

환경정책집행과 환경부패

- 수질분야를 중심으로 -

An Analysis on the Environmental Public Officials' Corruption from the Viewpoint of Environmental Policy Implementation

- Focused on Water Quality Areas -

권 해 수(한성대학교 사회과학부)

김 창 수(창신대학교 행정정보과)

The purpose of this study is to analyze the environmental public officials' corruption from the viewpoint of environmental policy implementation and the political economy of the environmental regulations.

We found that the public officials' corruption in environmental areas, especially in water quality areas, was caused by regulatory failure, the collusion between the regulators and the regulated, and by the NGOs and mass media which neglect to watch the environment-related government officials.

To correct the environmental public officials' corruption, three factors should be considered. First, the rationalization of regulatory incentive systems for improving the probability of detection and compliance rate is needed. Second, environmental regulatory reforms which amplify the compliance ability and desire of intermediary local governments and policy target groups are also needed. Third, environmental regulators should cooperate with citizens, environmental NGOs and mass media as political entrepreneurs to bring environmental regulatory reforms to a successful conclusion.

I. 서론

환경의 중요성은 최근 들어 점점 커지고 있고, 그에 따른 정부의 규제와 개입이 증대하면서 환경분야의 부패가 새로운 연구분야로 떠오르고 있다.¹⁾ 그러나 세무비리나 건축비리 등은 오랜 동안 부패의 주된 관심사였지만 환경분야의 부패는 그다지 중시되지 않았으며, 이에 대한

1) 지하자원, 수자원 등 공유자원(common property resources)의 경우에도 외부효과가 발생한다. 즉 자원이 유한하기 때문에 한 사람이 이런 자원을 과도하게 채취할 경우에 다른 사람은 보다 많은 시간과 노력을 들이지 않고서는 이런 자원의 채취가 불가능하게 된다. 따라서 이런 공유자원은 적절한 규제가 없는 한 빨리 고갈될 가능성이 높다(Hardin, 1968: 1243-1248; 최병선, 1993: 89). 여기에 정부개입의 정당성이 있지만, 정부의 개입과정에서 필연적으로 부정부패의 소지가 있기 마련이다. 본 연구에서 환경부패란 환경분야에서 나타나는 부패현상으로서 환경분야 부패와 동일한 개념으로 사용하고자 한다.

연구도 치밀하게 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구는 환경분야 중에서 관련 예산의 비중이 가장 높고 대표성을 띠는 수질분야를 선정하되, 정책과정 전반을 다루겠지만 주로 집행과정에서 초래되는 환경부패현상을 분석하는데 연구의 초점을 두고자 한다.

정부는 사전적으로 환경을 보호하기 위해 환경영향평가를 실시하며 토지이용규제를 통해 오염원의 입지를 제한하는 정책수단을 사용한다. 뿐만 아니라 배출업소에 대해서 오염물질 배출허용기준을 정한 후 규제를 가하여 환경보전의 목적을 달성하기도 한다. 그리고 환경기초시설의 확충을 지원하여 오염물질을 처리 후 배출할 수 있는 여건을 마련해주시기도 한다. 이러한 복합적인 환경정책 및 행정과정을 모두 다루기는 매우 어려우며, 건설이나 건축관련 부패 등과 구별되기도 어려운 특성을 지닌다.²⁾ 따라서 본 연구에서는 수질분야에 연구의 범위를 한정하고자 한다. 수질분야는 토지이용규제와 배출규제 등 규제적인 측면과 수질환경기초시설의 확충과 같은 배분적인 측면이 혼재되어 나타난다(김창수, 2000: 24-32). 규제정책적인 측면은 주로 허가와 단속과정에서의 부패가 문제된다. 또한 지방자치단체의 수질환경기초시설의 확충과정에서 대규모 공사가 이루어지는데, 입찰과정에서부터 유착과 비리 가능성이 있으며 준공감독서류 작성과정에서도 위조 등 부정부패가 있을 수가 있다. 영세업체가 난립하고 있는 환경산업체 등록과 지도단속과정에서도 비용절감노력이 부패의 연결고리를 제공하기도 한다.

첫째, 규제정책은 집행과정에서 항상 피규제자에게 비용을 부담시키기 때문에 피규제자는 이를 회피하고자 하는 유인을 받게 되고, 이 과정에서 규제자와 피규제자 사이에 부패의 고리가 생성될 수 있다. 특히 환경비용의 지출은 기업의 매출에 직접적으로 공헌하지 못하기 때문에 기업의 입장에서는 규제회피 유인(incentive)이 상존한다는 것은 잘 알려진 사실이다.³⁾ 민간부문에서는 배출허용기준을 준수하기 위해서 오염물질처리시설을 설치하고 운영하거나 위탁처리를 해야 하기 때문에 환경관련 지출이 크게 증가하고 있는 실정이다. 더구나 배출업소가 영세업체로서 순용능력과 순용의욕이 약한 경우 규제를 회피하려고 하고, 이때 상납고리가 형성되어 규제회피비용이 지불될 가능성도 있다.

둘째, 장기적인 대규모 공사가 필요하고 규제가 반드시 뒤따르게 되는 환경분야에서는 부패가 불가피하게 나타나는 현상이 되었다. 특히 중앙정부의 예산보조를 받은 지방정부에 의한 환경기초시설의 확충은 장기간에 걸친 대규모 공사인 경우가 많기 때문에 환경관련예산의 규모가 급증하고 있으며, 전체 예산에서 차지하는 환경관련예산의 비중도 커지고 있다. 우리나라의 경우 예산사용이 많으면 그만큼 부패가능성이 커진다고 할 수 있다(권해수, 2000: 321).

본 연구는 기본적으로 환경부패에 대한 정치경제학적 접근을 바탕으로 한다. 따라서 환경규제와 환경부패의 정치경제학적 연구(Mitnick, 1980; Wilson, 1986; Sunstein, 1990)에 기초해 환경분야 부패가 이루어지는 환경정책집행과정에 대해 체계적으로 분석하고자 하며, 환경정책내용의 부적정성으로 인한 환경부패는 환경법경제학적 접근(이상한, 1997)을 부분적으

2) 실제로 건축허가 및 단속 관련 법령들 중에서 도시계획법, 산림법, 농지법, 하수도법, 오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률, 수도법, 자연공원법, 수도권정비계획법, 도시공원법, 환경정책기본법 등 30% 이상이 환경행정관련 법령들과 중복되기 때문에 환경부문에만 고유하게 나타나는 부패의 특성을 도출하기는 용이하지 않다(윤태범, 2000: 286-288).

3) 포항철강공단 입주업체들이 공장 건설 당시 매립된 것으로 추정되는 각종 폐기물을 발견하고도 이를 적정하게 처리하지 않은 채 재매립하고 있는 것으로 알려져 우려의 목소리가 높다. 특히 입주업체들은 대부분 철강제품을 생산하는 업체들로서 많은 폐기물이 발생하자 처리비용을 절감하기 위해 지정폐기물은 일반폐기물과, 일반폐기물은 일반생활쓰레기와 섞어 처리하는 불법을 일삼아 2차적인 환경오염이 우려되고 있다(대구일보, 2000. 4. 2).

로 원용하기로 한다. 본 연구의 조사방법은 사례연구인데⁴⁾ 자료수집은 면접조사를 통해 이루어졌고 자료분석은 질적인 분석에 주로 의존하였다. 또한 본 연구는 1990년대 이후 4대강의 수질오염이 심화된 것은 계획은 거창했지만 집행과정에서는 늘 좌절을 겪었기 때문인데 그 중 대한 원인 중의 하나로서 환경분야의 부패를 선정하였고, 따라서 연구의 시간적 범위도 주로 1990년 이후 현재까지로 설정하였다.

II. 이론적 배경

1. 환경규제와 환경부패의 개념 및 특성

부패는 범주별·행위별·접근방법별로도 정의될 수 있을 만큼 다양한 모습을 띠지만, 일반적으로 희소자원의 공급과 관련하여 공직자가 그에 준하는 대가를 받고 영향력을 행사하는 현상이라고 정의된다(이종원·김영세, 2000: 59). 공직자를 주로 집행공무원에 한정하고 특정 직무와 관련하여 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 혹은 공익을 침해한 경우 행정부패(administrative corruption)라고 할 수 있다(윤태범, 2000: 271). 이러한 행정부패의 가능성이 증대하면 지속적으로 성가신 미래를 꺼안을 수밖에 없다(Caiden & Caiden, 1977: 301). 행정부패의 한 유형이라 할 수 있는 환경분야 부패 내지 환경부패(public officials' corruption in environmental areas)란 환경행정 및 정책과정에서 정책주체인 규제담당공무원의 위법적인 영향력 행사뿐만 아니라 이와 연계된 규제대상집단의 불법과 비리 및 이로 인한 사회적 결과를 포함하는 현상으로 이해하고자 한다. 즉, 본 연구에서는 규제주체와 규제대상자의 관계를 중심으로 정의한 것이다.

