

한국 환경정책의 전개과정과 특성 분석

이 종 열 (경일대학교 행정학과)

이 재 호 (경북대학교 행정학과)

21세기 전세계적 경향은 중앙정부의 역할 감소와 지방정부에의 권한위임이다. 이러한 분권화 경향은 중앙과 지방의 관계변화에서 종래 소위 정부(government)에서 국정운영(governance)으로의 방향 전환을 가져왔으며 이의 특징은 종래 정부 주도의 행정이나 정책과정에서 기업(business)과 지역사회조직(community-based organizations)의 상대적 역할 증대로 나타나고 있다.

본 논문은 한국의 환경정책의 전개과정과 특성을 정부, 기업, 시민사회 및 의부환경이라는 변수들의 네트워크를 Governance입장에서 고찰하였다. 그 동안 한국의 정부는 환경정책에서 일관된 입장을 보이지 못하였으며 기업은 일관되게 환경정책을 저지시켰다. 또한 시민단체와 환경보호단체 등 시민사회는 한국의 환경정책에 큰 영향력을 행사하지는 못하였다. 앞으로 한국의 환경정책은 단순히 인간 유용성에 근거해 환경보호를 주장하는 경향에서 탈피하여 환경자체에 관심을 가지고 정책을 펴 나가는 방향으로 전개되어야 한다.

I. 서 론

인류 역사를 크게 산업사회와 후기산업사회로 분류해 볼 때 산업사회의 특징을 경제성장 제일주의라고 한다면 후기 산업사회의 특징은 지속가능한 개발이라 할 수 있다. 산업이 발전한 선진국가에서는 이미 지속가능한 개발에 대한 논의가 진행되어 왔고 산업이 상대적으로 낙후된 국가에서도 점차 지속가능성에 대한 이슈가 제기되고 있다. 한국의 경우도 이미 지속가능성에 대하여 환경, 경제, 행정, 정치 등의 분야에서 활발히 논의되고 있다.

우리가 직면하고 있는 후기산업사회의 특징을 인간환경측면에서 지적해 보면 다음과 같다. 첫째, 인구성장과 도시화이다. 금세기 들어와서 세계 인구는 폭발적으로 증가하여 이제 60억을 넘어서게 되었다. 이러한 인구의 대량소비를 지탱하기 위하여 대량생산이 뒤따르고 그에 따라 과다한 자원의 사용과 환경오염이 발생하였다. 뿐만 아니라 전세계 인구의 절반 이상이 도시 생활을 함으로서 분산에서 집중으로 인한 환경오염이 가속화되었다. 둘째, 기술 발전이다. 기술발전 특히, 교통·통신의 발달로 인하여 도시화가 가속화되었을 뿐만 아니라 화석연료의 사용급증과 이동성의 급증으로 인한 환경오염 또한 급증하였다. 또한 언론매체기술의 발전은 소비자의 소비욕구를 부추기고 있다. 셋째, 소비주의이다. 인간은 이제 다른 말로 "소비자"로 불리고 있다. 인간 생활의 주된 기능은 소비가 되어 버렸다. 이러한 소비 중심의 인간 생활은 결과적으로 환경오염을 유발시키고 있다. 넷째, 자원 남용이다. 대량 소비를 충족시키기 위하여 대량생산을 해야 하고 이는 자원의 과다 사용을 필연적으로 가져오고 있다. 에너지 소비량이 급증하고 이에 따라 재생 가능한 자원뿐만 아니라 재생 불가능한 자원까지도 과잉 사용함

으로 환경오염을 초래하고 있다. 다섯째, 환경오염이다. 자원의 과다 사용과 대량 소비는 필연적으로 환경오염을 가져와 대기오염뿐만 아니라 수질, (유해)폐기물, 방사능, 소음 등의 문제를 가져왔다(Hamm, Bernd & Muttagi, Pandurang K., 1998: 148-154).

이러한 인간환경의 변화에 따라 환경문제는 전세계적인 이슈가 되었으며 이제 인류는 환경오염을 외면하고는 생존할 수가 없게 되었다. 따라서 각국은 환경오염방지에 대한 논의를 국가의 중요한 정책의제로 삼게 되었으며 한국도 여기서 예외는 아니다. 이러한 환경변화에 따라 본 논문에서는 21세기 화두가 되고 있는 녹색 국정운영(Green Governance)에 대한 개념규정과 이러한 신 개념에 비추어 한국의 환경정책의 전개과정과 특성을 분석하고자 한다.

II. Green Governance의 개념 및 분석틀

1. 개념

1) Governance

행정이나 정책을 연구대상으로 삼는 많은 학자들은 Governance를 행정이나 정책의 대체어로 사용하려는 경향이 있다(Kettl, 1993; Salamon, 1989; Garvey, 1993; Perters and Savoie, 1996). 특히, Osborne과 Gaebler(1992)가 그 동안 정부(Government)의 운영방식이 방향설정(steering)과는 관계없이 오로지 정책의 추진(rowing)에 그 역할의 중요성이 주어졌다는 비판과 함께 독점과 계층제(hierarchy)에 의한 방식에서 팀워크(teamwork)과 참여(participation)를 강조한 것은 기존의 정부(government) 개념에서 탈피하여 새로운 국정운영을 강조한 것이다. 이러한 점에서 Governance는 비단 정부만이 아니라 여러 조직들간의 상호작용과 관계되는 네트워크로서 정부의 개방체제와 국제적인 조화 및 조합과 지역적인 연합 등 국가적 경계를 초월하는 것으로 설명할 수 있다. 이러한 Governance는 모든 공공적인 일처리에 있어 정부의 명령과 권위도 존재하고 바람직한 정부역할 수행을 위한 관리자와 관료도 존재하지만 그 대상은 공공적인 일의 전부가 아니라 오로지 일부만이 정부적인 일로 간주되는 것을 의미한다. 따라서 Governance는 복잡한 조직체계들간의 상호작용의 형태를 강조하고 조직과 제도가 서로 융합되어 공적 활동에 기여하려는 것을 의미한다고 할 수 있다.

2) Green Governance

21세기 새로운 세계 경향은 세계화(globalization)와 이에 따른 개별 민족국가의 상대적 쇠퇴 경향이다. 이러한 세계화는 기존의 개별 국가의 정부형태와 기능에 영향을 미치고 있다. 전세계적 경향은 중앙정부의 역할(개입) 감소와 지방정부에의 권한위임이다. 이러한 분권화 경향은 중앙과 지방의 관계변화와 더불어 종래 소위 정부(government)에서 국정운영(governance)으로의 방향 전환을 가져왔다. 새로운 국정운영의 특징은 종래 정부 주도의 행정과정에서 기업(business)과 지역사회조직(community-based organizations)의 상대적 역할 증대이다. 그러므로 이제는 모든 국정에서 정부, 기업, 시민단체의 3자축이 형성되고 있다(Gates, 1996:3). 세계화 과정에서 사회 내 다양한 세력들의 국정참여는 하나의 새로운 특징이 되었으며 여기서 비정부조직(nongovernmental organizations)의 역할이 가장 두드러진 특징이 되었다(Knight, 1989).

기준의 환경행정이나 정책은 주로 정부가 주도하는 것이 일반적이었고 정부의 역할은 주로 기업에 대한 환경감시나 개별 입법의 효율적인 추진 형태로 논의되었다. 그러나, 현재 환경행정은 정부와 기업뿐만 아니라 시민단체가 중요한 역할자(actor)로 등장하였고 특히 환경행정과 정책의 본질상 시민단체의 역할이 중요시되었다고 할 수 있다. 그 동안 대부분의 국가들이 환경문제 해결에 있어 지나치게 정부부문에 의존하여 왔던 것이 사실이다. 정부부문에 의한 환경문제의 해결을 강조한 결과 그 폐단이 상당히 설득력 있게 논의되었던 것이다. 흔히 정부실패(government failure)나 정책실패(policy failure)로 요약되는 정부부문의 환경문제 해결의 폐단은 산업계의 힘의 증가, 의회의 근시안적인 견해, 정책의 대응적 속성 등이 그 원인으로 지적되고 있다. 이는 앞으로 정부부문에의 지나친 환경문제 해결 대응에 대한 의존도를 줄이고 기업, 시민단체와의 공조방안이 모색되는 근거라고 할 수 있다. Green Governance는 환경문제의 해결이나 바람직한 정책구상에서 규제중심의 정부역할로부터 공존 또는 공생중심의 네트워크 구성을 의미로 파악할 수 있다. 이는 한 걸음 더 나아가 전지구적인 협력체제 구축을 의미하기도 한다. 그 동안의 환경에 대한 대책이 사후 대응적 측면에 치우쳐 온 것에서부터 예방적 환경정책의 중요성이 강조되면서 어느 특정주체들만 환경문제에 대한 해결책을 제시하는 것이 아니라 모든 경제주체들이 환경문제의 해결에 동참해야 한다는 주장(정선양, 1999: 91)도 이의 논의와 관련이 깊다. 또한 그 동안 상대적으로 경제적 약자였던 중소기업들도 환경 친화적인 기업경영을 할 것이 요구되었다. 따라서 정부와 기업 및 시민단체가 여러 가지 외부 환경적 요소들의 영향을 함께 파악하고 각자의 역할을 최대한 살려 공존방안과 함께 통합적·혁신적인 사전 환경예방대책이 모색될 필요가 있다.

2. 분석틀

지금까지 환경정책은 정부가 주도하여 주요 오염배출자인 기업이나 가계를 압박하는 방식이 선호되었다. 그러나 환경개선은 이제 인류 공동 관심사가 되었고 기업도 환경관리 능력 없이는 국제 경쟁력을 지닐 수 없게 되었다. 환경문제가 전 세계적인 문제임에도 불구하고 우리는 아직도 환경문제에 대해 정부, 기업, 시민 각 주체가 각각 별개로 움직이고 있고 책임을 상대방에게 전가하고 있는 실정이다. 21세기에는 환경문제해결을 위해 정부, 기업, 시민 모두가 자율적으로 환경개선을 위해 노력해야 할뿐만 아니라 협력관리체계(cooperative management system)를 구축할 필요가 있다(한국환경정책·평가연구원, 2000).

