

2000년대 국제화 사회와 환경문제의 진전추이와 한국환경정책개선 및 발전 그전망 (연재Ⅱ)

손택경/ 서울 성북구 성북1동 182-2

目 次

I. 序 論

1. 問題의 提起 및 研究의 目的
2. 研究의 範圍 및 研究의 方法

2. 環境權의 侵害와 法的救濟
3. 環境汚染의 私法的 救濟에 관한 各國의 態度
4. 外國의 環境規制 行政機構

II. 環境問題의 概念 및 進展 推移

1. 環境汚染의 概念 및 特質
2. 環境汚染의 類型
3. 環境汚染의 發生原因
4. 環境問題의 進展推移 및 政策課題

V. 南北問題의 環境經濟學的 考察 및 人間環境과 世界平和

1. 開發途上國과 環境問題
2. 環境管理과 南北貿易 摩擦 問題 分析
3. 人間環境과 世界平和
4. 우리가 지켜야 할 地球

III. 國際化社會의 經濟成長과 環境汚染과의 關係 模索

1. 人間環境과 環境資本
2. 環境衝擊을 일으키는 機能的 諸要因 分析
3. 經濟制度와 環境衝擊
4. 環境汚染에 있어 生態學者와 經濟學者間의 見解의 比較分析
5. 成長의 利益과 環境破壞의 問題分析

VI. 韓國 環境政策의 改善方案 및 發展 그 展望

1. 韓國 環境汚染의 防止對策 模索
2. 環境政策上的 問題
3. 韓國의 環境行政의 問題點 및 그 發展展望

IV. 環境權에 對한 侵害와 法理的 救濟方案 VII. 結 論

1. 環境權의 意義와 性質

(考 考 文 獻)

2) 환경오염의 특징

환경오염은 근대시민법이 예상하지 못하였던 새로운 침해유형으로서 고유한 법률적특질을 가지고 있다. 지금까지 학설, 판례가 지적하고 있는 환경오염의 특질을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 환경오염의 주체인 가해자와 피해자 또는 그 쌍방이 비교적 다수이기 때문에 그 주체가 누구인가 특정하기 어려우며 대량집단현상으로 나타나는 특징이 있다. 이는 사법적 구제에 대하여 여러 제약과 한계성을 주는 동시에 공법적구제의 필요성이 강조된다. 또한 개별적 소송을 원칙으로 하는 현행민사법소송구조와의 관계에서 여러 문제점을 제기한다.

둘째, 손해의 발생·정도·내용 등이 불명확하고 환경오염원인인 가해행위와 손해 간의 인과관계가 불분명하여 입증하기 곤란한 경우가 많다. 이에 대처하기 위하여 개연성설 등이 주장된다.

세째, 환경오염에 있어서는 가해자와 피해자 간에 사회적·경제적으로 힘의 불균형이 존재한다. 이는 분쟁당사자의 실질적 평등을 위하여 인과관계, 고의, 과실의 입증책임의 완화의 법리에 기반이 된다.

네째, 환경오염은 전통적인 근대시민법의 입장에서 본다면 기업활동 또는 시민생활의 경우와같이 일용 허용될 행위일 경우가 많다. 이는 당사자간의 이익형량에 있어서 산업우선주의에 의한 기업편중, 인권경시의 경향을 낳기 쉬우며 일반 환경오염피해자의 권리의식의 형식을 흐리게 하는 요인이 된다.

다섯째, 환경오염은 간접적·계속적 침해의 경우가 보통이며 침해의 결과는 불가예측이며, 집단적 대량피해의 희생인 경우가 많다.

