

환경문제와 의회의 과제

박영숙 민주당 최고위원

I. 들어가는 말

헌법 제35조를 보면 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다"고 되어있어 국민의 환경권과 국가의 환경보전의무를 헌법에 명문화 해놓고 있다. 또 정부는 '90년을 '환경원년'으로 선포했으며, 금년('92년) 6월 5일에는 국가의 환경보전 의지를 천명한 '환경보전을 위한 국가선언'을 발표했다.

'환경보전을 위한 국가선언'을 보면 환경오염을 예방하고 유지가능한 개발을 위한 여러가지 바람직한 대안들을 많이 내포하고 있다. 그러나 문제는 정부의 이러한 '선언'이나 '대책'이 문서에 머물지않게하기 위해서는 환경에 대한 인식의 대전환과 강력한 실천의지와 추진력이 필요하다. 생명보전이 우선 과제이며 환경보전이 곧 생명보전이라는 철저한 인식에서 환경보전정책을 수립하고 실천하지 않는 한 이 나라의 환경보전은 물론 지금 세계가 위기에 처해 있다고 선언한 지구를 살려낼 수는 없다.

어느때보다도 높아진 국민의 환경의식과 지방자치제 실시에 따른 제반문제 그리고 유엔환경개발회의 이후로 우리의 환경정책은 정부가 원하는 원치않은 간에 내, 외적으로 과감한 방향전환을 강요받고 있다. 내적으로는 국민의 환경권을 보장해야 하고, 다른 권한과 함께 환경보전업무가 지방자치단체에 이전되는데 따른 차질없는 대책을 수립해야 함은 물론 외적으로는 6월 리우회의가 우리로 하여금 종전과 같은 식의 개발위주의 정책을 계속할 경우 국제사회에서 생존하기 어렵게 하고 있는 문제를 해결해야 하는 과제를 정부는 안고 있다. 리우회의 이후 정부에서는 연일 범정부환경기구 구성을 비롯한 각종 환경정책을 발표하고 있다. 기업, 환경단체 또한 움직일 수 밖에 없다. 환경보전의 주체인 국민의 대변자로서의 의회의 과제와 역할이 어느 때보다도 중요한 것은 물론이다.

II. 시급히 해결해야 할 환경관련 기본문제들

- 13대 의정활동을 통해서 경험한 사례를 중심으로

우리 정부의 환경정책의 기본적인 문제는 정부가 아는 것을 국민에게는 숨기는 비민주성과 부처간의 이기주의와 업무할거주의 등에 의한 비전문성 뿐만 아니라 그에 따른 즉흥적인 여론무마용 전시행정으로 이어진 시행착오와 예산낭비의 비효율성 그리고 정부가 앞장서서 환경관련법을 위반하는가 하면 국민전체보다 일부기업을 우선 보호하는 등의 부도덕성으로 요약할 수 있다. 우리나라의 환경정책은 중병을 앓고

있다고 전제하며 몇가지 문제를 사례를 통해 제시한다.

1) 경제성장위주의 정책

경제성장을 위한 개발과 환경보전에 대한 세계추세는 60년대말 "성장의 한계"보고가 발표되기까지 "개발위주"에서 70년대를 지나면서 "개발과 보전의 조화"단계를 거쳐 벌써부터 "환경보전 우선"을 표방하고 있다. 그런데 우리 정부는 지금까지도 경제성장을 위한 환경훼손은 대수롭게 여기지 않는 것으로 일관해 오고 있다. 예를 들면 정부는 제3차 국토종합개발계획이나 금년부터 실시되는 제7차 경제개발 5개년계획의 집행과정에서 도로, 항만, 공업단지 등 각종 대단위 개발사업을 환경영향평가없이 진행시켰다. 또 200만호 주택건설을 위한다는 명분으로 수도권 1천 500만의 식수원인 팔당호에서 골재채취를 감행하는가 하면 미국의 대표적 공해사업인 듀폰이산화티타늄공장 설립을 허가했다. 폐놀오염사건으로 조업정지 처분받았던 두산에게 수출에 차질이 생긴다는 이유로 조기해제시킨 사건이 대표적인 예가 될 것이다.

2) 환경처의 위상문제

정부조직법 제26조 제3항의 규정에서 환경처장관은 환경보전정책의 기획, 운영에 관하여 관계 각부를 총괄, 조정하도록 되어 있다. 그러나 환경처는 경제개발부서를 총괄, 조정할 위상에 있지 않다. 그럴 것을 예상해서 야당에서는 지난 '89년 정기국회때 환경부 승격안을 발의하였다. 여기에 대해 정부와 여당은 처로 하는 것이 환경문제 해결에 더 바람직하다고 주장했다. 그 이유로는 환경업무가 여러 부처에 분산되어 있어서 고유업무가 없다는 것이었다. 그리고 또 하나의 이유는 그 분산되어 있는 환경관련업무를 장관이 조정하기에는 역부족이므로 국무총리가 조정자가 되는 처로 하는 것이 더 효과적이라는 논리였다. 그런데 환경처 승격후 지난 2년 동안의 환경업무집행과정을 보면 이 주장이 전혀 허구였음이 드러났다. 그 예로서 산적한 환경문제에도 불구하고 국무총리주재의 환경보전위원회가 겨우 년 1,2회 열렸을 뿐만 아니라 예외없이 경제관련 부처의 입김에 환경처의 주장이 밀리고 있다는 사실이다. 그 증거로서 환경처장관이 참석하는 그 어떤 회의에서도 환경을 위해 개발이 유보되거나 변경된 사실을 들은 바 없다.