한 연구(한국환경정책·평가연구원, 1999: 9-11)에 의하면, 환경분야 부패의 특징은 첫째, 경찰, 건설, 보건위생 등 다른 행정분야보다는 낮지만 지방자치단체 환경담당공무원을 포함할 경우 그 부패정도는 결코 낮지 않다는 것이며 둘째, 환경행정의 전문기술성으로 인해 다양한 양상을 보이고 있으며 셋째, 환경분야에서는 인·허가, 지도·단속, 업소관리 등 환경정책집행 업무를 담당하는 일선환경행정 관련 부서에서 부패 가능성이 잠재해 있으며⁵⁾ 넷째, 환경행정 분야 공직자 비리는 관련업체와의 접촉에서 일어난다는 것이다. 그러나 이러한 지적은 환경 외 다른 분야의 부패에서 나타나는 특징과 뚜렷이 구별하기 어렵다. 이는 환경분야에서의 행정과

4) Mitchell & Bernau(1998: 4-28)는 환경정책에 있어서 질적 사례연구 설계(designing qualitative case studies)의 단계와 방법을 ① 중요한 이론적인 연구문제(theoretical question)를 확인하고, ② 가설(hypotheses)을 개발하고 변수(variables)를 확인한 후, ③ 사례(cases)를 선정하고, ④ 자료(data)를 전제(propositions)와 연결시키고, ⑤ 독립변수와 종속변수의 상관관계와 인과관계를 검토한 후, ⑥ 다른 사례에 일반화가 가능하도록 하여야 한다고 제시하고 있다. 또한 King 등(1994: 34-114)은 계량적인 측정이 가능하지도 또 바람직하지도 않을 때 질적 연구를 통한 타당한 서술적 추론 및 인과적 추론(valid descriptive and causal inference)을 할 필요가 있다고 한다.

5) 지방자치단체의 환경행정 관련부서에는 상당한 부패개연성이 존재하고 있다. 특히 환경행정 집행업무의 지방이양이후 지방자치단체를 중심으로 비리가 증가하고 있는 경향이 이를 반증해주고 있다. 지방자치체 출범 직후인 1995년 지방공무원 비리는 전년도 1,825건보다 211건 늘어난 2,036건이 발생했고, 환경위생분야는 134건이 발생하였다(조선일보, 1996. 5. 8). 그리고 배출시설 관리업무는 1994년 낙동강과 영산강 수질오염사고를 계기로 공단 안의 환경관리청이 담당하고, 공단 밖은 지방자치단체가 담당하는 형태로 개편되어 유지되고 있는데, 특히 지방자치단체가 관리하는 배출시설은 중소기업 등 영세업체가 많고 지역연고를 바탕으로 하기 때문에 유착과 비리의 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.

정책과정이 기본적으로 일반적인 행정 및 정책과정과 같은 맥락을 가지기 때문이다. 또 다른 연구(이종원·김영세, 2000: 287)에 따르면 우리 나라의 경우 환경분야에서 정책수립을 담당하는 중앙부처의 비리가능성과 사례는 상대적으로 적고 일선집행부서에서 많이 유발되며, 대기업보다는 중소기업을 중심으로 빈번하게 부패가 발생해왔다고 지적하고 있다.

2. 선행연구의 검토

환경분야 부패에 대해 처음으로 체계적인 연구를 한 정희성(1999)은 환경행정분야에서 부패의 발생원인을 규명하고 그 발생구조와 양태를 업무별로 분석한 후 정책방안을 체계적으로 제시하고 있다. 실제 우리 나라의 부패 대책도 새로운 기구 및 제도 설치로 가능하다는 것이 강조되고 있다. 1999년에 개최된 한국행정학회의 부패세미나에서도 새로운 종합사정기구의 필요성을 강조하고 있는 것도 같은 맥락인데, 그 기저에는 규제와 처벌의 강도를 높이는 주장이 깔려 있다(권해수, 2000: 322).

임재민(1998)은 정책유형별로 부패 양상을 발견하였다. 그는 환경정책은 규제정책의 하나이며, 이에 따른 일정한 특성을 보이고 있다고 한다. 다만, 이러한 연구는 규제주체와 규제대상자 그리고 환경부패 감시자들의 상호작용의 결과로 인한 환경부패의 사회적 결과에 초점을 두지 않고 있다는 한계가 있다.

또한 정부규제가 부패의 중요한 요인이 되는 점을 명확히 한 연구(최병선·사공영호, 1997)도 있다. 이 연구는 불합리하고 비현실적인 정부규제(법·제도·정책)가 부정부패의 중요한 요인이 되는 점을 지적하면서, 부정부패의 소지를 최소화하기 위한 경제적 규제와 사회적 규제의 개혁방향을 각각 제시하고 있다. 그러나 그들의 연구는 정부규제 자체 이외에 규제주체와 규제대상자의 상호작용과 환경부패 감시자의 역할 등이 소홀히 취급되는 한계를 지닌다.

환경부패의 원인을 단속정보를 거래하는 단속기관과 환경오염자간 유착관계(부패의 먹이사슬구조)에서 찾기도 하고(정희성, 1999), 공무원들이 고객집단의 입장을 적극적으로 옹호하기 위한 대응논리를 개발하는 포획이론(capture theory)에서 찾기도 한다(최병선, 1993: 200-206). 전영평(1994: 147-169)은 환경부패에 의한 정부규제의 실패에 대한 설명은 정부규제기관이라는 하나의 축을 대상으로 행해져서는 안되며 규제자와 피규제자, 그리고 규제수혜자를 포함한 삼자간의 관계를 중심으로 고찰해야 할 것을 강조하고 있다.⁶⁾

권해수(2000: 320-325)는 환경정의론적 관점에서 환경부정의에 따른 환경부패 현상을 분석하고 있는데, 연구의 범위가 환경행정과 정책과정 전반에 걸쳐 있다. 특히 환경부패의 근원적인 이유를 지역간·사회계층간·세대간의 형평성 부족에서 찾고 있다. 본 연구는 이 연구결과와 연장선에서 이루어졌으며, 특히 수질환경분야의 정책집행 측면에 초점을 맞추고자 한다.

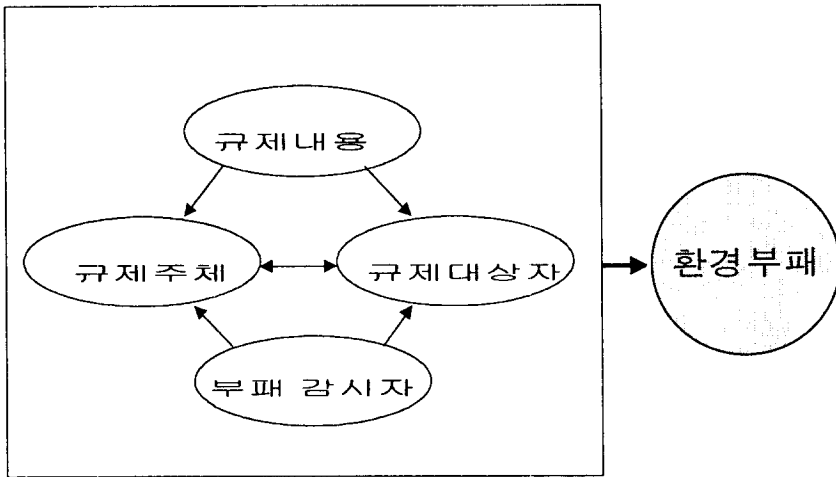
6) 대구염색공단 폐수규제사례의 경우 규제자의 포획, 피규제자의 불복종과 비협조, 규제수혜자 내지 피해자들의 저항 부족이 규제의 삼각형을 이루며 규제실패를 가져왔다고 할 수 있다.

Ⅲ. 분석모형

1. 분석모형의 탐색

환경부패는 다양한 요인에 의해 발생하고 있다. 여기에서는 환경부패 발생원인을 구성하는 원인변수 내지 독립변수를 크게 규제정책 내용의 문제점, 규제담당주체와 규제대상집단의 상호작용에서 나타나는 문제점, 그리고 사회감시체계의 결여로 나누어 고찰하고자 한다. 본 연구에서는 이러한 독립변수들의 영향으로 환경분야 부패가 유발된다고 보는 것이다.

〈그림 1〉 환경정책집행과 환경부패 분석모형



〈그림 1〉에는 환경부패발생구조에 대한 분석모형을 제시하고 있다. 환경분야 부패정도를 의미하는 종속변수에는 다양한 독립변수들이 영향을 미치고 있다. 먼저 환경규제의 내용이 규제주체와 규제대상자의 행태에 많은 영향을 미쳐서 환경부패 정도에 영향을 미칠 것이라고 가정하고 있다. 그리고 규제주체와 규제대상집단이 상호 결탁하여 환경부패가 형성되는데, 이때 부패통제를 위한 사회적 비판과 감시 메카니즘이 잘 작동하면 환경부패는 감소할 것이라는 가정에서 본 연구는 출발하고 있다.