여섯째, 가해자와 피해자의 입장과 지위의 비교환성이 뚜렷하다. 이는 피해자의 불리한 항상적인 지위에 감하여, 피해자의 적극적인 보호를 위한 사법적 법리에 근거를 제공한다.¹²⁾

또 로마클럽에서는 이와 비슷한 오염의 특성을 제시하고 있다. 즉 첫째, 지금까지 실제로 계획되어 온 여러가지 오염은 기하급수적으로 증가하고 있는 것으로 여겨지며 둘째, 그러한 기하급

수적 오염성장곡선의 상한이 어느정도인가에 대해서는 거의 아무런 지식을 갖고 있지 못하다.

세째, 생태학적 과정에 있어서의 자연의 시착(Fime leg) 때문에 인간은 제어조치를 강구할 필요성을 간파해 버리는 결과 모르는 사이에 상한에 도달해 버리는 가능성을 갖고 있다. 네째, 여러 오염인자는 지구상에 뿌려지고 있으며 그것들의 해로운 영향은 그 발생지점으로부터 멀리 떨어진 곳까지 나타난다는 것이다.¹³⁾

2. 환경오염의 유형

인간환경에 악영향을 미치는 환경오염에는 산업시설의 증가와 인구의 증가 그리고 이들의 도시집중으로 인한 한정된 면적에서의 과밀한 인구밀도 때문에 빚어지는 대기의 악화현상이 인간의 건강, 생활, 정서생활에 해를 주며, 동·식물의 생존에 위협을 주고 기타 재산상의 피해를 주는 대기오염(Air Pollution)¹⁴⁾ 과 공장폐수, 가정하수, 산업폐수, 쓰레기, 분뇨 등의 증가가 호소, 하천, 하구, 연안, 토양 등에 침투되어 수질의 변화를 가져와 수중생물의 생육 또는 수자원이용에 지장을 초래하는 현상인 수질오염(Water Pollution), 그리고 인간활동의 결과로 해양배래의 모습이 변화하고 그로 인해 해양에 있어서의 인간을 포함한 동·식물의 여러 활동이 악영향을 받는 현상인 해양오염(Sea Pollution)¹⁵⁾ 기타 인간활동의 제분야에서 발생하는 각종 쓰레기가 인간 및 동·식물에 미치는 피해인 폐기물오염(Waste Pollution), 살충제(Pesticides)나 제초제(Herbicides)의 과·남용으로부터 발생하는 농약오염(Agricultural Pollution), 산업의 생산활동에 따라 배출되는 유해물질에 의해서 이루어지고 그 결과 농산물에 유해물이 흡수되어 이것을 섭취하는 인간의 건강을 저해하거나 식물과 동물의 생육을 저해하는 토양오염(Soil Pollution) 등이 있으며 이밖에 식품오염(Food Pollution), 소음, 시각, 악취, 공해(Noise·Sight·Nasty·Pollution) 등을 들 수 있다.

3. 환경오염의 발생원인

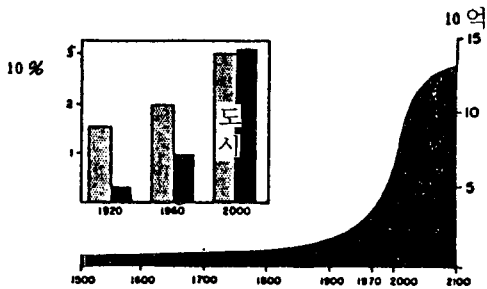
1) 일반적 원인

오늘날 환경파괴의 원인은 「생물사회의 우세종(dominant)인 인간과 환경과의 상호작용의 결과이다.¹⁶⁾

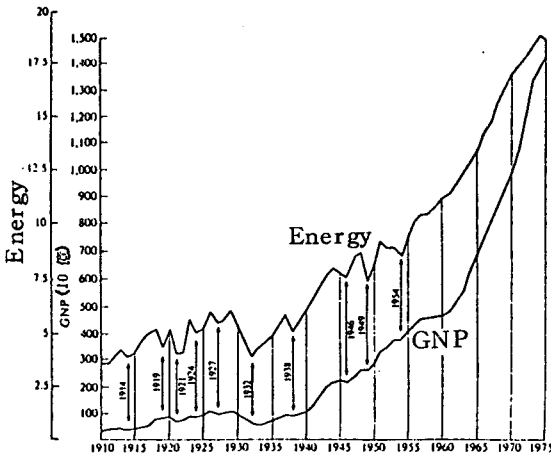
대기·수질·해양을 포함하는 모든 환경오염의 일반적 원인은 “more”이며 ① more People ② more Urbanization ③ more Technology 이다.¹⁷⁾

