

도로교통으로부터 발생하는 대기오염에 대한 법적 검토

김 명 용*

《 차 례 》

- I. 문제제기
- II. 자동차로 인한 대기오염의 현황 및 영향
- III. 현행 자동차공해 관련법제의 분석 및 문제점
- IV. 도로교통으로부터 발생하는 대기오염관련 현행법제의 개선방안
- V. 결 론

I. 문제제기

지난 10여 년간 인류의 사회경제적 활동이 지구환경에 상당한 영향을 미치게 됨에 따라 이에 대한 세계적인 관심과 과학적인 접근이 활발하게 이루어져 왔다. 환경문제, 특히 지구환경문제 등의 범국가적인 이슈가 되고 있다. 특히 대기 중 이산화탄소의 농도증가에 의한 기후변화, 오존층파괴문제, 멸종동식물, 삼림황폐화 등에 관하여는 지속적인 관심과 연구활동이 이루어져왔다. 그 동안 환경관련 국제협약 및 조약이 체결되어 발효 중인데, 이 중에서 중요한 것은 기후변화협약,¹⁾ 몬트리올 의정서²⁾이다. 기후변화협약과 몬트리올 의정서는 이행의무의 제재수단으로서 무역규제 등의 내용을 포함하고 있어 적극적인 사전적 대응이 요구되며 교통부문과도 밀접한 관련이 있다.

기후변화협약과 몬트리올 의정서는 에너지 및 특정 물질의 직접적 사용규제를 목적으로 하고 있어 진행결과에 따라 교통을 비롯한 국민경제전반에 커다란 영향을 줄 것으로 예상된다. 특히 기후변화협약은 지구온난화의 직접적인 원인이라는 화석연료 사용에 따른 이산화탄소배출 억제를 목적으로 하고 있고 교통부문의 에너지 대체가 쉽지 않다는 점에서

* 창원대학교 법학과 교수

1) 이에 대한 자세한 내용은 유엔환경계획 한국위원회, 기후변화협약, 유넵프레스, 2002 참조.

2) 영어 명칭은 The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer이며, 이에 대하여 유엔환경계획 한국위원회, 몬트리올의정서, 유넵프레스, 2002 참조.

각별한 노력이 요구되고 있다. 기후변화협약은 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 이산화질소(N₂O) 등과 같은 온실가스가 대기 중으로 배출되는 복사에너지의 흡수작용을 하여 대기 온도를 상승시키는 온실효과로 인한 피해를 방지하기 위하여 화석연료의 사용규제를 비롯한 범세계적 대책의 일환으로 추진되고 있다.

1997년 12월 제3차 당사국총회에서 국제법적 구속력이 있는 선진국들의 2000년 이후 강제적인 온실가스 감축목표를 선정한 교토의정서(Kyoto Protocol)³⁾를 채택하였다. 우리나라는 현재 OECD 국가임에도 불구하고 의정서상의 감축의무는 지고 있지 않으나 향후 개도국 참여에 대한 논의가 재연될 가능성이 크고 OECD 국가인 선발개도국에 대한 참여압력은 계속될 전망이다.

이와 같은 대외적인 요인뿐만 아니라 국내적으로 계속적으로 증가하는 자동차의 수와 이로 인하여 심각해져 가는 대기오염문제는 앞으로 21세기에 우리나라에서도 가장 중요한 교통문제와 관련된 환경문제로 대두될 전망이다. 이미 여러 선진외국에서는 교통부문의 환경문제가 가장 중요한 환경문제로 인식되고 있으며, 일반적인 교통정책에서도 환경측면의 고려를 필수적으로 포함시키는 추세를 보이고 있다.

이러한 인식과 노력에도 불구하고 교통수요의 지속적 증가와 교통부문의 화석연료에 대한 높은 에너지의존도로 인하여 교통부문의 환경문제는 앞으로도 가장 해결이 어려운 분야로 대두될 전망이다.

자동차 수의 급증으로 인하여 자동차에서 배출되는 오염물질이 대도시 대기오염의 주원인이 되고 있다. 자동차에 의한 오염물질은 인구 밀집지역 및 도시 도로변의 주거지역에 집중적으로 배출되기 때문에 국민의 체감오염지수에 대한 영향과 건강에 대한 피해가 다른 배출오염원보다 훨씬 크다는 특징이 있다. 자동차에서 배출되는 오염물질은 일반 오염물질 외에도 연료의 불완전 연소에 기인하는 각종 미량유해물질을 포함하고 있으며, 연료 자체의 증발에 의해서도 인체에 유해한 오염물질이 배출된다.

자동차에서 배출되는 오염물질을 줄이기 위하여 제작자동차와 운행자동차에 대한 배출허용기준을 설정하여 관리하는 것은 물론 자동차 연료에 대해서도 제조기준을 설정하여 관리하고 있다. 하지만 자동차로 인한 대기오염문제는 자동차 생산관리 및 운행관리, 연료관리 및 교통정책 등이 상호 연계되어 있어 매우 다양하고 복잡한 특징을 가지고 있기 때문에 저감대책의 수립이 쉽지는 않다. 자동차 배출가스관리정책은 크게 제작차의 저공해화 추진, 환경친화적 자동차의 생산을 유도하기 위한 각종 지원제도의 마련 및 기술개발의 추진, 자동차연료의 품질개선, 운행차의 관리를 비롯한 교통수요관리 및 교통소통대

3) 이에 대한 자세한 내용은 유엔환경계획 한국위원회, 교토의정서, 유넵프레스, 2002 참조.

책 등으로 구분되어 실시되고 있다. 그럼에도 불구하고 대기오염의 원인이 되는 물질의 86%가 자동차에서 나온다. 따라서 그에 대한 법적·제도적 개선을 통하여 사전적·사후적으로 자동차에서 배출되는 대기오염물질을 줄일 필요성이 있다고 할 것이다.

따라서 이 논문은 첫째, 자동차로 인한 대기오염의 실태를 파악하고, 현행 자동차공해 관련 법제를 분석하여 현행법제의 미비점을 지적하고자 한다. 둘째, 이러한 미비점을 보완하기 위하여 현행법제의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 자동차로 인한 대기오염의 현황 및 영향

1. 자동차로 인한 대기오염의 현황

교통부문의 가장 큰 환경영향은 도로교통부문으로 인한 대기오염 피해라고 할 수 있다. 대부분의 선진국의 경우 자동차는 가장 큰 대기오염 물질 배출원이 되고 있다. 대기오염 물질 이외에도 이산화탄소와 같은 온실가스의 배출에 있어서도 이미 상당한 비중을 차지하고 있는데, 우리나라에서는 대체적으로 1990년 이전에는 아황산가스와 먼지, 일산화탄소의 오염도가 매우 높은 편이었으나 1990년대 이후 이러한 대기오염물질의 오염도는 점차 낮아지고 있는 추세이다.

반면 과거에는 상대적으로 낮은 오염도를 보여 왔던 이산화질소와 오존의 오염도는 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 1980년대 말부터 시작된 자동차 운행의 폭발적인 증가는 이산화질소와 오존의 오염도를 점차 증가시키고 있으며, 이에 대한 적절한 대책이 수립되지 않는 한 증가는 지속될 것으로 전망되고 있다. 오염물질별로 볼 때 일산화탄소와 탄화수소는 승용차의 비중이 가장 크고 질소산화물과 분진의 경우는 대형트럭의 비중이 50% 이상을 차지하고 있다. 이륜차의 경우 탄화수소의 배출기여도가 14~17%로 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 점차 증가 추세에 있다.

수송부문에서 배출되는 대표적인 온실가스로는 수송부문의 화석연료 사용으로 인한 이산화탄소(CO₂)를 들 수 있으며, 삼원촉매장치 부착차량에서 주로 발생하는 NO₂, 그리고 차량용 에어컨의 냉매로 사용되는 CFC와 HFC의 유출을 들 수 있다.

1990년 현재 수송부문으로 인한 이산화탄소의 배출은 전세계적으로 연간 12.5억 탄소톤에 달하고 있으며, 이는 화석연료 사용으로 인한 탄소배출량의 약 20%에 해당하는 수치이다. 세계적으로 수송부문의 에너지 소비는 1990년 현재 약 63~71 Exa Joule(EJ)로

추정되고 있으며 이로 인하여 11억 6600만 내지 13억 1400만 탄소톤의 이산화탄소가 배출되고 있는 것으로 추정되고 있다.

우리나라의 경우 수송부문에서 사용되는 에너지의 양은 1997년 현재 30,778천 TOE로서 전체 에너지 소비량 139,251천 TOE의 22.1%에 해당한다. 이에 따라 수송부문의 온실가스 배출도 급격히 증가하여 1981년도의 경우 총배출량의 7.7%에서 1997년에는 총 배출량의 21.4% 수준으로 급증하였다. 온실가스별 배출량의 경우 우리나라도 이산화탄소의 배출비중이 99% 이상이며 기타 메탄 및 이산화질소의 배출비중은 1% 미만이다. 수송부문의 온실가스 배출량은 승용차의 보급 확대 등의 영향으로 2010년까지는 배출 비중의 증가가 예상되나 2010년 이후 미미한 감소를 보일 것으로 전망된다. 수송부문은 에너지원의 대체가능성이 제한적인 관계로 전망기간 중 연평균 3.1%의 높은 증가율을 보일 것으로 예상된다.⁴⁾

2. 대기오염의 사회적 비용

오늘날의 사회에 있어서 자유는 다른 사람의 자유를 침해하지 않는 한 인정될 수 있으며, 경제활동의 자유 또한 다른 사람에게 부당한 비용부담을 강요하지 않는 한 인정될 수 있다. 그러나 자동차교통이라는 경제활동은 환경파괴, 교통사고 및 교통 혼잡 등을 통하여 다른 사람의 자유를 침해하며 제3자 또는 사회전체에 막대한 사회적 비용을 강요하고 있다.⁵⁾

이러한 부당한 자동차교통의 사회적 비용을 원래 누가 어떻게 부담할 수 있는가 그 부담원칙의 확립이 오늘날 환경정책에 있어서 중요한 과제이다. 사회적 비용이라는 개념은 공해·환경문제에 대하여 경제학적 관점에서 접근할 때 대단히 중요한 개념으로서 많이 이용되었다. 그러나 그 정의 및 의미내용은 불명확한 경우가 적지 않다.

환경파괴에 의한 부정적 현상은 우선 인간·생물·토지·생산물 등의 물리적 손해·파괴로서 나타나며, 이것을 경제학적으로 말하면 「사용가치」의 범주에 속하는 문제로 사회적 손실로 파악하고 있다. 그리고 그것과 함께 교환가치의 손실액 또는 어떠한 방법으로 사회적 손실을 화폐가치로 평가한 것을 사회적 손실이라 한다. 또한 사회적 손실의 존재는 그것이 계속적으로 방치·무시될 수 없는 문제로서 사회적으로 인식되는 한 그것에 기인하는 다양한 형태로의 제비용, 즉 ① 손실예방 대책비, ② 손실완화 대책비, ③ 손실대

4) 이성원·박지형, 교통부문의 환경문제와 대응방안(연구총서 98-24), 교통개발연구원, 1998, 17면.

5) 水谷洋一, 自動車交通の社會的費用と自動車メーカー, 公害環境法理論の新たな展開(淡路剛久·寺西俊一(編)), 日本評論社, 1997, 228頁.

상(代償) 대책비, ④ 손실복원 대책비, ⑤ 손실대상 행정비를 발생시키고 있다.

사회적 비용개념이 제기하고 있는 근본적인 문제는 그것이 부당하게 제3자 또는 사회 전체의 부담이 된다고 인식하면서 사회적 비용을 경제활동에 기인하여 발생하는 다양한 비용 중 그 활동의 주체에 의하여 직접 부담되지는 않고, 제3자 또는 사회전체의 부담이 되고 있는 비용이라고 폭 넓게 정의하고 있는 것이다. 이 경우 환경과피 외의 다양한 부정적 현상에 기인하는 사회적 손실도 사회적 비용이론의 대상이 된다. 이러한 정의에 의하면 사회적 손실과 사회적 비용의 대부분과 이와 같은 메커니즘으로 발생하는 다른 부정적 현상에 관계되는 사회적 손실액과 사회적 비용의 대부분 및 본래적 순수한 개인적 비용임에도 불구하고 개인적으로 부담하지 않는 3가지가 사회적 비용에 포함된다.⁶⁾

워싱턴에 있는 세계자원연구소(WRI)의 연구에 의하면 미국의 경우 자동차교통과 관련하여 발생하는 비용 중 자동차의 사용자에게 직접 부담되지 않고, 제3자 또는 사회전체가 부담하고 있는 비용이 연간 3000억 달러 이상에 이르고 있다고 추산하고 있다.⁷⁾

다만 이 연구에 있어서 대기오염에 관한 비용 중에 만성호흡기질환, 일산화탄소오염에 기인하는 급성질환, 산성비에 의한 삼림피해 등은 포함되지 않는다. 또 다른 연구에 의하면 이러한 것을 포함한 대기오염에 의한 피해액은 1000억 달러를 웃돌고 있다고 추정하고 있다.⁸⁾

또한 일반적으로 사적 손실 외에 사회적으로 커다란 손실을 초래하는 교통 혼잡에 의한 시간 및 연료소비 등도 사회적 비용에 포함되는 경우가 많다.

일본의 경우는 1970년대에 자동차교통의 사회적 비용에 대한 추산의 예가 다소 있었으나, 최근에는 연구가 많지 않다. 일본 전국의 자가용승용차의 10%가 공공교통(철도 및 버스)으로 전환한다고 가정하면 그에 의하여 절약되는 비용으로서 에너지소비, 이산화탄소의 처리비용, 교통 혼잡 등의 손실비용, 필요토지면적, 교통사고 등을 검토한 결과 자동차교통의 사회적 비용을 연간 17조 7269억엔, 자가용승용차 1대당 640만엔으로 추정되고 있다.⁹⁾

우리나라에 있어서의 대기오염의 경제적 피해추정은 주로 손실함수방법론에 의한 접근이 주류를 이루고 있으며 이는 전체적인 대기오염의 주관적 평가보다는 오염물질별로 오염물질과 실제적 피해간의 상관관계로부터 피해정도의 화폐적 추정치를 구하는 방법이라고 할 수 있다.

6) 水谷洋一, 前掲論文, 230頁.

7) 水谷洋一, 前掲論文, 231頁.

8) Todd Litman, *Transportation Cost Analysis : Techniques, Estimates and Implications*, Victoria Transport Policy Institute, Victoria(Canada); 水谷洋一, 前掲論文, 231頁.

9) 水谷洋一, 前掲論文, 321~232頁.

우리나라에서 배출된 질소산화물(NOx)의 배출로 인한 호흡기질환의 발생을 비롯하여 재산 및 동식물에의 피해비용은 연간 약 7,463억 원으로 추정되었으나 이는 질소산화물이라고 특정오염물질의 피해에 한정하여 분석한 결과이므로 대기오염의 전체적 피해는 훨씬 클 것으로 추정된다. 교통부문의 질소산화물 배출비중이 41.5%(1994년 기준)이므로 교통부문으로 인한 질소산화물배출의 총 피해비용은 연간 약 3,097억 원으로 추정된다.¹⁰⁾ 외국의 경우 실제 물리적 피해사례 추정의 경우 GDP의 0.25%에서 1.1%까지의 연구사례가 보고 되고 있으며 주관적 효용저하를 피해사례에까지 포함할 경우 교통으로 인한 대기오염피해는 최대 GDP의 3%까지로 추정되고 있다. 이를 우리나라에 적용할 경우 교통부문으로 인한 대기오염 피해는 최대 1997년 GDP 421조원의 3%인 연간 12조 6,300억 원에 달할 것으로 전망된다.¹¹⁾

3. 자동차배출가스 오염으로 인한 영향

자동차에서 배출되는 배기가스의 오염물질은 1차적 오염물질, 2차적 오염물질 및 간접적 영향으로 나눌 수 있다. CO, HC, NOx, SOx, TSP, pb화합물 및 중금속 등이 1차적 생성물질이고 O3, aldehyde, PAN, HNO2, H2SO4 등이 2차적 생성물이다.

자동차의 배기가스의 배출에 의한 오염피해란 1차, 2차 오염물질 등으로 인해 인체건강에 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라 간접적인 영향으로부터 파생되는 인체 및 물건 그리고 지구의 여러 환경에 대한 변화를 모두 포함한다. 이하에서는 자동차배기가스의 배출로 인하여 발생하는 대기오염물질이 인체에 미치는 영향과 그 간접적인 영향을 살펴본다. 다만 각 오염물질별로 인체에 미치는 영향이 다르기 때문에 물질별로 고찰하고자 한다.

1) 직접적 영향(인체에 미치는 영향)

(1) 일산화탄소

자동차 배출가스 중에서 가장 양이 많아 인체에 대한 영향이 가장 큰 것은 일산화탄소이다. 일산화탄소는 무색, 무취, 무미이며, 헤모글로빈과 친화력이 강하여 산소와의 결합을 저해하고 저산소증을 일으켜 두통, 현기증, 귀울림, 구토 등의 증상은 물론이고 심하면 사망에 이르기도 한다.

탄소연료의 불완전연소시 발생하는 일산화탄소의 월간기준치는 8ppm/월이다. 미국의

10) 이성원·박지형, 전계보고서, 45면.

11) 이성원·박지형, 전계보고서, 46면.

경우 대기 중 일산화탄소의 약 2/3가 수송수단의 배기가스로부터 배출된다고 알려졌다. 국내의 경우도 최근 급증하는 자동차의 보급률을 감안할 때 비슷한 수준일 것으로 추정된다.¹²⁾

일반적으로 건강장애 등의 증상을 나타내기 위해서는 Carboxyhemoglobin이 최소한 5% 이상이 되어야 한다. 비흡연자의 경우 정상인이라는 가정 하에서는 카복시헤모글로빈의 농도가 5%를 넘지 않으며, 어떠한 건강상의 증상도 나타나지 않는 것으로 알려져 있다. 건강한 성인의 경우 처음으로 나타나는 증상으로서의 두통을 수반하기 위해서는 100ppm 이상의 일산화탄소농도에서 적어도 8시간동안 노출되어야 하며, 이 때 카복시헤모글로빈의 혈중농도는 5%를 넘는다고 한다.¹³⁾

(2) 질소산화물(NOx)

질소산화물은 고온연소시 발생하며 NO, NO₂가 있으나 95%가 NO이다. NO가 공기 중에서 서서히 산화하면 NO₂가 되고 실제로 건강에 장애를 유발시키는 것은 주로 NO₂로서 이 NO₂는 사람이 호흡할 때에 체내에 침입해서 폐포에 깊게 도달하고 수 시간 내에 호흡 곤란을 수반한 폐수종 염증을 일으키는 독성이 강한 물질이다. 일반적으로 알려져 있는 NO₂의 급성피해는 직접적으로 눈에 자극을 주지 않으나 NO₂가 점막 분비물에 흡착하여 산화성이 강한 질산을 형성하므로 호흡기질환(기관지염, 기관지초염, 폐기증, 폐렴)을 유발시켜 섬유성 폐색성 기관지초염을 및 폐암까지도 일으킬 수 있다.¹⁴⁾

(3) 아황산가스

아황산가스는 연료의 유황성분에 기인하며 공기 중에서 철분, 바나듐 등의 촉매작용으로 일부는 S₂O₂, H₂NO₃으로 산화되기도 하며, 산화된 물질은 H₂O에 흡수되어 H₂SO₄로 작용한다. 외부공기와 접촉 시 눈, 비장, 인후호흡기에 영향을 유발하여 위장장애 및 심하면 만성폐기종이나 고혈압을 일으키는 것으로 알려져 있다.

(4) 부유분진

부유분진으로 불려지는 TSP는 납화합물과 다핵방향족 탄화수소(PAHs: C와 H만을 가지

12) 정용/이종태, 「대기오염의 건강위해성 평가 및 관리」, 『화학세계』 제36권 제7호, 1996, 16면.

