

「環境政策基本法(案)」에 관한 小考*

具 然 昌**

■—————》차 레《—————■

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| I. 序 說 | 용개관 |
| II. 環境政策基本法の 제정 필요성 | 1. 環境政策基本法の 性格 |
| 1. 立法方式上의 필요성 | 2. 基本法案의 내용개관 |
| 2. 環境政策의 基本哲學의 정립 필요성 | IV. 基本法案 및 그 제정에 관련된 문제점과 對策 |
| 3. 綜合的인 環境政策의 수립, 추진상의 필요성 | 1. 政府의 環境問題에 대한 자세 |
| 4. 법체계론상의 필요성 | 2. 立法의 性格 및 體制上의 문제 |
| III. 環境政策基本法案의 性格 및 내 | 3. 立法 내용상의 문제점 |

I. 序 說

건강하고 쾌적한 環境에서 문화적인 생활을 영위할 것을 요구하는 예전에 없었던 命題가 새로이 대두되었을 뿐만 아니라, 이것이 憲法上의 基本權으로 성문화되기에 이르렀다.¹⁾ 이것은 인구증가, 공업화, 도시화, 技術開發 등으로 우리의 삶의 터전인 環境이 파괴되고 汚染됨으로써²⁾ 우리의 健康과 生活을 심각하게 위협하기 시작한 데에서 비롯된다.

* 본 논문은 環境廳의 지원에 의한 1988년도 정책연구과제인 “環境行政의 基盤分析·評價 및 改善策講究”의 일환으로 작성된 것이다.

** 慶熙大 法大 教授·法博

1) 1970년대 이래 世界各國은 憲法改正의 기회만 있으면 憲法上에 環境權 혹은 環境에 관한 규정을 명문화하는 경향을 보여 왔다. 상세는 具然昌, 環境法論(법문사, 1985), pp.112~117 참조.

2) 環境問題의 주요한 원인에 관하여는 P. Ehrlich, *The Population Bomb* (New York: Ballentine, 1968); G. Borgstrom, *The Hungry Planet* (New York: Collier-MacMillan, 1965); B. Commoner, *The Closing Circle* (New York: Knopf, 1971) 등 참조.

따라서 옛날에 없었던 環境保全이라는 관념이 우리 모두의 일상용어로 되었고, 環境政策, 環境法, 環境行政이라는 새로운 영역이 등장, 發展하게 되었다.

環境立法은 環境政策의 문서화이고, 環境行政은 이를 실천하는 過程이라고 말할 수 있다. 따라서 環境立法의 제정 및 그 시행은 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 내지는 環境行政은 綜合化, 積極化, 一元化, 計劃化, 科學化, 效率化, 民主化될 것이 요청된다고 말하곤 한다.³⁾ 따라서 環境政策, 環境立法, 環境行政은 이와 같은 目標을 실현하면서 發展해 왔고, 앞으로도 이와 같은 方向을 지향하게 될 것이다.

우리 나라에서는 1970년대 이래 괄목할 만한 經濟成長과 함께 우리의 環境問題도 양적 확대, 지역적 일반화, 내용의 복잡화, 피해의 심화 등의 양상을 띠기 시작하였다. 이에 대처하기 위하여 政府는 1977년 環境保全法⁴⁾을 제정하였고, 1980년에는 環境廳을 신설하였으며,⁵⁾ 같은 해 10월에는 第5共和國憲法에 環境權을 명문화시키기에 이르렀다.⁶⁾ 우리 나라 環境立法의 근간이 되어온 環境保全法은 제정 이래 세 차례의 改正을 거치면서⁷⁾ 그 내용은 더욱 확충, 보완되었다. 그리고 1986년에 廢棄物管理法⁸⁾의 제정과 함께 環境廳 내에 廢棄物管理局를, 그리고 地方에

3) 具然昌, “韓國 環境行政의 오늘과 내일”, 慶熙行政論叢 제2권 제1호(1986), p. 28.

4) 法律 제3078호, 1977년 12월 31일.

5) 우리 나라의 環境行政機構의 發展過程에 관하여는 具然昌, “韓國 環境立法 및 行政의 再照明”, 環境法研究 제9권(1987), pp. 23~27 참조.

6) 第5共和國憲法 제33조에서는 “모든 국민은 깨끗한 環境에서 生活할 권리를 가지며, 國家와 국민은 環境保全을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 1987년 10월 확정된 第6共和國憲法 제35조에서도 거의 유사한 규정을 두고 있다.

7) 環境保全法의 제1차 개정은 1979년 12월 28일(法律 제3213호), 제2차 개정은 1981년 12월 31일(法律 제3505호), 제3차 개정은 1986년 12월 31일(法律 제3903호)에 있었다.

8) 法律 제3934호, 1986년 12월 31일.

는 6 개의 環境廳支廳을 신설하였다⁹⁾.

그런데 1984년을 지나면서 우리 경제는 國際收支上의 흑자를 가져오기 시작하였고, 86 아시안게임을 무난히 치름과 함께 국민의 環境意識의 현저한 향상을 가져왔다.¹⁰⁾ 특히 1987년의 民主化의 물결과 함께 環境問題에 대한 국민의 욕구도 급증할 추세를 보임에 따라 우리의 環境政策은 보다 積極化하고 效率化되어야 할 필요성에 직면하게 되었다. 이러한 요청에 부응하여 環境廳은 1987년 봄부터 우리 나라 環境立法의 分法化 내지 個別化와 아울러 環境政策基本法을 제정하기로 方針을 세우고 이를 추진해 왔다.

環境廳은 環境政策基本法案을 구상하여 그간 관계전문가의 자문 등을 통하여 수정·보완을 거쳐 1987년 7월 環境廳案으로서 마련하여 關係部處의 협의를 거친 바 있었으나¹¹⁾ 立法化는 되지 않았었다. 그 후 이案을 다시 수정·보완하여 1988년 7월에 環境政策基本法修正案을 작성하여 올림픽 후의 國會에서의 立法化 추진을 위하여 검토 중에 있다. 그러나 일반 市民은 물론 關係部處까지도 環境政策基本法의 제정 필요성이나 制定方針에 관하여 올바르게 이해하지 못하고 있는 경우가 적지 아니한 것 같다.¹²⁾ 따라서 여기서는 環境政策基本法의 제정 필요성과 性格을 논급함과 함께 環境廳이 1988년에 수정·보완한 環境政策基本法案의 내용을 개관하고, 이 법안의 내용 및 제정과 관련되는 문제점을 분석·

9) 이에 관한 상세는 Yeon-chang Koo, "Environmental Law and Policy in Korea," in *Selected Problems in Contemporary Comparative Law: Festschrift for Dr. Chin Kim*, ed., Yeon-chang Koo, et al. (Seoul: Daewon Publishing Co., 1987), pp. 322~340 참조.

