

國民 環境意識 提高를 爲한 環境教育 方案

이 선 룡

환경처

A Study on Strategy of Environmental Education for Citizen

Sun-Yong Lee

Ministry of Environment

I. 환경문제의 擡頭

인류는 삶의 터전이자 생산과 소비 등 기본적인 경제활동의 원료를 제공해 주는 자연을 利用하고, 開發하고, 한편으로는 破壞하면서 生存을 유지해 왔던 것이다. 인간의 生存을 위한 소비활동의 副産物로서 生成되는 찌꺼기(residual)가 自然으로 버려지고, 그 소비활동을 支援하기 위해 持續되는 생산 활동은 더욱 많은 양과 毒性도 강한 性狀의 폐기물이 自然으로 버려지게 되는 結果를 가져 온 것이다. 다행히도 우리의 자연은 그 스스로가 가지고 있는 自淨能力(self purification capacity; assimilative capacity)을 통해 自然으로 흘러 들어온 인간의 經濟活動의 副産物들을 묵묵히 處理해 왔던 것이다. 이러한 自淨過程을 통해 인간의 經濟活動으로부터 排出된 汚染物質들을 處理해서 다시 生産, 消費, 즉 인간의 經濟活動에 처리되지 않은 상태로의 自然이 使用되어지지 않도록 均衡을 이루도록 하는 것이 自然이 가지고 있는 潛在力이라 할 수 있었을 것이다. 여기서 우리를 불행하게 하는 일은 자연이 가지고 있는 그러한 自淨能力이 無限定한 것이 아니라, 限界를 가지고 있다는 점이다. 따라서 産業革命 이후 발생하게 된 産業의 高度化, 效率性を 提高하기 위한 公업단지의 造成, 그리고 勞動力에 대한 需要增加에 따라 이루어지는 都市로의 人口集中 등의 이유로 경제활동으로 인한 오염물질들은 성상에 있어서도 惡性化的 길을 밟아 왔고, 그 量도 增加되어진 한편 일정한 지역에 集中되는 현상을 나타냈고, 이에 따라 自然이 가지고 있는 유한한 自淨能力을 통한 처리로는 감당할 수 없는 오염물질이 自然으로 버려져 自然環境이 破壞되어지는 結果를 받게 된 것이다.

‘삼천리 금수강산’임을 자랑해 오던 우리나라도

1960년 이후 ‘빈곤과 실업으로부터의 解放’을 기치로 近代化와 經濟發展을 국가 정책목표로 추진하면서 環境의 惡化라고 하는 현상은 오히려 당연한 일로 받아들여졌던 것이다. 즉 ‘라인강의 기적’을 본받아서 ‘한강의 기적’을 이루자고 국민을 부추기면서도 당시 썩어가고 있던 라인강의 수질문제에 대해서는 아무런 관심도 없었고, 산업화와 경제개발의 상징으로 국민학교 교과서에도 영국의 요크셔나 햄프셔 지역의 시커먼 연기를 뿜고 있는 공장 굴뚝들을 게재해 그것을 선망의 대상으로 어린 가슴에 심어주었던 것이 그리 오래 전의 일이 아니었던 것이다. 그 결과로 우리나라는 이제 國際社會에서 경제력의 규모로서는 약 20위권에 머물고 있는 이른바 선발개도국(NICS : Newly Industrialized Countries)의 일원으로서 成功的인 경제성장정책의 주역으로 일컬어지고는 있으나, 그로 인해 잃어버린 우리의 금수강산을 되찾아야 한다는 어려운 과제를 우리 자신과 어쩌면 우리의 후손에게 남겨주고 있는 것이다.

우리나라의 환경문제는 크게 환경자원에 대한 需要的 측면과 供給的 측면, 그리고 外的인 變數로 나누어 볼 수 있을 것이다. 우선, 환경자원에 대한 需要的 증가측면에서 새롭게 야기되는 환경문제로는 국민의 生活水準의 向上에 따라서 購買力이 증가되고 이에 따라 必然的으로 일어나는 環境에 대한 需要的 增加를 들 수 있다. 이러한 수요증가는 주로 인간의 경제활동 중 소비활동에 所要되는 환경자원에 대한 需要的 增加가 주종을 이룬다고 할 수 있다. 소득증가에 따르는 生活的 質(quality of life)에 대한 需要的 增加와 여가선용(leisure)에 대한 욕구증대에 따라 맑고 깨끗한 자연환경에 대한 욕구의 급격한 증가는 더이상 빵을 더 얻기 위해 쾌적한 생활환경의 享有를 讓步할 수 없다는 意識으로 代辯된다고 할

수 있다. 또한 소득의 증가에 따라 달라진 생활습관(life style)도 환경자원 내지 환경용량에 대한 수요 증가를 야기시켜 주고 있다. 즉, 과거의 절약정신은 더 이상 사회에서 美德이 되지 못하고 있으며, 각종 耐久財의 수명은 技術의 發達로 인해 늘어났지만 購買力의 增加에 따라 수명이 다하지도 않은 제품들을 버리고 새로운 디자인의 제품을 구매하는 등의 消費行態로 환경에 대한 負荷를 增加시키고 있는 것이다. 이외에도 소득수준의 증대에 따라 꾸준히 늘어나고 있는 생활쓰레기(household wastes)의 증가도 환경정책 당국을 어렵게 하는 요소라 할 수 있을 것이다.

환경자원 혹은 환경용량의 供給의인 側面에서 바라보는 환경문제의 深化는 크게는 自然的인 要素와 人爲的인 要素로 나누어 볼 수 있을 것이다. 自然的인 要素로서는 자연이 가지고 있는 자정능력을 발휘할 수 있는 환경용량이 이미 限界에 이르렀다는 것을 들 수 있는 바, 우리의 자연이 현재의 상황에서 이루어지고 있는 소비와 생산형태에 대한 아무런 변경조치없이 그대로 두어서는 回生할 수 없는 지경에 처해지고 만다는 현실이 우리앞에 놓여진 狀況인 것이다. 이렇게 자연적인 환경용량을 초과하는 오염負荷가 인간의 경제활동에서 排出되는 경우, 이를 처리하기 위해서는 결국 人爲的인 처리시설, 이른바 환경기초시설을 설치 운영해서 自然的인 자정 처리 능력을 보완해 주는 방법 외에는 다른 방도가 없는 것이 현실이다. 여기서 우리가 關心을 두어야 하는 사항은 환경기초시설의 설치에 대한 投資資源 確保의 애로와 최근 우리사회에 만연되고 있는 地域利己主義로서의 '님비현상(NIMBY syndrome : Not-In My-Back-Yard)'에 따른 환경기초시설의 敷地確保의 어려움이다. 최근 社會間接資本의 擴充을 위해서 매년 약 3조 5000억원의 稅收를 交通, 運送, 荷役시설의 擴充에 投資할 것을 黨·政간에 승낙한 바 있으나, 불행히도 환경기초시설의 확충을 이러한 사회간접자본 확충의 일환으로 포함시키지 않는 관계 당국의 沒理解에 따라 新경제기간 중('93~'97)에 환경기초시설의 확보를 위해 필요한 재원중 부족분 2조 5000억원의 조달이 난항을 겪고 있는 현실인 것이다. 더욱 문제를 어렵게 하고 있는 요소는 확보된 투자자원을 가지고 환경기초시설을 설치하려고 할 때 부딪치는 주민의 강력한 반발이라 할 수 있다. 최근 원자력발전소를 필두로 해서 폐·하수 종말처리시설, 쓰레기 종말처리시설 등을 설치하려 할 때, 환경상의 危險性 내지는 經濟的 損失을 이유로 한 集團의 民怨이 惹起되어 공사의 開始나 進行을 막는

걸림돌이 되고 있으며, 철저한 환경관리를 위한 附帶設施의 追加 設置는 물론, 부수적인 편익제공의 요구가 일반화되고 있고 이를 무시할 시의 공사저지나 공사중단 등의 실행행사가 일반화되고 있어 가뜩이나 不足한 투자자원이 適期에 사용되지 못할 뿐만 아니라, 시설설치에 附帶費用이 追加되어 공사단가가 상승되어 限定된 財源으로 설치할 수 있는 시설의 규모를 축소시킬 수 밖에 없는 어려운 狀況이 연출되고 있는 실정이다. 이렇게 본다면 일반 국민들의 환경에 대한 수요는 증가되고 있는 반면에, 그러한 수요증가를 充足시키기 위해 필요한 환경용량의 증가를 위해 필요한 댓가를 지불하려는 意思(willingness to pay)는 실질적으로 뒷받침되고 있지 않아서, 이른바 환경용량에 관한 需給上의 不均衡이 일어나고 있다고 할 수 있을 것이다. 바꾸어 말하자면, 맑고 깨끗한 환경을 댓가를 치루지 않고서 공짜로 享有하려 하는 '무임승차(free riding)'의 의식이 넓게 깔려 있어 진정한 근본대책의 수립과 이행을 어렵게 하고 있다는 현실을 반영하고 있는 것이다.