13) R.D. Stewart/J.E. Perterson/E.D. Baretta, Experimental human exposure to carbon monoxide, Arch Environ. Health, 1970, pp. 154-164.

14) 서울특별시녹색서울시민위원회, 「서울월드컵 경기장 주변 경유차량에 의한 대기오염 개선방안」, 2001.12, 62면.

는 모든 유기화합물의 총칭인 benzo(a)pyrene(파라핀, 나프린, 올레핀) 등을 포함하고 있어 발암의 위험이 있고 기관지, 천식, 심장병질환자 및 독감에 걸린 사람들의 질병을 악화시키는 것으로 밝혀지고 있다.¹⁵⁾

탄화수소가 산화되어 생기는 알데히드는 눈, 점막, 피부 등을 자극하며 알데히드가 다시 산화(酸化)되어 결국 광화학 스모그의 원인이 되어 안과질환을 일으키기도 한다.

(5) 오존

오존은 대기 중에 배출된 NOx 등이 대기 중에서 자외선과 탄화수소를 촉매로 하여 광화학반응을 통해 생성된 광화학 옥시탄트의 일종으로 PAN, 알데하이드, Acrolein 등과 함께 2차 오염물질에 속한다. 대기 중에서 오존은 광화학스모그의 반응 생성물인 옥시탄트의 지표물질로 되어있다. 오존의 인체에 대한 영향은 눈을 자극하며, 시각장애와 폐기능의 변화를 초래하여 폐출혈을 유발하고 DNA와 RNA에 작용하여 유전인자를 변화시킨다. 오존농도 0.5~1사이에서 15분 노출되면 호흡량이 감소하고, 오존농도 1~3사이에서는 단시간 내에 허탈감과 무기력함을 느끼며, 오존농도 9에서는 폐수종, 폐출혈, 폐부종, 급성기관지염을 유발한다.¹⁶⁾ 오존을 장시간 흡입하면 신진대사 저해현상과 점막침해 및 심하면 생명까지 잃는 피해를 줄 수 있다.

(6) 입자상물질

입자상물질(Particulate)은 휘발유자동차 보다는 경유자동차에서 배출되며, 촉매장치가 부착된 저공해자동차에 비하여 약 30-70배정도 더 많이 배출된다. 경유자동차에서 배출되는 입자상물질(매연포함)은 평균 직경이 0.1~0.3(μm)으로 작은 입자로서 대기 중에 배출되면 큰 입자보다 오랫동안 대기 중에 떠돌아다니며 호흡에 의해 폐 깊숙이 침착되어 암을 유발시키는 것으로 알려져 있다. 특히 대기 중에 돌연 변이성 물질이나 발암물질은 입자상물질을 매개체로 하여 쉽게 인체에 침투되는데 발암물질로는 다환방향족탄화수소류(PAHs)인 Benzo(a)Pyrens 등이 포함되어 있다.¹⁷⁾

(7) 탄화수소

탄화수소는 연료의 주유시 증발이나 일산화탄소와 같이 연료가 불완전 연소할 때 발생하는 대기오염물질이다. 저농도에서는 호흡기 계통을 자극하나 이것이 산화되어 생기는

15) 정용/이종태, 전계논문, 15면.

16) 서울특별시녹색서울시민위원회, 전계보고서, 63면.

17) 서울특별시녹색서울시민위원회, 전계보고서, 63면.

알데히드는 눈, 점막, 피부 등을 심하게 자극하며 이것이 다시 산화되면 과산화물이 형성되어 광화학스모그의 원인이 되어 눈을 더욱 자극하게 된다. 탄화수소류 중 다환방향족탄화수소는 유기물질의 불완전연소에 의하여 생성된다.

2) 간접적인 영향

(1) 온실효과

지표에서 반사된 복사열(적외선)은 이산화탄소 분자의 저항을 받아 다시 지표로 회귀하여 지표의 온도를 올라가게 하며, 상층권(upper atmosphere)의 온도를 하강하게 한다. 이러한 현상은 지구와 대기와의 열평형(heat balance)에 영향을 주게 되어 이산화탄소의 양의 지속적인 증가를 초래하며 온실효과를 가져온다.

온실효과의 역할을 하는 기체로는 이산화탄소 외에 수증기, O₃, 프레온 가스, 메탄가스, NO₂ 등이며, 프레온 가스는 이산화탄소보다 온실효과가 강하다. 온실효과의 결과 기온의 상승과 지구 강우대의 변화, 그리고 이상기후 등이 나타나 인체에 나쁜 영향을 초래할 수 있다.

(2) 오존층의 파괴효과

오존의 90%는 성층권에 있고 약 10%는 대류권에 있다. 지상오존은 인간 활동에 의해 형성된 것이 대부분이며 성층권 오존과는 달리 인간의 건강과 농작물에 직접적인 피해를 주는 심각한 대기오염물질이다. 성층권의 오존층은 자외선을 흡수하여 지상에 도달하는 강한 자외선을 막아준다.

오존층을 파괴시키는 주요 물질은 CFCs, CO₂, CH₄, NO₂ 등이며, 주된 요인은 자동차 배기가스, 스프레이의 분사제, 합성수지의 발포분사제, 냉장고와 에어컨의 냉동제, 정밀전자품의 세척제 및 소화기 등이다. 성층권 오존층의 파괴는 피부암, 면역기능감퇴, 백내장 유발 등 건강장해를 주며, 농작물 수확량의 감소, 생태계의 파괴, 가축의 발육저하, 어류의 수확량 감소 등 생태계에 많은 악영향을 미친다.

(3) 광화학적 스모그현상

질소화합물과 탄화수소류에 의하여 발생되며 흔히 자동차 주행도로변이나 차량이 많은 도시에서 광학적 스모그현상이 일어난다. 스모그에서 오존, 알데히드, PAN은 눈·코에 자극을 주는 두통, 구토를 나타내며 호흡곤란으로 졸도할 수도 있다.

O₃는 대기 중의 SO₂를 산화시켜 무수황산이 되고 황산미스트의 발생량을 증가시킨다.

불완전 연소시 발생하는 매연과 대기 중에 에어로졸상태로 부유하여 입사량을 흡수하는 등 일반 대기오염물질보다 더욱 더 복합적으로 건강에 나쁜 영향을 준다.

Ⅲ. 현행 자동차공해 관련법제의 분석 및 문제점

1. 개관

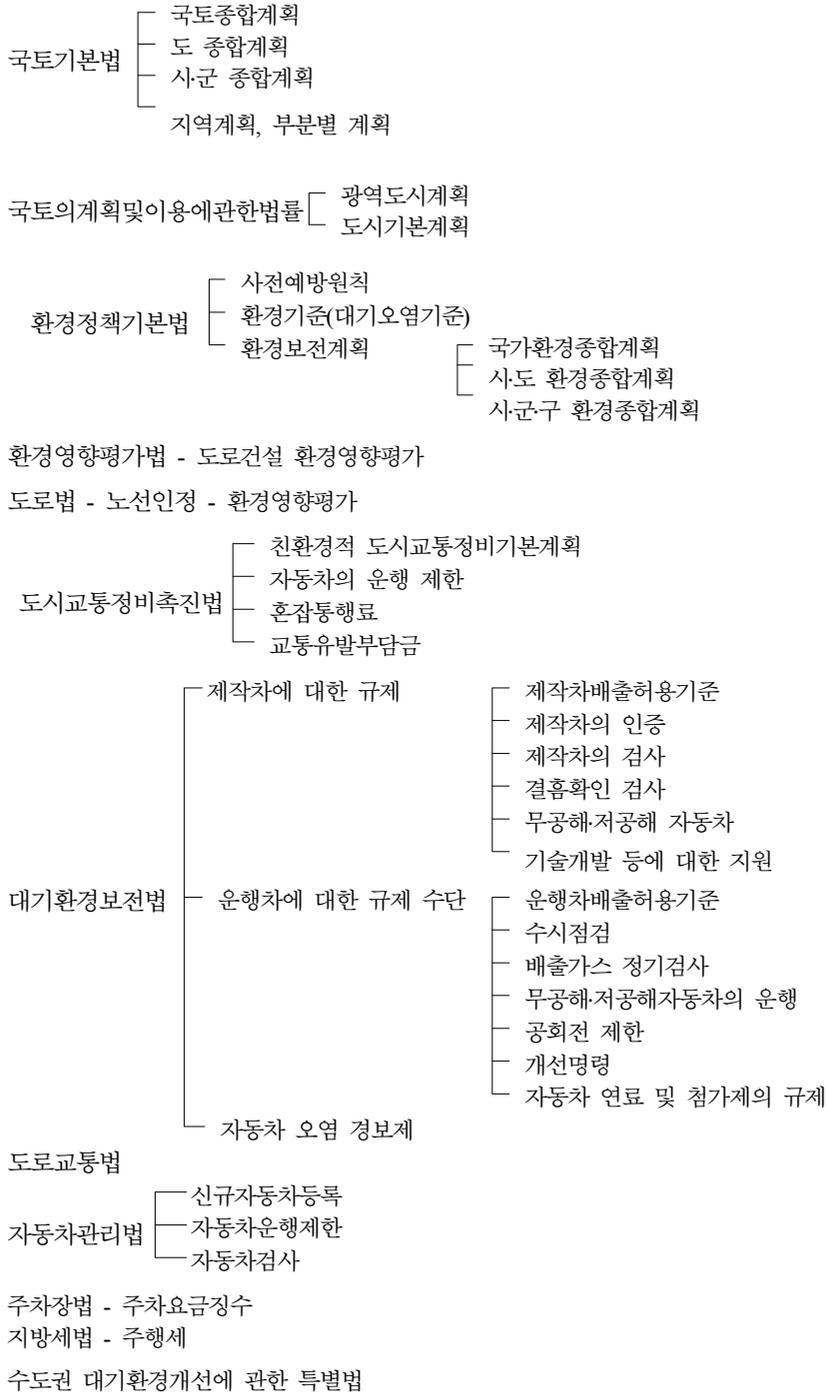
도로교통으로 인한 대기오염 관련법제는 도로의 건설, 즉 국토계획과 관련하여 최우선적으로 고려될 수 있다. 즉 국가나 지방자치단체가 도로나 그 밖의 교통시설을 설치하는 단계에서 자동차배기가스의 배출을 줄이는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 즉 도로의 노선인정단계와 도로건설계획을 수립할 때 자동차공해로 인한 주민의 건강보호를 고려할 수 있으며, 고속도로와 같은 교통량이 많은 도로는 가능한 한 주거지역으로부터 떨어진 지역에 설치하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

이와 관련하여 환경정책기본법의 환경기준이 준수될 수 있도록 하여야 할 것이며, 도로의 건설과 관련하여 환경영향평가법에 의한 도로건설로 인하여 발생할 수 있는 대기오염에 대한 주민의 건강피해에 대한 예측을 하고, 만일 피해가 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 그에 필요한 조치를 강구하여야 한다.

대기오염에 직접적인 원인이 되는 자동차에 대해서도 대기오염방지법상 제작차 및 운행차에 대한 배출허용기준이 정해져 있다. 이를 통하여 사전적으로 기술수준이 허용하는 한 자동차는 배기가스의 배출을 최대한 줄일 수 있도록 제작되어야 한다. 제작된 자동차는 배출허용기준에 적합하게 운행되어야 할 것이다. 또한 도로교통법상의 자동차의 검사와 관련하여 자동차가 배출허용기준에 적합하게 운행하고 있는지를 검사할 수 있으며, 기준에 적합하지 않은 자동차의 운행자에게 시정명령을 명할 수 있는 조치들도 있다.

그 밖에 자동차공해를 줄이는데 간접적인 영향을 미칠 수 있는 수단으로서는 주차장의 설치의무, 주차요금의 징수, 혼잡통행세의 부과, 자동차세·주행세의 부과 등이 있다. 따라서 이하에서 자동차공해 관련법제를 검토함에 있어서 일률적인 기준, 예를 들면 자동차공해방지수단을 기준으로 하여 고찰하는 방법을 채택할 수도 있지만, 이러한 각 수단들이 개별법령에 분산되어 있으므로 개별법령을 중심으로 검토하고자 한다.

도로교통으로 인한 대기오염 관련법을 도식화하면 다음과 같다.



2. 국토기본법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

1) 개설

국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 한다)은 도시계획법과 국토이용관리법에 의하여 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 관리되었던 국토공간계획체계를 단일법제 내에서 통합하여 일원화하였다.

일정 지역을 대상으로 하는 종합적인 물리적 계획을 공간계획이라고 할 때 그 대상영역의 범위와 계획의 내용에 따라 국토계획, 지역계획, 도시계획, 단지계획 및 개별 건축계획 등으로 구분할 수 있고, 이러한 공간계획체계는 수직적, 수평적 관계가 유지되어야 하며 이는 계획의 효율적 운영을 전제로 한다.

국토기본법상 국토종합계획·도종합계획의 하위계획으로 규정된 시·군종합계획에 도시기본계획과 도시관리계획을 포함시켜 그 연계성에 있어서 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획으로 일원화하고 시·군종합계획의 범주에 도시기본계획과 도시관리계획을 포함시킨 것은 상·하위 국토계획체계의 연관성과 일관성을 부여하고자 하였다는 것을 의미한다.

자동차공해와 관련하여 공간계획과 교통계획의 통합관리는 토지이용계획과 교통계획을 통합하여 교통수요를 줄이고, 도시를 조성하려는 중장기적인 방안 중의 하나이다. 이를 통하여 도시의 개발방향을 자동차 이용수요의 유발을 줄이고 친환경적으로 도시를 개발하여 자동차의 배출가스의 배출로부터 시민의 건강을 보호할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

2) 국토종합계획

국토계획이라 함은 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다(국토기본법 제6조제1항). 즉 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 그 단위계획에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문계획의 5종으로 구분되어 수립된다(국토기본법 제6조제2항).

국가 및 지방자치단체는 국토에 관한 계획이나 사업을 수립·집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다(국토기본법 제5조제1항). 즉 국가 또는 지방자치단체는 국도나 지방도로의 건설과 관련된 계획을 수립하거나 사업을 집행함에 있어서 자동차의 배출가스에 의한 국민이나 주민의 건강에 대한 피해가 최소화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

국가 및 지방자치단체는 국토의 무질서한 개발을 방지하고 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토공간을 체계적으로 관리하여야 한다(국토기본법 제5조제2항).

국토종합계획은 ① 국토의 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항, ② 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항, ③ 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관한 사항, ④ 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성에 관한 사항, ⑤ 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항, ⑥ 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항, ⑦ 주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항, ⑧ 수해·풍해 그 밖의 재해의 방제에 관한 사항, ⑨ 지하공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항, ⑩ 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 제1호 내지 제10호에 부수되는 사항에 대한 기본적이고 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다.

따라서 자동차공해의 방지와 관련하여 국토계획은 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관하여 기본적이고 장기적인 방향을 설정할 경우 국토공간의 효율적인 이용과 아울러 대기오염으로 인한 국민의 건강침해를 방지하기 위한 환경상의 이익도 함께 고려하여야 할 것이다. 그리고 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항과 관련하여 국토기간시설인 도로의 확충에 관한 기본적이고 장기적인 정책방향이 포함되어야 하며, 이와 아울러 자동차배기가스의 배출을 억제하기 위한 조치로서 친환경적인 교통수단을 확충하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 자동차의 수요를 조절하기 위한 방안으로서 물류의 원활한 공급 및 교통의 흐름을 원활하게 하기 위한 교통망의 구축도 고려하여야 할 것이다. 이를 통하여 도로 위에서 자동차의 체증으로 인한 배기가스의 다량배출을 줄일 수 있기 때문이다.

3) 도종합계획, 시·군종합계획

도종합계획은 도의 관할 구역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다(국토기본법 제6조제2항제2호). 도종합계획은 국토종합계획과의 조화를 이루어야 하며, ① 지역현황·특성의 분석 및 대내외적 여건변화에 대한 전망에 관한 사항, ② 지역발전의 목표와 전략에 관한 사항, ③ 지역공간구조의 정비 및 지역안 기능분담 방향에 관한 사항, ④ 교통·물류·정보통신망 등 기반시설의 구축에 관한 사항, ⑤ 지역안 자원 및 환경의 개발과 보전·관리에 관한 사항, ⑥ 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항, ⑦ 그 밖에 도의 지속가능한 발전에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는

사항에 대하여 도지사에 의하여 수립된다(국토기본법 제13조제1항).

도지사는 교통의 원활한 소통을 보장하기 위한 도로망의 구축과 친환경적인 교통수단의 건설에 대한 방안을 강구하여 자동차배기가스로 인한 주민의 건강침해를 사전에 예방할 수 있도록 도종합계획을 수립하여야 할 것이다. 물류와 관련하여서도 물류시설을 가능한 한 도시외곽지역에 설치함으로써 교통의 도심지 유입을 가능한 한 억제할 수 있도록 하여야 할 것이다. 정보통신망의 확충과 보급을 통하여 재택근무를 할 수 있는 여건을 조성하여 근로자의 재택근무로 인한 교통량증가를 억제하는 방안도 고려하여야 할 것이다.

시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대상으로 하여 당해지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토계획법에 의하여 수립되는 도시계획이다(국토기본법 제6조제2항제3호).

시·군종합계획에 있어서도 주거지역이 밀집해 있는 곳에는 가능한 한 교통량이 많은 고속도로 또는 자동차전용도로의 건설을 재고하고, 부득이하게 그 지역을 통과해야 하는 경우에는 대기오염을 가능한 한 줄일 수 있는 방안을 제시하여야 할 것이다. 그리고 자동차의 정체를 방지하기 위한 효율적인 교통망의 구축과 도심지내로의 자동차의 진입을 가능한 한 억제하기 위한 우회도로의 확충이라든지 자전거전용도로의 건설, 장기적인 계획으로서 유럽과 같은 전기버스, 궤도전차를 도입하는 환경친화적 교통계획을 수립할 필요가 있을 것이다.

4) 지역계획·부문별계획

지역계획이란 특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획을 말한다(국토기본법 제6조제2항제4호).

지역계획은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 관계 법률이 정하는 바에 따라서 수립하는 계획으로서 ① 수도권발전계획, ② 광역권개발계획, ③ 특정지역개발계획, ④ 개발촉진지구개발계획, ⑤ 그 밖에 다른 법률에 의하여 수립하는 지역계획을 말한다.

이러한 지역계획을 수립할 때 계획권자는 지역의 특성을 살려 교통망을 어떻게 구성하고 어떠한 교통수단을 최우선적으로 선택할 것인지, 그리고 주거지역과 수송목적의 자동차가 많이 운행할 것으로 예상되는 공장지대 및 물류중심지를 어디에 배분할 것인지 구체적인 계획을 수립하여야 할 것이다. 이를 통하여 자동차의 정체를 방지하고 친환경적인

도시를 건설하여 자동차배기가스의 배출로 인한 주민의 건강침해를 사전에 예방할 수 있는 조치를 강구하여야 한다.

부문별계획이란 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획을 말한다(국토기본법 제6조제2항제5호).

건설교통부장관은 국토전역을 대상으로 하여 교통망에 관한 부문별계획을 수립할 수 있다(국토기본법 제17조제1항). 이 경우 건설교통부장관은 부문별계획에 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충되지 아니하도록 하여야 한다(국토기본법 제17조제2항).

즉 건설교통부장관은 국토종합계획과의 조화를 이루는 가운데 장기적인 관점에서 교통체계의 구축과 교통망의 구축에 있어서 친환경적인 교통체계의 구축에 관한 계획을 제시하여야 할 것이다. 버스, 지하철 및 시·도간의 경전철과 같은 친환경적 교통수단을 확충하여 자동차배기가스의 배출을 줄일 수 있는 방안이 계획의 수립에 고려되어야 한다.

5) 광역도시계획

건설교통부장관은 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있다(국토계획법 제10조제1항).

