

저소득계층의 환경불평등

01. 환경불평등 현상에 대한 이해



I 환경불평등이란?

1. 환경문제와 환경불평등

환경피해는 환경위해요소에 노출되는 정도에 따라 그 피해의 정도에 차이가 나타나게 되는데, 특히 사회경제적 약자인 도시지역의 저소득계층에서 환경위해노출과 환경피해의 정도가 상대적으로 두드러지게 나타난다. 특히 생물학적 약자인 어린이, 여성, 노약자에게서 환경성 질환이 많이 발생하여 사회경제적 약자이자 생물학적 약자인 집단에서 환경피해가 집중되는 것으로 보고되고 있다. 이는 거주지역의 대기오염농도 등 환경실태, 주택 유형 등 주거형태, 환경자원 이용형태 및 수준 등 환경적 요인, 그리고 가구소득, 교육수준, 건강수준 등 사회경제적 요인과 도시지역 저소득계층의 환경피해 간에 직·간접적인 관련이 있다는 것을 의미한다.

개발과정에서 초래된 환경오염과 자연환경파괴로 인한 영향은 환경피해 측면에서의 소득계층간 차이(difference)에만 국한되지 않는다. 악화된 환경 개선에 소요되는 비용과 개선혜택의 분배, 즉 환경정책의 비용과 환경질의 분배효과(distribution effects of environmental policy on financial burden and environmental quality), 그리고 환경자원의 개발과 이용에 있어서도 소득계층간에 차이가 발생하게 된다. 공공부문에서 추진하고 있는 환경자원의 개발과 이용, 환경개선의 비용과 혜택의 배분에 직·간접적인 영향을 미치는 각종 환경정책과 개발정책의 형평성 보장에 대한 사회적 요구가 점점하고 있는 현재의 상황은 소득계층간 차이가 실재하고 있다는 반증이기도 하다. 특히 1990년대 후반 이후 삶의 질에 대한 관심이 높아짐에 따라 세대간, 지역 간, 계층간 환경자원의 개발과 이용, 그리고 분배를 둘러싼 대립과 갈등이 주요한 사회 현안으로 등장하였다. 시장에서 주어지는 각종 환경서비스와 친환경상품에 대한 접근과 향유에 있어서도 소득계층별 차이가 더욱 두드러지고 있는 것은 우리 사회가 환경 분야에서 환경피해, 환경책임 및 환경혜택과 관련하여 형평성 보장이라는 새로운 사회적 요구에 직면하고 있음을 의미한다.

특히, 저소득계층이 당면하고 있는 이러한 환경피해, 환경책임 및 환경혜택의 불평등이 발생하는 것은 낮은 사회경제적·정치적 지위로 인해 환경정책의 결정과정이나 환경재의 분배과정 등 국가정책이나 시장경쟁에 참여하는 절차적 권리의 제약과 직·간접적으로 관련이 깊다. 즉 환경위해시설의 입지를 선정하는 과정에 저소득계층의 참여가 배제되면서 이들의 밀집거주 지역에 환경위해시설이 집중되고, 이는 위대한 환경에 더 많이 노출되어 저소득계층의 환경피해가 확대되는 결과를 초래하게 된다. 이 외에도 환경투자 등 환경개선에 관한 정책결정과정에서 사회경제적 약자인 저소득계층의 입장이나 환경피해상황이 제대로 반영되지 않음으로써 환경개선효과가 소득 역진적으로 발생하여 환경불평등이 더욱 악화되는 결과를 가져오게 되는 경우도 있다.

2 환경불평등의 영역

환경불평등(environmental inequality)이란 '소득수준 등 사회경제적 지위의 차이로 인해 특정 사회계층이 건강과 재산에서 겪는 환경피해, 환경혜택 및 환경책임의 불평등한 상태 또는 과정'으로 정의할 수 있다. 다시 말하면 환경불평등은 환경을 매개로 하여 특정 사회계층이 겪는 불평등 즉 환경에 대한 접근의 기회와 향유의 정도가 사회에서 차지하는 계층별 지위에 따라 불균등하게 이루어지는 것을 지칭한다.

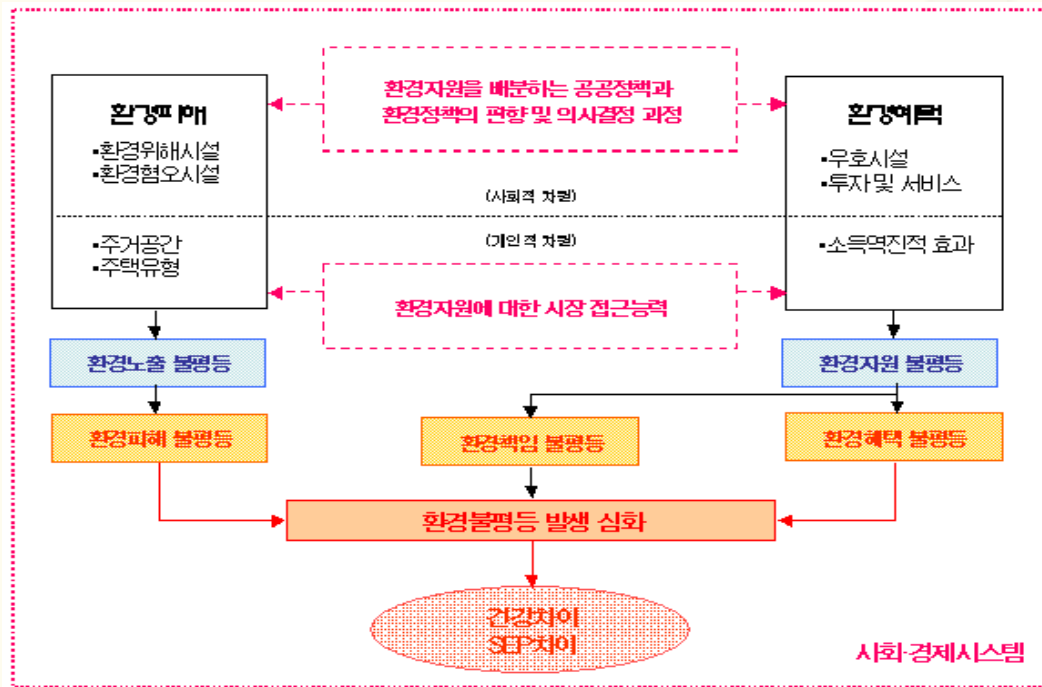
이와 같은 환경불평등의 개념정의는 크게 환경위해노출의 불평등으로 인한 환경피해의 불평

