재강조되는 環境政策基本法의 制定필요성과 문제

具然昌 / 경희대학교 法科大學 敎授

Ⅰ. 序 論

健康하고 快適한 環境에서 文化的인 生活을 영위할 것을 요구하는, 예전에 없었던 命題가 대두된 것은 人口增加·產業化·都市化 技術開發등으로 우리의 삶의 터전인 環境이 오염됨으로써 우리의 健康과 生活을 심각하게 위협하기 시작한 데에서 비롯된다. 따라서 옛날에 없었던 環境保全이라는 개념이 우리 모두의 日常用語로 되었고, 環境政策·環境法·環境 行政이라는 새로운 영역이 등장·발전하게 되었다.

環境立法은 環境政策이 文書化된 것이고, 環境行政은 이를 실천하는 過程이라고 말할 수 있다. 따라서 環境立法의 制定 및 그 執行은 環境保全이라는 새로운 目的의 달성을 위하여는 더없이 중요한 것이다. 環境保全의 目的을 달성하기 위하여는 흔히 環境政策은 綜合化·積極化·一元化·計劃化·效率化·民主化될 것이 요청된다고 말하곤 한다. 따라서 環境政策·環境立法·環境行政은 이와 같은 目標를 實現하면서 발전해 왔고, 앞으로도 더욱 발전해 가야 할 것이다.

우리 政府는 1977년 環境保全法을 제정하였고, 1980년에는 環境廳을 신설하였으며, 같은 해 10월에는 第5共和國憲法에 環境權과 環境保全義務를 明文化시켰다. 우리나라 環境立法의 근간이 되어 온 環境保全法은 제정이래 세차례의 改正을 거치면서 그 내용은 더욱 확충·보완되었다. 그리고 1986년에 폐기물관리법의 제정과 함께 環境廳內에 폐기물관리국을, 그리고 地方에 6個의 支廳을 신설하였다.

그런데 國際收支上의 黑字를 가져온 우리 經濟의 發展, 國民의 環境意識의 向上 그리고 88올림픽개최등 제반사정과 관련하여 우리의 環境政策은 보다 積極化하고 效率化되어야 할 필요성에 직면하게 되었다. 그리하여 環境廳은 지난해 봄부터 우리나라 環境立法의 個別化(分法化)와 아울러 環境政策基本法을 제정키로 방침을 세우고 그간 이를 추진해 왔다.

그러나 環境政策基本法의 제정필요성이나 제정방향에 관하여 일반적으로 정확히 이해하지 못할 염려가 적지 않다. 따라서 여기서는 環境政策必要性을 論及함과 함께 마련한 環境政策基本法案을 개관한 후, 이 法의 內容 및 制定과 관련되는 문제점을 검토하고 그 對處方案에 言及코자 한다.

Ⅱ. 環境政策基本法의 制定 必要性

世界의 環境立法例中 環境政策基本法에 관한 대표적인 것은 美國의 國家環境政策法(NEPA, 1969)과 日本의 公害對策基本法(1967)이다. 前者는 60年代末의 美國市民들의 環境保護에 대한 열렬한 輿論의 結集의 결과이고, 後者는

미나마다病·이다이이다이病등 公害病에 대한 충격을 받은 議論의 産物이다. 우리나라에 있어서는 이 두 立法의 制定背景과 같은 상황에 있지는 않다. 그러나 우리 나름대로의 基本法의 制定이 必要한 根據를 찾을 수 있다.

1. 立法方式의 必要性

環境政策이 積極的으로 推進되지 아니하는 國家에서는 單一의 環境立法을 제정하여 구색을 갖추는 것으로 족하다. 後進國에서 흔히 볼 수 있는 立法方式이다.(單一法主義)

그러나 점차 현저해져가는 環境問題에 對處하기 위해 環境政策이 積極化하게 되면 우리 나라에서 보듯이 單一法의 體制로써는 적잖은 難點이 뒤따른다. 즉, 다양한 環境問題를 單一法으로 규정함으로써 立法의 肥大化現象을 가져오며, 중요한 立法事項들이 法律아닌 施行令등 下位行政立法에서 규율되는 立法形式上의 기형화를 가져오고, 때로는 違憲是非의 문제를 제기시키기까지 한다.

