

환경정의 구현 정책방향에 관한 시론적 연구:

김포 거물대리(里) 사례를 중심으로

An Exploratory Study on the Policy Direction for Implementing Environmental Justice: Environmental Case of Gimpo City Geomuldaeli

박광국* · 김정인**

Kwangkook Park · Jungin Kim

요약: 최근 극심한 기후변화, 미세먼지, 코로나19 사태(불결한 환경에서 발생) 등으로 인한 국민 건강 문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 어린이, 노약자, 부녀자, 장애인과 같은 환경약자들의 환경정의 구현이 중요하게 논의될 필요가 있다. 이와 관련해 본 연구에서는 시론적 측면에서 환경정의 구현과정을 실증분석하고자 하였으며, 김포 거물대리 환경오염 사례를 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 활용하여 분석하였다. 김포 거물대리 사례는 환경오염 원인과 피해관계를 보다 폭넓게 해석하여 정부가 환경오염 구제급여를 환경오염 피해자들에게 선지급한 최초의 환경정의 구현 사례였다는 점에서 중요한 의미가 있었다. 특히 환경부와 김포시는 환경오염 피해 구제급여 선지급 정책의 찬성 옹호연합(거물대리 지역내 주민대표위원회, 환경시민단체, 언론 등)과 반대 옹호연합(거물대리 지역내 기업)들 간 갈등을 조정하는데 중요한 역할을 하였다. 본 연구는 환경정의의 이론적 논의와 사례분석을 통해 환경정의 실현을 위한 정책수단을 제시하였다는 점에서 중요한 의의를 지닌다.

핵심주제어: ACF 모형, 환경정의, 환경정책

Abstract: As the public health problems caused by climate change, fine dust, and COVID-19 (in a dirty environment) have recently become serious social problems, there has been much discussion about the implementation of environmental justice for environmentally disadvantaged people such as children, the elderly, women, and the disabled. In order to empirically analyze the implementation process of environmental justice, our study examined the case of Gimpo City Geomuldaeli using the Advocacy Coalition Framework. This case was significant in that it was the first case of environmental justice in which the government paid in advance for environmental pollution relief benefits to victims of environmental pollution by interpreting the causes of environmental pollution and their relationship to damages more broadly. In particular, the Ministry of Environment and Gimpo City have resolved the conflict between the Support Advocacy Association (the local residents' representative committee, environmental civic groups, the media, etc.) and the Opposition Advocacy Association (companies in the region) over the policy of pre-payment of relief benefits for environmental pollution. Our study is meaningful in that it presents policy recommendations for effective environmental justice through theoretical discussion and case analysis.

Key Words: Advocacy Coalition Framework, Environmental Justice, Environmental Policy

* 주저자, 가톨릭대학교 행정학과 교수

** 교신저자, 수원대학교 법·행정학부 부교수

I. 서론

환경정의는 큰 맥락에서 보면 사회정의 운동의 일환으로 볼 수 있다.¹⁾ 환경정의는 1970년대 후반에 미국 나이아가라폴스시의 러브 커널(Love Canal)에서 발생한 유독성 화학 폐기물 입지장 사건을 계기로 뜨거운 정책의제로 부상했다. 그동안의 지배적 통념은 경제와 환경은 상충된다는 견해에 기초하고 있었으며 그러다보니 경제성장을 위해서 환경오염은 피할 수 없는 ‘필요악’으로 인식되어 왔다. 하지만 그동안 선행된 수많은 국내의 연구결과들은 경제성장의 과실을 향유하는 집단과 환경오염의 피해를 보는 집단이 일치하지 않는다는 점을 보여줌으로써 환경부정의의 심각한 문제를 폭로하고 있다(예: 김태현 등, 2018; Walker, 2012). 환경정의 문제를 논할 때 대표적으로 거론되는 사례가 러브 커널 사건이다.²⁾ 환경정의에 관한 김태현 등(2018)의 실증연구에 의하면 환경오염과 환경피해 간에는 직접적인 상관관계는 없고 환경약자를 매개로 했을 때만 환경피해의 직·간접적인 상관관계가 나타났다. 환경오염이 존재한다 하더라도 환경약자가 아닌 집단은 다른 대안적 수단(대기오염인 경우 공기청정기, 수질인 경우 생수 구입)을 통해 환경피해를 극복할 수 있지만 환경약자 집단(어린이, 산모, 영유아, 65세 이상 빈곤 노인층, 장애인 등)은 직·간접적으로 환경오염 피해에 노출될 가능성이 높다는 것이다.

그렇다면 왜 환경정의 문제를 정책적 차원에서 고민해야 하는가? 이에 대해서는 여러 가지 설득력 있는 주장이 제기될 수 있다. 첫째, 우리나라 헌법 제35조 제1항에서는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할

-
- 1) 조명래(2000)는 사회정의의 한 양태로 환경정의를 보고 있는데 그에 의하면 환경정의는 “성, 연령, 인종, 소득에 관계없이 사회적 자원에 대한 접근기회가 공평하게 주어지고, 해당자원이 사회계층 간 균등하게 배분되는 상태를 의미하는 것”이다. 즉, 그는 환경정의의 두 가지 하위 유형인 절차적 정의와 배분적 정의를 강조한다고 볼 수 있다.
 - 2) 이 곳은 미국 내에서 대표적으로 가난한 흑인 집단거주지역인데 여기에 후케 케미컬 화학회사가 1940년부터 1952년까지 무려 10년 이상 유독성 화학물질을 불법 매립함으로써 이 지역주민들이 만성천식, 신장 및 간질환, 선천성 기형아 출산 등으로 고통을 받았다. 급기야 미국 환경보호청은 이 지역을 역사상 처음으로 환경재난지역으로 선포하고 거주하던 주민들을 모두 이주시켰다.

권리가 있다”라고 규정하고 있고 이에 근거해 「환경정책기본법」 제2조에 서는 “현 세대의 국민이 … 그 환경적 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다”라고 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 지구온난화, 미세먼지, 수질오염 등으로 환경약자 집단들은 이루 말할 수 없는 고통을 경험하고 있다. 환경정의는 환경과 관련된 이러한 억울함을 국가가 적극적으로 나서서 해결해 줄 것을 요청하고 있다. 둘째, 2017년에 우리나라를 대상으로 OECD 환경성과평가(Environmental Performance Review) 결과 및 권고사항이 공표되었는데 심층 평가 주제 중의 하나인 환경정의를 구현하는데 필요한 기초 자료 및 방법론이 부재한 것으로 지적을 받았다(김태현 등, 2018, p.2). 다시 말해, 환경정의 문제는 환경정책의 우선순위에서 밀려나 정책 사각지대에 놓여있다. 셋째, 우리나라는 다른 선진국과는 달리 산업화 단계에서 유독 환경부정의(Environmental Injustice) 문제가 만연되어 있다는 것이다. 미국의 경우, 이미 슬럼화되어 있는 지역에 환경혐오시설이 입지하는 경우가 대부분이지만, 반대로 우리나라의 경우에는 정부정책에 의해 환경청정지역에 급작스럽게 산업공단이 입지함으로써 환경피해가 극심하였으며 이로 인해 환경갈등이 첨예하게 노정되었다.

환경정의 구현을 위한 정책방향에 대해 논의하기 위해 본 연구에서는 김포시 대곶면 거물대리(里) 주민들의 환경오염 피해 구제급여 선지급 사례를 분석하였다. 거물대리 사례는 2019년 9월 환경부 ‘환경오염 피해구제심의회’가 오랫동안 환경오염 피해를 겪어오던 주민들에게 환경오염에 따른 주민들의 비특이성질환 관계 관련성을 인정하여 구제급여를 선지급한 최초의 사례이다. 김포 거물대리 사례는 환경오염 원인과 피해관계를 보다 폭넓게 해석하여 환경오염 피해사실이 인정되면 정부가 환경오염 구제급여를 선지급하고, 추후에 기업에게 구상권을 청구하는 사례라는 점에서 대표적인 환경정의 실현 사례라 할 수 있다(환경부, 2019.9.11.). 본 연구는 해당 사례가 어떻게 피해자 보호 확대라는 환경정의를 실현할 수 있었는지를 실증적으로 분석하기 위하여 Sabatier와 Jenkins-Smith(1988)가

제시한 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: 이하 ACF 모형)을 활용하였다. ACF 모형은 서로 다른 신념체계(belief system)를 지닌 행위자들이 옹호연합을 형성하며, 옹호연합들 간 상호작용을 통해 정책을 산출하는 과정을 설명하는 모형이다(원숙연·이혜경, 2018; Sabatier and Jenkins-Smith, 1988). 이와 관련해 본 연구에서는 각기 다른 신념체계를 형성하고 있는 옹호연합들이 그들의 신념체계를 어떻게 변화시켜 환경오염 구제급여 선지급 정책이 산출될 수 있었는가에 대해 분석하였다. 기존의 환경정의 연구들 대부분이 이론적 또는 계량적 관점에서 이루어진 측면이 있다(예: 김태현 등, 2018). 하지만 본 연구는 사례 분석을 통해 환경정의 실현과정을 경험적으로 설명하고, 환경정의 문제의 중요성과 환경정의 구현을 위한 정책방안을 모색한다는 점에서 중요한 의의를 지닌다. 아래에서는 환경정의 구현에 관한 이론적 논의에 대해 살펴보고, ACF 모형을 기반으로 한 거물대리 사례를 분석하였다. 그리고 환경정의 구현을 위한 다양한 정책수단들을 살펴보았다.³⁾

II. 환경정의 의미와 환경정의 구현에 대한 논의

모든 사회과학에 있어 개념정의에 어려움을 겪듯이, 환경정의를 둘러싸고도 다양한 개념 정의가 존재하고 있다. 대표적으로 Bryant(1995)는 “모든 사람이 환경오염 및 환경파괴의 위험으로부터 동일한 보호를 받음을 의미하며, 모든 사람이 환경적으로 안전한 공동체에서 살 권리를 똑같이 가진다는 것”으로 환경정의를 규정하고 있다(이정전, 2018, p.281). 정책 실행에 염두를 둔 공적 기관인 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA) 역시 환경정의를 환경법, 규정 및 정책의 개발, 시행 및 집행과 관련하여 인종,

3) 본 연구의 이론적 논의는 2018년에 한국환경정책평가연구원이 펴낸 『생태문명 생각하기: 내 삶을 바꾸는 환경철학』 속에 필자가 집필한 제17장 “환경정의를 구현하는 정책”과 2020년 서울대학교 행정대학원 『정책 & 지식』 포럼의 ‘환경정의와 환경정책’ 발표자료 상당 부분을 의존하고 있음을 밝혀둔다.

