

환경지도·단속 업무의 현황 및 향후 정책방향*

황 계 영**

차 례

- I. 서 론
- II. 환경지도·단속의 근거와 대상
- III. 환경지도·단속 관할기관의 변천
- IV. 환경지도·단속의 현황 및 평가
- V. 해외 주요 국가의 사례 검토
- VI. 향후 정책방향

[국문초록]

환경법에서 규정하고 있는 규제가 효과를 거두고 환경법이 입법 목적을 달성하기 위해서는 규제가 제대로 이행되고 있는지를 확인(monitoring)하고 미이행 시 그 이행을 강제하는 것이 반드시 필요하며, 따라서 이를 위한 구체적인 방안으로서 지도·단속의 실효성을 확보하는 것은 매우 중요하다. 현재 사업장, 특히 오염배출업소에 대한 지도·단속업무는 기본적으로 환경부(유역관리청 또는 지방환경청)와 지방자치단체가 분담하여 수행하는 체계를 취하고 있으나, 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 대부분의 지도·단속업무가 지방자치단체가 이관됨에 따라 환경부 지방청은 극히 일부만을 담당하고 있다. 그러나 이러한 역할분담이 적정한 것인지에 대해서는, 일부 지방자치단체들의 지도·단속 실적 이 극히 저조한 것 등과 관련해서 많은 의문이 제기되고 있는 것이 사실이다. 본 논문에서는 지도·단속업무의 현황 및 그에 대한 평가와 외국의 입법례에 대한 검토를 바탕으로 향후 검토가 필요한 정책적인 방향을 제시하였다.

우리나라의 경우, 높은 수준의 환경 보호를 달성하면서 동시에 건설한 경제성장과 양립될 수 있는 효율적인 지도·단속체계를 마련하여 환경법령의 이행을 담보하는 것이 환경행정에 있어 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 과제에 효과

* 이 글은 한국환경법학회 제122회 학술대회(2015. 6. 19) 발표문을 수정·보완한 것임.

** 환경부 원주지방환경청 청장.

적으로 대응하기 위해서는, 정부의 지도·단속이 소기의 성과를 거둘 수 있도록 환경부와 지방자치단체의 역할 분담을 효율화하는 것과 함께, 경제적 제재의 강화 등을 통해서 사업자의 환경의식과 환경법령 준수여지가 제고될 수 있도록 하는 한편, 환경오염행위를 적극적으로 신고하는 시민들의 참여를 이끌어내는 것이 중요하다고 할 것이다. 또한 환경정책의 목표를 효과적·효율적으로 달성하기 위해서는 환경규제의 이행을 강제함에 있어서 국가 전체적으로 일관성(consistency)을 제고하기 위한 노력 또한 반드시 필요하다.

I. 서론

환경행정의 목표를 달성하기 위하여 정부는 다양한 정책수단들을 활용하고 있으나, 가장 기본적인 것은 국민 또는 사업자가 준수해야 할 사항을 규정하고 이를 이행하도록 강제하는 직접규제(command-and-control)라고 할 수 있다. 「환경정책기본법」 제 30조 제1항은 “정부는 환경보전을 위하여 대기오염·수질오염·토양오염 또는 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음·진동·악취의 발생, 폐기물의 처리, 일조의 침해 및 자연환경의 훼손에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다”고 규정하여 이를 명확히 하고 있다. 그런데 이와 같은 규제가 효과를 거두기 위해서는 피규제자가 규제를 제대로 이행하고 있는지를 확인(monitoring)하고 미이행시 그 이행을 강제하는 것이 반드시 필요하며, 따라서 이러한 구체적인 방안으로서 지도·단속은 환경행정의 핵심적인 요소 가운데 하나라고 할 수 있다.

전통적인 직접규제 방식 외에 배출부과금, 예치금, 배출권 거래제 등과 같은 경제적 유인수단(economic incentive) 또는 시장에 기반을 둔(market-based) 환경정책수단¹⁾에 대한 관심이 크게 높아지면서 실제로 우리 환경법령에도 여러 분야에서 채택되어 운영되고 있으며, 자발적 협약, 녹색기업 지정제도 등과 같은 비규제적인 수단들이 규제에 대한 대안으로 활용되거나 규제 도입 이전 단계에서 활용되는 사례들도 있으나, 이러한 정책수단들이 소기의 성과를 거두기 위해서도 실효성 있는 지도·단속이 반드시 필요하다고 할 것이다. 만약 이러한 지도·단속이 효율적으로 이루어지지 못한

¹⁾ Robert N. Stavins, *Market-Based Environmental Policies, Public Policies for Environmental Protection*, (RFF Press, 2000), pp. 31-76 참고.

다면 각종 환경 법령에서 규정하고 있는 규제의 실효성이 현저히 저하되게 되고, 결국 환경오염을 예방하고 환경을 보전하고자 하는 목적을 달성하기 어려울 것이다. 따라서 이와 같은 문제가 발생하지 않도록 하기 위해서는 지도·단속을 효율적으로 실시하고 법령 위반행위에 대해서 그 양태와 경중에 따라 그에 합당한 행정처분 또는 벌칙을 가하는 것이 필요하다.

현재 사업장, 특히 오염배출업소에 대한 지도·단속업무는 기본적으로 환경부(유역관리청 또는 지방환경청)와 지방자치단체가 분담하여 수행하는 체계를 취하고 있으나, 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 대부분의 지도·단속업무가 지방자치단체가 이관됨에 따라 환경부 지방청은 극히 일부분을 담당하고 있다. 그러나 이러한 역할분담이 적정한 것인지에 대해서는, 일부 지방자치단체들의 지도·단속 실적이 극히 저조한 것 등과 관련해서 많은 의문이 제기되고 있는 것이 사실이다. 이하에서는 지도·단속업무의 현황 및 외국의 입법례에 대한 검토를 바탕으로 향후 정책적인 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 환경지도·단속의 근거와 대상

1. 법령상의 근거

환경 분야에서 지도·단속이란 일반적으로 사업장에 대한 지도·점검과 이를 통해 위반사항을 발견한 경우 이에 대한 제재를 가하고 바로잡도록 하는 단속을 함께 이르는 것으로 볼 수 있다.

지도·점검이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해 법령에서 정의를 하고 있지는 않으나, 「환경오염물질배출시설 등에 관한 통합지도·점검규정」(이하 「통합지도·점검규정」이라 한다)²⁾ 제2조 제5호에서는 「대기환경보전법」, 「소음·진동관리법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「폐기물관리법」, 「유해화학물질관리법」, 「하수도법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「악취방지법」, 「건설폐기물의 재활용

2) 환경부훈령 제1155호(2015. 6. 1 개정).

촉진에 관한 법률」, 「잔류성 유기오염물질 관리법」 등 관련 규정에 따른 허가 및 등록 사항의 준수 등 위법 여부를 확인하기 위하여 시료 채취, 관계 서류, 시설 점검 또는 관련 장비 등을 검사하는 것을 말한다'고 규정하고 있어, 전통적인 행정지도에 해당하는 활동과 함께, 개별 법령의 규정에 따라 사업장을 출입하고 필요한 경우 관계 서류와 시설·장비 등을 검사하는 것은 물론 시료를 채취하는 것까지 포괄하는 개념으로 사용하고 있음을 알 수 있다.

환경부 훈령으로 제정·시행되고 있는 「통합지도·점검규정」과 관련해서는 환경행정지도에 관한 행정입법의 문제가 제기될 수 있다. 「행정절차법」 제2조 제3호에서는 행정지도를 '행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조인 등을 하는 행정작용'으로 정의하고 있는바, 통설은 행정지도의 법적 근거와 관련하여 최소한의 조직법적 근거는 필요하다고 본다.³⁾ 따라서 환경행정에 있어서 기술지원, 권고, 조인 등과 같은 상대방의 동의나 협력을 얻어 행하는 비권력적 사실행위로서의 행정지도가 환경부 또는 지방자치단체 등의 각 소관업무 범위 내에서 이루어진다면 적법한 것으로 보아야 할 것이다. 또한, 시료채취나 측정 등 강제성이나 구속성이 있고 피규제자의 권리·의무에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 '점검'과 관련된 사항은 이미 「대기환경보전법」 등 각 개별법에 근거를 두고 있으며, 「통합지도·점검규정」은 이를 전제로 행정기관에서 지도·점검을 실시하기 위한 구체적인 절차를 규정하고 있을 뿐이라는 점에서 법률유보의 원칙에 반하는 것은 아니라고 할 것이다.