등과 환경자원의 보전 및 이용의 불평등으로 인한 환경혜택과 환경책임의 불평등으로 구성된다. 먼저 환경피해(Environmental Damages)의 영역은 '환경에 영향을 미치는 시설, 건물, 장치의 설치가동 및 토지이용으로 인하여 직간접적으로 초래되는 인체건강 및 재산상의 피해'를 포괄한다. 다음으로 환경혜택(Environmental Benefits)은 '환경개선 또는 환경자원의 증대효과를 가져오는 시설, 건물, 장치의 설치가동 또는 토지이용으로 인하여 직간접적으로 얻어지는 건강 및 재산상의 이득'을 지칭한다. 마지막으로 환경책임(Environmental Responsibility)은 개인 및 가구가 '환경자원의 보전 또는 개발에 소요되는 지식, 시간 및 재산상의 비용(cost) 부담'을 의미한다.

현상적으로 보면 환경불평등은 사회적 약자들이 겪는 것으로 나타나지만, 이들 중에서도 신체적·생물학적 약자에게 상대적으로 더 집중되는 경향이 있다. 가령 저소득계층(즉, 사회적 약자) 중에서도 노인, 아동, 여성, 장애인, 유색인(즉, 신체적·생물학적 약자)이 환경위해에 상대적으로 더 많이 노출되어 있고, 또한 환경피해를 겪을 가능성이 더 크다. 환경을 매개로 하여 나타나는 불평등 혹은 부정의 문제는 환경이 하나의 보편제가 되고 이의 배분에 대해 사회적 불평등 기제가 보다 명시적으로 작용한 결과로 나타나고 있다는 점에서 새롭게 부각되는 사회문제인 동시에 환경문제라고 할 수 있다.

3 환경불평등의 사회경제적 발생원인

환경불평등은 다양하고 복잡한 형태로 구성되기 때문에 그 사회경제적 발생기제 또한 매우 복잡하고 다양한 변수와 과정의 복합물이다. 환경위해시설 환경혐오시설 등 사회적 차원의 환경피해와 주거공간 주택유형등의 개인적 차원의 환경피해와 우호시설, 환경투자 및 서비스의 사회적 차원의 환경혜택과 소득역진적 효과와 같은 개인적 차원의 환경혜택에서의 환경불평등은 사회경제시스템 상에서 발생하는데, 환경과 관련된 자원에 대한 정책과 이로 인한 배분의 차이, 정치적 의사결정과정에서의 배제, 자원에 대한 접근능력 등의 차이로 인해 환경노출과 자원에 대한 불평등이 발생하면서 나타난다. 이는 또한 환경피해와 환경혜택, 환경책임부문에서의 불평등을 가져오고 이러한 환경불평등은 건강상태의 차이와 경제적 지위의 차이로 나타난다.



주: SEP(Socioeconomic Position)