2. 분석모형

1) 종속변수

이 연구에서 종속변수는 다양한 방식의 정부개입에 의하여 환경분야의 부패에 미치는 영향 정도를 의미한다. 그러나 환경분야에서 부패정도를 양적으로 측정하는 일은 매우 힘든 작업이다. 뿐만 아니라 부분적으로 드러나는 사례도 빙산의 일각(the tip of the iceberg)에 불과할 수 있다. 이러한 부패의 은폐성 때문에 부패에 대한 양적 측정은 한계를 보이는 것이다(윤태범, 2000: 273-274). 한 연구결과(정희성, 1999: 2-3)에 의하면, 부패나 비리로 처벌되는

환경행정공무원의 비중은 다른 분야의 공무원에 비해 상대적으로 낮지만, 환경부에 접수된 민원이 매년 1만여 건에 이르고 있기 때문에 불합리한 환경규제에 의한 부정부패의 내재가능성을 시사해주고 있다. 환경관련공무원과 접촉이 있었던 업체를 대상으로 한 설문조사에 의하면, 업무와 관련하여 금품제공이나 항응성 집대를 한 사례가 있었다는 답변이 설문응답자 246명 중 21.4%인 54명으로 나타났다. 업무별로는 단속관련업무가 74%로 가장 많았고 인·허가관련 업무는 19%로 나타났다.⁷⁾ 이러한 대리표들(proxy indicators)을 통해서 볼 때, 기존의 연구가 부족하고 심각한 사회문제로 부각되지 않았을 뿐이지 환경분야의 부패 문제 역시 심각한 수준임을 알 수 있다. 무엇보다 이러한 환경부패는 1990년 이후 4대강 수질개선을 위해 많은 재원을 투입하고 있음에도 불구하고 수질이 계속 악화되고 있는 한 원인으로 작용하고 있다는 점이다.⁸⁾

2) 독립변수

(1) 환경규제의 내용

첫째, 개별 규제의 비효율성과 불합리성으로 대표되는 결합에 의해 비리나 부조리가 발생할 수도 있다. 복잡한 전문기술적인 판단을 요구하는 법규를 제·개정하는 과정에서 불합리하거나 지키기 어려운 규제가 도입되는 경우도 적지 않다. 이러한 규제는 거의 예외 없이 규제의 집행 과정에서 부정부패를 만연시킨다고 한다(최병선·사공영호, 1996: 60).

Sunstein(1990: 106-107)에 의하면, 엄격한 규제적 통제는 규제자가 최소한의 집행상 재량을 갖게 될 때 과소규제(under-regulation)를 산출하는 규제의 역설(逆說)이 나타난다고 한다. 자연스런 귀결로 법규상의 과다규제를 충족시키기 어려울 때 규제자의 입장에서나 규제 대상자의 입장에서나 모두 부정부패의 소지를 남기게 되는 것이다. 국민이 따를 수 없는 많고 복잡한 규정들을 만들어 놓고, 집행단계에서는 집행공무원의 편의에 따라 시간과 대상이 선별적으로 정해지기 때문에 억울하게 단속에 걸린 업체를 대상으로 부패고리가 생성될 수 있는 것이다(문정인·모종린, 1999: 41-42).

그리고 많은 기업인들은 아직도 환경관련비용지출을 기업의 매출에 직접적으로 공헌하지 못하는 소모적인 것이라고 생각하고 있으며(이종원·김영세, 2000: 287), 그래서 이를 회피하려는 성향을 갖고 있다. 또한 환경의 중요성을 강조하면서 과다한 규제를 요구하고 있어 사회적 적정지출수준을 판단하기 어렵게 하고 있다. 이로 인해 개별 기업 입장에서는 끊임없는 부패유인구조에 깊이 개입하고 있는 것이다.

환경부에 접수된 민원을 분석한 결과(한국환경정책·평가연구원, 1999: 16)에 의하면, 불명확하거나 과도하고 불합리한 환경규제 건수가 상당부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 규제대상기업들은 지도·점검 과정에서 불명확하고 과다·불합리한 규제가 많은 것으로 인식하고 있었다. 이는 우리 나라의 이상주의적 사회관과 연결되는데(최병선·사공영호,

7) 배출시설 및 환경산업의 지도·단속시 법규위반사항 또는 동 시설의 허가시 기준미달사항 등을 묵인해주고 금품을 주고받는 비리가 발생하는 것이다. 단속관련 업무는 금품제공이 정례적으로 이루어지는 보형성 뇌물이며, 허가업무는 신속한 업무처리를 위해 행해지는 금형료 성격의 뇌물이라고 할 수 있다(한국환경정책·평가연구원, 1999: 10).

8) 물론 각종 오염원이 입지하는 데에는 환경부패 외에도 환경정책결정과정에서의 정치적 영향력의 작용을 배제할 수는 없고, 이 역시 넓은 의미의 환경부패로 볼 수 있다. 다만, 본 연구에서는 이러한 환경정치적 맥락이 깊이 있게 다루어지고 있지는 못하다.

1996: 59), 극소수 기업이나 국민의 이해적인 일탈행위를 대단한 문제로 비약시켜서 복잡하고 과도한 규제체계를 고안하고 강행하려는 데서 부패의 원인을 찾을 수 있다는 것이다. 둘째, 환경규제의 내용이 규제준수율을 높이도록 설계될 때 환경분야에서 부패의 소지는 거의 남지 않게 될 것이다. 규제준수율을 높이기 위해서는 유인체계를 갖춘 환경규제가 필요하다 (Anderson et.al., 1997; FreemanⅢ, 1994; Hawkins, 1984).

규제대상집단이나 기업이 대부분 영세하고 환경의식이 취약하거나, 처벌의 강도가 미흡할 때에는 부패 가능성이 있다. 오염배출원의 입장에서 보면 환경규제는 많은 비용이 투입되어야 한다. 즉 환경규제의 준수를 위해서는 막대한 비용투입이 필요하다. 이로 인해 기업들은 법규의 맹점을 이용하거나 공무원의 재량권을 우호적으로 활용하여 자신의 비용을 줄이려고 노력하게 된다. 그런데 우리 나라는 아직도 환경규제위반에 대한 처벌이 미약하고 규제위반으로 발생하는 이득을 회수할 수 있는 제도가 취약하다. 즉 규제대상집단에 대해 신상필벌(信賞必罰)에 바탕을 둔 유인체계(incentive system)가 미흡하면 규제에 순응하기보다 회피하려는 경향이 강화된다.

오염배출원의 입장에서 보면 막대한 경비가 소요되는 환경규제를 단순히 도덕적인 정당성만 가지고 준수하기는 힘들 것이다(김용건 외, 1997: 16-18). 따라서 오염배출행위에 대한 정부의 규제와 강제가 필요하다. 그런데 규제당국이 규제준수여부를 완벽하게 감시하는 것은 매우 어렵다. 오염배출원의 규제준수여부는 적극적인 유인이나 소극적인 제재에 의해 촉진될 수 있다. 소극적인 제재일 경우에는 규제위반이 초래하는 비용(cost of noncompliance)에 적발확률(probability of detection)을 곱한 것에서 규제위반이 가져오는 이득(benefit of noncompliance)을 제한 값에 의해 결정된다. 적극적인 유인의 경우에는 환경규제를 준수함으로써 발생하는 편익(benefit of compliance)이 위반시 초래되는 편익보다 클 경우에 환경규제를 준수할 것이다. 여기서 규제위반의 편익은 규제를 위반함으로써 절약되는 환경오염방지 비용이 될 것이다. 따라서 규제준수율을 높이기 위해서는 규제위반행위에 대한 적발확률을 높이고 규제위반시 초래되는 비용을 높이거나, 규제준수의 편익을 높이고 규제위반의 편익을 적게 하여야 한다.

(2) 규제담당주체와 규제대상집단의 상호작용

규제담당주체의 전문성으로 대표되는 능력의 부족과 취약한 유인구조 등의 요인이 복합적으로 작용하여 환경분야의 부패를 조장하고 있다. 특히 규제담당주체의 의욕부족과 규제대상집단이나 기업의 의욕부족으로 인한 불응(noncompliance)이 맞물릴 경우 환경분야에서의 부패와 규제포획 현상은 심화될 가능성이 높다.

