

# 環境保全法과 展望

環 境 廳  
대기보전국장 김 형 철



## 1. 回 顧

80년대에 들어서면서 우리나라의 환경보전정책은 분명히 일대 전환기를 맞이하고 있다.

그것은 우리의 환경상태가 경제적으로나 사회정책적 또는 건강증진을 포함한 복지증진면에서 종래의 자세를 견지하고서는 도저히 헤쳐나갈 수

없는 難題를 불러올 것이 과거보다 더욱 더 명백히 정부와 국민에게 投影되었기 때문이라 하겠다.

경제적으로는 우리의 환경문제가 産業發展速度와 經濟規模의 증대와 비교할 때, 그리고 장래의 변화 양상을 전망할 때 경제·산업발전의

장에 요인으로 逆作用할 가능성이 더욱 커지게 됨을 직시한 때문이며, 국민의 환경문제에 대한 인식수준과 자각이 환경문제에의 적극적인 대처가 사회정책 측면에서 국민의 절박한 욕구를 해소하는 길임을 분명히 확인한 때문이며, 복지추구면에서 본다면 오늘날의 환경상태로서는 복지 그 자체를 云謂한다는 것이 모순을 스스로 드러내기 때문이다.

우리의 과거를 살펴보건데 환경에 대한 인식은 '60년대부터 싹트기 시작하였다. 그것은 산업화의 초기단계에서이다. 그러나 이 단계에서의 인식은 환경 즉 생활의 質에서가 아니라 공해 즉 인위적인 오염에 대한 것이었다. 그러면서도 그 인식의 수준은 매우 피상적인 즉 타율적인 것이었다. 그것이 법으로 표현된 것이 '63년에 제정된 공해방지법이었다. 他律的·被動的이었던 관계로 공해방지법은 '69년까지 시행되지 않았음에도 불구하고 크게 문제의식을 가지지 않았다. 이러한 '60년대를 우리는 "認識의 혁명기"라고 해도 좋을 것이다.

'70년대에 들어서면서 우리는 경제발전 속도면에서 이른바 눈부신 시대를 살아왔다. 급격한 산업화와 성장, 개발과 重化學工業時代로 표현되는 이 시기에 환경문제는 눈덩이처럼 커지게 되었으며, 여기에 맞추어 인식수준은 자연히 성장되게 되었다. 이러한 인식의 성장은 간헐적으로 일어나는 환경피해가 촉진제가 되었음은 물론이다. 住工混在의 工團造成, 非鐵金屬團地周邊의 生態系被害, 環境事故 등이었다. 이런 과정에서의 인식의 성장은 法側面에서는 공해방지법의 환경보전법으로의 탈바꿈은 공해문제에 대한 현실적 인식과 상호 連繫되었다. 이러한 '70년대를 우리는 "認識의 自覺期" 또는 "체험적 認識期"라 해도 무방할 것이다.

'80년대에 들어서면서 우리는 제 5공화국시대를 맞게 되었고 그것은 헌법의 개정으로 실감되었으며, 그 제 33조에서 명시된 환경권과 환경보전 의무는 환경문제에 대한 인식 그 자체에 대하여 커다란 變革의 조짐으로까지 이해되

었다.

그것이 현실적으로 나타난 최초의 실체는 환경청의 新設이었다. 그 이후 오늘에 이르기까지 환경문제에 대하여는 실로 길지않은 기간에 엄청난 변화를 가져오고 있다.

첫째, 政府組織·機能面에서는 6개 地方支廳의 신설이며,

둘째, 제도면에서는 환경영향평가제의 실시, 費用負擔制度, 汚染物質排出賦課金制度, 自然生態系調查實施義務化 등등이고 이것은 '80.1.1과 '82.7.1부터 시행되게 된 환경보전법 개정 이후에 구체적으로 시행되었다.

셋째, 인식수준면에서는 환경문제를 단순히 체험적으로 인식하고 이해하는 정도가 아니라 그 해결방안을 모색하고 해결을 갈구하는 수준으로 향상되었다. 이것이 표출된 것은 환경보전장기 종합계획의 착수, 한강종합개발사업, "洛東江을 살리자" "금강보전 캠페인" 등으로 나타나고, 소비자단체 등에서 주도된 환경교육과 홍보 등으로도 표현되었다.

認識水準은 흐르는 물처럼 정체되지 않는 것이다. 항상 새로운 것을 수용하고 커지며 도도히 大河를 이루어 바다로 향하는 법이다.