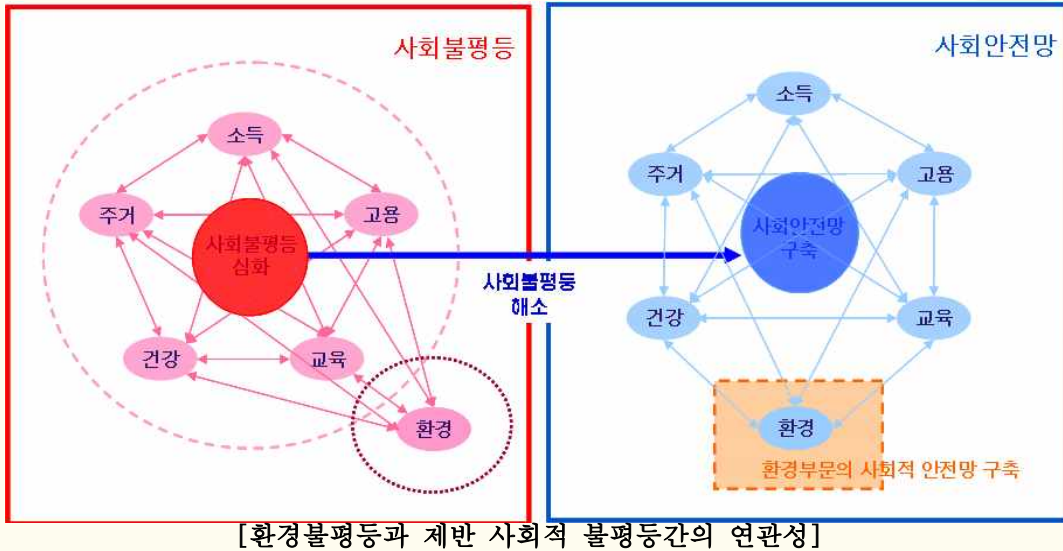
4 환경불평등과 제반 사회적 불평등과의 연관성

환경불평등 현상은 소득불평등, 건강불평등, 고용불평등, 교육불평등, 주거불평등 등과 함께 우리사회의 소득계층간 불평등의 한 구성요소가 되고 있으며, 그리고 각 분야의 불평등은 상호 전이되면서 더욱 심화되는 경향을 보인다. 즉 소득이나 교육 등 각 분야의 양극화현상이 심화되고 빈곤층이 증가하면서 악화된 불평등이 환경 분야로 전이되어 저소득계층의 환경피해가 악화되고 고착화되는 반면 환경혜택은 오히려 감소하는 결과를 초래한다. 또한, 저소득계층에 집중된 환경피해의 악화와 고착화는 또다시 저소득계층의 빈곤을 야기하여 저소득과 환경피해의 악순환을 가져오게 된다. 이처럼 환경불평등은 사회 각 분야의 불평등과 결합하여 사회양극화를 초래하고, 현세대뿐만 아니라 다음세대까지 영향을 미쳐 사회전체의 지속가능발전을 가로막는 장애요인이 될 가능성이 있다.

최근 몇 년간 소득, 고용, 주거, 건강, 교육 등 사회 각 분야에서 계층간 불평등이 심화되어 발생하게 된 “양극화현상”은 전 사회적 문제로 부각되면서 각 분야의 불평등과 양극화해소를 위한 정책이 국가정책의 주요 의제로 다루어져 왔다. 그런데 이러한 계층간 불평등과 양극화해소에 관한 논의와 정책은 주로 고용, 소득, 주거 그리고 건강 분야를 중심으로 진행되었고, 환경 분야의 불평등문제는 주요관심사에서 사실상 배제되어 왔다. 하지만 각 분야에서 발생하고 있는 불평등은 밀접한 상호 전이와 악순환 관계가 있음을 고려할 때, 또한 환경요소가 다른 분야에 직간접적으로 영향을 미치는 배경요소로서의 위상을 갖고 있다는 점을 고려할 때, 환경불평등에 관한 정책도 함께 추진해야 각 분야의 정책간 시너지효과가 발휘되고 소기의 정책목적이 달성될 수 있을 것이다.

따라서 환경피해, 환경책임과 환경혜택을 둘러싸고 사회계층간 불평등을 완화하기 위한 관련 정책의 도입을 적극적으로 모색할 필요가 있으며, 특히 환경위해노출의 저감을 통한 환경피해

완화, 절차적 권리 측면에서 저소득계층의 공공정책 참여, 시장경쟁 접근보장 등 환경불평등 완화를 위한 정책을 통해 그동안 공백으로 남아있는 환경 분야에서의 사회적 안전망 구축이 필요한 시점이다.



5 환경불평등 사례

1) 지역차원에서의 환경불평등 연구

Frumkin(2005)은 도시지역에서 격차가 발생할 수 있는 분야를 주거환경, 교통, 음식, 녹지와 공원, 주변 환경 등 5가지로 나누어 제시하면서, 분야별 격차를 발생시키는 세부시설로는 산업시설, 버스터미널, 매립지와 도로, 교통시스템, 인스턴트식품, 공원 및 녹지, 비위생적인 음식점과 상점 등을 제시했다. 이 외에도 특히 어린이나 노인, 장애우등 특히 환경영향에 취약한 계층의 경우에는 거주하고 있는 집 내부에 쥐가 출현하는지, 구멍이 있는지, 냉난방, 용수공급, 수세식 화장실이 있는지 등에 따라서도 건강상에 영향을 받을 수 있다고 지적하면서, 직접적으로 화학물질을 배출하여 육체적인 건강에 영향을 미치는 시설뿐 아니라 정신적인 건강에 영향을 미치는 시설도 환경불평등을 초래하는 데 중요한 영향을 미친다고 강조하였다.

Mrgai, F.L.(2001)는 뉴욕 주 내에서 유해물질 유출사고 발생 빈도가 유사한 먼로 카운티와 서퍽 카운티를 대상으로 유해물질 유출사고와 인구통계학적인 특성간의 관계를 분석하였다. 인구통계학적 변수로는 사회경제적 지위(가구당 평균소득, 빈곤율, 실업률), 인종, 학력, 주거상태(집값, 전세값, 전세로 거주하는 비율), 도시화율, 제조업 및 건설업 종사자 비율 등의 변수를 사용하였으며, 환경변수로는 고정시설에서 유출된 유해물질과 도로 이동 중 사고로 인해 유출된 유해물질의 위치를 사용하였다. 연구 결과 고정시설뿐 아니라 교통로를 따라 유해시설이 이동하는 경로에서도 환경불평등이 발생하고 있는 것으로 나타나 유해물질을 배출하는 시설 뿐 아니라 유해물질이 이동하는 경로에 대한 지도화와 모니터링도 함께 이루어져야 할 것을 제안하였다.

