경우 부지경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물 소각시설의 경우 부지경계선으로부터 300미터 이내로 한정하고 있다. 이러한 법률 규정은 상황에 따라 환경권 침해로부터 보상을 받지 못하는 집단을 만들거나 환경갈등을 악화시킬 수 있다. 따라서 이해 당사자 권역을 현장의 현실에 맞게 설정하도록 법을 개정해야 한다.

셋째, 폐기물관리시설 주변 주민의 환경권 보호를 위한 환경관리 강화가 중요하다. 폐기물 처리시설 운영에 따른 주변의 사회경제적 피해와 환경권 침해문제를 재정적 보상이나 과정의 참여만으로 대응하는 데에는 한계가 있다. 궁극적인 환경권 보장은 최적의 환경 관리를 통해 주변의 환경피해를 최소화하고, 사회기초시설 투자를 통해 쾌적한 환경을 조성하는데 있다. 또한 지가 하락 등 사회경제적 피해는 실체적인 요인은 물론 한 사회나 개인의 주관적인 상황해석 혹은 편견에 의해 좌우되는 측면도 크다. 따라서 적절한 환경질의 관리를 통해 사회경제적 조건에 대한 부정적 해석의 여지를 줄이는 것도 주민의 경제적 권리의 보장에 중요한 관건이 된다.

제 4 절 지속가능한 토양 관리

토양은 공기, 물과 함께 생태계의 기본적인 구성요소이며 인간과 생물들이 삶을 영위하는 생존의 터전이다. 토양은 각종 오염물질을 분해하고 여과시키면서 환경의 질을 높이며, 물의 순환과 화학물질의 분해, 합성을 통하여 생태계의 순환체계를 유지시키는 기능을 수행하고 있다. 토양의 이러한 기능을 통하여 생태계의 생물학적 생산성과 환경의 건강성이 유지된다. 또한, 앞으로도 지속적으로 인간의 역사가 이루어지는 기본 토대가 된다.

토양은 물이나 공기와는 달리 유동성이 없다. 따라서 일단 오염이 되면 다른 환경오염과는 달리 국부적으로 오염상태가 지속되며, 생물의 존재기반으로서의 본래기능이 훼손되게 된다. 또한 토양의 다매체적 특징으로 인해 오염물질이 장기간에 걸쳐 다양한 경로를 통해 작물 및 지하수 오염 등을 서서히 유발시켜 사람의 건강과 자연생태계에 악영향을 미치게 된다(환경정책평가연구원, 2002, p1). 특히, 폐금속광산, 석탄광산, 폐기물 매립지, 유류저장시설, 송유관 주변의 토양의 경우 중금속, 질산성질소와 염소계유기용매제 등 인체에 치명적인 영향을 주는 물질에 의해 토양이 오염되어 인간의 건강을 해치게 된다. 경남 고성군 삼산면 병산마을의 경우 폐광산 오염으로 인해 토양과 주민들의 혈중 카드뮴 농도가 높게 나와 이타이이타이 병으로 의심되는 사건이 일어나고, 폐광산 주변 지역에서 재배된 농작물의 반환사건은 토양오염과 농작물 오염, 인간 건강의 연관성을 잘 보여주고 있다. 또한, 최근 경상남도내 어린이 놀이터 51곳의 토양에서 중금속 함량이 자연함유치보다 높게 나오고 있어 주변 생활공간의 토양이 오염으로부터 자유롭지 않음을 보여주고 있다. 이와 같이 토양오염은 인간의 건강권과 생존권에 영향을 미칠 수 있으므로 환경권의 관점에서 오염을 예방하고 관리하는 것이 중요하다.

1. 현 황

우리나라의 토양오염도 측정⁴⁸⁾은 전국의 토양오염추세를 파악하기 위한 측정망과 오염우려지역에 대한 토양오염 실태조사로 매년 진행된다. 우리나라의 경우 전국적인 토양오염실태를 조사한 사례가 없기 때문에 정확한 토양오염현황을 알 수 없는 실정이다. 그러나 토양오염을 유발할 가능성이 있는 시설 및 부지, 외국에서 제시되고 있는 각 시설의 평균적인 토양오염가능성 등을 이용하여 우리나라에서의 개략적인 토양오염개소와 면적을 간접적으로 추정할 수 있다. 토

48) 환경부는 전국 토양에 대한 오염추세를 파악하고 오염우려지역에 대한 오염실태를 조사하여 토양오염을 예방하고 오염토양을 정화하는 등 토양보전대책을 수립, 추진하기 위하여 토양 측정망 1,500개지점과 토양오염실태조사 200여 지역을 실시 운영하고 있다. 2003년에는 토양측정망 1,500지점과 토양오염실태조사 2,105지점을 운영하였다.

양오염가능시설을 폐기물매립지, 유류 및 유해화학물질저장시설, 광산지역, 과거 군부대주둔지역 등으로 분류하여 추정한 토양오염시설, 지역은 2,432-7,427개소 이상이며, 이 지역의 면적은 7,649-7,958ha 이상일 것으로 추정된다. 그러나 이 수치에는 산업시설지역의 토양오염은 포함되지 않았다(환경정책평가연구원, 2001, p10-15).

현재 제기되고 있는 토양오염과 관련된 주요 쟁점은 다음과 같다.

1) 휴폐광산주변 지역의 중금속 오염과 주민 건강피해

전국적으로 휴·폐광산은 약900여개가 산재하고 있으며, 환경부에서는 광미의 유실 등으로 주변토양오염 우려가 큰 158개 광산을 중점관리하고 있다(환경정책평가연구원, 2001, p13). 2004년 국정감사자료에 의하면 전국 145개 폐광 가운데 92개소(63%)가 오염기준을 초과했으며 이중 48%인 44개 광산은 광해방지사업이 착수되지 못해 토양오염이 심화되고 있다(부산일보, 2004, 10.1일자). 폐광산은 폐광산 인근의 토양과 지하수 오염뿐만아니라 계곡하천수를 농업용수로 이용하는 농경지 오염과 함께 지역주민들이 오염에 노출되어 건강상의 피해를 유발한다. 경북 군위군 수철 폐금속 광산 인근의 경우 계곡 하천수를 농업용수로 이용하는 농경지에서 카드뮴, 구리, 비소 등의 평균 농도가 높게 나왔으며, 경북 울진군 금장 폐금속 광산 인근은 연 농도가 토양오염 우려기준을 초과하고 있으며, 성주군 다락 폐금속 광산 인근은 전지점에서 표토가 심토보다 중금속 농도가 높게 나타났다. 경남 고성군 삼산면 병산 마을의 경우 폐광산 오염으로 인해 일부 주민들과 토양오염도 조사에서 카드뮴 농도가 높게 나타나고 있어 폐광산 주변 지역의 토양관리와 주민들의 건강에 대한 대책이 시급하게 제기되고 있다.

2) 산업단지의 토양오염과 지하수 오염

우리나라의 경우 1987년부터 1997년까지 환경부에서 실시한 산업시설, 지역에 의하여 영향을 받는 지역의 토양 중 중금속(As, Cd, Cu, Hg, Pb, Zn) 농도 조사에서 장항, 온산 석포제련소 인근지역의 중금속이 평균농도보다 2-3배 높게 나타나고 있는 등 산업시설, 지역의 중금속에 의한 토양오염현상이 뚜렷이 나타나고 있다(환경정책평가연구원, 2001, p14).

2004년 환경부가 실시한 반월국가산업단지 토양환경조사 결과에 의하면 160개 조사지점 중 반월공단 6개 지점에서 BTEX(벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠과, 크실렌)과 TPH(석유계 총탄화수소)가 토양오염 우려 기준을 초과한 것으로 나타났다고 밝혀졌다. 또한, 6개 지점의 지하수도 대부분 수질기준을 초과한 것으로 나타나 토양오염이 지하수 오염을 일으킨 것으로 분석되었다.

3) 과거 군부대 주둔지역에 의한 토양오염과 미군기지, 송유관에 의한 기름유출

군부대 지역은 장기간의 군수장비 사용에 따라 인근 지역의 토양 및 농경지가 유류 성분

등에 의해 오염될 우려가 있으며, 또한 각 군부대는 자체 폐기물 매립장을 설치운영함으로써 매립 폐기물 등의 의한 침출수 발생 등으로 인해 주변지역의 토양이 오염될 가능성이 있다(환경정책평가연구원, 2001, p15).

2004년 국정감사 자료에 의하면 미군으로 돌려받은 군부대 부지의 토양오염이 심각한 것으로 확인되고 있다. 국정감사자료에 의하면 2004년 8월 미군으로부터 돌려받은 경기도 오산 베타 탄약고 부지의 THP(석유계총탄화수소) 및 카드뮴 등 중금속 오염이 기준치 최고 7.7배에 이르는 것으로 나타났다. 토양의 유류 오염 판단기준인 TPH는 2806-8575mg/kg으로 측정되어 도로, 철도, 공장부지 등의 토양오염기준을 최고 4.25배 초과했다. 아연과 불소도 기준치를 초과했다. 2003년 12월 돌려받은 서울 용산 아리랑택시 부지에 대한 조사결과 최고 11,316mg/kg으로 나타나 토양오염우려기준을 5.65배 초과하였다. 미군기지의 잦은 기름유출 사고와 한국중단송유관(TKP)의 부식으로 인한 기름유출과 토양오염피해도 심각하다. 2004년 대구 경북지역의 피해실태 조사에 의하면 송유관 검사결과 30% 이상 부식된 곳이 206곳, 80% 이상 부식이 진행된 곳도 2곳이며, 송유관 파손으로 심각한 환경오염이 발생할 가능성이 있다고 밝혀졌다. 미군기지에서 송유관 부식으로 인한 기름 유출은 매년 증가하고 있는 추세이다.

2. 문제점

1) 전국적인 토양오염 실태 조사 미비와 오염부지의 효율적 관리 부재

우리나라의 경우 전국적인 토양오염실태를 조사한 사례가 없기 때문에 정확한 토양오염현황을 알 수 없는 실정이다. 토양오염은 특성상 어느 지역이 오염되었다는 개연성이 크더라도 그 지역의 오염여부를 발견하기가 어렵다. 또한 대기, 수질오염등과는 달리 육안으로 관찰될 수 있도록 특별히 표토에 오염물질이 누적되기 이전에는 대부분의 경우 인체의 오감으로 토양오염을 인지하기 어렵다. 특히 오염물질이 표토아래 묻혀있는 경우에는 인지하기 어렵다. 현행 우리나라 토양오염조사체계에 의해 토양오염지역을 발견할 수 있는 효율(2001년 이후 매년 2-3%)은 대단히 낮다. 토양오염지역을 찾아내는 가장 효율적인 방법은 토양의 오염자 또는 그 지역의 이해 당사자가 토양오염조사를 의뢰하여 해당지역의 토양오염개연성을 조사하는 것이다. 그러나 우리나라의 경우 토양오염조사는 해당지역의 직접적인 이해 당사자가 아닌 정부가 토양오염문제를 제기하게 된다. 따라서 우리나라의 토양오염조사의 효율성이 낮을 수 밖에 없는 근본적인 문제점을 안고 있다(박용하, 2002).

토양오염부지에 대한 실태조사 미비뿐만 아니라 발견된 오염부지가 효율적으로 관리되지 않는 점도 문제가 되고 있다. 토양오염사고에 대한 신고의무규정이 없기 때문에 오염원인자는 오

염사고를 은폐하거나 택지개발공사나 도로공사 도중에 발견되는 오염토양 대부분이 신고되지 않고 있다. 중앙일간지나 환경단체에 의해서 오염토양이 공개되더라도 적절한 후속조치가 뒤따르지 않는 경우가 많다. 이는 우리나라의 경우 오염부지의 D/B화 구축을 통한 효율적인 관리가 이루어지지 않고 있기 때문이다(환경정책평가연구원, 2001, p28).

2) 오염지역 복원 미흡과 복원을 위한 자원 부족

우리나라에서 토양오염지역을 복원한 사례의 대부분은 주유소 등 특정토양오염방지시설에서 경미한 유류 누출사건이 발생하여 시장, 군수, 구청장에 의한 시정명령에 따라 복원한 경우이다. 그 외 시, 도지사가 토양오염방지조치를 실시하거나 토양오염방지조치명령을 하여 오염원인자가 오염부지를 복원한 사례는 폐금속광산 주변지역의 토양오염방지사업, 울산시 온산동단 내 산암지구의 토양복원사업, 국방부가 실시하는 부산 문현동 복원사업 등이 있다(환경정책평가연구원, p19).

토양의 주요 오염원인 폐금속광산은 전국 145개 중 92개소(63%)가 토양오염기준을 초과하고 있으며, 광해사업이 착수되지 못해 제련과정에서 발생하는 광미의 유실, 갯내수 유출 등으로 농경지 등 토양이 중금속에 의해 오염되고 있다. 그러나 폐광산에 대한 토양오염방지사업의 추진 실적은 1995년-2001년 7년 동안 158개소의 관리대상 폐금속광산중 13.9%에 해당하는 22개소에 대해서만 실시해 복원비용이 매우 낮은 실정이다.

환경부 발표에 의하면 석유류나 유독물저장시설, 폐금속 광산으로 인해 발생한 국내 오염지역을 복원하는 비용이 모두 8천62억 - 2조1천3백95억원에 이르는 것으로 조사되었다(환경정책평가연구원, 2001, p25). 오염원인자에게 토양오염에 대한 복원책임이 있지만 오염원인자가 복원비용을 부담할 수 없는 경우에 지자체의 예산으로 비용을 부담해야 한다. 토양오염방지사업을 하기 위해서는 환경부가 50%의 국고보조를 해주고, 지자체가 50%의 비용을 지불해야 하는데 지자체의 재정자립도가 매우 열악한 상황에서 국고보조도 이루어지지 않아 오염지역의 복원이 미흡한 원인이 되고 있다.

3) 지역사회 참여를 위한 제도 미흡

토양오염사건은 지역주민의 보건과 생활에 큰 영향을 미친다. 그러나 우리나라는 토양오염지역을 복원할 때 지역주민의 참여를 의무화하거나 권고하고 있지 않아 지역주민과 시민단체가 배제된 채 진행되고 있다(환경정책평가연구원, 2001, p35).

3. 개선방안

1) 토양오염실태조사 효율 증진과 오염부지 DB화

우리나라는 전국적으로 토양오염실태조사를 실시하지 않았기 때문에 전국적인 토양오염현황을 알 수 없는 상황이다. 또한, 현행 우리나라 토양오염조사체계에 의해 토양오염지역을 발견할 수 있는 효율(2001년 이후 매년 2.3%)은 대단히 낮다. 따라서 토양오염된 지역을 찾아내는 효율을 높일 수 있도록 제도개선이 필요하다. 민원에 의한 토양오염신고 의무화 및 강화가 필요하다. 외국의 경우 토양오염조사가 민원에 의해 시작되는데 반해 우리나라의 경우 정부가 토양오염 문제를 제기하고 있다. 이는 토양오염조사의 효율성을 낮추는 원인이 되고 있다. 국가에서 조사한 토양오염측정결과와 신고된 오염부지의 현황, 처리결과 등을 D/B화 함으로써 오염부지의 효율을 높이고, 정보공개와 지역사회와의 감시와 참여를 유도할 수 있다.

<표 12> 각국의 토양오염조사 주체

국 가	토양오염조사 주체
미 국	민간, 지자체의 관계 당국, 환경보호청 등 토양이 오염 또는 오염지역이 복원되었는가를 결정하는 주체는 환경보호청
영 국	토양오염의 i) 오염원인자, 부지 소유자, 또는 관리자 ii) 지역당국 iii) 환경부가 토양오염조사 의뢰 토양오염의 판단은 지역 당국이 결정
독 일	토양오염의 문제제기는 민원 또는 지방자치단체의 관할청임 관할청은 전문가 토양오염조사를 직접의뢰
네덜란드	각령에 의해 결정된 1차 토양오염조사주체는 토양을 오염시킨자, 그러한 행위를 수 행하게 한 자, 또는 이러한 행위를 알고 있거나, 이지역에 대한 소유권이 있는 자 1차 조사 이후 오염현상이 심하게 오염되어 있는지 여부에 관한 추가적인 토양오 염조사의 주체는 지방 행정관
덴마크	해당 지역사무소 또는 지방사무소에서 수행
우리나라	전국의 토양오염추세를 파악하기 위한 측정망과 오염우려지역에 대한 토양오염 실태조사로 매년 진행

자료 : 박용하, 2002I

2) 오염된 부지의 복원을 위한 복원 기금 마련

환경부 발표에 의하면 석유류나 유독물질저장시설, 폐금속광산으로 인해 발생한 국내 오염지역을 복원하는 비용이 모두 8천62억-2조1천3백95억원에 이르는 것으로 조사되었다(환경정책평

가연구원, 2001, p25). 오염원인자에게 토양오염에 대한 복원책임이 있지만 오염원인자가 복원비용을 부담할 수 없는 경우에 지자체의 예산으로 비용을 부담해야 한다. 토양오염방지사업을 하기 위해서는 환경부가 50%의 국고보조를 해주고, 지자체가 50%의 비용을 지불해야 하는데 지자체의 재정자립도가 매우 열악한 상황에서 국고보조도 이루어지지 않아 오염지역의 복원이 미흡한 원인이 되고 있다. 따라서, 오염원인자가 파산 등의 원인으로 토양오염에 대한 복원비용을 부담할 수 없는 경우에 대비해 (가칭) 토양오염부담금 등을 부과해 안정적으로 토양오염을 복원할 수 있는 비용을 마련하는 것이 필요하다.

3) 지역사회 참여를 위한 제도 강화

토양오염 문제를 해결하고 예방하기 위해서는 객관적인 정보를 국민들에게 충분히 알리는 것이 중요하다. 특히 토양오염유발시설이 있는 지역의 경우 토양오염 D/B 또는 토양오염 정보 공개 등을 통해 지역사회에서 토양오염현황에 대해 모니터링할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 또한 오염된 지역의 복원 등에 대해 지역주민들이 정책에 참여할 수 있도록 주민참여권을 강화하는 것이 필요하다.

제 5 절 안전한 유해화학물질 관리

우리나라는 현재 국토면적 대비 화학물질 소비액이 세계 5위이고, 매년 3만 7천여 종의 2억 4천만 톤의 화학물질을 생산·사용하고 있다. 또한 국내 화학산업의 성장 및 국제교역의 증가로 유통되는 화학물질의 종류와 양이 지속적으로 증가하고 있고, 연간 국내에 도입되는 신규화학물질은 약 200여종에 달한다. 이중 국내유독물 유통량은 2003년 기준으로 21,251천 톤에 달하고 지난 7년간 유통규모는 연평균 8.3% 성장하였다. 따라서 산업활동뿐 아니라 일상생활에서도 화학물질에 노출될 위험이 커지고 있어, 이로 인한 국민의 건강 및 환경상의 위해 요인은 매우 크다. 화학물질의 위해성을 최소화하기 위해 545종의 화학물질을 유독물질, 4종은 취급제한 유독물질, 16종은 관찰물질로 지정하고 있지만, 극히 일부분에 지나지 않는다.

다음으로 환경에 배출되는 화학물질량의 문제이다. 화학물질의 제조·운송 등 취급과정에서 연 50여건의 사고가 발생하고 있으며, 수질오염 등 환경오염사고원인의 대부분이 화학물질이 차지하고 있다. 그리고 일상적으로 환경에 배출되는 유해화학물질도 상당한 수준에 이르고 있다. 환경부가 조사한 발암(우려)물질 현황을 보면, 2002년도에 환경으로 배출된 138종의 물질 중 발암 우려물질은 40종이며, 배출량은 5,547톤 이다. 이 중 국제암연구소에서 확인된 발암물질은 벤젠, 염화비닐 등 7종의 배출량은 1,241 톤이며, 또한 내분비계장애물질도 총 7종, 142톤이 환경으로 배출되는 것으로 조사되었다(환경부, 2004).

대부분 대기로 배출되고 있는 이러한 유해화학물질은 원료·제품·폐기물 등 다양한 형태로 생산·유통·사용 및 폐기 등의 전 생애에 걸쳐 다양한 경로를 통하여 인체와 환경에 영향을 준다. 또한 매체 간 이동 및 생물농축을 통하여 다른 매체 및 생물체로 전이되어 피해를 광역화시킨다는 특성도 갖는다. 아울러 폭발 등 가시적 위험이나 단기적 영향이 관찰되지 않더라도 장기적으로 비가시적·잠재적 위험성을 내포한다. 이러한 특성은 생명 및 건강에 대한 인간의 권리를 쉽게 악화시키거나 박탈할 수 있다는 측면에서 중요한 환경권 의제가 된다. 실체적 권리와 관련된 이런 심각성은 절차적 권리의 확보도 중요한 과제가 되도록 한다. 생산에서 폐기에 이르는 생애주기 동안 어떻게 유해물질이 관리되고 있는지에 대한 정보를 시민들이 정확하게, 적시에 접할 수 있어야만 실체적 권리의 악화를 방지할 수 있다. 또한 정확한 정보를 토대로 유해화학물질과 관련한 정책 및 관리과정에 참여할 때, 개인의 환경권 보장과 아울러 환경보호도 강화될 수 있다. 따라서 유해화학물질과 환경권에 대한 논의는 크게 유해화학물질의 위해성과 실체적 권리, 유해화학물질에 관한 정보 공유 및 의사결정과 절차적 권리를 중심으로 하고자 한다.

1. 유해화학물질의 위해성과 환경권

1) 유해화학물질의 위해성

유해화학물질 중 생명에 대한 권리라는 실체적 환경권에 가장 큰 영향을 미치는 물질로는 발암물질과 내분비계장애물질을 들 수 있다. 발암물질의 위험성은 비역치적 의미 때문이다. 비역치(non- threshold)의 개념은, 일반적으로 회복이 불가능한 손상은 단일용량 투여 후에 따르는 단일 체세포내 돌연변이로부터 발생된다는 것을 근거로 한다. 그러나 발암물질이 대사과정(metabolic process)을 통해 무독화 되거나, 한번 손상된 세포도 복구될 수 있다는 점에서 발암물질의 최소 한계 값, 즉 역치(threshold value)가 존재한다고 할 수도 있다. 그러나 다중매체(multimedia)로부터 여러 발암물질에 복합적·동시적으로 노출되고, 개인간의 세포손상 복구능력도 크게 차이가 있기 때문에 발암물질의 관리의 기본적으로 역치가 없다는 것을 전제로 해야 한다. 또한 암은 일단 발생하면 회복이 불가능하므로 절대적인 안전은 노출이 없어야 한다(환경공학연구소, 1997). 따라서 발암물질에 아주 저농도로 노출되는 것도 위험성을 가짐을 의미하며, 발암물질 관리는 환경권 보호차원에서 중요한 과제가 된다.

다음으로 환경호르몬이라고 흔히 불리는 내분비계 장애물질이다. 모든 생물은 화학적 신호체계에 의존하여 살아가므로, 화학물질에 매우 민감할 수밖에 없다. 그러나 저농도로도 호르몬 작용을 위한 모든 단계에 간섭함으로써 세포내 신호전달과정과 대사변화를 야기하는 내분비계장애물질의 통제는, 현재 세대와 미래세대의 환경권과 동시에 연관성을 갖고 있다. 내분비계란 호르몬을 분비함으로써 인간을 포함한 동물의 생식, 대사, 분화, 발달을 조절하고 통제하는 기관을 말한다. 내분비계 기관에서 분비된 호르몬은 성장, 물질대사, 다른 내분비기관과 생식 능력 등을 조절한다. 호르몬은 체내에서 매우 낮은 상태로 존재하며 생리작용, 항상성 등을 조절하고 있기 때문에 비슷한 특성을 가진 환경오염물질에 소량 노출될 경우라도 매우 위험할 수 있다(신동천, 1999).

내분비계 장애물질은 크게 약물성 물질, 자연성 물질, 그리고 환경성 물질의 세 개 그룹으로 분류할 수 있지만, 환경권과 관련되어 특히 중요한 것은 환경성 물질이다. 환경성 내분비계 장애물질(Environmental Endocrine Distruptors)은 다이옥신, PCB, DDT 등 내분비계에 장애를 일으킬 수 있는 환경오염물질들로서 환경에 잔류하는 기간이 길고, 먹이사슬을 통해 생물체 및 인간에 농축되는 특성이 있다. 이 물질들은 화학적 구조가 생체의 호르몬과 비슷하여 생명체에 흡수될 경우 정상적인 호르몬 기능을 혼란시킴으로써 성기의 기형, 생식기능의 저하, 행동의 변화, 암의 발생 등을 유발시킬 수 있다.

국내의 내분비계 장애물질 실태를 보면, 사용금지 물질도 여전히 환경으로 배출되는 양이 적지 않다. 주로 변압기의 절연유로 사용되었으나 1996년 이후 사용이 금지된 PCBs의 경우, 재고량으로 남아 있는 PCBs 함유장비로부터 유출되거나 상업공정에서 연소부산물(연료연소, 쓰레기 소각, 철산화 공정 등)로 배출되는 양은 2000년 기준 연간 1천 800kg으로 추정된다 (구도완 등, 2003). 또한 2002년에 시행된 화학물질배출량조사(TRI) 결과 환경으로 배출된 내분비계장애추정물질은 디(2-에틸헥실)프탈레이트 등 7종이고, 배출량은 142톤에 달하는 것으로 집계되었다(환경부, 2004). 이 양은 내분비계추정물질 취급량 717,511톤의 0.02%를 차지하며, 전년도의 취급량 455,122톤에 비해 총량이 크게 늘었음에도 불구하고 배출량은 비슷한 수준을 유지했다는 점에서 관리가 강화되고 있음을 보여준다. 그러나 가장 배출집중도가 높은 경남지역에서의 배출총량은 오히려 증가하였다는 점에서 특정 지역주민의 잠재적 환경권 침해는 심화되었다. 또한 조사 대상업체가 대기·수질배출시설 설치허가(신고)를 받은 업체 중 종업원이 50인 이상인 3,784개 업체이고, 그나마 실제 조사업체는 1,199개라는 점에서 조사결과가 정확한 현실을 반영하지는 않는다.

아직 내분비계 장애물질과 그 영향에 대한 인과관계가 확실하게 증명된 사례는 많지 않지만, 일반적으로 내분비계 장애물질은 생물의 여성화뿐만 아니라 웅성화, 번식 행동 방해, 암 촉진 등 다양한 영향을 일으키는 것으로 알려져 있다. 내분비계장애물질의 위해성은 호르몬과는 달리 쉽게 분해 되지 않고, 생체의 지방 및 조직에 농축되어 지속적으로 존재하며 영향을 미친다는 데에 있다. 생물체내에서 일어나는 내분비계장애물질의 작용은 수용체 결합과정에서의 호르몬 모방작용(mimics), 차단작용(blocking), 방아쇠작용(trigger), 간접영향작용 등으로 구분된다. 모방작용은 이 물질이 정상호르몬인 것처럼 호르몬 수용체와 결합하여 세포반응을 일으키는 것이다. 차단작용은 내분비계장애물질이 호르몬 수용체 결합부위를 봉쇄함으로써 정상호르몬이 수용체에 접근하는 것을 막아 내분비계가 기능을 발휘하지 못하도록 하는 것이다. 방아쇠 작용은 내분비계장애물질이 수용체와 반응함으로써 정상적인 호르몬 작용에서는 일어나지 않는 세포분열이나 대사와 합성을 야기하는 것이다. 간접영향작용은 수용체와 결합하지 않고 간접적으로 호르몬의 합성, 저장, 배설, 분비, 이동 등에 작용하여 정상적인 내분비 기능을 방해하는 것이다(박 귀례 등, 1999).

2) 유해화학물질과 민감집단

환경권 논의에서 중요한 측면 중 하나는 민감집단 혹은 취약집단(vulnerable groups)의 생물학적·사회경제적 조건과 환경피해의 연관성을 분석하는 것이다. 오염물질에 대한 생물학적 취약성을 기준으로 한 민감집단은 특히 어린이 와 노약자이며, 오염물질에 따라 여성도 포함된다. 또 다른 생물학적으로 약자인 어린이도 유해화학물질에 특히 민감하다. 어린이의 신체는 아직 완

전히 성숙되지 못한 상태여서 외부에서 들어오는 여러 위해인자들에 대해 충분한 방어능력을 갖추고 있지 못하다. 체중당 체표면적이나 호흡률이 성인보다 높아 상대적으로 환경위해 인자에 대한 노출정도가 크다. 특정 위해물질에 대한 위해성도 높다. 예를 들어, 납의 경우 성인보다 어린이들이 장관 내 흡수율이 높다. 환경오염물질에 대한 어린이의 생물학적 민감성은 유해화학물질이 아닌 일반 대기오염에서도 마찬가지이다. 폐 조직이 급격하게 성장하는 과정에서 대기오염물질에 의한 자극에 특히 민감하다. 또한 어린이들은 어른에 비해 단위 체중 당 마시는 공기의 양이 훨씬 많은데, 이는 보다 많은 대기오염 물질에 노출되는 것을 의미한다. 특히 영아는 미세먼지로 인한 사망에 가장 민감하다. 특히 호흡기계 질환으로 인한 영아사망은 미세먼지 농도가 $42.9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 증가할 때 2.02배까지 증가하였다. 영아의 폐와 면역체계는 미숙하고 분진노출로 인한 염증을 적절히 통제할 수 없기 때문에 영아는 대기 중 분진에 노출될 경우 호흡기 질환으로 인해 사망할 가능성이 높아진다(하은희 등, 2004). 유해화학물질과 여성의 건강을 보면, 가장 중요한 측면은 여성의 신체적 특성으로 인한 유해화학물질에 의한 피해의 악화이다. 여성들은 남성보다 체지방이 많아 유기용제 등의 화학물질에 의한 독성이 신체 내에서 남성에 비해 더 높게 나타난다. 특히 납이나 카드뮴 같은 중금속 물질은 체내에 오래 머물러서 독성이 피해가 심화된다. 카드뮴의 만성중독은 신장 장애를 야기하고, 골연화증을 가져오며, 임신·수유·내분비의 변조·노화 및 영양분으로서 칼슘부족 증상을 일으킨다. 이러한 특성은 일본의 이타이이타이병의 사례에서도 나타났다. 일본의 도야마현의 아연광산 인근지역에서 발생한 이타이이타이병은 특히 여성에게 더 많이 나타났다. 1976~1984년에 실시된 주민건강 조사에 따르면, 골위축증, 골피질박리화 환자는 여성이 남성의 2배에 달했다(하라다, 2004).

다음으로 산모와 태아의 건강문제이다. 임신 중 유해화학물질 노출은 출생결함 또는 유산을 야기하고, 저체중아를 출산할 수 있다. 또한 모유를 먹이는 산모가 직장에서 유해화학물질을 취급하면 그 독성이 모유수유 시 아이에게 전달될 수도 있다. 임신 전에 수은이 축적된 해산물을 많이 먹은 엄마로부터 태어난 어린이들은 신경발달장애를 보여 집중력, 주의력, 기억력 등이 현저히 떨어진다. 특히 산모에게 아무런 영향을 미치지 않은 낮은 농도의 메틸수은에 태아가 노출되면 발달장애를 초래할 수 있다(EPA, 1997). 또한 면역체계와 생식기관에도 영향을 미친다. 특히 미국 EPA에서는 혈중축적 수은이 5.8ppb 이상인 여성으로부터 출생한 아이들이 건강문제를 갖게 되는 것으로 나타났다. 이런 현상은 일본 미나마타 지역에서도 실증되었다. 미나마타 지역에서 선천성 뇌성소아마비 환자의 발생률은 6.91%로 당시 일본 평균의 0.02~0.23%에 비해 훨씬 높았다. 그러나 이런 높은 비율은 실상을 모두 반영한 것은 아니었다. 미나마타병 증상을 갖고 있는 산모들의 사산이나 유산이 많아, 태아기에 발생한 피해실상을 모두 집계할 수 없기 때문이다(하라다, 2004).

2. 화학물질의 위해성 관리

1) 위해성 관리와 위해성 평가

1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 의제21 제19장은 위해성 관리를 위해성 평가(risk assessment)와 위해정보전달(risk assessment)로 구분하고 있다. 위해성 관리는 화학물질의 위해성에 대한 과학적 평가와 정보 축적 못지않게 수용체인 인간이 위험을 회피할 수 있도록 하고, 화학물질의 관리과정에 일반 시민이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 일반 시민이 정보를 공유할 수 있도록 하는 것이 관건이다. 따라서 위해정보전달은 화학물질 관리의 중요한 요소가 되고 있다.

화학물질에 의한 환경과 인간의 건강을 평가함에 있어 사용되는 개념은 유해성 평가와 위해성 평가이다. 유해성평가(hazard assessment)는, 화학물질의 물리화학적 성상, 독성 등으로 인해 사람과 환경에 피해를 주는 정도를 평가하는 것이다. 그러나 아무리 유해성이 강한 물질이라도 폐쇄된 환경에서 안전하게 관리된다면 인간이나 환경에 미치는 실질적인 영향이 크지 않을 수 있으며, 반면 유해성이 약하더라도 환경과 사람에게 다량으로 반복적으로 노출된다면 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 화학물질이 실제로 인체나 환경에 노출되어 유해한 영향을 미칠 확률을 파악할 필요가 있는데, 이를 위해성(risk)이라고 한다(정희석, 2003). 즉 위해성 평가(risk assessment)란 환경오염물질에 노출되었을 경우, 발생할 수 있는 건강장해의 확률, 즉 위해도를 추정하는 과정이다. 평가과정은 위험성 확인, 용량-반응평가, 노출평가, 위해도 결정과 같은 주요 4단계를 포함한다. 이들 위해성 평가의 최종결과, 즉 위해도 결정은 개인 위해도나 인구집단 위해도로 표현될 수 있다. 개인 위해도는 개인이 오염에 노출되었을 경우 건강장해가 발생할 확률이고, 인구집단 위해도는 개인 위해도에 지역의 노출 인구수를 곱한 결과이다 (김예신, 2004).

위해성 평가인 1단계는 위험성 확인(Hazard Identification)으로, 물질의 위험성에 대한 모든 정보를 수집하여, 위험성 여부 및 신체장기 중 어디에 가장 영향을 미치는지를 기존의 동물실험이나 사람에게 연구된 자료를 통해 확인하는 정성적인 평가 단계이다. 이와 같이 위험성 규명 단계에서 가장 중요한 부분은 어떤 화학물질의 동물 및 사람에 대한 연구 결과들을 종합하여 독성 또는 발암성의 여부와 그 강도를 평가하는 일이다. 이를 위해 역학 자료, 독성자료, 인체를 대상으로 한 인위적 실험자료, 물리화학적 성질에 관한 자료들을 검토한다.

2단계인 용량-반응 평가(Dose-response assessment)는 어떤 화학물질에 대해 위험성이 확인되었다면 그 물질은 과연 얼마만큼의 위해도를 나타내느냐를 수량적으로 표현하는 단계이다. 하지만 인간이나 생태계는 무수한 화학물질-독성 영향하에 있으며 잠재성, 상승작용, 억제작용, 무독화작용 등에 의해 서로 영향을 미치는 물질들에 노출이 되고 있어, 위해도를 수량적으로 도

출하하기가 쉽지 않다. 내분비계 장애물질로 인한 유해 영향의 메커니즘은 화학물질과, 반응하는 호르몬의 종류 및 호르몬의 대사과정에 따라 매우 다양하며, 또한 노출되는 환경 매체의 종류에 의해서도 그 방해작용이 달라질 수 있으므로 기존의 용량-반응 개념을 적용하는 데는 많은 어려움이 발생된다.

3단계인 노출 평가(Exposure assessment)는 실제적인 노출환경으로부터 노출 가능한 인구 집단이 어느 정도의 위해(risk)에 처해 있는지를 알기 위해서 노출량을 평가하는 단계이다. 위해성 평가에서 노출이라 함은 피부, 입 등의 인간의 신체와 관련된 의미에서의 물리적, 생물학적, 화학적 요인의 접촉(contact)이라고 할 수 있다. 즉, 노출 농도라는 것은 신체와 접촉되고 있는 중간 단계 매체의 농도라고 할 수 있다. 노출평가에는 노출된 인구집단의 크기, 노출경로, 생체 감시(biological monitoring), 노출의 강도 및 빈도 그리고 기간을 통합적으로 활용한다.

4단계인 위해도 추계(Risk characterization)는 2단계에서 도출된 단위농도에 대한 발암물질과 3단계에서 도출된 오염농도를 곱하여 위해성을 추정하는 것이다. 기존의 위해성 평가에서의 충분한 위험성 자료와 내분비계 과정의 변화에 따른 유해영향을 유발하는 화학물질의 노출 평가 자료를 이용하여 위해도를 추계할 수 있다. 그러나 내분비계 장애물질의 경우에는 위험성 확인에서부터 용량-반응 평가, 노출 평가에 이르기까지 아직 명확하게 결정된 것이 없기 때문에 명확한 위해도 추계가 어렵다(신동천, 2003).

2) 국내의 위해성 평가

화학물질의 위해성 평가의 중요성에도 불구하고, 실행은 아직 초기단계이다. 위해성 평가를 위해 2003년에 106종의 우선평가 대상물질을 선정하고, 16종의 물질에 대한 모니터링 계획을 수립하였다. 중금속의 경우, 2003년에 납, 수은, 카드뮴 등 3개 물질에 대한 초기위해성을 평가한 상태이다. 위해성 평가가 이제 초기단계에 있음으로 인해 화학물질의 위해성 평가제도는 유해성 심사제도를 골격으로 한다. 유해성 심사의 대상은 크게 신규화학물질과 기존화학물질로 나눈다. 먼저 신규화학물질의 경우 제조·수입자에게 평가에 필요한 기초자료를 제출하도록 하고, 이를 토대로 국립환경연구원이 유해성을 평가하며(유해성 심사), 기존화학물질에 대하여는 유통량이 많은 물질을 중심으로 정부가 예산을 투입하여 유해성을 평가(안전성 시험)하고 있다. 평가결과 유해성이 높다고 판명된 물질은 유해화학물질관리법에 의거 유독물, 관찰물질 또는 취급제한유독물 등으로 지정관리하고 있다. 유해성 심사 시 제출되는 자료는 물리화학적 성질 관련 자료, 독성자료, 환경배출예측자료 등이다.

<표 13>신규화학물질 유해성심사시 요구자료

구 분		제 출 요 구 자 료
기본 자료	화학물질확인자료	화학물질명, 구조식, CAS번호, 성상, 순도
	생산/사용/처리 관련 자료	연간 예상 제조·수입량, 주요용도, 환경에 배출되는 주요경로 및 예상배출량
	물성관련 자료	녹는점, 끓는점, 증기압, 용해도, 옥탄올물분배계수
	독성관련 자료	급성독성, 유전독성
	분해/축적관련자료	생분해성
	기 타	고분자화합물인 경우에 수평균분자량, 단량체구성비, 잔류단량체 함량 및 안전성 관련 자료
추가 자료	독성관련 자료	만성독성, 발암성, 잔류성, 생물농축성, 환경생태독성, 생식독성, 자극성, 과민성

자료: 환경부, 2003

다음으로 기존화학물질의 유해성 평가이다. 기존화학물질이란 유해화학물질 관리법이 시행되기 전인 1991년 2월 이전에 시장에 유통되기 시작한 물질을 의미한다. 2004년 중반까지 지정된 545종의 화학물질을 유독물질, 4종은 취급제한 유독물질, 관찰물질 16종은 이러한 평가를 통해 선정된 것이다. 이와 아울러 1999년부터 OECD의 기존화학물질평가사업인 “대량생산화학물질 위해성평가사업(SIDS, Screening Information Data Set)”에 참여하여 7개 물질을 분담 받아 이에 대한 관련사업을 추진 중에 있다. SIDS는 1990년 OECD 이사회결정(기존화학물질의 위해성감소를 위한 상호협력적인 조사)에 따라 회원국은 국가마다 상호 관심있는 화학물질에 대한 우선순위를 설정하고 이들에 대한 위해성 조사에 필요한 부담을 상호간 나누기로 합의를 하였다. 이러한 상호협력과 역할분담에 따라 회원국은 중복투자에 의한 재원의 낭비를 막을 수 있게 되었으며 OECD회원국은 자발적 참여정신에 따라 SIDS에 참여하고 있다.

신규 및 기존화학물질의 유해성 평가가 1988년부터 수행되어 왔지만, 아직 많은 문제점이 있다. 유해성 심사는 아직도 양적·질적으로 낮은 단계이다. 양적 측면에서 보면 유통 중인 3만 7천여 종의 화학물질 중 극히 일부분만 유해성 검토가 이루어졌다. 질적 측면에서는 유해성심사가 최소한의 독성자료에 근거해서 이루어지고 있다는 한계가 있다. <표 14>에 보듯 유해성 심사를 위해 기본자료와 추가자료를 화학물질 생산 혹은 수입자에게 요구할 수 있도록 되어 있지만, 사실상 이런 요구가 없어 실질적으로는 기본자료 3항목에 기초한 독성평가가 되고 있다. 따라서 추가자료에 나와 있는 독성자료를 포함해서 유해성을 평가할 것을 요구하는 OECD의 기준과는 달리 독성관련 요구 자료는 급성독성, 유전독성, 생분해성과 관련된 것으로 한정된다.

또한 유독물 등 독성물질이 제조·유통·폐기단계에서 사람이나 환경 중에 노출될 때 미

치는 악영향에 대한 평가가 이루어지지 못하고 있다. 특히 배출허용기준, 총량규제, 취급제한·금지 등 추가관리정책의 결정시 해당물질의 국내 상황에 근거한 위해성이 아닌, 외국의 기준 등이 주된 정책 결정의 근거가 되고 있는 상황이다. 아울러, 물질관리 및 매체관리간 연계부족, 유해화학물질을 함유한 일반 공산품 등 제품관리의 문제 등이 지적되고 있다(구도완 등, 2004).

3) 위해정보전달(Risk communication)과 환경권

유해화학물질의 영향으로부터 실제적 환경권을 확보하는 수단 중 하나는 지역의 유해화학물질의 현황, 환경에 누출되는 물질의 종류 및 규모, 환경과 인체에 잠재적으로 영향을 미칠 수 있는 물질의 위해성 등에 대한 정보에 시민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이다. 이를 토대로 유해화학물질의 관리에 있어서 이해당사자인 시민들이 참여할 때 실제적 환경권이 보장될 가능성이 높아진다. 위해정보전달은 이런 측면에서 시민들에게 정보에 대한 접근성, 즉 절차적 환경권을 제공하는 수단이다.

위해정보전달은 이해당사자간에 인체건강 및 환경위해성에 관한 정보를 전달·공유함으로써 화학물질 관리의 안전성을 높이는 정책이다. 위해정보전달 정책으로 우리나라에서 실행되고 있는 것은 화학물질배출량조사(TRI : Toxic Release Inventory)이다. OECD 가입조건으로 유해화학물질 환경배출량 및 이동량 보고제도(PRTR : Pollutants Release and Transfer Resisters) 도입을 약속함에 따라 1996년 유해화학물질 관리법을 개정하여 화학물질의 배출량과 이동량을 산출 및 보고하는 의무규정을 신설하였다. 이에 따라 우선 화학제품과 석유정제업종을 대상으로 이 제도가 시행되었다(신광빈, 2002).

TRI는 위해성이 높은 물질의 주된 환경배출원과 이동원을 파악할 수 있고, 이를 통해 국가, 지역, 업종별로 오염물질 현황을 파악할 수 있어 유해화학물질 관리정책을 효율적으로 실행할 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 정부에서는 화학물질의 환경매체별 배출량과 매체간 이동량을 파악하여 효과적인 관리방안 마련의 기초 자료로 이용하고, 기업들은 화학물질이 제조·사용과정에서 환경으로 누출되는 양을 스스로 파악하여 이에 대한 저감계획을 수립할 수 있도록 한다. 특히 화학물질이 있는 지역에서 발생할 잠재적 위험요소를 사전 파악할 수 있다는 점에서 환경보건 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 또한 TRI는 화학물질의 배출을 나타내는 것으로 노출정도에 관한 정보를 제공하는 것은 아니다. 다만 잠재적 위해가 우려되거나 관리가 필요한 분야를 확인하는데 활용할 수 있는 정보를 제공한다. 따라서 배출량만으로는 노출가능성 또는 잠재적 위해성을 평가하는데 불충분하며, 해당물질의 성상, 분해정도, 잔류성 등 추가 정보가 필요하다

TRI의 운영은 화학물질 취급과정에서 화학물질이 대기, 수계, 토양 등의 환경으로 배출되

거나 재활용, 처리 등을 위하여 사업장 밖으로 이동되는 양을, 기업이나 지방자치단체가 파악하여 정부에 보고하고, 정부는 취합된 자료를 DB화하여 정부, 기업, 민간이 공유토록 하는 제도이다. 우리나라는 미국 EPA가 시행하고 있는 TRI를 모델로 1996년 중반부터 1997년초까지 시범사업을 거쳐, 1999년부터 화학물질 배출량조사 및 산정계수에 관한 규정'을 고시하여 본격적으로 배출량 조사 실시해오고 있다. TRI 실시 초기에는 석유정제·화학 등 2개 업종에 해당하는 종업원수 100인 이상인 업체를 대상으로 80종의 물질에 대하여 배출량조사를 실시하였지만, 2003년도부터는 조사대상업종이 28개 업종, 조사대상물질은 240종으로 확대되었다.

2002년에 시행된 23개 업종의 1,199개 업체를 대상으로 연간 제조·사용량이 50톤 이상인 146개 물질의 환경배출량 조사결과를 보면, 총 배출량은 34.3천톤(취급량 대비 0.04%)이며, 총배출량의 99.6%는 대기, 0.4%는 수계로 배출되는 것으로 나타났다. 또한 배출 물질별로는 유독물이며 휘발성이 강한 메틸 알콜(18.9%)과 톨루엔(14.7%), 크실렌(11.5%)이 많이 배출되었으며, 상위 10개 물질이 총 배출량의 73.4%를 차지하였다. 이러한 화학물질의 배출에 있어서 중요한 특성은 지역적 편중이다. 총 배출 화학물질량의 62.2%가 산업단지에서 배출되고, 산업단지 중에서도 화학 업종이 많은 울산미포(11.6%), 여수(7.8%), 반월(3.6%)산단의 배출량이 많은 것으로 나타났다. 또한 발암물질의 지역별 배출량은 울산(44.3%), 전남(39.4%), 충남(8.2%) 3개 지역에 집중되고 있으며, 내분비계장애물질은 경남, 충남·북 지역에서 전체배출량의 75%가 배출되고 있는 것으로 나타났다(환경부, 2004). 즉 특정 지역의 주민들은 유해화학물질에 과도하게 노출되고 있는 것이다. 따라서 이렇게 취합되고 분석된 정보가 시민의 환경권 확보에 기여하기 위해서는 접근성이 높고, 제시된 정보가 이해하기 쉬운 정보공개 시스템이 구축되어야 한다. 정보공개 시스템은 국립환경연구원이 관리하는 환경위해성 Web-GIS 서비스 시스템(<http://riskmap.nier.go.kr>)으로서, TRI 및 유해성 평가 등을 통해 확보한 화학물질 환경배출 현황 및 물질의 독성학적 정보 등을 제공하고 있다.

환경위해성 Web-GIS 서비스 시스템은 대중들의 환경위해성 이해도 증진을 위해 지도를 중심으로 환경위해성 통합정보를 제공하고 있다. 특히 <관심지역정보>는 환경위해성자료와 지리정보를 결합시킨 시스템으로, 특정지역 거주자가 자신의 지역에서 배출되는 화학물질에 대한 정보에 통합적으로 접근할 수 있도록 한 것이다. 또한 화학물질의 유독물 정보, 위해성 지수 등이 지역에 배출되는 물질정보와 통합되어 제시된다는 점에서 화학물질 배출실태와 환경적 의미를 함께 파악하는데 큰 기여를 한다. 그러나 거주자의 관심 지역통계에서 지역의 범위가 광역시·도 수준이어서 정보가 거주지와 실질적 연관성은 낮다. <위해성 주제도>는 지도를 직접 검색하여 내분비계 장애물질, 유해화학물질 배출량 등을 볼 수 있도록 하였다. 이 검색시스템 또한 유해화학물질 배출수준이 광역시·도 단위별로 제공된다. 따라서 일반 대중들의 관점에서는 정보의 유용성에 한계가 있다.

<표 14> 환경위해성 Web GIS 서비스 시스템 구성

대분류	중분류	소분류	정보 항목 및 내용
관심 지역정보	노출자료	유해화학물질 배출량	배출량(대기, 수계, 토양), 이동량(폐수, 폐기물), 화학물질 특성(유독물, 관찰물질, 금지화학물질, 발암물질 등)
		화학물질 배출량	사용량, 제조량, 화학물질 특성 (상동)
		내분비계장애물질	배출량 (상동), 이동량(상동), 물질특성(상동)
	유해성정보	유독물정보	명칭, 유해성, 취급주의사항, 유해성그림, 관련자료
		화학물질안전카드	급성유해성, 증상·예방조치, 누출시처분방법, 포장 및 식별표시 등
		발암성 등급정보	화학물질명, 발암성 등급, 등급설명
		용량-반응 평가정보	화학물질명, 발암성·비발암성(경구노출, 경피노출, 흡입 노출), 생물노출계수
	위해성평가정보	인구정보	연령별, 성별
		대기정보	대기혼합고도, 대기안정도
		위해성평가사례	화학물질명, 대기·수질분야
		위해성지수	인간·생태계에 대한 위해수준, 총위해성 수준
위해성 주제도	내분비계장애물질	수질, 저질, 대기, 토양	
	유해화학물질배출량	토양, 수계, 대기, 폐수, 폐기물	
	화학물질유통량	사용량, 제조량	
	인구분포도	지역별, 연령별, 성별	
물질별 통계	알파벳순 혹은 CAS 번호로 화학물질 특성 검색		
주제별 검색	노출자료/ 유해성자료/위해성평가정보를 지역·연도별로 검색		
법령정보	유해화학물질관리법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 먹는물 관리법		
관련용어	가, 나, 다 순으로 관련용어 검색		

환경부의 환경위해성 및 환경보건과 관련된 정보역시 마찬가지이다. 환경부는 인터넷 홈페이지(<http://www.me.go.kr>)에서 <정보창고>라는 최상위 메뉴아래 화학물질 정보를 제공하고 있다. 그러나 알고자 하는 화학물질에 대한 정보를 찾기 위해서는 대상물질이 유독물, 관찰물질, 금지제한물질 등으로 어디에 속해 있는가를 알고 검색해야 하는 어려움이 있다. 또한 제공되는 정보도 매우 전문적인 내용이어서 일반 시민들의 접근성은 크게 제약된다.

3. 개선방안

첫째, 화학물질의 환경배출을 최소화하는 것이 필요하다. 자료의 대표성이나 신뢰성 측면에서 한계가 있지만, TRI 결과를 보면 화학물질 취급량은 증가하고 있지만 환경배출량은 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 그러나 조사대상 146종의 화학물질이 환경에 배출된 양은 5톤 트럭으로 6,854대에 이를 정도로 방대하다. 특히 대부분이 대기로 배출되어 광범위한 확산과 이에 따른 인체노출 가능성도 매우 높다. 아울러 특정 지역에서의 화학물질 배출 집중도는 매우 높아 그 지역주민, 특히 생물학적 취약집단의 환경권 침해가능성은 더욱 높아진다. 따라서 환경에 배출되는 화학물질의 최소화를 위한 행정적·기술적 토대의 강화가 필요하다.

둘째, 화학물질의 유해성 및 위해성 평가를 강화해야 한다. 수용체를 중심으로 화학물질의 위험을 평가하기 위해서는 위해성 평가가 강화되어야 하지만, 현재 유해성 평가도 양적·질적 측면에서 많은 한계를 보이고 있다. 특히 유해성 평가에 있어서 만성독성, 생물농축성, 환경생태독성, 생식독성 등의 검토는 화학물질에 의한 생명 및 건강침해의 형태 및 범위를 적절히 파악하고, 대응하는데 중요하다. 화학물질에 의한 인체피해의 개연성이 높은 환경보건 사안이 발생함에도 불구하고, 적절한 과학적·의학적 규명이 이루어지지 못하는 문제를 대응하는 차원에서도 화학물질의 유해성 및 위해성 평가에 있어서 광범위한 질적 개선이 필요하다.

셋째, 정보접근성의 강화이다. 화학물질의 적절한 관리를 통한 실체적 환경권의 제고를 위해서는 이해당사자들이 화학물질의 생산·저장·이동·환경배출 등에 대한 정보접근성이 보장되어야 한다. TRI와 위해정보전달은 이러한 목적을 갖고 있지만, 현재 수준으로는 실질적 정보의 전달측면에서는 많은 한계가 있다. 이러한 체계의 존재에 대해 시민들의 인식이 매우 낮을 뿐만 아니라 정보를 활용하고자 하더라도 주민의 관점에서의 효용성은 매우 낮다. 따라서 TRI 결과 및 환경위해성 자료에 대한 시민들의 접근성 강화를 위해 환경부의 홈페이지의 화학물질 정보를 쉽게 재구축하고, Web-GIS도 환경부 홈페이지를 통해 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다. 또한 환경배출 유해물질에 대한 제공정보의 지역적 규모를 보다 축소하여 정보의 실효성을 제고하는 것이 필요하다. 즉 광역지역을 단위로 화학물질 배출현황을 알리는 것이 아니라 지역의 구체적인 배출업종 및 업소에 대한 정보를 주민들이 알 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다량의 유해화학물질의 배출이 이루어지는 지역의 주민, 시민단체를 대상으로 화학물질 배출량에 대한 위해성 전달 체계를 강화하는 것이 필요하다.

넷째, 화학물질 사고에 대한 대응체계를 강화하는 것이 필요하다. 화학공장은 사고발생 가능성이 매우 높다. 인도 보팔사고에서 볼 수 있듯이 화학물질사고는 수많은 생명을 앗아가고 환경을 파괴할 수 있다. 그러나 화학물질사고에 대한 우리나라의 대응체계는 환경부, 소방방재청, 지자체 등이 협력하여 화학물질 사고 대응을 위한 종합적인 정책을 수립하고 시행하는 것이 중요하다. 이 모든 과정에 주민들이 참여하고 모니터링할 수 있는 체계를 만드는 것이 필요하다.

제 6 절 소음·진동의 관리

1. 소음의 개념과 정온권

환경오염의 한 현상으로서의 소음을 극히 단순하게 정의한다면, 없는 편이 좋은 소리 또는 바람직하지 않은 소리 등과 같이 말할 수 있다. 이에 대한 법적 규제와 그 피해로 인한 법적 구제 문제를 염두에 둔다면 보다 엄밀한 정의가 필요하다. 소음·진동규제법 제2조 제1호는 소음을 '기계·기구·시설 기타 물체의 사용으로 인하여 발생하는 강한 소리'라고 규정하고 있다. 그리고 이 정의가 불완전하다고 하면서, '통상적인 수인의 한도를 넘어 사람에게 불쾌감을 야기하는 음질 또는 음량의 소리'라고 정의하는 학자도 있다(이상규, 소음공해에 대한 법적대응, 환경강연집 제2편).

또한 진동에 대한 개념은 소음·진동규제법 제2조 제2호에서 '기계·기구·시설 기타 물체의 사용으로 인하여 발생하는 강한 흔들림'으로 규정하여 소음의 개념과 크게 다르지 않다. 실제 소음과 진동은 거의 함께 발생하는 경우가 많아 이 글에서는 소음을 중심으로 살펴볼 것이다.

소리는 일반적으로는 그 강도에 따라 유해한 소음인지 여부를 판별하고 있으나 본질적으로 인간이나 동물의 청각을 통하여 육체적 또는 정신적으로 유해한 영향을 미치는 것이기 때문에 반드시 강도만이 절대적 기준으로 된다고 말하기는 어렵다. 그리고, 강도가 그다지 높지 않은 소리라도 음의 고저나 음색 등으로 인하여 특별한 불쾌감을 유발한다면 소음으로 판단되는 경우도 있을 것이다. 그러므로 행정적 규제의 측면에 국한하지 않고 그 침해로 인한 구제 등을 포함한 전반적인 법적 논의를 고려한다면 소음·진동규제법의 정의보다는 수인한도의 요소를 고려한 정의가 더 유익하다고 볼 수 있다. 다만, 소음을 정의하는 데에 수인한도의 요소를 도입하는 것은 소음인지 여부의 판단 단계에서 법률적 판단까지 마쳐야 하는 결과가 되고, 또한 소음에 관한 법률문제가 언제나 수인한도 여부만을 기준으로 결정되어야 한다고 보기도 어려우므로 위와 같은 정의도 반드시 정확하다고 할 수 없을 것이다.

독일의 연방임질시온방지법 제3조 제2항이 대기오염, 진동, 빛, 광선, 열기 등과 함께 임질시온의 하나로 규정하고 있는 소음은 일반적으로 '음파에 의하여 발산되는 청각을 통한 침해'라고 이해되고 있다. 그리고 위 소음이 그 종류, 강도와 지속성에 따라 타인을 불쾌하게 하고, 방해하거나 또는 위험하게 하는 영향을 미치는 정도에 이른 경우는 유해한 소음이라고 한다. 소음은 음파에 의한 침해라는 뚜렷한 특질을 가지고 있으므로 현실적으로는 소음의 발생 여부보다는 그로 인한 위법한 침해의 인정여부가 중요한 문제라고 할 것이다.

소음은 환경과 인류에 광범하고 심각한 위해를 가져오는 대기오염이나 수질오염에 비하여 개인의 평온하고 쾌적한 일상생활을 방해하는 '생활방해'의 성질을 더 갖는다. 소음발생 원인은

반드시 기업에 의한 산업공해에 국한되지 않으며 이웃에서 발생하는 것도 많고, 그 피해도 반드시 발병에 이르는 정도의 심각한 것은 아니다. 그러나 소음의 경우도 공항, 육상의 교통시설, 소음 발생을 수반하는 공장시설 등 사회기반시설이나 산업시설에 의한 소음피해가 광범하고 심각하며, 건설소음도 자주 문제가 된다.

소음은 그 감수성에 개인차가 있을 수 있으나 대부분, 1) 소음성 난청의 원인으로 되는 경우와 같이 그 소리가 아주 강하기 때문에 생리적인 장애를 일으키는 경우, 2) 대화·회의·강의·전화·라디오의 청취를 방해하는 소리, 3) 공부나 업무, 수면에 방해된다고 하는 것 같은 것에서부터 어딘지 불쾌하다고 하는 것에 이르기까지 널리 발생하는 소리 등 중 어느 하나의 범주에 해당한다. 소음은 같은 소리라도 그 크기에 따라 방해정도도 다를 것이지만, 크기 외에도 소리의 내용(소리의 유의성 등), 발생의 상태(연속음, 단절음, 돌발음 등), 발생의 원인(자연의 소리, 교통기관의 소리, 공장의 소리 등), 발생의 동기(부득이한 것인지, 의도적 경적인지, 광고방송과 같은 것인지 등) 등에 큰 영향을 받는다.

이러한 소음은 어느 정도는 일상생활에서 피할 수 없는 것이지만 일정한 정도를 넘으면 고통을 느끼게 되고, 그 영향은 불특정 다수인에게 미치게 되기 때문에 공해의 하나로 취급된다. 소음은 다른 환경오염 현상에 비하여, 1)그 실체가 비물질적이고 무형적이라는 무형성, 2)소음의 음량에 따라 발원지로부터 일정한 범위의 지역에 국한하여 영향을 미친다고 하는 국지성, 3)소음원의 소음발생행위가 종료되면 소음도 소멸하는 한시성, 4)소음원의 위치나 시간대 등에 따라 그 영향이 다르다는 상대성의 특성이 있어 소음피해의 인과관계를 규명하는 것이 쉽지 않다. 소음으로 인한 피해는 정서불안, 강박관념, 불면증 등 주로 정신적인 것이라는 점도 다른 환경오염에 비하여 특이한 점이라고 볼 수 있다. 그러나 소음으로 인한 피해의 내용과 정도는 그 소음의 강도에 따른 상대적인 결과일 뿐이고, 다른 환경오염의 경우도 정신적 피해가 문제되지 않는다고 할 수 없으므로 그 피해의 내용은 다른 환경오염으로 인한 피해와 본질적 차이가 있는 것은 아니다.

근래에는 소음과 진동이 대기오염이나 수질오염 못지않게 사람의 건강이나 동물의 생육에 심각한 영향을 줄 수 있다는 점이 분명하게 밝혀지면서⁴⁹⁾ 소음·진동의 규제가 필요하다는 인식이 점점 확산되고 있다. 이와 같이 소음·진동으로 인한 피해를 방지하고 소음·진동을 적정하게 관리·규제함으로써 모든 국민이 정온한, 즉 조용하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 하기 위한 구체화된 법이 소음·진동규제법이다. 그러나 이 법만으로는 국민의 정온권을 보호하기에는 한계가 있다. 특히 대부분의 환경피해가 그러하듯이 소음·진동으로 인한 피해도 환경부정의가 발생하고 있어 개인간의 합리적 해결만을 기대하기도 어려운 형편이다. 소음·진동규제법은 종래 환경보전

49) 환경부에 의하면 소음은 40dB정도부터 인체에 영향을 미치기 시작하여, 70dB정도면 말초혈관에 수축반응이 일어나고, 80dB정도에 청력손실에 직접 영향을 미치며 대체로 평균소음도가 70dB이상이면 주거지역으로는 부적합하다고 한다.

법 중에서 소음·진동관계조항을 분리하여 개별법으로 정비하여, 건설소음·진동, 교통소음·진동, 생활소음·진동, 항공기소음·진동 등 소음·진동발생원별로 합리적인 관리와 규제를 하여 모든 국민이 정온한 환경에서 생활할 수 있게 하려는 제도적 취지를 가지고 만들어졌다. 그러나 매향리와 같은 특수지역을 포함하여 항공기로 인한 비행장 인근 주민들의 고통을 해결하기에는 한계가 있으며, 똑같은 소음의 크기이지만 어린이들과 같은 약자들에게 미치는 피해에 대해 해결방법 및 근거를 제시해 주지 못하고 있다. 국민이 가지는 환경권의 구체적 권리성을 보장할 때, 현행법이 가지는 흠결을 보충할 수 있을 것이다. 국민이 수인한도를 넘는 소음침해로부터 피해받지 않을 권리 즉 정온권을 보호받는 것은 국민의 당연한 권리이며, 헌법규정상 이를 보호하는 것은 국가의 의무이기 때문이다.