그러면, 우리나라 밖의 사정은 어떤가? 이른바 환경문제를 둘러싼 국제동향은 어떠한 양상을 보이고 있는가? 1972년 人間環境宣言을 채택한 소득 8국회의 이후 약 20년간 제3세계가 主導權을 행사해 온 UNEP는 선진공업국의 積極的인 財政支援과 關心을 얻지 못해 효율적인 국제환경협력의 求心點이 되지 못했고, 이에 불만을 가지고 있던 선진공업국들은 1983년 새로이 브란트란트위원회(Brundtland Commission)을 구성, 이를 통해 지구 환경보호대책을 마련토록 하였다. 이 위원회는 약 3년반간의 작업결과를 보고서로 작성, 1987년 UN 총회에서 '인류의 공동미래(Our Common Future)'로 命名된 公式報告書로 채택되었다. 한편, UN은 人間環境宣言 이후 20주년을 기념하는 세계회의를 동보고서의 주제인 '지속가능한 성장(sustainable development)'를 會議의 主題로 하여 1992년 브라질의 리우에서 열기로 결정하기에 이르렀다. 150여 개 국가의 정상들이 참석한 리우회의에서는 '리우 선언'과 '의제 21(Agenda 21)'를 채택하는 한편, 국제환경협약으로서 '생물다양성협약(Biodiversity Convention)'과 '기후변화협약(Convention on Climate Change)'을 채택하여 각각 150여개 국의 서명을 얻어내는 데 성공하였다. 이 리우회의는 지구상의 환경문제의 해결을 위한 국제적 노력에 있어 새로운 장을 열게 된 의미있는 회의라는 평가를 받고 있다. 인류의 유일한 생활터전인 지구가 세계 각

지역에서의 무절제한 개발행위에 의해서 유린되고 피해를 입고 있으나, 종래 이러한 문제에 대한 인식이 있어서 선진국들과 후진국들간의 갈등과 반목의 골이 깊었던 것이다. 즉, 지구환경과피에 대한 과거의 역사적 책임과 현재의 환경보호 노력의 미흡, 그리고 향후 복구에 따르는 비용분담에 대한 선·후진국간의 불신과 반목은 지구환경의 악화에 대한 구체적이고 실질적인 대책의 수립을 불가능하게 했던 것이다. 하지만 이 리우회의를 통해 심각해져 가는 지구환경문제를 더 이상 방치할 수 없다는 공감대를 형성하고, 향후 각 국은 지구환경보호를 위한 '차별적인 공동책임(common but differentiated responsibility)'을 부담한다는 원칙에 합의하게 된 것이다.

이러한 국제사회의 움직임에 따라서 우리나라도 종래 무심히 지나치던 지구환경의 보호라는 命題가 더 이상 남들의 관심사로 치부해 버릴 수는 없게 되었으며, 이제는 국제사회의 일원으로서, 더욱이 선발개도국으로서의 책임과 義務를 遂行하기 위한 追加費用을 감당할 수 밖에 없는 狀況에 처하게 된 것이다. 최근 CFC의 사용금지에 따른 代替物質使用에 따른 추가비용부담, 멸종위기에 처한 야생동식물의 보호에 관한 협약(CITES) 가입에 따른 사항, 옹담 등 한약재 輸入上의 추가비용부담, 생물다양성협약의 채택에 따른 열대원목의 국제가격 상승 등이 우리가 담당하고 있는 이러한 부담이라 할 수 있을 것이다.

II. 환경교육의 必要性

인간의 경제활동과 환경문제와의 相互作用에 대한 認識을 통해 환경오염을 야기시키는 汚染者로서의 인간과 오염되고 파괴된 환경으로부터 生活할 수 밖에 없는 被害者로서의 인간의 兩面性을 均衡있게 파악하고 가장 효율적으로 환경자원을 이용·관리하여 선조에게서 물려 받은 우리의 환경자원을 파괴시키지 않고 후손에게 물려주어야 하는 것이 이 시대를 사는 우리의 任務이자 責任인 것이다. 따라서, 국민에 대한 환경교육도 우리의 일상 생활이라 할 수 있는 경제활동과 그 결과 야기될 수 있는 환경문제와의 相互作用을 理解시키고, 우리가 처해져 있는 대내외적인 환경狀況을 정확히 알리고 환경에 대한 올바른 態도와 價値觀을 심어주어 생활속에서 효율적인 환경보전을 실천하도록 誘導해야 할 것이다. 환경교육은 大別해서 학교교육과 사회교육으로 나눌 수 있는 바, 본 교에서는 일반국민의

환경의식 提高를 목적으로 하는 사회환경교육을 중심으로 論議를 전개하고자 한다. 그에 앞서 일반국민 개개인이 가지고 있는 환경과의 相互作用을 概念的으로 분석하고, 각 위치에서 확보하여 달성해야 하는 환경보전 실천방안을 檢討하여, 현재의 환경문제와 더불어 장래의 환경문제 해결을 위한 국민 환경의식 제고방안으로 제시하고자 한다.

1. 환경자원의 需要者로서의 국민

앞에서 언급한 바와 같이, 인간의 경제활동은 크게 소비활동과 생산활동으로 나누어지고, 이러한 경제활동은 자연으로부터 원료인 물, 공기, 토지, 동·식물, 광물 등을 취하여 생산, 소비과정을 통해 배기가스, 폐수, 폐기물 등의 찌꺼기(residual)로 다시 自然으로 배출하게 되므로 경제활동의 營爲者로서의 국민은 소비와 생산을 통한 환경자원의 需要者가 되는 것이다.

1) 소비활동의 主體로서의 국민

소비활동의 主體인 家計는 일상 가정생활을 통해 그 양과 규모에 있어 환경에 가장 큰 오염 負荷를 주고 있다고 해도 과언이 아니며, 또 다른 경제활동인 생산활동도 따지고 보면 소비활동을 支援하기 위한 것이므로 일반국민의 소비행태가 환경보전에 미치는 영향이라고 하는 것은 기실 막대한 것이다. 일반적으로 所得水準이 향상됨에 따라서 실질적인 購買力이 增加되고 이에 따라서 일상 소비생활에 있어서도 便宜性을 추구하게 되므로, 자연히 에너지 다소비형 생활양식으로 움직여 가는 것은 어쩌면 나름대로의 合理性을 가지고 있다 할 것이다. 일회용품의 만연, 음료용기의 카톤팩화, 절약정신의 퇴조 등은 지난 20~30년간의 경제성장의 결과로 얻게 된 소득수준의 향상에 따라서 나타난 자연스러운 현상이지, 무조건 과거의 판단기준에 입각해서 부도덕한 과소비 현상으로만 비난할 대상은 아닌 것이다. 우리는 과거 '消費가 美德'인 사회를 이룩하기 위해 허리를 졸라 매자고 국민의 근면성과 절약정신을 부추겼던 일을 되새겨서, 이제는 우리가 이룩하자던 그 사회가 되었느냐 하는 것을 냉정히 따져 보아야 하는 것이지 언제까지나 국민에게 그러한 儉約精神만을 일방적으로 기대할 수는 없는 일인 것이다. 다만 우리는 국민 개개인의 소비행태에 대한 각자의 결정에 있어서, 과연 그러한 소비행태에 따른 사회적 비용을 충분히 반영하도록 하고 있느냐 하는 점에 유의할 필요성이 있는 것이다. 즉, 개인 각자가 쓰는 일회용품의 처리비용을 그 용품의 가격에 충분히 반영하고 있느냐? 과거 우유를 병에 담아