피부색, 출신 국가 또는 소득과 무관하게 모든 국민들이 공정하게 처우받고 민주적으로 참여하는 것으로 정의하고 있다(Environmental Protection Agency, 2000). 환경정의 유형화 작업은 환경철학자 Wenz(1988)에 의해 시작되었다. 대표적인 환경정의 하위차원 분류로 배분적 정의, 절차적 정의, 인지적 정의가 있다(Walker, 2012). 특히 Walker(2012)는 환경정의 하위차원을 뉴올리안즈를 강타한 허리케인 카트리나 사례를 활용하여 배분적 정의, 절차적 정의, 인지적 정의로 구분하였다. 배분적 정의(distributive justice)는 피해 분포와 관련하여 사회계층 간 해당자원이 균등하게 배분되는 것을 의미한다. 절차적 정의(procedural justice)는 정보 접근성과 의사결정 과정 참여 정도에 초점을 맞추어 사회계층, 소득, 연령, 인종, 성에 관계없이 사회적 자원에 대한 접근기회 균등과 공평성을 의미한다. 인지적 정의(recognition justice)는 낙인, 차별 등의 피해지역 주민에 대한 존중을 의미한다(Walker, 2012).⁴⁾

환경정의를 보다 더 큰 맥락적 범주에서 유형화하여 설명할 수 있다. 환경정의를 사회정의의 한 양태로 볼 때 우리는 미시적 맥락과 거시적 맥락에서 이에 대해 논의해 볼 수 있다. 미시적 맥락의 환경정의는 자본주의 자체에 대해 긍정적인 또는 수정적인 관점을 지녔으며, 이는 대표적으로 자유주의적 환경정의론, 공리주의 환경정의론, 수정론 등으로 설명될 수 있다(이정전, 2018; 최병두, 2010).⁵⁾ Locke로 대표되는 자유론자들은 자유와 보상의 원리에 기초하여 타인의 생명과 재산에 영향을 미치는 행위를 제외한 모든 행위는 허용되어야 한다고 주장한다. 환경정의와 관련하여 보면, 만약 환경오염 행위로 타인에게 피해를 입혔다면 적절하게 보상해 주어야 한다고 주장한다. 이에 반해 대표적인 공리주의적 자유론자인

4) 같은 맥락에서 배분적 정의는 “누가 무엇을 얻고, 누가 무엇에 대해 비용을 지불하고, 배분 기준은 무엇인가”에 대해 초점을 맞추으로써 형평성에 근접한 개념으로 볼 수 있으며, 절차적 정의는 과정적 정의로 파악하고 주된 관심은 “정책결정과정에 참여하는 대표자 선정 문제, 다수결에 입각한 결정방식의 선호”에 있다. 관계적 정의는 “공식 및 비공식 측면에서 다양한 이해관계자 간의 갈등 조정”을 다루는데 관심을 갖는다. 물론 이들 하위 가치 유형 간에 상호충돌이 발생할 가능성도 있다(이시경, 2016).
5) 최병두(2010)는 마르크스주의 환경정의론을 미시적 관점에서 설명하였으나 본 연구에서는 거시적 관점에서 서술하였다.

Bentham은 신학에 기초한 중세의 정의관에 반발하여 옳고 그름에 대한 판단은 전적으로 개인의 행복에 기초해야 한다고 주장하면서 최대 다수의 최대 행복을 지고의 선으로 간주한다. 환경정의의 측면에서 보면, 환경개발의 이익이 환경보전에 의한 복지를 더 크게 훼손하거나 개인의 재산권 행사가 사회생태적 문제를 야기할 때 공동선의 관점에서 제약을 가할 수 있다고 본다(이정전, 2018).⁶⁾ 수정론자인 Rawls에 따르면, 정의의 목적은 사회적 갈등의 원만한 해소를 통해 사회질서 및 사회협동을 지속적으로 이끌어 내는 것이다. 이런 점에서 불변하는 정의의 기본원칙으로는 자유의 원칙, 기회균등의 원칙, 차등의 원칙(최약자 보호의 원칙)이 언급되고 있다(이정전, 2018). 먼저, 자유의 원칙은 타인에게 피해를 입히지 않는 범위 내에서 모든 사람들에게 최대한의 자유를 허용하자는 원칙이다. 둘째, 기회균등의 원칙은 모든 지위와 일자리에 대한 기회가 누구에게나 골고루 열려 있어야 한다는 원칙이다. 마지막으로 차등의 원칙은 사회적 최약자에게 손해가 되는 불평등은 그 사회에서 받아들일 수 없다는 원칙이다. 다시 말해, 자원이용으로 인한 편익은 그 사회의 최소 수혜자에게 최대의 이익을 주는 방향으로 분배될 때 비로소 정의가 달성될 수 있다는 것이다.

거시적 맥락의 환경정의는 자본주의 자체에 내재하는 문제점을 지적하며 자본주의를 기반으로 한 환경정의는 근본적으로 해체되어야 한다고 주장한다(Polanyi, 1997; Bookchin, 2012). Polanyi(1997)는 시장자유주의자들의 자기조정 시장은 유토피아이며 자본주의에 기반한 환경정의 달성은 약육강식의 문제해결방법에 불과하다고 주장한다. 그에 의하면, 완전히 자기조정적인 시장경제가 뿌리내리려면, 인간 존재와 자연환경이 순수한 상품으로 전환되는 것이 필수조건인 바, 이렇게 되면 사회와 자연환경 모두 확실하게 파괴될 수밖에 없다고 주장한다. 그 이유는 토지, 노동, 화폐는 애초에 시장에서 거래되기 위해 만들어진 것이 아니기 때문이다. Polanyi 이론에서 살펴보았듯이, 경제가 사회에 종속되는 구조가 아니라

6) 공리주의는 Kant에 의해서 많은 비판을 받게 되는데 그에 의하면, 개인의 행복이란 변덕스러운 것이며 옳고 그름의 판단이 그것에 정초해서는 위험하다고 주장한다.

반대로 사회가 경제에 종속되는 구조에서는 환경정의 문제를 해결하기란 요원하다.⁷⁾ 이러한 Polanyi의 주장은 Bookchin의 사회생태론에서도 어느 정도 그 궤를 같이하고 있다. 아나키스트를 표방한 자유주의적 사회주의자인 그는 사회적 생태학을 창시했는데 그에 의하면 생태 위기는 자본주의라는 사회구조적 문제에서 비롯되었다고 주장한다. Bookchin은 생태위기의 원인을 사회위기에서 찾지 않고 정신적 위기(도덕성의 상실)에서 찾고자 하는 생태이론가들을 신랄하게 비판하고 있다. 예컨대 기업가가 환경에 대해서 좋은 선호를 갖고 친환경적으로 사업을 영위해 간다고 하더라도 결국은 이윤 증대와 자본 확장만을 꾀하는 상대와의 무자비한 경쟁에서 낙오될 것은 불을 보듯 뻔하기 때문이다(Bookchin, 서유석 역, 2012).⁸⁾ 결국 그는 직접민주주의를 통해 집중화되고 위계화된 사회구조

7) Polanyi는 두 가지 중심 주제에 천착하고 있다. 첫째, 정치와 경제의 복잡한 얽힘이다. 그에 따르면, 파시즘과 공산주의는 대안적 경제 체제가 아니라 자유주의 정치 전통에서의 이탈에 불과하다고 비판한다. 따라서, 베를린 장벽이 무너지면서 개발도상국들은 시장경제 교리에 더 깊숙이 휘둘릴 수밖에 없는 딜레마 상황에 놓이게 된다. 둘째, 그는 시장경제를 더 넓은 의미에서 경제의 일부로 보며, 또 더 넓은 의미에서 경제도 사회의 일부로 파악한다. 그런데 고전파 경제학자들이 신처럼 떠받치고 있는 자본주의에 기초한 현실은 어떠한가? 폴라니의 ‘embeddedness’ 개념을 가지고 보면 경제가 사회에 종속되어 있는 것이 아니라 허울뿐인 자기 조정 시장이라는 메커니즘 하에 모든 정치, 사회, 문화가 반대로 경제에 종속되어 있다. 폴라니의 사유를 설명하는 논리적 출발점은 바로 그의 ‘embeddedness’ 개념인데 임의영(2014)은 이를 ‘묻어들어 있음’으로 번역하고 있다. 폴라니는 이 책의 제1부 첫쪽에서 이렇게 말한다. “이 자기조정 시장이라는 아이디어는 완전히 유토피아이다. 그런 제도는 아주 잠시도 존재할 수가 없으며, 만에 하나 실현될 경우 사회를 이루는 인간과 자연이라는 내용물은 아예 씨를 말려버리게 되어 있다. 인간은 그야말로 신체적으로 파괴당할 것이며 삶의 환경은 황무지가 될 것이다.”.

8) 사회생태론에 의하면, 하나의 자연이 두 개의 자연, 즉 제1자연인 생물학적 자연과 제2자연인 사회적 자연으로 분화되어 진화해 왔다는 것이다. 그런 점에서 사회생태론자들은 인간중심주의(anthropocentrism)나 생물중심주의(biocentrism)가 기초하고 있는 이분법적 사고를 경계한다. 그 대신, 이들은 두 개의 자연이 상호밀접히 연결되어 공진화한다는 유기적 사고 혹은 변증법적 사고를 선호한다. Bookchin에 의하면, 인류는 생물학적인 발전에서 벗어나 사회적 발전으로 진화해 가는 과정에서 그들의 의도와는 무관하게 인간과 동·식물들에게 해를 끼치는 결과를 초래해 왔다. 그 원인을 위계구조와 계급지배에서 찾고 있는데, 이러한 현상이 부재하던 역사 초기 사회에는 인간행동을 규율하는 적절한 원리와 관습이 존재하고 있었다. 구체적으로 보면, 최소한의 생활(irreducible minimum) 원리, 용익권(usufruct), 상호부조(mutual aid) 관

를 바꾸어 나가야 하며, 한 걸음 더 나아가 계급에 철저히 의존하고 있는 자본주의를 대체할 수 있는 대안 패러다임을 모색하는 것이 시급하다고 보고 있다(임의영, 2018). 이에 반해 마르크스주의적 환경정의론은 인간과 자연을 매개하는 노동의 가치를 중시하고 그 결과인 생산물을 필요에 따라 배분할 것을 주장한다. 자유주의적 정의론은 절차적·형식적 측면에 초점을 맞추지만 마르크스의 정의론은 실질적 정의에 더 많은 비중을 두고 있다. 마르크스 정의론은 앞의 Polanyi나 Bookchin처럼 물질적 재화나 환경적 조건들(환경의 쾌적성이나 오염 등)의 왜곡된 분배를 근본적으로 교정하려면 분배적 정의로서는 미흡하며 생산조직을 근본적으로 바꾸는 생산적 정의에 더 많은 역점을 두어야 한다고 주장한다. 결국 마르크스주의 이론가들은 자본주의를 대체할 급진적 대안조직의 출현만이 환경부정의 를 궁극적으로 해결할 수 있다고 주장한다.⁹⁾ 그렇다면 이러한 환경정의 구현에 대한 다양한 논의들과 관련된 실증 사례에는 어떤 것이 있을까? 아래에서는 우리나라 최초의 환경오염 구제급여 선지급 사례로서 환경약자들에게 보다 적극적 의미의 교정적 환경정의를 구현하고자 한 김포시 거물대리의 사례를 분석하였다.