10) 1987년 11월 韓國環境科學研究協會가 실시한 '環境保全에 관한 國民意識調查'에 나타난 바에 의하면, 응답자의 69.1%가 環境汚染으로 인한 피해를 받고 있으며, 응답자의 72.5%가 生活 中에서 環境問題에 대한 불평, 불만을 가지고 있고, 응답자의 31.1%가 미래의 인류의 위기는 環境汚染이라고 응답하고 있다. 이에 관한 상세는 韓國環境科學研究協會, 環境保全에 관한 國民意識調查(環境廳, 1987), pp. 26~29 참조.

11) 1987년의 環境政策基本法案에 관한 검토는 具然昌, "재강조되는 環境政策基本法의 제정 필요성과 문제점", 環境保全 제156호(1988. 2. 15), pp. 2~7 참조.

12) *Ibid.*, pp. 5~6.

검토해 보고자 한다.

II. 環境政策基本法の 제정 필요성

세계의 環境立法例 중 環境政策基本法에 관한 대표적인 것은 美國의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act : NEPA, 1969)¹³⁾과 日本의 公害對策基本法(1967)¹⁴⁾이다. 전자는 60년대 말의 美國市民들의 環境保護에 대한 열렬한 여론 결집의 결과이고,¹⁵⁾ 후자는 미나마다병, 이다이·이다이병 등 이른바 公害病에 대한 충격의 반응으로서의 산물이었다.¹⁶⁾ 우리 나라에서는 이 두 立法의 제정배경과 같은 상황이 존재하지는 않는다. 그러나 현재의 우리 나라의 環境狀況 및 環境政策의 전환과 관련하여 우리 나름대로의 環境政策基本法の 제정이 필요한 근거를 찾아볼 수 있다.

I. 立法方式上的 필요성

環境對策이 적극적으로 추진되지 아니하는 國家에서는 단일의 環境立法을 제정하여 環境立法의 구색을 갖추는 것으로 족하다. 후진국에서 흔히 볼 수 있는 立法方式이다.¹⁷⁾ 그러나 점차 현저해져가는 環境問題에 대처하기 위하여 環境政策이 積極化하게 되면 우리 나라에서 보듯이

13) Pub. L. No.91~190, 83 Stat. 852(1969), 42 U.S.C. 4321~4347(1970), as amended by Pub. L. No.93~83(1975).

14) 法律 第132號, 1976年 8月 3日 制定.

15) NEPA의 제정배경에 관한 상세는 J. Springer and E. Constatini, "Public Opinion and the Environment: An Issue in Search of a Home," in S. Nagel, ed., *Environmental Politics*(New York : Praeger Publishers, 1974), pp.195~224; 具然昌, "美國 國家環境政策法(NEPA)의 제정배경, 법적 性格 및 發展", 총암 전창조박사 고회기념 논문집(1987.7), pp.100~101 참조.

16) 日本의 公害對策基本法の 제정배경에 관하여는 岩田幸基編, 公害對策基本法の解説(東京:新日本法規, 1971), pp.1~106 참조.

17) 이러한 立法方式을 單一法主義라 할 수 있다. 이와는 달리 環境汚染의 종류 및 對策의 종류에 따라 수개의 立法을 제정하는 것을 複數法主義라 하고, 單一法主義와 複數法主義를 절충한 折衷主義가 있다. 이에 관한 상세는 具然昌, 環境法論, pp.67, 109~110 참조.

단일법의 체제로서는 적잖은 난점이 뒤따른다. 즉, 다양한 環境問題를 단일법으로 규정함으로써 立法의 肥大化現象을 가져오며, 중요한 立法事項들이 法律아닌 行政政府의 行政立法에 의하여 규율되는 立法形式上의 畸型化現象을 가져오고, 때로는 違憲是非의 문제를 제기시키기도 한다.¹⁸⁾

1977년 環境保全法の 제정에 즈음하여 특히 立法方式에 관하여 신중한 논의가 있었으며, 당시의 실정을 감안하여 折衷主義를 택했던 것이다. 海洋汚染防止法¹⁹⁾을 環境保全法과는 별개의 법으로 제정한 것이 複數法主義로의 첫 立法이라 할 것이다. 1977년의 環境保全法은 그 동안 지속적으로 확충, 강화되면서 위에서 본 立法方式上的 문제점이 현저해지기 시작하였다. 따라서 현행의 環境保全法은 바야흐로 전면적인 개별화 내지는 분법화가 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 개별화되었다. 이제는 대기보전법, 수질보전법, 소음·진동규제법, 유해물질관리법, 自然環境保全法, 환경분쟁조정법, 환경피해보상법, 環境汚染防止事業費用負擔法 등 個別對策法이 環境保全法을 해체하고서 제정되어야 할 단계에 도달하였다.²⁰⁾

이와 같은 複數法主義의 立法方式을 필요로 하는 우리의 상황은 선진 제국이 環境立法을 처음 제정할 당시와 비슷하다고 할 수 있다.²¹⁾ 따라서 우리 나라의 經濟成長, 산업화, 도시화에 따른 環境對策의 다양화, 積極化에 대비하기 위하여는 그에 맞는 立法方式으로의 전환은 필연적이기도 하다. 우리가 이와 같은 複數法主義에 따르게 될 때에 현재 環

18) 이에 관한 상세는 具然昌, “環境對策基本法の 제안”, 慶熙法學 제15권 제1호(1977), pp. 50~51 참조.

19) 法律 제3079호, 1977. 12. 31.

20) 1987년 확정을 본 環境廳의 立法方針이기도 하다. 環境廳, 環境關係法 整備計劃(1988. 8), pp. 2~6 참조.

21) 美國, 英國, 西獨, 日本 등 선진제국이 거의 예외없이 채택하고 있는 立法方式이다. 이에 관한 상세는 具然昌, 環境法論, pp. 125~128; 具然昌, “世界立法例를 통하여 본 環境保全”, 思想과 政策(경향신문사), 1986년 봄호, pp. 203~209 참조.

環境保全法內에 있거나 앞으로 도입시켜야 할 政策法的 規정은 갈 곳이 없다. 따라서 차제에 이러한 것을 한 곳에 모으고 이미 추진해 오고 있는 環境對策의 基本方向을 확인하는 規정을 집약한 立法이 實제상의 이유에서도 필요한 것이다. 입법방식의 전환으로 環境立法이 개별화됨과 함께 環境規制가 갑자기 강화되어 기업에 보다 큰 압력을 가하게 될 것이 아닌가 하는 우려를 하는 경우가 있다. 그러나 복수법주의로의 전환은 외형적으로 立法의 수만 증가할 따름이고, 실질적인 立法의 내용에 있어서는 차이가 없다. 環境規制의 강화여부는 立法방식과는 별개의 것으로 政府의 環境政策決定에 달린 문제인 것이다.

