

지속가능발전 추진성과 평가보고서

2002. 5.

대 한 민 국

목 차

<요 약>

I. 도 입

1. 대한민국 지속가능발전 성과평가의 의의
2. 대한민국의 사회·경제·환경 상황

II. 지속가능발전을 위한 국가 전략의 평가

1. 지속가능발전을 위한 제도적 배경

2. 지속가능발전을 위한 전략적 종합계획

- 2.1 의제21 국가실천계획
- 2.2 환경분야 지속가능발전 전략과 비전
- 2.3 경제사회개발과 지속가능발전 전략
- 2.4 중기 및 단기 전략계획
- 2.5 국가지속가능발전 지표 개발

3. 부문별 지속가능발전 전략계획

- 3.1 토지이용 관리와 인간정주
- 3.2 사회 복지
- 3.3 산업 분야
- 3.4 환경관련 과학과 기술
- 3.5 농업 및 농촌 개발
- 3.6 산림
- 3.7 자원보존과 생물다양성
- 3.8 해양 부문

3.9 수질 관리

3.10 대기오염관리와 교통

4. 환경과 경제의 통합을 위한 정책수단

4.1 배출 부과 및 부담금

4.2 환경영향평가 제도

4.3 자발적 환경 조치

5. 주요그룹의 역할 제고

5.1 시민사회

5.2 청소년

5.3 여성

5.4 산업계

5.5 지방정부

III. 지속가능발전 전략 이행성과의 평가와 과제

1. 지속가능발전 이행 성과 평가

1.1 전반적인 평가

1.2 기여 요인

1.3 제약 요인

2. 지속가능발전 이행을 위한 과제

< 요약 >

대한민국은 1992년 유엔환경개발회의에서 21세기의 환경과 개발의 두가지 목적 달성을 위한 이행 계획으로 의제21이 채택된 이래, 지속가능 발전을 위한 국가적 전략을 지속적으로 추진하여 왔다. 전략추진의 기반은 개별 부처의 지속가능발전 관련 제도·기구 확대에 더하여 부처간 조정 기능 및 정책종합기능을 포함한 제도적 발전에 의하여 조성되어 왔다. 이러한 제도적 기반을 바탕으로 하여 새천년 국가환경비전과 지속가능발전을 위한 전략적 종합계획을 수립, 이를 추진하여 왔다.

대한민국은 종합계획과 분야별 전략계획에 입각하여 지속가능발전을 촉진하여 왔다. 「그린비전 21」과 「새천년 국가환경비전」과 같은 장기 전략계획은 국가 전략에 종합적인 환경 체제구조를 제공하고, 이에 바탕해서 정부는 주요 분야의 전략계획을 개발하여 왔다. 이러한 전략계획은 의제21 국가실천계획의 분야별 장과 체계적으로 연계되어 추진되고 있다.

대한민국 국가전략계획은 통합정책의 촉진, 규제조치와 시장기초 수단의 병행으로 특징지워진다. 최근 정부는 규제보다는 시장원리를 이용하여 경제적 유인과 비유인 수단을 통해서 환경비용을 내부화함으로써, 주요 분야 들로 하여금 환경 친화적인 방식으로 활동하도록 유도하고 있다. 이러한 노력들은 지속가능발전을 위한 국가전략 이행에 효율적인 것으로 나타나고 있다.

지속가능한 발전이 사회 각 그룹의 적극적인 참여와 파트너십이 달성 될 때 이루어진다는 정부의 인식을 바탕으로 시민사회와 여성, 산업계와 지방정부 등의 역할과 의사결정과정에서의 참여가 민간단체 등의 역할과 참여가 확대되고 있으며, 향후에도 이런 경향은 지속될 것으로 보인다.

지속가능발전의 이행은 다양한 분야에서 그 성과가 나타나고 있으며, 특히 주요 도시에서의 지난 10년간 대기와 수질은 현저히 개선되었다. 그러나 온실가스 배출의 통제와 자연생태계 보전은 21세기에도 대한민국이 직면하게 될 주요한 문제가 될 전망이다.

이 보고서는 대한민국의 지속가능발전에 대한 기여요인과 제약요인을 찾고 있으며, 안정적 경제성장과 환경지향적인 대중의식의 성장, 그리고 제도적 개선과 정부의 전략 등이 긍정적 역할을 수행한 반면에, 취약한 국토 환경용량과 에너지집약적인 산업구조 및 남북관계 등은 국가 전략계획의 이행에 제약요인으로 작용하여 왔다.

1. 도입

1. 대한민국 지속가능발전 성과 평가의 의의

대한민국의 지속가능발전 전략은 삶의 질이 높은 복지사회의 추구를 위하여 경제·사회분야 모든 정책에 환경비용을 적절하게 반영하면서 환경적 고려를 각 분야별 계획에서 의사결정 기준으로 활용하는 것이다. 이는 의제 21의 내용을 구체화하는 과정이라 할 수 있다.

대한민국은 과거 고도 성장을 추구하는 과정에서 과도한 에너지 및 자원의 이용과 자연환경 파괴가 심각하게 진행되어 왔다. 1980년대 이후에 이르러서야 경제발전 과정에서 경시되어 왔던 환경문제의 해결을 위하여 적극적으로 대처하기 시작하였으며, 이때부터 환경법의 체계가 갖추어지고 환경정책이 본격적으로 추진되었다. 1992년의 리우환경회의 이후에는 국내 환경대책이 강화되었을 뿐 아니라 지구환경문제에 대한 대책도 본격적으로 추진되었고, 1996년의 OECD 가입으로 환경정책의 체계가 선진국과 같은 구조를 갖게 되었다. 한편 1997년말에 찾아온 외환위기와 구조조정으로 인하여 사회적 측면의 지속가능성 문제가 대두되게 되었다.

대한민국은 1992년 채택된 의제21의 이행을 위하여 의제21의 장별 내용과 기존의 전략을 대비·분석하고 필요한 과제를 적시하여 이를 정부정책으로 구체화하는 작업을 행하여 왔으며, 이의 결과물이 의제21의 전 분야에 걸친 이행계획을 장별로 정리하여 1996년에 수립된 「의제21 국가실천 계획」이다. 본 보고서는 1992년 이후 대한민국 정부와 국민이 추진하는 의제21의 전략과 그 이행실적을 제도적 기반의 정비, 전략적 종합계획, 부분별 프로그램, 환경과 경제의 통합을 위한 정책수단, 그리고 주요그룹의 역할 등으로 서술하고 평가한 것이다.

대한민국의 종합적인 지속가능발전 전략은 1995년 「그린비전21」의 수립·추진으로 이행되어 왔으며, 2000년 6월 5일에 새로운 전략적 종합계획인 「새천년 국가환경비전」이 선포된 바 있다.

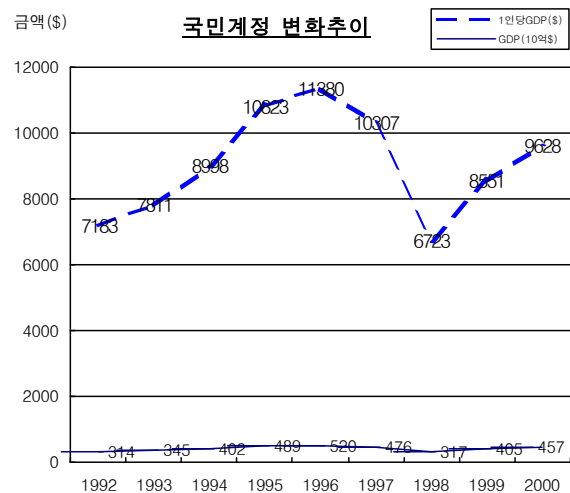
2. 대한민국의 사회·경제·환경 상황

대한민국의 사회-경제-환경 상태를 통계적으로 간략하게 개관해 보면 다음 <표 1>과 같다. 대한민국의 인구밀도는 2000년 현재 km^2 당 472.7명으로서 세계 3위이다. 잠재적 환경부하지표인 단위면적당 GDP는 1990년에 2.46백만달러/ km^2 로 일본, 독일보다는 낮았지만 미국이나 프랑스 보다는 높았으며, 2000년에는 4.62백만달러/ km^2 로서 경상가격 기준으로 1990년의 두배 가깝게 증가하였다. 이는 대한민국의 일인당 GDP는 낮지만 단위면적당 GDP 기준으로 볼 때 선진국과 비슷한 수준의 환경압력에 처해 있는 반면, 환경 투자는 이들 국가보다 낮은 수준에 머물러 있는 상황이라고 할 수 있다. 국토면적당 SO_2 배출량은 미국, 프랑스, 독일 등 주요 선진국에 비해 수배에 달하며 1인당 사용가능한 담수자원도 $1,500\text{m}^3$ 로 매우 부족하다.

< 표 1 > 대한민국의 사회-경제-환경 상태 요약

인구 (백만명)	인구밀도 (2000년, 명/ km^2)
2000년 47.27 2015년 전망 51.7	472.7
GDP (2000, 십억\$)	1인당 GNP (2000, \$)
457.4	9,628
GDP/면적 (2000, 천\$/ km^2)	에너지집약도 (2000, TOE/천\$)
4,620.2	0.40

자료: 통계청, 한국은행



대한민국의 GDP는 1992년 이후 높은 성장을 지속하다가 외환위기로 인하여 1998년에는 상당한 감소를 나타내었으나 1999년부터는 다시 증가

추세이다. 대한민국의 1차에너지 사용량은 1992년 116.0백만 TOE에서 2000년에는 192.4백만 TOE로 크게 증가하였다. 더욱 우려되는 것은 GDP 당 에너지사용량(에너지집약도)이 1970년대 이래로 증가추세이며, 1992년 이후에도 이러한 추세는 반전되지 못하고 있다는 점이다. 이것은 대한민국의 경제구조가 지속가능한 방향으로 변환되지 못하고 있다는 것을 의미한다.

II. 국가 지속가능발전 전략의 평가

1. 지속가능 발전의 제도적 배경

지속가능한 발전을 위한 정부기구로서는 환경부와 유관 부처가 있다. 부처의 개별적 지속가능발전전략 수행능력은 지속가능발전전략 이행에 있어서 기본적으로 가장 중요한 제도적 기반이다.

환경부는 환경보전의 주무부처로서 환경정책 수립과 집행뿐만 아니라 관계 부처 환경업무의 총괄·조정을 담당하고 있으며, 건교부 등 9개 부처 및 외청이 환경관련 정책 및 사업을 분산·수행하고 있다. 또한 지방정부 역시 환경부에 의하여 위임된 환경관련 업무를 관할하고 있다.

환경부는 1990년에 차관급의 환경청에서 장관급의 환경처로 격상되었으며, 1994년의 정부조직 개편시 환경부로 승격되고 건설교통부의 상하수도 업무와 보건사회부의 음용수관리 업무가 환경부로 이관·통합되는 등 기능이 강화되고 위상이 제고되었다. 종래의 환경보전법은 환경정책기본법, 수질환경보전법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질규제법, 환경분쟁조정법 등의 6대 법률로 분리 발전되고, 1990년대에는 자연환경보전법, 환경영향평가법 등이 제정되고 자연공원법과 조수보호및수렵에관한법률이 산림청으로부터 환경부로 이관되었다.

1985년에는 환경정책기본법 제36조에 근거한 환경보전 및 개선에 관한 중장기 계획의 수립·조정을 위해 국무총리를 의장으로 하고 13개 부처 장관을 포함한 23명의 위원으로 구성되는 『환경보전위원회』와 환경부차관을 위원장으로 하는 『환경보전실무대책위원회』가 설치되어, 중장기 환경계획, 환경보전 정책을 위한 우선순위, 환경투자 우선순위 결정 등에 대해 심의·의결하는 환경부문 최고 의사결정기구의 역할을 수행하여 왔다.

지속가능발전과 관련한 기능은 환경정책 및 집행기능에 그치는 것은 아니다. 지속가능한 발전은 환경측면 뿐만 아니라 모든 부처의 경제, 사회적 요인에 환경적 요소를 통합함으로써 달성되는 것이다. 또한 경제 관련부처의 개발의사결정에 환경 및 사회적 측면을 적절하게 통합하기 위해 필수적인 부처간 협의와 조정을 수행하는 범정부적 혹은 범국가적 기구가 필요하며, 이에 따라 대통령 직속 자문기구로서 「지속가능발전위원회」(Presidential Commission on Sustainable Development)가 2000. 9월에 설치되었다.