한편 지도·단속과 관련하여 적발되는 환경범죄의 수사업무를 수행함에 있어서는 다양한 오염물질이 발생·배출되는 생산공정과 방지사설의 운전체계 등에 대한 이해와 함께 복잡한 시료채취 및 분석 관련 전문지식 등이 요구되는 경우가 많음에 따라 우리나라에서는 1990년부터 환경특별사법경찰제도를 도입하여 운영하고 있다. 환경특별사법경찰은 환경부와 지방자치단체에 근무하며 환경 관계 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원 가운데 소속 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명하며, 7급 이상의 공무원은 사법경찰관의 직무를, 8급·9급 공무원은 사법경찰리의 직무를 수행한다(「사법경찰관리의

3) 이승민, 행정지도의 개념과 실제, 행정법연구, 제38호, 행정법이론실무학회, 2014, 52면.

직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조 제22호). 이 경우 환경특별사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 관할구역 안에서 「대기환경보전법」등 31개 환경관계 법률에 규정된 범죄행위에 대해 수사업무를 수행한다(동법 제6조 제19호).

2. 지도 · 단속의 대상

폐수, 대기오염물질 등을 배출하는 사업장들은 배출시설을 설치하기 위해서 엄격한 사전검토와 심사를 거쳐 허가(신고)를 받아야 하지만, 운영과정에서 고의 또는 과실에 의하여 배출시설이나 방지시설이 정상적으로 운영되지 않는 경우 오염물질이 공공수역이나 대기, 토양 등으로 배출되어 환경을 오염시키고 국민들의 건강에 위해를 초래할 수 있다. 따라서 국가나 지방자치단체의 담당 공무원들이 이러한 사업장을 직접 방문하여 배출시설이나 방지시설이 적정하게 운영되고 있는지를 확인하는 지도 · 점검을 실시하고 있으며, 다량의 폐수나 대기오염물질을 배출하는 사업장 등 특별한 관리가 필요한 사업장에 대해서는 폐수 방류구나 공장 굴뚝에 자동측정기기를 설치하여 오염물질의 배출 농도 등을 상시 확인하는 원격감시체계(TMS: Tele-Metering System)도 운영하고 있다.⁴⁾

지도 · 단속의 대상은 각 개별 환경법령의 규정에 의거하여 정해질 것이나, 「통합지도 · 점검규정」 제3조의 적용범위에 관한 규정에 제1호부터 제10호까지 열거되어 있는 「대기환경보전법 시행규칙」 별표3에 따른 대기오염물질배출시설, 별표13에 따른 비산먼지 발생 사업, 별표16에 따른 휘발성유기화합물 배출시설이 설치된 사업장, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」 별표4에 따른 폐수배출시설이 설치된 사업장 및 같은 법 시행규칙 별표1에 따른 기타 수질오염원이 설치된 사업장 등 각종 사업장과 관련 시설 등이 그 대상이 된다고 할 수 있다. 이러한 지도 · 단속의 대상은 사업장 또는 시설들의 신설이나 폐쇄 등에 따라 계속 변동되는데, 2014년의 경우 지방자치단체에서 지도 · 단속해야 할 대상사업장은 총 4만 8,296개소에 이르렀다.⁵⁾

4) 양재문, 환경오염물질 배출업소 환경감시 정책 방향, 환경정보, 2010년 9/10월호, 환경보전협회, 4면.

5) 김종순 외, 환경오염행위 감시 단속 활성화 방안 연구, 한국정책학회, 2012, 19면; 환경부, “2014년도 환경오염물질 배출사업장 관리 우수지자체 7곳 선정”(보도자료, 2015. 5.11 배포), 1면 참고. 2014년도에 지방자치단체가 지도 · 점검해야 하는 대상 배출사업장의 수(48,296개소)는

이처럼 각 법령별로 지도·단속의 대상이 정해지기 때문에 동일한 사업장이 중복하여 여러 법령에 의한 지도·단속의 대상이 되는 경우가 많음에 따라, 사업장의 부담을 경감하고 지도·점검을 효율적으로 수행하기 위해 「통합지도·점검규정」에서는 대기, 수질, 폐기물 등 환경오염물질 배출시설을 둘 이상 설치한 사업장에 대해서는 여러 배출시설들을 동시에 지도·점검하도록 하고 있다(「통합지도·점검규정」 제2조 제6호, 제8조).

Ⅲ. 환경지도·단속 관할기관의 변천

우리나라의 환경오염에 대한 감시 내지는 지도·단속 기능은 중앙정부와 지방자치단체 간에 분담하고 있으나, 구체적인 역할분담은 환경부와 지방자치단체 간에 위임과 회수를 반복하면서 계속 변화해왔다. 즉, 1984년 이전까지는 오염물질 배출업소에 대한 지도·단속 업무를 시·도를 비롯한 지방자치단체에서 전담하였으나 환경보전에 대한 인식과 전문성 부족 등으로 제대로 관리하는 데 어려움이 있었다. 이에 따라 당시 환경청에서는 1984년 3월 임시기구로 11개의 중앙지도점검반(후후 14개로 확대)을 편성하여 특별점검을 실시하면서 중앙정부가 단속 업무에 관여하기 시작했고, 1986년에 지방환경관서가 설치되면서 산업단지내 업소, 특정유해물질 배출업소, 산업단지의 대형배출업소는 지방환경관서가, 그 외의 시설은 지방자치단체가 지도·점검 등 감시 업무를 수행하는 이원화된 관리체계가 실시되었다. 이 시기에는 지방환경관서가 소관 업소에 대한 허가·단속·행정처분권 모두를 행사하였는바, 환경행정에 있어

전체 배출사업장의 수(86,002개소)와는 차이가 있는데, 이처럼 차이가 나는 이유는, 자율점검업소(14.12월 기준 12,478개소)와 녹색기업에 대해서는 정기 지도·점검이 면제되며, 지도·점검 대상 사업장의 경우에도 「환경오염물질배출시설 등에 관한 통합지도점검 규정」에 따라서 각 사업장의 규모별(1~5종), 등급별(우수, 일반, 중점)로 지도점검의 횟수가 상이하기 때문이다.

<대기 및 폐수배출사업장의 규모별·등급별 지도점검 횟수>

등 급	사업장규모별 점검횟수 (회/년)				
	1종	2종	3종	4종	5종
우수관리	1	1/2년	1/2년	1/2년	1/2년
일반관리	3	2	2	1	1
중점관리	4	4	3	3	3

중앙정부의 역할이 가장 강력했던 시기였다고 할 수 있다.⁶⁾

그러나 1991년 3월에 발생한 낙동강 페놀 오염사고⁷⁾를 계기로 환경오염사고를 사전에 효율적으로 예방하고 사고발생시 신속하게 초기대응을 하기 위해서는 지방자치단체에서 이러한 업무를 수행하는 것이 바람직하다는 주장이 제기됨에 따라 1992년 7월부터 모든 배출업소의 지도·단속권한이 시·도로 이관되었다. 이러한 환경행정체계의 변화에도 불구하고 1994년 1월에는 또다시 낙동강에서 수돗물 악취발생사고⁸⁾가 있었고, 이번에는 광역적 성격이 강한 환경문제를 각 지방자치단체에게만 전적으로 맡겨두는 것은 문제가 있다는 반성으로 1994년 5월부터 다시 산업단지내의 배출업소에 대한 허가·단속·행정처분은 지방환경관서가 담당하고 지방자치단체는 산업단지 외 배출업소만을 담당하는 체계로 변경되었다.

