

유럽환경정책연구시찰 관련 설문

답변자: 박영숙 (한국 환경·사회정책연구소 소장)

삼성경제연구소와 삼성지구환경연구소가 함께 계획 추진한 11월 10일부터 21일까지 10박 11일간의 유럽환경정책연구시찰은 환경정책에 관심을 가지고 관여하고 있는 민간단체의 일원으로서 유익한 기회였다.

금번정책연구시찰의 대상지역이 4개국 4개도시였다는 점과 시찰대상이 10여개의 환경에^라 관련된 정부 및 민간기구, 환경처리시설, 산업시설, 국제기구등 다양했던 관계로 각기의 관심사에 대한 심층적인 연구시찰은 어려웠지만 나름대로 얻은 시사점은 많았다고 생각한다.

설문 1) 유럽 환경정책이 주는 시사점:

① 정책의 계획 및 결정 과정에서의 지방자치와 주민의 참여민주주의의 강력한 실현의지

예: 프랑크푸르트 지역협의회 (Frankfurt Umlandverband)의 구성과 역할

1975년 1월 헤센주의 법률에 의거 90만 유권자가 선출한 104명의 의원으로 구성된 (지방의회와는 별도로) 자율적이며 독립적인 의회로서 광역환경문제, 도시화문제 그리고 자치체의 특수문제 해결을 주민 스스로가 하는 지역협의회(Regional Council)이다.

이 협의체의 기능은 토지이용계획(교통정책, 경관계획 등), 환경보호, 폐기물처리, 폐수처리, 음용수관리, 지하수관리(Water-Recharge 제도: 강우량·취수량 종합관리), 대중교통문제, 에너지문제, 경제향상 등 도시화 현상으로 발생하는 제반문제의 해결과 이해당사자간의 갈등해소를 담당하는 것이다. 이 협의체가 소각장과 매립장을 각각 1개씩 직접 운영하고 있는 점이 특이했다.

이 협의체에는 15명으로 구성된 임원진을 두고 있는 한편 43개의 지역대표로 구성된 결의기구가 설치되어있었고 여기에서는 주로 토지이용계획을 깊이있게 연구·조사하고 있었는데 그 예로 2010년까지 농토, 늪지 및 자연 생태계의 절대보전을 위한 계획안이 현재 전문가들에 의해 상당부분 진척시키고 있는 것을 들 수 있다. 계획안이 완성되면 시의회에 건의하고 필요하면 재조정하는 등의 절차를 밟는다는 것이었다.

이러한 전문가들에 의한 장시간에 걸친 연구결과물은 토지이용계획의 정책결정에 중요한 역할을 할 뿐만아니라 규제지역에서 발생하기 마련인 소유주들의 불이익문제 해결에도 강한 설득력을 갖게 될 것이라는 짐작이 되었다. 담당자의 답변에 따르면 갈등해소문제가 그렇게 심각하지 않다는 것이다. 이유는 오래전에 예고되어 있을 뿐만 아니라 합리적인 보상책도 마련되고 있으며 무엇보다도 국민의 공익에 대한 인식이 남다르다는데 있다고 보여

진다.

특히 놀라웠던 것은 이 협의체가 필요로 하고 있는 막대한 예산이 이 지역 160만 인구 일인당 18마르크(약 1만원)의 부담금으로 충당되고 있다는 사실이었다.

이토록 삶의 질적 향상을 위한 제반행정에 주민들이 참여할 수 있는 문호가 제도적으로 확실하게 보장되고 있는 부분은 지방자치제-시민자치제의 연륜이 얹은 관계로 아직 형식적인 수준에 머물러있는 우리의 현황에서는 부러운 제도였다.

첫걸음마 단계에 있는 우리나라의 지방자치제에서 지방정부간의 갈등이 심각해지고 있는 상황에서 헛센주의 이 협의체의 제도활용은 시사해주는 바가 컸다.

② 환경문제 대응에 대한 획기적이며 근원적인 접근 시도

예: 독일을 비롯한 유럽 여러나라의 포장폐기물 관련정책의 방향전환

21세기의 폐기물 문제는 지구 규모의 문제로서 경제의 국제화, 자원과 에너지 그리고 제품등의 유통구조의 국제화, 노동력 유통의 국제화를 배경으로 국내적 문제에서 국제적 문제로 변화와 변질이 확실시되고 있다.

폐기물은 지금까지 개인이 불필요하다고 하는 것으로 규정되어 왔으나 독일의 「경제순환법」에서는 더이상 재이용이 불가능한 것에 한해서 폐기물로 규정하고 있어서 LCA에 대한 인식이 높아지고 있다.