지속가능발전위원회는 개발과 보전을 동시에 고려해야 할 주요 정책을 계획단계에서부터 검토하여 시행과정에서 야기될수 있는 갈등을 최소화하고, 환경보전과 관련된 국제 동향을 파악하여 국내 대응방안을 강구하기 위하여 설립되었으며, 정부부처 장관 등 13명의 당연직 위원과 시민단체, 학계, 경제계 인사 20명 등 총 33명으로 구성되어 있다.

동 위원회는 국토보전, 수자원, 생태·보전, 에너지대책, 산업과 환경, 국제·지역협력 등 6개 분과위원회로 운영되며, 환경보전 중장기계획과 주요 환경현안 등 검토가 필요한 사항은 위원회에 상정하여 조정해 나갈 계획으로 향후 부처간 정책조정과 정부와 환경단체 및 산업계 등의 이해관계조정에 있어서 핵심적인 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 지속가능발전위원회는 최근 국가적인 이슈로 대두된 새만금 간척사업에 대한 지속가능성 평가에 있어서 조정역할을 수행하였다.

건설교통부는 국토이용관리 업무 총괄부서로서 국토이용계획, 도시 계획, 주택개발, 지역균형개발, 도로·하천·댐·공항 등의 국토개발 관련제도를 운영하며, 1999년 정부조직 개편시 건설환경과를 신설하는 등 주요 건설 교통정책에 있어 지속가능발전을 위한 기능이 대폭 강화되었다

한편 해양수산부의 출범(1996)은 각 부처에 분산된 해양관련 기능을 모아 매체를 중심으로 편성하여, 해양의 개발과 보전이라는 상반된 성격의 행위를 부처내에서 동시에 고려하는 통합해양행정을 펼치기 위한 시도로 해양에 대한 지속가능발전 추진의 기초를 제공하였다.

보건복지부는 지속가능발전의 사회적 측면을 관장하는 부처로서 사회 안전망 운영과 보건행정을 통하여 질병과 빈곤을 타파하는 전략을 추진하고 있으며, 지속가능발전에 있어서 보건복지행정의 중요성은 외환위기 이후 더욱 증대하였다. 이는 경제 침체로 실업과 빈곤인구가 증대하고 구조조정과 노동시장의 유연화로 사회안전망의 중요성이 더욱 부각되었기 때문이다.

2. 지속가능 발전을 위한 전략적 종합계획

2.1. 의제21 국가실천계획

1992년 리우환경개발회의에서 지속가능한 발전을 위한 기본원칙인 리우선언의 세부 실천계획으로서 의제21(Agenda 21)을 채택된 이래 각국은 의제21의 구체화를 위한 국가실천계획을 수립하여 시행하고 있다. 대한민국은 1994년의 지구환경관계장관대책회의에서 국가실천계획 수립을 결정하였으며, 환경부를 의제21 추진 총괄기관으로 지정하고 각 장별 관련부처가 참여하여 1996년 3월에 의제21 국가실천계획을 수립하여 시행하고 있다.

또한 1997년 개최된 유엔환경특별총회(Rio+ 5)회의에서 채택된 의제 21 향후 이행계획에 따라, PCSD를 중심으로 다양한 이해관계자가 참여하여

경제·사회·환경분야 지속가능발전을 위한 국가목표와 정책방향을 제시하는 국가지속가능발전전략을 2002년말까지 국토관리 등 11개 정책분야에 대해 수립할 계획이다.

2.2. 환경분야의 지속가능발전 전략과 비전

환경정책기본법은 정부가 장기종합환경정책을 수립하여야 한다고 규정하고 있고 이에 따라 10개년 장기 환경정책목표와 이행수단을 담은 환경보전장기종합계획(Green Vision 21)이 1995년에 수립되었으며, 정부는 동 계획의 장기목표를 달성하기 위하여 연간 및 중기계획을 수립·이행하고 있다.

그린비전 21의 주요 목표는 국가의 환경 부존용량 범위내에서 후손의 복지를 훼손하지 않도록 개발과 보전을 조화시켜서 삶의 질을 향상시키는 것이다. 환경비전 21의 계획은 환경부 이외 부처의 영역도 포함하고 있으며, 부문별로 보면 자연환경보전, 대기환경보전, 수질환경보전, 해양환경보전, 상수도관리, 폐기물관리, 환경기술개발 등의 7개 분야로 구성되어 있다.

1998년 국민의 정부 출범이후에는 "인간과 자연이 더불어 사는 생명공동체"를 형성하여 환경친화형 복지사회 건설을 목표로 하는 「새천년 국가환경비전」이 수립(2000년)되었다. 동 계획은 환경대책을 사전오염예방 중심으로 전환, 시장경제와 민주주의에 입각한 환경행정을 운영하고, 환경정책과 경제정책을 통합적으로 운영하며 지구환경의 보전을 위한 공동 노력을 경주하는 것 등을 기본원칙으로 하고 있다.

부문별로는 환경윤리의 정착 및 환경교육의 강화, 경제·산업의 녹색화, 환경친화적·계획적인 국토관리, 기초생활환경 개선기반 확립, 환경과학기술의 발전, 지구환경보전에 적극참여, 녹색정부체계의 구현 등 7대 분야에서 22개 중점 추진과제 그리고 80개 단위사업을 중심으로 추진되어가고 있다.

2.3. 경제사회개발과 지속가능발전 전략

제7차 경제사회발전 5개년 계획(1993-1997)에는 삶의 질 향상과 환경보호에 대한 내용 및 부문별 정책에 있어서 환경적 요인을 통합하도록 하고 있는데, 예를 들면 에너지 절약 및 효율성 향상 정책의 개발과 지속가능하고 환경적으로 건전한 장기 에너지수급계획의 수립 등을 포함하고 있다.

한편 세계화에 따른 국제경제의 통합과 금융의 국제화가 이루어지고 정보화를 근간으로 하는 디지털 경제의 확산 등 지식경제사회로 급속히 변모함에 따라, 향후 우리나라 경제사회의 발전방향을 제시하는 “열린세상, 유연한 사회”를 위한 「비전 2011」 프로젝트가 재정경제부 주관으로 수립되고 있다. 동 프로젝트는 효율적인 시장시스템 구축, 동북아 지식정보강국으로의 부상, 국민의 풍요롭고 쾌적한 삶 보장이라는 3개 추진분야에 걸친 16개 과제가 추진되고 있다.

2.4. 중기 및 단기 전략계획

한편 정부는 장기계획에 기반을 두고 5년간의 중기적 환경전략으로서 환경개선중기종합계획을 수립·추진하고 있다. 현재 진행중인 중기계획은 1998-2002 5년간의 환경개선을 위하여 수립된 범정부적인 종합계획이다. 그 계획의 범위는 환경관련 시책사업과 투자사업으로 구성된다. 환경개선중기종합계획을 분야별로 보면 환경관리기반의 강화, 자연환경 및 토양 보전, 대기환경 보전, 수질환경 보전, 상수도관리, 폐기물 및 화학물질 관리, 해양환경 보전, 지구환경 보전 및 국제협력의 강화 등으로 이루어져 있다.

정부는 2001년부터 환경과 경제의 상충관계를 극복하고 환경과 경제를 통합하는 에코-2 프로젝트를 추진하고 있다. 동 프로젝트는 환경산업의 진흥, 자원절약 및 폐기물재활용 촉진, 수요관리중심의 용수관리체제로 절수 기술 및 시장창출, 환경지식·정보 인프라 확충, 환경·경제 통합지표 개발 등의 계획을 포함하고 있다.

2.5 국가지속가능발전 지표의 개발

위와 같은 전략적 종합계획은 의제21에서 전하고 있는 지속가능발전 전략을 구현하기 위한 것이지만 의제21의 장별 과제를 항목별로 정책과 연계하여 목표를 설정하고 추진·평가하는 체계로 구성되어 있지는 않다.

또한 「의제21 국가실천계획」은 의제21의 장별 과제를 국가의 지속가능발전 전략으로 집대성하기 위한 종합 전략이라 할 수 있으나, 구체성과 실질성 면에서 충분하다고 볼 수 없다. 최근 지속가능발전위원회에서는 이러한 문제점을 보완하여 명실상부한 지속가능발전전략으로서의 새로운 「의제21 국가실천계획」 수립을 추진 중이다.

국가실천계획을 포함한 지속가능한 발전 정책의 수립·집행과 성과 확인을 위한 객관적 도구로서, 경제·사회·환경·제도 등 4개 분야 53개의 지속가능발전 지표를 개발하였으며, 향후 지수화작업을 통해서 국가간의 비교가 가능하도록 발전시켜나갈 계획이다.

3. 부문별 지속가능발전 전략계획

3.1. 국토이용 관리와 인간정주

국토이용관리는 직접적으로 국토이용의 용도를 결정·규제하고 그에 입각하여 종합적으로 지속가능한 국토개발을 추진하는 정책 분야로서 지속가능발전에 있어서 가장 중요한 부문의 하나이다. 대한민국 정부는 국토의 지속가능한 이용을 보장하기 위하여 국토종합계획의 추진과 토지이용계획제도의 운영이라는 두 가지 전략을 구사하고 있다.

3.1.1. 국토종합계획

국토종합계획은 국토를 어떻게 이용·개발하고 보전해 나갈 것인가에 관한 기본적인 전략과 추진방안을 담은 최상위 국가계획으로 1962년 이후 4차례에 걸쳐 수립·집행 중에 있다. 동 계획은 정부부처내에 산재되어 있는 국토 관련 각종 정책·사업의 추진방향을 제시하고 조정함으로써 지속가능한 발전전략을 국가차원에서 구체적으로 적용하는 기본토대가 되고 있다.

1992-1999년간 시행된 제3차 국토종합계획에서는 지속가능한 발전 이념이 국토계획내에 도입되면서 자원절약적 국토이용을 기본목표의 하나로 설정하고 국민생활과 환경부문에 대한 투자를 증대토록 하였다. 그러나 국토 계획분야에서 환경문제와 지속가능발전 이념이 최대과제로서 전면에 부각된 것은 지난 2000.1월 확정된 제4차 국토종합계획부터라고 할 수 있다.

제4차 국토종합계획은 2000년부터 2020년까지의 국토관리에 있어 개발과 환경의 통합을 기본전제로 설정하였다. 이에 따라 국토에 관련한 지역 개발, 산업입지, SOC 건설, 관광, 도시관리, 토지이용 등 모든 부문에 걸쳐 환경과 조화된 지속가능 발전 이념이 지도원리로 반영되어 있다. 구체적으로는 환경친화적 개발모형과 지침, 합리적 환경성 검토수단을 도입토록 하고, 주요 산맥과 하천, 3대 연안지역을 네트워크화하여 통합적으로 관리하는 국토생태 통합네트워크를 구축토록 하였다. 특히 보전할 지역은 철저히 보전하고 개발가능한 지역은 계획에 입각하여 친환경적·체계적으로 개발하는 국토이용원칙과 계획체계를 마련토록 하고 있다. 한편 주거정책에 있어서도 물량공급위주의 기존정책에서 벗어나 공동체 단위의 쾌적하고 살기좋은 주거 환경의 구축에 중점을 두도록 하고 있으며 이를 위해 현재 건설교통부를 중심으로 법률체계 개편과 주거환경개선사업이 본격 추진중에 있다. 이와 함께 수자원 등 국토자원의 이용, 교통체계에 있어서도 수요관리기법을 주요 정책수단으로 채택하여 환경부하를 최소화하도록 하고 있다.

이러한 국토차원의 계획이 차질없이 추진된다면 건강하고 쾌적한 국토환경을 구축함으로써 지속가능한 발전이념이 국토전반에 정착될 것으로 기대하고 있다.

3.1.2. 토지이용계획

한국은 인구밀도가 세계에서 세번째로 높고 산지가 전 국토의 65% 이상을 차지하는 등 한정된 국토여건상 가용토지를 효율적으로 활용하는 문제가 국가적 기본과제로 인식되고 있다. 이렇게 한정된 국토에 대하여 보전할 지역은 철저히 보전하고, 개발이 필요한 지역은 효율적으로 개발할 수 있도록 국가적 차원에서 국토이용관리에 대한 기본질서를 부여하는 것이 국토이용계획제도이다.

국토이용계획에서는 자연환경의 보전과 토지의 합리적 이용을 통하여 국민의 양호한 생활환경을 확보하고, 국토의 균형 발전을 도모하기 위하여 전 국토를 도시지역·준도시지역·준농림지역·농림지역·자연환경보전지역의 5개 용도로 구분하여 관리하고 있다.