2. 環境政策의 基本哲學의 正립 필요성

일반적으로 環境保全은 經濟開發이나 국방 등의 國家目的과 상충하는 경우에 도의시 당하는 경향이 있다. 이러한 경향은 開發途上國일수록 더욱 현저하다.²²⁾ 특히 經濟成長과 環境保全의 두 가치간의 관계를 어떻게 正립하느냐는 環境問題가 현저화하면서 계속적으로 논의되어 왔다. 이 관계의 正립여하에 따라 매우 추상적이긴 하지만 環境政策의 지도 理念은 經濟成長優先主義, 經濟成長·環境保全調和主義, 環境保全優先主義 중의 어느 하나로 특징지워진다. 선진제국의 경우에는 1970 년을 지나면서 環境保全優先主義로 지향해온 경향을 보여주고 있다.²³⁾

우리 나라에서는 1962년 제 1 차 經濟開發 5 개년 計劃의 추진이래 公 業화를 통한 經濟成長이 政府는 물론 국민의 지상과제였다. 따라서 政 策決定者들은 經濟成長에 가치를 편중시킨 나머지 環境保全은 이를 경 시 내지 도의시하는 태도로 일관해 왔다. 그러므로 당시 우리 나라의 環

22) Ke Chung Kim and Chae-Shik Rho, *Korean Environment and National Development* (Seoul: Korea Atomic Energy Research Institute, 1976), pp. 40~44.

23) 대표적인 예로서 美國의 國家環境政策法(NEPA) 제 1 조 및 日本의 公害對策基本法 제 1 조 참조. 1967년에 제정된 日本의 公害對策基本法이 1970 년 이른바 公害 國會에서 개정될 때, 동법 제 1 조의 이른바 '調和條項'이 삭제된 것은 經濟成長, 環境保全調和主義와의 결별을 의미하는 점에서 주목된다.

環境政策은 철저한 經濟成長優先主義에 입각하여 環境保全에 관하여는 극히 미온적이고 소극적일 수 밖에 없었다. 이러한 자세는 環境保全을 위한 立法, 예산, 機構 등에 그대로 반영되었으며, 국민들의 意識에도 중요한 영향을 미쳐왔다.²⁴⁾

1977년 環境保全法이 제정될 당시 우리 나라 環境政策의 基本哲學은 經濟成長 優先主義로부터 調和主義로 이행하는 過程이었다고 할 수 있다. 그러나 그 調和主義의 基本자세는 經濟成長 志向的인 調和主義였다. 그 후 機構의 설치, 확장, 經濟의 현저한 成長, 環境對策의 積極化, 국민意識의 변화에 부응하여 적절히 대처하기 위하여는 이제는 環境保全 志向的인 調和主義로 전환하지 않을 수 없는 상황에 이르렀다.²⁵⁾ 이와 같은 環境政策上的 基本哲學의 전환은 立法에서 淸명되어 汎政府의 政策으로 정립되어야 하게 되었다.

政府가 바야흐로 추진하고 있는 바와 같이 環境에 관한 個別對策法이 整備, 확충되면 모든 것이 충족되는 것은 아니다. 왜냐하면 각종의 環境對策은 상호유기적인 관계를 유지하면서 綜合的, 計劃的으로 추진되어야 하며, 環境問題는 정치, 經濟구조상의 본질에 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 公同의 原則을 정하여 國家, 地方自治團體, 事業者, 국민의 環境保全에 관한 義務와 責任을 명백히 하여, 政府로 하여금 통일성 있고, 計劃적인 環境政策을 추진하도록 함과 아울러, 국민도 環境權을 향유하고 環境保全義務의 이행을 촉구하도록 하여야 한다. 이러한 것들을 실현케 하는 규범적 근거가 되는 것이 基本政策法인 것이다.

24) 이에 관한 추세의 상세는 具然昌, “韓國 環境立法 및 行政의 再照明”, pp. 36~37의 <표> 韓國 環境立法 및 行政의 과거, 현재, 미래 참조.

25) 韓國環境科學研究協會, 環境保全에 관한 國民意識調查(1987), pp. 152~154에 의하면, 1982년의 조사와 비교하여 경제성장만을 주장하는 意見이 줄어들었고, 경제성장과 環境保全의 조화추장도 1982년의 75%에서 88.7%로 증가하고 있다.

3. 綜合的인 環境政策의 수립, 추진상의 필요성

비록 環境行政을 專擔하는 行政部署(예컨대, 環境廳)가 설치되어 그 所管업무를 수행한다 할지라도 環境保全의 目的을 원활히 실현할 수 있는 것은 아니다. 環境問題는 전체 行政部處의 소관업무에 關聯되지 않는 경우가 드물 뿐만 아니라, 그 집행부서를 달리하는 立法 중 環境問題와 매우 긴밀한 關聯을 가지는 것도 허다하다.²⁶⁾

環境問題는 環境行政 專擔部署만의 關心사로 끝나서는 아니된다. 現行 법하에서 關제부처의 環境的 配慮 내지는 關心을 要求하는 것은 環境保全法 제 5 조에 의한 環境影響評價제도이나, 그 代行제도를 통한 시행의 外部化로 因하여 실효성이 지극히 의문시되고 있다.²⁷⁾ 前 行政部處의 環境關係상황은 汎政府的 차원에 입각하여 綜合, 조정되지 않으면 아니된다. 그렇지 않으면 環境關連의 對策이 때로는 상충 또는 중복되는 경우가 적지 않게 되어 環境保全對策의 실효성과 經濟性을 확보할 수 없을 뿐 아니라, 통일성 있고 計劃的인 環境政策의 추진이 지극히 어렵게 된다. 이와 같은 중합, 조정을 통하여 綜合的, 計劃的, 효율적인 環境政策을 수립, 추진할 수 있는 법적 근거를 두는 立法으로서 가장 적절한 것이 環境政策基本法이 아닐 수 없다.

4. 법체계론상의 需要性

環境政策基本法은 憲法上의 環境權과 環境保全義務를 구현하기 위한 각종의 개별 對策法의 基本指針을 명백히 해줌으로써, 憲法과 개별 環境對策法을 연계시켜 주는 중요한 機能을 담당하게 된다. 憲法은 단지 추상적인 環境權과 環境保全義務를 선언하고 있을 따름이고, 반면에 개별 環境對策法들은 구체적인 環境汚染防止 등 環境對策을 定하고 있다. 따라서 개별 環境對策法의 기본방향과 상호關係를 정립해 주는 基本法의

26) 이에 關한 상세는 具然昌, 環境政策 및 環境關係法制의 개선방안 : 研究資料 64(전국경제인연합회, 1989), pp. 51~55 참조.

27) 이에 關하여는 具然昌, 環境法論, p. 420 ; 具然昌, “環境影響評價書의 작성은 적정하게 이루어지고 있는가”, 環境保全協會報 第83호(1985. 1. 30), pp. 2~3 등 참조.