회수하던 시절과 비교해서, 종이팩에 담긴 우유의 가격이 쓰러기가 될 종이팩의 처리비를 반영하고 있으나 하는 점을 냉정하게 고려해야 하는 것이다. 경제학적으로 볼 때, 그 제품의 價格에 그러한 모든 사회적 비용이 반영되어 있고 그 결과로 비싸진 제품을 높은 가격을 주고 구입하는 것이 경제적 우위가 있다는 것으로 결론을 내린 합리적인 결정까지 자본주의 국가에서 물리적으로 禁止할 수는 없는 것이다. 따라서 소비활동에 대한 환경교육의 중점은 각 소비활동이 야기시키는 사회적 비용을 정확히 認識시키는 것에 두어야 할 것이다.

대기오염문제를 야기시키는 가정의 난방연료, 물가안정을 위해 대중교통수단인 버스와 화물차량에 사용되는 輕油, 쓰레기 발생량과 무관하게 징수되는 쓰레기 수거료, 하수처리비용이 반영되지 않은 수도사용료 등은 모두 가정에서 일어나고 있는 소비활동에 따른 사회적 비용, 즉 환경비용을 충분히 반영하고 있지 않아서 적정 소비수준을 초과하는 환경자원의 과소비(over-exploitation)를 불러 일으키고 있는 것이다. 따라서 소비주체인 국민들도 기존 가격체계에의 환경비용 추가에 따른 가격상승에 대해 무조건적인 抵抗이나 반발보다는 그 추가비용이 가지는 사회적인 의미와 그러한 비용의 적정성 여부에 관심을 가져야 할 것이다.

2) 생산활동의 主體로서의 국민

환경에 오염負荷를 야기시키는 또 다른 인간의 경제활동은 생산활동이다. 물론 생산활동은 기본적으로 소비활동에 소요되는 財貨나 用役을 공급하기 위한 행위라고 할 수 있으나, 그 생산과정에서 배출되는 여러 가지의 부산물이 환경을 오염시킬 수 있으므로 환경오염문제와 생산활동의 상호관계에 주목할 필요가 있다. 기실, 환경오염문제는 자급자족의 경제체제에서는 그리 크게 문제되지 않았으나, 산업혁명 이후 기술의 발달에 따른 대량생산과 상품생산, 생산의 외적 효율성을 높이기 위한 집단 생산단지의 건설 등의 緣由로 환경오염물질은 性狀에 있어서도 有害性이 增加되어 왔고, 그 양에 있어서도 엄청난 증가를 가져오게 된 것이다. 심지어는 환경오염문제는 거의 생산활동부문을 통해서 야기된 것과 같은 오해를 받고 있을 정도이다.

우리나라는 국가의 경제성장정책이 수출증대를 통한 양적 경제규모의 확대를 目標로 삼아 왔으며, 생산제품의 국제시장에 있어서의 價格競爭力을 높여주기 위해 산업에너지의 지원책으로서의 가격차별화를 통한 생산비용 절감, 수출지원정책으로서의 정책금융, 생산과정상 유발되는 환경악화에 대한

관대한 대우, 즉 완화된 환경규제기준 적용 등의 정책을 병행해 왔던 것이 부정할 수 없는 사실인 것이다. 결과적으로는 이러한 정책에 따라서 파괴되거나 惡化된 사회적 비용으로서의 환경비용은 일반국민의 세금으로 충당되는 일반회계에서 부담해서 개선을 피하거나, 개선되지 않은 환경상 與件은 개인의 건강·재산상의 피해감수나 그 회복의 책임을 우리의 후손에게 轉嫁시키지 않을 수 없게 된 것이다. 이러한 경제, 산업정책은 그 효율성과 형평성에 있어서 문제가 될 소지를 안고 있는 것이다. 물론 그러한 정책들이 환경용량의 잠재력이 충분해서 그러한 성장정책이 야기시킬 수 있는 사회적 환경비용이 그다지 크지 않은 초창기 경제개발 단계에서 발전의 틀을 짜고 實業問題를 해결할 수 있는 轉機를 만들 수는 있었을 수 있으나, 환경용량의 포화상태를 초과해서 그로 인한 사회적 비용이 엄청나게 증가된 이 時點에 있어서는 더이상 통용되어질 수 없는 것이다.

따라서 직접 생산활동에 참여하고 있는 개인이나, 재화나 용역의 수요를 통해서 그러한 생산활동을 간접적으로 야기시키는 소비자 개인들은 이제 자신들의 생산과 소비활동이 가지는 결과로서 야기된 환경비용에 대한 認識을 새롭게 해야 할 필요가 있다고 할 것이고, 당연히 정부도 이러한 점에 着眼하여 국민의 환경의식을 鼓吹시킬 수 있는 方案을 모색해야 하는 것이다. 이러한 인식의 제고에는 반드시 국가의 산업, 환경정책이 환경에 오염부하를 적게 주는 생산자에 대한 報償(compensation)이 誘引效果(incentive)로 작용할 수 있도록 제도적 장치를 갖추고 있어야 하는 것이다. 다시 말해서, 생산자 스스로가 생산과정상에서 배출되는 오염물질을 최소화시킬 수 있도록 制度가 마련되어야 하는 바, 이를 위한 手段으로서 가장 효율적인 방안으로 일컬어지고 있는 것이 '經濟的 誘引策(economic incentives)'인 것이다. 즉 생산자가 생산과정에서 야기시키는 오염물질의 배출을 통해 이루어지는 물, 공기 등 환경자원의 사용에 대한 댓가를 價格(price)으로 부담토록 하여 환경자원에 대한 수요, 공급법칙에 입각한 효율적인 자원의 배분을 달성하고자 하는 것이다. 물론 필요하다면, 그러한 댓가는 생산비용에 포함되어서 소비자에게 전가될 수 있으며, 결국 생산되는 제품에 대한 수요자가 야기시킨 환경오염의 해결을 위한 費用은 그 원인을 야기한 자가 부담하게 되는 것이다.

따라서, 생산자로서의 각 국민이 자기의 생산활동에 따른 사회적 환경비용을 충분히 認識할 수

있도록 하는 교육기회가 이루어져야 할 것이고, 이와 더불어 생산비용에 이러한 사회적 환경비용을 충분히 반영시켜서 근본적으로 환경오염을 줄이고 자원을節約하는 생산기술을 도입할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 努力이 並行되어야만 환경자원을 비롯한 모든 자원을 효율적으로 사용·관리할 수 있는 이른바 '接續 가능한 成長(sustainable development)'을 달성할 수 있게 되는 것이다.

2. 환경용량의 공급자로서의 국민

국민은 환경자원을 사용하는 役割만 하는 것이 아니라, 국가나 지방자치단체의 공공사업을 통해 이루어지는 환경시설의 擴充에 대한 사업비의 재원 부담자로서 환경자원 및 환경용량을 공급하는 機能을 하고 있다고 할 수 있는 것이다. 이러한 공급자로서의 기능은 크게 나누어서 일반적인 納稅者로서의 기능과 환경기초시설의 地域住民으로서의 기능으로 나누어 볼 수 있다.