도시지역은 사람들이 밀집하여 사는 지역으로 용도지역과 기반시설 계획, 단지계획 등에 관한 도시계획에 의해 엄격히 관리되는 지역으로서 전국토의 약 15%에 이르며, 국토이용계획제도와는 별도로 도시계획제도가 적용되고 있다. 농림지역은 우량한 농지와 산림을 엄격히 보호하고 관리하기 위해 지정한 지역으로서 2001년 1월 현재 전국토의 약 51.3%를 차지한다. 자연환경보전지역은 자연경관이 빼어나거나 생태보전적 가치가 있는 지역 등을 철저히 보전하기 위하여 지정하는 지역으로서 2001년 1월 현재 자연환경보전지역으로 지정된 면적은 전국토의 약 7.1%에 이른다. 기타 준농림지역과 준도시지역은 비도시 지역으로서 전국토의 약 27%를 차지하며 농지와 산림형태로 유지되지만, 필요한 경우 도시화용도로 전환이 비교적 용이한 지역이다.

국토이용계획제도는 사회의 산업화와 도시화가 급속하게 진전되면서 비도시 지역에서의 무분별한 개발과 자연환경 훼손을 방지하기 위하여 1972년에 도입되었다. 그러나 경직적인 제도운영으로 택지·공장용지 등의 수요에 대해 효과적으로 부응하지 못하여 부동산가격 폭등과 기업의 생산성 저하 등의 문제가 발생하였으며, 1990년대 초반에 개발이 용이한 준농림지역제도 도입 등 보다 유연한 제도로 개편되었다. 1990년대초 제도개편으로 토지공급은 확대되었으나, 대도시 인근에서 기반시설을 충분히 갖추지 않거나 자연경관을 해치는 무분별한 개발이 초래될 수 있다는 우려에 따라 단계적으로 문제가 된 준농림지역에서의 건축 등 행위규제가 강화되어 왔다. 1995년도에는 음식점·숙박업소등의 비도시지역 입지제한을 강화하고, 1997년에는 준농림지역에서의 아파트 등 공동주택 건축을 제한하기 위하여 건축허용 용적을 상한을 종전 250%에서 100%로 제한하는 등 행위제한을 강화하였다. 특히, 1999년 6월부터는 보다 환경친화적이고 지속가능한 국토이용관리를 위해 국토이용관리제도의 전면적인 개편을 추진중에 있다. 이번 제도개편은 전국토에 대해 도시계획수준의 엄격한 계획이 수립되지 않으면 개발을 제한할 수 있도록 하는 「선계획-후개발」의 국토이용 원칙을 확립하는 내용을 골자로 하며, 2001년중에 제도개선을 마무리하고 2002년부터 시행에 들어갈 예정이다.

아울러 국토 이용관리에 있어 개발할 지역은 엄격한 검토를 거쳐 선정하고, 보전할 지역은 보다 철저히 보전하기 위하여, 토지가 갖는 물리적 특성 외에도 환경적합성·농업적합성·도시적합성 등을 종합적으로 고려하여 토지의 용도를 구분하고 이용가능지 등을 검토할 수 있는 토지적성평가제도를 2001년중에 도입할 예정이다.

3.1.3. 인간 정주

인간정주와 관련한 대한민국의 실천계획은 주거환경의 개선과 대도시

교통난의 완화, 깨끗한 생활환경의 조성 등이다. 지속적으로 증가하고 있는 택지수요를 충족시키기 위하여 택지의 계획적 개발과 안정적인 공급정책을 추진하여 왔다. 한편 저소득층의 주거안정 도모를 위하여 공공임대주택을 확대하고, 1990년 이후에는 매년 60만호 내외의 주택을 공급하여 주택부족을 완화하였다. 한편 주택의 양 뿐 아니라 질 측면에서 국민주거수준 향상을 위한 종합계획으로 전환하고 관련법을 개정하였으며 주택의 규모, 주거설비, 주거환경 등 주거복지에 관련된 사항들을 정책지표화하여 정책목표를 설정, 관리하여 왔다.

3.2. 사회 복지

3.2.1. 빈곤과 공중보건

지속가능발전을 달성하기 위하여서 빈곤의 타파와 보건수준의 제고는 기본적인 핵심적인 사항이다. 대한민국의 빈곤퇴치 전략은 경제성장과 환경문제를 동시에 고려하면서 단기로는 절대빈곤을 퇴치하고 장기적으로는 상대적인 빈곤의 감소를 추진하는 것이다. 보건수준의 제고를 위한 전략은 국민보건 및 의료수요의 충족을 위한 체제를 구축하고 서비스의 질을 향상시켜 국민의 건강을 증진하여 지속가능발전을 도모하는 것이다.

저소득층에 대한 생활보호제도는 종전부터 시행되어 왔고 지원액의 증대와 지원방법의 개선이 꾸준히 진행되어왔다. 생활보호제도 운영은 그동안의 시혜적 단순보호 차원에서 최근 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 복지 시책으로 전환되었으며, 절대빈곤층의 기초생활을 보장하되 생산적 복지 개념을 도입한 국민 기초생활보장법이 1999년 제정되어 2000년부터 시행되고 있다. 저소득층의 보건의료서비스 지원을 위하여 생활보호 대상자 중 근로능력이 없는 자를 대상으로 의료보호사업을 실시하고 있으며 1994년부터는 농어촌지역의 열악한 보건의료환경을 개선하고 보건의료의 공급기반을 확충하기 위하여 보건소의 노후시설 및 장비의 보강 사업을 추진해왔다.

대한민국의 국민보건 서비스의 질은 지난 10년간 크게 향상되었으며 평균수명의 향상 등 지속가능성의 제고에 기여하였다. 전염병 이환율이 증가하는 추세에 있으나 이는 일시적인 현상으로 판단된다.

정부는 질병감시체계와 전염병 관리체계를 구축하여 현재 적용율 90%이상인 면역확대사업을 지속적으로 추진하여 왔다. 산발적으로 발생하고 있는 수인성 질환과 최근 유행하는 전염병들을 중점 관리하고 주요 만성 전염병 비율을 조기에 1% 이하로 감소시키며 에이즈 예방을 위한 홍보교육 강화 및 에이즈 예방 대책에 민간부문의 참여를 확대하고 있다.

대한민국에서 전염병 이환율이 감소한 것은 국가가 전염병관리 기본 목표 및 정책을 수립하여 추진해온 데에 기인한 것이다. 정부는 동 계획에 기초하여 전염병관리조직을 개편하고 일선 보건소 요원에 대한 집중교육 실시로 전문성을 강화하였으며 전산망을 통한 전국 전염병감시 시스템을 구축하고 예방접종사업과 전염병 연구개발사업을 확충하면서 각종 전염성 질환에 대한 홍보와 교육을 강화하였다.

3.2.2. 노동자 안전의 증진

노동자와 노조의 역할과 관련한 대한민국의 실천계획은 근로자와 사용자의 능동적인 참여를 통한 안전, 건강 및 지속가능한 발전의 달성을 위한 노·사·정 협력체제의 구축을 그 주요 전략으로 삼고 있다. 의제21 국가 실천계획에서는 명예산업안전감독관 제도의 운영 활성화, 산업안전보건 위원회 운영의 활성화, 한국노총 등 근로자단체의 산재예방활동 촉진, 『안전 점검의 날』 운영 등 근로자 및 노동조합의 참여 확대를 통해 근로자의 안전과 건강을 유지·증진 등을 계획한 바 있다.

대한민국은 산업안전 및 환경에 관한 ILO 협약 등 국제기준의 준수를 위하여 1997년 산업안전보건법 시행규칙을 개정하는 등 제도정비와 국제 협력을 추진하여오고 있다. 또한 양자 및 삼자기구의 역할의 강화와 환경적

단체협약의 체결이 자율적으로 추진되고 있으며 재해다발 사업장 자율개선 지역 프로그램이 개발·보급되고 있다.

노동부장관은 산재예방 활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위해 근로자, 노·사단체 및 산재예방관련 전문단체에 소속된 자 중에서 명예 산업안전감독관을 위촉하고 있다. 한편 사업주는 노·사 동수로 구성하는 산업안전보건위원회를 설치하여 산재예방계획의 수립, 근로자 안전·보건 교육, 작업환경 점검 및 개선, 근로자 건강관리 등을 자율적으로 심의·의결하고 있다. 이러한 노력에 힘입어 근로자 1인당 재해율이 1992년의 1.52%에서 1999년에는 0.74%로 크게 개선되었다.

노동자의 사업장 안전에 대한 투자는 외환위기 이후에 중소기업의 경영여건 악화로 인하여 침체상태에 빠졌는데 정부는 이에 대한 대책으로 금융상의 혜택을 부여하는 방안을 강구하고 있다.

3.3. 산업 분야

정부는 “환경친화적산업구조로의 전환촉진에관한법률” (1995년 제정, 1997,1999년 개정)을 통하여 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하여 에너지 및 자원을 절약하는 산업활동을 적극 추진함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여를 도모하고 있다.

동 법률은 환경친화적 산업구조로의 전환 시책과 환경경영인증에 관한 정책을 규정하고 있으며, 매 5년마다 환경친화적 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 종합시책을 수립하도록 규정하고 있다. 종합시책에는 산업구조의 현황과 전망, 목표의 설정, 생산공정개선, 청정생산기술개발 등 환경친화적 산업구조의 구축방안, 환경설비산업 육성방안, 환경경영 촉진방안 등이 포함되도록 규정하고 있다.

청정생산기술사업은 제품의 전 과정으로부터 오염물질을 원천적으로

저감·최소화하여 환경보전과 제조원가의 절감을 병행, 실현하는 경제적이고 환경친화적인 청정생산기술의 개발·보급을 지원하여 산업발전을 촉진하고, 기업의 국제경쟁력 제고를 목적으로 시행되고 있다. 1999년까지 동 사업의 결과물로 청정생산기술에 대한 특허 등록 27건 논문발표 279건 등 성과를 가져왔다.

청정생산 연구개발사업의 성과로는 청정생산 개념의 확산 및 산업계의 자발적 유도, 환경 및 무역규제에 원천적으로 대응하고 환경비용을 최소화, 개별 기업의 기술력 향상 및 개발된 기술의 산업계 이전·확산을 통한 산업구조 전환 기반을 구축, 선진 청정기술의 사례분석 및 중소기업에의 적용 가능한 청정생산기술의 도출 등이 있다.

한편 청정생산설비 및 환경설비를 설치하거나 환경설비를 생산하는 기업에 대하여 시설개체 및 자동화자금 융자 지원으로 1995년부터 2000년까지 총 2,954억원이 지원되었다. 한편 재활용제품의 품질향상을 통한 수요기반을 확충하기 위하여 인증 대상 품목 및 규격제정의 확대를 시행하였다. 2000년 현재 인증 대상 품목은 166개, 규격제정 품목은 116개에 이르고 있으며, 이는 전 세계에서 9위에 해당한다.

또한 기업의 환경경영체제 (ISO) 인증 획득의 확대를 위한 정책을 펼쳐 인증기관업체의 수가 2000년까지 총 544개에 이르고 있다. 또한 환경경영 표준화 사업을 실시하여 국내에서 범용적으로 사용되고 있는 원부자재, 공정, 에너지, 운송수단 등의 분야에 대한 환경지수 개발 등 환경경영의 표준화 등을 추진하고 있다.

3.4. 환경 과학기술 개발

정부는 1992년부터 2001년까지 3단계로 구분하여 환경기술을 G-7 선진국 수준으로 끌어올리기 위한 환경공학기술개발사업을 추진해왔으며, 이와 병행하여 민관협력 기술개발사업을 추진중이다. 1992년부터 2000년까지

9년간 3,250억원을 투자, 배연탈황·탈질기술 등 306개 연구개발과제를 추진, 이중 199개 과제가 종료되었다.

환경공학기술개발사업에서는 1997년까지 기반기술과 핵심기술을 확보하여 실용화기술로 정착시키고 2001년까지 오염방지기술 차원을 벗어나 청정기술과 환경복원 및 재생기술을 개발하고 환경산업을 수출전략산업으로 육성하는 것을 목표로 하였다. 그러나 1998년 시점에서 볼 때 기술개발목표를 제대로 달성되었다고 볼 수 없으며 2001년까지의 기술목표달성도 어려울 것으로 보인다.

정부는 정부 및 민간의 환경기술개발의 중복을 방지하고 효율화를 도모하기 위하여 각 부처의 환경기술개발계획을 종합·조정하는 환경기술개발 종합계획을 수립할 계획이다. 정부는 이를 위해 2000년 2월 “환경기술개발 및지원에관한법률”을 개정하였다.

