

# 韓國 環境立法 및 行政의 再照明\*

具 然 昌\*\*

———》차 레《———

- |                       |                     |
|-----------------------|---------------------|
| I. 序 說                | 2. 規制方法 및 手段        |
| II. 環境政策의 指導理念        | 3. 問題點과 展望          |
| III. 環境立法의 立法方式과 그 擴充 | V. 環境行政             |
| 1. 立法方式의 轉換  필요성      | 1. 環境行政組織           |
| 2. 環境政策基本法의  제정   필요성 | 2. 環境行政의  人的·物的  能力 |
| 3. 個別對策法의  擴充         | 3. 環境行政의  民主化       |
| IV. 環境立法의  內容         | VI. 環境立法의  施行       |
| 1. 接近方法               | VII. 結 語            |

## I. 序 說

건강하고 쾌적한 環境에서 문화적인 생활을 영위할 것을 요구하는 예전에 없었던 命題가 새로이 대두되었을 뿐만 아니라 이는 憲法上의 基本權으로 成文化되기에 이르렀다.<sup>1)</sup> 이것은 인구증가, 工業化, 都市化, 技術開發 등으로 우리의 삶의 터전인 環境이 파괴되고 汚染됨으로써<sup>2)</sup> 우리의 생활을 심각하게 위협하기 시작한 데에서 비롯된다. 따라서 옛날에 없었던 環境保全이라는 관념이 우리 모두의 日常用語로 되었고, 環

\* 이 論文은 1987년 11월 28일 “韓國 環境法의 現況과 展望”의 주제하에 개최된 韓國 環境法學會 創立 10주년 기념 학술세미나에서 발표한 것을 수정, 가필한 것이다.

\*\* 慶熙大 法大 教授

1) 1970년대 이래 세계 각국은 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(法文社, 1985), pp.112~117 참조.

2) 環境問題의 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.

環境政策, 環境立法, 環境行政이라는 새로운 영역이 등장, 발전하게 되었다.

環境立法은 環境政策의 文書化이고, 環境行政은 이를 실천하는 과정이라고 일응 말할 수 있다. 따라서 環境立法의 제정 및 집행은 環境保全이라는 목적달성을 위하여는 더없이 중요한 것이다. 環境保全의 목적을 달성하기 위하여는 흔히 環境政策은 綜合化, 積極化, 科學化, 一元化, 計劃化, 效率化, 民主化될 것이 요청된다고 말하곤 한다.<sup>3)</sup> 그렇기 때문에 環境政策, 環境立法, 環境行政은 지금까지 이와 같은 목표를 지향하여 발전해 왔고, 앞으로도 이러한 방향으로 발전해 나갈 것으로 예상된다.

우리 나라는 1977년 環境保全法の 제정을 기점으로 하여 環境政策에 있어 획기적인 轉換을 가져오게 되었다. 1980년 1월에는 環境行政專擔部署인 環境廳을 신설하였고, 같은 해 10월에는 第5共和國憲法에 環境權과 環境保全義務를 명문화시켰다.<sup>4)</sup> 우리 나라 環境立法의 근간이 되어온 環境保全法은 제정 이래 세 차례의 改正을 거치면서<sup>5)</sup> 그 내용은 더욱 擴充, 補完되었다. 그리고 특히 1986년에는 廢棄物管理法의 제정과 함께 環境廳 本廳 내에 廢棄物管理局를 신설하고, 지방에 6개의 環境廳支廳을 신설하였다.<sup>6)</sup>

이렇듯 우리 나라의 環境政策, 環境立法, 環境行政은 지난 10년간 괄목할 만한 발전을 했음을 엿볼 수 있다.<sup>7)</sup> 1986년부터 이룩하기 시작한

- 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) 第5共和國憲法 제33조에서는 “모든 國民은 깨끗한 環境에서 생활할 권리를 가지며, 國家와 國民은 環境保全을 위하여 노력하여야 한다”고 정하고 있다. 1987년 10월 國民投票를 통하여 확정된 第6共和國憲法 제35조에서도 環境權에 관한 규정을 두고 있다.
- 5) 環境保全法の 제1차 改正은 1979년 12월 28일(法律 제3213호), 제2차 改正은 1981년 12월 31일(法律 제3505호), 제3차 改正은 1986년 12월 31일(法律 제3903호)에 있었다.
- 6) 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, Korea: Daewon Publishing Co., 1987), pp.322~340 참조.
- 7) *Infra* <표 1> 참조.

국제수지상의 黑字를 가져온 우리 경제의 발전 및 國民의 環境意識의 향상과 함께 앞으로 더욱 우리의 環境保全對策은 擴充, 強化될 것으로 예측된다. 따라서 이 時點에서 우리의 環境立法 내지 行政을 중심으로 과거와 현재를 살펴보면서 問題點을 찾아보고 나아가 미래를 전망해 봄은 뜻있는 일이 아닐 수 없다.

## II. 環境政策의 指導理念

일반적으로 環境保全은 經濟開發이나 國防 등의 國家目的과 상충하는 경우에 도의시당하는 경향이 있다. 이러한 경향은 開發途上國일수록 더욱 현저하다.<sup>8)</sup> 특히 經濟成長과 環境保全의 두 價値間의 관계를 어떻게 定立하느냐는 環境問題가 현저하게 제기되면서 계속적으로 논의되어 왔다. 이 관계의 定立여하에 따라 環境政策의 指導理念은 經濟成長優先主義, 經濟成長·環境保全調和主義 또는 環境保全優先主義 중의 어느 하나로 특징지어진다. 선진제국의 경우 1970 년을 지나면서 環境保全優先主義로 지향해온 경향을 보여주고 있다.<sup>9)</sup>

우리 나라에 있어서는 1962 년 제 1 차 經濟開發 5 개년계획의 추진 이래 工業化를 통한 經濟成長이 政府는 물론 國民의 지상과제였다. 따라서 政策決定者들은 經濟成長에 價値를 편중시킨 나머지 環境保全은 이를 경시 내지 도의시하는 태도로 일관해 왔다. 그렇기 때문에 당시 우리 나라의 環境政策은 철저한 經濟成長優先主義에 입각하여 環境保全에 관하여는 지극히 미온적이고 소극적일 수밖에 없었다. 이러한 자세는 環境保全을 위한 立法, 豫算, 機構 등에 그대로 반영되었으며, 國民들의 意識에도 중요한 影響을 미쳐왔다.<sup>10)</sup>

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

9) 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. 日本의 公害對策基本法(1967 년 제정) 제 1 조의 이른바 '조화조항'이 1970 년 公審國會에서 삭제된 것은 調和主義와의 결별을 뜻한다.

10) 이에 관한 상세한 추세는 *infra* <표 1> 참조.

다행히도 1977년부터는 우리 나라에서도 環境政策에 대한 政府의 자세에 轉換의 기운이 엿보이기 시작하였다.<sup>11)</sup> 環境保全法の 제정, 자연보호운동의 전개, 環境廳의 설치로 연결되는 政府 및 政策決定者의 자세변화가 그것이다. 그리하여 政府의 環境保全에 대한 指導理念은 經濟成長·環境保全調和主義로 轉換한 것으로 이해될 수 있었다. 그러나 당시의 調和主義는 經濟成長志向의인 특징을 강하게 띠는 것이었다고 할 수 있었다.<sup>12)</sup>

그러나, 環境廳의 설치 이후 점진적이긴 하지만 우리 나라 環境政策에 적잖은 변화를 가져오기 시작하였다. 1981년의 環境保全法の 改正을 통하여 排出賦課金制가 채택되었고, 같은 해 環境影響評價制度가 실시된 것은 우리 나라 環境政策에 있어 획기적인 일이 아닐 수 없다. 특히 1986년의 環境廳의 機構擴充과 6개 環境支廳의 신설, 國立環境研究院의 擴充, 廢棄物管理法의 제정<sup>13)</sup> 등은 우리 나라 環境政策에 또 한번의 轉換의 계기를 가져다 준 것으로 볼 수 있다. 따라서 이제는 環境政策의 指導理念은 環境保全志向의인 것으로 轉換할 時點에 온 것으로 보인다. 이러한 轉換은 이미 環境立法이나 政策에 나타나기 시작하였고 가까운 장래에 이는 더욱 정착될 것으로 보인다.<sup>14)</sup>

- 
- 11) 무엇보다도 중요한 것은 故 朴대통령의 環境問題에 대한 認識轉換이라고 할 것이다. 과거에는 그의 環境認識은 “公害問題가 생기지 않도록 공장 주변에 주택을 짓지 않아야 한다”로 대변되었다. 그러나 1976년을 지나면서 그의 環境認識이 바뀌어져, 1977년 1월의 년도시정기자회견에서 우리 역사상 최초로 環境問題에 관한 언급이 있었다. 이것은 후진국이나 開發途上國에 있어서의 環境政策은 國家의 最高意思決定者의 태도 내지 의지에 크게 좌우된다는 사실을 잘 입증하는 예이다.
- 12) 표현상으로는 흔히 調和主義를 표방하곤 하지만 실제에 있어서는 經濟成長 優先主義로부터 하루 아침에 調和主義로 바뀔 수는 없는 것이다.
- 13) 法律 제 3934 조, 1986년 12월 30일.
- 14) 1987년 11월 韓國環境科學研究協議會가 실시한 環境保全에 관한 國民意識調查에 의하면 응답자의 88.7%가 “環境保全과 經濟成長은 조화롭게 이루어져야 한다”고 하고 있다. 韓國環境科學研究協議會, 環境保全에 관한 國民意識調查(環境廳, 1987), pp. 35~36.