이러한 역할분담 체계는 2002년에 다시 변화를 맞게 되는데, 지방자치제도가 본격적으로 시행되고 선거에 의해 지방자치단체장이 선출됨에 따라 지방자치단체에서는 산업단지내 배출업소에 대한 관리업무를 다시 이관하여 줄 것을 요구하여 왔고, 지방환경관서의 기능을 4대강 유역관리체계로 전환함에 따라서, 2002.10월부터 산업단지내 배출업소를 포함한 모든 배출업소에 대한 허가·단속·행정처분권을, 지정폐기물 관련 사업장만 제외하고, 지방자치단체에 이관하였다.⁹⁾ 다만 환경부에서는 기존에 임시조직으로 운영되던 4대강 환경감시단을 정규조직화하여 중앙정부 차원의 환경감시기능을 보완하게 되었고, 결국 환경부의 지방환경관서는 4대강 환경감시단을 통해 상수원 수질보전을 위한 특별단속과 환경오염사범에 대한 기획수사 등의 제한된 단속권만을 지방자치단체와 분담하게 되었다.¹⁰⁾ 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할분담 체계는 현재까지 큰 변화 없이 유지되고 있으나, 최근 화학물질의 안전관리

6) 김종순 외, 앞의 책, 1면.

7) 1991. 3.16일 경북 구미시에 위치한 두산전자 구미공장의 페놀 원액 저장탱크에서 인쇄회로기판용 수지 생산공장으로 이송하는 파이프 파손으로 약 30톤이 유출되어 배수구를 통해 낙동강으로 유입, 대구시 일원에 공급되는 수돗물에서 불쾌한 냄새가 발생한 사건.

8) 1994. 1. 4일부터 수일간 낙동강 중·하류 수계인 경북 달성군 논공면, 경남 마산, 창원 등의 수돗물에서 악취가 발생한 사건으로, 정확한 원인은 규명되지 않았으나 갈수기 수량부족으로 인한 자정능력 저하, 연말연시 공장폐수, 분뇨 등의 불법배출 등이 복합적으로 원인으로 작용한 것으로 추정.

9) 환경부, 환경 30년사, 환경부, 2010, 843-844면.

10) 김종순 외, 앞의 책, 2면; 양재문, 앞의 논문, 4면.

에 대한 중요성이 높아지는 것과 함께 지방자치단체의 전문성 등 관리역량에 대한 의문이 제기됨에 따라 화학물질 관련 사업장에 대한 관리 권한은 2014년에 「유해화학물질관리법」이 「화학물질관리법」으로 개정되면서 2015년 1월부터 다시 지방자치단체에서 지방환경관서로 이관되었다.

IV. 환경지도·단속의 현황 및 평가

1. 환경부의 지도·단속 현황

「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 제15조의2에서는 환경법 위반행위의 단속 및 예방을 위하여 환경부 및 그 소속기관에 환경감시관을 두도록 규정하고 있고, 동법 제15조의 3에서는 환경법 위반행위의 감시 및 단속을 위하여 관계 행정기관과 지방자치단체의 공무원으로 구성된 환경감시조직을 설치·운영할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 동법 시행령 제11조 제1항에서는 환경부에서 환경오염물질 배출시설에 대한 감시 및 지방자치단체의 배출업소 지도·점검업무에 대한 감독·지원 업무, 환경사범경찰제도의 운영에 관한 업무를 담당하는 부서에 소속된 3급부터 7급까지의 공무원과, 지방환경관서의 환경오염물질 배출시설 감시 및 환경법위반행위에 대한 수사 업무를 담당하는 부서에 소속된 4급부터 9급까지의 공무원은 환경감시관에 임명된 것으로 보도록 규정하고 있다.

이와 관련하여, 환경부 본부의 경우에는 감사관실의 환경감시팀에서 환경사범경찰제도의 운영에 관한 사항, 환경범죄의 단속·수사에 관한 제도 개선·운영에 관한 사항, 환경오염물질 배출시설에 대한 감시·단속업무를 종합·조정 업무를 담당하고 있으며, 이와 관련된 「통합지도·점검규정」의 개정 및 운영, 자율점검업소 지정제도 운영, 지방자치단체의 배출업소 지도·점검업무 감독·평가 및 지원, 민간환경감시제도, 환경오염 신고 및 포상금제도 운영 등도 함께 담당하고 있다.¹¹⁾ 이와 함께 특정 유역(지방)청의 관할을 넘는 광역적인 환경오염행위나 반복적이고 고질적 민원을 야

11) 「환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(2015. 5.26 개정, 환경부령 제601호) 제4조 제4항; 「환경부 사무분장규정」(2015. 1. 7 개정, 환경부훈령 제1129호) 제14조.

기하는 오염행위 등을 집중적으로 단속하는 한편, 특정유해물질의 배출 등 환경오염 행위를 적극적으로 감시하고 환경오염사고를 사전에 예방하기 위하여 환경기동단속반을 2013년 4월부터 운영하고 있는데, 대기, 수질, 화학물질, 폐기물 분야 등에 단속 경험이 많은 직원들과 국립환경과학원, 한국환경공단 등의 전문가들 약 30명으로 단속 인력 pool을 구성하고 사안에 따라 탄력적으로 단속반을 구성하여 투입하는 방식으로 운영되고 있다.¹²⁾

지방환경관서의 지도·단속은 유역환경청의 경우에는 환경감시단을 중심으로, 지방환경청의 경우에는 환경감시과를 중심으로 이루어지고 있다. 환경감시단과 환경감시과는 상수원 오염행위, 환경법령을 반복적으로 위반한 업체에 대한 특별지도·점검, 환경오염 취약지역·시기·업종 등에 대한 특별지도·점검, 환경부장관이 지시하는 환경법령 위반행위 등에 대한 실태조사 및 특별지도·점검, 환경사범에 대한 수사·조사·송치 등 사법수사에 관한 사항, 관할구역 지방환경청장이 환경오염방지 등을 위하여 특별지도·점검을 요청한 사항, 환경오염이 심각한 지역의 오염방지를 위한 특별지도·점검 등을 담당하고 있다.¹³⁾ 이외에도 유역(지방)환경청의 각 부서별로 소관 업무와 관련된 지도·단속업무를 수행하고 있는데, 예를 들면 환경관리과에서는 지정폐기물을 배출하는 사업장과 지정폐기물 처리업에 대한 지도·점검 및 행정처분 등을 수행한다. 환경부가 지도·점검한 횟수 대비 환경법령 위반사항을 적발한 횟수를 뜻하는 위반율은 '12년 26.5%에서 '13년 28.9%로 높아졌고, '14년에는 28.0%로 전년도와 비슷한 수준을 보이고 있다.

2. 지방자치단체의 지도·단속 현황

특별(광역시)·시·도와 같은 광역지방자치단체의 경우, 각 지방자치단체에 따라 명칭은 상이하나 환경 분야를 담당하는 국(局)을 두고 있으며, 시·군·구 등 기초지방자치단체의 경우에는, 환경과 또는 환경산림과 등의 과(課) 조직에서 환경 분야의 지도·단속 업무를 담당하고 있다. 예를 들면, 광역지방자치단체인 강원도의 경우, 녹색국에

12) 「환경기동단속반 구성 및 운영에 관한 규정」(2013. 4.17 제정, 환경부훈령 제1032호); 환경부, “환경오염 행위 꼼짜마!” 환경부, 환경기동단속반 출범(보도자료, 2013. 4.12 배포) 참고.

13) 「지방환경관서 사무분장규정」(2015. 1. 7 개정, 환경부훈령 제1134호).