3) 환경보전의식과 의지 부재

어떤 상황에서도 문제에 대한 의식과 의지가 있으면 관철되게 마련이다. 그런데 의회도 그렇지만 행정부에 환경보전에 대한 의식과 의지가 없다는데 문제가 심각하다. 그 좋은 예가 환경처 장관의 임면에서도 볼 수 있다. 지난 4년동안 환경처의 청장 또는 장관은 여섯번 바뀌었다. 자주 교체된 것만이 문제가 아니다. 그 장관들의 전력이나 전문성이 환경과는 거리가 먼 것인데 정부의 의지를 읽을 수 있다.

정부의 의식을 의심케하는 또하나의 예를 들어보자. 환경보전대책의 대전환을 요구하고 있는 리우환경회의가 열리고 있는 중에 정부가 발표한 반환경적인 정책발표이다. 공업입지개발지침완화, 개발제한구역(그린벨트)내 폐기물 처리시설 적극

추진책, 골프장시설 기준완화, 규제조항이 없는 환경영향평가법안 제시, 환경개선비용부담법 시행령을 대폭 후퇴시킨 사실들이다.

4) 문제있는 환경관련법

정부가 현재 시행중인 환경정책기본법 등 소위 환경6법은 3당합당 후인 '90년 7월 해당 상임위의 심의도 거치지 않은 채 여당단독으로 불법통과시킨 법률중 대표적인 것들이다. '89년 12월 야당도 상수원수질보호 특별조치법안 등 4개법안을 발의한 바 있어 충분한 토론을 기대했으나 정부안이 수정없이 통과되어 현행 환경관련법들은 많은 문제점과 미비점을 갖고 있다. 쉬운 예를 들어서 기업이 오염방지시설을 설치하고 그 시설을 운영하기 보다는 법을 위반하고 벌금을 내는 쪽이 보다 비용이 적게 들게 되어 있어 낙동강 폐놀오염사건, 대구염색공단 폐수방류사건, 경기도화성사업소 기형가축사건, 경기도 용인군 골프장 주변 수물피해사건 등을 발생시킨 원인이 되었다.

건설부 또는 토지개발공사 등의 정부기관들이 법을 지키지 않고도 무사할 수 있는 법들이어서 해를 거듭하면서 국가기관의 위반사례는 늘어나고 있다. 89년 9건에서 90년 60건, 91년도에는 101건이다.

5) 환경행정의 비민주성과 비공개성

민주사회에서 사람들이 기피하거나 달갑게 생각하지 않는 폐기물 처리장이나 원자력발전소 또는 대형위험시설물을 건설하는데 있어서 가장 중요시하는 과정이 바로 지역주민의 동의를 얻어내는 일이다. 다른 나라에서는 적절한 과정을 통해서 성공적인 결과를 가져오고 있다. 그런데 우리나라에서는 철저하게 밀실행정을 하고 있어서 분쟁사태가 빈번히 발생하고 있다. 안면도 핵폐기물처분장건설을 비롯해서 군산 TDI공장문제, 골프장건설에 따른 민원문제, 또는 제주도개발특별법제정과정에서 보여준 경우들이 정부의 밀실행정 또는 강행처리하는 대표적인 예들일 것이다. '91년 1-6월까지 집단민원은 80건으로서 월평균 13건이었으며 치안본부 집계에서만도 '90년 1-7월 사이에 73회의 주민시위가 있었다는 보고이다. 매주 2-3회 일어났다. 또한 환경관련 자료와 정보의 관리체계도 잘못되어 있지만 무엇보다도 정부가 자료와 정보를 독점하고 비공개원칙을 환경단체에게는 물론 학계의 전문가들에게마저 적용하고 있는 현실이다.

6) 지방자치제와 환경보전문제

30년만에 부활된 지방자치제실시는 지역환경보전에 주민들이 주체적으로 참여하여 기여하는 순기능적인 면과 반면 지방자치단체가 주민들의 고용확대, 소득증대를 비롯해서 지방재정자립책 모색을 위해 공해공장유치나 골프장건설 등으로 반환경적인 현상이 빚어지는 역기능적인 면을 가지고 있다.

이런 점을 고려할 때 환경행정의 재정비도 긴급하거나 권한과 책임도 재조정 또는 강화되어야 하고 주민들의 참여의 권리도 제도적으로 보장되어야 한다. 무엇보다도 문제되는 것은 지금까지의 정부측의 주민 또는 민간환경단체들에 대한 시각이다. 정부는 마치 그들을 반정부집단으로 심한 경우는 용공단체로 몰아부치기도

해서 민간환경운동을 위축시켜왔다.

공해배출업소의 단속권한이 7월 1일부로 지방자치단체에게 이양되었는데 그에 필요한 전문 인력과 장비부족의 문제는 보통 일이 아니다.

7) 무원칙한 예산편성

환경보전위원회에서 확정한 '91년도 환경개선중기종합계획 투자비는 위기에 처한 오늘의 환경오염을 개선하기 위한 최소한의 투자에 불과 했다. 그런데 경제기획원은 예산을 조정과정에서 그 중에서도 가장 주목받고 있었던 수질보전예산을 환경처 요구액보다 44%나 삭감했다가 폐놀사건이 터지자 환경처의 총예산의 70%에 가까운 추경예산을 편성하여 집행했다. 이러한 예는 92년 예산편성과정에서도 되풀이되었다. 이렇게 환경관련 예산은 본예산 대폭삭감 -> 대형오염사고 발생 -> 추경예산편성 -> 본예산삭감의 악순환을 되풀이 하고 있다. 또한 환경보전업무를 제대로 해내기 위해서는 우선 실현가능한 예산이 있어야 한다. 그런데 환경처예산은 90년도의 투자비율의 예로 보면 GNP의 0.16% 그리고 총예산대비 0.83%에 불과하다. (일본 GNP대비 0.34%(총예산대비 2.02%), 미국 0.57%, 스웨덴 1.69%, 스위스 1.03%)

III. 의회의 과제와 역할

헌법에 명문화된 의회의 권한을 보면, 민주적인 법률을 만드는 입법권(제40조), 정부의 잘못된 정책을 바로잡는 국정감사 및 조사권(제61조), 예산, 결산심사권(제54조)과 국회법 제9장에 규정된 청원심사권 등이 있다. 그리고 대정부질의와 상임위의 정책질의를 통해 정책제안 및 촉구의 기능을 가지고 있다.