폐기물에 대한 오늘의 문제는 폐기물은 증가하고 있는데 처리시설이 부족하다고 보고있는 데 있다. 따라서 폐기물 정책은 작업조건 개선, 소각, 파쇄등의 처리방법 위주의 접근으로 시설 부족 또는 처리능력 부족 타개에 주력해 온것이 사실이다. 이에 비해 획기적이며 근원적인 접근이란 발생억제및 감량정책으로의 전환이다. 그것은 폐기물 처리의 책임을 종전처럼 지방자치체와 소비자에게 부담시키는 것이 아니라 생산자와 유통업자에게 돌린다는 것이다. 이것은 발생원인에 칼을 댄다는 것을 의미한다. 이는 책임의 소재를 명확하게 짚은 것이다. 불가피하게 생긴 폐기물을 회수하지 못하면 생산과 판매를 할 수 없다는 원칙을 명확하게 하고 있다. 독일의 폐기물 관리의 우선순위는 발생억제, 재사용, 재생이용, 에너지 회수라고 명시하고 있다.

독일의 일반 폐기물의 50%가량이 포장 폐기물이라고 한다. 포장 폐기물의 발생억제가 폐기물 감량의 최우선 정책으로 꼽히는 것은 당연하다. 독일의 Dual System으로 72%의 포장폐기물 회수를 성취했다고는 하나 이 제도가 비판을 받고 있는 점은 회수만 된다면 얼마든지 사용해도 된다는 인식을 소비자들에게 주고 있다는 점이다.

쓰고 버리는 대량생산 및 대량판매, 대량사용 그리고 대량폐기의 사회구조를 적게 쓰는

사회, 순환사회제도 구축으로 전환해야 한다는 소리가 높다.

OECD에서의 환경문제해결의 방향을 Consumer Oriented Approach로 전환한다는 것도 이와 관련이 있는 것으로 여겨져 주목한다.

③ 일단 만들어진 제도와 규정은 철저히 엄격하게 지키는 풍토

예: 환경영향평가 철저 실시

독일의 환경정책의 3대 원칙은 ①예방의 원칙 ②원인자 부담 원칙 ③협력의 원칙으로서 다른 나라들과 별 다름이 없게 보인다. 그러나 큰 차이는 이러한 원칙들을 철저히 지키는 것이 놀라웠다.

환경정책을 사후처리하는 기술개발에 의존하는 것이 아니라 사전에 위험원인을 철저히 배제한다는 예방의 원칙을 지키고 있음은 신설시설설치 규정에서 환경영향평가를 엄격하게 시행하고 있는 것에서 짐작할 수 있다.

향후 폐기물 처리의 행정기준을 강화하고 있는데 2005년에 가서는 폐기물 매립은 소각된 재에 한하는 것으로 되어있어서 독일에서는 앞으로 다수의 소각장 신설이 불가피하게 되어있다. 그런데 소각장 신설 허가를 받는 기간이 5년이나 걸리며 신청서 본문이 200쪽이나 되는 것을 비롯 파일 30권 분량의 서류준비와 허가신청서 목록만도 60쪽에 이른다고 한다. 최근에 와서 국제경쟁력 제고를 위해 허가절차를 신속화하기 위한 법안을 심의하기에 이르렀다고 하는데 그렇다고 환경정책에 따른 규제를 완화하는 것은 아닐 것으로 여겨진다. EC의 환경규제에서 크게 벗어날 수 없는 것이 유럽 국가들의 의무이기 때문이다.

영국에서도 환경관련업무(수질, 대기, 폐기물 등)의 일원화를 위해서 Environmental Agency를 새로 설치하였는데 그 설치목적의 하나가 관련업체의 행정부 창구를 일원화하여 접촉을 편리하게 한다는데에 있다는 것이다.

유럽의 여러 나라들에서는 환경관리에도 철저히하면서 동시에 어떻게 국제경쟁에서 뒤지지 않게 할 것인가 하는 것이 현안인듯 하다. 그런 점에서 독일의 BASF 시찰방문은 많은 시사점을 던져주었다. 8000종 이상의 상품을 생산하고 있는 방대한 규모의 BASF는 자체 환경보호체계를 갖추고 있다는 점을 자랑하고 있는 산업체이다. 폐수처리시설, 대기오염및 소음방지시설, 폐기물 처리를 위한 소각장과 위생매립장 운영 등 모든 것을 공장 부지내에서 자체해결하고 있다. 주변의 18만 인구의 주민들도 직·간접적으로 BASF와 관련을 가지고 있다. 공장 내부의 시설① 100년이 넘는 건물이 있는가하면 현대식 신건물도 공존하고 있어서 이 시설의 역사를 말해주고 있었다. 길이가 얼마나 되는지 짐작도 할 수 없을 만큼의 굵고 가는 파이프 라인이 뒤엉켜 있었다. 모든 것이 한곳에 모여있는데 따르는 위험이 있기에 환경은 물론 안전관리에도 신경을 써야하는 산업시설이었다. 산재가 불가피하다고