소속되어 있는 환경과에서 대기·수질 1종¹⁴⁾ 배출사업장과 산업단지 배출시설에 대한 지도·단속을 수행하고 있으며, 기초지방자치단체인 평창군의 경우에는 환경위생과에서 배출시설 지도·단속 업무를 수행하고 있다. 그러나 지도·단속의 실효성 측면에서 지방자치단체의 지도·단속은 유역(지방)환경청의 환경감시단 등에서 실시하는 지도·단속에 비해 많은 문제가 있다는 지적들이 제기되고 있다.¹⁵⁾

금년 5월에 환경부에서 발표한 2014년도 지방자치단체의 배출업소 환경관리실태에 대한 평가 결과를 보면, 점검대상 환경오염물질 배출사업장들 중에서 실제로 점검한 사업장의 비율을 뜻하는 점검률의 경우 전국 평균 87.6%로 '13년의 83.4%에 비하면 약 4% 이상 높아졌다. 이 가운데 광역자치단체별 점검률은 74.8%에서 100%까지 편차가 크게 나타났는데, 이는 지방자치단체별 점검대상 업소수에 큰 차이가 있는데서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 충청북도의 경우 점검 대상 2,442개소 가운데 2,435개소를 점검해서 광역자치단체들 가운데 99.7%의 높은 점검률을 보인 반면, 경기도는 2014년 전국 점검업소수의 32%(13,604개소)를 점검하였지만 전국의 점검대상 사업장 중에 38%(18,189개소)가 소재하고 있는 까닭에 74.8%로 가장 낮은 점검률을 보이고 있다. 점검대상 사업장 중 지방자치단체가 실제로 점검한 횟수 대비 환경법령 위반 횟수의 비율을 뜻하는 위반율의 경우, 전국적으로는 8.6%로 2013년의 위반율 7.8%에 비하여 다소 상승했다. 특히 세종특별자치시(18.5%), 광주광역시(13.7%), 서울특별시(13.5%)의 위반율이 다른 지방자치단체에 비하여 높았으며, 제주특별자치도는 3.8%로 가장 낮은 위반율을 나타냈다.¹⁶⁾

지방자치단체의 지도·단속 공무원 1인당 관리 대상 업소는 2014년의 경우 평균 약 95개소로 나타났으나, 여기에도 지방자치단체별로 편차가 큰 것으로 나타나고 있다. 즉, 대상 업소가 가장 많은 경기도의 경우 지도·단속 공무원 1인당 담당하는 업소가 파주시 642개소, 화성시 496개소, 김포시 445개소, 포천군 397개소 등으로,

14) 대기오염물질 배출사업장은 연간 대기오염물질 발생량의 합계를 기준으로, 수질오염물질 배출사업장은 1일 폐수배출량을 기준으로 제1종에서 제5종까지 구분되는데, 대기의 경우 연간 대기오염물질 배출량의 합계가 80톤 이상인 사업장이, 수질의 경우 1일 폐수배출량이 2,000m³ 이상인 사업장이 각각 제1종 사업장에 해당한다(「대기환경보전법」시행령 별표1, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」시행령 별표13).

15) 김종순 외, 앞의 책, 19면; 고문현 외, 환경특별사법경찰제도 개선방안에 관한 연구, 환경부, 2009, 3-4면.

16) 환경부, 앞의 글(주 5), 1-2면.

가장 적은 숫자를 보이고 있는 부산 중구의 8개소, 경북 울릉군의 9개소에 비하면 약 55~80배 많은 사업장을 관리해야 하는 상황이며, 이에 따라서 앞서 살펴본 것처럼 점검률이 다른 지방자치단체들에 비해 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 내실 있는 지도·점검에도 어려움이 있어 오염물질 배출업소를 적정하게 관리하는 데 한계가 있을 것으로 우려되고 있다.¹⁷⁾ 환경부는 지방자치단체의 자발적인 환경관리 노력을 유도하기 위한 방안의 하나로 매년 전국 지방자치단체의 배출업소 환경관리실태를 평가하고 그 결과를 공표하고 있으며, 우수 지방자치단체를 선정하여 포상을 하고 국고보조금 지원의 참고자료로 활용하고 있는데, 2014년도에 대한 평가에서는 광역자치단체의 경우 광주광역시와 충청북도가, 기초지방자치단체는 광주 북구, 경남 창원, 경기 오산, 인천 연수, 경북 경주가 최우수 기관으로 선정되었다.¹⁸⁾

3. 평가

현재 배출업소에 대한 환경감시는 구체적으로 점검대상 배출업소를 최근 2년간의 지도·점검 결과 위반내용에 따라서 우수관리, 일반관리, 중점관리 등 3등급으로 분류하고, 사업장의 등급과 규모를 기준으로 해서 정기지도·점검을 최다 연 4회에서 최소 2년에 1회 실시하는 한편, 가뭄, 장마철, 추석·설 연휴 등 환경오염 취약시기와 환경오염관련 민원 다발지역, 오염우심지역 및 취약지역 등에 대해 수시지도·점검을 실시하고 있다. 이러한 지도·점검의 체계와 기준 및 방법 등은 배출업소에 대한 지도·점검 업무가 지방자치단체로 이관된 2002년에 10월 환경부가 훈령으로 제정한 통합지도·점검규정에서 세부적으로 정하여 점검업무의 전국적인 일관성과 투명성, 효율성을 기하도록 하고 있다. 또한 2004년 9월 동 규정을 개정하여 자율적인 환경관리역량을 갖춘 배출업소에 대해서는 스스로 환경관계법규에서 정하고 있는 준수의무사항을 스스로 점검하고 그 결과를 관할 점검기관에 제출하면 정기지도·점검을 면제해 주는 ‘배출업소 자율점검제도’를 도입하여 환경규제를 성실하게 준수하는 업체에게는 자율권을 부여하는 대신 환경관리가 취약한 사업장에 대해 집중적인 관리를 할 수 있도록 하고 있다.¹⁹⁾ 또한 오염물질 배출량이 많은 대형배출업소에서 배출하는

17) 위의 글, 8면.

18) 위의 글, 1면, 6면.

오염물질이 상시 감시될 수 있도록 대기의 경우에는 1~3종 배출업소, 수질의 경우에는 1~2종 배출업소에 대해 오염물질 원격감시체계(TMS) 설치를 의무화하는 등 그동안 환경부와 지방자치단체의 부족한 인력과 예산에도 불구하고 효율적으로 지도·단속 업무를 수행하기 위하여 제도적으로뿐만 아니라 기능적으로도 많은 개선·보완을 해왔다.²⁰⁾ 이와 함께 오염물질 처리기술을 비롯한 환경기술의 발전, 배출업소의 환경 법령 준수 의식 제고, 지역주민의 신고 의식 강화 등으로 과거와 같이 방지시설을 고의로 가동하지 않고 오염물질을 무단으로 배출한다던지 배출시설이나 방지시설을 관리하는 직원의 관리소홀 또는 전문성 부족 등으로 방지시설이 비정상 가동되어 오염물질이 배출되는 사고 등은 많이 감소되었다고 할 수 있다.

그러나 아직도 심야나 강우 시 등 취약시기에 오염물질을 무단배출하거나 사람의 발길이 잘 닿지 않는 곳 등에 소규모 배출시설을 설치하고 특정시간에만 가동하는 지능형 환경사범과 환경법령 위반행위에 대한 처벌 수위가 낮은 점을 악용하여 고의적, 반복적으로 오염행위를 일삼는 환경사범 등이 상존하고 있어 이에 대한 보다 체계적인 대응이 필요한 실정이다. 또한 '14년 1월~6월의 경우 유역환경청의 환경감시단 적발건수 총 1,586건 중 1,061건(67%), 지방자치단체 적발건수 2,607건 중 1,234건(47%)이 단순 경고 등에 해당하는 경미한 사안이었으며, '13년 총 1,288건의 환경사범에 대한 수사과정에서 구속수사는 2건에 불과했고, 기소의견으로 송치된 528건 가운데 500만 원 이상의 벌금형이 선고된 사건은 15건에 그친 것으로 나타나고 있어, 배출업소에 대한 지도·단속이 단속공무원의 역량 미흡 등으로 피상적인 수준에 머물고 있으며, 위반행위에 대한 처분의 실효성이 부족하다는 지적이 제기될 수 있다.

[표] 환경부와 지방자치단체의 위반율 비교

구 분	2012년	2013년	2014년
지방자치단체	6.1%	7.8%	8.6%
환경부	26.5%	28.9%	28.0%

19) 「통합지도·점검규정」 제3장(제27조~제41조) 참고.

20) 양재문, 앞의 논문, 5면.

2012년부터 지난해까지 3년간 환경부에서 실시한 지도·단속 위반율과 지방자치단체가 실시한 지도·단속의 위반율을 비교해보면 환경부의 위반율이 지방자치단체에 비해 3배 이상 현저히 높은 수치를 보이고 있음을 알 수 있다.