정부는 1999년에 과학기술혁신을 위한 특별법의 개정을 통하여 국가 과학기술위원회를 구성하였으며 여기서 환경과학기술개발을 포함한 과학 기술개발 관련 투자우선순위를 심의·조정하도록 하고 있다.

환경기술 개발은 수요측면에 대한 고려가 없으면 개발된 기술이 사장 될 수도 있으므로 환경기술의 수요에 대한 정책이 필요하다. 수요측면을 고려하여 환경과학기술의 보급을 촉진하기 위한 정책으로 환경과학기술 발전 10대 과제를 수립·실시하고 있다.

2000년 2월에는 환경신기술의 개발과 보급을 촉진하기 위하여 우수 환경기술을 국가가 검증하는 환경기술평가제도를 법제화하였다. 2001년부터는 G-7 사업의 경험과 연구역량을 바탕으로 차세대 핵심환경기술개발사업 (Eco-Technopia)을 추진하고 있다. 2001년부터 2010년까지 매년 1천억원 씩 총 1조원을 투자, 통합환경기술, 생태계보전·복원기술, 사전오염예방기술, 지구환경·기후변화기술 등 4개 단위사업에 22개의 중점과제를 개발할 계획이다.

3.5. 농업 및 농촌개발

지속가능한 농업 및 농촌개발을 위한 전략은 생산자원의 효율화, 농업기술 개발과 자원의 보전이용, 지속가능한 생산수단의 강구, 환경보전형 농업정책의 추진과 주민의 참여 등으로 요약할 수 있다.

특히 지속가능한 농업생산수단을 강구하기 위하여 토양의 복구와 지력 증진 그리고 종합병해충관리(Integrated Pest Management) 및 양분종합관리(Integrated Nutrient Management)를 추진해 왔다. 토양보전을 위하여 토양상태를 측정하고 그 결과에 따라 황폐화 토지의 복구 그리고 토지자원의 합리적 이용과 농경지 지력증진을 위한 종합대책을 수립하고 이행하여 왔다. 종합 병해충 관리를 위하여서는 작물의 생산성 감소와 병해충 방제 비용의 증가를 수반하지 않으면서 화학농약의 사용을 최소화하는 병해충 종합관리기술개발과 농민에 대하여 방제기술을 보급하고 홍보를 강화하는 시책을 펴왔다. 양분종합관리를 위해서는 농경지 토양의 유형별 토양검정을 실시하여 필요한 양만큼의 적절한 시비가 될 수 있도록 관련기술을 개발, 보급하는 등 화학비료의 사용을 최소화하는 정책을 강화해 오고 있다. 또한 환경보전형 농업기술을 개발하기 위하여 품종개량, 시설자동화, 환경농업 등에 대한 농업기술의 개발을 추진하여 왔다.

농업의 환경성을 나타내는 주요 지표인 농경지에 대한 농약 및 비료 사용량은 다음 < 표 5 >에서 보듯이 1992년 이후에 감소추세를 보여왔다.

< 표 5 > 농경지에 대한 연간 농약 및 비료사용량

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
농약 (톤)	26,718	25,999	26,282	25,834	24,641	24,814	22,103	25,837	25,917
비료 (천톤)	936	974	970	954	908	882	860	842	798

자료: 농림부

또한 농업생산활동은 홍수방지(flood prevention)와 수분흡착기능(water buffering capacity)을 포함한 국토보전기능(land conservation), 자연경관유지, 생물다양성 보전 등 여러 가지 긍정적인 환경효과를 지니고 있는 바, 이러한 농업의 다원적 기능(multi-functional character of agriculture)을 향상시키기 위하여 각종 친환경 농업정책 및 조치(environment-friendly agricultural policies and measures)를 정책의 우선 과제로 하여 지속가능 농업 및 농촌개발을 촉진시켜왔다. 이러한 측면에서, 환경에 부정적 영향을 미치는 생산연계 지원정책(production-linked agricultural support)을 줄여나가는 대신 직접지불제(direct payment) 등과 같이 생산과 연계되지 않는 친환경농업정책으로 전환해 나가고 있다.

대한민국의 농업부문은 국제무역규범에 대한 적응과 친환경적 농업 개발, 그리고 농촌지역의 소득 및 생활수준의 개선, 그리고 식량안보 등 어려운 과제들을 조화롭게 달성하기 위한 정책을 비교적 효율적으로 추진하고 있다고 평가된다.

3.6. 산림

정부는 동식물의 서식지이자 자원인 산림을 조성하고, 지속가능하게 이용·보전하기 위하여 전국의 산림을 대상으로 10년마다 산림기본계획을 수립·운영하고, 5년마다 그 타당성을 평가하고 있다. 동 계획은 국가산림계획(National Forest Program)으로서 개별 산림 소유주의 영림계획과 지방자치단체가 수립한 지역산림계획을 바탕으로 하여 국가 전체의 산림자원 조성·이용·보호·육성, 산지의 보전·이용, 산림 생태계의 보전·관리 등에 관한 중장기 종합계획이다.

대한민국은 제1차 및 2차 산림기본계획에 의하여 과거 일제강점기와 한국전쟁으로 인하여 황폐된 국토를 푸르게 녹화시켰으며, 그 바탕 위에 산지 자원화의 기반조성을 목표로 제3차 계획(1988-1997)을 추진한 바

있다. 동 계획기간중 주요 성과로는 ① 산림법을 개정(1996)하여 지속가능 발전을 위한 산림분야의 7개 기준을 제시하여 지속가능한 산림경영의 법적 근거를 마련하였고, ② 전국의 산림을 기능과 이용 목적에 맞게 재편(1997)하여 산지가 합리적으로 관리될 수 있도록 하였으며, ③ 임업촉진진흥법을 제정(1997)하고 임업세제를 개선하여 사유림 경영을 활성화할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 또한, ④ 33만ha의 경제림을 조성하고 304만ha의 산림을 육림작업을 실시하여 임목축적을 1987년의 1ha당 31입방미터에서 1997년에는 1ha당 52입방미터로 증가시켰으며, ⑤ 70개소의 자연휴양림 등 110개소의 산림휴양시설을 건설하여 증가하는 산림휴양 수요에 대처하였으며, ⑥ 372개소의 야생조수 보호구를 설치하여 산림의 야생조수 서식밀도를 1987년의 100ha당 18.76마리에서 1997년도에는 100ha당 21.3마리로 증가시켰다.

정부는 현재 제4차 산림기본계획('98-'07)을 추진하고 있으며, 정책 목표는 지속가능한 산림경영기반 구축이다. 1998부터 현재까지 주요 추진 실적으로는 ① 산림의 공익기능 증진을 위한 투자재원 확보를 위해 산림 녹색복권제도를 도입(1998)하였으며, ② 산림의 보전과 이용을 조화롭게 함으로써 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 산림정책의 기본적인 방향을 설정한 산림기본법을 제정(2001)하였고, ③ 식물자원의 체계적인 보전관리를 위해 국립수목원 신설(1999) 및 수목 유전자원의 보전 및 자원화를 위해 수목원조성및진흥에관한법률을 제정(2001)하였으며, ④ 5대강 유역산림 1.2백만ha를 특별관리하여 수질을 개선하였으며, ⑤ 생태적으로 건전한 산림 조성을 위한 숲가꾸기 사업으로 98년부터 2001년까지 6,008억원을 투자하여 369천ha의 산림을 가꾸었다.

산림이 제공하는 공익 및 환경편익을 경제적 가치는 1987년의 17조 6,560억원에서 2000년에는 49조 9,510억원으로 13년동안 2.8배로 증가한 것으로 추정하고 있다. 그러나, 경제·사회의 발달로 인구의 도시집중에 의한 택지, 산업의 발달에 따른 공장용지 및 국민의 레저공간 등 토지의 수요가

증대됨에 따라 앞으로도 일정 부분을 산지에서 그 수요를 충당할 것으로 예상된다. 이에 대해 정부는 산지의 보전 및 관리 강화를 위해 “산지개발 타당성 검토제도” 도입을 포함하는 「산지관리법」 제정을 추진하고 있다.

3.7. 자연환경보전 및 생물다양성 보전

2000년 기준으로 대한민국에서 조사된 생물종수는 동물 18,029종, 식물 8,271종, 균류 1,625종, 원생생물 736종, 원핵생물 1,167종으로 약 3만여종이다. 대한민국에서는 삼림벌채와 개발, 도시화 그리고 남획, 농약 남용 등으로 인하여 생물종의 멸종이 가속되고 있다. 호랑이, 표범, 여우, 늑대는 관찰되지 않으며 산양, 사향노루, 반달가슴곰 등도 멸종 위기에 처하여 있다.

야생 동식물 보호를 위하여 자연환경보전법 (멸종위기 야생 동식물 보호), 문화재보호법 (천연기념물), 조수보호 및 수렵에 관한 법률 (야생 조수) 등을 제정, 시행해오고 있다. 1997년에는 자연환경보전법을 개정하여 멸종위기에 처한 야생동식물 관리의 제도적 기반을 구축하였으며 멸종위기 야생 동식물(43종) 및 보호 야생 동식물(151종)을 지정하여 관리하고 있다. 1992년부터 자연환경보전법에 따라 자연환경보전기본계획을 수립·이행하고 있다. 이와 관련하여 정부는 1998년에 자연환경보전기본방침을 작성하였으며 1999년에 5개년 실천계획인 전국 자연환경보전계획을 수립하여 이행해 오고 있다.

정부는 자연환경 보전을 위한 대책으로 자연환경조사사업을 정기적으로 실시하여 자연환경현황을 파악하고 있으며, 생태가 우수한 지역을 보호지역으로 지정·관리하고 있다. 낙동강하구 철새도래지 등 7개 지역을 국가생태계보전지역으로 지정·관리하고 있으며 광양 백운산의 희귀식물자생지 등 8개 지역을 시도 생태계보전지역으로 지정·관리하고 있다.

이와 같은 자연 및 생물다양성 보전 전략은 생물다양성협약에 가입한 국가로서의 책무의 이행과 관련하여 추진되고 있다.

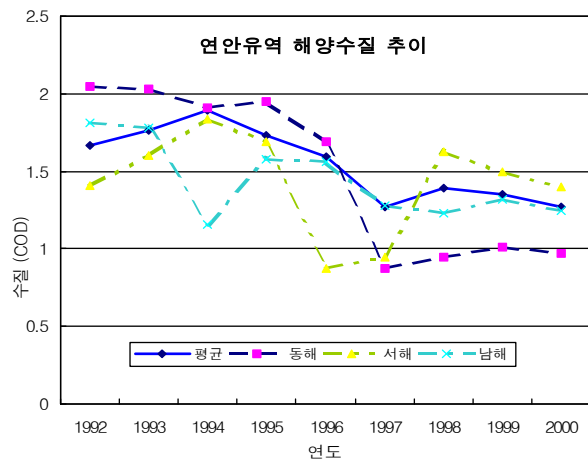
3.8. 해양 부문

해양부문은 해양수산부라는 매체중심 부처의 출범으로 통합적이고 일원화된 관리를 위한 정책수단을 확보하였다.

대한민국은 연안역의 통합관리를 위한 각종 정책을 추진하여 왔으며 각종 해양오염원의 체계적 관리기반을 조성하여 왔다. 이를 위해 1999년에 연안관리법 제정과 해양오염방지법을 개정하고 2000년에는 연안통합관리 계획을 수립·시행중이며, 1995년이후 연안지역에 환경 기초시설을 대규모로 확충해오고 있다. 해양환경의 상당부분이 인접 육역으로부터 큰 영향을 받기 때문에 대한민국은 해역뿐만 아니라, 인근 육역에 대한 관리를 포함하는 환경관리해역(Marine Protected Areas)을 설정, 해양의 실질적이고 종합적인 보호가 가능하도록 하였다. 환경관리해역은 해역특성 및 주민의 경제·사회적 여건 등에 대한 철저한 조사를 통한 관리정책을 수립하고, 선지원·후규제 방식을 채택함으로써 지역주민의 적극적 참여를 활성화할 수 있는 제도적 장치를 마련하였으며, 현재 9개 해역 4,791km²가 지정되어 있다.

또한 수산자원의 지속가능한 이용을 위해 총허용어획량제도를 1998년부터 도입·실시하고, 어장의 오염을 억제하기 위하여 오염심화 어장에 대한 주기적 휴식제를 도입하여 운영하고 있다.