### Ⅲ. 環境立法의 立法方式과 그 擴充

#### 1. 立法方式의 轉換 필요성

環境立法이 필요하게 되었을 때 그 立法方式으로서 다음 세 가지 중 하나를 택하는 것이 보통이다. 첫째는 環境立法을 單一法으로 하여 모든 종류의 環境問題를 그 속에서 총괄적으로 규정하는 單一法主義, 둘째는 環境立法을 汚染種類別 또는 對策事項別로 個別化하여 여러 개의 독립된 立法을 하는 複數法主義, 셋째는 위의 두 立法主義를 절충하여 單一法을 基本으로 하되 그 안에서 여러 개의 章을 두고, 單一法 속에 넣을 수 없는 立法은 따로 마련하는 折衷主義이다.<sup>15)</sup>

선진제국의 경우에는 처음서부터 거의 예외없이 複數法主義를 채택하고 있다. 반면에 環境問題가 대두되기 시작하였을 때 후진국 또는 開發途上國의 지위를 가진 경우에는 單一法主義 또는 折衷主義를 채택하는 것이 보편적이다.<sup>16)</sup> 우리 나라에 있어서는 公害防止法의 제정을 통한 單一法主義에서 출발하여 環境保全法의 제정 당시에는 折衷主義의 立法方式을 택했었고, 1988년에는 複數法主義로 轉換하게 될 것으로 보인다.<sup>17)</sup>

環境問題가 심각화, 다양화함에 따라 그 對策도 이에 부응하여야 할 것이 요청된다. 積極化하는 環境對策에도 불구하고 單一法主義를 고수하게 되면 立法의 비대화, 기형화현상, 때로는 違憲是非의 問題를 야기시키게 된다. 또한 立法技術上의 견지에서서도 汚染現象은 그 종류에 따라 전혀 상이한 특질을 가지므로 그 規制方法도 각각 상이할 수밖에 없다. 따라서 우리 나라의 현 여건하에서는 環境立法方式의 折衷主義가

15) 環境立法의 立法方式에 관한 상세는 具然昌, 環境法論, pp.109~110 참조.

16) 예컨대, 東獨의 1970년 國土文化法(Landeskulturgesetz) 참조. 상세는 P.H. Sand, "The Socialist Response: Environmental Protection Law in the German Democratic Republic," 3 *Ecology L.Q.* 451(1973) 참조.

17) 環境廳은 1987년 이미 環境政策基本法을 성안하였고, 각종의 個別對策法案을 준비하여 1988년에는 環境保全法의 폐지와 아울러 複數法主義를 확립할 계획이다.

가져다주는 불편과 모순을 제거할 수 있도록 環境保全法을 個別化 내지 分法化함으로써 複數法主義로 轉換하는 것은 지극히 당연한 立法方式上의 전개방향인 것이다.<sup>18)</sup>

## 2. 環境政策基本法の 제정 필요성

環境立法의 立法方式에 있어 複數法主義를 채택하는 경우라도 혼란은 아니지만, 수개의 個別對策法을 총괄하고 그 基本方向을 제시하는 基本政策法을 제정하는 경우가 있다. 美國의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act, 1969)<sup>19)</sup>과 日本의 公害對策基本法(1967)<sup>20)</sup>이 그 대표적인 예이다. 美國이나 日本의 경우에는 결정적인 大汚染事件이나 環境保全에 대한 비등한 國民輿論의 결집으로서 이들 基本法이 제정되었다.<sup>21)</sup>

우리 나라의 경우 위의 두 나라에 비한다면 시기적으로 뒤늦고 사정이 다소 다르긴 하지만, 현저한 經濟成長의 실현, 국제수지의 黑字化, 國民의 環境意識 향상에 따른 政府의 環境政策에 대한 새로운 의지의 표현으로서 環境政策基本法の 제정이 필요한 충분한 이유를 찾아 볼 수 있다. 個別對策法을 총괄하고 環境政策의 基本方向을 확립해 주는 基本法の 존재는 立法體系上 내지는 이론상 그 의의가 크다. 憲法上의 環境權 및 環境保全義務와 그 구현을 위한 個別對策法 사이를 연계시켜 주는 작용을 하기 때문이다.<sup>22)</sup>

18) 상세는 具然昌, 環境法論, p.171 참조.

19) 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).

20) 法律 제132호, 1967년 8월 3일 제정.

21) NEPA의 제정배경에 관하여는 J.F. 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, 法的 性格 및 발전", 중앙 전창조사보고회기념논문집(1987.7), pp.100~101 참조.

22) 우리 나라 環境政策基本法の 제정 필요성은 立法方式, 環境政策의 基本哲學 정립 필요성, 綜合的인 環境政策의 추진 필요성, 法體系論的인 측면 등에서 강조될 수 있다. 상세는 具然昌, "재강조되는 環境政策基本法の 제정 필요성과 問題", 環境保全 제156호(1988.2.15), pp.2~4; 具然昌, "環境基本政策의 정립 필요성", 環境保全 제148호(1987.10.15), pp.2~3 참조.

### 3. 個別對策法の 擴充

環境問題의 심각화, 다양화 경향과 함께 선진제국에 있어서는 環境立法의 종류와 숫자는 점점증하고 있다.<sup>23)</sup> 環境關係의 個別對策法은 대체로 다음 네 가지 群으로 구분된다. 第1群은 環境汚染의 規制를 위한 立法群으로 汚染의 종류에 따라 마련된다. 예컨대, 大氣汚染防止法, 水質汚染防止法, 土壤汚染防止法, 騒音規制法, 惡臭防止法, 海洋汚染防止法, 廢棄物規制法, 放射能汚染防止法 등이 그것이다. 새로운 종류의 汚染이 重要한 問題로서 등장하게 되면 이에 대처하기 위하여 새로운 規制立法이 등장한다. 第2群은 環境汚染의 規制에 필요한 보조적 立法群이다. 예컨대 下水道法, 河川法, 環境汚染防止施設規制法, 補助金關係法, 干拓 및 매립規制法, 公害犯罪處罰法, 農藥規制法, 毒劇物規制法 등이 그것이다. 第3群은 環境管理 내지는 資源管理와 관련된 立法群으로서 自然環境保全法, 野生動物植物保護法, 海岸地域管理法, 資源保存回復法, 文化財保全法, 自然公園法, 植物保護法 등이 그 예이다. 그리고 第4群은 汚染被害의 救濟 내지 紛爭處理에 관한 立法群이며, 環境紛爭處理法, 環境被害補償法, 環境汚染健康被害補償法 등이 그 예이다.<sup>24)</sup>

우리 나라에 있어서는 1977년의 環境保全法과 海洋汚染防止法이 제정된 후 1979년 合成樹脂廢棄物處理事業法, 1983년의 環境汚染防止事業團法, 1986년의 廢棄物管理法이 제정되었다. 여기에 덧붙여 環境保全法을 個別化하여 大氣保全法, 水質保全法<sup>25)</sup>, 騒音振動防止法, 環境紛爭調停法, 環境被害補償法, 自然環境保全法, 有毒物管理法, 土壤汚染防止法, 惡臭防止法 등을 새로이 제정하여야 할 것이다.<sup>26)</sup>

23) 이에 관한 상세는 Yeon-Chang Koo, "The Environment and World Citizenship," In *Textbook on World Citizenship*, ed., Y.S. Chouse(Seoul: Kyung Hee U. Press, 1986), pp.368~369, n. 60 참조.

24) 상세는 具然昌, 環境法論, pp 125~134 참조.

25) 선진제국에서도 接近方法의 轉換 이전에 제정되었다는 연혁적 이유 때문에 立法의 명칭이 거의 汚染防止法으로 되어 있지만 앞으로 제정될 경우에는 그 명칭은 '保全法'으로 합이 타당하다.