(그림 1)¹⁸⁾은 ①과 ②의 상태를 잘 나타내주는 것으로써 세계인구는 2000년에 70억에 육박하고 도시화율은 50%에 이를 전망이다.

또한 산업화에 따른 세계 Energy 소비량은 (그림 2)에서 보는 바와 같이 막대한 것이어서 지구의 자연파괴에는 물론 세계도처에서 나타나고 있는 기상이변현상의 주요인으로 지적되고 있다.¹⁹⁾



(그림 1) 세계인구증가와 도시화 추세



(그림 2) 미국 GNP의 성장과 Energy 소비추세

오늘날 우리나라의 산업구조는 에너지와 자원을 많이 사용하는 중화학공업을 그 기반으로 하고 있으며 생산수준의 향상과 더불어 더 많은 Energy 소비를 요구하고 있다. GNP의 상승에 따라 나타난 미국의 에너지 소비는 (그림 2)에서 보는 바와 같이 정비례하고 있을 뿐만 아니라 GNP의 상승폭을 앞서 왔다.

그러나 70년대 오일과동 이후 대체 에너지로서의 원자력 Energy의 개발로 폭이 현저히 줄어든 상태를 보여주고 있다.

이러한 환경오염의 발생원인은 다음의 다섯가지 요인으로 분석할 수 있다.

첫째, 현대의 산업구조가 소재공급형·자원소비형·환경파괴형·중화학공업인 때문이다.

둘째, 인구나 산업시설의 인구집중 때문이고, 셋째, 현대생활양식의 대량소비적·편의 주의에 입각한 자원낭비적 요소때문이다.

네째로, 기업이나 사회의 환경오염방지 및 보전을 위한 경비부담에 치중하고, 다섯번째로는 하수처리 및 정수시설 등의 사회자본의 미흡 때문이다.

2) 부문별 원인

① 대기오염

대기를 오염시키는 물질은 SO₂, HC, NO, CO 등으로 이들 오염물질을 산출하는 가장 현저한 것은 매연이다. 이것은 도시주변에 산재해 있는 드높은 공장굴뚝과 목욕탕의 굴뚝, 그리고는 밀집되어 있는 가정의 수많은 굴뚝으로부터 설사 이 없이 토해내는 검고 미세한 분자로 특히 병커-C유 사용건물에서 뿜어내는 도심가의 매연은 바람을 따라 날아다니다 가끔 한 곳으로 모여질은 「스모그」현상을 나타내기도 한다.

매연 다음으로 대기를 오염시키는 것은 교통기관에서 나오는 배기가스이다. 자동차용 연료는 거의 휘발유, 경유 및 LPG라 불리우는 탄화수소 등으로 되어 있으며 일산화탄소, 질소산화물, 매연, 유황산화물 등을 배출함으로써 오염을 일으킨다.

그다음으로는 공장, 자동차 등으로 인한 다량

의 유해먼지와 시멘트, 비료 광산의 정련소 주변의 분진을 들 수 있다. 우리나라의 대기오염원별 추이를 보면 (표1)과 같으며 산업발달에 따르는 공장으로부터의 오염이 증가하고 있다.