1) 입법권 행사

의원이 가지고 있는 기능중에 가장 중요한 것이 입법활동이다. 의회의 법률제정은 의원입법과 행정입법 그리고 상임위원회의 대안입법이였다. 행정입법시의 문제점은 해당부처에서 아무리 바람직한 법안을 만들었다고 하더라도 관계부처의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐야 하는데 그 과정에서 수정, 삭제되면서 속빈강정이 되거나 아예 보류되는 경우가 있다. 의원입법의 절차에도 문제는 있다. 의원입법의 시도는 야당이 보다 많이 하게 되는데 이럴 경우에 정부와 합세한 여당의 반발로 야당이 발의한 법안은 햇빛을 보지 못한 채 회기만기와 더불어 자동폐기되기가 일수이다. 이러한 현상이 환경관련 법률제정에서 더욱 두드러지게 나타난다. 13대국회 보사위에서 환경관련 법률안의 처리결과를(표1) 보면 알 수 있다.

<표1>

단위 : 건

	법률안	통과	폐 기
의원발의	7	1	6(2: 상임위 결의, 4: 자동폐기)
정부제출	14	12	2(상임위 결의)

자료 : 국회 보사위 '92.6

그럼에도 불구하고 환경관련법안은 의원입법으로 제정되는 것이 보다 바람직하다. 그 이유는 유권자를 의식하고 있는 의원들이 행정관료들보다는 원칙을 고수할 수 있다고 보기 때문이다.

환경문제에 관한 한 황무지였던 13대 국회에 비해 리우환경회의 이후 환경정책의 대전환을 강요받고 있는 14대국회가 환경보전을 위한 오늘의 기본문제를 위해 개정 또는 제정해야 하는 법률의 예는 다음과 같다.

2) 정부조직법 개정

환경행정부서의 권한과 책임을 경제개발부서와 대등한 지위 또는 한 단계 높게(부총리쪽으로) 승격시켜 각 부처의 환경오염 유발행위를 사전계획단계에서 효율적으로 개입, 통제하는 동시에 오염된 환경의 개선, 회복을 위한 사후관리 기능을 환경부서로 일원화하도록 한다.

3) 환경영향평가제도의 강화

환경영향평가제도는 개발사업으로 인하여 각종 사고의 위험과 환경오염을 사전에 예방하는데 주된 목적이 있다. 현행제도는 이러한 목적을 제대로 달성하지 못하고 오히려 반환경적인 행위에 대해 면죄부역할을 하고 있다고 평가되고 있다.

환경정책기본법과 시행령이 규정하고 있는 환경영향평가제도는 제도의 실효성을 확보할 수 있는 벌칙규정이 없을 뿐만 아니라 환경영향평가 대상사업의 절반이 넘는 공공사업을 효과적으로 규제하는 데는 많은 문제점들이 있다.

전문가들의 지적에 의한 현행법의 문제점과 미비점을 수정, 보완하기 위해 그리고 이법이 갖는 중요성에 비추어 별도의 법제정이 되어야 한다고 한다. 91년 4월 민주당이 제출한 별도의 법률안이 이제는 자동폐기되었으므로 14대국회에서 의원입법으로 환경영향평가법이 제정되어야 한다.

법의 내용으로 환경처장관의 승인권과 벌칙규정 신설, 주민공람과 공청회제도 의무화, 환경단체의 참여와 의견수렴의 범위확대, 평가대상사업의 확대, 국토이용계획단계의 환경영향평가의 의무화, 평가서 작성대행과 비용부담제도 개선 등의 조항이 포함되어야만 한다.

2) 환경오염피해분쟁조정법 개정

최근 환경오염이 심화되어 국민의 건강을 위협함은 물론 국가 및 경제발전에도 지장을 초래하고 있는 현실에서 속출하고 있는 개인 또는 집단민원을 해결하기 위해 환경오염피해분쟁조정법이 제정되었으나 환경오염의 예방과 피해구제를 바라는 피해자들의 기대에는 미치지 못하고 있다.

이 법은 피해문제해결의 알선, 조정, 제정 등의 절차적인 측면만을 지나치게 강조하고 있는 점이 문제이지만 무엇보다도 환경오염의 가해자인 기업과 피해자인 주민들을 대등한 관계로 전제하고 있는 점이 문제해결을 어렵게 하고 있다. 피해사실에 관한 전문적인 조사와 인과관계의 입증책임을 피해자들이 부담할 수 가 없다. 그 책임은 정부와 기업이 담당해야 한다.

피해구제를 신속, 공정하게 그리고 실효성있게 하기 위해서 이 법에는 조업중지를 요청할 수 있는 가처분신청제도, 조업정지를 명하거나 행정처분에 대한 취소, 청구 또는 조치의무이행을 청구할 수 있는 권한이 분쟁조정위원회에 부여되어야 한다. 환경오염피해의 사후구제뿐만 아니라 사전예방을 위한 민원상담기능도 인정하도록 이 법은 수정, 보완되어야 한다.

3) 환경감사원제도 실시

지난 13대국회 4년동안 환경처에 접수된 30인 이상의 집단민원 통계에 의하면 '88년에 168건, '89년에 154건, '90년에 144건, '91년에 186건 등 거의 이틀에 한번꼴로 민원이 발생하였으며 골프장건설의 경우 89년 7월-91년 9월사이 모두 55개 지역에서 21,400명의 주민들이 골프장건설을 반대하는 민원을 환경처에 제출하기도 했는데 정부는 소극적으로 대응하거나 오히려 사업자의 이익만 옹호하고 있어 주민들의 불만을 사고 있다. 따라서 스웨덴의 옴부즈만제도처럼 환경감사원제도를 실시하여 환경처 등 관계부처의 고위간부들이 정기적으로 문제의 현장을 방문하여 주민들의 이야기를 듣는 현지조사활동을 제도화하는 것이다.