2. 현황: 소음에 대한 법적 규제 실태

1) 소음규제를 위한 입법조치

(1) 1960년 영국의 소음경감법이 제정된 것을 시작으로 다른 나라에서도 소음을 규제하기 위한 입법조치가 이루어졌다. 미국의 The Noise Control Act(1972년), 독일의 항공기소음규제법과 연방임박시온방지법, 일본의 소음규제법 등을 그 예로 들 수 있다.

(2) 우리나라의 경우 과거에는 환경보전법에서 소음을 다른 환경오염과 함께 규제하고 있었으나 현재는 환경정책기본법의 위임에 의한 같은 법 시행령 제2조 별표1의2에서 소음의 지역별, 시간대별 기준을 정하는 한편, 소음·진동규제법(1990. 8. 1. 법률 제4259호)에서 교통소음, 공장소음, 사업장 및 공사장에서 발생하는 생활소음, 항공기소음 등에 관한 행정법적 규제에 관하여 규정하고 있다.

2) 소음에 관한 환경기준과 배출허용기준

(1) 이러한 소음에 관한 공법적 규제 중 환경정책기본법시행령 제2조 별표1에서 정한 지역별, 시간대별 소음기준은 환경기준에 해당한다. 환경기준이란 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위하여 요구되는 환경상의 조건을 수치화한 것이다. 우리 환경정책기본법 제10조 제1항도 같은 의미로 환경기준이라는 용어를 사용하고 있고, 위 법시행령 제2조는 위 법 제10조 제2항의 규정에 따라 환경기준을 구체화하고 있다.

배출허용기준은 배출시설에서 배출되는 오염물질의 최대허용농도로서, 1)법적 구속력을 갖는 규제기준이며, 2)사업장의 경영자 또는 관리자를 수범자로 하여, 3) 위반시 처벌이 대상이 된다. 반면에, 환경기준은, 1)행정목표 내지 지향점에 불과한 것으로서 법적 구속력을 갖지 않으며,

2) 국가 또는 지방자치단체를 수범자로 하여, 3) 기준이 준수되지 않는 경우에도 처벌의 대상이 되지 않는다고 하는 것이 보통이다. 일본에서도 환경기준은 행정의 노력 목표로서 제도화된 것이지만 행정에게 이를 달성해야 할 법적 의무를 부과한다든지 사업자에 대한 규제기준으로서 직접 가능한 것은 아니다. 이러한 의미에서 시민(사업자)의 권리의무를 직접 규정하는 것은 아니라고 이해하는 것이 일반적이고(행적목표설), 하급심 판례도 같은 입장이다. 일본의 경우는 환경기준을 고시로 결정하게 되어 있는 데 반하여, 우리의 경우는 1차적으로 대통령령으로 규정하도록 되어 있으므로 그 법적 구속력의 유무에 관하여는 일본의 경우와 같이 보기는 어려울 것이나 구속력을 약하게 인정해온 것이 사실이다.

이러한 환경기준은 법적 구속력이 인정되지 않는 경우에도 관련 법적 분쟁에서 수인한도가 문제된다면 이를 판단하는 중요한 요소로 작용하여 일정하게 판결의 기준이 되어 왔다.

(2) 이에 대하여, 소음·진동규제법이 정한 일정한 소음원의 소음배출기준은 위에서 말한 배출허용기준으로서 직접 당해 사업자가 준수할 법적의무를 부담하는 것이고, 그 위반에 대하여는 개선명령과 이에 이은 조업정지명령 등의 제재가 가해질 수 있다(위 법 제14조 이하 등). 또한, 이러한 배출기준도 피해자의 수인한도를 판단하는 요소가 된다는 것은 분명하다.

3) 외국제도 비교

소음 그 자체는 대기나 수질오염과 같이 축적, 확산, 재현되지 않으며 가시적인 것도 아니지만 인체의 정신, 신경상에 피해를 주고 있으므로 세계 모든 나라들이 오래전부터 규제해 왔다. 소음을 법에서 규제한 역사를 보면, 고대 그리스시대 Sybaris섬 주민들이 수탉을 너무 많이 사육하여 새벽마다 닭 울음소리로 새벽잠을 잘 수가 없어 수탉의 사육수를 제한하였다. 로마시대에는 밤늦게 주택가내로 과도하게 마차를 운행하는 사례가 많아 소음으로부터 주거지역을 보호하기 위해 마차의 속도를 제한하였다.

각국의 제도와 관련하여서는 항공기소음에 대한 우리나라의 규제가 특히 미비한 관계로 항공기와 관련된 입법을 중심으로 비교고찰하고자 한다.

(1) 일본

1967년 제정된 ‘공공용비행장주변의 항공기소음피해방지등에관한법률’ 1974년 자위대 등의 군용공항을 대상으로 제정된 ‘방위시설주변의 생활환경정비에관한법률’ 그리고 1978년 나라따공항과 간사이공항에서 시행되고 있는 ‘특정공항주변의 항공기소음대책특별조치법’등이 있다. ‘공공용비행장주변의 항공기소음피해방지등에관한법률’은 항공기 소음방지법으로 불리며 공공용 비행장에 대한 소음대책에 대해 규정하고 있는 것으로 방음계획, 이전 보상, 녹지설정, 손실보상, 토

지이용계획수립 등으로 구성되어 있다. 주로 방음시설보조, 주민 이주 보상, 완충녹지조성 및 이전보상, 티브이 시청장애 가구에 대한 보조금 지급 등이 있다.

각 법률마다 약간의 차이는 있지만 항공기운행으로 인한 피해를 인정하고 이에 대한 대책으로 크게 주택방음공사, 이전보상, 손실보상 등을 규정하고 있음을 알 수 있다.

(2) 미국

미국은 연방항공청(FAA)을 비롯하여 국방부, 주택 및 도시개발부, 원호청 등 연방정부의 각 기관에서 항공기소음과 관련된 규제법을 시행하고 있으며, 소음대책의 시행주체는 기본적으로 당해 공항을 소유하고 있는 지방정부나 공항당국이다. 그리고 항공기소음규제법, 항공안전및소음방지법에서 항공기소음관련 정책과 대책수립 및 소음정도의 고시 이후에 재산을 취득한 자에 대한 손해배상의 제한 등에 관하여 규정하고 있다.

(3) 프랑스

프랑스는 항공기소음규제법이 따로 없으나 민간항공법은 소음피해보상과 건축규제, 소음부담금 징수에 관한 내용을 규정하고 있다. 위 규정에는 프랑스 국토상의 항공기능공간에 항공기가 비행할 권리를 인정하지만 항공기가 사유지의 상공에서 당해 토지소유자의 권리행사를 방해하는 상태에서 비행해서는 안 된다고 규정하고 있어 불법행위책임의 일반원칙을 원용하고 있으며, 항공기 운영자에 대하여 무과실을 입증하도록 책임 지우고 있다. 또한, 소음정도에 따라 토지이용구역을 설정하고 그 이상의 소음에 대해서는 소음피해 보상에 필요한 사업비를 항공사가 부담하도록 하고 있으며, 소음피해자는 수인한도 이상의 소음이 발생할 경우에는 항공기 운영자에게 원상회복 대신 보상을 청구할 수 있도록 하고 있다.

(4) 독일

독일의 항공법에서는 항공기는 운항에 따른 소음이 당해 기술수준으로 회피가 가능한 정도를 초과하지 않도록 정비되는 경우에만 운항하도록 하고 있다. 적법비행에 의한 항공기의 소음에 관하여 조정적 보상금을 지불하고 공항주변의 소음방지구역 설정 등의 사항에 대해서는 공항당국이 책임지도록 하고 있다. 그밖에 항공기소음방지법과 연방환경오염방지법이 있는데, 1974년에 제정된 연방환경오염방지법은 독일의 포괄적인 연방공해방지법으로 환경에 대한 유해한 영향을 방지·예방하기 위해 제정하였으며, 구조물의 방음형태 및 방음구조에 관한 요구사항과 소음감소규정을 명시하고 있다.

(5) 우리나라의 항공관련법

우리나라는 일본이나 미국 등과 같이 별도의 항공기 소음규제와 관련된 기본법이 없고 민간 항공기나 민간공항을 대상으로 하는 항공법(1993년 시행됨)에서 항공기 소음문제를 다루고 있다. 위 법에서는 건설교통부장관이 항공기 소음피해방지대책을 수행할 소음피해지역을 지정·고시하고(소음영향도가 80WECPNL이상의 지역으로 김포, 김해 및 제주공항의 주변지역, 소음피해지역에서는 주민이주 및 완충녹지의 조성, 주택방음시설의 설치, 티브이 수신장애 대책, 공동이용시설의 설치 지원 등의 소음방지대책과 시설물의 설치제한 조치가 시행될 수 있는 근거규정을 두고 있다. 그 밖에 건설교통부장관은 항공기 운항자에게 항공기가 착륙할 때마다 기 설정된 항공기의 소음등급에 따라 착륙료의 일정률을 징수하도록 규정하고 있다.

그러나 현재까지도 항공기소음으로 인한 인적·물적 피해에 대한 손해배상청구소송이 진행되고 있지만 현금보상에 관한 규정은 없으며, 앞서 살펴본바와 같이 미군 주둔지를 포함한 군용공항의 소음대책에 대해서도 관련법이 없는 실정이다.

3. 문제점: 소음피해의 현실태

환경분쟁문제를 해결하는 여러 방법 중에 하나인 환경분쟁조정위원회에 대한 조정신청건수를 살펴보면 소음·진동피해의 경우가 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 15> 연도별 피해원인별 분쟁조정현황

(단위 : 건수,%)

구분	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타	계
1991~1999	214(76)	34(12)	24(9)	8(3)	-	280
2000	49(82)	7(12)	4(7)	-	-	60
2001	103(85)	11(9)	7(6)	-	-	12
2002	229(87)	26(10)	4(1)	-	4(1)	263
2003	264(90)	19(7)	8(3)	-	1(0)	292
계	859(84)	97(10)	47(5)	8(1)	5(0)	1,016

2002년도에는 과거 소음·진동 피해의 대부분을 차지했던 공사장 관련 분쟁의 비율이 상대적으로 줄어든 대신, 공동주택 층간소음 및 주택가 인근 도로에서 발생하는 차량소음 피해관련 분쟁이 차지하는 비중이 늘어나고 있는 추세이다(환경백서, 환경부, 2004).

1) 공장소음·진동

첫째, 환경기준으로서 환경정책기본법에서 환경기준 설정하도록 규정하고 있다. 소음환경 기준은 소음에 관한 환경상의 조건에 대하여 생활환경의 보전과 보다 넓은 의미에서는 인간의 건강을 보호하기 위해 유지되어야 할 기준이다. 즉 행정상의 목표로서 설정되는 기준이 되기 때문에 개개의 발생원에 대한 직접적인 규제치로서의 역할을 하는 것이 아니라 소음방지에 관한 정책을 추진하는데 근거의 역할을 한다. 즉 강제력을 수반하지 못하며 규제기준을 정하는데 합리적인 근거를 제시하고 있을 뿐이다. 문제는 배출총량이 문제가 되어 하나하나의 배출원으로부터의 소음원이 집적되고 중첩되거나 개개의 발생원의 규모가 급속히 확장되어 배출총량의 증대가 심한 소음을 유발한다. 따라서 배출원의 규제를 위한 개개의 기준보다도 실제 소음이 인간에게 도달되었을 때 어떠한 피해가 발생하는가에 초점이 맞추어진 환경기준이 필요하다. 그렇다면 총량규제를 위한 좀 더 넓은 장소적 범위가 반영된 환경기준이나 구체적인 사람들의 행태에 맞는 환경기준이 만들어 질 수 있을 것이다.

둘째, 소음·진동규제법상의 소음배출허용기준이 설정되어 있다. 환경정책기본법에서 정한 소음배출시설이 설치되어 있는 공장의 부지 경계선에서 적합해야 할 허용치를 말한다. 이는 소음발생원인 사업자나 당사자에게 개선명령, 벌칙 등 법적인 규제로서 이에 대한 준수를 요구하는 소음의 배출허용한도라고 할 수 있다. 이때의 배출허용기준은 보통 보정표에 의하여 보정한 평가소음도(Leq)가 50dB이하이어야 한다.

법에서 정한 소음·진동 배출시설은 동력을 사용하는 시설 및 기계, 기구가 21종, 직 기 및 방적기계가 2종, 발전기 동력규모 미만인 것이 동일 장소에서 혼합 설치되어 있는 경우와 동력합계가 규정된 동력마력 이상인 경우로 되어 있다. 위 소음 배출시설(기계)을 규제하는 방법은 두 가지이다.

첫째, 기계를 생산단계에서부터 소음을 규제하는 방법, 둘째, 기계를 사용단계에서만 규제하는 방법이다. 대부분의 선진국이 첫 번째 방법을 채택하고 있는데 자동차와 일부 고소음 배출기계를 대상으로 하고 있다. 항공기를 생산하는 경우에 특히 주목해야 할 것은 생산단계에서부터의 규제가 효과가 클 수 있다는 것이다. 자동차의 경우도 가속주행소음, 배기소음, 경적소음을 규제하고, 운행중인 차량에서 배기소음과 경적소음을 규제하고 있다. 이러한 규제는 생산단계의 상승문제가 있으나 환경친화상품의 이미지 구축으로 더 큰 이익이 될 수 있다는 점에서 기업에게도 그리 부담이 되는 규제가 아니라는 점에서 소음발생의 원천적 원인단계 즉 생산단계에서부터의 규제의 필요성이 크다고 볼 것이다.

나아가 소음은 축적·확산되지 않기 때문에 공업지역이나 공업단지는 주거지역과 격리시키는 것이 중요한 것이며 불가피하게 주거지역과 가까이 공장이 들어서는 경우에도 공장의 부지를 넓게 확보할 것을 규제하면 배출소음을 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 이는 도시설계나

장기적인 도시구획정리와 관계된다.

2) 생활소음·진동

생활소음의 규제는 주거생활의 정온을 유지, 보호하기 위하여 적용지역내의 확성기 소음과 그 이외의 소음, 심야 시간대내의 소음에 관한 규제기준을 정하여 제한하는 법적 조치이다. 이에 대한 적용지역은 도시계획법에 의한 주거지역(주거지역, 준주거지역, 주거전용지역)으로 국한되었고 그 이외의 상업지역, 녹지지역은 규제대상에서 제외하고 있다. 소음 배출시설은 설치 전 사전허가를 받고 기준치 이내가 되도록 방지시설을 설치해야 하나 생활소음은 허가사항은 아니지만 기준을 초과하면 방지시설을 설치해야만 한다.

결국 규제대상 소음원으로서 위 3가지에 국한되어 있고 주거지역외의 보호해야 할 대상에 대해서는 소음규제지역을 지정하여 별도로 규제하고 있다. 그러나 골프연습장의 소음과 같은 경우 위의 규제기준에 해당되지 않아 설치단계에서의 규제를 할 수 없게 된다. 대규모 시설을 갖춘 경우가 많아 일단 설치되면 적법한 허가를 이유로 인근 주민의 민원에 마땅히 대응하기 어려운 경우가 발생한다. 먼저 규제기준에 확성기에 의하지 않지만 계속적 또는 간헐적으로 환경기준을 넘는 소음에 대하여도 규제범위에 포함시켜 소음배출시설의 설치 전에 규제가 가능하도록 하여야 한다. 또한 주거지역과 상업지역의 경계선의 경우, 법이 흠결되어 규제대상이 아니지만 인근주민의 피해가 발생하는 경우가 있다. 인접된 경우에 일정한 거리범위 안에서 주거지역의 환경기준을 적용해야 할 것이다.

3) 교통소음·진동

교통소음원으로는 자동차, 기차, 항공기를 들 수 있다. 이 중 기차나 항공기에 대해서는 별도로 규정된 환경기준이나 규제기준이 마련되어 있지 않아 이들 소음으로 인하여 주변 주민생활에 영향을 주고 있음에도 소음예방 및 방지에 대하여는 임의적인 행정적인 대책만이 있을 뿐이다.

자동차에 대한 소음허용기준은 첫째, 신규제작자동차나 수입하는 자동차에 적용하는 기준과 둘째, 운행중인 자동차에 대한 기준이다. 앞서 언급한 바와 같이 자동차의 생산단계에서부터의 소음기준의 강화를 통한 규제가 필요함은 분명하다.

도로소음의 원인은 발생원의 문제와 특히 사람이 주거하고 있는 주택이나 상가 바로 옆을 지나가는 도로의 근접성에 있다. 합리적인 도시계획, 도로확장 및 포장에 필요한 지역을 찾아 장기계획을 세울 필요가 있다. 단기적으로는 소음벽의 시공, 차량정비의 철저이행, 소음방지기 사용보급 장려 등을 들 수 있다. 또한 도로 및 교량 등의 건설공사시 피해보상비로 해결함이 대부분이므로 사전에 방음시설과 적절한 공사계획에 의해 사전예방적 대책이 요구된다.

4) 항공기소음

항공기 소음에 대해서는 현재 규제할 수 있는 법적인 근거를 환경정책기본법에서 찾지 못한다. 항공기의 이용도가 증가하고 피해지역이 광활하다는 점을 고려할 때 규제할 수 있는 방법을 검토할 때이다. 항공기 소음에 대한 규제는 대부분 선진국과 인구밀도가 높은 국가에서 시행하고 있다. 항공기 소음은 생산할 때부터 규제하고 있는데 ICAO(국제민간항공기구)에서 정한 기준에 따라 제작하여 소음기준 적합증명서를 발부하고 있다. 항공기소음 자체는 기종에 따라, 즉 보잉 737, DC-9, A-300 등은 92~98 EPNdB, 보잉747·727, DC-10 등은 100~117EPNdB 소음을 배출하고 있다. 이 정도의 소음은 비행장 주변에 상당한 소음피해를 주기 때문에 실제로 비행기의 이·착륙을 금지시킬 수는 없으므로 간접적 또는 직접적인 방법으로 규제하고 있다.

첫째, 피해지역(주택지역, 학교, 병원 등)을 피해서 이·착륙하는것, 둘째, 이륙후 급상승하는 것, 셋째, 야간 이·착륙 금지 등이 있고, 간접적인 방법으로는 비행기 이·착륙시 기종에 따라 소음부과금(Noise Charge)을 징수하는 것이다. 즉 소음을 많이 낼수록 부과금의 부담이 크므로 소음부과금제도를 시행하고 있는 국가에게는 부과금 부담 때문에 저소음 비행기를 운항시키게 되므로 소음피해를 줄일 수 있게 된다.

우리나라는 항공기 소음에 대한 직접적인 규제를 주로하여 국제공항에서 시행하고 있으나 앞으로 항공기 이용객의 수가 증가하고 있기 때문에 항공기 소음 예방 및 방지에 필요한 조치를 고려해야 할 것이다.

그리고 일반적인 항공기 소음과는 차이점은 있지만 매항리 소음피해소송은 국가가 50년동안 특정지역 주민들의 소음피해를 방치함으로써 환경피해가 인권의 침해와 얼마나 밀접한 관련이 있는가를 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다. 주민들의 승소로 대법원 확정판결이 나오면서 소음으로 인한 생명·신체피해의 심각성이 감정결과에서 확인되었다. 조사의 내용은 원고들이 거주하고 있는 지역의 주민들이 비행기 사격훈련으로 인하여 노출되고 있는 소음 수준을 정밀 평가한 것이다.

(1) 매항리 감정서의 신체피해에 대한 내용

① 감정평가의 배경

1955년 2월 19일 한미상호방위조약 및 한미행정협정 제 2조에 근거하여 경기도 화성군 우정면 매항리 일원에 전투기의 해상 목표물에 대한 폭탄 및 기관총 사격훈련장이 설치되었고, 이후 1968년 매항 1리, 3리, 5리에 걸쳐있는 지상 사격훈련장이 설치, 현재까지 운영되고 있다(미군 측 명칭으로 쿠니사격장; KOONI FIRE RANGE).

이 훈련장은 주민들이 거주하고 있는 지역과 인접하고 있어 사고의 위험성이 높으며 또한

사격훈련 중에 발생하는 소음으로 인하여 민원이 끊이지 않아, 각종 언론매체에도 여러 차례 언급되었다. 1988년 7월 주민들의 집단민원 및 국회청원 등이 있어 미군 측과의 협의결과 우선 소음최소화 방안을 강구하여 사격시간의 단축, 저고도 사격 지양 등을 실시한 것으로 국방부 자료에서도 밝히고 있다.

②소음의 특성

소음은 인간이 듣기 싫어하는 소리, 감정을 상하게 하는 소리이다. 동일한 소리에 대한 각 개인의 태도에 따라 소음이라고 느끼는 사람도 있고, 느끼지 않는 사람도 있다. 소리는 외부환경에서 종적으로 진동하는 공기분자의 운동과가 고막을 때렸을 때 생성되는 감각이다. 즉, 소리는 공기중 입자의 전후 방향 진동으로 발생하고 전달된다. 입자의 운동으로 발생하고 전달되기 때문에 소리에 대한 물리적인 특성을 파악하는 것은 소음 평가의 첫걸음이라고 할 수 있다.

이러한 물리적인 특성을 가지고 있는 소음은 많은 연구결과 인간의 청력과 생리적, 심리적인 부분에 대하여 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 또한 정서불안 등 심리적인 영향으로 혈액순환과 호흡 등의 생리적 변화를 초래하여 궁극적으로는 신체의 발병으로 발전할 수 있는 것으로 알려져 있다. 소음이 인체에 미치는 영향을 구분하면 소음성 난청⁵⁰⁾, 생리기능에 미치는 영향⁵¹⁾, 순환기계에는 미치는 영향⁵²⁾⁵³⁾, 심리적인 기능에 미치는 영향⁵⁴⁾ 등으로 나눌 수 있다.

③소음으로 인한 신체적·정신적 피해

소음성 난청은 가장 광범위하게 나타나는 영향으로 초기에는 4,000Hz 주변 영역의 청력 손상이 먼저 오고, 소음에 대한 폭로가 지속적으로 진행되면 다른 주파수 영역으로 점차 확산되면서 가청주파수 영역에 손상을 가져온다. 소음은 무의미한 소리보다는 의미 있는 소리가, 주파수가 낮은 것보다는 높은 것이, 예측된 소음보다는 예측되지 않은 상황에서 발생하는 폭로에 더 큰 영향을 받는 것으로 알려져 있다.

생리기능에 미치는 영향은 갑작스럽게 높은 소음에 폭로되면서 근육수축과 맥박수의 변화를 초래하고, 장기적으로는 스트레스적인 영향과 순환기 및 내분비계 영향을 초래하는 영향 등이

50). Joseph sataloff, Robert Thayer Sataloff, Hyman Menduke et al. Hearing loss and Intermittent noise exposure. Journal of Occupational Medicine 1984 ;26(9): 649-656. Sep.

51). 박상규, 이도원, 류봉조, 장태사 공역. 위의 책 43-45

52). 한상환, 조수현, 고경심, 권호장, 하미나, 주영수, 신명희. 군용항공기 이륙 소음이 청력, 혈압, 스트레스 및 주관적 인지도에 미치는 영향 . 예방의학회지1997 ; 30(2): 356-368. June.

53). L. Andren. L. Hansson et al. Circulatory Effects of Noise. Acta Med Scand 1983;213:31-35

54). Anders Kjellberg. Subjective, behavioral and psychophysiological effects of noise. Scand J Work Environ Health1990; 12(supple 1): 29-38.

있다.

순환기계에 대한 영향으로는 소음에 대한 폭로 영향으로 혈관 수축, 손가락 끝의 혈류량이 감소하여 손가락 끝 맥파의 진폭이 작아지는 결과를 초래하는데, 이러한 영향은 동물실험이나 역학적인 조사에서도 일치된 결과가 확인되고 있다.

심리적인 기능에 미치는 영향으로는 주로 불쾌감, 수면방해, 대화방해, 작업 능력의 저하 및 취학 아동들의 학업 능력의 저하, 긴장, 불안 등 정신적인 측면⁵⁵⁾이 알려져 있다. 소음으로 인한 정서 불안과 스트레스의 증가는 궁극적으로 생리적 장애로 발전될 수 있기 때문에 소음에 의한 심리적 영향은 생리적 영향과 밀접한 관계를 갖는 경우가 많다.

④ 매향리의 피해정도에 대한 평가

이 지역의 소음수준은 조사된 결과만으로도 우리 나라의 환경법에서 제시하고 있는 거주 지역의 기준을 크게 초과하고 있다. 또한 외국의 경우와 비교해도 미국의 EPA(환경보호청)가 제시하고 있는 환경기준과 비교할 때 이 지역 전체 평균 소음도가 청력 손실을 유발할 수 있는 수준의 값과 비슷하며, 소음이 상대적으로 높은 지역들은 이 보다 더 높은 수준에 노출되고 있어 이 지역 소음수준은 매우 높은 수준인 것으로 나타났다.

항공기 소음과 관련해서 세계 여러 기관들의 평가기준은 대부분 65dB을 수용할 수 있는 한계로 설정하고 있다. 따라서 조사 대상지역은 이런 기준 역시 훨씬 초과하고 있어 주민들이 수용하기 어려운 소음 수준을 나타내고 있음을 알 수 있다.

매향리 지역의 항공기는 일반 비행기가 아니고 전투기 등 군용비행기이며 이 지역에서 발생하는 소음은 항공기 자체의 소음뿐만 아니라 폭격이나 기관총 훈련에 의한 소음이 함께 영향을 미치고 있기 때문에 항공법에 규정하고 있는 WECPNL을 적용하기 어렵다. 그러나 항공기에 의한 소음 조사결과들이 WECPNL 방식으로 나타난 경우들이 있고, 일반 항공기의 소음에 의해 영향을 받는 지역과 이 지역의 소음수준을 비교하기 위하여 적용하여 본 것이다. 이 정도의 소음수준은 항공법에서 제시하고 있는 기준에 의하면 이번 측정값들을 최소로 평가해서 매향리 일대 전체지역으로 보아도 소음피해가 예상되는 지역으로 규정할 수 있으며 준 공업지역이나 상업지역으로 밖에 활용이 안 되는 지역이고, 훈련이 정상적으로 이루어지는 경우에는 소음피해지역으로 용도가 공업지역으로 밖에 활용될 수 없는 지역으로 규정되며 훈련이 심하여 소음도가 가장 높은 110 dB(A) 이상일 경우에는 모든 용도가 제한되는 지역으로 규정할 수 있다. 따라서 이 지역의 주민들은 일반 거주지로서는 부적절한 상태의 환경에서 살고 있음은 분명한 사실로 판단되고 그에 따라 각종 생활 및 건강상 피해가 있을 것으로 판단할 수 있다.

한 국가의 자주국방의 문제와도 밀접한 관련이 있는 매향리 주민들의 소음피해소송은 반

55). SHELDON COHEN, GARY W. EVANS et al. Physiological, Motivational, and Cognitive Effects of Aircraft Noise on Children. American psychologist. 1980 : 35(3) ; 231-243. March.

세기동안 방치되어 오면서 주민들이 겪어야 했던 소음피해 그 자체보다 피해를 호소할 마땅한 방법이 그동안 없었다는 것이고, 특히 국가가 이에 대해 아무런 대책 없이 방관하고 있었다는 것이다. 이는 환경적 피해가 인권침해문제로 접근해야 한다는 것을 시사하고 있는 것이다.

4. 개선방안

급격한 공업화에 따는 사회구조의 변화로 인구의 양적 증가와 함께 보다 좋은 생활, 교육, 직장을 위하여 인구는 도시로 집중하였고 산업이 발전하면서 교통량이 증가하여 도시의 생활양식이 급변하게 되었다. 국민들의 생활에 대한 가치관도 다양해지면서 물질적인 풍요뿐만 아니라 정신적인 것을 포함한 생활의 질을 추구하고자 하는 성향이 높아가고 있으며 도시공해문제는 이에 대한 가장 큰 장애요소가 되고 있다. 소음은 건강상에 미치는 장기적 영향이외에도 당장 느끼는 생활상의 불편 때문에 가장 직접적으로 감지되는 공해문제 중에 하나이다. 인간이 소음에 장기간 노출되면 정서를 자극시켜 신경불안, 피로촉진, 혈압상승, 수면방해, 작업능률의 저해를 야기시키는 등 정신적인 면에 특히 영향을 주고 있다. 특이할 점은 같은 정도의 소음이라고 하더라도 시간·장소·연령·개인의 건강상태에 따라 모두 다르다는 것이다. 따라서 소음에 대한 규제방식은 기본적으로 기술적인 환경기준에 의한 방식보다 피해자 중심의 피해예방 및 보상의 관점에서의 접근이 필요하다고 본다.

구체적인 개선방안으로는 첫째, 규제측면에서 환경정책기본법과 소음·진동규제법상의 환경기준을 보완하는 것이 필요하다. 우선 소음원의 기술적 측면에서 사전적인 규제기준강화, 예컨대 고소음기계설비의 경우 사용이전의 생산단계에서 엄격한 기준을 적용하여 소음원을 줄일 수 있을 것이다. 다음으로 소음·진동에 취약한 부류 및 지역을 지정하여 도로나 공장을 포함하여 소음원으로부터 일정한 거리를 둘 수 있는 규정의 신설 및 보완이 필요하다.

둘째, 소음피해보상법을 제정하는 것이 필요하다. 소음·진동피해로 인한 보상측면에서는 분쟁발생시마다 당사자간의 다툼은 결국 보상액의 조정문제로 귀결되고 실제 소음·진동으로 인한 피해는 고스란히 감수해야 하는 경우가 많다. 이는 분쟁을 해결하는데 비용이 많이 든다는 것을 의미하는 것이기도 하기 때문에 실제 그 원인과 피해액을 입증하기 어려운 경우 일방적 고충만을 당하는 경우가 많다. 따라서 환경피해로 인한 손해보상 내지 배상법의 제도적 장치가 필요하다. 이는 특히 항공기 소음의 경우가 피해가 크므로 일본과 독일의 예를 따르는 정도의 소음피해보상법의 제정이 필요하다고 본다. 이는 국가적 손실을 사전에 예방하는 길이며 피해를 보상받을 절차와 비용이 없는 자들에 대한 국가의 최소한의 인권보장인 것이다. 우리나라의 군사비행장의 피해와 관련하여서는 그 피해의 내용이 금전적 피해보상에 머물지 않고 이주보상 등의 궁극적 해결대안이 포함되어야 할 것이다.

소음진동으로부터 자유로울 권리로서의 환경권은 집회의 자유와 충돌할 수 있다. 이러한 권리의 충돌문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제도 중요하다. 여기에서는 도시민의 정온권과 집회의 자유와의 충돌문제에 관하여 검토해보고자 한다. 헌법상 보장된 기본권은 최대한 보장하는 것이 원칙이지만 개개의 기본권을 보장하다 보면 타인의 권리나 공공복리 등을 침해하지 않는 범위 내에서라는 내재적 한계 내지 기본권제한이 가능함을 알 수 있다. 뿐만 아니라 각자의 기본권을 주장하다보면 기본권간의 충돌이 생길 수 있는데 이 경우 각각의 기본권 보장을 어떻게 할 것인가가 문제가 될 수 있다.

특히 도시민의 소음·진동으로부터 자유로울 권리 즉, 정온권을 지나치게 보호하다보면 민주시민에게 주어지는 헌법상 언론의 자유의 하나인 집회의 자유가 제약될 수 있다. 실제 헌법상 기본권의 대부분은 다른 기본권과 충돌되는 경우가 더 많다. 이 경우 헌법재판소에서 제시하는 기본권충돌의 해결방법을 먼저 검토해 볼 수 있다. 규범조화적 해결을 추구하되 정신적 기본권과 재산권적 기본권이 충돌하는 경우 법익형량을 하여 정신적 기본권의 우위를 인정하는 판례의 태도가 하나의 기준이 될 것이다. 따라서 먼저 기본권 충돌의 일반원칙에 입각해서 정온권과 집회의 자유와의 충돌문제를 해결할 수 있을 것이다.

한편, 정온권을 직접 언급하지 않았지만 사회통념상 용인할 수 없을 정도로 타인에게 심각한 피해를 주는 경우 집회의 자유가 제한될 수 있음을 인정한 판례가 있다. 집회의 자유와 소음문제로 충돌할때 영업의 자유와 충돌하는 경우도 많을 것이기 때문에 그 구성논리가 다르지 않다. 즉, 확장기에 의한 지나친 고음으로 인하여 대화가 어려울 정도였다면 업무방해에 해당된다는 대법원 판례(대법원 2004.10.15. 2004도4467)가 그러한 경우이다.

“집회나 시위는 다수인이 공동목적으로 회합하고 공공장소를 행진하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위로서 그 회합에 참가한 다수인이나 참가하지 아니한 불특정 다수인에게 의견을 전달하기 위하여 어느 정도의 소음이 발생할 수밖에 없는 것은 부득이한 것이므로 집회나 시위에 참가하지 아니한 일반 국민도 이를 수신할 의무가 있다고 할 수 있으며, 합리적인 범위에서는 확성기 등 소리를 증폭하는 장치를 사용할 수 있고 확성기 등을 사용한 행위 자체를 위법하다고 할 수는 없으나, 그 집회나 시위의 장소, 태양, 내용과 소음 발생의 수단, 방법 및 그 결과 등에 비추어, 집회나 시위의 목적 달성의 범위를 넘어 사회통념상 용인될 수 없는 정도로 타인에게 심각한 피해를 주는 소음을 발생시킨 경우에는 위법한 위력의 행사로서 정당행위라고는 할 수 없다.”

신고한 옥외집회에서 고성능 확성기 등을 사용하여 발생된 소음이 82.9dB 내지 100.1dB에 이르고, 사무실 내에서의 전화통화, 대화 등이 어려웠으며, 밖에서는 부근을 통행하기조차 곤란하였고, 인근 상인들도 소음으로 인한 고통을 호소하는 정도에 이르렀다면 이는 위력으로 인근 상인 및 사무실 종사자들의 업무를 방해한 업무방해죄를 구성한다고 한 사례이다.

결국 집회및시위에관한법률(이하 '집시법'이라한다) 자체가 일정한 기준을 제시하고 특히 확성기 소음에 대한 일정한 기준을 준수할 것을 요구하는 것은 일단 합리적 제한이라고 할 수 있다. 이러한 범위내에서 정온권과 집회의 자유가 조화롭게 해석될수 있는 것이다.

그러나 집시법에서 시간적 공간적 제한을 지나치게 규정하여 헌법상 집회의 자유의 본질적 내용을 침해한다면 이는 집시법자체가 위헌적 요소가 있음을 의미한다. 특히 집시법규정 중에 다음의 조항은 문제가 있다.

“제12조의3 (확성기 등 사용의 제한) ① 집회 또는 시위의 주최자는 확성기·북·징·뿔과 리 등 기계·기구(이하 이 조에서 "확성기등"이라 한다)의 사용으로 타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로서 대통령령이 정하는 기준을 위반하는 소음을 발생시켜서는 아니된다. ② 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 주최자가 제1항의 규정에 의한 기준을 초과하는 소음을 발생시켜 타인에게 피해를 주는 경우에는 그 기준 이하의 소음유지 또는 확성기 등의 사용중지를 명하거나 확성기 등의 일시보관 등 필요한 조치를 할 수 있다.”

그리고 별표기준에서 대통령이 정하는 소음기준을 주거지역, 학교 주변에서는 주간 65dB 야간 60dB로 정하였으며, 기타지역에서는 주간 80dB 야간70dB의 기준을 제시하고 있다(집시법시행령 별표2). 이는 소음·진동규제법에서 정하는 생활소음 기준보다도 강화된 수치이다. 즉, 소음·진동규제법에서 학교 등 주거지역에서의 옥외의 확성기 소음기준이 주간 80dB 야간 60~70dB(소음·진동규제법시행규칙 별표 7의2)임에도 집시법에서는 더욱 강화된 기준을 제시하고 있어 집회의 자유를 더 과도하게 제한하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기 되는 것이다.

그러나 그 밖의 경우 집회·시위가 그 장소 인근의 주민이나 영업인의 정온권이나 영업의 자유를 심각하게 침해하는 정도에 이른다면 이는 헌법상 집회의 자유의 과도한 향유로 타인의 권리를 침해하여 헌법 제37조 제2항에 의한 제한이 가능할 것이다. 다만, 실제 정온권의 일시적인 침해의 경우에는 수인한도라는 범위 내에서 침해에 이르지 않는 경우가 많을 것이다. 대부분 반복적이고 항상적인 침해의 경우가 문제가 될 것이고 도시민의 정온권을 침해하는 소음원에 집회가 포함되어 있다면, 집회 및 시위의 방법에 일정한 제한을 가하는 경우도 있을 것이다. 이 경우에도 집회나 시위자체를 금지하는 것은 과도한 제한으로 헌법위반의 소지가 있음은 물론이다.

제 7 절 일조·조망권의 보호

일조권은 종전과는 달리 오늘날 국민의 환경권 차원에서 논의되는 권리이다. 주택공급이 절대적으로 부족하던 시대에는 주택의 양적 확보만이 주된 관심사였으며, 이를 위해 부수적으로 발생하는 불편이나 불이익은 사회적으로 수인되는 범위의 피해로서 인식되었다. 일조보장은 필연적으로 건축행위에 대한 일정한 규제로 이어지게 되며, 이는 건축행정목적과 관련하여 적지 않은 갈등을 겪게 된다. 주택공급이 어느 정도 갖추어지고 있는 오늘날에는 주거의 질적인 수준보장이 매우 중요한 관심사일 수밖에 없다. 주택 내에서 안전하고 쾌적한 생활을 영유할 수 있는 가능성이 보장되는 경우에만 진정으로 인간다운 생활을 보장하는 것이 된다고 말할 수 있을 것이다.

현행 법령에서 일조보호를 위한 규정이 처음으로 등장한 것은 1976년의 건축법시행령 제 167조이다. 이 규정은 일조권 보호를 위한 건축물의 높이제한이라는 표제를 사용함으로써 일조권이라는 법적 용어를 처음으로 사용하였다. 그러나 현행 건축법령은 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한이라는 표제를 사용하여 일조권이라는 명확한 표현은 자제하고 있다. 따라서 일조권의 실정법상의 명확한 표현이 없는 관계로 그 개념정의에 대한 명시적 규정도 존재하지 않는다. 학자들의 개념정의는 “직사광선의 이익을 향수할 권리”(구창연 일조권의 법적 보호, 민사법학 제6호, 1986, 93면), “인접건물의 높이를 제한함으로써 채광, 통풍, 시야확보 등을 보장받을 수 있는 권리”(석종현, 손우태, 건축법론, 1994, 46면), “일반인이 정상적인 주거생활을 위하여 필요로 하는 햇빛(일조)을 직접적으로 확보할 수 있는 권리”(유지태)로 주장하고 있다.

법적성질은 물권적 청구권설, 인격권적 청구권설, 불법행위적 유지청구권설, 환경권설, 일조권설 등이 주장되고 있다. 그러나 물권적인 측면에서 당해 권리를 이해하는 경우에는 토지건물의 소유권 또는 임차권에 대한 침해문제로서 일조권을 이해하게 되어 민사상의 상린관계차원으로 밖에 설명하지 못하는 한계를 안게 된다. 일조권의 보호대상이 실질적으로 쾌적한 주거생활에 있는 만큼 이러한 이해관계의 침해를 물권적 침해로 구성하는 것은 무리이다. 일조권설은 사회통념과 과학적 지식에 의하여 확보될 일조기준을 설정하여 그 기준한도 내의 권리로서 독자적인 일조권을 인정하자는 견해인데, 실정법령이 일조확보를 위한 구체적인 기준을 갖추고 있지 못하는 때에는 이러한 주장에 따르게 되면 권리주장에 어려움을 겪게 된다.

결국 일조권은 환경권으로 이해할 수 있는바, 헌법 제35조 제1항에서의 환경권의 내용인 환경에는 공기, 물, 일광, 토양 등의 자연적 환경이 기본적으로 포함되고 있는 것으로 보고 있다. 일조확보를 대상으로 하는 일조권은 이를 통하여 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하는 것이 주된 목적이므로, 환경권의 성질을 갖는 것으로 이해 할 수 있다.

따라서 국민은 입법자 등에 대해 실정법령을 통해 일조확보의 내용 및 기준을 명확히 제

시할 것을 요구할 수 있고, 국가와 지방자치단체에 대해 좋은 환경요인으로서의 일조권의 확보를 위해 노력해 줄 것을 요구할 수 있는 권리를 갖는다. 또한 일조권의 주체범위와 관련하여서도 물권적 주체가 아닌 건물소유자의 동거가족 등도 일조권의 주체가 될 수 있을 것이며, 민사상의 행위능력을 반드시 전제하지 않게 될 것이다(오세훈, 일조침해에 대한 손해배상, 국제법률경영, 1990).

1. 현황

1) 일조권의 공법적 체계

일조의 보호를 그 대상으로 하는 일조권의 보장체계는 이를 직접적인 보장내용으로 하는 법체계를 통하여 검토할 수 있다. 간접적인 법체계로는 도시계획법상의 지역의 지정(제17조), 지구의 지정(제18조), 건축법상의 건폐율에 관한 규정(47조), 대지면적의 최소한도규정(제47조) 등이 있으나, 이들 규정은 직접적인 보호법익이 일조의 확보가 아닌 만큼, 당사자의 권리보호를 위해 원용할 수 있는 내용으로의 일조권 보장규정으로는 한계가 있다.

일조의 직접적인 보호대상으로 하는 규정으로서는 현행 법체계하에서는 건축법 제53조, 건축법시행령 제86조 및 건축조례에 의하여 명문으로 보장하고 있는 규정을 들 수 있다.

(1) 건축법령

건축법 제53조[일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한]에서 “공동주택과 전용주거지역 및 일반주거지역 안에서 건축하는 건축물의 높이는, 일조 등의 확보를 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 건축물로부터 동일대지 안의 다른 건축물까지의 거리와 인접대지 경계선까지의 거리에 따라 시·군·구의 조례로 정하는 높이를 초과할 수 없다”라고 규정하여 일조확보를 위해 건축물의 거리나 높이제한을 부과할 수 있도록 하고 있다. 이 규정에 따르면 부과되는 건축물의 거리와 높이제한이 제대로 준수되는 한 일조확보문제는 별 어려움이 없을 것으로 보인다. 그러나 건축법은 제53조 위반행위에 대하여 개별적인 벌칙규정이나 과태료규정을 두고 있지 않으므로(동법 제78조 내지 제80조 및 제82조), 일반적인 조치로서의 감독권행사(제69조) 또는 이행강제금(제83조)에 의한 제재의 가능성만이 존재하게 된다. 이러한 규정내용으로 인해 일조확보를 위한 건축법의 규정은 위반시에 그 제재력이 미약하다. 또한 건축법시행령은 건축법 제53조 규정의 위임에 따라 일조의 확보를 위한 건축물의 거리와 높이제한규정을 두고 있으나, 개략적인 범위만을 설정하고 있으며, 세부적 사항은 다시 지방자치단체의 건축조례에 맡기고 있다(제86조). 이러한 건축법시행령 제86조의 내용에서 특이한 것은 건축법에서와는 달리 일조확보

를 위한 시간규정을 두고 있다는 것이다. 즉 제86조 2호 나목에 의하면, 공동주택의 경우에 동일 대지 안에서 2동 이상의 건축물이 서로 마주보고 있는 경우에는 건축물의 각 부준의 높이는 각각 서로 마주보는 외벽의 각 부분으로부터 다른쪽의 외벽의 각 부분까지의 거리의 1.25배 이하 또는 당해 대지안의 모든 세대가 동지일을 기준으로 9시에서 15시 사이에 건축조례가 정하는 시간 이상을 연속하여 일조를 확보할 수 있는 높이 이하로 건축하도록 하고 있다. 이때의 시간규정은 형식적인 거리제한이나 높이제한기준과는 달리 여러 가지면에서 중요한 의미를 갖는다. 즉 거리나 높이제한규정은 일반적이고 추상적 측면에서 일조확보를 위한 기준을 설정하는데 불과하며, 실제로 이러한 거리나 높이제한규정을 준수하는 경우에 일조확보가 가능하다는 사실을 반드시 보장하는 것은 아니다. 따라서 거리제한이나 높이제한의 준수자체가 중요한 것이 아니라, 이를 통하여 실질적인 일조확보가 중요한 것이므로 오히려 최소한의 일조확보를 위한 법정시간규정은 반드시 필요하다고 보인다. 건축법시행령 제86조의 위반행위에 대해서도 동 시행령은 별도의 제재규정을 두고 있지 않다.

(2) 건축조례

건축법과 건축법시행령에 근거하여 지방자치단체의 건축조례는 일조확보를 위한 세부적인 거리나 높이제한규정을 두고 있다(서울특별시 건축조례 제61조). 그러나 건축법시행령 제86조 2호 나목이 예정하고 있는 일조확보를 위한 구체적 시간기준은 아직도 조례에 의해 규정되어 있지 않다. 우리의 주택정책이 공동주택 위주로 구성되고 있고, 택지부족난 등의 사저에 비추어 앞으로도 공동주택 위주로 주택정책이 형성될 전망이고 보면, 공동주택에 관한 구체적 일조확보시간 규정은 시급히 조례에 의하여 마련될 필요가 있을 것이다.

2) 현행 법령규정의 평가

(1) 일조권의 성립

위와 같은 성문근거규정의 내용에 비추어 보아, 행정주체에게는 첫째, 건축허가 발령시에 일조보호를 목적으로 하는 건축물의 높이나 거리제한 등을 하여야 할 법적의무가 발생하며, 이러한 근거규정의 보호법익에는 공익뿐 아니라 이웃 건축물의 주민의 사익도 포함되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 이웃 건축물의 주민은 이러한 개인적 공군의 성립요건 충족에 의하여 일조권이라는 공권을 주장할 수 있는 법적 지위에 있다고 볼 수 있다.

(2) 현행 법령내용의 검토

일조를 확보하기 위한 목적을 달성하기 위하여 현행법령은 그 방법면에서 기본적으로 거리나 높이 제한만으로는 일조의 확보는 매우 불충분하다고 생각된다. 이러한 기준은 공동주택을

위한 건축용지가 불충분한 우리나라의 사정에 비추어 대지의 합리적인 이용문제와 관련을 갖게 되므로, 행정실무에 있어서 일조확보를 충분하게 보장하지 못하게 하는 한계를 내재하게 된다. 이러한 이유로 건축법령과 조례를 준수한 건축물로 인한 일조권의 침해시비도 제기되고 있으며, 이러한 분쟁은 공법적인 논의영역을 넘어서 사법상의 논의대상으로 검토되는 것이다. 그러나 민사판례는 이른바 수인한도를 기준으로 하여 권리보호문제를 검토하고 있고, 현재까지 이 사회통념상의 수인한도기준에 의하면 매우 소극적으로 검토되고 있다. 따라서 사법상 권리구제의 실효성을 보충하기 위하여 적극적으로 공법적인 내용이 강화될 필요가 있다고 보인다. 이를 위한 방법으로는 현행 건축법시행령이 예정하고 있는 일조시간의 구체적 기준을 건축조례가 하루빨리 제정하는 것이 효과적이라고 본다. 이를 통하여 공법적 측면의 일조권보장도 실효적이 되며, 사법상의 일조권침해 논의도 비교적 통일적으로 해결될 수 있을 것이다.

3) 외국의 제도

로마법에서는 고도건축역권이 인정되어서 이웃사람의 건축으로 인해서 일조의 침해가 일어나는 경우에 신축공사중지통고를 행사할 수 있고, 그 결과 손해배상의 담보를 제공해야 한다고 한다. 이러한 권리는 지역권의 설정여부와 관계없이 이해관계 있는 이웃사람의 소유권에서 직접 도출된 것이다.

독일에서의 일조방해에 대해서 보면, 이웃토지상의 높은 건물이나 나무로 인한 빛의 투사의 방해는 기본적으로 소유권의 침해가 되지 않는다고 본다. 그러나 주의 상린관계법에서는 건축물과 나무식재의 경계거리에 대한 다양한 규정이 있으므로, 이러한 거리에 미달하면 토지소유권의 침해로 된다(이진기, 로마법상 소유권의 자유에 대한 비판적 고찰-일조권의 보호를 중심으로 민사법학 제17호 186면, 1999). 한편 거리규정에 위반하여 건축되거나 식재된 건물이나 나무에 대한 제거 청구권은 일반적으로 상린관계자 사이의 평화를 위해서 시간적인 간격을 두고서 제거하도록 하고 있다. 그러나 오로지 타인을 해할 목적으로 가치 없는 건축물 등을 설치하는 경우에는 권리남용이 되어서 허용되지 않는다고 한다. 그리고 그 밖에 일조에 대한 보호를 받기 위해서는 인지소유자와의 계약에 의해서 일조지역권을 설정하는 수밖에 없다.

영국에서는 개인의 토지를 통해서 들어오는 빛을 받을 권리는 소유권의 당연한 부속물이 아니고, 지역권에 의해서 취득할 수 있다고 하면서, 이는 인지 소유자의 동의 또는 27년간 현실로 채광을 받음으로써 시효취득할 수 있다고 한다.(양삼승, 일조권과 수인한도 민사판례연구 66면, 1984). 일조지역권이 취득된 경우에는 그 방해가 있으면 수인한도내인가의 여부에 따라서 수인한도를 넘으면 방해제거 내지 방해예방청구권과 손해배상 청구권이 발생할 수 있다.

4) 조망권의 인정사례

토지나 건물의 소유자가 종전부터 향유하고 있던 아름다운 경관이나 조망 등이 타인의 토지위에 건축물 등을 신축함으로써 방해되는 경우에 이를 법적으로 보호받을 수 있느냐의 여부가 일조방해와 더불어 전망권이라는 이름으로 논의된다. 이러한 전망권은 타인의 토지의 이용으로 인해서 발생하는 소극적인 침해의 일종으로서, 특히 관념상의 침해의 경우에도 문제된다. 관념상의 침해란 심리적인 또는 도덕적인 침해로서 토지의 이용시에 제3자의 행동을 통하여 소유자의 정신적인 느낌이 침해되는 것을 말한다. 예를 들어 인접한 토지에서 폐차장이나 사창가의 운영으로 상린관계자가 도덕적·미학적으로 정신적인 침해를 당하는 것을 말한다. 특히 아름다운 경관을 자랑하는 호텔의 전망상에 폐차장을 건설함으로써 호텔의 영업에 지장을 받게 되는 경우에 전망권의 침해여부가 문제가 될 수 있다.

이러한 침해에 대해서 전망권의 침해를 인정하느냐가 문제가 된다. 이러한 문제를 두가지로 나누어 보아서 단순히 아름다운 전망이나 조망을 침해하는 경우와 타인의 토지의 이용이 이웃토지소유자 등에게 관념상의 침해를 주는 경우로 나누어서 문제를 살펴볼 수 있다.

먼저 관념상의 침해의 경우에 물권의 침해와 관련하여서, 관념상의 침해는 부동산에 대한 넓은 의미의 물적 관계가 존재하고 이러한 관념상의 침해에 의하여 부동산의 일반적 가치가 저하되므로 방해제거 청구권은 널리 인격권의 침해 또는 공법적 상린권 침해에 관하여도 유추 적용이 된다고 하면서 이를 긍정하는 견해와 관념상의 침해는 인격권에 기한 방해배제청구권이 인정된다는 견해가 있다. 그러나 관념상의 침해가 인격권을 침해하기에는 불법행위에 의해서 보호되는 인격권의 범위가 아직까지는 그렇게 넓지 않고, 또한 인격권의 침해는 관계된 사람에게 직접적으로 향해질 것이 요구된다. 하지만 특별법에 따라서 인정되는 공법적 상린권에 의해서는 관념상의 침해가 성립될 수 있을 것이다.

둘째로 기존의 건물이나 토지의 소유자 등이 누리던 아름다운 경관이나 조망이 새로운 건물 등의 신축으로 방해되는 경우에 기존의 소유자 등이 누리던 경관이나 조망이 법적으로 보호될 수 있는지의 여부는 매우 법적으로 취약한 근거를 가지고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 전망권으로 논의되는 이러한 권리가 어떠한 사법상의 권리로 인정하기 위해서는 전망권이라는 것이 어떠한 요건아래 어떠한 권리가 인정되는지의 여부가 매우 불명확할 뿐만 아니라, 전망권이라는 이름으로 타인의 토지의 사용을 제한하는 경우에는 사정에 따라서 타인의 소유권의 이용을 부당하게 제한하는 것이 될 수도 있기 때문이다. 그러므로 토지나 건물의 장소적 관계에 따라서 우연히 누리던 아름다운 경관이나 조망이 전망권이라는 이름아래 법적으로 모두 보호받아야 하는 것은 아니지만 수려한 자연경관 등 보호해야 할 가치가 인정받는 경우는 전망권으로 보호할 필요가 있을 것이다. 이때 전망권의 근거는 헌법상 환경권이겠지만 구체적 보호구역의 지정 및 기준은 법으로서 제정해야 될 부분이다.

판례의 태도를 살펴보면 전망권을 독자적 권리로 보호하기 보다는 일조권이나 재산권의 보호와 함께 환경이익의 하나로 조망권을 인정하고 있으나 일정한 경우 조망권을 권리로서 인정한다는 점에 대해서는 의심의 여지가 없을 것이다.

대법원 1997. 7. 22. 96다56153판결에서 사찰 바로옆에 고층 건물을 지어 피해가 예상된다면 서울의 사찰 봉은사가 신성주식회사를 상대로 낸 공사금지 가처분 신청을 인용하면서 조망권 등을 별도의 권리로 인정할 수는 없지만 주위 경관과 조용한 종교적 환경, 신도들의 사행할 침해 우려 등 종합적인 생활 이익 침해가 인정된다며 15층 이상 건축하지 말라는 원심을 확정하였다.

그밖의 판례들은 대체로 조망권을 권리로 인정하여 조망권의 침해를 인정하고 있다. 서울고법 민사23부 2003. 10. 29. 윤모시 등 서울 구로구 고척동 주민 30명이 조망권과 일조권 등 침해를 이유로 대우주식회사를 상대로 낸 손해배상 청구소송사건에서 조망권을 법적 보호대상인 별도의 권리로 인정하고 이에 따른 집값 하락분을 손해배상 산정에 반영하였다.

서울고법민사23부 2004. 9. 1. 서울 용산구 이촌동 리바뷰아파트 주민 19명이 조망권과 일조권 등 침해를 이유로 LG건설 등을 상대로 낸 손해배상 청구소송 사건에서도 한강 조망권 침해에 따른 피해를 별도 권리로 인정하고 손해배상 산정에 반영하였다.

다만, 대법원 2004. 9. 13. 위 고척동 조망권 소송 상고심에서는 조망권은 특별한 가치를 갖는 경우에만 보호대상인데 원고들은 여기에 해당하지 않는다고 하여 청구를 기각하였는데 조망권을 부정한 것은 아니었다.

3. 문제점

그간 판례는 일조권의 문제를 민사상의 상린관계의 문제로서 다루어 왔으며, 주된 판례의 경향은 일조권의 침해를 부정하고 통상적인 수인가능성의 범위에 있는 것으로 이해해 왔다. 이와 반대로 행정소송의 판례에서는 일조권의 보호가 제대로 검토된 판례는 아직 존재하지 않는다. 일조권의 보호를 위한 행정소송을 통한 권리보호논의의 유형은, 건축허가 자체가 일조보호에 관한 근거법령을 위반한 경우의 문제와, 건축허가 자체가 일조보호에 관한 근거법령을 위반한 경우의 문제와, 건축허가에는 아무런 법적 하자가 없으나 시공단계에서 허가내용에 반하여 일조권이 침해되도록 시공되는 경우 및 적법한 건축허가와 그 내용에 따른 건축물로 인하여 일조가 제대로 확보되지 못하는 경우로 나누어서 고찰해 볼 수 있다.

1) 건축허가가 위법한 경우

일조를 확보하기 위한 높이나 거리제한규정을 위반하여 건축허가가 발령되었다면, 당해

건축물의 이웃사람은 건축허가 자체를 다룰 수 있게 된다. 이때에는 건축법 제53조와 건축법시행령 제86조 및 건축조례의 보호법익의 대상으로서 제3자인 이웃사람의 일조권이 포함된다고 해석되므로, 이웃사람은 자신의 공권침해로서 인인소송을 제기할 수 있는 것이다. 그러나 당해 건축허가가 이른바 제3자효 행정행위이지만 이해관계인인 이웃사람에게 통지되는 절차나 건축허가사항에 대한 정보가 공개되는 일반적 절차규정이 현행법령에서는 존재하지 않으므로, 이웃사람은 통상적으로 건축허가 발령 당시에는 그 위법성을 알지 못하게 된다. 따라서 공사가 완공되거나 거의 공사가 완공단계에 들어서서야 비로소 위법한 건축허가라는 사실을 알게 되는 경우가 많으며, 이때에는 행정쟁송 제기기간을 이미 경과하여 제기할 수 없거나, 쟁송제기기간 내에 있는 경우에도 쟁송은 제기할 수 있으나 이미 사실관계가 완성되고 있는 것이므로 쟁송을 통하여 실현하는 것이 사실상 어렵게 된다. 또한 건축공사과정중에 알게 되더라도 그 위반행위에 대해 특별한 법적제재가 존재하는 것이 아니므로, 감독청의 일반적인 직권취소의 대상이 되거나 건축법상의 일반적인 감독조치의 한 내용에 의해서만 시정이 가능하게 되므로 행정기관의 적극적인 개입 하에서만 일조권확보가 가능하게 된다. 그러나 이때에도 그 위법성이 행정기관측에 귀책사유가 존재하는 경우라면 논의는 더욱 복잡해져서, 행정기관의 적극적인 개입도 사실상 기대하기 어려운 상황에 놓이게 된다.

2) 건축시공이 건축허가내용에 반하는 경우

건축허가 발령당시에는 일조를 확보하기위한 법령규정에 따른 거리나 높이제한을 고려한 내용이 건축허가를 발령하였지만, 시공과정 중에 이러한 허가내용에 반하여 시공을 함으로써 문제가 발생할 수도 있다. 이때에는 건축허가 자체는 다룰 수 없지만, 시공된 건축물의 준공처분 자체를 대상으로 쟁송을 제기할 수 있다. 그러나 이에 관해 대법원은 일조권 등의 침해를 이유로 이웃 건축물 준공처분의 무효확인이나 취소를 구한 사건에서, 건축물이 건축법에 위반되어 시공됨으로써 인접주택 소유자의 사생활과 일조권을 침해하고 있다고 하더라도 인접건물의 소유자는 준공처분의 무효확인이나 취소를 구할 법률상의 이익이 없다고 판시하고 있다(대판 1993. 11. 9. 93누 13988; 1994. 1. 14, 93누 20481). 당해 판결에 따르면 건물 준공처분은 건축된 건물이 건축허가사항대로 건축되었는가의 여부만을 확인하는 행위에 불과하므로, 준공처분이 그 효력을 상실한다고 하더라도 당해 건물이 준공 이전의 상태로 돌아감에 그치고 건축법 위반상태를 시정하기위한 시정명령 등의 결정은 여전히 행정기관의 재량에 맡겨져 있음을 이유로 하여, 당사자의 원고적결을 부정하고 있다. 그러나 건축시공이 건축허가내용에 반하는 때에는, 이웃사람으로서는 건축준공처분을 대상으로 다투는 방법 외에는 직접적인 권리구제 대책을 갖지 못하게 된다. 따라서 건축준공처분을 대상으로 취소나 무효확인을 구하여 준공처분이 효력을 상실하게 되면, 당해 건축물의 시공자는 정상적인 입주를 할 수 없게 되므로 스스로 건축허가내용에 따른 시정조치를

강구하여 준공처분을 받도록 하는 노력을 강구하게 될 것이다. 이러한 점에서는 오히려 판결의 내용과는 달리 당사자에게 원고적격을 인정하여야 하리라고 본다. 반대로 당사자에게 원고적격을 부정하게 되면, 행정기관의 시정조치권의 발동 등과 같은 적극적인 행정개입을 통하여서만 권리구제가 가능하게 되나, 우리의 실무상 이른바 행정개입청구권은 인정되고 있지 않으므로 권리보호에 공백이 발생하게 될 것이다.

3) 적법한 건축물로 인하여 일조가 확보되지 못하는 경우

또한 그 외에도 건축법상의 거리나 높이제한규정을 준수하고 있음에도 불구하고 일조가 확보되지 못하는 경우도 존재하게 된다. 이러한 때에는 결국 건축법시행령이나 건축조례가 이웃 사람의 일조권을 제대로 보장하지 못하고, 환경권으로서의 성질을 갖는 일조권이 침해되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 현실적으로는 건축법시행령이나 건축조례의 규정을 대상으로 하는 헌법소원의 제기 가능성을 검토할 수 있으리라고 본다. 이러한 경우에 일조권의 침해를 구제할 수 있는 장치는 개인적차원의 분쟁해결에 맡겨져 있다. 일조권의 분쟁과 관련하여서는 환경분쟁조정절차를 원천적으로 이용할 수 없게 되어 있고, 소송의 경우에 막대한 소송비용으로 인해 재판기간 동안 양측의 사회적 비용이 작지 않으며, 일조권 침해로 인한 해결방법을 집단적 행동으로 몰고 있는 측면이 있다.

4) 조례의 부작위 문제에 관하여

현실적인 문제 중 하나는 앞서서도 언급한 것과 같이 일조확보를 위한 시간을 규정한 건축조례가 제정되고 있지 못하다는 점이다. 따라서 이러한 조례의 제정을 위한 적극적인 방법모색도 필요하다. 이를 위한 방법으로는 우선 조례제정의 청원이 가능할 것이다(지방자치법 제65조 이하). 그러나 이때 이외에도 적극적으로 조례제정의 부작위를 이유로 한 헌법소원제기도 가능한 가가의 문제가 있다.