(단위 : %)

	1965	1967	1969	1973	1975	1977	1979	1981
交通機關	20	24	24	16.3	15.8	15.6	14.3	13.9
工 場	12	17	31	40.8	43.1	44.8	47.0	48.6
發 電 所	20	13	9	12.4	11.7	10.9	12.6	12.0
操 房	48	46	36	30.5	29.4	28.7	26.1	25.5
計	100	100	100	100	100	100	100	100

(표1) 한국대기오염원별 추이

② 수질오염

1980년에 우리나라의 수질오염의 원인은 첫째, 군시하수 또는 생활하수로 인한 원인(62%), 둘째, 공장폐수로 인한 원인(29%), 셋째, 농업 폐수로 인한 원인(4.7%) 등이며 이밖에 광산 하수로 인한 것이(4%)로 대별되는바,²⁰⁾ 도시하수로 인한 것으로는 세탁, 목욕, 부엌하수와 분뇨배출 등이 있으며 농업폐수로 인한 원인으로는 생물학적으로 분해되지 않고 잔류하는 각종 농약 및 비료의 과다한 살포에 기인하며 또한 축산으로 인한 수질오염은 목장주변에 집중적인 환경오염을 유발한다. 「농약오염은 해양의 기형어 발생의 주원인」이라는 연구결과가 발표됨에 따라 육수만이 아닌 해수에서도 해를 끼치고 있는것이 입증되었다.²¹⁾

각종 산업시설로부터 정화처리없이 방류하는 공장폐수에 함유되어 있는 유독물질로 인한 것으로

- 유리염소 : 세탁소, 제지공장, 직물표백
- 아황산염 : 목재펄프제조, 필름제조
- 산 류 : 화학공장, 광산, 철강의 산액세정 등 헤아릴 수 없이 많다.

③ 해양오염

바다의 오염을 유발하는 가장 큰 원인은 오염된 육수의 다량유입이며 이것은 바다와 먼 거리에서 서서히 유입되는 것보다는 해안에 위치한 각종 임해공업시설에서 중급속으로 오염된 독성물질의 직접 유입으로 인한 피해가 훨씬 크다. 그 다음은 도시의 질은 스모그 및 유독성 공장매연이

천천히 바람에 실려 다니다가 눈·비와 함께 바다의 각종 해난사고로 인한 것과 상선, 어선, 군함 등 수많은 선박으로부터 바다에 버리는 각종 폐기물 및 유조선에 의한 기름의 유출, 바ラスト 등이 바다를 오염시키는 주요인이다.

4. 환경문제의 진전 추이 및 정책과제

1) 정책과제도출을 위한 장기비전의 검토

장기적인 환경오염문제해결을 위해서는 장기적인 계획에 입각하여 환경정책을 추진해나감에 바람직하다. 그러므로 바람직한 환경정책의 과제출도출하기 위해서는 「그러한 것이 바람직하다. (desired state)」라고 하는 환경에 대한 목표²²⁾ 즉 장기비전의 확립이 필요하다. 다시 말해서 환경문제를 해결하기 위해서는 환경문제에 대한 장기비전이 확립된 후 이 비전에 의해서 구체적인 환경계획이 만들어지게 되며, 이 계획을 실시해나감에 따라서 비로소 문제는 해결된다고 하겠다.

바로 이러한 해결과정은 환경문제에 대하여 사회적 이슈가 형성되어 이것이 정치적 이슈로 등장하며, 마침내 행정을 통해 구체화하는 과정과 동일하다고 할 수 있을 것이다.

① 장기비전 (Vision)의 시점

장기적 환경보전을 위하여 목표년도에 있어서 장기비전의 시점을 고려해야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 목표년도에 있어서의 한국인의 환경에 대한 욕구내용 및 그 수준을 근거 삼는 것이라는 점

둘째, 목표년도에 있어서 한국의 지역특성 내지 기능을 전제로 할 것이라는 점 즉, 한반도를 모두 획일적인 환경조건하에 유지하는 것은 오히려 비효율적이며 바람직하지 않는 것이므로 지역적·자연적·사회적 조건에 가장 적합한 지역기능을 부여하여 이 지역기능에 상응한 환경조건을 확립한다는 것을 말한다.