이처럼 지방자치단체가 실시하는 지도·단속의 위반율이 크게 낮은 이유는, 우선 대다수 지방자치단체장들이 환경규제를 통한 환경오염예방과 환경보전보다는 지역경제의 활성화에 더 큰 관심을 가지고 있어 환경오염물질 배출업소에 대한 지도·단속업무를 소홀히 하거나 중요시하지 않는 경향이 있다는 점을 들 수 있다. 즉 지방자치단체장의 무관심으로 인하여 환경지도·단속 업무의 중요성이 상대적으로 저평가되는 현상이 있으며, 이에 따라 이러한 업무를 담당하는 공무원들의 사기저하, 인력과 예산 부족 등이 초래될 우려가 크다고 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 지도·단속 담당 공무원들이 환경감시 업무 외에 다양한 업무를 수행함에 따라 전문적인 지식이 불충분하여 형식적인 단속에 그치는 경우가 많고, 배출업체들의 위법 또는 탈법행위는 날로 지능화, 고도화되는 반면에 지방자치단체의 지도·단속을 위한 조직, 인력, 장비 등 감시 역량은 아직 미흡한 측면이 있는 것도 원인으로 볼 수 있을 것이다.²¹⁾ 이에 따라 환경단체 등은 지방자치단체에 배출업소에 대한 관리권을 맡기는 것을 비판하면서 중앙정부가 배출업소에 대한 지도·단속을 강력하게 실시하여 줄 것을 요구하고 있다.

그러나 국민들의 전반적인 환경의식이 높아지고, 쾌적하고 건강한 삶에 대한 관심이 계속 증가함에 따라, 환경관리 필요성에 대한 지방자치단체의 인식 또한 점차 개선되고 있으며, 그 결과 지방자치단체의 배출업소 점검률이 최근 들어 상승하는 추세를 보이고 있고, 특히 위반율의 경우에는 최근 3년 동안 계속 상승하는 모습을 보이고 있는바, 이러한 지방자치단체의 긍정적인 변화를 더욱 촉진할 수 있는 제도적인 방안을 강구할 필요가 있다고 생각된다.

환경부의 지도·단속과 관련해서는, 지방자치단체의 일상적 지도·점검에 대해 2차적인 감시·단속기능을 수행하고 있지만, 부족한 단속인력 등 조직체계와 관련된 문제점과 전문성 미흡 등으로 지도·단속의 실효성이 떨어질 수 있다는 문제점 등이 제기되고 있다. 우선 환경부 지도·단속에 있어서 핵심적인 역할을 수행하고 있는

21) 김종순 외, 앞의 책, 19면; 환경부 환경감시팀, 앞의 글(주 12), 12면.

한강 등 4대강 유역환경청의 환경감시단은 전체 인력이 53명(지방자치단체에서 파견된 인력은 제외)으로 절대 부족하고, 각 감시단의 인력(10명~18명)에 비하여 담당하고 있는 관할구역의 면적이 과도하게 광범위하여 적기에 지도·단속을 실시하는 데 어려움이 있다. 특히 한강유역환경청 감시단의 경우에는 원주지방환경청 관할구역까지 그 지도·단속의 범위로 하고 있어 관할구역이 전 국토면적의 약 30%에 달하고 있으나 지도·단속인력은 18명에 불과하여 과중한 부담으로 효율적인 업무수행에 한계가 있다고 할 수 있으며,²²⁾ 중앙환경기동단속반에서 한국환경공단 등 유관기관의 전문가들로 단속인력 pool을 구성하여 특별 기획단속을 하고 있으나, 아직까지는 제한적인 역할만을 수행하고 있다. 또한 잦은 출장과 대민(對民) 접촉에 대한 부담 등 업무의 특성 상 우수한 인력이 지도·단속 업무를 기피하고 경험이 없는 신규직원이 배치되는 경우도 많이 있으며, 그 결과 환경감시단 인력의 평균 근무 연한이 1년여에 불과할 정도로 잦은 인사이동이 이루어짐에 따라서 업무의 연속성을 유지하는 데 어려움이 있을 뿐만 아니라 전문지식의 습득에도 한계가 있을 수 있다.

V. 해외 주요 국가의 사례 검토²³⁾

환경정책의 목표 달성 여부는 관리(governance) 체계, 특히 중앙정부와 지방정부간의 책임과 권한, 자원의 배분에 따라 상당 부분 달라질 수 있다. 이러한 측면에서 세계 각국의 환경오염물질 배출시설에 대한 지도·단속 체계는 크게 중앙집중방식과 지방분권방식으로 구분할 수 있는데, 전자는 전국적으로 동일한 규제내용과 규제방식을 취할 수 있어 오염물질 배출시설에 대한 규제의 전국적인 일관성을 기할 수 있다는 장점이 있는 반면, 후자는 지역별 상황과 특성에 맞는 규제내용과 방식을 취할 수 있다는 장점이 있다.

또한 오염물질 배출시설에 대한 지도·단속은 매체별 접근방식을 취하는가 또는

22) 「환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 별표 11~별표 14 및 유역(지방)환경청 공무원 배정표 참고.

23) 본 장은 Eugene Mazur, Environmental Enforcement in Decentralised Governance Systems: Toward a Nationwide Level Playing Field, *OECD Environment Working Papers*, No. 34, OECD Publishing, 2011 및 김종순 외, 앞의 책, 제4장의 내용을 참고하여 작성하였음.

통합적 접근방식을 취하는가에 따라서도 국가별로 나뉘진다. 매체별 접근방식을 취하는 경우에는 지도·단속을 대기오염물질, 수질오염물질, 폐기물관리 등 분야별 오염물질의 배출과 관리에 대해 실시하게 되며, 미국, 일본, 러시아, 중국 등의 국가들이 이러한 접근방식을 채택하고 있다. 우리나라도 이러한 매체별 접근방식을 취하고 있는데, 이러한 규제방식에서는 같은 시설물에 대해서 대기, 수질, 폐기물 등 매체별로 규제기준을 충족하고 각각 허가를 받아야 한다. 반면 통합적 접근방식에서는 대기, 수질, 토양, 폐기물, 에너지 등을 모두 통합적으로(cross-media) 고려하여 시설에 대한 하나의 배출허가를 받게 되는데, EU의 영국, 프랑스, 네덜란드, 핀란드 등이 이러한 방식을 택하고 있다. 이들 국가들은 EU가 「통합오염예방 및 통제에 관한 지침(Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) Directive)」²⁴⁾을 채택한 1996년 이전부터 이미 통합적인 허가체계를 사용하고 있었으며, 지속적으로 환경허가체계를 공통의 규제 틀로 통합하여 단순하고 효율적인 지도·단속 체계를 만들고 있다.

이하에서는 우리나라와 유사한 매체별 접근방식을 취하고 있는 대표적인 국가인 미국, 일본과 통합적 접근방식을 채택하여 운영하고 있는 영국의 사례를 검토해보고자 한다.

1. 미국

미국은 연방정부와 주정부의 권한이 서로 중복되면서 복잡한 환경법 강제 시스템을 가지고 있는데, 환경규제 프로그램의 대부분은 주정부에 위임되어 90% 이상의 강제 업무를 주정부에서 담당하고 있다. 그러나 연방 환경청은 주정부에 권한이 위임된 사안이라고 하더라도 필요한 경우에는 연방정부의 법을 직접 강제할 수 있으며, 매우 중요하거나 규모가 큰 환경문제인 경우에는 연방 환경청과 주정부가 같이 강제를 한다.

연방 환경청은 전국적인 규제순응 정책을 수립하고 환경범죄 사건을 다루며, 심각한 환경문제를 조사하고 기술적인 지원을 한다. 연방 환경청에 소속된 10개의 지방환

24) Council Directive 96/61/EC (1996. 9. 24). 이후 수차례 개정을 통해 현재는 Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions (2008. 1. 29) 적용.

청정(Regional Office)은 현장 조사와 국가의 강제권한에 속하는 환경범죄가 아닌 일반 환경규제 위반 사안을 다루며, 행정명령을 발하고, 주정부가 적절한 강제행위를 하지 않는 경우 사법적 절차를 준비하여 연방 법무부(Department of Justice)의 사법적 강제를 위한 지원업무를 담당한다. 지방환경청은 주정부와 소관 지방정부의 행정부에 대한 감시를 통해 전국적으로 일관된 강제행위를 수행하는 데 중요한 역할을 한다.

