

훈련결과보고서 요약서

성 명	김 현 주	직급	행정주사
훈 련 국	미 국	훈련기간	2018. 7. 28. ~ 2020. 5. 27.
훈련기관	서던캘리포니아대학 (USC)	보고서 매수	111매
훈련과제	인권에 기반을 둔 환경정책 수립을 위한 이론 및 모델 연구		
보고서 제목	Theory and case studies for environmental policies based on human rights		
내용 요약	<p style="text-align: center;">I. 서론</p> <p>최근 대한민국에서는 발암성 생리대, 가습기 소독제, 살충제 계란, 미세 먼지와 같은 인체 유해 물질로부터 건강권을 침해당하는 일이 발생하고 있다. 이러한 이유로 깨끗한 환경에서 건강한 삶을 누릴 권리에 대한 대중의 관심이 증가하고 있다. 그러나 정부의 대응은 신속하지 못하고, 장기적 관점에서의 실효성 있는 정책이 부족한 실정이다. 이는 양적 성장과 고도개발 중심의 경제발전을 추구해온 한국 정부의 역사적 경로의존성에서 그 원인을 찾을 수 있으며, 환경정책이 우선시되지 못한 것은 환경의 가치가 경제 성장에 미치지 못했기 때문이다. 과거에는 단순히 환경 자체가 경제성장과의 우선순위의 비교 대상이었지만, 최근에는 환경권은 인권이라는 개념이 정립되고 있고, 이러한 관점에 따를 때, 환경문제는 인권과 직결된 인간의 생존권</p>		

및 존엄성의 문제이므로 무엇보다 우선시 되어야 하는 주요 과제이다. 한편, 환경문제는 전 세계적인 주요 이슈이고, 각 나라별 문화 및 역사, 주어진 환경이 다르므로 선진 제도를 한국에 그대로 적용하는 제도적 동형화는 지양해야 하지만, 선진사례연구는 정책 입안의 좋은 초석이 될 수 있다. 특히 미국의 경우 1980년대 초반부터 환경과 인권에 대한 적극적인 조치를 취해왔다. 따라서 이 보고서에서는 환경인권에 관한 이론적 검토를 기반으로 최근 대한민국에서 가장 이슈가 된 환경문제인 미세먼지와 식품안전 문제를 잘 해결하고 있는 미국의 인권 기반 환경정책 사례를 통하여 한국의 환경인권 증진방안에 대해 제언하고자 한다.

II. 환경과 인권에 대한 이론

인권의 개념은 시대의 흐름과 대중의 갈망에 따라 역사적, 정치적, 사회적 여건에 따라 변화하고 있다. 프랑스의 법학자 카렐 바삭(Karel Vasak)은 인권은 크게 세 가지 형태를 이루며 발전해 왔다는 이론을 제시한다. 제1세대 인권은 국가의 침해로부터 개인의 정치적 자유를 방어하는 것을 주된 내용으로 하는 것이며, 제2세대 인권은 국가의 적극적 관여를 요구하는 사회적 기본권을 의미한다. 제3세대 인권은 비정치적 권리를 떠나 인간의 기본적 사회생활과 관련된 권리들이다. 환경문제와 인권에 대한 국제적 논의가 본격적으로 시작된 것은 1972년 UN인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)에서 채택된 스톡홀름선언이며, 이 선언에서 환경변화가 인간의 권리를 위협할 수 있다는 것이 전 세계적으로 처음 논의