Omer, I.외(2005)는 이스라엘 내 아랍인과 유대인이 거주하는 지역을 비교해 이들 지역의 공공도서관, 건강 서비스, 공원 및 녹지 등 공공시설의 크기나 공공시설이 서비스할 수 있는 서

비스 면적의 차이를 접근성과 1인당 면적을 바탕으로 분석한 결과, 소득과 인종에 따라 사회적으로 공급받고 있는 시설에 차이가 있으며 환경혜택 차원에서 불평등을 초래하고 있다는 사실을 지적하였다. 아울러 공원과 녹지의 서비스 면적이 공평하게 돌아갈 수 있도록 1인당 공원면적과 접근성, 서비스 면적 등을 고려한 계획의 필요성을 제시했다.

Heynen, N.C.(2003)은 미국 인디애나폴리스 주를 대상으로 도시숲과 사회경제적인 요인간의 관계를 연구하였는데, 가구 소득이 높은 지역일수록 수목의 식재율이 높아져 녹지면적 공급에 있어서도 사회경제적 요인이 작용함을 규명하였다.

2) 사회경제적 지위에 따른 환경오염의 건강영향 연구

Jerrett, M. 외(2004)는 캐나다의 해밀턴 지역을 대상으로 각 지역의 사망률과 지역 내의 사회적, 경제적, 인구학적 특성들 간의 상관관계를 분석하였다. 그 결과 대기오염 노출에 따른 건강영향은 사회경제적 지위가 낮은 사람들에게는 유의한 상관성을 보였으며, 사회경제적 지위가 높은 사람들에게는 대기오염이 사망에 미치는 위험은 낮다는 사실을 확인하였다.

Manntay, J. (2007)는 뉴욕 Bronx의 대기오염과 천식간의 공간적 일치 여부에 대한 사례 연구에서는 주요 산업지역, 대기오염 고정오염원, 소수인종 거주비율, 천식입원비율 등을 GIS로 mapping한 뒤 천식입원의 비교위험도를 분석하였다. 연구결과 환경유해 지역에 거주하는 사람들이 다른 지역에 거주하는 사람보다 천식입원 위험이 60%, 저소득계층이 30%, 소수인종이 13% 높았다. Wheeler B. W.(2004)는 잉글랜드와 웨일스를 대상으로 환경위험과 사회경제적 불평등 간의 관계를 조사하기 위해 환경지표와 Carstairs 물질 결핍지수간 상관성을 분석하였다. 그 결과 환경측정과 결핍지수 간에 상호 의존적인 관계가 있음을 확인하였다.

3) 국내 환경불평등 연구

국내에서 환경불평등에 관한 연구는 소득 등 사회경제적 요인과 환경피해 및 불평등의 관계에 관한 개념적 수준의 연구(이정전, 1988; 최병두, 1999)와 환경정의론의 관점에서 환경부정의와 환경약자에 관한 사례에 대한 연구(환경정의, 2001)에서 시작되었다고 볼 수 있다. 2000년대 들어 사회적·생물학적 약자의 환경보건 측면에서 사회경제적 요인에 따른 환경오염의 건강피해에 대한 연구(환경정의, 2002; 김선영, 2005; 임종환, 2005; 이종태 외, 2005; 배현주, 2006)를 통해 소득계층별 환경불평등이 존재한다는 사실을 밝혔다.

환경적 책임과 환경혜택의 불평등 해소를 위한 연구(정희성 외, 2003)와 환경보건정책에 관한 연구(신동천 외, 2005) 등을 통해 환경부정의 저감 및 저소득계층 등 취약인구의 보호방안에 관한 개괄적인 정책방향 제시하였다.

한편 도시지역 저소득계층 환경권 확보운동을 위한 실태조사에서는 도시지역 저소득계층을 사회적 약자이자 환경약자로 간주하고, 사례조사에서는 지하 거주자들을 대상으로 하고 있다(환경정의, 2006). 이 실태조사는 지하거주자들의 주거환경, 재해, 환경보건, 사회적 관계 등을 지상거주자의 것과 비교하여 환경불평등의 정도를 구체적으로 제시하여 국내의 환경불평등 존재 형태와 특성을 부분적으로 파악하였다.

II 국외의 환경불평등 대응사례

1. 미국의 환경정의 운동과 환경정의 정책

미국은 환경문제와 사회불평등 간에 관계가 있다는 사실에서 출발하여, 이를 결합한 환경정의의 개념을 규정하고(ESRC Global Environment Change Programme, 2001), 특정 인구가 유해물질의 위험성에 불평등하게 노출되어 있다는 측면과 아울러 유색인이나 저소득계층과 같은 약자 집단에 대한 차별이라는 주장을 기초로 환경불평등에 대한 논의와 관련정책을 진행해 왔다.

이러한 환경정의 개념의 정책화는 1994년 2월, 클린턴 대통령이 환경정의 대통령과 비망록을 선포함으로써 본격적인 계도에 진입한다. 소수(인종, 민족)집단과 저임금 집단의 환경정의를 다루기 위한 연방정부의 행동에 관한 대통령령(Executive Order 12898)은 소수 및 저임금 계층 공동체의 환경과 건강에 대해 연방정부가 관심을 쏟도록 하고, 각 부처는 다음과 같은 내용의 이행을 위해 모든 정책에서 적절한 조치를 취하도록 하고 있다.