광역도시계획에는 ① 광역계획권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항, ② 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, ③ 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, ④ 경관계획에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·시 또는 군 상호간의 기능연계에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 중 당해 광역계획권의 지정 목적을 달성하는 데 필요한 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다(국토계획법 제12조제1항).

건설교통부장관 또는 시·도지사는 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 미리 인구·경제·사회·문화·토지이용·환경·교통·주택 그 밖에 대통령령이 정하는 사항 중 당해 광역도시계획의 수립 또는 변경에 관하여 필요한 사항을 대통령령이 정하는 바에 따라 조사하거나 측량하여야 한다(국토계획법 제13조제1항).

광역계획의 수립과 관련하여 건설교통부장관은 광역교통체계를 국토종합계획, 부문계획 등과 연계하여 수립하여야 할 것이다. 그 교통수단으로서 도시간을 연결하는 경전철이든지 도로의 건설과 하여 자동차배출가스로 인한 대기오염이 적게 발생할 수 있도록 교통체계를 효율적으로 구축하여 교통의 원활한 소통을 확보함과 동시에 교통체증으로 인한

배기가스의 다량배출을 사전에 방지할 수 있는 방안을 고려하여야 한다.

6) 도시기본계획

도시기본계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획이다(국토기본법 제2조제3호).

특별시·광역시·시장·시 또는 군수는 관할구역에 대하여 도시기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소율 등을 감안하여 대통령이 정하는 시 또는 군은 도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있다(국토계획법 제18조제1항).

특별시·광역시·시장·시 또는 군수는 지역여건상 필요하다고 인정되는 때에는 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 포함하여 도시기본계획을 수립할 수 있다(국토계획법 제18조제2항).

도시기본계획에는 ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항, ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항, ③ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항, ④ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항, ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항, ⑥ 기반시설에 관한 사항, ⑦ 공원·녹지에 관한 사항, ⑧ 경관에 관한 사항, ⑨ 제2호 내지 제8호에 규정된 사항의 단계별 추진에 관한 사항, ⑩ 그 밖에 대통령이 정하는 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다(국토계획법 제19조제1항).

광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시기본계획은 당해 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다른 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다(국토계획법 제19조제2항).

즉 도시기본계획의 수립권자는 도로·철도·주차장 등 교통시설과 같은 자동차공해와 관련 있는 기반시설에 관한 도시기본계획의 수립시에 이러한 교통시설을 통한 대기오염저감방안을 고려하여야 할 것이다.

도심지역내에서의 자동차 통행을 가능한 한 억제하기 위하여 보행자구역, 자전거전용도로, 대중교통의 전용지구의 설치 등 다양한 방안을 강구하여야 하며, 고밀도 업무지구에 주택단지 형성 또는 주택단지에 업무지구 형성을 통해 자동차 통행을 줄이는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

7) 문제점

국토기본법 및 국토계획법은 환경에 대한 고려를 종전보다 강화한 것은 사실이다. 그러

나 개발계획과 환경계획상의 환경보호수단들의 상호 연계성에 대하여는 아직까지도 상당히 미흡하다고 할 수 있다. 국토기본법은 국토계획을 “국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획”으로 규정하고 있다. 따라서 국토계획에는 개발계획, 이용계획 및 환경계획을 모두 포함하고 있다고 할 수 있다. 그러나 개발계획과 환경계획이 상호 어떤 연계성을 가지고 구체적으로 수립되며, 구체적 개발계획에서 개발이익과 환경보호이익을 어떻게 서로 조화를 이룰 것인지에 대해서도 전혀 언급하지 않고 있다. 국토기본법은 우선적 효력을 가지는 특별법적 지위에 있는데 개발계획을 담당하는 주무관청은 다른 법률에 근거한 환경보전계획을 고려하는 데에는 주의하지 않을 수도 있다. 이와 같이 국토기본법은 제2조에서 “친환경적 국토관리”를 기본이념으로 규정하고 있다. 하지만 국토기본법은 국토계획 또는 지역계획의 수립시에 고려해야 할 환경적 요소(특히 자동차대기오염에 의한 환경보호)를 반영할 수 있는 방안과 각 계획단계에서 상호 연계성에 대해서는 미흡하다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 그리고 국토계획과 관련되는 각종 이익을 어떻게 형량하여 고려할 것인지 그에 대한 법적 장치가 마련되어 있지 않다.

3. 환경정책기본법

1) 의의

자동차공해문제와 관련되는 법으로서는 환경정책기본법을 들 수 있다. 이 법은 “환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전...”을 그 목적으로 정하고 있다. 이것은 헌법 제35조제1항제2문과 환경정책기본법 제4조와 더불어 가장 기본적이고 일반적인 환경보호법의 목적규범으로서 그 기능을 한다.¹⁹⁾ 이러한 목적규범은 개별영역에 따른 환경법에 의하여 구체적으로 실현된다. 그와 함께 이러한 환경보호행정의 목적은 개별적 환경보호분야에 대하여 통일적인 기준으로 고려되어야 한다는 데서 그 규범적 의의를 가진다.

환경정책기본법은 이른바 “기본법”의 형식을 취하고 있는데, 이것은 법의 제정취지 또는 법의 목적에 따른 것이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 그러므로 환경정책기본법은 기본법으로 제

18) 김해룡, 「새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방안」, 『토지공법연구』 제15집, 2002.4, 55면.

19) 홍준형, 『환경법』, 2001, 425면.

20) 홍준형, 전거서, 426면.

정되었다고 해서 그것을 구체화하기 위한 세부법, 즉 환경관련 개별 법률에 대해 형식적으로 우월한 효력을 갖는다고는 할 수 없고, 다만 그 세부법의 해석상의 지침으로서 또는 입법정책적 방향제시 정도의 기능을 갖는 데 불과하다.²¹⁾

2) 사전예방원칙

국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전 예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염을 예방하기 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다(동법 제7조의2제1항). 사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다(동법 제7조의2제2항). 국가·지방자치단체 및 사업자는 행정 계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다(동법 제7조의2제3항).

이 규정은 국가·지방자치단체 및 사업자에게 환경훼손을 최소화하도록 의무를 부과하고 있는데, 특히 자동차공해와 관련하여 도로의 건설 및 각종 개발사업에 있어서 대기오염을 최대한 줄일 수 있도록 국토계획 및 도시계획을 수립하도록 하며, 자동차제작자 및 자동차운송사업자 등에게 배기가스를 가능한 한 줄일 수 있도록 자동차를 제작할 의무 및 환경친화적 연료를 사용할 것을 요구하고 있다고 할 수 있다. 이러한 사전예방의 의무는 자동차공해 관련법에서 구체적으로 규정되어 시행되고 있다. 따라서 이 규정은 자동차공해 관련법에 직접적으로 관련을 가지고 있다고 할 수 있다.

3) 환경기준의 설정

정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여 한다(동법 제10조제1항). 일반적으로 환경질기준이란 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위하여 요구되는 환경상의 조건을 수치로 표현한 것이다.²²⁾ 이것은 사회적 규제의 수단으로 보편화되고 있는 기준설정의 한 유형이지만, 일반적인 규제기준과 뚜렷이 구별되는 특성을 지닌다.²³⁾

21) 홍준형, 전게서, 427면.

22) BVerwG, NJW 1987, S. 2886; NVwZ 1988, S. 825.

23) 전병성, 「우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정」, 『환경법연구』 제14권, 1992, 96면.

이러한 환경정책기본법상의 환경기준은 종래의 배출허용기준 중심의 접근방법을 지양하여 환경기준의 설정을 규정하고 있는데, 이는 환경행정의 전향적 발전을 지향하기 위한 것이다.²⁴⁾ 즉 환경기준은 배출허용기준과는 달리 개별적 사안에 대한 규제수단이 아니라, 국가 전체적인 차원에서의 목표로서 지향하여야 할 유도적인 기능을 가진다. 따라서 환경기준은 일반적으로 “유지되어야 할 환경상의 조건에 관한 기준”이다. 이 규정에 근거하여 환경매체별로 개별법령에 기준²⁵⁾이 설정되어 있다.

환경정책기본법시행령 제2조는 법 제10조제2항의 규정에 의한 환경기준을 구체화하고 있다(별표 1). 자동차공해와 관련되는 것으로서는 대기와 소음에 관한 기준인데, 본 보고서의 연구범위를 자동차배출가스로 인한 대기오염의 문제에 한정하고 있으므로 대기에 관한 기준이 고려대상이 된다.

그 구체적인 수치는 아황산가스(연간평균치 0.02ppm 이하, 24시간평균치 0.05ppm 이하, 1시간평균치 0.15ppm 이하), 일산화탄소(8시간평균치 9ppm 이하, 1시간평균치 25ppm 이하), 이산화질소(연간평균치 0.05ppm 이하, 24시간평균치 0.08ppm 이하, 1시간평균치 0.15ppm 이하), 총먼지(연간평균치 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하, 24시간평균치 300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하), 미세먼지(연간평균치 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하, 24시간평균치 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하), 오존(8시간평균치 0.06ppm 이하, 1시간평균치 0.1ppm 이하), 납(연간평균치 0.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하)이다. 이러한 환경기준은 자동차배기가스로 인한 것뿐만 아니라 공장, 가정연료의 사용으로 인하여 배출된 대기오염의 상태를 그 대상으로 측정될 것이다. 따라서 국가 또는 지방자치단체는 환경행정을 수행함에 있어서 최소한 이러한 환경기준을 유지할 수 있도록 하여야 한다.

환경기준을 확보·유지하기 위해서는 정확한 환경상태의 파악과 측정이 필요하다. 환경정책기본법은 정부로 하여금 환경오염상황을 상시조사하고, 이를 적정하게 실시하기 위하여 환경오염의 감시·측정체계를 유지하여야 할 의무를 부과하고 있다(제15조제1항 및 제2항). 이에 따라 대기환경보전법도 상시측정 및 측정망설치 의무를 규정하고 있다(제2조 및 제3조). 이에 환경부와 지방자치단체는 대기오염실태를 파악하고 대기질 개선대책 수립에 필요한 기초 자료를 확보하기 위하여 총 8개 종류의 측정망(지역대기, 도로변대기, 산성강화물, 국가배경, 중금속, 시정거리, 지구대기 측정망)을 설치·운영하고 있으며, 2001년 12월

24) 홍준형, 전거서, 165면.

25) 일본의 경우 당초 성안과정에서는 이와 같은 표현이 정부내 협의과정에서 정부의 행위를 법적으로 의무 지우려는 성격을 지니는 것이 아니라 단순히 행정의 도달목표라는 점을 명확히 한다는 취지에서 “유지될 것이 요망되는 환경상의 조건에 관한 기준”으로 완화되었으나, 오늘날에는 여전히 행정에게 법적 의무를 지우는 것으로 해석되고 있다. 北村喜宣, 環境基準, 増刊 ジュリスト、行政法の争點, 256-257頁.

기준으로 전국 66개 시·군에 총 328개소의 측정소가 설치되어 있다.²⁶⁾

4) 환경보전계획의 수립

1977년의 환경보전법은 오염통제법 및 분쟁조정법으로서 기능을 하였다. 그러나 환경을 사전에 예방할 수 있는 기능이 중요하게 되어 1990년 환경정책기본법이 기본법으로서 제정되었다. 환경정책기본법은 환경보전법의 체계를 승계하는 한편 환경계획의 개념을 추가함으로써 종합법으로서 면모를 갖추게 되었다. 그리고 분쟁조정법의 기능은 1990년의 환경오염피해분쟁조정법에 이관되었다. 1991년 자연환경보전법과 환경개선비용부담법이 제정되고 1993년에 환경영향평가법이 제정되면서 환경정책기본법은 입법기술상 삭제주의를 취하였다. 즉 신법들이 제정되면서 기본법에 있던 “원칙”규정들까지도 모두 삭제함으로써 기본법의 적용범위를 점차 축소시켰다. 결과적으로 환경정책기본법은 환경보전에 관한 몇 가지 근거규정들이 존재함에도 불구하고 그 골격은 환경“계획법”으로 재편되었다.

계획법으로서 환경정책기본법은 환경계획의 범위를 “보전·이용·개발”에까지 확대시키지 못하고 오히려 “보전”에 국한시켰고 계획의 실효성을 담보할 수 있는 수단들을 갖추지 못하였다.²⁷⁾ 즉 1990년의 환경정책기본법은 기존의 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획의 우월성(법 제5조)을 극복하지 못하였고, 이는 새로운 국토기본법(제18조)에 여전히 존재하고 있다. 종래의 국토이용관리법상 국토이용계획의 우월성(제13조의2) 또한 새로운 국토계획법에 여전히 승계되어, 도시계획이 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다고 규정하고 있다(법 제4조). 따라서 환경정책기본법은 환경계획을 환경보전계획에 국한하고 있기 때문에 건설 또는 이용계획들이 우월성을 강조하면서 실제 보전계획을 제약하여도 이를 시정을 수단을 가지고 있지 않았다. 따라서 창과 방패에 비교할 수 있는 개발계획과 환경계획은 전혀 상호 유기적 관계없이 수립·실시된다고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 환경정책기본법이 개정되었다. 그 중에서 개발계획과 환경계획의 연계에 관련되는 내용을 살펴보면, 종래의 환경보전장기종합계획을 “국가환경종합계획”으로 개칭하고(법 제12조), 국토환경종합계획을 국가환경보전에 관한 기본계획이 되도록 하였다. 즉 시·도환경보전계획은 국가환경종합계획 및 중기계획에 따라 수립되고(법 제14조의3제1항), 시·군·구환경보전계획은 국가환경종합계획과 중기계획 및 시·도환

26) 환경부, 환경부백서 2002, 306면.

27) 전재경·김명용, 「자연환경보전 관련법령 정비방안」, 환경부 용역보고서, 2002. 6, 11면; 박헌주, 「국토환경보전정책의 발전방향」, 친환경적 국토관리 입법방향모색을 위한 대토론회, 한국환경정책·평가연구원, 2000, 47면.

경보전계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 수립·시행되어야 한다(법 제14조의4제1항)고 규정하고 있다. 이처럼 개정된 환경정책기본법은 그 동안 비판되어온 환경계획상호간의 연계성의 부족을 극복하고 있다. 또한 개발계획 및 사업과의 조화를 도모하기 위하여 제14조의5제2항에서 “정부는 현세대는 물론 미래세대의 삶의 터전인 환경을 보전하고 관리하기 위하여 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획의 수립에 있어 국가환경종합계획을 조화롭게 고려하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 관계 행정기관의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가 등에 있어 당해 지역의 환경용량을 고려하고 국가환경종합계획 등을 조화롭게 고려하여야 한다(법 제14조의5제1항). 자동차 공해와 관련하여 불 때 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획을 수립할 때 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위하여 대기환경의 보전에 관한 사항을 포함하여야 한다(법 제13조제4호마목).

이러한 환경정책기본법의 환경계획상호간의 연계성 및 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획의 수립에 있어서 국가환경종합계획을 고려하도록 규정하고 있으나, 이러한 것을 개별적 개발계획에 있어서 어떻게 실현할 것인지에 대해서는 구체적 방안을 제시하지 못하고 있다.

4. 환경영향평가법과 관련한 도로법

1) 의의

이 법은 도로망의 정비와 적정한 도로관리를 위하여 도로에 관한 계획의 수립, 노선의 지정 또는 인정, 관리, 시설기준, 보전 및 비용에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발달과 공공복리의 향상에 기여함을 목적으로 한다(제1조). 도로는 일반 공공의 교통에 공용되는 것으로서 고속도로, 일반국도, 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도 및 구도(區道)를 말한다(제2조 및 제11조). 도로는 여객운송 및 화물운송 등을 통하여 인간에게 편리함을 제공하는 반면에 도로를 이용하는 자동차에 의하여 발생하는 배출가스, 분진 또는 소음으로 인하여 인간의 생활을 방해하거나 건강과 생명을 위협할 수 있는 사회간접시설이다.

따라서 도로는 노선 선정단계와 도로의 건설단계에서 환경오염을 사전적으로 예방할 수 있도록 노선이 인정되고 건설되어야 한다.

2) 환경영향평가와 관련한 자동차공해에 대한 고려

환경영향평가제도는 환경에 대하여 침해적인 영향을 미치는 요인들을 사전에 파악하여

통제함으로써 실효적인 환경보전을 가져오는 사전배려 또는 예방의 원칙에 배경을 효과적 인 환경보전수단이다. 환경영향평가법 제4조제1항은 환경영향평가가 실시되어야 할 대상 사업의 범위를 명문으로 열거하고 있다. 여기에 도로의 건설도 포함된다(제4조제1항제5호). 따라서 도로를 새로이 건설하거나 확장하는 경우에는 반드시 환경영향평가를 실시하여야 한다. 즉 4km 이상의 도로를 신설하거나 2차선 이상의 도로로서 10km 이상으로 도로가 확장되는 경우에는 환경영향평가의 대상으로서 환경영향평가를 받게 된다(환경영향평가법 시행령 제2조제3항 별표 1).

각종 개발사업에 대하여 지방자치단체가 자율적·적극적으로 지역의 환경을 관리할 수 있는 여건을 조성한다는 취지에서 시도 등 광역지방자치단체가 지역적 특수성을 고려하여 현행 환경영향평가법상의 평가대상이 아니라도 환경영향평가를 실시할 필요가 있다고 판단되는 때에는 당해 시·도의 조례로 그 대상사업의 범위를 정하여 환경영향평가를 실시할 수 있다(법 제4조제3항). 이에 따라 당해 시·도의 조례로 대상사업의 범위를 정하여 환경영향평가를 실시하는 경우에 있어 평가절차 기타 필요한 사항은 당해 시·도의 조례로 정하도록 되어 있다(환경영향평가법 제4조제4항).

환경영향평가는 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 것이다(환경영향평가법 제2조제1호가목). 따라서 환경영향평가는 그 대상사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경분야에 대하여 실시하게 된다. 그러므로 도로의 건설 또는 확장하는 경우에는 자동차의 통행으로 인하여 발생할 수 있는 자동차공해, 즉 배출가스의 배출로 인한 대기질에 대한 영향평가가 이루어져야 한다.

3) 노선인정절차에서의 자동차공해에 대한 고려여부

도로법은 제14조 내지 제18조에서 도로의 종류와 등급별로 노선인정에 대하여 규정하고 있다. 특별시장 또는 광역시장은 특별시도(特別市道)·광역시도(廣域市道)는 특별시 또는 광역시 구역 안의 ① 자동차전용도로, ② 간선 또는 보조간선 등을 수행하는 도로, ③ 도시내 주요지역간이나 인근 도시 및 주요지방간을 연결하는 도로, ④ ①~③외에 도시기능유지를 위하여 특히 중요한 도로로서 그 노선을 인정한다(제14조). 지방도로의 경우에는 관할도지사가 그 노선을 인정하고(제15조), 시도, 군도 및 구도(區道)의 경우에는 각각의 관할지방자치단체의 장이 그 노선을 인정한다(제16조 내지 제17조의2). 그리고 특별시장·광역시장·도지사·군수 또는 구청장은 특히 필요하다고 인정할 때에는 제14조 내지 제17조 및 제17조의2의 규정에도 불구하고 관할구역 외에 걸치는 도로의 노선을 인정하고자

할 때에는 도로의 종류·기점·종점과 중요경과지 기타 노선의 인정에 필요한 사항을 관계행정청과 협의하여 도로의 노선을 인정할 수 있다(제18조 및 시행령 제12조제1항).

자동차공해와 관련하여 노선인정절차는 중요한 의미를 가진다. 노선인정은 구체적으로 도로건설사업의 실행을 위한 최초의 단계이다. 노선인정은 도로의 본질적인 특징과 근본적인 연장방향을 결정하는 준비절차로서의 성격을 가진다. 따라서 노선이 어떤 방향으로 인정이 되느냐는 노선인정으로 인하여 배출가스의 배출로 인한 시민의 건강침해에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 노선인정의 절차에 있어서 공적 이익 및 사적 이익이 고려되어야 한다. 즉 형량에 있어서 시민의 건강보호, 특히 자동차의 배출가스의 배출방지가 고려되어야 할 것이다. 그러나 현행 도로법에는 이러한 제도적 장치를 규정하고 있지 않다.