26) 環境政策基本法에 대한 政府關係部處와의 협의과정에서 나타난 중요한 현상은 關係部處가 거의 대부분 環境立法의 體系 내지 본질에 대하여 전혀 이해를 하지 못하고 있다는 점이다. 이에 관한 상세는 具然昌, "環境基本政策의 정립 필요성", pp.4~5 참조.

## Ⅳ. 環境立法의 내용

### 1. 接近方法

비록 그 역사는 짧지만 環境法은 그 내용, 接近方法, 지도원리상의 변천을 보이면서 衛生法→公害法→環境法의 단계로 발전해 왔다. 특히 公害法(pollution law)의 단계에서는 問題化된 汚染의 防止, 제거와 被害救濟를 위해 이른바 對症療法的 혹은 鎮壓的(allopathic or policing) 接近方法에 의존한다. 따라서 그 接近方法은 公害(環境汚染)에 대한 국부적, 소극적, 미시적인 성격을 띤다. 이러한 接近方法으로써는 광범하고 상호관련된 環境問題를 해결할 수 없으며, 그 接近方法 자체에 결함이 있음을 발견하게 되었다.<sup>27)</sup>

그리하여 人間과 環境間의 相關關係에 立脚하여 環境 전반을 綜合的으로 管理, 保全하여야 한다는 이른바 適正管理的(properly managerial or managing) 接近方法에 호소하지 않을 수 없게 되었다. 環境이 파괴되거나 汚染되지 않도록 사전적으로 適正하게 管理하여야 한다는 接近方法上的 轉換을 가져온 것이다. 따라서 이 接近方法은 綜合的, 적극적, 거시적인 의미를 가지게 된다.<sup>28)</sup>

선진제국에 있어서는 1970 년을 전후하여 이미 環境立法 내지 行政의 接近方法에 있어 適正管理的인 接近方法으로의 轉換을 하였다. 우리나라에 있어서는 1977 년의 環境保全法의 제정과 함께 비로소 適正管理的 接近方法으로의 轉換이 있게 되었다. 環境基準, 環境影響評價, 常時測定, 影響圈別 管理, 特別對策地域制, 總量規制 등의 제도는 環境保全法이 그 接近方法上的 轉換을 했음을 말해주는 대표적인 표지가 되고 있다.<sup>29)</sup>

27) 具然昌, 環境法論, pp.50~52; 純貫芳源, “公害に對する公的規制とその限界”, 佐藤竺, 西原道雄 編, 公害對策(Ⅱ)(東京:有斐閣, 1969), p.279.

28) 具然昌, 環境法論, pp.50~51, 58.

29) *Ibid.*, p.155.

## 2. 規制方法 및 手段

### (1) 개 설

環境規制方法論에서는 環境規制의 方法(methods)과 環境規制의 手段(techniques)으로 구분하는 것이 보통이다. 環境規制의 方法은 法的 規制(regulation), 補助金制(subsidies), 賦課金制(charges)의 3종으로 구분하고, 각 規制方法에는 다시 여러 가지의 規制手段이 열거된다.<sup>30)</sup> 대개의 外國立法例도 그러한 경향을 보이고 있지만, 環境保全法도 위 3가지의 方法 중 거의 전적으로 法的 規制의 方法에 의존했었다. 補助金制는 예외적으로 채택되고 있었으며, 賦課金制는 1981년의 環境保全法의 改正까지에는 전혀 배려된 바 없었다.<sup>31)</sup>

그런데 1981년의 環境保全法 改正에서 排出賦課金制와 環境汚染防止 基金制가 채택되면서 우리 環境法制上 처음으로 賦課金制가 도입되었고 補助金制가 擴充을 보게 되었다. 1981년과 1986년의 環境保全法 改正을 거치면서 法的 規制의 手段들은 더욱 擴充, 強化되었다. 따라서 法的 規制의 手段에 관한 한, 外國立法例가 고안한 다양한 제도를 도입하였고 環境行政의 실무경험에서 제기된 問題點을 기초로 하여 크게 나무랄 데 없을 정도로 補完, 擴充되었다고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

### (2) 規制對象

우리 環境立法에 의하여 規制되고 있는 環境汚染은 大氣汚染, 水質汚染, 騒音·振動, 土壤汚染, 惡臭, 農藥汚染이다. 大氣汚染源에는 排出施設과 自動車, 重機가 포함된다. 水質汚染 중 海洋汚染은 海洋汚染防

30) J.H. Dales, *Pollution, Property and Prices*(Toronto: Univ. of Toronto Press, 1968), p.81; E.S. Mills, "Economic Incentives in Air Pollution Control," In *The Economic of Air Pollution*, ed., Wolozin(New York: Norton, 1966)), pp. 43~44; G.H. Hagevik, *Decision-Making in Air Pollution Control*(New York: Praeger, 1970), pp.60~69; F. Grad, et al., *Environmental Control: Priorities, Policies and the Law*(New York: Columbia Univ. Press, 1971), pp.234~262.

31) 상세는 具然昌·李根七, "環境汚染防止를 위한 제도적 接近方法", 慶熙法學 제15권 제1호(1978), pp.234~262 참조.

32) 이에 관한 상세는 Y.C. Koo, "Environmental Law and Policy in Korea", pp.342~344; 具然昌, "법적 규제와 공공참여", 제1회 韓·美 環境保全심포지움 발표논문집(環境廳, 1988.1), pp.139~143 참조.

止法에 의하여 規制되나 地下水汚染은 적극적으로 規制되고 있지 아니하다.<sup>33)</sup> 廢棄物이 廢棄物管理法에 의하여 規制되고 있으며, 放射性汚染은 原子力法에 의하여 規制되고 있다.<sup>34)</sup> 그러나 아직 심각한 상태로는 나타나지 않고 있는 地盤沈下는 전혀 規制되지 않고 있다.<sup>35)</sup>

### (3) 現行法上的 環境規制方法과 手段

먼저 法的 規制手段 중 環境管理 手段으로서 ① 環境基準(法 제 4 조) ② 環境影響評價(法 제 5 조), ③ 常時測定(法 제 6 조), ④ 特別對策地域(法 제 7 조), ⑤ 自然環境의 保全(法 제 9 조), ⑥ 土地利用規制(法 제 8 조, 國土利用管理法), ⑦ 大氣 및 水質의 影響區別, 水系列管理(法 제 13 조), ⑧ 騒音規制地域(法 제 33 조) 등이 마련되어 있다.

그리고 環境汚染規制手段에는 각종 汚染에 共通의인 것으로 ① 排出規制(法 제 14 조)<sup>36)</sup>, ② 排出施設 設置規制(法 제 15 조), ③ 自動車の 製作規制(法 제 30 조), ④ 各種의 規制確保手段<sup>37)</sup>이 있다. 그리고 環境汚染의 종류에 따라 독특한 規制手段으로 ① 大氣汚染에 관한 것이 燃料規制(法 제 27 조), 自動車 排出가스의 規制(法 제 28 조), 惡臭發生物의 소각금지(法 제 32 조)가 있으며, ② 水質汚染에 관한 것으로 투기행위 금지(法 제 37 조), 공공수역 적용·매립에 의한 汚染防止(法 제 38 조), 하수·폐수·분뇨종말處理場의 유지·管理(法 제 39 조), 水産物의 재배제한(法 제 42 조)이 있고, ③ 騒音·振動에 관한 것으로 生活騒音의 제한(法 제 32 조의 2), 交通騒音防止施設의 設置(法 제 32 조의 3), 自動車騒音基準(法 제 32 조의 4), 騒音規制地域 내에서의 각종 騒音規制措置(法

33) 地下水汚染의 규제에 관한 상제는 具然昌·元學喜·權五乘, “地下水汚染의 防止對策” 環境法研究 제 7 권(1985), pp.79~127 참조.

34) 環境保全法 제 3 조에 그 근거규정을 두고 있는 바 이는 일본의 公害對策基本法 제 8 조와 그 취지를 같이하고 있다.

35) 地盤沈下의 문제가 심각한 일본의 경우 公害對策基本法 제 2 조에서는 ‘公害’의 정의 속에 이미 地盤沈下가 포함되어 있다. 지극히 최근에 점차 地盤沈下가 문제화되기 시작함에 따라 성안된 우리 나라 環境政策基本法案 제 3 조의 環境汚染의 정의 속에는 ‘地盤沈下’가 포함되어 있다.

36) 排出規制의 기본이 되는 排出許容基準은 농도규제에 의존하고 있으나, 環境保全法 제 26 조 및 제 36 조에서는 총량규제의 手段을 마련하고 있다.