1) 정부

(1) 대통령

행정부의 수반으로서 대통령은 정부 내에서 환경정책을 최종 결정하며, 환경규제 업무의 감독, 인사권의 행사, 예산상의 권한 등 환경 정책에 영향을 미치고 대통령의 환경정책에 대한 지지는 환경 정책 과정에서 나타나는 환경 규제지지 집단과 반대 집단간의 갈등을 해결하는데 기여한다. 대통령이 환경 정책에 미치는 영향은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다(정준금 외, 1999: 246-247).

첫째, 대체로 대통령은 광범한 정책 지향을 가지고 있기 때문에 사회 전체적인 복지와 효율성을 중시한다. 따라서 대통령은 환경 문제에서도 환경 보호에 소요되는 총비용은 최소화하면

서 환경 보호 효과를 극대화하는 것을 중시한다. 대통령은 체적한 환경에서 오는 편익뿐만 아니라 환경 보호에 투입되는 비용 모두 고려하는 경향이 있어 환경정책이 국가 전체에 미치는 영향을 우선적으로 고려한다. 대통령은 종합적 정책조정자로 국민 전체의 분위기를 고려하여 정책을 수립하려는 경향이 있으며, 대통령 주위에는 환경 보호 이익만을 대변하는 것이 아니라 예산, 기업의 입장 등 경제적 문제를 고려하는 막료, 보좌 기관이 있어 환경 보호의 편익과 비용을 국민 전체적 관점에서 동시에 고려하고 있다. 그런데, 대통령이 가지는 환경 문제 인식은 관련 부처간 대립 갈등이 발생하였을 경우 대통령이 지지하는 부처의 선택을 좌우함으로써 환경 정책에 영향을 미치게 된다.

둘째, 환경 문제가 선거의 쟁점이 되었을 때 대통령은 환경 정책 변화를 통해 강력한 환경 보호 정책을 실시할 가능성이 크며 환경 이슈가 주요 정치가들의 권력 장악에 영향을 미치는 주요한 변수가 될 때 대통령도 이를 두사하기 힘들고 환경 정책 변화 주체로서의 역할을 도모 한다.

셋째, 대통령은 예산 편성시 환경 관련 예산 조정, 환경 규제기관의 최고 책임자에 대한 인사권 행사, 환경 규제 집행 감독, 환경규제 업무의 배분을 통해 환경 정책에 영향을 미치게 된다.

(2) 의회

의회는 입법차원의 중심으로 환경과 관련된 문제에 있어 크게는 정부의 역할을 규정하고 좀 계는 행정기관들이 집행하여야 할 역할을 규정한다. 입법부에서의 환경문제 개입은 환경관련법 규의 제정으로 나타나며 의회는 선거에 의해 선발된 국민의 대표자에 의해 사회의 대표성을 나타내 준다. 개별국회의원과 이들이 속해 있는 정당은 차기선거에서 재선과 이를 통한 권력창출과 유지에 목적을 두고 있으므로 구체적 정책과 전략을 수립·추진하기 때문에 환경문제해결에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다(정선양, 1999: 81-85)..

의회에서 제정된 입법을 토대로 정부는 국가의 환경문제를 해결하고 국민의 안녕과 체적한 생활의 질을 유지하기 위해 다양한 정책을 추진한다. 또한 환경행정조직들은 구체적인 사안을 적용하고 이를 집행한다.

이같이 의회는 일반적인 정책과정에서 입법권의 행사를 비롯하여 정책 질의, 정부 불신임 등과 같은 행정부의 활동에 대한 감시와 정책 평가, 행정부가 제출한 예산 심의 등의 권한 행사를 통하여 법률 제정과 개정 과정에서 정부 의도에 개입하는 방법을 통해 정책에 영향을 미치게 된다(정준금 외, 1999: 247). 그러나 이러한 의회의 활동은 입법권의 행사면에서 행정부에 비하여 우월한 지위를 가지고 있다고는 할 수 없다. 특히 환경 법안의 작성시 다른 정책 분야보다 더 높은 수준의 과학적·기술적 지식이 필요하지만 전문성이 크게 부족하여 입법권을 제대로 행사할 수 없는 것이 사실이다. 또한 의회는 소속의원들이 자신의 지역구 이익만을 대표하려는 경향이 강하여 환경문제해결에 기여하지 못하는 경우가 많다. 또한 의회는 정치적 분위기에 좌우되는 수동적 성격이 강한 기관이어서 환경 규제의 상황이 복잡하고 관계자간의 갈등이 심하면 쉽게 이에 개입하지 않으려는 경향이 있다(Cook & Davidson, 1985: 47).

(3) 관련 부처(환경조직)

환경 업무는 여러 부처와 관련을 맺고 있으므로 환경규제를 시행하기 위해서는 환경 규제기관과 관련 부처간 유기적 협조가 필요하다. 그러나 관련부처는 환경 문제 해결과 정책의 강화

에서 장애가 되는 경우가 많으며, 특히 경제 부처의 경우에 이러한 경향이 심하게 나타난다고 할 수 있다. 그 이유는 환경 문제의 분산성(diffuseness)으로 인하여 환경 보호 업무는 여러 부서에 흩어져 있는 경우가 많은데 1970년대 이후 뒤늦게 설립된 환경 규제 기관이 새로이 등장하면서 기존 부처의 환경 보호업무를 가져오거나 자신의 역할을 확대하게 되면, 기존 환경 보호 업무를 내 주어야 하는 부서나 역할이 침범 당한다고 생각된 부서는 환경 규제 기관과 갈등을 빚게 된다(정준금 외, 1999: 250). 또한 경제 부처와 환경 규제기관과의 역할 인식도는 정책 지향의 차이로 인하여 갈등이 야기되기도 하며(김영평·신선우, 1991: 313), 환경 규제 기관과 경제 부처는 서로 대표하는 고객이나 수혜집단(benefit group)이 다르고, 따라서 두 기관에 대한 정치적지지 집단이 크게 달라 서로 대립된다고 할 수 있다.

특정한 환경정책에 대하여 관련 정부기관간에 의견차이로 인한 대립·갈등 양상을 빚거나 환경 정책이 관련된 다른 정책들과 대립되는 상황이 발생하게 되면 환경 정책의 집행이 무산되거나 오랜 시간 지연이 되기 쉽다.

(4) 지방정부

지방정부는 환경 오염 문제의 속성이 지역적이며, 많은 정치 체제에서 공중 보건, 위생 등의 책임을 지고 있기 때문에 환경문제가 이슈화되는 것은 전국적 차원보다는 지역적 차원이 많이 때문에 환경 정책에 미치는 영향이 상당히 높다. 그러나 한 지역의 오염 정도가 심해지고, 이에 따라 환경 문제가 지방 정부 활동이나 지역 정치에 미치는 영향이 커지면서 지방정부가 환경 문제를 지역적인 것에서 전국적인 것으로 인식하고 이 문제 해결을 중앙 정부가 책임질 것을 요구하게 되면 환경 문제는 전국적인 것이 되며 중앙 정치의 구성원들인 대통령, 의회, 환경 조직 등 관련 부처의 반응이 나타나게 된다(정준금 외, 1999: 251-252).

2) 기업

환경 문제의 주요 행위자인 기업은 환경 정책의 중요한 정책 대상집단이다. 또한 각종 로비 활동과 산업조직을 동원하여 환경규제에 영향을 미치는 변수이기도 하다. 기업은 환경규제의 완화 또는 연기를 위해 적극적으로 개입하려 하는데 환경 문제의 해결과정에서 기업에 추가 비용을 부담시키거나 불필요한 신고, 승인, 회계검사 등의 절차는 기업활동에서 저해요인으로 작용하고 이러한 부담에서 벗어나고자 하기 때문이다. 대체로 기업은 환경 문제를 다음과 같이 인식하고 있다고 할 수 있다(Kamieniechi, et al., 1986: 261-263).

첫째, 기업의 입장에서는 환경재(environmental goods)도 하나의 시장재화이며 시장지향적 방법으로 해결이 가능하다고 생각한다.

둘째, 환경 문제는 소비자 또는 일반시민의 자발적 선택 결과로 나타난 것이며 기업은 이들의 선택에 의해 정부 규제가 없다 하더라도 당연히 환경 보호를 위해 노력할 것이므로 결국 환경 문제의 유발 책임은 소비자가 되어야 한다.

셋째, 현대 사회의 환경 문제는 필연적 현상으로 이의 해결 수단도 기업이 보유하고 있는 자금과 과학기술에 의해 마련이 가능하므로 정부의 지나친 개입은 잘못된 것이다.

넷째, 기업의 사적 이윤 추구 활동과 환경 오염의 행위는 결국 둘 다 재산권의 행사로서 시장기구를 통한 재산권의 분배는 당연히 기업의 사익 추구와 공익 달성을 조화시키게 될 것이라는 것이다.

여기서 한가지 주목할 것은 기업에 따라 환경의 규제가 오히려 유리한 경우도 있고 또한 환경문제는 기술 혁신을 유발시키는 경우가 있으므로 정부의 환경 규제를 모든 기업이 반드시 반대하는 것은 아니라는 것이다.¹⁾ 환경 규제가 기업에 오히려 유리한 결과를 가져올 수 있다는 사실이 인식되면 기업은 환경규제를 적극 반대하지는 않을 것이며 오히려 전반적인 기업 전략을 수정하는 자극으로 받아들일 수 있으며 이러한 입장에서는 기업은 환경 규제지지 집단과 갈등도 적게 될 것이다.