1) 환경용량 擴充의 비용부담자로서의 국민

생산과 소비활동의 양적 팽창에 따라 배출되는 오염물질도 양적으로 증가되고 그 性狀에 있어서도 惡化되고 있으므로 제한되어 있는 자연의 자정능력(assimilative capacity)을 가지고서는 환경자원을 다시 원활한 생산과 소비활동의 자원으로 循環(circulation)시키는 것이 불가능하게 되었다. 따라서 人爲的인 환경기초시설의 확충을 통해서 제한된 환경용량을 補充해 주는 방법이 불가피하게 되는 바, 이러한 환경기초시설은 그 성격상의 '公共性'과 '需要者의 非組織性' 때문에 '無賃乘車(free riding)'를 완전히 배제할 수 없는 까닭에 결국은 공공투자사업으로 이루어질 수 밖에 없는 것이다. 따라서 이러한 시설 투자비용은 국민이 부담하는 것이라는 점에서 일반 국민 개개인은 환경용량을 공급하는 機能을 하는 것이다.

경제활동에 따른 환경비용이 評價切下 내지 無視되어 온 것과 더불어 환경개선에 따른 '사회적 利益(social benefits)'에 대해서도 충분히 인식되지 않은 까닭에 환경기초시설에 대한 投資는 미루어져 오거나, 투자우선 순위에서 밀려나게 되었던 것을 부정할 수 없다. 즉, 환경개선에 따른 '貨幣的 價値(monetary value)'의 推算上 어려움에 따라서, 제한된 예산을 配定하는 우선 순위를 정하는 基準(criteria)로서의 '비용효과분석(benefit-cost analysis)'에서 여타의 투자사업과 걸맞은 적절한 평가를 받기 어려웠던 것이다. 또한 정치적으로도 이러한 시설에 대한 투자는 납세자인 국민과 지역주민에게 그다지 눈에

띄는 생색(?)을 낼 수 없는 경우가 대부분이라서, 환경보전의 필요성에 관해서는 침이 마르게 주장하지만, 실질적인 예산배정에서의 우선 순위는 저 쪽으로 미루어 놓는 이중성을 보여왔다. 환경보전의 중요성이 강조되어 온 이후에도 별로 달라지지 않은 국가예산당국과 지방자치단체의 이러한 行態는 실질적으로 환경개선을 통한 환경보전에 소요되는 비용을 실제로 負擔하려는 意志(willingness to pay)가 납세자로서의 국민들에게 구체적으로 확산되지 않았다는 사실을 반증하고 있는 것이라 할 수 있다.

따라서, 국민 개개인은 맑고 깨끗한 환경을 享有하기 위해서는 그 維持·管理를 위한 비용을 어떠한 방법으로도든 부담해야 한다는 사실을 냉정히 인식해야 하는 것이다. 환경자원은 더 이상 '自由財(free goods)'가 아닌 '經濟財(economic goods)'로서 그 공급에도 비용이 들고, 그 사용에도 비용을 치루어야 하는 여타의 재화나 용역과 다를 바 없는 존재라는 것을 국민 개개인에게 인식시키는 것이, 맹목적으로 환경보전의 중요성만을 강조하고 국민의 협조를 구하는 일방적인 방안에 비해 한 차원 높고 균형있는 환경교육이라 할 것이다. 이러한 차원에서 국민도 환경개선을 위해서 필요한 투자비용을 고려하고 여타의 투자사업과의 균형있는 比較를 통해서 어떠한 사업에 우선적으로 투자를 할 것인지를 생각하고, 그러한 결정들이 정책으로 구체화될 수 있도록 정치과정을 통해 반영하기 위한 노력을 해야 하는 것이다.

2) 환경기초시설의 지역주민으로서의 국민

환경의 享有者로서의 지위와 공급자로서의 갈등이 극명하게 나타나는 것이 바로 폐기물매립시설, 소각시설 등의 환경기초시설의 설치에 대한 지역주민의 반발, 이른바 '넘비증후군(Not-In-My-Back-Yard-Syndrome)'이다. 경제활동으로 인한 부산물로서의 오염물질을 처리할 시설의 존재 必要性에 관해서는 인정을 한다손 치더라도 하필이면 왜 내가 사는 지역에 그러한 시설을 설치해야 하느냐에 대한 不滿이 표출되는 현상으로, 좋은 환경에서 살고 싶기는 하지만 그에 대한 비용은 나 아닌 다른 사람이 부담해 주었으면 좋겠다고 하는 이중성과 이기심의 표출이라 할 수 있는 것이다. 그러나 이러한 집단적인 반발을 일방적인 이기심의 발동으로만 치부해 버리기에는 문제의 本質을 정확히 파악해야 하는 필요성과 해결책 모색의 필요성이 심각하게 대두되고 있는 것이다.

경제학적으로 이러한 넘비현상은 일정한 시설의 설치에 따라서 얻게 되는 이득과 그에 따른 피해를

比較·檢討해서 그 피해가 이득에 비해 크게 될 경우에 나타나는 현상으로 설명될 수 있는 것이다. 따라서 근래 일고 있는 집단적 반발행동들은 시설설치에 따른 피해가 클 것으로 인식되고 있다는 것을 반영하고 있는 바, 시설설치에 따른 피해 가능성이 지나치게 과장된 것이 아닌가 하는 우려를 금할 수 없다. 예를 들어 소각시설의 運營過程에서 발생할 수 있는 유해가스의 방출가능성이 지나치게 강조되어 시설설치에 대한 수익여부 결정에 있어서의 피해측면이 適正水準 이상으로 계상되어 불합리한 의사결정으로 귀착될 수 있는 것이다. 물론, 이러한 피해가능성에 대한 과도한 의혹은 과거 이러한 시설입지의 선정과정에서 시설설치 후 사후적 운영과정에 이르기까지의 절차에서 정부가 신뢰를 얻지 못해 왔다는 사실도 부인할 수는 없으나, 피해가능성에 대한 과소평가가 불합리한 의사결정을 야기시키는 것과 마찬가지로 과대평가 또는 바람직하지 못한 결과를 가져오는 것이다. 따라서 이러한 시설들의 입지선정과정부터 정부는 그 시설에 대한 정확한 정보를 그 지역주민은 물론 일반시민에게 公開하여 提供하고 그 지역주민에게는 그 시설설치에 따른 피해를 보상해 줄 수 있는 여러 유형의 이득을 제공해 주어야 하는 것이다. 이러한 보상이 없는 일방적인 피해감수의 강요는 더 이상 논리적 根據를 가지기 어려우며, 또한 지역주민의 무리한 報償의 要求 또한 경계해야 하는 것이므로 이러한 시설의 설치에 대한 모든 진행과정이 공개되어 關係자들이 합리적인 의사결정과 行動을 보여줄 수 있도록 하는 것이 정책결정의 민주화에 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 중국에 가서는 행정의 효율성 제고에도 寄與할 수 있을 것이다. 이러한 차원에서 지역주민으로서의 합리적인 의사결정과 행동을 보여줄 수 있는 의식교육이 필요하고 그를 통해 '함께 사는 사회'를 이루는 한 걸음을 디딜 수 있는 것이다.

3. 정책과정상 輿論形成 主體로서의 국민

국민은 국가정책의 객체인 동시에 다시 국가정책에 대한 수요자로서의 위치에서 국가정책수립상 여론형성의 주체가 된다고 할 수 있을 것이다. 國政을 수행하는 주체들은 정책의 需要者가 되는 국민의 총의를 정책수립 및 집행에 반영하지 않을 수 없으므로, 환경정책에 대한 국민의 輿論은 정책과정에 반영될 수 밖에 없는 것이다. 이와 같은 점에서 살펴볼 때, 국민 개개인은 각 분야의 국가정책의 방향에 영향을 주는 當事者로서의 역할을 수행한다고 할 것이다. 편의적으로 이러한 機能을 국내환경보

전과 관련한 정책과 국제환경협력에서의 정책형성 과정을 分離하여 고찰해 보고자 한다.