4) 환경행정의 공개와 행정절차법의 제정

환경오염에 대한 특정자료와 환경행정정보를 공개하지 않기 때문에 국민들이 환경오염의 실상을 제대로 파악하지 못하고 있어 환경행정에 대한 감시, 비판이 어려울 뿐만 아니라 사업시행과정에서 집단민원이 발생하고 있다. 환경오염실상에 관한 자료는 공개열람을 할 수 있도록 하고, 행정정보 또한 국가안보나 개인의 사생활 등에 심각한 불이익을 초래하지 않는 한 모두 공개하여야 한다. 이를 위해 지난 '87년 9월에 입법예고까지 했다가 보류한 행정절차법을 제정해야 한다.

5) 개발예산과 환경예산의 연동제

환경오염문제 등이 발생할 때마다 정부는 각종 대책을 발표하지만 막상 예산편성때에는 환경예산부터 삭감하는 이중적 모습을 보이고 있다. 따라서 개발예산과 환경예산의 연동제를 실시하여 경제개발에 상응하는 환경투자의 확대가 필요하다.

6) 리우환경회의 이후를 대비하기 위한 제도마련

환경관련 각 기준 강화, 환경기술개발과 에너지 정책 등의 대책논의가 이미 정부차원에서 시작이 되었지만 의회에서는 리우회의 이후의 대책을 신속하게 마련함으로써 UR의 실책을 GR에서 되풀이하지 않도록 해야 한다.

지) 민간환경단체 육성책 제도화

이번 "리우회의"를 통해서도 알 수 있었듯이 모든 시민의 자발적인 참여를 통한 환경운동은 현재 국가적, 지구적 환경문제를 해결하는데 가장 중요한 역할을 하고있다. 이들의 역할을 과소평가하거나 왜곡인식하거나 하는데서 벗어나서 적극 지원할 수 있도록 의회는 특별법을 제정해야 하며 이 법은 민간환경단체가 자유롭게 토론하고 의사표시를 할 수 있게 하며, 정부와의 대화의 통로를 열어주고 국내의 연대 뿐만 아니라 국제교류도 할 수 있도록 후원하며 대안있는 운동으로 전환하도록 재정지원을 해야 한다.

차) 환경보전을 위한 남북공동대책수립의 법적근거 마련

환경문제는 정치와 이념, 국경을 초월한 문제이고 민족의 생명유지과제이며 국토보전에 관한 문제이기 때문에 비록 분단된 상황에서도 공동대책을 마련하여 긴밀한 협력관계를 이룩하는 것이 필요하다.

정부가 발표한 남북한 비무장지대 생태계 공동조사제외도 있었거니와 임진강 수질오염실태 공동조사 등을 위해서도 "남북한 환경공동대책위원회"같은 기구를 설치할 수 있도록 제도를 마련해야 한다.

2) 국정감사권 및 조사권발동

13대 국회는 국정감사권과 조사권이 회복된 국회로서 여당이 3당합당되기전까지의 국회에서는 상당부분 개혁작업을 이루어냈다. 정기국회에서의 국정감사권 발동을 비롯해서 5공청문회를 텔레비전 생중계 하는 등으로 국민의 관심을 집중시키기도 했던 경험을 가지게 되었다. 유감이었던 것은 전국민적 관심과 분노를 자아냈던 환경관련 대형사건들이 일어났음에도 국회는 여당의 반대로 한번도 국정조사권을 발동하지 못한 일이다. 의회의 환경행정감사의 기능으로서의 국정감사권과 조사권을 필요시에 지체없이 발동하기 위해서는 의회구성원의 환경보전의식과 의지가 있어야 한다. 환경단체들이 14대총선전 전 후보자를 대상으로 "환경후보테스트"를 시도한 것도 그런 이유에서였다. 행정부내에서는 환경처가 경제부처에 밀리고 의회에서는 야당이 여당에 밀려서이기도 하지만 환경보전의식이 있는 소수의원이 환경보전의식이 없는 다수의원에게 밀려서 환경행정이 실종되는 현실은 시정되어야만 한다.

3) 의회의 예산, 결산 심의권

의회의 또하나의 중요한 역할은 예산, 결산심의권 행사이다. 통상관계에 의하면 환경보전을 위한 예산확보가 어려운 것은 물론이다. 예산편성에서야 말로 대변혁이 일어나야 할 것이다. 그렇지않고 환경보전기술개발과 전문인력양성 그리고 필요장비를 구비하기는 어렵다.

IV. 맺는 말

"리우회의"에서는 인간의 삶의 터전인 지구를 살리는 일을, 그리고 우리나라의

"국가환경선언"에서는 우리의 환경보전의 문제를 더이상 방치해서도 늦쳐서도 안될 상황에 놓여 있다고 분명히 밝혔다.

지구를 살리고 환경을 보전해야 하는 우리의 역사적인 과제는 현시대인의 필수적 삶의 조건일 뿐만아니라 '인류와 우리의 후세들의 삶의 권리'이기도 해서 성실히 이행되어야 한다. 환경보전에 관한 한 우리 모두의 권리이며 의무이다. 전력투구하는 길밖에는 우리에게 선택이 없다.

"유엔환경개발회의와 한국의 환경정책"

크리스찬아카데미 대화모임

'92.6.29 - 30

환경문제와 의회의 과제

이카레비리우스 유엔환경개발 '리더리
환경정책 대안'인

박영숙 민주당 최고위원 9926.24-30

I. 들어가는 말 "

'92.5.22' 기자회견

헌법 제35조를 보면 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다"고 되어있어 국민의 환경권과 국가의 환경보전의무를 헌법에 명문화 해놓고 있다. 또 정부는 '90년을 '환경원년'으로 선포했으며, 금년('92년) 6월 5일에는 국가의 환경보전 의지를 천명한 '환경보전을 위한 국가선언'을 발표했다.