습이다. 먼저, Radin(1953)이 명명한 최소한의 생활 원리란 공동체의 구성원이라면 그가 기여한 노동의 양에 무관하게 필요한 생활수단을 영위하게 해 주는 것이다. 이렇게 함으로써 개인에게 고유한 삶의 권리를 박탈하지 못하도록 보장해 주는 것을 의미한다. 둘째, 용익권(用益權)은 어느 한 집단이 사용하지 않는 생활수단을 필요하다면 다른 집단이 그것을 사용할 수 있도록 허용해 주는 것을 말한다. 마지막으로 상호부조의 관습은 물건을 서로 나누어 쓰고 일을 함께 하는 협력 활동을 의미하며 이를 통해 공동체 구성원들은 보다 더 친밀한 관계를 형성하게 된다. 하지만 자본주의가 정초하고 있는 위계구조와 계급지배는 '성장 아니면 죽음'이라는 의미없는 캐치 프레이즈를 내걸고 무한경쟁이라는 브레이크 없는 질주를 계속하고 있다. 특히 18세기 말, 19세기 초에 무서운 속도로 발흥한 신흥 산업자본가 계급은 대량생산이라는 모토 하에 인간의 행복이나 자연이 주는 본질적 목표는 외면하고 수단에 불과한 성장, 그 자체만을 목표로 삼게 되었다(Bookchin, 서유석 역, 2012, pp.44-45).

9) 이와 관련해서는 Slavoj Žižek의 특별강연을 모은 『임박한 파국』(이택광·임민욱·홍세화, 2012)을 보라. 여기에서 Žižek은 자본가 계급은 자본주의 타파라는 가장 위험한 문제에 전문가나 일반 대중들이 접근하지 못하도록 자본주의에 내재하는 핵심문제가 아닌 부수적 문제만을 계속 던져 주면서 그의 해결에 골몰하도록 유도한다고 주장한다.

Ⅲ. 환경정의 구현 사례 분석

1. 사례분석과 ACF 모형

1) 김포시 거물대리 환경오염 사례 개요

본 연구에서는 환경정의 실증분석을 위해 2019년 9월 환경부 ‘환경오염 피해구제심의회’가 김포시 거물대리 주민 8명에게 환경오염 피해 구제급여를 지급하기로 결정한 사례를 검토하였다(환경부, 2019.9.11.). 모든 거물대리 주민들에게 환경보상이 제공된 것이 아니라 구제급여를 신청한 8명에게만 구제급여 선지급 결정(환경오염 원인제공자에 대한 구성권 후 청구)이 이루어졌다는 점에서는 한계가 있지만(조선일보, 2019), 거물대리 사례는 주민들의 비특이성질환을 인정한 우리나라 최초의 환경정의 실현 사례라는 점에서 중요한 의의가 있다.

김포시 대곶면 거물대리 지역은 2018년 당시 거주 인구가 70가구 150명 정도였지만, 거주 인구에 비해 지역 내 위치한 공장수가 254개가 이르는 심각한 오염지역이었다(조선일보, 2019). 김포시 거물대리가 위치한 대곶면은 공단 지역이 아니었음에도 불구하고, 개별 공장들이 1,535곳이나 입지해 전국 읍·면·동에 비해 가장 높은 공장 입지율을 나타내는 곳이었다(조선일보, 2019). 이처럼 거물대리에 공장이 증가하게 된 이유는 정부의 공장 입지규제 완화 정책과 관련되어 있다. 김대중 정부 당시에는 지역의 난개발을 억제하기 위하여 ‘계획관리지역’을 지정하여 입지규제를 강화하였으나, 이후 보다 자유로운 공장운영을 위해 정부가 공장 입지규제 규정을 폐지하면서 입지규제를 완화하게 되었다. 이로 인해 거물대리와 같은 주택 및 농경지역에 공장이 급증하게 된 것이다(그린포스트 코리아, 2020). 공장 입지규제 완화로 주거지역에 주물 공장, 목재, 펄프, 고무 화학물질 관련 공장 등이 들어서고 일반 가정집과 농경지, 공장 등이 뒤섞이면서 심각한 난개발과 환경오염이 발생하였다(그린포스트 코리아, 2020; 조선일보, 2019). 김포시 거물대리 역시 주거지역임에도 불구하고 공장들

이 하·폐수처리장 등 환경 기반시설 없이 난립하게 되어 이로 인한 환경 오염이 더욱 심각해지고 주민들 피해가 증가하였다(환경부, 2015).

이처럼 거물대리 지역에 공장들이 우후죽순으로 들어서면서 지역주민들의 환경오염 민원이 지속적으로 제기되었으며, 환경오염을 유발시키는 공장들의 난립과 환경오염문제가 언론에 자주 보도되었다. 예를 들어 2012년 2월부터 2015년 3월까지 거물대리 지역의 환경오염 언론 보도 횟수는 91회에 이르렀으며, 약 680여건의 민원이 발생하였다(환경부, 2015). 2012년에 거물대리의 환경오염 문제가 언론에 본격적으로 보도되기 시작하자 김포시와 환경부의 역학조사 및 특별단속이 시행되었다. 김포시는 인하대 산학협력단에 의뢰해 2013년부터 2015년까지 2차례에 걸친 역학조사를 시행하였으며, 환경부는 2015년 2월 중앙기동단속반을 통해 거물대리 일대의 환경오염물질 배출공장 특별단속을 실시하였다. 환경부 중앙기동단속반이 2015년 2월 4일부터 10일까지 거물대리 일대의 환경오염물질 배출사업장을 특별 단속한 결과 총 86개 사업장 중에서 약 72%인 62개소가 적발되었다(환경부, 2015).

김포시 역학조사와 환경부 특별단속 결과로 거물대리 지역주민들의 환경피해가 인정되었지만 환경오염 피해주민들에 대한 보상은 이루어지지 못했다. 이러한 상황에서 2014년에 제정된 「환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하 「환경오염 피해구제법」)이 2016년부터 시행되면서 환경오염 보상 체계에 큰 변화가 발생하였다. “환경오염 피해에 대한 배상책임을 명확히 하고, 피해자의 입증부담을 경감하는 등 실효적인 피해구제 제도를 확립함으로써 환경오염 피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하는 것”을 목적으로 하는 「환경오염 피해구제법」이 실시되면서(환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률, 2020), 적극적인 환경오염 피해 구제방안이 마련된 것이다. 해당 법률의 시행에 따라 거물대리 주민들은 김포시와 환경부(환경산업기술원)에 피해구제를 신청하였지만, 김포시는 소극적인 태도를 보였으며 환경부(환경산업기술원)는 2016년과 2017년 환경오염 피해는 입증되나 환경오염 물질과 신청인의 개별 건강

피해의 직접적인 인과관계 입증의 어려움으로 구제 적용 여부가 2차례 모두 기각되었다.

이러한 상황에서 2017년 문재인 정부 출범이후 ‘국민 건강을 지키는 생활안전 강화’라는 국정과제 실현을 목적으로 환경부는 환경오염 피해자들의 적극적인 보상을 위해 2017년 8월 ‘환경오염 피해 구제급여 선지급 시범사업’을 추진하였다(환경부, 2017.8.18.). 비특이성질환과 같이 환경오염 피해 입증 및 손해배상이 어려운 피해자들에게 신속하고 실효적인 피해구제를 실시하기 위해서 「환경오염 피해구제법」 제23조 제2항 제3호에 의거해 환경부는 시범사업을 실시하여 피해주민들의 구제신청을 받았다. 기존의 환경오염 피해 원칙은 피해자가 직접 환경오염 원인자들에게 손해배상소송을 제기하여 이에 따른 배상이 주어지고, 피해자가 환경오염 원인제공자가 미상이거나 불명확할 때 국가에 구제급여를 신청하는 구조였는데 이러한 경우에는 환경오염 피해자들에 대한 피해보상이 어려우며 특히 환경오염 취약계층에 대한 보호가 쉽지 않았다(환경부, 2017.8.18.). 이에 정부는 환경오염 피해자들에 대한 실효적인 피해구제를 위해 환경오염 피해자들이 피해구제 신청 후 국가가 이를 일정기준에 의거하여 심사한 뒤 구제급여를 선지급하고, 이후에 원인자들에게 구상권을 행사하기로 하였다. 이에 따라 2017년부터 2018년까지 환경부는 거물대리 환경오염 상황을 다시 정밀 조사하였다.

그 결과 2019년 9월 환경부 ‘환경오염 피해구제심의회’는 환경오염 피해 구제급여를 신청한 김포시 거물대리 주민 8명에게 환경오염 피해 의료비 총 931만 원을 지급하기로 결정했다(환경부, 2019.9.11.). ‘환경오염 피해구제심의회’는 거물대리 주민 8명이 환경오염 피해로 인해 천식, 폐렴 등 호흡기 질환과 고혈압, 협심증 등 심뇌혈관 질환, 당뇨병과 골다공증 등 내분비 대사질환, 접촉피부염 등 피부질환, 결막염 등 눈·귀 질환 등을 겪고 있음을 인정하였다. 정부는 환경역학조사 등을 통해 김포시 거물대리 사례는 오염원과 집단 피해간 관련성이 인정되며, 환경오염 취약계층들의 긴급구제 필요성이 인정되는 최초의 사례라고 판단하였다(환경부, 2019.9.11.).