인식규모의 변화는 시대의 반영이다. 時代社會를 규율하는 法制는 시대를 담는 그릇으로서 적합한 규모의 것이 되어야 한다. 그것은 법제의 制·改正으로 나타난다. 法律 第 3903 號(86.12.31)로 개정된 이번의 환경보전법 역시 그 예외일 수가 없는 것이다.

## 2. 環境保全法 改正

이번 환경보전법의 개정은 이러한 인식의 변화의 所産이다. 그런데 이러한 인식변화를 구체적으로 살펴본다면, 國民經濟의 발전에 따르는 산업활동의 다양화로 인하여 환경오염에 대한 규제의 필요성이 인식면에서 더욱 강하게 부각되었다는 측면과, 쾌적한 환경의 享有를 갈망하는 국민적 욕구가 생활의 물질적 여유와 정신적 慰樂需要의 증대로 인하여 고조된 결과 쾌적한

경구현에 관한 인식증대가 그 동기로 작용하고 있음을 엿보아 알 수 있다.

이것이 연유하여 환경관계법규의 개정으로 나타났고, 그것은 환경보전법과 오물청소법으로 대표되는 환경법규의 정비보강을 의미한다. 다만 本稿에서는 주로 환경보전법의 개정요지를 살피기로 하고 오물청소법과 관련하여 제정된 폐기물 관리법에 대하여는 극히 한정적으로 언급하기로 한다.

개정요지를 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 影響評價主體의 확대

1969년 미국의 환경정책법(NEPA)에서 시작된 환경영향평가제도(EIA)는 우리나라에서 1978년 시행된 환경보전법에서 규정되면서 국가나 지방자치단체가 행하는 각종 개발사업에 대하여 그로인한 환경상 피해를 사전에 예방, 최소화하기 위한 뜻으로 立法化되었으나 시행되지 못한채로 80.1.1 시행된 개정법에서는 政府投資機關이 행하는 개발사업에까지 그 대상이 확대되었고, 81.3부터 실시되었다.

그 대상이 정부투자기관에까지 확대되었던 것은 당시의 대규모개발사업이 주로 土開公, 産開公, 道公 등 정부투자기관에 의하여 수행되었기 때문에 이로인한 환경파괴를 극소화하기 위하여서는 반드시 필요하였기 때문이다.

그리하여, 이 제도가 시행된지 만 6년이 되는 '86년말 현재 그 평가실적은 약 200건에 이르게 되었다.

그런데 그간의 여건은 다시 상당한 변화를 가져왔다. 즉 民間部門에서 수행주도한 개발활동이 대규모개발사업의 상당부분을 차지하게 된 것이다. 瑞山의 대규모 干拓事業과 같은 것이 그 예라 하겠다.

개발활동이 환경에 미치는 영향은 그 주체가 누구냐에 있는 것이 아니고 그 사업의 규모와 위치 그리고 사업의 내용이 중요한 因子가 된다.

그런 의미에서 개발사업의 주체가 민간부인이냐 公共部門이냐는 의미가 없는 것이며, 당초 공

공부문에서 시작하였던 것은 이 제도가 우리나라에서는 생소한 제도이고 상당한 기간을 필요로 하는 것이기 때문에 공공부문에서부터 점차 확대하는 것이 충격을 적게하는 방법이 되었기 때문이다.

이번 환경보전법의 개정에서는 제 5조에서 종전의 “行政機關·公共團體 및 政府投資機關”이라는 표현을 없애고 “...사업을 하고자 하는 자”로 표현하여 개발사업을 민간부문에까지 명백히 확대케 된 것이다.

이러한 확대는 논리적으로는 당연한 귀결이라 하겠지만, 현실적으로는 중대한 의의가 있는 것이다. 즉 민간부문의 개발사업을 시행함에 있어서도 이제는 환경파괴의 예방을 당연히 그사업의 일부로서 고려해야 한다는 인식이 보편화되었음을 의미하는 것이다.

#### 나. 野生動植物의 보호

현재 야생동식물을 보호하는 규정을 두고 있는 법률로서는 문화재 보호, 조수보호 및 수렵에 관한 법률, 山林法, 水産業法 등이 있다. 그러나 이러한 법률은 그 보호대상을 한정하고 있다. 천연기념물이라든지, 鳥獸라든지(그중에서 한정적임), 特定魚族과 같은 것이다. 그러나 환경보전 측면에서 보면 매우 미흡한 것이다. 환경보전은 생태계의 균형유지를 의미하며, 그것은 먹이連鎖의 유지평형을 의미한다. 그러나 어떤 이유로 그 평형이 깨어진다면 환경보전의 목적은 달성될 수 없는 것이다.