되었고, 환경이 인간의 생존권을 비롯한 기본적인 삶을 향유하는 데에 매우 중요하다는 것을 강조하면서 인권의 완전한 실현을 위해 각국이 연계된 환경보호의 필요성을 강조하였다. 이후 1987년 유엔환경과 개발에 관한 세계위원회(The world Commission on Environment and Development, 일명 브룬트란트 위원회)에서 제시된 지속 가능한 발전이나 1992년 유엔환경개발회의의 리우 선언 등에서 환경과 인권의 밀접한 관련성이 강조되었다. 유럽에서는 2009년 유럽평의회 의원총회에서 ‘건강한 환경권에 관한 유럽인권협약의 추가의정서 초안’에 관한 보고서가 채택되었으며, 여기에서는 건강한 환경에서 생활할 시민의 기본적인 권리뿐만 아니라 의무도 고려되어야 한다고 지적하였다. 미주 지역에서는 1988년 채택된 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리의 분야에서의 미주 인권 협약에 대한 추가 의정서(산발바도르의정서)’에서 “모든 사람은 건강한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 기본적인 공공서비스를 이용할 권리를 가진다.”고 명시하고 있으며, 건강권과 관련해서는 “모든 사람이 최고수준의 신체적, 정신적, 그리고 사회적 복지의 향유를 의미하는 것”으로 규정하고 있다. 우리나라에서는 환경권이 1980년 헌법에 도입되었다.

과거 환경오염에 관련된 논의가 환경 파괴 또는 인간 건강의 문제에 국한되었지만, 최근에는 환경오염이 인간의 생명권 및 건강하고 지속 가능한 환경에서 살 권리를 침해하기 때문에 인권의 개념으로 간주된다. 이러한 관점에 따르면, 환경권은 기본적인 인간의 생활을 영위하는데 매우 중요한 권리로서 인권의 범주에 포함된다고

할 수 있으며, “땅, 쉼터, 식량, 물 및 공기를 포함하여 생존을 가능하게 하는 때문지 않은 자연 자원에 대한 접근할 권리”라고 정의할 수 있다. 따라서 환경은 인권의 향유를 위한 전제조건이며, 국가는 국민의 천부적 권리인 환경권을 완전히 누리는 데에 필요한 환경 수준을 보장해야 할 의무가 있는 것이다. 2018년 유엔 인권 특별 보고관(John Knox)이 제출한 보고서(Report of the Special Rapporteur on human rights obligations on the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment)는 환경과 인권을 위한 국가의 역할을 강조하고 있다. 위 보고서가 담고 있는 국가의 첫 번째 역할은 환경문제를 해결하고 지속 가능한 발전을 추구하기 위해 취하는 조치에 대해 인권을 존중하고 보호하며 이행해야 한다는 것이다. 또한, 환경문제를 해결하고 지속 가능한 발전을 추구하는 조치를 이행할 때, 국가는 인권을 존중하고 보호하며 이행해야 할 의무를 갖는다고 명시한다. 마지막으로, 인권 규범에 따라 환경 및 개발 목표를 추구하는 것은 인간의 존엄성, 평등 및 자유, 모든 인권 가치의 실현을 담보하므로, 인권 관점의 정립을 통해 인류의 삶을 보다 개선할 수 있다고 본다.

Ⅲ. 환경과 관련된 대한민국 이슈: 미세먼지와 식품안전

대한민국은 2017. 2. 현재 OECD 국가 중 두 번째로 공기의 질이 좋지 않은 나라이며, 초미세먼지 문제는 국민의 생명권을 위협할 정도로 심각한 상태이나, 비상저감조치, 차량 2부제 등의 국내 대기가스 감소에

초점을 맞춘 현 정책은 그 효과가 미비하고, 국민 만족도가 매우 낮은 실정이다. 식품안전문제 또한 같은 맥락에 있다. 대한민국은 충분한 식량 문제에 대해서는 안정적이지만 식품안전문제는 끊임없이 제기되고 있다. 살충제 계란 파동, 햄버거 병, 수입품 위생 관리 등 끊임없이 식품안전문제가 발생하고 있으나, 여전히 늦은 대응과 부정확한 정보제공으로 여론의 질타가 계속되었다. 이러한 정부 대응은 국민의 불신을 키우며, 인간환경과 인권의 틀에서 환경방침의 방향이 검토되지 않았다는 비판으로 이어졌다.