- 1964년 민권법(Civil Rights Law) 6장에 의거해, 각 연방기관은 시행사업이 민족, 인종, 원 국적에 따라 차별하는 일이 없도록 할 것
- 모든 연방기관은 국가환경정책법(NEPA)의 요구에 근거하여 환경영향을 미치는 사업의 시행 과정에 주민참여 기회를 제공 할 것
- 환경보호국 국장을 주관으로 하여 11개 부처 및 백악관의 담당자로 구성되는 환경정의에 관한 부처간 실무그룹(IWG) 설치

환경보호국은 대통령령에 따라 1995년 3월 '환경정의전략'을 채택하였고 1997년에는 전략수행을 위한 '환경정의이행계획'을 발표하였다. 이처럼 환경정의 사안이 정부정책으로 제도화되면서 환경보호국은 환경정의의 개념의 핵심을 '공정한 대우'와 '의미 있는 참여'로 제시하였다. 이러한 개념을 바탕으로 국가환경정의자문위원회(NEJAC)는 기존의 정책과정에서의 대중(특히 여성과 유색인)배제를 해소하기 위해 제시한 공공참여를 위한 계획의 일곱 가지 핵심가치를 제시하였다.

- 자신들의 삶에 영향을 미치는 의사결정문제에 대중들이 발언할 수 있도록 함
- 대중들의 기여가 최종 결정에 영향을 미칠 것임
- 자기 이해를 소통할 수 있도록 함
- 잠재적으로 영향을 받을 사람들의 참여 촉진
- 대중들이 참여과정을 설정하는데 참여
- 참여자들에게 그들이 제기된 내용의 수렴 또는 반영 여부 설명
- 참여자에게 정확한 정보 제공

미국 환경보호국이 환경정의 실현을 위해 수행하는 사업은 크게 세 가지 영역으로 나뉜다. 우선, 대중들이 환경정의 문제를 해결에 주체적으로 나설 수 있도록 하는 역량강화사업과 환경정의 문제를 평가할 수 있는 기법을 개발하는 사업이 이에 해당된다. 다음으로 발생원천에서 오염물질을 제거하거나 줄이도록 하는 오염예방(P2: Pollution Prevention) 프로그램과 환경정의 사업의 연계이다. 마지막으로 지역주민이나 민간단체가 자발적으로 실천하는 환경정의 프로그램은 지원하는 소액지원기금이다. 전국의 도시 및 농촌지역에서 이러한 세 가지 사업영역과 관련된 오염제거, 경제개발, 대중 건강, 공동체 교육, 역량 형성 등 15개 시범사업을 시행하고 있

다(EPA, 2000).

미국 환경보호국은 미국 전역을 10개의 지역(Region)으로 나누어 관리하고 있는데, 이러한 지역별로 환경정의의 관련 정책을 실시하고 있다. 그 가운데 코네티컷 주, 메인 주, 매사추세츠 주, 뉴햄프셔 주, 로드아일랜드 주, 버몬트 주가 포함된 Region 1(New England(NE))에서는 1993년 처음 환경형평성(Environmental Equity)에 관한 정책을 선포하였다. 그리고 환경정의의 의회(Environmental Justice Council)를 설립하고 환경과 관련된 정책수립 및 집행단계에서 환경정의와 관련된 사항을 제도화하는 역할을 수행하고 있다. EPA NE의 가장 중요한 역할은 환경정의의 이슈를 공론화하고 환경적 위험에 노출되어 있는 이들에게 문제의 심각성을 알리고 교육하는 것인데, 이를 위해서 지역사회와 긴밀한 유대관계를 바탕으로 교육과 훈련사업을 진행하고 있다.

○ 환경정의의 이슈와 NE지역의 프로그램

EPA NE office에서는 도시환경프로그램(The Urban Environment Program)을 진행하고 있는데, 실제 현장에서 지역 주민과 함께 환경관련 이슈와 문제를 파악하고 해결방안을 찾아 정책을 수립하도록 유도하는 neighborhood단계에서 작동하여 bottom-up 방식으로 이루어지고 있다.

도시환경프로그램은 교육과 훈련, 파트너십을 통해 지역 주민으로 하여금 환경문제를 파악하고 주민 스스로가 지역 내 환경문제를 해결할 수 있는 능력을 배양함으로써 궁극적으로 살기 좋고 건강을 담보할 수 있는 도시환경을 만들도록 하고 있다. 본 프로그램의 목표와 목적, 대상지역은 다음과 같다.