4) 도로정비기본계획의 수립에 있어서 자동차공해의 고려

도로의 관리청은 10년을 단위로 하여 그 소관도로에 대한 장기적인 정비방향이 될 도로정비기본계획하고 5년마다 타당성 여부를 검토하여 변경하도록 규정하고 있다(제23조의 2제1항 및 제2항). 이 도로정비기본계획에는 도로정비의 목표 및 방향, 도로의 정비·관리 계획, 환경친화적 도로의 건설방안, 소요재원의 조달방안 등에 관한 사항을 담고 있다.

도로의 관리청은 도로의 정비·관리계획을 수립하는 경우에 자동차의 배기가스배출로 인한 시민의 건강침해를 예방하기 위한 조치를 취하여야 하며, 친환경적 도로의 건설방안과 관련하여서도 여러 가지 환경침해를 예방할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 도로의 건설을 통하여 자연환경의 침해, 소음 및 배기가스의 배출로 인한 시민의 건강침해를 고려하여 도로가 건설되어야 할 것이다.

5) 문제점

우리 국토기본법 제17조는 “부문별계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정 또한 규정밀도에 있어서 상당히 추상적이며, 그 정도가 약하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 이러한 부문별계획이 대부분 특별법²⁸⁾의 형태를 취하고 있기 때문에 사실상 통제하는 데에는 많은 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 국토계획법상 지정된 용도지역이 개발을 우선하는 개별법의 예외규정에 의하여 무용지물이 되고 있으며, 용도지역상 보전을 필요로 하는 지역으로 지정된 경우라도 특별법에 의하여 언제든

28) 예를 들면 수도권정비계획법, 산업입지및개발에관한법률, 전원개발에관한특례법, 공업배치및공장설립에관한법률, 농어촌정비계획법, 택지개발촉진법 등이다.

지 변경이 가능하다. 또한 이러한 특별법은 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 등에 대한 특례규정을 두고 있기 때문에 환경보전에 대한 고려가 사실상 어렵다. 따라서 개발계획을 수립할 때, 환경계획을 고려하는데 어려움이 있다.²⁹⁾

예를 들면 수도권정비계획법은 수도권정비계획이 수도권 안에서의 국토이용관리법(여기서는 국토계획법)에 의한 국토이용계획 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다. 이 법은 수도권 안에서는 국토계획법에 우선하여 적용된다. 따라서 국토기본법 제17조에서 규정하고 있는 국토종합계획과의 조화는 사실상 선언에 불과하다. 앞에서 제시한 바와 같이 국토기본법상의 환경계획과 개발계획의 통합이 이루어지는 것을 전제로 할 경우 수도권정비계획법은 국토기본법 및 국토계획법과 조화를 이루어 난개발 및 환경침해를 방지할 수 있도록 하여야 한다.

독일의 경우를 살펴보면, 연방고속도로법에 의한 노선선정과 계획의 결정에 있어서 국토종합계획과 주계획(Landesplanung)의 목표 및 그 밖의 요건을 고려하도록 하고 있다. 연방고속도로의 건설은 국토종합계획법에 의한 국토종합계획절차가 실시되어야 하는 사업에 속한다. 국토종합계획법에 의하여 연방도로건설계획의 국토종합계획과의 조화와 국토종합계획의 관점 아래 다른 공간적 조치와 건설계획의 조정방법들이 확정되어야 하며, 다른 이익에 대한 공간적 영향이 심사된다. 고속도로의 노선지정에 있어서 환경영향평가, 국토종합계획절차의 결과를 포함한 계획과 관련된 공적 이익을 비교형량에 고려하도록 하고 있다.³⁰⁾ 연방고속도로는 계획이 사전에 확정된 경우에만 건설되거나 변경될 수 있다. 이러한 계획확정에 있어서 또한 환경영향평가를 포함한 계획과 관련된 공적 이익 및 사적 이익은 비교형량에 있어서 고려되도록 규정하고 있다.³¹⁾

이와 같이 우선 부문계획을 수립할 때, 국토종합계획과 부문계획사이의 조화를 이루도록 하고 있으며, 더 나아가 각 계획의 확정단계에서 다시 개발과 관련된 이익들간의 비교형량을 통한 조정을 하고 있다. 물론 여기에는 환경보호이익도 속한다. 이러한 측면에서도 도로법에서도 도로를 건설할 때 환경이익과 다른 공적·사적 이익을 형량하여 고려할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

29) 拙稿, 「환경계획과 개발계획의 통합을 위한 법제개선방안」, 『법제연구』, 통권 제22호, 2002, 146면 이하 참조.

30) 독일 연방원거리도로법 제16조제2항.

31) 독일 연방원거리도로법 제17조제1항.

5. 도시교통정비촉진법

도시교통정비촉진법은 교통시설의 정비를 촉진하고 교통수단 및 교통체계를 효율적으로 운영·관리하여 도시교통의 원활한 소통과 교통편의의 증진에 이바지함을 그 목적으로 하고 있다(제1조).

1) 친환경적 도시교통정비기본계획의 수립

건설교통부장관은 도시교통의 원활한 소통과 교통편의의 증진을 위하여 도시교통정비지역을 지정·고시할 수 있다(제3조제1항). 도시교통정비지역으로 지정된 행정구역을 관할하는 시장(특별시장 및 광역시장 포함) 또는 군수는 20년 단위의 도시교통정비기본계획을 수립하여야 한다(제5조제1항). 이 기본계획에는 도시교통의 현황 및 전망, 유출입교통대책 및 도로·철도·도시철도 등 광역교통체계의 개선, 교통시설의 개선, 대중교통체계의 개선, 교통체계관리 및 교통소통의 개선, 주차장의 건설 및 운영, 자전거이용시설의 확충, 환경친화적 교통체계의 구축 및 투자사업계획 및 재원조달방안이 포함되어야 한다(제5조제2항). 이는 교통시설의 건설 및 확충 등 공급측면에 기반을 둔 것으로 환경보전형 교통대책으로 제시되는 교통수용관리나 대중교통운영에 대하여 장기적인 비전을 제시할 필요가 있다. 따라서 각종 환경보전형 교통정책 대안들이 장기적인 관점에서 추진될 수 있도록 도시교통정비계획(기본계획 20년, 중기계획 10년, 연차별 시행계획)에 있어서 교통부문이 환경에 미치는 영향에 대한 전망, 단계별 환경개선의 목표 및 이를 달성하기 위한 도시별 특성에 맞는 각종 정책수단 등을 강구하는 방안이 검토되어야 한다. 종래의 도시교통정비계획은 기하급수적으로 증가하는 자동차를 수용하기 위하여 기존의 시설을 좀더 효율적으로 활용하는데 중점을 두고 추진되어왔기 때문에 환경적인 측면이 다소 소홀하게 다루어져 환경문제를 유발하는 원인이 되기도 하였다.

자동차공해와 관련하여 시장 또는 군수는 대기오염측정과 교통량의 조사를 통하여 자동차의 배출가스의 배출로 인한 대기오염이 심각한 지역에 대하여 “차량운행제한구역”을 설정하여 대기환경의 악화를 저감할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 대기오염이 심각한 경우 대기환경보전법 제7조의2에 의하여 오염경보를 통하여 단계별로 자동차의 운행을 통제하게 된다. 이와 관련하여 오염경보 단계별로 승용차의 운행이 제한되는 경우 이를 대신할 대중교통의 운행계획과 이때 운행되는 친환경적인 대중교통수단의 확충도 도시교통정비계획에 포함될 필요가 있을 것이다.

또한 자동차배기가스의 배출로 인한 대기오염을 방지하기 위한 친환경적 교통체계의 구

축으로서 고려될 수 있는 것이 천연가스버스의 확충과 유럽 국가들에 운용하고 있는 전기로 운행하는 시내버스 및 궤도전차를 도입하는 방안도 장기적인 관점에서 검토될 수 있을 것이다.

2) 자동차의 운행제한

시장은 도시교통정비지역 안의 일정한 지역에서의 자동차의 운행을 억제하여야 할 필요가 있다고 인정되는 때에는 1회에 30일 이내의 기간을 정하여 자동차의 운행을 제한할 수 있다(제16조제1항). 이 경우 시장은 미리 운행제한의 목적·기간·대상지역 및 자동차의 종류·용도·사용목적 그 밖에 필요한 사항을 조례로 정하여 이를 고시하여야 한다(제16조제2항).

자동차공해와 관련하여 시장은 어느 특정한 지역에 대기오염의 상태가 심각한 경우 자동차의 배기가스의 배출로 인하여 더욱더 대기오염이 악화되는 것을 방지하기 위하여 자동차의 운행제한을 고려할 수 있을 것이다.

3) 혼잡통행료의 부과·징수

혼잡통행료의 부과는 자동차공해의 저감을 위한 직접적인 수단은 아니지만, 자동차의 운행에 대하여 경제적인 수단에 의하여 자동차의 통행의 감소를 가져와 도심지 안에서 자동차의 배기가스배출을 통한 대기오염을 예방할 수 있는 조치라고 할 수 있다. 시장은 통행속도 또는 교차로지체시간 등을 고려하여 혼잡통행료 부과지역을 지정하고, 일정시간대에 혼잡통행료 부과지역으로 들어가는 자동차에 대하여 혼잡통행료를 부과징수할 수 있다(제17조제1항). 혼잡통행료 부과지역은 토요일 및 공휴일을 제외한 평일의 시간대별 차량의 평균통행속도가 편도 4차로 이상 30km/h 미만의 상태가 하루 3회 이상 발생하는 도시고속도로 또는 편도 4차로 이상 21km/h 미만의 상태가 하루 3회 이상 발생하는 간선도로와 그 주변 영향권, 편도 3차로 이하 15km/h 미만의 상태가 하루 3회 이상 발생하는 간선도로와 그 주변 영향권과 교차로지체시간이 평균제어지체의 경우 신호교차로에서는 100초 이상이거나 100초, 무신호교차로에서 50초이거나 50초인 상태가 하루 3회 이상 발생하는 교차로와 그 주변 영향권에 해당하는 지역에 대하여 지정될 수 있다(시행령 제15조제1항). 시장은 혼잡통행료 부과지역의 지정목적은 달성한 때에는 그 지정을 해제하여야 한다(제17조제2항).

혼잡통행료는 1996년 11월 이후 남산 1, 3호 터널에서 징수되고 있다. 시행 1개월 후 24.2%의 교통량 감소가 있었으나 점차 그 감소율이 둔화되어 1년 후에는 13.6%의 감소율

을 기록하였다. 징수대상 승용차의 감소의 폭이 크에도 불구하고 전체적으로 교통량 감소 비율이 낮은 이유는 면제대상차량이 해당구간을 상대적으로 많이 이용하였기 때문이다.³²⁾

혼잡통행료의 부과 시 기대되는 효과는 무엇보다도 1, 2인승 승용차를 포기하고 대중교통수단으로 전환하는 것으로 해당구간의 수단별 교통량을 보면 징수 1년 후 3인 이상 카풀차량은 시행 전 침두 시 1,057에서 2,598대로 145.8%, 버스교통량은 시행 전 792대에서 시행 후 1,963대로 147.9%, 택시 또한 시행 전 1,848대에서 3,744대로 102.6% 증가한 것으로 조사되었다. 트럭은 면제혜택을 받아 시행 1년 동안 45.5% 증가하여 물류비용 감소에 크게 기여한 것으로 나타났다.³³⁾

4) 교통유발부담금의 부과

자동차공해와 관련하여 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 또 다른 수단이 바로 교통유발부담금이라 할 수 있다. 시장은 도시교통정비지역 안에서 교통유발의 원인이 되는 소유자로부터 매년 교통유발부담금을 부과 징수할 수 있다(제18조제1항). 교통유발부담금은 상주인구 10만 이상의 도시 안에 있는 각종 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 이상인 시설물에 대하여 부과된다(제18조제2항).

교통유발부담금은 현재 서울, 부산 및 울산지역에서 시행중인데 부과대상 건물 중 각종 바닥면적의 합계가 3,000㎡ 이상, 건물의 부설주차장 규모가 10대 이상인 건물을 대상으로 주차장 유료화를 이행하면서 승용차 10부제 등의 교통량 감축 프로그램을 수행하는 기업에게 교통유발부담금을 최고 70%까지 감면해주며, 교통량 감축프로그램은 의무 감축방안과 추가 감축방안으로 구성된다.³⁴⁾ 의무 감축방안으로서 주차장 유료화는 필수이고, 카풀 10부제, 통근버스 운영, 출근시차제 등은 선택사항이다. 추가 감축방안으로서는 승용차 10부제·5부제·2부제, 통근버스 운영, 출근시차제, 승용차 함께 타기, 대중교통이용자 보조금 지급, 주차장 유료화, 원격근무, 기타 등이 있다.

현재 이 제도에 참여하고 있는 기업체는 많지 않으며, 감면혜택을 받은 기업은 거의 없는 반면에 부담금 수입은 실시 전에 비하여 2배 이상 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 실시효과가 나타나지 않는 이유는 의무 감축프로그램이 많아 기업체가 시행하기 어렵거나 중도포기가 많고 교통유발부담금의 수입증가분이 기업체 교통수용관리 활성화를 위한 투자에 전혀 사용되지 못하고 있으며, 정부차원에서의 승용차 감축을 위한 다양한 정보제공,

32) 이성원, 「한국 및 일본의 교통부문 환경정책 비교분석」(정책연구 2002-02), 교통개발연구원, 2002.4, 77면 이하.

33) 이성원, 전계보고서, 78면.

34) 이성원, 전계보고서, 80면.

참여업체에 대한 경제적 지원 프로그램이 없는데 그 이유가 있다.³⁵⁾

현재 서울시는 의무 감축프로그램의 단순화를 통해 프로그램 시행자에게 면세혜택을 부여하고 일부 위반상황을 5% 이내에서 용인해주며, 시행제의 대상건물을 최소화시키는 등의 다양한 제도개선방안을 추진하고 있다.³⁶⁾

이러한 제도가 실효성을 가지기 위해서는 현재 기업체가 부담하고 있는 교통유발부담금의 일부를 기업체 교통수용관리 활성화에 이용하도록 하여야 할 것이다. 예를 들면 승차권, 버스카드 등 대중교통에 대한 현물보조를 시행하고, 동시에 대중교통요금 지출에 대한 세제혜택 등에 관한 법령을 정비하는 것이 필요하다. 또한 지구별 통근 프로그램을 활성화하기 위하여 민간기업들이 연합하여 기업체교통관리협의체(TMA)를 만들 때 재정지원 및 세제혜택을 부여하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

6. 대기환경보전법

1) 의의

대기환경보전법은 대기환경행정의 수요증가, 전문화·다양화추세에 신속히 대처하기 위하여 대기배출시설, 비산먼지, 자동차배출가스 등 각종 대기환경관계정책을 종합적으로 조정할 수 있는 독자적인 개별법령을 제정하려는 취지에서 종래 환경보전법의 한 구성부분이었던 부분을 분리하여 이를 단행법으로 제정한 것이다. 대기환경보전법은 “대기오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 피해를 예방하고 대기환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는” 데에 그 목적을 두고 있다(제1조). 그리고 이 법은 오염원으로부터 배출되는 대기오염물질에 대한 배출규제의 유형별로 나누어 규정하고 있다. 특히 자동차공해와 관련하여 자동차배출가스를 규제하기 위하여 규제수단을 다양하게 규정하고 있다(제4장).

2) 제작차에 대한 규제수단

(1) 제작차의 배출허용기준

자동차를 제작하는 자는 당해 자동차에서 배출되는 오염물질이 환경부령이 정하는 환경기준에 적합하도록 제작하여야 한다(제31조제1항). 즉 자동차는 근원적으로 오염물질을 적게 배출할 수 있도록 제작하는 것이 가장 중요하다. 제작차의 배출가스의 배출은 환경부

35) 이성원, 전계보고서, 80면 이하.

36) 이성원, 전계보고서, 81면.

령이 정하는 기간동안 제작차배출허용기준에 적합하게 유지되어야 한다(제31조제3항).

제작차에 대한 배출허용기준은 차종별로 각각의 오염물에 대한 기준을 설정하고 있으며, 배출가스보증기간은 연료별·차종별로 보증기간이 정해져 있다. 제작차에 대한 배출허용기준은 그 동안 여러 차례 강화되었다. 그러나 미국, 유럽 등 선진국에 비하여 뒤떨어져 있다.

제작차배출허용기준에 있어서 오염물질은 ① 휘발유알콜 또는 가스를 사용하는 자동차의 경우(일산화탄소, 탄화수소, 질소산화물, 알데히드)와 ② 경유를 사용하는 자동차의 경우(일산화탄소, 배기관탄화수소, 질소산화물, 매연, 입자상물질)로 나누어 규정되어 있다(대기환경보전법시행령 제40조).

(2) 제작차에 대한 인증

자동차제작자는 자동차를 제작하고자 하는 경우에는 미리 환경부장관으로부터 당해 자동차의 배출가스의 배출이 배출가스 보증기간동안 제작차 배출허용기준에 적합하게 유지될 수 있다는 인증을 받아야 한다(제32조제1항). 환경부장관은 대통령으로 정하는 자동차에 대하여 인증을 면제하거나 생략할 수 있다(제32조제1항 단서).

(3) 제작차의 검사

환경부장관은 인증을 받아 제작한 자동차의 배출가스가 제31조의 규정에 의한 제작차 배출허용기준에 적합한지 여부를 확인하기 위하여 수시검사와 정기검사를 실시하여야 한다(제33조 및 동법시행령 제42조제1항). 수시검사는 제작 중에 있는 자동차의 제작차배출허용기준 적합여부를 수시로 확인하기 위하여 필요한 경우에 실시하는 검사이며(동법시행령 제42조제1항제1호), 정기검사는 제작 중에 있는 자동차의 제작차배출허용기준 적합여부를 확인하기 위하여 자동차의 종류별로 제작대수를 참작하여 일정기간마다 실시하는 검사를 말한다(동법시행령 제42조제1항제2호). 환경부장관은 정기검사와 수시검사의 결과 불합격된 자동차의 제작자에 대하여 당해 자동차와 동일한 조건하에서 환경부장관이 정하는 기간동안 생산된 것으로 인정되는 동일한 종류의 자동차의 판매 또는 출고정지를 명할 수 있다(제33조제6항).

(4) 결함확인검사

자동차제작자는 배출가스 보증기간내의 운행 중인 자동차의 배출가스의 배출이 배출허용기준에 적합한지 여부에 대하여 환경부장관의 검사를 받아야 한다(제34조제1항). 결함확인

인검사의 대상이 되는 자동차는 보증기간이 정하여진 자동차로서 ① 자동차제작자가 정하는 사용 및 정비안내서에 따르거나 그에 준하여 사용하고 정비한 자동차, ② 원동기의 대분해수리를 받지 아니한 자동차, ③ 무연휘발유만을 사용한 자동차, ④ 최초로 구입한 자가 계속 사용하고 있는 자동차, ⑤ 전인 용도로 사용하지 아니한 자동차, ⑥ 사용상의 부주의 및 천재지변으로 인하여 배출가스 관련부품이 고장을 일으키지 아니한 자동차, ⑦ 기타 현저하게 비정상적인 방법으로 사용되지 아니한 자동차이다(제34조제1항 및 동법시행규칙 제81조제1항). 환경부장관은 결함확인검사의 결과 제작차배출허용기준에 적합하지 아니하다고 판정되는 경우로서 그 사유가 자동차제작자에게 있다고 인정되는 때에는 당해 차종에 대하여 결함시정을 명할 수 있다(제34조제4항). 다만 자동차제작자가 결함사실을 인정하고 스스로 그 결함을 시정하고자 하는 경우에는 결함시정명령을 생략할 수 있다(제34조제4항 단서). 이는 제작자의 자발적인 결함시정에 대한 동기를 부여하기 위한 규정이라고 볼 수 있다.