더 많은 환경오염 피해자들에 대한 구제를 확대하기 위해 환경부는 2019년 11월부터 대구시 안심염료단지, 서천군 옛 장항제련소 주변지역, 김포시 거물대리 등에서 이전 구제급여 신청을 하지 못한 사람들과 추가 질환 보유자들로부터 구제급여 추가신청을 받았다(환경부, 2019.11.20.).

〈표 1〉 거물대리 환경오염 구제급여 결정과정

일자	주요과정
2012	거물대리 지역 환경오염 문제 제기(언론 보도 및 민원 증가)
2013-2015	김포시가 인하대 산학협력단에 의뢰해 환경오염 역학조사 진행
2015. 2	환경부 중앙기동단속반 김포시 대곶면 거물대리 일대 환경오염물질 배출사업장 특별단속 (총 86개 사업장에서 72%인 62개소 적발)
2015. 10	유엔 인권이사회 화학물질 특별보고관이 거물대리에 방문하여 주민들과 면담
2016. 1	「환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(약칭: 환경오염 피해구제법)을 시행 (제정: 2014. 12. 31)
2016. 12 2017. 1	환경부(환경산업기술원) 주민들의 환경오염 구제급여 지급 기각
2017. 8	환경부 환경오염 피해구제 선지급 시범사업 실시
2017-2018	환경부 거물대리 환경오염 정밀 재조사
2019. 9	환경부 '환경오염 피해구제심의회'에서 거물대리 주민 8명에게 환경오염 피해 구제급여 지급 결정
2019. 11	환경오염 피해구제 사업 확대(환경오염 피해 구제급여 선지급 신청 확대)

자료: 환경부 보도자료 및 언론자료 등을 참조하여 구성

2) 연구분석 방법

본 연구는 환경정의 실현과정을 김포시 거물대리 환경오염 사례를 중심으로 살펴보았다. 환경정의는 단기간에 이루어지는 것이 아니라 장기적으로 이루어지며, 사회의 법제도적 요인, 다양한 이해관계자들의 정치적 관계, 각 행위자들의 상호작용에 의해 형성되기에(Walker, 2012), 거시적·미시적 연구방법을 통합하고 장기적 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 환경정의 실현과정을 분석하는 데 Sabatier와 Jenkins-Smith(1988)가 제시한 ACF 모형이 적용될 수 있다. ACF 모형은 정책관련 이해관계, 권력, 자원 등을 환경적 요인이라는 거시적 측면과 옹호연합 간 상호작용이라는 미시적 측면을 모두 고려하여 분석한다는 장점이 있다

(Sabatier and Jenkins-Smith, 1988). 또한 ACF 모형은 장시간의 가치논쟁과 옹호연합들의 신념체계 변화를 분석할 수 있다는 점에서 의의가 있다(원숙연·이혜경, 2018; Sabatier, 1988; Weible et al., 2009).

거물대리 환경오염 구제급여 결정 사례는 환경오염에 따른 보상과 관련해 서로 다른 신념체계들을 지닌 옹호연합들 간 정책조정 결과로 볼 수 있다. 환경오염 행위자들이 피해자들에게 직접 보상을 해야 한다는 신념체계를 지닌 환경오염 구제급여 반대 옹호집단과 환경오염 취약계층 보호를 위해 정부가 환경오염 보상금을 선지급하는 것이 필요하다는 신념체계를 지닌 환경오염 구제급여 찬성 옹호집단들이 상호 대립 끝에 환경부(정부)의 조정에 의해 정책이 조정된 사례인 것이다. 또한 거물대리 환경오염 구제급여 선지급 보상 결정은 정치적 변화, 법적 변화, 사회구조적 변화 등과 같은 외부요인에 의해 영향을 받았다. 거물대리 환경오염 보상 사례는 2012년 언론을 통해 처음으로 문제제기 된 후 2019년 환경오염 구제급여 선지급 결정이 이루어지기까지 약 7년여 동안 이해관계자들 간 논쟁이 이루어진 사례이며, 정부, 환경오염 피해자, 원인 제공자 등 주요 행위자들이 상당 기간 동안 정책지향학습(policy oriented learning)을 통해 정책을 산출한 사례라는 점에서 의의가 있다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1988). 이러한 거물대리 사례의 특징을 고려해 볼 때 ACF 모형을 활용하여 환경정의 실현과정을 분석하는 것은 적합하다고 할 수 있다.

2. ACF 모형을 활용한 거물대리 환경오염 사례 분석

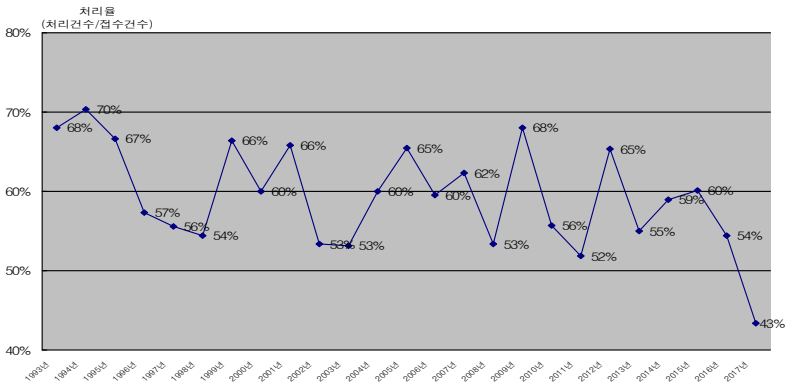
1) 외적요인 분석

거물대리 환경오염 구제급여 선지급 보상결정에 영향을 미친 외적요인들 중에서 상대적으로 안정적인 영향을 미친 변수로는 ① 문제영역의 기본적인 속성, ② 근본적인 사회문화적 가치와 사회구조, ③ 기본적인 법적 구조가 있으며, 외적사건으로는 ① 사회경제적 조건의 변화, ② 여론의 변화, ③ 지배집단의 변화, ④ 다른 하위 제체의 정책결정과 영향이 있다

(Sabatier and Jenkins-Smith, 1988; Sabatier and Weible, 2007). 이러한 외적요인들은 환경오염 구제급여 선지급 찬성 옹호연합 집단과 반대 옹호연합 집단에 긍정적 혹은 부정적으로 작용할 수 있다.

‘문제영역의 기본적 속성’은 오랫동안 지속적으로 논의되어 온 정책문제를 둘러싼 거시적 정책환경을 의미한다(Sabatier and Weible, 2007). 환경오염 피해보상과 관련된 문제영역의 기본적 속성은 한국의 환경오염 피해현황과 환경오염에 대한 보상현황을 통해 살펴볼 수 있다. 한국의 대기오염, 수질오염 등 환경오염 현황은 점차 심각해지고 있다.¹⁰⁾

〈그림 1〉 중앙환경분쟁조정위원회 처리현황



자료: 환경부 환경통계포털 자료 재구성

이처럼 환경오염은 더욱 심각해지고 있지만, 환경오염 분쟁조정 해결은 원활하게 이루어지 않고 있다. ‘중앙환경분쟁조정위원회’의 접수 건수와 처리 건수를 볼 때, 접수건수는 지속적으로 증가하고 있으나 처리율(처리

10) 환경통계포털에 의하면 이산화탄소 CO₂(ppm) 농도는 1999년 371.2, 2000년 373.3, 2001년 375.6, 2002년 377.6, 2003년 379.9, 2004년 382.1, 2005년 384.3, 2006년 386.5, 2007년 388.6, 2008년 390.7, 2009년 392.6, 2010년 394.9, 2011년 396.8, 2012년 399.9, 2013년 402.4, 2014년 404.6, 2015년 407, 2016년 409.9, 2012년 412.2으로 매년 지속적으로 증가하였다. 미세먼지 역시 지속적으로 악화되고 있다. 미세먼지(PM₁₀) 총 배출량(단위: 톤/년)은 1999년 63,251톤, 2000년, 2003년 66,357톤, 2007년 98,143톤, 2011년 131,176톤, 2016년 233,085톤으로 증가하였다.

건수/신청 건수)은 일정하지 않지만 전반적으로 감소하고 있는 실정이다. 접수 건수는 1993년 50건이었으나 2000년 100건, 2005년 266건, 2010년 316건, 2015년 349건으로 증가하였다. 그럼에도 불구하고 <그림 1>에서 보듯이 ‘중앙환경분쟁조정위원회’의 처리율은 오히려 감소하였다. 문제영역 기본적 속성으로서 거시적 정책환경 특징은 환경오염은 점차 심각해지지만 여전히 환경분쟁 조정은 원활하게 이루어지지 않는다는 데 있다.

‘근본적인 사회문화적 가치와 사회구조’는 환경정책 이슈와 관련 사회구성원의 전반적인 인식을 의미한다(Sabatier and Weible, 2007). 한국 국민들의 환경문제에 대한 관심도는 점차 증가하고 있다. 1995년, 2000년, 2003년, 2008년, 2013년, 2018년에 실시된 ‘환경보전에 관한 국민의식조사’에 의하면 전국 만 15세 이상 일반국민들의 환경문제 관심도는 매우 높은 것으로 나타났다(환경부, 2020). 국민들의 환경관심도는 1995년 82.4%, 1997년 88.3%, 2000년 88.8%, 2003년 82.3%, 2008년 79%, 2013년 91.8%, 2018년 78.6%로 나타났다. 또한 2018년 실시된 ‘환경보건 국민인식 조사’에서도 국민들의 환경오염 인지도는 매우 높게 나타났다. 대부분의 국민들은 환경오염 인지도에서 평점 3.5 이상(5점 척도)으로 오염 인지도를 나타냈으며, 외부대기 오염 인지도 73.6%, 물/지하수도 오염 인지도 68.2% 등 모든 환경영역에서 높은 오염 인지도가 나타났다(환경부, 2020). 이처럼 일반국민들은 환경오염을 심각하게 인식하고 있어 환경오염에 대한 보상 필요성이 증진되었다.