이와 같은 해양환경 보전정책의 추진 결과 환경 압력요인의 증가에도 불구하고 1992년 이후 대한민국 연안수역의 연도별 해양 수질은 다음과 같이 개선되어 왔다. 한편 1992년 이후 연안해역 수질의 다른 중요지표인 적조발생 건수는 매년 증가해 왔으나 최근에는 감소추세로 반전되고 있다.



3.9. 수질 관리

수질보전은 대한민국에서 매우 중요한 문제이며, 특히 대부분의 식수원이 하천이기 때문에 하천의 수질보전은 국민보건과 삶의 질에 직결되어 있다.

수질부문은 오염 배출원이 분산되어 있고, 산업 부문 뿐 아니라 농·축산업이 큰 부분을 차지하고 있으며, 주민의 일상생활은 물론 토지이용규제와 밀접한 관련을 맺고 있어 수질개선을 위하여 재산권 행사가 제약을 받는 등 그 개선노력에 장애가 많다.

그럼에도 불구하고 수질 환경을 주요 하천(한강 및 낙동강)의 수질 기준으로 판단할 때 현상유지를 하고 있다고 평가된다(< 표 6 > 참조). 이는 식수원으로 사용되는 주요 하천에 대하여 정부의 종합적인 수질대책이 수립되고 그에 따른 수질관리가 강화되어왔기 때문인 것이다.

<표 6> 한강과 낙동강의 수질 추이

(단위: BOD(ppm))

구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
한강팔당댐	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4
낙동강 물금	3.3	3.4	4.6	5.1	4.8	4.2	3.0	2.8	2.7

자료: 환경부

정부는 1991년에 4대강에 대한 효과적인 대책추진을 위하여 전국을 수계영향권별로 한강대권역, 낙동강대권역, 금강대권역, 영산강대권역의 4개 대권역과 11개 중권역으로 구분하였다.

“맑은 물 공급 종합대책은” 1993년에 수질보전, 수자원, 상수도 공급 등 물관리 정책을 종합적으로 추진하기 위하여 수립되었다. 동 대책은 5개년 계획으로 수립되었으며 총사업비로 15조9천억원을 투입하였다. 1996년에는 그 후속대책인 “물관리 종합대책”이 수립되었다. 동 대책은 물관리에 관한

장기계획으로 수질부문대책은 10개년, 수자원 부문은 15개년 계획으로 되어 있다.

1996년에는 4대강 수질개선을 목적으로 총리실에 수질개선기획단이 설치되었는데 그 업무는 물관리정책의 통합·조정, 환경관련부처 행정의 지휘, 감독 및 정책의 조정, 상수원·수질개선에 관한 정책과 환경기초시설 설치 사항, 수질개선사업에 관한 총괄계획 수립 지원 및 조정, 수질개선사업 집행 과정에서 발생하는 이견 조정, 수질개선사업 추진 관련 중앙정부와 지방자치단체간 업무조정 및 지휘·감독, 수질개선사업 집행상황 평가·점검 및 투자 성과 분석 등이다.

대한민국의 수질보전은 수원지역의 경제개발수요가 커서 과거 맑은물 공급 종합대책에 따른 정책시행과 투자에도 불구하고 수질의 개선은 기대에 미치지 못하였다. 2000년 팔당, 대청호 등 주요 광역상수원의 수질은 2급수였고 낙동강하류지역은 갈수기에 고도정수처리가 필요한 3급수 수질이였다.

1998년부터 3년여에 걸쳐 지역주민, 민간단체, 지방자치단체와의 협의과정을 통해 4대강별로 수질개선 특별종합대책을 수립하였다. 동 대책은 물이용부담금제도, 오염총량관리제, 수변구역 및 보안림지정제 등 다양한 정책수단을 포함하고 있다. 한강수계는 자발적 오염총량제를 1999년부터 시행하고 있으며, 낙동강·금강·영산강 수계는 2003년 하반기부터 단계적으로 의무적 총량관리제를 실시할 계획이다. 이러한 정부시책의 결과는 이미 나타나기 시작하여서 4대강 주요 지천들의 수질이 점차 개선되고 있다.

3.10. 대기오염관리와 교통

대한민국의 대기환경정책은 대기환경기준 설정과 사업장관리, 대기오염측정망의 운영, 특별대책지역과 대기환경규제지역의 지정관리 등 제도적 측면과 아황산가스, 비산먼지, 악취, VOC, 오존, 산성비 등 오염물질별 관리, 그리고 자동차공해저감대책 등으로 이루어져 있다.

대도시의 경우 청정연료 보급확대 시책으로 아황산가스(SO₂) 같은 개도국형 대기오염문제는 점차 개선되어가고 있다. 서울 및 울산의 예에서 보듯이 현재 두 도시의 SO₂ 농도는 연평균 환경기준인 0.02ppm을 충분히 만족시키고 있다. 대기환경의 절대적인 상태는 SO_x나 TSP 등의 대기질지표 측면에서 뚜렷이 개선되어가고 있는 추세이다.

< 표 9 > 서울과 울산의 SO₂ 농도 추이

(단위: ppm)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서울	0.035	0.023	0.019	0.017	0.013	0.011	0.008	0.007	0.006
울산	0.031	0.032	0.03	0.028	0.022	0.019	0.015	0.017	0.013

자료: 통계청

교통부문은 쾌적한 정주환경의 확보, 대기질관리, 그리고 에너지 소비 그리고 산업활동의 효율성 측면에서 대한민국의 지속가능발전 달성에 최대의 문제영역으로 등장하였다. 한국의 교통은 80년 이후 양적 팽창을 거듭하여 자동차보유대수는 1988년 200만대 수준에서 1999년 10월 1,100만대로 증가하였다. 이에 따라 부분적인 대기질 개선에도 불구하고 자동차의 급격한 증가로 인한 대기오염으로 사회적 비용이 급속히 증가하였고, 특히 교통부문의 환경문제는 장기적으로 건강을 해치고 여러 다른 종류의 환경문제보다 가장 통제가 어려운 분야이다.

그동안 정부가 취한 친환경적 교통정책은 자동차 배출가스를 저감시키는 방안과 교통수요를 억제시켜 교통흐름을 원활히 함으로써 교통체증으로 인한 오염발생량을 감소시키는 방안을 들 수 있다.

자동차 배출가스 저감을 위한 방안으로 자동차 배출가스 및 연료품질 기준 강화, 배출가스 검사 및 단속강화 시책뿐 아니라, 월드컵 개최도시를 중심으로 천연가스(CNG) 시내버스 보급정책이 2000년부터 추진하고 있다.

교통수요 관리정책은 지하철의 확충, 버스 전용차선제, 10부제 등

대중교통수단의 이용을 제고하기 위한 정책과 공영주차장 요금인상, 고유가 정책 등 경제적 수단을 도입하여 시행하였다. 1996년 말 시행된 고유가정책(휘발유에 주행세를 부과)으로 1998년1월 서울시의 통행속도는 도심(15.9%)보다 외곽(26.7%)에서 크게 증가하여 장거리통행에 많은 영향을 준 것으로 평가된다.

4. 환경과 경제의 통합을 위한 정책수단

지속가능발전은 경제적 의사결정에 환경비용이 정당하게 내부화될 때 달성될 수 있다. 이는 전략적인 수준에서의 계획의 수립과 추진, 그리고 토지이용계획이나 인허가제도 등 직접규제에 의하여서도 달성될 수 있으며 정책수단 수준에서는 경제적 수단 혹은 그에 준하는 정책수단의 운용을 통하여 올바르게 성취될 수 있다. 대한민국에서 운용되는 이와같은 정책수단에는 부과금 및 부담금, 영향평가제도, 그리고 자율적 환경정책수단 등이 있다.

4.1. 배출 부과 및 부담금

4.1.1. 배출부과금제도

배출부과금제도는 대기환경보전법과 수질환경보전법에 의거하여 1983년에 도입되었다. 1996년까지는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에게 부과하는 초과배출부과금만이 부과되었으나, 1997년부터는 배출허용기준 이내로 배출하는 업소에 대하여서도 부과하는 기본부과금제도를 도입하여 병행 실시하고 있다.

기본부과금제도의 도입이후에 배출부과금제도는 경제적 수단으로서의 環境稅에 근접하여 환경정책의 효율성을 향상하는 데 기여한 바 크다.

배출부과금액은 1997년 급격히 증가하였으나 1999년에는 감소로 반전하였다. 현재 대한민국의 배출부과금은 벌과금적인 성격이 아직 농후하다. 최근의 배출부과금 수입의 감소는 배출허용기준 강화에 따른 배출업소들의 준수수준이 제고되었기 때문인 것으로 평가된다.

4.1.2. 환경개선부담금제도

환경개선부담금제도는 1991년 12월 환경개선부담법에 근거하여 시행되었으며 오염원인자부담원칙에 입각하여 유통 및 소비과정의 오염원인자에게 오염물질처리비용을 부담하도록 하여 오염저감을 유도하고 환경재원을 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 대상은 일정기준 이상의 시설물과 경유자동차이다. 동 제도는 1999년에 2,976억원을 징수하는 등 환경재원 조성에는 기여하였다고 볼 수 있으나, 환경적·경제적 효율성 측면에서는 미흡한 측면도 없지 않다. 그 이유는 정책수단과 정책대상의 연계성이 부족하며, 부담금의 부과가 실제 오염배출량이 아니라 시설물 용도별 용수 및 연료사용량에 따라 부과됨으로 인하여 효율성이 떨어지기 때문이다.

4.1.3. 폐기물예치금제도

폐기물예치금제도는 "자원의절약과재활용촉진에관한법률"에 의하여 다량으로 발생하는 제품 및 용기 중 사용한 후 회수 및 재활용이 용이한 제품의 생산·수입업자에게 폐기물 회수·처리비용을 예치하게 하고 적정하게 회수·처리할 경우 예치비용을 반환해 줌으로써 폐기물의 재활용을 촉진하는 제도이며, 현재 종이팩 등 6개 품목 12종을 대상으로 실시하고 있다. 폐기물예치금제도는 폐기물의 재활용 촉진효과보다는 관련 재원 확보면에서 더 큰 의의가 있어 왔지만 근년에는 회수율의 제고와 더불어 정책의 효율성이 향상되고 있다.

4.1.4. 폐기물부담금제도

폐기물부담금제도는 "자원의절약과재활용촉진에관한법률"에 의하여 제품에 유해물질을 함유하고 있거나 회수·재활용이 곤란한 제품·재료·용기에

처리비용에 상당하는 비용을 부과하여 환경비용을 합리적으로 배분하고 제품의 환경친화성 제고를 위하여 도입하였다. 현재 폐기물부담금의 부과는 살충제·유독물 용기 등 12개 품목 32종을 대상으로 하고 있다. 동 제도는 부과대상 품목의 선정과 정책수단과 정책대상의 연계성 측면에서 개선의 여지가 있다고 평가된다.

4.1.5. 물이용부담금

물이용부담금제도는 한강 등의 수질을 개선하기 위하여 상류지역에서 소요되는 비용을 조달하기 위하여 하류지역의 주민들이 “이용자부담원칙”에 의거하여 납부하는 부과금이며 수도요금에 합산하여 부과하고 있다. 서울시의 주요 식수원인 팔당호 인근지역은 1975년 상수원보호구역, 1990년에는 특별대책지역으로 지정하여 각종 행위를 제한하고 있으며 1999년에는 수변구역과 보안림을 새로 지정하였으며 오염총량관리제도를 도입하였다. 하류지역 주민들의 물 사용량 1톤당 110원씩 납부하는 부담금은 상류지역 자치단체의 환경기초시설 설치 지원, 상수원 수변지역 주민에 대한 보상 등에 사용하고 있다. 물이용부담금제도는 수요관리에 기반한 수질 및 수량정책의 일환으로 실시하고 있으며 기술개발에 대한 유인효과도 있을 것으로 기대하고 있다.

4.1.6. 교통유발부담금

교통유발부담금제도는 상주인구가 10만 이상인 도시의 도시교통 정비구역 안의 연면적 1,000㎡이상의 교통유발 원인이 되는 시설물의 소유자에게 사회적 경비의 일부를 부담하게 하여 교통량 감축을 유도하기 위한 목적으로 시행되고 있으며 징수 금액은 해당지역의 대중교통개선사업에 사용할 수 있다.

부담금은 도시교통 정비구역이 설정되어 있는 33개 도시에서 연간 700억원 규모를 징수하고 있으며, 사용용도는 버스전용차로 설치, 버스차량 대·폐차 지원, 버스 운행정보 제공시스템 설치 등 대중교통시설의 확충 및 운영개선을 위한 사업에 사용하고 있다.