3) 시민사회(환경단체)

시민사회의 주요 구성요소 중 가장 환경문제에 영향력이 강하다고 볼 수 있는 환경단체는 환경 보호의 필요성을 확실히 인식하지 못하고 있는 일반 국민들을 환경규제의 강화를 요구하는 지지집단으로 동원하고, 이를 통하여 정치 체제로 하여금 환경 문제를 적극적으로 해결하도록 압력을 가하며, 또 한편으로는 환경규제의 반대자인 기업집단을 누르는 환경규제의 선도자(entrepreneur)로서의 역할을 수행한다(정준금 외, 1999: 256-257). 이들 환경단체는 환경 오염 사건을 계기로 환경문제의 심각성을 폭로하거나 환경 정책 결정과정에서 환경 문제 해결에 필요한 대안을 제시해 주며 정치적 활동으로서, 정치 체제의 구성원에 대한 정치적 지지를 담보로 환경 규제를 강화하는 정책을 수립 집행하도록 압력을 가하기도 하고 환경오염 유발자나 제공자를 겨냥한 직접적 활동으로 관련 기업 등을 고발하거나 그 기업 제품의 불매 운동을 벌이는 것, 그리고 가정에서의 오염 유발 행위의 자체 등을 교육 홍보하는 활동을 벌인다. 이들 환경 단체는 그 전략이나 방법의 행사면에서 과학적 논거의 제시, 기술적 면의 우위를 과시하는 집단이 있는가 하면 주창(advocacy)이나 대중 홍보(publicity)를 중점적으로 전개하는 단체도 있다. Schlozman과 Tierney(1986: 149-152)의 조사에 의하면 환경단체의 영향력 행사를 위한 기법들은 여러 가지가 있지만 이 중 주로 활용되는 것들로는 청문회 충언, 정부관료와의 직접 접촉, 정부관료와의 비공식적 접촉, 조사결과 또는 기술적 정보의 제공 등이 있으며 그 외에도 편지 보내기, 타조직과의 연합, 정책집행에 참여, 언론인 접촉, 정부관료의 입법전략에 대한 자문, 입법초안의 작성 등의 방법을 활용하고 이의 효과성이 있는 것으로 소개하고 있다.

4) 외부환경

정부, 기업 및 시민사회를 둘러싼 외부환경에는 그 시대의 지배적 이념, 환경 오염사건, 국제적 환경 협약이나 규제를 들 수 있다.

(1) 지배적 이념(dominant ideology)

지배적 이념은 실제의 정책과정에서는 대통령, 의회, 관련부처 등 고위 정책결정자들 뿐만 아니라 실질적으로는 이들보다 하위의 공식·비공식 정책 과정에서의 참여자 및 일반 시민과 환경단체까지도 지배하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 지배적 이념은 주로 정부의 특정 정책 추진 의도를 의미하는 정부 의도(government purpose)와 구별되며, 특정 정책에 대한

1) 예를 들면 환경 규제로 인하여 기업 비용이 증가하면 기업은 환경 규제의 완화를 위해 노력하는 동시에 비용을 줄이기 위해 기술 개발, 관리 개선 등 기업의 혁신을 위한 노력을 기울이게 되며 기업 전체의 생산성을 제고시킬 수 있다.

국민들의 결집된 찬반 의사인 여론과도 구분된다고 할 수 있다(정준금 외, 1999: 240). 따라서 지배적 이념이 환경보전을 강조하는 것이라면 정책과정에서 환경 규제지지 집단의 정치적 영향력이 강해질 것이며, 환경규제의 강화라는 정책결과가 나타날 수 있으며 반대의 경우 환경 규제 반대세력의 영향력이 커서 환경규제가 약화될 수 있는 것이다. 지배적 이념이 하나만 존재한다면 세력 연합들 간의 갈등은 발생하지 않겠지만 지배적 이념이 지향하는 바가 다수라면 이념간의 갈등이 발생하고 우세 집단의 성격에 따라 이념 또한 영향을 받을 수 있다. 기존의 지배적 이념을 변화시키기 위해서는 정책의 하위 체계(policy subsystem) 내 반대 집단의 활동만으로는 기존 세력 관계를 쉽게 극복할 수 없고 정치 체계 외부의 요소의 변화가 뒤따라야 한다. 체계 전반에 걸친 지배적 이념을 둘러싼 광범한 연합세력 간의 관계 변화는 대규모 사회 경제적 동요나 혼란, 사건 등이 그 계기가 될 수 있을 것이다(Sabatier, 1986: 42-43). 또한 주로 고위 정책 결정자를 교체하게 되는 새로운 정부 수립, 전국적인 규모의 영향력을 발휘하는 대형사건의 발생, 정치적 상황변화 등은 기존의 지배적 이념을 근본적으로 검토하게 하는 요소들이라 할 수 있다.

(2) 환경오염사건

환경오염사건과 같은 돌발 사태나 위기 발생은 환경규제 기관의 정책 목표 및 정책의 우선 순위를 변화시키는 요인이 될 수 있으며, 환경규제의 가시성과 정치적 돌출성(potential salience)을 높여 정치 엘리트들의 환경 규제에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 마련되어 환경규제기관으로 하여금 경제 부처 등의 반대를 극복하고 환경 규제를 위한 다양한 수단, 즉 폭넓은 입법적·행정적 권한의 위임과 자원을 확보하도록 노력하게 한다(최병선, 1992: 219; 정준금 외, 1999: 243).

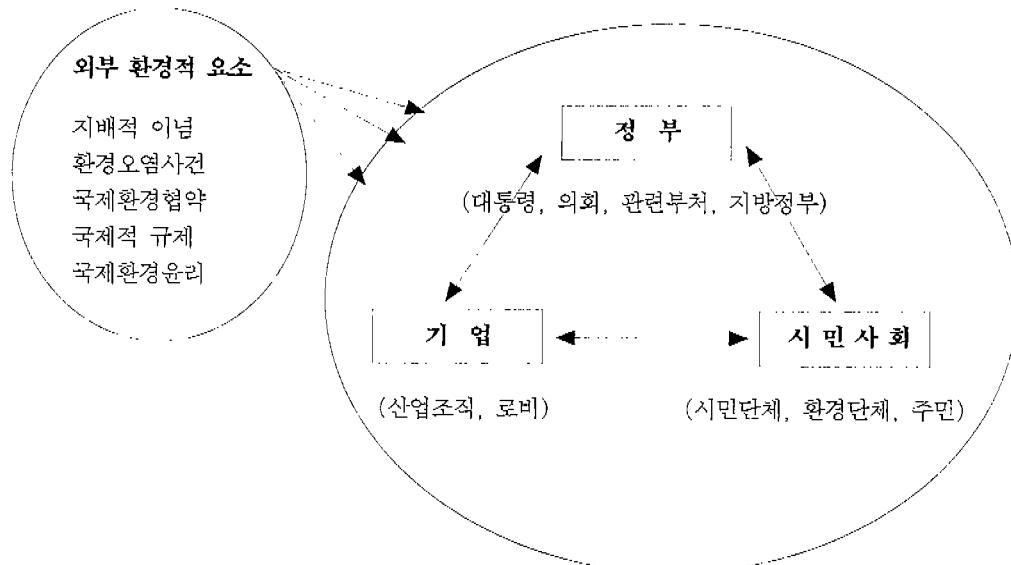
환경오염사건은 환경문제를 중요한 정책 이슈로 떠올리며, 이를 해결하지 않으면 안될 상황을 조성하여 환경 정책을 강화하는데 결정적 영향을 미친다. 환경오염사건이 발생한다고 하여 반드시 환경 규제지지 집단의 영향력이 강화되는 것은 아니며 언론의 지속적 관심과 보도, 일반시민들의 단일 사건으로 인식하지 않고 정부의 조치를 꾸준히 요구하는 등의 일련의 과정이 뒤따라야 한다.

(3) 국제적 환경협약과 규제

지구의 환경문제는 선진국이나 발전도상국 할 것 없이 세계적인 관심사가 되고 있고 이에 따라 지구 환경문제는 국제 정치적으로 또 국제적인 무역 거래에도 영향을 미치는 중요한 요인의 하나가 되었을 뿐 아니라 환경 규제를 강화하려는 국제적 노력은 국내의 환경정책과정에 도 적지 않은 영향을 주게 되었다. 1980년대 말 이후 국내의 환경 운동 조직의 활동 강화와 함께 환경 문제의 해결에 외부 주도적(outside initiative) 양상이 나타나고 있는데 국제적 환경 규제는 이러한 경향을 가속화시켜 왔다. 국제 환경 협약의 체결이나 환경문제로 인한 무역 장벽 등은 일반 국민에게는 환경에 대한 관심을 불러일으키고 정부로 하여금 국제 환경협약을 이행하기 위한 후속 조치로 새로운 환경 규제의 시행을 가져 오게 되었다. 또한 이러한 국제 협약이나 규제는 국내 정부의 선택의 폭을 제한하고 때로는 강요된 의제(pressing agenda)의 하나가 되기도 한다. 기업의 입장에서도 환경 당국의 환경규제를 과거와는 달리 일단 수용하고 자체적으로 극복할 수 있는 방안을 고심하게 하는 원동력이 되기도 한다. 또한

국제적인 환경 보호의 주요단체들의 발언과 운동도 위와 같은 영향력을 미치고 있다.

〈그림1〉 분석틀



III. 한국의 환경정책 전개과정과 특성

Green Governance 개념에 따라 한국의 환경정책의 전개과정과 특성을 정부, 기업, 시민사회 및 외부환경의 구성요소에 따라 분석해 보고자 한다.