① 능력부족

지방자치단체 등 집행담당부서는 전문인력이 부족한 상황에서 인·허가, 업소관리, 지도·단속 등의 많은 업무를 담당하고 있다. 지방자치단체의 1인당 대상업소 수나 단속업소 수는 환경관리청에 비해 많지 않은 편이지만(한국환경정책·평가연구원, 1999: 16), 단속업무에만 집중할 수가 없고 다른 집행업무와 병행하고 있다는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

그리고 환경행정업무의 특징중의 하나는 정책수립은 물론 집행에도 고도의 전문지식이 필요하다는 점이다. 환경행정분야는 과학기술의 발전으로 끊임없이 전문성이 높아지고 있다. 그런

데 담당공무원 중에는 타 업무를 담당하다가 환경분야로 전직한 공무원이 적지 않아 업무의 전문성이 충분하지 않다(유재원 외, 1995: 17). 이처럼 규제기관이 전문성이 부족하게 되면 본래의 의도와는 달리 피규제산업이나 집단의 대리자로 전락하여 은연중에 피규제집단의 선호와 일치되는 방향으로 규제정책을 떠나가는 규제포획현상이 나타나기 쉽다.

② 의욕부족

지방자치단체의 지도·단속 담당 일선공무원은 전문지식이 부족할 뿐만 아니라 그나마 인력도 부족하고, 직책상의 대우도 낮은 상황이다. 따라서 일선의 환경규제담당공무원들은 사기가 낮으며, 이에 따라 국가적 이익을 도외시하는 경우가 발생하고 있다. 환경부를 정점으로 일선 행정기관에 이르기까지의 수직적인 관계에서 현장에 가까워질수록 그 규제력은 점점 약화되고 있으며, 이에 따른 환경부패의 가능성을 안고 있다(황혜신, 1999: 85).⁹⁾ 규제주체의 의욕이 규제대상자의 의욕부족과 만나는 지점이 환경부패의 영역이라고 볼 수 있다.

<그림 2>에 나타난 바와 같이 규제담당주체와 규제대상집단의 상호작용과정에서 양자 모두 규제를 집행하거나 순응할 의욕이 없는 경우 상호 결탁할 가능성이 매우 높다. 규제포획은 규제담당주체와 규제대상집단 모두가 집행의욕과 순응의욕을 상실한 데서 출발하는 것이다(김창수, 2000: 93-96).

<그림 2> 규제포획으로 인한 환경부패

		규제대상집단의 순응의욕	
		높 음	낮 음
규제담당주체의 집행의욕	높 음	완전집행(A)	부분집행(C)
	낮 음	부분집행(B)	규제포획(D)

출처: 김창수(2000: 94)

규제행정기관은 당연히 공익목적을 위하여 규제업무를 효과적으로 수행하여야 할 것이나, 실제에 있어서는 당초의 공익목적으로부터 유리되거나 일탈하여 규제업무를 수행하는 규제실패(regulatory failure)가 나타난다. 그 이유는 세 가지 유형으로 설명이 가능한데, 첫째는 규제기관의 관료가 부패하여 규제권한을 개인의 금전적 목적을 위하여 불법적으로 사용하는 경우이고, 둘째는 규제기관이 전문성이 없는 등 무능한 경우이며, 셋째는 공익목적의 실현을 위해 존재하는 규제기관이 본래의 의도와는 달리 피규제산업이나 집단의 대리자로 전락하여 은연중에 피규제집단의 선호와 일치되는 방향으로 또는 이들에 동정적인 입장에 서서 피규제집단에 유리한 규제정책을 떠나가는 규제기관의 포획 현상(regulatory capture) 때문이다. 규제포획의 원인은 피규제집단이 제공하는 정보가 그들에게 유리하도록 침해된 것(information impactedness)이고, 자금력이나 인력 면에서 규제기관이 열세에 처해 있고,

9) 특별대책지역 광주군의 경우 거의 전역이 공장폐수 무단방류와 폐기물 불법 매립, 토지용도 불법변경 등으로 수질오염을 가속시키고 있음에도 광주군청은 단속에 소극적이며 관계자들은 공장이 정확히 몇 개나 되는지조차 파악하지도 못하고 있다(서울신문, 1998. 9. 14). 또한 가평군은 수질에 미치는 영향을 전혀 고려하지 않고 1996년 8월부터 1997년 9월 사이의 짧은 기간 동안 이 지역에 전축이 가능하도록 형질변경 및 농지전용 허가를 무더기로 내줘 비리의혹이 제기되고 있다(서울신문, 1998. 9. 3).

피규제집단과의 갈등을 회피하려는 유인이 있으며, 그리고 환경규제기관이 경제부처의 정책방향 등 외부신호에 의존하는 성향 때문이라고 할 수 있다(최병선, 1993: 200-206).

포획이론(capture theory)에 의할 때 기업은 자신을 규제하기 위해 설립된 규제기관을 포획하여 규제행위를 회피할 능력이 있다고 전제한다. 규제포획이론은 기업지배이론의 바탕이 되는데(Williams & Matheney, 1984; 유재원 외, 1995: 13), 본 연구에서는 규제기관과 규제대상집단 모두가 집행의욕과 순응의욕을 상실한 데서 환경분야에서의 부패가능성을 찾고자 하는 것이다.

(3) 사회적 감시기능

Sunstein(1990)은 사회적 규제와 경제적 규제는 입법과 집행 단계에서 모두 집단행동 문제(collective action problems)의 영향을 받는다고 하면서, 규제정책들은 4개의 범주로 유형화가 가능하다고 한다. 이러한 Sunstein의 논의는 Wilson의 논의(1980: 357-394; 1986: 430)와 크게 다르지 않다. <그림 3>은 Wilson의 규제정치이론을 간략하게 보여주고 있다.

본 연구의 관심은 기업가 정치 상황이다. 기업에 대한 환경오염규제의 예처럼 비용은 소수의 동질적 집단에 집중되어 있으나 편익은 대다수에 넓게 확산되어 있는 경우이다. 이러한 기업가적 정치상황에서는 비용을 부담해야 할 기업들은 잘 조직되어 막강한 영향력을 발휘할 수 있다. 그러나 편익을 기대할 수 있는 집단은 잘 조직되어 있지 못하고 정치적 활동도 미약한 집단행동의 딜레마(collective action dilemma)가 발생한다(Mitnick, 1980: 88). 특히 우리 나라의 경우 일반시민이 부패사건에 대한 비판에서 지속적이지 못함을 '공무원만이 복지부동하는 것이 아니라 일반시민도 부정부패에 관한 한 복지부동하고 있다'고 꼬집기도 한다(윤태범, 2000: 278). 따라서 기업가적 정치가로서 비판 역할을 담당할 시민사회의 성장과 이를 바탕으로 하는 언론과 환경단체의 역할이 환경부패의 통제에 중요한 역할을 할 것이다.

<그림 3> Wilson의 규제정치이론

구 분		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 (음란물 규제)	고객정치 (자동차 수입규제)
	좁게 집중	기업가 정치 (환경오염규제)	이익집단정치 (한·약 분쟁)

출처: 최병선(1993: 126); Wilson(1986: 430)

산업집단에 비용이 집중된 경우 규제담당기관은 고객정치 상황에서처럼 피규제산업에 포획되는 것이 불가피한 것은 아니지만, 결과적으로 규제대상집단에 포획(capture)될 가능성을 안고 있다. 그리고 규제기관의 포획의 결과는 느슨한 정책집행으로 나타난다(최병선, 1993: 131-134). 즉, 대형 환경사건이 발생하면 환경단체와 언론 등의 강력한 규제요구로 엄격한 입법이 제정되지만 결국 예외규정을 삽입함으로써 시간의 경과와 함께 일반 국민의 관심이 줄

어 들면 정책내용은 변질되고 규제기관은 포획될 가능성이 높아진다. 이러한 상황에서 환경부패에 지속적인 관심을 가지고 감시할 기업가적 정치가로서 언론과 환경단체의 비판기능이 결여되면 환경부패는 더욱 지속적이고 은밀하게 이루어질 가능성이 높다.

IV. 사례분석

환경분야의 부패는 환경행정분야별로 부패실태를 파악하면 그 원인과 대처방안을 체계적으로 모색할 수 있는 장점이 있다. 대기, 교통, 수질, 폐기물 등 주요 환경규제대상별로 실태를 분석하여도 환경부패의 특성을 잘 파악할 수 있다. 이 연구에서는 이러한 점들을 감안하면서 분석모형에서 제시한 바와 같이 환경분야의 부패정도에 영향을 미치는 주요 영향변수들을 중심으로 환경분야 부패의 구조를 파악하고 대처방안을 모색하기로 한다.