4.1.7. 쓰레기 종량제

1995년부터는 일반 가정과 소규모 사업장에서 발생하는 생활폐기물 발생량을 줄이기 위하여 쓰레기 배출량에 따라 그 처리비를 차등적으로 부과하는 쓰레기 종량제를 도입하였다. 이는 건물면적, 재산세 등을 과표로 쓰레기처리 수수료를 징수하던 종전 방식에서 오염자 부담원칙에 따라 실제 배출량을 과표로 수수료를 부과하는 것으로, 종량제 실시 이후 쓰레기의 총 배출량은 1994년 하루 58,118톤에서 1998년에 44,593톤으로 23%가 감소하였다. 이를 1인당 생활폐기물발생량으로 환산하면 94년 1일 1.3kg에서 99년에는 0.97kg으로 영국·독일과 유사한 수준이며, 재활용품 배출량은 1994년 하루 8,927톤에서 1998년에는 15,566톤으로 74%가 증가하였다. 이를 경제적 가치로 환산하면 약 2조9천억원의 이익을 가져온 것으로 평가된다.

4.2. 환경영향 평가제도

4.2.1. 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도

환경영향평가제도는 1981년부터 실시하였으나, 제도적으로 뒷받침되어 본격적으로 실시한 것은 1993년 “환경영향평가법”의 제정 이후라고 할 수 있다. 환경영향평가의 대상사업은 현재 행정기관이 시행하는 도시개발, 산업입지 조성, 도로 조성 등과 정부투자기관의 개발사업 그리고 민간개발사업 등 17개 분야 62개 단위 사업을 그 대상으로 하고 있다.

환경영향평가는 지속가능발전의 달성에 중요한 정책수단으로 작용하고 있다. 그러나 평가시기와 협의과정상의 문제 그리고 협의내용의 반영 등에서 문제점이 노출되고 있으며 환경영향평가가 지속가능발전에 기여하기 위하여서는 이러한 점들에 대한 노력이 뒤따라야 할 것이다.

환경영향평가의 대상이 되는 프로젝트를 수행하고자 하는 사업자는 공청회를 개최하여야 하며 승인 주무부처는 환경부와 협의하도록 되어 있다. 사업승인 주무부처는 프로젝트의 승인에 있어서 환경부와의 협의 결과를 반영해야 하며 필요할 경우 다시 협의를 하여야 한다.

환경영향평가제도는 대부분 대규모의 개발사업에 대하여 계획이 확정된 후 사업실시단계에서 주로 오염의 저감방안을 검토하고 있어서 입지의 타당성 등 친환경적 개발의 유도에는 한계가 있다. 이러한 문제를 해소하기 위한 방안으로서 환경정책기본법령에 근거하여 2000년부터 사전환경성검토 제도를 시행하고 있는데 이것은 각종 개발사업의 타당성조사 등 계획 초기 단계에서부터 환경적 측면에서 입지의 타당성, 개발규모의 적정성 여부 등을 검토하고 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 환경 친화적인 개발을 유도하도록 하는 제도이다.

4.2.2. 교통영향평가제도

교통영향평가는 일정규모 이상의 사업이나 시설의 설치로 인하여 예상되는 유발교통량을 검토·분석하여 교통대책을 강구함으로써 사업자 및 시설물 내부의 교통흐름은 물론 주변지역 교통상태를 향상시켜 도시교통의 원활한 소통과 시민의 쾌적한 통행권 확보를 목적으로 1986년 도시교통정비 촉진법을 제정하면서 도입하였다.

급격한 자동차의 보급과 도시화로 인하여 발생하는 극심한 도시교통 문제를 해결하기 위하여 광역적으로는 도시교통정비계획을 수립하고 이를 집행함으로써 대처하고 있으나, 새로운 개발사업으로 발생하는 국지적 교통

문제는 별도의 해결방안이 필요하였다. 따라서 개별사업이나 시설물 신설로 인한 교통상의 문제점 및 유발교통량을 종합적으로 조사·분석하여 주변의 간선도로망에 미치는 영향을 최소화하고, 국지교통망을 정비·확충하는 등 새로운 교통유발에 대하여 전문적이고 효과적인 교통개선대책이 요구되었다.

향후자동차의 급증과 도시화의 심화로 인하여 발생하는 교통혼잡 및 교통사고, 환경문제 등에 대한 현실을 감안할 때 이에 대한 예방조치 없이는 교통분야 이외에까지 심각한 상황이 발생할 것이 예상되었고, 이러한 배경 및 현실인식 하에 교통영향평가제도가 도입된 것이다. 일정 규모이상의 시설·사업을 추진하는 사업자는 교통영향평가보고서를 교통영향 평가기관 또는 직접 작성하여 건설교통부 또는 시장·도지사에게 제출해야 한다.

교통영향평가제도는 아파트 단지나 백화점 등의 계획단계에서 교통영향을 최소화하도록 유도하는 데에 크게 기여하고 있다.

4.2.3. 통합영향평가제도

이처럼 환경 및 교통에 대한 영향평가제도를 운영하고 있고 별도의 영향평가제도로써 재해영향 평가제도를 운영하고 있다. 영향평가제도는 개발 계획의 부정적 영향을 사전단계에서 최소화하는 데 기여하고 있으나 절차의 중복과 과다 비용 발생 등의 문제점이 지적되어 왔다. 정부는 이 문제를 개선하기 위하여 1999년 12월 “환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법”을 제정·공포하여 통합된 영향평가제도를 운영하고 있다.

4.3. 자율적 환경정책 수단

4.3.1. 환경친화기업 지정제도

환경친화기업지정제도는 기업 스스로 사업활동의 전과정에 걸쳐서

환경영향을 평가하고 구체적인 환경목표를 설정하여 자율적으로 환경개선을 도모하도록 하는 제도이다. 1995년에 도입된 동 제도를 통하여 2001년 현재 107개 업체를 환경친화기업으로 지정하였다. 지정업체에 대해서는 정부에 의한 정기지도와 점검을 면제하여 주고 배출시설 설치허가를 신고로 대체해 주는 한편 중소기업용자 우선 등의 혜택을 주고 있다.

한편 기업들도 국제표준기구 (ISO)가 기업의 환경성을 평가하여 국제적으로 표준화된 인증을 부여하기 위해 개발·적용한 국제환경경영인증제도 (ISO 14001)를 인증받기 위해 자발적으로 노력한 결과, 2000년 현재 인증업체의 수가 544개로서 세계 9위의 실적이다. ISO14000은 기업에 비용으로 작용하는 측면도 있지만 비용부담에 비하여 환경 개선효과 뿐만 아니라 생산성 향상 효과를 수반하여 기업경영과 마케팅에도 이익을 가져오는 것으로 평가되고 있다.

4.3.2. 환경마크제도 운영

“환경기술개발및지원에관한법률”에 근거하여 1992년부터 환경마크제도를 시행하고 있으며, 정부-산업계-소비자가 참여한 한국환경마크협회가 환경마크 부착 제품을 선정하고 있다. 도입 첫해인 1992년에 재생종이제품류, 재생종이를 사용한 화장지류 등 4개 품목을 환경마크 대상품목으로 선정하였고 그후 점차로 내구성 제품 중심으로 대상을 확대하여 2001년 5월말 현재 62개 품목을 환경마크 대상품목으로 선정하였다. 한편 환경마크 협회는 2000년 2월 개정된 동 법률에 근거하여 제3유형의 환경라벨 제도인 환경성적표지제도를 2001년 2월부터 도입 시행하고 있다.

4.3.3. 재활용목표를 설정, 사업자폐기물감량화 및 생산자책임재활용제도

1993년부터 “자원의절약과재활용촉진에관한법률”에 근거하여 시행하고

있는 재활용목표율 설정제도는 종이, 고철 등 재활용가능 자원의 재이용율을 높이기 위하여 정부와 사업자단체가 협의하여 재활용 목표율을 설정하고 개별기업은 배분된 목표를 자율적으로 달성토록 하는 제도이다.

사업장폐기물 감량화제도는 1995년 개정된 “폐기물관리법”에 근거하고 1996년 고시된 “사업장폐기물감량화지침”에 따라 실시하고 있는 제도이며, 대상사업장은 그 특성에 따라 감량계획을 수립하여 추진하고 사업자 단체는 그 성과를 분석·평가하여 다음해 3월까지 우수사업장 지정을 지방환경관서의 장에게 요청할 수 있다.

2000년부터 시행된 생산자책임재활용제도는 생산자들이 공동으로 단체를 구성해 제품을 사용하고 나서 발생하는 폐기물을 자기 비용으로 재활용하는 제도이다. 동 제도는 제품으로부터 쓰레기가 적게 발생하고 재활용이 쉽게 되도록 제품의 구조와 재질 등을 개선하는 인센티브를 부여하는 효과가 있다. 그 추진방식은 가전제품, 형광등 제조업체, 유리병 관련 업계와 자발적 협약을 체결하는 방식이다.

4.3.4. 에너지 부문의 자발적 협약

1998년부터 실시된 에너지 부문의 자발적 협약제도를 통해 정부는 1998년도에 15개, 1999년에 52개, 2000년도에 145개소 등 총 212개 사업장과 자발적 협약을 체결하였다.

자발적 협약 체결을 통해 212개 사업장에서 총 2조 7천억원(공기업 포함)을 투자하여 매년 약 8천3백억원을 절약할 것으로 전망된다. 1999년에 자발적 협약을 체결한 176개 산업체의 에너지사용량은 39.4백만 TOE로서 1999년 산업부문 에너지 사용량 99.7 백만 TOE의 40%를 차지하였다. 한편 1999년의 자발적 협약 대상기업 중 46개 사업장에 대하여 이행실적 평가 결과, 1년 동안 총 2,693억원이 투자되었으며 그 결과 연간 775천

TOE의 에너지(금액으로는 1,418억원)를 절감하였고 CO₂ 배출량은 7.8%가 감소한 것으로 분석된다. 2001년도에는 약 150개 사업장과 자발적 협약을 체결할 계획이며, 2001년말까지 원활히 추진될 경우 체결사업장은 362개소에 이를 전망이다.

에너지 부문의 자발적 협약은 대규모 사업장의 에너지 절약과 온실가스 저감에 상당한 기여를 하고 있으며, 새로운 환경정책수단으로 자리잡았다 할 수 있다.

5. 주요그룹의 역할 제고

5.1. 민간부문 (civil society)

대한민국 민간환경단체의 역할 발전은 태동기(1960-70년대), 공해 추방운동시대(1980-1987), 환경운동의 확산기(1988-1992), 환경보전운동의 팽창기(1993년 이후)의 4단계로 구분할 수 있다. 1992년 리우회의와 국제적인 환경운동의 성장은 대한민국 환경단체의 성장에 큰 영향을 주었다.

환경단체의 숫자는 1990년대 이후 급격히 증가하였다. 환경 민간단체는 1980년 이전에는 33개에 불과하였고 대부분이 법적으로 인정되지 않은 상황이었으나, 1985년에는 47개, 1994년에는 194개, 1996년에는 339개에 이르렀으며 2001년에는 약 489개로 지속적으로 증가하고 있다. 한편 환경단체의 영역 역시 확장되어 왔다. 과거에 환경단체의 역할은 불법 투기와 오염배출로 인한 환경사고에 한정되었지만 지금은 생활환경, 소비 및 생산 패턴과 같은 사고방식 및 생활방식에 관한 운동 등으로 확장되고 있다.

환경정보에 대한 수요 증대에 발맞추어 지속가능발전 네트워크(Sustainable Development Network: SDN)이라는 인터넷 사이트가 개설되는 한편, 1994년에 민간환경단체정책협의회(The Federation of Non-government Organization for Environmental Policy)가 설립되어 민간부문의 의견이 정책에 반영되고 있다.

최근 대한민국에 있어서 지속가능발전과 관련한 주요 의사결정은 제도화되어 있는 부분보다는 사회단체와 언론의 주도로 여론화되어 그것이 의사결정의 최고수준에서 영향을 미치는 경우가 많다.

시민단체의 활동은 주요한 정책적 사안에서 지속가능성을 제고시키는 추진력이 되고 있으며 언론은 환경보전의 중요성을 일반 국민에게 인식시킬 뿐 아니라 관련 정보를 제공하여 국민의 가치체계를 환경친화적으로 변화시

키는 데에 기여한 바 크다고 평가된다. 언론은 주요한 의사결정과정에서 지속가능성을 제고하는 방향으로 유도하는 데에 결정적인 역할을 하여 왔다.