1. 환경정책 빌아기

한국의 환경정책 빌아기는 1960년대에서 1970년대 중반기까지로 이때는 결제성장 기반마련에 전념하던 시기와 그 맥을 같이 한다. 보건위생적 차원에서의 환경관리가 이루어졌으며 환경오염문제는 공단지역을 중심으로 국지적 차원에서 미약하게 태동하였다고 볼 수 있다.

1) 정부

정부는 1961년 12월 30일 오물청소법이 제정하여 국가·지방자치단체·사업자에 대해 오물처리의 책임과 의무를 부여하였다. 그리고 특별 청소지역 내의 건물소유자 등에 대해서도 위생 관리 의무를 부여하였다. 그러다가 1963년 12월에는 독물 및 극물에 관한 법률이 제정되었으며 독성 물질을 독물·특정 독물·극물로 분류·관리하게 되었다. 1963년에 공해방지법을 제정하였다. 이는 한국에서 환경오염문제가 심각해졌다는 것보다는 선진국의 선례를 고려한 환경론자들의 우려와 외자 도입과 관련한 환경법규가 있어야 하겠다는 고려에서 제정되었다.

이러한 공해방지법은 전문 21개조의 피상적 입법으로 위생법적 성격이 강하였다고 할 수 있다. 주된 내용으로서는 지정된 공해방지 구역에 소재한 공장에 대한 공해 안전 기준을 준수하도록 하는 공해방지 조치에 그쳤고 공해를 다루는 전담기관이나 법 시행에 필요한 예산 조치가 없었으며 이 법률을 시행을 위한 시행규칙은 67년 5월에 제정되어 공해 입법이란 명목에 그쳤다.

〈표 1〉 환경정책발아기에서의 환경입법²⁾

시대	입법	입법방식	담당기관
1960년대	*공해방지법('63) *오염청소법('61) *독물 및 국물에 관한 법률('63)	단일법주의	보건사회부 공해계

주: ()는 제정년도, *는 현재 폐기된 법률

그러다가 공해방지법은 1971년 개정되었는데, 기존의 공해방지법이 60년대의 개발과정에서 공해현상이 국지적으로 나타난데 기인한 반면 개정 법률은 보다 종합적·적극적인 공해대책의지를 보인 것으로 평가되었다. 이러한 법개정에서 보사부가 주도적인 역할을 하였다. 개정 법률에서는 배출시설 개념이 처음으로 도입되어 환경행정 규제방법에 전환점을 가져온 것으로 평가되었다. 그러나 기업의 반발 그리고 경제부처를 비롯한 타부처들의 비협조로 강력한 집행은 어려웠다.

전체적으로 위생법 단계에서는 환경오염문제를 인식하지 못하고 무시하였으며 오로지 경제성장제일주의를 추구하였다. 그리고 환경문제를 공해문제로 인식하지 못하고 단순히 위생문제로 인식하였으며 그에 따라 환경관련기관도 보건사회부에 소속되었다. 환경오염문제에 대한 인식이 없었으므로 환경문제를 공단지역의 위생문제로 간주하였다. 그러므로 이 시기에는 정부의 뚜렷한 환경정책이 없는 단순한 환경정책 발아기라 할 수 있다.

2) 기업

1960년대와 1970년대 초기까지 기업은 대체로 환경규제에 대하여 무시한 것으로 파악된다. 기업은 환경문제의 주요 행위자이면서 또한 환경규제의 주요 대상집단이다. 한국에서의 초기 환경정책에서 기업의 역할은 주로 정부의 환경규제에 대하여 보사부가 환경규제법안을 만들여도 다른 부서에서 반대하거나 묵살하는 등 비협조 또는 반대로 일관하여 왔다. 사실 1960대는 정부가 경제성장을 위하여 환경규제를 오히려 회피하였고 이에 따라 기업들은 공해문제에 대해 거의 관심이 없었으며 사회적으로 심각한 반대에 직면하지도 않았다. 이 당시 공해공장들은 공해방지시설을 거의 구비하지 않았고 설사 일부 구비하였다 하더라도 경제적인 이유로 거의 가동하지 않았다(문태훈, 1999: 364-374).

2) 환경입법의 입법방식에는 ① 환경입법을 단일화하여 모든 종류의 오염현상을 한 개의 법률 속에서 총괄적으로 취급하는 단일법주의, ② 오염종류별로 혹은 사항별로 개별화하여 수 개의 독립된 법률을 제정하는 복수법주의, ③ 위의 두 입법주의를 절충하여 같은 법률 속에 오염 종류별 혹은 사항별로 장을 설정하는 절충주의 방식으로 구분된다.

3) 시민사회

한국에서의 60년대는 국가 주도의 경제 개발 전략이 본격적으로 추진되었다. 이 때 경제발전 우선적 이데올로기가 지배적 이념이었다. 경제성장을 위하여 해외 자본과 생산 설비의 도입에 의존하였으며 국가 주도적 경제개발을 추진하였다. 1960년대의 경공업과 수입대체 산업에서 1970년대 제3차 경제개발 5개년 계획(1973-77)에서 중화학 공업으로 산업 구조 전환을 모색하였다. 이로 인해 울산, 온산, 여천 등 임해 지역에 대규모 중화학 공단을 건설하게 되었고 환경오염이 급속도로 확산하게 되었다.

그러나 전반적으로 한국경제의 미성숙으로 공해는 국지적 문제로만 친류하였고 그 양도 많지 않았다. 또한 공단건설 등의 지역개발사업이 주민들에게는 수혜적인 것으로 받아들여져 어느 정도까지의 환경문제 유발은 감수할 만한 것으로 간주되었다. 이러한 환경인식 수준에서 환경 문제와 직접 관련된 당사자들을 제외하고는 환경문제에 큰 관심을 갖지 않아 환경여론이 문제 이전(pre-problem)의 상태에 머물러 있었다(정준금·신연재·최병철·한상진, 1999: 338). 따라서 이 시기의 시민사회는 환경문제에 대하여 정부의 경제 우선 정책에 어떠한 제의나 권고를 할 여건이 성숙되지 못하였다.

즉 전반적으로 시민운동으로서 환경운동은 위축되어 있었다. 주된 이유는 당시의 경제 개발 우선의 논리가 확고한 지배이념으로 되어 있었고 비민주적, 권위주의적, 억압적인 통치체제는 언론이나 사회 단체들의 환경 문제제기와 이슈화를 사회 경제 발전을 저해하는 반체제적 운동으로 규정하고 억압하였기 때문이다.

따라서 환경운동은 환경 문제의 직접적 피해를 입은 중화학 공업 주변 주민들을 중심으로 한 생존권 보호나 피해 보상운동이 주류였다. 피해 주민 중심의 보상 운동은 뚜렷한 중추 세력 없이 체계적인 조직 형태를 갖추지 못하였으며 그에 따라 환경운동은 피해보상을 위한 일회적 성격의 운동이었다. 그리고 그 결과 만족할 만한 보상도 얻지 못하였다. 그 이유를 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 주민들 자신이 환경문제에 대한 인식이 낮았고, 사전 환경 문제에 대한 관심이 미약하였다. 둘째, 전문성의 결여를 들 수 있는데, 피해를 알고 난 후에도 원인 규명과 대처 방법을 찾지 못하였다. 셋째, 조직적 대응에 필요한 자원을 충분히 갖추지 못하고 있었다.

1960-1970년대 초·중반기의 시민사회의 환경 운동을 요약해보면 경제 우선의 지배적 이념, 억압 정치체제, 일반 시민들의 낮은 환경 여론 등 열악한 외부적 조건하에서 주로 공단 지역 중심으로 국지적으로 발생하는 공해로 인해 신체, 재산 등의 피해를 보상받기 위한 지역 중심의 일회성 피해 보상운동이 전부였다. 전체적으로 환경 문제를 환경 정책에서의 변화를 가져올 만큼의 큰 흔적은 찾아보기 힘들다.

4) 외부환경

경제개발을 서두르던 한국의 입장에서 선진국의 정책은 매우 큰 작용을 하였다. 선진국에서 조차 전통 생산요소를 통한 지역발전을 서두르고 있었고 정책의 주체는 여전히 정부였으며 주요정책대상은 대기업으로 국한되어 있었다. 환경관련 정책수단이 부재인 것은 선진국에서도 예외가 아니었으며 환경문제의 경시, 무대응 등의 국제적 환경은 한국으로 하여금 환경문제를 경시하도록 하는 주요 요인이 되기도 하였다.³⁾

3) 1968년 이탈리아의 실업가 아우렐리오페체이의 제창으로 스위스 공식법인으로 출발한 미래연구기관인 로

2. 환경정책 준비기

1) 정부

1977년 12월 환경보전법이 제정되었다. 이는 당시 박정희 대통령이 연두 기자회견에서 환경문제에 관심을 표명한 결과라 할 수 있다(문태현, 1992: 172). 1970년대의 도시화와 산업화의 급진전으로 환경오염이 심각화·다양화함에 따라 종래 공해방지법으로는 오염물질의 효과적 관리가 어렵다고 판단하여 이를 체계적이고 통일적 입법으로 전환하기 위하여 보사부가 주도하여 이 법이 제정되었다.

환경보전법의 특징으로서 동법에 환경기준 설정·환경영향평가제도·특별대책지역 지정 등을 새롭게 도입하였다. 즉 종래 공해방지적 성격의 소극적 입법에서 보다 적극적·종합적인 환경보전적 성격의 입법으로 전환된 것이었다. 이후 3차례에 걸친 개정으로 사전 예방적·실효성 있는 환경관리대책들을 보완하였다.

그러나 환경규제의 집행권한이 정부 각 부처에 분산되어 있었고 예산의 부족과 타 부처의 반발 등으로 집행이 순조롭지 못하였다. 이것이 나중에 독립된 기관으로서 환경청이 설립되는 배경이 되었다. 환경청의 설립은 당시 박정희 대통령의 지시에 의해서 설립되어 대통령의 영향력의 좋은 예가 되었다.