대한민국의 미세먼지와 식품안전 이슈는 인권의 문제로 연결된다. 전세계적으로 대기오염으로 인하여 1년에 700만명의 조기 사망자가 발생하고 있으며, 특히 초미세먼지는 폐암유발 등 생명을 직접적으로 위협하고 있다. 또한 같은 농도의 미세먼지 노출 시 어린이의 사망률이 현저히 높다. 즉, 미세먼지문제가 생명권, 건강권 및 아동의 권리를 침해하고, 나아가 건강하고 지속 가능한 환경에서 살 권리를 침해하는 것이다. 식품안전은 오염원, 박테리아, 자연발생독소 또는 건강에 유해한 식품을 만들 수 있는 기타 물질의 부재 또는 안전한 수준을 의미하는 것으로, 식품안전에 문제가 있다는 것은 인간의 생명권 및 건강권을 직접적으로 침해한다고 할 수 있다. 따라서, 환경문제와 관련하여 생명존중에 기반을 둔 인권적 접근을 통해 보다 적극적인 정부의 정책대응이 요구된다고 하겠다.

IV. 미국 사례 연구

1. 환경 관련 정책 방향

미국은 환경정의(environmental justice)와 인권적 접근을 통해 환경문제의 패러다임 전환을 시도하는 한편, 책임을 강조한 강력한 규제 입법 및 환경문제와 관련된 기술지원과 전문가 양성을 통해 환경문제에 적극적으로 대응하고 있다.

1994년 클린턴 대통령은 집행명령(Executive Order No. 12898)을 통해 정부 부처로 하여금 환경정책을 수립할 때 환경정의와 인권을 우선적으로 고려하도록 하였다. 이에 따르면, 연방정부의 환경 보호 목표를 특히 소수 및 저소득층에 집중하도록 명시하고 있다. 더불어, 모든 지역사회에 모든 사람이 안전하고 건강한 환경에서 살아갈 수 있도록 보장하는 한편, 인종, 피부색, 출신국가, 수입 등에 차별 없이 공정한 대우를 받아야 한다는 점, 모든 사람이 환경문제에 참여할 수 있다는 점 등을 명문화하였다. 캘리포니아 주는 정부 규약 조항 65040.12에서 환경 정의를 ‘환경에 관한 법, 규정 또는 정책에서 인종, 문화 또는 수입에 관계없이 모두 평등하게 대우하는 것’으로 정의하고 있다.

2. 대기오염 관련 정책

미국은 대기오염 해소를 위한 청정대기법(Clean Air Act), 미세먼지 대기환경기준(National Ambient Air

Quality Standard), 지역연무개선법(Regional Haze Rule) 등에서 오직 국민 건강 보호의 관점에서 강력한 규제를 시행하고 있다. 특히, 청정대기법에는 엄격한 환경기준 수립 및 강력한 벌칙규정과 환경 관련 시민소송 규정을 포함하고 있다. 추가적으로 새로운 과학, 기술 및 정보 기반 프로그램의 개발을 통해 많은 오염 문제를 해결하고 기술 및 연구 지원을 장려하고 있어 실제 미국 내 대기오염을 획기적으로 줄이는 데 크게 기여하였다.

미국의 캘리포니아의 경우, 환경정의프로그램(The California environmental justice program)을 운영하며, 이 프로그램 중 하나인 캘리포니아 환경스크린 프로그램(Cal EnviroScreen)은 다양한 오염 물질 및 사회·경제적 특성에 대한 데이터를 사용하여 누적 영향 평가를 수행한다. 환경스크린모델은 누적 효과에 기여하는 다양한 구성 요소로 구성되며, 인구 특성을 나타내는 두 가지 요소인 민감집단과 사회경제적 요소로 나누어 분석되고, 시민들은 누구나 쉽고 빠르게 관련 데이터 분석 정보를 이용할 수 있다. 이와 더불어 캘리포니아 정부는 주민 건강을 위한 “미세 먼지 감소 계획(fine dust reduction plan)”을 별도로 수립하며, 현재 분진의 안정화 대책 마련, 토양안전화, 분진스크린 설치 등 다양한 정책을 이행하고 있다. 캘리포니아 환경국 외에도 캘리포니아 대기 자원위원회(California Air Resources Board)가 별도로 설립되어 있으며, 위원회는 미립자 물질 프로그램을 운영하고, 캘리포니아의 PM10과 PM2.5의 특성에 관한 기술 보고서를 작성, 미세먼지에 대한 평가를 매년 제공하고 있다.