‘기본적인 법적 구조’는 환경오염 구제급여 선지급 보상 결정과정 전반에 영향을 미치는 법률과 그 체계를 의미한다(Sabatier and Weible, 2007). 이에 대한 대표적인 법률체계는 2016년부터 시행된 「환경오염 피해구제법」과 관련 시행령 및 시행규칙이라 할 수 있다. 특히 「환경오염 피해구제법」 제4조에서는 ‘국가 등이’ 실효성 있는 환경오염 피해 구제수단을 마련하고 피해경감을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 함을 강조하였다. 무엇보다도 제4장 환경오염 피해 구제 제23조(환경오염 피해 구제), 제24조(환경오염 피해구제심의회 등), 제25조(구제급여의 신청 및 지급),

제26조(구제급여 지급 제한), 제27조(유족의 범위 및 순위), 제28조(심사청구의 제기), 제29조(구제급여심사위원회), 제30조(심사청구에 대한 심리·결정), 제31조(심사위원회의 위원의 제척·기피·회피), 제32조(재심사청구의 제기), 제33조(재심사청구에 대한 심리·재결), 제34조(손해배상 및 다른 구제와의 관계), 제35조(환경오염 피해구제계정), 제36조(구제계정의 용도), 제37조(구제계정의 관리·운영 등) 등에서 구체적인 환경오염 피해 구제에 대한 제도적 장치를 마련하였다(환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률, 2020). 「환경오염 피해구제법」시행은 환경오염 취약계층을 포함하여 환경오염 피해자 구제 정책 실현에 우호적인 영향을 미친 것이다.

외적사건 관점에서 환경오염 보상의 '사회경제적 조건'에는 큰 변화가 있었다. 대형 환경오염 사건 발생으로 인해 환경오염 취약계층을 보호하고 사회안전망을 확충하는 사회시스템을 구축하여 환경오염의 사회적 비용을 줄여야 한다는 인식이 강화되었다. 2010년 이후 대표적인 대형 환경오염 사건으로는 2012년 구미 휴브글로벌 불산 누출사고, 2013년 화성 삼성전자 공장 불산가스 누출사고, 2014년 여수 유류유출사고, 2014년 경북 봉화군 탱크로리차량 하천변 황산 유출 사고, 2019년 포스코 광양제철소 정전 사태에 따른 다량의 먼지와 유해물질 유출 사고 등이 있다. 특히 2012년 발생한 구미 휴브글로벌 불산 누출사고는 피해액이 550억 원이 넘었지만 피해구제는 지연되었고, 사고를 낸 기업도 공장을 폐쇄하여 근본적인 보상이 이루어지지 못한 대표적인 환경오염 사건이었다(경향신문, 2013). 이 사건은 「환경오염 피해구제법」이 제정되는 데 중요한 역할을 하였다. 이처럼 2010년 이후 끊임없이 발생한 환경오염 사고들은 환경오염 피해 보상에 대한 중요성을 부각시키는 계기가 되었다.

'여론의 변화'는 정책에 대한 사회 구성원의 입장 및 행동의 변화를 의미한다(Sabatier and Weible, 2007). 대형 환경오염 사건이 빈번하게 발생하면서 일반국민들은 환경오염이 심각하다고 인식하게 되었으며, 이로 인해 적극적인 환경오염 보상의 필요성에 대한 여론이 형성되었다.

〈표 2〉 환경오염 심각성 평가 결과

(단위: %)

	1995년	1996년	1997년	2000년	2003년	2008년	2013년	2018년
환경문제 전반	-	89.8	94.2	96.9	93.4	88.5	95	81.4
대기분야	80.9	91.5	92.1	97.1	93.4	70.8	92.8	78.6
수질(지하수 포함) 분야	80	91.9	94.9	97.4	94.2	68.4	86.6	55.27
(농약 등에 의한) 토양 분야	-	75.4	81.7	91.3	88.1	63.2	87.9	50.93
소음, 진동	63.4	77.7	84.5	83.4	80.6	67.9	80.1	57.27
악취	50.3	66.3	78.8	72.9	69.4	63.3	63.1	49.6
자연환경 및 생태계 분야 (자연녹지/생태계 파괴)	57.3	90	87.7	93.7	90.6	79.9	92.3	72.6
생활쓰레기 관리분야 (쓰레기처리문제)	68	88.2	93.9	95.4	92.6	89.7	93.5	77.07
산업폐기물 관리분야 (방사성/산업폐기물/화학물질)	-	74.7	80.1	94.6	94.1	88.7	95.8	79.6
지구온난화 및 오존층 파괴	-	-	-	92	-	90.9	94	85.13

자료: 환경부 환경통계포털 자료 재구성

〈표 2〉에서 제시된 ‘환경보전에 관한 국민의식조사’(1995년부터 2018년 조사)에 의하면 일반국민들은 환경오염이 매우 심각하다고 인식하고 있다. 특히 2013년 조사에서 일반 국민들은 환경문제를 더욱 심각하게 인식하였다. 대기분야, 수질분야, 토양분야, 산업폐기물 관리 분야 등 모든 환경분야에서 이전보다 환경오염에 대한 인식의 심각성은 급증하였다. 이는 앞에서 설명한 2012년과 2013년 발생한 대형 환경오염 사고들과 높은 관련성이 있다고 할 수 있을 것이다. 이와 같이 국민들의 환경오염 심각성에 대한 인식 증가는 환경오염 피해 구제 정책 실현에 긍정적인 영향을 미쳤다.

‘지배집단의 변화’는 정권교체 및 여야 국회의원 수의 변화 등과 같은 정책 구조 변화를 의미한다(Sabatier and Weible, 2007). 환경오염 보상 정책과 관련하여 가장 중요한 지배집단의 변화는 2017년 정권교체에 의해 발생했고 볼 수 있다. 보수정권에서 진보정권으로 교체된 지배집단은 국민안전과 생명을 지키는 안심사회 구현을 위해 환경오염 피해자 적극 보호를 국정철학으로 제시하였다.¹¹⁾ 이를 달성하기 위해서 정부는 화학물질 제품 관리체계 수립과 안전사고 예방의 기반을 마련하였는데, 구체적인

으로 환경부는 환경오염 피해에 대한 적극적인 구제 제도로서 2017년 '환경오염 피해 구제급여 선지급 시범사업'을 실시하였다.

마지막으로, '다른 하위 제체의 정책결정과 영향'은 다른 정책 영역 또는 부문에서 해당 정책문제와 유사한 정책결정이 이루어지거나, 그 결정이 해당 정책문제에 영향을 미치는 것을 의미한다(Sabatier and Weible, 2007). 거물대리 환경오염 구제급여 선지급 보상 결정에 영향을 미친 대표적인 타 하위 체제의 정책결정은 생활화학제품 위해방지를 위한 제도적 장치 마련이라고 할 수 있다. 특히 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」이 2017년 제정되어 시행되었다. 또한, 2019년부터 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」(약칭: 「화학제품안전법」)이 시행되어 국민의 건강을 보호하고, 환경을 보존하며, 공공의 안전에 기여하기 위해 생활화학제품의 효과적인 관리기준을 제시하였다. 이처럼 생활화학제품에 대한 엄격한 관리방안 마련은 적극적인 환경오염 보상 결정에 긍정적인 영향을 미쳤다.

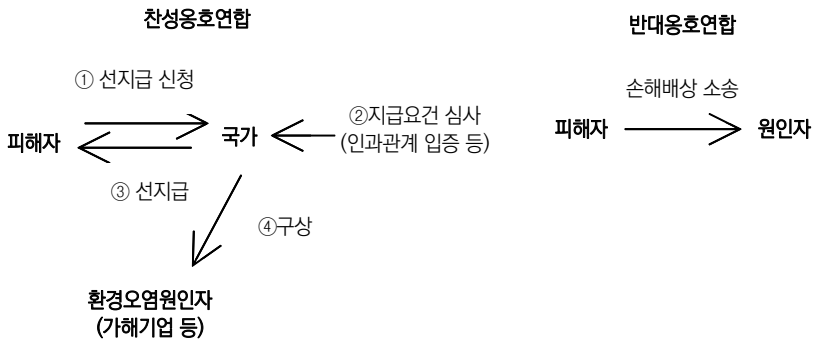
2) 옹호연합 형성과 정책중개자 분석

정책하위체제 내 행위자들은 자신들과 유사한 신념체계를 지닌 옹호연합을 형성한다. 옹호연합들은 자신들의 신념체계를 정책에 반영하기 위하여 옹호연합 간 경쟁을 하는데, 이러한 과정에서 정책을 지지하는 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 형성된다(원숙연·이혜경, 2018; Sabatier and Jenkins-Smith, 1988; Sabatier and Weible, 2007). 환경오염 구제급여 선지급 보상 정책과 관련해서도 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 구분될 수 있다. 찬성 옹호연합은 배분적 환경정의 실현을 실질적으로 실현하기 위해 정부의 환경오염 피해 구제급여 선지급이 필요하다고 믿는 신념체계 연합이다. <그림 2>와 같이 환경오염 피해자가 환경오염 원인자에게 직접

11) 문재인 정부 100대 국정과제 중 '전략 3: 국민안전과 생명을 지키는 안심사회' 중 '국민 건강을 지키는 생활안전 강화'는 환경부의 주요 국정과제로 제시되었다(참조: https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp).

적인 손해배상 청구 소송을 하지 않고, 국가에게 구제급여 선지급을 신청하여 국가가 이를 수락하면 보상금을 국가가 선지급하고 환경오염 원인에게 구상권을 청구하는 체계이다. 이들은 대부분 「환경오염 피해구제법」이 적극적으로 실현되는 것을 지지한다. 거물대리 사례에 있어 주요 찬성 옹호연합 행위자는 지역주민을 대표하는 주민대책위원회, 환경 시민단체(예: 환경정의), 환경오염 실태를 보도한 언론 등이 해당된다.