1977년에 제정된 環境保全法은 그간 지속적으로 확충·강화되면서 바로 위에서와 같은 현상이 현저해지기 시작하였다. 따라서 現行의 環境保全法은 바야흐로 全面的인 個別化 내지 分法化가 불가피한 단계에 이른 것이다. 이미 海洋汚染防止法(1977), 合成樹脂廢棄物處理事業法(1979), 廢棄物管理法(1986)은 個別化되었다. 이제는 大氣保全法, 水質保全法, 騷音規制法, 有害物質管理法, 自然環境保全法, 環境紛爭調停法, 環境被害補償法등 個別對策法이 環境保全法을 解體하고서 제정되어야 할 단계에 도달했다.

이와 같은 複數法主義의 立法方式은 선진국에서처럼 경제성장·산업화·도시화의 진전에 따라 그 전환이 필연적이기도 하다. 우리가 이와 같은 複數法主義에 따를 때, 環境保全法內에 있거나 앞으로 投入시켜야 할 政策法的 規定은 갈곳이 없다. 따라서 此際에 이러한 것을 모아 하나의 法으로 制定하는 것이 바람직하다.

2. 環境政策의 基本哲學의 定立必要性

環境政策은 環境保全과 經濟成長과의 關係를 어떻게 定立하느냐에 따라 대개 國家政策上의 그 地位가 정해져 推進된다. 매우 추상적이긴 하지만 대체적으로 環境政策의 基本哲學은 經濟成長優先主義로부터 經濟成長·環境保全調和主義로 移行하게 되고, 더 나아가 環境保全優先主義로 展開되는 경향을 보인다.

1977年 環境保全法이 제정될 당시 우리나라 環境政策의 기본철학은 경제성장우선주의로부터 調和主義로 移行하는 과정이었다. 개정이후에도 그 기본자세는 經濟成長指向的 調和主義였다. 그간의 경제성장, 환경대책의 적극화, 國民意識의 변화등에 적절히 對應하기 위해서는 이제는 環境保全指向的 調和主義로 轉換하지 않을 수 없게 되었다. 이와 같은 환경정책상의 基本哲學이 立法에서 천명되어 汎 政府的 政策으로 정립되지 않으면 아니된다.

環境에 대한 個別對策法이 정비·확충되면 모든 것이 充足되는 것은 아니다. 왜냐하면 각종의 環境對策은 相互有機的인 關係를 유지하면서 종합적·계획적으로 推進되어야 하며, 環境問題는 政治·經濟構造上의 本質에 관계되는 중요한 문제로서 個別對策法과 行政組織을 확충하는 것으로 해결되는 것은 아니다.

따라서 環境對策에 있어서의 共通의 原則을 정하여 國家·地方自治團體·事業者·國民의 環境保全에 관한 義務와 責任을 明確히 하여, 政府로 하여금 統一性있고 計劃的인 環境政策을 推進하도록 함과 아울러, 國民도 環境權을 享有하고 環境保全義務의 이행을 촉구토록 하여야 한다. 이러한 것들을 實現케 하는 規範的 根據가 되는 것이 基本政策法인 것이다.

3. 綜合的 環境政策 推進上의 必要性

비록 環境政策을 專擔하는 行政部署 (예컨대 環境廳)가 설치되어 그 所管業務를 수행한다 할지라도 環境保全의 目的을 실현할 수 있는 것은 아니다. 環境問題는 全 行政部署의 所管業務와 관련되지 않은 경우가 드물뿐 아니라, 그 執行主管部署를 달리하는 立法中 환경문제와 매우 긴밀한 관련을 가지는 것도 허다하다.

環境問題는 環境行政專擔部署만의 關心事가 아니다. 따라서 全 行政部署의 環境關係事項은 汎 政府的 次元에 입각하여 綜合·調整되지 않으면 아니된다. 그렇지 않으면 環境保全의 實效性을 확보할 수 없을 뿐아니라 統一性 있고 計劃的인 環境政策의 推進이 지극히 어렵게 된다. 이와 같은 綜合·調整을 통하여 綜合的·計劃的·效率的 環境政策을 樹立·推進할 수 있는 法的 根據를 두는 立法으로서 가장 적절한 것이 環境政策基本法이 아닐 수 없다.