결함명령을 받거나 스스로 자동차의 결함을 시정하고자 하는 자동차제작자는 환경부령이 정하는 바에 따라 당해 자동차의 결함시정에 관한 계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어 시행하고, 그 결과를 환경부장관에게 보고하여야 하며(제34조제5항), 환경부장관은 이 보고를 받아 검토한 결과 결함시정계획이 이행되지 아니하였을 경우 그 사유가 결함시정명령을 받은 자 또는 스스로 결함을 시정하고자 한 자에게 있다고 인정되는 때에는 기간을 정하여 다시 결함시정을 명하여야 한다(제34조제6항).

배출가스보증기간 내에 있는 자동차의 소유자 또는 운행자는 환경부장관이 통상산업부장관과 협의하여 환경부령이 정하는 배출관련부품이 정상적인 성능을 유지하지 아니하는 경우에는 자동차제작자에게 그 결함의 시정을 요구할 수 있으며(제34조제7항), 이러한 결함시정요구를 받은 자동차제작자는 자신의 고의 또는 과실이 없음을 입증한 때를 제외하고는 그 요구사항을 시정하여야 한다(제34조제8항).

(5) 무공해·저공해자동차 기술개발 등에 대한 지원

국가는 자동차로 인한 대기오염을 감소시키기 위하여 ① 환경부장관이 정하는 무공해·저공해자동차 및 당해 자동차에 연료를 공급하는 시설, ② 환경부장관이 정하는 배출가스 저감장치 및 ③ 무공해엔진 또는 저공해엔진 등의 기술개발 또는 제작에 필요한 재정적·기술적 지원을 할 수 있다(제31조의2제1항). 이 경우 환경부장관은 환경개선특별회계에 의한 무공해·저공해자동차 기술개발 또는 제작에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다(제31조의2제2항). 이 규정은 강행규정이 아니라 임의규정의 성격을 가지고 있다. 왜냐하면 환

경개선훈별회계법에 의한 재원의 확보는 상황에 따라 상당히 유동적일 수 있기 때문이다.

3) 운행차에 대한 규제수단

(1) 운행차배출허용기준 및 수시점검

자동차가 제작자에 의하여 제작차배출허용기준을 준수하여 제작된 경우라고 할지라도, 자동차의 관리자, 소유자가 자동차를 잘못 관리하여 배출가스를 배출허용기준이상으로 배출하는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 경우를 대비하여 대기환경보전법은 운행차에 대한 규제를 하고 있다.

자동차의 소유자는 그 자동차에서 배출되는 배출가스가 대통령령이 정하는 운행차배출허용기준(운행차배출허용기준)에 적합하게 운행하거나 운행하게 하여야 한다(법 제 36조).

이와 관련하여 시도지사는 운행차의 배출가스가 운행차배출허용기준에 적합한지 여부를 확인하기 위하여 도로 또는 주차장 등에서 운행차에 대한 점검을 실시할 수 있다(제37조제1항). 이 경우 자동차운행자는 점검에 협조하여야 하며, 이에 불응하거나 기피·방해 하여서는 안 된다(제37조제2항).

(2) 운행차의 배출가스 정기검사

자동차의 소유자는 자동차관리법 제43조제1항제2호 및 건설기계관리법 제13조제1항제2호의 규정에 의하여 당해 자동차에서 배출되는 배출가스가 운행차배출허용기준에 적합한지 여부에 대한 정기검사와 대기환경규제지역을 관할하는 시도지사가 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 당해 검사기간 사이에 실시하는 중간검사를 받아야 한다(제37조의2제1항). 정기검사와 수시검사의 검사방법, 검사대상항목, 검사기관의 검사능력 등에 관하여는 환경부령으로 정하도록 되어 있다(제37조의2제2항 및 대기환경보전법시행규칙 제91조 별표 26).

(3) 무공해·저공해자동차의 운행

시도지사는 대기환경규제지역 안에서 운행하는 자동차 중 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자에 대하여 당해 자동차를 환경부장관이 정하는 무공해·저공해자동차로 전환하거나 당해 자동차에 환경부장관이 정하는 배출가스저감장치를 부착하도록 권고할 수 있다(제36조의2). 이 규정은 1999년 4월 15일 개정에 의하여 신설된 조항으로서 무공해·저공해자동차의 운행 등을 권장하기 위한 법적 장치이다. 대중교통용 시내버스의 경우에

는 천연가스를 연료로 사용하는 자동차로 우선하여 전환하도록 권고할 수 있다(제36조의2 단서).

국가 또는 지방자치단체는 무공해·저공해자동차의 보급 및 배출가스저감장치의 부착을 촉진하기 위하여 ① 환경부장관이 정하는 무공해·저공해자동차중 환경부령이 정하는 대중교통용자동차를 구입하고자 하는 자, ② 환경부장관이 정하는 무공해·저공해자동차에 연료(전기·태양광·수소)를 공급하기 위한 시설을 설치하고자 하는 자, ③ 환경부장관이 정하는 배출가스저감장치를 경유사용자동차에 부착하고자 하는 자에 대하여 필요한 자금을 예산의 범위 안에서 보조하거나 융자할 수 있다(제36조의2제2항).

(4) 공회전의 제한

시·도지사는 자동차의 배출가스로 인한 대기오염을 줄이기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 터미널·차고지·주차장 등의 장소에서 자동차의 원동기를 가동한 상태로 주차 또는 정차하는 행위를 제한할 수 있다(제36조의3).

(5) 개선명령

시·도지사는 운행차에 대한 점검결과 그 배출가스가 운행차배출허용기준을 초과하는 경우에는 환경부령이 정하는 바에 의하여 자동차소유자에 대하여 개선을 명할 수 있다. 이 경우 10일 이내의 범위 내에서 개선에 필요한 기간동안 당해 자동차의 사용정지를 함께 명할 수 있다(제38조제1항).

(6) 자동차 연료 및 첨가제의 규제

자동차에 사용하는 연료 또한 제작차에 대한 규제만큼 중요하다. 자동차가 아무리 제작차배출허용기준에 따라 제작이 되었다더라도 배출가스를 많이 배출할 위험이 있는 연료나 첨가제³⁷⁾를 사용하면 그 의의를 상실하게 될 것이다.

따라서 대기환경보전법은 자동차에 사용하는 연료 또는 첨가제를 제조(수입)하고자 하는 자는 환경부령이 정하는 기준에 적합하게 제조하여야 한다(제41조제1항). 환경부장관은 연료 또는 첨가제로 인하여 환경상의 위해가 발생하거나 인체에 현저하게 유해한 물질이

37) 첨가제란 탄소와 수소만으로 구성된 물질을 제외한 화학물질로서 자동차의 연료에 소량을 첨가함으로써 자동차의 성능을 향상시키거나 자동차배출물질을 저감시키는 화학물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다(제2조제12호). 여기에는 세척제, 청정분산제, 매연억제제, 다목적첨가제, 옥탄가 향상제, 세탄가 향상제, 유동성 향상제, 기타 환경부장관이 배출가스저감을 위하여 필요하다고 정하여 고시하는 것이 포함된다(대기환경보전법시행규칙 제8조 별표 6).

배출된다고 인정하는 때에는 환경부령이 정하는 바에 의하여 연료 또는 첨가제의 제조·판매 또는 사용을 규제할 수 있다(제41조제2항).

4) 대기오염경보제

(1) 의의

대기오염경보제는 자동차 등의 증가로 오존오염도가 환경기준을 초과할 때 인체 및 생활환경에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 도입된 제도이다. 오존은 자동차 배기가스 및 공장배출가스 등에 함유된 질소산화물(NOx), 탄화수소류(HCS) 등이 바람이 거의 없는 상태에서 강한 태양광선으로 인해 광화학 반응을 일으켜 생성된다. 오존은 햇빛이 강하고 맑은 여름철 오후 2~5시경에 많이 발생, 특히 바람이 불지 않을 때 더욱 높게 나타난다.

대기환경보전법 제7조의2는 대기오염경보제를 규정하고 있다. 이 제도는 1995년 12월 29일에 대기환경보전법에 도입된 제도이다. 즉 시·도지사는 대기오염도가 환경정책기본법 제10조의 규정에 의한 대기에 대한 환경기준을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 때에는 당해 지역에 대하여 대기오염경보를 발령할 수 있고, 대기오염경보의 발령사유가 소멸되면 즉시 이를 해제하여야 한다(제7조의2제1항). 이 경우 시·도지사는 대기오염경보가 발령된 지역의 대기오염을 긴급하게 줄이기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 기간을 정하여 당해 지역 안에서 자동차의 운행제한을 명하거나 기타 필요한 조치를 할 수 있다. 기타 필요한 조치로서는 자동차의 속도제한, 우회도로의 이용 등을 생각할 수 있을 것이다.

대기오염경보제는 일반적으로 “오존경보제”로 알려져 있으며, 일본, 미국과 같은 국가에서는 이미 1970년대 초부터 실시해오고 있는 제도이다. 오존경보제는 대기 중 오존농도가 일정 기준 이상 높게 나타나거나 높아질 것으로 판단될 때 경보를 발령하여 해당지역에 거주하거나 소재하는 주민들이 위협에 상응하여 적절히 대처하도록 하는 동시에 긴급한 사유가 있는 경우에는 일정한 행위를 제한함으로써 주민들의 건강과 생활환경상의 피해를 최소화하려는 예방적 제도이다. 오존경보제는 일반적으로 오염농도 수준별로 주의보, 경보, 중대경보 등을 발령하게 된다. 우리나라는 1990년 이후 자동차수의 급격한 증가로 인해 오존오염이 심해지고 그로 인한 위협과 피해가 우려수준에 이르게 됨에 따라 오존오염에 따른 위협을 주민들에게 알리고 사전에 예방하기 위하여 1995년 7월부터 서울지역부터 시범적으로 오존경보제를 실시하기 시작하여 그 대상지역을 확대해 나가고 있다. 1997년 7월에는 고농도 대기오염의 발생가능성을 사전에 예보하는 오존예보제(대기오염예보제)를 실시하기 시작하였다.

(2) 오존경보의 대상지역

오존경보지역에 대하여는 대통령에 위임되어 있다(제7조의2제4항). 대기오염경보의 대상 지역은 시(특별시 및 광역시를 포함한다) 지역 중 특별시장·광역시장 또는 도지사가 필요하다고 인정하여 지정하는 지역으로 한다(대기환경보전법시행령 제2조제1항).

지역 구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	충북	경북	전남
구역 수	4	6	3	3	3	3	5	17	1	1	1
권역 명	북서, 북동, 남서, 남동	I 권역 II 권역 III 권역 IV 권역 V 권역 VI 권역	서북부 동부, 남부	서부, 동부, 중남부	동북부 서남부 광산구	동부, 중부, 북부	I 권역 II 권역 III 권역 IV 권역 V 권역	수원, 성남, 안양, 안산, 부천, 의정부, 광명, 과천, 구리, 군포, 시흥, 고양, 평택, 의왕, 남양주, 김포, 하남	청주	포항	여수 광양 순천

(3) 오존경보조치·전달 체계

경보단계별 조치사항은 주의보발령의 경우에는 주민의 실외활동 자제요청 및 자동차의 사용자제요청, 경보발령의 경우에는 주민의 실외활동 제한요청, 자동차의 사용제한명령 및 사업장의 연료사용량 감축권고, 중대경보발령의 경우에는 주민의 실외활동 금지요청, 자동차의 통행금지 및 사업장의 조업시간 단축명령 등이 포함되도록 하여야 한다. 다만, 지역의 특성에 따라 특별시·광역시·도의 조례로 경보단계별 조치사항을 일부 조정할 수 있다.

대기오염경보의 발령시에는 ① 경보의 대상지역, ② 경보단계 및 오염물질의 농도, ③ 동법시행령 제2조제4항의 규정에 의한 경보단계별 조치사항, ④ 기타 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다.

(4) 오존주의보 발령현황(1995~2001)

오존주의보 발령은 1995년 7월 22일 1일 2회 서울 북서발령지역(불광동)과 서울 북동(길음동)에 각각 4시간, 1시간동안 내려졌다. 그리고 1996년에는 서울에만 6일 동안 11회, 1997년에는 12일 동안 24회(서울, 인천, 대구, 경기), 1998년 14일 동안 38회(서울, 인천, 경기), 1999년 16일 동안 41회(서울, 인천, 경기 부산), 2000년에는 17일 52회(서울, 인천, 경기, 부산) 그리고 2001년에는 15일 동안 29회가 각각 발령되었다.

7. 도로교통법

도로교통법 도로에서 일어나는 교통상의 위험과 장애를 방지·제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 그러나 동법은 자동차공해(배출가스)와 관련한 규정을 두고 있지 않다. 제48조의 규정에서 운전자의 준수사항을 규정하고 있는데, 여기에는 자동차공해 중 소음에 대해서만 규정하고 있다. 즉 운전자는 정당한 사유 없이 다른 사람에게 피해를 주는 소음을 발생시키는 방법으로 자동차등을 급히 출발시키거나 그 속도를 급격히 높이거나 자동차등의 원동기의 동력을 차륜에 전달시키지 아니하고 원동기의 회전수를 증가시키는 행위 또는 반복적이거나 연속적으로 경음기를 울리는 행위를 하여서는 안 된다(제48조제1항제9호).

교통부문의 가장 큰 환경영향이 자동차로 인한 대기오염이라고 할 수 있다. 우리나라는 자동차 보급률에 비하여 도로여건이 아주 열악한 상태이다. 그러므로 차량운전 중에 정지해야 할 상황이 자주 발생하여 차량정차 및 정체로 인한 대기오염배출이 아주 심각한 실정이다. 또한 추운 겨울철에는 필요 이상으로 공회전을 오랫동안 유지하는 운전습관에 익숙하여 있고, 이로 인한 대기오염물질의 배출이 주택가나 아파트단지 등에 거주하는 시민들에게 심각한 악영향을 미치고 있다. 뿐만 아니라 차량의 종류나 제작회사 등에 따라 공회전시의 배기가스의 배출에 의한 대기오염의 제어 정도는 상당히 다를 수 있다. 따라서 도로교통법은 자동차의 필요 이상의 공회전을 하지 못하도록 운전자에게 준수 의무를 부과하는 규정을 두어야 할 것이다.

8. 자동차관리법

자동차관리법은 자동차의 등록안전기준·자기인증·제작결합시정·점검·정비·검사 및 자동차관리사업 등에 관한 사항을 정하여 자동차를 효율적으로 관리하고 자동차의 성능 및 안전을 확보함으로써 공공의 복리를 증진함을 목적으로 한다(제1조).

1) 신규자동차등록

신규로 자동차에 관한 등록을 하고자 하는 자는 시도지사에게 신규자동차등록을 신청하여야 한다(제8조제1항). 시도지사는 신규등록의 신청을 받은 때에는 등록원부에 필요한 사항을 기재하고 자동차등록증을 교부하여야 한다(제8조제2항). 이 경우 시도지사는 대기환경보전법 제32조 및 소음·진동규제법 제33조의 규정에 의한 제작차인증을 받지 아니한 자동차 또는 제동장치에 석면을 사용한 자동차를 등록하고자 할 때에는 신규등록을 거부하여야 한다(제9조제5호). 즉 대기환경보전법 제32조의 규정에 의하면 자동차제작자는 자동차를 제작하고자 하는 경우에는 미리 환경부장관으로부터 당해 자동차의 배출가스의 배출이 배출가스 보증기간동안 제작차 배출허용기준에 적합하게 유지될 수 있도록 인증을 받아야 하는데, 이를 받지 않은 때에는 이와 같이 자동차 신규등록이 거부된다.

2) 자동차의 운행제한

건설교통부장관은 ① 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태의 대처, ② 극심한 교통체증 지역의 발생예방 또는 해소, ③ 대기오염방지 기타 대통령이 정하는 사유가 있다고 인정될 때에는 미리 경찰청장과 협의하여 자동차의 운행제한을 명할 수 있다(제25조제1항). 이 경우 건설교통부장관은 미리 운행제한의 목적·기간·지역·제한내용 및 대상자동차의 종류 기타 필요한 사항을 공고하여야 한다(제25조제2항). 이러한 자동차운행제한에 관한 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다(동법시행령 제5조).

제25조제1항제3호에 의하면 건설교통부장관은 대기오염방지를 위하여 자동차의 운행을 제한할 수 있다. 예를 들면 특정한 지역에 대규모공장이 밀집하여 있고, 이로 인하여 대기오염상태가 나쁜 경우 자동차의 통행으로 더욱 더 대기오염이 악화될 우려가 있는 경우 건설교통부장관은 운행을 제한하여야 할 것이다. 그러나 이 경우 건설교통부장관은 대기오염방지와 시민의 통행권사이의 비교형량을 통하여 신중하게 결정하여야 할 것이다.

3) 자동차검사

자동차소유자는 당해 자동차에 대하여 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 건설교통부장관이 실시하는 검사를 받아야 한다. 자동차검사는 신규검사, 정기검사, 구조변경검사와 임시검사로 구분된다. 신규검사는 신규등록을 하고자 할 때 실시하는 검사이며, 정기검사는 신규등록 후 일정기간마다 정기적으로 실시하는 검사를 말한다(제43조제1항제1호 및 제2호). 구조변경검사는 자동차의 구조 및 장치를 변경한 때에 실시하는 검사이고, 임시검사는 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 자동차소유자의 신청에 의하여 비정기적으로 실시하는 검사를 말한다(제43조제1항제3호 및 제4호).

이러한 자동차검사에서 배출가스의 배출과 관련하여 자동차가 제작차 배출허용기준에 적합하게 제작되었는지 그리고 운행 중인 자동차에 대해서는 운행차 배출허용기준을 준수할 수 있는 상태에 있는지를 검사하여야 한다. 그리고 구조변경검사에서도 자동차의 구조 또는 장치의 변경으로 인하여 배출가스가 배출허용기준 이상으로 배출될 가능성이 있는지 그 여부를 검사하여야 한다.

9. 주차장법

1) 국토계획법상 기반시설로서 주차장

주차장은 국토계획법상의 기반시설로서 교통시설에 속한다(법 제2조제6호). 기반시설의 설치·정비 또는 개량은 도시관리계획에 속하며(법 제2조제4호다목), 주차장은 국토계획법의 도시관리계획에 의하여 결정되는 반면에 그 설치와 운용에 관해서는 주차장법에 의하여 행하여진다. 주차장은 자동차를 주차하기 위한 시설로서 노상주차장(路上駐車場), 노외주차장(路外駐車場) 및 부설주차장(附設駐車場)을 말한다(주차장법 제2조제1호). 노외주차장은 도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장으로서 일반의 이용에 제공되는 것을 말한다(주차장법 제2조제1호나목).

2) 주차요금의 징수

노상주차장은 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장이 설치한다(제7조제1항). 노상주차장의 관리는 당해 주차장을 설치한 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장이 관리하거나 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장으로부터 관리를 위탁받은 자가 관리한다(제8조제1항).

노상주차장을 관리하는 특별시장·광역시장, 시장·군수·구청장 또는 노상주차장관리수탁자는 주차장에 자동차를 주차하는 자로부터 주차요금을 받을 수 있다(제9조제1항). 주

차요금의 요율 및 징수방법 등은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(제9조제2항).

노외주차장을 설치 또는 폐지한 자는 노외주차장설치(폐지)통보서에 주차시설배치도를 첨부하여 노외주차장을 설치하거나 폐지한 날로부터 7일 이내에 주차장소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 통보하여야 한다(주차장법 제12조제1항 및 동법시행령 제7조).

특별시장·광역시장 또는 시장은 노외주차장의 설치로 인하여 교통의 혼잡을 가중시킬 우려가 있는 지역에 대하여는 노외주차장의 설치를 제한할 수 있다(주차장법 제12조제2항).