조례제정의 부작위를 근거로 한 헌법소원은 다음과 같은 요건의 충족이 필요하다. 먼저 제정되어야 할 조례의 내용과 그 범위를 정한 작위의 제정의무가 상위법령에 의하여 존재하여야 할 것이며, 이때에 이러한 조례제정의무의 불이행을 이유로 하는 헌법소원제기가 가능하기 위해서는 ①조례제정권자의 명백한 부작위가 존재하고, ②조례제정권자에게 당사자의 법익을 보호하여야 할 의무가 존재하며③이러한 법익보호를 위하여 구체적인 조례제정을 하여야 할 의무가 존재하여야 한다. 이러한 요건의 기초에 현행법령을 검토하면, 건축법시행령 제86조는 건축법 제53조의 위임에 따라 건축물의 거리제한과 높이제한에 관한 사항을 규정하고 있다. 동 시행령 제86조 2호 나목은, 동일대지 안에서 2동이상의 건축물이 서로 마주보고 있는 경우에 대하여 일조확보를 목적으로 하는 건축물의 각 부분의 높이제한의 방법으로서, 마주보는 외벽 사이의 거리를

기준으로 하는 방법과 일조확보시간을 기준으로 하는 방법의 두 가지의 방법 중에서 선택할 수 있도록 하고 있으며, 후자의 방법을 택하는 경우에는 건축조례에 의해 구체적으로 규정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 시행령 규정내용에 비추어 현행 건축조례가 거리제한에 의한 방법을 채택하여 이를 규정하고, 반면에 일조확보시간의 방법을 채택하지 않아 일조시간에 관한 사항을 조례를 통하여 규정하고 있지 않은 것은, 시행령의 취지에 반하는 명백한 부작위로 볼 수는 없을 것이다. 따라서 일조확보시간에 관하여 조례를 통하여 규정하고 있지 않은 것을 조례제정의 부작위로 평가할 수는 없으며, 이에 따라 이를 근거로 하는 헌법소원제기도 불가능하다고 보아야 할 것이다. 일조확보를 위한 최소한의 시간에 관한 사항이 조례를 통하여 제정되지 않음으로써 일조권이 보호되지 못한다면, 이는 앞에서 논한 바와 같이 작위 조례제정행위를 대상으로 하는 헌법소원만이 가능할 것이다.

3. 개선방안

일조권은 헌법과 개별 실정법령을 통하여 도출 가능한 환경권의 한 내용으로서, 국민의 인간다운 주거생활의 확보를 위하여 적극적으로 보호되어야 한다. 그러나 현행 법령은 일조확보를 위한 규범적인 근거규정은 두고 있으나, 그 위반행위에 대한 효율적인 집행규정을 결여함으로써 실효적인 보장에 관해 불충분한 내용을 포함하고 있다. 이러한 규정상의 공백으로 인하여 우리나라에서는 일조권의 보호에 관한 행정권의 집행의지나 보호의지가 매우 미약하게 나타나고 있다.

따라서 이에 대한 대책으로서 첫째, 일조보호에 관한 법령규정 위반행위에 대한 강력한 제재규정을 두어야 하며, 행정기관의 엄격한 감독권행사도 필요하다. 둘째, 위법한 건축허가에 대해 제3자가 신속하게 자신의 권리보호를 강구할 수 있도록, 행정행위의 제3자에 대한 통지절차나 정보공개제도의 채택(일반적인 행정절차법의 규정에 의해서도 가능하나 개별법의 근거도 필요성 제기됨)이 필요하다. 셋째, 제3자의 권리가 사법적인 방법에 의해서도 실질적으로 보장할 수 있도록 하여야 한다. 특히 소송상 제3자의 권리를 관철할 수 있도록 법원도 당사자의 원고적격을 확대하여 판결을 통한 권리보호에 적극적인 자세를 보여야 할 것이다. 넷째, 조례제정권자도 구체적인 지방자치단체의 사정이나 토지이용상태에 상응하는 내용으로 건축조례내용을 강화하여 실질적으로 일조가 확보될 수 있는 가능성이 보장되도록 하여야 한다. 필요하다면 일조확보를 위한 최소한의 시간에 관한 기준을 조례로써 규정하는 방법도 검토해 볼 만하다.

제 8 절 기후변화 대응과 환경친화적 에너지 관리

1. 현황

1) 기후변화협약과 교토의정서 개관

(1) 기후변화협약

지구온난화 현상은 지구의 사막화, 해수면 상승, 생태계 변화 등의 자연생태계 파괴는 물론 나아가서는 인간의 산업 및 농업을 비롯한 모든 인간의 생태계에도 부정적 영향을 미침으로써 지구 차원에서 큰 위협으로 부각되고 있다. 지구온난화 문제에 대한 최초의 접근은 1979년 제 1차 세계기후회의에서 세계기후 프로그램이 설립되면서부터이다. 이때부터 지구온난화에 대한 과학적 규명을 위한 연구가 다각적으로 이루어지기 시작했다.

1988년 11월에는 유엔환경계획(UNEP)과 세계기상기구(WMO)에 의해 기후변화에 대한 정부간 협의체인 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)가 설립되어 국제적 차원에서의 공동연구가 본격화되었다. 1990년 8월 기후변화에 관한 정부간 협의체인 IPCC가 제 1차 종합 보고서를 발표한 후, '기후변화협약 협상위원회'에서 기후변화에 대한 협상을 시작함으로써 지구 온난화에 대한 범세계적 대응이 공식화되기 시작했다.

1990년 12월 제 45차 유엔총회에서 기후변화협약 제정을 위한 정부간 협상위원회가 구성되었으며, 1992년 6월 브라질의 리우 데 자네이루에서 열린 유엔환경개발회의에서 이산화탄소 등 온실가스 증가에 따른 지구온난화를 예방하기 위하여 UN 기후변화협약(FCCC: Framework Convention on Climate Change)이 채택되었다. 이 협약은 1994년 3월에 발효되었으며 가입한 국가는 186개국이고 우리나라는 1993년 12월에 가입하였다.

이와 같이 지구온난화 문제는 어느 한 국가, 또는 어느 한 지역에 국한되는 문제가 아니라 중앙정부와 지방자치단체를 포함하여 지구상의 모든 이해관계자가 공동으로 대처하여 해결해야 할 문제이기 때문에 범세계적 공동 노력이 요구된다.

기후변화협약은 전문과 26개 조항으로 구성되어 있으며 기본원칙, 의무사항, 재정지원사항, 조직사항 등으로 구분된다. 기후변화협약의 3조는 형평성, 효율성, 지속가능발전의 3가지 기본원칙 하에 다음의 4가지 내용을 규정하고 있다.

기후변화협약 제 4조에서는 각국이 이행해야 할 의무사항을 규정하고 있는데 앞에서 언급한 기본원칙의 형평성에 입각하여 모든 당사국이 부담하는 공통의무사항과 일부 회원국만이 부담하는 특정의무사항으로 구분하고 있다.

공통의무사항이란, 기후변화협약의 모든 당사국들은 온실가스 배출량 감축을 위한 국가전

<표 16> 기후변화협약의 기본원칙과 내용

기본원칙	내 용
형 평 성	① 공동의 차별화된 책임 및 능력에 입각한 의무부담의 원칙 - 온실가스 배출에 역사적인 책임이 있으며 기술·재정능력이 있는 선진국의 선도적 역할 강조 ② 개도국의 특수사정 배려 - 기후변화의 악영향이 큰 국가, 협약에 의한 부담이 큰 국가 등
효 율 성	③ 기후변화의 예측 및 방지를 위한 예방적 조치 시행
지속가능발전	④ 모든 국가의 지속가능한 발전의 보장, 개방적 국제경제체제의 촉진

약을 자체적으로 수립·시행하고 이를 공개해야 함과 동시에 온실가스 배출량 및 흡수량에 대한 국가통계와 정책이행에 관한 국가보고서를 작성하여 당사국총회에 제출하는 것이다.

특정의무사항이란, 형평성의 원칙에 따라 협약 당사국을 부속서 I 및 부속서 II 국가만이 부담하는 의무사항을 말한다. 단, 부속서 I에 해당하는 국가는 온실가스 배출량을 1990년 수준으로 감축하기 위하여 노력하도록 규정하였으나 강제성은 부여하지 않으며, 부속서 II에 해당하는 국가의 경우는 개도국에 재정지원 및 기술이전을 해줄 의무를 지닌다.

우리나라는 비부속서 I 국가로 분류되어 있어 국가보고서 제출 등 공통의무사항만 수행하면 되나, OECD 가입 이후 미국, 일본 등 선진국들로부터 자발적인 의무부담 선언을 요구받고 있다. 부속서 I와 부속서 II 해당국은 다음의 <표 17>에서 보는 바와 같다.

<표 17> 부속서 I 과 부속서 II 해당국

부속서 I	부속서 II
오스트레일리아, 오스트리아, 벨라루스, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 체코슬로바키아, 덴마크, 유럽경제공동체, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아연방, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국&북아일랜드, 미국	오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 유럽경제공동체, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국&북아일랜드, 미국

자료 : 노종환 “ 기후변화협약 관련 정책의 평가 및 COP6대응방안”, 「대기오염과 에너지정책」, 환경정의시민연대, 2000. 12.

기후변화협약 협상과정에서 선진국과 개도국간의 입장이 첨예하게 대립되었다. 이는 선진국은 기후변화를 기본적으로 환경문제로 인식하는 반면, 개도국은 기후변화를 개발문제로 인식하였기 때문이다.

선진국들은 일반적으로 협약에서 과학위원회, 이행위원회, 당사국 총회 등을 설치하고 각국의 보고 및 연구를 요청하는 등 기후변화에 대처하는 방안을 제도화하는 데 동의하였다. 그러나 구체적인 온실가스 배출 제한조치에 대해서는 독일, 네덜란드 등의 유럽국가와 미국, 호주 등 비유럽 국가간에도 많은 이견이 있다. 그러한 이견은 온실가스 배출 제한에 따른 사회·경제적 비용의 국가간 격차와 기후변화 문제에 대한 인식의 상이성 때문에 생긴 것이라고 볼 수 있다.

개도국은 온실가스 배출에 있어 선진국의 역사적 책임을 묻는 한편 경제성장을 지속적으로 추구하기 위해서는 에너지 사용 및 온실가스 배출 증가가 불가피하다는 점을 들어 선진국과 같은 배출량에 이를 때까지 온실가스 배출이 허용되어야 하고, 감축수단을 취하는 경우 선진국이 그 비용을 부담하여야 한다고 주장하고 있다.

(2) 교토의정서

2005년 2월 16일 교토의정서가 발효되면서 기후변화 대책 마련이 발등의 불이 되었다. 이미 1992년 6월 리우환경회의에서 기후변화협약이 채택되고 1994년 3월 공식 발효된 이후, 5차례의 협상회의가 더 진행되어 1995년 독일의 베를린에서 제 1차 기후변화협약 당사국 총회가 개최되었다. 제 1차 당사국 총회에서는 1997년까지 기후변화협약상 선진국 의무인 특별의무사항을 강화하는 것을 골자로 하는 의정서를 협상할 것을 결정하였으며 의정서 협상을 위한 특별위원회를 구성하였다. 그리고 부속서 I 국가의 감축의무 강화를 위해 2000년 이후의 감축목표에 관한 의정서를 제 3차 당사국총회에서 채택하기로 결정하였다. 이에 1997년 일본의 교토에서 열린 제 3차 당사국총회에서 부속서 I 국가들의 온실가스 배출량 감축을 주요 내용으로 하는 교토의정서가 채택된 것이었다.

교토의정서는 선진국의 온실가스 감축목표 규정, 교토 메커니즘의 도입, 국가간 연합을 통한 공동 감축목표의 달성 허용 등을 주요 내용으로 하고 있다. 선진국의 감축목표의 경우 2008년~2012년간 선진국(부속서 I) 전체의 배출총량을 1990년 수준보다 최소 5.2% 감축하되, 각국의 경제적 여건에 따라 -8%에서 +10%까지 차별화된 감축량을 정했다.

교토 메커니즘이란 온실가스를 상품으로 사고 팔 수 있는 제도로서 선진국들이 감축의무 달성에 소요되는 비용을 최소화하기 위해 도입된 제도이다. 교토 메커니즘에는 공동이행제도(Joint Implementation)⁵⁶⁾, 청정개발체제(Clean Development Mechanism)⁵⁷⁾, 배출권거래제

56) 선진국인 A국이 선진국인 B국에 투자하여 발생된 온실가스 감축분의 일정분을 A국의 배출저감실적으로 인정하는 제도 교토의정서 제6조 규정.

57) 선진국인 A국이 개도국인 B국에 투자하여 발생된 온실가스 감축분을 자국의 감축실적에 반영할 수

(Emissions Trading)⁵⁸⁾가 있다.

교토의정서 채택의 가장 큰 의의는 무엇보다도 선진국들에게 온실가스 감축에 대한 강제력 있는 법적 구속력이 따른다는 점과 온실가스를 상품으로서 거래할 수 있게 하였다는 점일 것이다. 이에 따라 향후 에너지 절약 및 이용효율 향상, 신재생에너지 개발 등 온실가스 배출량을 줄일 수 있는 새로운 기술분야에 대한 투자가 확대되고 온실가스 거래시장이 새롭게 탄생될 전망이다.

(3) 기후변화협약이 우리나라에 미치는 영향

우리나라는 그동안 개발도상국으로서 온실가스 배출에 대한 역사적 책임은 미미하였으나, 압축성장 과정에서 에너지 소비와 온실가스 배출이 급증함에 따라 1990년대 들어서 기후변화 문제에 대한 인식을 새로이 하고 있다. 1996년 OECD 가입 시에도 기후변화협약상 개도국 지위(비부속서 I 국가)를 유지하되 우리나라의 능력범위 내에서 온실가스 저감에 노력하기로 합의하였다. 우리나라는 1993년 12월 개도국 지위로 기후변화협약에 가입하였으며, 1998년 3월 기후변화협약 당사국총회에 국가보고서를 제출한 바 있다.

우리나라는 1997년 교토의정서 체결을 계기로 범정부 차원에서 체계적인 온실가스 저감정책을 추진할 필요성이 강력히 제기되었다. 이에 따라, 1998년 4월 국무총리를 위원장으로 하고, 관련 정부부처, 학계, 산업계가 참여한 『기후변화협약관련 범정부 대책기구』를 설치하여 국내 대응과제 발굴 및 대외협상대책을 추진하고 있다. 교토의정서 비준이 2002년 10월 말 국회에서 이루어졌다.

앞으로 우리나라가 온실가스 감축의무를 지게 된다면 온실가스 배출 저감을 위해 효율적 에너지 소비와 에너지 믹스의 저탄소화 등을 위하여 노력하여야 한다. 이 경우 산업과 대외교역 그리고 국민생활 전반에 큰 변화가 예상된다. 특히 철강, 석유화학 등 에너지 다소비형 소재산업은 온실가스 배출저감으로 인해 큰 부담을 지게 될 것이다.

우리나라는 기후변화 문제에 대응하기 위하여 다음과 같은 정책을 중점 추진하고 있다.

① 에너지부문의 에너지절약 정책을 강화한다. 이를 위해, 철강, 시멘트, 석유화학, 전력 등 온실가스 배출량이 많은 업종과 에너지절약 자발적 협약을 체결하고 자금과 기술을 지원한다. 경차보급을 확대하고 대체연료 자동차 개발을 가속화한다. 지역난방 및 소형 열병합 발전 확산을 추진한다. 철도수송 분담율을 제고하고 종합물류 정보망을 구축한다. ② 에너지부문의 청정연료 보급 확대를 추진한다. 원자력 발전 확대계획을 추진한다. LNG 발전 비중을 확대한다. ③ 산림부문의

있도록 하는 제도 교토의정서 제12조 규정.

58) 지구의 온실가스 배출 저감비용의 최소화를 목적으로 온실가스 감축의무가 있는 국가에 배출 쿼터를 부여한 후 동 국가간 배출 쿼터의 거래를 허용하는 제도. 교토의정서 제17조 규정.

흡수원 확충과 농업·축산부문의 온실가스 저감을 추진한다. ④ 폐기물 재활용을 촉진한다. ⑤ 에너지절약 기술과 대체에너지 기술개발을 강화한다.

1997년 교토의정서에서 논의된 지구온난화 유발 물질에는 이산화탄소, 메탄 등 6가지 온실가스 유형이 있으며, 유형별 발생원이 차별화되어 있다. 일반적으로 지구온난화에 기여하는 정도를 의미하는 지구온난화 지수(Global Warming Potential)는 이산화탄소(CO₂) 1, 메탄(CH₄) 21, 아산화질소(N₂O) 310, 과불화탄소(PFC) 7,000, 수소불화탄소(HFC) 1,300, 육불화황(SF₆) 23,900 수준으로 커다란 차이가 있다.

<표 18> 온실가스별 주요 발생원 분류

구 분	온난화계수	주요 발생원
이산화탄소	1	• 산업·생활·운송부문 등의 연료 연소
메탄	21	• 연료연소, 가축의 장내 발효, 생활쓰레기 매립 등
아산화질소	310	• 연료연소, 아지핀산 제조 등에 따른 공업프로세스 등 • 자동차 배출가스, 폐기물 소각, 하·폐수
HFC(13물질)	140~11,700	• 대체 프론 가스 생산량 증가 • 스프레이 제품의 분사제, 에어컨 등의 냉매용 등에 사용
PFC(7물질)	6,500~9,200	• 전자부품 등의 기밀성 시스템에 사용하는 불활성액체, 반도체의 세정용 등에 사용
SF ₆	23900	• 전기 절연가스로 전기 기계·기구에 사용

1997년 국내 온실가스 순배출량 기준에 의한 배출원별 구성비를 살펴보면 이산화탄소의 약 90% 정도가 에너지/산업부문에서 절대적인 배출 비중을 나타내고, CH₄ 항목은 주로 폐기물 관련 부문에서 배출되고 있음을 알 수 있다(<표 19> 참조).

<표 19> 온실가스 부문별 구성비

분 류	부 문 별	배출구성비
CO ₂	에너지 / 산업	89.3%
	폐기물	0.6%
	흡수원	-5.1%
CH ₄	에너지 / 산업	1.0%
	폐기물	8.9%
	농업 / 축산	2.4%
N ₂ O	에너지 / 산업	0.9%
	농업 / 축산	0.5%
HFC, PFC, SF ₆	산업	1.5%

자료 : 김운수, 기후변화협약 이행에 따른 서울시 대응방안 연구, 서울시정개발연구원, 2001, p24.

주: CO₂의 흡수원은 산림으로서 CO₂를 흡수하므로 -값을 가짐.

2) 환경친화적 에너지 관리

우리나라 에너지절약 정책의 변천과정을 살펴보면, 1960년대는 경제개발 5개년 계획의 추진에 필요한 석유, 전력 등 에너지 공급기반의 확충에만 주력하던 시기였다. 이 시기는 한마디로 말해 에너지절약 정책 부재시대였다. 우리나라에서 에너지절약 정책이 수립되고 집행되기 시작한 것은 1973년의 제1차 석유파동 이후라고 볼 수 있다. 1974년 1월 열관리법의 제정으로 에너지절약 시책이 체계화되는 계기가 마련되었다. 1979년 12월에 에너지이용합리화법이 제정되어 에너지절약 추진기반이 확충되기에 이르렀다.

1980년 후반기는 국제 에너지시장이 안정되고 유가가 낮게 유지된 시기였다. 이러한 현상은 소위 3저 호황과 국내 에너지가격의 하향 추세로 이어져 에너지 소비 급증을 유발했다. 일상생활에 불편을 주는 단순 소비절약 시책은 완화 또는 폐지되기에 이르렀고, 에너지절약 잠재효과가 크면서 원천적으로 절약이 가능한 기술개발, 집단에너지 공급 등의 신규 에너지절약 시책이 추진되었다.

1990년대에는 지구환경과 관련하여 국제적 에너지 사용규제 움직임이 일어났다. 1994년 3월 기후변화협약의 발효로 지구온난화의 주원인인 이산화탄소의 배출을 억제하기 위해 화석에너지 사용규제 움직임이 보이기 시작하였다.

<표 5>에서 알 수 있듯이, OECD 국가 중 우리나라의 석탄·석유·천연가스 등 1차 에너지 총소비량은 7위, 1인당 소비량은 13위이다. 1인당 에너지 소비량의 경우 우리나라보다 선진국인 일본이 16위, 영국이 19위로 나타나 우리나라가 에너지 다소비 국가임을 알 수 있다. 석유소비량은 총소비량이 4위, 전기 발전량은 7위, 전기소비량은 8위로 매우 높은 편이다. 에너지 소비 관련 주요 지표에서 OECD 국가 중 우리나라의 순위를 살펴보면 다음의 <표 20>와 같다.

<표 20> 에너지소비 주요지표의 OECD 국가중 우리나라 순위

구 분	1996		2000		2001	
국내총생산(GDP)	5,200억 달러	9위	4,617억 달러	10위	4,222억 달러	10위
1인당 GDP	11,422 달러	23위	9,822 달러	24위	8,918 달러	24위
1차 에너지총소비량	1억 6,400만 TOE	7위	1억 9,100만 TOE	7위	1억 9,600만 TOE	7위
1인당 에너지 소비량	3.56 TOE	16위	4.07 TOE	11위	4.14 TOE	13위
석유소비량	1억 140만 톤	4위	1억 320만 톤	4위	1억 310만 톤	4위
전기발전량	2,055억 kWh	8위	2,664억 kWh	8위	2,852억 kWh	7위
전기소비량	1,825억 kWh	8위	2,395억 kWh	8위	2,577억 kWh	8위

자료 : 통계청, 「통계로 본 OECD 국가속의 한국」, 2002

에너지절약 정책을 추진하기 위하여 정부는 국가에너지기본계획의 수립과 함께 에너지이용합리화기본계획, 집단에너지공급기본계획, 에너지기술개발 10개년계획, 지역에너지계획 등을 수립하고 있다(<표 21>참조). 그리고 국가 차원의 에너지절약 추진을 위해, 관련 부처의 주요 정책 사항을 심의·조정하는 기능으로 국무총리실에 국가에너지절약추진위원회를 설치, 운영하고 있다.

<표 21> 에너지정책 관련 제반계획의 주요내용

구 분	주요 내용	비 고
국가에너지 기본계획	· 상위계획으로 10년 이상의 계획기간을 갖고 5년마다 수립되는 중장기 계획 (1997~2006)	· 정부관계부처투자기관 등
에너지이용 합리화 기본계획	· 5년마다 수립 (1999~2003) · 에너지이용합리화부문, 에너지기술개발부문 국가기본방향 등 제시 · 에너지절약형 경제구조로의 전환, 에너지이용 효율의 증대, 에너지이용합리화를 위한 홍보 및 교육 등	· 관계 행정기관 등
집단에너지 공급 기본계획	· 5년마다 수립 · 지역난방, 산업단지 집단에너지 공급계획	· 산업자원부 등
에너지기술개발 10개년 계획	· 10년마다 수립 (1997~2006) · 에너지절약 기술개발 추진	· 종합과학기술심의회 등
지역에너지계획	· 5년마다 수립 · 지역내 에너지 이용합리화 대책	· 지방자치단체 등

2. 문제점

2005년 2월에 교토의정서가 발효되면서 기후변화 대응책 마련에 정부 관련 부처가 부산하게 움직이고 있다. 하지만 지난 3차에 걸친 기후변화협약 대응 정부 종합대책은 국내 온실가스 감축을 위한 구체적인 목표를 제시하지 않아 한계를 가지므로 구체적인 이산화탄소 배출량 감축 목표치를 제시할 필요가 있을 것이다.

한편 우리나라의 에너지절약 정책은 전반적으로 볼 때 국내외 여건변화를 수용하는 방향으로 발전하고 있다. 그러나 에너지절약 정책의 세부적인 측면에서는 개선의 여지가 있다. 우선 에너지절약 정책의 경제적 효과에 대한 사전·사후적 평가가 부족한 상태에서 에너지절약 정책 개발에 의존하는 경향이 강하다는 문제점을 들 수 있다. 따라서 에너지절약 정책의 최종 목표는 일정 수준의 에너지 절감량 달성에 있으며, 환경편익의 극대화, 시장전환 등과 같은 분명한 목표 설정이 결여되어 있다. 현행의 평가방법은 주로 기업 또는 소비자 관점에서 이루어지고 있어 에너지절약 정책의 사회적 가치에 대한 평가는 미흡하다고 판단된다.⁵⁹⁾

59) 에너지경제연구원, 「에너지절약 관련 법령제도 및 시책개발」, 2000. 참조.

제2차 에너지이용합리화기본계획은 과거의 나열식 에너지절약 시책에서 벗어나 자발적 절약, 수요 관리, 집단에너지 사업 등 기능별 또는 정책목적별로 추진하고 있다. 그러나 에너지절약 정책목표간 또는 세부시책간 연계성에 대한 진단이 제대로 이루어지지 않아 유사 시책들이 중복 실시될 우려가 있다. 유사한 시책은 에너지절감 효과를 이중 계산하여 국가자원의 낭비를 초래할 가능성이 있다. 상당수 에너지절약 시책은 기업 또는 소비자 등 경제주체의 에너지 이용 행태와 그 전환 가능성에 대하여 충분한 검토와 분석을 거치지 않고 있는 상황이다. 에너지절약 정책 및 시책은 대부분 정부, 에너지공급사 에너지절약전문기업, 에너지관리공단에 의해 집행되고 있다.

에너지절약 정책의 목적은 국가적 에너지 부담의 합리화에 있는 만큼, 에너지절약 정책에 대한 측정 및 평가는 사회적 관점에서 추진되어야 한다. 에너지절약 정책 및 시책에 대한 사전적·사후적 측정 및 평가는 절약 정책 및 시책의 수립·추진에 있어 가장 기본적인 요소임에도 불구하고 소홀히 다루는 경향이 있다.

우리나라에서 에너지절약 정책 추진기관간의 연계성이나 예산배분의 효율성 등에 대한 분석은 이루어진 바 없다. 우리나라의 에너지 관련 정책 중 범부처적으로 추진되어야 할 정책이 에너지절약 정책임에도 불구하고 에너지절약 정책의 수립과 집행이 일부 부처 및 부서에 의해 주도되는 문제점도 가지고 있다.

건축물 에너지효율화와 관련한 정책 및 기술전담조직이 없고 효율화사업이 연속적으로 이루어지지 않아 체계적인 에너지효율화 추진에 어려움이 있다. 또한 거시적인 에너지 절약목표가 없어 체계적이고 지속적인 시책 추진 및 연구개발이 미흡한 실정이다. 건축물의 에너지효율화의 극대화 및 효율적 추진을 위해 관계 부처간 협의가 필요하나 유기적 협조체계가 미흡한 점도 있다. 건축물의 에너지관리에 대한 사항은 에너지이용합리화법 및 건축법에 각각 근거하고 있으나 구체적 역할 분담이 되지 않고 있는 문제점도 안고 있다. 건축물의 친환경설계기준과 같은 분야에 대해서는 건설교통부, 산업자원부, 환경부간 역할분담이 되어야 하나 사전협의를 미흡한 측면도 있다.

에너지절약을 위한 초기투자의 회수에 대한 홍보·교육 부족 및 인센티브 부여 등의 제도적 유인책이 없는 실정이다. 에너지절약에 대한 홍보 및 정보 부족으로 설계자 및 일반 국민의 에너지절약에 대한 인식과 관심이 부족한 문제도 있다.

시방서, 지침, 평가방법 등 건축물 에너지효율화를 위한 기반기술에 대한 기초자료가 부족한 실정이다. 건축물의 에너지절약 설계기준은 건축공법 변화, 새로운 에너지절약상품 등장, 건축 수요 변화, 기후변화협약 등 제반변화요인을 수용하기 위하여 정기적으로 보완되고 개정되어야 하나 이를 위한 조치가 부족한 실정이다.

건축물 에너지절약 설계기준과 관련한 문제점은 ① 건축물 에너지절약을 위한 기존 시책의 미흡, ② 건축물 에너지효율화를 위한 제도관리 기능의 취약, ③ 건축물 에너지효율화에 대한

관심 미흡, ④ 건축물 에너지절약 효율화 대상의 대형 위주 등으로 정리된다.

기업체 교통수요관리제도에도 문제점 및 제약요인이 있다. 1995년 이후 기업체 교통수요 관리제도를 시행해 왔으나, 기업체의 참여율이 저조할 뿐더러 교통유발부담금을 감면받은 기업이 극소수에 달해 현실적인 적용에 어려움을 겪고 있다. 한편 용량초과 이외의 구간에서도 정류장에서 통과버스를 위한 차선확보가 이루어지지 않아 후행 버스의 지체시간을 가중시켜 버스운전자의 파행운전을 유발시키고 있다는 등, 버스 전용차로제에 대한 비판적 문제제기도 있다.

정부는 무공해차와 저공해차의 보급 확대를 위해 노력하고 있으나, 아직까지 무공해차와 저공해차에 대한 개념 정립이 명확하게 되어 있지 않으며, 충전소 건설 부지 확보에 어려움이 있는 등 정책시행 이면에 여러 문제점이 남아 있다. 그리고 자전거 이용률 제고를 위해서 자전거를 안전하게 이용할 수 있는 여건 마련이 필수적이나, 아직까지 자전거의 안전한 이용을 위한 기반이 부족한 실정이다.

에너지 사용계획 협의제도의 문제점을 살펴보면, 우선 에너지사용계획 협의대상기관은 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관에 한정되어, 그 외의 정부 및 지방자치단체 출자기관, 특별법에 의해 설립된 기관 등의 공공기관의 대규모 사업추진시 사전에 에너지사용계획의 검토가 제외되고 있어 환경과의 조화를 통한 에너지소비절약 정책이 효과적으로 추진되지 못하고 있다.

산업단지 집단에너지 공급사업을 추진하는 데 여러 가지 사업효과를 기대할 수 있으나, 초기투자비 과다, 역송전력의 저가판매, 사용연료 규제 등의 제약요인을 안고 있다. 한편 고효율 에너지기자재 인증제도와 전기공급상의 "고"마크제도와 정부품질인증마크, 즉 KS(산업표준화법), EM(산업구조고도화촉진법), 검(품질경영촉진법) 마크 등과 같이 중복 인증되고 있는 문제도 있다.

산업 분야 에너지절약에 기여하는 재활용시설의 경우, 시설 확충에도 불구하고 아직까지 지방자치단체에 따라 재활용여건의 차이가 크고, 분리수거체계도 다양하여 주민들이 적응하는 데 애로가 있다. 재활용업체에 대한 금융·세제상의 지원이 확대되었으나, 영세 재활용업체의 영업기반을 확대시키는 실질적인 효과는 미흡한 실정이다. 재활용제품은 품질이 나쁘고 가격이 비싸다는 인식이 있어 수요기반 확대에 어려움이 있는 것도 사실이다. 의무구매대상인 공공기관의 경우, 현행 저가입찰방식으로는 일반제품보다 가격이 비싼 재활용제품의 구매에 한계가 있다.

3. 개선방안

1) 기후변화 방지대책과 에너지 정책의 결합

기후변화에 대응하기 위해 우선 구체적인 이산화탄소 배출량 감축목표를 정하고 이에 따른 세부 추진과제를 제시해야 한다. 2011년까지 신재생에너지 비율 5% 달성을 위한 세부 실천계획을 수립하고 이의 이행과 관련한 철저한 모니터링을 실시해야 한다.

에너지 정책은 기후변화방지대책과 밀접한 관련을 가지고 있으므로 서로 통합적으로 수립되고 집행되어야 한다. 선진외국 중 에너지 정책과 기후변화방지대책을 성공적으로 결합한 사례가 있는 곳을 벤치마킹함으로써 우리나라의 에너지 절약 성과를 측정하고 상호 비교할 수 있도록 해야 한다.

기후변화 방지대책과 에너지 정책을 결합하기 위해 좀 더 구체적으로 다음과 같은 조치가 필요할 것이다. 즉 공공청사의 에너지 절약 성과에 대한 보고서를 의무적으로 발간하는 한편 건축시공업자로 하여금 에너지절약문제를 중시하게 하여야 한다. 가정에서의 에너지 소비절약을 위한 행동계획을 수립하여 추진해야 한다. 그리고 다부문 통합적 에너지관리계획을 수립하는 한편 지방의제 21에 에너지 절약 행동계획을 포함시키고 그 이행과정을 적극적으로 모니터링할 필요가 있다. 지방자치단체 차원에서 온실가스 배출을 저감하기 위한 지자체 차원의 종합대책을 수립하도록 하며, 지자체 차원에서 재생가능한 에너지를 사용할 수 있는 잠재력도 조사해야 한다.

2) 환경친화적 에너지 관리

(1) 환경친화적 세제개혁 등 법·제도적 개선방안

에너지이용합리화법을 비롯한 우리나라 에너지 관련법을 지속가능성의 기준을 가지고 전면 재검토해야 한다. 나아가 지속가능한 에너지 관리법으로서의 에너지 기본법을 조속히 제정할 필요성이 있다.

기후변화 문제와 에너지 과소비 문제를 해결하기 위해서는 에너지 가격정책을 획기적으로 개선하는 것이 필요하다. 현재 각종 에너지에 부과되고 있는 교통세 등 세금을 환경세 체제로 전면 개편하여 에너지 가격을 환경과 기후에 미치는 영향을 고려하여 조정하는 것이 필요하다. 에너지 과소비를 막을 수 있도록 에너지 가격을 점진적으로 인상할 수 있도록 장기적으로 조정하고 에너지세(환경세)의 많은 부분을 환경친화적 재생가능에너지 기술개발과 보급에 사용할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

중앙정부는 지방자치단체의 에너지 문제에 대한 역할을 인정하고 그 역할을 증대시키는데 협력하여야 한다. 그리고 지방자치단체는 환경적인 측면에서 에너지 문제를 새롭게 바라보고 지방 차원의 에너지 수급계획을 기초로 관련 시책을 도시계획에 반영하여야 한다. 공급위주로 추진되는 우리나라 에너지 정책을 수요관리 중심으로 바꾸어야 한다. 수요관리는 매우 비용효율적인 정책이며, 우리나라에서는 수요관리를 통해 효율적으로 절약할 수 있는 부분이 많이 남아 있다. 예를 들어 고효율 전동기를 사용을 의무화하여 환경친화적인 최적기술을 사용하도록 제도적인 개선을 하는 것이 필요하다.

미국이나 일본과 같이, 장기적으로는 중앙정부에 에너지부 신설을 검토할 필요가 있다. 현실적으로 어려움이 있다면 기후변화협약대책 등에서 보듯 에너지정책의 특성상 여러 부서들이

관계되어 있으므로 부처간 조정기능이 현재보다 더욱 강화되어야 할 것이다. 한편 장기적으로 지방자치단체에도 에너지국을 신설해야 한다. 그리고 현실적으로 부서 신설에 어려움이 있다면 에너지 관련 업무의 일부 또는 전부를 해당 업무를 가장 잘 수행할 수 있는 최적의 부서로 이관하는 등의 업무조정이 있어야 할 것이다.

중앙정부와 지방자치단체가 에너지 절약 전략을 수립하고 행·재정적 지원제도를 확립하며 관련 법을 만드는 등의 역할을 할 수 있지만 결국 지속가능한 에너지 체계를 만드는 주역은 시민과 지역사회가 되어야 한다. 앞으로 지역사회 단위에서 만들어진 지방생산 에너지 공급체계에 갈 것인지 대규모 에너지회사들이 공급하는 체계로 갈 것인지 갈등의 양상을 보이며 접점을 찾는 과도기적 과정을 거치면서 궁극적으로는 지속가능한 에너지 체계가 자리를 잡게 될 것이다.

법·제도적 한계를 극복하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 강구될 필요가 있다. 첫째, 국가 에너지 정책 및 계획에 관한 다양하고 풍부한 정보들을 국민에게 더 많이 제공해야 한다. 둘째, 국가 에너지 정책 및 계획의 수립 및 집행과정에 이해관계자가 더욱 광범위하게 참여할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 모든 형태의 정부기관들이 정책적 통합과 시너지를 증진시키도록 노력해야 한다. 넷째, 에너지 절약과 관련한 모범사례 교환, 국제협력 및 국제네트워크 구축 등을 위하여 노력하여야 한다. 다섯째, 에너지 관련 현황 및 문제점에 대한 정보를 수집하여 비교분석하는 한편, 중앙정부 및 지방정부를 비롯한 모든 정부기관들은 그들의 정책을 지방의 필요에 맞추어 조정하고 모니터해야 한다.

(2) 에너지 절약적 도시계획 수립

도시공간구조를 에너지 절약 중심으로 개편할 필요가 있다. 토지이용계획과 에너지 효율성 제고간의 밀접한 연관관계를 확인하고 이동을 최소화하는 공간구조 구축, 대중교통수단의 확충 등을 중심으로 하는 연구가 필요하다. 기존의 도시공간구조는 지구온난화 문제를 전혀 인식하지 못하던 시대에 구축되었고 화석연료가 가지는 부정적 영향에 대해 관심을 두지 않았을 때 만들어진 것이다. 따라서 장기적으로 볼 때 에너지 저소비형 도시는 도시공간구조의 전면적인 재편을 통해서만 조성될 수 있을 것이다.

에너지 절약적 토지이용계획을 수립해야 한다. 이를 위하여 각종 형태의 토지이용계획에서 에너지 자원의 효율적인 이용을 분명한 목적으로 제시해야 한다. 그리고 토지이용계획의 준비과정에서 대안적인 정책 선택이 에너지 문제와 관련하여 가지는 의미를 고려해야 한다. 신개발의 경우, 에너지공급시설과 에너지효율성 제고 조치의 최적 조합을 이루기 위하여 빠른 시기에 에너지 공급자와 협의할 필요가 있다. 또한 에너지 효율성 증진이라는 전략적 목표를 달성하기 위하여 교통시설 투자의 우선순위를 조정할 필요가 있다.

에너지 공급위주의 정책을 지양하고 에너지 수요관리 중심의 에너지 정책을 추진하기 위

해서는 에너지 소비 패턴에 대한 정확한 정보와 자료가 있어야 할 것이다. 현재로서는 우리나라 에너지 소비와 관련한 기초자료가 극히 미비한 실정에 있다. 특히 공간상에 부문별로 얼마나 많은 에너지가 어떠한 형태로 소비되고 있는지를 명확하게 보여줄 수 있어야 한다. 이를 위하여 우선 에너지 수요와 관련한 기초자료의 조사를 체계적으로 시행하는 한편, 바이오매스 지도나 기후도와 같은 에너지 밀도도의 작성 작업을 하루빨리 추진해야 할 것이다.

(3) 지속가능한 에너지 관리 계획 수립

환경문제와의 관련성을 전제하지 않고는 올바른 에너지 관리 정책을 수립할 수 없는 것이 세계적 흐름이므로 환경보전, 경제발전, 사회형평 측면이 통합된 지속가능한 에너지 관리 계획을 수립해야 한다.

에너지체계내 부문간 통합계획을 수립해야 한다. 에너지 문제는 지속가능한 발전 정책에 있어 중요한 핵심 사항임을 인식해야 한다. 에너지사용량의 대부분이 도시지역에서, 그것도 특히 건물 및 교통부문에서 소비된다. 이러한 소비의 결과, 대기의 질 악화, 지구온난화 현상, 에너지 순환과 관련된 폐기물 발생 등의 지방적 및 지구적 차원의 다양한 문제가 발생된다.

산업, 수송, 건물, 공공부문에서의 에너지 효율성 개선과 재생가능하고 청정한 에너지 자원 이용 증대는 지속가능한 발전을 위해 필수불가결한 정책대안을 인식해야 한다. 이와 같은 환경적 측면에서의 에너지 문제 고려 이외에도, 지방차원에서의 지속가능한 에너지 정책은 고용, 경제발전, 사회적 통합, 시민단체의 참여, 도시 거버넌스 등에 상당히 큰 영향을 미친다. 따라서 산업, 수송, 건물, 공공부문에 있어 각 부문을 통합하는 에너지 관리계획의 수립이 필요하다.

또한 지방의제 21과 같이, 지방 차원에서의 지속가능한 발전 정책이 전체적이고, 지구적이며 통합적인 접근방법을 요한다면, 분야별 행동이 더욱 잘 조직될 필요가 있다. 즉 에너지 분야 뿐 아니라 교통, 폐기물, 소음 등의 분야들이 모두 그 연관성이 있음을 직시하고 전체적인 틀 속에서 지속가능한 발전에 기여할 수 있도록 구조화되어야 한다.

에너지 관련 부서간 통합적 접근이 필요하다. 지속가능한 에너지 체계 확립을 향한 통합적 접근을 위해 가장 중요한 과제는 에너지 정책과 관련된 여러 행정부서에서의 관련 정책 및 계획이 에너지 절약과 효율성 제고라는 정책목표를 향하여 일관되게 수립되고 집행되어야 한다는 점이다.

(4) 에너지 관리의 지방분권과 민주화

정부가 주민과 지방자치단체의 에너지 선택권을 무시하고 일방적으로 에너지 가치관을 강요할 것이 아니라 주민과 지방정부가 자신의 에너지 미래를 선택할 수 있게 해야 한다. 지속가능한 에너지 정책은 에너지 관리의 지방분권과 에너지 민주화를 목표로 추진되어야 한다.

제2장 자연환경보호와 국토관리

제1절 자연환경을 누릴 권리 보호

깨끗하고 오염되지 않은 환경은 훼손되지 않은 건강한 자연생태계를 전제로 한다. 자연환경은 인간의 생존, 문화, 경제활동에 필요한 자원을 제공해준다는 점에서 인간생활의 일부이다. 현대사회는 경제성장과 산업화의 결과로 자연생태계를 파괴하고¹⁾ 지구환경의 수용능력을 넘어서는 각종 오염물질을 배출하였다. 그 결과 지구온난화와 홍수, 가뭄, 산사태 등 자연재해가 빈번하게 발생하고 있으며, 산성비, 오존층 파괴, 생물종 감소 등의 환경문제가 발생하고 있다. 자연생태계의 파괴와 이로 인한 자연재해는 인간의 생활과 건강에 직, 간접적으로 영향을 미침으로써 인간의 기본적인 권리를 침해하게 된다. 즉, 인권의 측면에서 자연환경의 보호자체가 인간답게 살 수 있는 권리를 보장받는 것이다.

현세대와 미래세대의 환경권을 보장하기 위해서 백두대간, 습지 등 핵심적 중요성을 갖는 생물 서식지를 보호하는 일은 매우 중요하다. 다시 말하면 백두대간을 훼손하여 서식지가 파괴되면 장기적으로 멸종위기에 처한 야생동식물의 개체수가 줄어들어 우리나라 생태계의 균형이 파괴될 것이다. 높은 인구밀도와 집약적인 산업활동, 높은 도로교통 의존도 때문에 우리나라의 자연환경이 훼손되면 현 세대의 삶의 질이 악화될 뿐만 아니라 미래세대의 자연향유권이 제한될 수 있다. 이미 과도한 개발로 인하여 현세대와 미래세대의 자연향유권은 침해받고 있다. 이 글에서는 우리나라 자연생태계에서 핵심적인 생태적 중요성을 갖는 백두대간과 습지 문제를 살펴보고자 한다.

국토의 중요한 생태축인 백두대간은 광산, 댐, 도로, 위락시설, 농경지, 송전탑과 선로, 공원묘지, 군사시설과정에서 대규모의 산림벌채 등 생태계 훼손이 광범위하게 발생하고 있다. 지역적인 관점에서 백두대간 생태계 훼손 현상이 제대로 복구되지 않아 산림훼손 뿐만 아니라 강풍에 의해 산사태, 절개지 붕괴, 폐기물더미의 붕괴 등으로 인명피해를 일으키기도 하고, 농작물, 하천생태계를 오염시키거나, 취수장, 정수장 등을 훼손시켜 물이용권을 제한시킴으로써, 주변지역 주민들의 건강피해, 재산상의 피해를 일으키고 있다²⁾.

1) 우리나라의 경우 급속히 진행되었던 인구의 증가, 도시화, 산업화의 급진전에 따라 주택, 공장, 도시시설과 용지수요의 증가로 인하여 농경지, 산림 등 녹지면적과 주요 생태자원은 지속적으로 감소하고 있다. 또한 도로, 댐, 리조트 건설 등 각종 개발사업으로 자연환경은 급속도로 훼손하고 있다. 1980년 이후 농경지는 약 15%, 산림은 2.5%가 감소하였으며, 천혜의 자원보고라고 알려진 갯벌 역시 대규모 간척매립사업으로 25%나 감소하였다(국토연구원, 2000, p17).

2) 최근 백두대간보호지역 지정을 둘러싼 지역주민과의 갈등과 습지의 이용과 보전을 둘러싼 갈등은 환경

습지³⁾는 육상생태계와 수생태계 사이의 전이대로서 생산성이 풍부하며, 생물다양성의 보고이다. 또한 습지토양은 많은 물을 저장하여 홍수를 예방해주며, 지구 온난화의 주범인 이산화탄소를 흡수하여 국지적인 기후조절기능을 한다. 습지에 서식하는 동식물, 미생물과 토양은 각종 오염물질을 정화시켜주는 ‘지구의 콩팥’ 역할을 하고 있다. 연안이나 마을 내에 위치한 습지는 지역주민들의 생산활동이 이루어지는 공간으로 중요한 삶의 터전이다. 90년대 중반 이후 습지에 대한 가치가 알려지면서 습지보전법이 제정되는 등 습지보전정책이 추진되어왔지만 습지를 삶의 터전으로 이용하는 지역주민들과의 갈등으로 습지보호지역 지정 등이 어려운 상황이며 지정이 되더라도 실질적인 보전이 이루어지지 않고 있다. 습지와 같은 독특한 생태계의 보전은 자연 생태계의 기능을 유지시켜줌으로써 쾌적하고 건강한 환경과 인간의 건강한 삶의 토대가 된다.

이 글에서는 한반도 동서형 생태축의 근간인 백두대간과 내륙 및 연안습지의 현황과 문제점 분석을 통해 환경권의 확립을 위해 우리나라 자연환경보전정책에서 개선되어야 할 점을 제시하고자 한다.

1. 현황

1) 백두대간 현황

산지가 전체 국토의 65% 이상을 차지하고 있는 우리나라는 산림생태계가 생물서식지와 생물다양성의 중요한 근거지가 되고 있다. 이러한 산림생태계는 백두산에서 시작하여 지리산까지 이어지는 우리 국토의 뼈대를 이루는 산줄기인 백두대간이 근간을 이루고 있다. 그러나 국토의 중요한 생태축인 백두대간이 대규모 개발과 자원의 이용으로 인해 자연환경의 훼손 차원을 넘어 생태계의 기능이 위협받고 있다. 광산, 댐, 도로, 위락시설, 농경지, 송전탑과 선로, 공원묘지, 군사시설과정에서 대규모의 산림벌채 등 생태계 훼손이 광범위하게 발생하고 있다.

권의 측면에서 재산권의 보호와 자연자원의 보전을 어떻게 조화시켜 나가야할지 고민해야할 과제이다.

- 3) 우리나라의 습지보전법에서는 습지를 다음과 같이 정의내리고 있다. “습지라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로 내륙습지와 연안습지를 말한다. 내륙습지는 육지 또는 섬안에 있는 호 또는 소와 하구 등의 지역, 연안습지는 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역”
- 람사협약에서는 자연 또는 인공이든, 영구적 또는 일시적이든, 정수 또는 유수이든, 담수·기수 혹은 염수이든, 간조시 수심 6m를 넘지 않는 곳을 포함하는 늪, 습원, 이탄지, 물이 있는 지역을 습지로 정의하고 있다.

<표 22> 백두대간 주변 개발현황

구 분	훼손 및 훼손가능 지역		주요 산과 고개
	위 치	사업명칭/환경현안	
광 산	경북 문경시	원경광업소	장성봉
	경북 문경시	고모치 광산	고모치
	전북 장수군	육십령 채석장	육십령
	충북 영동군	추풍령 채석광산	추풍령
	충북 괴산군	삼송리 채석광산	대야산
	충북 괴산군	한홍광산, 삼보개발광산	이화령
	강원도 영월군	금정광산	구룡산
	강원도 영월군	함백산 폐광	함백산
	강원도 강릉시	라파즈한라석회광산	자병산
댐	경남 산청군	산청 지리산 양수댐	지리산
	전북 남원시	지리산 고기리댐	지리산 고리봉
	강원 평창군	도암댐	고루포기산
	강원도 인제군	점봉산 양수댐	점봉산
	강원도 고성군	탑동댐	마산봉
	강원도 강릉시	언별리 농업용수댐	석병산
도 로	경북 문경시	이화령 터널, 도로확포장공사	이화령
	강원도 인제군	미시령 도로확포장공사	미시령
	강원도 인제군	조침령도로확포장공사	조침령
	강원도 평창군	영동고속도로	대관령
위락시설	경북 상주시	문장대-용화지구 온천개발	속리산
	전북 무주군	무주리조트	덕유산
	강원도 고성군	알프스 스키장	진부령
	강원도 정선군	강원카지노리조트	백운산
농경지	강원도 삼척시	고랭지 채소밭	매봉산
	강원도 삼척시	고랭지 채소밭	덕항산
	강원도 평창군	고랭지 채소밭	고루포기산
	강원도 평창군	삼양목장	대관령
송전탑	강원도 삼척시	태백변전소, 345kV·765kV송전선로	한의령-피재
공원묘지	강원도 태백시	태백창죽동공원묘지	피재-덕항산
군사시설	강원도 태백시	한미공군폭격훈련장	태백산

자료 : 녹색연합, 「2002-2003 백두대간 산림실태 보고」, 2002.

백두대간의 생태적인 중요성과 보전에 대한 인식이 높아지면서 백두대간을 보호하기 위한 ‘백두대간보호에관한법률’이 2003년 12월 31일 제정되었다⁴⁾. 또한, 2004년 8월31일 ‘백두대간보호에관한법률시행령안’을 입법예고하여 지역주민, 시민환경단체, 전문가들의 의견을 수렴하고 있다. ‘백두대간보호에관한법률’은 백두대간 중 특별히 보호가 필요한 지역을 보호지역(핵심구역과 완충구역)으로 지정하는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 백두대간 보호지역 지정과 관련하여 주거지

4) 주무부처인 환경부와 산림청은 ‘백두대간보호에관한법률’의 제정목적은 다음과 같이 밝히고 있다. “한반도의 핵심 산줄기이며 생태계의 보고인 백두대간을 보호하기 위하여 백두대간 보호지역을 지정하고 개발행위를 제한하여 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하기 위함”

가 보전구역 내에 일부 포함되는 전북 남원시(지리산권), 2014 동계올림픽 유치를 추진하고 있는 전북 무주군(덕유산권), 폐광지역특별법으로 각종 개발을 추진 중인 강원도 태백시(태백산권), 용평리조트를 끼고있는 강원도 평창군(오대산권) 등을 중심으로 반발이 심각한 상황이다. 또한, 강원 태백, 충북 진천, 경남 함양 등에서 반대운동을 진행중에 있다.

2) 습지 현황

습지는 육지에 위치한 내륙습지와 바닷가에 위치한 연안습지로 나눌 수 있다. 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 서남해안에 경사가 완만하고 간만의 차가 커 세계적으로 우수한 갯벌이 넓게 분포하고 있어 연안습지가 2,393km²로 습지의 80%이상을 차지하며 내륙습지가 약491km²이다. (환경부, 2003,p2).

내륙습지는 주변지역의 오폐수와 농약과 비료, 쓰레기 등의 오염원이 유입되어 수질악화와 습지의 기능이 상실되고 있으며 각종 개발사업으로 인하여 철새들의 서식지가 훼손되고 있다. 습지보전지역이면서 우리나라 최초의 람사습지로 등록된 대암산 용늪은 인근 군부대에서 흘러나오는 오폐수와 토사 등의 유입으로 그 가치를 거의 상실한 상태이다. 우포늪은 장마기 상류로부터의 쓰레기 유입과 경작에 사용되는 폐비닐로 인한 오염문제가 있다. 도마간척지와 간월호, 부남호는 농약, 비료에 의한 오염이 우려되고 있다. 고천암호와 삽교호는 생활하수의 유입으로 수질오염이 가중되고 있으며, 달성습지는 금호강의 수질악화, 공단가동에 따른 대기오염물질, 강변 주변의 개발사업으로 철새서식지가 훼손되어가고 있다.

우리나라의 연안습지는 서·남해안에, 약 2,393km²의 갯벌이 분포되어 있으며, 이는 국토면적의 2.4%에 해당된다. 그 중 서해안 지역에 전체 갯벌면적의 약 83%인 1,980km²가 분포되어 있으며 나머지는 남해안에 산재되어 있다. 지역별로 보면 인천·경기 35%, 충남 13%, 전북 5%, 전남 44%, 경남·부산 3%로 인천·경기지역 및 전남지역에 우리나라 갯벌의 대부분인 80% 정도가 분포되어 있다.

우리나라의 연안습지는 1960년대 이후 공업용지, 도시용지, 농업용지, 발전소, 매립지로 이용되기 위하여 간척과 매립이 되어 30% 이상의 면적이 감소되어 왔다. 특히 90년대 이후 영종도 신공항 사업(126km²), 새만금지구사업(401km²), 영산강지구간척사업(268km²) 등 간척사업이 대형화 되어 갯벌의 손실 뿐 만아니라 연안오염의 증가, 수산자원감소, 생물들의 서식지 훼손, 지역공동체 파괴 등 해양생태계 전반에 지대한 영향을 미치고 있다. 2000년도 이후 간척사업에 대한 문제가 제기되면서 대규모 간척사업 계획은 감소하였다. 하지만 공업용지, 도시용지, 어항시설을 위한 매립이 중단되지 않고 있으며 관광시설이나 해안도로 등의 작은 규모의 개발로 인한 갯벌 생태계의 오염과 훼손이 문제가 되고 있다. 제2차 공유수면매립기본계획에 의하면 2001-2010년까지 항

5) 핵심구역 242,000ha, 완충구역 293,000ha (총 535,918ha)

후 10년간 186개 지구 23,158km²가 매립될 예정이다(해양수산부 홈페이지).

현재 습지관리에 대한 주요 법률은 99년 제정된 습지보전법이다. 연안환경보전을 위한 연안관리법과 간척 및 매립에 관련된 법으로 공유수면매립법과 공유수면관리법이 있으며, 그 외 관련법으로는 30여개의 개별법이 있다. 습지보전법에 의하면 내륙습지에 대한 업무는 환경부에서 담당하고 연안습지에 대한 업무는 해양수산부로 이원화되어있다. 습지보전법에서는 생물다양성이 풍부한 지역 등 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정하도록 하고 있다. 현재 9개 지역 81.3km²가 습지보호지역으로 지정되어 있다.

2. 문제점

1) 대규모 국책사업과 각종 특별법에 의한 백두대간 훼손

백두대간 상에서 진행되고 있는 대규모 국책사업이 백두대간의 생태계를 훼손하는 주요 요인이 되고 있다. 국책사업의 경우 규모가 크기 때문에 그로인한 생태계 훼손과 환경영향이 크다는 것을 쉽게 예측할 수 있다. 그러나 국가가 시행하는 개발사업의 경우 국가의 기반사업으로 반드시 필요한 시설이라 하여 생태적으로 중요한 가치가 있는 지역임에도 환경적으로 예외적용을 두고 있다⁶⁾.

1996년 ‘폐광지역개발지원에 관한 특별법’에 의거하여 강원랜드 리조트 개발사업이 생태자연도 1등급 권역 개발에 대한 특례와 환경영향영향평가의 특례를 적용받았으며, 1996년 ‘국제경기대회지원특별법’에 의해 덕유산 무주리조트 개발을 위해 국유림과 공유림을 임대해주고, 스키장건설을 위해 국립공원의 자연보존지구의 축소·변경이 이루어졌다. 녹지등급 8등급과 ‘살아서 천년 죽어 천년’이라는 주목군락이 있는 발왕산 정산에는 대규모 스키장이 건설되었다. ‘전원개발특례법’에 의해 고루포기산 일대의 산림을 훼손하며 송전탑과 점봉산과 지리산에 양수댐이 건설되고 있다. 각종댐들은 ‘댐건설및주변지역지원등에관한법률’, ‘농어촌정비법’ 등에 의해 환경영향평가 특례적용을 받아 백두대간상에 각종 개발사업을 진행하고 있다. 백두대간상에서 벌어지고

6) 환경적으로 민감한 구역 또는 핵심구역에 다수다종의 법률들이 중첩적으로 적용됨으로써 보전기능을 저해하는 현상은 환경법제가 비교우위를 점하는 소수 국가의 경우를 제외하고는 보편적이다. 그러나 기능이 서로 상반되는 법률들이 하나의 공간에 중첩적으로 적용되거나 같은 공간에 적용되는 하나의 법률[예:산림법]이 중첩적 기능을 수행할 경우에는 대체적으로 보전기능보다 개발기능이 비교우위를 차지한다. 예컨대, 국토의계획및이용에관한법률은 국토계획과 환경계획의 관계를 충분히 고려하지 아니함으로써 백두대간의 훼손을 적극적으로 방지하지 못한다. 산지관리법과 같이 일부 보전기능을 수행하는 사업법 겸 규제법도 백두대간에 대하여 경제통로를 열어주는 역할을 수행한다. 특히 전원개발특례법, 산업입지및개발에관한법률, 공공철도건설촉진법, 고속국도법 그리고 폐광지역개발지원에관한법률 등의 개발법제는 보전법제의 규제적 조항들의 적용을 배제하는 특례 내지 의제 조항들을 규정함으로써 보전법제의 기능을 대폭 후퇴시킨다(환경부 : 2003a)

있는 다양한 국책사업과 관련된 법제도에 있어서 반환경특례 조항을 삭제하고, 국책사업에 대해 엄격한 환경기준을 적용할 필요가 있다.7)

그러나, 현행 ‘백두대간보호에관한법률’에서도 국방 및 군사시설의 설치, 도로·철도·하천 등 반드시 필요한 공용·공공용시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치, 광산개발에 있어서는 백두대간보호지역 내에서 행위제한을 하지 않고 있어 국책사업과 특별법으로부터 백두대간을 보전할 수 있을지 미지수다8).

2) 백두대간 훼손현장의 방치와 복원대책 미흡

백두대간에는 폐광산, 송전탑 공사용 도로로 훼손된 산림, 군사시설에 의한 훼손 현장이 제대로 복구되지 않고 있다. 훼손 후 복구되지 않은 현장은 산림생태계의 영구적인 훼손이외에도 폭우나 강풍에 의해 산사태, 절개지 붕괴, 폐기물더미의 붕괴 등 인명피해나 농작물, 하천생태계의 환경오염을 지속적으로 일으킨다.

국내에는 금속광산(318개), 석탄광산(379개) 및 비금속광산(1173개)을 포함하여 총 1,870개소의 크고 작은 광산들이 있으며, 이들 중에서 약 80%가 휴광 또는 폐광된 광산으로서 적절한 환경복원시설이 설치되지 않아 주변 생태계가 위협받고 있다.

특히 폐금속광산에서는 과거 채광이나 선광·제련과정 등의 광산활동으로 인하여 배출된 광산폐기물들(폐석, 광미, 광석광물, 광산폐수 등)이 광산주변에 그대로 방치되어 있어 집중 강우나 강풍에 의해 하부로 분산되어 광산하부의 농경지와 수계의 환경오염을 계속적으로 일으키고 있다. 이렇게 오염된 토양이나 하천수는 농작물의 성장에도 영향을 미쳐 궁극적으로는 이를 섭취하는 인간의 건강에 심각한 문제를 야기한다(정명채: 2003a). 백두대간에 위치한 구룡산 금정광산은 부실한 광산복구로 인해 2002년 8월 초순의 폭우와 9월초 태풍 루사로 광산폐기물이 무너져 내린 대표적인 예다. 일제시대부터 50년 이상 금을 캐던 금정광산은 문을 닫을 때 구룡산의 계곡 한쪽의 물길을 옆으로 돌리고 그곳에 광미를 쌓아두었다. 초기의 복구를 담당한 산업자원부는 폐기물을 흙으로 덮고 그 위에 아카시아를 심었다. 그러나 주변의 환경과 지형을 고려하지 않고 복구를 하여 무너져 내리게 된 것이다. 한강 최상류지역에 해당하는 우구치리 계곡을 비소, 구리,

7) 현재 백두대간과 관련한 법률은 용도지역별 토지이용 행위제한에 관한 법률 15개와 시설의 설치 및 이용에 관한 법률 30개(그중 중복 5개)로 총 40개 법률이 있다.

8) 도로개설, 광산개발, 고령지체소발 경작 같은 대규모 국책사업은 백두대간 산림훼손의 가장 큰 원인이 된다. 따라서 백두대간 산림 훼손의 주원인인 대규모 국책사업에 대한 엄격한 환경적 잣대와 기준이 적용되지 않으며, 실질적인 백두대간 보전은 구호에 지나지 않는다. 뿐만 아니라 정부가 나서서 백두대간을 훼손하면서 민간업자나 지방자치단체 그리고 지역주민들의 개발욕구와 개발사업들을 규제하기 어렵다. 따라서 실질적인 백두대간 보전을 위해서는 시행령안에 반드시 백두대간을 관통하는 도로의 추가건설, 백두대간보호지역 내에서 광산개발과 고령지체소발 경작을 제한해야 한다(백두대간보전단체협의회, 「백두대간보호지역에서 대규모 국책사업을 제한해야 보전이 가능하다」, 2004.8.31. 성명서).