1. 환경규제내용의 결함과 환경부패

우리 나라는 초기에 의욕이 앞서 우리의 실정을 고려하지 않은 채 일본의 환경기준을 그대로 도입하였고(환경부 관련인 면담, 1999. 10), 이러한 과잉목표를 달성할 인과관계 있는 정책수단을 선택하지도 못하였다(Pressman & Wildavsky, 1983: 147-162). 행정편의적인 규제시스템과 과도하게 비현실적인 규제제도로 인해 집행공무원의 자의적인 지도단속을 초래하고 있으며, 이에 따라 기업체는 규제기준을 충족하는 대신에 다른 대처방안을 개발하게 된다. 즉 불명확하고 비현실적인 정책내용으로 인해 규제대상집단은 물론 일선행정담당자도 관련 법규를 잘 파악하지 못해 자의적인 법규 적용이 이루어지는 경우가 많아 부패의 단초를 제공하고 있다.¹⁰⁾

1995년 12월 환경부 고시 제95-143호에 의거 T-N, T-P 규제지역을 고시한 후 1997년 1월부터 규제가 시작된 T-N, T-P 항목에 대한 배출허용기준 초과업소가 다수 발생하였다. 대다수 중소기업들이 T-N, T-P 처리방법에 대해서 배출허용기준 이내로 처리 가능한 기술을 적용하지 못하고 있다. 특히 T-N 유발인자를 많이 갖고 조업하는 중소기업들에게는 많은 경제적 부담과 처리에 애로를 겪고 있다. 일부 업소에서 T-N, T-P 처리 노력에도 불구하고 뚜렷한 개선효과 없이 반복해서 기준 초과하고 있다. 따라서 이로 인한 행정처분을 받기 일췌이며 이를 무마하기 위하여 단속공무원에게 금품을 제공할 잠재적 가능성이 내재해 있는 것이다(한국환경정책·평가연구원, 1999: 38).

Sunstein(1990: 106-107)은 엄격한 규제적 통제는 과소규제(under-regulation)를 산출한다고 경계한 바 있는데, 이는 환경규제내용이 과다하거나 불합리할 때 환경부패의 소지가 많음을 시사하는 것이다.

10) 이러한 환경부패는 수질분야에 국한되지 않는다. 건설업체에서는 “환경부가 정한 건설공사장의 소음진동 기준은 방음벽을 설치하더라도 근본적으로 이행하기 어려운데 관할 구청에서는 2, 3일이 멀다하고 점검을 나오니 돈봉투를 건네지 않을 수 없다”고 한다(동아일보, 1999. 5. 26).

한강환경감시대 실무자들은 BOD 20ppm을 적용했을 때도 수변구역의 조사대상 400여 개 업체 중에서 80여 개 업체가 기준을 초과하여 방류하는 현실에서 2배로 강화된 10ppm을 2002년부터 준수하기는 어렵다고 보고 있다(KBS 환경스페셜, 2000. 7. 12).

이와 같이 민간이 불합리하고 비현실적인 것으로 인식하는 한 규제가 그대로 준수되지 않거나 이행되지 않는 것은 오히려 당연하다. 더구나 규제주체도 이를 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 규제집행의 책임을 지고 있는 규제기관이나 관료들이 규제자체의 불합리성과 비현실성을 이유로 규제의 불이행을 묵인해줄 수도 없는 것이 현실이다. 이로 인해 부정부패의 개연성은 커지게 되는 것이다. 나아가 관련 부처간 규제조정체계가 미흡해 규제사슬이 발달해 있고, 이것이 부패의 고리역할을 하고 있다. 특히 한 부서의 노력으로는 부패의 먹이사슬을 쉽게 끊기 어려운 복잡한 규제사슬은 기업체로 하여금 공무원들에게 상납구조를 포기하기 어렵게 한다.

구청 환경과는 1년에 1회의 정기검사를 하도록 되어 있지만 수시검사를 해 한 업체는 폐수처리로 공무원들에게 걸려 이를 무마하기 위해 뇌물을 주었으며, 지하수 계량기를 검침하러 온 수도사업소 직원, 화재방지시설을 점검하러 온 소방서 직원 등에게 뇌물을 상납해왔다(조선일보, 1999. 9. 19).

2. 규제주체와 규제대상자의 상호작용에 의한 환경부패

1) 배출업소의 인·허가 및 단속과정에서의 부패

첫째, 공공부문은 민간부문에 대해서 인·허가권 행사라는 규제기능을 수행하는데 이때 공무원의 재량적 권한행사는 부패발생의 중요한 조건을 형성한다(윤대범, 2000: 283). 배출시설 인·허가절차에서도 규제주체와 규제대상자 사이에 환경부패의 소지가 많다. 이러한 환경오염배출시설의 허가과정은 규제대상자의 입장에서는 필수적인 과정이기 때문에 상납고리가 형성될 가능성이 높는데, 이는 건축분야의 인허가과정에서도 흔히 나타날 수 있는 부패현상이다.

서울지검 의정부지청은 허가업무 때 편의를 봐달라는 부탁과 함께 업체 대표로부터 뇌물을 받은 파주군 환경관리계장과 직원 등 공무원 4명과 뇌물을 준 업체대표 5명을 뇌물수수와 뇌물공여 등의 혐의로 구속하였다(한겨레신문, 1994. 11. 5).

1998년의 국정 감사에서도 지방자치단체들이 합법을 가장해 오염원의 유입을 계속 허가하여 그 결과 팔당특별대책지역의 총 4천4백13건 2천4백37만㎡의 산림이 골프장, 스키장, 공장, 아파트, 체육시설 등으로 형질 변경되었다고 지적되었다(조선일보, 1998. 10. 23).

서류검토와 현장실사과정에서도 환경부패의 가능성이 높다. 인·허가를 위한 서류검토나 현장실사과정에서도 타법에 저촉되어 입지가 불가능한 무허가시설이나 허가요건을 충족하지 못하는 업소를 허가한 사례도 매우 많다. 세무 및 건축관련 부패와 마찬가지로 환경부패의 경우

도 행정법규가 충분히 내면화되기 어렵기 때문에 집행 수준에서 법규위반에 따른 부패현상이 많이 일어난다고 한다(부패전문가 면담, 2000. 11. 24).

팔당특별대책지역은 건축물신축이 금지되어 있으나, 지역주민의 공공복리시설만 예외적으로 허용하는 규정을 악용하여 학교 및 연립주택 등 대형건축물을 허가한 사례나(동아일보, 1995. 3. 30), 경기도 남양주시, 가평군 등은 팔당호 상수원 수질보전특별대책지역 내에 정화조 미설치를 묵인하고 불법행위에 대한 행정처분도 유기한 사례(한국일보, 1995. 3. 22), 상수원수질보전특별대책지역 내에 골프장, 러브호텔, 요식업소 등이 불법으로 건축되도록 허가해주고 뇌물을 받은 경기도 남양주시, 가평군 등 7개 시·군 공무원 28명이 적발된 사례(한국일보, 1995. 3. 22) 등 헤아릴 수 없을 정도로 많은 사례가 있다.

감사원이 팔당호 수질개선을 위해 팔당특별대책지역 6개 시·군에 대해 실시한 외지인 부동산 소유현황, 건축허가 적법 여부 등을 조사한 특별감사 결과 팔당특별대책지역에서 건축허가를 받은 사람의 66%가 위장전입자로 드러나는 등 팔당호 주변에서 외지인들에 의한 투기목적의 부동산 매입과 건축이 극성을 부리고 있는 것으로 밝혀졌다. 특히 1997년 10월1일부터 1999년 10월31일 사이 양평군에서 건축허가를 받은 225명 중 20명은 건축허가 뒤 50일을 전후해 다른 지역으로 이사한 것으로 조사돼 부동산 투기 의혹을 받고 있다(한겨레신문, 2000. 5. 24).

이러한 환경부패는 팔당 특별대책지역의 7개 시·군에서 많이 나타났는데, 이들은 개발제한을 받으면서 낮은 재정자립도를 유지하고 있다. 더구나 서울 인근에 위치하여 개발의 유인을 많이 받고 있어서 환경부패의 가능성이 더 높은 것으로 판단된다(김창수, 2000: 201-218).

둘째, 환경오염업소의 단속과정에서 나타나는 부패현상 역시 무시할 수 없다. 1990년대 초기까지는 대구 비산 염색공단의 폐수 무단배출사건에서도 나타났듯이 규제기관과 규제대상집단의 유착으로 인한 환경부패가 나타나는 경우가 많았다.

1991년 4월 17일 대구비산염색공단에서 1989년 1월부터 15개월간 비밀배출구를 통해 1일 2~3만 톤씩 악성폐수를 방류하였으며, 이를 대구지방환경청이 묵인해왔다는 사실이 비산염색공단 노조위원장의 기자회견을 통해 폭로되었다. 1989년 12월 28일 노조측이 대구지방환경청에 단속을 요구했음에도 이를 묵살하였다는 것이다(한겨레신문, 1991. 4. 18).

규제기관과 규제대상집단의 유착의 또 다른 유형으로서 환경단속정보를 사전에 알려주고 이에 대한 사례를 받는 환경부패행위가 있다.

서울지검 의정부지청 부패사범 특수반은 각종 인허가 때 편의를 봐주고 공해단속정보를 알려준 대가로 금품을 받은 공무원과 관련업체대표를 뇌물수수와 공여혐의로 구속했다(국민일보, 1994. 11. 16).