미국의 경우 위반행위를 색출하고 처벌하는 데 매우 공격적인 주가 있는데 반해 어떤 주는 산업체의 파트너로서 매우 협조적인 접근방식을 취하며, 또 일부 주에서는 재원의 부족으로 일정한 수준의 감시·단속을 수행하지 못하는 경우도 있는 등, 감시·단속 프로그램의 수행에 있어 주정부간에 차이가 나타날 수 있는데, 주정부의 감시·단속이 제대로 이루어지지 않는 지역에 대해서는 지방환경청이 직접적인 조사횟수를 늘려 부족한 부분을 보충하는 방식으로 연방 환경청의 개입에 의해 이러한 차이가 많이 해소된다. 또한 연방 환경청과 주정부는 감시·단속 대상 업체의 범위를 서로 협조하여 설정하며, 주정부가 연방 환경청에게 대규모 배출업소에 대한 조사를 요청하는 경우도 있다.

연방 환경청은 환경규제정책을 수립하고 감시·단속과 주정부의 환경 관련 활동에 대한 모니터링, 법적·기술적 지원 제공 등을 담당하는데, 이 중에 규제준수 지원, 검사와 조사의 수행, 강제사건의 적발과 집행 등은 ‘법집행·준수국(Office of Enforcement and Compliance Assurance)’에서 담당하고 있다. 법집행·준수국은 감시·단속 대상의 선정, 규제준수 지원, 규제준수 모니터링, 지역·주·시정부·시민단체·산업체와의 관계 등을 담당하는 규제준수과(Office of Compliance), 민사강제과(Office of Civil Enforcement), 환경범죄강제·수사·훈련과(Office of Criminal Enforcement, Forensics and Training) 등으로 구성된다. 연방 환경청은 연간 2만회의 조사(검사)를 시행하고 있으며, 주정부는 이것의 약 5~10배에 달하는 조사를 시행하고 있는데, 이는 주정부의 자체적인 권한과 연방 환경청에서 위임한 주정부의 프로그램에 의하여 또는 환경청을 대신하여 시행하게 된다. 또한 연방 환경청과 주정부는 환경범죄수사관을 두고 있으며, 이들은 조사업무를 수행에 있어 사법경찰로서의 권한을 가지고 있다.

이처럼 미국의 지도·단속체계는 연방정부와 주정부간에 지도·단속에 대한 권한을 분담하고 있으나 대부분의 권한을 주정부가 행사하고 있어 지역에 따라 규제의

일관성이 유지되기 어렵고 중대한 환경문제가 간과될 수 있다는 한계를 가지고 있다. 그러나 중요하거나 규모가 큰 환경문제가 같이 연방정부의 개입 필요성이 있는 경우, 주정부의 감시·단속이 제대로 이루어지지 않거나 부족한 경우 등에는 연방정부가 적극적으로 권한을 행사하여 이러한 문제를 해결할 수 있도록 하는 장점을 가지고 있으며, 또한 연방 환경청에 환경범죄 관련 업무와 규제위반행위에 대한 민사적 강제를 전담하는 부서를 설치·운영함으로써 규제의 실효성을 높이고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

2. 일본

일본에서 환경규제에 대한 이행강제의 총괄적인 책임은 환경성에 있으며, 7개의 지역환경청이 배출시설에 대한 감시·단속을 담당한다. 그러나 국가 환경법의 강제와 집행에 대한 책임은 기본적으로 일본의 47개 자치 현(縣)정부와, 인구 50만 명 이상으로 현정부와 같은 자치권을 갖는 시정부에 있다. 지방자치단체의 환경부서는 오염매체별로 조직되어 있는데 일부 현정부는 자체적인 지역환경사무소를 두고 있다. 현정부는 폐기물관리시설에 대한 허가를 발급하고, 배출시설로부터 환경상태와 자율감시보고를 받고 검사를 수행한다. 검사관은 현정부의 공무원이며 허가와 검사는 같은 부서에서 함께 담당한다.

배출업소에 대한 검사는 오염매체별로 이루어지며, 사전에 공지되지 않는다. 일부 지방자치단체는 배출업소 검사의 우선순위를 정하는 기준을 만들기도 하는데, 통상 오염물질의 배출량, 유해오염물질의 배출, 규제준수기록 등이 그 기준이 된다. 지방자치단체에 의하여 행해지는 대부분의 검사는 자율감시 결과의 데이터가 정확한지 검증하는 데 초점이 맞춰진다.

일본에서 행정강제는 벌칙을 부과하는 것이 아니라 규제준수를 우선적으로 유도하도록 설계되어 있으며, 배출업소에 대한 검사결과를 바탕으로 지방자치단체는 행정지도를 통해 규제준수를 유도한다.

일본의 지도·단속체계는 행정지도에 초점을 맞춘다는 점에 특징이 있으며, 따라서 사업장의 부담을 최소화하면서 자율적인 규제 준수를 유도할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 행정지도에도 불구하고 상습적으로 법령을 위반하고 자율감시를 해태하는

사업자에 대해서는 실질적인 효과를 거두기 어렵다는 한계가 존재한다.

3. 영국

영국에서 환경규제에 관한 권한은 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 분권화되어 있다. 잉글랜드와 웨일즈 지역을 중심으로 규제준수의 확보를 위한 제도 등을 살펴보면, 영국의 ‘환경·식품·지방자치부(Department of Environment, Food and Rural Affairs, Defra)’는 환경정책과 환경법체계에 대한 전반적인 책임을 지고, 환경규제 책임기관은 잉글랜드와 웨일즈의 환경청(Environmental Agency)이다.

환경청은 독립적인 공공기관으로 주요산업체, 방사능물질, 폐수배출 허가, 폐기물관리, 오염도양, 홍수관리를 비롯한 광범위한 물관리 기능 등을 담당하고 있으며, 환경청 본부에서는 구체적인 정책과 지침을 마련하고, 8개의 지방환경청(Regional Office)과 22개의 지역사무소(Area office)들이 집행 책임을 맡고 있다. 환경청은 규제준수 여부를 감시하기 위해 현장조사, 감사(심층평가) 등 다양한 수단을 활용하는데, 현장조사는 정상시의 운영을 확인하기 위하여 비공개로 진행되며, 사전통보에 의한 현장조사는 새로운 배출시설을 설치할 때, 지적사항에 대한 이행을 확인할 때 등에 수행된다. 감사는 규제가 제대로 준수되지 않는 근본적인 원인을 밝히기 위해서 실시되며, 감사 주기는 각 배출시설의 과거 성과에 따라 연 2회에서부터 6년에 1회까지 차등적으로 결정된다.

지방정부의 경우에는 보통 환경건강과(Environmental Health Department)에서 통합오염예방(IPCC) 시설에 대한 허가, 검사, 비통합오염예방(non-IPCC) 시설에 대한 대기오염물질 배출검사, 대기질 관리, 토양오염 등에 대한 규제 강제 등 환경업무를 수행한다.

영국의 경우 매체별 접근방식이 아니라 통합적 접근방식을 채택하여 지도·단속이 대기, 수질 등 특정 매체에 국한된 것이 아니라 해당 시설 전반에 대해 이루어진다는 점에서 근본적인 차이가 있으며, 이를 통해 종합적인 검토와 문제점에 대한 체계적인 개선이 가능하다는 장점이 있다고 할 것이다. 그러나 담당 인력과 그 전문성이 충분히 확보되지 않을 경우에는 지도·단속의 실효성을 확보하는 것이 더욱 어려워질 우려가 있다.

4. 시사점

분권화된 거버넌스 시스템을 채택하고 있는 국가들의 경우 구체적인 범위나 정도에 있어 차이는 있으나, 공통적으로 중앙정부와 지방자치단체가 지도·단속에 있어 역할 분담을 통해 환경규제의 실효성을 확보하는 체계를 채택하고 있다. 결국 우리나라의 경우와 큰 틀에 있어서는 차이가 없다고 할 수 있으나, 외국의 사례에서 우리나라의 지도·단속 체계의 개선을 위한 시사점을 찾는다면 다음의 사항들을 생각할 수 있을 것이다.