< 표 23 > 백두대간 관련 법규

관련부처	법령명	비고
환경부(4)	수도법	토지이용 및 시설
	자연환경보전법	토지이용
	자연공원법	토지이용
	습지보전법	토지이용
건설교통부(15)	국토이용관리법	토지이용 및 시설
	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	토지이용 및 시설
	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	토지이용
	하천법	토지이용
	도시공원법	시설
	주택건설촉진법, 택지개발촉진법	시설
	도로법, 고속국도법	시설
	철도법, 고속철도건설촉진법, 공공철도건설촉진법	시설
	산업입지및개발에관한법률	시설
	댐건설및주변지역지원등에관한법률	시설
문화관광부(3)	문화재보호법	토지이용
	체육시설의설치·이용에관한법률	시설
	관광진흥법	"
산업자원부(5)	공업배치및공장설립에관한법률	"
	광업법	"
	전기사업법	"
	전원개발에관한특별법	"
	폐광지역개발지원에관한특별법	"
농림부(산림청)(8)	농지법	토지이용 및 시설
	초지법	토지이용 및 시설
	산림법	토지이용
	사방사업법	"
	임업진흥촉진법	"
	농어촌정비법, 농어촌발전특별법	시설
	낙농진흥법	시설
기타(5)	오지개발촉진법	토지이용
	장사등에관한법률	시설
	온천법	시설
	방송법	시설
	군사시설보호법	시설

수는 등 중금속으로 오염시키며, 계곡물은 하얗게 변했다. 계곡바닥에는 광산폐기물이 침전되어 있지만 복구대책이 마련되지 않아 그대로 방치되어 있는 실정이다. 또 다른 예로 속리산국립공원 접경인 장성봉 원경광업소의 경우 광산개발로 인해 총 203,632㎡로 대규모의 산림이 훼손되었다. 그러나 2001년 채석이 완료된 이후 급경사 채굴잔벽을 남겨둔 채 방치되어 있으며, 복구면적 역

시 도로변으로 제한적으로 이루어졌다.

3) 생태계의 기능을 고려하지 못한 습지보호지역지정

보호구역의 경계선 설정은 보호대상 지역의 목적을 수행할 수 있도록 결정되어야 한다. 그러나 지정 당시 현지의 토지이용 실태와 주민거주, 자연환경특성 등을 충분히 감안하지 못한 채 보호구역을 지정하거나, 생태계 보호를 위해서 필요함에도 불구하고 지정과 지정 후의 관리에 있어서 주민과의 마찰을 피하기 위해 필요한 구역을 제외하고 있다. 우포늪의 경우 당초 환경부가 제안한 보호지역 경계는 우포늪을 둘러싼 야산의 등고선 정점을 잇는 것이었으나 주민과의 갈등을 피하기 위하여 주거지역을 빼고 경계를 결정하였다(국토연구원, 2000, p134). 연안습지 역시 갯벌을 보호하기 위해서는 육지부의 보호가 필수적임에도 불구하고, 지역주민의 반대 등의 이유로 해안부분의 갯벌만을 보호구역으로 지정하고 있다. 이러한 이유로 습지보호지역으로 지정된 무안갯벌의 경우, 갯벌에 인접한 육지부에 해안도로가 건설되어 생태계교란이 우려되고 있는 실정이다.

4) 불필요한 중복지정과 개발사업으로부터 자유롭지 못한 보호구역

습지보호지역 역시 우리나라 자연환경보호구역과 마찬가지로 대부분 서로 다른 법률에 의하여 보호구역으로 중복지정되어 있다. 낙동강 하구 철새도래지는 낙동강하구는 문화재보호구역, 연안오염특별관리해역, 자연환경보전지역, 자연생태계보전지역, 습지보호지역으로 지정되어 있으며, 우포늪은 습지보호지역, 자연생태계보전지역, 천연보호구역, 랍사사이트로 지정되어 있다. 대암산 용늪 역시 자연생태계보전지역, 천연보호구역, 습지보호구역, 랍사사이트로 지정되어 있다. 이러한 중복지정 문제는 관리의 효율성을 떨어뜨리고 불필요한 행정수요와 주민 불편을 초래하게 된다(국토연구원, 2000, p132). 실제로 중복지정은 주민들에게 생태계 보호를 위해 지역에 대한 규제를 강화한다는 인식을 심어주게 되어 보호구역의 지정과 관리에 대한 주민들의 반대를 증가시키는 원인이 되고 있다.

또한, 낙동강 하구의 경우 5개의 법률로 중복지정되어 있지만 하구둑 건설, 신호·녹산공단 건설, 명지지구 택지개발 및 가덕도 신항만 건설계획 등으로 약 500만평의 습지가 소실되었다(국토연구원, 2000, p94). 최근에는 명지대교 건설계획으로 철새도래지의 훼손이 심각하게 제기되었다.

5) 각종 개별법에 의한 매립 의제조항과 지속적인 매립계획

습지의 가장 큰 훼손 원인은 간척과 매립으로 습지생태계를 다른 용도로 전환하는 것이

다. 습지와 같은 공유수면의 매립, 간척을 위한 법률로는 공유수면매립법이 있다. 그 외 산업입지에 관한 법률, 전원개발특별법, 항만법, 하수도법, 신공항법 등 21개의 개별법에 따라 공유수면매립의 허가가 가능하며, 의제조항에 따라 환경영향평가 예외가 가능하다. 또한, 공유수면매립법에 따라 매 10년 마다 공유수면매립기본계획을 세움으로써 지속적인 습지의 매립이 진행되고 있다. 제2차 공유수면매립기본계획에 의하면 2001-2010년까지 향후 10년간 186개 지구 23,158km²가 매립될 예정이다(해양수산부 홈페이지).

<표 24> 시행법률별 공유수면매립 현황(1990년 이후)

시행법률	면허 건수	면허면적 (km ²)	시행법률	면허건수	면허면적(km ²)
공유수면매립법	119	640,406	신공항건설법	1	46,524
산업입지예관한법률	25	71,176	어항법	2	73
전원개발특별법	7	12,404	제주도개발특별법	1	28
항만법	26	5,690	수산업법	-	-
공배법	1	52,880	하천법	-	-
하수도법	1	61,000	군사시설법	-	-
수도법	1	33,000	폐기물법	-	-
관광진흥법	1	318,000	농어촌정비법	-	-
자연공원법	1	9,000	통신법	-	-
수산시설법	-	-	유/도선법	-	-

6) 환경영향평가와 사전환경성 검토 제도의 한계

통합환경영향평가법에 따르면 사업자는 동일광구에서 기존 허가과 신규허가의 채취량과 채취면적의 합계가 50만 m³ 이상 또는 25만m³ 이상인 경우 사전에 환경영향평가를 받도록 되어 있으나 환경영향평가를 실시하는데 1년 정도의 기간이 소요되고, 평가결과에 따라서는 바다모래 채취허가를 받을 수 없게 될 수도 있다는 우려 때문에 허가를 신청할 때 그 면적과 채취량을 축소하여 이를 회피하는 사례가 발생하고 있다. 또한 환경정책기본법은 소규모 개발사업의 시행을 승인, 허가하거나 행정계획을 수립, 집행하는 경우 환경기준을 유지하고, 자연환경을 보전하기 위해 사전에 환경성의 적정 여부를 검토하도록 규정하고 있으나 환경성검토는 자연환경보전법의 생태계보전지역, 자연공원법의 자연보전지구, 습지보전법의 습지보호지역 내에서 시행되는 사업이나 계획에 대해서만 이루어지는 한계가 있다. 따라서 규정된 이외의 지역에서 바다모래를 채취하는 사업의 경우 그에 따른 부작용을 사전에 평가할 수 있는 법적 수단이 없는 상태이다(환경소송센터, 2004).

7) 자연환경보전을 둘러싼 지역주민과의 갈등

백두대간이 위치한 지역은 산악지형으로 지역경제가 낙후된 곳이 대부분이다. 동시에 수려한 산림과 자연환경으로 인해 국립공원, 자연생태계보호지역, 수변지역으로 지정되어 개발이 제한된 곳이기도 하다. 따라서 지역발전에 대한 기대심리와 소외감이 타지역에 비해 크게 나타나며, 지방자치체의 실시로 관광위락단지에 의한 지역개발계획이 붕괴처럼 쏟아져 나오고 있다. 이러한 상황에서 백두대간보호법의 제정과 백두대간보호지역의 지정은 지역의 동의를 얻기 어려우며 중앙정부와 지자체, 중앙정부와 지역주민의 갈등으로 발전할 양상을 보이고 있다.

습지의 경우도 지역주민과의 갈등으로 인해 습지보호지역 지정이 무산되거나 지정되더라도 보전과 관리가 실질적으로 이루어지지 않는 문제가 있다. 강화도 남단 갯벌, 태안군 신두리 사구 등은 지역주민의 반대로 습지보호지역이 보류된 상태이며, 지역주민의 반대를 피하기 위해 보호지역의 범위를 축소하거나 경계를 다른 곳에 선정하는 경우가 발생하고 있다.

<표 27> 백두대간보호법 해당지역 지자체 반응

지 역	의견과 요구사항
강원지역	「백두대간보호에관한법률」 폐지, 백두대간보호지역지역 지정 축소, 백두대간보호지역 주민지원방안 확대, 국유림을 대상으로 하고 사유재산은 제외, 사유지 전면 제외 또는 사유지에 대한 보상대책 마련, 지자체 의견 100% 반영요구
전라도지역	취락지가 포함된 완충구역은 지정대상에서 제외, 핵심구역내 포함된 농경지, 자치단체 등 민간 개발사업 예정지를 보호구역에서 제외, 2014년 동계올림픽 유치에 차질이 없도록, 사유재산권 보장, 주민집단이주대책과 국가정책사업에 준하는 보상기준 수립, 보호지역 면적 축소
충청도지역	백두대간보호법철회, 피해지역과 주민에 대한 보상대책마련, 사유재산 완전 매입후 지정, 보호구역지정범위 축소, 지자체 개발예정지역 제외

자료 : 녹색연합 내부자료 재정리

습지보호지역으로 지정된 이후에도 사유지의 재산권 문제와 지정에 따른 주민불편으로 주민들의 협조가 이루어지지 않고 있다. 우포늪의 경우 주변에 주민이 약 850명 정도 거주하여 늪지를 중심으로 생활하고 있으므로 현재 습지보호를 위한 여러 가지 제한조치로 생활의 불편 등 여러 문제가 제기되고 있다. 또한 현 주민의 어업활동은 인정하고 있으나 신규허가는 불허하고 있으며, 또한 사유지 매입을 추진중이나 이주대책 등의 계획은 없어 관리상의 문제로 남아 있다(유네스코한국위원회, 1999).

3. 개선방안

1) 백두대간의 자연보전과 복원

첫째, 백두대간보호구역 핵심구역 내 행위제한 예외규정 삭제와 백두대간내에서 행해지는 국책사업에 대한 엄격한 환경기준 적용 및 국책사업관련법과 각종 특별법에서 반환경특례조항을 삭제한다. 환경부와 산림청이 2003년 12월 31일 제정·공포한 「백두대간보호에관한법률」의 시행을 위한 시행령(안)을 살펴보면 백두대간 보호구역 핵심구역내에 도로, 국방, 군사시설 같은 대규모 국책사업에 대해 행위제한 예외규정을 두어 대규모 국책사업을 백두대간보호구역 핵심구역내에서 허용하고 있다. 백두대간보호법이 백두대간의 보전에 부합하기 위해서는 백두대간의 가장 큰 훼손 원인인 국책사업이 백두대간보호구역 내에서 진행될 수 없도록 백두대간보호구역 내 행위제한 예외규정을 삭제하고, 백두대간에서 행해지는 국책사업에 대한 엄격한 환경기준이 적용되어야 한다.

둘째, 백두대간내 훼손 실태에 대한 정밀조사와 복원대책의 수립·시행이 필요하다. ‘백두대간보호에관한법률’ 시행령에 의하면 백두대간 보호구역내에 백두대간의 산림생태계 훼손에 가장 큰 영향을 미치고 있는 광산개발과 고령지채소밭 경작을 허용하고 있어 백두대간의 효과적 보전과 관리에 실효를 거둘 수 있을지 의문이 제기되고 있다. 백두대간보호법 제정 등 백두대간의 보호를 위한 제도가 갖추어지고 있지만, 백두대간내 훼손 실태에 대한 정밀조사가 이루어져 있지 않아 제도의 실효성이 의문시된다. 따라서 백두대간내 훼손 실태에 대한 정밀조사가 시급히 진행되어 백두대간의 훼손원인과 보전을 위한 구체적인 방안이 포함된 제도가 정비되어야 할 것이다.

백두대간 훼손 실태와 더불어 훼손현장에 대한 복원대책이 시급히 수립되어 복구되지 않은 현장으로 인한 산림생태계의 영구적인 훼손을 방지하고, 산사태, 절개지 붕괴, 폐기물더미의 붕괴 등 인명피해나 농작물, 하천생태계의 2차 오염을 방지해야 한다.

2) 내륙 및 연안습지의 보전과 해양자원의 보호

습지의 가장 큰 훼손 원인은 간척과 매립으로 습지생태계를 다른 용도로 전환하는 것이다. 습지와 같은 공유수면의 매립, 간척을 위한 법률로는 공유수면매립법이 있으며, 그 외 산업입지예관법, 전원개발특별법, 항만법, 하수도법, 신공항법 등 21개의 개별법의 의제조항에 따라 공유수면매립의 허가가 가능하다.

또한, 공유수면매립법에 따라 매 10년 마다 공유수면매립기본계획을 수립함으로써 지속적인 습지의 매립이 진행되고 있다. 제2차 공유수면매립기본계획에 의하면 2001-2010년까지 향후 10년간 186개지구 23,158km²가 매립될 예정이다. 습지의 보전을 위해 첫째, 공유수면매립기본계획

을 규정하고 있는 공유수면매립법을 폐지하고, 둘째, 개별법에 의한 매립의제조항을 삭제함으로써 습지의 매립을 엄격히 규제할 필요가 있다.

3) 생태계 보전과 지역발전 계획의 수립

생태계 보전이 효과적으로 이루어지기 위해서는 생태계 보전과 지역발전이 동시에 이루어질 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 생태계 보전과 지역발전에 대한 정부, 지자체, 지역주민이 참여하는 합의시스템을 마련한다. 현재 생태계보호지역으로 지정하려면 지역주민과의 공청회를 반드시 거치게 되어 있다. 그러나 정부에 대한 불신, 정보 왜곡 등으로 인해 공청회가 제대로 실시되고 있지 않으며, 공청회가 진행되더라도 형식적으로 진행되기 마련이다. 정부에서 생태계 보전과 관련해 지역발전계획이나 지역주민들의 불편사항 해소를 제안하려해도 그 통로가 차단되어 있는 실정이며, 여러 갈등과정을 거치더라도 일방적 지정이 되어 실효성이 없어진다. 따라서 공청회 형식의 형식적인 참여에서 다양한 이해관계자가 생태계 보전과 지역발전에 대해 서로 토론과 학습을 통해 합의를 창출해가는 합의시스템을 개발, 시행할 필요가 있다.

둘째, 자연환경의 보호를 위해서는 보호지역의 확대가 필요하다. 그러나 주민불편과 재산권 침해등의 이유로 보호지역의 지정은 여전히 어려운 상황이다. 정부에서는 생태관광지원, 지역주민의 자원이용권 보장 등을 통해 주민불편을 최소화하고, 지역발전을 위한 지원을 하겠다는 계획이지만 지방자치단체와 지역주민들로부터 환영받지 못하고 있다. 단기적으로 사유지 매입을 위한 충분한 재원확보가 필요하며, 내셔널트러스트 등 생태계보전을 위한 기금을 마련할 필요가 있다.

제 2 절 국가산업단지 주변주민 환경권 보호

1970년 이후 지속적인 경제성장은 국가산업단지(이하 국가산업단지)⁹⁾의 조성·육성과 함께 이루어졌다. 석유화학, 제철, 발전소, 제조업 등이 대규모로 조성된 국가산업단지는, 공업부문의 생산기반을 확충하고 지역의 성장거점의 역할을 하여, 국가경제를 활성화하고 주민들의 삶을 증진시키기 위한 것이었다. 그러나 지역주민의 건강과 재산상의 피해와 지역의 강과 땅, 바다, 대기와 관련된 환경오염 피해가 발생되면서 지역의 지속가능한 발전을 저해할 뿐만 아니라 주민들의 인권까지 침해하고 있는 실정이다.

대규모로 조성된 국가산업단지에서는 각종 오염물질들이 대량으로 방출되고, 이로 인해 공단주변 주민과 노동자들은 각종 환경오염에 피해를 입었다. 그러나 이런 피해들은 개발독재로 인해 방치된 상태에서 누적되어만 갔다. 누적되어온 환경오염과 피해는 울산·온산공단과 여천석유화학공단 등에서 심각하게 나타났으며 주민들이 다른 지역으로 이주하는 상황까지 벌어졌다.

국가산업단지는 국가와 기업에게는 성장과 부를 가져다 주고 있지만, 지역주민에게는 국가산업단지의 조성으로 인한 지역공동체의 와해, 각종유해물질로부터의 건강위협, 주변환경의 파괴, 공장의 안전사고 등의 고통을 가져다 주고 있다. 그리고 이런 고통을 해결하기 위한 과정에서 구체적인 정보의 부족과 접근의 차단, 정부와 기업의 무책임한 태도 등으로 인해 국가산업단지 주변 주민들의 환경권이 침해받고 있다.

1. 현 황

2004년 현재 산업단지 현황은 국가산업단지 35개, 지방산업단지 175개, 농공단지 317개, 자유무역지역 4개로 총 531개가 조성되어 있다¹⁰⁾. 산업단지는 조성단계에서는 공유수면매립(간척)

9) 우리나라에서 ‘공업단지’의 법률적 용어는 ‘산업단지’이다. 공업배치및공장설립에관한법률에서는 ‘산업단지’를 산업입지및개발에관한법률 제6조 내지 제8조의 규정에 의하여 지정·개발된 국가산업단지·지방산업단지 및 농공단지라고 포괄적으로 정의하고 있다. 산업단지는 국가산업단지와 지방산업단지, 농공단지로 구분되고, 산업단지의 관리는 한국산업단지공단에서 담당하고 있다. ① 국가산업단지는 국가 기간산업·첨단과학기술산업등을 육성하거나 개발촉진이 필요한 낙후지역이나 2이상의 특별시·광역시 또는 도에 걸치는 지역을 산업단지로 개발하기 위하여 건설교통부장관이 지정한 산업단지이다. ② 지방산업단지는 산업의 적정한 지방분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위하여 시·도지사가 지정하는 산업단지이다. ③ 농공단지는 농어촌지역에 농어민의 소득증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 시장·군수 또는 구청장이 지정하는 산업단지이다. 이 글에서는 비교적 자료가 정리되어 있고, 사회적 문제화 되어 있는 국가산업단지에 발생하는 문제를 중심으로 다루었다. 국가산업단지의 경우에는 정부에서 엄격한 관리를 하고 있기 때문에 상대적으로 지방산업단지와 농공단지에 비해 문제가 적은 편이라 할 수 있다.

과 야산개발, 해안생태계 훼손, 토지수용 과정에서의 지역주민과 갈등¹¹⁾의 문제가 발생되었다. 운영단계에서는 유해화학물질의 배출로 인한 주민건강피해, 높은 노동강도와 독성물질 취급에 따른 노동자의 안전문제¹²⁾, 대기오염과 해양오염 등의 문제가 발생된다. 그리고 문제발생시 해결단계에서는, 지역주민의 안전과 환경보전과 관련된 기업 정보의 비공개, 정부의 미온적인 대처, 축적된 자료부족 등의 한계로 문제해결이 어려운 실정이다.

1) 산업단지 내에서의 주민의식

산업단지의 환경과 안전사고의 위해성 정도, 사고의 원인, 사고에 대한 대책, 그리고 기업의 사회적 기여도, 지역과 기업의 공동대응방안에 대한 시민의식 실태조사에 의하면¹³⁾ 최근1-2년

- 10) 1962년 제1차 경제개발5개년계획에 의한 공업입지입안을 통하여 공업중심의 특정공업지역으로 울산 공업센터를 건설한 이래로, 1964년 수출산업공업단지개발조성법에 의한 한국수출산업공단 지정, 1970년 수출자유지역설치법에 의한 마산·익산지역의 수출자유지역 지정, 1973년 산업기지개발촉진법에 의한 산업기지개발구역 지정, 1977년 공업배치법에 의한 이전촉진, 제한정비, 유치지역 지정과 수도권인구 재배치 기본계획에 따른 창원, 여천, 반월 등 신공업도시 건설, 1983년 농어촌소득원개발촉진법에 의한 일반, 특별농공지구의 지정·개발 등 공장을 집단적으로 설립·육성하기 위하여 포괄적 계획에 따라 공업용지를 계획·개발해왔다. 1990년까지의 공업단지 개발은 기반시설이 갖추어진 단지공급을 통하여, 기업의 생산활동을 지원하고 낙후지역 등의 공장유치에 의한 지역경제의 활성화에 초점을 맞추고 있다. 주로 계획입지에 의해 공급하는 방식이었기 때문에, 공업단지를 개발목표에 따라 구분했었던 것이 특징이었다. 1990년 공업배치및공장설립에관한법률과 산업입지및개발에관한법률의 제정 이후, 공업단지개발방식을 기존의 공업용지위주로 개발되어온 방식을 벗어나기 시작했다. 공업용지외에 각종의 부가시설을 복합적으로 갖추 수 있는 산업단지개발방식으로 개편하였고, 국가산업단지(산업단지/특수지역), 수출자유지역, 외국인기업전용단지, 지방산업단지, 농공단지 등 종전보다 발전된 개발방식을 채택하였다. 조경두, 「공단지역 환경문제의 원인과 토지이용의 문제점」, 『여수시민사회단체 연대회의』, 『국가산업단지제도환경개선 전국워크숍』, 2002.
- 11) “상가 한 권을 임대해 해서 월세를 쥐가면서 (소극장)운영을 할 때, 저의 작은 아버님이 방문한 적이 있었습니다. 그 때 작은 아버님께서 하시는 말씀이 지금 이 자리가 옛날 우리 논자리였다고 말씀하실 때 참으로 마음이 아팠었습니다. 그때(창원공단 토지 강제수용때)는 빼앗기다시피 한 논이었고 지금은 다른 사람이 주인이 되어 제가 또 거기에 세들어 산다는 게.... 이런 게 인생인가 싶기도 했습니다.” 천영형, 「창원공단 조성과정에서 나타난 문제」, 『안전하고 지속가능한 창원공단 만들기 토론회자료집』, 2003.10.
- 12) 국가산업단지에서 일하고 있는 마창의 노동자들은 노동강도 강화로 인해 노심혈관질환자, 근골격계 질환자가 꾸준히 증가하고 있다.

<표 28> 창원공단 노동재해현황

	신체부담작업	요통	노심혈관계	총직업성질환자수
1999년	4	2	13	54
2000년	17	29	37	118
2001.11	54	72	55	224
99년 대비 증감 (%)	50(1250%)	70(3,500%)	42(323%)	170(315%)

심소보 「창원공단 노동재해 문제」, 『안전하고 지속가능한 창원공단 만들기 토론회자료집』, 2003.10

- 13) 산단개혁연대가 실시한 『산업단지의 환경안전 및 지역기여도에 대한 시민의식 실태조사』는 2003년 11월10일부터 12월10일까지 시흥,안산, 당진,울산, 구미, 여수, 창원,포항, 대산 등 전국 9개 산단지역의

사이의 산업단지의 환경사고 혹은 안전사고가 노동자나 지역시민들에게 위험하다고 느끼는 정도가 84.5%였으며, 위험하지 않다고 느끼는 응답자는 8.8%에 불과하였다. 이것은 대부분의 시민들이 최근 안전사고의 위험성을 인지하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 지역 산업단지의 환경 및 안전사고의 사고 원인을 66.2%의 응답자가 기업의 투자와 관리부재에서 찾고 있었으며, 산업단지의 환경, 안전사고 감소 및 예방을 위해서는 기업의 시설투자가 이루어져야 한다고 응답자의 40.5%가 대답했다. 또한 산업단지가 지역사회에 기여하는 정도가 가장 부족한 분야에 대한 질문에 지역경제활성화 18.3%, 지역고용창출 23.7%로 답했다. 이것은 산업단지의 위험성 인지도가 매우 높고, 위험성의 원인과 해결을 기업에서 찾고 있음을 알 수 있고, 산업단지에 있는 기업의 지역 경제활성화에 도움을 주지 못하다는 의식이 높은 것을 확인해주는 것이다.

2) 국가산업단지로 인한 피해 현황

석유화학, 기계, 철강 등의 중화학업종의 입주비율이 높은 울산, 온산, 창원, 여천 산단 등은 입주업체의 생산활동과 환경오염 발생간의 개연성이 매우 높은 편이다. 여천산업단지의 경우 직·간접적으로 환경오염, 특히 대기오염을 유발할 수 있는 사건으로 보이는 사고가 70년대 4건에서 90(∼96)년대에는 42건으로 크게 증가하였다.

실제로 경인지방환경청에 따르면, 남동산단과 시화, 반월산단 등에서 발생하는 악취와 관련한 민원이 '98년에 1008건에, '99년 1350건 그리고 2000년 1511건 발생해 해마다 급증한 것으로 나타났다. 여기에 입주업체가 보고하지 않고 자체 처리한 사고건수까지 감안한다면 그 규모는 훨씬 클 것으로 보인다.

최근에 포스코가 입주하고 있는 광양만 일대의 주민건강영향조사결과에 따르면 광양만 태인동 주민들은 만성호흡기 질환 유병율은 전국대비 5배 이상 높은 것으로 나타났다. 특히 15-19세 청소년들은 전국 대비 53.8배까지 높은 것으로 보고되었다.¹⁴⁾

2001년도 전국 화학물질 배출량 조사 결과(2003년12월 환경부 발표)에 따르면 산업단지가 많이 입지하고 있는 전남(19.5%), 울산(18.7%) 및 경북(15.8%)지역이 전체 배출량의 54%를 차지하고 있으며, 발암물질(Group 1)¹⁵⁾의 지역별 배출량은 울산(39%), 전남(36.5%), 경북(13%) 3개 지역

479명(남 301명, 여178명)이 참여하였다.

14) 이 보고서가 공개되는 시점에 포스코의 언론홍보 과정은 기업의 사실은폐 활동이 얼마나 활발한지를 보여주는 단적인 예가 될 것이다. 광양만 주민들의 피해에 대한 언론보도 태도를 살펴보면, 연합뉴스에서는 백도명 교수팀의 보고서 내용을 먼저 기사화하지 않고, 포스코의 반박자료를 중심으로 먼저 기사화한다. 그리고 중앙 신문사 대부분은 초판에서 마지막판으로 갈수록 광양만 주민건강피해에 대한 논조가 기업중심으로 변하고, 분량은 축소된다.

15) 가) IARC(International Agency for Research on Cancer)

- Group 1 : 인간에게 발암성(carcinogenic to humans)
- Group 2A : 인간에게 발암가능성(probably carcinogenic to humans)
- Group 2B : 인간에게 발암가능성(possibly carcinogenic to humans)

에서 88%를 배출하고 있다. 그리고 울산 및 전남에서 다량 배출된 발암물질은 벤젠과 염화비닐(전체 발암물질 배출량의 95%)이며, 주로 대기로 배출되고 있다.

산업단지 지역의 초등학생을 대상으로 대기오염이 아동에 미칠 수 있는 천식 및 알레르기성 비염, 아토피성 피부염, 알레르기성 결막염 등 대한 건강영향조사를 공단지역인 시흥, 울산, 여수, 인천에서 시행한 결과, 어린이 청소년 알레르기 질환에 대한 역학조사 활동(ISAAC: International Study of Asthma and Allergies in children)보다 대부분 통계적으로 유의하게 높은 수치를 보였다. 이는 공단지역에서 거주하는 아동이 대기오염에 더 많이 노출되어 피해 받는 사실을 잘 보여 주고 있다.¹⁶⁾ 여천공단 주변지역의 어린이 기관지 과민성 검사 양성율과 피부단자 검사의 양성율이 타 지역에 비해 각각 13.7%, 10.3% 높고, 암사망율이 전국평균에 비해 12% 높게 나타났다.¹⁷⁾

울산 국가산업단지가 본격적으로 가동된 1960년대 중반 이후 경남의 곡창지대였던 1백만 평에 이르는 삼산평야에 농작물 피해가 나타나기 시작했다. 1978년의 모내기철에는 가뭄과 모래 채취로 인한 태화강의 오염해까지 겹쳐 더욱 피해가 컸으며, 삼삼달동평야는 전체 벼농사 면적의 91.6%가 범쪼차라 건질 수 없게 되었다. 1979년부터는 농업피해의 원인이 울산공단의 유독성 가스 때문이라는 것이 공식적으로 밝혀졌다. 그리고 이 지역은 1990년대 들어 대규모 아파트 단지로 탈바꿈되어 농작물이 아닌 인간을 새로운 피해 대상으로 만들고 있다

한국과학기술연구원(KIST)이 2년4개월에 걸쳐 공단일대의 환경오염도를 8개 분야로 나눠 정밀 분석한 “여천공단 주변마을 환경영향 및 대책에 관한 연구”에 따르면 여천공단의 대기에서는 마취성 환경오염 물질인 클로로포름이 0.58ppb, 스타이렌 모노머가 10.6ppb씩 검출되었고, 이 수준은 미국의 허용기준치(클로로포름 0.072ppb, 스타이렌 모노머 0.277ppb)보다 각각 8배, 38배나 높은 것으로 나타났다. 결론적으로 주민들을 집단이주 시키는 것 외에는 대책이 없다는 의견을 제시하였다. ¹⁸⁾ 이에 따라 환경부는 여천공단을 대기보전특별대책지역으로 지정하고 대기질 개선을 위한 특별종합 대책을 시행하고 있다. 또한 2002년 말 일부 지역주민에 대한 보상금 지급과 2003년 초 150세대 이주가 이루어졌다.¹⁹⁾

- Group 3 : 인간에 대해 발암성으로 분류되지 않음(not classifiable as its carcinogenicity to humans)
- Group 4 : 인간에 대해 발암가능성이 없음(The agent is probably not carcinogenic to humans)

16) 임종한, 「산업단지 주변 대기오염과 아동들에게 미칠 건강영향」, 2003
일례로, 지난 12개월간 시흥, 울산, 여수 지역의 천식으로 치료받은 비율은 3.7%, 4.0%, 4.7%로 2000년 ISAAC 한국조사 천식 치료율 3.3 % (95% 신뢰구간: 3.1-3.5 %)과 비교하여 통계적으로 유의한 차이를 보여주고 있다. 이러한 결과는 시흥, 울산, 여수 지역 아동이 다른 지역에 비해서 천식으로 인한 활동 제한뿐만 아니라 치료비의 경제적인 부담을 더 지고 있음을 의미하는 것이다. (보고서 내용)

17) 여수환경운동연합, 『여수산단 주변지역 주민건강 역학조사 최종보고서 분석』, 2003

18) 한국과학기술연구원, 여천공단마을 환경 및 대책에 관한 연구, 1996

19) 여수시, 2003. 2003년도 주요업무계획

<표 29> 여수 국가산업단지지역의 사고내용

사고 내용
1972년 4월 방카씨유 탱크 폭발 화재사고 / 호남정유(주) 여천공장(LG칼텍스정유)
1976년 6월 등유 탈황공정 가스 누출사고 / 호남정유(주) 여천공장(LG칼텍스정유)
1981년 7월 동력부분 제 C호 보일러 화재사고 / 대림산업(주)여천공장
1981년 9월 육상출하부분 가연성 가스폭발사고 / 호남정유(주) 여천공장(LG칼텍스정유)
1986년 10월 에틸렌 가스 누출에 의한 폭발사고 / 한양화학(주) 여천공장(한화종합화학)
1986년 12월 무수황산 폭발사고 / 럭키소재 에탄올공장(LG)
1989년 10월 ABS 압축탱크 폭발사고 / (주)LG화학 여천공장
1991년 1월 BD 가스 작업시 폭발에 의한 사고 / 금호석유화학(주) 여천공장
1991년 6월 스파크에 의한 화재사고 / 호남정유(주) 여천공장(LG칼텍스정유)
1993년 9월 유조선 충돌로 인한 기름 유출 해양오염피해 사고 / 호남정유(주)
1994년 9월 배관과열에 의한 가스누출 사고 / 한국화인케미칼(주)
1995년 7월 LG정유 씨프린스호 기름유출사고 / LG정유
1996년 8월 폭발로 인한 화재사고 / 한화비스프우레탄(주) 여천공장
1998년 8월 제일모직 SM 폐수유출에 따른 수질오염 / 제일모직 여수공장
1998년 10월 공정 세척수 유출에 의한 수질오염 / LG화학 여수공장
1998년 10월 가성소다 유출에 따른 토양오염 / 한화석유화학(주)
1999년 8월 남해화학 석고침출수 유출사고 / 남해화학 여수공장
2000년 8월 MEK-PO 공정 폭발사고 / 호성커멕스(주)
2001년 2월 출하장 협착사고 / 한화석유화학(주)
2001년 10월 납사탱크 화재사고 / 호남석유화학(주)
2002년 12월 화력발전소 기름유출사고 / 남동발전 여수화력발전소*
2003년 10월 PE 공장 폭발사고 / 호남석유화학(주)

출처: 산단개혁연대, 「산업단지에서 발생한 환경 및 안전사고 사례모음」, 『지역친화 산단만들기 종합보고서』, 2003의 내용을 정리 취합함.

* : 결과보고서를 통해 사고 시점을 유추한 것임)

3) 안전사고 현황

공장이 밀집되어있는 국가산업단지에서의 각종사고는 끊임없이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 그러나 국가산업단지에 대한 재해 및 안전실태에 대한 종합보고서가 나와 있지 않은 실정이다.(확인요망) 전국에서 최초의 산업단지의 운영과 사고, 제도개혁을 목표로 한 노동계, 시민단체 등 민간차원의 연대조직인 ‘산업단지개혁연대20’가 사고사례를 정리한 자료에 의하면 여수산업단지 22건(1972년 - 2003년까지), 구미산업단지 13건(1991년-2003년), 울산 산업단지 12건(1998년-2003년) 대산산업단지 2건(1989년-2003년)으로 총 49건이다.

<표 28>의 자료를 보면, 시민사회단체들의 운동이 활성화되는 시점인 90년대부터는 거의

20) 산업단지개혁연대는 2002년 9월 10일, 전국 22개 지역 44개 시미, 환경, 노동 단체로 창립되어 현재 까지 지방정부, 중앙정부, 기업, 시민들과 거버넌스를 형성하거나, 캠페인을 통해 산업단지를 생태산업 단지로 전환하기 위한 운동을 전개하고 있다.

매년 안전사고가 발생하고 있다는 것이 확인되고 있다. 그 이전의 사고는 언론에 보도되거나 주민들의 기억에 남아 있는 것만이 정리되어 있다. 이런 한계에도 불구하고 여수산업단지에서 발생된 안전사고의 유형은 폭발사고, 화재사고, 기름과 가스 누출사고 등으로 대형사고로 이어질 가능성이 높은 사고들이 많다는 것을 확인할 수 있다.

4) 산업단지의 환경관리 제도 현황²¹⁾

산업단지와 관련된 환경법규는 대기, 수질, 폐기물, 토양, 소음 등 각 매체별로 또는 전반적 환경관련 법체계 내에서 규정되어 있으며, 일반지역과 차별화된 산업단지내의 환경문제만을 다루는 종합적인 환경법규가 존재하고 있지 않다.

산업단지 입지선정 및 개발과 관련된 법은 주요하게 ① 산업입지 및 개발에 관한 법률, ② 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법, ③ 대기환경보전법, ④ 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, ⑤ 폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 등이 있다.

산업단지 환경관리와 관련된 법규는 주요하게 ① 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, ② 환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률, ③ 환경정책기본법, ④ 대기환경보전법, ⑤ 폐기물관리법, ⑥ 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률에 분산되어 있다.

산업입지 및 개발에 관한 법률 제 5조 산업입지개발지침의 내용에서 ① 기본방향은 산업단지개발은 자원순환형 사회가 구축될 수 있도록 산업단지안 또는 인근의 연관산업 등에서 발생하는 부산물, 폐기물 및 폐에너지 등의 자원 재활용을 통하여 효율성을 증진하는 친환경적인 산업단지가 될 수 있도록 하고 있다. (지침 제3조제4항). ② 공공녹지의 경우는 산업단지 특성에 따라 일부 조정 가능하게 되어 있다. 녹지비율은 3km² 이상인 경우 10 ~ 12% , 1km² ~ 3km²는 7.5 ~ 9%, 1km² 미만인 경우는 5 ~ 6.5% 로 규정하고 있다. ③ 환경기초시설 설치기준에는 산업단지에는 원칙적으로 단지전용 폐수종말처리시설 및 폐기물처리시설을 설치하도록 하고 있다. ④ 악취 등 대기오염물질이 다량 배출되는 업종을 유치하는 산업단지를 조성하는 경우에는 인접 주거지역과의 적절한 거리 및 녹지의 확보 등 대기오염물질로 인한 주민피해 발생을 예방하기 위한 방안을 고려하도록 되어 있다(지침 제13조의 3).

2. 문제점

1) 산업단지 조성과정에서의 주민 배제

현재 우리나라 국가산업단지의 가장 큰 문제는 그 지역의 주민이나 지자체는 마치 군사시

21) 조혜영, 『EIP 구축을 위한 제도개선 방안』, 『성공적인 생태산업 도입 및 운영을 위한 전국토론회 자료집』, 2003.12.에서 인용 및 정리.

설처럼 접근하지도 못한 채 갖은 희생과 기여만을 요구받는 산업단지(공장)의 설치와 운영방식에 있다. 지난 2001년 여수산업단지에서는 바스프사 입주반대를 여수시, 시의회, 시민, 노동자, 환경단체 등이 반대하였지만 전라남도과 정부가 주민들의 의견을 수렴하지 않고 허위로 작성된 주민의견 조사만을 근거로 입주를 결정을 내렸다. 이 과정에서 외국인 투자유치촉진이라는 미명하에 바스프사가 물어야 할 지방비 30억원도 여수시에 부담을 전가하였다. 이것은 산업단지의 운영과 확장 그리고 업체의 입주에 대해 오로지 중앙정부만이 그 결정권을 가지고 있음으로 인해 발생하는 문제의 대표적인 사례라 할 수 있으며, 공장설치 관련법령과 외국인투자유치에 관한 규정에서 지역주민의 의견수렴의 의무화와 세밀한 규정을 둘 필요가 있는 것을 말해준다.

2) 제도상의 문제점

(1) 공공녹지비율

산업단지 개발시 산업단지개발지침에 의해 공공녹지비율을 규정하고 있으나 규정된 녹지 비율에 못 미치는 산업단지가 많다. 산업단지개발지침에 악취 등 대기오염물질이 다량 배출되는 업종을 유치하는 산업단지를 조성하는 경우에는 인접 주거지역과의 적정한 거리 및 녹지의 확보 등 대기오염물질로 인한 주민피해 발생을 예방하기 위한 방안을 고려해야 한다고 되어 있다(지침 제13조의3). 그러나 시화산업단지 경우 단지와 주변 아파트간의 거리는 충분히 확보되지 않도록 설계되었으며, 완충용 녹지 또한 주변지역에 대한 피해를 방지할 수 있을 만큼 충분하지 않다.

온산공단의 녹지면적은 전체의 0.01%이며, 반월 공업단지의 경우는 전체면적에서 녹지가 차지하는 비율이 32%이다. 이것은 건설시점의 사회적 차이가 있기는 하지만, 공단내의 토지이용 계획이 무계획적, 무원칙적이라는 것을 보여주는 것이다. 이런 토지이용계획으로 인해 산업단지와 주거단지가 근접해 지역주민들의 건강을 위협하고 있으며, 환경 파괴가 발생하고 있다²²⁾

(2) 환경기초시설설치

산업단지개발지침에 “산업단지에는 원칙적으로 단지전용 폐수종말처리시설 및 폐기물처리 시설을 설치하여야 함”으로 규정되어 있으나, 실제 산업단지내에서 시설을 설치하여 운영하는 사례는 매우 적다. 특히 2003년부터 지역균형발전대책의 일환으로 수도권지역 이외 산업단지에 대하여 폐수종말처리시설 건설비를 전액 국고 보조하게 됨에 따라 지방에 새로이 조성되는 산업단지의 환경 관리는 향상될 것으로 보인다. 하지만 체계적인 지원 및 관리시스템이 없어 효율적으로 운영하는 데에는 한계가 있을 것이다.

22) 공장은 주거지역에서 환경오염과 같은 부정적인 요인으로 인식되어 도시계획상 도시 외곽의 몇몇 단지에 집중시키거나 분산시켜왔다. 그러나 지방정부의 세수확충, 개발제한구역내의 규제완화, 신도시 형태의 배후단지 조성 등으로 인해 공장들이 환경부하량 이상으로 집중하여 입주하게 된다. 수도권지역에 있는 시화, 안산, 남동국가산업단지는 극심한 난개발이 이루어지고 있다.

(3) 기업의 환경개선 투자

산업단지 입주업체의 공해방지시설 투자규모 및 연간 운영비는 개별입지에 비해 월등히 높은 것으로 나타났으며, 환경오염방지시설 투자가 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 산업단지 환경악화의 가장 직접적 원인은 기업체가 환경오염방지시설을 설치하지 않고, 설치했다고 하더라도 제대로 운영하지 않기 때문이다. 환경오염방지시설 설치에 대한 시설자금 지원을 확대하고, 시설운영에 대한 운영자금 지원도 확대하여 사전에 오염을 방지하는 방안이 요구된다.

(4) 공단지역의 대기환경기준의 한계점²³⁾

공단지역의 대기유해오염물질은 52종류의 항목으로 구성되어 있다. 유해물질의 배출허용기준은 공단지역과 일반 주거지역이 동일한 항목과 기준으로 되어 있어 공단지역의 특성을 반영할 수 없도록 되어 있다. 또한 기업에서 배출되는 오염물질을 감시할 수 있는 지표물질을 설정하여 감시를 철저하게 할 필요가 있다.

3) 산업단지 주변지역의 환경관리상 문제점²⁴⁾

첫째, 산업단지 입주업체의 규모와 환경개선능력의 한계를 보이고 있다. 수도권외 국가산업단지에 입주하고 있는 업체들이 전반적으로 기업규모가 작고 환경개선과 환경투자에 대한 노력이 상대적으로 미흡하다(통계자료). 기업 스스로 환경성을 평가하고 개선계획을 실행하도록 유도하기 위해 도입된 환경친화기업 지정제도에 의해 수도권 지역에서 환경친화기업으로 지정받은 업체는 1999년 1월 기준으로 16개 업체인데, 이중 국가산업단지에 입주하고 있는 업체는 시화공단에 입주하고 있는 업체는 1개에 불과하다.

둘째, 오염원인자 및 환경피해에 대한 책임이 모호하다. 산업단지에 입주한 업체들이 오염방지시설을 설치 운영하여 오염물질을 배출허용기준 이내로 배출한다하더라도 주변지역에서 환경오염피해가 발생할 수 있다. 또한, 공단지역이나 인근지역에 살고 있는 주민들은 환경오염에 상대적으로 민감하다. 문제가 발생했을때 환경규제기준이 환경오염피해를 유발하는 임계농도(threshold)와 동일하지 않기 때문에 정확한 책임소재를 밝히거나, 합의할 수 있는 지점을 만들 수 없다.

셋째, 복합오염으로 인한 환경관리의 문제이다. 산업공정에서 발생하는 유해화학물질이나 중금속의 경우, 초단기적인 기준이 아니고서는 문제파악을 제대로 할 수 없다. 중앙정부차원에서 대도시 중심의 기준을 산업단지에 적용하는 것은 한계가 있고, 연평균이나 월평균과 같은 평균적인 환경기준이 비교되는 것은 산업단지에서는 별 의미가 없다. 환경오염으로 인한 피해는 장시간

23) 이진현, 「지역,환경친화적인 산업단지 조성을 어떻게 할 것인가」

24) 조경두, 「공단지역 환경문제의 원인과 토지이용의 문제점」, 여수시민사회단체 연대회의, 『국가산업단지제도환경개선 전국워크숍』, 2002, pp.55-60.

이 지나서 발생하는 경우가 많아 원인에 대한 규명이 어렵다. 이로 인해 산업단지환경문제에 관련된 분쟁처리와 소송과정에서 시간과 비용을 상승시킨다.

넷째, 통합적인 관리행정이 없는 형편이다. 중앙정부와 지방자치단체의 개발행정과 보전행정, 산업단지관리행정이 제각각 관리되고 있어 위반과 적발의 악순환이 발생하고 있다. 적발당한 처리업체들이 개선명령을 충실히 이행하지 않고, 단속기관이 처리업체가 제출한 개선계획서의 검토와 현장확인작업을 소홀히 하기 때문이다.

다섯째, 공단환경문제의 정치적 측면으로서, 공단내에 입주하고 있는 회사들은 공장문을 닫겠다고 위협하여 노동자와 지역사회가 환경규제에 반대하도록 유도하는데 성공한 사례를 많이 발견할 수 있다.

4) 유해화학물질의 관리의 문제점²⁵⁾

첫째, 유해화학물질 배출량 조사자료는 업체가 설문조사에 응하는 형식으로 이루어지고 있어 객관적인 자료로 평가되고 있지 못하다. 둘째, 업체별(사업장별) 배출량 자료가 공개되고 있지 않고 있어 자료 공개를 통하여 자율적인 저감책을 유도할 필요가 있다. 셋째, 유해화학물질의 조사물질의 대상이 240종인데 이는 미국 500종, 캐나다 268종, 일본 354종에 비해 적은 편이다. 그리고 조사대상업종을 확대할 필요가 있다. 넷째, 유해화학물질의 배출에 의한 위해성평가도 함께 이루어져야 하나, 그렇지 않은 형편이다. 위해성 평가와 위해성 커뮤니케이션을 통하여 지역 주민 건강 보호를 위한 환경기준 및 배출 기준을 설정하는 것이 필요하다.

3. 개 선 방 안

산업단지의 개발과 환경관리 과정에서 지역주민의 '안전'을 도모하고, 직접참여를 통해 지역환경의 질을 개선할 수 있는 방안이 마련되어 할 것이다. 산업단지 개발 및 관리에 있어서 경제 우선의 토지이용원리에서 벗어나 생태적 측면, 지속가능한 도시계획적 측면을 중요시 여기는 인식의 전환이 필요하다. 특히, 산업단지 내에 입주하고 있는 개별기업 차원뿐만 아니라 산업공생(industrial symbiosis)과 생태공단²⁶⁾을 통한 산업단지의 장기적 개선을 모색할 필요가 있으며, 이를 제도화하고 예산지원체계를 구축해야 할 것이다.

25) 류석환, 「유해화학물질의 위해성」, 『안전하고 지역친화적인 산단만들기』, 국가산업단지 2차워크숍

26) 산업공생이란 기업끼리 협력하여 경제적 상호이익을 거두면서도 동시에 환경개선 효과를 달성하는 관계를 말한다. 라우에와 웨렌(Lowe & Warren, 1996)에 의하면 생태공단이란 에너지, 물, 물질을 포함하여 환경과 자원문제를 관리할때, 협력을 통해 발전된 환경적·경제적 성과를 추구하는 제조업체들과 서비스업체들의 공동체이다. (조경두, 「공단지역 환경문제의 원인과 토지이용의 문제점」, 여수시민사회단체 연대회의, 『국가산업단지제도환경개선 전국워크숍』, 2002, pp65-67.

1) 산업단지 특별법 제정 및 ‘환경개선 공동협의기구’구성

필요에 따라 산업단지를 무분별하게 확장하고 신설하는 것보다, 환경오염과 안전사고가 빈번하고 위험성이 높은 산업단지에 대한 종합관리를 목적으로 하는 “산업단지 특별법”을 만들어 지속가능한 산업단지로 만들어 갈 필요가 있다. 법안은 국가산업단지주변지역주민의 ① 공단 주변 지역주민과 노동자의 생활안정과 건강조사를 지원하는 사업, ② 지역주민의 소득증대를 위한 소득증대사업·공공시설사업 및 육영사업, ③ 기타 주변지역의 발전, 환경·안전관리를 위하여 필요한 사업 27) ④ 그 밖에도 환경개선을 위해 배출총량제, 환경정보관리시스템, 지역환경기준 등의 마련 ⑤ 실질적인 이해관계자인 기업, 지역주민과 지역 시민사회단체, 학계 등이 참여하는 ‘환경개선 공동협의기구’ ⑥ 산업단지가 지속가능한 생태산업단지로 구성될 수 있도록 하는 공간계획의 수립 ⑦ 산업단지내에 문제가 발생되었을 때 체계적으로 대응할 수 있는 ‘재난관리’ 방안 등을 법으로 규정할 필요가 있다.

‘산업단지 특별법’이 제정되고 시행되기 이전이라도, 우선적으로 많은 석유화학, 철강 등의 산업시설이 밀집해 있는 공단주변의 환경이 오염되고, 지역주민이 쾌적하고 건강한 생활을 향유할 권리가 침해되고 있는 산업단지에, ‘환경개선공동협의기구’를 우선적으로 만들 수 있도록 권고안을 제안할 필요가 있다. 또한 국가산업단지의 환경오염에 대한 관리가 지자체에 이양됨에 따라 현실적으로 많은 영역에서 환경행정의 공백이 발생하고 있기 때문에 정확한 실태파악이 선행되어야 할 것이다. 일례로 여수산업단지 지역에서 시민사회단체가 제안한 ‘여수산업단지 환경안전 문제해결을 위한 민관산학 협의체’는 여수산업단지의 여러 문제를 해결하기 위한 제반논의, 결정 및 관리 감독을 민관산학이 공동으로 수행하는 것을 목적으로 하고 있다.28)

2) 국가산업단지 환경과 안전문제 해결을 위한 종합대책 수립, 시행

국가산업단지에서 일하는 노동자와 지역주민들의 환경권을 보호하기 위해서는 다음과 같은 체계화된 환경과 안전문제가 수립되어야 한다. 첫째, 국가산업단지의 특성에 맞는 환경성평가 제도와 주민건강영향조사 그리고 환경위해성 평가가 실시되어야한다. 그리고 산업단지내의 환경 실태를 실시간으로 측정하고 감시할 수 있는 환경정보관리시스템을 확대구축하고 정보의 접근과 이해를 쉽게 할 수 있도록 해야한다.

둘째, 유해한 환경오염물질의 특별관리 물질선정과 저감대책이 필요하다. 특별관리물질대상을 선정할 때는 지역의 특성에 맞게 선정하고 조례로 규정할 필요가 있으며, 일례로 여수산업

27) 김명용, 「국가산업단지 관련법제의 개선방안」, 『국가산업단지제도·환경개선 전국 워크숍』, 2002.2

28) 이 협의체는 여수시의회, 여수시, 영산강환경관리청, 광주지방노동청, 여수산단공장협의회, 민주노총광주전남본부, 여수대학교, 여수산단주변마을 주민이주대책위원회로 구성되며, 시장을 위원장으로 하고 산하에 감시센터를 설치하는 것으로 되어 있다. 재원조달은 원칙적으로 입주업체 지원금으로 하되 과할 경우 지방비로 지원(도시+시비)하도록 규정하고 있다. 그리고 추진방법은 참여주체와 충분한 토론과 협상을 통해 나온 결과를 토대로 조례 및 운영규정을 제정하여 시행하도록 되어 있다.

단지에서 주목을 할 물질로는 1,3-부타디엔, 벤젠, 스타이렌, 이염화에탄, 염화비닐, 사염화탄소, 클로로포름 등이 있다. 이들 물질들은 주변환경 중 미량이 존재하여도 노동자와 지역주민의 건강에 영향을 미칠 수 있는데²⁹⁾ 이 물질에 대해서는 특별관리대상물질로 선정하여 관리할 필요가 있다. 또한 유해 환경오염물질의 배출량을 줄이기 위해서는 배출총량규제 제도를 도입하여 지역 환경용량을 산출하여 기업별 오염물 배출허용량을 할당할 필요가 있다.

셋째, 산업단지에서 발생한 부산물 및 폐기물의 순환을 위한 제도의 개선이 필요하다. 폐기물에 대한 규정관련 법안이 흩어져 있어 통일적이지 못하고 관련 법규를 찾기가 어렵게 되어 있어, 폐기물 관련법의 체계적인 정리가 필요하다. 폐기물재활용법에 의하면 재활용할 수 있는 폐기물을 재활용하거나 종류, 성상별로 분리 보관하여 재활용하도록 권고하고 있으나 실질적인 효력이 없어 그 실효성을 높일 필요가 있다. 또한 폐기물의 개념을 명확히 하고 성상에 따른 처리방안이 구체화되어 시행되어야 한다.

그리고 기업간의 재활용 정보 부족으로 자원이 폐기되는 현상을 막기 위해 전문적인 중개 역할을 할 기구를 만들어 재활용의 비율을 높여가야 한다. 이를 위해서는 폐기물 및 부산물에 대한 기업별, 업종별, 단지별 발생량 현황에 대한 기초자료 구축과, 기업간의 부산물 및 폐기물 공생네트워크 구축시 기업에 대한 인센티브를 제공할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

넷째, 대기 환경개선을 위한 모니터링 체계보완 및 개선이 필요하다³⁰⁾. 국내 산업지역의 체계적인 국가 및 지역 모니터링 자료가 전무한 실정이다. 산업단지에서의 모니터링 체계를 구축하는 것은 상대적으로 부족한 대기질 현황 평가자료를 보완할 수 있으며, 또한 도로변 주거지 산업단지 녹지 등의 다양한 조건에서의 정기적인 측정을 통해 시민 체감오염도를 반영 할 수 있을 것이다. 구체적인 실현방안으로는 ① 공단 대기질 환경기준의 강화(TVOC 및 악취포함) 및 모니터일과 주민감시단의 법적 의무화 규정 ② 산단간 시민 모니터링 체계의 공동구축 및 결과 비교평가 ③ Passive sampler에 의한 국가 모니터링 체계의 보완이 있다.

다섯째, 산업단지 통합적인 환경관리시스템이 구축되어야 한다. 공단관리주체와 주변지역 행정주체 및 관련 중앙부처간의 업무가 분리되어 추진되고 있어 종합적으로 관리하고 조정할 수 있는 체계가 아니다. 기업체 차원의 환경개선, 산업단지 전체 차원에서의 환경개선, 생태산업단지의 구축, 환경관련 인허가 및 부과금 업무 등에 대한 통합적이고도 체계적인 업무관리가 관리주체별로 재정비되어야 할 것이다. 그렇지 않으면 산업단지내의 환경위반의 업체의 적발과 행정의 시정명령이 악순환되는 실태³¹⁾가 반복될 것이다. 이는 적발당한 처리업체들이 개선명령을 충실히 이행하지 않은 탓도 있지만, 단속기관이 처리업체가 제출한 개선계획서의 검토와 현장 확인 점검

29) 조환익, “산업단지 개선을 위한 민간운동의 성과와 향후 방향.” 참고

30) 김선태, 「산업지역의 대기환경개선 위한 정책대안」, 『국가산업단지연대 1차워크숍 자료집』, 2003

31) 조경두, 2002, “공단지역 환경문제의 원인과 토지이용의 문제점”, 「국가산업단지 제도·환경개선 전국 워크숍」 수록 자료.

을 소홀히 한 결과이기도 하다.

3) 국가산업단지의 신설 및 증설시 생태산업단지로의 전환

생태산업단지 개념을 도입³²⁾하여 신규단지를 개발하거나 기존 단지를 재정비할 수 있는 지침과 가이드라인이 제시되어야 할 것이다. 가이드라인의 내용은 첫째, 기존의 환경성 검토 및 환경영향 평가가 당해지역 및 주변지역의 환경용량에 부합되어 있는지 재검토해야한다. 둘째, 산업단지 내 에너지와 물질 유통량의 자료구축과 유기적인 연계방안이 구축되어야 한다. 셋째, 광역적 차원에서 녹지체계의 구축 및 양적·질적 확충³³⁾, 환경친화적인 도로계획의 마련 및 시행, 환경친화적인 건축물과 단지계획, 그리고 노후 공공시설물의 유지, 보수를 통한 산업단지의 슬럼화, 산업의 공동화 방지에 대한 대책이 마련되어야 한다. 넷째, 국가산업단지 확장은 환경영향조사·안전정밀진단·건강역학조사 등이 선행된 후 입주여부를 결정해야 하며, 지역 주민들과 공청회 및 토론회 등 찬반의견에 대한 충분한 토론을 거친 이후에 결정되어야 한다.

4) 안전사고와 환경피해 예방과 대응을 위한 재난관리시스템 강화

국가산업단지에서는 환경피해, 안전사고 등이 자주 발생하고 있어 사전에 예방하는 것이 중요하며, 사고 발생시 신속하게 대피하고 대응하고, 복구 할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서

우선, 산업단지의 환경안전에 대한 사고방지 및 복구처리를 갖추기 위해서는 산업단지조성단계에서 ‘중대한’ 산업사고 방지책과 안전관리시스템을 갖추도록 해야 한다. 그리고 개별기업이 입주 인허가과정에 사고방지책과 안전관리시스템을 세밀하게 검토할 수 있게 해야 한다.

둘째, 기업에 거주하는 노동자와 공단주변 인근 주민들에게 비상시 대응할 수 있게 경보체계와 대피방법 등이 제공되고 교육되어야 한다. 그리고 사고발생시 정확한 정보제공과 같은 보고계획이 수립되어야 할 것이다.

셋째, 재난이 발생되었을 때, 주민들과 노동자의 건강진단과 해결방안, 주민이주 발생시 이주지역 토지이용 복원과 활용방안 등에 대한 제도가 만들어지고 기본예산이 확보되어야 한다. 환경피해문제가 심각하여 사람이 거주하기 힘들다고 판명되었지만 집단이주예산의 부족으로 현재 오염지역에서 살고 있는 여수의 사례는 인권침해의 대표적인 사례라 할 수 있을 것이다.

넷째, 지역주민과 노동자들이 피해를 입었을 때, 인체 위해성 소송이 가능할 수 있도록 인체피해에 대한 주민지원체계가 필요하다.

32) 현재 산자부에서 생태산업단지 개념을 도입하여 부문적으로 시범운영하고 있는 단계이다.

33) 공원녹지의 적절한 배치에 대한 가이드라인 제시, 도시공원법 공원녹지기준을 적용하기보다는 광범위하고도 명확한 기준 제시, 녹화협정을 통해 공장과 녹지에 대한 사항을 협의하는 사업자 및 주민간의 협력이 필요하며 지자체에서 인센티브를 주는 시스템 도입, 옥상과 벽면 녹화와 같은 기술이용 등의 방법이 있다.

다섯째, 오염부담자의 원칙에 기반하여 문제를 일으킨 기업으로 하여금 지역을 건강하고 안전한 사회로 복구시킬 수 있는 사업에 지원하도록 규정하고 문제를 계속 일으키는 기업에 대해서는 처벌을 강화³⁴⁾ 해야한다.

여섯째, 위에서 언급한 내용들을 종합적으로 포괄하고 대응할 수 있는 ‘산업단지 재난관리 종합대책’을 수립, 시행해야 한다.

5) 국가산업단지 지역경제 활성화방안과 환경개선 기금 조성

국가산업단지는 다른 지역에 비해 환경, 건강상의 피해가 발생할 가능성이 높으므로, 이에 대한 예방 및 해결방안과 지원책이 마련되어야 한다. 국가산업단지에 입주한 기업들이 납부하는 세금은 국가로 귀속되지만, 국가산업단지지역의 환경개선, 문제발생시 해결비용 등은 재정적으로 열악한 지방정부가 부담해야한다. 국가산업단지지역의 국세납부율 축소 및 지방세 납부율 증액 방안, 또는 별도의 지방재정 지원방안이 마련되어야 할 것이다³⁵⁾.

그리고 발생된 환경오염의 적절한 관리 및 녹지율 증대와 가로공원 조성 등 산업단지내 환경개선을 위한 기금 마련이 필요하다. 현재 산업단지 지역환경개선사업을 위한 투자재원이 없어 환경개선사업을 진행하는데 어려움이 따르기 때문에 재원을 마련할 수 있는 법적 근거가 필요하다³⁶⁾. 그리고 환경친화적 산업단지로 지정될 경우, 환경을 적극적으로 고려하는 기업체에게는 환경인프라 구축에 대한 인센티브 제공이나 특별세제혜택, 보조금이 우선적으로 확보될 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

34) 환경오염(공해병, 직업병)에 의해 발생된 손해에 대해 사업주의 책임을 높이는 방향으로 환경 관련법의 제·개정이 이루어져야 한다. ① 환경관련사항은 신속성과 현지성의 특징으로 인해 기초자치단체장의 단순 요청권의 권한 보강이 필요하다. ② 지속적인 발생시에 환경·보건 경찰권의 발동을 촉구하고 경찰당국은 적정한 재량권을 행사할 의무를 규정한 내용을 가진 “행정개입청구권”에 대한 규정이 만들어져야 한다. ③ 사업주에게 입증책임 전환 ④ 벌칙규정의 실효성을 강화해야한다.

35) 예를 들어 ① 산업단지에 대한 지방세 감면규정을 지방세 위주에서 국세 위주로 전환하는 방안 ② 산업단지에 입주한 공장에 대한 환경개선부담금 예외규정을 폐지하는 방안 ③ 국가산업단지에 소재하고 있는 지자체에는 특례 규정을 두어 국세에 대한 징수 교부율을 대폭 상향 조정하는 방안 등을 검토하여 열악한 지방재정에 도움을 줄 수 있을 것이다.

36) 현재 대기환경보전법 및 수질환경보전법에 규정되어 있는 배출부과금을 산업단지의 지역환경 개선사업에 운용할 수 있도록 규정하는 것도 한 방안이 될 것이다. (점점 요망)

제 3 절 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해

국가가 주도하는 대형개발사업은 규모, 예산, 공사기간 등이 매우 크고 길기 때문에 환경과 경제 등에 미치는 영향이 매우 크다. 이러한 사업은 정부가 중심정책으로 추진한다는 의미에서 국책사업으로 불리기도 한다. 대형국책사업은 개발주의 사회시스템에서 작동하고 있으며, 국책사업이 진행되고 있는 지역주민, 시민사회 단체, 정부, 기업, 이해관계자들 간의 사회적 갈등 증폭되고, 환경파괴가 이루어지고 있다. 일부 국책사업은 공공정책의 기본요소인 공공성, 경제성, 효율성, 환경성 등을 갖추고 있지 못하고, 개발주의자들의 이해관계와 정치적인 이유로 선정되어 사회적 문제를 야기하고 있다.³⁷⁾ 이로 인해 새만금 갯벌매립사업, 한탄강댐건설, 도로망 구축사업(북한산관통도로, 계룡산관통도로, 천정산·금정산 고속도로), 부안 핵폐기장 건설추진과정에서 보여준 것과 같이 지역 주민의 공동체가 와해되고 주민들의 환경권이 침해되고 있다.