김병완(1993: 321-352)은 이익집단에 대한 관료정치모형으로 대구염색공단 폐수규제사례를 설명하였고, 전영평(1994: 147-169)은 규제자의 포획, 피규제자의 불복종과 비협조, 규제수혜자 내지 피해자들의 저항 부족이 규제의 삼각형을 이루며 규제실패를 가져왔다고 한다. 최병선·사공영호(1996: 61)는 규제집행의 불공평성 문제가 이러한 부패구조의 근본 원인임을 지적하고 있다. 더구나 관련 공무원이 폐수배출업체의 수질분석결과를 조작해주면서 뇌물을 받는 등 부패고리가 형성될 가능성도 많다. 그리고 동일 지방자치단체 공무원과 업체들이 유착될 가능성은 규제포획이론(capture theory)이나 기업지배론¹¹⁾을 굳이 원용하지 않더라도 어느 정도 예측할 수 있는 현상이다.

부산지검 울산지청 부정부패사범 특별조사반은 폐수분석결과를 조작한 혐의로 경상남도 보건연구원 수질보전과 연구사를 구속하였다. 검찰에 따르면 울산시 여천동 동부화학의 폐수를 분석하면서 불소기준치 15ppm의 최고 3백 배 이상을 검출하였는데도 미검출로 통보하였다(중앙일보, 1993. 3. 18).

〈표 1〉에 나타난 바와 같이 검찰청을 중심으로 하는 합동단속 과정에서는 규제위반율(violation rate)이 높게 나타나고¹²⁾ 부패의 소지도 다소 약하다. 따라서 규제순응을 높이고 부패가능성도 낮추기 위해서는 강력한 단속이 가장 실효성 있는 정책수단이라는 주장이 제기되기도 한다(환경부 관련인 면담, 1999. 7.).¹³⁾

〈표 1〉 중앙단속반, 환경관리청 및 자치단체의 단속실적 비교

구 분	중앙단속반			환경관리청			지방자치단체		
	단속업소	부적업소	부적률	단속업소	부적업소	부적률	단속업소	부적업소	부적률
1995년	2,320	328	14.4%	27,298	1,845	6.8%	135,577	7,968	5.9%
1996년	1,621	287	17.7%	20,985	1,644	7.8%	101,282	7,804	6.4%
1997년	2,016	295	14.6%	18,907	1,593	8.4%	122,285	6,060	6.0%

자료: 정부합동(1998: 299)과 환경백서(2000: 419) 자료를 재구성

- 11) 기업지배론에 따를 때, 지방자치단체는 기업유치를 위해 규제의 강도를 약화시키고 기업의 경제적 중요성에 의해서 포획될 가능성도 높아진다(유재원 외, 1995: 12-13).
- 12) 연도별 중앙단속반의 배출업소 단속 현황을 보면 위반율(violation rate)이 '95년 14.4%, '96년 17.7%, '97년 14.6%, '98년 15.4%, '99년 15.8%로 나타나 환경관리청이나 지방자치단체보다 강력한 단속이 이루어지고 있음을 알 수 있다(환경백서, 2000: 419).
- 13) 최근에도 언론보도에 의하면 검찰에 의한 단속이 엄격하게 이루어지는 사례들이 많이 있다. "오·폐수를 무단방류하거나 폐기물을 불법처리한 환경오염사범 90여명이 검찰에 적발됐다. 대구지검 형사3부는 지난 29일 방지시설이 고장나자 비밀배출구를 만들어 폐수를 하천으로 몰래 흘려보낸 <주> K화섬 대표 최병용씨 등 3명을 수질환경보전법위반혐의로 구속 기소했다. 검찰은 또 폐슬러지를 몰래 위생매립장에 버린 <주>D환경 대표 문모씨를 불구속 기소하고 폐수를 우수관으로 무단방류한 S산업<주> 대표 김모씨 등 88명을 약식기소했다. 청도군 청도읍에서 섬유제조업체를 경영하는 최씨는 지난해 12월 집수조에 파이프 배관을 몰래 묻어 기준치를 2배 초과하는 노말핵산 등 폐수를 하루평균 249톤씩 하천으로 흘려보낸 혐의다. 폐기물처리업체 대표인 문씨는 폐수수탁처리업 등록도 하지 않고 지난 4월30일 섬유업체로부터 위탁처리 받은 섬유폐수 30톤 가운데 절반을 대구시위생매립장 집수조에 몰래 버린 혐의를 받고 있다"(대구일보, 2000. 7. 2).

다만, 적발률이 높더라도 벌과금의 수준이 지나치게 낮다면 규제회피의 가능성이 여전히 높을 수밖에 없는 한계는 있다.

대검은 1994년 1월17일부터 3월 7일까지 팔당댐 등 수도권 한강유역의 폐수배출 업체에 대한 특별단속을 실시하여 모두 2백29개 위반업체를 적발해 13명을 수질환경보전법 위반 등 혐의로 구속하고 216명은 불구속 입건했다(동아일보, 1994. 3. 10).

검찰은 환경보호와 낙동강 수질개선을 위해 환경당국과 함께 환경사범에 대한 점검과 단속활동을 강화하기로 했다. 검찰 관계자는 "수사 전 단속계획을 미리 알려 줬는데도 불구하고 고질적인 반환경적 행위가 많이 적발돼 놀란다. 경제사정을 빌미로 환경에 대한 관심은 소홀해도 괜찮다는 인식이 폭넓게 확산돼 있는 것 같다"고 우려했다(대구일보, 2000. 7. 2).

2) 수질환경기초시설의 확충과 환경산업체 등록·허가 및 관리과정에서의 부패

하수관거의 설치라든지 하수처리장의 설치 등 환경기초시설의 확충과정에서 관련 공무원과 시공업체간의 유착이 있을 수 있다. 현재 우리 나라에서는 환경산업체가 20여 개 업종에 11,770개가 등록되어 있는데, 1997년 현재 자본금 5억 원 이하의 영세업체의 비중이 56%를 차지하는 등 영세업체가 난립하고 있으나 등록요건은 엄격하기 때문에 부패발생의 개연성을 제공하고 있다(이종원·김영세, 2000: 289). 따라서 입찰과정에서부터 업체와의 유착이 시작되어 준공감독서류 등의 작성과정에서 시공업체의 부실을 눈감아주고 뇌물을 챙기는 부패구조가 형성될 수도 있다. 이러한 부패는 환경의 중요성 증대에 따른 대규모 환경오염처리시설의 확충과정에서 등장하는 부정부패로서, 일반적인 건설·건축관련부패와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

경남 창원시가 597억 원의 하수종말처리장 공사를 위한 입찰공고를 2000년 6월 29일 처음 한 후에 정정과 취소, 재공고를 통해 참가자격을 과도하게 제한하고 있는데 건설업계에서는 특정 업체를 밀어주기 위한 조치라며 의혹을 제기했다(동아일보, 2000. 9. 6).

하수관로 보수공사의 예산배정과 신공법 채택과정에서 하수관 보수 시공업체로부터 1천3백여만원을 받은 전 서울시 하수국장을 특정범죄가중처벌법상 뇌물수수 혐의로 구속하였다(동아일보, 1996. 12. 23).

검찰은 오수처리장의 준공감독서류를 허위 작성해 준 양평군청 환경관리계장 등 공무원 2명을 허위공문서 작성 등 혐의로 구속하고 양평군청 진흥계장 등 2명을 불구속 입건했다. 해당 공무원 4명은 지난 1992년 11월 양평군 3개 오수처리장의 유량지시 기록계 등 8개 품목이 설계대로 설치되지 않은 사실을 알고도 준공감독서류 2장을 허위로 작성해준 혐의였다(동아일보, 1994. 3. 10).

또한 폐기물매립업체인 환경산업체의 지도단속과정에서도 관련 공무원과 업자간에 뇌물고리가 형성될 가능성이 많다. 폐기물처리업 분야는 영세업체들의 난립으로 경쟁이 가장 심한 분야일 뿐만 아니라 폭력조직과 연계될 경우 부패고리가 형성되는 것은 불가피한 측면이 있다(이종원·김영세, 2000: 290). 이러한 부패 역시 건설 분야 등의 일반적인 부패현상과 같은 맥락에서 이해할 수 있는 부분이다.

경기도 고양지역을 중심으로 하는 수도권지역에서 조직폭력배들이 약 100여만 평의 토지에 폐기물을 불법 매립하면서 단속공무원들에게 뇌물을 제공하기도 하고 단속공무원을 폭행하기도 하였다. (중략) 이들은 서울 등지에서 반출되는 건축폐기물을 대량 매수하여 중간하치장에 적치하였다가 불법매립자들과 연계하여 처리하였다. 고양시청의 단속공무원들인 청원경찰, 전 고양경찰서 수사과장 등은 이들로부터 뇌물을 받고 불법매립사실을 묵인해주었다(대검수사사제집, 1999).