제정은 環境法의 체계상으로도 불가결하다 할 것이다.

Ⅲ. 環境政策基本法案의 性格 및 내용개관

1. 環境政策基本法の 性格

(1) 政策法으로서의 性格

環境政策基本法은 그 법적 性格이 규제법이나 집행법이 아닌 政策法(policy law)이다.²⁸⁾ 環境關係의 個別對策法들의 憲法으로서의 지위를 가지게 된다. 따라서 個別 環境對策法의 基本내용에 관하여는 물론이거니와 環境에 관계되는 각종의 國家政策에 대하여도 구속력을 가지게 된다.

基本法の 性格이 環境政策의 基本原則을 선언하는 政策法이지만 경우에 따라서는 節次的 내지는 규제적 내용의 규정을 포함할 수도 있으며, 이것이 政策法의 본질을 침해하는 것은 아니다. 環境影響評價節次 등 행위강제적인(action-forcing) 규정을 두고 있는 美國의 NEPA가 그 좋은 예가 된다.²⁹⁾

(2) 법 내용상의 특징

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 基本原則을 선언하고 있고, ③ 環境對策의 積極化, 綜合化, 科學化, 計劃化를 도모하기 위한 基本指針을 제시함으로써 政府로 하여금 필요한 立法 및 施策 强구의 책무를 명백히 하고, ④ 自然環境의 보전을 위한 立法내용을 확충하고, ⑤ 環境政策의 수립, 추진을 위한 綜合, 調整의 機能을 정립하고 있음을 그 주요 특징으로 하고 있다.

(3) 立法例의 특징

우리의 基本法案은 그 立法내용의 구성에 있어 美國의 NEPA 방식에

28) Lynton Caldwell, "Is NEPA Inherently Self-defeating?" 9 *Environmental Law Reporter* 50001(1979).

29) NEPA, 제102조 (2) C 참조.

따르지 않고, 日本의 公害對策基本法의 방식에 따르고 있다. 따라서 議會의 環境保全에의 의지 및 政府의 의무를 선언하는 방식에 의하지 않고, 環境政策 전반에 걸친 政府의 基本方針을 밝히고 있다. 그러나 日本의 公害對策基本法에 비하여 環境影響評價 및 環境基準 등에 관한 규정을 두어 그 내용이 훨씬 확충, 보완된 점이 특징이다. 다만 이들 중에는 현행법을 통하여 이미 실시되고 있는 것의 基本方針을 천명하고 있어, 실질적으로는 현행의 政策을 확인하는 의미를 가지는 것도 적지 아니하다.

2. 基本法案의 내용 개관

1988년의 環境政策基本法案은 1987年案³⁰⁾에 적잖은 수정을 하여, 6개장 55개조 및 부칙으로 되어 있다. 이를 각장의 표제를 중심으로 개관해 보기로 한다.

(1) 제1장 總則

이 장에서는 ① 目的(제1조), ② 基本理念(제2조), ③ 용어의 정의(제3조), ④ 국민의 권리와 義務(제5조), ⑤ 國家 및 地方自治團體의 책임과 義務(제5조), ⑥ 事業者의 責任과 義務(제6조), ⑦ 汚染者의 費用負擔責任(제7조), ⑧ 他法과의 關係(제8조), ⑨ 國會에의 보고(제9조), ⑩ 방사성물질에 의한 環境汚染의 방지(제10조)에 관한 규정을 두고 있다.

(2) 제2장 環境保全基本施策

이 장은 5개절로 되어 있는 바, 제1절 環境基準에서는 ① 環境基準의 설정(제11조)과 ② 環境基準의 유지(제12조)에 관하여, 제2절 基本的 施策에서는 ① 環境保全 長期綜合計劃의 수립(제13조), ② 長期計劃의 내용(제14조), ③ 長期計劃의 수립, 시행을 위한 관계기관의 협조(제

30) 1987년 案은 전체 5개장 44개조 및 부칙으로 되어 있었다.

31) 1987년 案 제15조에서는 環境保全長期計劃의 수립과 관련하여 環境관련의 투자사업 등 예산조치에 관하여 環境廳長이 이를 調整할 수 있는 권한이 부여되도록 하였다. 그러나 1988년 案에서는 이 條項은 삭제되었다.

15조),³¹⁾ ④ 배출규제(제16조), ⑤ 교통수단 등에 대한 규제(제17조), ⑥ 環境汚染방지시설의 설치, 管理(제18조), ⑦ 環境汚染의 조사 등(제19조), ⑧ 環境保全知識의 보급(제20조), ⑨ 國際協力(제21조), ⑩ 環境科學技術의 진흥(제22조),³²⁾ ⑪ 화학물질의 管理(제23조), ⑫ 特別綜合對策의 수립(제24조), ⑬ 영향권별 環境管理(제25조)에 관하여 규정하고 있다. 그리고 제 3 절 自然環境의 보전에서는 ① 自然環境의 보전(제26조), ② 自然環境保全의 基本原則(제27조), ③ 自然環境調査(제28조), ④ 自然生態系保全區域의 지정(제29조), ⑤ 自然生態系保全區域 안에서의 행위 제한(제30조), ⑥ 야생 동·식물의 보호(제31조), ⑦ 韓國自然生態系研究院(제32조), ⑧ 自然生態系保全基金의 설치(제33조)에 관한 규정을 설정함으로써 自然環境保全法에 대치할 수 있는 내용을 두고 있다.³³⁾ 제 4 절 環境影響評價에서는 ① 環境影響評價書의 작성(제34조), ② 環境影響評價書의 검토 및 意見提示(제35조), ③ 環境影響評價의 事後管理(제36조)에 관한 규정을 두고 있으며, 제 5 절 紛爭調整 및 피해구제에서는 ① 紛爭調整(제37조), ② 피해구제(제38조), ③ 생명, 신체 및 재산상의 피해에 대한 무과실責任(제39조)에 관한 규정을 두고 있다.

(3) 제 3 장 財政的 조치 및 費用負擔

이 장에서는 ① 國家 등의 財政的 조치(제40조), ② 地方自治團體에 대한 재정지원(제41조), ③ 事業者에 대한 재정지원(제42조), ④ 조사, 研究 및 技術開發에 대한 재정지원(제43조), ⑤ 環境汚染방지사업의 費用負擔(제44조), ⑥ 自然環境保全事業의 費用負擔(제45조)에 관한 규정을 두고 있다.

(4) 제 4 장 環境保全委員會, 環境保全諮問委員會, 韓國環境保全協會

이 장에서는 ① 環境保全委員會의 설치(제46조), ② 環境保全諮問委

32) 1987년 案에서는 環境保全에 관한 학술조사, 研究 및 技術開發事業을 綜合, 調整하고 재정지원할 수 있는 권한을 環境廳長에게 부여하는 규정을 두었으나, 1988년 案에서는 삭제되었다.