대규모 국책사업의 경우 초기투자비용이 많고, 투자회수가 장기간에 걸쳐 이루어지기 때문에 경제성장과정에서 정부기관인 6대공사³⁸⁾가 사업주체로 나섰으며, 공사는 각종 법률적 특혜와 권한을 이용해서 인권과 환경을 파괴하며 개발을 해왔다. 토지자원의 인위적 동원을 통해 경제성장을 해오는 과정에서 정부는 토지공급의 주체로 나서는 직접적인 정책수단과 제도적, 재정적 수단을 포함하는 간접적인 수단을 동원하였다.³⁹⁾ 최근에는 환경권과 직접적인 관계가 있는 건설경기 부양을 위해 골프장건설, 수도권 규제완화, 유료도로 건설을 위한 민간기업지원 확대, 경자유전(耕者有田)의 원칙을 깨고 농지의 거래를 자유롭게 하는 농지법개정이 시도되고 있다. 이런 정책과 제도가 이루어지면 토지이용이 쉬워지고 난개발과 대형환경파괴 이로 인한 주민들의 삶

37) 새만금사업의 경우 1986년 당시 전두환 대통령이 13대 대통령선거를 앞두고 전북도민의 정서를 달래기 위해 이 지역의 대규모 간척사업을 지시하면서 추진되었다. 그리고 경부고속철도 천정산금정산관통사업 재검토는 노무현 대통령의 선거공약이었으나, 합의 과정없이 공약을 철회한다. 경인운하와 한탄강댐의 경우는 경제성이 없음에도 불구하고 경제성을 조작한 대표적인 사례이다.

38) 6대공사는 한국전력공사, 농업기반공사, 한국도로공사, 한국주택공사, 한국토지공사, 수자원공사를 말한다. 공사는 한국의 공업화와 고도성장의 디딤돌의 역할을 해왔으나, 각종 운영과 관리의 문제점을 야기하고 있어 시민사회진영으로부터 개혁대상으로 지목받고 있다.

39) 직접적인 수단은 국가가 직접토지의 공급의 주체로 나서는 것이다. 이를 위해서 국가는 국가에 의한 토지개발이 가능할 수 있는 각종 제도를 마련하거나 국가의 대리자로서 토지를 개발할 주체를 공기업 형태로 창출한다. 간접적인 수단 중에서 제도적인 수단은 토지관련 제도의 개편을 통해 민간이 토지의 사용가치를 쉽게 증대할 수 있도록 지원하는 것으로 이것의 대표적인 예는 토지수용권의 부여를 들 수 있다. 그 밖에 각종 조세의 지원이나 부담금의 감면 등도 이에 해당한다. 재정적인 수단으로는 교통시설, 전력, 수도시설의 공급을 통해 지금까지 접근성이 불량했던 토지의 접근성을 제고하는 것이다. 이러한 재정적 수단은 실제적으로는 가장 포괄적인 효과를 갖는다는 점에서 국가의 사용가치 증대수단으로 널리 사용된다. 김태승, 「토지자원의 동원과 국가개입방식의 변화」, 유철규 (편) 『한국자본주의의 발전과 모델의 역사와 위기』, 2003. 함께읽는책(서울), pp.167 - 168.

의 질이 낮아질 것으로 예상되고 있다.

이 글에서는 환경권을 보장하기 위한 새만금, 핵폐기장, 한탄강댐, 천정산고속철도사업과 같은 국가주도 대형개발사업의 예를 통해서 환경권의 절차적 문제, 환경권의 요소, 환경권을 둘러싼 주체간의 문제를 다룬다. 절차적 과정에서 나타난 환경권의 내용은 ① 정보취득과정, ② 의사결정참여로 구분하고, 환경권의 요소는 ① 지역공동체와 문화의 파괴 ② 환경파괴 두 측면에서 살펴본다. 그리고 환경권 주체를 둘러싼 문제는 원고적격의 문제를 다루었다.

1. 현 황

국가주도 대형 개발사업으로 인한 환경갈등과 환경권 침해는 생태적 가치관과 개발주의 가치관의 대립 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 가치관 대립 이외에도 정부의 밀실행정과 일방적인 의사결정이라는 절차적 비합리성 문제도 심각하다. 이로 인해 현세대와 미래세대를 위한 환경이 파괴되고 있으며, 현세대간의 사회적 갈등이 증폭되고 있다. 특히 새만금간척사업, 핵폐기장, 천정산·금정산관통도로, 한탄강댐 건설사업은 대형국책사업으로 인한 환경파괴와 지역공동체간의 갈등과 해체, 미래세대와 생태계에 대한 경시, 비경제성, 의사결정의 비민주성을 보여주는 대표적인 사례이다.

1) 정부의 대형국책사업계획과 환경권⁴⁰⁾

국회예산정책처에서 발간한 「2004 국가 주요사업 현황」 자료는 2004년 3월 현재 26개 중앙행정기관에서 추정하는 총사업비가 1,000억원 이상인 사업과 계속사업으로서 사업금액이 1,000억원 이상인 사업을 주요 대상으로 선정하여 작성되었다. 전체 조사된 사업은 273개 사업이며 총사업비가 1조원 이상인 사업은 총 157개 사업, 973.4조원으로 나타났다. 그 가운데 건설과 연관된 주요 사업은 151개 사업으로 나타났으며 총사업비 기준으로는 450.6조원에 달한다. 2005~2010년 동안에 배정된 사업비는 218.0조원이며 2004년까지 집행(예정포함)된 사업비는 123.2조원, 2011년 이후에 집행될 사업비는 55.8조원으로 나타났다.

그 가운데 건설과 연관된 주요 사업은 151개 사업으로 나타났으며 총사업비 기준으로는 450.6조원에 달한다. 2005~2010년 동안에 배정된 사업비는 218.0조원이며 2004년까지 집행(예정포함)된 사업비는 123.2조원, 2011년 이후에 집행될 사업비는 55.8조원으로 나타났다.

40) 출처: 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안』, 한국건설산업연구원, 2004. pp.3-6 의 내용을 중심으로 정리하고, 환경부문을 분석하여 추가하였다.

<표 30> 부처별 건설관련 국가 주요사업 현황

(단위 : 건, 조원)

기 관	건교부	경철청	과기부	보훈처	국방부	농림부	문광부	문화재청	복지부	산자부	정통부	중기청	철도청	통일부	해수부	행자부	환경부	총합계
사업수	76	1	3	1	3	7	8	2	1	8	2	1	3	2	17	7	9	151
총사업비	333.0	0.1	1.5	0.5	1.0	2.9	17.4	0.6	0.2	13.1	0.5	1.2	3.3	0.4	38.6	22.9	13.4	450.6
2005-2010	154.0	0.1	0.7	0.5	0.6	0.9	11.2	0.3	0.0	7.5	0.5	0.7	1.0	0.1	21.7	13.1	5.1	218.0

주 : 2005년 이후는 각 부처의 추계금액을 기준으로 작성한 것이며 향후 실제예산으로 편성·집행되는 것과는 차이가 있을 수 있음.

자료 : 국회예산정책처(2004.6) 자료를 근거하여 한국건설산업연구원에서 재구성함.

출처 : 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안』, 한국건설산업연구원, 2004.

<표 31> 재원조달 형태별 총사업비 추계 및 비중

(단위 : 조원, %)

구 분	2002 이전	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 이후	총 합계
국고	66.0	18.5	19.4	26.3	26.1	25.8	23.9	16.3	15.6	47.3	285.1
지자체	11.1	2.2	2.3	3.8	3.3	3.1	2.4	2.0	1.5	2.9	34.6
기타	26.8	4.6	5.0	5.3	7.4	7.9	7.6	7.3	6.8	12.8	91.4
민자	3.4	1.5	2.6	4.0	5.1	5.1	4.4	4.5	2.8	6.3	39.5
총사업비	107.3	26.8	29.3	39.2	41.9	41.9	38.2	30.1	26.8	69.2	450.6
비 중											
국고	61.5	69.0	66.3	66.9	62.3	61.6	62.5	54.2	58.3	68.3	63.3
지자체	10.4	8.2	7.9	9.6	7.9	7.4	6.2	6.6	5.7	4.2	7.7
기타	25.0	17.3	16.9	13.4	17.7	18.9	19.8	24.3	25.4	18.4	20.3
민자	3.1	5.5	8.8	10.1	12.1	12.1	11.4	14.9	10.6	9.1	8.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 민자항목에는 공단조달부분 및 토지공사의 투자부분도 포함됨.

자료 : 국회예산정책처(2004. 6) 자료를 근거하여 한국건설산업연구원에서 재구성함.

출처 : 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안』, 한국건설산업연구원, 2004.

<표 30>에서 정부기관별 건설관련 국책사업 분포를 보면 건설교통부가 건수(76건, 50.3%)와 사업비(333조원, 73.9%) 총액에서 단연 수위를 차지하고 있다. 건설교통부의 주요 사업내용은 환경파괴의 주요한 역할을 하는 도로건설, 댐건설, 주택건설에 집중되어 있어, 대형국책사업에 의한 환경파괴는 높아질 것으로 예상된다.

<표 31>에서 재원조달 형태별로 건설관련 국책사업(151개 사업)의 총사업비 분포를 보면

국고지원이 63.3%를 차지하며 민간투자사업이 8.8%, 지자체 지원이 7.7%, 기타(국고지원 외 부족분 재원조달 미결정) 사업이 20.3%를 차지한다. 유료도로법에서 민자유치를 원활하게 하기 위한 제도개선을 한 것처럼 각종규제들을 완화하여 민자투자를 활성화할 계획이다. 북한산관통도로가 엘리전설, 롯데전설과 지역주민, 환경단체, 조계종의 갈등이 야기된 것처럼 민간투자의 활성화는 지역주민과 환경단체간의 개발과 환경보전, 공동체 보전으로 갈등이 발생할 것으로 예상된다. 대형국책사업이 정부와 국민간의 갈등양상에서 국민간의 갈등, 즉 기업과 지역주민, 기업과 환경단체간의 갈등의 양상으로 변화될 것으로 보인다.

그밖에도 정부가 중점적으로 추진하고 있는 신도시 개발전략은 기업도시법에서 각종규제와 관련해서 의제처리(일괄처리)한다고 되어 있어 향후 난개발로 이어질 개연성이 높아, 환경단체와의 갈등이 높아질 것이다. 특히 신행정수도의 건설로 인한 수도권 공동화를 우려한 각종개발계획의 규제완화와 개발정책으로 인해 수도권의 인구, 정치경제사회의 영향력의 분산정책은 별 효과가 없을 것으로 예측되어 수도권의 집중화로 인해 수도권 시민들의 삶의 여건이 악화될 것으로 보인다.

2) 정부의 주요사업: 새만금, 핵폐기장, 한탄강댐, 천정산고속철도를 중심으로

1987년 이후 18년간 논란이 되었던 새만금 사업은 감사원지적, 민관공동조사단의 부정적 결론, 시민사회의 문제제기, 종교인의 3보1배 등 수많은 사회적 갈등과 환경파괴를 야기하였다. 새만금 사업에 대해 서울행정법원 제3부(재판장 姜永虎 부장판사)는 전라북도 주민과 시민단체 등이 농림부 등을 상대로 낸 정부조치계획취소등 청구소송(2001구33563)에서 원고일부승소 판결을 내렸다. 그리고 정부와 원고측(전북주민과 시민사회단체)이 사회적 합의를 위한 기구를 구성해 재논의 할 것을 권고하는 권고조정안을 제시하였다.

그러나 정부는 "새만금 간척지 용도에 대해 논란이 있는 것은 사실이지만 재판부가 제시한 대로 사업을 취소하거나 변경할 정도의 중대한 사정변경이 있다고 보기는 힘들다"고 고등법원에 항소하게 됨으로서 사회적 합의는 물거품이 된다. 다시 지루한 법정공방과 사회적 갈등이 증폭되고 있다.

2004년 1년 동안 부안핵폐기장 건설과 둘러싼 논란 뒤에, 원자력 관련 정책을 위한 사회적 합의기구가 출범하자마자 무산됨에 따라 원자력 정책을 둘러싼 갈등이 증폭되고 있으며, 원자력의 위험성에 국민들이 노출되고 있다. 2004년 12월 17일에 있었던 이해찬 총리 주재 원자력위원회에서 원전센터 분리 방침과 중저준위 폐기물의 포화가 예상되는 오는 2008년까지 중저준위 폐기장을 우선 세운다는 방침이 의결되었다. 이어서 1월 25일 국무회의는 “중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법” 제정안을 의결처리하고 신고리 원자력발전소 1,2호

기 추가 건설을 승인했다.

녹색연합, 환경운동연합, 청년환경센터 등으로 구성된 반핵국민행동은 성명을 내어 정부의 핵폐기장 분리 방침을 “당장의 핵폐기장 건설이 어려워지자 비교적 주민 수용성이 높다는 환상 속에 중저준위 폐기장 건설을 우선 추진한 뒤 고준위 재처리시설 문제까지 처리하려는 것이 정부의 숨은 속셈”이라고 반박했다. 또한 국무회의가 의결한 ‘중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법’에 관해서는 △특별법이 자금조달책으로 삼고 있는 전력산업기반기금의 부적합성 △갈등을 사회적 합의가 아닌 금전을 통해 해결하려는 정부 방침의 비합리성을 들어 비판했다. 그리고 전력 공급의 문제는 대규모 원전보다는 재가동이 쉽고 효율이 높은 소형 열병합 가스 발전소 등의 건설을 통해 해결해나가야 한다는 입장이다.

2002년 12월 노무현 당시 대통령후보가 천성산 고속철 노선을 재검토하겠다는 공약을 제시하였으나 지키지 않았으며, 2004년 8월에 정부가 천성산 공사중단 및 환경영향 재조사를 수용하겠다고 발표했으나 이도 정부가 약속을 어긴다. 지울스님이 4차 단식농성이 100일을 넘기게 되자 사회적 관심도가 높아지고, 사회적 갈등이 커지자 2005년 2월 3일 정부가 환경영향 공동재조사를 한다는데 합의하게 되었다. 이에 따라 환경단체와 정부 양측이 추천한 전문가 5명과 정책적 판단을 내릴 2명씩 총 14명으로 구성된 환경영향공동조사단이 구성되어 3개월간 터널 공사가 천성산의 고산 습지에 미치는 영향에 관한 조사가 이루어질 계획이다.

정부가 임진강의 홍수 피해를 방지하기 위해 한탄강에 담수량 3억1,500만톤 규모의 댐을 건설하는 계획을 발표하면서 한탄강 댐을 둘러싼 지역주민과 정부의 갈등이 시작됐다. 정부는 2003년 대통령 자문 지속가능발전위원회(지속위) 한탄강댐 갈등조정소위원회를 구성하고, 수차례에 걸친 협의결과 2004 8월 27일 ‘갈등조정소위원회 최종 결정권을 위임하고, 관련 당사자 대표단은 이견이 있어도 반대 행동을 하지 않는다’는데 합의, 문제 해결의 전기를 마련한다. 그 후 11월 2일, 조정소위는 협의 끝에 “① 기존 한탄강댐 건설계획을 무효화하고 1년에 15일만 물을 가두는 홍수 조절용 댐을 건설하면서 2곳의 천변 저류지를 조성한다 ② 환경단체와 지역주민, 중립적 전문가, 정부가 함께 참여하는 공동협의회를 구성한다 ③ 1년안에 천변 저류지의 효과와 댐의 규모 및 안전성 등을 확인하는 등 필요 절차를 마무리해 착공한다”는 협의 결과를 제시하였다. 그러나 한탄강댐건설반대철원·포천·연천공동대책위(공대위)는 조정위에서 제시한 안에서, 공동협의회 구성안은 수용하지만, 댐건설이 전제되지 않은 임진강유역 홍수피해방지방안이 제시돼야 공동협의회에 참석하겠다는 입장을 고수하였다. 그리고 2005년 2월 17일 ‘공동협의회 불인정 및 우리의 입장 재천명’이란 성명을 통해 한탄강댐 관련 갈등조정을 벌이고 있는 지속가능발전위와 모든 대화 창구를 단절한다고 선언함으로써 갈등은 더욱 극한적 상황으로 치닫고 있다.

2. 문 제 점

<표 32> 참여정부의 대형국책사업에 대한 평가

	새만금 간척사업	고속철도 (천정산) 건설사업	경 인 운 하 사업	부 안 방 사 능 폐 기 물 처 리 장 사 업	경 제 자 유 특구사업	수도권 신 도시 건설 사업	한탄강댐
불합리한 경제논 리강조	○	○*	○	○	●	○	
정치논리 및 부 처이해관계	●		●	●*		○*	
파행적 공간구조 초래	○	○			○	●	●*
생태가치 또는 환경문제무시	●	●		●	●	○	●*
사업계획 조작, 주민의식왜곡	○	●	●	●		○	●*
주민저항을 방치 또는 탄압	●	○		●	○	○	

주 1 : 아주심각 : ● 다소심각 : ○

주 2 : ●*와 ○* : 출처에서 누락되었다고 판단하는 부문을 필자가 표시함

주 3 : 한탄강댐에 대한 표시는 필자의 의견임

출처: 최병두, 「참여정부의 신개발주의와 환경정책」, 한국공간환경학회, 환경비상시국회의, 『신개발주의와 환경의 위기』, 2004. 12. p.74

2003년과 2004년에 들어 사회적 이슈가 되었던 국토공간 개편을 위한 대형 국책사업들과 그 문제점들은 <표 31>과 같이 요약될 수 있다. 생태가치에 대한 무시뿐만 아니라 불합리한 경제 논리를 강조한 것은 6개현안 모두 포함되고 있어, 시장경제체계의 합리성과도 일치하지 않는 것 을 확인할 수 있다. 특히 지역주민의 삶의 터전과 문화를 바꿀 수 있는 대형국책사업에서의 주민 의식 왜곡, 주민저항을 방치하거나 탄압한 것은 6개 현안 모두 포함되어 있다. 이것은 대형국책 사업이 여전히 내용적 민주주의뿐만 아니라, 절차적 민주주의와 거리가 멀다는 것을 보여준다.

1) 절차적 과정에서 나타난 문제점

(1) 정보의 신뢰성

정부자료에 의하면 새만금의 사업비는 1991년 사업시작 당시 1조3천억원, 2000년에는 2조 2137억원, 2001년 1월에는 3조489억원, 2001년 8월에는 4조3596억원으로 사업예산이 증대하고 있 다. 1998년 감사원자료에 의하면 사업비는 약 6조원에 이를 것으로 판명되고 있다. 또한 경제적 타당성이 입증되지 않았음에도 불구하고 1989년 11월 기본계획이 확정되어 사업이 시행되었다.

<표 32>은 새만금사업에 대해 비용편익분석을 대안 1에서 4까지 만들어 분석한 것이다. 분석에 있어서 중요한 요소인 수질오염, 수질개선, 기투자사업비, 갯벌의 수질정화가치 등을 제외한 대안 4에서만 경제성이 있는 것으로 나왔다. 이것은 실질적으로 새만금 사업이 경제성이 없다는 것을 확인 것으로 1989년 감사원의 결과를 다시 확인한 것에 불과하다.

< 표 33> 대안별 평가항목의 선정기준개요 및 경제성 재평가 결과

항목	대안-1	대안-2	대안-3	대안-4
간척농지/관개개선편익(국내미가)	○	○	○	○
국토확장효과/재산가치증가	×	×	×	×
담수이용	○	○	○	○
논의 공익가치	○	○	○	○
논의 대기/수질오염	○	○	×	×
홍수방지/관광효과/육운개선/갯벌회복	○	○	○	○
수질개선/해일방지/인공어초	×	×	×	×
유지관리비/농업생산비	○	○	○	○
기투자사업비	×	×	×	×
투자예정사업비(환경오염시설비)	○	○	○	○
갯벌의 수질정화가치	×	×	×	×
갯벌의 수산물생산/서식지가치	○	○	○	○
갯벌의 관광가치	○	○	○	
갯벌의 보존(비사용)가치	○	×	×	×
NPV(억원)	-6,158	-3,105	-3,017	460
IRR	5.89%	6.79%	6.82%	8.18%
B/C 비율	0.805	0.891	0.894	1.018
부수적 추정순위	4	3	2	1

주) 0 : 편익이나 비용으로 포함 또는 반영함

X : 편익이나 비용으로 제외 또는 반영하지 않음

* 자료 김일중, 포희동, 『대구모개발사업의 정책평가』, 2001년도 환경경제학회 정책토론회 자료집,

정부의 핵폐기물처분장과 관련된 정보의 신뢰성도 매우 낮다. 정부는 핵폐기물을 유리고형화 기술, 압축기술을 통해서 핵폐기물 포화시점을 연기할 수 있다는 주장을 <원자력백서>를 통해서 밝혀왔다. 1995년에는 압축기술로 포화시점을 13-15년 연기할 수 있다고 기술하였으며, 1997년에는 유리고형화기술로 10분 1로 압축이 가능하다고 밝혔다. 또한 2002년 원자력 백서에는 2020년까지 포화를 미룰 수 있다고 주장한다. 그러나 정부는 비교적 안정성을 담보한 중저준위 핵폐기물의 포화시점이 2008년으로 다가왔다고 주장한다.⁴¹⁾ 그리고 2003년도 핵폐기장 후보지 발표 후에도 조사 보고서, 조사기관, 단계별 후보지 압축과정도 철저히 비공개로 진행되었다. 정부는 후보지 선정과정에 정부와 한수원과 용역관계에 있고 치우쳐져 있는 전문가로 위원회를 구성⁴²⁾하였고, 교차검증의 기본 원칙을 지키지 않았다.⁴³⁾ 부안군 위도의 경우 한 달간 조사로 핵

41) 한겨레신문사 2005년 2월 1일 화요일, 18-19면 정리.

폐기장 부지로 적합하다는 결론을 내렸으며, 부지선정위원회는 열흘 만에 모든 검토를 끝내고 핵 폐기장으로서 위도가 적합하다는 결정을 내렸다. 조사시에도 부지선정위원회에 생태전문가 없으면서 보호해야 할 생태계 없다고 단언하였으며, 시추조사 깊이가 얕아 지하수위를 판단할 수 없으면서도 적합하다고 판단하였다. 또한 지하수가 풍부하고 암반 시추공에 단층 의심 부위가 발견되는데도 이를 무시하였으며, 관련 지질학자들은 ‘상식적으로 이해할 수 없는’ 조사와 결론이라고 평가하였다.⁴⁴⁾ 여론을 왜곡하기 위해 사업추진측은 지역 주재기자단에 광고 직접 배분, 중앙언론사 사회부장·과학부장 대상 로비 및 해외시찰 등을 추진하였다.⁴⁵⁾ ‘2000년부터 2003년 7월까지 언론 홍보비로 83억원, 2003년 신문방송 광고비로 71억여원이 쓰이고 또한 불안주민들에게 홍보용 책자 60여종 배포되었다고 한다⁴⁶⁾.

댐 건설은 주민들의 삶의 터전이 수몰되기 때문에 납득할만한 명분과 충분한 보상이 이루어지지 않으면 주민들은 반대할 수밖에 없다. 따라서 정부는 주민들에게 댐 건설의 확고한 명분 및 안전성을 제시하고 추진과정의 투명성과 보상의 현실성을 설득할 수 있어야 한다. 그러나 한탄강댐 지역 주민들은 댐의 안전성, 경제성에 대해 전혀 신뢰하지 못하고 있다. 이러한 불신은 사업추진절차의 불투명성에 의해 더욱 가중된다. ① 한탄강댐의 건설이 수해원인조사 및 대책에 따라 이루어진 것이 아니라 수해원인조사 및 대책이 나오기 이전에 계획되었다는 사실이 밝혀지고, ② 한탄강 강우량 및 홍수조절효과가 과장 혹은 왜곡된 것이 나타났을 뿐 아니라 ③ 경제성 평가결과가 수시로 뒤바뀌면서 불신이 더욱 심화되었다.

(2) 의사결정과정

정부가 개발사업을 추진할 때에는 정확한 정보를 제공하고 정당한 절차를 추진해야 함에도 불구하고, 국민의 인권을 무시한 일방적인 정책과정이 이루어진 경우가 많다. 부안의 핵폐기

42) 부지선정위원회는 관련 공무원, 핵산업계, 핵산업 관련 전문가들만 구성되어 있다. 14인의 부지선정위원 중 4인은 정부 산하기관장, 4인은 정부관련 공무원 또는 관련 위원, 2인은 사업시행자 한수원과 홍보기관, 3인은 핵관련 전문가로 되어 있다.

43) 국가인권위원회는 「부안 핵폐기장 건설 추진절차 행복 추구권 등 침해」, 보도자료 2004.11.9에서 “부지 선정위원회에서 주민 수용성을 위도주민으로 한정해 우수한 것으로 평가하는 등 정보를 왜곡하고, 부지 조사과정에서의 공정성에 대한 검증절차를 두지 않고, 현금보상에 대한 루머에 대해서도 적극 대처하지 않아 사태를 악화시킨 측면이 있다는 점 등에 대하여는 인권침해행위가 인정된다고 판단했습니다”라고 기술하고 있다.

44) 환경운동연합, 핵폐기장백지화핵발전소추방범부안군민대책위원회, 『한국의 전력정책과 핵폐기장, 부안 투쟁』, 2003. 11. 25.

45) 국가인권위원회는 「부안 핵폐기장 건설 추진절차 행복 추구권 등 침해」, 보도자료 2004.11.9에서 “유성의 림쌀롱에서 언론기자 등에게 접대부를 동원해 술접대와 상품권을 제공하고, 일본 롯데쇼무라 방폐장 시설견학 및 유럽견학을 실시하는 등 부적합한 방법을 동원”한 부문을 지적하고 있다.

46) 환경운동연합, 핵폐기장백지화핵발전소추방범부안군민대책위원회, 『한국의 전력정책과 핵폐기장, 부안 투쟁』, 2003. 11. 25.

장의 부지확정과정은 우선적으로 기초조사를 통해 부지선정을 하고 상세조사를 통해 안전심사를 통과해야 부지가 최종확정된다. 그러나 위도 핵폐기장의 경우 부지가 확정되지 않았음에도 불구하고 산자부, 행자부, 교육인적자원부 장관들이 직간접적인 지원정책을 펼치겠다고 함으로써 정당한 절차를 정부 스스로가 무시하였다. 주민들이 설문조사 결과를 공개할 것을 요구하였으나 산자부는 이에 응하지 않고 일방적으로 부안 핵폐기장을 결정하면서 부지선정 항목의 주민수용성 분야에 ‘우수’⁴⁷⁾를 매겼다. 또한 대통령은, 부안군 의회의 부결 등 여러 절차에서 문제가 있음에도 불구하고 부안군수에게 직접 유치신청을 격려하였다. 이는 부안군민의 환경권을 침해한 것이라고 볼 수 있다.

2004년 초 부안군민들은 주민투표를 통해 방폐장 문제를 둘러싼 주민의견을 확인하기로 하였다. 이것은 주민들이 스스로의 환경권을 지키기 위해 자발적으로 참여의 권리를 행사하기 위한 것이었다. 이에 대해 법원도 법률적으로 문제없다는 것으로 확인⁴⁸⁾하였다. 그러나 부안군은 ‘부안방사성폐기물처리장 찬반주민투표’와 관련한 주민자치 투표에 대해, 공무원들로 하여금 주민투표를 중단시켜달라는 청원서에 강제서명을 요구하였다고 한다. 심지어는 공무원의 가족들에게 까지 서명을 받아 올 것을 요구하였다.⁴⁹⁾

새만금 사업은 사업 시작 단계에서부터 많은 문제가 있었다. 이 사업은 형식적으로 적법한 과정을 거쳤다 하더라도 사업 추진 과정에서 수질오염 우려, 갯벌 훼손, 연안 생태계 파괴, 어민들의 환경권 침해 등 많은 문제점이 제기되었다. 정부는 이와 같이 새로운 문제들이 제기 되었음에도 불구하고 2년간의 공동조사 결과를 정당하게 수용하지 않고 일방적으로 다시 추진하였다. 이러한 추진은 새만금 주변 어민들의 환경권, 현세대 국민들의 하구생태계 등 자연환경 향유권, 미래세대의 환경권을 침해하는 것이다. 정부는 환경단체 등의 새만금사업 중지를 위한 소송에 대한 법원의 조정권고안을 거부하여 국민의 환경권을 침해하고 있다.

2) 지역공동체의 파괴와 환경파괴

(1) 지역공동체 붕괴

댐건설사업은 그 사업이 기획되는 단계부터 지역공동체에 큰 영향을 미친다. 댐 건설을 찬성하는 사람들과 반대하는 사람들로 지역공동체가 분열되어 극단적인 갈등이 일어나는 경우가 많다. 동강댐 건설 추진과정에서 이러한 갈등은 극심했고, 동강댐이 백지화된 이후에도 많은 문

47) 산자부가 여론전문기관을 통해 부안주민을 상대로 한 조사결과가 찬성보다 반대가 6월 9일 45.7%, 6월 16일 53.1%, 6월24일 52.2%로 점차 높아졌다. 부안군수가 핵폐기장을 신청하기 사흘전인 7월 11일에는 위도를 포함한 부안 주민의 61.7%가 핵폐기장 유치를 반대했다.

48) 전부지방법원 정읍지원, 민사부, 사건 ‘2004카합11 주민투표시행금지가처분’ 에 대한 『법원의 가처분 기각결정문』 2004.2.12

49) 부안방폐장 유치찬반주민투표관리위원회, 『7개월간의 상처를 딛고 주민자치·참여민주주의의 시대로 - 부안 방폐장 유치 찬반주민투표 백서』, 2004.

제가 남게 되었다.

이러한 문제는 한탄강댐 추진과정에도 나타났다. 한탄강댐은 직접적으로 철원군, 포천시, 연천군 3개 시군의 주민⁵⁰⁾들에게 영향을 미쳤으며 주민들간의 갈등을 일으켰다. 댐 상류지역에 위치하는 철원군은 지방정부와 군민 모두가 반대 입장을 갖고 있다. 초기에는 구체적인 정보의 부족과 수몰로 인한 직접적인 피해가 적은 탓으로 적극적이지 않았으나 2002년 8월 20일 3개 시·군 공동 대책위가 건설되면서 본격적으로 한탄강댐 건설 반대운동에 참여했고 현재는 댐 반대 운동에 가장 적극적인 지역으로 분류되고 있다. 수몰지역이 가장 많이 포함된 포천시의 경우 수몰지역을 중심으로 가장 격렬한 찬반논쟁이 있었던 곳이다. 수몰지역의 경우 비토착민이거나 경제적 자립도가 낮은 사람, 그리고 투기를 목적으로 하는 사람들이 댐 건설에 찬성하는 경우가 많다. 비토착민은 지역공동체에 대한 소속감이 적으므로 보상받고 이주하는데 전혀 문제의식을 갖고 있지 않은 사람들이다. 다음으로 영세민이거나 노인층, 그리고 무리한 투자를 통해 부채가 많은 사람들 등 경제적 자립능력이 없는 사람들은 보상을 통해 경제적 곤궁으로부터 탈출할 수 있다는 희망을 갖고 찬성하고 있다. 마지막으로 댐 건설을 예상하여 투기를 한 사람들은 보상에 대비해 적극적인 투자를 해왔기 때문에 댐 건설이 자신들의 경제적 이해에 직접적으로 관련된 사람들이다. 따라서 이들은 가장 핵심적으로 댐 건설에 찬성하는 사람들이다.

한편 수몰지역내 댐 건설 반대세력들은 토착민이면서 경제적 자립도가 높은 사람들로 구성되어 있다. 이들에게 있어 중요한 것은 지역공동체의 유지이다. 이들은 댐의 정당성에 비해 댐에 대한 피해가 너무 크다는 점 때문에 댐 건설에 대해 반대한다. 연천은 댐 하류지역이다. 대부분의 댐 건설 사업에서 나타나는 양상과 마찬가지로 댐 건설 발표 초기에 연천 주민들은 댐이 지역경제 활성화에 기여할 것이라는 기대를 갖고 있었다. 그러나 연천군은 환경영향평가 초안에 대한 의견에서 담수로 인한 기상 변화, 관광명소인 재인폭포의 손실 등 연천군의 피해가 자명하므로 한탄강댐 건설 반대를 명확히 했다. 또한 지역 시민단체들에 의한 반대운동이 본격화되고 댐에 대한 다양한 정보가 공개되면서 현재는 반대측 주민들이 많은 것으로 알려져 있다. 한탄강댐 사례에서 우리는 정부에 대한 신뢰가 부족한 가운데 추진하는 댐건설 사업은 환경갈등을 일으킬 뿐만 아니라 지역주민의 환경권을 침해할 우려가 매우 크다는 사실을 확인할 수 있다.

다음으로 새만금사업으로 인한 주민들의 환경권 침해문제를 살펴보자. 각시군 2000년 통계연보에 의하면 새만금 사업의 직접적인 영향을 받는 지역은 전북 내의 군산시, 김제시 및 부안군의 3개 시군지역이고 이 지역에 사는 어업가구수는 총 5,202호이며, 어민수는 17,032명이다. 새만금 인근지역의 어부들 가운데 일부는 손실보상을 전혀 받지 못하였을 뿐만 아니라, 조상대대로 물려받은 생계의 터전인 갯벌을 잃었다. 바다와 갯벌의 이용을 둘러싼 어민 개인간의 경쟁이 한층 치열해지고 있으며, 같은 문제로 마을간의 갈등이 출현하고 있다. 우선 해수가 출입할 수 있

50) 2000년 기준으로 철원군, 포천시, 연천군의 주민은 약 15만 명이고, 수몰주민은 총 297세대 960명이다.

는 가까운 장래에는 마을 내부에서 갯벌이용을 둘러싼 경쟁과 갈등이 한층 치열해지면서 외지로의 이주가 지속되다가 방조제 축조가 완성되면 갯벌이 사라지고 바다로의 출입로가 상실되기 때문에 대규모 어촌탈출은 불가피하고 어촌공동체는 붕괴될 것이다⁵¹⁾. 또한 새만금이 농업용지로 사용되게 되면, 자립농민이 몰락위험에 처하게 될 것이다. 새만금 간척지에서 생산될 쌀의 양은 연간 14만톤으로 1999년 현재 전라북도 쌀 생산량 816,769톤의 17%가 넘는 양이다. 쌀이 남아도는 상황에서 영농기업들이 들어서고 추가로 쌀을 생산할 경우, 전라북도의 대다수 자립농민들은 상대적으로 경쟁력을 잃고 판로마저 가로막혀 몰락할 것이다.⁵²⁾ 결국 새만금사업은 주변주민들이 건강한 환경 속에서 높은 삶의 질을 누릴 수 있는 환경권을 침해하고 있다.

부안 방폐장 사례에서도 지역공동체 붕괴는 매우 심각하게 나타났다. 산자부와 한수원이 내부적으로 몇 지역을 미리 선정해서 주민들로 구성된 핵폐기장 유치위원회를 결성, 운영하면서 유치위원 급여 제공, 사무실 및 활동비 제공, 활동계획 수립 지원을 해왔다. 지역주민으로 구성된 유치위원회는 핵폐기장 찬성에 서명하면 1인당 비용을 지급하였으며, 대리서명과 주민번호 조작 등을 통해 여론을 왜곡하였다.⁵³⁾ 부안군 위도민들의 찬성을 받기 위해서 현금으로 직접 보상해줄 수 있다고 속였다. 특히 장관이 위도를 방문했을 때도 특별법을 만들어서라도 현금 보상하겠다고 장담까지 하였다.⁵⁴⁾ 이 과정에서 지역주민들 간의 갈등이 증폭되어 지역공동체가 붕괴되었다. 위도주민들간의 갈등과 위도주민과 부안군민간의 갈등은 해결될 기미가 보이지 않고 있다.

3) 환경파괴

새만금사업으로 소실되는 갯벌과 하구해역의 면적은 10,100ha(401km²)이다. 만경강 동진강 하구는 한강을 제외하고 한국에서 접할 수 있는 마지막 대형 하구로서 생태적으로 매우 희소한 가치를 지닌 곳이다. 1996년 수산물생산량통계 기준 전북의 수산물생산량을 보면, 백합은 전국 생산량의 65.1%, 동족은 81.0% 맞은 48.8%를 차지하고 있다. 새만금 생태계의 교란은 서해해역과 도서, 더 나아 가서는 일본, 시베리아, 호주의 생태계에 영향을 미칠 것이다. 그리고 새만금을 개발했을 때 수질은 환경부에 자료에 의해서도 총인(T-P)항목에서 농업용수의 기준을 맞출 수 없다는 결론이 나왔다.

댐건설은 댐을 기점으로 상하류가 분리되고, 댐건설로 인한 수해자와 피해자가 공간적으

51) 박재목, 『ECO』, 통권 2권 2003. pp. 202-203.

52) 환경법률센터, 『환경법률센터 활동백서』, 2004, p.130.

53) -환경운동연합, 핵폐기장백지화핵발전소추방범부안군민대책위원회, 『한국의 전력정책과 핵폐기장, 부안 투쟁』, 2003. 11. 25.에 의하면 찬성서명을 받기 위한 방법으로는 티켓다방아가씨를 이용한 찬성 서명받기, 지방주재 기자 항응제공하여 언론왜곡, 10만원 상당의 그릇세트, 넥타이, 수건 선물 공세, 건설회사 직원이 주민 도장을 도용해서 찬성서명 조작 등이 있다.

54) 핵폐기장의 안전성 확보보다는 주민수용성을 높이기 위해 주민지원금을 굴엽도 추진당시 보상금 500억원에서 2000년 공모방식으로 전환해서 2,000억원으로 증액하고, 2002년부터 3,000억원으로 올렸다.

로, 경제적으로 양분화된다. 특히 수몰민의 경우, 대부분 농사를 짓는 농부들이 다수를 차지하고 있으며, 이들의 생계터전이 상실⁵⁵⁾되고, 마을 공동체가 전면적으로 파괴된다. 소양강댐 주변지역에서만 연간 약 700억원에서 970억원 달하는 피해가 발생하는 것으로 나타났다.⁵⁶⁾ 댐건설로 인한 환경피해는 <표 33>에 의하면 기후변화, 각종 질병, 저지대 침수, 등 다양하게 나타난다.

<표 34> 댐건설로 인한 지역의 특징과 환경피해

지역	지역의 특징	환경피해
충주	남한강 수계지역, 인공호수조성	기상변화(상대습도 감소, 일조율 감소, 안개일수의 증가)
소양강	유역면적 총 2,703km ² 로 유역면적에 강원도 인제, 고성, 양구, 홍천, 춘천시 위치	기상변화(농작물피해, 질병증가, 교통사고 증가, 생태계 및 산업구조물 피해, 대기오염 증가, 전력소비증가, 야외운동시설 영업의 제약, 지역발전 제한), 수질악화로 정수장의 정수비용추가발생, 호수생태계의 생물다양성의 감소, 유원지상실, 댐안전성에 관한 주민의 정신적 피해, 저지대 침수, 환경규제피해, 골재채취권상실, 댐방류수피해, 산업구조물피해
안동	시설용량 9만kW의 국내 최초 양수검용발전소	기후변화(농작물 피해, 질병증가, 대기오염증가, 지역개발제한), 자원 및 문화유산 수몰, 교통 불편 등
합천	지형상(자연낙차)의 특성을 고려한 수로식 발전형식	기상변화(농작물피해, 교통사고 유발, 호흡기질환환자, 건강피해 등)
내린천	2,800만 톤의 저수량과 102GWH 전력공급능력을 가진 석괴댐	수몰피해(인간 정주터의 훼손, 생태계 피해 등)
동강	3억6,700m ³ 의 용수공급 능력을 가진 댐(취소)	생태계파괴, 안전성 위협 등
대청	금강유역의 관개용수 공급을 고려하여 건설	인구 및 토지감소, 도로 두절 및 교통불편, 이농으로 인한 휴폐경지발생, 기상변화(농작물피해), 골재자원 생산감소, 지역개발정체
양양	상부댐과 하부댐으로 구성된 광역상수도망	생태계파괴, 국내유일의 연어회귀천 파괴, 수질악화, 지역갈등유발
탐진	중소규모 지역의 용수공급 및 홍수조절을 고려한 중규모 다목적댐	농경지 수몰로 인한 농작물 생산감소, 기상변화, 장흥표고유통공사의 존립위험, 이주민 발생으로 인한 군세입감소, 어류서식지 파괴, 문화재 피해

출처: 여준호 등 『환경을 고려한 다목적 댐의 가치추정에 관한 연구』, 한국환경정책평가연구원, 2003.
안병옥, 「환경과 인권」, 『인권백서』, 2004, p. 605 재인용

3) 환경권 주체의 문제

55) 안동댐 수몰지역 주민들이 집단으로 이주한 서부단지과 충주댐 수몰지역 주민들이 집단으로 대거 이주한 신단양 단지의 경우, 정기시장의 복원 및 관광단지 조성에 의한 생계유지전략은 실패한 것으로 드러났다. 강원도 양구군의 경우에도 많은 보상을 받았어도 도시 생활 경험이 부족하여 사기를 당하여 재산을 탕진하고, 결국 자살하는 사례가 종종 있었다.

56) 최승엽, 『댐 건설이 주변지역에 미치는 영향과 대책: 소양강 다목적을 중심으로』, 강원발전연구원 2001. 안병옥, 「환경과 인권」, 『인권백서』, 2004, p. 605에서 재인용.

새만금 미래세대소송은 2000년 5월 4일 현세대가 미래세대들의 환경권을 지키기 위해 낸 소송이다. 만 18세 미만의 어린이·청소년 200여명으로 구성된 미래세대 소송인단은 국가를 상대로 소송을 제기하였다. 2000년 2월 29일 미래세대 소송 모집인단 기자회견을 시작으로 전북지역을 비롯한 전국의 어린이·청소년들이 원고로 참여하였으며, 농림부장관과 해양수산부 장관을 피고로 하여 새만금 간척사업매립(물막이) 면허 취소와 사업시행인가 취소를 청구하였다. 대법원 판결에 따르면 환경영향평가 대상지역에 거주하는 주민들이 원고적격을 갖지만, 대상지역 밖에 있는 국민은 원고적격을 갖지 못한다고 판결하였다. 그러나 시민사회단체와 원고들은 환경파괴에 대해 소송을 제기할 수 있는 권리를 가진 사람의 범위를 환경영향평가대상 지역의 사람으로만 한정하는 것은 환경정책 기본법과 헌법에서 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 환경권의 권리를 침해하는 것이라고 주장한다.

생태적 가치에 대한 시민들의 향유라는 관점에서 원고의 자격이 주어지는 것은 당연한 것일 뿐만 아니라, 경제적 관점에서도 공공재의 성격을 지닌 환경부문에서 배타성을 인정(환경영향평가대상지역주민에 한정)하는 것은 환경이 사유재의 성격을 지닌다는 것을 인정하는 것이어서 문제가 있다.

3. 개선방안

대형국책사업으로 인한 피해는 사회적 약자나 취약한 지역에 집중되고, 환경용량을 초과한 개발은 환경파괴의 심화, 자원고갈로 이어지며 결국에는 사회적 부정의가 야기되고 경제적 효율성도 떨어지는 결과를 낳는다. 국책사업은 사회적 합의를 통해 환경적이며 효율적으로 진행될 때 지속가능한 국가의 물적 토대가 될 수 있다.

1) 주요현안에 대한 재검토

절차적 과정에서의 환경권을 보장하면서 주요국책사업을 진행하기 위해서는 우선적으로 환경갈등을 적극적으로 수용하여 주요 쟁점이 되고 있는 새만금, 핵폐기장과 핵발전소, 댐건설, 도로 등에 대한 재검토가 요구된다. 확실하지 않거나 논쟁이 되고 있는 현안은 중단하고 모색하는 것이 현명한 정책적 결단이 될 것이다.

새만금의 경우 재판부의 중재안을 거부하고 항소한 것은 사회적 협의를 통해 환경권을 보장할 수 있는 대안을 마련할 수 있는 기회를 정부가 스스로 포기한 것이다. 새만금방조제 공사는 중단시키고, 갯벌을 살리면서 전북의 사회발전을 이끌어 낼 수 있는 대안적 모색이 검토되어야 한다.

정부가 현세대와 미래세대 환경권에 중대한 영향을 미칠 핵발전소와 핵폐기장 문제를 충분한 사회적 협의절차 없이 일방적으로 추진하는 것은 많은 문제를 안고 있다. 기후변화협약 등 지구환경문제가 날이 갈수록 심각해지고 있는 상황에서 정부는 지속가능한 에너지 대안을 사회적 협의절차를 통해 마련하고 핵폐기물 발생을 최소화하면서 안전하게 관리할 수 있는 모든 대안을 민주적 토론을 통해 수립해야 한다. 우선 핵정책의 제고와 함께 핵발전소와 폐기장에 대한 사회적 공론화 기구를 통한 대안을 마련할 필요가 있다.

한탄강 댐의 경우 1년간의 협의기간을 가지도록 되어 있지만, 저수량과 댐의 위치, 경제성, 홍수조절기능, 환경영향평가 등의 불합리성으로 인해 백지화하는 것이 현실적인 것이다.

2) 절차적 과정 개선

국책사업으로 인한 환경권 침해를 막기 위해서는 절차적 과정을 개선하는 것이 필요하다.⁵⁷⁾ 첫째, 예비환경성 검토제도의 도입이다. 사전환경성 검토제도 중 사업평가부문을 확대 개편하여 대형국책사업을 결정할 때 경제적 타당성의 검토 시에 환경적인 수용가능성을 평가하여 사업의 추진여부를 결정할 수 있도록 제도를 구축한다. 둘째, 환경영향평가제도의 강화이다. 환경성과 경제성에 대한 예비평가에서 통과되어 사업실시계획이 수립된 사업에 대해서는 환경영향평가를 통해서 최적 환경관리 대안을 모색하여 수행한다. 소규모 사업의 환경성검토를 위한 간이환경영향평가체계의 도입과 활용 그리고 지방자치단체 환경영향평가제도도 확대 보급할 필요가 있다.

(1) 대형국책사업에 대한 단계별 평가시스템 구축

대형국책사업은 사업계획, 시행, 사후관리 등 각 단계별로 다양한 문제가 발생하고 있다. 사업이 진행되는 동안 정부간의 유기적인 관계를 통해 효율적 운영을 하지 못하고 결정된 국책사업은 사회경제적 조건들이 변화하여 계획내용의 변경이 필요하더라도, 당초 계획을 강행하는 경직성을 보여주고 있다.

국책사업의 심의평가와 조정기능을 강화하기 위해서는 우선, 민관이 공동으로 참여하는 국책사업조정기구 및 사업단계별 소위원회를 지속가능발전위원회에 설치하여 평가, 조정하는 방안을 검토할 수 있다.

둘째 사업 심의 및 평가의 객관성을 높이기 위하여 현재 국책연구기관이 전담하고 있는 타당성 검토에 민간전문기관도 공동으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 국책사업은 환경적으로 커다란 영향을 줄뿐만 아니라 대규모 투자 및 많은시간이 소요되기 때문에 계획수립, 사업진행, 관리운영 등 각 단계별로 관리 운영하는 ‘시간평가제도’를

57) 정희성, 「지속가능한 발전의 구현」, 대통령인수위원회 사회문화여성분과, 『노무현 정부의 환경정책 -비전과제』, 2003. 2, pp. 5-8.

도입할 필요가 있다⁵⁸⁾. ① 계획단계에서 지속가능성을 확보하는 방안으로 국책사업 매뉴얼 작성, 환경영향평가와 사전환경성 검토의 실효성을 높이는 것이 필요하다. 즉 대형개발사업의 구상단계에서 실질적으로 환경적인 영향을 엄밀히 평가할 수 있는 전략환경평가가 이루어지도록 하는 것이 이 단계에서 중요하다. ② 사업시행단계에서는 각 사업단계별로 일정기간이 경과한 사업에 대해서는 사업 재평가를 실시하여 환경변화에 유연하게 대처할 수 있게 해야 한다. ③ 관리운영단계에서는 사업추진 배경부터 사업결정과정, 사업완공에 이르기까지 전체 내용을 상세히 수록한 백서발간을 의무화하여 당초 사업계획의 검증, 성공 및 실패요인 분석, 권한 및 책임소재를 명확하게 할 필요가 있다. 그리고 이후 변화에 대한 모니터링을 통한 사후관리체계를 마련해야 한다. 이 모든 과정에 정부, 전문가, 시민사회단체, 주민 등이 폭 넓게 참여하여 절차적 환경권을 행사하도록 하는 것이 중요하다.

(2) 국책사업 계획 수립 단계에서의 민관 정책협의

환경부는 2005년 중 환경정책기본법 개정안과 시행령 개정, 및 관련고시와 지침 등을 제정하여 2006년부터 실시할 계획이다. 계획수립 단계에서 대안 검토 및 전문가, 환경·시민단체, 주민 등의 의견을 반영하는 전략환경평가체계를 도입, 개발사업으로 인한 갈등을 사전에 예방하는 시스템을 구축할 계획이다. 그리고 정부에서는 2005년까지 갈등관리기본법과 시행령을 수립하고, 갈등현안과 관련된 법과 제도를 개선하여 사회적 갈등을 합리적 시스템을 통해 해결할 계획이다.

그러나 현실적으로 중요한 정부정책, 입법, 계획 등에 민관 정책협의를 충분히 이루어지지 않고 있으며, 개발 중심의 정책결정이 주류를 이루고 있다. 2004년에 제정된 기업도시특별법의 경우, 환경에 미칠 수 있는 부정적인 영향 때문에 시민사회단체들이 반대했음에도 정부와 국회가 충분한 민관협의 없이 입법했다. 이와 같은 개발중심의 입법과 정책입안은 향후 구체적인 정책 추진과정에서 많은 환경권 침해를 낳을 가능성이 매우 높다. 따라서 이러한 문제를 예방하기 위해 사업의 기획단계에서부터 민관정책협의를 강화하는 것이 매우 필요하다.

(3) 예비타당성 검토에서 환경권 검토 강화

개발사업에 대한 예비타당성조사단계에서는 평가를 위한 기초자료 수집이 어렵기 때문에 전략영향평가를 실시하는 데는 어려움⁵⁹⁾이 따르기 때문에 이 단계에서는 환경성검토에 대한 가

58) 예를 들어 준비계획단계에서 5년이상 경과된 사업, 사업채택후 5년 경과후 미착공사업, 사업착공후 10년이 경과된 사업 등에 대해서는 재평가 실시한다.

59) 환경부, 『전략영향평가제도도입에 관한 연구』, 2003. 12. 에서는 개발사업에 대해서는 예비타당성단계에서보다는 사업시행여부를 결정하는 타당성 조사단계에서 전략영향평가를 하는 것이 적합하다고 한다.

중치를 두는 것을 제안한다.

국회 예산정책처 조사에 따르면 1999년 예비타당성 조사가 도입된 이후 2003년 12월까지 총 152건 사업에 대해 예비타당성 조사가 진행되었으며, 이중 54%인 81건에 대하여 경제적 타당성이 없는 것으로 결정하여 사업추진을 중단시켰으나, 여러 가지 문제점을 가지고 있다.⁶⁰⁾

<표 35> 정책적 분석 중 기본 평가항목의 가중치 평균(2003)

	지역낙후도	지역경제 활성화	사업추진의지 및 선호도	재원조달 가능성	관련계획 및 정책방향과의 일치성	환경성
도로	0.062	0.036	0.037	0.046	0.058	0.022
철도	0.027	0.047	0.057	0.057	0.102	0.027
항만	0.011	0.023	0.038	0.051	0.067	0.023
댐	0.026	0.040	0.054	0.075	0.113	0.054
기타	0.018	0.031	0.029	0.068	0.062	0.024
전체	0.035	0.037	0.042	0.057	0.076	0.027

주: 1. 사업별 기본 평가항목의 가중치를 도로, 항만 등 부문별로 분류하여 계산함

2. 가중치 만점은 1.000

자료: 2003년도 사업별 예비타당성조사 보고서 (총32개 사업)

출처: 장지원, 「예비타당성조사제도 운용상의 문제점과 개선방안」, 국회예산정책처, 『2004년도 국가주요정책사업평가』, pp.59

예비타당성조사 시 환경성 평가가 이루어진 38건의 경우 평균 가중치는 2.27%에 불과하다(표참고). 감사원도 1999년도부터 2001년까지 예비타당성조사를 할 때 환경성 평가항목의 가중치를 적절하게 적용하는 방안을 강구하라고 2002년 회계연도 감사시 지적하였으나 아직까지 개선조치가 이루어지지 않고 있다. 예비타당성조사에 있어서 환경성 평가를 강화하여, 사업의 시행 여부 결정 및 시행 대안 선택시 환경성 평가 결과가 일정부분 이상 반영되도록 할 필요가 있다. 특히 도로, 댐, 국철 등 환경을 파괴할 가능성이 높은 대규모 건설사업의 경우 환경성 평가 가중치를 상대적으로 높여야 할 것이다. 그리고 부문별로 평가항목의 가중치 범위 설정시 환경성 평가 가중치의 최저기준을(가령 5% 이상 등)을 설정할 수 있을 것이다. ⁶¹⁾ 그리고 사업으로 인한

60) 현재 시행되고 있는 타당성조사(예비타당성 조사포함)의 문제점¹⁾은 첫째 타당성조사의 조사방법이나 결과분석이 용역기관의 자의적인 판단에 의존하고 있다. 둘째, 사업규모와 관계없이 하나의 용역기관이 타당성 조사를 실시하고 있어 객관적으로 검증할 수 있는 방법이 없다. 셋째 용역기관과 전문인력이 한정되어 있어 같은 기관이 동일사업에 대해 2-3차례 타당성 조사를 하거나, 심지어는 검증받아야 할 기관과 검증받는 기관이 중복되는 경우도 발생한다. 넷째, 조사용역기관이 용역발주기관의 이해관계에 따라 수요예측, 경제성에 대한 평가를 왜곡하는 상황이 발생한다. 다섯째, 잘못된 타당성 조사를 기초로 대규모 사업이 추진되고 이로 인해 예산과 행정력이 낭비되어도 용역책임자에 대한 법적책임을 물을 제도적 장치가 없다.

지역주민의 영향에 대한 평가요소가 지역낙후도, 경제활성화 뿐만 아니라, 보다 구체화할 필요가 있다. 장기적으로는 환경영향평가 부문에 속한 ‘사회영향평가’가 예비타당성 조사에 포함될 수 있게 하는 전반적인 제도개편이 요구된다.

전략환경영향평가는 정책, 계획, 프로그램 계획단계에서 환경적인 영향을 예측평가해, 환경파괴와 사회적 갈등을 최소화하는데 그 목적을 두고 있다는 점에서 기존의 환경성검토보다 강화된 것이다⁶²⁾. 전략환경영향평가를 2005년부터 실시하겠다는 정부의 발표는 긍정적이라 평가할 수 있다. 그러나 사전환경성검토가 이루어지는 과정에서 대상의 범위가 이해관계부서와 충돌되어 실효성을 거두지 못한 전례가 있기 때문에⁶³⁾ 대상의 범위, 평가의 시기, 의견수렴과정, 이의제기 신청, 조사의 내용 등이 구체화되어 적용될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

61) 장지원, 「예비타당성조사제도 운용상의 문제점과 개선방안」, 국회예산정책처, 『2004년도 국가주요정책사업평가』, 2004.

62) 환경부는 ‘전략환경영향평가도입에 관한 연구’(2003)에서 개발관련 행정계획 16개분야 122개에 선정하여 전략영향평가를 장기계획(10년-20년), 중기계획(5년-10년), 개발사업계획, 개발사업 4개 그룹으로 나눠, 전략영향평가의 대상범위, 시행방안, 의견수렴방안, 법제계에 대해 분석하고 있다.

63) 변주대, 「전략영향평가 도입 추진」, 『나라경제』, 2003년 7월호. p.80.

제 4 절 국토이용계획과 환경계획의 통합

1. 현황

1) 국토계획과 환경계획의 개념

(1) 국토계획

국토계획의 개념은 통상적으로 쓰이는 광범위하며 일반적인 계획 전반을 지칭하는 경우와 국토계획법에서 정의하는 법적 국토계획으로서의 의미로 사용되는 경우가 있다. 국토계획은 토지 이용 전반의 물리적 계획을 지칭하기도 하지만 점차적으로 사회·경제적 측면이 강조되면서 사회계획 부문도 일부 포함하게 되었다. 국토계획에 있어서 계획에 필요한 요소 즉 건축, 사회간접자본, 교통, 환경, 경제, 복지 등 각각의 전문분야에 대한 계획과 연구·분석을 토대로 부문간 유기적 연계가 필요하며 지속적인 상호작용을 필요로 한다.

국토계획과 지역계획, 도시계획이라는 공간적 계층이 존재하기 때문에 도시계획은 상위계획의 영향을 받는다. 도시계획은 국토계획의 광범위한 내용과 방향에 따라 그 구체적 계획을 수립하며, 도시 거주민에게 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 도시계획은 도시의 물리적 요소를 계획할 뿐 아니라 도시의 발전 방향과 토지이용계획, 시설계획, 각종 개발사업 등의 내용을 모두 포함하고 있다.

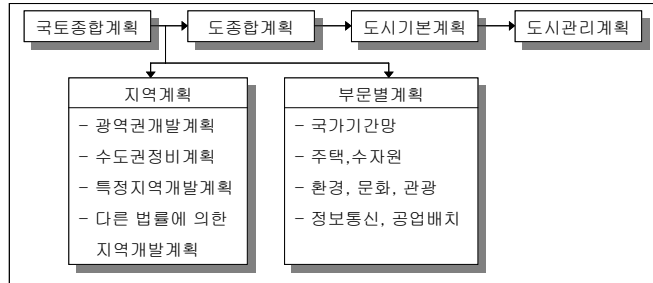
국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정하는 도시계획의 정의는 다음과 같다. "도시계획"이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할구역 안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분한다(그림 7 참조).

도시기본계획은, 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.

도시관리계획은, 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 다음의 계획을 말한다.

- ① 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
- ② 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
- ③ 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
- ④ 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획
- ⑤ 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

여기서 지구단위계획이라 함은 도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다.



[그림 7] 현행 국토 계획체계

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제4조에서는 도시계획의 위상을 다음과 같이 명시하고 있다.

① 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.

② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수(광역시의 관할구역 안에 있는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다. 다만, 제113조, 제117조 내지 제126조, 제132조, 제133조, 제136조, 제138조제1항, 제139조제1항 및 제2항에서는 광역시의 관할구역 안에 있는 군의 군수를 포함한다)가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다.

도시계획은 법적 구속력, 즉 강제성을 가지며, 계획 실행을 위한 예산을 필요로 한다. 또한 사업 시행으로 인한 수혜는 공공복리 증진에 사용하는 것을 원칙으로 하고 있어 계획과정에서 갈등이 발생하기도 한다. 도시계획은 도시형성은 물론 도시의 성장, 쇠퇴 등 변화 전반에 걸친 영향요인들을 조정하고 규제하여 그 방향과 목표를 설정하는 작업이다. 도시의 효율적 발전과 지속가능성을 담보하기 위해서는 물리적 측면뿐 아니라 실행가능하며 관련 부문과의 연계가 잘 이루어진 현실적 도시계획의 수립이 필요하다.

(2) 환경계획

환경계획은 환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련된 제반 문제와 이해관계를 종합적으로 조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시키는 미래

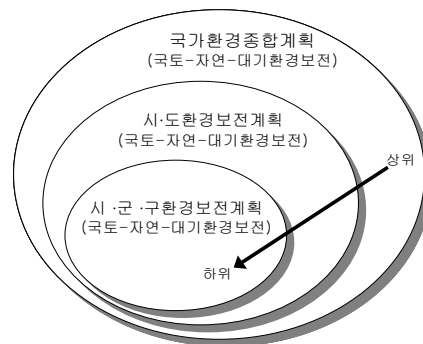
형성적인 환경정책 수단이다.⁶⁴⁾

환경문제를 다루는 다양한 법·제도적 도구를 생각할 때 대부분의 경우 구속력을 가진 환경법을 생각하게 된다. 그러나 환경을 관리하기 위한 수단으로는 직접적 규제수단 외에도 경제적 유인수단과 협약, 환경계획에 이르기까지 다양한 방안들이 있다. 그 중 환경계획은 기존의 하향식 명령, 지시, 인허가 등의 수단 외에 환경적 목표를 미리 인식하고, 사전예방을 할 수 있도록 하는 방법으로 보다 효율적으로 환경문제에 대응할 수 있게 한다.

환경정책기본법 제4조는, “국가 혹은 지방자치단체는 해당 지역의 특성을 고려하여 환경보전계획을 수립, 이행하여야 한다”고 명시하고 있다. 그러나 환경계획이 도시계획과 같이 명확한 법적 근거에 따라 계획을 수립하고 이행하는 데에는 한계가 따른다. 특히 그 법적 구속력은 환경계획의 형태에 따라 상이하며, 환경계획이 국민 개개인에게 영향을 주는 경우보다 국가의 환경보호정책과 관련되는 경우가 일반적이다.⁶⁵⁾

현재 일반적 의미에 있어서의 환경계획은 기존의 자연환경 중 보전가치가 높은 지역을 보전하기 위한 환경보전계획 수준에 머물러 있고 환경훼손이나 잘못된 환경보전을 초래할 수 있는 국토계획 및 도시계획과의 적절한 연계가 부족하여 환경계획상의 목표마저 실현하기 어려운 실정에 있다.

우리나라 환경계획은 공간적 범위의 관점에서 볼 때, 국가환경종합계획 하에 시·도 환경보전계획이 있고 다시 그 아래에 시·군·구 환경보전계획이 있는 체계를 가지고 있다([그림 8] 참조).