1) 국내 정책과정상 여론형성 주체로서의 국민

환경보전을 위한 정책수립 및 집행이 여타 정책과의 경합시 우선순위 결정에 있어서의 최종적 正當性의 源泉은 국민의 총의에 있다고 할 수 있다. 최근 환경보전에 대한 국민의 關心은 그 程度와 範圍에 있어 엄청나게 증대되었다는 것을 알 수 있다. 국민의 소득수준의 증가에 따라서 '생활의 질 (quality of life)'에 대한 욕구가 增大되었고, 맑고 깨끗한 환경에 대한 수요는 날로 증가되고 있다는 것을 알 수 있다. 과거, 거주지역의 인근에 공업단지를 유치하기 위해 각계 요로에 청원서를 제출했던 사람들은 채 20년이 지나지도 않은 지금에 와서는 다시 공단의 이주를 요구하는 청원인으로 바뀌었고, 경제성장과 산업발전을 위해 야심찬 계획으로 건설되었던 각 지역의 공단들이 각종 환경오염문제를 야기시키는 흉물스러운 존재로 언론매체에 오르내리는 일이 자주 일어나고 있는 것이다.

짧은 기간내에 이룬 경제성장이기에 그에 따른 부정적인 부산물로서의 환경오염문제도 심각한 정책과제일 뿐만 아니라, 언제인지 모르게 우리 국민의 국민성처럼 자리잡게 된 '速戰速決主義' 때문에 이러한 환경문제의 개선도 경제개발의 速度만큼이나 조속히 이루어져야 한다는 강박관념에 국가와 국민이 中毒(?)되어 있는 것이 아닌가 하는 우려를 떨쳐버릴 수 없다. 또한 지난 시기에 우리의 급속한 경제개발의 원동력이 되었다고 볼 수 있는 '장미빛 미래의 도래에 대한 청사진'들은 우리의 실질경제력의 水準을 일반국민들이 과대평가하게 되는 바람직하지 못한 결과를 가져왔고, 이에 따라 과소비, 3D 기피 현상, 자원다소비적 생활양식의 팽배 등의 부정적 현상을 경험하게 된 것이다. 또한 실질적인 소득수준에 비해 적정수준 이상의 환경질에 대한 需要가 있는 것은 아닌지도 냉정히 돌아보아야 하는 것이다. 물론 환경보전은 아무리 강조해도 지나치지 않은 것이라고 할 수는 있어도, 우리나라의 각 환경질의 狀態를 세계에서 가장 부강한 경제력을 가지고 있는 미국, 일본, 유럽선진국들과 비교하는 것은 사실 비합리적인 접근방법일 수도 있는 것이다. 즉, 환경자원에 대한 실질적인 재정투자력이 뒷받침되지 않는 현실은 도외시키고, 투자의 결과로서 나타나는 환경상태가 왜 동일하지 않는다고 불평하는 일은 분명 옳바르지 않은 시각이라 할 수 있는 것이다. 따라서 국민은 여러 가지 국가정책목표들 중의 하나로서의 환경보전에 대한 비용과 효과를

균형있게 가늠해 보는 지혜를 가지는 것이 필요한 것이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 환경보전을 위한 정책의 추진에도 적지 않은 비용이 投資되어야 하는 것을 認識하고, 이러한 비용을 투자하여 얻을 수 있는 효과를 파악하여 費用과 效果를 균형있게 감안하여 과연 그러한 투자가 타당성이 있느냐 하는 점을 검토하는 成熟한 환경의식을 가져야 하는 것이다. 따라서 무조건인 '환경보전 우선주의'라고 하는 것도 그로 인한 과도한 사회적 비용의 증가 가능성 때문에 경계해야 하는 것이다.

국민에 대한 환경의식의 제고방안도 이러한 균형적인 사고방식의 함양에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이러한 균형의식은 결국 환경용량 내지 환경자원이 라고 하는 것이 결코 공짜로 얻을 수 없는 것이고 맑고 깨끗한 환경을 享有하기 위해서는 국민이 여러 형태로의 비용을 부담해야 한다는 점을 인식시키는 것으로 歸着될 수 있는 것이다. 이러한 점에서 근래 환경보전의식의 새로운 경향으로 대두되고 있는 것이 이른바 '환경적으로 안정되고 지속가능한 성장 (Environmentally Sound and Sustainable Development)'이라고 할 수 있다. 환경보전과 경제성장을 지속적으로 조화있게 이루어가기 위해서는 환경이 보전되지 않아서는 경제성장은 지속적으로 이루어질 수 없고, 경제성장이라고 하는 것도 환경의 질이 악화되지 않는다는 전제하에서만 의미가 있는 정책 목표라고 하는 均衡있는 시각이 이 시대를 살아가는 국민들에게 폭넓게 擴散되어야 하는 것이다.

2) 국제사회의 구성원으로서의 국민

현재와 같은 국제화시대에 있어서는 어느 나라의 어느 국민 개개인도 국제사회와 격리되어 외톨이로 살아갈 수는 없는 것이다. 더욱이 환경문제와 관련해서는 지구상의 모든 개개인이 '하나뿐인 지구(The Only Earth)'라는 우주선(spaceship)을 타고 운명을 같이 하고 있는 지구촌 가족인 것이다. 1972년 스톡홀름회의 이후 구체화되기 시작한 국제환경협력도 20주년인 1992년 브라질 리우회의 이후 새로운 轉機를 맡고 있다고 할 수 있다. 냉전시대의 종식 이후 남북간의 가장 尖銳한 국제문제로 대두되고 있는 환경문제의 해결을 위해서 각 국은 '차별적인 공동책임의 원칙(principle of common but differentiated responsibility)'에 입각하여 선진공업국들은 재정의 부담과 환경청정기술이 移轉을, 후진국들은 성의있는 지구환경보호를 위한 구체적 시행을 위한 노력을 경주하기로 합의한 바 있다. 1996년 초까지는 OECD에의 가입을 목표로 하고 있는 우리 정부는 모든 국제환경협약에의 조속한 가입과 각종 환경규

제기준의 선진국 수준으로의 強化를 실천계획으로 세운 바 있다. 한편, 이러한 환경협약에의 미가입국이나 협력내용의 미이행국들에게는 선진공업국들을 중심으로 한 협약당사국들이 경제적 보복조치로서의 무역규제조치를 동원하고 있으며, 완화된 환경규제 기준을 적용하는 국가에서 생산되는 제품들에게는 환경조정관세를 부과하고자 하는 움직임들이 구체화되고 있는 실정이다.

따라서, 제품의 국제경쟁력을 높여 주어야 한다는 미명하에 환경규제를 완화시켜야 한다는 주장은 더 이상 국제사회에서 통용될 수 없게 되었으며, 이러한 안이한 자세는 환경관련 기술의 낙후를 가져와 국가적으로도 하등의 이익을 줄 수 없는 비효율적인 것이다. 따라서 이제 우리 국민도 지구촌 가족으로서 우리에게 주어지는 책임과 의무를 다하고, 우리의 정당한 권리와 권한을 주장해야 할 것이다. 즉, 지구환경의 보전과 관련과 '名分'과 '實利'를 얻을 수 있는 성숙된 국민의식을 가지도록, 국제적인 환경협력 동향과 그에 따른 우리의 할 바를 알리고 교육해야 할 것이다. 예를 들어, 1972년에 채택되어 1975년부터 반효되어진 '멸종위기에 야생동식물의 보호협약'에 근 20년간 코뿔소 뿔, 호랑이뿔, 구판, 천산갑, 사향 등의 한약재에 대한 국제거래가 규제된다는 이유로 가입을 미루어 오다가 올해 가입을 완료하였는데, 이러한 한약재의 무분별한 사용이 지구상에서 희귀생물종의 멸종을 加速化시키고 있다는 사실을 분명히 인식하도록 국민의 의식을 제고해야 하는 것이다. 이러한 이기주의는 다른 나라의 우리 국민이나 정부에 대한 비난과 경제제재와는 관련없이, 지구촌 가족의 일원으로서 명분이 없는 행태로서, 지구의 생태계를 보존하자는 국제적인 움직임에 積極性을 보이지는 못한다 하더라도 최소한 협조하려는 同參意識은 보여주어야 하는 것이다. 물론 이러한 국제적인 움직임과 우리에게 요구되는 자세를 알려주는 것이 정부의 책임이기는 하나, 우리 국민도 '세계인' 내지 '지구인'으로서의 성숙한 의식을 가져야 하는 것이다.