〈표 2〉 환경정책준비기에서의 환경입법

시대	입 법	입 법 방식	담당 기관
1970~80년대 초	*환경보전법('77), 해양오염방지법('77, '96 해양수산부 이관) *합성수지 폐기물 처리사업법('79) *환경오염방지사업단법('83)	결충주의	보건사회부 공해과 보건사회부 공해관리관 보건사회부 환경관리관 환경청('80~)

주: ()는 제정년도, *는 현재 폐기된 법률

1977년 12월 해양오염방지법이 제정되었다. 이는 1954년 유류에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약(OILPOL) 채택으로 해양오염 규제에 관한 국제 협약에 가입할 필요성이 제기된 것에 따른 조치였다. 1979년 12월 합성수지폐기물처리사업법이 제정되었다. 이 법률은 농촌지역 균대화에 따른 농촌지역의 폐비닐 문제가 심각하게 되었고 합성수지 폐기물을 관리를 위하여 제정되었다. 이에 따라 한국자원재생공사가 설립되었다. 1983년 5월 환경오염방지사업법이 제정되어 이에 따라 환경관리공단의 전신인 환경오염방지사업단이 설립되었다.

2) 기업

1970년 후반부터 1980년대 초반까지 기업은 정부의 환경규제에 대하여 대체로 비협조적 태도를 취하였다. 1971년 공해방지법이 개정되어 공해배출기준을 설정하여 기업이 이 규정에 따르도록 하였다. 정부는 이 법에 따라 공해 배출업소에 대한 행정명령권과 중재위원회를 두게

마클럽(club of rome)은 천연자원고갈과 공해에 의한 환경오염, 개발도상국의 인구증가 등 인류의 위기와 그 타개책 모색을 처음 시도하여 유럽을 비롯한 선진국에 큰 영향을 미쳤다. 그러나, 아직 저개발국가였던 한국은 이의 영향을 크게 받지 못하였다.

되었다. 이에 대해 전경련은 환경규제가 경제발전에 방해가 될 수 있다고 지적하고 환경문제를 전담할 부서를 신설할 것을 건의하였다. 그리하여 환경규제에 따른 부정적인 영향을 사전에 봉쇄하고자 하였다. 그리고 기업들은 대부분 정부의 공해배출기준을 지키지 않아 이것이 사회문제가 되기도 하였다. 그러나 이러한 기업체의 반응에 대해 정부는 기준적용을 위한 강압적인 조치를 취하지 않았다.

그러다가 1977년 정부는 갑자기 증가하고 있는 환경문제를 외면할 수 없어 환경보전법을 제정하기에 이르렀다. 이에 따라 환경영향평가의 도입, 오염배출감시, 환경조사 등 더욱 강화된 규제 근거가 마련되었다. 이에 대해 중소기업 협동조합중앙회와 전경련은 공해방지설비를 위해 정부가 장기 저리로 융자와 세제혜택을 줄 것을 건의하였다. 기업체는 계속 완강한 반대를 하였고 이에 정부는 재정적 지원을 해 주었다. 그러나 그 액수는 부족하였고 기업체들은 미온적인 태도를 보였다. 그리하여 환경보전법의 규제 내용은 대부분 집행되지 못하였다(문태훈, 1992: 170-176). 그리하여 주민들의 반발이 거세어 지게 되었다.

3) 시민사회

중화학 공업을 중심으로 추진한 3차 5개년 계획이 끝난 1970년대 후반부터 환경 상태가 급속히 악화되어, 일부 지역에서는 심각한 환경 오염 사건⁴⁾이 발생하였다. 이제 서서히 환경문제를 공단지역 중심의 지역 차원에서 벗어나 전국적으로 환경문제의 여론이 활기되었고 환경에 대한 관심이 증대하기 시작하였다. 이 때를 한국에서 정부의 환경정책 준비에 대한 시민사회의 참가 준비기라고 볼 수 있을 것이다. 1970년대 후반으로 갈수록 공해로 인한 피해 누적 등으로 서서히 환경 문제에 대한 인식이 쌩트고 있었다.

1980년대 들어서면서 한국은 산업 구조의 재조정으로 중화학 공업을 더욱 확고히 하는 경제정책을 추진하였다. 이에 따라 대규모 공단들의 규모가 확대되었지만 환경 오염을 방지하려는 노력은 이에 상응하지 발전하지 못하였다. 그리하여 환경오염의 정도는 누적적으로 악화되었다. 이러한 현실과 세계적 추세로 인하여 1980년대 초반 개정 헌법에 역사상 최초로 환경권을 명시하였다. 그러나 현실적 한계는 여전히 경제 우선의 사고가 사회의 지배적 이념이었으며, 권위주의적이고 억압적 통치체제의 정치적 상황으로 인하여 상대적으로 환경문제는 소홀히 취급되었다.

그렇지만 이 시기에 뚜렷한 환경운동의 변화의 요인이 있었으며 그것은 바로 억압적 통치체제로 오히려 강경한 반체제적 민중 운동이 발달하였다. 또한, 지방 공단 주변에서 도시 지역으로 환경 운동이 확산되는 등의 획기적 변화가 있었다. 도시 지역 주민 운동은 주로 건강상 피해에 대한 것으로 공장 유독 가스, 분진, 소음에 의한 생활환경이 오염되고 공장의 폐수 배출에 의해 상수원이 오염되는 등 인체의 생명의 위협에 대한 피해가 발생하자 자발적으로 전개되었다.⁵⁾ 이것이 나아가 환경운동 단체의 결성을 더욱 활성화시켰다. 이들은 환경 문제가 발생하는 정치·경제 체계의 구조적 배경에 관심을 가졌으며 환경 운동은 사회 변혁 운동의 일부로 발전하였다.⁶⁾

4) 예를 들어 1978년 전남 남양 일가족이 농약에 흡수된 유기수은 중독사건발생, 1979년 울산에서 500여 명의 어린이에게서 온몸에 벌진이 들통는 괴부병, 1979년 울산에서 6가크롬이 험유된 석수 공급에 따른 사회 문제 등이 발생하였다.

5) 예를 들면 1983년 목포 시민들에 의한 영산강 보존 운동이 전개되었다.

6) 이러한 환경운동으로 인한 주요 환경정책의 변화를 지적하면 첫째, 환경청이 독립된 환경 행정기구로 역

4) 외부환경

이 시기의 지배적 이념은 국가의 우선 정책이 경제개발에 있었기 때문에 경제개발로 인한 환경파괴는 불가피하며 개발로 위한 어느 정도의 환경파괴는 정당화된다는 이념이었다. 오로지 국가는 총력을 기울여 경제중심의 성장지표인 GNP 향상에 관심을 보였다. 그리하여 한국이 경제적으로 선진국 대열에 진입하느냐 하는 것이 최대의 관심사였다. 하지만 이 시기에 채택된 CITES(1973), 런던협약(1972), RAMSAR(1971) 등은 국제환경분야의 필요성을 제기하였다고 볼 수 있다. 하지만, 아직도 한국의 실정에 큰 영향을 미치지는 못했다고 할 수 있다.

3. 환경정책 도약기

1) 정부

1980년 중반부터 1980년 후반까지 정부는 환경보전으로의 전환을 위한 기반조성차원에서 환경을 관리하기 시작하였다. 산업공해위주의 환경관리와 에너지 전환정책의 추진은 지속적 고도경제성장을 추구하면서 부분적 환경오염을 배려하였으며 국지적, 지역적 차원의 환경오염심화는 이에 대한 대책저감의 필요성을 절실히 되었다. 이를 위하여 정부는 실효성 확보를 위한 제도 정비작업에 나섰으며 환경기준유지대책수립, 환경영향평가대상사업의 확대, 배출규제대상과 특별대책지역을 확대하였다. 수차례에 걸친 환경보전법을 개정하였고 6개 환경지청 1개 출장소, 국립환경연구원, 환경공무원 교육원, 환경관리공단, 한국자원재생공사 등의 주요 조직의 활동이 있었으나 환경문제에 대한 관심 제고에 비추어 그 실천의지는 다소 부족하였다고 할 수 있다.

〈표 3〉 환경정책도약기에서의 환경입법

시 대	입 법	입법방식	담당기관
1980년대 후반	폐기물 관리법('86) 환경관리공단법('87)	절충주의	환경청('80~)

주: ()는 제정년도

2) 기업

1980년에 들어와 환경청이 독립된 기관으로 설립되고 환경규제가 더욱 강화되었다. 그러나 정부 부처내에서 여전히 경제 우선적 논리를 극복하지 못함으로서 강력한 환경규제를 실시하기에는 많은 애로점이 있었다. 기업들은 정부가 경제성장우선 논리로 인하여 환경규제를 강력히 실시할 수 없을 것이라는 것을 알고 있었다. 그리고 나아가 기업체들은 구체적인 환경규제에 대하여 강한 반대활동을 통하여 전반적으로 환경정책의 미집행 또는 약화를 가져왔다. 그리하여 배출부과금제도와 공해방지기금제도의 도입은 오히려 기업들의 경제적 손실을 최소화하는 방향으로 운영되었다. 또한 환경기준의 설정에도 기업들의 영향이 크게 작용하였다. 이러한 과정에서 기업들은 여전히 환경기준을 준수하지 않거나 기회주의적인 태도를 보였다(문태훈, 1992:176-184).

할과 기능을 수행하게 되었다. 둘째, 1982년에 환경보전법이 개정되어 새로이 배출 부과금 제도가 도입되었으며 환경오염 방지 기금이 설치되었다. 셋째, 1983년에 환경관리공단이 설립되었다.