〈그림 2〉 환경오염 피해 구제급여 선지급 정책 옹호연합



자료: 환경부(2019.9.11.) 참조하여 재구성

찬성 옹호연합 구성원들은 환경오염 구제급여 선지급 실현을 위해 주민 대책위원회를 구성하고 시민단체와 연계하여 김포 거물대리 환경오염 사례를 대대적으로 외부에 알렸다. 보다 구체적으로, 2013년부터 주민들은 시민단체 및 정부와 함께 ‘김포 환경피해 해결을 위한 민관공동대책위원회’를 구성하였으며, 주민들의 피해 현황을 언론 등을 통해 적극적으로 외부에 알렸다. 찬성 옹호연합 구성원들은 정부가 환경오염 피해를 해결하기 위해 적극적으로 활동해 줄 것을 요구하였다. 이에 김포시는 2013년 9월부터 2014년 2월까지 예비역학조사를, 2014년 5월부터 2015년 10월까지 2단계 역학조사를 실시하였다. 찬성 옹호연합 구성원들은 예비역학조사 결과를 바탕으로 토양, 농작물, 지하수 등에 금속 오염이 존재함을 확인하였으며, 이로 인해 주민들의 건강 피해가 발생할 수 있음을 언론에

제보하였다(김포데일리, 2014; 그린포스트 코리아, 2020).¹²⁾

이러한 주민들의 적극적인 활동과는 달리 김포시와 환경부는 환경오염 피해보상 활동에 다소 미온적이었다. 주민들은 김포시와 환경부에 피해 확산 방지 및 구제 방안 마련을 촉구하였지만, 김포시는 역학조사 결과가 실효성이 없다는 이유로 이를 수용하지 않았다. 환경부(환경산업기술원) 역시 주민들의 피해보상 요구를 받아들이지 않았다. 2014년 12월에 주민 21명이 환경부(환경산업기술원)에 의료비 구제급여를 신청하였으나, 환경부(환경산업기술원)는 2016년 12월 피해원인 제공자가 명확하지 않거나 존부가 분명하지 않다는 이유로 이를 기각하였다(연합뉴스, 2017). 2017년 1월에 주민 9명이 다시 환경부(환경산업기술원)에 피해구제를 신청하였으나, 환경오염 물질과 신청인의 개별 건강 피해의 인과관계 입증에 어렵다는 이유로 이 또한 기각되었다(그린포스트 코리아, 2020). 이와 같이 처음에는 김포시와 환경부가 주민들의 환경오염 피해 구제 요구를 적극적으로 수용하지 않았다. 하지만, 찬성 옹호연합 구성원들은 포기하지 않고 지속적인 피해보상을 요구하였다. 특히 2017년 초 환경부(환경산업기술원)의 피해구제 기각결정에 적극적으로 반발하여 다시 환경부에 피해구제를 요구하였다. 그 결과 환경부(환경산업기술원)는 2017년 8월 환경오염 피해 구제급여 선지급 시범사업을 실시하고 정밀조사를 통해 거물대리의 환경오염 심각성을 인정하였다. 또한, 주민들의 폐암 등 질병 발생이 거물대리 지역의 환경오염 피해 질환과 관련되어 있음을 인정하였으며, 2019년 9월 주민 8명의 의료비 총 931만원을 지급 결정하였다(환경부, 2019.9.11.). 그리고 2019년 11월부터는 환경오염 피해 구제대상자를 확대하여 구제급여 신청을 받고 있다(환경부, 2019.11.20.). 이처럼 거물대리 환경오염 구제급여 선지급 결정은 찬성 옹호연합 구성원들의 경험을 기반으로 한 정책지향학습(policy oriented learning)의 결과라고 할 수 있다.

12) 주민들의 적극적인 요청에 의해 김포시는 인하대 산학협력단과 계약을 체결하여 예 비역학조사와 2단계 역학조사를 실시하였다. 조사 결과 거물대리 지역에 오래 거주한 주민일수록 니켈 수치가 높게 나타났으며, 거물대리 지역의 폐암 발생률은 전국에 비해 2.08배 높은 것으로 나타났다(그린포스트 코리아, 2020).

이와는 달리 환경오염 구제급여 선지급 반대 옹호연합은 환경오염의 원인과 피해에 있어 엄격한 인과관계가 성립되어야 한다는 신념체계를 지녔다. 반대 옹호연합에 의하면 환경오염에 대한 보상은 인과관계를 바탕으로 피해구명이 명확하게 이루어질 수 있을 때에만 해당된다는 것이다. 즉 그들의 신념체계는 「환경정책기본법」 제7조에서 제시되는 ‘오염원인자 책임원칙’을 지향하였다. ‘오염원인자 책임원칙’은 “자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙”으로 하는 것이다(환경정책기본법, 2020). 반대 옹호연합 구성원들은 대부분의 기업들을 포함한다. 그러나 거물대리 지역 소재 기업들은 산업단지 내 대규모 공장들이 아니라 소규모 영세 공장들이 대부분이었다. 환경오염을 유발시키는 기업 행위자들은 주로 4종과 5종 배출 사업장 같이 상대적으로 영세한 공장이거나 무허가 업체들이 대부분이었다. 반대 옹호연합 구성원들이 우선하는 신념은 적극적인 환경오염 피해 보호보다는 기업의 자유로운 생산·경제활동 보장에 있었다. 물론 거물대리에 입주한 기업들은 대부분이 영세기업 또는 소규모 공장이기 때문에 이들을 대표하는 기업연합은 존재하지 않아 반대옹호 연합의 결속력은 강하지 않았지만,¹³⁾ 비용을 줄이고 이익을 증진시키고자하는 의지가 강했다. 따라서 환경오염 책임 역시 ‘오염원인자 책임원칙’을 우선하여 환경오염 피해에 대해 소극적인 행동을 나타냈었다.

그러나 2012년부터 거물대리 지역의 환경오염 문제가 언론에 본격적으로 보도되고, 2013-2014년 김포시 환경역학조사, 2015년 환경부 특별점검이 시작되자 거물대리 지역 내 기업들의 활동은 달라졌다. 특히 2016년부터 「환경오염 피해구제법」에 따른 기업들의 환경책임보험 제도가 실행

13) 일반적으로 적극적인 환경오염 보상에 반대하는 단체로 기업 단체인 전경련이 있다. 전경련은 환경오염 피해에 오염원인자 책임원칙을 적용하지 않으면 기업들의 부담이 가중될 수 있다고 주장한다. 특히 전경련은 기업부담 가중이라는 이유로 「환경오염 피해구제법」이 제정되는 것을 강력하게 반대하였다(한겨레, 2016).

되면서 기업들의 환경보호에 대한 인식이 적극적으로 변화하였다(환경부, 2017a). 특히 심각한 환경오염을 발생시킨 거물대리 소재 일부 공장들은 환경오염 역학조사 이후 거물대리 지역을 떠났다. 2013년 김포시의 역학조사 결과 거물대리 지역의 주요 오염원인 주물공장 3개소와 특정유해물질 배출공장 등 9개 업체가 타 지역으로 이전한 것이다(김포데일리, 2014). 그리고 언론 등을 통해 김포시 거물대리 지역이 외부로부터 부정적인 주목을 받게 되자 그들은 환경오염 물질을 줄이고자 노력하였다. 이와 같이 반대 옹호연합 구성원들은 「환경오염 피해구제법」의 시행, 거물대리 지역의 환경오염 문제 부각으로 인해 환경책임보험제도에 적극 가입하고, 환경오염 물질을 줄이는 데 노력하였다. 이러한 행위의 변화 역시 정책지향학습을 통한 것으로 볼 수 있을 것이다.

찬성 옹호연합의 신념체계 강화와 반대 옹호연합의 신념체계 수정이 발생할 수 있게 된 계기는 지방자치단체인 김포시와 중앙부처인 환경부가 정책중개자(policy broker)로서 큰 역할을 했기 때문이다.¹⁴⁾ 그러나 김포시와 환경부는 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 단순 중개역할만을 한 것은 아니다. 정책중개자인 김포시와 환경부 역시 정책지향학습을 통해 적극적으로 환경오염 구제급여 선지급이 실현될 수 있도록 기여를 한 것이다. 김포시는 초기 환경역학조사 결과를 적극적으로 수용하지 않았고, 거물대리의 환경오염 문제를 해결하는 데 소극적인 행동을 보였다. 하지만 시간이 지나면서 거물대리의 환경오염을 심각한 문제로 인지하고 환경오염 피해 보상을 적극적으로 지원하고자 하였다. 보다 구체적으로, 초기 김포시는 환경오염 피해 보상에 대한 법과 제도가 명확하게 존재하지 않는다는 이유로 환경오염 피해 보상에 소극적인 태도를 보였으며, 환경오염의 주요 원인인 주물공장 인·허가 과정에서 발생한 문제를 인정하지 않았

14) 광역자치단체인 경기도 역시 김포시 거물대리 환경오염에 대한 관리감독을 강화하였다. 2019년 2월 경기도 광역환경관리사업소는 김포시와 공동으로 거물대리 환경오염물질 배출사업장에 대한 특별조사를 실시하였다(아시아경제, 2019). 그러나 거물대리 환경오염 사례의 주요 정책중개자는 광역자치단체인 경기도 보다 기초자치단체와 중앙부처인 환경부에서 보다 적극적인 역할을 하였다.

다. 나아가 기업의 이익을 침해할 수 있다는 이유로 환경 관련 법 위반 업체 명단 공개도 실시하지 않았다(김홍철, 2015, pp.384-385). 이러한 김포시의 대응이 변화하기 시작하였다. 기존의 공장밀집 지역과 난개발 지역 이미지를 탈피하여 혁신도시로 탈바꿈하고 있다. 2019년 1월 김포시는 '공장밀집지역 정비사업 기본계획 구상 및 사업 타당성 조사 용역'을 통해 해당 지역을 개발하려고 하였으며, 더 나아가 2019년 12월 거물대리 일대를 '4차 산업 글로벌 혁신도시'로 개발할 것임을 밝혔다(김포일보, 2019).

무엇보다도 환경오염 구제급여 선지급 정책 실현에 있어서 정책증개차로서의 환경부 역할이 매우 중요하게 작용하였다. 환경부(환경산업기술원)는 2016년과 2017년 초 2차례 주민들의 집단적 환경피해를 인정하였지만, 이들이 개별적으로 환경오염 피해를 증명하기 어렵다는 이유로 피해 구제급여 신청을 기각하였다(김포신문, 2017). 그러나 이러한 환경부(환경산업기술원)의 판단은 오염원 등의 조사를 구체적으로 시행하지 않고 기존 역학 자료만을 참고해 이루어졌다는 점에서 한계를 지녔다(연합뉴스, 2017; 환경일보, 2017).¹⁵⁾ 이러한 문제점을 극복하기 위해 환경부는 2017년 8월 18일 '환경오염 피해 구제급여 선지급 시범사업'을 실시하였고, 환경오염 피해자들에 대한 적극적인 구제를 위해 정밀 재조사를 시행하였다. 조사 결과에 따라 환경부는 2019년 9월에 구제급여를 선지급하기로 결정하였고, 더 나아가 2019년 11월 대상자들을 확대·구제하기로 결정하였다. 이와 같이 김포시와 환경부는 환경오염 구제급여 선지급 찬성 옹호연합 활동을 강화시키는 데 도움을 주었으며, 반대 옹호연합 활동을 변화시켜 정책산출이 이루어질 수 있도록 하였다.