4. 法體系論上의 必要性

環境政策基本法은 憲法上의 環境權과 環境保全義務를 具現하기 위한 각종의 個別對策法의 基本指針을 明白히 해 줌으로써, 憲法과 개별환경대책법을 연계시켜 주는 중요한 기능을 담당하게 된다. 憲法은 단지 抽象的인 環境保全義務를 선언하고 있을 따름이고, 반면에 個別環境對策法들은 구체적인 汚染防止등 環境對策을 정하고 있다. 따라서 個別對策法의 기본방향과 상호관계를 정립해 주는 기본법의 제정은 環境法體系論上으로도 불가결하다 할 것이다.

Ⅲ. 環境政策基本法案의 性格 및 內容槪觀

1. 基本法의 特性

(1) 政策法으로서의 性格

환경정책기본법은 그 法的 性格이 規制法이나 執行法이 아닌 政策法이다. 環境關係의 個別對策法의 憲法으로서의 地位를 가지게 된다. 따라서 個別環境對策法의 立法內容에 관하여는 물론이거니와 環境에 관련되는 각종의 國家政策에 대하여도 拘束力을 가지게 된다.

基本法의 성격이 環境政策의 基本原則을 선언하는 政策法이지만, 경우에 따라 節次的 내지는 規制的인 규정을 포함할 수도 있으며, 이것이 政策法의 本質을 侵害하는 것은 아니다. 環境影響評價節次등 行爲强制的(action-forcing)인 규정을 두는 美國의 NEPA가 그 좋은 예이다.

(2) 法內容上의 特性

環境政策基本法案은 ① 環境政策에 있어서의 基本理念을 천명하고 있으며, ② 環境權 및 環境保全義務의 기본원칙을 선언하고 있고, ③ 環境對策의 적극화·종합화·과학화를 도모하기 위한 기본지침을 제시함으로써 정부로 하여금 立法 및 施策 講究의 責務를 明白히 하고, ④ 環境政策의 施行을 위한 綜合·調整의 기능을 정립하고 있음을 그 주요 특징으로 하고 있다.

(3) 立法例的 特性

우리 基本法案은 그 立法內容의 설정에 있어 美國의 NEPA 方式에 따르지 아니하고, 日本의 公害對策基本方式에 따르고 있다. 따라서 環境政策에 걸쳐 基本方針을 천명하고 있다. 물론 이들 중 이미 現行法을 통하여 實施되고 있는 것도 있으며, 앞으로 요구되는 사항이 있기도 하다.

2. 基本法案의 內容槪觀

同基本法案은 5個章 44個案 및 附則으로 되어 있다.

제 1 장 總則은 ① 目的, ② 基本理念, ③ 用語의 定義, ④ 國民의 權利·義務, ⑤ 國家 및 地方自治團體의 責任과 義務, ⑥ 事業者의 責任과 義務, ⑦ 汚染者의 費用負擔責任, ⑧ 他法과의 關係, ⑨ 報告, ⑩ 放射性物質에 의한 環境汚染의 防止로 되어 있다.

제 2 장 環境保全基本施策은 제 1 절 環境基準에서 ① 環境基準의 設定(제 11 조), ② 環境基準의 維持(제 12 조)를, 제 2 절 基本的 施策에서는 ① 환경보전장기종합계획의 수립(제 13 조), ② 長期計劃의 내용(제 14 조), ③ 환경관련투자사업의 조정(제 15 조), ④ 장기계획의 수립·시행을 위한 관계기관의 협조(제 16 조), ⑤ 排出規制(제 17 조), ⑥ 교통수단 및 시설에 대한 규제(제 18 조), ⑦ 환경오염방지시설의 설치·관리(제 19 조), ⑧ 환경오염의 조사등(제 20 조) ⑨ 환경보전지식등의 보급(제 21 조), ⑩ 국제협력(제 22 조), ⑪ 환경과학기술의 진흥(제 23 조), ⑫ 化學物質의 管理(제 24 조), ⑬ 特別綜合對策의 수립(제 25 조), ⑭ 영향권별 환경관리(제 26 조)를 정하고 있다. 제 3 절 自然環境

의 保全에서는 ① 自然環境의 保全(제27조), ② 야생동식물의 보호(제28조), 제4절 環境影響評價에서는 ①환경영향평가서의 작성(제29조), ② 환경영향평가서의 검토 및 의견제시(제30조), ③ 환경영향평가의 事後管理 (제31조)를, 그리고 제5절 분쟁조정 및 破害 救濟에서는 ① 분쟁조정(제32조), ② 피해구제(제33조)에 관하여 정하고 있다.