'환경보전을 위한 국가선언'을 보면 환경오염을 예방하고 유지가능한 개발을 위한 여러가지 바람직한 대안들을 많이 내포하고 있다. 그러나 문제는 정부의 이러한 '선언'이나 '대책'이 문서에 머물지않게하기 위해서는 환경에 대한 인식의 대전환과 강력한 실천의지와 추진력이 필요하다. 생명보전이 우선 과제이며 환경보전이 곧 생명보전이라는 철저한 인식에서 환경보전정책을 수립하고 실천하지 않는 한 이 나라의 환경보전은 물론 지금 세계가 위기에 처해 있다고 선언한 지구를 살려낼 수는 없다.

어느때보다도 높아진 국민의 환경의식과 지방자치제 실시에 따른 제반문제 그리고 유엔환경개발회의 이후로 우리의 환경정책은 정부가 원하는 원치않은 간에 내.외적으로 과감한 방향전환을 강요받고 있다. 내적으로는 국민의 환경권을 보장해야 하고, 다른 권한과 함께 환경보전업무가 지방자치단체에 이관되는데 따른 차질없는 대책을 수립해야 함은 물론 외적으로는 6월 리우회의가 우리로 하여금 종전과 같은 식의 개발 위주의 정책을 계속할 경우 국제사회에서 생존하기 어렵게 하고 있는 문제를 해결해야 하는 과제를 정부는 안고 있다. 리우회의 이후 정부에서는 연일 범정부환경기구 구성을 비롯한 각종 환경정책을 발표하고 있다. 기업, 환경단체 또한 움직일 수 밖에 없다. 환경보전의 주체인 국민의 대변자로서의 의회의 과제와 역할이 어느 때보다도 중요한 것은 물론이다.

II. 시급히 해결해야 할 환경관련 기본문제들

- 13대 의정활동을 통해서 경험한 사례를 중심으로

우리 정부의 환경정책의 기본적인 문제는 정부가 아는 것을 국민에게는 숨기는 **비민주성과** 부처간의 이기주의와 업무할거주의 등에 의한 **비전문성** 뿐만 아니라 그에 따른 즉흥적인 여론무마용 전시행정으로 이어진 시행착오와 예산낭비의 **비효율성** 그리고 정부가 앞장서서 환경관련법을 위반하는가 하면 국민전체보다 일부기업을 우선 보호하는 등의 **무도덕성으로** 요약할 수 있다. 우리나라의 환경정책은 중병을 앓고 있다고 전제하며 몇가지 문제를 사례를 통해 제시한다.

1) 경제성장위주의 정책

경제성장을 위한 개발과 환경보전에 대한 세계추세는 60년대말 "성장의 한계" 보고가 발표되기까지 "개발위주"에서 70년대를 지나면서 "개발과 보전의 조화" 단계를 거쳐 벌써부터 "환경보전 우선"을 표방하고 있다. 그런데 우리 정부는 지금까지도 경제성장을 위한 환경훼손은 대수롭게 여기지 않는 것으로 일관해 오고 있다. 예를 들면 정부는 제3차 국토종합개발계획이나 금년부터 실시되는 제7차 경제개발 5개년계획의 집행과정에서 도로, 항만, 공업단지 등 각종 대단위 개발사업을 환경영향평가없이 진행시켰다. 또 200만호 주택건설을 위한다는 명분으로 수도권 1천 500만의 식수원인 팔당호에서 굴제채취를 감행하는가 하면 미국의 대표적 공해사업인 듀폰이산화티타늄공장 설립을 허가했다. 폐놀오염사건으로 조업정지 처분받았던 두산에게 수출에 차질이 생긴다는 이유로 조기해제시킨 사건이 대표적인 예가 될 것이다.

2) 환경처의 위상문제

정부조직법 제26조 제3항의 규정에서 환경처장관은 환경보전정책의 기획, 운영에 관하여 관계 각부를 총괄, 조정하도록 되어 있다. 그러나 환경처는 경제개발부서를 총괄, 조정할 위상에 있지 않다. 그럴 것을 예상해서 야당에서는 지난 '89년 정기국회때 환경부 승격안을 발의하였다. 여기에 대해 정부와 여당은 처로 하는 것이 환경문제 해결에 더 바람직하다고 주장했다. 그 이유로는 환경업무가 여러 부처에 분산되어 있어서 고유업무가 없다는 것이었다. 그리고 또 하나의 이유는 그 분산되어 있는 환경관련업무를 장관이 조정하기에는 역부족이므로 국무총리가 조정자가 되는 처로 ~~하는~~ 하는 것이

더 효과적이라는 논리였다. 그런데 환경처 승격후 지난 2년 동안의 환경업무집행과정을 보면 이 주장이 전혀 허구였음이 드러났다. 그 예로서 산적한 환경문제에도 불구하고 국무총리주재의 환경보전위원회가 겨우 년 1,2회 열렸을 뿐만 아니라 예외없이 경제관련 부처의 입김에 환경처의 주장이 밀리고 있다는 사실이다. 그 증거로서 환경처장관이 참석하는 그 어떤 회의에서도 환경을 위해 개발이 유보되거나 변경된 사실을 들은 바 없다.

3) 환경보전의식과 의지 부재

어떤 상황에서도 문제에 대한 의식과 의지가 있으면 관철되게 마련이다. 그런데 의회도 그렇지만 행정부에 환경보전에 대한 의식과 의지가 없다는데 문제가 심각하다. 그 좋은 예가 환경처 장관의 임면에서도 볼 수 있다. 지난 4년동안 환경처의 청장 또는 장관은 여섯번 바뀌었다. 자주 교체된 것만이 문제가 아니다. 그 장관들의 전문성이 환경과는 거리가 먼 것인데 정부의 의지를 읽을 수 있다.