37) 現행법하의 環境規制確保手段에 관한 상제는 具然昌, 環境法論, pp.483~505 참조.

제33조 이하)가 있다. 그리고 ④ 土壤汚染에 관한 것으로 투기행위의防止(法 제37조), 농경지의 汚染防止(法 제41조), 農産物의 재배제한(法 제42조)이 있다.

또한 汚染防止를 위한 補助的인 法的規制手段으로서 중요한 것은 環境汚染防止施設業의 規制(法 제47조 이하), 環境汚染防止事業費의 부담(法 제43조), 産業廢棄物處理의 規制(廢棄物管理法 제21조 이하), 紛爭調停 및 被害救濟(法 제53조 이하) 등이 있다.

現行法下의 補助金制로는 ① 政府補助金(法 제61조), ② 租稅減免規制法 및 關稅法상의 租稅 및 關稅의 減免(租減法 제4조 이하, 關稅法 제28조의 6), ③ 各種의 金용지원이 있으며,<sup>38)</sup> 賦課金制로는 1981년의 法改正에서 排出賦課金制(法 제19조의 2)를 도입하였다. 당시의 排出賦課金制는 改善命令 또는 施設移轉命令과 결합된 것이었으나<sup>39)</sup> 1986년의 改正에서는 좀더 발전하여 排出許容基準과 직접 결부된 것으로 되었다.<sup>40)</sup>

### 3. 問題點과 展望

우리의 環境立法이 規制方法論의 측면에서 볼 때 지금까지 이렇듯 그 어느 立法例에 못지 않게 擴充, 強化되어 왔다. 그러나, 우리 나라 특유의 環境現況이나 연혁적인 이유 또는 行政管轄의 이유에서 비롯되는 問題點이 아직도 속제로 남아 있다.

먼저 規制對象에 있어 航空機가 제외되고 있다.<sup>41)</sup> 航空機의 대부분이 軍용이나 정부용이고 民間航空機는 아직 소수에 지나지 않지만, 航空機에 의한 大氣汚染, 특히 騒音은 결코 간과할 수 없는 環境問題가 아닐 수 없다. 이에 대한 規制對策이 마련되어야 할 것이다. 航空機騒音의 적절한 規制와 비행장 인근주민의 騒音被害에 대한 합리적인 補償

38) *Ibid.*, pp.262~5.

39) *Ibid.*, pp.262~610.

40) Y.C. Koo, "Environmental Law and Policy in Korea," p.344.

41) 미국의 大氣淨化法 제231~233조에서는 移動大氣汚染源의 일종으로서 航空機를 그 규제대상으로 하고 있다.

對策이 확립되어야 할 것이다.<sup>42)</sup>

또한 점차 심각한 環境問題가 되기 시작한 酸性雨(acid rain), 核廢棄物, 유독성物質에 대한 規制가 미비, 불완전하다. 특히 酸性雨는 국내적일 뿐 아니라 국제적인 問題로서 그에 대한 대처는 매우 복잡하고 어려운 問題가 아닐 수 없다. 그리고 육안으로 쉽게 식별하기 어려운 地下水汚染은 자칫하면 관심의 對象에서 벗어나기 쉬우나 2000 년대에는 우리 나라 用水의 총 공급량의 30%를 地下水源에 의존한다는 것이 건설부의 용수수급계획이다.<sup>43)</sup> 地下水源의 汚染은 汚染된 후 수십 년간 지속된다는 특성 때문에<sup>44)</sup> 그야말로 장래의 環境問題 중의 대표적인 것이라 할 수 있다. 또한 최근에는 염화탄소가스(chlorofluoro carbons: CFCs)가 지구의 오존층 파괴와 관련하여 범세계적인 環境問題가 되고 있다.<sup>45)</sup>

지금까지의 環境對策이 公害(環境汚染)에 대한 對症療法的 接近에 익숙해 왔기 때문에 環境 전반에 대한 接近은 지극히 제한적이다. 그렇기 때문에 環境對策은 環境汚染對策에 국한된 것 같은 인상을 주어 왔다. 더구나 行政管轄의 층들에서 오는 제약은 더욱 이 問題를 어렵게 하고 있다. 自然環境의 保全이 그 대표적인 예이다. 지금까지 自然保護運動을 주관해 온 내무부와 環境專擔部署인 環境廳 사이에 自然環境保全의 업무 관장이 대립의 초점이 되고 있다.<sup>46)</sup>

또한 國民所得의 급증에 따른 生活수준의 향상은 空間(open space), 녹지, 慰樂地域(recreational area)에 대한 國民의 욕구를 폭발적으로

42) 우리 나라 김포국제공항의 騒音은 빈번하고도 심각한 騒音公害문제로서 그 對策에 관하여 많은 논의가 거듭되어 오고 있다. 피해주민에 대한 상당액의 보상이 고려되어 왔으나, 최근에는 주택매입과 함께 移住對策을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

43) 權肅杓, “水質汚染이 인체에 미치는 영향 및 그 對策”, 논설집(법무부 법무자문위원회) 제 4집(1980.7), p.89의 <표 2> 전국용수수급계획 참조.

44) 상세는 具然昌 의, “地下水汚染의 防止對策”, pp.82~86 참조.

45) 1987년 9월 중순 캐나다의 몬트리올에서는 CFC가 오존층의 파괴를 가져옴으로써 지구의 環境危機를 가져올 것에 대비하여 그 대책을 강구할 것에 의견을 같이 하였다. “The Ozone Depletion,” *The Economist*, November 1987.

46) 具然昌, “自然環境保全對策의 확립”, 生活環境 1987년 8월 참조.

급증시킬 것이 예상된다. 그러나 이들 영역은 開發爲主의 철학이 지배하고 있는 다른 部處의 管轄에 속하고 있어 현재의 環境部署로서는 그 지위와 관련하여 손을 쓰지 못하고 있는 부분이다. 日照權의 問題도 그 한 예이다.<sup>47)</sup> 環境政策 내지 環境行政이 環境汚染만을 그 對象으로 한다는 종래의 관념은 하루속히 轉換되어야 할 것이다.

## V. 環境行政

### 1. 環境行政組織

環境立法의 제정에 의한 각종의 規制方法과 手段이 擴充되었다 할지라도 이를 운용할 行政機構가 정비, 擴充되지 아니하면 立法의 目的 실현은 어렵게 된다.<sup>48)</sup> 그렇기 때문에 선진제국에서는 環境立法의 정비, 擴充과 함께 環境行政을 專擔하기 위한 독립의 行政機構를 設置하여 環境行政의 一元化를 도모함이 지난 1970년을 起點으로 한 일반적인 추세였다.<sup>49)</sup>

#### (1) 韓國 環境行政機構의 전개과정

우리 나라의 경우 經濟成長優先主義에 현저히 편중해 왔지만 지극히 서서히 環境行政에 관한 機構가 발전을 해왔다. 1963년 公害防止法이 제정되었었지만 그 法の 집행을 담당할 기관이 없었다. 1967년 2월에 비로소 보건사회부 環境衛生課 내에 ‘公害係’가 탄생되어 公害行政을 다루게 되었다. 1970년 처음으로 公害防止豫算이 책정됨과 함께 公害

47) 日照權의 문제는 건조물의 건축과 관여하여 건축법상의 문제로서 건설부의 소관으로 되어 왔다. 그러나, 일조가 生活環境에 있어서의 중요성에 비추어 環境問題로서 충분한 배려가 요청된다. 다행히 1987년에 개정된 “環境影響評價書 作成에 관한 규정” 중에는 日照의 문제가 삽입되어 검토하도록 되어 있다. 동 규정 제 3조 별표 1.〈環境影響評價書의 構成 및 作成方法〉 4. 環境現況 나. 生活環境 8) 일조장에 참조.

48) 環境規制方法論에 관하여 T. Crocker 교수는 規制方法과 規制手段의 조합이 중요한 것을 적절히 지적하였지만(T. Crocker, “The Structuring of Atmospheric Control Systems,” In Wolozin, ed., *The Economics of Air Pollution*, p.85), 어쩌면 이들 規制方法과 手段을 운용하는 環境行政機構가 더욱 중요하다고 할 수 있을 것이다.

49) 이에 관한 상세는 具然昌, 環境法論, pp.276~284; 環境廳, 環境保全(1984), pp.68~72 참조.

係가 衛生局 내에 ‘公害課’로 승격되었다. 그리고 1975년 9월에는 環境衛生局 내에 다른 3개과와 함께 公害課는 大氣保全課와 水質保全課로 분화, 擴充되면서 公害管理官制度가 신설되었다. 그러다가 環境保全法案의 준비작업과 때를 같이하여 1977년 3월에는 環境衛生局으로부터 분리시켜 보건사회부차관 직속하에 環境管理官을 두고, 그 아래 環境企劃課, 大氣保全課, 水質保全課를 設置하였다. 이 環境管理官 및 3개과의 체제는 형식적으로는 環境局을 設置하지 않으면서도 실질적으로는 이를 設置한 것과 같은 기능을 하게 한 것이다.