노외주차장인 주차전용건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도 및 높이제한에 대하여는 건축법 제47조 내지 제49조 및 동법 제51조의 규정에 따른다(주차장법 제12조의2 제2항). 그러나 노외주차장인 주차전용건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도 및 높이제한에 대하여는 건폐율 100분의 90 이하, 용적률 1천 500퍼센트 이하, 대지면적 최소한도 45제곱미터 이상, 높이제한(① 대지가 너비 12미터 미만의 도로에 접하는 경우: 건축물의 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 대지에 접한 도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 3배, ② 대지가 너비 12미터 이상의 도로에 접하는 경우: 건축물의 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 대지에 접한 도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 36/도로의 너비 배)의 범위 안에서 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 정할 수 있다(주차장법시행령 제3조의2).

노외주차장은 당해 노외주차장을 설치한 자가 관리한다(주차장법 제13조). 노외주차장을 관리하는 자는 주차장에 자동차를 주차하는 자로부터 주차요금을 받을 수 있다(주차장법 제14조제1항). 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장이 설치한 노외주차장의 주차요금의 요율과 징수방법에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(제14조제2항).

이러한 주차요금의 징수도 자동차공해와 관련하여 직접적인 수단이 아니라, 주차요금을 부과함으로써 자동차소유자의 운행을 감축하는 간접적인 영향을 미치는 수단이라고 할 수 있다. 일률적인 주차요금의 부과방식이 문제가 있어 1989년 개정되어, 지역별, 이용시간대별³⁸⁾로 신축적인 운영이 이루어졌다. 그러나 일부 민원이 제기되어 1990년대부터는 10분 단위의 주차요금 부과 등과 같은 제도개선이 이루어졌다. 이 밖에도 1996년 6월에 도입된 도심지역 주차상한제, 도심 노상주차장의 단계적 폐지, 공공기관의 주차장 유료화 및 외곽 지역의 주차시설의 확충 등이 이루어졌다.

미국 샌프란시스코시의 경우 도심지역의 교통유발 최소화 방안의 하나로 전체 건물면적의 7% 이하에 해당되는 면적만 부설주차장을 설치할 수 있도록 하는 규제하고 있다. 우리나라도 1997년부터 서울시를 시작으로 부설주차장 설치상한제를 실시하고 있다. 현재 서울, 부산, 대구에서 시행되고 있고, 인천, 광주, 대전 및 울산도 시행계획을 수립하

38) 도심지역이 변두리 지역보다 주차료가 비싸고 이용시간대별로 할증제도가 도입되었다.

고 있으며, 각 지방자치단체의 현실여건을 반영한 주차 상한제의 시행기준을 재검토하고 있다.³⁹⁾

1997년 2월부터 서울시가 자가승용차의 통행량 감축을 위해 실시한 공영주차장 요금의 50%인상에 따른 효과를 보면 이용대수와 평균주차시간이 감소한 것으로 나타났는데, 이에 따라 주차이용률은 22.4%에서 18.4%로 4% 감소하였고 특히 이용대수의 대폭적인 감소로 주차회전율은 1.45회에서 1.21회로 0.24회 줄어 16.9% 감소하여 도심지 교통량 감축에 기여한 것으로 나타났으며, 지하철 주변 환승주차장의 수요가 18.2% 증가한 것으로 보아 자가용이용자가 대중교통수단으로 전환하고 있음을 짐작할 수 있다.⁴⁰⁾

10. 수도권 대기환경개선에 관한 특별법

대도시의 대기오염의 상태는 날로 심각해지고 있다. 특히 서울을 비롯한 일부 수도권도시⁴¹⁾의 경우 자동차의 배기가스에 의한 대기오염이 심각한 수준에 이르고 있으며, 이로 인하여 시민들의 건강침해현상이 심각한 사회문제로서 등장하고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 정부에서는 자동차배기가스만에 한정하지 않고 전체 대기오염을 대상으로 대기오염 방지를 위한 수도권대기환경개선에 관한 특별법을 제정하였다.

수도권 대기환경개선에 관한 특별법은 ① 수도권 대기환경관리 기본계획의 수립, ② 사업장 대기오염물질 총량관리, ③ 저공해 자동차의 보급 및 구매의 의무화, ④ 특정자동차 배출가스 관리강화, ④ 휘발성유기화합물의 배출억제 등, ⑤ 재원의 확보 및 관리, ⑥ 수도권대기환경관리위원회 설치를 주요 요지로 하고 있다.

동법은 사업장 대기오염물질 총량관리와 관련하여 일정규모 이상의 사업장을 대기오염물질 총량제 대상으로 하며 환경부장관의 허가를 받도록 하고 있다(제14조제1항). 여기서 규제대상으로 하고자 하는 일정규모 이상의 사업장이 자동차의 수를 고려하고 있지 않다. 서울시의 경우 자동차배기가스가 대기오염의 85%를 차지하는 주범으로서 이로 인한 대기 중의 질소산화물 및 오존농도가 증가하고 있다. 자동차 중 경유차가 전체 차량의 25%를 차지하고 있고, 이 중 시내버스, 청소차, 덤프트럭 등의 대형 경유차가 먼지(매연)를 많이 배출하고 있어 이에 대한 특별한 대책이 요구된다고 볼 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 여기서 말하는 사업장에는 일정한 수 이상의 자동차를 가지고 있는 사업장도 고려되어야 할 것이다.

39) 이성원, 전계보고서, 82면.

40) 이성원, 전계보고서, 82면.

41) 서울특별시·인천광역시 및 경기도 지역을 말한다.

또한 환경부장관은 연간 저공해 자동차의 보급목표 및 보급계획을 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하도록(제23조) 하고 있다. 이 고시를 기초로 하여 자동차를 제작 또는 수입하여 판매하는 자는 보급계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 그리고 배출가스 보증기간을 경과한 경유자동차(승용1은 제외)에 대하여 대기환경보전법보다 강화된 운행차 배출허용기준을 설정하고(제25조), 기준을 준수하기 위해 배출가스저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로 개조 또는 교체 유도하도록 한다는 것이다. 이와 같이 특정한 자동차를 대상으로 특별관리를 하는데 문제점이 있을 수 있다. 배출가스저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로 개조 또는 교체하도록 유도한다고 하고 있는데, 이것이 강행규정이 아니라 권고규정인 것 같다. 그러면 실질적인 규범력을 가질 수 있을지 의문이다. 따라서 일정한 유예기간을 두고 이를 지키지 않으면 자동차세 또는 새로운 세목을 설정하여 부과든지, 아니면 그러한 자동차를 판매금지 또는 운행금지와 같은 조치를 강구하는 것이 바람직 할 것이다.

자동차배기가스의 배출로 인한 질소산화물 부유입자상물질이 많은 특정한 지역을 대상으로 법적인 대책을 강구할 필요가 있을 것이다. 특히 경유승용차의 시판을 앞두고 있는 시점에서 더욱 그러한 대책이 절실하다고 할 것이다.

그 동안 우리나라의 경우 대기오염방지법의 제정 이래 종합적인 질소산화물대책의 실시 에 노력하였음에도 불구하고 환경기준이 설정되어 있는 항목 중 이산화질소에 대해서는 달성률이 순조롭지 않다. 대도시의 대기오염이 심각한 수준에 이르고 있다. 그 원인은 질소산화물(NOx)의 커다란 배출원인 자동차와 관련하여 교통량의 증가, 질소산화물배출량이 많은 디젤자동차의 증가, 그 중에서도 특히 배출량이 많은 직분식자동차의 증가이다. 자동차에 대하여 여러 가지 대책이 강구되고 있지만, 질소산화물은 계속 배출되고 있어 그것 만으로는 불충분하다고 판단된다. 따라서 서울을 포함한 수도권지역에 있어서 종합적인 자동차배출가스에 대한 대책이 강구되어야 한다.

여기에서는 차종규제도 함께 이루어져야 할 것이다. 즉 대책지역에 있어서 특정한 차종에 대한 특별한 배출가스기준을 정하여 이에 합치하지 않는 자동차의 판매·사용을 금지하는 규제이다. 뿐만 아니라 일본과 같이 자동차를 사용하는 사업자가 질소산화물 및 입자상물질의 배출억제에 계획적으로 대응하려고 승용차, 트럭, 버스, 특정자동차를 30대 이상 사용하는 사업자에 대하여 자동차사용관리계획(자동차로부터 배출되는 질소산화물·입자상물질의 배출량 및 그의 삭감목표, 저공해차 등으로의 대체, 적정운전의 실시 등, 주행량의 삭감을 위한 조치 등에 관한 계획)을 책정하여 지사 등에게 제출하고 계획의 실시상황에 대하여 연1회 보고하도록 새로이 의무화하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

IV. 도로교통으로부터 발생하는 대기오염관련 현행법제의 개선방안

1. 도로건설 계획단계에서의 자동차공해방지의 강화

1) 국토기본법

국토기본법은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립하고 시행함에 있어서 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토의 균형발전과 지속가능한 발전을 그 기본이념으로 하고 있다(법 제 2조). 또한 국토기본법 제16조는 “국토계획을 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향해야 할 바람직한 미래상과 발전방향을 설정하고 국토를 이용·개발 및 보전에 있어서 이를 달성하기 위한 계획”으로 규정하고 있다. 이와 같이 국토기본법은 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 종합법으로서의 성격을 가진다. 하지만 개발과 환경의 조화는 야누스적 양면성을 가지고 있다. 왜냐하면 개발에는 반드시 환경침해가 따르고, 환경보호는 개발을 제한하여 환경침해를 방지하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 양자의 관계는 대등한 관계 아래에서의 비교 형량을 통하여 조화를 이룰 수 있을 것이다. 따라서 국토의 보전에 관한 계획으로서 환경계획에 대한 정의를 하고 제16조에 국토환경계획을 추가하는 것이 타당할 것이며, 그리고 제17조의 국토계획의 상호관계에서 국토종합계획은 국가환경종합계획과 조화를 이루어야 한다는 내용이 최소한 포함되어야 할 것이다. 즉 환경정책기본법상의 국가환경종합계획과 국토기본법상의 국토종합계획은 조화를 이루면서 수립되어야 할 것이다. 모든 계획담당자는 그들의 계획과 조치들이 서로 조화될 수 있도록 하여야 한다. 개별적 계획담당자의 “격리된 계획(isolierter Plan)”은 금지되어야 할 것이다.⁴²⁾

그리고 국토기본법의 규정밀도를 더 강화할 필요가 있다. 국토기본법 제8조는 환경친화적 국토관리를 규정하고 있다. 그런데 이러한 환경보호이익과 다른 사적 또는 공적이익을 국토계획에 있어서 어떻게 고려하고 서로 조정할 것인지에 대하여 상당히 일반적이고 추상적으로 규정하고 있다.

참고로 독일의 국토종합계획법을 살펴보면, 제2조에서 국토종합계획의 구체적인 원칙들을 규정하고 있다. 즉 국토계획과 관련된 다양한 이익들에 관한 원칙들 상호간의 조정을 통한 개발계획과 환경계획 등과의 조화를 구체화하기 위한 수단으로서 국토종합계획법 제 7조제6항에서 **형량명령(Abwägungsgebot)**⁴³⁾을 규정하고 있다. 즉 국토종합계획의 수립에

42) 독일 국토종합계획법 제4조제5항은 이러한 내용을 규정하고 있다.

43) 이익형량의 원칙의 구체적 적용 방안에 대하여 오준근, 「이익형량의 원칙의 실제적 적용 방안」, 『공법연구』, 제29집 제3호, 한국공법학회, 2001, 63면 이하 참조.

있어서 국토종합계획의 원칙들은 상호간에 상하 간에(gegeneinander und untereinander) 비교 형량하여야 한다. 그 밖의 공익과 사익은 각 계획차원에서 인식될 수 있고 의미를 가지는 한 비교 형량에 고려되어야 한다. 비교 형량에 있어서는 연방자연보호법의 의미상 유럽조류보호지역과 유럽동맹차원에서 의미를 가지는 지역의 유지목표 및 보호목적 또한 고려되어야 한다.⁴⁴⁾

이와 같이 독일은 국토종합계획을 수립할 때 친환경적 교통망의 구축과 주거발전을 위한 교통부하를 방지하고 있다 즉 인구과밀지역은 주거중심지, 생산중심지 및 서비스중심지로서 보장되어야 하며, 주거의 발전은 통합된 교통시스템의 정비를 통하여 조정되도록 하고 있다. 그리고 모든 개별공간의 상호 양호한 도달가능성은 여객교통과 화물교통을 통하여 보증되어야 한다. 무엇보다도 교통상 과부하된 지역 및 지대는 철로 및 수로와 같은 환경친화적 교통수단으로의 전환에 관한 여건이 개선되어야 한다. 주거발전은 다양한 공간이용의 분류 및 혼합을 통하여 교통부하를 줄이고 추가적인 교통이 방지될 수 있도록 형성되어야 한다.

우리 국토기본법 제20조는 국토종합계획의 수립할 때, 그 내용에 대하여 규정하고 있을 뿐, 그의 확정에 있어서 고려되어야 하는 사항에 대해서는 규정하고 있지 않다. 국토종합계획에는 공간구조에 관한 확정을 포함하여야 한다. 특히 주거구조(공간종류, 중심지역, 발전요충지 및 하역지역과 같은 특별한 지방자치단체의 기능, 주거발전 등), 자유공간구조, 사회간접시설을 위한 입지 및 노선 등이 포함되어야 한다. 자유공간의 확정에 있어서는 이 지역에서 피할 수 없는 자연생태계 또는 자연경관의 능력의 침해가 다른 장소에서 조정, 대체 또는 경감될 수 있어야 한다는 것이 동시에 정해져야 한다.⁴⁵⁾ 또한 국토종합계획은 공공기관과 사법상의 법인에 의한 국토종합계획에의 수용이 적합하고, 공간요구들의 동등성에 필요하고 국토종합계획의 목표 또는 원칙을 통하여 확실하게 될 수 있는 공간계획과 공간적 조치에 관한 확정을 포함한다.

이와 같이 독일의 국토종합계획법에서는 국토계획을 수립할 때, 구체적으로 사전에 환경계획과의 연계를 규정하고 있으며, 이를 통하여 사전에 환경이익을 보호할 수 있는 수단을 강구하고 있다. 따라서 우리나라의 국토기본법도 사전에 환경계획과 연계할 수 있는 방안을 강구하여 환경계획과 개발계획을 통합할 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉 교통시설의 설치와 국토계획을 연계하고 자동차에 의한 환경오염, 즉 대기오염의 방지를 위한 교통수단의 선택, 원활한 교통의 흐름을 보장할 수 있는 교통망의 구축 등이 강구되어야 할 것이다.

44) 독일 국토종합계획법 제7조제6항.

45) 독일 국토종합계획법 제7조제2항 참조.

2) 국토계획법

종래의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합·승계한 국토계획법은 환경에 대한 고려를 종전보다 강화하였다. 그러나 국토계획법은 도시(군)계획의 지위를 다른 계획들에 우선시키는 효력을 부여하고 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정을 제한한다. 국토계획법 제4조는 “도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다”고 규정하고 있다. 여기서 보전에 관한 계획의 기본이 된다고 규정하고 있는데, 그러나 국토계획법은 개발중심의 계획을 수립할 뿐 환경보전계획에 대해서는 사실상 한계를 가지고 있다. 또한 국토계획법은 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원(제3조제2호)”을 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 규정하는 한편 기존의 국토이용관리법과 도시계획법상의 국토의 용도구분(제6조)에 따라 당해 용도지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 한다는 이른바 “용도지역별 관리의무(제7조)”를 도입하고 있다. 이러한 원칙 및 의무규정들은 국토계획이용법상의 용도구분을 다른 계획(환경계획 내지 경관계획)들에 우선시키기 때문에 실제로는 개발을 주관하는 관청에 결정권을 부여하므로 환경보전계획과의 연계성 및 조화를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 국토계획법상에 환경보호의 요소를 강화하여 환경계획과 개발계획이 조화를 이룰 수 있는 수단이 강구되어야 한다.

우선 국토계획법에 의한 도시계획, 즉 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하는 데에 있어서 개발계획과 환경계획이 조화에 관한 법적 장치가 필요하다. 국토계획법은 “자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전”을 국토이용과 관리의 기본원칙으로 규정하고 있다(제3조). 그러나 자연환경의 보전 및 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위한 구체적 방안을 제시하지 않고 있다.

이러한 “지속가능한 발전”은 단순한 추상적인 이념규정으로서의 의미를 가지는 것이 아니라, 도시계획을 수립함에 있어서 ① 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급, ② 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원, ③ 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공, ④ 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상, ⑤ 지역의 정체성과 문화유산의 보전, ⑥ 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구, ⑦ 지역경제의 발전 및 지역간·지역내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화를 그 목적으로 하고 있다. 도시계획은 위에서 언급한 목적을 달성하기 위해서는 다양한 공익과 사익간의 조화를 이루어야 한다. 이러한 조화의 출발점은 모든 공익과 사익을 동등한 위치에 두고 상호

간에 그리고 상하 간에 비교 형량함으로써 달성될 수 있다. 그러한 이유에서 국토계획법에서도 도시계획을 수립함에 있어서 다양한 이익을 비교형량하여 조화를 이룰 수 있는 형량명령을 도입하는 것이 바람직 할 것이다.

이러한 입법례로서 독일 연방건설법전을 들 수 있는데, 연방건설법 제1조제6항은 “건설 기본계획(Bauleitplan)의 수립에 있어서는 공적 이익과 사적 이익이 상호간에 그리고 상하 간에 적절하게 비교 형량되어야 한다”고 규정하여 개발계획단계에서의 개발이익과 환경이익을 동등한 위치에서 고려할 수 있는 기반을 갖추고 있다. 그리고 개발계획에 있어서 환경보호기능의 강화하는 한편 지속가능한 도시건설개발을 위하여 1998년에 연방건설법을 개정하였는데,⁴⁶⁾ 이 개정을 통하여 제1a조의 규정이 신설되었다. 이 규정은 비교형량에서의 환경이익의 보호를 목적으로 하고 있다. 즉 토지(Grund)와 토양(Boden)은 경제적(sparsam)으로 그리고 소중하게 다루어져야 하며, 토양포장(Bodenversiegelung)은 필요한 정도에 국한되어야 한다는 것이다.⁴⁷⁾ 또한 동법 제1조제6항의 비교형량에서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다는 것이다. ① 경관계획 및 그 밖의 수질오염방지법, 폐기물법 및 임미시온방지법의 계획들의 명시, ② 자연과 경관에 있어서 예상되는 침해의 방지 및 조정(연방자연보호법에 의한 침해규정), ③ 건축상세계획절차에 있어서 환경영향평가법 제3조의 부록의 의미에 있어서 일정한 계획의 건설계획법상의 허가가 근거를 두어야 하는 한 계획상황에 일치하는 환경에 대한 계획의 조사되고 서술된 영향의 평가(환경영향평가), ④ 연방자연보호법의 의미에 있어서 유럽 조류보호지역과 유럽동맹차원에서 의미 있는 지역의 보존목표 또는 보호목적, 즉 이러한 지역이 현저하게 침해받을 수 있는 한, 그러한 침해의 허용과 이행에 관한 연방자연보호법의 규정 및 유럽위원회의 결정에 대한 요청이 적용된다(야생동식물, 자연서식처지침(Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)에 의한 심사).⁴⁸⁾ 이러한 연방건설법의 개정은 종래에 연방자연보호법 등 각 개별법에서만 논의하고 있던 경관계획, 자연보호법적 침해규정, 환경영향평가에 관한 규정 등의 환경계획을 개발계획에 직접 규정함으로써 환경계획과 개발계획을 통합하고 환경보호이익을 개발계획의 수립 시에 사전에 고려하여 환경침해나 난개발을 방지할 수 있는 기틀을 마련하였다고 할 수 있다.

그리고 또 하나 고려될 수 있는 것은 도시계획의 수립에 있어서 시민의 적시의 참여가 보장되어야 할 것이다. 독일의 건설법전은 이에 관한 규정을 두고 있다. 즉 한 지역의 재 정비 또는 개발에 대하여 고려되는 본질적으로 특징적인 해결책, 계획의 일반적인 목표 및 목적, 그리고 계획의 예상되는 영향들에 관하여 가능한 한 빨리 시민들은 공적으로 알

46) BT-Drs. 13/6392.