<표> EPA NE 도시환경프로그램의 목표와 목적, 대상지역

구분	내용
목표	○ New England지역 도시 거주자를 위해 좋은 환경을 만들고 삶의 질을 향상시킴
목적	○ 지역민으로 하여금 환경문제를 진단하고 해결할 수 있는 능력 배양 ○ 도시지역 커뮤니티의 발전과 지속가능성 도모 ○ 도시민을 위한 지역 복원 및 재개발
대상지역	○ Connecticut, Massachusetts, Rhode Island의 도시지역

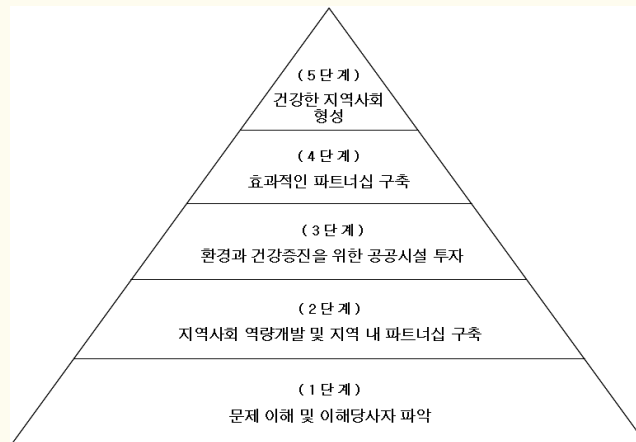
본 프로그램은 특히 환경과 연관된 질병(납중독, 천식, 실내공기질, 어린이 건강, 민감취약계층)과 도시지역의 위해물질(납, PCBs, 다이옥신, 수은, 석유, 박테리아, 오존 등), 도시개발 및 재개발사업(공지, 도심 농업지역, smart growth, 교통, 오픈스페이스 및 녹지)등 3가지 지역에서 문제와 요구사항을 중점적으로 다루고 있다. UEP 프로그램 추진을 위해 EPA NE에서는 이 프로그램과 연관된 인력자원¹⁾과 기술자원²⁾, 재정자원³⁾을 마련하고 있다.

건강한 지역사회 만들기 프로그램은 EPA NE의 9개 프로그램이 통합되어 운영되고 있으며, 환경정의지역(Environmental Justice(EJ) Area)와 함께 대기오염 피해가 예상 지역과 오염에

- 1) UEP 팀 리더와 도시와 관련된 프로그램을 진행하는 관리자등을 통해 기술적 문제에 대한 자문, 필요한 자원과 협력, 인력을 제공하고 있다.
- 2) 관련 연구기관, 대학등과 연계해 기술적인 문제 해결이 가능하도록 지원하고 있다.
- 3) 건강한 지역사회 만들기 프로그램(The Healthy Communities Grant Program)은 재정적인 지원을 통해 다른 9개의 재정지원 프로그램과 함께 New England지역민의 거주환경을 정비하고 지역민의 건강을 도모하고 있다.

민감한 계층, 도시지역 등을 대상으로 프로그램 운영의 재정적인 지원을 해주고 있다. 중점 지원분야는 천식, 환경과 건강이슈에 관한 역량개발, 건강한 실내외 환경, 건강하고 안전한 학교, 오염방지 및 재활용, Smart Growth, 도시자연자원과 녹지, 오픈스페이스, 수질모니터링 및 수질분석 등이다. 2003년부터 2006년까지 이 프로그램을 통해 92개의 프로그램이 총 350만 달러를 지원 받았다.

도시환경프로그램 시행 결과, 환경적인 측면에서 다양한 혜택을 보게 되었으며, 그 세부효과는 다음과 같다. 첫째, 빈 공터와 나대지가 주말농장 등의 작은 농지로 바꾸어 3,000명가량의 청소년들이 작물을 재배하는 활동에 참여하게 했으며, 이곳에서 300,000lbs가 넘는 유기농작물을 생산하고 있다. 둘째, 납의 위험성을 교육함으로써 납중독으로부터 어린이들을 보호하고 그 결과 어린이 3명당 1명꼴로 발생한 납중독이 5명당 1명으로 줄어들게 되었다. 셋째, 도심지에 남아있는 오염된 지역을 강과 습지로 복원시켜 도심에서 자연지역을 늘렸다, 넷째, 공회전 금지, 경유 버스 줄이기 캠페인, 대기질 모니터링 등을 통해 대기질을 개선하였다, 다섯째, 천식과 실내공기질에 대한 교육을 실시함으로써 지역 내 천식예방과 천식으로 인한 발병률을 줄였다. [그림]은 New England의 도시환경프로그램의 지역개발의 단계이다.