그러므로 적어도 위기에 처한, 滅種防止對策이 필요한 동식물에 대하여 보호조치가 필요한 것이다.

환경보전법 제 9조의 2의 ①은 그런 뜻에서 “다른 법률에 의하여 보호받지 아니하는 파충류·양서류·곤충류 등 동물류와 식물류로서 그 보전이 위태롭게 되었을 때에는 자연 생태계의 균형유지와 이들의 멸종방지를 위하여 이를 보호할”것을 환경청장의 임무로 명시하고 있다.

이를 보장하기 위하여, 未保護野生動植物 중

환경청장이 관계행정기관의 장과 협의하여 告示하는 동식물에 대하여는 원칙으로 採取·捕獲·移植·輸出·加工 또는 보관하지 못하게 하고 (同②), 이에 위반한 자에 대하여는 100 만원 이하의 벌금규정을 두었다 (同 제 69 조).

또한 환경청장은 特定野生動·植物保護區域指定을 하는 권한을 명시하였다. 종래 생태계보전에 관한 구역지정권은 자연의 원생상태가 현저한 곳을 건설부장관이 자연환경보전지역으로 지정한 경우에 그 지역에 대하여 자연생태계보전구역으로 환경청장이 지정하는 것에 그쳤으나, 이번 개정법에서는 독자적인 구역지정권을 확보한 것이다.

뿐만 아니라, 미보호 야생동식물 중 멸종위기에 처한 것이 국제거래에 관한 협약(CITES)에 의하여 거래가 규제되는 것을 수출입하고자 하는 경우에는 승인을 얻도록 하여 協約發効國과의 관계에서 문제에 대처토록 하였다.

#### · 다. 排出施設設置許可의 制限

다 아는 바와같이 오염물질 배출시설은 배출시설의 설치허가를 받아, 거기에서 배출되는 오염물질이 배출허용기준을 초과하지 않도록 방지시설을 설치해야 한다.

그러나 배출시설의 수가 늘어나다보면 설사 배출허용기준에 맞도록 오염물질을 배출한다 하더라도 환경기준을 초과하는 환경상태를 유도하는 경우가 생긴다. 이 경우 모든 저감노력을 기울여야 하지만 당초부터 배출시설의 허가가 제한되어야 할 필요가 있는 경우도 있으며, 이를 위하여 “주변환경에 현저히 有害한 영향을 미칠 우려가 있는” “大統領令이 정하는 지역”에 있어서의 “大統領令이 정하는 배출시설”에 대하여는 그 허가를 제한할 수 있도록 한 것이다. 동법 15 조③ 이것은 그러나 토지의 用途關係에서 他法이나 國民私人의 利害에 밀접한 관계가 있으므로 그 제한의 신중을 도모하기 위하여 대상지역이나 시설의 종류를 대통령령으로 정하게 한 것이다.

라. 排出賦課金賦課起算日의 바로잡음

배출부과금 제도란 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하면서 조업하는 경우 그 초과 오염물질배출로 인하여 이용한 자기 몫을 넘은 환경사용의 代償이라고도 할 수 있다. 사업자는 따라서 操業을 지속할 것인가의 여부를 부과금액과 비교하여 경제적 선택을 하게 될 것이다.

그 금액의 산정은 起算日의 결정에 있어서, 종전에는 개선명령이나 이전명령을 한 날로 하였으나 이는 부과금의 근본 취지에 맞지 않는 기산이라고 할 수 없는 것이다. 따라서 이를 가능한 한 취지에 접근되도록 하기 위하여 실제로 오염물질을 배출한 날(檢體採取日로 證據化)로 기산일을 정하였다 (동법 19 조의 2).

한편 배출부과금의 부과는 배출시설의 설치허가를 받은 자에게 대하여 부과되나, 실제 현실은 土地關係法規에 의하여 환경법상의 무허가 배출시설도 상당히 존재하고 있는 바, 이들을 부과금부과대상에서 제외시키게 되는 것은 衡平을 유지하지 못하는 결과가 되므로 이들도 부과대상에 포함시켰다.

#### 마. 自家測定代行者의 指定制限

모든 배출시설은 일정기간동안 자기의 배출시설에서 배출되는 오염물질이 과연 배출허용기준에 적합한지를 스스로 측정해볼 의무를 지고 있다.

그런데 배출시설경영자는 재력이나 기술면에서 모든 조건을 구비하여 스스로 행하기 어려운 경우가 많으며 타인으로 하여금 대행케 할 필요도 있다. 이러한 대행자가 현재 전국적으로 大氣·水質 각각 60 餘곳이 있다.