47) 독일 연방건설법 제1a조제1항.

48) 독일 연방건설법 제1a조제2항.

게 되어야 한다. 즉 시민들에게는 의견 제출과 진술의 기회가 부여되어야 한다.⁴⁹⁾

그리고 더 나아가 지방자치단체에게 계획고권을 부여하여 자기의 관할구역 안에서의 난개발 및 환경침해를 방지하도록 하는 입법적 조치가 필요할 것이다.⁵⁰⁾

토지이용과 교통계획의 통합관리는 토지이용계획과 교통계획을 통합하여 교통수요를 줄이고, 도시를 조성하려는 중장기적인 방안중의 하나이다. 이는 도시의 개발방향을 자동차 이용수요의 유발을 줄이는 방향으로 유도하려는 것이며 다음과 같은 정책 대안을 포함하며 지역·지구차원의 정비방안과 도시공간 전체적인 정비방안으로 구분된다.

- ① 도심지역에 자동차 통행을 제한하는 대신 보행자, 자전거, 대중교통의 전용지구 설치
- ② 직주근접을 위한 혼합적 토지이용 유도
- ③ 고밀도 업무지구에 주택단지 형성 또는 주택단지에 업무지구 형성을 통해 자동차 통행을 줄이는 방안
- ④ 차량의 유출입을 유도하는 시설이나 기타 업무지구가 밀집된 지역, 지하철 환승시설 등으로
- ⑤ 주변의 혼잡을 초래할 경우 이를 완화하기 위해 특별한 관리가 필요한 지역에 대해서 교통혼잡관리 지구로 설정함
- ⑥ 교통혼잡지역에서는 지구내 부설주차장이 없는 임대주택의 개발 보급을 통한 통행량 감소방안

3) 환경정책기본법

개발계획에 포함되어 있는 환경계획 상호간의 체계화 및 연계성을 강화할 필요가 있다. 상위단계에서 규정하고 있는 환경계획의 내용을 그 보다 하위단계의 환경계획은 구체적으로 반영하여 계획을 수립하여야 할 것이다. 개발계획상의 위계와 연계성이 있다고 하더라도 환경계획 상호간에 연계성이 없으면 개발계획을 수립하는데 있어서 환경보호이익을 고려하는 데는 한계가 있다.

환경정책기본법 제12조는 국가환경종합계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 제13조에서는 국가환경종합계획의 내용으로 ① 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용 등 환경변화 여건에 관한 사항, ② 환경오염원, 환경오염도 및 오염물질배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망, ③ 자연환경의 현황과 전망, ④ 국토환경보전에 관한 사항, ⑤ 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 대기보전, 수질보전(지하수 포함),

49) 독일 연방건설법 제3조제1항.

50) 拙稿, 「환경계획과 개발계획의 통합을 위한 법제개선방안」, 146면.

상·하수도 보급, 폐기물관리, 자연생태계 및 경관보전, 토양보전, 유해화학물질관리, 방사능오염물질 관리 등 기타 환경관리에 관한 단계별 대책 및 사업계획, ⑥ 환경보전시책사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달계획, ⑦ 기타 제1호 내지 제6호에 부대되는 사항을 들고 있다. 여기서 볼 수 있는 바와 같이 국가환경종합계획은 환경전반에 대하여 규정하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 국가환경종합계획이 각 환경매체에 대하여 규정하고 있는 개별환경법과 상호 연계성을 가져야 할 것이다.

환경정책기본법은 그 내용으로서 환경오염원, 환경오염도 및 오염물질배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망, 국토환경보전에 관한 사항, 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 대기보전 등 기타 환경관리에 관한 단계별 대책 및 사업계획 및 환경보전시책사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달계획을 규정하고 있다. 환경부장관은 자동차의 배기가스의 배출로 인한 대기오염의 방지, 그에 대한 대책 및 사업계획을 수립함에 있어서 건설교통부장관과 국가환경종합계획상의 자연생태계 및 경관보전과 자연환경보전법상의 계획 중 어떤 것을 우선적으로 고려하여 개발계획을 수립하고 실시할 것인지 불명확하여 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 자연보호법상의 계획들은 국토환경종합계획과 조화를 이루는 범위 내에서 수립되고 각 개발관련법에 환경계획은 그와 관련된 환경매체를 개별적으로 규정하고 있는 개별법상의 계획을 고려하는 것이 법치주의의 원리에 합당할 뿐만 아니라 법의 체계성에도 맞을 것이다. 따라서 이에 대한 법적 정비가 필요하다.

2. 도로법에서의 자동차공해대책의 제고

우리 국토기본법 제17조는 “부문별계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정 또한 규정밀도에 있어서 상당히 추상적이며, 그 정도가 약하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 이러한 부문별계획이 대부분 특별법의 형태를 취하고 있기 때문에 사실상 통제하는 데에는 많은 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 국토계획법상 지정된 용도지역이 개발을 우선하는 개별법의 예외규정에 의하여 무용지물이 되고 있으며, 용도지역상 보전을 필요로 하는 지역으로 지정된 경우라도 특별법에 의하여 언제든지 변경이 가능하다. 또한 이러한 특별법은 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 등에 대한 특례규정을 두고 있기 때문에 환경보전에 대한 고려가 사실상 어렵다. 따라서 개발계획을 수립할 때, 환경계획을 고려하는데 어려움이 있다.

예를 들면 수도권정비계획법은 수도권정비계획이 수도권 안에서의 국토이용관리법(여기서는 국토계획법)에 의한 국토이용계획 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다. 이 법은 수도권 안에서는 국토계획법에 우선하여 적용된다. 따라서 국토기본법 제17조에서 규정하고 있는 국토종합계획과의 조화는 사실상 선언에 불과하다. 앞에서 제시한 바와 같이 국토기본법상의 환경계획과 개발계획의 통합이 이루어지는 것을 전제로 할 경우 수도권정비계획법은 국토기본법 및 국토계획법과 조화를 이루어 난개발 및 환경침해를 방지할 수 있도록 하여야 한다.

독일의 경우를 살펴보면, 연방원거리도로법에 의한 노선선정과 계획의 결정에 있어서 국토종합계획과 주계획(Landesplanung)의 목표 및 그 밖의 요건을 고려하도록 하고 있다. 연방원거리도로의 건설은 국토종합계획법에 의한 국토종합계획절차가 실시되어야 하는 사업에 속한다. 국토종합계획법에 의하여 연방도로건설계획의 국토종합계획과의 조화와 국토종합계획의 관점 아래 다른 공간적 조치와 건설계획의 조정방법들이 확정되어야 하며, 다른 이익에 대한 공간적 영향이 심사된다. 원거리도로의 노선지정에 있어서 환경영향평가, 국토종합계획절차의 결과를 포함한 계획과 관련된 공적 이익을 비교형량에 고려하도록 하고 있다.⁵¹⁾ 연방원거리도로는 계획이 사전에 확정된 경우에만 건설되거나 변경될 수 있다. 이러한 계획 확정에 있어서 또한 환경영향평가를 포함한 계획과 관련된 공적 이익 및 사적 이익은 비교형량에 있어서 고려되도록 규정하고 있다.⁵²⁾

독일은 이와 같이 우선 부문계획을 수립할 때, 국토종합계획과 부문계획사이의 조화를 이루도록 하고 있으며, 더 나아가 각 계획의 확정단계에서 다시 개발과 관련된 이익들간의 비교형량을 통한 조정을 하고 있다. 물론 여기에는 환경보호이익도 속한다.

따라서 도로를 건설하거나 확장하는 경우에 관련되는 모든 이익을 비교형량 할 수 있도록 도로법에 규정을 신설하는 것이 바람직할 것이다. 즉 도로법 제24조제4항에 “도로의 관리청은 도로의 신설·개축 및 수선에 관한 공사를 하는 경우 환경영향평가를 포함한 공사와 관련된 공적 이익과 사적 이익을 비교 형량하여야 한다”는 규정을 신설하여야 한다.

3. 도로교법상의 운전자의무의 강화

도로교통법 도로에서 일어나는 교통상의 위험과 장애를 방지·제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 그러나 동법은 자동차공해(배출가스)와

51) 독일 연방원거리도로법 제16조제2항.

52) 독일 연방원거리도로법 제17조제1항.

관련한 규정을 두고 있지 않다. 즉 그의 제48조에서 운전자의 준수사항을 규정하고 있는데, 여기에는 자동차공해 중 소음에 대해서만 규정하고 있다. 즉 운전자는 정당한 사유 없이 다른 사람에게 피해를 주는 소음을 발생시키는 방법으로 자동차등을 급히 출발시키거나 그 속도를 급격히 높이거나 자동차등의 원동기의 동력을 차륜에 전달시키지 아니하고 원동기의 회전수를 증가시키는 행위 또는 반복적이거나 연속적으로 경음기를 울리는 행위를 하여서는 안 된다(제48조제1항제9호).

교통부문의 가장 큰 환경영향이 자동차로 인한 대기오염이라고 할 수 있다. 우리나라는 자동차 보급률에 비하여 도로여건이 아주 열악한 상태이다. 그러므로 차량운전 중에 정지해야 할 상황이 자주 발생하여 차량정차 및 정체로 인한 대기오염배출이 아주 심각한 실정이다. 또한 추운 겨울철에는 필요 이상으로 공회전을 오랫동안 유지하는 운전습관에 익숙하여 있고, 이로 인한 대기오염물질의 배출이 주택가나 아파트단지 등에 거주하는 시민들에게 심각한 악영향을 미치고 있다. 뿐만 아니라 차량의 종류나 제작회사 등에 따라 공회전시의 배기가스의 배출에 의한 대기오염의 제어 정도는 상당히 다를 수 있다. 따라서 도로교통법은 자동차의 필요 이상의 공회전을 하지 못하도록 운전자에게 준수 의무를 부과하는 규정을 두어야 할 것이다.

즉 도로교통법 제48조제1항제9호의2를 신설하여 “운전자는 정당한 사유 없이 원동기의 불필요한 공회전에 의하여 배기가스를 배출하거나 폐쇄된 일정한 지역 내에서의 불필요한 운행을 하여서는 아니된다”는 규정을 두어 운전자에 대한 대기오염방지에 대한 의무를 준수하도록 하여야 한다.

4. 에너지세의 개편을 통한 자동차대기오염의 감축

1) 서설

자동차의 배기가스에 의한 대기오염에 대한 대책은 기존의 에너지세에 대한 개편과 함께 추진되어야 그 효과를 거둘 수 있다. 자동차를 운행하게 되면 휘발유 또는 경유를 사용하게 된다. 이 경우 소비된 휘발유 또는 경유에 대해서는 특별소비세법 제1조에 의하여 특별소비세를 부과하도록 하고 있다. 그러나 교통세법에 의하여 교통세를 1994년부터 신설하면서, 휘발유 또는 경유에 대하여 교통세를 부과하도록 하였다. 다만 교통세법 부칙에서는 교통세를 부과하는 기간에는 특별소비세법이 적용되지 않는다고 규정하였다. 교통세는 목적세에 해당하는 국세로서 2003년 12월 31일까지만 적용되는 한시적인 세금이지만, 특별소비세는 항구적인 세금이다.

그러나 교통세는 국세이기 때문에 각 지방자치단체에서는 당해 지방자치단체에서 운행 중인 자동차에 대한 휘발유 또는 경유의 소비에 대해서는 세금을 부과할 수 없다. 그리고 자동차세의 세율이 1999년에 인하됨으로써 각 지방자치단체는 자동차세액이 감소하여 지방자치단체에 재정압박을 주었다. 이러한 상황을 반영하여 2000년부터 지방자치단체에서도 교통세 중에서 1,000분의 32에 해당하는 금액으로 주행세로 징수할 수 있게 함으로써 도입되었다. 주행세는 특별시장·광역시장·시장·군수가 부과·징수하는 특별시세, 광역시세, 시세, 군세에 속하는 지방세이다.

주행세는 위에서 언급한 지방재정의 확충방안으로서 도입되었을 뿐만 아니라, 자동차사용으로 인한 교통 혼잡, 환경오염(대기오염) 등의 사회비용을 내재화하려는 노력의 일환으로서 도입되었다고 할 수 있다.

예를 들어 일본의 경우는 아직 검토 중이지만 CO₂배출을 억제하여 지구온난화를 방지하기 위하여 온난화대책세를 신설할 계획을 세우고, 이를 단계적으로 추진하려고 한다.⁵³⁾ 따라서 우리나라의 경우도 에너지세를 개편하여 자동차의 배기가스로 인한 대기오염을 줄일 수 있도록 하여야 한다.

2) 기존 에너지세의 개편에 의한 도로교통으로 인한 대기오염의 방지

(1) 복잡한 부과체계의 개선

우리나라의 경제에서 석유류를 포함한 에너지가 차지하는 비중은 상당히 높으며, 석유류소비가 급증함에 따라 환경문제가 가중되고 있다. 이러한 현상은 우리나라의 산업구조 및 에너지 소비구조가 에너지 다소비형으로 되어 있기 때문이며, 관련조세 및 가격체계 역시 그러한 구조를 간접적으로 유발시키는 하나의 원인으로 볼 수 있다.

사실 환경·조세전문가들은 그 동안 우리나라의 에너지 세제에 대하여 그 부과체계가 복잡하고, 불균등한 세금부과의 문제점을 지적하여왔다. 아울러 에너지세가 대기오염의 해결에 미흡하다는 점 또한 전문가들의 입에 회자되어왔다.

조세체계가 복잡하면 정부의 징수비용과 납세자의 납세비용이 높아지고, 조세의 공평성을 저해하는 원인이 된다. 조세체계의 간소화는 세법을 간소하게 표현하는 수준에 그치지 않고 간소화를 위한 조세정책의 개혁이 뒷받침되어야 한다.

현행 조세법상 에너지와 관련한 세금은 특별소비세법에 의하여 부과되고 있다. 특별소비세법 제1조제2항제4호는 휘발유에 대한 세율은 리터 당 630원, 경유에 대한 세율은 리

53) 이에 대한 자세한 것은 拙稿, 「환경세의 도입에 관한 법적 연구」, 『법제연구』 통권 제24호, 2003, 168면 이하 참조.

터 당 460원, 등유에 대한 세율은 231원, 중유에 대한 세율은 20원을 규정하고 있다. 그리고 가스류에 대해서는 석유가스(액화 포함) 중 프로판에 대한 세율은 킬로그램 당 40원, 석유가스 중 부탄에 대한 세율은 킬로그램 당 740원, 천연가스(액화 포함)에 대한 세율은 킬로그램 당 40원을 각각 정하고 있다. 이와 같이 현행법상 에너지에 관한 세제는 상당히 복잡하게 규정되어 있다.

휘발유와 경유의 현격한 가격차이는 휘발유에 비해 환경오염 유발이 큰 경유차량의 생산과 경유의 소비를 과도하게 증가시키고 있다. 또한 특별소비세법상 휘발유와 경유사이의 세율의 차이는 약 29.8%에 달하고 있다. 이는 환경정책적 관점에서 볼 때 전혀 타당하지 않다고 할 수 있다.

그리고 환경석유가스와 천연가스는 다른 에너지에 비하여 친환경적 에너지로서 대기오염물질을 덜 배출하기 때문에 이의 소비를 유도하기 위해서 세율상 차등화를 하는 것이 바람직할 것이다. 나머지 에너지에 대해서는 세율을 인상하고 부과체계를 간소화하여 이러한 에너지의 소비를 억제하는 효과를 가져옴과 동시에 대기오염을 저감할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다.⁵⁴⁾

(2) 에너지소비세로 단일화

이와 같이 특별소비세법상에 복잡하게 규정되어 있는 대기환경오염관련 특별소비세를 정비하여 “에너지소비세”라는 세목으로 단일화할 필요가 있다. 경제발전 과정에서 산업화가 진행되고 소비유형이 고도화됨에 따라 석유류를 중심으로 에너지원 전반에 걸쳐 수요가 매우 빠른 속도로 증대되고 있다.

하지만 현행세법에서는 휘발유·경유에는 교통세가, 등유·중유·액화석유가스(LPG)·천연가스에는 특별소비세가 부과된다. 또한 휘발유·경유·등유·중유·LPG에는 교육세, 휘발유·경유에는 지방세인 주행세가 부과된다. 그럼에도 불구하고 이러한 세율이 대부분 교통시설 등에 투자되어 대기오염 개선에는 투지가 거의 이루어지지 않고 있다.

3) 탄소세의 도입

(1) 의의

이산화탄소(CO₂)세는 지구온난화를 유발하는 주원인인 CO₂의 배출을 억제하기 위하여 탄소함유량과 열량에 따라 부과되는 환경세이다. 국제환경문제인 이산화탄소의 감축에 적극적으로 대처하기 위하여 탄소세를 도입하여 단기적으로 환경관련 재원이나 교통세의 역

54) 拙稿, 「환경세의 도입에 관한 법적 연구」, 183면.

활을 대체하고 이로 인한 자원 손실은 탄소세 세입이나 일반재원으로 충당한다.

탄소세의 도입은 단계적으로 하고, 가능하다면 선진국보다 낮은 수준에서 탄소세율을 적용할 필요가 있으며, 이를 점진적으로 상향조정해 나가는 것이 바람직할 것이다. 탄소세의 부과대상은 가능하다면 천연가스의 소비단계에서 부과되는 것이 그러한 에너지 제품을 원료로 이용하여 생산되는 2차적 제품에 부과되는 것보다 훨씬 간편하고 비용을 절약할 것이다.

(2) 근로소득세 및 법인세 등의 감면

이러한 조세개혁과 관련하여 현행 세제에서 소득세, 법인세, 부가가치세는 존속시키되 환경비친화적인 보조금 감소 및 새로운 간접환경세로 탄소세의 세입을 고려하여 이들의 한계세율을 인하함으로써 환경세제가 간접세로 운영되는데 따른 소득계층간의 조세왜곡현상을 완화하도록 하여야 할 것이다.

(3) 배출부과금의 폐지

탄소세가 배출부과금과 동시에 실시될 경우 탄소세 부과대상이 배출부과금에 대해 이중과세되는 문제가 발생하므로 이를 해결하기 위하여 가능하다면 중복되는 것을 피하는 것이 바람직 할 것이다. 만일 이것이 불가능한 경우에는 세율을 조정하는 등의 조치를 취하여야 할 것이다.

(4) 결어

우리나라도 기후변화협약에 따른 에너지·환경문제의 부각으로 2002년말부터 환경세의 도입을 검토하고 있는데, 이는 화석연료를 사용하는 발전·석유 부문에 새로운 개념의 세금을 부과하겠다는 의지로 학계뿐만 아니라 산업계의 관심을 집중시키고 있다.

환경세는 자원의 규모, 자원의 안정성, 자원조달비용, 투자와의 연계가능성 등의 효과성 측면에서 다른 경제적 유인제도에 비하여 우월하다. 환경세는 계속적으로 오염량을 줄이려는 유인을 가지고 있으며, 소득분배면에서도 장점을 가지고 있다. 즉 환경세는 오염을 유발하는 자로부터 비용을 받아 여러 가지 환경정화사업의 재원으로 사용할 수 있다.

앞에서 살펴 본바와 같이 일본, 독일 등의 국가는 이미 환경세를 도입하여 시행하고 있거나 도입할 계획을 세우고 있다. 일본의 경우는 온실가스배출 감축목표를 달성하기 위하여 환경세와 같은 시장기능에 중점을 두면서 한편으로는 환경세 도입에 앞서 정부가 공공의 이해를 구하고 환경세가 미치는 사회·경제적인 영향을 파악하는 것을 고려하고 있다.

또한 종래의 규제조치들을 기업들의 환경투자 조치들과 통합할 필요가 있다고 강조하고 있다. 일본 정부는 현재의 계획대로 추진될 경우 2006년부터 종합에너지세인 환경세 도입이 이루어질 것으로 전망된다.