우선, 지방자치단체에 의한 지도·단속에 있어서 전국적인 일관성을 확보할 필요가 있다. 즉 규제 이행여부를 점검하고 위반행위를 적발하기 위한 점검대상을 선정함에 있어 전국적으로 동일한 원칙과 방법을 적용할 필요가 있으며, 유사한 위반행위에 대한 행정적 제재 등 강제수단 역시 지방자치단체에 관계없이 동등하여야 한다. 이러한 일관성을 확보하기 위해 미국의 경우와 같이 중앙정부의 환경청은 지방자치단체의 지도·단속의 일관성과 성과를 지속적으로 모니터링하고 적절한 개입을 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

또한, 지도·단속의 실효성을 제고하기 위해서는 환경 분야의 전문성을 갖춘 인력과 환경프로그램을 집행하기 위한 재정이 확보되어야만 한다. 특히 중앙정부의 위임을 받아 지도·단속을 실시하는 지방자치단체에 대해서는 미국의 경우와 같이 위임사무의 집행을 위한 보조금을 지급하는 등 재정지원이 필요하다는 주장²⁵⁾을 주목할 필요가 있을 것이다.

VI. 향후 정책방향

환경법령에 반영된 환경보호를 위한 여러 정책적인 선택들이 제대로 이행되지 않는다면, 그러한 법령 규정들은 공허한 제스처에 불과한 것이며, 심하게 표현하면 국민을 현혹하는 속임수라는 비난을 받을 수도 있다.²⁶⁾ 따라서 내실 있는 지도·단속을 통해

25) 김종순 외, 앞의 책, 140면.

26) Marcia E. Mulkey, Judges and Other Lawmakers: Critical Contributions to Environmental

환경법령의 이행을 확보하는 것이 법령을 제정하는 것만큼이나 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

우리나라의 경우, 건강피해의 예방이나 정온한 생활환경 유지 등 환경과 관련된 국민들의 요구가 늘어남에 따라서 환경오염 지도·단속의 대상 또한 지속적으로 증가하고 있는데, 최근의 경우만 보더라도 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」이 새로 제정되고 기존의 「유해화학물질관리법」이 「화학물질관리법」으로 전면개정되면서 신규 제도의 시행으로 단속대상이 증가하게 되었다. 반면에 기업들은 어려운 경제적인 여건을 들어 환경규제의 완화를 지속적으로 요구하고 있는 실정이다. 즉, 높은 수준의 환경 보호를 달성하면서 동시에 건실한 경제성장과 양립될 수 있는 효율적인 지도·단속체계를 마련함으로써 환경법령의 이행을 담보하는 것이 오늘날 환경행정 에 있어 더욱 중요한 과제가 되고 있는 것이다.²⁷⁾

이러한 과제에 효과적으로 대응하기 위해서는, 정부의 지도·단속이 소기의 성과를 거둘 수 있도록 환경부와 지방자치단체의 역할 분담을 효율화하는 것과 함께, 사업자의 환경의식과 환경법령 준수 의지가 제고될 수 있도록 하는 한편, 환경오염행위를 적극적으로 신고하는 시민들의 참여를 이끌어내는 것이 중요하다고 할 것이다. 또한 환경정책의 목표를 효과적·효율적으로 달성하기 위해서는 환경규제의 이행을 강제함에 있어서 국가 전체적으로 일관성(consistency)을 제고하는 것이 필요한바,²⁸⁾ 이러한 관점에서 향후 정책방향을 검토해보면 다음과 같다.

1. 환경감시체계의 효율성 제고²⁹⁾

지도·단속 인력과 예산의 확충에 한계가 있는 상황에서 지도·단속의 효율성을 높이기 위해서는 “선택과 집중”을 통해 환경법의 이행을 확보하는 것이 필요하다. 따라서 유역환경청 환경감시단의 기획단속 및 수사를 강화하여, 다량의 유해화학물질

Law Enforcement, *Sustainable Development Law and Policy*, Spring 2004, p. 3.

²⁷⁾ OECD, *Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices*, OECD, 2009, p. 17.

²⁸⁾ Eugene Mazur, *supra* note 23, p. 7 참고.

²⁹⁾ 이하의 내용은 주로 환경부, 2015년도 환경부 업무계획 워크숍 자료집, 2014, 363-366면을 참고하였음.

취급 업체 등 사고발생시 사회적인 파장이 큰 업종·업체와 중대한 환경훼손행위, 환경정책의 근간이 되는 제도의 위반행위 등을 대상으로 기획단속을 실시하고, 이에 부합되도록 환경감시단의 조직과 기능에 관한 근거법령을 정비하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 현재 한강유역환경청 환경감시단에서는 원주지방환경청 관할구역에 대한 환경감시도 함께 수행하고 있으나, 지나치게 광범위한 지역을 소수의 인원으로 실효성 있게 지도·단속하는 데는 한계가 있으므로 이를 원주지방환경청으로 이관하는 것이 타당할 것이다. 이와 함께 제도적으로, 지방자치단체의 지도·단속 실적이 미흡하고 인력과 예산의 부족으로 적절한 관리가 이루어지기 어렵다고 판단될 경우에는 환경부 또는 지방환경관서가 해당 지방자치단체의 관할 사업장에 대해 직접 지도·단속을 실시하는 등 적극적으로 개입하여 전국적으로 지도·단속에 있어 일관성과 형평성이 유지되도록 하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

이와 함께 환경감시단의 단속·수사역량을 강화하기 위해서 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있는 우수인력의 충원을 유도하기 위해 지도·단속 담당자에 대한 인센티브를 강화하는 한편, 중앙환경기동단속반의 인력풀을 사업부서 직원과 단속분야 유경험자, 산하기관 직원 등으로 확대하고 검찰과의 협업을 더욱 강화함으로써, 환경법령의 실효성을 제고해 나갈 필요가 있다. 장기적으로는 미국 연방환경청의 사례를 참고하여 환경범죄에 대한 수사 업무를 담당하는 정규조직(가칭 “환경범죄수사국”)을 신설하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각된다.

또한 환경오염행위에 대한 지방자치단체의 단속의지와 전문적인 역량을 강화하기 위해서는, 매년 지방자치단체별 배출업소 지도·단속 및 홍보 실적 등을 평가하여 우수한 지방자치단체와 공무원을 포상하고 평가결과를 언론에 공표하는 한편, 우수사례 발표회 등을 통해 지도·단속 담당 공무원들 간의 정보공유 및 우수사례의 전파를 유도하고 공무원과 민간인을 대상으로 한 사이버 강좌 등 교육도 지속적으로 실시하는 것이 필요하다. 이와 함께 환경오염행위 지도·단속에 민간단체 또는 지역주민의 참여를 확대함으로써 그 실효성과 신뢰도를 제고할 수 있을 것인바, 이를 위해 지방자치단체별로 민·관 합동단속반을 편성하여 지속적으로 단속을 실시하도록 하는 한편, 환경오염행위를 조기에 발견하여 신속하게 대응할 수 있도록 환경신문고와 신고포상금제도를 통해 국민들의 참여를 적극적으로 유도

해 나가야 할 것이다.