[그림] 도시환경프로그램의 지역개발의 단계

○ 환경정의 데이터 구축 및 정책과정에의 활용

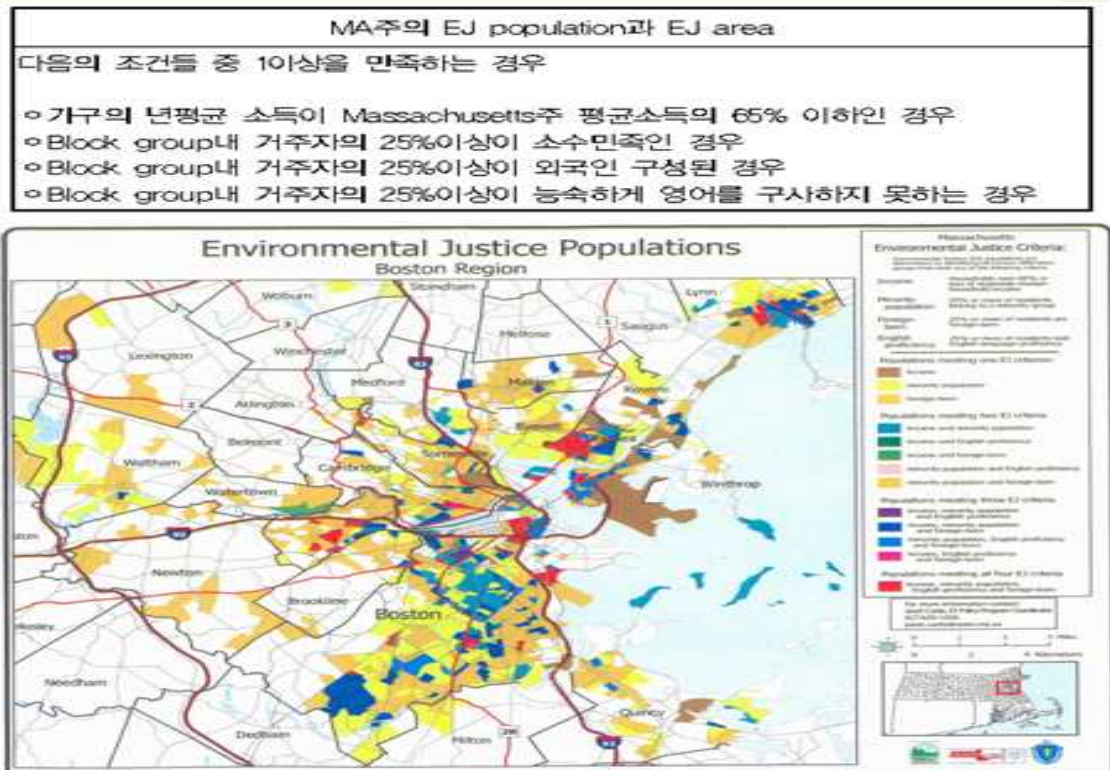
EPA New England에서는 내부 인트라넷을 통해 환경정의와 관련된 란을 운영하고 있다. EJ area를 결정하는 경우 별도의 정해진 기준이 있는 것이 아니라 필요한 자료들을 구축하고 있는 부서의 서버에 연결된 레이어를 가져와 사용하고 있으며, EJ Toolkit for Environmental Justice라는 책자를 발간해 교육 가이드라인을 제시하고 있다. EJ 관련 사항을 인트라넷으로 제공하는 것은 개인정보를 관리하기 위한 조치이며, 인트라넷 상에서 정책의사결정이나 성과 측정을 하고자 할 때, EJ관련 항목들을 사용하고 있다. 따라서 EJ와 관련된 내용은 실시간으로 갱신된 데이터들에 의해 지원을 받는다고 할 수 있다.

EJ area는 minority(race)와 저소득계층이 많이 거주하는 지역을 바탕으로 선정하며, 이는 US census data(2000)를 바탕으로 하고 있는데, 기본적으로 EJ area는 census data의 단위인 block group(600명에서 3,000명 단위) 단위로 표시된다.

New England에서 제시하는 EJ area는 기본적으로 인종과 소득을 바탕으로 선정되는데 이외에도 건강관련 자료 등이 함께 고려되어야 한다. EJ area를 규정하는 경우 block group의

85% 이상이 소수민족 또는 저소득계층이 차지하거나, 혹은 둘 다의 경우 EJ area로 규정하는데, 소수민족은 유색인종과 피부가 하얀 라틴계를 포함하고 있고, 저소득계층은 연방의 poverty guideline의 2배 이하의 소득자들을 의미한다.

[그림] 미국 MA주의 EJ 인구 및 EJ 지역 선정기준 및 현황



2. OECD 유럽회원국의 환경형평성 관련 정책

OECD 유럽회원국은 주요정책과제로 환경관련세제의 전환을 통해 효과적인 환경보전과 고용이득, 투자이득 및 경제효율제고 등 환경과 사회의 상호연계를 제기하였다. 왜냐하면 환경 관련 세제로부터 확보된 세입을 근로세 감면, 고용/피고용자의 사회보장 부담금의 인하에 사용한다면 이는 환경개선과 고용안정의 두개의 효과(이중편익)를 얻을 수 있기 때문이다.

OECD 유럽회원국들은 환경정책 특히 경제적 수단의 도입으로 초래되는 역진적 분배효과를 경감하기 위하여 일련의 정책을 실시하고 있다. 특히 90년대 중반이후 최근에는 OECD 유럽회원국들은 에너지 부문과 오염배출 억제에 관한 환경관련세제를 도입할 경우 추가로 발생하는 세입은 일반회계에 편입시켜 근로소득세, 법인세 혹은 사회보장부담금 경감 등에 사용하고 있다.