33) 이에 관하여는 *infra* V. 3. (1) 참조.

員會(제47조), ③ 韓國 環境保全協會(제48조)의 설치에 관한 규정을 두고 있다.

(5) 제 5 장 補 則

이 장에서는 ① 관계기관의 협조(제49조), ② 環境要員의 교육훈련(제50조), ③ 環境技術監理團(제51조), ④ 권한의 위임(제52조), ⑤ 이 법시행을 위한 法律 등(제53조)의 규정을 두고 있다.

(6) 제 6 장 罰 則

이 장에서는 ① 罰則(제54조)과 ② 과태료의 부과, 징수 등(제55조)에 관한 규정을 두고 있으며, 부칙에서는 이 법의 시행과 함께 현행의 環境保全法을 폐지할 것을 정하고 있다.

Ⅳ. 基本法案 및 그 제정에 관련된 문제점과 對策

1. 政府의 環境問題에 대한 자세

(1) 關係部處의 자세

環境政策基本法案과 관련하여 거치는 關係部處와의 협의 過程에서 제시된 意見에서 나타난 것에 비추어 볼 때, 環境問題 및 環境法에 대한 이해부족 내지는 소극적 태도가 특히 문제된다.³⁴⁾ 왜냐하면 環境政策基本法이 環境廳만을 구속하고, 環境廳만이 基本法에 정한 基本政策의 실현을 위하여 진력한다고 하여 環境保全의 目的이 달성될 수 있는 것은 아니기 때문이다. 이 법에 대한 주된 管轄權을 가지는 機構가 環境廳인 것은 사실이지만, 政府 전체의 各 部處, 나아가 立法院까지도 구속하는 것이다.³⁵⁾

開發과 成長을 所管業務의 주된 목표로 해온 部處, 예컨대 建設部, 상공부 등의 환경보전에 대한 자세는 10년 전에 비추어 별로 달라진 것이 없다.³⁶⁾ 이들 部處의 政策決定者들로 하여금 그 政策決定을 함에

34) 具然昌, “環境政策의 정립 필요성”, 環境保全 제148호, pp. 2~5.

35) 美國의 NEPA가 그 좋은 예라 할 것이다. 상세는 具然昌, “美國 國家環境政策法의 제정배경, 법적 性格 및 發展”, pp. 104~106 참조.

36) 具然昌, “環境政策의 정립 필요성”, 環境保全 제148호, pp. 4~5.

어, 현행법하에서 環境의 配慮를 추구할 수 있도록 하는 수단 중 가장 중요한 것이 이른바 環境影響評價이다. 그러나 이 제도가 실시된지 7년 만에 지났지만 평가서는 開發計劃을 합리화하는 문서로 되고 말았으며,³⁷⁾ 평가서의 作成은 作成代行제도의 활용을 통하여 政策決定過程의 울타리 밖으로 밀려나고 말았다. 뿐만 아니라 평가서의 作成은 과학적 내지는 技術的 側面에 편중하여 發展되고 있다. 따라서 평가제도의 본래의 취지는 전혀 다른 방향으로 변질되어 적용되고 있는 실정이다.³⁸⁾

그렇기 때문에 環境保全法이 제정된지 11년 그리고 環境影響評價제도가 실시된지 7년이 지났지만 關係部處의 環境意識은 일반국민의 環境意識보다 뒤떨어져 10년전의 상태로 제자리 걸음을 하고 있는 것이다. 美國의 NEPA 제정과 관련하여 美國 議會에서 신중히 논의된 것은 環境問題의 주범은 오히려 政府 자신임을 지적한 점이다.³⁹⁾ 環境問題에 관한 한 政府가 차지하는 역할 내지 기회가 얼마나 중요한 것인가를 잘 말해 주고 있다.

뿐만 아니라 基本法과 관련된 關係部處와의 협의 過程에서 두드러진 사실은 그들이 環境法의 체계나 性格에 관하여 정확히 이해하고 있지 못하다는 점이다. 經濟成長, 開發 및 생산증대를 지상과제로 한 행위양식에 너무나 익숙해져 온 당연한 결과인지도 모른다. 環境立法의 개별화의 필요성이나 個別對策法과 基本法의 구별 내지 필요성을 이해하지 못하고 있는 것이 일반적 경향이다. 이러한 이해가 선결문제로서 요구되는 것은 基本法의 제정은 물론 그 시행의 실효성 제고에 불가결하기 때문이다.

37) 具然昌, “環境影響評價書의 작성은 적정하게 이루어지고 있는가?” 環境保全協會報 제83호(1985. 1. 30), pp. 4~5; 李相敦, “環境影響評價制度에 대한 再照明”, 環境保全協會報 제107호(1986. 1. 30), pp. 3~5 참조.

38) 具然昌, “韓國環境影響評價法の 性格과 그 실효성”, 司法行政 1985년 3월호, pp. 18~20.

39) R. Andrews, *Environmental Policy and Administrative Change: Implementation of NEPA*(Lexington, Mass.: Heath and Co., 1976), pp. 2~4.

(2) 關係部處간의 協力, 調整의 문제

行政組織의 속성에서 오는 장애 때문에 基本法案이 그대로 立法化될 수 있을 것인지 의문시 된 바 있었다.⁴⁰⁾ 環境問題와 깊은 관련이 있는 사항일지라도 다른 關係部處의 간섭을 배제하려는 것이 行政部處의 일반적 자세이다. 이러한 속성을 극복하고자 중요한 環境關係의 사항은 環境的 則面에서 간섭이 실현되도록 하려는 것이 基本法案의 근본취지인 것이다. 美國 NEPA 제정의 基本취지도 바로 이것이었던 것이다.⁴¹⁾ 日本의 公害對策基本法은 環境廳을 총리대신 소속하에 둠으로써 이 문제를 해결할 수 있게 되었다. 따라서 우리 나라처럼 環境廳을 보건사회부장관 소속하에 둔 체제하에서는 자칫하면 基本法은 環境廳만을 대상으로 하는 環境廳 基本法으로 그 機能이 위축될 것이 예측되고 있다.

行政의 할거주의(sectionalism)가 環境問題와 관련하여 날카로운 대립을 보이는 영역이 自然環境의 보전이다. 즉, 내무부는 지금까지 전개해 온 自然保護運動을 근거로 하여, 그리고 環境廳은 環境保全業務의 전문성과 체계성을 근거로 하여 각각 자기 部處의 所管임을 주장해 오는 과정에서 결국 지금까지도 실효성있는 自然環境保全法의 제정이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 산림청의 소속을 농림부에서 내무부로 옮겼다가 다시 내무부에서 농림수산부로 이전한 것은 業務의 전문성과 특수성을 살리려는 취지에서인 점에서 볼 때 좋은 참고가 될 것이다. 또한 海洋環境保全業務를 교통부와 내무부가 함께 主管하고 環境廳이 關係部處로서 協力하는 것은 역시 한 참고가 될 것이다.