2. 환경오염 감시시스템의 과학화

환경부와 지방환경관서, 국립환경과학원, 한국환경공단, 지방자치단체 등에서는 ‘전국 오염원 조사자료’, 대기·수질 등의 사업장 TMS 자료, 의료폐기물을 비롯한 지정폐기물의 발생 및 처리 전반을 실시간으로 관리하는 ‘올바로시스템’ 자료, 대기오염자동측정망 자료 등 전국의 사업장과 오염물질 배출 현황, 환경질 등과 관련된 방대한 자료와 데이터베이스들을 분산 관리하고 있는데, 현재는 이러한 자료들이 지도·단속 관련 업무에 적극적으로 활용되지는 못하고 있다. 그러나 이러한 자료들을 잘 활용할 경우 특정 사업장 또는 지역에서의 위반행위 발생 개연성을 파악하고 지도·단속의 대상 선정과 우선순위 설정 등의 업무를 효율적으로 추진하는 것이 가능할 것인바, 향후 이러한 다양한 자료들을 종합·분석하여 취약지역이나 취약사업장 등 기획단속의 대상을 선정하고, 개별 사업장별 오염도 측정자료를 지도·단속에 활용할 수 있도록 하는 시스템을 구축하여 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 날로 지능화·고도화되고 있는 오염물질 불법배출행위에 과학적으로 대응하기 위해서는 지도·단속 인력이 현장에서 활용할 수 있는 다항목 휴대용 수질측정기를 비롯한 첨단 감시장비들을 확충하는 한편, 환경오염물질을 배출하는 업체에 대한 종합적인 정보화시스템을 구축하여 국민들의 환경정보에 대한 접근성을 높이고, 모바일 위치기반 기술을 기반으로 스마트폰을 통해서 배출업소들에 대한 정보를 검색하고 환경오염행위를 바로 신고할 수 있도록 하는 방안도 함께 검토하는 것이 바람직할 것이다.

3. 환경오염행위에 대한 경제적 제재 강화

환경오염행위 단속의 실효성을 제고하고 환경규제의 이행을 확보하여 그 정책적인 목표를 달성하기 위해서는 지도·단속업무를 담당하는 인력과 예산의 확보가 필요하나, 현실적으로 관련 인력을 증원하고 예산을 증액하는 데에는 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 그 대안으로서 부과금, 과태료, 과징금, 벌금 등 경제적인 제재를

강화하는 방안을 심도 있게 검토하고, 그 결과를 바탕으로 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」등 관련 법령의 개정을 검토할 필요가 있다.

환경법령을 위반하여 공공수역으로 폐수를 무단배출하거나 대기 중으로 오염물질을 배출할 경우 국민의 건강에 직접적으로 피해가 발생할 우려가 있을 뿐만 아니라 이를 정화하기 위해서는 사회적인 비용이 소요될 수밖에 없으며, 이는 결국 국민 전체의 부담을 대가로 특정한 위반행위자가 경제적 이익을 누리게 되는 결과가 된다. 또한 환경법령의 규정에 따라서 오염물질의 배출을 방지하기 위한 시설에 많은 투자를 한 선량한 사업자가 오히려 법령을 준수하지 않는 사업자에 비해 경쟁에서 불이익을 받게 되는 불합리한 결과가 초래될 수도 있는 것이다. 이와 같이 환경오염행위를 한 자에게 부당한 경제적 이익을 주지 않기 위해서는, 두 가지 사항을 고려할 필요가 있다. 우선 첫째는, 위반행위에 대한 경제적 제재의 수준을 그로 인해서 얻게 되는 이익을 상쇄할 수 있는 정도로, 또는 해당 위반행위로 인하여 국가 또는 지방자치단체가 지출해야 하는 정화비용 등 사회적 비용에 부합하는 정도로 대폭 강화함으로써 사업자가 그러한 경제적 제재가 위반행위로 인하여 누리게 되는 경제적 편익을 제거하도록 하는 것이 중요하다는 점을 고려할 필요가 있다.³⁰⁾ 이와 함께, 동일한 유형, 동일한 수준의 위반행위에 대해서는 모든 지방자치단체에서 동등한 수준의 제재를 가하도록 함으로써 서로 다른 지방자치단체에서 사업을 영위하는 기업들이 경제적으로 평등하게 경쟁할 수 있도록 하는 것이 타당하다는 점 또한 검토되어야 할 것이다.

4. 환경행정지도의 효율적 활용

행정지도는 비권력적인 사실행위라는 특성에도 불구하고 실질적으로 상대방이 거부하기 어려운 강제성을 내포하고 있는 경우가 많으며, 따라서 이에 대한 적절한 통제가 없으면 남용되고 실질적으로 법치주의를 공동화할 우려가 있다는 지적도 제기되고 있으나, 반면에 현대사회에서 과학기술의 발전에 따른 위험을 관리·예방하고 행정의 역할 확대에 대응하기 위해서는 유연한 정책수단으로서 행정지도를 적극 활용할 필요가 있는 것도 사실이다.³¹⁾

³⁰⁾ Eugene Mazur, *supra* note 23, p. 36.

³¹⁾ 한승연, 협력적 행정과 행정지도, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2008, 252면, 254면.

특히, 환경행정 분야는 대기·수질·폐기물·화학물질 등 과학적이고 전문적인 사항을 내용으로 하는 규제가 다수 존재하며, 피규제자 가운데 다수를 차지하는 중소기업의 경우에는 새로 강화되는 규제를 준수하기 위한 준비나 역량이 부족한 경우가 많은바, 권고나 기술진단·지원 등과 같은 행정지도를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 사업장에 대한 점검 결과 즉시 시정이 가능하고 경미한 법령위반 사항만이 발견될 경우에는 행정지도에 의하여 행정목적을 실현하는 것이 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다.

논문투고일 : 2015. 7. 9. 심사일 : 2015. 8. 14. 게재확정일 : 2015. 8. 28.

참고문헌

- 고문현 외, 『환경특별사법경찰제도 개선방안에 관한 연구』, 환경부, 2009.
- 김중순 외, 『환경오염행위 감시 단속 활성화 방안 연구』, 한국정책학회, 2012.
- 양재문, “환경오염물질 배출업소 환경감시 정책 방향”, 『환경정보』, 2010년 9/10월호, 환경보전협회, 2010.
- 이승민, “행정지도의 개념과 실제”, 『행정법연구』, 제38호, 행정법이론실무학회, 2014.
- 한승연, “협력적 행정과 행정지도”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2008,
- 환경부, 『2015년도 환경부 업무계획 워크숍 자료집』, 환경부, 2014.
- 환경부, 『환경 30년사』, 환경부, 2010.
- 환경부, “2014년도 환경오염물질 배출사업장 관리 우수지자체 7곳 선정” (보도자료, 2015. 5.11 배포).
- 환경부, “환경오염 행위 꼼짝마!” 환경부, 환경기동단속반 출범 (보도자료, 2013. 4.12 배포).
- Mazur, Eugene “Environmental Enforcement in Decentralised Governance Systems: Toward a Nationwide Level Playing Field”, OECD Environment Working Papers, No. 34, OECD Publishing, 2011.
- Mulkey, Marcia E. “Judges and Other Lawmakers: Critical Contributions to Environmental Law Enforcement”, Sustainable Development Law and Policy, Spring 2004.
- OECD, Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2009.
- Stavins, Robert N. “Market-Based Environmental Policies”, Public Policies for Environmental Protection, RFF Press, 2000.

[Abstract]

Environmental Inspection and Control

- Present State and Policy Direction -

Hwang, Gye-Yeong

(Administrator, Ministry of Environment, Wonju Regional Environmental Office)

To produce satisfactory results of the regulations in the environmental law, it is necessary to monitor if the regulations are implemented properly and to enforce it if they are not implemented. So, as a concrete measure of monitoring and enforcement, to ensure the effectiveness of environmental inspection and control. At present, the Ministry of Environment and local governments are splitting up the inspection and control duty over establishments, especially the plants discharging pollutants. But, since most of the inspection and control duty has been transferred to the local governments with the full operation of self-governing system, the regional offices of the Ministry of Environment now take charge of extremely small portion. However, many questions has been raised if this division of duty is appropriate, because some local governments' performance in this field has been very poor. In this thesis, I presented several policy directions to be considered in the future, based on the evaluation of present state of inspection and control duty.

In Korea, it becomes an important task in the environment management to ensure the implementation of environmental law by effective inspection and control system which can achieve high-level environmental protection and be compatible with sound economic growth. To respond this task effectively, it is important to make the division of the duty between Ministry of Environment and the local governments more efficiently to realize the anticipated result, to promote the industrialists' environmental consciousness and will to keep the environmental law through the strengthening of economic disincentive, and to lead the citizen to report the violation of the law polluting the environment. Besides, to achieve the object of environmental policy effectively and efficiently, an endeavor to improve the consistency in the enforcement of environmental

regulations across the nation is also required.

주 제 어: 규제, 지도·점검, 단속, 강제, 경제적 유인수단

Key Words: Regulation, Inspection, Control, Enforcement, Economic Incentive