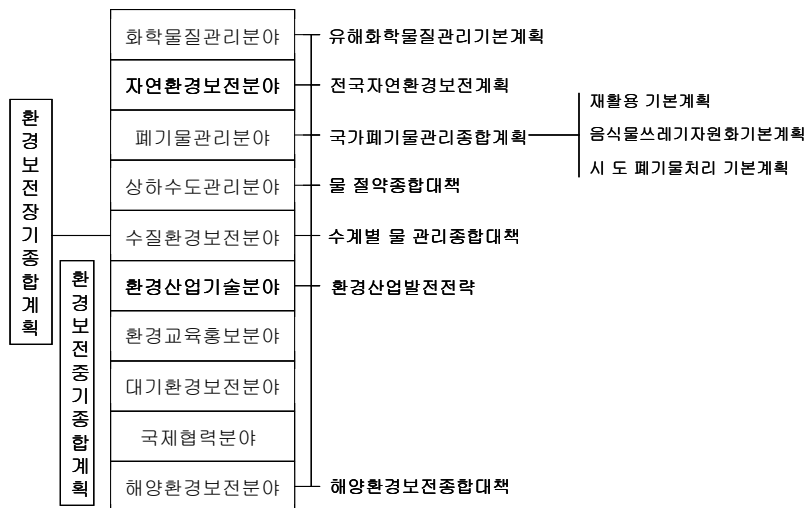
[그림 8] 환경계획의 위계

또한 [그림9]을 통해 알 수 있듯, 우리나라 환경계획은 그 내용적 범위에 의해 종합계획과 부문계획으로 나누어짐을 알 수 있다. 종합계획은 개별 부문계획의 내용을 포함하고 있는데, 부

64) 환경부, 「국토환경보전계획 수립연구」, 2003, 32p.

65) 김인환·전병선, 「환경법 강의」, 서울: 홍문관, 2003.

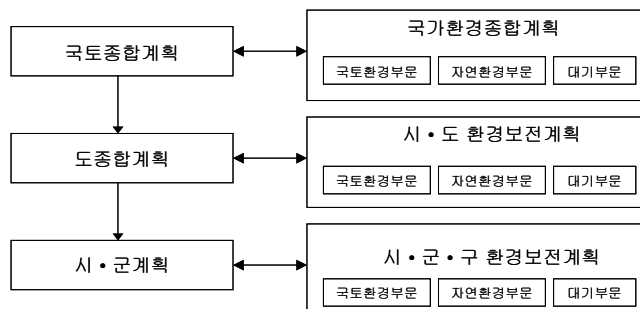
문계획에는 전국자연환경보전계획, 국가폐기물관리종합계획 등 개별법에 의해 수립되는 계획이 있다.



[그림 9] 환경관련 계획 현황

(3) 법적·체계적 연관성

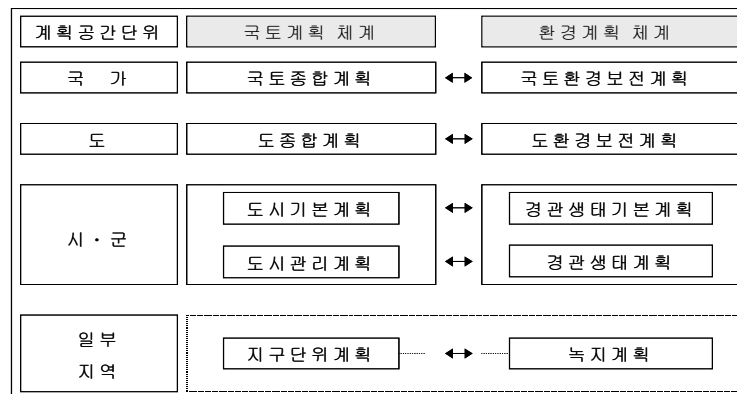
환경정책기본법이 2002년 개정됨으로써 우리나라 환경계획의 체계가 국가환경종합계획, 시·도 환경보전계획, 시·군·구 환경보전계획의 3단계로 새로이 구축되었다. 이제 [그림 10]에서 보는 바와 같이, 법적으로 적어도 구조상으로는 우리나라 환경계획 체계와 국토계획 체계와 서로 연계될 수 있는 기본적인 틀이 마련된 것이다.



[그림 10] 국토환경보전계획 위계

최영국 외(2002)는 계획공간 단계에 따라 환경계획체계를 국토계획체계와 맞추는 관점에서 아래 [그림 11]에서 보는 바와 같은 국토계획과 환경계획의 연계체계를 제안하고 있다. 즉 이

제안에 의하면, 국가단위에서는 국토종합계획과 국토환경보전계획, 도 단위에서는 도종합계획과 도환경보전계획, 시·군단위에서는 도시기본계획과 경관생태기본계획, 도시관리계획은 경관생태계획, 그리고 일부지역 단위에서는 지구단위계획과 녹지계획이 상호 연계되는 체계를 가지고 있다. 독일의 경관계획체계에 따른 대안으로 보이나, 특히 지구단위계획에 대응하는 환경계획을 녹지계획으로 본 것은 환경계획을 너무 협소하게 해석한 것으로 판단된다.



[그림 11] 국토계획체계와 환경계획체계의 계획단계별 연계

자료, 최영국 외(2002), p179.

2) 중앙정부 차원의 현황

(1) 국토이용계획과 환경계획의 법적 상관성

공간계획 관련법과 환경계획 관련 법 조항을 분석함으로써, 법에서 명시하는 각 계획의 강제성 정도와 위상을 알 수 있다. 나아가 양 계획이 법령상에서 서로 상충하는지 여부와 법 집행상의 위계도 파악할 수 있다. 여기서 개발사업 관련 법 중심으로 환경 관련 조항을 조사하여 상충성을 분석하고, 법제상 가지는 문제점은 무엇인지 알아본다. 다음으로는 환경법제 중 공간계획 관련 조항을 살펴보고, 각 법제의 목적에 부합하는지 여부를 함께 살펴본다.

<표 36>에서 보듯, 19개 국토계획 관련법에서 환경계획의 요소 및 환경적 기준이 되는 사항을 포함하고 있는 조항은 그리 많지 않다. 더구나 각 항목들은 환경과 환경문제에 대한 일반적이고 포괄적인 사항만을 담고 있어서⁶⁶⁾ 이를 활용하여 구체적 환경계획적 요소를 도시계획에

66) 예를 들어, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 3조는 다음과 같이 포괄적인 환경적 측면을 규정하고 있다. “국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다.”

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원

<표 36> 국토계획 관련법 중 환경관련조항

연번	관련부처	법령	조항
1	행정	도로교통법	-
2	자치부	소하천정비법	제1조
3	산업 자원부	에너지이용합리화법	제1조, 제3조, 제4조, 제5조, 제8조, 제9조, 제21조, 제25조
4		대체에너지개발촉진법	제1조
5		산업집적활성화및 공장설립에관한법률	제2조
6	해양 수산부	공유수면매립법	제1조, 제6조, 제16조
7		신항만건설촉진법	제9조
8		해양오염방지법	제4조, 제15조, 제20조, 제52조
9	건설 교통부	하천법	제2조
10		국토기본법	제2조, 제5조, 제6조, 제24조, 제25조
11		국토의계획및 이용에관한법률	제2조, 제3조, 제4조, 제6조, 제7조, 제8조, 제13조, 19조, 27조, 제36조, 제37조, 제38조, 제49조, 제52조, 57조, 제58조, 59조, 제63조, 제68조, 제76조, 제77조, 79조, 제89조, 제119조
12		건축법	제6조, 제31조
13		도시공원법	제1조제2조제32조제11조제12조제12조제23조
14		도시개발법	제1조제2조제5조제11조
15		택지개발촉진법	제11조
16		고속철도건설촉진법	제7조제8조
17		수도권정비계획법	제4조, 제6조, 제9조
18		도시및주거환경정비법	제1조, 제2조, 제4조, 제6조, 제7조
19		지하수법	제2조, 제6조, 제7조, 제13조, 제16조

한편 포함시키는 것은, 환경문제에 대한 계획가의 인식 정도와 개발이익에 대한 주민의 요구 정도에 따라 달라질 수 있다.

환경법상의 공간계획 관련 조항은 주로 토지이용의 행위제한, 개발행위의 허가 등이 중심이 되어 있다.⁶⁷⁾ <표 37>에서 보듯 공간계획법상의 환경관련 조항보다 환경법상의 공간계획 관련조항이 더 많은 것을 알 수 있다. 특히 환경정책기본법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 자연공원법, 자연환경보전법, 습지보전법, 환경·교통·재해등의영향평가법, 토양환경보전법, 폐기물관리법, 수도법, 하수도법은 도시계획·재개발 등과 밀접한 연관이 있는 법이다. 그러나 실제로 행해지는 개발행위에 있어서는 공간계획이 환경계획보다 우선순위에 있기 때문에 환경문제에 대한 근본적 해결이 어려울 뿐 아니라 충분한 합의과정을 거치기도 쉽지 않다.

67) 예를 들어, 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제 3조, 도시계획법 제4조제1항의 규정에 의한 도시구역안에서의 토지의 형질 변경 등의 허가, 동법 제23조의 규정에 의한 도시계획사업시행자의 지정, 동법 제25조의 규정에 의한 실시계획의 인가 등이 있다.

<표 37> 환경법 상의 국토계획 관련조항

연 번	법령	조항
1	환경정책기본법	제2조, 제6조, 제7조 의2, 제10조, 제13조4, 제14조의5, 제15조의2, 제19조, 제25조, 제26조, 제27조, 제28조
2	대기환경보전법	-
3	수질환경보전법	제6조, 제32조의3
4	한강수계상수원수질개선및 주민지원등에관한법률	제4조, 제7조1 제9조, 제14조, 제15조,
5	낙동강수계물관리및 주민지원등에관한법률	제4조, 제5조, 제6조, 제10조, 제15조, 제16조, 제27조, 제28조
6	영산강·섬진강수계관리및 주민지원등에관한법률	제4조, 제5조, 제8조, 제16조, 제25조, 제26조
7	금강수계물관리및 주민지원등에관한법률	제4조, 제5조, 제8조, 제25조
8	다중이용시설등의실내공기질관리 법	제3조, 제5조
9	소음·진동규제법	제6조, 제9조, 제11조, 제28조, 제31조
10	환경분쟁조정법	-
11	자연환경보전법	제2조, 제4조, 제6조, 제9조, 제18조, 제19조, 제20조, 제24조, 제25조, 제27조, 제28조, 제29조, 제30조, 제31조, 제34조, 제42조, 제43조, 제45조, 제49조, 제52조, 제53
12	자연공원법	제2조, 제4조, 제6조, 제8조, 제11조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조, 제21조, 제22조, 제23조, 제25조, 제70조, 제71조, 제72조, 제75조, 제76조, 제77조, 제78조
13	독도등도서지역의 생태계보전에관한특별법	제8조, 제9조
14	습지보전법	제10조, 제20조
15	조수보호및수렵에관한법률	제17조
16	환경개선비용부담법	-
17	환경·교통·재해등에관한영양평 가법	제1조, 제2조, 제4조, 제8조
18	토양환경보전법	제7조, 제17조, 제18조, 제20조, 제21조
19	환경관리공단법	제16조
20	환경개선특별회계법	-
21	환경기술개발및지원에관한법률	-
22	유해화학물질관리법	제50조
23	폐기물관리법	-
24	오수·분뇨및축산폐수의처리에관 한법률	제8조
25	자원의절약과재활용촉진에관한법 률	제34조
26	폐기물처리시설설치촉진및 주변지역지원등에관한법률	제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제9조, 제11조, 제12조, 제14조, 제19조, 제20조
27	수도권매립지관리공사의설립및 운영등에관한법률	제2조, 제19조
28	한국자원재생공사법	제23조
29	수도법	제4조, 제5조, 제6조, 제31조, 제44조
30	하수도법	제38조

3) 지방정부 차원의 현황

지방차원의 환경계획을 바라보면 우리는 현 시점이 환경계획 패러다임 변화가 요구되는 시대임을 알게 된다. 지금까지의 지방자치단체 환경계획은 특정 지방자치단체의 내부 환경문제에 대처하기 위한 계획이었다. 하지만 지속가능한 발전을 위한 지방자치단체 환경계획은 현재 및 미래의 지구환경문제 해결에 기여하는 계획이 될 것을 요청받고 있다. 또한 환경분야 계획은 지방자치단체의 개발행위, 환경관리, 도시계획, 시민의식 및 참여 등과 같은 다양한 활동과 밀접한 관계를 가지고 있다. 환경계획의 대상과 범위가 이제 시·공간적으로 변화하고 있으며, 환경계획에 대한 이러한 변화된 요구는 환경계획 패러다임 변화를 추구하고 있다.

시·도, 시·군·구에서 의무적으로 수립하여 시행하도록 되어 있는 환경보전계획 이외에 시정계획 중 환경분야 계획과 지방의제 21도 중요한 지방자치단체 환경계획으로 간주될 필요가 있다. 특히 지방자치단체장의 임기 내 시정운영계획인 시정4개년계획 중 환경분야 계획은 지방자치단체 차원에서는 가장 강력하고 우선성 높은 환경계획이라 말할 수 있다. 지방의제 21도 법정 계획은 아니나 그 상세한 내용과 실천방법, 환경적·사회적·경제적인 측면에 긍정적 영향을 미치는 등의 차원에서 볼 때 지속가능한 도시발전에 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 바, 우리나라에서는 일종의 환경계획으로서 중요한 위치를 차지하고 있다.⁶⁸⁾ 이와 같은 세 가지 환경계획이 지방자치단체 차원의 계획으로서 가지는 의미에 대하여 아래에서 살펴본다.

(1) 환경보전계획

환경정책기본법에 의해 지방자치단체가 수립하는 환경계획에는 시·도 환경보전계획과 시·군·구 환경보전계획이 있다. 시·도 환경보전계획은 국가환경종합계획 및 환경보전중기종합계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 수립하도록 되어 있다. 2002년 12월 개정된 환경정책기본법에 의해 새로이 시·군·구에서도 환경보전계획 수립이 의무화되었다.⁶⁹⁾

환경정책기본법에 의한 지방자치단체 환경보전계획은 장기적이고 종합적인 성격을 가지는 법정계획임에도 불구하고 그 위상이 모호하다. 환경보전계획의 내용적 범위는 주로 환경오염, 자연환경, 환경친화적 도시관리, 지구환경에 관한 사항을 포함하고 있다.

68) 여기서 도시기본계획 중 환경부문계획은 환경계획 논의에서 제외한다. 도시기본계획 중 환경부문계획은 도시계획부서가 그 수립 및 집행을 총괄하면서 공간계획 중심으로 계획을 수립하고 있다는 점에서 위에서 언급한 다양한 환경계획과는 그 성격을 달리한다고 판단되며, 단지 토지이용 관련 계획 수립 및 시행의 일부로서 기능을 하고 있다고 이해된다.

69) 제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다. <개정 1999.12.31>

② 지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.

(2) 시정계획 중 환경분야 계획

시정운영계획은 지방자치단체 차원에서 4년마다 수립하는 계획으로, 도시개발, 주거, 안전, 복지, 여성, 교통, 경제, 문화, 관광, 환경, 예산 등 시정의 전반적인 운영 및 민선자치단체장의 4년간의 시정계획 내용을 모두 담고 있다. 각 부문별 계획은 해당 지방자치단체의 전반적인 발전 방향에 합당하도록 목표가 정해지며 각 분야의 특징에 따라 지표 및 실천 방안, 운영방법 등을 계획 내용에 담게 된다.

시정계획 중 환경분야 계획은 지방자치단체 차원의 환경계획으로서는 우선성이 가장 높은 중요한 계획이다. 지방자치단체장의 임기 동안 수립·시행되는 주요 정책의 종합적인 수단이 되기 때문이다. 시정4개년계획 중 환경분야 계획은 비법정계획이기는 하지만, 실질적으로 가지는 영향력이나 효과는 법정계획인 환경보전계획에 비해 훨씬 크다. 그리고 세부 사업계획별로 연도별 추진계획 및 추진 일정이 정해져 있으며 예산도 배정되어 있는 등, 시정4개년계획 중 환경분야 계획의 사업계획 관리가 매우 엄격하게 이루어지고 있다.

(3) 환경계획으로서의 지방의제 21

지속가능한 발전을 위해서는 현대 도시계획의 문제점을 국토계획, 환경계획, 도시설계 전반에 걸쳐 총체적으로 재검토하는 작업이 있어야 한다는 문제인식이 확산되고 있는 가운데, 지난 수년간 국내외적으로 지방의제 21이 21세기의 대안적 도시계획체제로 부각되고 있다. 현재 전세계 113개국 6,416개 지방자치단체가 지방의제 21을 추진하고 있으며, 우리나라의 경우 2004년 8월 현재 250개 지방자치단체 중 80%인 199개 지방자치단체가 지방의제 21을 수립하였으며, 11%인 28개 지방자치단체가 지방의제 21을 수립 중에 있어 전체적으로 91%인 227개 지방자치단체에서 지방의제 21을 추진하고 있다.⁷⁰⁾

세계화, 도시화의 급격한 여건변화 속에서 환경계획의 틀이 심의적 계획으로 바뀌고 있는데, 그 전형적인 예가 지방의제 21이라고 말할 수 있다.⁷¹⁾ 심의적 계획으로서의 지방의제 21이 제대로 수립되고 집행될 수만 있다면, 활성화된 지방의제 21이 도시계획과 환경계획의 연계성 제고에 상당히 기여할 것으로 전망된다. 주민들이 적극적으로 참여하여 환경을 포함한 지방 환경실태를 파악하고 오염된 지방환경을 개선할 방안들을 주민 스스로 제시함으로써 자신이 생태계의 일원이라는 자각을 하도록 하는 지방의제 21을 통하여 지방의 지속가능한 발전은 앞당겨질 수 있다.

지방의제 21은 지역사회의 이해관계자들이 파트너십에 의해 참여해서 만드는 지역의 지속

70) 우리나라 지방의제 21의 추진현황 및 세계적 동향에 대해서는 다음의 글 참조. 이창우, “지방의제 21의 현황 및 세계적 추세”, 녹색서울시민위원회 전체 워크샵, 2004. 5.

71) 이태리의 로마와 스웨덴의 예테보리의 지방의제 21을 사례로, 환경계획으로서의 지방의제 21의 수립과정과 결과를 설명하고 있는 Khakee & Barbanente(2003)의 논문 참조.

가능한 발전을 위한 행동계획으로서, 원칙적으로는 계획대상에 환경부문만이 아니라 시정 전반이 포함된다. 하지만 지방의제 21 과정이 시정과 괴리되어 있는 것이 현실이다.⁷²⁾ 현재 우리나라 지방자치단체는 지방의제 21을 환경계획의 일종으로 받아들이고 있으나 앞으로 지방자치단체의 지속가능한 발전 계획으로 진화해나갈 것으로 전망된다.⁷³⁾ 현재로서는 우리나라 지방자치단체의 지방의제 21은, 법상계획인 지방자치단체 환경보전계획보다는 그 위상과 관심도가 높지만 시정계획 중 환경분야 계획보다는 그 위상과 영향력이 낮은 환경계획이라 말할 수 있다.

지방의제 21은 해당 지방자치단체의 다양한 활동들을 세분화하여 지역 전체의 지속가능성을 담보할 수 있다는 장점을 가지며, 상세한 항목별 행동계획을 수립하고, 시민·기업·정부가 할 수 있는 실천 방법을 명시하고 있다.

2. 문제점

1) 중앙정부

국토이용계획과 환경계획간 상충성 문제는 공간적 범위에 대한 기준이 다르기 때문에 발생하는 경우가 많다. 여기서는 국토이용계획체계의 각 단계에 대응하는 환경계획체계가 갖추어지지 못했기 때문에 발생하는 문제에 대해 살펴본다. 이러한 문제는 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에서도 발생하는데, 도시계획과 환경계획 상호간의 연계를 가능하게 하기 위해서는 각 계획단계별로 상호 대응하는 세부적인 계획들이 필요할 것이다. 그러나 국토계획의 위계가 체계적으로 정리되어 있는데 반해 이에 대응하는 환경계획의 위계는 그러하지 못한 한계가 있다.

(1) 국토이용계획과 환경계획의 체계적 상관성

환경계획의 내용에는 개발계획과 그 시행에 따르는 환경영향을 저감시킬 수 있는 실효성 있는 사항이 부족하다. 사실상 환경계획은 환경문제 혹은 특정행위로 인해 발생할 수 있는 영향을 나열하여 정보를 제공하는 역할 이상의 내용을 포함하고 있지 않다. 특히 국토계획과 도시계획의 체계와 같이 계획 대상의 공간적 범위에 맞춘 환경계획 체계가 있다 해도 계획 내용은 공간화되지 못하고 있다.

환경계획은 보전가치가 높은 자연환경 보전을 중심으로 수립되기 때문에 환경친화적 도시구축을 지향하면서도 사실상 국토이용계획과의 연계에는 한계가 따른다. 최근에는 일단의 개발계

72) Mittler(2001, pp53-60)는 도시계획과 지방의제 21의 관계라는 측면에서 지방의제 21의 문제점과 가능성을 논하고 있다. 그는 현재 세계적으로 지방의제 21이 보여주고 있는 한계는, 지방의제 21 자체가 가진 문제가 아니라 지속가능하지 않은 정치적, 법제도적, 경제적 분위기 때문이라고 주장하고 있다.

73) 지방자치단체의 지속가능한 발전 계획으로서의 지방의제 21의 한계와 가능성에 대해서는, 스톡홀름을 비롯한 스웨덴의 5개 도시 지방의제 21을 분석한 Rowe & Fudge(2003)의 논문을 참조할 것.

획 수립 시 환경계획에 대한 고려를 강조하고 있으나 개발사업에 대한 기본법은 국토이용계획 관련법이므로 환경계획은 실질적으로 영향력을 미치기 어려우며 이로 인한 계획간의 우선성에 대한 상충이 발생할 소지가 있다.

환경계획의 수립과 시행에 있어 환경계획의 위상이 국토이용계획법에 비해 취약한 것은 사실이지만⁷⁴⁾ 환경정책기본법이 개정되면서 기초자치단체인 시·군·구에서도 환경보전계획을 수립하여야 하며 이는 국토계획 체계와도 유사하여 각 단계마다의 환경적 대응을 유도할 수 있게 되었다.

이들 두 계획의 연계를 위해서는 도시계획 지침⁷⁵⁾이 환경계획과 연계되어야 한다. 국토계획이나 정책 실천의 신뢰도 향상을 위해서 각 법제간의 상충과 경합관계의 확실한 구분이 있어야 할 것이며, 환경계획 수립 지침도 계획단계별로 마련되어야 할 것이다.

한편 토지이용은 건설교통부뿐 아니라 여러 부처의 규제를 받는다. 이러한 중복규제로 인하여 행정낭비는 물론이고 규제효과도 반감될 수 있다. 이러한 여건 하에서 토지이용에 있어서의 친환경적 수단들이 실효성을 얻기 위해서는 다양한 지침과 기준의 정비와 보완이 요구된다.

2) 지방자치단체

(1) 지방환경계획의 일반적 문제점

지방자치단체 환경계획은 다음과 같이 여러 문제점을 안고 있다. 우선 지방자치단체 차원에서의 도시계획과 환경계획간의 갈등은 주로 개발사업을 두고 일어나고 있다. 개발계획에서 야기되는 자연환경의 훼손을 계획수립 단계에서 제어하지 못하고 있다. 특히 서울시의 경우, 조례에 의해서 각종 개발사업 및 계획에 대한 지속가능성 평가가 이루어지면서 도시계획과 환경계획의 연계성 부재의 문제가 드러나고 있다.

이상대와 송인주(2002)는 우리나라 환경계획의 문제점을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 환경계획의 공간적 틀이 미흡하다. 현행 환경정책기본법에서 전 국토를 대상으로 하는 국가환경종합계획과 지방자치단체 차원의 환경보전계획 수립에 대해 규정하고는 있으나 구체적인 계획의 규모, 방법, 내용 등이 없어 개념적인 계획에 머물러 있다.

둘째, 국가 및 지방 환경계획들이 국토계획체계와 서로 연계되어 있지 못하다. 환경계획이 개발계획과 서로 상충할 경우 이를 해소할 구체적인 틀이 없는 문제도 있다.

셋째, 환경계획의 구체화를 위한 공간적 환경 자료가 없다. 지도화된 환경 자료가 미비하기 때문에 환경보전을 위한 내용들을 공간계획에 담기 어려우며 따라서 환경계획과 도시계획이 서로 유리되게 된다.

74) 국토계획법 제4조 1항 : 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.

75) 광역도시계획지침, 도시기본계획수립지침, 도시관리계획수립지침

또한 최영국 외(2002)와 대통령 자문 지속가능발전위원회 토지이용 및 환경규제 소위원회 (2003) 등에 의하면, 우리나라의 현행 환경계획 체계는 환경계획 내용의 구체성 결여, 도시계획과 환경계획의 우선성 상충, 환경계획의 부분성, 훼손된 환경복원계획의 미흡, 환경계획의 비공간화 등의 문제를 안고 있다.

종합적으로 평가한다면, 2003년부터 시행되고 있는 새로운 국토계획법 체계가 아직 정착 되지 못하고 있고, 2002년의 환경정책기본법 개정으로 새로이 수립해야 할 지방자치단체 환경보전계획의 구체적인 지침이 없는 가운데 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획이 서로 갈 등하는 과도기적 혼란상을 보이고 있다고 말할 수 있다. 나아가 지방자치단체의 법정 환경계획인 환경보전계획은 구체성이 결여되어 그 계획적 위상이 매우 낮은 반면, 시정계획상의 환경분야계획은 법정계획이 아님에도 불구하고 가장 강력하고도 우선성 높은 환경계획이 되고 있다. 지방의 제 21 또한 법정계획이 아님에도 불구하고 시민단체를 중심으로 한 여러 이해관계자의 시정 참여를 유도하면서 지방의 환경개선에 상당히 기여하는 환경계획이 되고 있다.

(2) 지구단위계획과 환경계획 연계

지방자치단체 도시계획 중 도시관리계획은 대부분의 경우 지구단위계획을 수단으로 수립 되는데, 지구단위계획은 대상지역 지정 목적에 따라 지역 환경에 미치는 영향이 달라질 수 있으므로 계획 시에 환경부문에 관한 구체적 계획이 필요하다. 현재 지구단위계획이 환경의 개선이나 지역문제 해결을 위한 수단으로서는 크게 기능을 하지 못하고 있다.

하지만 지방자치단체 도시계획과 환경계획의 연계는 특히 지구단위계획 단계에서 이루어 지는 것이 중요한데, 그 이유는 지구단위계획을 통하여 유형화된 개별 개발사업의 계획에 있어 각 상황에 맞는 환경영향에 대한 대응이 가능해지기 때문이다. 그러나 지구단위계획의 계획수립 단계에 인접지역과의 환경적 상관관계와 사업시행으로 인하여 예상되는 환경영향, 환경용량 등을 충분히 고려하지 못하고 있는 실정이다. 토지이용계획의 주요 실현수단인 지구단위계획이 지속 가능성을 담보할 수 있도록 활용되고 있지 않은 것이다. 환경계획과 도시계획의 적절한 연계를 위해서는 도시계획 수립과 동시에 환경계획을 수립하여 양 계획체계간에 다양한 정보를 서로 공유하도록 해야 하며 상호 배타적 입장을 취하기보다는 보완적 기능을 극대화시킬 수 있어야 한다.

특히 지구단위계획의 계획수립 과정에서 환경용량을 토대로 한 개발밀도의 검토가 부재한 데, 계획단계에서 충분한 환경적 검토 없이 행해지는 과도한 용적률 허용은 도시의 과밀현상을 심화시킬 수 있으며, 주민은 교통난과 자연환경 파괴로 인한 피해를 입을 수도 있다.

3. 개선방안

국토계획과 환경계획의 연계 대안으로 ① 두 계획체계의 직접적인 연계 없이 환경계획적 요소를 국토계획에 적극 반영하는 방법, ② 국토계획과 환경계획을 체계상 1대 1로 대응시키는 방법, ③ 국토계획과 환경계획을 하나의 계획으로 통합하는 방법을 제시할 수 있다.

우선 대안 1을 살펴보면, 현재로서는 환경영향평가나 사전환경성 검토제도, 그리고 국토계획체계 자체 내에서 실시하는 환경성 검토 정도가 환경계획적 요소를 국토계획에 반영하여 국토계획과 환경계획을 연계시키고자 노력한 결과다. 하지만 환경영향평가를 포함하여 전반적인 환경성 검토 항목이 지역과 관련 없이 획일적으로 정해져 있으며, 사업계획의 지속적 추진을 위한 합리적 근거 제공 목적으로 이용되기도 하는 등 형식적으로 운영되고 있는 한계를 가지고 있다.

대안 2의 경우, 바람직한 개선방안이기는 하지만, 현실적으로 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획이 현재 존재하지 않는다는 문제가 있다. 그리고 환경계획 자체가 가진 계획체계로서의 상대적 취약성으로 인하여 지금 당장 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획 체계를 완성하기가 어려울 것으로 판단된다. 따라서 앞으로 5년내에 국토계획체계와 환경계획체계를 효과적으로 대응시킨다는 목표를 가지고 이와 관련한 준비를 할 필요가 있다.

대안 3은 국토계획과 환경계획을 하나로 통합하여 이를테면 지속가능한 발전계획을 수립하는 경우를 말한다. 하지만 네덜란드나 덴마크 등의 국가에서 환경보전업무와 개발업무를 하나의 조직에서 처리하면서 국토계획을 환경계획 속에 통합시켜 수립, 집행하는 경우와 우리나라의 사정은 상당히 다르므로, 장기적인 관점을 가지고 추진해야 할 것으로 보인다. 즉 앞으로 10년내에 국토계획과 환경계획을 일원화한 지속가능한 발전계획을 수립하고 집행한다는 목표를 세우고 이를 위해 필요한 연구 및 준비작업을 차근차근 해나가야 할 것이다.

따라서 국토계획과 환경계획의 현실적인 연계방안은 단계적으로 접근할 수밖에 없다고 판단된다. 위 국토계획과 환경계획의 연계 대안들은 그 중 어느 하나를 고르는 선택적인 것이 아니라 시간을 가지고 단기, 중기, 장기로 나누어 추진해야 할 단계적인 것으로 이해해야 할 것이다. 여기서 단기라 함은 2-3년 정도의 기한을 말하고, 중기라 함은 5년 정도의 기한을 말하며, 장기라 함은 10년 정도의 기한을 말한다. 이상에서 논의한 국토계획과 환경계획의 연계 대안을 표로 정리하면 다음과 같다.

1) 법적 개선방안

단기적으로 볼 때, 국토계획법과 환경관련법 상의 계획과 규제는 상호보완적 공동추진의 형태로 연계하되 국토계획법 체계에 환경적 요소를 더욱 확대하여 반영하는 방향으로 나가야 한다. 국토계획법 상 여러 제도들은 그동안 환경 관련 부문에서 주장되던 친환경적 요소와 환경의

<표 38> 국토계획과 환경계획의 연계 대안

대안	내용	목표 년도
1.단기적 연계대안 : 국토계획에 환경계획적 요소 반영	-도시관리계획에 지방의제 21, 시정운영계획 중 환경분야계획, 환경보전계획 내용 의무적 반영	2~3년 이내
2.중기적 연계대안 : 국토계획과 환경계획의 체계적 대응	-도시관리계획에 환경관리계획을 신설 대응시키는 등 국토계획과 환경계획의 1대 1 대응 성립	5년 이내
3.장기적 연계대안 : 국토계획과 환경계획의 통합	-국토계획과 환경계획을 하나로 통합하여 지속가능한 발전계획 수립	10년 이내

우선성 문제를 대폭 반영하기 위해 노력해왔다. 국토계획법으로, 국토관리 및 토지이용규제에 환경친화적 내용을 부여할 수 있는 제도적 기반은 마련되었으므로 앞으로 구체적 실천력을 가지기 위한 기준 및 지침을 마련해야 할 것이다. 하지만 여전히 미흡하므로, 국토계획법상에 환경과 관련한 조항을 좀 더 구체적으로 명시할 필요가 있다.

용도지역의 지정과 관련하여 우선 용도지역별 행위제한 내용 자체를 친환경적으로 정비해야 하며 이때 국토계획법에서 규정하고 있는 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제, 2중 지구단위계획제도 등과도 연계하여 검토해야 한다.

환경규제 체제 측면에서의 법제도적 개선방향은 우선 지속적으로 증가하는 환경행정수요에 대처하기 위해 매체 통합형 행정체제로 개편하여 사전예방적 환경관리기능, 오염총량제 등 유역관리 기능을 강화하는 방향으로 행정체제를 개편하는 것이 바람직하다. 이러한 환경행정체제정비와 연계하여 환경관련 규제는 매체별 규제의 한계를 벗어나 오염원을 통합적으로 관리할 수 있는 제도적 정비가 필요하다.

국토기본법이나 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 국토 관련법에서는 타 계획에 대한 도시계획의 우선성을 명시하고 있고, 환경정책기본법이나 서울시 환경기본조례 등 환경관련법에서는 환경계획의 우선성을 규정하고 있는 문제가 있다. 토지와 관련되지 않은 환경계획이 없고, 환경을 이용하지 않는 도시계획이 없기 때문에, 도시계획과 환경계획은 법조문으로만 보면 상충하게 되어 있다. 앞으로 해당 법을 개정할 때, “우선 한다”라는 용어를 삭제하거나, 이 용어 대신 “관계부서와 서로 협의하여야 한다”는 등 적절한 표현으로 수정해야 한다.

국토계획과 환경계획의 연계 대안의 제2단계인 중기적 측면에서의 법적 개선방안으로는 우선 지방자치단체 차원에서 도시기본계획에 대응하는 환경보전계획이 있듯이, 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획을 수립할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련해야 한다. 지구단위계획 등 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획 수립의 법적 근거는 환경정책기본법을 개정함으로써 가능할 것이다. 장기적인 측면에서 국토계획과 환경계획이 지속가능한 발전 계획이라는 단일 계획으로 통합될 필요가 있고, 이러한 계획의 법적 근거로서 이를테면 지속가능한 사회 발전법 등의

대안이 검토될 수 있다.

2) 제도적 개선방안

국토계획 내용 안에 고밀도, 녹지의 부족, 생태계의 복원문제, 쾌적한 주거지의 확보, 주민 참여의 부재 등을 비롯한 다양한 국토문제를 완화시켜줄 수 있는 환경계획적 요소를 더욱 광범위하게 포함시켜야 한다. 환경계획을 수립할 때에도 환경적인 부문에만 치우쳐 국토계획과 충분한 연결고리를 가질 수 없는 계획이 되고 있으므로, 양 계획 간의 유기적 보완관계를 가질 수 있는 계획체계를 정립하는 것이 중요하다.

중기적으로, 국토계획을 환경계획과 공식적으로 체계상 1대 1로 연계시키는 방법을 검토할 수 있다. 이는 특정 도시계획에 반영할 수 있는 별도의 환경계획을 수립하는 방안인데, 이를 위해서는 환경계획 체계를 정비하고, 현행 지구단위계획의 환경성 검토 및 지속가능성 평가 제도의 재검토 등 전반적인 제도 정비도 필요하다.

제도적 측면에서 통합적인 국토 및 도시계획이 되기 위해서는 정보 구축, 계획, 토지이용 규제, 사후 관리의 전 과정에 걸쳐 환경부문을 검토해야 한다. 그 중 사후관리체제를 강화하여 허가를 받을 때의 토지이용과 허가 이후의 토지이용 행태의 차이가 발생하지 않도록 하여 계획목표가 제대로 정착될 수 있도록 해야 하겠다.

국토계획과 환경계획은 두 계획 간의 기초정보 조사단계와 계획수립단계에서 연계성을 확보해야 한다. 먼저 기초정보 조사 단계에서는 현행 국토계획법상의 도시기본계획을 수립하기 위해 필요한 기초정보조사와 사전환경성 검토 시 필요한 기초정보의 양이 방대함에 앞으로 부처간 업무협조체제를 활용하여 각각의 역할 분담을 통한 효율적인 정보 수집 방안 마련이 필요할 것이다.

단기적으로 볼 때, 적어도 지방자치단체 차원에서는 앞으로 법정계획인 환경보전계획뿐 아니라 지방의제 21과 시정계획의 환경분야 계획도 지방환경계획으로 인정하고, 이 3자간의 환경계획체계의 내부적 통합과 연계를 높여야 한다. 이와 관련하여 도시기본계획과 환경보전계획이 위계상 상응하고 있으나 도시기본계획의 하위에 있는 도시관리계획에 상응하는 법정 계획이 없는 바, 지금 당장은 아니라고 하더라도 적어도 중기적으로는 환경보전계획의 하위 개념인 환경관리계획을 수립하는 방안을 강구할 필요가 있다.

전 세계적으로 강력한 목표 지향적 환경정책에서 역할분담형 거버넌스에 기초한 환경정책으로 환경계획의 중심이 변화하고 있다. 과거 규제중심의, 환경기준을 적용하는 명령과 통제 계획의 한계를 극복하기 위해 거버넌스 중심의 심의적 환경계획이 필요하다. 이 환경계획의 수립, 집행, 평가, 모니터링의 전 과정에 시민이 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 심의적 계획으로서의 지방의제 21의 활성화는 도시계획과 환경계획의 자연스러운 조화를 통하여 지속가능한 도시발전

에 상당한 기여를 할 것이다.

2003년부터 시행된 새로운 국토계획 체계와 조화되는 환경계획 체계를 조속히 마련해야 한다. 이를 위해서는 환경계획 분야만의 노력으로는 그 성과를 기대하기 힘들고, 국토계획 분야와 환경계획 분야 이해관계자 쌍방간의 지속적인 대화와 협력이 필요하다.

국토계획 관련 자료와 정보는 공간상에 표시되어 이해관계자간 명확한 의사소통 수단을 확보해놓고 있지만, 환경계획 관련 자료와 정보는 공간상에 표현되지 못하는 경우가 많고 선언적이고 추상적인 수준에 머물러 있다. 환경정보와 자료를 포함한 환경계획의 주요사항들을 공간상에 도면으로 표시해야 한다.

환경용량 평가 제도를 국토계획에 적극 도입하는 것도 국토계획과 환경계획의 연계성을 높이는 데 기여할 것이다. 에머지 분석, 생태적 발자국 분석, 불투수 토양피복도 분석 등이 모두 개발계획이 환경자원의 한계 내에서 이루어져야 한다는 점을 전제하고 있는 바, 환경용량 분석을 통하여 지속가능한 발전을 향해 나아갈 수 있을 것이다.

3) 운영상 개선방안

국토계획 및 도시계획이 100년의 역사를 가지고 상당히 전문화된 영역으로 발전해 왔다면 환경계획은 리우회의 이후 10년 정도의 역사밖에 가지지 못하여 아직 그 전문성을 인정받지 못하고 있다. 따라서 환경계획 관련 공무원 및 전문가들이 환경계획의 전문성을 스스로 높이기 위해 많은 노력을 해야 한다.

국토계획과 환경계획간 정합성 문제는 국토계획 분야와 환경계획 분야가 “환경문제”를 바라보는 시각이나 접근방법이 다른 데에서 기인하는 것으로, 향후 양자 모두 관련 계획을 집행함에 있어 환경문제를 경제, 사회, 환경이 통합된 “지속가능성” 측면에서 인식해야 한다. 이 때 국토계획과 환경계획 분야 종사자들이 지속가능성 개념을 서로 공유할 필요가 있다.

지속가능한 발전이 단순히 환경보전을 위한 것이 아니라 지역 경제발전에도 이바지할 수 있도록 유의해야 한다. 그리고 지역주민의 삶의 질 향상 정도를 평가할 수 있도록 지속가능성 지표를 새로이 개발해야 한다. 나아가 TBL(Triple Bottom Line)이나 생태예산과 같은, 지속가능한 발전을 위한 환경계획의 정책수단들을 도입해야 한다.

도시기본계획에 대응하는 환경계획인 환경보전계획과 같이, 도시관리계획에 대응하는 법정 환경관리계획이 만들어지기 전까지는, 지방자치단체 차원에서 지구단위계획 관련 계획도서를 작성할 때, 지방의제 21, 환경보전계획, 시정계획의 관련 항목들을 의무적으로 검토하도록 할 필요가 있다. 그리고 개발계획의 초기 단계에서부터 도시계획가와 환경계획가를 모두 참여시키는 한편 지역주민과 기업의 의견을 적극 수렴해나가도록 해야 한다.

제 3 장 환경정의의 확립

제 1 절 환경부정의 문제의 현황

우리나라에서 환경정의 문제는 오랫동안 제기되어왔다. 1970년대 이후 공단 주변 주민 건강피해 문제에서 오늘날의 환경운동이 시작된 데에서 이러한 점을 잘 알 수 있다. 1970년대에는 울산 공단 삼산평야 농민 피해 보상운동, 여천공단 이주민 문제 등이 있었고, 1980년대에는 온산병 문제, 노동자 수은중독 문제, 상봉동 박길례 씨 진폐증 문제 등 사회적 약자들의 환경피해 문제가 일어났다. 1990년대에도 개발사업으로 인한 환경부정의 문제가 지속되었다. 동강댐 반대운동, 새만금 사업 반대운동, 안면도, 부안 핵폐기장 반대운동, 김포매립지 반대운동 등 환경문제를 둘러싼 환경정의 문제가 제기되었다. 특히 1990년대 이후 현세대 내에서의 환경정의 문제뿐만 아니라 미래세대의 환경권을 지키기 위한 새만금 미래세대 소송 등이 일어났다. 또한 동강댐 반대운동에서는 수달, 어름치 같은 생물들의 권리를 보장해야 한다는 담론이 확산되어 환경정의 개념이 확장되어 생태정의 개념으로 발전하였다. 2000년대에는 생물학적 약자인 어린이의 건강을 지키기 위한 다양한 활동들이 일어났다. 또한 천성산 터널 반대운동에서 나타났듯이 도롱뇽을 소송의 원고로 한 도롱뇽 소송도 제기되었다.

이와 같이 환경정의는 환경권을 보장하기 위한 핵심적인 가치라고 할 수 있다. 환경정의의 현황을 여기에서는 세대내, 세대간, 인간과 자연간의 정의로 나누어서 현황을 살펴본다.

첫째 세대내의 환경정의는 여전히 많은 문제를 안고 있다. 세대내 환경정의란 현세대 내에서 모든 인간들이 계급, 인종, 성별, 나이, 지역 등의 차이와 관계없이 공평하게 안전하고 건강한 환경에서 살아가는 상태를 말한다. 먼저 계급, 계층 등 소득이나 지위에 따른 환경적 편익이나 피해의 차별의 현황은 어떠한가? 우리나라에서 소득 등 계층적 요인과 환경편익·피해의 불평등한 배분은 여러 사례에서 나타나고 있다.

우선 주민들의 문제를 살펴보자. 쓰레기 매립장, 소각장, 핵폐기물처분장 등 환경오염 우려가 높은 시설들은 일반적으로 인구밀도가 낮고 지가가 낮은 지역에 입지한다. 1978년에는 여천공단 주변 10개 마을 60여 어린이들이 집단 피부병과 중이염에 걸리는 일이 일어났다. 1979년에는 울산시 여천동과 야음동 어린이들이 대기오염으로 인한 피부병에 걸렸다. 1988년에는 상봉동 연탄공장 주변에 살던 주민 박길례씨가 진폐증에 걸리는 일이 발생했다. 1990년대 김포 수도권매립지 주변주민들은 일상적인 악취와 먼지, 침출수로 고통 받았다. 산업폐기물 소각장 주변 주민들도 건강피해의 개연성이 높다. 공단 주변 주민들의 문제도 심각한 형편이다. 특히 여수, 울산 등 화학공장이 밀집한 지역은 화재 등 화학물질사고로 인한 위험에 노출되어 있다.

다음으로 노동자들의 환경피해 우려가 크다. 1980년대에는 원진레이온 노동자의 환경피해 문제가 매우 심각하게 제기되었다. 원진레이온 작업장에서 발생한 이황화탄소 중독으로 1988년까지 13년간 노동자가 8명이 사망했다. 2005년에는 외국인 노동자들이 노말핵산에 중독되어 하반신이 마비되는 산업재해가 일어났다(한겨레신문 2005. 1. 13, 14).

소득분포에 따른 대기오염 노출정도가 다르다는 연구도 있다. 양장일(1992)에 의하면, 서울에서 저소득층이 사는 지역은 고소득층이 사는 지역보다 대기오염이 상대적으로 더 심한 것으로 나타났다.

둘째로 1990년대 이후 세대간 환경정의 문제가 중요한 문제로 제기되고 있다. 1987년 『우리 공동의 미래』 출간과 1992년 환경과 보전에 관한 UN회의 이후, 미래세대의 권리를 보장하기 위한 현세대의 책임이 전세계적인 이념으로 자리잡았다. 이러한 세계적인 흐름과 함께 우리나라에서도 새만금 미래세대 소송 등 미래세대의 환경권을 보호하기 위한 환경운동과 소송이 이루어져 왔다. 새만금 간척사업으로 인하여 미래세대가 누릴 갯벌과 해양생태계가 침해될 우려가 크기 때문에 새만금 사업은 미래세대의 환경권을 침해한다고 볼 수 있다. 이러한 주장은 헌법정신과도 일치한다. 우리나라 1987년 헌법은 “우리들과 우리 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”하면서 헌법을 개정한다고 명시하고 있다. 환경정책기본법은 보다 명시적으로 “환경보전을 우선적으로 고려함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함”을 기본이념으로 하고 있다. 새만금 갯벌은 간척사업으로 한번 자연의 상태를 훼손하면 원상태로 회복하기 어려우므로 미래세대의 자연향유권을 현세대가 침해하는 것이다. 동강댐 건설사업은 미래세대의 환경권에 대한 현세대의 침해를 막기 위하여 정부가 사업을 백지화하였다.

셋째, 인간과 다른 생물종 사이의 환경정의 문제도 제기되고 있다. 일부 학자들은 환경이라는 말 자체가 인간을 중심으로 다른 종이나 무기물을 주변으로 보기 때문에 환경정의라는 말보다 ‘생태정의’라는 말을 사용하기도 한다(한면희, 2002: 36). 한면희에 의하면 생태정의는 한편으로 나와 다른 사회공동체 구성원의 건강한 관계를 반영하면서, 또 다른 한편으로 인간과 자연간의 호혜주의 유기적 관계도 반영한다. 인간은 동료인간과 자연 및 자연적 존재, 동식물 종에 대해서도 호혜주의 자세로 다가서야 한다.

이러한 생태정의 입장에서 우리나라 자연환경보전법 등이 있으나 생태정의를 실현하기에는 미흡한 형편이다. 개발사업에 대한 환경영향평가, 사전환경성 검토 등이 제도적으로 이루어지고 있으나 대규모 개발사업, 소위 국책사업 등을 시행할 때 생태정의가 실현되지 못하고 있다. 이것은 2002년 이후 큰 사회적 문제가 되고 있는 천성산 터널공사 문제에서 전형적으로 나타나고 있다. 천성산 터널 공사로 인하여 습지생태계가 위협을 받고 도롱뇽의 생명이 위협에 처한다는 지을 스님과 환경단체들의 주장과 영향이 없다는 정부측 주장이 팽팽히 맞서서 합리적인 해

결을 보지 못하고 있다. 전 국토를 도시와 공단, 도로와 철도로 개발하는 국가주도의 개발사업으로 생태정의를 실현하는 것은 큰 어려움에 처해 있는 형편이다.

외국의 경우, 환경정의를 위한 정책과 제도가 발전되어 있는 경우가 많다. 특히 미국에서는 1994년, 모든 미국의 연방기관들이 업무 수행시 환경정의를 구현하도록 하는 대통령령을 발령하였다. 이와 관련하여 환경보호처에는 환경정의실이 만들어지고 국가환경정의 자문위원회가 구성되었다. 미국 환경보호처는 2000년에 ‘연방 부처간 환경정의 통합 행동의제’를 마련하였다. 이 행동의제는 환경정의 관련 사안의 전면적 해결을 위해 연방부처간 파트너십의 강화와 아울러 각 연방기구의 사업 수행에 있어서 환경정의의 통합을 위한 지속적 토대를 제공함으로써 환경정의의 목표를 실현하는 것이다. 여기서 환경정의의 목표는 “인종, 민족, 소득 등에 관계 없이 모든 사람들이 환경오염에 차별적으로 고통받지 않고, 깨끗하고 지속가능한 공동체에서 살아가도록 하는 것”이다. 이를 위해 전국의 도시 및 농촌지역에서 오염제거, 경제개발, 공중보건, 공동체 교육, 역량 형성 등 15개 시범사업이 시행되고 있다(정희성 외, 2003: 15).

OECD에서는 환경정책의 분배효과에 대한 연구를 통해 환경정책이 저소득층에 불리한 영향을 미치는 소득역진적인 효과가 발생하지 않도록 하는 정책을 추진하고 있다. 녹색 세제개혁을 통해 에너지 가격이 올라갈 경우, 그것이 저소득층에게 미치는 부정적인 영향을 줄이기 위해 독일, 네덜란드, 영국, 노르웨이, 스웨덴 등은 에너지세의 면제나 환급을 하고 있다(정희성 외, 2003: 17).

제 2 절 정부정책의 환경정의 접근의 부재

환경정의를 실현하는 데 걸림돌이 되는 많은 문제점들이 있다. 첫째 환경정책 기본법에 환경정의의 이념이 미흡하게 나타나 있다. 환경정책기본법 2조에는 미래세대 환경권을 함의하는 내용이 포함되어 있으나 이러한 조항으로는 환경문제가 심각하고 환경권이 침해받을 우려가 높은 우리나라 상황에서는 미흡한 형편이다. 1999년 환경정책기본법을 개정할 때, 환경정의 이념을 포함시키려는 움직임이 있었으나 이루어지지 않았다.

둘째, 환경오염으로 인한 피해를 입는 주민들의 피해보상과 배상을 위한 정책과 제도가 미흡하다. 미국 등 선진국에서는 환경오염에 대한 피해구제를 보다 명확히 하기 위해서 환경배상 책임보험제도를 1980년대부터 도입하여 시행하고 있다. 또한 독일, 미국 등에서는 보험회사, 환경전문 변호사를 중심으로 다양한 환경보험상품과 기법들이 개발되어 시행되고 있다.

셋째, 자연환경보전을 위해 보전용 용도지역이나 상수원보호구역, 개발제한구역, 자연녹지지역, 생태계보전지역 등으로 지정되었을 경우, 행위제약에 의한 재산가치 하락에 대한 보상체계

가 미흡하다. 이 때문에 토지 소유자들은 보전용도의 지구 지정에 반대하고 심한 경우에는 지구 지정을 막기 위해 자연훼손을 하는 사례도 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 보상제도, 토지매수청구권 부여, 예산지원 등이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이러한 문제의 근본 원인은 개발로 인한 지가상승이 일어났을 경우, 개발이익을 국가가 환수하는 제도가 미흡하기 때문이다.

넷째, 어린이, 노약자 등 생물학적 약자의 건강을 보호하기 위한 체계적인 정책 프로그램이 부족하다. 대기오염은 1세 미만 영아의 조기 사망에도 영향을 미친다(시민환경연구소 환경보건위원회 편, 2004: 81-82). 한 연구에 의하면 미세먼지의 위험도는 영아기에서 가장 높았고, 그 다음은 65세 이상 노인그룹이었다. 영아의 폐와 면역체계는 미숙하고 분진노출로 인한 염증을 적절히 통제할 수 없기 때문에 영아는 대기 중 분진에 노출될 경우 호흡기 질환으로 인해 사망할 가능성이 높아진다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 환경기준은 어린이의 건강영향을 기준으로 엄격하게 설정되고 관리되지 않고 있다. 한 연구에 의하면 2002년 기준으로 볼 때, 전 국민의 80%가량이 미세먼지의 단기기준(24시간 평균치)을 초과하는 지역에 살고 있으며, 연간기준을 초과하는 지역에 사는 사람도 35%나 된다(위의 책, 70). 그럼에도 불구하고 어린이 등 취약계층의 환경보건을 위한 종합적인 정책이나 제도, 조직이 마련되어 있지 않은 형편이다.

다섯째, 환경영향평가나 사전환경성 검토를 할 때 개발사업이나 행정계획이 주민들과 공동체, 사회적 약자 등에 미치는 사회경제적인 부정적 영향에 대해 제대로 평가가 이루어지지 않고 있다. 현행 환경영향평가제도에서는 생활환경과 자연환경뿐만 아니라 사회경제환경을 평가하도록 되어 있다. 그러나 인구, 주거, 경제 등에 대한 평가가 매우 형식적으로 이루어져서 사회적 불평등의 문제를 사전에 예측하여 환경정의를 실현하는 데 기여하지 못하고 있다.

여섯째, 댐 건설, 간척사업, 도로 건설사업 등 전국에서 일어나고 있는 개발사업으로 인한 환경부정의가 지속되고 있는 주된 원인은 정부가 건설을 통해 경제성장을 지속하고자 하는 공급중심의 경제성장모델을 지속하고 있기 때문이다. 이러한 공급중심의 개발방식은 환경파괴로 인한 공동체 파괴는 물론 부동산 투기로 인한 국민경제의 부실로도 연결되고 있다.

일곱째, 노동현장에서의 환경오염으로 인한 건강피해 문제가 아직도 일어나고 있다. 근로자의 건강을 지키기 위한 예방에 초점을 맞춘 법과 제도가 미흡한 형편이다. 또한 노동자의 환경권을 지키기 위한 노동자들의 참여 구조가 결여되어 있다. 노동자가 자신의 환경에 대해 알 권리, 참여할 권리, 위험한 작업을 하지 않을 권리가 보장되지 않고 있다. 노동자들은 해고와 실업의 위협, 장래의 승진이나 직장전환의 어려움, 조직 내에서의 사회적 지원체제의 부족 등으로 인하여 실제 증상을 갖고 있는 노동자가 조기에 보고하기가 어려운 형편이다. 특히 2005년 1월의 타이 노동자 노말렉산 중독사건에서 볼 수 있듯이 불법취업 이주노동자의 경우, 환경권과 건강권의 심각한 침해 위험에 놓여 있다.

여덟째, 여성의 환경권 보호를 위한 성인지적 환경정책이 이루어지지 않고 있다. 여성은 임신, 출산, 육아와 관련되어 환경오염에 취약하며 가사노동을 통해 환경보호의 책임도 남성에게 비해 많이 부담하는 경향이 있다. 그러나 지금까지 정부는 여성의 성적 평등을 고려한 성인지적 환경정책을 수립하지 않고 있다. 김양희 외(2004: 234-37)의 연구결과에 의하면 환경정책 결정에서 여성의 참여가 과거에 비하여 확대되었지만, 여전히 비율이나 참여분야, 역할의 측면에서 제한적인 것으로 나타났다.

제 3 절 개선방안¹⁾

우리는 지금까지 환경정의의 둘러싼 우리나라의 현황과 문제점을 살펴보았다. 우리나라 정부는 환경정의의 이념을 확립하지 못하고 있고 정책적으로도 체계적으로 접근하지 못하고 있다. 앞으로 환경정의를 실현하기 위해서는 다음과 같은 정책을 추진하는 것이 필요하다.

첫째, 환경정책기본법에 환경정의 이념을 포함하는 것이 필요하다. ‘모든 국민이 차별없이 환경의 혜택을 두루 누릴 권리가 있고 국가는 환경으로부터의 편익과 비용을 모든 국민에게 공평하게 배분할 책무를 지닌다’는 내용을 추가하는 것이 필요하다. 또한 모든 국민은 누구든지 법률에 근거한 권역 밖에 거주한다는 이유로 당해 계획에 포함되는 자연자원의 향유권이 배척당하지 않도록 하는 것도 필요하다(전재경, 2000: 124). 환경정책기본법 상 환경계획을 전국토로 확대하고 이것을 고시하여 개발계획이 환경계획의 하위계획으로 만드는 것도 필요하다. 이렇게 하여야 개발중심의 국토계획을 환경중심의 국토계획으로 전환하고 환경정의와 생태정의를 실현할 수 있을 것이다.

둘째, 환경피해를 입은 국민들을 구제하기 위한 환경배상책임보험 제도를 도입하는 것이 필요하다. 환경피해의 책임자가 밝혀진다고 하더라도 사업자가 배상능력이 충분하지 못하면 피해자의 환경권을 보장할 수 없다. 설사 가해자인 사업자에게 상당한 배상능력이 있다 하더라도 일시에 거액의 손해배상으로 기업의 파산을 초래한다면 이것도 바람직한 일이 아니다(강만옥 외, 2000: 104). 환경오염의 우려가 큰 산업분야에 대해서는 사업자가 의무적으로 가입하도록 하는 의무보험제도를 도입하는 방안도 검토하는 것이 필요하다.

셋째, 자연환경보전과 관련된 지구지정 등으로 인하여 재산권의 제약이 있을 경우, 이에 대한 보상 방안을 마련하는 것이 필요하다. 생태계보전지역, 개발제한구역, 국립공원 등 환경보전을 위한 지구지정시 각종 규제로 인하여 재산권 행사에 제약을 받는다. 이러한 경제적 비용은 토지 소유자가 부담하는 반면 자연환경보전으로 인한 편익은 다수의 국민과 미래세대가 누리게 된

1) 여기에서는 현세대 안에서의 환경정의 확립을 위한 정책 개선방안을 검토한다.

다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보전과 지역의 지속가능발전이 함께 가능하도록 다양한 보상방안을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 어린이, 노인, 여성 등 생물학적 약자들을 위한 환경보건종합대책을 수립, 시행하는 것이 필요하다. 지금까지 우리나라의 환경기준은 선진국의 환경기준을 참고로 하여 조금 완화된 수준에서 정해진 경우가 많다. 앞의 대기오염 수준에서 보았듯이, 이러한 환경기준을 넘어서는 경우도 많다. 향후 국민들의 환경권 확보를 위해 환경기준을 생물학적 약자의 건강을 보호할 수 있는 수준으로 전면 재검토하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 건강 위해성 평가를 강화하고 건강영향평가제도 도입도 필요하다.

다섯째, 사회영향평가제도를 도입하는 것이 필요하다. 이 제도는 입법, 정책입안, 행정계획, 개발사업 등을 수립, 시행할 때, 그 법이나 계획 등이 사회에 미치는 영향을 미리 예측하고 부정적인 영향을 최소화하는 방안을 찾는 제도이다. 사회영향평가(Social Impact Assessment)를 통해서 국책사업으로 인한 지역공동체의 파괴, 문화재훼손, 사회적 갈등과 같은 부정적인 사회경제적요소를 방지하거나 최소화할 수 있을 것이다.²⁾ 현재 환경영향평가제도에서는 사회관련 평가에서 인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재 등 7개항목만을 다루고 있다. 그러나 사회경제항목의 평가는 매우 부실하며 사업별로 중요도가 매우 다르게 나타나고 있다³⁾.

특히 사회경제 항목에 있어서 주민, 지역간의 갈등이 예상되는 사업인 경우에는 우선적으로 2004년 7월부터 시행된 환경영향평가항목범위 확정제도(Scoping)을 적극 활용하여, 사회경제적으로 영향이 큰 변수에 대해서는 사회과학적인 예측과 평가를 해야 할 것이다. 그리고 사회영향평가 항목(변수)를 개선할 필요가 있다. 현행 7개 항목을 조정하여 인구, 경제, 정치·사회적 자원, 개인가족수준의 변화, 공동체 문화자원 등 5개 항목 21개변수로 개선하는 방안을 검토할 수 있다.(표 38참조)

2) 새만금사업 결정과 재검토과정에서 지역주민과 지역사회에 미치는 영향에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않았다. 1987년에 시작되어 1989년에 완료된 환경영향평가에서는 주민과 지역사회의 문제가 '사회경제환경'의 범주안에서 지극히 형식적으로만 다루어 졌다. 그리고 새만금 사업 환경영향 공동조사단의 조사영역에서는 수산물 생산가치의 상실로 인한 주민들의 생활변화와 그와 연관된 지역사회의 변화에 대해서는 전혀 논의가 이루어지지 않았다. 박재묵, 「새만금 간척사업과 지역사회 변동」, 한국환경사회학회, 『ECO』, 2002, 통권2. pp.202-230에서 새만금사업에 의한 지역사회변동을 인구이동, 지역사회 내부의 갈등, 간척사업에 대한 반대운동의 전개과정을 통해 서술하고 있다

3) 2002년 환경영향평가 협의 사업 168건을 대상으로 분석한 결과 사회경제분야 항목에 대해서는 평가서 작성, 검토, 협의 과정에서 반영되지 못한 것으로 나타났다. 평가서 작성에서는 34.5%인 58건은 7개 항목 전체를 전혀 평가하지 않았고 평균 1개항목만을 다루었다. 또한 검토과정에서는 모든 항목을 검토하지 않은 사업이 27건이었고 절반인 3개항목 이상을 검토한 평가서는 54건에 불과하였다. 협의과정에서도 16개사업은 사회항목에 대해서 어떠한 언급도 없이 협의를 하였던 것으로 조사되었다. 이정환, 「환경영향평가의사회경제분야평가실태」, 『사회갈등적 환경현안의 조정체계 개선방안 -사회영향평가제도화를 중심으로』 pp. 63-83

<표 39> 사회영향평가 항목과 변수 개선안

항 목	변 수
인구	인구변화 / 인구구성 / 이주민 / 임시노동자의 출입 / 계절적 거주자
경제	고용 · 소득특성 / 산업 · 상업의 다양성 / 사업의 비용편익분석 / 지가 · 임대료 변화 / 지역주민의 고용 형평성
정치적·사회적·자원	중앙정부와 지방자치단체의 관계 / 이해집단의 특성과 활동 / 지역지도자의 능력과 특성 / 공공시설 / 교육 시설 및 교육환경
개인가족변화	이주 관심 / 주거의 안전성 / 위해성, 건강, 안전에 대한 주민의식 / 정부, 지자체, 지도그룹에 대한 신뢰
공동체문화자원	문화재와 지역의 고유한 문화적 자원 / 애향심의 정도와 특성

출처 : 구도완, 「사회영향평가의 제도화 방안」, 『사회갈등적 환경현안의 조정체계 개선방안 -사회영향평가 제도화를 중심으로』 p. 130.

단기적으로는 환경영향평가제도의 사회경제환경분야 평가를 강화하여 사회영향평가를 실시하고, 사전 환경성 검토를 할 때 사회영향평가 항목들을 추가하여 실시하는 것이 필요하다. 중기적으로는 환경권을 침해할 우려가 있는 입법, 정책입안, 행정계획, 개발사업에 대한 사회영향평가제도를 새로 만들어 시행하는 것이 필요하다.