## (2) 環境廳의 設置

1979년 5월 17일 故 朴대통령의 環境行政專擔의 機構設置에 관한 지시<sup>50)</sup>에 따라 環境行政機構의 設置를 둘러싸고 활발한 논의가 전개되었다. 그 논의는 주로 어떤 유형의 機構를 設置하느냐에 집중되었다.<sup>51)</sup> 우리 政府組織法상의 機構 유형으로는 環境部, 環境處, 環境廳 또는 다른 소규모 部處와의 결합형(예컨대, 科學 및 環境部)이 가능했었고, 실제 당시의 논의도 그러하였다. 당시 韓國環境法學會의 지배적인 견해는 環境部, 적어도 環境處로서의 機構設置였으며, 政府내에서도 청와대, 국무총리기획조정실, 보건사회부 사이에도 견해의 대립이 있었다. 그러나, 결국 당시 주관部署였던 보건사회부의 環境廳案으로 귀착되었다.<sup>52)</sup> 그리하여 1980년 1월 5일 環境廳職制가 대통령령으로 공포되었으며, 곧 이어 1월 15일에는 環境廳이 設置되기에 이르렀다.

環境廳 신설 당시의 環境廳職制에 의하면, 環境廳에는 계획조정국, 大氣保全局, 水質保全局 및 총무과를 두며, 廳長 밑에 공보담당관을, 차장 밑에 기획管理官과 비상계획담당관을 두었다. 계획조정국에는 綜合계획과, 진흥협력과, 測定管理課, 環境評價課 및 環境生態課를 두고 大氣保全局에는 大氣制度課, 大氣管理課, 交通公害課, 특수公害課를 두며

50) 조선일보; 한국일보; 동아일보; 중앙일보, 1979년 5월 18일자 참조.

51) 이에 관하여는 權泰坡, “環境行政機構의 組織原則”, 環境法研究 제 2권(1980), pp. 119~133; 具然昌, “環境行政機構의 설치 제안”, 司法行政 1979년 8월호, pp. 4~12 등 참조.

52) 具然昌, 環境法論, p. 287.

水質保全局에는 水質制度課, 水質管理課, 土壤管理課, 廢棄物管理課 및 海洋保全擔當官을 두었다.<sup>53)</sup> 또한 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 및 춘천에 각각 環境測定管理事務所를 두었다.<sup>54)</sup>

그런데 環境保全法上 環境廳의 현실적인 직무는 계획, 조정, 감독에 집중되고, 실제의 環境規制業務는 거의 서울特別市, 직할시, 道에 위임되고 있다.<sup>55)</sup> 市, 道の 環境規制業務는 保健衛生局의 環境衛生課 公害防止係가 주로 담당하고, 交通公害는 건설국의 관광운수과 차량계가 그리고 毒劇物은 保健社會局 保健課 의로계가 각각 담당하고 있다. 한편 市, 郡, 區에서는 社會課(혹은 環境衛生課)의 衛生係(혹은 公害防止係)가 이를 담당하였다.<sup>56)</sup>

### (3) 環境廳의 機構 확장

1986 년은 우리 나라 環境行政에 있어 획기적인 발전을 한 해가 아닐 수 없다. 環境保全法の 改正 및 廢棄物管理法의 제정과 함께 環境廳의 機構가 대폭적으로 확장되었다. 環境廳 내에 廢棄物管理局이 신설되었으며, 계획조정국은 環境政策局으로 그 명칭을 바꾸었다. 무엇보다도 특기할 만한 것은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 원주에 環境廳支廳을 設置한 것이다. 앞으로 실시될 지방자치제와의 상충이 問題될 수도 있겠지만, 環境行政의 전문성, 효율성을 제고할 필요성과 현재의 지방자치단체의 環境行政能力 내지 의지에 대한 회의성 때문에 결국 特別地方行政機構로서 環境支廳을 設置할 수밖에 없었던 것으로 본다. 또한 과거의 國立環境研究所를 國立環境研究院으로 그 機構를 확장하였다.<sup>57)</sup>

### (4) 問題點과 展望

環境廳의 設置 이래 노정된 가장 중요한 問題點의 하나는 環境行政의 專擔部署인 環境廳이 그 기능을 잘 수행할 수 있도록 政府組織法상 적

53) 環境廳職制(대통령령 제9707호, 19008.1.5) 참조.

54) *Ibid.*, 제11조.

55) 環境保全法 제63조 및 동법 시행령 제49조 참조.

56) 環境廳, 環境保全(1986), pp.60~61.

57) 具然昌, “環境行政機構 확장의 의의”, 環境保全協會報 제126호(1986년 11월 15일), pp.8~2.

절한 지위와 기능을 確保시켜 주는 것이다. 1979년 環境廳의 設置를 둘러싸고 이미 문제점으로 지적되었던 것이 이제는 눈에 보이게 노출되기 시작한 것 같다. 國民의 環境意識의 향상과 함께 環境保全志向의 調和主義의 실현이 강력히 요청됨에도 불구하고 環境廳을 제외한 關係部處는 10년 전이나 다름없이 成長 내지는 開發爲主의 철학이 지배하고 있기 때문이다.<sup>58)</sup>

現行政府組織法體系下에서는 국무위원이 아닌 環境廳長이 國家政策의 결정에 참여하여 이에 環境的 要因을 반영할 수 없을 뿐 아니라, 인사권, 豫算權의 제한으로 자칫하면 保健社會部 내의 局으로서 존재하는 것보다 오히려 어려운 처지에 처할 가능성이 없지 않다.<sup>59)</sup> 環境問題는 여러 關係部處의 業務와 관련을 가지는 關係로 이들을 綜合調整할 필요성이 불가피함에도 불구하고 環境廳의 지위에서는 이를 수행함에는 적잖은 장애가 있다. 關係部處의 의사결정에 있어 環境的 배려를 도모하려는 環境影響評價제도는 그 실효성의 반감과 그 절차의 외부화경향으로 전혀 기능을 발휘하지 못하고 있다.<sup>60)</sup>

따라서 環境保全志向의 調和主義의 이념을 실현키 위하여는 環境廳을 環境部나 적어도 環境處로 승격시키고, 그 장을 국무위원으로 함으로써 環境政策을 국무회의에서 심의 결정토록 하는 것이 바람직하다. 아울러 關係部處 내에 관련되는 環境問題를 綜合調整할 수 있는 권한을 부여하여야 할 것이다.

또 한 가지 간과하기 쉬운 점은 環境에 중대한 影響을 주는 業務를 담당하고 있는 여러 部處, 예컨대 건설부, 상공부, 내무부, 교통부, 농림수산부, 동력자원부 등에 있어서도 環境關係業務를 관장하는 소규모의 部署(예컨대, 課나 室)를 設置하는 일이다. 여기서 環境關係 전문가인 인력을 確保, 배치하여 環境專擔의 部處와 협력, 정보교환, 綜合調

58) 具然昌, "環境基本政策의 정립 필요성", 環境保全 제148호, pp.4~5.

59) 具然昌, 環境法論, p.271.

60) 具然昌, "環境影響評價書의 作成은 적정하게 이루어지고 있는가?" 環境保全協會報 제83호(1985.1.30), pp.4~5.

整에 기여토록 하여야 한다. 環境廳과 같은 專擔部署를 設置해 놓은 후에는 모든 環境問題는 이 部署의 소관이니까 기타의 部署에서는 이를 전혀 도외시하여도 된다는 관념이 자칫하면 지배하기 쉽다. 이러한 관념이 우리 政府 내에 팽배해지게 되면 環境專擔部署의 기능을 크게 저해하게 될 우려가 없지 않다.<sup>61)</sup>

또한 앞으로 실시될 地方自治制와 관련하여 環境行政의 業務分掌 및 권한분배의 재조정이 고려되어야 할 것이다. 그러나, 아직도 미확립의 우리나라 環境行政의 실정, 특히 地方自治團體의 環境行政能力의 결여, 그리고 環境行政의 전문성, 특수성에 비추어 볼 때 당분간은 일반 地方行政에의 병합은 시기상조하다고 본다.