정부의 의식을 의심케하는 또하나의 예를 들어보자. 환경보전대책의 대전환을 요구하고 있는 리우환경회의가 열리고 있는 중에 정부가 발표한 반환경적인 정책 발표이다. 공업입지개발지침완화, 개발제한구역(그린벨트)내 폐기물 처리시설 적극 추진책, 골프장시설 기준완화, 규제조항이 없는 환경영향평가법안 제시, 환경개선비용부담법 시행령을 대폭 후퇴시킨 사실들이다.

4) 문제있는 환경관련법

정부가 현재 시행중인 환경정책기본법 등 소위 환경6법은 3당합당 후인 '90년 7월 해당 상임위의 심의도 거치지 않은 채 여당단독으로 불법통과시킨 법률중 대표적인 것들이다. '89년 12월 야당도 상수원수질보호 특별조치법안 등 4개법안을 발의한 바 있어 충분한 토론을 기대했으나 정부안이 수정없이 통과되어 현행 환경관련법률은 많은 문제점과 미비점을 갖고 있다. 쉬운 예를 들어서 기업이 오염방지시설을 설치하고 그 시설을 운영하기 보다는 법을 위반하고 벌금을 내는 쪽이 보다 비용이 적게 들게 되어 있어 낙동강 폐출오염사건, 대구염색공단 폐수방류사건, 경기도화성사업소 기형가축사건, 경기도 용인군 골프장 주변 수물피해사건 등을 발생시킨 원인이 되었다.

건설부 또는 토지개발공사 등의 정부기관들이 법을 지키지 않고도 무사할 수 있는 법들이어서 해를 거듭하면서 국가기관의 위반사례는 늘어나고 있다. 89년 9건에서

90년 60건, 91년도에는 101건이다.

15) 환경행정의 비민주성과 비공개성

민주사회에서 사람들이 기피하거나 달갑게 생각하지 않는 폐기물 처리장이나 원자력발전소 또는 대형위험시설물을 건설하는데 있어서 가장 중요시하는 과정이 바로 지역주민의 동의를 얻어내는 일이다. 다른 나라에서는 적절한 과정을 통해서 성공적인 결과를 가져오고 있다. 그런데 우리나라에서는 철저하게 밀실행정을 하고 있어서 분쟁 사태가 빈번히 발생하고 있다. 안면도 핵폐기물처분장건설을 비롯해서 군산 TDI공장문제, 굴프장건설에 따른 민원문제, 또는 제주도개발특별법제정과정에서 보여준 경우들이 정부의 밀실행정 또는 강행처리하는 대표적인 예들일 것이다. '91년 1-6월까지 집단민원은 80건으로서 월평균 13건이었으며 치안본부 집계에서만도 '90년 1-7월 사이에 73회의 주민시위가 있었다는 보고이다. 매주 2-3회 일어났다. 또한 환경관련 자료와 정보의 관리체계도 잘못되어 있지만 무엇보다도 정부가 자료와 정보를 독점하고 비공개원칙을 환경단체에게는 물론 학계의 전문가들에게마저 적용하고 있는 현실이다.

6) 지방자치제와 환경보전문제

30년만에 부활된 지방자치제실시는 지역환경보전에 주민들이 주체적으로 참여하여 기여하는 순기능적인 면과 반면 지방자치단체가 주민들의 고용확대, 소득증대를 비롯해서 지방재정자립책 모색을 위해 공해공장유치나 굴프장건설 등으로 반환경적인 현상이 빚어지는 역기능적인 면을 가지고 있다.

이런 점을 고려할 때 환경행정의 재정비도 필요하거니와 권한과 책임도 재조정 또는 강화되어야 하고 주민들의 참여의 권리도 제도적으로 보장되어야 한다. 무엇보다도 문제되는 것은 지금까지의 정부측의 주민 또는 민간환경단체들에 대한 시각이다. 정부는 마치 그들을 반정부집단으로 심한 경우는 용공단체로 몰아부치기도 해서 민간환경운동을 위축시켜왔다.

지역이기주의
인제기업과 당국 주민
공해배출업소의 7월 1일부로 지방자치단체에게 이양되었는데 그에 필요한 전문 인력과 장비부족의 문제는 보통 일이 아니다.

7) 무원칙한 예산편성

환경보전위원회에서 확정된 '91년도 환경개선중기종합계획 투자비는 위기에 처한 오늘의 환경오염을 개선하기 위한 최소한의 투자에 불과 했다. 그런데 경제기획원

은 예산을 조정과정에서 그 중에서도 가장 주목받고 있었던 수질보전예산을 환경처 요구액보다 44%나 삭감했다가 폐놀사건이 터지자 환경처의 총예산의 70%에 가까운 추경예산을 편성하여 집행했다. 이러한 예는 92년 예산편성과정에서도 되풀이되었다. 이렇게 환경관련 예산은 본예산 대폭삭감 → 대형오염사고 발생 → 추경예산편성 → 본예산삭감의 악순환을 되풀이 하고 있다. 또한 환경보전업무를 제대로 해내기 위해서는 우선 실현가능한 예산이 있어야 한다. 그런데 환경처예산은 90년도의 투자비율의 예로 보면 GNP의 0.16% 그리고 총예산대비 0.83%에 불과하다. (일본 GNP대비 0.34%(총예산대비 2.02%), 미국 0.57%, 스웨덴 1.69%, 스위스 1.03%)

III. 의회의 과제와 역할

헌법에 명문화된 의회의 권한을 보면, 민주적인 법률을 만드는 입법권(제40조), 정부의 잘못된 정책을 바로잡는 국정감사 및 조사권(제61조), 예산, 결산심사권(제54조)과 국회법 제9장에 규정된 청원심사권 등이 있다. 그리고 대정부질의와 상임위의 정책질의를 통해 정책제안 및 촉구의 기능을 가지고 있다.