특히, 최근 2000년 6월의 영월댐 (동강댐) 건설계획 백지화 결정은 지속가능발전과 관련한 국가적 의사결정과정에서 민간단체와 언론의 역할이 적극적으로 반영된 사례이다. 동강댐 건설계획은 수자원 확보, 홍수조절 및 전력개발 등을 목적으로 오래 전부터 논의되어 왔으며 1996-97년 기본설계 및 실시설계를 시행하면서 본격적으로 추진되었다.

이에 대하여 민간단체들을 중심으로 동강 유역의 자연생태를 보전하기 위한 조직적인 반대운동이 시작되었으며 언론의 집중적인 보도와 함께 환경보전 여론을 조성하였다. 정부는 시민단체와 공동으로 민관합동조사단을 구성하여 개발과 환경보전에 대한 상반된 입장에 대하여 물수요관리 등 다양한 대안을 제시하고 영월 다목적댐 건설을 백지화하기로 결정하였다. 동강댐 사례는 시민단체와 언론이 지속가능발전에 긍정적 역할을 미친 사례로 기록될 만하지만 댐의 계획 단계에서 시민단체와 일반시민, 현지주민 등의 의견이 반영될 제도장치가 제대로 작동하지 못하였다는 점에서 오히려 의사결정체제의 문제점을 부각시킨 사례라고 할 수 있다.

5.2. 청소년

대한민국 정부는 건전한 아동 및 청소년 활동과 환경보전을 생활화하기 위한 기회보장 및 참여 확대를 위하여 청소년 환경보전 수련활동 프로그램을 개발·보급하고, 건전한 청소년육성을 위한 중장기계획을 수립, 시행하고 있다. 한편 어려운 여건에 있는 청소년의 환경 관련 활동 및 복지지원을 강화하고 청소년의 사회참여 확대 및 환경보전 정보교환 통로를 개설하는 한편 청소년의 환경보전을 생활화하기 위한 국제교류를 증진하여 왔다. 정부는 이와같은 정책 프로그램을 통하여 아동·청소년기에서부터 환경 및 사회봉사에 대한 인식을 내면화하고 생활화하도록 하고 있다.

5.3. 여성

지속가능발전 전략과 정책에 여성의 관점을 통합시키기 위하여, 정부는 여성정책을 기획·종합하는 기능을 가진 여성부를 2001년 1월 신설하였다. 앞으로 여성부는 정부의 정책을 性認知的 관점 (gender perspective)에서 평가하고, 정책이 여성에게 미치는 영향을 가시적으로 분석할 수 있는 기반을 조성하는 역할을 해나갈 계획이다. 앞으로 정부가 추진하는 정책의 결정과정에 여성의 참여를 촉진하기 위하여 각 중앙행정기관과 지방자치단체가 운영하는 법령이나 조례에 근거한 각종 위원회에 여성위원이 일정 비율이상 참여토록 할 계획이다. 1998년 12.4%였던 여성위원 참여율이 2000년 말에는 23.6%로 상승하였고 특히 환경 관련 위원회에는 여성위원 참여율이 25%를 기록하고 있다. 이와 같이 여성의 역할은 지난 10년간 꾸준히 제고되어 왔다.

5.4. 산업계

대한상공회의소와 전경련 등을 중심으로 환경경영 관련 교육·홍보 및 우수 환경경영 사례의 발굴사업을 추진하고 있으며 한국품질환경인정협회는 환경경영 인증의 보급 노력을 강화하고 있다.

대한상공회의소는 환경·안전위원회를 2000년에 창립하여 산업계로 하여금 환경과 안전 문제에 대한 자발적이고 지속적인 개선 유도, 경제와 환경의 통합적 운영으로 생태적 효율성 (eco-efficiency)을 극대화하는 방안 모색 등 지속가능한 사회발전에 기여하고 있다. 동 위원회는 기업환경정책 협의회의 운영, 환경·안전포럼 운영 및 언론과의 파트너쉽 구축, 산업 환경·안전·보건정책 연구 및 건의, 산업환경정보시스템의 확대운영 등을 주요 사업으로 추진하고 있다.

또한 전국경제인연합회는 환경위원회가 중심이 되어 지속가능발전기업협의회(KBCSD)를 설치하여 대내외의 지속가능발전 관련 현안에 대한 산업계의

입장을 대변하고 지속가능발전을 위한 산업계 차원의 정책개발 및 선진수준의 자율적 환경경영 실천 유도를 추진하고 있다.

한편 환경정책 결정과정에서 이해관계자인 기업과 정부가 직접 의견을 교환하고 상호협력을 강화하기 위하여 기업환경정책협의회가 1998년 6월부터 구성되어 운영중이다. 동 협의회는 비공식적인 기구로 출발하였음에도 불구하고 정책수립 단계에서부터 이해관계자를 참여시켜 실효성있는 환경 정책의 수립과 집행에 크게 기여한 것으로 평가된다. 2000년 7월부터는 동 기구가 공식화되어 각 지역별로 확대 운영중이다.

5.5. 지방정부 및 지역주민

대한민국에서 지방의제21은 21세기 지속가능한 지역사회만들기 운동의 일환으로 1997년부터 본격적으로 추진되고 있다. 2001년 1월 31일 현재 248개 지방자치단체 중 193개가 지방의제21을 추진하고 있으며 그중 74.2%인 144개 지자체는 지방의제21 수립을 완료하였다. 또한 159개 지방자치단체에서는 지역 지도자들로 실천협의회를 구성하여 실천 프로그램을 추진하고 있다. 2000년 6월에는 지방의제21 추진기구를 중심으로 ‘지방의제21전국협의회’를 창립하였다. 동 협의회는 친환경월드컵을 개최하기 위한 ‘월드컵 개최도시 지방의제21 네트워크’의 구성·운영과 Rio+ 10회의 준비를 위해 전국협의회내에 “Rio+ 10회의 준비소위원회” 설치 등 다양한 활동을 주도하고 있다. 지방의제21 운동은 이제까지 한국사회에서는 익숙하지 않던 지속가능발전을 위한 민간의 행정참여와 파트너십이 새롭게 만들어지는 전기를 마련하고 있다.

지방자치단체는 환경 친화적인 개발정책 추진을 위하여 지자체별로 개발계획과 연계한 환경보전종합계획을 수립하여 추진하고 있으며, 환경관리 관련 책무를 규정한 환경기본조례를 2001년 1월 현재 136개 지자체에서 제정하여 시행하고 있다.

지금까지 지자체에서 환경목표와 사업계획을 설정하여 추진하는 자치단체가 늘어나는 등 환경에 대한 고려가 늘어나는 추세이기는 하지만 지자체의 환경관련 부서 비중은 미약한 편으로 지방수준에서 친환경적 시책을 펴기에는 아직 기반이 약하다고 평가된다.

대한민국의 지속가능발전은 지방주민과 환경단체에 의하여 상당한 추진력을 받고 있다. 주민과 환경단체의 활발한 참여는 지자체 이후 지방자치단체의 지방적 개발이익 대변 경향을 억제한다는 측면에서 중요한 기여를 하고 있다.

Ⅲ. 지속가능발전 전략이행성과의 평가와 과제

1. 지속가능발전 이행성과 평가

1.1. 전반적 평가

지속가능발전 관련 이행성과는 두가지 측면에서 평가할 수 있다. 하나는 정부 및 민간 전반에 걸쳐서 의사결정과정에서 환경과 경제 및 사회적 요인의 통합 정도와 그 실효성이다. 다른 하나는 수질, 대기, 생물다양성 등 부문별 전략과 그 결과에 대한 평가이다.

1.1.1. 환경투자 및 예산

1992년 이후 대한민국은 제도 및 법의 정비면에서 뿐만 아니라 환경투자 및 환경예산 면에서 리우회의가 개최되었던 1992년 당시와 비교하여 괄목할 만큼 진전하였다. 환경부문 예산은 1992년의 3,522억원에서 2000년에는 22,340억원으로 크게 증가하였다.

< 표 12 > 환경관련 예산 추이

(단위:억원)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
환경부예산	1,396	1,887	4,716	6,729	8,851	10,802	11,131	11,536	13,023
수질개선 양여금	2,126	2,500	2,490	3,121	3,978	6,867	6,132	6,714	9,317
계 (환경관련예산)	3,522	4,387	7,206	9,850	12,829	17,669	17,263	18,250	22,340

자료: 환경부

환경 오염방지 지출액은 1992년 이후 꾸준히 증가하여 오다가 외환 위기 직후인 1998년에 감소하였으나 1999년에는 증가추세로 반전하여 GDP의 1.6% 수준인 78,343억원에 이르고 있다. 환경오염방지지출액에서 정부지출은 경제상황에 영향을 덜 받았지만 민간부분의 환경지출은 경제상황의 악화로 1998년에 크게 감소하였으며 1999년에도 더딘 회복을 보여주고 있다. 현재의 금융 및 산업계의 불안정한 상황이 안정화되면 기업의 환경 투자가 활성화될 것으로 기대하고 있다.

1.1.2. 의사결정과정에서의 이해관계자 참여

대한민국은 환경보전에 대한 제도정비와 투자면에서 괄목할 만한 진전을 보였다. 또한 동강 댐건설 취소 등의 사례에서 보듯이 국민 일반의 환경의식은 크게 성장하였다. 그럼에도 불구하고 경제규모의 증대와 산업 구조의 변화에 따른 환경압력이 워낙 급속도로 증대하여 왔기 때문에 일부 분야를 제외하고는 환경상태는 계속 악화되어 왔다.

1992년 이후 지속가능발전전략의 추진과정에서 주목할 만한 요인은 의사결정과정의 개선이며 특히 환경단체를 중심으로 한 NGO의 참여는 상당한 수준으로 개선되었다. 지속가능발전위원회는 위원장이 민간인이며 위원과 사무국에 NGO측의 참여가 제도적으로 이루어지고 있다.

주요 개발프로젝트에 있어서 사전 환경영향평가제도의 대상이 확대되고 그 절차가 강화되어서 개발에 따른 환경악화를 최소화하는 데에 기여하고 있다. 또한 사전적 측면에서도 사전적 협의 등 측면은 제도 구비 면에서 주민 사회단체 등 이해관계자의 참여는 개선되었으나 동강댐 건설 백지화의 예에서 보듯이 그 운용에 다소 미흡한 측면이 있다고 평가된다.

1.1.3. 국제 및 지역차원의 환경협력

대한민국은 지구환경보전을 위한 국제적 노력에 동참하기 위해 기후 변화협약, 생물다양성협약, 몬트리올의정서, 바젤협약 등 주요 환경협약에 가입하여 관련 후속 논의에 참여하고 있으며, 바이오안전성의정서, 국제산림 보전, 유해화학물질의 국가간 이동통제 등 새로운 분야의 협약채택 협상에 능동적으로 참여하고 있다. 대한민국의 환경협약 가입상황은 다음 < 표 10 >과 같다. 또한 유엔 지속개발위원회, 유엔환경계획 등 환경관련 주요 국제 기구 논의에 지속적으로 참여해 왔다.

< 표 10 > 대한민국의 국제환경협약 가입현황(2000년 현재)

구분	계	대기·기후	담수 보호	해양·어업	자연·생물보호	핵·안전	유해 폐기물	기타
채택	216	12	15	86	50	13	11	29
발효	164	10	9	66	40	12	8	19
가입	40	6	-	13	7	6	1	7

자료: 환경부

대한민국은 주요 국제회의 및 세미나의 국내 개최를 통해 지구환경 문제에 있어 특히 주목할만한 이슈를 부각시키는데 일익을 담당코자 했던 바, 지속가능발전과 관련한 국제적 공공기술이전의 촉진 및 지속가능한 소비 패턴에 관한 국제 워크숍을 개최한 바 있다.

대한민국은 지구환경보전을 위한 국제적 노력에 기여하기 위하여 국제환경협약에 가입하여 그 의무를 준수하고 있을 뿐 아니라 개도국에 대한 환경관련 재정적 지원에도 참여하고 있는 바, 제1기(1995-97) 지구환경금융(GEF)에 3년간에 걸쳐 550만 달러를 납부하였으며, 제2기(1998-2002)에도 550만 달러를 출연할 계획이다. 또한, 대개도국 유·무상 원조도 점차적으로 증액시켜 왔는 바, 1999년도 ODA규모는 약3억1천7백만불로서 외환부족위기를 겪은 1998년도에 비해 73% 증가하였다. 그러나, 대한민국 ODA 규모는 의제21에서 요구하는 GNP 대비 0.7% 수준에는 훨씬 미치지 못하는 실정이며, 특히 현재 ODA에서 환경부문이 차지하고 있는 부분 역시 미미하나, 점차 그 비중을 증가시켜나갈 계획이다. 예로서, 대한민국 ODA 사업을 수행하고 있는 한국국제협력단(KOICA)은 2000년도 사업 중에 환경분야 5개 연수과정을 설치하여, 28개국, 87명의 연수생을 초청하여 환경관련 연수를 실시한 바 있다.