또한, 환경인권의 절차적 권리에 해당하는 정확하고 투명한 정보제공과 관련하여 미국은 국가환경보건건강추적 네트워크(The National Environmental Public Health Tracking Network)가 구축되어 있다. 이를 통해 국가, 주, 도시의 건강 데이터와 환경 관련 데이터를 통합하였고, 관련 데이터를 보다 쉽게 이해할 수 있는 지원 정보 시스템이 마련되어 있다. 환경보건추적프로그램(Environmental Public Health Tracking Program)은 환경에 따른 위험 정도, 건강에 미치는 영향 등 국민 건강에 관한 데이터 및 정보를 제공하며, 전국의 파트너 네트워크를 통해 10년 전부터 관련정보를 통합·분석하고 있다. 이 프로그램의 목적은 환경 요인에서 발생된 건강문제를 국가가 보호하기 위해 정보와 자료를 제공하는 데 있으며, 이 정보는 공공보건종사자, 보건의료제공자, 지역사회구성원, 정책결정자 등 건강에 미치는 영향과 관련된 결정을 내릴 때 이용되고 있다.

3. 식품안전 관련 정책

미국은 식품안전관리와 관련하여, 식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act)을 시행함으로써 식품안전관리 시스템을 예방중심시스템으로 전환하였다. 이 법에서는 관련 정부기관의 책임 범위를 명시하고 구체적인 구제 조치들을 열거하고 있다. 또한 각 기업에 엄격한 식품안전 규정을 제정할 것을 요구하고, 안전에 대한 위험성평가 및 시설관리 지침을 세울 것을 명시한다. 이 법안은 농민에서 제조업자, 수입업자에 이르기까지 미국 식량 체계의 모든

면에 영향을 미친다.

미국은 식품안전 관련 사건 발생 시 대처가 빠르고, 관련 정보를 실시간 제공한다. 2004년 미국 내 어패류 수는 검출 사건이 벌어졌을 당시 미국정부는 소비자에게 빠르고 정확하게 즉각적인 정보를 제공하였고, 식품의약국(FDA)과 환경보호국(EPA)을 중심으로 소비자 대상 교육 캠페인을 실시한바 있다. 또한 2002년 해외 연구 결과 고온에서 조리된 감자와 빵에서 발암성 물질인 아크릴아마이드가 발견되자, FDA를 중심으로 식품안전 및 응용 영양 연구 및 국내 대응방안을 수립하였다.

미국의 식품안전 및 품질관리는 15개의 기관에서 시행하며, 주요 연방 기관은 식품 안전에 대한 책임이 있으며 식품은 각 주정부의 인프라로 안전하게 공급된다. 특히 미국 농산물 안전관리 실태를 보면, 미국 농무부(USDA), 미국 보건복지부(DHHS), 환경보호국(EPA) 및 미국 상무부(USDC)가 모두 책임을 진다. 또한 USDA의 식품안전검사소(FSIS)와 동식물건강검역소(APHIS)는 동물 제품을 관리하고, FDA 및 수의과학센터(CFVM)의 식품 안전및응용영양센터(CFSAN)는 일반 식품을 담당하며, EPA는 잔류 농약 기준을 제정하고 국립 해양 어업 서비스(NMFS)는 수산물의 안전 관리를 담당하는 등 업무가 명확하고 세분화되어 있으며, 책임이 명확하다. 또한 미국의 농식품 안전과 관련된 의사결정정책은 투명하며, 과학적 근거에 기반하며, 기업 및 민간부문의 참여가 가능하다.