여겨져 물어보았더니 최근 10년간 사고가 없었다고 한다. 인상적이었던 것은 그 엄청난 양의 파이프 라인을 모두 실명제로 관리하고 있다는 점이었다. 버스로 공장을 시찰하고 있는 과정에서 도로변 곳곳에 매달려 있는 사방 50cm 가량의 녹색주머니가 무엇인지 궁금했다. 안내자의 설명에 의하면 그 주머니 속에는 부동액이 담겨져있으며 유해물질운송차량의 사고시 그 물질이 수로를 통해 공장내부의 수질을 오염시키는 것을 방지하기 위한 맨홀 뚜껑이라는 것에 그들의 용의주도함을 알 수 있었다.

④ 환경보전을 위해서는 기술과 예산 투입을 주저하지 않는듯 하다.

예: 비텔본 매립장의 침출수 처리

한국의 수도권 매립지의 침출수 처리에 어려움이 있음을 익히 알고 있는 우리에게 있어 매립장 방문에서 가장 큰 관심사는 침출수 처리를 어떻게 하고 있는가 하는 부분이었다.

비텔본 매립장의 처리된 침출수는 이들이 자랑스럽게 방문자들에게 보여줄 수 있을 만큼 맑고 냄새가 없었다. 동행했던 수질 전문가의 코멘트도 있었지만 우리나라의 수도권 매립지의 침출수 발생량과 비교할 때 30분의 1에 불과하기 때문에 처리가 용이하고 최종처리 과정이 활성탄으로 이루어지기때문이라는 것이다. 우리나라에서 고도의 처리를 요구하는 음용수 처리에서도 비용이 많이 든다는 이유로 활성탄을 쓰지 못하고 있는 형편과는 큰 차이가 있었다. 그들이 동원할 수 있는 최상의 기술과 아낌없는 투자가 매립장의 혐오감을 감소시키고 있는 점이 돋보였다.

⑤ 선조를 잘 둔 덕을 보는 사회

예: 파리의 하수도 인프라 견학

오늘의 지구환경보존을 위해 주창되고 있는 ESSD의 목적의 하나가 우리의 후손도 우리가 누린 만큼의 환경을 향유할 수 있도록 지구를 보전해야 한다는 것이다.

파리의 관광명소중 하나로 하수도 박물관이 포함되어 있을만큼 파리의 하수관거체계는 인상적이었다. 파리의 하수도는 하수체계뿐만 아니라 식수, 도시가스, 전기, 용수 등을 공급하는 각종 관거들이 지하세계를 이루고 있는 하수관거속에 질서정연하게 설치되어있다. 이러한 시설이 19세기 초반 나폴레옹 1세때 설치되어 지금까지 계속 투자하고 있어서라고 하니 놀라움을 금치 못했다.

악몽으로 기억되고 있는 우리나라의 가스관 폭발사고나 수도권지역의 하수관거가 5.2m 마다 잘못되어있어서 하수관거의 역할마저 제대로 하지 못하고 있는 실정에서 「파리의 도시밀 세계」나 「스톡홀름 지하의 Green Town」을 꿈꾼다는 것은 어불성설인듯 하다. 서울시

에서는 파리시에서 지하수를 이용하여 거리를 물로 청소하는 것을 본받아 서울의 거리청소를 하는데 지하철에서 나오는 지하수를 이용하겠다고 하는데 엄청난 양의 쓰레기와 흙먼지가 쓸려가는 것을 우리의 하수관거가 감당해낼 수 있을지 의문이다. 파리의 물청소는 파리의 명물의 하나인 하수도가 있어서 가능하기 때문이다.

유럽이 조상을 잘 둔 덕은 파리의 하수도 박물관만이 아니다. 도시마다의 문화유적과 나라마다의 특유의 분위기는 좋은 관광자원이며 그들은 조상의 덕으로 오늘의 삶을 풍요롭게 이끌고 있는 사실앞에서 우리는 적어도 우리 후손에게 잘못된 환경을 물려주는 우를 범하지 않아야 한다는 다짐을 하게 한다.

설문 2) 우리나라 환경정책의 과제와 향후 방향:

유럽국가들의 환경문제와 우리나라의 환경문제를 비교할 때

① 소위 산업화과정을 앞서 겪은 유럽에서는 심각했던 환경상황을 시정해 가고 있어서 영국의 경우에서와 같이 몇십년 전보다 대기도 수질도 나아지고 있다고 자평하고 있는 데 반해서 우리는 아직 계속 악화되고 있다는 차이가 있다.