## 2. 環境行政의 人的·物的 能力

環境行政은 고도로 전문화된 고급인력과 物的 장비를 불가결한 요건으로 하는 영역이다. 環境立法 내지 政策의 수립을 통하여 아무리 훌륭한 對策을 마련했다 할지라도 이를 구체화시킬 수 있는 人的·物的 能力이 確保되지 않으면 그 실효성을 기할 수 없다. 뿐만 아니라 環境行政의 성공적인 추진을 위하여는 막대한 재정적인 지원이 불가결하다. 常時測定網, 下水道施設, 下水處理場 등의 設置나 운영에는 엄청난 豫算의 뒷받침이 요구된다. 선진제국이 심각했던 環境問題를 점차 해결해 나갈 수 있었던 것은 環境政策의 구현을 가능케 하는 人的·物的 能力과 재정적 뒷받침이 있었기 때문이다.

### (1) 環境行政要員의 現況과 그 擴充

우리나라의 環境行政要員의 擴充은 行政機構의 擴充과정에 비례해 왔다고 할 수 있다. 保健社會部 내에서 가장 그 機構의 규모가 확대되었던 環境管理官, 3개과의 체제하에서도 불과 수십 명 밖에 안되는 人

61) 이 문제에 관하여는 미국 EPA의 설치에 관한 논의에서 심각하게 다루어진 바 있다. 상세는 Letter form D. Ink, Director, Office of Management and Budget, to Representative, J. Blatnik, Chairman, House Government Operations Committee, Aug. 8, 1970, In J. Krier, *Environmental Law and Policy*(Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971), pp. 467~468 참조.

의 要員을 갖추고 있었고, 각 市나 道에도 불과 3 내지 4 명의 要員이 있었을 따름이었다. 두말할 것도 없이 環境行政의 人的 要員의 극적인 증원은 1980년 環境廳의 設置와 때를 같이 한다.

1986년의 環境廳의 機構확장 이전에 있어 環境行政의 人力구성을 보면, 環境廳 本廳이 218 명, 國立環境研究所에 109 명, 環境測定管理事務所에 164 명으로 총 491 명이었다. 그리고 서울特別市, 직할시, 道의 環境行政專擔 人力은 84 명, 각 市, 道의 保健研究所의 人力은 98 명, 그리고 市, 郡, 區의 人力은 475 명으로서, 13 개 市, 道의 전체 環境業務 담당인력은 657 명으로 되어 있었다.<sup>62)</sup>

그런데 1986 년의 環境廳의 一大機構擴充과 함께, 環境廳 本廳이 253 명, 國立環境研究院이 116 명, 環境支廳이 363 명으로서 총 732 명이 되어 확장 전에 비해 241 명이나 대폭적인 증원을 가져왔다. 이에 꼭 대조적인 것은 시, 도의 環境行政人力은 이 기간동안 오히려 감소하였다는 점이다. 즉, 시, 도의 本廳은 74 명으로 종전에 비해 10 명이 줄었다. 保健研究所는 98 명으로 종전과 같고, 市, 郡, 區의 경우 482 명으로 종전보다 7 명이 늘어, 총 654 명으로서 3 명이 줄었다.<sup>63)</sup>

環境廳의 設置 이후, 특히 1986년 이후 環境廳의 人的 要員의 현저한 증가를 보여주고 있음은 環境行政의 積極化 경향과 비례하고 있다고 할 수 있다. 그런데 놀라운 것은 실제의 規制業務를 담당하고 있는 시, 도의 環境人力이 거의 名目的인 의미 밖에 없다는 것이다. 더구나 우리를 경악케 하는 것은 中央環境行政機構가 확장되고 人的 要員이 증원되는데 반하여 시, 도의 環境關聯要員은 감소하였다는 점이다. 현재의 市, 道의 環境要員으로써는 实效性있는 環境行政의 실현이 거의 불가능하다고 아니할 수 없다. 이러한 점에서 1986년의 環境支廳의 設置는 우리나라 環境行政의 실현을 위하여서는 불가피했던 것이 자명하게 立證되는 것 같다.

62) 環境廳, 環境保全(1984), p.59.

63) 環境廳, 環境保全(1986), pp.61~62.

## (2) 環境保全豫算

環境保全關係의 豫算規模는 環境機構의 확장 및 環境政策의 積極化와 비례하여 증가하는 추세를 보여 왔다. 環境廳 設置 전인 保健社會部 내 체제에서의 環境分野 豫算규모의 추이를 보면, 1970년에 최초로 2 천만원, 1971년에 5 천만원, 1972년에 9 천만원, 1973년에 9 천만원, 1974년에 1 억 1 천만원이었으나, 1975년부터 대폭 증액되어 10 억 6 천만원, 1976년에 13 억 3 천만원, 1977년에 22 억 1 천만원, 1978년에 25 억 1 천만원이었고, 1979년에는 배증하여 51 억 7 천만원이 되었다. 環境廳의 신설과 함께 그 예산은 급증하여 1980년에는 120 억 5 천만원으로 되었고, 1981년에 152 억 2 천만원, 1982년에 207 억 7 천만원, 1983년에 206 억 9 천만원, 1984년에 343 억 1 천만원, 1985년에 420 억 5 천만원, 1986년에 432 억 7 천만원<sup>64)</sup>, 1987년에 671 억원, 1988년에 773 억원으로 점증추세를 보여왔다.

우리 나라의 環境保全豫算을 우리 나라 전체 豫算額과 대비해 볼 때, 1979년에 이르러서야 環境豫算의 전체에 대한 비율이 0.100%가 되었고 1984년부터는 0.330%로 되어 비로소 그 비율이 0.3%를 넘게 되었다. 그러나, 이 비율은 선진제국에 비할 때에 너무 낮다는 비판을 피할 길이 없을 것 같다.<sup>65)</sup> 環境行政의 積極化와 함께 필연적으로 요청되는 것이 環境豫算의 確保이다. 그 어느 行政 분야보다도 막대한 재정적 뒷받침 없이는 그 실현이 어려운 영역이 아닐 수 없다. 여기에 바로 이미 汚染되고 파괴된 環境은 어느 수준의 經濟成長이 없이는 개선의 實效性을 기할 수 없는 이유가 있는 것이다.

## 3. 環境行政의 民主化

최근 우리 나라에는 역사상 그 어느 때보다도 民主化에의 열망이 고조되고 있다. 정치의 民主化와 함께 行政의 民主化가 갑자기 새로운 과

64) *Ibid.*, p.79.

65) 日本의 예를 보더라도 環境對策豫算이 環境廳 이외의 關聯 모든 부처에도 엄청난 액수가 책정되어 있다. 日本環境廳, 環境白書(1974), pp.117~119 참조.

제로서 관심을 모으기 시작하였다. 環境行政의 民主化는 一般行政의 民主化와 그 체를 같이함은 물론이다. 環境行政의 民主化는 구체적으로는 環境行政 意思決定過程에의 市民參與와 環境行政情報에의 市民의 接近이라는 두 가지 측면에서 크게 問題된다.

### (1) 環境行政 意思決定過程에의 市民參與

市民參與(citizen participation)란 계속적인 雙方通行的 커뮤니케이션 節次라고 정의할 수 있다.<sup>66)</sup> 市民參與의 基本目的은 環境에 관한 行政的 意思決定의 質을 향상시키기 위하여 개개의 市民이나 단체로부터 나온 의견이나 情報자료의 효율적 利用을 증진함에 있다.<sup>67)</sup> 이와 같은 市民志向的 활동은 市民參與라는 말 이외에도 住民參與(resident participation) 또는 公衆參與(public participation) 등 여러 가지로 불리운다.

특히 環境行政節次에서의 市民參與의 目的을 좀더 상세히 열거해 보면, ① 環境에 관한 情報의 전달 및 市民의 교육, ② 問題點, 필요성 및 중요한 價値의 認識, ③ 의견의 제안 및 問題點의 제시, ④ 行政에 관한 반응 및 뒤이드백(feedback), ⑤ 대안에 대한 評價, 검토, ⑥ 상충되는 해결안에 관한 의견의 일치 등이다.<sup>68)</sup>

그런데 環境에 관한 行政意思決定에 있어서의 市民參與에 관하여는 그 利點과 불이익이 적잖이 논의되어 왔다. 그 利點을 보면, ① 대변되지 않기 쉬운 理解關係人들에게 그들의 의견을 제시할 기회를 주며, ② 개개의 市民은 특히 어떤 價値나 要因이 쉽게 계량화될 수 없는 경우에 意思決定者에게 유익한 情報를 제공해 준다. ③ 行政機關과 그 意思決定에 대한 市民의 신뢰감을 제고시켜 주고,<sup>69)</sup> ④ 節次가 市民에 公開됨

66) L. Canter, *Environmental Impact Assessment*(New York: McGraw-Hill, 1977), p.220.