제3장 財政的措置 및 費用負擔에서는 ① 國家의 재정적 조치(제34조), ② 지방자치단체에 대한 재정지원(제35조), ③ 事業者에 대한 財政支援(제36조), ④ 조사·연구 및 기술개발사업에 대한 지원(제37조), ⑤ 환경오염방지사업의 비용부담(제38조)을, 그리고 제4장 環境保全委員會 및 環境保全諮問委員會등에서는 ① 환경보전위원회의 설치(제39조), ② 환경보전자문위원회(제40조), ③ 한국환경보전협회(제41조)를, 또한 제5장 附則에서는 ①관계기관의 협조(제42조), ② 환경요원의 교육훈련(제43조), ③ 委任法令(제44조)에 관한 조항을 두고 있다.

Ⅳ. 基本法 制定과 관련된 問題點

1. 環境問題·環境法에 대한 消極的 理解 및 態度

政府立法過程에서 거치는 關係部處의 協議·意見에서 나타난 것에 비추어볼 때, 環境問題 및 環境法에 대하여 理解不足 내지는 消極的 態度가 특히 문제된다. 왜냐하면 環境政策基本法이 環境廳만을 구속하고 環境廳만이 그 目標達成에 盡力한다고 하여 우리의 環境保全의 目的이 實現될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 이 法의 主된 對象機構는 環境廳이지만 全政府의 部處,나아가 立法府까지도 구속하여야 하는 것이다

開發과 成長을 所管業務의 주된 目標로 해온 部處, 예컨데 建設部, 商工部 등의 環境保全에 대한 자세는 10年前에 비추어 별로 달라진 것이 없다. 이들 部處의 정책결정자들로 하여금 그 정책결정을 함에 있어, 現行法下에서 環境的 配慮를 촉구할 수 있도록 하는 수단 중 가장 중요한 것이 環境影響評價이다. 그러나 이 제도가 시행된지 7년이 지났지만 評價書는 開發計劃을 合理化하는 文書로 되었으며, 評價書의 作成은 作成代行制度의 운용을 통하여 政策決定의 울타리밖으로 밀려나고 말았다. 따라서 評價制度의 본래의 취지는 전혀 다른 방향으로 변질되어 적용되고 있는 實情이다.

그렇기 때문에 環境保全法이 제정된지 10년 그리고 환경영향평가제도가 실시된지 7年이 지났건만, 一般國民들의 環境意識보다 關係部處의 環境意識은 뒤떨어져 10年前에 제자리걸음을 하고 있었던 것이다. 美國의 NEPA制定과 관련하여 논의된 것 중 環境問題의 主犯은 오히려 政府自身임을 지적한 것을 생각할 때 이 점은 정말 중요한 문제점이 아닐 수 없다.

뿐만 아니라 關係部處들의 의견 중 두드러진 사실은 環境法의 體系나 성격에 관하여 정확히 이해하고 있지 못하고 있다는 점이다. 경제성장과 개발 및 生產增大를 지상과제로한 行爲樣式에 너무나 익숙해져온 당연한 결과일지도 모른다. 環境立法의 個別化의 必然性이나 個別對策法과 基本法의 區別 내지 그 필요성을 이해하지 못하고 있는 것이 일반적 경향이다. 이러한 理解가 요구되는 것은 基本法制定은 물론 그 施行의 實效性 때문인 것이다.