III. 대국민 사회환경교육의 추진방안

일반 국민에 대한 환경교육의 추진방안을 체계적으로 수립하여 효율적으로 시행해 가는 것은 그리 간단한 과제가 아닌 것이다. 또한, 그러한 추진계획의 성공적인 효과를 가늠할 수 있는 객관적인 척도가 없으므로, 추진되고 있는 사회환경교육방안의 효율성을 분석하여 개선한다는 것도 그리 쉽지 않은 일인

것이다. 따라서, 본고에서는 사회환경교육의 교육대상별로 교육내용, 교육시행주체, 그리고 재원조달방안을 분야별로 나누어, 효과적인 사회환경교육의 추진방안을 모색해 보고자 한다.

1. 소비자로서의 국민

1) 교육내용

사회환경교육의 기초적이고도 근본적인 대상은 소비자로서의 일반 국민이라고 할 수 있을 것이다. 따라서, 가정의 기본적인 경제활동인 소비행태가 미치는 환경에의 영향을 충분히 교육시킴으로써 사회 전체적으로 자원의 최적 배분을 달성하도록 해야 하는 것이다. 과거 국민의 소비행태에 대한 일반적인 교육이나 훈계, 혹은 소비절약에 대한 협조요청 등으로는 장기적이고도 체계적인 사회환경교육을 달성할 수 없다는 것을 인식해야 하는 것이다. 다시 말해서 일반 국민의 자발적인 협조와 참여는 소비활동으로 인한 환경부하를 줄여 환경보전을 성공적으로 달성하는 데 있어 매우 바람직한 요소이기는 하나, 국가의 환경보전을 위해 이러한 자발적 협조에만 매달리고 있을 수는 없는 것이다.

따라서 국가는 소비활동에 따라서 야기되는 제반 사회적 비용을 각 소비자가 부담하도록 하는 법적, 제도적 장치를 마련해야 하는 것이고, 각 소비자에게는 자신들의 소비활동으로 인한 사회적 비용, 이른바 환경비용을 인식할 수 있도록 하는 교육이 이루어져야 할 것이다. 물론 이러한 교육에는 국가에서 정하고 있는 소비활동에 관한 제반 규정들을 잘 준수하도록 규정의 목적과 내용 등을 숙지시키는 것도 포함되어야 할 것이다. 가령, 내년부터 시범적으로 시행하게 될 '쓰레기從量制'의 경우, 과거 재산세에 입각한 쓰레기비 수거료의 징수로는 쓰레기의 발생량과 부피를 줄이고자 하는 유인효과를 줄 수 없는 까닭에 동 제도를 도입, 시행하게 되었다는 제도의 근본취지와 쓰레기가 발생되고 난 후에 수거, 처리되는 과정에서 국가에서 부담해야 하는 비용 및 쓰레기소각시설, 매립장의 건설입지 확보곤란 등, 각 소비자의 소비행태에 따른 사회적 비용을 논리적이고도 체계적으로 인식시켜서 스스로 消費行態의變化를 가져오도록 해야 할 것이다. 덮어 놓고, 쓰레기를 줄이자고 하는 캠페인성의 사회운동은 可視的인 效果를 가져올 수는 없어도, 경제적 사고를 가지고 있는 일반 국민의 근본 의식을 바꾸어 놓는 데는 한계가 있다고 할 것이다.

2) 교육시행 주체

소비자에 대한 환경교육을 시행할 기관으로는 국

가나 지방자치단체와 시민단체, 환경단체, 종교단체, 소비자단체 등의 민간기관을 들을 수 있고, 본고에서는 논의를 제외한 학교교육을 통한 환경교육에 주요한 比重을 둘 수 있을 것이다. 교육대상이 되는 시민은 스스로가 환경을 오염시키는 주체인 동시에 환경오염으로 인한 피해에 시달릴 수 밖에 없는 이중적인 立場에 처하고 있다는 인식을 전달할 수 있는 교육기관이면 어느 곳이건 교육주체가 될 수 있을 것이다. 효과적인 측면을 살펴볼 때, 가정주부를 대상으로 한 환경교육도 결국 이러한 소비자로서의 환경의식을 제고시키는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 또한 방송이나 언론매체를 통한 자원절약형 소비행태로의 전환유도는 앞에서도 언급한 바와 같이 그러한 소비활동에 따른 사회적인 비용을 균형있게 제시하여, 합리성에 입각한 사고의 전환을 達成하는 것에 초점을 맞추어야 할 것이다.

3) 재원조달 방안

소비자의 환경교육을 위한 재원은 그러한 교육이 가지고 있는 공공성 내지 공익성의 정도에 따라서 공공자금에서 지원할 수 있는 근거가 마련될 수 있을 것이다. 따라서 공공기관에서의 소비자인 일반국민에 대한 환경교육은 공공자금을 바탕으로 이루어질 수 있을 것이고, 각 민간단체에 대한 시민환경교육도 그 교육내용에 따라서 국고나 지방비에서 지원하여 시행될 수 있는 근거는 있다고 할 것이다. 하지만 이러한 교육이 결국에는 각 소비자에게도 이익이 되는 측면도 무시할 수는 없는 바, 피교육자도 일정한 비용을 교육비로 부담하게 할 수는 있을 것으로 판단된다. 또한 교육의 내용과 질을 높이기 위해서는 교육과정의 경쟁적인 운영도 바람직한 측면이 있다고 할 것이다.

2. 생산자로서의 국민

1) 교육내용

소비활동에 비해 비교적 상세하게 의무와 책임이 관련 법규에 명시되고 있는 것이 생산자의 경우이다. 법규에 명시되고는 있으나, 잦은 법규의 개정, 제정과 오염물질 처리에의 소요비용은 생산성의 제고에는 도움이 되지 않는다는 인식, 생산자의 이윤추구에 따른 불법행위 등으로 인한 법규위반이 환경오염문제를 악화시켜가는 원인이 되고 있는 실정이다. 또한 과거 생산과정에서의 환경비용 부담이 상품의 가격경쟁력을 떨어뜨린다고 하는 그릇된 인식이 새로운 청정생산기술의 개발 도입을 지연시키는 주요한 이유 중의 하나인 것이다. 물론, 정부의 환경규제정책의 기초가 이러한 그릇된 인식을 시정하여 생산할

동으로 인한 환경비용을 오염자 스스로 부담하도록 하는 '오염자부담원칙(polluter pays principle)'에 입각해 이루어지지 못한 것이 일차적인 원인이 된다고 할 수 있으나, 이러한 생산자의 논리는 물량적인 경제개발을 지향하고 있는 경제부처들에 전이되어 정부내에서 새로운 인식에 입각한 제도의 도입에 다시 제동을 걸어 생산자의 이기적인 기득권을 보호하는 역할을 하게 되는 것이다.