우리나라에 탄소세를 도입할 경우 우리의 경제여건을 잘 고려하여야 할 것이다. 즉 탄소세의 도입은 단계적으로 하고, 가능하다면 선진국보다 낮은 수준에서 탄소세율을 적용할 필요가 있으며, 이를 점진적으로 상향조정해 나가는 것이 바람직할 것이다.⁵⁵⁾

이러한 조세개혁과 관련하여 현행 세제에서 소득세, 법인세, 부가가치세는 존속시키되 환경비친화적인 보조금 감소 및 새로운 간접환경세로 탄소세의 세입을 고려하여 이들의 한계세율을 인하함으로써 환경세제가 간접세로 운영되는데 따른 소득계층간의 조세왜곡현상을 완화하도록 하여야 할 것이다.

탄소세가 배출부과금과 동시에 실시될 경우 탄소세 부과대상이 배출부과금에 대해 이중과세되는 문제가 발생하므로 이를 해결하기 위하여 가능하면 중복되는 것을 피하는 것이 바람직 할 것이다. 만일 이것이 불가능한 경우에는 세율을 조정하는 등의 조치를 취하여야 할 것이다.

5. 정책적 대안의 입법화 추진

1) 친환경교통시스템 구축에 대한

환경친화적 교통 시스템 구축을 위해서는 환경친화적 교통모드의 시설확충을 비롯한 투자와 이용률 제고를 위한 정책대안 개발이 필수적으로 요구된다. 대표적인 환경친화형 교통모드로는 여객 운송 단위 거리당 에너지 효율성이 높고, 환경친화적인 지하철 및 버스 등을 비롯한 대중교통수단과 무공해 교통수단이라고 할 수 있는 자전거 등이 있다. 이러한 환경친화형 교통수단의 공급을 확대하거나 또는 제공되는 서비스의 질을 개선하는 정책은 승용차 의존형 교통수요를 저감시키고 이를 환경친화형 교통모드로 전환시킴으로써 교통부문의 에너지 소비저감 및 환경개선에 기여할 수 있다.

2) 경제적 인센티브 및 제도정비

공해 저감을 위한 경제적 인센티브 활용방안은 크게 오염자부담원칙(Polluters pay principle)에 의거한 부과금/세금제도와 오염배출을 줄일 수 있는 설비 또는 장치의 증설을 유도하는 보조금제도, 그리고 보다 비용효과적인 공해저감방안의 개발을 민간에 위임하는

55) 拙稿, 「환경세의 도입에 관한 법적 연구」, 183면.

새로운 공해물질관련 시장의 형성(Market creation)정책 등으로 나눌 수 있다.

교통환경과 관련된 대표적인 경제적 인센티브 정책방안에는 교통수요를 가격 메커니즘을 통하여 규제하려는 정책대안이 주류를 이루며 여기에서는 도로 가격제(Road Pricing), 주행거리제(Vehicle Miles of Travel Fee)와 연료가격정책 등이 있다.

3) 교통운영 및 소통대책

자동차의 운행속도와 연비와는 매우 밀접한 관계에 있으며 차량 통행의 적정속도를 유지함으로써 에너지 소비저감 및 대기오염물질 저감 등의 커다란 환경적 편익을 얻을 수 있다.

도시내 교통의 경우 컴퓨터에 의한 신호주기의 최적화 등의 방법을 적용할 경우 수송 연료소비를 약 3~5% 저감시킬 수 있고, 지역간 교통에서는 최고속도를 시속 50~60km로 제한함으로써 2~3%의 연료를 절약할 수 있다.

그 밖에도 교통소통을 개선시키는 방안에는 교차점 개선, 바이패스의 신설 및 정비, 경전철과 같은 신 교통시스템의 도입 등이 있으나, 교통소통이 원활히 개선될 경우에는 더 많은 차량이 도로를 이용할 수 있게 되고 따라서 주행속도 증가에 따라 얻게 되는 연료 소비 및 대기오염물질의 배출 저감효과를 부분적 또는 전부 상쇄할 위험도 있으므로 소통 개선은 그 자체로서보다는 수요관리와 함께 추진되는 것이 바람직할 것이다.

4) 저공해자동차 보급 및 구매의무화

자동차공해는 자동차를 제작하는 과정에서 기술수준상 허용되는 범위 내에서 사전적으로 예방하는 것이 가장 이상적이다. 그리고 저공해 자동차의 보급을 통하여 대기오염을 방지하는 것도 중요하다. 따라서 정부는 저공해 자동차의 보급에 노력하여야 한다. 즉 환경부장관은 연간 저공해 자동차의 보급목표 및 보급계획을 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하고 이를 이행할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이에 따라 자동차를 제작 또는 수입하여 판매하는 자는 보급계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받도록 하고, 이를 이행하지 않은 경우 시정명령을 할 수 있는 법적 장치를 마련하여야 한다.

또한 행정기관, 공공기관 및 일정규모 이상의 사업자에 대하여 저공해 자동차를 일정한 비율이상 구매하도록 의무를 부과하는 방안도 강구되어야 한다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 미국에서는 기업과 정부기관에서도 버스, 택시, 수송차량들의 천연가스 혹은 기타 청정 연료로 전환하도록 하고 있다.

V. 결 론

자동차공해는 21세기에 중요한 환경문제로 대두될 전망이다. 현재 주요 선진국가의 경우 교통부문의 에너지소비는 전체 에너지소비의 약 20%~25% 수준이며 우리나라도 이미 1990년대 중반 이후 20% 수준을 초과하고 있어 교통부문이 전체 에너지소비 및 대기오염물질 배출에서 차지하는 비중이 매우 큰 구조를 보이고 있다. 이러한 교통부문의 에너지소비에 따른 대기오염, 온실가스 배출 등의 환경피해도 막대한 것으로 추정되어 이에 대한 저감대책이 시급히 요구된다.

우리나라의 경우 자동차 보유대수가 계속 증가하고 있기 때문에 자동차의 배기가스에 의한 대기오염이 더욱더 심각해 질 것으로 예상된다. 그리고 교통부문의 환경문제의 대부분이 공공도로부문에서 발생한다는 점을 고려하여 현재의 교통시설확충과 교통관리 수준의 한계를 감안하여 장기적인 안목에 입각한 환경친화적 정책과 교통수요관리 측면에서의 육상교통에 대한 종합적인 개선이 절실히 요구되고 있다.

따라서 다음과 같은 법적 개선방안과 아울러 정책적인 방안의 입법화에 대하여 방안을 제시하였다.

첫째, 환경문제는 사전적으로 예방하여 그 피해를 줄임과 동시에 그에 소요되는 비용절감을 가져오는 것이 중요하다. 자동차의 배기가스에 의한 대기오염도 그 예외는 아니다. 따라서 국토기본법과 국토계획법을 수립할 때 친환경적인 교통망의 구축과 교통의 원활한 소통을 확보할 수 있도록 국토의 이용과 교통계획의 연계를 통하여 자동차의 배기가스에 의한 대기오염을 사전적으로 방지할 수 있도록 국토기본법 및 국토계획법에 다양한 이의들 상호간의 조정을 통한 환경이익, 즉 자동차공해방지를 고려할 수 있도록 비교 형량의 원칙을 도입하여야 할 것이다.

또한 국토계획과 관련한 도시계획의 수립에 있어서 도심지역에 일정한 지역에서의 자동차 통행제한, 보행자전용구역, 자전거전용도로, 대중교통의 전용지구 설치 등을 강구할 수 있는 방안이 고려되어야 할 것이다.

환경정책기본법은 국가환경종합계획의 내용으로 환경전반에 대하여 규정하고 있는데, 이러한 국가환경종합계획이 각 환경매체에 대하여 규정하고 있는 개별환경법과 상호 연계성을 가질 수 있어야 할 것이다. 단순한 환경계획에만 머무르지 말고 다른 계획, 즉 교통망의 구축계획, 도시기본계획 및 도시관리계획 등과 연계하여 자동차 대기오염을 줄일 수 있는 대책을 세워야 한다.

둘째, 우리 국토기본법 제17조는 “부문별계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”

고 규정하고 있다. 이 규정 또한 규정밀도에 있어서 상당히 추상적이며, 그 정도가 약하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 이러한 부문별계획이 대부분 특별법의 형태를 취하고 있기 때문에 사실상 통제하는 데에는 많은 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 국토계획법상 지정된 용도지역이 개발을 우선하는 개별법의 예외규정에 의하여 무용지물이 되고 있으며, 용도지역상 보전을 필요로 하는 지역으로 지정된 경우라도 특별법에 의하여 언제든지 변경이 가능하다. 또한 이러한 특별법은 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 등에 대한 특례규정을 두고 있기 때문에 환경보전에 대한 고려가 사실상 어렵다. 따라서 개발계획을 수립할 때, 환경계획을 고려하는데 어려움이 있다.

따라서 도로법에 의한 노선선정과 계획의 결정에 있어서 국토종합계획과 도시계획의 목표 및 그 밖의 요건을 고려하도록 하여야 한다. 국토종합계획법에 의하여 연방도로건설계획의 국토종합계획과의 조화와 국토종합계획의 관점 아래 다른 공간적 조치와 건설계획의 조정방법들이 확정되어야 하며, 다른 이익에 대한 공간적 영향이 심사된다. 도로의 노선지정에 있어서 환경영향평가, 국토종합계획절차의 결과를 포함한 계획과 관련된 공적 이익을 비교형량에 고려할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 도로교통법 도로에서 일어나는 교통상의 위험과 장애를 방지·제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 그 목적으로 하고 있다. 그러나 동법은 자동차공해(배출가스)와 관련한 규정을 두고 있지 않다. 즉 그의 제48조에서 운전자의 준수사항을 규정하고 있는데, 여기에는 자동차공해 중 소음에 대해서만 규정하고 있다. 교통부문의 가장 큰 환경영향이 자동차로 인한 대기오염이라고 할 수 있다. 우리나라는 자동차 보급률에 비하여 도로여건이 아주 열악한 상태이다. 그러므로 차량운전 중에 정지해야 할 상황이 자주 발생하여 차량정차 및 정체로 인한 대기오염배출이 아주 심각한 실정이다. 따라서 도로교통법은 자동차의 필요 이상의 밀폐된 공간을 배회하는 등의 행동을 하지 못하도록 운전자에게 준수 의무를 부과하여야 할 것이다.

넷째, 대도시의 대기오염의 상태는 날로 심각해지고 있다. 특히 서울을 비롯한 일부 수도권도시의 경우 자동차의 배기가스에 의한 대기오염이 심각한 수준에 이르고 있으며, 이로 인하여 시민들의 건강침해현상이 심각한 사회문제로서 등장하고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 정부에서는 자동차배기가스만에 한정하지 않고 전체 대기오염을 대상으로 대기오염방지를 위한 특별법을 제정하였다.

서울시의 경우 자동차배기가스가 대기오염의 85%를 차지하는 주범으로서 이로 인한 대기 중의 질소산화물 및 오존농도가 증가하고 있다. 자동차중 경유차가 전체 차량의 25%를 차지하고 있고, 이중 시내버스, 청소차, 덤프트럭 등의 대형 경유차가 먼지(매연)를 많

이 배출하고 있어 이에 대한 특별한 대책이 요구된다고 볼 수 있다.

따라서 자동차배기가스의 배출로 인한 질소산화물 부유입자상물질이 많은 특정한 지역을 대상으로 법적인 대책을 강구할 필요가 있을 것이다. 특히 경유승용차의 시판을 앞두고 있는 시점에서 더욱 그러한 대책이 절실하다고 할 것이다.

마지막으로 환경친화형 교통수단의 공급을 확대하거나 또는 제공되는 서비스의 질을 개선하는 정책은 승용차 의존형 교통수요를 저감시키고 이를 환경친화형 교통모드로 전환시킬 수 있는 법적 방안이 요청된다. 또한 공해 저감을 위한 경제적 인센티브 활용방안은 크게 오염자부담원칙에 의거한 부과금 및 세금제도와 오염배출을 줄일 수 있는 설비 또는 장치의 증설을 유도하는 보조금제도, 그리고 보다 비용효과적인 공해저감방안의 개발을 유도한 대안이 강구되어야 한다. 아울러 행정기관, 공공기관 및 일정규모 이상의 사업자에 대하여 저공해 자동차를 일정한 비율이상 구매하도록 의무를 부과하는 방안도 강구되어야 한다.

주제어 : 자동차공해, 대기오염, 자동차배출가스, 대기환경보전법, 자동차배출허용기준, 환경친화적 자동차

【참 고 문 헌】

1. 국내문헌

- 교통개발연구원, 『고속도로 유료화 제도와 통행료 설정방법에 관한 연구』, 1987.
- _____, 『자가용 승용차 이용률둔화를 위한 정책대안 연구』, 1990.
- 김명용, 「도로교통소음의 법적 규제방안」, 『법제』, 2000.11.
- _____, 「환경계획과 개발계획의 통합을 위한 법제개선방안」, 『법제연구』, 통권 제22호, 한국법제연구원, 2002.6.
- _____, 「환경세의 도입에 관한 법적 연구」, 『법제연구』 통권 제24호, 한국법제연구원, 2003.6.
- 김혜룡, 「새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방안」, 『토지공법연구』 제15집, 2002.4.
- 박헌주, 「국토환경보전정책의 발전방향」, 친환경적 국토관리 입법방향모색을 위한 대토론회, 한국환경정책·평가연구원, 2000.
- 서울특별시녹색서울시민위원회, 「서울월드컵 경기장 주변 경유차량에 의한 대기오염 개선 방안」, 2001.12.
- 신의순, 「환경피해비용의 경제적 가치 추정」, 『환경관련 사회비용의 계량화』, 산업경영연구소 심포지엄, 1992.
- 오준근, 「이익형량의 원칙의 실제적 적용 방안」, 『공법연구』 제29집 제3호, 한국공법학회, 2001.
- 유엔환경계획 한국위원회, 「교토의정서」, 유넵프레스, 2002.
- _____, 「기후변화협약」, 유넵프레스, 2002.
- _____, 「몬트리올의정서」, 유넵프레스, 2002.
- 이성원, 「세계 자동차 대체연료 사용현황 및 우리나라의 정책방향」, 『교통연구』 제2권 제2호.
- _____, 「연료경제향상과 수송시스템의 현대화 전망」, 『21세기 에너지 정책개발 워크? 논문집』, 에너지 경제연구원, 1990.
- _____, 『교통부문의 에너지소비 및 대기오염 저감방안 연구』, 교통개발연구원, 1992.
- _____, 「한국 및 일본의 교통부문 환경정책 비교분석」(정책연구 2002-02), 교통개발연구원, 2002.4.
- 이성원·박지형, 「교통부문의 환경문제와 대응방안」, 교통개발연구원, 1998.
- 이성원·신부용, 「환경보존을 위한 교통정책방향」, 『교통정보』, 교통개발연구원, 1991. 6.

- 전병성, 「우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정」, 『환경법연구』 제14권, 1992.
- 전재경·김명용, 「자연환경보전 관련법령 정비방안」, 환경부 용역보고서, 2002. 6.
- 정 용·이종태, 「대기오염의 건강위해성 평가 및 관리」, 『화학세계』 제36권 제7호, 1996.
- 행정자치부, 『외국의 지방세계』, 1999.8.
- 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2002.
- 환경부, 「수도권대기환경개선특별법」 제정 및 경유승용차 환경대책, 국무회의 보고자료, 2003.7.22.

2. 국외문헌

- 大塚 直·北村喜宣, 環境法學の挑戦, 日本評論社, 2002.
- 北村喜宣, 環境基準, 増刊 ジュリスト、行政法の争点, 256-257頁.
- 水谷洋一, 自動車交通の社會的費用と自動車メーカー, 公害環境法理論の新たな展開(淡路剛久
·寺西俊一(編)), 日本評論社, 1997, 228頁.
- 阿部泰隆·淡路剛久, 環境法, 有斐閣ブックス, 1998, 136頁.
- 立川裕隆, 道路公害と環境法制, 法律のひろば, 2003.6, 45頁.
- 判例大系刊行委員會 編, 環境·公害判例 -總論, 大氣汚染, 旬報社, 2001.

- Adler, Jonathan M and Penny M. Carey, Air Toxics Emissions and Health Risks from
Mobile Source, Academy Press, Washington D.C., 1988.
- Berry/Dennison, The Environmental Law and Compliance Handbook, New York, 2000.
- California Air Resource Board, Air Pollution-Transportation Linkage, 1990.
- California Energy Commission, Methanol as a Motor Fuel : Review of the Issues Related
to Air, December., 1989.
- Hans Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar, C.H.Beck, München, 2000.
- Hentschel, Straßenverkehrsrecht, C.H.Beck, München, 2000.
- IPCC, Technologies, Policies and Measures for Mitigating Climate Change, 1996.
Presented at the 78th Annual Meeting, Air Pollution Control Association, May, 1985.
- Stewart, R.D./Perterson, J.E./Baretta, E.D., Experimental human exposure to carbon
monoxide, Arch Environ Health, 1970, pp. 154-164.
- U.S. EPA, Volatile Organic Compounds from On-Road Vehicles, 1990.

Watson, A., R. Bates and D. Kennedy Ed., Air Pollution, the Automobile and Public Health, National World Bank, 1992.

Watson, A.W., Air Pollution, the Automobile, and Public Health, National Academic Press. 1988.

【Abstract】

A Legal Study for Air Pollution caused by Road Traffic

Kim, Myong Yong

The socio-economic activities of the human race have considerably influenced the global environment during the last 10 years. The world is concerned about the global environment and is scientifically approaching this issue. Environmental issues, especially the global environment matters became pan-national issues.

The purpose of the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Montreal Protocol is the direct restriction on consumption of energy and a certain materials. It is expected to greatly influence the national economy in general including the traffic matters. At the Third Conference of Parties (COP3) on December 1997 was adopted the Kyoto Protocol, which obliged developed countries to reduce greenhouse gas emissions after 2000. Korea was awarded developing country status during the Kyoto Conference, even though Korea was an OECD country. However, it is highly probable that the greater participation of developing countries will come up for discussion again in the future and pressure for participation on the leading developing countries which are OECD countries will be continued.

The aggravating air pollution matter caused by the continuous increase in number of automobiles will become the most important environmental issue in relation with the traffic in 21st century. Due to the rapid increase in number of automobiles, pollutants exhausted from automobiles became the major cause for metropolitan air pollution. As pollutants from automobiles are exhausted concentratedly in the densely populated area and housing area near urban roads, their influence on the national sensory pollution index and harm on the health are characteristically greater than other source of pollution. The pollutants from automobiles include all sorts of harmful micro-pollutants originated from the incomplete combustion, as well as common pollutants. Even by the evaporation of fuel itself is exhausted the pollutant materials harmful to human body. To reduce the pollutants

discharged from automobiles, the Emission standard is set up both for automobiles under construction and automobiles that are running. Also the production standard for the automobile fuels is set up. The air pollution issues caused by automobiles, however, have various complicated characteristics related to automobile production management, running management, fuel management and traffic policies. Therefore, it is not simple to devise a countermeasure. Automobile emission gas management policy is divided into various sections - such as manufacturing of low pollution car, arrangement of various support systems to induce the production of environment-friendly automobiles, promotion of technological developments, quality improvement for the automobile fuels, management of running automobiles, traffic demand management and traffic flow countermeasures- and the policy is put into operation. Therefore, the air-polluting materials emitted from the automobiles should be reduced through the legal and institutional reformation beforehand and post-factum.

Firstly, in this report was researched the air pollution caused by automobiles, was analyzed the current legislation related to the automobile pollution and was pointed out the current legislative defects. Secondly, from the analysis was deducted suggestions on the improvement plan for the current legislation. Lastly, the improvement plans for the current legislation related to automobiles was presented.

Key Words : automobile pollution, air pollution, motor vehicle exhaust fumes, Air Environmental Conservation Act, automobile emission standard, environment-friendly automobiles
--