한편 대한민국은 지역차원의 환경문제에 대처하기 위해서 동북아환경협력고위급회의(NEASPEC)와 북서태평양보전실천계획(NOWPAP) 등 역내 주요 환경협력체를 설립하는데 주도적인 역할을 하였으며, 동 협력체내에서 시행되고 있는 환경협력사업에 적극적으로 참여하고 있다. 아울러, 동북아 환경협력에 관한 전문가회의 개최 등을 통해 동 협력체의 제도적, 재정적 문제를 검토하고 장기 전략을 세움으로써 동 협력체가 동북아내 실질적인 환경협력기구로 기능할 수 있도록 하는데 노력하고 있다.

대한민국은 기후변화협약 관련 자발적인 감축노력을 행하여 왔으며, 1999년 제5차 당사국 총회에서는 향후로도 지속적으로 자발적이며 비구속적인 감축노력을 행할 계획임을 국제사회에 천명한 바 있다.

1.2. 기여요인

1.2.1. 소득수준의 향상 : 환경 쿠즈네츠 곡선

지속가능발전에 대한 기여요인으로는 소득수준의 향상을 우선 들 수 있다. 1인당 소득수준이 향상됨에 따른 국민들의 환경에 대한 선호의 제고와 경제적 능력의 향상에 따른 환경투자의 증가는 지속가능발전에 대하여 긍정적 요인으로 작용하고 있다. “환경 쿠즈네츠 곡선”이 보여주는 바와 같이 1인당 소득수준의 향상은 초기에는 환경의 악화요인으로 작용하지만 일정수준을 넘어서면 향상요인으로 작용한다는 경험적 패턴이 있다.

1997년말의 외환위기는 지속가능발전을 위하여 안정적 경제성장이 중요한 요건임을 보여주는 계기가 되었다. 외환위기 이후 도시대기환경 등이 일시적으로 개선되기는 하였지만 경제활동의 침체는 오히려 중소기업의 도산후 폐기물방치, 농어촌의 환경압력 증대, 환경투자, 특히 민간부문 환경투자의 감소, 산업구조의 환경친화성 저하 등 부정적인 영향이 더욱 크다는 점을 보여주었다.

1.2.2. 환경보전을 위한 국제적 노력의 확산

대한민국이 지속가능발전 전략을 수립하고 이행하는 계기의 또다른 한 축은 각종 국제환경협약의 채택에 따른 준수 의무를 이행하는 과정에서 환경보전 의식의 확산, 국제적 관행의 보편화, 그리고 국제적 참여의 확대 등이 이루어졌다는 점이다. 오존층 보호를 위한 몬트리올 의정서는 국제환경협약이 무역조치를 통하여 경제적 실익과 연관된다는 점을 인식시켜준 계기가 되었다. 그리고 OECD 가입에 따른 환경규정의 수락 및 국내 제도정비 과정과 의제 21 국가실천계획의 수립과정에서 국제적인 환경기준이 국내적인 기준으로 받아들여지게 되었다. 특히 1996년의 OECD 가입은 대한민국의

지속가능발전 전략과 관련하여 환경정책과 그 이행수준을 제고하는 데에 크게 기여하였다.

1.2.3. 국민의식의 제고

1991년 3월 주요 상수원의 하나인 낙동강에서 발생한 페놀로 인한 수돗물 오염사고는 기업의 환경보전 노력 여하에 따라서 기업의 이미지 뿐 아니라 수익성과 기업가치에 결정적 차이가 날 수 있음을 알리는 계기가 되었다. 한편 1994년에 해수의 담수화를 목적으로 방조제를 건설하여 형성된 시화호의 수질이 극심하게 오염된 시화호 사례 등 언론의 집중조명을 받은 환경 문제의 등장으로 환경문제에 대한 국민의 경각심이 크게 높아졌다.

1.2.4. 산업 효율성의 증가

1997년 말의 외환위기 이후 산업구조 조정과정에서 정보산업 등으로 산업의 중심축이 이동해 가는 경향이 있는 바 이는 지속가능발전의 달성과 의제21의 이행과 관련하여 긍정적 요인으로 작용할 것으로 여겨진다. 정보산업의 발전은 일단 에너지 이용 등 생산의 효율성을 증대시킴으로써 생산 측면에서의 생태적 효율성(Eco-efficiency)을 제고할 것이다. 또한 정보산업이 국내 부가가치에서 차지하는 비중이 높아지면 경제전체의 구조측면에서 에너지 및 환경오염 집약도를 낮추는 효과를 볼 것으로 기대된다.

1.3. 제약요인

1.3.1. 낮은 환경용량

대한민국의 지속가능발전을 제약하는 요인들은 기본적으로 인구압력

과 높은 인구밀도, 에너지 집약적인 산업구조, 외환위기 이후 경제적 불안의 증대로 인하여 사회 각 부문 특히 기업부문에서 환경투자에 대한 우선순위가 낮아진 것 등을 들 수 있다.

대한민국은 면적, 특히 주거가능 면적에 대비한 인구밀도가 세계에서 최고수준이기 때문에 대기, 수질 등 오염물질의 면적당 집약도가 산업 및 경제수준에 비하여서도 훨씬 높으며 이러한 점에서 환경적 스트레스도 아주 높다고 할 수 있다.

1.3.2. 산업구조와 교통문제

대한민국의 산업구조는 에너지 집약적이며 에너지 집약도는 감소하지 않고 오히려 증가추세에 있다. 에너지 집약적 산업구조는 교통부문과 더불어 대기환경 스트레스를 증가시키는 주 요인이라고 할 수 있다.

대한민국의 교통문제는 구조적 문제로서 교통체증으로 인한 비효율과 CO₂, NO_x 등의 오염물질 배출의 주요 요인으로 작용하고 있다. 특히 대도시의 승용차 이용의 폭발적인 증대가 교통체증으로 대기오염물질의 발생을 더욱 증대시키고 있으며 인간정주 여건을 악화시키고 있다.

1.3.3. 재원의 제약

대한민국의 지속가능발전을 위한 전략을 제약하는 요인 중 가장 현실적인 것은 자원문제이다. 환경투자지출은 상술한 바와 같이 외환위기 이후 감소 내지는 증가세가 크게 둔화되었으며 이는 기업부문에서 더욱 현저하였다. 환경투자 지출이 감소한 것은 외환위기 이후 기업의 자금사정이 악화된 데 기인한 것이다. 환경투자 중 정부부문은 국민의 수요를 반영하여 정책적으로 수행되지만 민간, 특히 기업의 투자는 정부규제와 경제상황에 따라 크게 좌우된다. 그런데 대한민국의 정부부문 환경투자는 2000년 30,581억원

(환경부 13,023억원)으로 정부예산대비 2.32%, GDP 대비 0.5%수준으로 선진국에 비하여 낮은 수준이다.

1.3.4. 지방적 개발이익과 지방자치제도

지속가능발전에 대한 또다른 장애요인은 지방자치제도의 실시와 함께 개발동기가 환경보전 동기를 압도하는 경우가 많아졌다는 것이다. 지방자치제도 실시 이후 지자체에서 중앙정부에 토지이용규제의 완화를 요청하는 일이 잦아졌으며 선거직인 지자체 단체장은 지방의 개발이익을 대변하는 경우가 많다. 환경단체 등이 사안별로 중요한 역할을 하기는 하지만 주요 법안 처리 등에서 핵심적인 역할을 하는 국회의원 등 정치인에게 환경적 관심을 효과적으로 위임시키지 못하고 있는 것도 장애요인으로 작용하고 있다.

2. 지속가능 발전을 위한 과제

2.1. 환경비용의 내부화

지속가능발전의 달성수준 면에서 볼 때 한국은 만족스러운 수준은 못된다. 그 이유는 높은 인구밀도 등으로 인하여 환경자원의 부존이 빈약한 상황에서 환경자원을 지나치게 많이 사용하는 패턴으로 경제발전이 진행되어 온 것이 근본적인 원인이라 할 수 있다. 대한민국은 그동안 환경기준이나 투자 등을 1인당 소득수준을 기준으로 비교해왔으나 앞으로는 단위면적당 배출량 등 환경부존 여건을 기준으로 책정해나갈 계획이다. 이렇게 본다면 국가적 전략의 우선순위에 있어서 지속가능발전이 가장 우위에 서야 하며, 정책수단 차원에서는 환경오염적 경제활동에 대하여 부과되는 환경비용의 수준을 지금보다 상향조정해나가야 한다. 다시 말하자면 대한민국의 각종 환경규제조항, 부과금 체계 등이 환경비용을 정당하게 반영되는 수준으로 조정되어야 할 것이다.

물론 이와 같은 예상되는 문제점을 극복하기 위하여서는 환경보전을 위한 요건의 준수와 환경보전을 위한 투자가 기업 경쟁력 향상에도 도움이 되도록 정책을 펴나가야 한다. 목표로 하는 환경수준은 상향하되 자율적 환경관리를 도입하여 기업의 효율성을 제고하고 규제적 수단이나 경제적 수단을 도입할 경우 규제 방법과 수준 그리고 시간표 등을 효율적으로 작성하여야 하며 환경오염물질의 배출감축을 위한 기술개발 및 경제적 효율성 개선 등을 병행하여 추진해야 한다.

이와 같은 것들은 정책수단 면에서의 환경비용 반영 수준이 제고되어야 한다는 것인데 국가의 전략적 의사결정과정에서 있어서도 환경, 경제, 사회적 요인들을 통합하는 것이 중요하다. 경제관련 부처의 의사결정과정에서 환경부처 혹은 환경단체 등 환경측면을 대변하는 기구의 참여를 확대하고 효율화하는 것이 필요하다. 지속가능발전위원회의 역할은 이 점에서 매우 중요하다.

2.2. 환경기술개발정책의 강화

환경산업기술의 전략 수립시 기술정책과 규제정책 그리고 산업개발 정책을 긴밀히 연계시켜 동시에 추진해야 한다. 지속가능발전을 달성하기 위하여서는 환경산업기술의 개발에 있어서 기술개발상의 목표보다는 기술 개발과정에서의 기술의 파급효과를 더욱 중시하여야 할 것이다.

2.3. 투자재원조달과 수요관리

지속가능발전 전략을 추진함에 있어서 투자재원의 조달 문제가 제약 요인으로 작용하지 않게 하기 위하여 재원조달을 위한 여러 방안을 강구해야 할 것이다. 재원의 부족은 수요측면의 요인을 그대로 둔 채 공급측면에 대한 투자로 해결하려고 하는 전략 추진방식과 관련되어 있다. 이러한 측면에서 최근 수질과 수량측면에서 수요관리 중심으로 정책기조를 전환한 것은 올바른 방향이라고 할 수 있다.

2.4. 파트너십의 제고

한편 국민의 환경의식이 제고되고 환경투자도 증대된 데에 비하여 사회의 부문간 파트너십은 아직 취약한 실정이며 앞으로는 파트너십의 강화가 지속가능발전의 주요 추진력이 되도록 사회 각 분야의 노력이 필요하다.

2.5. 경제구조조정과 남북협력과 관련한 과제

대한민국의 지속가능발전과 관련하여 향후 10년 정도 바라볼 때 중요한 과제가 두가지 있다. 그것은 대한민국이 1997년말 시작된 외환위기를 겪으면서 시작된 구조조정이 아직 마무리되지 못했다는 점과 남북한 협력의 방향과 속도에 대한 불확실성이다.

금융부문의 구조조정은 그 자체로 자원배분의 효율성을 제고하여 지속가능발전에 기여할 것이다. 그러나 이 과정을 통하여 대출심사 절차 등 금융기능에서 지속가능성을 제고하도록 개선이 이루어져야만 지속가능성을 보다 제고할 수 있을 것이다. 또한 기업구조조정과 관련하여서는 기업의 퇴출이 효율적으로 이루어지면서 기업의 환경책무 준수를 유도하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 필요가 있다.

남북한의 경제적·정치적·사회적 협력의 추진은 환경부문에도 긍정적이든 부정적이든 심대한 영향을 미칠 것이다. 그러므로 향후의 지속가능성 제고를 위해서는 이와 관련한 여러 가지 대응방안이 구체적으로 마련되어야 하며 남북대화에서 환경의제가 우선적 의제로 다루어져야 할 것이다.