생산자는 기본적으로 이윤을 추구하는 경제주체이지 환경보전을 위한 경제활동을 하는 것이 아니다. 따라서 생산자에게는 자신의 생산활동으로 인한 환경비용을 부담하도록 하는 것이 필요하고 이러한 환경비용이 생산비에 포함되면, 그러한 제품을 소비하는 수요자가 결국에는 그 비용을 부담하여 종국적으로는 오염자 부담원칙에 충실해 갈 수 있고 결과로서 사회적인 최적을 달성할 수 있는 것이다. 여기서 유념해야 하는 것은 생산자가 그러한 환경비용을 생산비에 포함시켜 부담하는 것이 결코 제품의 가격경쟁력을 떨어뜨리지 않는다는 점이다. 우리는 근래 몇몇 대기업체들이 그러한 적절한 환경비용을 생산비에 반영하도록 방침을 정하고, 다시 말해서 제반 환경관련법류를 충실히 준수하도록 하고 법규위반에 따라 행정처분을 받을 경우에는 해당 산업체의 부서장을 문책하는 원칙을 세우고 있는 것도 이러한 법규위반에 따라 생겨질 수 있는 배출부과금 부담을 포함한 불이익 외에도 지역주민의 불만, 언론매체를 통한 질타 등으로 인해 기업의 이미지 손상이라는 부정적 요소가 강하게 대두되고 있다는 것을 보여주고 있다. 이러한 개별적인 기업체의 입장에서 환경비용의 생산과정상의 무시나 경시는 문제로 부각되고 있을 뿐만 아니라, 국가 전체적으로도 자원을 낭비하는 왜곡된 산업구조로 고착화시키는 바람직하지 못한 결과를 가져와서 국가정책의 효율성과 형평성에 손상을 주게 된다는 것을 인식하도록 교육이 이루어져야 할 것이다. 물론 이러한 교육은 정부의 정책이 생산활동에 따른 환경비용이 생산비에 충분히 반영되도록 제도적으로 선도해 가고 있을 때 더욱 그 의의가 커질 수 있을 것이고, 제도적으로 준수가 요구되고 있지 않는 사항을 요청하고 권유하는 환경교육은 실효를 얻기 어렵다는 사실은 유념해야 할 것이다.

생산자에 대한 교육은 우선 관련법규의 숙지를 목적으로 하는 전문교육과 생산주체로서의 사회적 책임의식 제고를 목적으로 하는 의식교육으로 나누어질 수 있을 것이고, 그 교육내용과 대상도 이러한 분류에 따라서 달라질 것이다.

2) 교육주체

생산자에 대한 전문교육은 생산관련시설을 설치로 운영하고 있는 관리인을 대상으로 해서 현재도 환경공무원교육원, 환경보전협회 등을 통한 정기적인 교육을 시행하고 있는 바, 관련 종사자의 주기적인 교육이수 의무가 법규에 명시되고 있다. 하지만 각 기업체들도 자체의 교육과정이나 위탁교육과정을 통해 새로이 제·재정되는 법규의 내용, 관련 신기술이나 공법의 소재, 개선사례 등을 교육시키고 있는 바, 기업들도 이러한 교육의 필요성을 인식하고 있다고 할 수 있다. 다만, 환경행정기관에서 이러한 민간기업체의 전문교육이 더욱 활성화될 수 있도록 단기적으로는 교육과정의 충실화를 위한 지원 및 강사의 추천 등을 위해 노력해야 할 것이고, 나아가서는 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위한 전문인력의 저변확대를 장기적으로 추진해야 할 것이다.

생산자에 대한 의식교육은 주로 기업의 대표나 책임자를 대상으로 이루어져야 하는 바, 전경련이나 중소기업 협동조합과 같은 각 이익단체를 중심으로 자체적으로 전개되거나, 필요한 경우 국가나 지방자치단체가 이들을 대상으로 하여 전개해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 생산자 관련 이익단체들과의 상호협력을 통해 기업체의 현실을 듣고, 또한 환경보전을 위한 생산자로서의 책임과 의무를 인식하도록 하는 기회가 되므로, 환경정책기관의 이들에 대한 교육에 대한 적극적인 자세가 요구된다고 할 수 있을 것이다.

3) 재원조달의 문제

이 분야의 환경교육에 대한 재원조달에는 법규에 따라 이루어지는 전문교육의 경우는 법에 규정된대로 비용을 부담하게 될 것이고, 국가 및 지방자치단체나 관련 이익단체가 주관이 되는 의식교육의 경우에도 그 조달에는 큰 문제가 없을 것이다.

3. 환경용량의 공급자로서의 국민

1) 교육내용

환경개선을 위한 재원을 납세를 통해 부담하는 한편, 각종 환경기초시설이 주변에 설치될 경우 이를 승인하는 의무를 부담하는 환경용량 공급자로서의 국민에 대한 환경교육은 국민 개개인이 맑고 깨끗한 환경을 향유하기 위해서는 각자가 그에 대한 댓가로서의 비용을 부담해야 한다는 인식을 심어주는 것에 중점을 두어야 할 것이다. 물론, 얻는 것이 없는 것에 비해 일방적으로 무리한 부담만을 강요한다면, 아니면 지역간의 불평등한 부담으로 인한 형평

성의 문제들은 지양되어야만 하겠으나, 이른바 '수익자부담의 원칙'에 입각해서 환경개선에 따르는 사회적 효용을 향유하기 위해서는 그에 상응하는 적절한 의무와 책임을 부담할 수 밖에 없다는 인식이 확산될 필요성이 있는 것이다.

환경정책당국에서 환경개선에 필요한 재원을 충당하는데 있어 유념해야 하는 사실은 환경악화의 원인자에게 그 개선에 필요한 비용을 부담시켜 정책의 형평성을 제고시켜야 한다는 점이다. 이러한 정책의 형평성이 확보되지 않는 경우에 있어서는 국민의 환경정책에 대한 지지를 확보할 수 없는 것이고, 환경교육으로서 환경정책에 대한 일반적인 지지를 호소할 수도 없는 것이다. 따라서, 이러한 정책적인 개선이 선행된 후에 비로소 이러한 정책에 대한 지지를 호소할 수 있는 것이고, 그에 기초한 환경보전에 대한 국민의 적극적인 참여가 교육의 진정한 효과로서 나타날 수 있을 것이다.

근래 문제가 되고 있는 '넘비현상'을 해결하는 하나의 방법으로서 어떠한 종류의 환경기초시설 이든지 시설의 입지선정에 대한 논의가 이루어지는 시점에서부터 정책결정과정에 있어 지역주민을 포함한 시민의 참여가 보장될 수 있도록 하는 이른바, '의사결정 과정에서의 시민참여(citizen's participation in decision making)'를 통한 '행정의 민주화'를 이루는 것이 종국적으로는 효율적이라는 인식을 확산시키는 것이다. 이러한 과정을 통해서 시설의 설치에 따른 피해가 적정수준 이상으로 평가되고, 제약이 있을 수 밖에 없는 보상차원의 이득을 초과하는 것으로 인식된 결과로서 설치에 대한 비합리적 반대를 전개할 수 있다는 가능성을 배제할 수 있는 것이다. 또한 일정한 지역주민이 어느 정도의 피해를 보지 않을 수 없는 실정이라면, 그에 대한 적절한 경제적, 물질적, 정신적 보상을 통해서 시설 설치 반대의 원인이 되는 과도하고 부당한 피해의 부담이라는 인식을 누그러뜨려 주지 않을 수 없는 것이다. 이러한 뜻에서, 시설설치의 목적, 그 당위성, 시설의 내역, 환경상 피해가능성 등 제반 관련사항 등을 공개하여 가장 민주적인 절차에 의해 결론을 유도해 가는 방법을 선택해야 할 것이다.