대행자가 측정한 데이터는 행정처분의 근거가 될 수는 없지만, 違反施設일 가능성을 암시하는 근거로서 점검활동의 효율을 증대시키는 기초로 활용되고 있다. 따라서 사업자는 측정자료가 언제나 適合이기를 기대하게 되고 그로 인하여 대행자와 野合될 가능성도 상존하는 것이 현실이다.

한편 대행자의 수가 代行委囑希望事業者의 消化能力을 크게 초과하는 경우 덩핑 등으로 인하여 측정 데이터의 불실을 초래할 우려도 있다.

이런 모든 상황을 감안할 때, 측정업무를 확실하게 실시하도록 하기 위하여 환경청장이 대행자를 지정함에 있어서는 배출시설의 지역적 분포 등을 감안하여 그 수를 제한할 수 있도록 하였다(법 22 조의 2).

#### 바. 飛散粉塵發生防止 施設基準根據設定

배출시설에서 나오는 먼지는 배출허용 기준에 맞도록 방지시설을 설치하게 되지만 野積場, 골재채취장, 貯炭場과 같은 것은 배출시설이 아니므로 이러한 규제를 할 수도 없다.

그러나 도시먼지 오염은 이러한 비배출시설에서 나오는 것이 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 이에대한 적절한 대책이 필요한 것이다. 종래에는 이를 행정지도로써 개선하고자 노력하였지만 이번에 이것을 법정사항으로 명시하게 된 것이다.

즉 “환경청장이 정하는 지역 안에서 환경청장이 관계행정기관의 長과 협의하여 정하는 飛散粉塵을 발생시키는 사업을 하거나 하고자 하는 자는 환경청장이 정하여 고시하는 기준에 따라 비산분진의 발생을 억제하는데 필요한 시설을 설치하거나 조치를 하여야 한다”고 규정하였다(동법 제 26 조의 2). 이러한 시설의 설치나 조치를 않거나, 그것이 기준에 적합하지 않다고 인정되면 이행명령을 하게 되고, 이를 불이행하면 시설의 사용중지나 사용제한을 명하게 된다.

#### 사. 自動車試驗結果提出과 是正命令

자동차를 제작·수입하는 자는 배출가스 농도 기준에 적합하도록 하여야 하는 현행규정을 보완하여, 그 자동차의 標本에 대하여 농도기준에 적합한지의 여부를 시험검사하고 그 결과를 환경청장에게 제출하게 하였다. 이는 '87. 7부터 국산 저공해자동차가 시판되는 한편 자동차수입門戶가 개방됨에 따라, 그리고 자동차 보유율이

매년 증가됨에 따른 대비인 것이다.

특히, 자동차 배출가스의 장치성능이 환경청장이 정하는 일정기간동안 농도기준에 적합하게 유지되지 아니할 경우 환경청장은 상공부장관과 협의하여 제작자나 수입자에게 그 결함의 시정을 명할 수 있는 이른바 리콜(Recall) 제도를 실시하는 근거를 마련하였다(동법 30 조).

#### 아. 合成化學物質로 인한 汚染豫防

합성화학물질은 과학기술의 飛躍의 발전에 따라 날이 갈수록 더욱 많이 개발되고 있다. 그러나 이것이 경우에 따라서는 환경에 예상하지 못한 피해를 가져오고 있다.

지구상에는 현재 1만여종의 화학물질이 유통되고 있고, 매년 500~1천종의 새로운 합성화학물질이 개발되는 것으로 알려지고 있을 뿐 아니라, 우리나라에서도 적어도 3천여종 이상의 화학물질이 있는 것으로 알려져 있다. 그런데 이들의 관리, 특히 오염측면에서의 관리는 매우 미흡한 편이었으므로, 이번에 그 관리의 적정을 기하기 위한 규정을 개정법률에 반영하였다.

즉, 법 제 42 조의 3에서 “대통령령이 정하는 합성화학물질을 제조 또는 수입하고자 하는 자는 그 性狀 및 안전성 등 심사에 필요한 자료를 첨부하여 보사부령이 정하는 바에 의하여 신고”하게 하고, 국민보건 또는 환경에 유해하다고 판단되는 경우에는 그 제조·수입 및 유통의 금지 또는 제한을 관계 행정기관에 요청하도록 하였다.

#### 3. 廢棄物管理法의 制定

지금까지는 가정 폐기물이나 糞尿는 오물청소법에, 산업폐기물은 환경보전법에 의하여 관리하고 있었으나 폐기물의 양적증가와 질적다양화·惡性化에 따라가기에는 너무나 어려움이 많았다.