2. 制定 自體에 따른 문제점

行政組織의 속성에서 오는 장애때문에 基本法案이 그대로 立法化될 수 있을지 의문시되기까지 한다. 環境問題와 깊은 관련이 있는 사항일지라도 다른 部處의 干涉을 전혀 배제하려 드는 것이 관계부처의 일반적 경향이다. 이러한 屬性을 극복하고서 중요한 환경문제관련의 사항은 環境的 側面에서 干涉이 實現되도록 하려는 것이 基本方案의 취지인 것이다. 자칫하면 基本法은 環境廳만을 對象으로 하는 環境廳基本法으로 그 내용이 변질되거나 아니면 制定 자체가 장애에 부딪힐 염

려가 없지 않다

좋은 例로 들 수 있는 것은, 自然環境의 보전과 관련하여 內務部가 지금까지 전개해온 自然保護運動을 근거로 自然環境保全의 業務를 둘러싸고 環境廳과 날카로운 所管對立을 보일 것 같다는 점이다. 山林廳의 소속을 農林部에서 內務部로 옮겼다가 다시 內務部에서 農林水產部로 옮긴 것은 業務의 專門性과 特殊性을 고려한 좋은 참고가 될 것이다. 自然環境保全法의 제정조차 되지 못한다면 궁극적으로 그 불이익은 누구에게 귀속될 것인가.

따라서 이러한 문제점들을 해결하는 方案으로서 환경정책기본법안을 政府案으로 國會에 제출하는 것보다 議員立法案으로 제출하는 방안이 고려되어야 할 것 같다

3. 立法內容上의 문제점

환경정책기본법안은 관계전문가 및 學者들의 意見을 최대한으로 수렴하고, 수없는 修正과 補完을 거쳐 環境廳當局이 心血을 기울여 成案된 것으로서, 그 내용은 비교적 충실하고 바람직한 것이거의 내포되고 있다. 물론 앞으로도 더욱 補完될 기회가 있겠지만 몇가지만 지적코자 한다.

(1) 環境行政의 民主化·公開化

政治的·社會的·經濟的 民主化라는 時代的 要請은 環境政策의 民主化를 요구하게 되고, 環境行政의 公開化를 필요로 한다. 그러나 基本方案에서는 이에 관한 配慮가 지극히 적다. 環境政策 내지 環境行政의 민주화는 環境行政에 있어서의 意思決定過程에서의 市民參與 그리고 環境行政 및 그 資料의 公開化의 모습으로 實現된다. 물론 施行할 수도 없는 與件下에서 法만 理想的으로 만들어서는 아니된다는 뜻이 내포되어 있는듯 하지만, 2000年代를 向한 우리 環境政策의 民主化·公開化에 관한 一般的 규정을 둠이 바람직하다.

(2) 廢棄物對策의 明文化

廢棄物管理法의 제정이나 廢棄物管理局의 설치는 廢棄物處理의 중요성을 충분히 인식한 데에서 가능할 수 있었음은 물론이다. 그러나基本法案에서 廢棄物의 적정처리는 물론 回收·再生 및 資源化에 관한 基本政策을 선언하여 國民과 政府의 注意를 환기시키는 것이 바람직하다.

(3) 環境汚染基本法으로부터의 脫皮

沿革的 理由때문이겠지만 지금까지 環境保全法은 環境汚染防止法으로서의 성격을 지녀왔다. 環境法 내지 環境行政의 接近方法의 전환과 함께 環境全般의 管理·規制法으로 탈바꿈할 것이 요구된다. 環境廳의 직접적인 所管事項은 아니라 할지라도 예컨데, 空間, 緣地, 慰樂施設, 日照·通風등에 대하여서까지 그 關心領域을 확대시켜 環境汚染對策基本法이 아니라 名實共히 環境保全對策基本法이 되도록 하여야 할 것이다

궁극적으로 우리의 環境은 物理的으로 快適하고 物質的으로 풍요하며, 精神的으로 安樂을 가져다주는 것이지 않으면 아니된다. 2000年代에 대비한 우리의 環境政策法은 이러한 綜合的 意味에서의 環境을 維持·確保함에 그 기틀을 제공해 주는 立法이 되어야 할 것이다.