나아가 미국은 장기적 관점에서 식품안전 문제를 해결하기 위해 전문가 양성에 힘쓰고 있다. 일례로, 예방통제전문가(Prevention Controls Qualified Individuals) 활동을 들 수 있다. 예방통제전문가란 위험 기반 예방통제의 개발 및 적용에 대한 교육을 성공적으로 완료한 자격을 갖춘 개인을 의미하며, 1)식품 안전 계획의 준비, 2)예방 통제의 유효성 확인, 3)기록 검토, 4)재검사, 식품 안전 계획 및 식품에 적합한 기타 활동에 관한 정보를 제공할 책임을 갖는다. 식품 안전과 관련된 전문 교육 기관 및 전문적으로 훈련된 PCQI가 관련 업무를 수행하는 시스템을 확립하는 정책은 대중의 신뢰를 향상시킬 뿐만 아니라 식품 안전 향상에 실질적으로 기여하고 있다. 이 밖에도 국가환경건강협회(National Environmental Health Association) 등을 운영하며, 환경 보건 전문가 양성, 위생 자격증 운영, 관련 경험 제공을 하는 등 전문 교육 양성기관을 운영 및 전문가를 관리한다.

V. 정책 제언

미국의 사례는 환경의 문제를 단순히 환경 자체만의 문제로 소극적으로 대응하는 대한민국 정책에 시사하는 바가 크다. 특히, 환경의 문제를 생존권 등 인권의 관점에서 검토했기 때문에 적극적인 입법과 활발한 인적·물적 투자가 가능했다고 판단된다. 따라서, 미국의 정치사회 시스템을 우리나라의 실정에 맞게 벤치마킹함으로써 대한민국의 환경정책을 보다 선진화할 필요가 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 환경과 인권에

관한 이론 및 미국 사례분석을 토대로 대한민국 환경정책은 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

첫째, 환경권은 인권이며, 국민의 생존권과 인간다운 삶을 살 권리를 보장하기 위해 환경문제에 적극적으로 대응해야 한다는 점을 적시하고, 환경정의와 인권적 접근을 통한 환경문제의 패러다임 전환이 필요하다. 이를 통해 지역사회의 모든 사람이 안전하고 건강한 환경에서 살아갈 수 있도록 보장하고, 지역, 소득, 출신, 성별 등에 차별없이 공정한 대우를 받아야 한다는 점, 모든 사람이 환경문제에 참여할 수 있다는 점 등이 공유되어야 한다. 또한, 기본적으로 정부는 인간존중과 인권보호를 위한 안전하고 건강하며, 지속가능한 환경을 보장해야 할 의무가 있다는 것을 인식해야 한다.

둘째, 환경 관련 정책은 엄격해야 하고, 국민 건강 보호의 관점에서 시행되어야 한다. 이를 위해서는 관련 부서의 책임과 권한을 높여야 한다. 관련 부서는 권한을 위임받아 보다 강력한 제재를 할 수 있어야 하며, 책임성을 강화하여 사전 예방에 힘써야 한다. 미국의 입법례를 참고하여 엄격한 환경기준과 강력한 제재 조치를 법률에 반영하는 것이 시급한 과제이다.

셋째, 기술 지원 및 전문가 양성이 필요하다. 과학 기술을 바탕으로 선진 프로그램을 구축하고, 정보를 실시간 제공해야 하며, 관련 전문가 육성에 힘쓰는 등 인적투자를 아끼지 않아야 한다. 미국의 환경 스크리닝 프로그램, 식품안전예방통제전문가, 미세먼지 측정 기술,

국가환경건강협회의 활동 등을 벤치마킹하고, 기술기반의 정확한 데이터 분석과 전문가 인력을 통한 보다 실질적이고 효과적인 환경 정책을 수립해야 할 것이다.