이러한 기업들의 환경규제에 대한 반대과정에서 계속 오염으로 인한 사회적 문제가 발생하였고 주민들과 환경단체들의 요구도 강화되었다. 그리하여 1986년 환경보전법이 개정되기에 이르렀지만 이 과정에서도 기업들은 강력한 영향력을 행사하여 환경규제의 내용을 완화시키는 데 성공하였다. 결국 1980년대에 온산 공해 사건을 비롯한 많은 공해사건이 발생하게 되었고 이에 따라 주민의 저항도 계속 있어 왔다.

3) 시민사회

1980년대 중반 이후 환경문제에 대한 일반시민들의 관심이 증대하였다. 현저해진 환경 파괴에 대해 많은 사람들이 경계심을 보였으며, 환경파괴는 결국 삶의 질을 떨어뜨리는 요소로 인식하게 되었다. 더불어 시민 권리의식이 성장하였다. 시민들은 자신들이 입은 피해를 보상받기 위한 요구를 더욱 적극적으로 행하였다.

그리하여 이전에 비하여 다음과 같은 환경운동의 변화가 이었다. 첫째, 한국 공해문제 연구소, 공해반대청년운동 협의회, 공해반대시민운동협의회 등 더욱 조직적이고 체계적인 환경운동 단체가 등장하였다. 둘째, 과거 공단 주변 지역 주민들의 공해 투쟁도 더욱 체계적 조직을 갖추고 장기적 투쟁을 전개하였다. 셋째, 지역 주민 중심 환경운동과 환경운동 단체 및 사회 운동단체 간의 연대투쟁이 전개되었다. 지역출신 국회의원이 동원되어 외부적 지원을 위한 노력을 전개하기도 하였다. 넷째, 재산상 피해에 대한 보상요구와 더불어 건강상의 피해에 대한 보상과 대책도 요구하였다. 나아가 사전 환경문제 방지에 대한 적극적 요구도 증가하였다.

1980년대 도시 지역 환경운동의 특성을 살펴보면 첫째, 자발적 생존권 투쟁으로서 재산 피해에 대한 보상투쟁에서 한 걸음 나아가 건강피해에 대한 반대운동으로 사전 환경문제 방지를 위한 의식이 포함되어 있었다. 둘째, 조직면에서 농어촌 지역은 한 두개 정도의 단체가 지역 유지 중심으로 구성된 반면 도시지역은 기존의 사회 단체들이 연합하여 조직을 형성하고 있었다. 마지막으로 학자, 의사, 법조인 등 전문성 있는 단체와의 연계 활동이 두드러졌다. 1986년의 법개정으로 환경영향평가대상이 민간 사업에까지 확대된 것과 서울·부산·대구·광주·원주 등 전국의 6개 도시에 환경 지청이 설치된 것도 이와 무관하지 않다.

4) 외부환경

국민들은 점차 1970년대와 1980년대의 성장의 혜택을 누리면서 또 하나의 중요한 사회적 이념인 삶의 질(quality of life) 문제를 집중적으로 논의하기 시작하였다. 이는 전통적인 경제성장 위주의 발전은 인간의 삶의 질의 한 부분에 불과하며 그 외 중요한 요소로서 체적환경을 강조하였다. 이는 인간 정주환경의 어메니티로 불리며 이 요소가 전통적인 경제성장 요소와 결합되어야 하며 미래에는 오히려 더 중요시되어야 한다는 식으로 지배적 이념에 대한 주장에 약간씩 변화가 생기게 되었다.

또한 환경과 관련된 환경국제협약도 어느 정도 영향을 주게 되었다. 빈협약(1985년 3월 22일 채택), 몬트리올의정서(1987년 9월 16일 채택)는 이 시기에 채택된 대표적인 국제환경관련협약이다.

4. 환경정책 발전기

1) 정부

1990년대에 들어와 21세기에 대한 논의와 더불어 환경문제가 국내외적 협안 사항으로 대두하게 되었다. 그리하여 종래 환경보전법 체계로는 환경문제의 해결에 대한 능동적·신축적 대처가 곤란하여 종전보다 체계적 대처방안이 요구되었다. 다양화·광역화하는 환경문제를 단일법 체계로 대응하다보니 입법의 비대화 현상이 초래되었다. 그리고 중요한 입법사항을 법률이 아닌 행정부의 행정규칙에서 규정하게 되는 입법형식상의 기형화 현상이 초래되었으며 또한 위헌·위법 시비가 제기되는 등 단일법 체계로 인해 문제들이 발생하여 결국 다양하고 적극적인 정책수요를 수용할 수 있는 입법방식으로서의 전환이 요구되었다.

이에 따라 대기, 수질, 소음·진동과 같은 오염매체별 개별 환경 대책법이 제정되었으며 현법상 환경권과 환경보전 의무 구현을 위한 각종 개별 대책법의 기본방향과 이념을 명확히 하여 현법과 개별 대책법을 연계시켜 주는 환경정책기본법이 제정되었다.

〈표 4〉 환경정책발전기에서의 환경입법

시대	입법	입법방식	담당기관
1990년대	환경정책기본법, 환경분쟁조정법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 수질환경보전법, 유해화학물질 관리법('90), 오수·분뇨 및 축산 폐수의 처리에 관한 법률, 환경범죄의 처벌에 관한 특별조치법, 자연환경보전법, 환경개선비용부담법('91), 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률('92), 한국자원재생 공사법, 환경영향평가법('93), 환경개선특별회계법, 환경기술개발 및 지원에 관한 법률('94), 수도 법('94환경부 이관), 하수도법('94 환경부 이관), 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 토양환경보전법, 먹는 물 관리법('95), 지하생활공간 공기질 관리법('96), 호수수질관리법, 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법('97), 자연공원법('80, '98 환경부 이관)	복수법주의	환경처('90~) 환경부('94~)

주: ()는 제정년도.

이러한 대내외적 환경의 변화에서 (시민)환경단체의 역할, 국제적 압력, 환경부의 역할, 대통령의 관심표명(이선룡, 1993: 279-280), 의회의 인식 등이 중요한 요소가 되었다. 특히 1990년대에 들어서 국회의 역할이 점증하였는데 1993년 국회보사위의 '낙동강 수질실태 조사 반'을 구성한 것이 좋은 예이다. 그리고 국회의원들은 회기 중 대정부질문을 통하여 환경문제를 집중적으로 제기하기도 하였다. 그러나 국회는 다른 행위자들에 비하여 상대적으로 그 역할이 미미한 것으로 평가되고 있다(김번웅·오영석, 1997:118-121).

2) 기업

1990년대에 들어서자 한국은 민주화의 물결에 휩싸이게 되었고 환경청이 환경처로 그리고

급기야 환경부로 격상하는 과정을 거치게 되었다. 그리하여 종래 기업체에 대한 소극적인 환경 규제에서 적극적인 규제로 나아갈 준비태세를 갖추었다. 그리고 환경오염별로 개별적인 법률을 제정하여 더 강력한 규제의 발판을 마련하였다. 이러한 새로운 입법과정에서 전경련과 다른 산업조직들은 영향력을 행사하여 환경기준을 최소화하고 처벌규정도 최소화하려는 노력을 기울였다. 그리고 국가의 정책 기조가 정부주도에서 민간주도로 방향을 전환하려고 함에 따라 환경 규제는 더욱 미묘한 반응을 불러일으켰다. 결국 이 시기에 기업은 환경규제에 대한 적응을 하기 시작하였다.

다만 21세기를 맞이하여 환경문제가 이제는 더 이상 국내 문제로 남아있지 못하고 지구문제가 됨에 따라 기업은 새로운 도전을 맞이하고 있다. 그리고 정부도 종래 정부 주도적인 Environmental Government에서 이제는 기업과 시민사회와 역할이 더욱 강화된 Green Governance로 변화됨에 따라 환경정책의 국제화 추세에 직면하게 되었다. 이러한 경향은 앞으로 더욱 가속화될 전망이다. 그리하여 기업은 종래 환경규제에 대해 무시, 비협조, 반대 일변도의 태도를 더 이상 유지할 수 없고 생존하기 위하여 적응하려는 태도를 나타낼 것이다.

3) 시민사회

1990년대에 들어와 환경 오염 사건들이 빈번하게 발생하였다. 특히 식수 오염과 관련된 사건이 급증하였는데 1989년 수도권 수돗물 중금속 오염 사건, 1990년 수도권 수돗물 발암 물질 검출사건, 1991년 낙동강 폐물 오염 사건, 1993년과 94년 연속으로 낙동강 오염 사건 등이 대표적인 경우였다. 1980년대 환경오염 방지를 위한 법·제도적, 시민사회의 상당한 노력에도 불구하고 이러한 환경오염 사건이 빈번하게 발생하게 된 근본 배경은 한국의 산업구조가 1980년대와 마찬가지로 여전히 중화학 공업 중심으로 이루어졌기 때문이라 볼 수 있다.

하지만 이에 따라 환경 문제에 대한 시민들의 관심이 급증하여 환경문제를 다른 문제에 비하여 상대적으로 중요한 사회 문제로 인식하기 시작하였으며 기존의 경제제일주의 지배적 이념이 변화하기 시작하였다. 노태우 정부의 6·29선언을 전환점으로 복지 사회의 지배적 이념의 하나로 환경문제해결을 받아들이지 않을 수 없게 되었다. 그리고 환경운동이 이념적으로 시대적 요구에 부응하게 되었고 일반 국민들의 환경문제 해결 요구가 정치 체제에 대한 투입요소로 작용하기 시작하였다. 나아가 1992년 리우 회의 이후 지구 환경 문제는 선진국뿐만 아니라 개발도상국까지 포함한 세계적인 관심사가 되었다. 또한 환경 단체간의 국제적 연대를 통한 공동 연구, 정보 교환, 연대 투쟁 등을 환경 보호 운동의 영향력을 강화시켜 주고 있다.