이번의 폐기물관리법은 이러한 여러가지 문제를 해소하고, 폐기물을 전문적이고 효율적으로

관리하기 위하여 제정한 것이며, 오물청소법과 환경보전법의 산업폐기물에 관한 규정은 여기에 발전적으로 흡수하였다. 그 주요골자는,

①폐기물을 일반폐기물과 산업폐기물로 구분하여, 산업폐기물 이외의 것은 일반폐기물로 구분, 그 성상 및 특성에 따라 차등관리 할 수 있도록 한 점.

②市長·郡守로 하여금 일반폐기물처리시설의 설치·운영 등 일반폐기물처리사업을 수행하도록 하고, 市道知事로 하여금 관할구역내의 산업폐기물의 배출 및 처리상황 파악과 폐기물처리사업에 대한 조정을 할 수 있도록 하여 폐기물 처리에 적정을 기할 수 있도록 한 점.

③환경청장 및 시도지사로 하여금 폐기물처리에 관한 기본 계획을 수립하도록 하여, 장기적 차원에서 國土利用綜合計劃과 연계된 埋立地の 확보, 廢棄物處理施設의 설치 등을 보다 적극적이고 계획적으로 하도록 한 점.

④환경보전법의 적용을 받지않는 소규모의 축산시설에도 정화시설을 설치토록 함으로써 축산폐수로 인한 농경지, 小河川의 오염을 방지하도록 한 점.

⑤산업폐기물을 배출하는 사업장을 경영하는 자는 시도지사에게 신고토록 하여, 산업폐기물의 적정처리여부를 그 발생에서부터 최종처리에 이르기까지 철저히 감시할 수 있도록 한 점.

⑥국가 또는 시도지사 등이 산업폐기물의 廣域處理를 위하여 처리시설을 설치 운영토록 하여, 민간이 처리하기 어려운 특정유해 폐기물의 처리시설이나 매립시설을 설치 운영함으로써 폐기물의 불법처리로 인한 환경오염을 미연에 방지케 한 점이라 하겠다.

#### 4. 展 望

국가발전 추세에 따라 환경문제에 대한 관심은 더욱 고조되게 될 것임은 明若觀火하다.

2천년에 있어서의 국민 1인당소득수준이 5천불에 이르게 됨은 물론, 생활의 질적 향상에 대한 욕구는 급속히 증대될 것이므로 이에 맞추

어 환경을 보전하고자 하는 노력도 증대되게 될 것이다. 이런 관점에서 장래를 전망한다면 다음과 같은 것을 예상하게 된다.

#### 가. 個別法體系化

환경보전에 직접 관련되는 법규가 複數法主義에 따르게 될 것이다.

현재는 환경보전법에 환경에 관한 기본 사항과 대기·수질·생태계·악취·토양 등이 포괄적으로 규정되고, 海洋과 폐기물에 관한 규정이 個別法形式을 갖추고 있으나, 이러한 包括規定으로서는 불충분하고 체계적인 사항을 이루기 어려우므로 환경보전에 관한 기본법을 중심으로 하여 대기·수질·생태계·분쟁·토양 등을 각각 규정하는 개별법을 갖게 될 것이다.

이러한 변천은 외국의 先例에서도 그 경향을 충분히 찾을 수 있는 것이다.

#### 나. 環境權의 具體的 現實化

우리 헌법은 그 예가 쉽지않게 환경권과 환경보전의무를 明文化하고 있다.

이를 단순한 宣言的 규정이나 실제적 권리나 하는데 대하여도 見解를 달리하는 학문적 논쟁이 있기도 하지만, 그 여하에 불구하고 이러한 환경권을 구체적으로 보장하기 위한 노력이 환경관련 법규에서부터 강하게 나타날 것이다.

이것은 환경보전의식의 고조에 따른 당연한 추세가 될 것이다.

예컨대, 국가와 지방자치단체에서부터 국민개 개인에 이르기까지 환경보전을 위하여해야할 의무와 책임을 점차 구체화하게 될 것이며, 이것은 그 이행을 확보하기 위한 안전판까지 마련하게 될 것이다.

그런데, 이러한 과정에서는 수많은 시련이 있을 것도 또한 짐작하기 어렵지 않다. 이를 극복하기 위한 슬기로우음이 발휘되지 않는다면 환경문제 해결의 장래는 암담해질 수밖에 없다 하겠다. 국민적 단합의 지지 위에서 환경관련 전문인의 선도적 慧眼이 절실히 요청되게 된다.

※ 이 글은 '87.2.12 국립환경연구원 환경오염특별세미나에서 행한 강연을 발췌한 것이다.