넷째, 국내외적 협력 네트워크를 강화할 필요가 있다. 대기는 지리적 영향과 바람의 방향에 영향을 받고, 세계화로 인해 식품의 수출입이 활발하므로 대외 협력은 물론, 관련기관, 기업, NGO 및 시민과의 소통 및 협력이 중요하다. 이를 위해 협력 네트워크 시스템이 마련되어야 할 것이다. 미국은 환경법에서 협력의 개념을 규정하고 있다. 환경 문제는 단일 주체가 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 무엇보다 정부, 기업 및 시민 간의 협력 네트워크가 확고하게 확립되어야 한다. 하지만, 대한민국은 여전히 정부 주도의 환경정책 수립을 선호하는 경향이 있다. 환경 정책과 관련하여 환경 단체, 인권 단체 및 관련 주민들로부터 의견을 수렴함으로써 보다 다양한 의견이 환경정책에 반영될 수 있도록 독려하는 것이 현재의 복잡한 환경 문제를 해결하는 시발점이 될 것이다.

마지막으로 대한민국은 환경정의의 관점에서 더 넓은 시각으로 실제적 권리를 위한 정책 수립을 고려해야 한다. 예를 들면, 미세먼지는 호흡량에 따라 미치는 영향이 다르며, 이에 따라 임산부, 어린이, 노약자에게 더욱 더 취약하다. 또한, 소득별로 주로 섭취하는 식품이 다를 수 있는 등 환경문제에는 다양한 실제적 요인이 존재하게 된다. 따라서, 취약계층 및 지역에 대한 맞춤형 지원으로 건강피해를 최소화하고, 소외계층에 대한 배려를 더욱 강화해야한다. 이를 통해 인간환경 보장에 기반을 둔

인권보호가치를 실현하고, 사회적 가치를 극대화함으로써 인간존중 문화를 정착해야 할 것이다.

VI. 결론

대한민국은 지금까지 경제발전에 우선순위를 두면서, 환경정의에는 소홀했으며, 환경정책 수립시 인권의 개념에 기초하기 보다는 이슈가 된 환경문제를 해결하는 데에 급급했다. 최근 미세먼지와 식품 안전 이슈는 지금까지 대한민국 환경 정책의 한계를 여실히 보여준다고 할 수 있다. 인권은 인간의 기본적인 삶과 관련된 권리로서, 건강한 환경을 누릴 권리를 포함한다. 따라서, 환경 관련 이슈와 관련하여 국민은 환경에 영향을 주는 행위와 의사결정에 관련된 차별로부터 자유로워야하고, 국가는 생명과 건강에 위협되는 행위로부터 자유로울 실제적 권리를 고려해야한다. 또한, 환경에 관한 정보접근이 가능하고, 환경에 관련된 의견표명을 할 수 있는 절차적 권리를 보장해야한다. 절차적 권리는 환경법과 인권법의 주요 교차점으로, 법적 권리 강화를 위해 취할 공시적인 조치 및 규정이 포함되어야한다. 더불어, 국가는 소득, 지역, 연령, 성별 등 차이에 따른 개별적 영향과 정보가 다를 수밖에 없다. 이러한 차이가 야기하는 인권의 사각지대를 방지하는 것이 환경정의이고, 이를 적극적으로 반영하는 정책이 입안되어야 한다.

미국 환경처는 환경정의진행보고서를 매년 발간하고 있으며, 국가 환경정의자문위원회(the National Environmental

Justice Advisory Council)의 권고안을 정책보고서에 반영하고 있다. 대한민국에서는 국가인권위원회가 인권관련 정책 권고 기능을 가지고 있으므로, 환경정의자문위원회와 같은 역할을 할 수 있을 것이라 기대한다. 따라서, 국가인권위원회가 국민이 국가로부터 보호받아야 할 불가침의 인권에 대하여 적극적으로 의견을 개진하고, 인간환경과 관련된 인권에 대한 개념 및 보호가치를 강조하는 정책을 권고하며, 국가인권정책수립 가이드 라인을 수립하는 등 환경과 인권의 관점에서 보다 적극적인 역할을 해야할 것이다. 향후 국가인권위원회에서 위와 같은 인권과 환경정의 관점의 다양한 논의가 제시될 수 있기를 기대해본다.