<표 4-2> OECD 유럽회원국의 이중편익(환경보전/고용안정) Win-Win'정책프로그램

국가	개시 년도	증가세목	감소세목	내용
벨지움	1993	에너지부담금	사회보장세	•사회보장지출로 전용
스웨덴	1990	CO2	개인소득세	•1991년 환경세계개혁 세입증가(150억 스웨덴프랑)→ 소득세인하 •고용주 사회보험지출 경감조치 •총 세입의 24%
		SO2	농업부문 에너지세	
		기타	평생교육	
덴마크	1994	기타	개인소득세	•1998년 환경관련 세입 증가(122억)→소득세 경감조치 실시 •1996년부터 공업 탄소(CO2)세→고용주의 사회보험지출 보상 •2002년까지 GDP의 3%내외 혹은 총세입의 0.5%
		CO2	사회보장세	
		SO2	자본소득	
핀란드	1997	생태세	법인세, 개인소득세	•1997년부터 소득세의 근로소득세 인하→5.6억 감면 혜택 •신설생태세(토지사용세 3억/년)와 에너지세로 감면 일부 충당
네덜란드	1996	에너지세 (CO2)	법인세, 개인소득세, 사회보장세	•신설 에너지 조절세 도입→고용주의 사회보험지출에 전용 •전반적인 재정개혁→환경세의 사회보험지출로 세금 전화 촉진 •1996년 GDP의 0.3% 혹은 총세입의 약 0.5%
영국	1996	SO2	사회보장세	•1996년 쓰레기 매립세 징수 4.5억/년의 세수추가발생→ 사회보험지출 20% 인하조치에 전용 •1999년 총세입의 0.2%
노르웨이	1996	CO2, SO2, 디젤류	개인소득세	•1999년 총세입의 0.2%
독일	1999	석유생산	사회보장세	•1999년 총세입의 약 1% 내외
스위스	-	생태세	의무의료보험	•VOCs와 난방공급료의 생태세→각가정의 의무의료보험 지출 인하
이탈리아	1999	석유생산	사회보장세	•1999년 총세입의 0.1%미만

이러한 정책과 더불어 OECD 는 2001년 「OECD 21세기 최초 10년 지속가능발전전략」 을 수립하였다. 이 전략에 따르면 전략의 목표 가운데 하나로서 '사회영역과 환경영역 통합을 통한 삶의 질 향상'(목표4)을 설정하고 이의 실현 방안으로서 형평성 및 고용과 관련된 환경이슈에 대응한 국가행동 방침을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 자연자원 및 환경서비스에 대한 동등한 접근기회 보장. 둘째, 가구, 사회집단, 지역사회 등에서 나타나는 환경위험에의 노출의 불평등 모니터링 및 저감. 셋째, 고용과 소득분배에 있어서 환경정책의 실제적이고 잠재적인 효과 고려 등이 그것이다.

이러한 국가행동 방침에 근거한 각국의 정책 추진현황은 다음과 같다⁴⁾.

[프랑스]

- 환경서비스에 대한 접근성 향상 : 혜택받지 못한 사회적 약자가 물과 전기 같은 필수재를 이용할 수 있도록 보장하는 정책 → 다양한 유대기금(Solidarity Fund) 조직 & 필수재의 가격을 왜곡하지 않도록 하는 세계 도입
- 건강 관련 : French Agency for Environmental Health Safety(AFSSE) 설립 & National Health and Environment Plan(2004)를 수립하여 야외 및 실내 환경, 직장 환경 등의 환

4) OECD(2004). OECD Environmental Strategy : 2004 Review of Progress

경과 관련된 건강 위협요소의 감소 정책 실행

- 환경정보 접근할 수 있는 권리(right of access to environmental information)를 법제화하고 실행

[벨기에]

- 물 등의 필수 환경서비스의 접근에 대한 형평성 보장 : 혁신적 가격책정 및 재정수단 마련
 - right to water(물에 대한 권리) 법으로 보장 & 실행
- National Environment and Health Action Plan(NEHAP) 채택; 어린이 환경건강 측정을 포함한 협동연구와 모니터링을 수행하는 조직 설립
- 질병을 유발하는 것으로 의심되는 실내 환경 진단 서비스 제공
 - 자연과의 접촉을 통한 건강상의 이익 등 건강과 환경관련 이슈에 대한 교육

[덴마크]

- Environmental Democracy와 관련하여 2000년 Aarhus Convention⁵⁾을 비준 ; EU의 지시에 준하여 환경 정보의 제공, 정보에 대한 공공의 접근, 공공참여, 법원의 접근에 관해 보장. 광범위한 환경 정보(데이터, 지표, 환경보고서, 인터넷 브로셔)가 공공적으로 이용가능하고 수시로 업데이트됨

[체코]

- 환경정보에 대한 접근에 대한 법률(Acts on the access to environmental information)이 1998년부터 실행 & Aarhus Convention을 2004년에 비준
- National Programme on Health and Environmental : 설문을 통해 여러 상품과 물질, 환경미디어에 관해 평가하고, 공공 건강을 모니터링
- National Programme on Environmental Education : 환경부, 교육부, 청소년체육부서 그리고 지역당국이 협력하여 진행. 모든 교육수준에서 환경이 교육되고 NGO가 관리하는 100개의 환경교육센터 네트워크화

[스위스]

- 일반 국민과 모든 관계자의 환경정보에 대한 접근성 보장
- 환경단체를 통해 연방최고재판소에 소송

[핀란드]

- 오염물질에 대한 건강 영향을 줄이는 문제에 있어 어린이의 오염물질에 대한 노출을 우선적으로 고려
 - 환경민주주의 측면에서 광범위한 데이터에 근거한 환경보고서 주기적으로 출간
- 핀란드의 환경영향평가나 토지이용계획 등의 법적구조에 통합

5) Aarhus Convention(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters)은 UNECE의 회원국들이 1998년 덴마크 Aarhus에서 체결한 협약으로 2001년 10월에 발효되었다. 2007년 11월 현재 EC와 40개 국가에서 비준된 상태이다. 이 협약의 핵심은 지방, 국가, 지역차원의 환경문제와 관련하여 환경정보에 대한 공중의 접근권리, 공중의 재판 및 정책결정과정의 접근 및 참여를 보장하는 내용으로 구성되어 있다.