셋째, 바람직한 환경조건을 달성하기 위한 정책과의 관련표시, 이를테면 비용효과비(B/C ratio)가 큰 정책을 선택한다는 점이고

네째, 최적 또는 최선의 정책을 실현했을 때 미치는 영향이 표시되어 있다는 점, 다시 말해서 바람직한 환경조건을 달성하기 위해 정책을 추진했을 때 국민경제에 미치는 영향이 어떻게 되는가를 국민에게 알리며, 더불어 쾌적한 환경을 얻기 위한 국민의 대가를 공개한다는 것이다.

② 장기비전에 있어서 검토해야 할 제문제

장기비전은 목표년도에 있어서의 경제면·생활면의 예측을 전제로 하여, 우선 환경파괴의 상황에 대하여 국민의 욕구를 기초로 하여 바람직한 환경상의 목표를 설정한다. 그리고 이를 확보하기 위해서는 어떤 정책을 마련하는 것이 필요한가를 검토하여 필요한 정책과제를 도출하는 것이다.

첫째, 장기비전의 전제로서의 경제면·생활면의 **frame**에 대한 검토가 있어야 한다.

둘째, 목표년도에 있어서의 환경파괴 내지 오염의 상황을 검토해야 한다. 즉, 자연의 정화능력의 총체가 환경이 인간생활을 수용할 수 있는 환경용량인만큼, 이것을 환경오염인자량과의 비교에서 환경오염상황을 예측해야 할 것이다.

세째, 환경에 대한 국민의 욕구내용 및 그 수준의 검토가 있어야겠다.

네째, 목표년도에 있어서 국민이 욕구하는 환경을 달성하기 위한 최적시설 내지 정책의 검토가 있어야 한다.

다섯째, 최적정책실시의 국민경제에 대한 영향의 검토가 있어야 하며, 이것을 국민에게 알려야 한다.

여섯째, 환경정책 등의 정책과제의 검토를 행하여 필요가 있으면 정책제언을 행하는 것도 검토해야 할 것이다.²³⁾

2) 환경보전계획과 환경정책의 방향

환경오염의 원인은 크게 두 요건이 있다고 볼 수 있는데 이를테면, 오염물 배출원의 증대와 환경용량의 한계라 할 수 있을 것이다.

그러기에, 이와 같은 원인에 따른 오염의 영향을 제거하여 환경의 질을 유지, 향상하기 위해서는 첫째, 오염물 발생을 최소화시키고, 둘째,

생성된 오염물을 최대한 제거하며, 세째, 자연정화력의 향상을 기함이 바람직할 것이다. 그런데 오늘날의 환경문제가 오염문제 그 자체만이 아니라 수없이 많은 대상이 직접·간접으로 얽히고 설켜 있으므로 환경의 보전 내지 관리에 많은 문제가 있는 것이다. 그러므로 환경보전 내지 환경문제의 해결을 위해서는 단편적인 접근은 곤란하며 현실에 맞는 계획의 수립과 정책의 수행이 중요하다 하겠다.

① 환경보전장기계획에 있어서 고려하여야 할 문제

근래의 환경오염은 오염발생의 복잡다양화와 발생원의 다종다양으로 인하여 발생원의 규제만으로는 불가능하기에, 국토이용계획과 보관관리, 개별적·집단적 생활환경의 개선보전 및 기타 인간활동에 수반되는 각종 폐기물의 처리 등²⁴⁾ 각종의 시책과의 종합화를 통한 장기계획이 요청된다.

환경보전장기계획은 환경오염 또는 문제의 상황을 충분히 파악한 다음에 환경보전을 위한 최종목표를 설정하고 이 목표달성을 위하여 필요한 대책을 장기적인 계획으로 기초를 정하게 되는 것이다.