67) *Ibid.*; J. Heer, et al., *Environmental Assessments and Statements*(New York: Van Nostrand Reinhold, 1977), pp.138~140; J. Mater, *Public Hearings Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984), pp.16~17.

68) L. Canter, *Environmental Impact Assessment*, p.222; N. Wengert, "Citizen Participation: Practice in Search of a Theory," 16 *Natural Resources J.* 23 (1976).

69) L. Canter, *Environmental Impact Assessment*, p.221.

으로써 정치적 내지는 行政의 意思決定者에게 좀더 심사숙고하도록 해준다. 또한 ⑤ 당면의 事業 및 問題에 관한 것 이상의 問題點에 대해서도 당해기관으로 하여금 대처하도록 해준다.<sup>70)</sup>

다른 한편, 市民參與의 불이익한 점도 적지 않다. ① 市民參與는 과다한 비용을 들게 하고, ② 많은 새로운 觀點이 제기되기 때문에 問題點에 관한 혼동을 야기시킬 수 있고, ③ 參與者側의 지식결여로 인하여 잘못된 情報를 접수케 할 가능성도 적지 않으며, ④ 事業추진의 지연 및 事業費用的 증대와 함께 市民參與節次의 결과의 불명확성도 그 不利益한 점의 예에 든다.<sup>71)</sup>

그러나, 綜合的으로 볼 때, 市民參與의 節次가 사전에 잘 계획되어 적절히 운영된다면 그 이점이 불이익을 능가할 수 있다. 그리고 특히 市民參與는 民主主義의 정치이념의 요청에 부합된다는 점에 중요한 의미를 둘 수 있을 것이다.

그런데 一方通行的 행태에 익숙해져 있는 전통적인 대륙식 行政의 틀을 지니고 있는 우리의 環境行政에 있어 市民參與란 전혀 배려되고 있지 않음은 一般行政의 경우와 같다. 環境行政과 關聯하여 市民參與의 기회가 강력히 보장되어 있는<sup>72)</sup> 美國의 國家環境政策法상의 環境影響評價制度를 답습하였음에도 불구하고 우리의 環境影響評價制度는 市民參與를 전혀 고려하지 않았다.

최근 우리 나라에서도 行政節次法을 제정하여야 한다는 주장이 고조되기 시작하였고, 또한 行政의 民主化를 위해 名目的인 의미 밖에 없었던 環境保全法상의 '聽聞' 제도를 1986년의 環境保全法 改正에서 좀더

70) *Ibid.*, p.222; R. Cramton, "The Why, Where and How of Broadened Public Participation in the Administrative Process," 60 *Georgetown L.J.* 525, 527~531 (1972).

71) *Ibid.*, pp.532~533; P. Cheremisinoff, et al., *Environmental Assessment and Impact Statement Handbook*(Ann Arbor: Ann Arbor Science, 1977), p.32; L. Canter, *Environmental Impact Assessment*, pp.221~222.

72) NEPA 하에서의 시민참여에 관하여는 F. Anderson, *NEPA in the Courts*(Johns Hopkins: Resource for the Future, 1972), pp.224~234; N. Orloff, *The Environmental Impact Statement Process: A Guide to Citizen Action*(Washington, D.C.: Resource for the Future, 1978), pp.57~95 참조.

보강한 점은 주목할 만하다.<sup>73)</sup>

그러나, 앞에서 본 바와 같이 市民參與가 이점보다도 불이익을 가져다 줄 우려도 없지 않다. 따라서 우리의 실정에 맞는 市民參與를 구현하기 위한 調査, 研究가 시급하다 할 것이다. 아마도 市民參與節次를 環境行政에다 도입하는 데 있어 가장 먼저 시도되어야 할 영역이 바로 環境影響評價節次인 것으로 보인다.<sup>74)</sup>

## (2) 環境情報에의 接近

다른 一般行政의 영역에서와 마찬가지로 環境行政의 情報은 行政機關에 의하여 독점되어 왔고 그 公開은 사실상 금지하다시피 했던 것이 과거의 政府方針이었다. 그러나, 環境情報 내지 資料의 公開없이는 環境行政의 적극화는 도모할 수 없다. 왜냐 하면 環境問題에 대한 對策은 대개 ‘無關心’의 단계에서 ‘告發’의 단계로, 그리고 ‘施策’의 단계를 거쳐 ‘汚染으로부터 解放’의 단계로 전개된다고 볼 수 있다.<sup>75)</sup> 그런데 無關心의 단계에서 告發의 단계로, 나아가 施策의 단계로 전진함에 있어 불가결한 것이 環境資料의 公開, 공표 그리고 그 利用의 자유를 確保해주는 것이기 때문이다.

그런데 1981년의 環境保全法 改正에서 環境影響評價에 관한 국내의 資料情報를 環境廳長이 필요하다고 인정할 때에는 이를 公開하거나 市民의 利用에 제공할 수 있음을 규정하였다.<sup>76)</sup> 종래의 環境行政에 있어서의 公開에 관한 基本태도보다는 상당히 완화, 발전되었지만 아직도 불완전하기 짝이 없다. 公開 및 資料提供의 여부는 環境廳長의 재량사항으로 하고 있기 때문이다. 이는 市民의 요청이 있을 때에는 公開, 제공義務를 지는 것으로 하여야 하녀, 더 나아가 環境影響評價 이외의 사항에 대하여도 이를 확대함이 바람직하다 할 것이다. 이른바 ‘알 권

73) 1986년 개정된 環境保全法 제62조의 4 참조. 이에 관한 상세는 具然昌, “법적 규제와 공공참여”, pp.146~148 참조.

74) *Ibid.*, pp.147~149.

75) 徐鐵珪, “서론: 公害로부터의 자유”, 法과 公害(한국법학교수회, 1974), p.9.

76) 環境保全法 제5조 3항 참조.

리'가 憲法상의 새로운 基本權으로 確立된다면 行政節次나 情報에의 接近은 立法을 통하여 보장되지 않으면 아니될 것이다. 美國의 情報公開法(The Freedom of Information Act, 1966)<sup>77)</sup>은 좋은 참고가 될 것으로 본다.

## VI. 環境立法의 施行

훌륭한 내용의 立法을 마련한다는 것은 물론 중요하다. 그러나, 그에 못지 않게 중요한 것은 만들어진 立法이 제대로 施行되어야 한다는 것이다. 社會政策的 立法에서 흔히 볼 수 있듯이 開發途上國에서는 그럴 듯한 내용의 法을 만드는 데에 매우 열중하는 것이 보통이다.<sup>78)</sup> 그러나 일단 法이 제정된 후에는 그 法의 施行에 관하여는 거의 관심을 두지 않는 것이 一般的이다. 이러한 경향은 環境法의 영역이라고 하여 예외일 수 없다.

그러나 어떤 立法이 實效性있게 施行된다는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 특히 環境立法의 경우에는 法의 實效性確保를 위한 一般的 조건 이외에도, 그 나라의 經濟發展의 정도, 行政能力, 財政能力, 環境科學技術의 발달, 기업의 자세 및 能力, 그리고 國民의 環境意識 등 복잡다기한 要因이 立法의 實效性있는 施行여부에 影響을 주게 된다.<sup>79)</sup> 이러한 要因들과 적정하게 關聯시킴이 없이 環境規制의 手段만을 強化한다면 法規範과 그 구체적인 施行 사이의 간격이 넓어질 가능성이 적지 않고, 경우에 따라서는 불평등한 法施行을 야기시킬 우려마저도 있다.

따라서 環境立法의 제정에 있어 특히 관심을 가지고 배려하여야 할 것은 법의 실효성을 확보 내지 제고할 수 있는 방안을 마련하여야 한다는 점이다. 말하자면 立法의 施行戰略을 충분히 고려하여야 할 것이 요구된다. 그리고 법의 실제의 시행에 있어 현실에 적합한 施行戰略을 마련

77) 5 U.S.C. 552(1966).

78) 이에 관하여는 具然昌, 環境法論, pp.179~182 참조.

79) *Ibid.*

하여 이를 집행토록 하여야 할 것이다.

따라서 우리의 環境立法의 實效性을 제고하여 環境保全의 목적달성을 위하여는 기업, 특히 중소기업의 能力을 보충해 주기 위하여 보조금제가 잠정적 내지는 限時的으로 실시될 수 있도록 확충되어야 한다. 그리고 法的規制는 결정적으로 중대한 위험지역이나 부분에 대하여 우선적으로 집중하도록 現行법하의 規制方法과 規制手段을 최대한으로 활용함이 바람직하다. 아울러 점진적으로 環境行政의 의사결정과정에 시민이 참여할 수 있는 기회의 증대방안이 모색되어야 하며 시민의 環境情報 및 資料에의 접근의 길을 더욱 넓혀주어야 한다. 이것은 장기적인 안목에서 볼 때 環境立法의 實效性 있는 시행을 뒷받침해 줄 수 있는 원동력이 될 것이기 때문이다.