아울러 環境廳으로 하여금 環境汚染防止廳이 아닌 環境保全廳으로서의 기능을 다할 수 있도록 하여야 할 것이다

4. 立法의 實效性 確保

훌륭한 내용을 갖춘 立法을 만든다는 것은 물론 중요하다. 그러나 못지않게 중요한 것은 만들어진 立法이 제대로 施行되어야 한다는 점이다. 흔히 볼 수 있듯이 開發途上國에서는 그럴듯한 내용의 法을 만드는 데에 매우 열중하는 것이 보통이다. 그러나 일단 法이 제정된 이후에는 그 法의 施行에 관하여는 關心을 두지 않는 것이 일반적이다

특히 環境政策基本法은 그것이 구체적인 規制法이나 執行法이 아니고 立法이나 施策講究의 責務를 선언하고 있을 따름이기 때문에 자칫하면 가장 實效性없는 立法이 될 우려가 없지 않다

環境問題와 깊은 관계가 있는 事項은 여러 部處에 관련될 때 이들사이에서 종합·조정하는 기능을 원활히 수행할 수 있도록 해 줄것이 특히 요청된다. 이러한 기능을 現在의 環境廳이 수행하기에는 政府組織法上의 地位에서 오는 制約때문에 限界가 있다. 따라서 자칫하면 環境政策基本法이 제정되더라도 그 實效性은 半減될 우려가 있다.

바람직한 方法은 環境廳을 環境處나 環境部로 格上시키고 그 長을 國務委員으로 하는 일이다

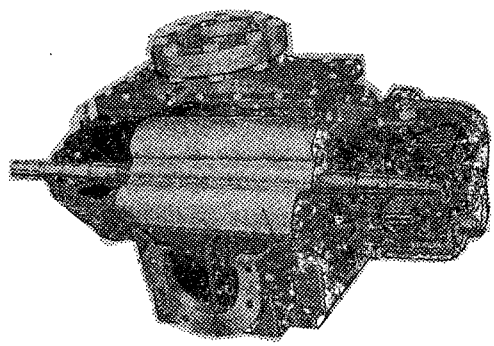
V. 結語

國民個人當 平均所得이 3,000弗을 넘어 5,000弗에 가까워지면 너무나 갑작스럽게 쾌적한 環境에 대한 욕구가 폭발하듯이 表出될 것이 예측된다. 마치 自動車의 숫적인 急增 때문에 갑자기 심각한 문제로 된 우리 나라의 道路率과 駐車難과 같은 현상을 환경적 요구에서 경험하게 될 것이 明約觀火하다 더구나 人口數에 비하여 세계 그 어느 나라보다도 國土面積이 적은 우리 나라에 있어서는 그것이 더욱 심각해질 것 같다.

따라서 環境政策基本法의 立法뿐만 아니라 個別對策法의 정비·확충 그리고 環境廳의 部 혹은 處로의 昇格을 차제에 실현시켜 憲法上의 環境法의 具現과 保障을 도모하도록 함이 특히 기대된다.

口이글은 本報 '85년 10월 15일자 「논단」내용을 토대로 시의에 맞게 다시 쓰여진 글이다.

ROOTS BLOWER
SCREW DECANTER 수리전문업체



완벽한 기술

풍부한 경력

철저한 성능보장

＊성원기계 기술진은 귀사의 ROOTS BLOWER의 성능보장 및 원가절감에 기여할 것입니다＊

일본 UNOZAWA회사와 기술제휴한 국내 BLOWER전문 생산업체에서 수년간 축적한 기술을 바탕으로, 국산 및 수입사용되어 오던 일산, 프랑스산, 독일산, 미국산 등 다종의 BLOWER를 수리 납품 하였읍니다. 그간 저희 성원기계를 밀어주신 성원에 보답코자 지면을 통하여 인사드리오니 앞으로 변함없는 성원을 부탁드립니다.

＊수리실적 : 일 본 : UNOZAWA, TAKO, FUJI
독 일 : AERZEN, CROSS-SECTION
미 국 : ROOTS CONNERSVILLE
프랑스 : F. M. S

성 원 기 계
서울·영등포구 양평동 6가 9-3
전화 : 675 - 1825
671 - 4645

영업품목
- ROOTS BLOWER 수리 및 교환 (폐수처리용, 산업용, 가스용)
- 펌프 및 감속기, 에어레이터
- 원심탈수기 (스크류데칸타)
- 한국브레이크, 한국유체, 내외기계, 한일기계