2) 교육주체

일반 국민을 대상으로 한 교육은 결국 환경정책 기관과 민간 환경단체를 중심으로 이루어질 수 밖에 없을 것이다. 반복되는 지적이기는 하지만 이 경우에 있어서도 맹목적인 환경보전 우선주의는 실효력을 가질 수 없고, 환경과 경제와의 상호 유기적인 관계를 균형있게 제시하는 것이 필요한 것이다. 이러한

교육에서 빼 놓을 수 없는 것이 행정부내 여타 부처의 공무원, 특히 환경적 요소를 무시한 채로 경제개발을 주장하는 개발부처 소속공무원과 기타 정책관련 공무원들에 대한 환경교육이다. 이러한 층을 대상으로 한 교육은 환경공무원교육원과 각급 공무원교육기관의 교육과정의 환경교육과목 개설을 통해 이루어지고 있는 바, 이러한 행정부내의 구성원들이 적절한 환경보전에 대한 인식을 가지도록 하는 것이 환경투자의 확대 및 환경악화 방지에 일조를 할 수 있을 것으로 생각한다.

환경기초시설의 설치와 관련된 지역주민을 설득하거나 교육하는데 있어 1차적인 책임을 지는 기관은 시설의 설치 주체라고 할 수 있을 것이다. 국가나 지방자치단체가 시설을 직접, 혹은 위탁을 통해 시설을 설치하는 경우가 대부분이므로, 그러한 시설의 설치 당위성에 관한 설명과 설득에 있어서는 국가가 원칙적인 책임을 가진다고 할 수 있고, 지역주민과 설치를 시행하는 기관간의 합의가 도출되지 않을 경우에 있어서는 국가가 적극적인 설득과 교육에 관한 역할을 수행해야 하는 것이다. 여기서 하나 짚고 넘어가야 할 점은 주민의 대의기구 역할을 하는 단체들의 기능이다. 일정한 공공시설의 설치에 대한 국민의 뜻을 수렴하기 위해서는 지역 주민의 의사 및 일반 국민의 의사를 균형적으로 반영해야 하는 것인 바, 그러한 일반 시민의 의사를 대변할 수 있는 단체나 기구의 목소리는 없고, 오직 이해 당사자로서의 지역주민만이 반대의 목소리를 높여가고 있는 실정인 바, 공공정책의 형평성 유지를 달성하기 위해서는 진정한 의미에서의 시민단체들의 기능이 활성화되어야 할 것이다.

3) 재원의 조달

환경기초시설의 설치를 위한 지역 주민의 협조를 구하는 데 필요한 교육이나 홍보에 소요되는 비용은 그 시설의 설치비용에 포함되어야 할 것이고, 교육이나 홍보에 앞서 지역 주민을 안심시키기 위해 시설설치 및 운영에 관한 안정성의 확보를 위해 소요되는 비용이 시설의 설치비용단가에 포함되어야 할 것이다. 그러한 비용이 충분히 반영되지 않은 상태에서의 공사 강행이나 시설운영은 환경상의 피해 내지 지역주민의 반발에 따른 공사중지 내지 운영중지 사태를 야기해 결국에는 비효율성을 나타내게 되는 결과를 낳게 되는 것이다. 이러한 전제 하에서 시설이 채택한 기술, 공법의 안정성이나 외국의 유사사례 등을 충분히 알리는 데 필요한 부대경비도 시설의 설치상 필요경비로 확보되어야 할 것이다. 또한 지역주민에게 일정한 수준의 피해, 위

힘 가능성을 요구할 수 밖에 경우에는 지역주민에게 대한 보상차원에서 편의시설, 공용시설, 경제적 보상도 적절한 수준에서 이루어지도록 하는 것이 불가피 할 것이다. 결국, 환경시설의 설치에 따르는 지역주민의 교육 및 홍보의 재원은 시설의 공사비용으로 충당될 수 밖에 없는 실정이고, 일반적인 국민의 환경투자에 대한 필요성 인식에 소요되는 비용은 환경행정기관이나 국, 공립교육기관, 혹은 민간 환경단체의 교육비나 회원비로 충당될 수 있다고 할 것이다.

4. 여론의 형성주체로서의 국민

1) 교육내용

환경보전과 관련한 여론의 형성주체로서의 국민은 환경보전과 개발행위에 대한 무게의 추를 어디에 둘 것이냐, 혹은 경제성장과 환경보전의 갈등 표출시에 어디에 중점을 둘 것이냐에 대한 국내 정책수립에 대한 최종 결정자로서의 기능을 한다고 할 수 있다. 이러한 국민에 대한 환경교육이라고 하는 것은 논리적 주장근거가 희박한 '환경보전우선주의'나 환경비용을 무시한 '경제개발 우선주의' 양쪽 모두를 경계하는 선에서 이루어져야 할 것이다. 이 두 가지의 방안이 모두 사회적인 총비용을 증가시키는 비효율성을 야기시키기 때문이다.

따라서 각 개발행위가 가지고 있는 사회적 환경비용을 가감없이 알리는 것이 바람직한 교육의 방향이 될 것이다. 따라서 그 교육내용도 미시적인 환경교육외에 거시적인 시각에서 환경과 경제를 바라볼 수 있는 인식의 전환을 가져오도록 하는 내용이 포함되어야 하는 것이다. 환경비용을 무시하거나 경시하는 결과로서의 환경파괴와, 환경비용을 과대계상해서 나타날 수 있는 과도한 개발제한이나 경제활동 침체를 균형있게 비판할 수 있도록 인식을 제고하는 내용이 주요한 교육내용으로 교육과정에 포함되어야 할 것이다.

이러한 환경교육에는 국제사회의 일원으로서, 지구촌 가족의 일원으로서 우리 정부와 국민에게 요구되고 있는 행동이나 의식은 어떠한 것인지에 대한 교육도 이루어져야 할 것이다. 멸종되고 있는 생물종의 보호 필요성, 무심히 행하는 행위가 미치게

되는 지구환경의 파괴, 국제사회에서 선발개도국인 우리나라에게 요구되는 있는 환경보전과 관련한 책임과 의무 등을 알리고 교육하는 것은 세계화 내지 지구화 시대에 빠뜨릴 수 없는 국민 환경교육이라 할 수 있다.

2) 교육주체

이러한 분야의 국민환경교육은 정부와 민간환경단체가 공히 수행해야 할 대상이라고 할 수 있다. 어쩌면 이러한 교육은 정부보다는 민간환경단체 (Non-Governmental Organization)들이 적극적으로 수행할 수 있는 교육분야일 것이다. 역사적으로도 이러한 분야의 시민운동이나 환경운동 등은 NGO를 중심으로 해서 발전되어 왔으며, 어떤 면에 있어서는 각국 정부들을 선도해 왔던 것이다. 또한 각종 학회나 전문가 단체들도 강연이나 세미나, 연구발표 등을 통해 새로운 지식이나 연구결과를 알리는 기능을 수행할 수도 있을 것이다. 이러한 시민단체나 민간환경단체는 정부내의 환경관련 부서보다 좀더 자유로운 입장에서 환경보전의 중요성을 강조할 수 있는 까닭에 환경정책에 큰 도움을 줄 수 있는 기능을 수행할 수도 있고, 국민들에 대한 교육효과도 제고시킬 수 있는 긍정적인 결과를 가져올 수 있을 것이다.

3) 재원의 조달

국·공립연구기관의 교육은 국고에서 부담될 수 있으나, 민간단체가 수행할 국민교육의 경우는 재정적인 뒷받침이 허약해 지속적으로 이루어지는 것이 어려운 까닭에 국가예산이나 민간기업의 기부금 충당을 통한 지원방안이 거론될 수 있다. 이러한 환경단체의 국민환경교육을 위한 활동의 공익성을 따져볼 때, 국가예산지원의 준거를 찾을 수 있으나 민간단체활동의 자율성과 독립성의 확보와 공정한 활동전개 보장 등의 이유로 부정적인 측면이 없지 않은 것도 사실인 것이다. 따라서, 이러한 단체의 활동은 스스로 회원수의 확대, 자원봉사자 운영 등을 통한 경상비부담의 경감을 위해 노력해야 할 것이고, 민간기업의 기부금 지원을 받더라도 수입, 지출의 공개를 통한 투명성의 유지를 통해 민간단체의 환경보전운동 목적의 순수성에 손상을 입는 불상사 없도록 하는 것이 바람직할 것이다.