여섯째, 환경정의의 실현하기 위해서 공급중심의 개발정책에서 수요관리 중심의 경제정책으로 전환하는 것이 필요하다. 환경정의의 침해하는 도로 건설, 댐 건설, 간척사업 등은 발전을 위해 어느 정도는 불가피한 면이 있으나 우리나라의 환경용량에 비해 지나치게 많이 건설되는 경향이 있다. 이로 인해 현세대 내 주민들의 피해는 물론, 미래세대와 생태계의 파괴가 심각하다. 따라서 경제정책의 근본을 수요관리 중심으로 전환하는 것이 중요하다.

일곱째, 노동부가 주관하고 환경부가 협조하여 노동자 환경보건종합대책을 수립, 시행하는 것이 필요하다. 이 종합대책 안에는 노동자의 건강권과 환경권 보장을 위한 참여 활성화 방안이 포함되어야 한다. 노동자가 작업장 환경의 상태에 대한 알 권리, 참여할 권리, 위험한 작업을 거부할 권리를 확고히 확보하고 현장에서 시행되도록 하는 것이 필요하다. 또한 직업별 판정에 의한 치료와 보상이라는 사후적 접근에서 예방적 접근으로 전환하는 것이 필요하다.

여덟째, 여성의 환경권 보호를 위해 성인지적 환경정책을 수립, 시행하는 것이 필요하다. 우선 여성 환경권에 대한 정책의제에 관한 사회적 토론이 부족하므로 이러한 공론을 활성화시키기 위해 정부, 시민사회, 기업 등이 참여하는 여성환경정책위원회와 같은 자문위원회를 환경부에 설치하는 것을 검토한다. 또한 성인지적 환경통계를 개발하고 환경영향평가 등을 시행할 때 여성 환경권에 미치는 영향을 검토한다. 이러한 일들을 시행하기 위해 환경부에 여성정책담당관을 설치한다(김양희 외, 2004: 236-37).

이러한 정책의 개선과 함께 정부 조직체계를 환경정의의 실현할 수 있는 방향으로 개선하

는 것이 필요하다. 첫째, 환경관계장관회의를 신설하는 것이 필요하다. 국무총리를 위원장으로 하고 환경부, 재경부, 건교부 등 중앙행정기관의 장들이 참여하여 환경관련 정책을 조정하는 기능을 하던 환경보전위원회는 지속가능발전위원회가 설립된 이후 폐지되었다. 2000년에 처음 구성된 지속가능발전위원회에는 13개 부처 장관과 25인 이내의 민간인이 참여하여 만들어졌기 때문에 환경보전위원회와 유사한 기능을 할 여지가 있었다. 그러나 2003년 참여정부에 와서 지속가능발전위원회의 조직구성이 개편되어 당연직 위원으로 참여하였던 관계부처 장관들이 위원으로 참여하지 않게 되었다. 이 때문에 환경관계 정책들을 통합적으로 조정할 수 있는 관계장관회의가 우리나라에는 존재하지 않게 되었다. 영국, 독일 등의 선진국에서는 일명 녹색장관회의를 통해 통합적인 환경정책을 추진하고 있다. 현재 우리나라에서 일어나고 있는 각종 환경권 침해 사례와 국책사업 등으로 인한 환경갈등을 예방하고 해결하기 위해서는 사전에 정책조정을 통해 환경권을 보장할 수 있는 환경관계 장관회의를 신설하는 것이 필요하다.

둘째, 현재 정부조직은 현세대와 미래세대의 환경권을 침해하고 개발 일변도로 갖추어져 있다. 이러한 조직체계로서는 환경권을 보호하고 환경정의의 실현하기가 매우 어렵다. 따라서 환경권과 환경정의 중심으로 정부조직 체계를 개편하는 것이 필요하다. 환경관리와 국토, 수자원관리 기능을 통합하여 환경권을 보장할 수 있는 수요관리 중심의 조직체제로 개편하는 것이 필요하다. 국토관리 기능을 건교부로부터 환경부로 이전하고, 산림청을 환경부로 이관하며, 수자원관리도 그 기능을 환경부로 일원화하는 것이 환경권 보호를 위해 바람직하다. 장기적으로 환경부장관을 부총리로 승격하여 신설할 환경관계 장관회의의 장으로 하는 것이 바람직하다.

셋째, 독립적인 환경정의 위원회를 신설하는 것을 검토할 필요가 있다. 이 위원회는 민간인으로 구성하고 정부의 입법, 정책, 행정계획 등이 환경권과 환경정의에 미치는 영향을 미리 예측하고 환경권 침해예방과 해결을 위한 통합적인 정책을 자문한다. 이 위원회는 국무총리실에 둘 수도 있고 환경부에 둘 수도 있으나 국무총리실에 두는 것이 정책통합을 위해 더 유리할 것으로 보인다. 독립적인 환경정의 위원회를 구성하기 이전에 한시적으로 국가인권위원회 안에 환경정의 위원회를 분과위원회 형태로 신설하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

제 4 장 시민참여권

환경과 생태계의 보호는 현대국가의 숙명적 과제이다. 헌법 제35조 제1항 후단의 규정을 통하여 국가의 환경보호임무를 명시한 것도 바로 그러한 인식을 배경으로 한 것이라고 이해되고 있다. 환경문제의 해결이 국가의 과제인 이상 종래 환경정책과 행정이 국가에 의해 주도되어 왔다. 그러나 환경문제의 해결을 위해서는 국가의 힘과 노력만으로는 불충분하다는 인식이 점점 설득력을 더해감에 따라 국가주도 환경정책에 대한 반성과 비판도 고조되어 왔다. 국가가 주도해 온 하향식, 명령통제 위주의 환경규제는 여러 가지 문제점과 한계를 드러낸 것이 사실이다. 그 대표적인 예가 환경규제의 집행결함의 문제이다. 특히 오염자들이 다수이고 각각의 오염자에 대한 환경규제의 효과적인 집행을 기대하기 곤란하다.

또한 환경규제가 부분적으로 규제목적을 달성하였다고 해도 환경과 생태계 전체에 어떠한 영향을 주었는지 불분명한 경우가 적지 않다. 이는 단순히 환경규제의 효과에 대한 지식에 한계가 있음을 말해 줄 뿐만 아니라, 환경문제의 해결을 위하여 사용되고 있는 수단들이 과연 적절한 것인지, 어떤 환경문제를 해결하기 위하여 어떤 수단을 투입해야 하는지 자체가 의문시 될 수 있다는 사실을 의미한다. 뿐만 아니라 기존의 환경정책이 주력해 온 오염매체별 규제방식에도 문제가 있는 것으로 판명되고 있다. 과거, 그리고 이제까지의 환경정책은 오염매체별로 환경오염을 방지한다는 개별적 접근방법에 의존해 왔으나, 생태계에 대한 위협은 대개가 이들 개개의 요인들이 복합되어 발생하는 것이므로 그러한 개별적 접근방법에는 한계가 있고, 따라서 포괄적인 생태계 보호방법을 강구해야 할 필요가 있다.

이 같은 배경에는 국가주도적 환경정책에 대한 대안을 모색하기 위한 노력도 점점 더 활발해지고 있다. 그 중 우리의 주목을 끄는 것이 최근 미국에서 대두된 ‘시민환경주의’의 움직임이다. 시민환경주의란 어떤 특정한 이념을 바탕으로 형성된 이론체계라기보다는 주로 1980년대부터 미국의 각주와 지역사회 수준에서 전개된 환경문제 해결을 위한 실천과정에서 나타난 환경정책적 발상의 전환을 집약하여 표현하는 개념 범주로서, 말하자면 국가주도적 환경정책에 대한 일종의 대안적 패러다임이자 제2세대 환경정책의 모델이라 할 수 있다. 이것은 하향적이고 규제중심적·집권적 접근방법을 취했던 종래의 국가주도 환경정책과는 달리 환경문제 자체를 새로이 인식하고 분권적이고 상향적인 접근방법에 의하여 국가환경정책을 보완하거나 대체하려는 경향을 총칭하는 개념이다.

시민환경주의는 달리 표현하면 주민참여가 될 것이다. 지방자치시대에 맞추어 실질적 민주주의의 실현을 위한 다양한 방법의 주민참여가 실제 이루어지고 있다. 다만 제도적으로 정착되었

다고 보기에는 환경 등 공익분야에서의 정책결정에의 참여가 구조화되어 있지 아니하고 이에 대한 강제적 견제수단이라 할 수 있는 국민소환제나 소송제도로써 제도적 보장이 되어 있지 않다. 또한 이러한 시민환경주의가 현실화하기 위해서는 무엇보다 정보에의 접근성이 보장되어야 하나 현재의 제도만으로는 미흡하며, 특히 환경정보에 관하여는 공공기관 뿐만 아니라 기업이 보관하고 있는 정보에 대하여도 접근성이 인정되어야 한다.

이하 시민환경주의의 형성과정인 미국에서 이루어졌는바, 그에 대해 먼저 자세히 살펴보고 그밖에 주민참여의 여러 형태, 현 정보공개제도의 문제점, 환경감사제도, 환경집단소송제의 도입필요성 등에 대해 검토할 것이다.

제 1 절 시민참여 현황

1. 시민 참여의 전개과정: 미국사례

미국에 시민환경주의라는 새로운 환경정책 패러다임이 등장하게 된 것은 1980년대의 미국 연방환경보호청(EPA)의 예산삭감, 공화당 행정부의 환경규제 완화 및 주정부에 대한 권한 이양정책, 의회 내 및 의회와 백악관 사이의 알력에 따른 새로운 환경입법의 정체 등으로 말미암아 연방정부의 환경정책이 힘을 잃게 되었고 이 과정에서 생겨난 공백을 각주 및 지방 정부와 비영리 단체·시민 그리고 민간기업들이 비집고 들어와 독자적인 환경정책과 정책수단을 수립·개발·실행하게 되었다는 배경이 있다. 그러나 무엇보다 중요한 요인은 종래의 환경정책이 주력으로 삼았던 명령통제적 규제가 여러 가지 면에서 한계와 문제점을 드러냈다는 데 있다.

1) 전통적 환경정책의 문제점과 대안의 모색

종래의 국가주도의 명령통제적 규제방식은 개개의 화학제품이나 유해물질의 생산·유통에 대한 제한·규제, 대기·수질보전 등을 위한 오염물질의 배출규제, 폐기물의 관리 및 처리, 야생동물구역의 설정 및 멸종위기에 처한 동·식물의 보호 등과 같은 분야별 환경문제의 해결에 힘을 쏟아왔고, 1970년대나 1980년대의 대부분의 환경법은 공장의 굴뚝이나 배수구 같은 대규모 점오염원에 관한 것이었다. 그러한 국가주도적 환경정책은 주로 대도시의 물과 대기질을 개선했고 일부 멸종위험에 처한 동식물의 종을 보호하는 데는 성공했으나, 대기오염의 악화(오존층 파괴, 산성비, 온실효과 등), 최근 중요한 문제로 대두된 실내의 대기오염, 지하수오염, 유해폐기물의 투기, 습지의 상실, 토양침식등과 같은 문제를 해결하지는 못했고, 그 결과 전통적인 명령통제위주의 환경규제의 효과에 대한 의문이 점점 더 확산되었다. 이처럼 환경질이 개선되었다는 사실에 대한

불충분한 증거와 환경질에 대한 불만의 확산에 따라 환경문제를 해결할 수 있는 더 나은 대안을 모색하려는 노력이 이루어졌다. 그 대안들은 크게 다음과 같은 세 가지 범주로 나눌 수 있다.

(1) 환경가치의 강조

환경상태가 호전되지 않음에 따라 가령 환경법상 명령통제방식의 규제를 강화함으로써 환경가치에 더 많은 비중을 두려는 전략이 대두되었다. 이러한 전략은 EPA(미국 연방 환경보호청)의 위상을 강화시키려는 시도로도 나타났으나, 반면 명령통제적 위계질서 밖에서 이른바 님비현상으로 표출된 오염방지에 대한 사회적 압력을 환경가치의 실현을 위한 원동력으로 활용하려는 시도로 나타났다. 또한 근본생태주의라고 부를 수 있는 세력들은 환경가치를 경제가치에 우선하는 것으로 보고 경제성장을 통한 기회의 땅으로 인식되어 온 미국사회의 근본가치를 전환시키고자 시도했다.

(2) 환경가치와 경제가치간의 더 나은 균형을 위한 환경프로그램의 재구성과 중점이동

환경정책의 변화에 대한 두 번째 요구는 환경가치와 다른 가치간의 균형을 유지하는 데 초점을 맞춘 것이었다. 첫째, 오염을 감소시키기 위한 유인을 제공하는 정책수단들을 활용하는 것이다. 오염배출권거래제, 배출금부과금제, 배출허가수수료 등과 규제의 맥락 속에서 경제유인적 규제방식을 활용하거나 규제와 무관하게 탄소세의 중과, 고율의 공공용지 사용료 부과, 예치금회수제 등이 그러한 예이다. 둘째, 사후적 정화 대신에 오염의 예방에 관심을 기울여야 한다는 것이다. 1990년 의회가 오염예방법을 제정함에 따라 오염예방에 관심을 기울이기 시작했으며, EPA는 소규모의 자금지원프로그램을 통하여 주정부로 하여금 오염예방에 대한 기술지원과 정보제공을 뒷받침했으며, 기업들이 자발적으로 오염배출을 감소시키도록 유도하기 위한 프로그램들을 시행했다. 셋째, 환경법령과 행정기관들의 분산에 대한 비판이 제기되었다. 생태학의 본질은 환경체계의 제 요소들간의 상관성을 이해하기 위한 노력에 있는데, 환경문제에 대한 정책적 관할권이 다수의 의회 위원회, 개개의 환경법령, EPA소속의 대기, 수질, 폐기물, 유독물 담당부서들에 의하여 분산되어 있었기 때문에 보다 광범위한 환경문제와 생태계에 대한 위협을 해결하고 합리적인 기준에 의거하여 이들 문제를 해결하기 위한 다양한 프로그램간에 우선순위를 설정하는 데 지장을 초래하고 있다는 것이 그 요지이다. 넷째, EPA의 환경정책적 우선순위의 설정이 잘못되었다는 비판이 제기되었다. 특히 미해결의 과제라는 제목의 보고서에 따르면, EPA는 그 대부분의 자원을 수퍼펀드 지역에 투입하여 불과 소수의 유독물폐기장을 정화했을 뿐 정작 중요하고 위험한 실내공기 오염과 오존층 파괴에 대한 지출은 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있었음이 밝혀졌다. 다섯째, EPA가 환경정책의 목표를 설정함에 있어 근본적 실수를 하고 있다는 비판이 제기되었다.

(3) 지속가능한 발전: 환경정책의 근본적 재검토

지속가능한 발전의 관점이 대두된 것은 환경정책을 재검토하기 위한 노력을 촉발한 또 하나의 계기가 되었다. 지속가능한 발전의 관점에서는 환경과 경제를 서로 대립되는 개념이 아니라 조화될 수 있는 개념으로 보며, 성장의 한계와 빈곤문제 외에 환경문제의 불확실성을 근거로 환경의 발전이 이윤·변영과 조화될 수 있다는 사실을 주장하는 데 머물지 아니하고 변영 자체가 환경보호에 의존한다는 사실을 역설했다. 첫째, 화물적재선의 개념을 온실효과와 다른 생태계에 대한 위협에 적용함으로써 성장의 한계를 역설했고, 둘째, 빈곤, 특히 제3세계의 빈곤과 환경질 간의 연관을 주장했으며, 생태계의 사소한 변화들이 누적되면 대형재난을 가져올 수도 있다는 것을 이유로 환경결과의 불확실성을 강조했다.

2) 시민환경주의의 형성

환경정책의 새로운 접근방법을 총체적으로 표현하는 개념적 범주가 시민환경주의라 할 수 있다.

(1) 미해결의 과제

현행 환경정책은 비점오염원, 예방, 위협에 처한 생태계의 보호와 복구 문제에 대해서는 효과적으로 대응하지 못하고 있으므로 이들 미해결의 과제를 해결하기 위한 새로운 환경정책이 필요하다.

(2) 환경문제의 해결을 위하여 정부가 사용하는 도구의 문제

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

(3) 단편화

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

(4) 불확실성, 위험 및 복잡성에 대한 대응절차의 문제

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

시민환경주의는 이들 요소를 하나의 단일한 개념으로 묶어준다. 그것은 비점오염, 예방 및 생태계라는 미해결의 과제를 대상으로 삼아 다양한 규제적 수단과 비규제적 수단을 활용하며, 경제발전과 환경정책의 다양한 세계를 연결하는 접근 방법이다. 시민환경주의는 분권적이고 상향적

인 접근 방법에 의하여 시민과 전문가들을 동원하여 우리의 환경과 경제의 관계에 관한 대화와 학습에 참여시키며, 국가의 환경정책에 대한 보완책과 대안을 추구하려는 환경정책의 새로운 경향이다.

결론적으로 ① 환경문제의 새로운 인식·의제설정을 추구하여 비점오염, 오염예방 및 생태계보호에 초점을 맞추며, ② 다양한 환경정책수단, 특히 비규제수단을 적극 활용하고, ③ 기관간 협력 및 중앙·지방정부간 협력을 강화함으로써 단편화를 극복하고자 노력하며, ④ 환경문제를 둘러싼 갈등, 정치적 대립에 대한 대안을 추구하고, ⑤ 주 및 지방 수준에서 이루어지는 의사결정 과정에 참여하는 연방정부의 새로운 역할을 강조한다는 데 특징을 가지고 있다.

2. 우리나라에서의 시민환경주의의 실태

우리의 경우 구체적 참여방식으로 공청회나 반사회, 주민제안이나 행정모니터, 각종위원회, 간담회, 청원, 주민투표, 민원제기, 합법적 집회참여, 자원 봉사활동, 설문조사 등의 직접적 참여가 있는가 하면, 이외에 국가·지방자치단체의 법규에 의해 공식적으로 인정되고 있지 않은 여타의 참여행위들과 관련된 다양한 참여방식이 공존한다.

첫째, 전통적 주민참여방식으로 반사회, 공청회, 워크숍, 자문위원회 등 각종 위원회, 청원 등이 있다.

둘째, NGO를 통한 주민참여가 활발해 지면서, 공익적 시민단체들의 영역별분화가 가속화되고 있다. 특히 중앙정부 차원의 각종 위원회 협의회 등을 통해 공동정책협의 모델이 생기고 있다. 쓰레기문제해결을 위한 시민운동협의회(쓰시협), 에너지시민연대 등이 이러한 예가 될 수 있다.

셋째, 지방자치제가 발전하면서 로컬 거버넌스와 주민참여가 활성화되고 있다. 진정·제안제도 및 주민감사청구제도, 주민 옴부즈만제도 등이 운영되고 있다. 예를 들어 1996년 서울시의 주민감사청구제도가 도입되었으나, 실적이 취약하여 형식적으로 운영되고 있는 실정이다. 부천시의 경우 주민참여프로그램으로서 주민옴부즈만제도를 활용하고 있다. 이외에도 주민과 지자체 공무원과의 공식, 비공식 대화를 통해 주민참여를 실천하는 경우가 많다.

주민자치 개념을 실천하는 대표적인 방식이 자원집단을 통한 주민참여방식이 확산되고 있다. 자율적인 시민조직이란 의미의 자생적 시민집단은 특히 지방자치의 생활정치화와 지방정치의 책임성, 그리고 지방자치단체의 탈정치화가 강조되면서 선진국에서 중시되고 있다. 우리의 경우 올바른 지방자치 실현을 위한 대전시민모임, 부천시 의정지기단, 혐오시설과 관련된 군포시 시민자율추진위원회 등을 구체적인 사례로 들 수 있다. 시간이 갈수록 이들의 활동실적이 많아지고, 지역적으로 확산되고 있으며, 지속성·민주성·감시성 등이 강화되고 있다는 점에서 새로운 활성화

방안과 지방행정의 수용태세가 필요한 시점이다. 이외에도 자원봉사제도를 통한 주민참여도 활발하다.

넷째, 정보화사회에서 주민참여 양식도 다양해지고 있다. 정부와 지방자치단체는 다양한 형태로 인터넷 등을 통해 주민들의 의견을 수렴하고 있고, 시민들은 다양한 형태로 정부의 정보에 접근할 뿐만 아니라 압력을 형성한다.

다섯째, 특정 이슈와 관련된 주민운동이 활발해지고 있다. 환경문제, 혐오시설문제, 특정산업 입지반대, 댐건설의 수몰지구철거, 도시계획 등 주민환경을 중심으로 한 지역생활 방위의 성격으로 주민운동이 발생하고 있다.

시민환경주의는 환경과 생태계보호문제는 국가의 노력과 시책만으로는 해결할 수 없으며, 국가와 시민사회, 공공부문과 민간부문간의 긴밀한 의사소통과 협력, 언론과 시민들의 호응을 통해서만 해결될 수 있다는 사실을 일깨우는 것이다.

예를 들어, 쓰레기종량제는 시민환경주의적 발상에 따른 대표적인 정책수단이라 할 수 있다. 쓰레기종량제 시행 1년의 실적분석평가(1996.3.)에서는 쓰레기 종량제의 시행으로 쓰레기량은 27%감소되었으며, 재활용품은 35%가 증가했으며, 경제적 이득 효과도 약3000억원에 달하고 연간 20만평(여의도 면적의 25%)의 매립지절감 효과가 있는 것으로 분석하였다.

또한 폐기물처리시설의 설치·운영 또는 그 입지 선정을 둘러싼 환경부·지방자치단체·지역주민들간의 대립과 갈등의 와중에서 협상과 의사결정의 절차가 생성되어(김포 수도권매립지주민대책위원회, 중랑구 신내동의 주민입지선정위원회 등) 입법에 반영된 것(폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역지원등에관한법률)도 시민환경주의의 반영이라 할 수 있다. 그 밖에 일부 지방자치단체에서 추진 중인 쓰레기실명제나 주문식단체 등도 같은 범주에 속한다고 할 수 있다.

3. 환경감사제도의 실태: 개념 및 입법사례

기업이 환경권을 침해하는 것을 예방하기 위한 방법 가운데 하나로 환경감사제도가 중요한 의미를 갖는다. 다시 말해서 기업과 개인이 환경친화적 행위를 하도록 유도하는 방안으로 경제적인 법적수단이 시장경제질서 하에서는 효과적인 방안으로 고려되고 있다. 환경관리제도에 속하는 환경경영감사시스템은 기업이 지속적으로 자발적으로 환경친화적인 경영을 하도록 유도하는 법적인 수단이며 장치이다. 기업체와 기업 또는 그 밖의 경영단위들이 자기들의 고유한 활동 그리고 특히 고유한 경영을 평가·개선하는 수단으로 삼는 체계적이고 행동지향적인 심사를 아주 넓은 의미에서 환경감사 또는 생태감사라고 할 수 있을 것이다.

환경법의 가장 중요한 문제로 인식되고 있는 환경법의 집행흡결은 환경법이 해결하여야 하는 숙명적 과제라고 할 수 있다. 환경법의 집행흡결을 해결하기 위해서는 공권력에 의한 엄격한 감독이 요구되나, 개별기업의 모든 행위를 국가가 감독한다는 것은 막대한 공권력의 동원과 행정비용이 필요하다. 이러한 환경법상의 중요한 과제를 해결하기 위한 방안으로 모색된 제도가 환경관리제도로써 현재 국제적으로 인정되고 있는 ISO 14000, 유럽연합이 채택하고 있는 환경경영감사시스템 및 현재 한국의 환경부가 실행하고 있는 환경친화적 기업지정제도이다.

1) EC에서의 환경감사제도

유럽공동체에서는 환경감사에 대한 법안이 1993. 7. 10.에 관보로 공포되었다. EC영역에서 환경보호를 지속적으로 개선시키기 위한 중요한 수단으로 환경관리제도가 도입된 것이다. 환경감사제도는 환경관리제도의 한 수단이며, 이것은 하나의 기업이 환경보호를 위하여 어떠한 노력을 하였는가를 조직적·객관적·법률적 문서를 통하여 내리는 평가라 할 수 있다.

2) 미국

1977년에서 1980년까지 미국에서 환경감사제도가 발전한 동기는 증권거래 위원회가 부여하였다. 이 위원회는 연말결산에서 실제로 상당히 낮게 평가되어졌던 환경위험도를 조사하기 위해서 기업들에게 환경감사를 요구하였다.

동시에 환경청(EPA)은 공기업의 경우 공기, 물, 토양 등의 매체가 독성으로 인하여 입은 피해와 독성쓰레기의 투기를 관계당국에 신고해야 할 의무가 부여되었다. 기업들은 관계기관에 의해서 부분적으로 공시되어진 공해물질 방출량의 규제를 계기로 기업내부 감시를 강화하였고, 부분적으로 기업의 공해물질 방출량을 줄이기 위한 프로그램을 도입하였다.

환경감사 제도의 다음의 특징은 1988년의 미국-캐나다 화학연맹(CNA)에서 채택되어진 책임관리 프로그램에 포함되어 있는데, 그것은 “진보를 위한 책임”이라는 슬로건 아래에서 유럽에서도 광범위하게 인정되었다. 자유로운 의사에 의해서 채택되어진 규제법률에 의거하여 기업들은 현행의 규정들을 엄수하고, 적절한 노동보호에 힘쓰며, 고객과 국민들에게 그들 제품의 위험을 알려준다. 그 밖에 그들 제품의 안전한 사용과 위험을 제거하기 위하여 노력하며, 생산력의 발전에 있어서 환경보전을 고려해야 하는 의무를 지게 되었다. 이 프로그램은 환경관리 제도와 환경감사제도의 도입을 추천하고 있다.

3) 유럽공동체의 회원국

독일은 1995년 12월에 환경감사법과 3개의 집행명령을 제정하여 유럽연합의 환경경영심사

명령의 실행을 위한 여건이 형성되었다. 프랑스에서는 인가기관이 법의 제정을 기초로 하여, 대기오염 물질의 방출과 하수물의 유입과 관련하여 자체감사 절차를 규정할 수 있다. 네덜란드에서는 1989년 8월에 환경보호-행동 프로그램을 제정하여 “내부 환경보호 시스템”의 도입을 추천하고 있는데, “환경보고”등의 부분에서 EC의 제도와 비슷한 내용을 담고 있다.

제 2 절 시민참여 활성화의 제도적 문제점

1. 시민환경주의의 현실적 장애요인

시민참여를 활성화하는 제도적 장애요인들은 아직도 적지 않다. 첫째, 정책환경으로서 환경자치의 여지가 제약되어 있다. 둘째, 중앙정부의 부처간, 정부와 지자체, 공공단체간의 네트워크가 여전히 원활히 이루어지지 않고 있으며, 환경오염사고가 난 후에야 사후적·대중요법적 접근에 머무르고 있다. 셋째, 환경정보와 환경정책적 지식의 결정적 중요성이 충분히 인식되지 못하고 있으며 그 결과 민간부문과 공공부문의 환경협력이 원활히 이루어지지 못하고 있고 비공식적·임의적 정책공동체의 활용이 저조하다. 넷째, 환경분쟁의 효과적인 해결방법이 제도화되지 못하고 있다. 다섯째, 정부의 주요정책결정과정에서 경제가치와 환경가치의 실천적 조화가 관철되지 못하고 있다.

1) 환경자치여건의 제약

시민환경주의는 환경정책에 관한 국가와 지방자치단체의 역할을 합리적으로 배분할 것을 요구한다. 현행법상 환경정책기본법 제4조 제2항, 제10조, 자연환경보전법 제5조 제4항 등에는 지방자치단체의 역할과 책무가 어느 정도 승인되어 있으나, 이는 단지 환경보호를 위한 지방자치단체의 선언적 의미일 뿐, 환경정책상 지방자치단체가 어떤 역할을 수행하여야 하는지를 구체화하는 데까지는 이르지 못하고 있으며, 자치환경정책의 위상을 국가환경정책에 종속된 것으로 보는 중앙집권적 발상을 바탕으로 하고 있다는 비판을 받는다.

지방자치법 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무범위에 관한 규정에서 지방자치단체의 환경행정에 관한 권한을 열거하고 있으나, 같은 조 제4호의 규정에 의한 지방자치단체의 사무는 자연보호활동, 지방하천 등의 관리, 상·하수도의 설치·관리, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치·관리 등을 제외하고는 주로 지역개발사업, 지방 토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방도 등의 신설·개수 및 유지 등 주로 개발사업에 치중되어 있고 지방자치단

체의 환경정책에 관한 역할과 권한이 분명히 설정되어 있지 않다.

또 각 개별분야의 환경법들도 환경관련 업무를 주로 국가사무로 규정하되 이를 지방자치 단체의 기관에게 기관위임할 수 있도록 하고 있을 뿐이다. 그 결과 환경부의 업무 중 국가사무의 비중이 지방자치단체의 고유사무 및 단체위임사무에 비해 압도적으로 높은 것으로 될 수밖에 없다.

이처럼 환경정책기본법 제4조 제2항 등 매우 적은 예외를 제외하고 현행 환경관계법들은 환경정책에 관한 한 국가주도의 발상에 입각하고 있다. 물론 국가적 수준에서 환경정책의 통합적 수행이 요구되는 부분에 대해서는 어쩔 수 없는 현실이나 환경정책에 관한 지방자치단체의 역할이나 권한이 명확히 설정되어 있지 못하는 것이 문제이다.

2) 환경행정의 단편화

환경행정이 단편화되어 있다는 것은 환경행정기능이 10여개 부처에 분산 또는 환경부의 기능과 중복되어 있다는 데서 찾을 수 있다. 예컨대 산림보존은 산림청이, 그리고 천연기념물에 관한 업무는 문화재관리국이 각각 관장하고 있어 환경부의 소관사무와의 한계가 명확하지 못하다는 문제점이 있다. 또한 환경부의 지방조직과 지방자치단체의 환경행정 담당부서 간에도 적절한 역할 분담 또는 권한배분이 이루어지고 있는지, 지방자치단체의 환경관련 행정부서가 효과적인 환경행정을 수행하는 데에 충분한 조직·인력이나 장비·예산을 갖추고 있는지도 문제된다. 그 밖에 부처간 및 지방자치단체 상호간의 이해대립을 조정할 수 있는 심급 또는 기구가 결여되어 있다는 점, 환경행정을 위한 전문인력의 부족, 전문인력양성기관의 불충분, 지방자치 수준에서 지역특성에 맞는 실효적인 환경행정을 가능케 할 법제도(환경관련조례 등)의 미비 등이 문제점으로 지적될 수 있다.

3) 환경정보의 공동이용, 정책지식의 개발과 민관협력

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

4) 환경분쟁해결제도의 문제점

합리적이고 효과적인 환경분쟁의 해결을 위한 제도적 보장의 수준이 미흡하다. 환경분쟁의 광범성·광역성·불가역성 등의 특성에 맞는 분쟁해결수단이 필요하다. 환경분쟁조정위원회의 제도는 이용도가 증가추세에 있으나 조정 및 중재의 효력이 확정적이지 못하므로 대규모의 피해가 있는 분쟁의 경우는 복잡한 이해관계를 풀 수 없어 실효성이 없으며, 분쟁대상도 제한적이어서 부분적 역할밖에 하지 못하고 있다. 결국 궁극적인 분쟁해결수단인 법원에 소를 제기하는 경우 우리 법제상 환경분쟁의 특수성에 맞는 소송제도가 흠결되어 있어 법원 및 당사자에게 불필요한 소송불경제 및 피해를 증폭 시키고 있는 형편이다.

2. 주민참여와 정보공개와 필요성 및 문제점

우리는 민주주의의 제도적 안착이라고 볼만한 시대에 살고 있다. 하지만 여전히 사회적인 갈등요인들이 적법한 과정을 통해서 해결되기보다는 집단행동과 전격합의라는 파행적 방법으로 해결되기가 일쑤이다. 이는 민주주의가 가지고 있는 장점중 하나인 사회적 합의과정에 문제가 있기 때문이다. 시민들의 적극적 참여 속에서 시민들의 시민의식이 제고되고 생활속의 민주주의를 경험할 수 있는 실천적 민주주의로의 자리매김이 필요한 때이다.

이러한 가운데 전 세계적으로 최근 들어 거버넌스에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 이는 기존의 국민국가 중심의 통치체제를 급격한 사회변화와 지속적 위기에 대응하기 위한 국정의 새로운 운영방식의 틀을 의미한다. 특히 거버넌스 개념은 민주주의의 토대가 취약한 지역적 수준에서 의미가 크다. 주민·정부 등 모든 주체들이 독립성을 바탕으로 자율적인 네트워크를 통해 과제를 달성해가는 조정메카니즘을 체험할 수 있을 것이다.

오늘날 행정부가 가지고 있는 정보는 확대되고 있으며 다양한 공적의사결정이 대량의 정보에 기하여 행하여지고 있다. 따라서 정보공개제도는 시민이 공적 의사결정에 참가함과 동시에 행정권력을 감시하기 위해서 중요한 것이다.

어떤 정책결정이 이루어지려고 할 때 그 결정의 내용·판단의 기초가 되는 개개의 사실이나 자료, 그 결정에 의한 개개의 권리·이익이나 환경에의 영향 등을 알지 못하고 주민이 그 정책결정의 시비에 관해 의견을 진술하고 직접청구권을 행사한다는 것은 불가능하다.

따라서 정보공개제도가 실질적으로 충분히 실행되어야 한다. 그 이유는 첫째, 자치행정에 있어서도 진정한 의미에서의 주민에 의한 정책결정, 합리적인 정책결정을 실현하기 위해서는 행정에 의한 정보의 일방적 독점을 배제하고 행정이 주민에게 보여주고 싶지 않은 정보를 포함해서 이것을 전부 주민에게 공개하는 것이 필요하며, '주민에 의한 지방자치'를 실현하기 위해서는 정보공개제도의 강화가 필요하다. 둘째, 주민은 행정의 담당자인 동시에 행정에 구속되기도 한다.

현대 행정은 주민개개인의 일상생활의 구석구석까지 영향을 미치고 있다. 도시계획이나 공공시설의 건설, 각종의 인·허가행정, 감독행정 등에 의하여 주민은 여러 가지 형태로 권리를 제한받기도 하고 이익이나 불이익을 받고 있다.

따라서 주민이 행정의 공평성과 합리성의 확보를 구하고 개인의 권리를 지키려면 행정에 관한 정보를 아는 것이 불가결의 전제가 된다. 행정의 의사결정과정이거나 판단의 기초가 되는 자료를 알지 못한다면 주민은 행정에 대하여 유효한 이의제기를 할 수 없고 자신의 권리를 지킬 수 없다.

또한 행정의 정보관리가 오늘날 주민참가라고 하는 것보다도 오히려 주민관리의 방향으로 기능하고 있는 상황에서 정보공개제도는 원칙적으로 모든 정보를 주민에게 공개하는 것을 행정측에 의무지우는 것이다. 주민이 행정측의 정보관리에 의해 일방적으로 이끌리는 입장에서부터 벗어나기 위해서는 정보공개제도가 필요불가결한 것이다.

행정의 정보공개뿐만 아니라 기업의 정보공개도 매우 중요하다. 환경권에 영향을 줄 수 있는 기업의 정보에 대해 시민들이 알 권리를 충분히 보장해 주는 것이 환경권 보호를 위한 필수조건이다. 유해 화학물질을 생산, 관리, 처리하는 기업을 들을 대상으로 기업의 정보공개제도를 도입, 강화하는 것이 필요하다.

3. 환경분쟁의 특수성과 제도의 문제점

1) 환경오염 피해자의 불특정성

환경오염은 대체로 그 피해자가 불특정 다수인이라는 점과 그 피해가 현재적으로 부각되지 않고 시간을 경과함에 따라 밝혀지는 사례가 많아, 일정한 지역에 환경피해가 발생되거나 발생될 우려가 있는 경우에는 집단 민원으로 발전하는 특징을 갖고 있다. 그러므로 집단소송을 추진함에 있어서도 집단구성원의 범위를 확정하는 데 어려움이 있고, 집단소송이 허가된 후에 고지를 통하여 소송참가인의 등록절차에서도 적지 않는 난점이 수반될 가능성이 매우 높다.

2) 피해원인의 불명확성과 복잡성

환경오염분쟁은 무엇보다도 오염원인이 명백하지 아니하거나, 오염원인 역시 매우 복잡한 경우가 많다. 특히 먼 지역에서의 발생된 오염물질이 전혀 예상치 아니한 지역에 피해를 주게 되는 사례도 발생한다. 그러므로 오염원인과 피해간의 인과관계의 증명이 매우 어렵고, 오염원인이 복합적인 경우에는 피해와의 인과관계가 증명된다고 하더라도 손해배상의 부담문제에 큰 어려움이 수반되어 분쟁의 해결이 장기화되는 현상이 많다. 이와 같은 어려운 분쟁사안을 해결하기 위해서는 다수의 피해자, 다수의 원인제공자가 하나의 소송절차를 통하여 쟁점사항을 일괄하

여 심리할 수 있고, 법원의 강력한 소송진행 권한이 부여되고, 입증책임의 전환이나 법원의 직권 조사행위가 가능한 소송형태인 집단소송이, 그 어떠한 분야에서보다 유용한 소송수단이라 할 것이다.

3) 행정기관의 역할과 책임의 중대성

환경오염시설은 여러 가지 법령에 의거 그 설치나 건설에 있어서 공행정청의 허가나 인가, 승인을 요하는 경우가 많고, 시설물의 가동에 있어서도 대체적으로 공행정청의 강력한 감독이 이루어진다. 뿐만 아니라 핵폐기물처리장이나 시화호 매립공사 등에서 보는 바와 같이 환경피해가 유발되는 대규모 국책사업들은 공행정기관이 바로 사업주체가 되는 경우가 많다. 사회적 이슈가 되는 대부분의 환경분쟁에 있어서는 공행정기관의 허가나 감독권 행사상의 오류나 시행자인 행정청의 사업계획 추진상의 부실 등이 주요쟁점이 된다. 이러한 점에서 사회적 문제가 되는 주요 환경분쟁들은 사업자, 행정청, 그리고 환경피해를 주장하는 다수의 피해자간의 3각구도의 분쟁으로서, 환경피해의 원인과 책임을 규명하는데 있어 어려움이 가중된다.

뿐만 아니라 환경분쟁은 많은 경우에 환경오염시설의 건설계획이 추진되는 단계에서부터 발생하고 있다. 어떠한 시설이 건설되어 가동된 이후에 어느 정도의 환경피해가 발생할 것인지 정확히 인식되지 못하는 상황에서 분쟁이 대규모의 사회적 문제로 전개되는 사례가 그것이다. 정부가 추진하고 있는 부안핵폐기물처리장의 건설사업이 바로 그 예인데, 그 시설물이 건설된 후 발생될 환경피해의 발생가능성이나, 그 위험성의 정도에 대한 정확한 과학적 자료도 없이 발생될 수 있는 환경침해에 관한 단순 추정적 개연성만 증폭되는 현실을 볼 수가 있다. 당해 시설물의 건설과 가동의 필요성이나 그로 인해 발생할 수 있는 환경피해에 대한 정확한 인식과 그 해결을 위한 방안을 중심으로 하는 논의 대신에 지역적, 정치적 감정싸움으로 분쟁이 발전되어 심각한 사회적 갈등으로까지 전개되는 양상을 보인다.

일반사업자가 건설하는 환경오염시설의 경우에는, 시설물의 건설과 가동으로 인해 환경오염을 우려하는 주민들은 당해 시설의 건설주체인 사업시행자보다도 오히려 허가권을 가지고 있는 행정청을 상대로 다툼을 전개하는 양상이 확대되고 있다. 민주화과정에서 행정작용에 대한 시민들의 참여와 감시가 확대되고 있는 상황이다. 오늘날 대부분의 집단적 환경분쟁은 공행정작용이 이루어지는 단계에서 이미 발생하여, 그 해결수단도 환경피해가 일어난 이후의 손해배상청구소송을 위주로 전개되는 민사분쟁보다도, 환경시설물의 인·허가단계에서 직접 행정소송의 형태로 전개되고 있는 경향이 있다.

이러한 점에서 환경분쟁의 집단소송이, 환경행정소송에서 어느 정도 유용할 것인가 하는 점과 함께, 행정소송에서의 특징적인 요소가 집단소송구조와 어떻게 잘 조화될 수 있는가를 연구하는 것이, 향후 환경분쟁 관련 집단소송법제의 입법과정에 있어서 유의해야할 사항이다(김해룡).

제 3 절 개선방안

1. 시민환경주의와 환경법의 과제

1) 환경자치의 확대

시민환경주의는 국가환경정책의 전략적 중요성을 경시하는 것은 아니며, 국가환경정책을 전적으로 대체하는 대안도 아니다. 국가주도적 환경정책에 대해서는 그 효과나 적절성, 실효성 등 환경정책수단 전반에 대한 정책평가가 이루어지고 이를 토대로 국가중심적 환경정책의 전환을 요구한다. 중앙정부의 역할 못지않게 지방자치단체, 주민, 비정부·비영리 민간기구들의 역할과 기능을 재발견함으로써 환경자치주의는 국가환경정책을 보완하는 역할을 수행한다. 지방자치단체는 그 지역적·사회경제적 여건에 맞는 독자적인 환경정책을 개발·시행하는데 노력을 기울여야 하며, 그들이 처한 여건과 특성을 고려하여 새로운 지역환경의 창조를 지향하는 독자적인 환경정책 모델을 구상하여 제도화해야 할 것이다. 환경정책 수단면에 있어서도 명령통제적 방식보다는 유인적·조성적 방식을 최대한 활용하고 그밖에 민간의 다양한 아이디어와 정책제언을 널리 수용할 수 있도록 정책의 투입과정을 개방하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 가령 재활용제품·환경친화적 제품의 우선구매정책, 저공해연료 및 에너지에 대한 지원책, 녹색교통정책(보행여건, 자전거 도로 등 저공해 교통수단의 활용촉진), 녹지공간의 확보 등과 같은 측면에 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

시민환경정책은 무엇보다도 지방자치단체, 환경단체, 주민단체 등 비국가적 부문의 환경정책적 역할에 초점을 맞춘다. 이들 비국가부문의 환경정책이 제대로 수립·시행될 수 있으려면 우선 환경자치의 법적 여건이 조성되어야 하며 이를 위한 인적·물적 뒷받침이 있어야 한다.

2) 환경규제법의 개혁

시민환경주의는 환경규제법의 실효성·효율성·적절성·예측가능성을 확보할 수 있는 정책적 전환을 요구한다. 기존의 환경규제수단의 적절성, 실효성 등을 전반적으로 재심사할 수 있는 상설적 환경정책평가제도를 도입하고 이를 통하여 환경규제수단을 합리화해 나가야 한다. 또한 기존의 명령통제위주의 규제수단 외에 다양한 경제적·사회문화적 유인들을 활용한 새로운 규제수단을 개발해 나가야 한다. 아울러 환경의 통합관리를 위한 정책적 접근이 요청된다. 이를 위해서는 첫째, 개발과 환경을 대립적으로 보는 기존의 사고를 탈피하여 정책수립과정에서부터 양자를 통합하여 도시계획·교통·에너지·건설 및 토지이용·산업안전 정책 등 모든 부문에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 정책을 수립·집행할 수 있는 환경정책의 국가정책적 통합이 필요하고 이에 대한 통합적 환경보호를 규범화해야 할 것이다. 둘째, 현재의 환경행정조직은 매체통합적 접근을

어렵게 하고 중복행정을 유발시킬 우려가 있을 뿐만 아니라, 환경오염간의 상호관련성을 충분히 고려하지 못하고 오염의 전환현상을 방지하기 어렵다는 등 여러 가지 측면에서 비판되고 있는 오염매체별 입법주의를 지양하고 통합관리의 원칙을 지향하는 것이 바람직하다.

3) 환경법과 환경정책에 대한 참여의 확대

시민환경주의는 환경법과 환경정책에 대한 참여의 확대를 요구한다. 이것은 21세기의 환경정책이 직면하게 될 가장 중요한 과제의 하나이다. 환경정책과 환경법은 민주적 참여와 갈등해소의 장으로서 환경정의의 문제에 지속적 관심을 기울여야 하며 그 사회정책적 합의를 고려하여 지역간, 계층간 환경상의 불평등을 해소할 수 있는 구체적이고 실질적인 지원정책을 법적으로 뒷받침해야 한다. 환경정책의 민주적 형성과 지속가능한 사회에서의 삶의 질은 상호 연계되어 있다. 따라서 환경정책의 구상, 결정, 집행, 평가 등 환경정책의 전과정에서 시민과 시민단체들의 참여와 협력을 가능케 하는 법적 기초가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 환경기본조례와 지역전문가의 참여와 시민, 시민단체들의 의사를 반영한 환경보호강령이 제정되어야 한다. 둘째, 지방자치 수준에서 주민들의 참여를 가능케 할 전제조건이 되는 환경정보공개제도와 지방자치수준에서 환경행정에 대한 행정절차제도를 도입해야 한다. 셋째, 환경관련시설의 입지선정과정에 주민의 의사를 실질적으로 반영할 수 있도록 입지결정과정을 민주화하고 시민참여를 제도화해야 한다. 넷째, 지구차원의 환경위기를 극복하기 위한 시민연대활동과 환경단체나 시민단체들의 역할을 명확히 하는 입법적 노력이 필요하다. 다섯째, 효과적인 환경분쟁해결수단을 강구하여야 한다. 환경분쟁은 환경오염과 생태계파괴의 함수이므로, 환경상태가 악화되면 될수록 환경분쟁도 더욱 더 심각한 양상을 띠게 된다. 환경분쟁의 신속·공정한 해결은 가해자로 하여금 환경파괴적 행태로 나아갈 수 없도록 하는 심리강제의 효과를 가질 수 있다. 환경분쟁의 효과적 해결은 간접적으로 환경보호 및 환경파괴의 방지기능을 가질 뿐만 아니라, 그 공정한 해결이 보장되는 한, 환경분야에 있어 분배적 정의의 실현을 위한 수단이 될 수도 있으므로 환경규제의 성공을 위하여 환경분쟁조정제도를 지속적으로 정비하고 환경옴부즈만제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

결국 시민환경주의는 국가적 수준에서조차도 정당화 될 수 없는 국가주의적 환경정책에 대한 하나의 대안적 노선을 의미한다. 시민환경주의는 비국가적 부문에서의 환경보호를 위한 노력과 환경정책적 혁신을 유인하고 그것을 통해 구축된 환경보호프로그램을 제도적으로 항구화하는 지속가능한 발전의 실천전략이다. 물론 환경정책이 고려해야 할 환경보호의 체계성, 유기적 상호관련성을 소홀히 하는 결과를 낳을 수도 있으므로 공유재산의 비극이 재현되는 것을 막기 위해서는 국가의 역할도 중요하다.

2. 기업을 포함한 환경정보공개제도의 개선

환경문제에 있어 환경정보공개제도는 필수불가결하다. 같은 지역에 있는 공장에서 어떤 유해물질을 다루고 있는지, 폭발성 화학물질을 생산하고 있지는 않은지, 얼마만큼의 양을 또 어떤 방재대책을 가지고 있는지에 대하여 인근 주민이 알아야 될 이유는 충분하다. 직접적으로 생명 침해의 가능성이 있는 상태에서 행정청의 관리만으로는 안심할 수 없는 것이다. 이는 환경문제의 자치해결을 추구하는 것이고 환경집행력의 한계를 극복할 수 있는 제도의 근거를 제공하여 주는 것이다. 따라서 기업의 환경정보에 대하여도 국민 누구나가 접근할 수 있고 열람할 수 있는 제도의 도입이 필요하다. 기업의 영업비밀보호와 인근 주민들의 생명권 및 환경권을 보호하기 위한 제도는 상충되는 것이 아니다. 주민들의 환경적 이익을 침해할 것이 우려되는 경우에 보호할 기업의 영업비밀은 존재할 수 없기 때문이다. 따라서 기존의 공공기관의 정보에 대한 접근권 뿐만 아니라 환경정보에 관한 기준을 준비하여 기업에게도 공익과 관련된 환경정보 등에 대하여 공개할 것을 의무지우는 것이 필요하다.

3. 환경감사제도의 도입

환경경영감사의 목표는 관련된 모든 환경법규의 준수와 기업에 의한 지속적인 환경개선을 촉진하는 것이다. 기업에 의한 환경보호의 지속적 개선은 환경보호수준이 단순히 법규에서 설정하고 있는 기준치 이상으로 개선하게 하는 데에 도움을 준다. 문제는 기업의 노력이 새로운 기술 도입으로 인한 재정적 지출을 증대시키기 때문에 기업의 영리추구와 맞지 않을 수 있다. 여기서 환경관리제도를 도입하는 국가는 새로운 발전된 기술수준을 '경제적으로 수용가능한 범위내에서' 요구하는 규정을 두거나 또는 의무적으로 '가장 발전된 기술수준'을 요구할 수도 있다. 그리고 국가가 제도로 법규에서 정하는 기준치 이상의 환경보호를 하는 기업에 대하여는 일정한 혜택을 부여하는 경우에 시너지 효과를 거둘 수 있을 것이다.

현재 한국에서 실시되고 있는 환경관리시스템으로 환경친화기업 지정제도는 환경경영감사 시스템에 비하여 실질적으로 환경을 보호하는데 기여하지 못하고 있다고 평가받고 있다. ISO 14000보다도 시스템이 불완전하여 환경관리시스템의 원래적인 목적을 달성하고 있지 못하고 있는 실정인 것이다. 국가에서 환경관리시스템을 도입할 경우에는 민간차원에서 실시하고 있는 ISO 14000 보다 엄격하고 발전된 제도로 실시하는 것이 환경정책에 합치한다고 할 것이다. 기업의 자율통제를 유도하면서 환경집행력을 강화하는 환경감사제도의 도입이 절실하다.

4. 환경집단소송제의 도입

환경집단소송제의 도입은 환경권을 국가가 보장하기 위한 최후의 장치이다. 환경권을 침해받은 자가 자신의 권리를 위해 법원에 소송을 하기가 어렵고 결국 구제받지 못한다면 환경문제해결을 위한 대부분의 제도가 유명무실해 질 수 있다. 국제법상 환경권보장규정들에 들어가 있는 환경권리를 위한 소송제도가 빠지지 않는 이유가 여기에 있다. 한국에 맞는 집단소송제도의 유형에 대하여는 법무부, 환경부 등에서 많은 논의가 그동안 있어왔다. 환경권의 보장을 위한 필수적인 장치로서의 집단소송제가 입법화 되어있지 못한 현실이 실제 국민들 특히 환경에 취약한 시민들에게 어떻게 작용해 왔는가가 문제된다.

실제 환경침해의 특수성으로 인해 다수의 당사자가 환경오염피해의 당사자가 되었을 때 피해를 고스란히 감수하면서 현행소송제도에 따라 원고 수에 비례한 소송비용을 준비해서 수년의 소송결과를 기다려야 한다. 이는 같은 원인으로 같은 피해를 입은 자들임에도 소송에 참가하지 아니한 자는 피해를 입은 것이 아닌 것이 되어 보호를 받지 못한다. 행정청이 미리 알아서 피해파악이나 보상법을 제정하려는 노력도 하지 않는다. 법원의 판결을 기다려야 하기 때문이다. 이는 사전예방의 원칙이 적용되는 환경피해의 경우에 현행 법제도가 적어도 환경피해자들에게 피해의 노출을 방지하고 조장하는 측면이 있는 것이다. 그런데도 법과 제도가 이들에 대한 구제수단을 마련하고 있지 않다. 이는 중대한 입법의 결함이다. 헌법상 재판청구권의 실질적 보장이 실현되지 않고 있는 것이다. 법 앞의 형식적 평등이 아닌 실질적 평등이 되기 위해서는 환경문제의 특수성에 부합하는 소송제도의 도입이 절실하다.

제 5 장 환경권 교육의 강화

제 1 절 환경권 교육의 현황

국민의 환경권을 보장하기 위해서는 국가와 국민이 환경권의 중요성, 내용, 보장방법 등에 대해 잘 알고 이를 발전시키기 위해서 함께 노력하는 것이 중요하다. 국가가 아무리 엄격한 제도를 만들어 환경권을 보장하려고 해도 국민들의 환경권에 대한 인식이 부족하다면 환경권의 보장과 발전은 매우 어려울 수밖에 없다. 반면에 환경권 교육이 올바르게 이루어져 국가와 국민이 환경권을 배려하면서 정책을 수립하고, 경제사회 생활을 영위할 때, 미래세대와 현세대가 모두가 지속가능한 발전을 누리며 안전한 환경에서 살아갈 수 있는 통합적인 사회를 만들 수 있다.

이러한 이유 때문에 UN 등 국제기구에서도 교육과 능력형성의 중요성을 강조하고 있다. 1992년, 환경과 발전에 관한 유엔회의에서는 의제21 36장 교육, 공공인식의 증진, 훈련의 촉진 장에서 교육의 중요성을 강조했다. 2002년 요하네스버그 지속가능발전 정상회의에서도 교육의 중요성이 강조되었다. 유엔총회는 ‘지속가능발전교육 10년 2005-2014’ 실행계획을 2005년까지 각 회원국이 작성하도록 결의했다.

우리나라에서는 1990년대 환경문제가 심각하게 인식되면서 환경교육이 꾸준히 발전해왔다. 환경교육은 학교에서 주로 이루어지는 형식적(formal) 교육과 주로 사회에서 이루어지는 비형식적 환경교육으로 나눌 수 있다. 이를 각각 학교 환경교육과 사회환경교육이라 부를 수도 있다.

먼저 학교 환경교육현황은 다음과 같다. 현재 초등학교 환경교육은 슬기로운 생활, 도덕, 사회, 과학 등 과별 교과목에서 분산 실시하고 있다. 중학교는 1995년부터 ‘환경’을 독립교과로 개설하여 학교장의 재량에 의해 선택할 수 있도록 하고 있다. 고등학교는 1996년부터 독립교과인 ‘환경과학’을 개설하여 선택과목으로 선택할 수 있도록 하였다. 2002년 고등학교 1학년부터 적용되는 제7차 교육과정에서는 ‘환경과학’을 ‘생태와 환경’으로 전환하였다. 또한 환경부는 유치원·초·중·고등학교를 대상으로 2년단위로 환경보전 시범학교를 지정, 운영하고 있다(환경부, 2004: 119-121).

사회환경교육은 학교에서 공식적으로 이루어진 교육을 제외하고 정부, 기업, 시민사회단체 등이 학교 밖에서 하는 다양한 환경관련 교육을 말한다. 사회환경교육은 시민사회단체들이 활발하게 진행시켜 왔다. 1970년대 초반부터 크리스찬 아카데미에서는 대화모임을 통해 환경문제를 토론하고 교육하는 자리를 마련해왔다(한국환경교육학회, 2003: 35). 1980년대 초반 환경오염 피해가 공단주변에서 심각했을 때 한국공해문제연구소 등 자발적인 시민사회단체 회원들이 오염피해 농어민들을 면담하고 환경문제의 중요성과 피해구제 방법 등을 교육했다. 경남 온산지역의 온산

병 사례는 대표적인 사례이다. 이 이후 환경운동연합, 녹색연합, 불교사회교육원 등 다양한 환경 사회단체들이 환경교육을 실시해왔다.

정부 차원의 사회환경교육은 환경부를 중심으로 이루어지고 있다. 환경부는 국립환경연구원과 환경보건협회 등을 중심으로 환경정책이나 환경기술을 전문적으로 교육하는 '전문환경교육' 프로그램을 운영하고 있다. 기업 차원의 사회환경교육을 보면, 유한킴벌리, 두산 등을 중심으로 기본적인 환경에 대한 인식프로그램이 진행된 사례들이 있다.

제 2 절 문제점

우리나라 환경교육이 꾸준히 발전해 왔으나 환경권을 인권의 측면에서 인식하고 이를 발전시키기 위한 교육은 미흡한 형편이다. 보다 구체적으로 보면 첫째, 인권교육에서 환경권에 대한 인식과 교육이 거의 이루어지지 않고 있다. 전통적으로 인권교육은 정치적, 시민적 권리로 인식되어 왔다. 이러한 인식은 민주화 이전에 정치적 참여권 등의 권리가 제약되어 있었기 때문이다. 그러나 1987년 이후 민주화 이후 인권이 사회적, 문화적 권리로 확산되어야 한다는 사회적 요구가 높아졌다. 왜냐하면 정치적 참여와 같은 절차적 정당성의 보장이 곧바로 경제, 사회, 문화적 시민권의 보장으로 연결되지 않는 때문이다. 이와 함께 노동은 물론 여성, 환경, 평화, 지역 등 다양한 차이의 정치와 권리에 대한 요구가 커져 왔다. 이와 같이 인권의 개념과 이에 대한 실질적 사회적 요구가 확산되어 왔음에도 불구하고, 환경권을 인권의 핵심부분으로 인식하고 이에 대한 공식, 비공식 교육을 발전시키려는 노력이 전혀 이루어지지 않고 있다.

국가인권위원회법, 제19조, 제26조에 의하면, 국가인권위원회는 모든 사람의 인권의식을 깨우치고 향상시키기 위하여 필요한 인권교육과 홍보를 하여야 한다. 이뿐만 아니라 인권교육과 관련하여 교육인적자원부, 지방자치단체장, 정부출연연구기관, 사회교육단체, 사회교육시설 등과 협의할 수 있다. 이와 같은 법정신을 살려 국가인권위원회와 기타 정부기관은 인권의 핵심 부분으로서 환경권 교육을 위해 노력해야 한다.

둘째, 기존 학교환경교육에서 환경권 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다. 기존 학교 환경교육 과정에서는 환경에 대한 자연과학적 지식 전달이나 환경에 대한 감수성 교육이 주로 이루어지고 있다. 반면 환경문제를 인권 차원에서 인간의 기본적인 존속과 문화적 권리를 누리기 위한 권리로 접근하는 교육체계가 이루어지지 않고 있다. 환경권의 법적, 사회적 의미와 내용, 환경권 확보를 위한 절차적 참여(시민적, 정치적 권리), 환경권 발전을 위한 국가의 책무, 환경정의 확보와 같은 다양한 주제를 학교 환경교육에서 학생들에게 전달하고 토론하는 것이 필요하다. 특히 교육부의 책임이 매우 크다. 교육부는 환경교육과 인권교육에 각각 환경권 교육이 포함될 수

있도록 교과 내용, 프로그램 개발 등 연구와 시범교육에 예산과 인력을 지원하는 것이 필요하다.

셋째, 사회 환경교육에서도 환경권 교육이 미흡한 형편이다. 환경단체에서 운영하는 사회 환경교육 프로그램은 교육대상에 따라 차이가 있지만 어린이와 청소년 대상의 경우, 대부분 환경에 대한 감수성 교육과 지식전달, 체험 등에 초점을 맞추고 있다. 환경권 침해를 예방하거나 보상하기 위한 국민의 권리, 구제방법 등에 대한 교육이 이루어지지 않고 있다. 공무원 등 전문가를 대상으로 한 전문환경교육에서도 환경권 교육은 거의 이루어지지 않고 있다. 국립환경연구원 교육연수부 등에서 진행하는 교육에는 기술적이고 전문적인 내용이 중심이고, 국민의 환경권 보장을 위한 국가와 공무원의 책무에 대한 전문적인 교육이 이루어지지 않고 있다. 공무원, 기업인 등에 대한 종합적이고 체계적인 환경권 교육이 필요하다. 환경부, 법무부, 행정자치부, 재경부, 건교부, 지방자치단체 공무원 등 환경권 보장을 위한 책무를 지고 있는 공무원들의 인권 교육과 환경교육 과정에 환경권 교육을 포함시키는 것이 필요하다. 특히 환경갈등이 심각한 상황에서 환경갈등을 예방하고 해결하기 위해서도 이것은 중요한 의미를 갖는다.

제 3 절 개선방안

환경권 교육을 강화하기 위해서는 다음과 같은 방안을 추진하는 것이 필요하다. 첫째 국가인권위원회가 인권 교육 계획을 수립, 시행하되 그 내용에 환경권을 포함하여 모든 사람들이 평등하게 환경권을 누릴 수 있도록 한다. 환경권 교육의 내용, 방법, 대상 등에 대한 연구를 지원하는 것도 필요하다.

둘째, 학교교육에 환경권 교육을 포함하는 것이 필요하다. 모든 사람의 기본인권으로서 환경권의 중요성, 환경권 내용, 환경권 보장을 위한 절차와 방법, 환경정의, 환경권 보호를 위한 국가와 국민의 책무 등의 내용을 학교 환경교육과 인권, 도덕, 윤리 교육 등 교과교육에 포함시킨다. 또한 환경, 인권, 윤리교육 교사에 대한 환경권 교육 프로그램을 개발, 시행한다.

셋째, 환경권 보호를 위한 지속가능발전 교육 진흥법, 혹은 환경교육진흥법을 제정하는 것이 필요하다.

넷째, 사회교육에 환경권 교육을 포함하는 것이 필요하다. 시민사회단체 등의 환경교육, 인권교육 프로그램에 환경권 교육 내용을 포함하도록 지원한다. 또한 공무원에 대한 환경권 교육 프로그램을 개발하여 시행한다. 특히 환경관련 민원과 갈등이 빈발하는 중앙정부기관과 지방자치단체 공무원에 대한 교육이 시급하다. 건설교통부, 산업자원부, 행정자치부, 환경부, 농림부 등에 공무원 환경권 교육 프로그램을 마련하여 실시한다. 이 일은 중앙공무원 교육원, 국립환경연구원 연수부 등에서 주관한다.

다섯째, 우리나라 환경권 발전의 역사와 경험을 외국에 알리고 국제협력을 강화하는 프로그램을 추진한다. 이러한 환경권 교류, 협력 프로그램은 인권 지원국으로서 우리나라의 위상을 높이고 지구적 책임을 수행하는 데 있어서 중요한 의미를 갖는다.