이와 같은 關係部處간의 意見調整이 어려울 경우에 環境政策基本法案을 政府案으로서가 아니라 의원 立法案으로 제출하는 것이 고려될 수도 있으나, 어렵더라도 部處간의 調整이 이루어지는 것이 가장 바람직하다 할 것이다.

40) 環境廳의 環境政策基本法案이 1987년에도 그리고 1988년에도 국회에 상정조차도 되지 못했다는 사실에서도 이를 충분히 주지할 수 있다.

41) R. Liroff, *A National Policy for the Environment: NEPA and Its Aftermath*(Bloomington, Indiana : Indiana U. Press, 1976), p. 81.

2. 立法의 性格 및 體制上的 문제

(1) 國家環境政策基本法으로서의 性格

우리 政府組織法上 環境行政의 專擔部署는 環境廳이고, 環境政策基本法案에서 명하고 있는 거의 대부분의 事業이나 業務가 環境廳에 의하여 추진될 것임은 물론이다. 그러나 環境政策基本法은 環境廳만을 구속하는 立法이 아니고, 行政府는 물론 立法府 나아가, 전체국민을 구속하는 立法이다. 따라서 基本法의 법조문상 ‘環境廳’ 또는 ‘環境廳長’이라고 명시하지 말고, ‘政府’나 ‘國家’ 또는 ‘地方自治團體’로 대치함이 바람직하다고 본다.⁴²⁾ 環境政策基本法은 環境廳만의 政策基本法이 아니라 政府 및 국민 전체의 環境政策基本法인 점을 상기시켜야 할 것이다.

(2) 立法體制 내지 性格의 變질 可能性

環境政策基本法은 문자 그대로 環境에 관한 政策法이다. 따라서 우리 政府의 環境政策의 대강을 선언함을 그 基本骨格으로 함이 지극히 당연하다. 물론 경우에 따라서는 節次的 내지는 具體적인 성격의 가진 규정을 포함할 수 없는 것은 아니다.⁴³⁾ 그러나 1987년 案과 비교해 볼 때, 1988년 案의 현저한 차이는 후자가 지나치게 具體법적 性格을 지닌 規정을 많이 내포하고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다.⁴⁴⁾ 案 제2장 제3절의 ‘自然環境의 보전’이 그 대표적인 것이다. 그리고 제6장 罰則이 그 두번째이다.

제3절 自然環境의 보전에 관하여 1987년 案에서는 自然環境의 보전에 관한 基本원칙 2개 條項을 두었을 뿐이었다. 그런데 1988년 修正案에서는 모두 8개조의 自然環境保全法을 하나의 節로 立法化하려는 의도를 엿볼 수 있다. 이것은 自然環境保全法의 제정을 둘러싼 내무부와외

42) 美國의 國家環境政策法이나 日本의 公害對策基本法의 법규정에 있어서는 물론이고, 우리나라의 國稅基本法이나 農業基本法, 海洋開發基本法 등에서도 특정의 行政廳을 명시하지 않고 政府라는 표현을 쓰고 있다.

43) 美國의 國家環境政策法 제102조 (2) C항 참조.

44) 우리나라의 民防衛基本法(法律 제2776호, 1975. 7. 25)에서는 罰則條項까지 가지고 있으나, 이 법은 그 性格에 비추어 볼 때 ‘基本法’이라는 용어를 남용한 한 예라 할 것이다.

意見調整의 어려움에서 비롯된 것이 아닌가 생각된다. 자칫하면 현행 環境保全法에 현존하는 규정 내지는 所管業務마저도 상실할 것을 우려한 소치인 것으로 보인다. 이것 때문에 環境政策基本法의 특색과 모양을 현저히 손상시키는 결과를 가져오게 되었다.

部處間的 意見調整이 시간이 걸리더라도 協力하여 自然環境保全法을 제정하도록 하였어야 하며, 제3절의 규제법적 성격을 띤 규정은 이를 제거함이 바람직하다. 제3절과 아울러 제6장의 罰則條項은 本法의 政策法的 性格과는 저촉되는 기형적인 立法의 모습을 제공해 주고 있는 것이다. 自然環境保全規定과 環境要員의 교육훈련규정의 실효성을 확보하려는 目的에서 이 기형적인 罰則條項을 基本法에 포함시켰겠지만, 自然環境保全條項의 설정 자체가 잘못되었고, 環境要員의 교육훈련의 실효성 확보는 다른 방법으로써 이를 강구할 수도 있을 것이다. 罰則條項은 이를 삭제함이 마땅하다.

(3) 環境汚染防止基本法으로부터 環境政策基本法으로의 전환

연혁적인 이유도 있겠지만 지금까지 環境保全法은 '環境'보전법이 아니라 '環境汚染防止法'으로서의 性格을 지녀왔다. 環境法 내지 環境行政의 접근 방법의 전환과 함께 명실공히 環境 전반의 管理·規制法으로서 탈바꿈할 것이 요청된다.⁴⁵⁾ 自然環境의 보전은 물론이거니와 自然公園의 문제는 環境保全法과 깊은 관련이 있다. 그리고 環境廳의 직접적인 所管사항은 아니라 할지라도 녹지, 공간, 위락시설, 일조, 통풍 등에게 그 관심 영역을 확대하여 環境汚染政策基本法으로 그칠 것이 아니라 環境保全政策基本法이 되도록 하여야 할 것이다. 아울러 環境廳으로 하여금 環境汚染防止廳이 아닌 環境保全廳으로서의 機能을 다할 수 있도록 하여야 할 것이다.

궁극적으로 우리의 環境은 물리적으로 쾌적하고, 물질적으로 풍요하며, 정신적으로 안락을 가져다 주는 것이지 않으면 아니된다. 1987년 美國

45) 1977년의 環境保全法의 제정과 함께 우리의 環境法도 그 접근방법에 일대 전환을 가져 왔지만, 법의 운용에 있어서는 종래와 마찬가지로 環境汚染에 대한 대증요법적인 접근방법을 크게 벗어나지 못했던 것이 현실이었다.

의 Population Crisis Committee⁴⁶⁾가 綜合的인 生活의 수준을 열가지의 조건⁴⁷⁾에 근거하여 作成한 世界生活苦痛指數(International Human Suffering Index)에 의할 때, 우리의 生活環境의 수준은 世界 150개국 중 46번째로서,⁴⁸⁾ 우리는 우리가 이룩한 經濟成長에 비하여 비교적 뒤 떨어진 生活環境에서 살고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 2000 년대를 향한 우리의 環境政策法은 이러한 綜合的 의미에서의 環境을 유지·확보하기 위한 기틀이 될 수 있는 環境政策法이 되어야 할 것이다.