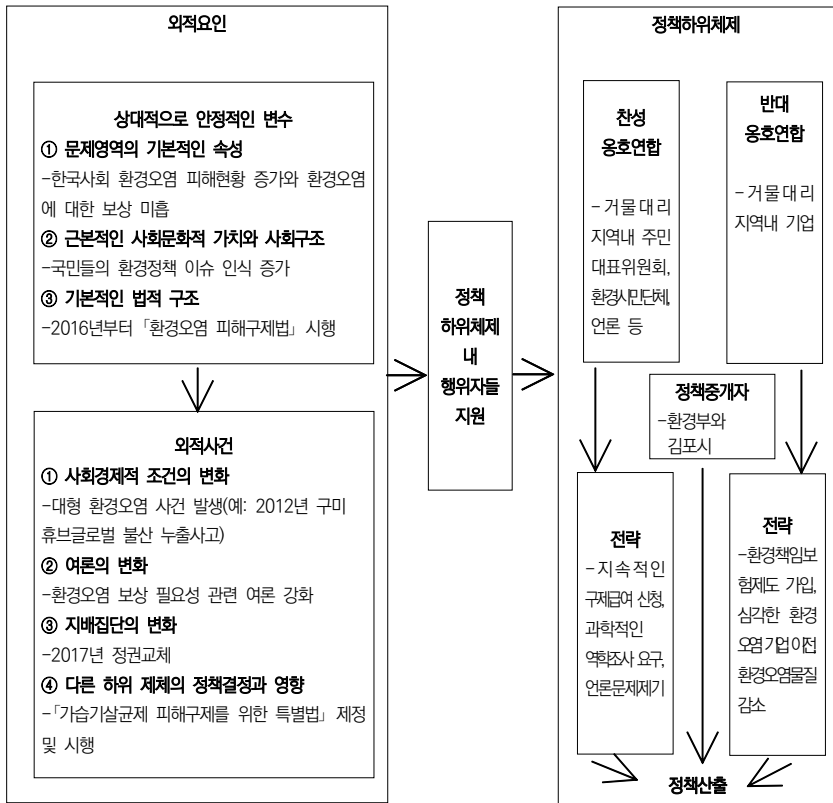
15) 2017년 국회 국정감사에서 더불어 민주당 서형수 의원은 “구제급여 신청 직후 실시한 예비조사 과정에서, 환경오염 피해조사단이 법적 요건에 맞는 제대로 된 조사가 이뤄지지 않은 것으로 확인됐다”고 밝혔다(환경일보, 2017).

Ⅳ. 거물대리 환경오염 사례를 통해 본 환경정의 구현 원칙과 정책수단

1. 거물대리 환경오염 사례의 의의

ACF 모형을 바탕으로 한 거물대리 사례 분석 결과는 <그림 3>와 같이 정리할 수 있다.

〈그림 3〉 ACF 모형과 거물대리 환경오염 구제급여 선지급 정책산출



자료: 저자 직접 작성

외적요인의 변화와 찬성 옹호연합 및 반대 옹호연합의 정책지향학습, 그리고 정책중개자들의 활동으로 인해 거물대리 환경오염 구제급여 선지급

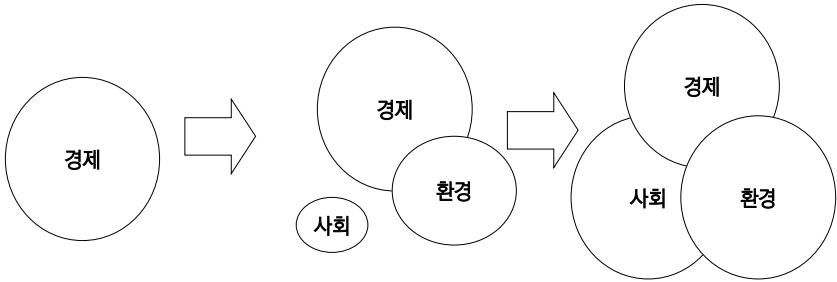
이라는 정책결정이 산출되었다. ACF 분석에서 볼 수 있듯이 환경 취약계층에 대한 보상 확대라는 환경정의 실현과정은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 다양한 요인들에 의해 영향을 받아 장기간에 걸쳐 이루어진다는 것을 알 수 있다. 특히 환경부가 정책중개자로서 환경정의를 실현하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 고려해 볼 때, 향후 환경정의의 실현을 위해서 정부의 역할이 주축이 될 수 있음을 알 수 있다. 아래에서 이를 바탕으로 환경정의 구현 원칙과 실현수단에 대해 보다 구체적으로 논의하였다.

2. 환경정의 구현 원칙과 정책수단

환경 약자들에 대한 적극적이고 포괄적인 환경정의 구현의 실현 가능성을 확장하기 위해서는 지속가능발전 원칙을 마련할 필요가 있다. 이와 관련해 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)에서 지구헌장이라고 할 수 있는 지속가능발전 원칙이 채택되었다. 지속가능발전 원칙은 “상호이익으로서의 정의보다는 불편부당으로서의 정의”에 더 많은 역점을 두고 있다(이정전, 2018, p.296). 지속가능발전은 환경문제 해결을 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있는 기술지향주의와 생태지향주의의 양 극단을 절충한 중용의 개념으로 파악될 수 있다(이시경, 2016; 박광국, 2018). 이시경(2016)은 지속가능발전 개념의 형성과정을 <그림 4>과 같이 도식화하고 있다. 김포 거물대리 사례를 통해서도 알 수 있듯이 환경정의 구현 원칙은 지속가능발전 원칙과 같은 맥락으로 형성되어야 한다. 지속가능발전의 하위 원칙들 즉, 오염자부담원칙(Polluter Pay Principle), 사용자부담원칙(User Pay Principle), 선제적 예방원칙(Precautionary Principle), 최근접 결정원칙(Subsidiarity Principle)들 중 환경정의 구현을 위해서는 향후 선제적 예방원칙과 최근접 결정원칙을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 환경오염의 원인과 환경피해 관계는 복잡하고 불확실하기 때문에, 심각한 환경피해가 예상된다면 충분한 과학적 근거가 미확보 되었다고 하더라도 선제적으로 피해예방책을 강구해야 하는 것이다. 또한 환경에 관한 정책결정은

직접 이해당사자와 가장 가까운 하위정부(지방자치단체)에서 이루어져야 한다(이정전, 2018).

〈그림 4〉 지속가능발전 개념의 형성 과정



자료: 제1차 KEI 환경포럼(2015)

또한 환경정의의 실현하는데 가장 큰 장애물인 불평등 문제를 해결해야 한다. 환경오염 피해가 사회 취약계층에게 집중되면서 이들의 삶의 질이 더욱 더 피폐해지고 있다. 따라서 정부는 환경정책을 입안함에 있어 환경오염 취약계층을 적극적으로 보호하는 정책수단을 선택해야 한다. 보다 구체적으로, 첫째 지역사회 중심의 환경정의 프로그램을 활성화할 필요가 있다. 미국에서는 환경정의의 구현하기 위해 지역사회 차원에서 다양한 세부 프로그램을 실시하고 있다. 예를 들어, ① 대중들의 역량강화 사업과 환경정의 문제를 평가하는 기법을 개발하는 사업, ② 오염 예방 프로그램과 환경정의 사업을 연계하는 사업, ③ 지역주민과 민간단체의 자발적 실천 환경정의 프로그램을 지원해 주는 소액지원기금 사업 등 환경정의 프로그램들이 지역의 특성에 따라 시행되고 있다(환경부, 2017b).¹⁶⁾ 우리나라의 김포 거물대리 사례에서도 보았듯이 지역의 특성을 고려한 환경정의 프로그램이 활성화 될 때 환경오염 피해 약자들이 보다 적극적으로 보호

16) 예컨대, 코네티컷과 버몬트 주 등은 가시적인 환경정의 달성을 목표로 하고 있는데 반해 뉴저지와 뉴욕 주 등은 지역사회 기반 통합 프로그램 추진을 주된 목표로 설정하고 있다. 구체적으로 보면, 도시개발 및 재개발 사업(공지, 도심 농업지역, smart growth, 교통, 오픈 스페이스 및 녹지 조성)을 통한 지역주민의 삶의 질 제고에 초점이 맞추어져 있다.

될 수 있을 것이다.

둘째, 정부는 환경오염 피해자 보호 시스템을 적극적으로 확대할 필요가 있다. 최근 발생하는 환경오염 피해의 특성은 환경오염이 복합적 원인에 의해 발생하기 때문에 피해관계를 환경오염 피해자가 직접적으로 입증하기 쉽지 않다. 또한 환경오염 피해 구명에 상당한 시간이 걸리기 때문에 환경오염 피해관계를 피해자 스스로가 입증해야 한다면 환경오염 피해 약자들의 고통은 더욱 증폭될 것이다. 따라서 김포 거물대리 사례와 같이 정부가 환경오염사례를 직접 조사하여 피해 관계가 폭넓게 인정된다면 정부는 환경오염 피해자들에게 구제급여를 선지급하고, 환경오염 원인 제공 기업들에게 구상권을 청구하는 방안을 확대해 나갈 필요성이 있다. 더 나아가 환경오염 피해자들에게 지급하는 구제급여의 지급액 범위를 확대할 필요성이 있다. 현재 「환경오염 피해구제법」에 따른 의료비, 요양생활수당, 장의비, 유족보상비(다른 법령에 따라 구제 등을 받은 항목은 제외) 등 건강피해 중심의 보상에서 나아가 재산피해보상비까지 지급하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

셋째, 보다 장기적으로 환경정의를 실현하기 위해서는 공유경제로의 체제변화와 조세제도 개편을 검토할 필요가 있다. 과소비 중심의 시장경제에서 벗어나 사용가치 중심 경제인 공유경제를 활성화하는 정책으로 전환할 필요성이 있다. 지식·정보·문화의 동료생산과 물질적 자원 공유를 기반으로 하는 사회적 생산시스템이 시장기반시스템에 비해 훨씬 더 효율적일 수 있다(Benkler, 최은창 역, 2015, p.185). 장기적으로 공유경제(The Sharing Economy)가 활성화되면 불필요한 자원의 과다 사용을 억제해 줌으로써 환경정의 구현에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 또한 유럽과 같이 환경과 사회의 상호연계를 강화하여 환경관련 세제로부터 확보된 세입을 근로세 감면이나 고용자 혹은 피고용자의 사회보장 부담금 인하여 사용할 필요성이 있다(환경부, 2017b). 이러한 조세제도 개편을 통해 효과적인 환경보전 및 고용이득, 투자이득 및 경제효율성을 확보할 수 있어 환경보전-고용안정이라는 이중 편익을 달성할 수 있을 것이다.