3. 사회적 감시기능의 부재와 환경부패

정준금(1992)은 환경규제는 더욱 강력한 규제를 원하는 규제수혜자 집단과 규제의 완화 또는 철폐를 원하는 비용부담자 집단간의 동태적 상호작용이라고 한다. 환경규제로 인한 비용부담은 집중되나 편익은 분산되는 특징 때문에 규제의 집행과정에서 비용부담집단의 저항이 심하고 자금력을 이용하여 규제주체를 포획할 가능성이 높기 때문에 공익집단과 언론의 기업가적 정치(entrepreneurial politics)가 필요한 것이다.

환경분야의 부패를 통제할 수 있는 요인으로서 일반국민의 환경의식의 성장을 들 수 있다. 우리 나라도 예전의 성장일변도의 사고방식에서 벗어나 점차로 환경의 중요성을 인식하고 환경운동도 활발해지고 있다. 각종 환경단체들이 설립되고 있으며 언론도 대개는 환경보호를 지지하는 입장을 취하고 있다. 따라서 이제 환경단체와 언론의 역할은 환경부패 정도를 결정하는데 중대한 영향을 미치게 되었다.

첫째, 환경규제의 수혜자집단(beneficiary group)은 불특정다수의 일반시민인데, 이들은 조직화된 소수의 피규제집단에 대항할 수 없기 때문에 언론이 이들의 의사를 어떻게 대변해주고 여론화하느냐는 환경분야 부패정도를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다(Rubin & Sachs, 1973: 248-254). 만약 언론이 정부나 기업의 입장만을 대변한다면, 지역주민들간의 의견대립이 있을 때 한쪽 당사자의 입장에서만 보도하는 등 공정성을 잃으면 환경분야 부패방지대책은 성공하기가 어렵다.

언론에 의한 불법건축행위 등의 공개는 환경부패방지에 매우 긍정적인 기능을 수행하고 있다. 그러나 언론이 지엽적인 문제만을 편파 보도하는 경우 오히려 집행 공무원들의 사기를 저하시키는 요인으로도 작용하였다(한강유역환경관리청 관련인 면담, 2000. 1. 28).

그리고 언론은 환경문제를 여론화하여 국민적 관심을 제고시키는 역할(issue entrepreneur)을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 환경단체와 연계하여 환경정책집행을 지속적으로 비판하는 역

할을 수행하고 있다. 언론의 역할은 항상 환경단체와 밀접하게 연관되어 있다.

요즘은 주민들의 환경감시활동이 매우 활발하다. 그리고 환경문제가 발생하면 즉각 언론에 제보해버리기 때문에 담당 공무원이 징계를 받는 경우도 많다. 민간환경단체들 역시 중앙언론에 곧바로 제보해버리기 때문에 정책집행을 제대로 하지 않을 수 없다(경남 수질개선과 관련인 면담, 2000. 1. 21).

둘째, Wilson(1980: 357-394)이 말한 기업가적 정치상황에서는 비용을 부담해야 할 기업들은 잘 조직되어 정치적으로 막강한 영향력을 발휘하는 반면에, 편익을 기대할 수 있는 집단은 잘 조직되어 있지 못하고 정치적 활동도 미약한 집단행동의 딜레마(collective action dilemma)가 발생한다. 따라서 환경오염사건을 계기로 환경문제의 심각성을 폭로하고, 환경문제해결의 대안을 제시하며, 정책결정 및 집행과정에 참여하고, 환경오염유발 기업을 고발하는 등 환경단체의 기업가적 정치(entrepreneurial politics)가 필요하다. 만약 환경단체가 전문성, 자금, 정치적 지지 등에 문제가 있어 이러한 기업가적 정치의 역할을 제대로 수행하지 못하면 환경규제의 실패로 인해 부패가 만연해질 가능성이 높다. 최근 환경단체 한 간부의 고백은 이러한 가능성을 시사한다.

환경단체가 재정의 절반을 훨씬 넘는 부분을 정부나 기업, 특히 대기업에 이런 처럼 형식으로 의존하고서야 정부나 기업에 대한 감시와 견제를 제대로 할 수 없습니다(중앙일보, 1999. 10. 18).

환경법규들은 제정되어 있어도 상징성이 강해서 제대로 집행되거나 정책대상집단의 동의를 확보하기가 용이하지 않아서 법의 실효성이 낮은 것이 현실이다. 특히 오염자들이 다수이고 각각의 오염자가 환경문제에 어떠한 영향을 끼치는지를 감시하기 곤란한 상황에서는 환경규제의 효과적인 집행을 기대하기 곤란한 환경규제의 '집행결함'(Vollzugsdefizit) 문제가 등장한다(홍준형, 1994)¹⁴). 따라서 공무원들은 환경규제의 실효성을 높여서 환경분야에서의 부패를 방지하고자 한다면 시민과 언론 및 환경단체의 협조를 필요로 한다. 이런 측면에서 최근 공무원들의 NGO 참여는 긍정적 역할을 할 것으로 기대된다. 부산시의 20여 개 시민단체에 가입하여 시정을 비판하고 정책대안을 제시하며 활동 중인 공무원은 150여 명인데, 이 중에서 부산환경운동연합의 경우 38명의 공무원이 활동하고 있다(동아일보, 2000. 12. 28).

V. 결론 및 정책방안

본 연구는 수질분야에 초점을 맞추고 환경정책집행과정에서 규제주체와 규제대상자의 유착에 의한 환경부패 현상을 분석하였다. 본 연구의 분석모형과 분석결과를 수질분야 이외에 해양오염 분야, 대기오염 분야, 토양 분야, 소음·진동 분야 등에 일반화하기는 곤란하겠지만 부분

14) Iowa주(州)의 한 주민은 "우리 주의 10만 농부를 규제하려면 군대를 동원해야 할 판"이라고 이야기한다(홍준형, 1996: 356; John, 1994: 10).

적인 설명력은 가질 것으로 보인다. 왜냐하면 환경정책집행과정은 규제자와 규제대상자의 상호작용이 주를 이루기 때문이다. 특히 토지이용규제나 배출규제 등 규제정책과 관련된 부분은 규제라는 정부개입의 성격 때문에 환경규제내용의 문제점, 규제주체와 규제대상집단의 상호작용, 그리고 기업가적 정치상황에서 언론과 환경단체의 역할 등을 분석하는 접근이 필요하다는 결론을 내릴 수 있었다. 또한 수질환경기초시설의 확충과 환경산업체 등록 및 단속과정에서는 나타나는 부패는 건설·건축 분야와 세무 분야 등의 부패 연구결과와 일맥 상통하는 면이 많았다(부패전문가 면담, 2000. 11. 24).

이러한 연구결과를 바탕으로 환경부패 방지를 위한 정책방안을 제안하면, 환경규제의 내용의 개선, 규제담당자와 규제대상집단의 변화, 그리고 기업가적 정치가들의 변화를 큰 테두리로 한다. 첫째, 환경규제의 내용에 있어서는 사업자에게 최소의 부담을 주면서 최대의 환경개선효과를 가져올 수 있는 환경규제의 합리화 방안이 무엇이나에 초점을 둔 정책이 요구된다. 환경관련 비리나 부조리가 있다고 해서 행정권한을 축소하거나 환경규제를 단순히 완화하거나 폐지하는 것은 득보다 실이 많을 수 있다. 따라서 환경분야의 부패방지 대책은 환경분야의 이러한 특수성을 감안하여 환경규제의 합리화 내지 개혁(environmental regulatory reform)이라는 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 예를 들면, 기존의 농도규제가 비효율적이고 부패의 소지를 많이 제공한다면, 총량규제를 과감히 도입하여 적극적으로 순응하고자 하는 태도변화를 유도할 수 있다. 또한 비현실적이고 과도한 규제는 실현 가능한 수준으로 합리화하는 방안이 마련되어야 할 것이다.¹⁵⁾ 그리고 실현 가능한 수준의 규제를 위반할 때에는 강력한 처벌이 뒤따르는 등 예측가능성이 높아질 때 부패의 가능성을 낮출 수 있을 것이다. 부패행위가 적발된다고 하더라도 그 행위자에 대한 처벌이 미약하다면 부패행위는 반복적으로 나타날 가능성이 높기 때문이다(문정인·모종린, 1999: 41). 따라서 규제대상집단의 재정과 기술수준으로 실현 가능한 수준의 규제를 설정하고 적발가능성과 처벌강도를 높인다면 매우 효율적이고 합리적인 환경규제의 내용을 구성할 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치체의 실시와 관련하여 규제주체를 누구로 할 것인가가 문제가 된다. 환경규제 권한을 지방으로 대폭 이양하면 지방정부가 미온적인 단속에 그칠 가능성이 높기 때문에 지역 이익에 좀 더 초연할 수 있는 검찰과 환경부 등 중앙부처들이 적극적으로 단속하는 것이 반부패정책으로 더 효율적일 수도 있다. 한편, 이러한 강력한 단속은 일정기간 예고된 단속이기 때문에 배출업소의 입장에서는 이 기간만 피하고 보자는 식의 대응이 나오면서 장기적으로는 정책효과를 반감시킬 가능성이 많다.