기존의 지역적 환경 문제 해결을 위한 주민 조직 이외에 많은 새로운 환경 단체의 등장과 더불어 환경 운동도 과거보다 조직적이고 공개적으로 전개되고 있다.⁷⁾ 일상생활에서 자연 환경의 보호나 환경 오염 행위를 자제하는 생활을 실천하는 것을 강조하는 환경 운동 단체나 기존의 다양한 시민 운동 단체 내에 환경 문제를 취급하는 분과를 설치하는 형태의 많은 환경 운동 조직이 등장하였다. 이러한 환경단체들의 특징을 들어보면 첫째, 전문성·대중성을 강조하고 둘째, 환경 문제의 원인과 해결을 사회 구조적 원인보다 생활 속에서 찾고 환경 운동을 문화 운동 차원으로 진행하려는 노력을 기울이며 셋째, 다른 목표를 가지고 이미 설립된 단체 내에서 활동의 한 부분으로 환경 운동을 설정하는 조직체가 많이 등장하였으며 마지막으로 순

7) 예를 들면 1990년에 자연의 친구들(자연 환경 및 생태계 보호를 목적)과 1991년에 배달환경연구소, 환경정책연구소, 환경을 살리는 여성들 등이 설립되어 활동하게 되었다.

수한 환경에 대한 관심 또는 지역에 기반을 바탕으로 만들어지는 모임도 있다.

1990년대의 환경운동은 유형·목적·수단이 매우 다양해진 것이 특징이다. 첫째, 지역의 피해가 갖고 심각해짐에 따라 이의 대응을 위해 지역 주민 중심의 운동이 더욱 치열해지고 있다.⁸⁾ 둘째, 국가의 환경 파괴적 개발 정책과 공해 관련 시설의 입지에 대한 지역 주민들의 반대 운동이 어느 때보다 많아졌다. 셋째, 환경오염으로 인한 피해가 전국적으로 확산되어 피해 지역 주민들뿐만 아니라 일반 시민들까지도 환경 문제에 대한 관심이 고조되고 있다. 그 이유를 들어보면 환경단체들의 전문적인 지원활동과 일반시민들을 대상으로 교육·홍보 활동을 전개하였기 때문이다. 넷째, 피해 보상을 요구하는 차원 외에 환경 가치를 정책에 반영하려는 적극적 환경 보호 운동과 실천적 운동이 등장하기 시작하였다. 환경운동에서 시위와 같은 물리적 수단보다는 교육, 홍보, 세미나 개최 및 정부의 공식적 정책 과정에 환경 단체의 대표 자격으로 참여하는 형태로 발전하였다. 정부가 개최하는 공식적 공청회에 참석하여 의견을 개진하고 간담회에 참여하거나 비공식적 개별 접촉 및 면담 등의 수단을 활용하고 있다. 다섯째, 환경 당국에서도 환경운동단체를 1970, 1980년대처럼 반정부적 활동이나 정부정책을 무조건 반대하는 단체로 보지 않고 환경 정책과정에서 환경 당국의 주장을 지지해 주는 지지단체 또는 고객집단(client group)으로 인식하기 시작하였다. 그리고 환경 단체의 환경 정책 과정에의 참여 정도는 앞으로 더욱 높아질 전망이다. 결국 환경운동은 양적, 질적으로 그 목적과 수단의 다양성에 비추어 크게 향상되고 있다.

이러한 환경운동의 결과는 환경 정책의 획기적 변화를 가져오는데 기여하고 있다. 가장 주목할만한 변화는 1990년 환경청이 국무위원급 부처인 환경처로 승격하였고 1995년에는 환경부로 승격하게 되었다. 그리고 기존의 환경 보전법이 폐지되고 환경정책기본법을 비롯한 여섯 개의 개별 법이 오염 요인별로 제정된 것이 큰 변화였다.⁹⁾ 또한 쓰레기 분리 수거 및 재활용 제도가 도입되었고 폐기물 예치금 제도, 환경개선 부담금 제도 등이 새로이 시행되었다. 1994년에는 환경 예산의 안정적 확보를 위한 환경개선 특별회계법이 제정되었다.

4) 외부환경

1990년대에 들어서면서 세계화에 대한 논의가 급진전하였고 우루구아이 라운드뿐만 아니라 그린라운드의 중요성이 논의되기 시작하면서 이제 환경문제를 중요한 국가의 정책 이슈로 간주하게 되었다.

또한 환경오염사건과 같은 돌발 사태나 위기 발생이 매우 중요하다. 1980년대부터 특히 1990년대에 들어서서 대형 환경오염사건이 연이어 발생하였다. 낙동강 폐놀사건과 수도권 수돗물 오염사건 그리고 지속적인 강과 하천의 오염으로 인한 물고기 폐죽음 등의 사건이 집중적으로 보도되었다. 생태계 파괴의 보도와 인류의 생존위협이 이제는 일상적인 뉴스거리가 되

8) 피해 지역 주민 운동의 경우 피해 발생 이후 경제적 보상요구식의 피해 보상운동에서 한 차원 더 나아가 환경문제를 불러일으키는 근본원인을 반대하는 운동으로 변모하고 있다. 동양화학 TDI 공장 유해 가스 누출에 대한 군산 지역 시민들의 철거운동, 듀퐁의 이산화티타늄 공장 허가 및 건설에 대한 울산 및 온산 지역 주민들의 운동, 대구 비산 염색공단의 불법 폐수 방류에 대한 대구 지역 환경 단체의 항의 운동 등이 대표적 경우이다.

9) 이는 환경정책의 전환점 역할을 하였다. 환경 오염을 분야별로 전문적인 관리를 하게 되고 규제 수단을 대폭 강화하고, 환경 오염 행위에 대한 처벌을 강화한 환경 범죄 처벌에 관한 특별 조치법이 제정되었다. 환경 오염 행위도 다른 형사 범죄와 마찬가지로 하나의 범죄 행위를 구성함으로 명문화하였다.

었다. 체르노빌 원전사건과 같은 세계적인 환경사건이 연일 보도되고 있다. 이것은 환경규제의 가시성과 정치적 돌출성(political salience)을 높여 주어 새로운 강력한 환경규제법안과 제도의 도입에 큰 기여를 하였다. 그리고 시민과 환경단체의 활동에도 큰 영향을 미쳤다.

끝으로 환경문제의 외부변수로서 국제적 영향력은 점차 증대하고 있다. 그런라운드라는 말이 시사하듯이 각국은 환경적 요소를 무시하고 경제를 운용하기는 어렵게 되어가고 있다. 상품 무역에 있어 친환경적 상품을 강조하고 환경파괴적 상품에 대한 국제적 제재조치와 환경친화적인 소비운동이 연계되어 일어나고 있다. 이러한 강제조치는 국제적 환경조직들에 의하여 본격적으로 추진되고 있다¹⁰⁾. 그리고 국제적인 환경보호단체의 역할이 계속 강화되고 있다. 이들은 한국의 환경단체와 연대하여 활동하기도 하며 어떤 이슈와 관련해서는 때로는 독자적으로 압력을 행사하기도 한다.¹¹⁾ 또한 국제환경협약이 있는데, 이중 무역규제조항을 포함하는 국제환경협약은 20여개 정도에 이른다. 주로 환경파괴의 원인이 되는 생산, 소비, 교역활동을 규제하는 것으로 몬트리올의정서, 바젤협약, 기후변화협약, 생물다양성협약 등이 있다. 기후변화협약 같이 협약의 내용에 따라서는 국내의 경제·산업구조에 광범위하고도 심각한 영향을 미칠 수도 있다.¹²⁾

한국의 환경정책의 발전은 선진국가의 환경정책에 큰 영향을 받는다. 환경문제는 범국가적 문제이므로 특히 다른 국가의 정책으로부터 많은 영향을 받는다. 선진국가의 환경정책은 1990년대와 들어와 국가정책에서 우선 순위를 차지하게 되었고 예방적 환경정책에서 한 걸음 더 나아가 통합적 환경정책으로까지 나아가게 되었다. 그리하여 이제 환경문제가 사회 내 어느 한 부문만의 문제가 아니고 사회 내 모든 구성요들의 복합적 통합적 문제로 인식되고 있다. 이것은 바로 환경문제 접근을 종래 Government에서 Governance로 나아가게 하는 원동력이 되었다.

IV. 결론 및 전망

지금까지 한국의 환경정책의 전개과정과 특성을 정부, 기업, 시민사회 및 외부환경이라는 변수들의 네트워크를 Governance 입장에서 고찰하였다. 지금까지 밝혀진 특징들을 요약해보면 다음과 같다.

10) 국제기구를 통한 다자간 국제환경규제는 주로 UN, OECD, 국제표준화기구(ISO), WTO 중심으로 이루어지고 있다.

11) 국제적인 환경 보호 주요단체로는 국제자연보호연합(IUCN: International Union for Conservation of Nature), 그린피스(green peace), 내셔널 트러스트(national trust), 로마클럽(club of rome), 세계자연보호기금(world wide fund for nature), 시빅트러스트(civic trust), 네이더스 레이더즈(nader's raiders) 등이 있다.

12) 환경과 관련된 무역규제 중 대표적인 것이 국제환경협약이라고 할 수 있으며 1998년까지 체결된 국제환경협약은 약 170여개에 이르고 있다. 또한 무역규제조치를 수반하고 있는 협약은 18개나 되며 이 중 7개 주요협약으로는 빙협약 및 몬트리올의정서, 바젤협약, 생물다양성 협약, 기후변화협약, CITES, 런던협약 등을 들 수 있다.