이와 같은 장기계획에서 반드시 요망되는 것은 종합성, 현실성, 계속성의 충족과 확보라 하겠다.

첫째, 위에서 말한 바와 같이 환경문제의 특성으로 인하여 환경보전을 위해서는 종합적인 시책의 청구 이를테면 종합성이 확보되어야 한다.

둘째, 장기계획은 실현가능한 것이 아니면 안 되는 것이므로 현실성의 확보가 필요하다. 여기서 현실성이 있다는 것은 계획책정시점에 있어서 실현이 확정적이라야만 한다는 것이 아니라 과학기술, 기타 전문적인 제 자료에서 판단해서 실현가능성이 있는 것이라고 인정되면 족할 것이다.

세째, 계속성이 충족되어야 한다.

장기계획인 이상 계획년한의 기간에 있어서도 계획으로 정한 정책을 계속해서 실시하지 않으면 안되는 것은 당연하다.

계속성이 있다고 하기 위해서는 대책의 계속 실시와 더불어 계획달성에 의한 목적의 효과유지가 또한 이루어져야 하겠다.

② 환경문제해결을 위한 환경정책의 방향

환경문제해결을 위해서는 장기계획에 있어서 종합성, 현실성, 계속성의 확보도 중요하다. 하지만 더 나아가 환경보전의 문제에 따른 환경정책의 구체화는 바로 문제해결의 관건이라 할 수 있으며, 여기서는 정부가 주도적 역할을 하며 직접 규제와 관여를 하게 된다.

특히 한국의 환경정책은 지금까지 중앙집권화 체제로서 정부가 지나칠 정도로 적극적 간섭을 하고 있는 실정이므로, 환경억제수단은 의미가 크다고 하겠다.

그런만큼 앞으로는 한국의 현실에 맞게 가치체계, 제도체계, 기술체계에 다 단계적 관점과 장기적 관점을 고려하여 주어진 조건에 따라 적극적 또는 소극적규제 정책을 추진해 나감에 요청된다고 하겠다.

환경보전의 문제점이며 환경문제해결의 과제라 할 (표2)의 1에서 10까지의 환경억제수단들은 정책수행에 있어서 상당한 사려가 있어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 환경문제의 해결은 환경문제의 그 자체의 특성과 현실의 제 여건상

(표2) 환경문제의 해밀의 틀(frame work)

규범적 단계	전략적 단계	진술적 단계
社會的 이슈	政治的 이슈	行政的 이슈
I. 視點目標年度		消極的 規制
長 II. 檢討內容	政	環境基準의 維持와 達成
1. 經濟生活面의 frame	策	1. 教育, 弘報, 情報인 交流
2. 環境汚染現況	課	2. 環境測定 (Monitoring)
3. 國民의 要求內容과 水準	題	3. 研究調査, 모델實驗
4. 最善의 政策	導	4. 技術開發
5. 國民經濟의 影響	出	5. 市民提訴
6. 環境政策에 對한 提言 等의 檢討		6. 財政의 支援 또는 租稅惠澤
		7. 直接的인 政府投資
		8. 其他 政府事業의 修正 調整
		9. 稅金戻課
		10. 政府의 直接的 規制
		積極的 規制

단지 단기적이며 정부의 적극적 규제만으로는 실현할 수 없는 것이므로 장기비전의 확립을 통한 종합적이고 적극적인 추진이 바람직하다고 하겠다. (다음호에 계속)

회 고

각 회원사에서 일어나고 있는 일들, 연구·개발현황, 공지사항, 제언 그리고 시·수필 등을 200자원 고지에 적어 보내주시면 본지에 선별·게재하고 게재된 원고는 소정의 고료를 드립니다. 단, 보내주신 원고는 일체 반환치 않습니다.

보내실곳 : 서울시 중구 남대문로 4가 45 상공회의소 1221호
(사) 환경보전협회 홍보부

T E L : 753 - 7640, 7669