1) 입법권 행사

의원이 가지고 있는 기능중에 가장 중요한 것이 입법활동이다. 의회의 법률제정은 의원입법과 행정입법 그리고 상임위원회의 대안입법이였다. 행정입법시의 문제점은 해당부처에서 아무리 바람직한 법안을 만들었다고 하더라도 관계부처의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐야 하는데 그 과정에서 수정, 삭제되면서 속빈강정이 되거나 아예 부류되는 경우가 있다. 의원입법의 절차에도 문제는 있다. 의원입법의 시도는 야당이 보다 많이 하게 되는데 이럴 경우에 정부와 합세한 여당의 반발로 야당이 발의한 법안은 햇빛을 보지 못한 채 회기만기와 더불어 자동폐기되기가 일수이다. 이러한 현상이 환경관련 법률제정에서 더욱 두드러지게 나타난다. 13대국회 보사위에서 환경관련 법률안의 처리결과를(표1) 보면 알 수 있다.

<표1>

단위 : 건

	법률안	총과	폐 기
의원발의	7	1	6(2: 상임위 결의, 4: 자동폐기)
정부제출	14	12	2(상임위 결의)
보사위원회 대안	2	2	.
총 계	23	15	8

자료 : 국회 보사위 '92.6

그럼에도 불구하고 환경관련법안은 의원입법으로 제정되는 것이 보다 바람직하다. 그 이유는 유권자를 의식하고 있는 의원들이 행정관료들보다는 원칙을 고수할 수 있다고 보기 때문이다.

환경문제에 관한 한 황무지였던 13대 국회에 비해 리우환경회의 이후 환경정책의 대전환을 강요받고 있는 14대국회가 환경보전을 위한 오늘의 기본문제를 위해 개정 또는 제정해야 하는 법률의 예는 다음과 같다.

2) 정부조직법 개정

환경행정부서의 권한과 책임을 경제개발부서와 대등한 지위 또는 한 단계 높게(부총리직으로) 승격시켜 각 부처의 환경오염 유발행위를 사전계획단계에서 효율적으로 개입, 통제하는 동시에 오염원 환경의 개선, 회복을 위한 사후관리 기능을 환경부서로 일원화하도록 한다.

3) 환경영향평가제도의 강화

환경영향평가제도는 개발사업으로 인하여 각종 사고의 위험과 환경오염을 사전에 예방하는데 주된 목적이 있다. 현행제도는 이러한 목적을 제대로 달성하지 못하고 오히려 반환경적인 행위에 대해 면죄부역할을 하고 있다고 평가되고 있다.

환경정책기본법과 시행령이 규정하고 있는 환경영향평가제도는 제도의 실효성을 확보할 수 있는 벌칙규정이 없을 뿐만 아니라 환경영향평가 대상사업의 절반이 넘는 공공사업을 효과적으로 규제하는 데는 많은 문제점들이 있다.

전문가들의 지적에 의한 현행법의 문제점과 미비점을 수정, 보완하기 위해 그

리고 이법이 갖는 중요성에 비추어 **별도의 법제정이 되어야 한다.** 91년 4월 민주당이 제출한 별도의 법률안이 이제는 자동폐기되었으므로 14대국회에서 의원입법으로 환경영향평가법이 제정되어야 한다.

법의 내용으로 환경처장관의 승인권과 벌칙규정 신설, 주민공람과 공청회제도 의무화, 환경단체의 참여와 의견수렴의 범위확대, 평가대상사업의 확대, 국토이용계획단계의 환경영향평가의 의무화, 평가서 작성대행과 비용부담제도 개선 등의 조항이 포함되어야만 한다.

(1) 현행 환경정책기본법 보완

지금까지의 우리나라의 환경정책이 공해단속이라는 소극적인 차원에 머물러 있었다면 리우회의 이후의 환경정책은 환경보전업무라는 적극적인 차원의 환경정책으로 전환되어야 한다. 그러기 위해서는 현행법을 **환경보전기본법으로 개편하여 그 법이** 배제하고 있는 방사성물질에 의한 환경오염 규제문제, 환경오염자료의 공개문제, 지하수의 고갈과 오염방지 등 중요한 문제들을 보완해야 한다.

(2) 환경오염피해분쟁조정법 개정

최근 환경오염이 심화되어 국민의 건강을 위협함은 물론 국가 및 경제발전에도 지장을 초래하고 있는 현실에서 속출하고 있는 개인 또는 집단민원을 해결하기 위해 환경오염피해분쟁조정법이 제정되었으나 환경오염의 예방과 피해구제를 바라는 피해자들의 기대에는 미치지 못하고 있다.

이 법은 피해문제해결의 **알선, 조정, 재정** 등의 절차적인 측면만을 지나치게 강조하고 있는 점이 문제이지만 무엇보다도 **환경오염의 가해자인 기업과 피해자인 주민들을 대등한 관계로 전제하고 있는 점이 문제해결을 어렵게 하고 있다.** 피해사실에 관한 전문적인 조사와 인과관계의 입증책임을 피해자들이 부담할 수가 없다. 그 책임은 정부와 기업이 담당해야 한다.

피해구제를 신속, 공정하게 그리고 실효성있게 하기 위해서 이 법에는 **조업중지를 요청할 수 있는 가처분신청제도, 조업정지를 명하거나 행정처분에 대한 취소, 청구 또는 조치의무이행을 청구할 수 있는 권한이 분쟁조정위원회에 부여되어야 한다.** 환경오염피해의 사후구제뿐만 아니라 사전예방을 위한 민원상담기능도 인정하도록 이 법은 수정, 보완되어야 한다.