② 지방자치제가 정착되고 있어서 환경정책이 소지역화되고 있고 관리대상이 소형이라는데 관리의 이점이 있는 듯하다. 환경문제는 도시화 및 인구집중으로 보다 촉진되고 있는 사실을 감안할 때 유럽도시들의 인구가 대개의 경우 100만을 넘지 않고 있다는 것이 큰 장점이다. 이에 반해 우리의 환경행정은 아직도 중앙정부에 매여 있는가 하면 환경시설은 대형지향이며 인구는 계속 도시로 집중되고 있다는 사실은 환경문제해결의 장애요인이 아닐 수 없다.

③ 제도는 만들어지는데 의미가 있는 것이 아니라 어떻게, 무엇을 위해 만들어져서 어떻게 적용되고 그것이 지켜지지 않았을 경우의 대처는 어떻게 하고 있는가 하는 것이 중요하다. 우리에게 법이 없어서가 아니라 그내용이 선언적인 것에 불과하고 심지어 지켜지지 않았을 경우의 처벌규정이 있으나마나 한 것은 제도로서의 아무 구실을 못하고 있는 현실을 시정해야 한다.

④ 유럽의 지방정부들도 폐기물관리에서 중요한 축인 재활용사업은 비용과 인력문제로 목표치의 달성과는 아직 먼거리에 있었다. 영국이 현재 6%, 스톡홀름이 10여%에 머물고 있는 것으로 미루어 2000년대까지의 여러나라가 설정하고 있는 25%달성은 쉽지않게 보인다. 수거된 재활용품이 전량 자체소비되지 못하고 제 3국으로 수출하고 있는 현실도 문제로 지적할 수 밖에 없다. 우리의 경우 재활용율이 30%를 넘고 있다고 하는 것은 그들에게 있어서 기적과도 같은 일일 것이다. 그내용의 진부를 따져보아야 할 것 같다.

⑤ 유럽 여러나라의 경우 우리와 기본적으로 큰 차이가 있는 부분은 정책결정자나 집행자, 기업인, 그리고 시민들이 갖고 있는 환경의식(환경mind)의 정도이다. 이들은 어떻게 친환경적으로 살 것인가를 고민하고 있는 반면 우리는 아직도 빵의 크기를 더하는 일에 매몰되어 있다고 하는것은 지속가능한 삶과는 먼거리에 있다는 사실을 입증해 주고 있다. 이러한 현실로부터 깨어나기 위해서는 먼저 최고 정책결정자에게서부터 이루어져야 한다.

설문 3) 21세기를 맞이하는 삼성에 대한 제언

연구시찰중 일부에서 나눈 대화 중에 한국 국민이 자부심을 가지고 어디서나 「우리 삼성」이라고 말하게 할 수 있는가? 하는 이야기가 오고 갔다.

이 이야기는 스웨덴사람들은 꺼리낌없이 「우리 Volvo」라고 한다는 데에서 시작되었다.

소시민인 경우 삼성의 상품을 사용해 본 경험으로 우리나라의 믿을 만한 기업체로 아니면 큰 재벌그룹의 하나로 알고 있기는 하다.

외국을 여행해 본 사람들로서는 여러나라의 국제공항에서 한국민을 반겨주는 삼성마크가 부착된 카트를 사용할때마다 삼성을 자랑스럽게 생각한 경험이 있을 것이다. 그리고 외국도시 한 가운데 높은빌딩에 부착된 삼성마크가 같은 자부심을 느끼게 하고 있다. 그러나 국내에서 주저 없이 「우리삼성」이라고 선포하지 못하는 것은 왜 그런가?

삼성이 21세기를 맞이하면서 풀어내야 할 과제가 바로 이 문제라고 생각한다.

설문 4) 본 시찰에서 아쉬웠던 점

금번 연구시찰의 팀은 정부, 학계, 민간단체 그리고 기업으로 구성되어 있어서 유럽환경정책을 연구시찰하기에는 손색이 없는 구성이었는데 비해 시찰대상중 NGO가 포함되어있지 않은 사실은 아쉬웠다.

대개의 경우 지역마다의 NGO는 우리에게 방문기관으로부터 공식전달되는 정보의 이면과 그들 나름대로의 분석결과를 가지고 있어서 연구시찰의 내용을 보태줄 수 있다고 보기 때문이다.

NGO와의 교류가 중요한 것은 NGO는 사회운영의 한 영역(정부 - 공적영역, 기업 - 민간영역, 시민운동 - 제 3영역)으로서 특히 환경문제 해결에는 중요한 행위자이기 때문이다.