3. 立法내용상의 문제점

環境政策基本法案은 關係專門家와 학자들의 意見을 최대한 수렴함과 아울러 그 내용을 수정·보완하여 80년대 이래 다양화, 國際化, 심각화되는 環境問題에 대처하기 위한 基本政策의 방향을 제시해 주고 있다. 그러나 아직도 開發과 成長에 가치를 편중하는 자세를 탈피하지 못하고 있는 汎政府의 분위기 속에서 보건사회부 소속의 環境廳이 이 법안을 作成하여, 그 立法의 추진을 한다는 점에서 이 법안의 내용에는 적잖은 문제점을 내포하고 있다. 중요한 몇가지 만을 지적하고 그에 대한 對策에 관하여 언급하고자 한다.

(1) 自然環境의 保全에 관련된 문제

(가) 自然環境保全法의 立法: 基本法案 제 2장 제 3 절의 '自然環境

- 46) 이 Committee는 世界人口問題를 해결하기 위하여 필요한 자발적인 家族計劃 기타 事業을 제창하는 私設·非營利團體이며, 美國 Washington, D. C.에 그 본부를 두고 있다.
- 47) 각국의 生活苦痛指數를 계산함에 있어 열 가지의 指標를 이용하였다. 즉, (1) 개인당 평균국민소득, (2) 연간 평균물가 상승률, (3) 연간 평균노동력 증가률, (4) 연간 평균 도시인구 증가률, (5) 영아사망률, (6) 일일 개인칼로리 공급량, (7) 청정음료 공급률, (8) 일인당 에너지 소비량, (9) 성인 문맹률, (10) 인련보장의 정도가 그것이다.
- 48) 위의 指標에 관하여 최악의 상태를 0점으로 하고 10단위로 구분하여 최악의 상태에 10점을 부여하여, 각국이 취득한 점수가 바로 그 國家의 生活苦痛指數를 말해주는 것이 된다. 위의 指標에 관한 각국의 근거자료는 1986 및 1987년의 世界銀行, UNICEF, UN 에너지 연감, Freedom House 자료 및 인터뷰자료 등에 의하였다.
- 우리 나라에 부여된 지수는 44점인 바, 주 47)에서의 指標항목별 지수는 (1) 6; (2) 7; (3) 4; (4) 8; (5) 2; (6) 2; (7) 2; (8) 7; (9) 1; (10) 5이다.

의 보전'에 관하여는 1987년案에서처럼 自然환경보전에 관한 基本原則과 立法조치의무 만을 선언함에 그치고, 제3절에서 규정하고 있는 것은 '自然環境保全法'이라는 독립된 立法을 제정하여 그 내용으로 함이 바람직하다. 앞서도 지적한 바와 같이 關係部處, 특히 내무부의 권한경합 내지 경쟁때문에 내무부측에서의 立法이 저지되어 왔었고; 역시 環境廳側의 立法도 기대하기 어렵기 때문에 이 基本法案에서는 현행 環境保全法 제9조 및 제9조의 2에 추가, 보완하여 실질적인 自然環境保全法の 立法을 도모하고 있는 것으로 보인다. 그러나 關係部處의 協力を 통하여 汎政府的인 自然環境保全法을 제정하도록 하여야 할 것이다. 후술하는 自然公園의 管轄行政廳인 건설부와도 協力할 것이 요구된다.

그리고 自然環境保全法을 제정하는 경우에는 自然生態系의 조사, 보존 및 회복조치에 관한 主管部處는 環境廳으로 함이 마땅하다. 立法의 내용에 있어서는 自然生態系의 정기적 조사, 自然生態系 保全區域의 지정 등 구역 안에서의 행위제한, 야생동·식물의 保護·自然生態系의 회복, 개선조치, 自然生態系의 조사·管理·보전·회복·研究에 소요되는 비용의 조달방법, 보전·管理 및 회복과 관련된 조치확보수단 등에 관한 규정을 마련하여야 할 것이다.

(나) 自然公園: 自然公園의 지정, 이용, 管理에 관하여는 自然公園法⁴⁹⁾에 의하여 建設部, 도지사, 군 및 국립公園管理공단이 管轄權을 가지고 있다. 그러나 보존의 機能이 가장 중요시되는 自然公園의 이용, 管理에 環境保全專擔의 行政機構인 環境廳이 관여하지 않고 있는 것은 지극히 불합리하다. 開發과 建設위주의 哲學이 지배하는 기관에 그 중요한 自然公園管理, 이용에 관한 권한을 전적으로 부여하는 것은 보존하여야 할 대상을 開發, 파괴할 특권을 부여한 것이나 다름없기 때문이다.

自然公園法에 의하면, 公園計劃을 決定함에 있어 自然環境에 미치는 영향을 평가하도록 하고 있으며,⁵⁰⁾ 그 평가결과에 관하여는 環境廳長과

49) 法律 제3243호, 1980.1.4.

50) *Ibid.*, 제15조 제2항 참조.

협의하게 하고 있다.⁵¹⁾

(다) 천연기념물 지정대상인 동·식물 : 천연기념물의 지정·보호는 현행 문화재 保護法에 의하여 문공부의 管轄로 되어 있으나, 그 대상 중 동·식물은 環境廳의 管轄로 합이 마땅하다 할 것이다.

(2) 綜合·調整機能의 확충

環境問題는 거의 모든 行政部處의 業務와 관련이 있을 뿐 아니라, 특히 건설부는 토지이용과 河川管理, 내무부는 自然保護, 교통부는 자동차 제작 등과 관련하여 環境문제와는 깊은 關係가 있다. 만약 環境관련의 業務나 조치가 各部處 나뉘어 실시된다면 때로는 중복, 때로는 상충, 모순되는 일이 없지 않아 環境保全行政의 효율성, 경제성, 통일성을 결여하는 결과가 야기될 수 있다. 따라서 環境行政專擔部署인 環境廳에다 環境問題에 관하여 汎政府的인 綜合, 調整의 권한을 부여함으로써 環境政策의 計劃化, 綜合化, 效率化, 합리화를 기할 수 있게 합이 마땅하다. 그러나 본 基本法案에서는 1987년 案이 제시하였던 바와 같은 綜合, 調整의 권한이 거의 배제되다시피 하였다.⁵²⁾ 그것은 아직도 政府 내에는 開發과 成長위주의 哲學이 지배하고 있음을 단적으로 말해 주는 증거가 된다. 더구나 위의 綜合, 調整의 권한의 부여는 현재의 環境廳의 지위가 環境部나 環境處로 격상되고 그 장이 국무위원이 되지 않으면 실현하기 힘든 일이 아닐 수 없다.