6) 환경감사원제도 실시

지난 13대국회 4년동안 환경처에 접수된 30인이상의 집단민원 통계에 의하면 '88년에 168건, '89년에 154건, '90년에 144건, '91년에 186건 등 거의 이틀에 한번꼴로 민원이 발생하였으며 골프장건설의 경우 89년 7월-91년 9월사이 모두55개지역에서 21,400명의 주민들이 골프장건설을 반대하는 민원을 환경처에 제출하기도 했는데 정부는 소극적으로 대응하거나 오히려 사업자의 이익만 옹호하고 있어 주민들의 불만을 사고 있다. 따라서 스웨덴의 옴부즈만제도처럼 환경감사원제도를 실시하여 환경처 등 관계부처의 고위간부들이 정기적으로 문제의 현장을 방문하여 주민들의 이야기를 듣는 현지조사활동을 제도화하는 것이다.

7) 환경행정의 공개와 행정절차법의 제정

환경오염에 대한 특정자료와 환경행정정보를 공개하지 않기 때문에 국민들이 환경오염의 실상을 제대로 파악하지 못하고 있어 환경행정에 대한 감시, 비판이 어려울 뿐만 아니라 사업시행과정에서 집단민원이 발생하고 있다. 환경오염실상에 관한 자료는 공개열람을 할 수 있도록 하고, 행정정보 또한 국가안보나 개인의 사생활 등에 심각한 불이익을 초래하지 않는 한 모두 공개하여야 한다. 이를 위해 지난 '87년 9월에 입법에 고까지 했다가 보류한 행정절차법을 제정해야 한다.

8) 개발예산과 환경예산의 연동제

환경오염문제 등이 발생할 때마다 정부는 각종 대책을 발표하지만 막상 예산 편성때에는 환경예산부터 삭감하는 이중적 모습을 보이고 있다. 따라서 개발예산과 환경예산의 연동제를 실시하여 경제개발에 상응하는 환경투자의 확대가 필요하다.

9) 리우환경회의 이후를 대비하기 위한 제도 마련

환경관련 각 기준 강화, 환경기술개발과 에너지 정책 등의 대책논의가 이미 정부차원에서 시작이 되었지만 의회에서는 리우회의 이후의 대책을 신속하게 마련하므로 UR의 실책을 GR에서 되풀이하지 않도록 해야 한다.

10) 민간환경단체 육성책 제도화

이번 "리우회의"를 통해서도 알 수 있었듯이 모든 시민의 자발적인 참여를 통한 환경운동은 현재 국가적, 지구적 환경문제를 해결하는데 가장 중요한 역할을 하고

국민환경운동
대안연구회

있다. 이들의 역할을 과소평가하거나 왜곡인식하거나 하는데서 벗어나서 적극 지원할 수 있도록 의회는 특별법을 제정해야 하며 이 법은 민간환경단체가 자유롭게 토론하고 의사표시를 할 수 있게 하며, 정부와의 대화의 통로를 열어주고 국내의 연대 뿐만 아니라 국제교류도 할 수 있도록 후원하며 대안있는 운동으로 전환하도록 재정지원을 해야 한다.

1) 환경보전을 위한 남북공동대책수립의 법적근거 마련

환경문제는 정치와 이념, 국경을 초월한 문제이고 민족의 생명유지과제이며 국토보전에 관한 문제이기 때문에 비록 분단된 상황에서도 공동대책을 마련하여 긴밀한 협력관계를 이룩하는 것이 필요하다.

정부가 발표한 남북한 비무장지대 생태계 공동조사제의도 있었거니와 임진강 수질오염실태 공동조사 등을 위해서도 "남북한 환경공동대책위원회"같은 기구를 설치할 수 있도록 제도를 마련해야 한다.

2) 국정감사권 및 조사권발동

13대 국회는 국정감사권과 조사권이 회복된 국회로서 여당이 3당합당되기전까지의 국회에서는 상당부분 개혁작업을 이루어냈다. 정기국회에서의 국정감사권 발동을 비롯해서 5공청문회를 텔레비전 생중계 하는 등으로 국민의 관심을 집중시키기도 했던 경험을 가지게 되었다. 유감이었던 것은 전국민적 관심과 분노를 자아냈던 환경관련 대형사건들이 일어났음에도 국회는 여당의 반대로 한번도 국정조사권을 발동하지 못한 일이다. 의회의 환경행정감시의 기능으로서의 국정감사권과 조사권을 필요시에 지체없이 발동하기 위해서는 의회구성원의 환경보전의식과 의지가 있어야 한다. 환경단체들이 14대총선전 전 후보자를 대상으로 "환경후보테스트"를 시도한 것도 그런 이유에서였다. 행정부내에서는 환경처가 경제부처에 빌리고 의회에서는 야당이 여당에 밀려서이기도 하지만 환경보전의식이 있는 소수의원이 환경보전의식이 없는 다수의원에게 밀려서 환경행정이 실종되는 현실은 시정되어야만 한다.

3) 의회의 예산, 결산 심의권

의회의 또하나의 중요한 역할은 예산, 결산심의권 행사이다. 통상관례에 의하면

환경보전을 위한 예산확보가 어려운 것은 물론이다. 예산편성에서야 말로 대변혁이 일어나야 할 것이다. 그렇지않고 환경보전기술개발과 전문인력양성 그리고 필요장비를 구비하기는 어렵다.

IV. 맺는 말

“리우회의”에서는 인간의 삶의 터전인 지구를 살리는 일을, 그리고 우리나라의 “국가환경선언”에서는 우리의 환경보전의 문제를 더이상 방치해서도 늦춰서도 안될 상황에 놓여 있다고 분명히 밝혔다.

지구를 살리고 환경을 보전해야 하는 우리의 역사적인 과제는 **현시대인의 필수**의 삶의 조건일 뿐만아니라 ‘인류와 우리의 후세들의 삶의 권리이기도 해서 성실히 이행되어야 한다. 환경보전에 관한 한 우리 모두의 권리이며 의무이다. 전력투구하는 길 밖에는 우리에게 선택이 없다.