## VII. 結 語

環境政策, 環境立法, 環境行政의 目的 달성여부는 너무나 다양하고 相互關聯된 政治的·經濟的·社會的·技術的인 要因에 의하여 좌우되기 때문에 그 어느 영역보다도 지극히 어렵다고 아니할 수 없다. 어떠한 環境保全의 실태를 評價하거나 그 목적달성을 위해 필요한 指標로서 제시되는 觀念, 즉 環境政策 내지 行政의 積極化, 綜合化, 科學化, 一元化, 計劃化, 公開化, 民主化는 지극히 그 구현이 어렵다. 더구나 이러한 指標는 어느 한 두가지 만을 독자적으로 달성할 수 있는 것은 아니고 그 모두가 상관성을 가지고 있기 때문에 그 실현은 더욱 어려운 것이다.

우리 나라에 있어서는 環境保全法의 제정에서 環境廳의 신설 및 확장에 이르는 과정을 거치면서 위의 環境政策의 指標들은 현저한 발전을 해왔다. 특히 環境行政의 적극화, 종합화, 과학화, 일원화는 아직도 불완전하고 문제점을 안고 있긴 하지만, 점진적인 발전을 보여주고 있다. 그러나, 環境政策의 계획화, 공개화, 특히 民主化는 아직도 갈 길이 멀다고 하겠다.

어떻든 우리 나라의 環境政策 내지 行政은 비록 느리긴 하지만 점진적인 발전을 도모해 오고 있다고 할 수 있을 것 같다. 그러나, 국민 개인의 평균소득이 3천불을 넘어서면서 1991년에는 5천불이 될 것이 쉽게 예측되는 우리의 상황하에서는 국민들의 보다 쾌적한 環境에의 욕구는 폭발적으로 될 것 같다. 개발과 성장위주의 철학에 오랫동안 익숙해 왔던 우리의 政策決定風土를 극복하고 더욱 복잡하고 어렵게 전개될 環境問題에 대처하여 보다 나은 環境을 확보하기 위하여는 두가지 측면에서 획기적인 개선이 요청된다.

하나는 정부조직체제적 차원의 것으로서, 현재의 環境廳의 지위를 좀더 확충, 강화시키는 일이다. 지금까지의 우리 나라 環境行政의 발전과정에서도 쉽게 발전할 수 있듯이 담당 行政機構의 설치 및 확충이 環境政策 내지는 行政의 발전에 선도적 요인이 되고 있다. 물론 지금까지도 적잖은 확충이 있었지만 環境問題에 관하여 관계부처간을 綜合調整할 수 있는 기능이 절실히 요청되고 있다. 環境的 요인은 그 어느 부처의 업무에도 관련이 되는 바, 국가의 통일적인 環境政策的 차원에서 이들이 綜合調整되지 않는다면 環境政策의 효율성, 경제성, 종합성의 측면에서 큰 손실을 피하기 어렵다. 그런데 현재의 環境廳의 지위로서는 이 綜合調整이 거의 실현되기가 어렵다. 따라서 環境廳을 環境部나 적어도 국무총리 소속하의 環境處로 격상시키고 아울러 그 長을 국무위원으로 하는 일이다.

또 하나는 環境行政의 民主化를 과감하게 추진하는 일이다. 정치적·사회적 민주화의 요청과 함께 行政의 民主化가 강렬히 요구되는 것이 최근의 실정이다. 따라서 環境行政 意思決定過程에의 시민의 참여기회를 확대시킴과 아울러 環境情報 및 資料에 대한 시민의 접근기회를 최대한으로 증진시킬 것이 필요하다. 이것은 개발위주의 철학에 익숙해져 온 법정부적 기본자세를 전환시켜 環境保全志向的 調和主義를 정착시킬 수 있는 민간주도적 내지는 시민운동적 기반을 조성하는데 기여할 것으로 본다.

韓國環境立法 및 行政의 過去, 現在, 未來

年度	立法	規制對象	規制方法과 手段	機構 및 機關	豫算 政府豫算額에 대한 比率	法の 實効性
經濟開發 5 個年計劃 第 1 次 (1962-66)	1963 公害防止法 制定 (法律 제 1436 호)	大氣汚染, 水質汚染, 騒音, 振動	公害防止區域에만 公害 安全基準 적용	특정부서 없음 (보건사회부 소관)	不豫定	施行 안됨
第 2 次 (1967-71)	1971 公害防止法 改正 (法律 제 2305 호)	(海洋汚染, 自動車排 氣가스 제외)	排出許容基準 (全國的, 一律的인 적용)	公害係(1967.2) (環境衛生課內) 公害課(1970.2) (衛生局內)	2천만원 (1970: 최초) 5천만원 0.009% (1971)	施行되었으나 實効性 빈약
第 3 次 (1972-76)	公害防止法 改正 試圖 挫折 (1974)			公害管理官 및 大氣保全課 / 水質保全課 / (環境衛生局內) (1975.9)	9천만원 (1972) 0.012% " (1973) 0.014% 1억 1천만원 (1974) 0.011% 10억 6천만원 (1975) 0.067% 13억 3천만원 (1976) 0.059%	
第 4 次 (1977-81)	1977 環境保全法 制定 (法律 제 3078 호)	大氣, 水質, 土壤汚染, 自動車排기가스, 騒音, 振動, 惡臭	環境管理手段의 확충 (環境基準, 環境影響 評價, 常時測定, 特別 對策地域, 影響區別, 水系別管理, 自然環境 의 保全) 排出구제 基準認定	環境管理官 및 環境企劃課 / 大氣保全課 / 水質保全課 (保社部次官 직속 하에)(1977.3) 交通部 (해양항만청) 內務部 (해양청내)	22억 1천만원(1977) 0.077% 25억 1천만원(1978) 0.071%	施行되지 아니 한 구경 많음
\$ 1,000	1977 海洋汚染防止法 制定 (法律 제 3079 호)	船舶, 海洋施設에 의한 기름, 폐기물 殘留性農藥				거의 施行 안됨
	1979 環境保全法 改正 (法律 제 3213 호)				51억 7천만원(1979) 0.109%	1977年 法과 같은

1979	合成樹脂廢棄物處理 事業法の 개정 (法律 제 3182 호) 1980 憲法改正 (제 39 조) 環境權, 環境保全義務	廢樹脂	收集, 處理 再生, 活用技術開發 資源再生公社 설립	環境廳의 新設 (3局 13 個課) 計劃調整局 大氣保全局 水質保全局 (1980.1) 國立環境研究所	120억 5천만(1980) 0.186%	環境影響評價 제도실시 (1981.2)
1981	環境保全法 改正 (法律 제 3505 호)	野生動植物 飛散粉塵	排出賦課金制 環境汚染防止基金 沿岸汚染特別管 理海域	環境支廳 新設 (6 個, 1986.12) 廢棄物管理局의 신설 (環境廳內; 1986.12) 國立環境研究所의 기 구확충 (1986.12)	152억 2천만(1981) 0.189%	特別對策地域의 지정 排出賦課金制의 실시
1981	海洋汚染防止法 改正 (法律 제 3531 호)	合成化學物質 一粉廢棄物 産業廢棄物			207억 7천만(1982) 0.216%	
1981	環境汚染防止事業團法 제정 (法律 제 3657 호)				208억 9천만(1983) 0.199%	
1986	環境保全法 改正 (法律 제 3903 호)	항공기배출가스 地下水汚染, 地盤沈下 環境汚染健康被害	防止施設의 설치의무 環境影響評價對象의 확대 (個人事業도) 廢棄物구제의一元化 구제의 강화 (조약의 변경에 따름)		343억 1천만(1984) 0.330%	
1986	廢棄物管理法 制定 (法律 제 3909 호)				420억 5천만(1985) 0.336%	
1986	海洋汚染防止法 개정 (法律 제 3904 호)				432억 7천만(1986) 0.314%	
第 5 次 (1982-86)	環境保全法 改正 (法律 제 3903 호)					
\$ 2,000	廢棄物管理法 制定 (法律 제 3909 호)					
第 6 次 (1987-91)	環境政策基本法の 제정과 環境保全法の 분화		住民參與機會의 확대 地方自治에 따른 環境行政 조정 總量구제의 실시	環境廳의 地位 格上 (環境部 또는 環境 廳)	671억 7천만(1987) 0.43 % 773억 7천만(1988) 0.44 %	實効性の 提高
\$ 3,000- 5,000						
第 7 次 (1992-96)						