제 III 부 환경권 정책목표와 추진전략

제 1 장 환경권 정책목표와 추진체계

우리는 앞에서 우리나라에서 환경권을 침해하는 주된 문제들을 분석하고 그것을 해결하기 위한 방안을 제시했다. 이러한 분석을 바탕으로 앞으로 국가가 인권정책을 수립하고 시행할 때 인권의 핵심부분인 환경권을 보호하고 신장하기 위한 정책의 기본적인 목표와 추진체계를 살펴보고자 한다.

국민의 인권을 보호하고 신장시키는 핵심은 모든 국민이 안전하고 쾌적한 환경에서 높은 삶의 질을 누리도록 하는 것이다. 특히 인간활동에 의한 환경파괴와 재난이 심각해지고 있는 상황에서 환경보호는 국민의 기본적인 생존권 보호를 위한 국가의 기본책무로서 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 국가인권정책 기본계획 중 환경권의 정책목표는 “모든 사람들이 쾌적하고 건강한 환경 속에서 높은 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는 것”이 되어야 할 것이다.

이러한 전체적인 목표를 실현하기 위해서는 보다 구체적인 세부 목표를 세우고 이를 실행하는 것이 필요하다. 우리는 5가지 세부목표를 제안한다. 첫째는 사람들의 생명과 건강권을 보호하는 것이다. 이러한 목표는 건강권과 깊은 관련을 가지지만 포괄적인 환경권으로서 인간 건강(human health)과 함께 생태계의 환경건강(environmental health)을 모두 포함하는 개념이다. 구체적으로는 맑은 공기, 맑은 물, 안전한 쓰레기 관리, 토양과 지하수 관리, 유해 화학물질 관리, 소음과 진동으로부터의 안전, 일조권과 조망권 보호, 기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리 등의 목표를 실현하는 것이 필요하다.

둘째 세부목표는 자연환경을 보전하여 현재세대와 미래세대가 함께 향유할 수 있도록 국토를 관리하는 것이다. 현재 정부정책과 법, 제도는 개발시대에 만들어져서 신속한 개발에 맞도록 짜여져 있다. 사람들의 환경권을 보호하기 위해서는 국토개발 중심의 법과 제도를 자연환경보전 중심으로 전환하는 것이 필요하다. 환경계획과 국토개발계획의 통합, 백두대간의 자연보호와 복원, 갯벌과 연안의 보호, 생태계 보전과 지역발전계획의 수립, 산업단지오염과 사고의 예방과 관리, 국가주도 개발사업의 자연파괴 예방 등의 정책을 실행하는 것이 필요하다. 이러한 정책은 생물 종다양성이 열악하고 생물종을 보존하기 위한 서식지 보호정책이 미약한 우리나라에서 특별히 주의를 기울여야 할 분야이다. 왜냐하면 멸종위기에 처한 생물종과 취약한 서식지를 보호하지 못하면 미래세대의 생존과 행복이라는 기본적인 ‘인권으로서의 환경권’을 충족시키지 못하고 이들을 위한 현재대의 책무를 이행하지 못하는 것이기 때문이다.

셋째 세부목표는 환경정의를 확립하여 모든 사람들이 공평하게 쾌적하고 안전한 환경의

해택을 누리고 차별적인 환경피해를 입지 않도록 만드는 것이다. 환경오염은 노인, 어린이, 여성, 저소득층 등 사회적, 생물학적 약자에게 특히 큰 피해를 준다. 따라서 이들 환경 취약계층의 환경권 보호를 위한 환경정의의 확립이 매우 중요하다. 정부는 환경정의를 확보하기 위해 종합적인 계획(‘환경정의 종합계획’ 등)을 수립하여 환경취약계층의 환경권 보호를 위한 정책을 수립, 시행하는 것이 필요하다.

아울러 환경친화적인 공동체와 문화의 다양성을 보전하는 것이 필요하다. 환경오염과 자연훼손은 물리적 환경뿐만 아니라 사회와 공동체를 해체시킨다. 올바른 절차와 토론 없이 진행되는 개발사업은 지역사회를 분리시키고 공동체를 와해시킨다. 따라서 환경권을 보호하기 위해 생태적으로 지속가능한 문화와 공동체를 유지, 보전, 발전시키는 것이 필요하다.

넷째, 환경권 보호를 위한 국민의 시민적, 정치적 참여권을 강화하는 것이 필요하다. 권위주의 정부에 비해 정부정책의 절차적 정당성과 사법행정에 대한 접근은 크게 개선되었으나 여전히 미흡하다. 정부는 환경정보, 정책과정(의사결정과정), 사법에 대한 국민의 접근권을 강화하는 것이 필요하다. 구체적으로 보면 환경소송에서 당사자 적격을 주민에게만 한정하는 문제를 개선하는 것이 필요하다. ‘자연의 권리론’에서 보았듯이 자연의 내재적 가치를 강조하는 경향에 따라 국민의 자연향유권을 보장하기 위하여 시민사회단체, 법인 등으로 원고적격을 확대하는 것이 필요하다. 다음으로 시민사회단체에 대한 지원이 필요하다. 환경권은 편익이 공적으로 배분되는 특성 때문에 개인에게 배분되는 편익의 양이 적은 경향이 있다. 반면 편익을 얻기 위한 사회운동, 소송 등의 노력과 비용은 많이 든다. 이러한 공과 사의 딜레마를 해결하기 위해서는 공적 환경권을 확보하기 위한 시민사회단체를 활성화하는 것이 국민의 환경권 보호를 위해 필요하다. 이와 함께 시민사회의 정책결정 참여를 활성화하여 환경권 침해와 환경갈등을 예방하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 민간이 정책과정에 참여하는 민관위원회를 신설하거나 강화하는 것이 필요하다. 환경권 위원회의 신설, 지속가능발전위원회의 강화 등을 추진할 필요가 있다.

다섯째 세부목표는 환경권 강화를 위한 환경권 교육 강화이다. 환경권을 강화하기 위해서는 인권으로서의 환경권에 대해 공무원, 정치인, 기업인, 시민 등 국민 각 집단들이 이를 이해하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 환경권 교육을 실시하는 것이 필요하다. 지금까지 환경교육은 정부와 학교, 시민사회단체 등에서 꾸준히 해 왔으나 환경권에 대한 체계적인 교육은 거의 없었다. 인권 교육에 환경권을 포함시키고, 환경권의 내용, 주제, 절차 등에 대한 학교교육, 전문가 및 일반인 교육을 추진하는 것이 필요하다.

국가인권계획 중 환경권 정책목표를 실현하기 위해서는 체계적인 추진체계를 만드는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 환경권 정책목표를 국가계획으로 확정하고 구체적인 추진계획을 주관부처가 세우도록 한다. 각 주관부처들은 시책사업과 예산사업으로 사업내용을 구체화하고 양적, 질

적인 목표와 연차별 계획, 정책수단 등을 명시한다. 부처별 계획이 확정된 이후 연차별로 각 부처는 법, 제도, 조직체계 개선을 이행하고 예산이 수반되는 사업에 대해서는 기획예산처가 적극 지원하도록 한다. 각 부처의 환경권 계획결과에 대해서는 매년 시민단체의 참여 아래 평가를 실시한다. 국가인권위원회는 평가 결과를 반영하여 환경권 계획을 수정하고 효과적으로 정책 성과가 나올 수 있도록 개선한다. 이러한 전과정에 시민사회가 적극적으로 참여할 수 있도록 정보를 공개하고 참여를 활성화하는 것이 매우 중요하다.

‘인권으로서의 환경권’을 논의할 때 우리가 관심을 집중해야 할 것은 환경문제가 약간의 과학기술이나 정책으로 쉽게 해결될 수 있는 문제라고 인식해서는 안된다는 점이다. 기후변화로 인한 생태계 변화와 자연재해의 빈발은 환경권의 보호가 인류 생존의 기본조건의 문제로 변화하고 있음을 보여준다. 기후변화 문제에서 볼 수 있듯이 현재의 생산, 소비체제는 과학기술과 정책으로 해결할 수 있는 수준을 넘어서는 부담을 지구 생태계에 지우고 있다. 따라서 ‘인권으로서의 환경권’ 정책이 장기적으로 성과를 얻기 위해서는 국가안보를 넘어서는 인간 안보(human security)의 관점에서 기본적 생존권의 문제로 접근하는 것이 필요한 시대이다.

제 2 장 정책의 우선순위

II부에서 살펴 본 정책대안들은 환경권의 신장을 위해 반드시 필요한 정책들이다. 그러나 정책의 효율적이고 실현가능한 집행을 위해서는 여러 가지 정책대안 가운데 중요성과 실현가능성을 고려하여 우선순위를 정하는 것이 필요하다. 여기에서는 향후 5년간 국가인권계획을 시행할 때 우선적으로 추진해야 할 과제들을 제안한다.

정책과제들의 우선순위를 구하기 위하여 우리들은 문제의 심각성, 정책의 시급성, 대상인구수, 경제적 비용 등 네 가지 기준을 평가하였다. 문제가 심각하고, 정책이 시급하고, 문제와 관련된 인구수가 많고, 정책수행에 드는 경제적 비용이 적을 수록 우선 순위가 높아지도록 조사했다. 이렇게 전체 15개 과제의 우선순위를 조사한 결과는 <표 39>와 같다.

네 가지 기준을 모두 종합하여 평가한 결과, ‘환경계획과 국토이용계획의 통합’, ‘국민참여권 확대’, ‘맑고 안전한 공기보전’, ‘환경정의의 확립’, ‘기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리’, ‘화학물질의 안전한 관리’ 등이 우선순위가 높은 것으로 조사되었다. 경제적 비용의 많고 적음을 고려하지 않고 문제의 심각성, 정책의 시급성, 대상인구수만을 기준으로 평가한 결과는 ‘기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리’, ‘맑고 안전한 공기보전’, ‘환경계획과 국토이용계획의 통합’, ‘국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해’, ‘안전한 물의 안정적 공급’, ‘화학물질의 안전한 관리’, ‘환경정의의 확립’, ‘환경보호를 위한 국민참여권 확대’ 등이 우선순위가 높은 것으로 조사되었다.

결국 경제적 비용을 고려하여 종합적으로 보면, 생명과 건강권 가운데에서는 공기 문제, 화학물질 문제, 기후변화 문제를 우선해서 해결하는 것이 필요하고, 자연환경을 보전하기 위해서는 환경계획과 국토이용계획을 통합하는 것이 매우 중요하며, 환경정의의 확립과 국민참여권 확대가 우선적으로 중요하다고 요약할 수 있다. 그러나 경제적 비용이 다소 많이 들더라도 국민대다수를 위해 우선해서 해결해야 할 과제에는 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해문제가 포함되는 것으로 조사되었다.

이 보고서의 우선순위 평가에는 다수의 전문가나 국민일반이 참여한 조사연구의 결과가 아니라 연구자들의 개인적인 판단을 종합한 것에 불과하므로 매우 신중하게 해석되어야 할 것이다. 환경문제에 의한 환경권 침해는 매우 장기적이고 예측할 수 없는 결과를 낳는 경우가 많으므로 이 조사에서 우선순위가 낮게 평가된 과제들에 대해서도 지속적으로 일관되게 환경권 보장을 위한 정책들을 수립, 시행해야 할 것이다¹⁾.

1) 예를 들어 미국의 경우 ‘러브커널 사건’과 같은 토양오염문제는 심각한 환경문제로 인식되어 이후 미국 환경정책의 중심대상으로 평가되었다.

<표 40> 정책의 우선순위

과제	전체종합 우선순위	경제적비용제외시 우선순위
1-1. 맑고 안전한 공기보전	3	1
1-2. 안전한 물의 안정적 공급	10	5
1-3. 폐기물 관련 의사결정에 주민참여강화	12	13
1-4. 지속가능한 토양관리	12	12
1-5 화학물질의 안전한 관리 강화	5	5
1-6 소음과 진동의 관리	14	14
1-7. 일조, 조망권의 확보	15	15
1-8 기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리	5	1
2-1. 자연환경을 누릴 권리보호	8	9
2-2 산업단지 오염과 사고의 예방 및 관리	11	11
2-3 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해	8	4
2-4. 환경계획과 국토이용계획의 통합	1	3
3-1. 환경정의의 확립	4	5
4-1. 환경보호를 위한 국민참여권 확대	2	5
5-1. 환경권 교육체제 구축	7	10

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 고재경(2001), 『수자원 관리정책의 정부실패에 관한 연구 : 주인-대리인 모형을 중심으로』, 서울대학교 박사학위 논문.
- 광역도시계획지침, 도시기본계획수립지침, 도시관리계획수립지침
- 구도완, 「사회영향평가의 제도화 방안」, 『사회갈등적 환경현안의 조정체계 개선방안 -사회영향평가 제도화를 중심으로』
- 구도완·박정규·신용승·김필제·김태형, (2003), 『화학물질관리 선진화를 위한 조직체계 개선방안』, 환경부.
- 국가인권위원회(2004.11.9) 「부안 핵폐기장 건설 추진절차 행복 추구권 등 침해」, 보도자료.
- 국무총리실 수질개선기획단, (2004.2), 『2003년도 물관리종합대책 점검분석결과』.
- 국토연구원(2000), 『자연친화적 국토이용을 위한 자연환경보호구역 관리체계개선 연구』
- 김동엽, 유정환, 채지석, 차순형, (1996) 「대기오염물질의 산림생태계내 유입과 토양의 화학적 특성 변화」, 『한국임학회』.(출처: KSI KISS <http://search.koreanstudies.net>)
- 김명용,(2002) 「국가산업단지 관련법제의 개선방안」, 『국가산업단지제도·환경개선 전국 워크숍』
- 김선태, (2002) 「대기오염개선을 위한 정책제언과 시민참여방안」
- 김선태, (2003), 「산단지역의 대기환경개선 위한 정책대안」, 『국가산업단지연대 1차워크숍 자료집』
- 김예신, (2004). 「환경오염에 절대안전은 없다」, 시민환경연구소 환경보건위원회, 『환경보건 백서 - 환경이 아프면 몸도 아프다』, 나남.
- 김운수, (2001), 기후변화협약 이행에 따른 서울시 대응방안 연구, 서울시정개발연구원,
- 김인환·전병선,(2003), 「환경법 강의」, 서울: 홍문관,
- 김일중, 표희동,(2001), 「대구모개발사업의 정책평가」,환경경제학회, 『2001년도 환경경제학회 정책토론회 자료집』.
- 김태승,(2003) 「토지자원의 동원과 국가개입방식의 변화」, 유철규 (편) 『한국자본주의의 발전과 모델의 역사와 위기』, 함께읽는책(서울),
- 김태욱, 박인협, 이경제,(1992), 「환경오염에 의한 울산지역의 산림생태학적 변화에 관한 연구」, 『한국임학회지』 58호 : pp. 60-69. .
- 녹색연합(1998), 「백구대간 환경대탐사」.

녹색연합(2002), 「2002-2003 백두대간 산림실태보고」.

대통령자문지속가능발전위원회, (2001), 『OECD 환경전망』.

동아일보 2004.08.10

류석환, 「유해화학물질의 위해성」, 『안전하고 지역친화적인 산단만들기- 국가산업단지 2차워크샵』

매일경제 2004. 11. 04

문화일보 2004.11.19

박귀례·한순영·길광섭, (1999). 「내분비계장애물질에 대한 국내 연구동향 및 대응방안」, 한국식품과학회 『식품과학과 산업』, 제32권 2호.

박용하(2001), 「토양오염조사의 효율성제고는 선택의 문제」, 환경정책평가연구원, 『환경포럼』, 제6권제1호(통권제72호)

박재목, (2003) 「새만금 간척사업과 지역사회 변동」, 한국환경사회학회, 『ECO』, 2002, 통권2.

박현 (년도미상) 「탈질균 및 황산화원균 정량을 통한 서울의 대기오염이 남산의 토양에 미치는 영향 평가」, 『한국임학회』, (출처: <http://search.koreanstudies.net>)

백두대간보전단체협의회(2004. 8), 「백두대간보호지역에서 대규모 국책사업을 제한해야 보전이 가능하다」, 2004.8.31. 성명서.

변주대, (2003) 「전략영향평가 도입 추진」, 『나라경제』, 2003년 7월호.

부안방폐장 유치찬반주민투표관리위원회, (2004), 『7개월간의 상처를 딛고 주민자치·참여민주주의의 시대로 - 부안 방폐장 유치 찬반주민투표 백서』.

산단개혁연대, (2003), 「산업단지에서 발생한 환경 및 안전사고 사례모음」, 『지역친화 산단만들기 종합보고서』,

서울특별시 (2004.12.2), 『생태면적률 활용을 위한 공청회 자료집』

서울환경운동연합,(2004 9.22,) '보도자료'

세계일보 2004. 9. 23

손병현, 정종현,최석규,이강우,이형근,(2002), 「대기오염에 의한 경주권역 석조문화재 훼손 현황조사」, 『대한환경공학회』, (출처: KSI KISS <http://search.koreanstudies.net>)

시민환경기술센터,(2004.4) 「보도자료」 '2004. 04. 11

시민환경연구소, (2002), 『금호소각장인근 주민건강실태 보고서』,

신광빈, (2002), “유해화학물질 환경배출량 제도의 효율적 정착을 위한 개선방안 및 산업계의 역할”, 화학물질정보, 5월호.

신동천, (1999), 「내분비계 장애물질이란?」, 한국식품과학회 『식품과학과 산업』, 제32권 2호.

신동천, (2001) 「도시 대기 오염 현황과 건강 위해성」 『"시민의 건강과 생명을 위협하는 대기

오염" 심포지엄 자료』.

- 신동천, (2003), 『내분비계 장애물질 관리의 중요성』, 환경보전협회, 『환경보전』, 11 · 12월호,
- 양장일, (1992), 『“서울지역의 지역별 대기오염도와 소득분포간의 상관관계에 관한 연구”』. 서울대 환경대학원 석사논문.
- 에너지경제연구원, (2000) 「에너지절약 관련 법령제도 및 시책개발」,
- 여수시, (2003), 『2003년도 주요업무계획』
- 여수환경운동연합, (2003) 『여수산단 주변지역 주민건강 역학조사 최종보고서 분석』
- 우수영, 이성환, 이동섭, (2004), 「대기오염 피해를 받은 서울시내 가로수의 엽록소함량과 광합성 특성」, 『한국농림기상학회』, (출처: KSI KISS <http://search.koreanstudies.net>)
- 유네스코한국위원회 (1999), 『보호지역과 지속가능한 발전』.
- 이경재, (1993), 「대기오염과 산성비가 생태계에 미치는 영향」, 한국대기환경학회. 출처: <http://www.dbpia.co.kr>
- 이미홍, (2003), 한국의 근대화와 물: ‘물’ 정책을 중심으로, 2003년 민주사회정책연구원 학술대회 발표자료, .
- 이보은, (2003), 『서울지역의 대기오염과 저체중아 출산에 관한연구』, 이화여대 박사학위논문
- 이상호 · 두성규 · 백성준, (2004), 『대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안』, 한국건설산업연구원,
- 이정환, 「환경영향평가의 사회경제분야평가실태」, 『사회갈등적 환경현안의 조정체계 개선방안-사회영향평가 제도화를 중심으로』
- 이종태, (2002.4), 「국내 연구사례로 본 대기오염의 건강영향」, 『대기오염개선정책토론회 자료집』,
- 이진현, 「지역,환경친화적인 산업단지 조성을 어떻게 할 것인가」
- 이창우, (2004. 5.), 「지방의제 21의 현황 및 세계적 추세」, 녹색서울시민위원회 전체 워크샵,
- 임종환, (2003), 「산업단지 주변 대기오염과 아동들에게 미칠 건강영향」
- 장재연, (2004) 「안심하고 숨쉴 수 있는 대기환경을 위하여」, 『대기오염개선정책토론회 자료집』,
- 장지원, (2004) 「예비타당성조사제도 운용상의 문제점과 개선방안」, 국회예산정책처, 『2004년도 국가주요정책사업평가』,
- 전부지방법원 정읍지원, (2004.2.12), 『민사부, 사건 ‘2004카합11 주민투표시행금지가처분’ 에 대한 법원의 가처분 기각결정문』
- 전재경, (2000), 『환경정의의 법적 과제』. 한국법제연구원.
- 정명채, (2003), 「광산활동과 환경오염」, www.greenlaw.or.kr.

정사언,(2001a), 「수질환경권의 실현을 위한 법적 고찰」, 『토지공법연구』, vol. 14, 2001.

정사언, (2001b) 「수질환경권의 침해에 대한 행정개입청구권」, 『인천법학논총』 제4집.

정희석, (2003) 「환경친화적인 화학물질 관리정책」, 『나라경제』, 10월호.

정희성, (2002), 『지속가능한 사회를 향한 환경규제정책의 발전방향』, 환경정책평가연구원

정희성, 남상민, 주장민. (2003), 「환경정책 분배효과 논쟁과 정책적 대응」,KEI, 『환경정책의 분배효과에 관한 정책토론회 자료집』.

정희성,(2003.2) 「지속가능한 발전의 구현」,대통령인수위원회 사회문화여성분과, 『노무현 정부의 환경정책 -비전과제』.

조경두, (2002), 「공단지역 환경문제의 원인과 토지이용의 문제점」, 여수시민사회단체 연대회의, 『국가산업단지제도환경개선 전국워크숍』

조환익, 「산업단지 개선을 위한 민간운동의 성과와 향후 방향」, 여수시민사회단체 연대회의, 『국가산업단지제도환경개선 전국워크숍』.

중앙일보 2004. 02. 19.

천영형, (2003.10) 「창원공단 조성과정에서 나타난 문제」, 『안전하고 지속가능한 창원공단 만들기 토론회자료집』.

최병두, (2004. 12), 「참여정부의 신개발주의와 환경정책」, 한국공간환경학회,환경비상시국회의, 『신개발주의와 환경의 위기』.

최수언, 한진석, 신찬기, 김윤신., (1995) 「대기오염물질이 금속부식에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국대기환경학회』, (출처: <http://www.dbpia.co.kr>)

안병옥, (2004) 「환경과 인권」, 『인권백서』.

최재선 (2004), 「바다모래채취와 정책대응방안」 환경소송센터, 『해양환경보전과 지속가능한 골재수급정책 모색』 토론회 자료집

클라이브 폰팅, (1995) 『녹색세계사』 II.

토다키요시,(1996) 『환경정의를 위하여』.

통계청, (2002) 「통계로 본 OECD 국가속의 한국」.

하라다 마사즈미, (2004) 「일본의 4대 공해문제와 구제」,시민환경연구소, 『한국에서의 환경보건정책세미나 자료집』.

한겨레 2003. 12.19 / 2003.10.14/ 2004.2.1/ 2005,2,3

한국과학기술연구원, (1996), 『여천공단마을 환경 및 대책에 관한 연구』

한국도시연구소,(2003), 『지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구』.

한국환경교육학회 (2003) 『우리나라 사회환경교육 발전방안 연구』.

한상환, 조수현, 고경심, 권호장, 하미나, 주영수, 신명희 (1997), 「군용항공기 이륙 소음이 청

력, 혈압, 스트레스 및 주관적 인지도에 미치는 영향」, 『예방의학회지』 ; 30(2): 356-368.
 June.
 해양수산개발원, (2003), 『바다모래 수습실태 및 관리방안』
 환경법률센터, (2004), 『환경법률센터 활동백서』
 환경부, (2003a), 『백두대간 보전을 위한 제도적 개선방안 연구』
 환경부, (2003b) 『국토환경보전계획 수립연구』
 환경부, 산림청(2003c), 「백두대간보호에관한법률」
 환경부, (2003. 12) 『전략영향평가제도도입에 관한 연구』,
 환경부, (2004a) , 『환경통계연감』
 환경부, (2004b). 『2002년도 화학물질 배출량 조사결과』
 환경부, 『환경백서-2001-4년도 각 환경백서.』
 환경운동연합, 핵폐기장백지화핵발전소추방범부안군민대책위원회, (2003. 11. 25.), 『한국의 전
 력정책과 핵폐기장, 부안 투쟁』,
 환경정책평가연구원, (2001), 『 토양오염지역 관리 및 복원방안 연구』

<외국문헌>

Anders Kjellberg, (1990), Subjective, behavioral and psychophysiological effects of noise.
 Scand J Work Environ Health; 12(supple 1): 29-38.
 Anderson, M. (1996), "Human rights approaches to environmental protection: an overview",
 In: Boyle Alan, and Anderson Michael (eds), Huam Rights Approaches to
 Environmental Protection, Oxford: Oxford University Press
 Churchill, C. (1996), "Environmental rights in existing human rights treaties", In: Boyle Alan
 and Anderson Michael(eds) Huuman Rights Approaches to Environmental Protection,
 Oxford: Oxford University Press
 Earthjustice, (2004), Human rights and the environment, materials for the 60th Session of the
 United Nations Commission on Human Rights, Geneva, 15 March - 23 April
 ECOSOC, (1994a), Review of Further Developments in Fields with which the Sub-commission
 Concerned Human Rights and the Environment, E/CN.4/Sub.2/1994/9
 ECOSOC, (1994b), Draft Declaration of Human Rights and the Environment, DOC.
 E/Sub.4/Sub.2/1994/9

- EPA, (2000), Environmental Justice 2000 Biennial Report: continuing to move towards collaborative and constructive problem-solving
- Guzy, G. (2000), EPA Statutory and Regulatory Authorities Under Which Environmental Justice Issues May Be Addressed in Permitting, An EPA Memorandum.
- IUCN, (2000), International Covenant on Environment and Development, Environmental Policy and Law Paper No. 31 Rev.
- Joseph Sataloff, Robert Thayer Sataloff, Hyman Menduke et al. (1984) Hearing loss and Intermittent noise exposure. *Journal of Occupational Medicine* ;26(9): 649-656. Sep.
- Kiss, A. (2000), The rights to the conservation of the environment, In: Picolotti, Romina and Taillant, Daniel(eds), *Linking Human rights and the environment*, Tucson: The University of Arizona Press
- Kuhn, S. (1998) "Expanding public participation is essential to environmental justice and the democratic decisionmaking process", *Ecology Law Quarterly*, v25 i4 p647(1)
- L. Andren. L. Hansson et al. (1983), Circulatory Effects of Noise. *Acta Med Scand* ;213:31-35
- Sand, P. (2003), *Principle of International Environmental Law*, Oxford University Press
- SHELDON COHEN, GARY W. EVANS et al.(1980), Physiological, Motivational, and Cognitive Effects of Aircraft Noise on Children. *American psychologist*. : 35(3) ; 231-243. March.
- Shelton, D. (1991), Human Right, environmental rights and the right to environment, *Stanford Journal of International Law*, vol 28 no. 103
- Shelton, D. (2004) "The links between international human rights guarantees and environmental protection", Center for International Studies, University of Chicago
- UN, (1982) World Chart for Nature, A/RES/37/7 48th Plenary Meeting, 28 October
- UNCED, (1992), Rio Declaration on Environment and Development
- UNCHE, (1972), Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment
- UNECE, (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters
- WHO, (2002), *25 Questions and answers on health and human rights*. Geneva: World Health Organization,. <http://www.who.int/hhr/information>.
- Yun-Chul Hong, Jong-Tae Lee, Ho kim, Ho-jang Kwon , (2002), Air pollution A New risk factor in inschismic stroke mortality, *Stroke* ;33 2165-2169 자료출처 <http://ecohealth.or.kr/>

**** 부록 1 : 환경권 NAP 수립을 위한 추진전략**

1. 국민생명과 건강권

1-1. 맑고 안전한 공기보전

■ 필요성

- 대기오염이 증가하여, 수도권에서 연간 1만 1,127명(2001년말)이 기대수명을 못 채우고 사망하는 것으로 추정되고 호흡기질환과 만성 기관지염 등의 발생건수가 증가하고 있어 국민의 건강을 위협하고 있음. 특히 사회적 약자인 어린이와 노약자에게 피해가 집중되는 경향이 있음.
- 사무실과 집 등의 실내 공간에서 머무는 시간대가 많아지고, 실내가구, 사무기기, 도장 등에서 나오는 유기화학물질의 오염이 방출되면서 건강을 위협하고 있음. 주거지에서는 주부가, 학교에서는 어린이와 청소년이, 사무 및 작업공간에서는 노동자 등이 건강을 위협받고 있음.
- 대기오염의 증가로 인한 생태계, 문화재, 건축물, 토양에 부정적인 영향이 발생되어 국민이 쾌적한 환경을 향유할 권리가 침해받고 있음.

■ 추진전략

- 1-1-1 대기환경 개선을 위한 부처 간 통합적 정책 추진.
- 1-1-2 대기오염물질에 대한 건강영향평가시스템 구축.
- 1-1-3 환경기준물질 규제대상 확대와 기준강화, 전문 인력 확보와 관리.
- 1-1-4 사전 예방적이고 광역적인 대기관리체계 구축.
- 1-1-5 작업장환경개선을 위한 공기조사와 노동자 건강조사.
- 1-1-6 자동차 및 연료 생산자에 대한 중점 관리대책 수립, 시행.
- 1-1-7 교통 수요관리 정책 추진.
- 1-1-8 대기오염 피해구제 제도 도입.
- 1-1-9 실내대기오염에 대한 통합적 대책 수립, 시행.

■ 근거 및 외국사례

- 미국, 영국 등의 선진국은 대기오염이 인체에 미치는 영향과 함께 대기오염 저감에 따른 사회적 효과를 중심으로 정책을 전개하고, 사전예방에 초점을 뒀 환경보건 분야를 총괄하는 부서를 둬.
- 또한 이들 선진국은 황산가스,이산화질소,먼지,오존,일산화탄소,납 등 6개의 물질을 대기환경

기준 물질로 선정하여 관리하고 있으며 6대 오염물질 외에도 1,000여종의 유해 대기오염물질을 지정하고 이에 대한 지속적인 모니터링과 배출자료 데이터베이스를 자국의 환경정책에 반영하고 있음.

- ‘다중이용시설등의 실내대기공기질관리법’, ‘수도권대기질개선특별법’, 환경정책기본법, 대기환경보전법, 학교보건법

■ 관련기관

환경부, 건설교통부, 산업자원부, 복지부, 교육부, 노동부

1-2. 안전한 물의 안정적 공급

■ 필요성

- 물 관리 근거법에 물 환경권을 명시함과 동시에, 치수 위주의 물관리에서 벗어나 수자원의 적절한 이용을 보장하면서도 효과적으로 홍수를 예방하고, 수질을 관리하기 위하여 하나의 통합된 부서에서 수자원의 다양한 기능을 연계하여 통합적으로 관리할 필요 있음.

■ 추진전략

- 1-2-1 물관리 기본법 제정하여 물 환경권 명시.
- 1-2-2 통합적 물관리 체계 구축.
- 1-2-3 물 관련 분쟁 예방과 조정을 위한 제도적 장치 마련.
- 1-2-4 지방의제 21 제도화를 통한 지방 환경 거버넌스 체계 강화.

■ 근거 및 외국사례

- 하천법, 지하수법, 환경정책기본법, 수질환경보전법, 하수도법 등.
- 영국 환경청(Environment Agency)은 수량, 재해, 수질을 통합적으로 관리하고 있음. 하천과 습지 생태계, 댐시, 홍수예방, 축산폐수, 토양오염, 하천운송, 수상레저, 지정폐기물 관리, 하천
• 해양 • 지표수 • 지하수 수질관리, 취수허가, 물 공급 관리 등 물과 관련한 모든 업무를 한 기관에서 통합적으로 관리함으로써, 국민에게 안전한 물을 이용할 권리를 보장해주고 있음.

■ 관련기관

- 환경부, 건설교통부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부

1-3. 폐기물 처리 관련 의사결정에서 주민참여강화

■ 필요성

- 폐기물 처리시설과 관련한 분쟁은 가장 대표적인 환경갈등 사안이 되고 있음. 이러한 갈등의 주요 요인은 처리시설 입지로 인한 환경적·사회경제적 비용이 시설주변 주민에게 집중되기 때문임. 또한 많은 경우 주민의 관점에서 볼 때 절차적 합리성이 결여된 채 사업이 추진되어 갈등의 강도가 커지는 경우가 많음.
- 따라서 다수의 편익을 위해 소수에게 비용을 전가할 때 이에 충분히 상응하는 사회경제적 보상과 적절한 환경관리 방안을 제시해야 하며, 이를 통해 실체적 환경권 침해의 가능성을 사전에 최소화해야 함.
- 또한 주변영향지역을 폐기물 매립시설의 경우 부지경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물 소각시설의 경우 부지경계선으로부터 300미터 이내로 한정되어 있는 법률 규정은 상황에 따라 환경권 침해로부터 보상을 받지 못하는 집단을 만들거나 환경갈등구조를 악화시킬 수 있음.

■ 추진전략

- 1-3-1 폐기물 시설 신설 및 관리 시 주민 참여 강화.
- 1-3-2 폐기물 입지시설의 주변영향지역 및 이해당사자 범위를 지역적 특성에 따라 확대.
- 1-3-3 주민 환경권 보호를 위한 폐기물 시설 관리 강화.

■ 근거 및 외국사례

폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률

■ 관련기관

환경부, 지방자치단체

1-4. 지속가능한 토양관리

■ 필요성

- 토양의 주요 오염원인 폐 금속 광산은 전국 145개 중 92개소(63%)가 토양오염기준을 초과하고 있으며, 광해사업이 착수되지 못해 제련과정에서 발생하는 광미의 유실, 갱내수 유출 등으로 농경지 등 토양이 중금속에 의해 오염되고 있음.
- 토양오염은 다양한 매체를 통해 오염이 전이됨으로서 건강피해와 농작물 피해, 하천오염 등 연쇄적인 환경문제를 일으킴으로서 건강과 깨끗한 환경에 대한 환경권을 침해함. 그러나 폐 광산에 대한 토양오염방지사업의 추진실적은 1995년-2001년 7년동안 158개소의 관리대상 폐 금속 광산 중 13.9%에 해당하는 22개소에 대해서만 실시 됨.
- 토양오염방지사업을 하기 위해서는 환경부가 50%의 국고보조를 해주고, 지자체가 50%의 비용을 지불해야 하기 때문에 재정자립도가 열악한 지자체는 국고보조 신청을 하지 않고 있음.
- 환경부 발표에 의하면 석유류나 유독물저장시설, 폐 금속 광산으로 인해 발생한 국내 오염지역을 복원하는 비용이 모두 8천 62억 - 2조 1천 3백 95억 원에 이르는 것으로 조사되었음. 오염원인자에게 토양오염에 대한 복원책임이 있지만 오염원인자가 복원비용을 부담할 수 없는 경우에 지자체의 예산으로 비용을 부담해야 하는 문제가 있음.
- 우리나라의 토양오염도 측정은 전국의 토양오염추세를 파악하기 위한 측정망과 오염우려지역에 대한 토양오염 실태조사로 매년 진행되고 있지만, 전국적인 토양오염실태를 조사한 사례가 없기 때문에 정확한 토양오염현황을 알 수 없는 실정임.
- 또한, 토양오염사고에 대한 신고의무규정이 없기 때문에 오염원인자는 오염사고를 은폐하거나 택지개발공사나 도로공사 도중에 발견되는 오염토양 대부분이 신고되지 않고 있고, 오염토양이 공개되더라도 적절한 후속조치가 따르지 않는 경우가 많음.

■ 추진전략

- 1-4-1 토양오염실태조사 효율 증진과 오염부지 DB화.
- 1-4-2 오염된 부지의 복원을 위한 복원 기금 마련.
- 1-4-3 지역사회의 참여를 위한 제도 강화.

■ 근거 및 외국사례

- 미국의 Superfund 법/- 폐기물관리법 제43조/ - 토양환경보전법 제5조

■ 관련기관

환경부, 산업자원부

1-5 화학물질의 안전한 관리 강화

■ 필요성

- 국내에서 연간 생산·사용되고 있는 화학물질은 3만 7천여 종, 2억 4천만 톤에 달하며, 그 중 국내유독화학물질의 유통량은 2003년 기준으로 21,251천 톤에 달함.
- 그러나 화학물질관리의 한계로 인해 많은 유해화학물질이 환경에 배출되고 있음. 화학물질배출량 조사결과에 따르면, 2002년도에 환경으로 배출된 138종의 물질 중 발암우려물질은 40종이며, 배출량은 5,547톤으로 조사되었음. 중 국제암연구소에서 확인된 발암물질은 벤젠, 염화비닐 등 7종의 배출량은 1,241 톤으로 나타났음. 또한 내분비계장애물질도 총 7종으로서, 142톤으로 나타났음.
- 대부분 대기로 배출되고 있는 이러한 유해화학물질은 원료·제품·폐기물 등 다양한 형태로 생산·유통·사용 및 폐기 등의 전 생애에 걸쳐 다양한 경로를 통하여 인체와 환경에 노출되어 생명과 건강에 대한 환경권을 침해함.
- 현재 국내에서는 화학물질 중 545종을 유독물질, 4종은 취급제한 유독물질, 16종은 관찰물질로 지정하고 있음. 그러나 화학물질의 유해성 평가는 질적·양적으로 많은 한계를 갖고 있으며, 특히 환경보건 측면에서 중요한 화학물질의 위해성 평가는 아직 매우 초기단계에 있음.
- 유해화학물질의 영향으로부터 실체적 환경권을 확보하는 수단 중 하나는 지역의 유해화학물질의 현황, 환경에 누출되는 물질의 종류 및 규모, 환경과 인체에 잠재적으로 영향을 미칠 수 있는 물질의 위해성 등에 대한 정보에 시민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것임.
- 위해정보전달은 이해당사자간에 인체건강 및 환경위해성에 관한 정보를 전달·공유함으로써 화학물질 관리의 안전성을 높이는 정책이며, 국내에서는 이를 위해 화학물질배출량조사(Toxic Release Inventory, TRI)를 통해 집계된 정보를 환경위해성 Web-GIS 서비스 시스템을 통해서 공개하고 있음.
- Web-GIS 서비스 시스템은 환경위해성자료와 지리정보를 결합시킨 시스템으로, 특정지역 거주자가 자신의 지역에서 배출되는 화학물질에 대한 정보에 통합적으로 접근할 수 있도록 한 것임. 그러나 거주자의 관심 지역통계에서 지역의 범위가 광역시·도 수준이어서 정보가 거주지와 실질적 연관성은 낮으며, 검색시스템 또한 유해화학물질 배출수준이 광역시·도 단위별로 제공되어 일반 대중들의 관점에서는 정보의 유용성에 한계가 있음.

■ 추진전략

1-5-1 화학물질의 환경배출 최소화.

1-5-2 화학물질의 유해성 및 위해성 평가 강화.

1-5-3 화학물질 정보공개와 접근성, 위해성 정보 전달 체계 강화.

1-5-4 화학물질 사고 대응체계 강화.

■ 근거 및 외국사례

- 유해화학물질관리법.

■ 관련기관

- 환경부, 산업자원부, 보건복지부, 농림부

1-6 소음과 진동의 관리

■ 필요성

- 소음 및 진동으로 인한 피해는 단순한 무형의 정신적 피해뿐만 아니라 신체상 피해로까지 인정될 수 있음이 밝혀지고 있는 현실에서(소음성 난청, 생리기능의 장애, 순환기계의 장애, 심리적 영향 등) 인구집중으로 인한 도시교통의 증가로 상시적인 소음에 시달려야 하는 도시민의 정온권을 보호해야할 필요성이 증가됨.
- 산업화 단계에서 무분별한 공장의 난립으로 아직도 공장 인근의 주민들이 공장의 생산행위로 인한 소음·진동에 시달리고 있으나 이에 대한 해결책이 사법상의 손해배상문제로 머물고 궁극적이고 최종적인 해결대책을 정부가 마련하지 못하는 상황임. 이에 대하여 도시소음 및 공장 인근의 주민들의 정온권을 고려한 장기적인 도시계획의 수립과 단기적인 소음저감대책의 실시가 요구됨.
- 도로 및 교량 등의 건설공사로 인한 소음 피해에 대하여는 공사 이후의 피해자들의 집단행동 및 소송으로 인해 계획이 차질을 빚거나 피해자들이 피해를 고스란히 감수하는 경우가 많아 사전적 대책이 절실함.
- 비행장 주변의 주민들이 겪는 피해는 궁극적으로 이주대책으로만 해결가능하기 때문에 설계 단계시의 고려와 현재 분쟁대상지역에서의 대책마련이 시급함.

■ 추진전략

- 1-6-1 환경정책기본법 개정 및 소음진동규제법 상 환경기준 보완.
- 1-6-2 소음피해보상법 제정.

■ 근거 및 외국사례

- 헌법상 환경권, 환경영향평가 제도상의 소음규제 관리 규정.
- 외국에서는 소음·진동 배출시설에 대해 사용단계이전부터 즉 기계를 생산단계에서부터 규제를 하고 있음.
- 일본의 경우 공공용 비행장 주변의 항공기 소음 피해 방지 등에 관한 법률 제3장에서 공항 주변정비기구에 대해 규정하고 있는데, 이 기구는 정비공항마다 법인으로 설립되며 정부 및 지방자치단체에서 출자 함.

■ 관련기관

- 건설교통부, 환경부, 국방부, 기획예산처, 지방자치단체

1-7. 일조, 조망권의 확보

■ 필요성

- 주거지역의 일조·채광·조망에 대한 국민의 권리와 인접건물주와의 이해관계조절은 국가가 보장·해결하여야 할 문제임.
- 그러나 건축법상 규정되어 있는 일조규정은 권리로서 규정되어 있지 아니하고 규제 또한 불충분 하여 사법상의 분쟁의 소지가 있음.
- 저층과 단독주택의 주거형태에서 고층과 아파트 공동주택의 주거형태로 바뀌는 변환기에 기존 저층거주자의 일조·조망권이 침해되는 경우가 많아 이들에 대한 법적 보호가 필요함.

■ 추진전략

- 1-7-1 일조권 보호에 관한 법령규정에 제재규정 마련 및 행정기관의 엄격한 감독권 행사.
- 1-7-2 행정행위의 정보공개제도 도입.
- 1-7-3 사법제도를 통한 일조권 보호 강화.
- 1-7-4 일조권 보호를 위한 조례 강화.

■ 근거 및 외국사례

- 헌법상 환경권의 일내용으로 일조권은 권리로서 보장받아야 할 내용임.
- 건축법 제53조 및 동법 시행령 제86조의 내용을 일조권 규정으로 바꾸는 것으로 권리규정 강화는 가능하고, 벌칙규정의 신설은 법 개정이 필요함.
- 독일에서는 주의 상린관계법에서 건축물과 나무식재의 경계거리에 대한 다양한 규정이 있고, 거리규정에 위반하여 건축되거나 식재된 건물이나 나무에 대한 제거청구권은 시간적 간격을 두고서 제거하도록 하고 있음.

■ 관련기관

- 건설교통부, 지방자치단체

1-8 기후변화 대응과 환경친화적 에너지관리

■ 필요성

- 2005년 2월 16일 교토의정서가 발효되면서 기후변화 대책 마련이 발등의 불이되었음. 하지만 3차에 걸친 기후변화협약 대응 정부종합대책은 국내 온실가스 감축을 위한 구체적인 목표를 제시하지 않아 한계를 가지므로 구체적인 이산화탄소 배출량 감축 목표치 제시가 필요함.
- 정부가 주민과 지방자치단체의 에너지 선택권을 무시하고 일방적으로 에너지 가치관을 강요할 것이 아니라 주민과 지방정부가 자신의 에너지 미래를 선택할 수 있게 해야 함.
- 환경문제와의 관련성을 전제하지 않고는 올바른 에너지 관리 정책을 수립할 수 없는 것이 세계적 흐름이므로 환경보전, 경제발전, 사회형평 측면이 통합된 지속가능한 에너지 관리 정책의 수립이 필요함.

■ 추진전략

- 1-8-1 이산화탄소 배출량 감축 목표를 정하고 이에 따른 세부 추진과제 추진.
- 1-8-2 환경친화적 세제개혁 등 법, 제도 개선.
- 1-8-3 에너지 절약적 도시계획 수립, 시행.
- 1-8-4 지속가능한 에너지관리계획 수립, 시행.
- 1-8-5 에너지관리의 지방분권과 민주화.

■ 근거 및 외국사례

- 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법, 에너지이용합리화법.
- 스웨덴은 2005년 1월 1일 환경부를 폐지하고 지속가능발전부를 신설하면서 에너지와 환경 업무를 한 부처에서 통합적으로 관리하기 시작했음.
- 영국은 2003년 에너지 백서를 발간하면서 기후변화 방지와 환경 보호를 위한 에너지 정책을 에너지 이용 효율화 정책보다 더욱 중시하고 있음.

■ 관련기관

- 환경부, 산업자원부

2. 자연환경보호와 국토관리

2-1. 자연환경을 누릴 권리보호

■ 필요성

- 쾌적한 환경을 원하는 국민의 기대와 요구에 부응하기 위해 개발계획 수립 및 사업시행 과정에서 환경성을 검토하고는 있으나, 여전히 환경계획을 국토계획의 한 영역으로 간주하는 경향이 있어, 환경성 검토 결과를 충분히 국토계획에 반영하기 위해서는 법제도적, 운영상 개선이 필요함.
- 생태계보전지역 등 보전지역의 지정은 지역의 동의를 얻기 어려우며 중앙정부와 지자체, 중앙정부와 지역주민과의 갈등으로 발전할 양상을 보이고 있음. 지역주민과의 갈등으로 인해 습지보호지역 지정이 무산되거나 지정되더라도 보전과 관리가 실질적으로 이루어지지 않는 문제가 있음. 강화도 남단 갯벌, 태안군 신두리 사구 등은 지역주민의 반대로 습지보호지역이 보류된 상태이며, 지역주민의 반대를 피하기 위해 보호지역의 범위를 축소하거나 경계를 다른 곳에 선정하는 경우가 발생하고 있음.
- 백두대간 상의 난개발 사업 30곳 중 22곳이 대규모 국책사업으로, 국책사업이 백두대간 생태계를 훼손하는 주요 요인이 되고 있음. 국책사업은 규모가 크기 때문에 생태계 훼손이 매우 크며, 국가 기반 사업이라 하여 생태적으로 중요한 가치가 있는 지역임에도 환경적으로 예외 적용을 두고 있음.

■ 추진전략

- 2-1-1 백두대간의 자연보전과 복원.
- 2-1-2 내륙 및 연안습지의 보전과 해양자원의 보호.
- 2-1-3 생태계 보전과 지역발전 계획의 수립.

■ 근거 및 외국사례

- 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 환경정책기본법.
- 독일의 갯벌국립공원과 연방자연보호법.
- 미국의 Outer Continental Shelf Land Act.
- 백두대간보호에관한법률, 자연환경보전법, 습지보전법, 연안관리법.

■ 관련기관

환경부, 건설교통부, 해양수산부, 산림청, 기획예산처, 문화관광부, 산업자원부, 농림부,

2-2 산업단지 오염과 사고의 예방 및 관리

■ 필요성

- 석유화학, 제철, 발전소, 제조업 등이 대규모로 조성된 국가산업단지는 국가와 기업에게는 성장과 부를 가져다주고 있지만, 지역주민에게는 국가산업단지의 조성으로 인한 지역공동체의 와해, 각종유해물질로부터의 건강위협, 주변 환경의 파괴, 공장의 안전사고 등의 고통을 가져다주고 있음.
- 또한 이런 고통을 해결하기 위한 과정에서의 구체적인 정보의 부족과 접근의 차단, 정부와 기업의 무책임한 태도 등으로 인해 국가산업단지 주변 주민들의 환경권이 침해받고 있음.
- 산업단지에서 발생하고 누적되어온 환경오염과 피해는 울산·온산공단과 여천석유화학공단 등에서 심각하게 나타났으며 주민들이 다른 지역으로 이주하는 상황까지 벌어졌으며, 이런 문제는 현재에도 지속되고 있는 실정임.

■ 추진전략

- 2-2-1 산업단지 특별법 제정 및 '환경개선 공동협의기구'구성.
- 2-2-2 국가산업단지 환경과 안전문제 해결을 위한 종합대책 수립, 시행.
- 2-2-3 국가산업단지의 신설 및 증설시 생태산업단지로의 전환.
- 2-2-4 안전사고와 환경피해 예방과 대응을 위한 재난관리시스템 강화.
- 2-2-5 국가산업단지 지역경제 활성화방안과 환경개선 기금 조성.

■ 근거 및 외국사례

- 미국, 독일 등 선진국에서는 산업단지에서 폐기물 발생과 오염을 최소화하고 에너지 사용량을 최소로 하는 순환형의 생태산업단지를 추진 중.
- 일본 오사카 '푸른하늘재단'은 공해지역재생사업을 하고 있으며, 일본 구마모토현 미나마타시의 '구마모토현 환경센터' 미나마타병의 경험을 통해 친환경적 발전을 위해 활동함.
- 산업입지 및 개발에 관한 법, 공업배치 및 공장설립에 관한 법, 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 토양환경보전법, 폐기물관리법

■ 관련기관

환경부, 산업자원부, 복지부, 노동부

2-3 국가주도 개발 사업으로 인한 환경권 침해

■ 필요성

- 새만금사업, 댐건설, 핵폐기장 건설, 경인운하 건설 등은 사회적 합의, 경제성, 환경성, 효율성을 갖추지 못하고 있으며, 지역주민, 기업, 정부 등의 이해관계자들 간의 사회적 갈등이 증폭되고 있음.
- 국책사업 과정에서의 지역주민과 시민들의 정보취득과정과 의사결정참여는 비대칭적이며, 사업이 진행되면서 지역공동체와 문화가 파괴되고 있어, 사회적 약자인 지역주민들의 인권이 침해받고 있음.
- 국책사업의 경우 환경용량을 초과하거나 환경을 파괴하고, 자연자원을 고갈시키는 경향이 있어, 현재세대와 미래세대의 자연을 향유할 권리를 침해하고 있으며, 이에 대한 사회적 합의과정이 부족함.
- 국책사업의 경우 예산규모, 공사기간 등이 크고 길기 때문에 사회적 영향이 큼. 그러나 사업에 따른 지역주민들의 삶의 터전과 생활방식의 변화에 대한 사회경제항목의 평가는 매우 부실함.

■ 추진전략

- 2-3-1 새만금, 핵폐기장과 원전신규건설, 댐건설, 등 주요환경파괴 현안에 대한 재검토.
- 2-3-2 대형국책사업에 대한 단계별 평가시스템 구축.
- 2-3-3 국책사업 계획 수립 단계에서의 민관 정책협의 의무화.
- 2-3-4 예비타당성 검토에서 환경권 검토 강화.

■ 근거 및 외국사례

- 환경정책기본법, 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법, 댐건설및주변지역지원등에 관한법, 발전소주변지역지원에 관한법, 예산회계법, 사회간접자본시설에대한민간투자법, 도로법, 국토법, 국토의계획 및이용에 관한법률, 농업기반공사및농지관리기금법,공공기관의 갈등관리에 관한 기본법(안).
- 이사회야 간척사업은 1986년 사업계획이 확정되었고 2003년 말 기준으로 93.6%나 공사 완료상태를 보인 사업이지만 일본법원은 갯벌 파괴 등 환경피해를 우려하여 간척사업의 공사 중지 가처분 신청을 받아들였으며, 이 결정에 불복해 일본 농수산성이 이의시청을 했으나 법원이 2005년 2월 기각함.

- 방조제 길이가 32.5km에 달하는 세계 최대의 간척지인 네덜란드 주다지 지구의 간척지를 갯벌이 죽고 주민들의 어업 피해에 따른 주민들과 사회단체들의 반발로 방조제 공사를 중단하고 해수를 유통시킴.

■ **관련기관**

환경부, 농림부, 산자부, 건교부, 국무총리실

2.4. 환경계획과 국토이용계획의 통합

■ 필요성

- 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획과 국토이용관리법상의 국토이용계획에서는 국토전체에 대한 보전, 이용, 개발 계획을 모두 망라해 면단위로 용도지구를 지정하고 있음. 그러나 환경법상의 환경계획은 국토 전체영역을 대상으로 하는 계획 없이 보전계획만을 추구하고 있으므로 국토건설종합계획, 국토이용관리계획, 도시계획 등을 지도할 수 있는 실효성을 갖추지 못하고, 국토관련계획의 하위계획으로 상하관계에 놓여있음
- 쾌적한 환경을 원하는 국민의 기대와 요구에 부응하기 위해 개발계획 수립 및 사업시행 과정에서 환경성을 검토하고는 있으나, 여전히 환경계획을 국토계획의 한 영역으로 간주하는 경향이 있어, 환경성 검토 결과를 충분히 국토계획에 반영하기 위해서는 법제도적, 운영상 개선이 필요함.
- 국토계획법 체계와 환경계획법 체계가 서로 각각 국토이용의 우선성과 환경보전의 우선성을 주장하고 있는 모순을 해결하기 위하여 관련법의 개정이 필요함.
- 오랜 역사를 가진 국토계획에 비해 환경계획은 발달 역사가 일천하므로 환경계획의 전문성을 높여나갈 필요가 있음.
- 국토계획 정보는 대부분 도면화 되어 있으나 환경정보는 그러하지 못하므로, 환경정보의 공간화를 통하여 환경계획 분야에 있어 명확한 의사소통 수단의 확보가 필요함.

■ 추진전략

- 2-4-1 국토계획이 환경계획에 우선하는 현행 법률과 제도를 환경계획 우선으로 개정.
- 2-4-2 환경정보와 계획을 도면으로 표시하여 고시하고 개발계획에 우선.
- 2-4-3 지자체의 도시계획 수립 시 지방의제 21, 환경보전계획을 필수적으로 반영.

■ 근거 및 외국사례

- 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 환경정책기본법.
- 독일은 연방자연보호법을 개정하면서 경관계획을 공간계획과 연계할 수 있도록 하여 개발행위로 인한 환경영향을 관리할 수 있는 틀을 마련함.
- 영국은 2000년 지방자치법을 개정하여 지방자치단체의 공동체 계획 수립을 의무화했는데, 이 계획은 도시개발과 환경보전이 조화되는 지속가능한 지방발전계획을 의미함.
- 네덜란드에서는 계획과정에서 국토계획과 환경계획을 통합하기 위한 ROM(네덜란드어로 “공간계획과 환경”을 의미함) 사업 등 시범사업을 벌임.

■ 관련기관

환경부, 건설교통부

3. 환경정의의 확립

3-1. 환경정의의 확립

■ 필요성

- 댐건설, 도로 및 철도 건설사업, 소각장, 매립장 등 주변 주민의 환경피해가 자주 발생하고 지역 공동체가 해체 파괴되는 경우가 생김.
- 개발이 이루어질 경우 지가상승 등으로 주민들이 이익을 얻는 반면 보전지역으로 보전할 경우 재산권 제약으로 경제적 불이익 발생.
- 어린이, 노약자, 여성 등 사회적, 생물학적 약자들의 환경오염으로 인한 건강피해가 발생.
- 외국인 노동자 등 저소득층과 사회적 약자의 환경건강 피해 발생.

■ 추진전략

- 3-1-1 환경정책 기본법을 개정하여 환경정의 혹은 환경 공평성 조항을 신설.
- 3-1-2 환경피해 주민들을 구제하기 위한 환경배상책임보험 제도 도입.
- 3-1-3 자연환경보전으로 인한 재산권의 심각한 제약에 대한 경제적 보상 방안 마련.
- 3-1-4 사회경제적, 생물학적 약자의 보호를 위한 환경보건 종합대책 수립, 시행.
- 3-1-5 입법, 정책, 행정계획 등 수립시 환경정의를 실현할 수 있도록 사회영향평가제도 도입.
- 3-1-6 지역공동체를 파괴하는 댐 건설 등 공급중심의 개발사업을 지양하고 수요관리정책 강화.
- 3-1-7 노동부가 주관하고 환경부가 협조하여 노동자 환경보건종합대책 수립 시행.
- 3-1-8 여성 환경권 보호를 위한 성인지적 환경정책 수립, 시행.
- 3-1-9 환경관계장관회의 신설.
- 3-1-10 환경권 강화를 위한 정부 기능 및 조직체계 개편.
- 3-1-11 독립적인 환경정의위원회 신설 검토.

■ 근거 및 해외사례

- 의제 21 제6장 인간보건의 보호 증진, 제24장 지속가능발전을 위한 여성활동, 제25장 지속가능한 발전을 위한 어린이와 청소년의 역할, 제26장 원주민과 원주민 역할의 인식 강화 등 사회적 약자를 위한 환경권 정책 권고.
- 미국은 환경처에 환경정의자문위원회를 설치 운영.
- 미국 환경처 주요 프로그램과 지역 환경청은 환경정의 행동계획 수립 의무화.
- 미국은 사회영향평가 제도 지침을 마련하여 주요 정책, 계획, 프로그램, 개발사업 환경영향평

가 제도에 부분적으로 적용.

- 미국은 어린이 환경건강 프로그램을 수립 시행.

■ 관련부처

환경부, 보건복지부, 노동부, 건교부

4. 환경보호를 위한 국민 참여권 확대

4.1. 환경보호를 위한 국민참여권 확대

■ 필요성

- 국책사업 추진 시 환경 분쟁이 발생될 경우 막대한 국가예산의 낭비와 계획차질이 발생됨, 따라서 이에 대한 전략환경평가 및 이해당사자간의 합의 도출로 국가적 계획수립에 중요한 절차적 타당성이 필요.
- 환경문제는 예측할 수 없는 위험과 피해가 발생될 경우 광역적 피해지역 및 피해자가 양산될 수 있어 사전예방을 위한 환경관련정보의 투명과 접근용이성이 국민에게 보장되어야 할 필요가 부각됨.
- 대량의 피해예방 및 피해책임을 위한 수단적 권리의 보장이 필요함.

■ 추진전략

- 4-1-1 환경자치의 확대.
- 4-1-2 환경규제법의 개혁을 통한 통합 환경 관리 강화.
- 4-1-3 환경정보공개제도 강화 및 환경 옴부즈만 제도 도입.
- 4-1-4 기업의 환경보고서의 의무화 등 기업 환경정보 공개제도 도입.
- 4-1-5 환경감사제도 도입.
- 4-1-6 환경집단소송제도 도입.

■ 근거 및 외국사례

- 일본의 전국 시민 옴부즈만 연락회의 , 미국 캘리포니아 주지사의 소환 선거.
- 독일 환경정보법.
- 일본기업의 환경보고서가 2000년 말 시점에서 300 내지 350건.
- 유럽환경감사법 및 독일환경감사법.
- 미국의 대표당사자소송(class action)과 독일 연방자연보호법 제29조 제1항에서 인정하는 공익적 환경단체에게 단체구성원들을 대신하여 환경분쟁의 사법적·공법적 소송에서의 원고적격을 인정하는 환경단체소송제도가 있음.

■ 관련기관

- 국무총리실, 행정자치부, 환경부, 법무부

5. 환경권 교육체제 구축

5-1. 환경권 교육체제 구축

■ 필요성

- 그동안 환경부 주도로 학교환경교육과 사회 환경 교육이 꾸준히 발전해 왔으나 환경문제를 인권의 문제로 접근한 연구와 교육이 부족함.
- 교육부의 환경교육 및 지속가능발전교육에 대한 정책이 부족함.
- 환경권을 인간의 기본적인 권리이면서 동시에 미래세대와 자연의 권리를 보호해야 할 인간의 의무로 인식하는 교육 내용과 체계를 구축하는 것이 필요함.
- 환경권 교육이 올바르게 이루어질 경우, 미래세대와 현세대 모두가 지속가능한 발전을 누리며 안전한 환경에서 살아갈 수 있는 통합적인 사회를 만드는 데 기여할 수 있음.

■ 추진전략

- 5-1-1 인권교육 프로그램에 환경권 내용을 포함하고 환경권 교육 연구 프로그램 등 지원.
- 5-1-2 학교 환경교육에 환경권 교육 포함.
- 5-1-3 지속가능발전 교육진흥법, 혹은 환경교육진흥법을 제정하여 환경권 교육 추진체계 구축.
- 5-1-4 시민사회단체의 환경권 교육 지원.
- 5-1-5 환경권 교육을 위한 국제협력 및 교류프로그램 추진.

■ 근거 및 해외사례

- 유엔총회는 ‘지속가능발전교육 10년 2005-2014’ 실행계획을 2005년까지 각 회원국이 작성하도록 결의.
- 1992년 환경과 발전에 관한 유엔회의에서 의제21 36장에 교육, 훈련, 공공인식 부분에서 지속 가능한 발전을 위한 교육혁신, 공공인식의 증진, 훈련의 축진을 기술.

■ 관련부처

- 환경부, 교육부, 지속가능발전위원회, 외교부

* 부록 2 : 환경권 NAP 수립을 위한 추진전략 정리표

과제명	주관부처	관련부처
1. 국민생명과 건강권 보호		
1-1 맑고 안전한 공기를 마실 권리	환경부	환경부, 건설교통부, 산업자원부, 복지부, 교육부, 노동부
1-2 안전한 물을 이용할 권리	환경부	환경부, 건설교통부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부
1-3 안전한 폐기물 관리	환경부	환경부,
1-4. 지속가능한 토양 관리	환경부	환경부
1-5. 안전한 유해화학물질 관리	환경부	환경부
1-6 소음·진동의 관리	환경부	건설교통부, 환경부, 국방부, 기획예산처,
1-7 일조·조망권의 보호	건교부	건설교통부,
1-8 기후변화 대응과 환경친화적 에너지 관리	환경부	환경부, 산업자원부
2. 자연환경보호와 지속가능한 국토관리		
2-1. 자연환경을 누릴 권리 보호	환경부	환경부, 건설교통부, 해양수산부, 산림청, 기획예산처, 문화관광부, 산업자원부, 농림부, 환경부, 산업자원부, 복지부, 노동부
2-2 국가산업단지 주변주민 환경권 보호	산업자원부	환경부, 산업자원부, 복지부, 노동부
2-3 국가주도 개발사업으로 인한 환경권 침해	국무총리실	환경부, 농림부, 산자부, 건교부, 국무총리실
2-4 국토이용계획과 환경계획의 통합	건교부	건교부, 환경부
3. 환경정의의 확립		
3-1 환경정의의 확립	환경부	환경부, 보건복지부, 노동부, 건교부
4. 시민참여권		
4-1 시민참여권	국무총리실	- 국무총리실, 행정자치부, 환경부, 법무부
5. 환경권 교육의 강화		
5-1 환경권 교육의 강화	환경부	- 환경부, 교육부, 지속가능발전위원회, 외교부