(3) 廢棄物對策의 명문화

1986년의 廢棄物管理法의 제정이나 環境廳 내의 廢棄物管理局의 설치 는 廢棄物처리 의 중요성을 충분히 인식한 데에서 가능할 수 있었음은 물론이다. 그러나 基本法案에서는 오늘날 생산 및 소비의 증대경향과 함께 廢棄物의 양적·질적 급증으로 인한 폐기물 문제의 중요성에 비추어, 廢棄物의 적정처리는 물론 그 회수, 재생 및 자원화에 관한 基本政策을 선언하여 政府와 국민의 주의를 환기시킴이 바람직하다.

51) 自然公園法施行令 제8조의 2 제2항 참조.

52) 1987년의 環境政策基本法案 제15조 참조.

(4) 環境對策의 民主化, 公開化

최근 政治的, 社會的, 經濟的 民主化라는 시대적 요청은 環境政策決定의 民主化 내지는 環境行政의 民主化를 요구하게 되었다. 그러나 基本法案에서는 이에 관한 배려가 지극히 부족하다. 環境政策 내지 環境行政의 民主化는 環境意思 決定過程에 있어서의 市民 참여 그리고 環境行政 및 그 정보의 公開化의 모습으로 실현된다.⁵³⁾ 물론 당장 시행할 수도 없는 여건하에서 법만을 이상적으로 만들어서는 아니된다는 意見도 있을 수 있지만, 2000년대를 향한 우리 環境政策의 民主化, 公開化에 관한 基本指針을 基本法에서 선언해 놓는 것은 바람직하다.

(5) 環境保全委員會의 지위

현행 環境保全法 하에서 국무총리소속 하에 두고 있던 본 委員會를 대통령소속 하로 격상시켰다. 그러나 우리 나라 뿐만 아니라 선진제국에서도 그 구성원을 각부 장관으로 하고 있는 機構는 그 機能을 제대로 발휘하지 못하는 것이 상례이다. 우리 나라에 있어서도 예외는 아니어서 立法 후 아직 한번도 개최된 바 없는 機構 중의 하나이다. 하물며 이의 소속을 격상시켜 대통령소속 하에 둔다는 것은 이 機構를 더욱 死文化하게 할 것이다. 오히려 현재의 環境廳을 環境部나 環境處로 격상시킴과 함께 그 장을 국무위원으로 하여 국무회의에서 環境政策을 심의하게 함이 가장 바람직하다 할 것이다. 차선책으로서 현행 環境保全委員會의 제도적 구성과는 이를 전혀 달리하여 美國의 환경위원회(CEQ)와 같은 대통령소속 하의 규모의 자문회의로 개편하는 것이 바람직하다.

(6) 환경규제확보책의 보완

현행 環境保全法은 1977년 제정 당시에 비하여 본다면 현저히 環境규제의 실효성이 제고되었음을 부인할 수 없다. 環境규제의 확보는 두 가지 측면에서, 즉 한편으로는 규제대상인 事業者나 市民의 환경규제법규의 준수확보의 측면에서, 그리고 다른 측면에서는 國家나 地方自治團體

53) 環境行政의 민주화에 관하여는 具然昌, “韓國 環境立法 및 行政의 再照明”, pp. 29~33 참조.

側이 법상의 환경규제권한의 충실한 행사의 확보의 측면에서 이를 고려하여야 한다. 전자는 立法의 확충을 통하여 지금까지 계속하여 관심의 대상이 되어 왔다. 그러나 후자의 경우에 대하여는 그 동안 미약한 市民運動이나 고발이 고작이었고, 그를 확보하기 위한 법적인 확충은 매우 불완전한 편이었다. 차제에 美國 環境法上 일반화되어 있는 이른바 市民訴訟(citizen suits) 제도⁵⁴⁾를 도입하여 이를 명문화하는 것이 바람직하다 할 것이다. 이 제도의 도입으로 한편으로는 행정기관의 규제를 촉구할 수 있고, 다른 한편으로는 규제법규를 준수하지 아니하는 개인으로 하여금 그 준수를 촉구한다는 점에서 그 機能이 기대된다.⁵⁵⁾

(7) 環境影響評價代行制度的 점진적 개선

우리 나라 環境影響評價法の 내용은 시행 이래 개정을 거듭함과 함께 점진적으로 강화·보완되어 왔다.⁵⁶⁾ 그러나 이 제도의 시행은 특히 代行制度的 채택과 함께 그 본래의 취지와는 거리가 멀어져 왔다. 즉, 環境影響評價主體로 하여금 事業에 관한 意思決定過程에 있어 環境的 配應를 촉구, 확보하려는 것이 이 제도 본래의 취지이다. 그러나 그 代行 제도의 채택, 定着과 함께 環境影響評價制度는 環境관계의 意思決定으로부터 점차 外部化되어 가고 있는 것이다.

環境影響評價制度가 우리에게 생소했고 關係 전문인력이 거의 없었던 이 제도 시행당시에는 代行제도가 필요했다고 할 수 있었다. 그러나 이 제도가 시행된지 10년이 가까운 이제는 外部化된 環境影響評價制度를 內部化시킴으로써 그 본래의 취지를 살리는 것이 바람직하다.⁵⁷⁾ 따라서 基本法の 규정문맥에서 代行이라는 용어는 이를 삭제하여야 하고, 앞으로 施行過程에 있어 이를 점진적으로 內部化함이 바람직하다.

54) 이에 관한 상세는 J. Miller, *Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws*(New York: John Wiley and Sons, 1987); 孫東源, “美國環境法上の 市民訴訟에 관한 연구”(박사학위논문: 전남대, 1988) 등 참조.

55) *Ibid.*, pp. 101~115 참조.

56) 우리 環境影響評價法の 변천에 관하여는 具然昌, 環境法論, pp. 383~389 참조.

57) *Ibid.*, p. 420.

(8) 地方自治와의 關係

바야흐로 地方化시대를 맞으면서 環境政策 내지 環境行政도 종래와는 다른 체제의 변화가 요구되고 있다. 따라서 環境政策基本法에서는 마땅히 地方自治와 環境政策과의 關係에 대한 基本原則이 선언되어야 한다. 다만, 環境行政의 특수성에서 오는 필연적인 廣域行政化 경향과 신중앙 집권화 경향을 충분히 반영하여야 할 것이 요구된다.⁵⁸⁾

(9) 기 타

동법안 제1조 및 그 이하 조문 중의 ‘自然環境 및 生活環境’은 동법안 제2조의 용어의 정의 중의 ‘環境’이 이를 포함하도록 정의하고 있으므로 ‘환경’으로 고치는 것이 타당하다.

58) 이에 관한 상세는 具然昌, “地方政府의 環境行政機能”, 韓國地方行政研究院編, 地方自治定着을 위한 당면과제: 세미나 綜合보고서 제7권(1988. 11), pp. 355~378 참조.