무엇보다 이러한 획일적인 정책집행은 지방정부들의 자발적인 규제능력과 규제욕 제고 노력에 찬물을 끼얹을 수도 있다. 유재원 등(1995: 3-21)은 환경규제권의 이관 전에 강한 규제 활동을 전개한 지역일수록 이관 후 규제활동이 보다 약화되었음을 실증적으로 밝혀내어 규제수렴론을 지지하고 있다.¹⁶⁾ 각 지방정부의 여건과 의지 등을 고려하여 환경규제권의 배분과

15) 여기서 실현 가능한 규제수준을 준수해서 환경법규의 위반이나 환경부패가 없더라도 환경오염이 심화된다면 심각한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 적절한 규제수준을 정하는 기준을 도출할 필요가 있다. 이는 환경오염에 대한 여러 가지 통계자료의 축적과 관련이 되며, 관련 통계자료의 축적은 총량규제를 통해 지속 가능한 환경상태를 유지하고 환경부패를 사전적으로 차단하는 방법이 될 수 있다.

16) 1991년 폐쇄사고를 계기로 1992년 전국의 모든 공해배출업소에 대한 규제권이 15개 시·도의 관할 하에 들어갔으나, 1994년 초 낙동강 및 영산강 수돗물악취사고를 계기로 공단내 배출업소는 환경관리청이, 공단의 배출업소관리는 시·도 맡게 되는 이원체제가 성립되었다(유재원 외, 1995: 3).

조정을 하자는 부분 선점제도가 설득력을 가지는 것이다(Lester, 1994; 문태훈·김종래, 2000). 따라서 중간매개집단인 지방정부와 규제대상집단이 규제에 순응할 능력과 순응하고자 하는 의욕을 갖도록 규제체계를 다듬어 가는 것이 중요할 것이다.

셋째, 규제담당자와 규제대상자는 항상 결탁과 부패의 소지가 있기 때문에 사회적 감시자의 역할이 중요하다. 환경정책이 결정되고 집행이 이루어지는 절차와 과정 그리고 참여자와 역할을 기록하고 이를 공개하는 것은 부패 제거에 있어서 기본이다. 특히 환경규제의 경우 기업 등 규제대상집단은 그들에게 비용부담이 집중되고 오염처리비용이 생산에 직접 기여하지 못한다고 생각하고 강력하게 반발하기 때문에 언론과 환경단체의 비판과 감시 역할은 규제포획과 환경부패를 막기 위해 불가결한 요소이다. 왜냐하면 일반시민들은 환경오염의 피해자이고 환경규제의 수혜자이면서도 그들이 이해관계를 결집시킬 정도로 집중되어 있지 못하고 분산되어 있기 때문이다. 그러나 이러한 언론과 환경단체의 기업가적 정치가 역할을 떠받치고 있는 것은 역시 환경의식이 성장한 일반 시민들이기 때문에 이들의 협조와 지지를 받는 것 역시 환경분야에서 부패를 줄이는 데 매우 중요한 요소로 작용한다.

참 고 문 헌

- 권해수. (2000). 환경분야 부패. 「한국의 부패와 반부패 정책」. 경상대학교 사회과학연구소 위음. 서울: 한올아카데미.
- 김병완. (1995). 환경정책 결정에 있어서 정·경·관의 삼각관계. 「한국행정연구」 4(3). 서울: 한국행정연구원.
- 김용건 외. (1997). 「배출규제 위반행위에 대한 감시·감독제도 개선방안」. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 김창수. (2000). 환경정책 집행영향요인의 분석. 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 문정인·모종린 편. (1999). 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」. 서울: 도서출판 오름.
- 문태훈·김종래. (2000). 부분 선점제도 도입을 통한 환경행정의 권한배분과 조정. 「한국행정학보」 34(3). 한국행정학회.
- 유재원 외4인. (1995). 환경규제권의 분권화 효과. 「한국행정학보」 29(1). 한국행정학회.
- 윤태범. (2000). 건축부문의 부패 유형과 방지정책연구. 「한국의 부패와 반부패 정책」. 경상대학교 사회과학연구소 위음. 서울: 한올아카데미.
- 이상한. (1997). 「환경법의 경제학적 분석」. 서울: 한국경제연구원.
- 이종원·김영세. (2000). 「부패의 경제」. 서울: 도서출판 해남.
- 이시경. (1993). 지방환경행정기구의 기구개편과 기능조정. 「한국행정학보」 25(1).
- 이창기. (1993). 지방정부의 환경정책, 그 실태와 전망. 「지방자치」 10월호.
- 임재민. (1998). 정책유형별 부패양상에 관한 연구. 서울대 행정대학원 행정학석사학위논문.
- 전영평. (1994). 환경규제 실패의 모형구성과 그 적용. 「한국정책학회지」 3(2). 한국정책학회.
- 정준금. (1992). 환경정책의 집행과정에 관한 연구. 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 정희성. (1999). 환경분야 부패방지 대책 연구. 「한국행정학회 특별세미나 발표논문」. 한국행정학회.
- 최병선. (1993). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.
- 최병선·사공영호. (1997). 부정부패와 정부규제. 「한국행정연구」 5(4). 한국행정연구원.
- 한국환경정책·평가연구원. (1999). 「환경분야 부패방지 대책」.
- 홍준형. (1994). 「환경법」. 서울: 한올 아카데미.
- . (1996). 시민환경주의(Civic Environmentalism)와 그 환경법정책적 의미. 「환경법연구」 제18권.
- 환경부. (2000). 「물관리행정 종합평가결과」.
- . (2000). 「환경백서」.
- 황혜신. (1999). 광역상수원 수질보전정책의 집행에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 행정학 석사학위논문.
- Anderson, Frederick R. et. al.. (1977). *Environmental Improvement Through Economic Incentives*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Caiden, Gerald E. & Naomi J. Caiden. (1977). "Administrative Corruption,"

- Public Administration Review*, 37(3).
- Freeman III, A. Myrick. (1994). Economics, Incentives, and Environmental Regulation. *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, 2nd ed., Vig, Norman J. and Michael E. Kraft, A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington D. C.
- Hardin, Garret. (1968). The Tragedy of Commons. *Science*, 162.
- Hawkins, Keith. (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Clarendon Press: Oxford.
- John, DeWitt. (1994). *Civic Environmentalism, Alternatives to Regulation in States and Communities*, CQ Press.
- Lester, James P. (1994). New Federalism? Environmental Policy in the States. *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, 2nd ed., A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Mitchell, Ronald & Thomas Bernau. (1998). Empirical Research on International Environmental Policy: Designing Qualitative Case Studies. *Journal of Environment & Development*, March, 7(1).
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*, New York, Columbia University Press.
- . (1982). Incentive Systems in Environmental Regulation. in *Environmental Policy Implementation*, Dean E. Man(editor), Lexington Books.
- Miwa, Nobuhiko. (1997). Case Studies for Lake Biwa Water Quality Improvement. *Environmental Policies: International Issues, Case Studies, and Strategies*. Dec.
- Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation(3rd. ed.)*, Berkeley: University of California Press.
- Richter, William L. (1990). *Combating Corruption*, Washington D. C.
- Rubin, David M. & David P. Sachs. (1973). *Mass Media and the Environment*, New York: Praeger.
- Sunstein, Cass R. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Harvard University Press.
- Williams, Bruce A. & Albert A. Matheny. (1984). Testing Theories of Social Regulation: Hazardous Waste Regulation in the American State. *Journal of Politics*. 46(May).
- Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, Inc.
- . (1986). *American Government*, 3rd ed., Lexington, MA.: D. C. Heath and Company.

權海秀: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득했으며(사회운동과 공공정책의 역동적 관계 연구, 1992), 현재 한성대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 시민단체, 환경정책 등이며, 주요 연구논문은 “시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구”, “환경정의와 NGO운동” 등 다수이다. Syracuse 대학교 Maxwell 대학원 초빙교수, 한국행정학회 편집위원, 한국지방정부학회 이사, 서울행정학회 총무이사·연구이사 등을 역임했다.

金昌洙: 서울대학교에서 행정학 박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 창신대학 행정정보과 전임강사로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 환경정책, 지방자치론, 행정개혁론 등이다. 연구논문으로는 “지방자치제 실시와 환경정책집행 효과성 차이에 관한 연구”, “수질개선정책집행의 영향요인: 한강·낙동강수계의 비교분석”, “환경정책집행수단의 인과성 분석” 등이 있다. 주요 경력으로는 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원으로 재직하였으며, 중앙대학교와 한성대학교에 출강한 바 있다. 현재 서울행정학회와 한국정책분석평가학회의 연구위원이다.