〈표 5〉 한국의 환경정책 전개과정과 특성

구분	환경정책 발아기	환경정책 준비기	환경정책 도약기	환경정책 발전기
성격	'60~'70 중반	'70 후반~'80 초반	'80 중반~ 후반	'90년대
	- 보건위생적 차원에서 환경관리	- 공해방지적 차원에서 환경관리 · 환경기준의 제정	- 환경보전으로의 전환을 위한 기반조성차원에서 관리 · 산업공해위주의 환경관리 · 에너지전환정책 추진	- 환경보전정책의 조기 정착 차원에서 관리 · 사후관리제도 도입 · 환경기초시설확충 · 사전예방정책 도입 · 경제적 규제수단 도입
	- 경제성장 기반마련에 진념	- 경제개발과 고도성장 촉진	- 지속적 고도경제성장 추구 - 부분적인 환경오염 배려	- 지속가능한 경제성장을 위한 환경보전추진 · 개발과 보전의 조화
법	위생법 단계	공해법 단계	소국적 환경법 단계	종합적, 적극적 환경법 단계
주요 조직	- 보건사회부, 환경위생과 공해계의 신설 ('67. 2)	- 보건사회부 환경관리관 승격('77. 3) · 환경청 창설 ('80. 1)	- 6개 환경지청, 1개 출장소('86. 12) - 국립환경연구원 - 환경공무원교육원 - 환경관리공단 - 한국자원재생공사	- 환경처('90. 1) - 환경부('94. 12) - 중앙환경분쟁조정위원회 - 한국환경정책 평가연 구원 - 4개 환경관리청, 4개 지방환경관리청, 9개 출장소
정부	환경오염문제 무시	환경문제에 대한 관심 소국적, 미온적 자연보호운동 전개	환경문제에 대한 관심 제고→실천의지 부족	환경행정수요 폭증→실 천의지 증대
기업	환경규제에 대한 무시	환경규제에 대한 비협조	환경규제에 대한 반대	환경규제에 대한 적응
시민 사회	환경 문제와 직접 관련된 당사자들을 제외하고는 큰 관심이 없어 환경여론은 문제이전 단계에 머무름	공해로 인한 피해 누적으로 인한 환경 문제 인식이 어느 정도 싹틈	자발적 생존권 투쟁 등 환경 문제방지를 위한 의식	지역주민 중심 운동전개 및 확산, 피해지역 주민뿐 아니라 일반 시민까지 환경문제에 관심, 환경 가치 인식
외부 환경	- 환경의식 내지 이념이 상당히 낮았음 - 국가의 우선정책이 개발정책→경제개발로 인한 환경파괴는 불가피하다는 지배적 이념 - 국제환경협약 등 국제적 조직은 영향을 거의 미치지 못함.	- 사회적 이념인 삶의 질(quality of life) 문제→쾌적한 환경 요구(환경에 대한 지배적 이념 등장) - 국제환경협약의 영향	- 환경과 관련된 국제적 영향력 증대 →그린리 운드 및 리우회의 - 환경의 지배적 이념이 보편화되어 각 Government→Governance	

첫째, 정부는 환경정책에서 일관된 입장을 보이지 못하였다. 대통령은 연두 기자회견이나 명령을 통하여 환경문제에 대한 대책을 지시하기도 하였지만 이것이 구체적으로 환경입법에 그대로 반영되지는 못하였다. 그렇다고 대통령의 지시가 전혀 영향력이 없었다는 것은 아니다. 사실 중요한 환경입법은 대통령의 환경문제에 대한 의견과 대책에 힘입은 바 크다. 환경기관으로서 보사부, 환경청, 환경처, 환경부 등은 환경정책을 위하여 상당한 노력을 기울였다. 이들 기관은 환경입법을 주도하였고 환경규제를 강화하려고 노력하였다. 그러나 이들의 노력은 우선 대

통령과 다른 행정부처 특히 경제부처에 의해 제한을 받았다. 사실 대통령은 환경문제가 중요하기는 하지만 경제성장을 멈추면서까지 추구해야 할 가치로 보지는 않았으며 이를 간파한 경제부처들은 환경기준의 강화에 신설에 적극적으로 반대하였다. 그리하여 정부부문에서는 환경관련 입장이 분산되어 있었다.

둘째, 기업은 일관되게 환경정책을 저지시켰다. 기업은 조직적으로 환경정책이 의제화되는 단계에서부터 형성, 집행되는 단계에 걸쳐 전반적으로 강한 반대활동을 벌였으며 이들은 상당히 성공을 거두었다. 이들은 정부 내의 반대집단인 경제부처와 연합하여 활동을 벌이기도 하였다.

셋째, 시민단체와 환경보호단체는 한국의 환경정책에 큰 영향력을 행사하지는 못하였다. 물론 이들이 환경문제를 정책 이슈화하고 형성으로까지 나아가게 노력을 기울였지만 조직면에서나 자금면에서 어려움을 가지고 직접적으로 영향을 미치지는 못하였다. 다만 간접적으로 환경문제가 정책 이슈가 되게 하는데는 상당한 영향을 미쳤다고 할 수 있다(〈표5〉 참조).

현재 한국은 어떤 환경정책의 전개 단계에 와 있는 걸일까? 분명히 인간을 위하여 자연을 이용해야 한다는 인간중심주의는 한국에서도 도전을 받았음에 틀림없다. 그리하여 우리는 인간중심주의 한계를 넘어서서 생태중심주의로 나아가려고 하고 있다. 국가정책에서 경제성장 우선이냐 환경보전 우선이냐에 따라 인간중심주의와 생태중심주의로 구분해 본다면 우리는 지금 경제성장과 환경보전의 중간 선상을 지향하고 있어 생태중심주의로의 이전 단계라 할 수 있다(이기식, 1997:21-24). 하지만 우리는 아직도 깊은 생태주의가 아니라 얇은 생태주의에 머물고 있다고 할 수 있다. 우리의 환경정책은 단순히 인간 유용성에 근거해 환경보호를 주장하지 환경자체에 관심을 가지고 주장하는 수준은 아니다. 그리하여 환경보호의 근본적 이유가 인간의 본질적 가치와 비인간적 존재의 외재적 가치에 있다고 할 수 있다. 그러므로 모든 환경적 실체의 본질적 가치까지 나아가기에는 아직도 거리가 있다 하겠다. 따라서 정부-기업-시민단체가 환경정책의 변환을 도모할 수 있도록 그 방향이 촉구된다.

참 고 문 헌

- 김번웅·오영석. (1997). 「환경행정론」. 서울: 대영문화사.
- 김영평·신선우. (1991). 한국 관료제의 기관갈등과 정책조정. 「한국행정학보」. 25(1): 307-324.
- 문태훈. (1992). 한국 환경보전정책: 정부-기업관계를 중심으로 「한국정책학회보」, 창간 호: 165-193.
- 문태훈. (1999). 「환경정책론」. 서울: 형설출판사.
- 박영미 외 4인. (1998). 「지역개발과 환경보전」. 서울: 박영사.
- 이기식. (1997). 환경윤리와 그 정책적 함의. 「환경정책」. 5(1): 7-30.
- 이선룡. (1993). 우리나라 환경정책의 기본방향. 「한국정책학회보」 통권 제2호: 275-297.
- 정선양. (1999). 「환경정책론」. 서울: 박영사.
- 정준금 외 3인. (1999). 「환경과 사회」. 서울: 대영문화사.
- 정희성 외. (1998). 「환경행정론」. 서울: 향문사.

- 최병선. (1992). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 한국환경정책학회 편. 「환경정책론」. 서울: 신팔문화사.
- Cook, M. E. and R. H. Davidson (1985). "Deferral Politics: Congressional Decision-making on Environmental Issues in the 1980s." in Helen M. Ingram & R. Kenneth Goldwin(eds.), *Public Policy and the National Environment*, Greenwich, CT: JAI Press.
- Garvey, G. (1993). *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gates, Christopher. (1996). Introduction, *National Civic Review*, 85(3):1-4.
- Kamieniechi, Sheldon et al. (eds.) *Controversies in Environmental Policy*, Albany: SUNY Press.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Knight, Richard V. and Gary Gappert, (eds). (1989). *Cities in a Global Society*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. and D. J. Savoie. (1995). "Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Commission". *Canadian Public Administration* (37): 302-307.
- Sabatier, P. A. (1986). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, 6(1), Jan.-Mar.
- Salomon, L. M. (1989). "The Time Dimension of Policy Evaluation: The Case of the New Deal Land Relief Programs". *Public Policy* (27): 129-184.
- Schlozman, Kay Lehman, and John T. Tierney (1986). *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper & Row, Publishers.

李鍾烈: 미국 뉴욕시립대학교에서 정치학박사 학위를 받고(논문: *The Practice of Protest: Three Case Studies in Urban Renewal*, 1990), 현재 경일대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 도시행정, 환경행정, 지역개발 등이 주요 관심분야이며, 저서로는 「도시행정론」(공저, 1998), 「지역개발론」(공저, 2000), 「정책학강의」(공저, 2000) 등이며, 주요논문으로는 “환경영향평가에 있어서 배트릭스 분석기법 활용에 관한 사례연구”(공저, 1999), “환경영향평가제도 효과성에 대한 요인분석”(공저, 1999), “환경규제 순응확보를 위한 교육적 접근”(1997) 등이 있다.

李宰昊: 경북대학교에서 행정학석사 및 박사과정을 수료하고, 현재 경일대·경주대·동국대학교 등에서 강의하고 있다. 관심분야는 환경정책, 사무자동화, 조사방법론 등이며, 저서로는 「쉽게 풀어쓴 행정학」(공저, 2000), 논문으로 “환경영향평가에 있어 전과정평가접근의 적용에 관한 연구”(공저, 2000), “한국의 환경영향평가제도에 대한 분석: 사회·경제환경 항목을 중심으로”(공저, 1999), “환경영향평가제도 비교 연구”(공저, 1998) 등이 있다.