V. 결론

최근 환경오염으로 인한 환경피해가 어린이, 노약자, 부녀자, 장애인과 같은 취약계층에게 집중되고 있다. 국가적 차원에서 적극 개입하여 사회적으로 소외되어 있던 취약계층이 더 많은 피해를 입지 않도록 정책 대안을 모색해야 할 때가 도래한 것이다. 이를 위해서는 Walker(2012)의 주장처럼, 환경정의의 규범적 차원에서만 논할 것이 아니라 보다 다양한 증거 자료들을 수집하고 환경부정의 현상이 왜 발생할 수밖에 없었는지, 환경정의 구현 방안에는 어떤 것들이 있는지 등을 설명하는 경험적 연구를 축적할 필요가 있다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구에서는 환경정의의 의미와 김포시 거물대리 환경오염 사례에서의 환경정의 실현과정을 ACF 모형을 바탕으로 살펴보았다. 연구결과 및 함의점은 다음과 같다. 첫째, 환경정의를 둘러싼 이론적 쟁점이 거시적 관점에서 미시적 관점에 이르기까지 스펙트럼이 매우 넓다는 것을 확인할 수 있었다. 그만큼 학문적 차원에서 환경정의에 관한 연구가 더욱 더 활발히 이루어질 필요가 있다. 둘째, 방법론적 측면에서도 지나친 계량 일변도 연구에서 탈피하여 비판적 실재론의 연구방법론을 차용한 실증사례연구가 보다 더 활발히 이루어질 필요가 있다. 이와 관련해 본 연구에서는 ACF 모형을 활용하여 김포시 거물대리의 환경정의 실현과정에 대해 살펴보았다. 또한 분석결과를 바탕으로 환경정의를 달성하는 데 있어서 정부(환경부와 지방자치단체)의 역할이 매우 중요하다는 점을 논의하였다. 그리고 환경정의를 구현하기 위한 정책수단의 스펙트럼이 매우 넓기 때문에 환경정의 정책의 효과성을 극대화하기 위해서는 지속가능발전 원칙을 정립할 필요가 있으며, 향후 지속가능발전 원칙 중 선제적 예방원칙과 최근점 결정원칙을 강화할 필요가 있음을 강조하였다. 이를 바탕으로 거시적 관점, 중범위적 관점, 미시적 관점을 혼합한 정책수단(policy mix)의 조합을 지역사회가 처한 상황맥락을 고려하여 선별적으로 집행할 필요가 있다.

본 연구의 의의와 정책적 함의에도 불구하고 본 연구는 단일사례를 분석하였기 때문에 이러한 분석결과를 일반화하기에는 많은 한계점이 있다. 하지만 환경정의 구현과 관련해 환경오염 피해자들, 즉 환경오염 취약계층에 대한 포괄적인 경제적 보상 제공의 필요성과 예방적 정책수단 마련의 중요성을 강조한 시론적 연구라는 점에서 본 연구는 충분한 학술적 가치를 가지고 있다고 본다. 향후 연구는 광범위하고 다양한 환경오염 사례들을 분석하고 종합하여 본 연구결과의 일반화 가능성을 검증해 볼 필요가 있을 것이다. 예를 들어 2001년에 인근 비료공장 설립이후 2017년까지 주민 99명 중 22명에게 암이 발생하였고, 이중 14명이 사망한 익산 장점 마을 환경오염 사건도 좋은 환경정의 실증 사례로 탐구될 수 있다(환경부, 2019.9.11.). 비특이성 질환의 역학적 관련성을 환경정의의 관점에서 분석한 김포시 거물대리 사례를 기점으로 앞으로 우리나라에서 보다 더 많은 환경정의와 관련된 실증 연구가 이루어져야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 그린포스트 코리아, 2020.7.9., “환경피해, 당신도 예외일수 없다! 갑자기 폐암선고, 대기오염 때문이라는데?”.
- 경향신문, 2013.9.13., “환경오염 피해 구제법’ 통과를 기대하며”.
- 김태현·박현주·김태현, 2018, “환경오염과 환경약자, 환경피해와의 관계분석: 대기 및 수질을 중심으로,” 『환경정책』, 26(2), pp.1-18, DOI: 10.15301/jepa.2018.26.2.1.
- 김포데일리, 2014.4.8., “김포시, 거물대리지역 1단계 환경역학조사 완료”.
- 김포신문, 2017.4.12., “김포 거물대리 환경피해 주민들 2차 구제급여 신청도 거부돼”.
- 김포일보, 2019.12.28., “정하영 시장 “대곶면 거물대리 일대 4차산업 글로벌 혁신도시로 독자 개발하겠다”.
- 김홍철, 2015, “김포 비도시 계획관리 지역의 환경부정의 사례와 해소방안,” 『공익과 인권』, 15, pp.365-393.
- 박광국, 2018, 환경정의를 구현하는 정책, 한국환경정책·평가연구원(편), 『생태문명 생각하기: 내 삶을 바꾸는 환경철학』, (pp.576-606). 서울: 크레파스북.
- 아시아경제, 2019.2.14., “경기도 방송 나가자 부랴부랴 ‘김포 거물대리일원’ 특별조사”.
- 연합뉴스, 2017.10.24., “김포 거물대리 주민 환경피해 구제 기각…재조사해야”.

- 원숙연·이혜경, 2018, “옹호연합모형을 적용한 감정노동자 보호 정책의 변동: 서울시 120 다산콜센터 사례를 중심으로,” 『한국행정학보』, 52(3), pp.151-184, DOI: 10.18333/KPAR.52.3.151.
- 이시경, 2016, 『환경정책가치론』, 대구: 계명대학교 출판부.
- 이정진, 2018, 생태문명과 공유경제, 한국환경정책·평가연구원(편), 『생태문명 생각하기: 내 삶을 바꾸는 환경철학』, (pp.278-308). 서울: 크레파스북.
- 임의영, 2014, “Karl Polanyi의 내포(embeddedness) 개념과 공공성,” 『한국행정연구』, 23(3), pp.1-29, DOI: 10.22897/kipajn.2014.23.3.001.
- _____, 2018, 서구 생태사상의 정책적 함의, 한국환경정책·평가연구원(편), 『생태문명 생각하기: 내 삶을 바꾸는 환경철학』, (pp.450-482). 서울: 크레파스북.
- 서울대학교 행정대학원, 2020, “환경정의와 환경정책,” 『정책 & 지식 포럼』, 서울대학교.
- 조명래, 2000, “환경정의론의 재조명: 담론에서 실천으로,” 『환경과 생명』, 26, pp.28-83.
- 조선일보, 2019.9.25., “1만9500원을 오염 구제금이라고 준 ‘환경정의’ 장관”.
- 최병두, 2010, 『비판적 생태학과 환경정의』, 서울: 한울아카데미.
- 한겨레, 2016.5.10., “전경련 ‘가습기 살균제법’ 반대 이유가…“기업부담 가중””.
- 환경일보, 2017.10.24., “[국감] 김포 거물대리 ‘피해구제법 기각’ 논란 승인”.
- 한국환경정책·평가연구원, 2015, 『제1차 KEI 환경포럼』, 서울프레스센터.
- 환경부, 2015.3.13., “김포시 거물대리 일대 공장 72%, 환경법령 위반,” 보도자료.
- _____, 2017.8.18., “환경오염 피해자에 대한 신속한 구제가 가능해집니다,” 보도자료.
- _____, 2017a, 『환경책임보험 길라잡이』, 세종: 환경부.
- _____, 2017b, 『제6차 환경과 미래포럼』, 서울역 회의실.
- _____, 2019.9.11., “김포 거물대리 환경오염 피해 주민, 정부 구제 받는다,” 보도자료.
- _____, 2019.11.20., “김포 거물대리 등 3곳 환경오염 피해구제 사업 확대,” 보도자료.
- _____, 2020, 『환경보전에 관한 국민의식조사』, 세종: 환경부.
- 환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률, 2020, 법률 제17326호.
- 환경정책기본법, 2020, 법률 제16619호.
- Benkler, Y., 2015, 『네트워크의 부』, (최은창 역), 서울: 커뮤니케이션북스(*The wealth of networks*, 2006, Yale University Press).
- Bookchin, M., 2012, 『사회적 생태론과 코뮌주의』, (서유석 역), 서울: 메이데이(*Social ecology and communalism*, 2011, Debbie Bookchin).
- Bryant, B., 1995, *Environmental justice: Issues, policies, and solutions*, Washington, D.C.: Island Press.
- Environmental Protection Agency, 2000, *Office of environmental justice*, Washington, D.C.: Environmental Protection Agency.
- Polanyi, K., 1997, 『거대한 전환』, (박현수 역), 서울: 민음사(*The great transformation: The origin of our time, 1944*, Farrar & Rinehart).

- Radin, P., 1953, *The world of primitive man*, New York: H. Schuman.
- Sabatier, P., 1988, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-Oriented learning therein," *Policy Sciences*, 21, pp.129-168, DOI: 10.2307/4532139.
- Sabatier, P. and H. Jenkins-Smith, 1988, *The advocacy coalition framework, Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. and C. Weible, 2007, *The advocacy coalition framework: Innovations and Clarifications*, In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of policy process*, (2nd.), (pp.189-222), Boulder, Co.: Westview Press.
- Walker, G., 2012, *Environmental justice: Concepts, evidence, and politics*, London: Routledge.
- Weible, C., P. Sabatier, and K. McQueen, 2009, "Themes and variations," *Policy Studies Journal*, 37(1), pp.121-140, DOI: 10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x.
- Wenz, P., 1988, *Environmental justice*, Albany, New York: State University of New York.
- Zizek, S., 2012, 『임박한 파국』, (이택광 외 역), 서울: 꾸리에.
- 국무총리 정부업무평가위원회, 2017, "100대 국정과제," https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp, [2020년 7월 20일]
- 환경부 환경통계포털, <http://stat.me.go.kr>.

박광국: 미국 조지아대학에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가톨릭대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직론, 문화행정, 환경행정 등이다. 저서로는 *Understanding Korean Public Administration*(공저, 2016), *휴먼조직론*(2008, 공저), *문화와 국민행복*(편저, 2019) 등이 있으며 수많은 논문을 한국연구재단 등재지에 게재하였다(kkpark@catholic.ac.kr).

김정인: 미국 조지아대학에서 인사혁신 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 법·행정학부 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태, 공공갈등관리 등이다. 저서로는 *참여형 공공갈등관리의 이해*(2018), *인간과 조직을 위한 행정학*(2020) 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

투 고 일: 2020년 08월 05일
심 사 일: 2020년 08월 09일
게재확정일: 2020년 09월 01일