

일본 환경기본법의 기본구조

김창조*

I. 머릿글

환경기본법¹⁾ 제정을 위한 검토는 1992년 7월에 시작되었다. 1992년 10월에 중앙공해심의회, 자연환경보전심의회 합동 답신이 발표되고 즉시 법안화 작업이 시작되어 1993년 3월 각의결정을 거쳐서 국회에 상정되어 1993년 11월에 법률로서 성립되고 1993년 11월 19일 공포시행되었다. 이것에 의해서 공해대책기본법이 폐지되고 지구환경시대에 맞는 환경정책의 기본이념과 기본적 시책의 종합적 틀이 구축되었다고 한다²⁾.

환경기본법이 제정되기 이전의 환경행정은 「공해대책기본법」(1967년 제정)과 「자연환경보전법」(1972년 제정)에 의해서 규율되었다. 공해대책기본법에서는 공해의 범위를 「전형 7공해」(대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반침하, 악취)로 들고 사업자, 국가, 지자체 및 주민의 책무를 규정하였다³⁾. 그러나 경제가 발전함에 따라서 대량생산·대량소비·대량폐기의 라이프 스타일이 정착하고 도시형·생활형 공해와 폐기물 증대의 문제가 발생하고, 오존층의 파괴, 지구온난화, 산성비 등과 같

* 경북대학교 법과대학 부교수·법학박사

1) 일본 환경기본법을 지칭한다. 이하에서 소개되는 개별법은 일본 국내법을 소재로 한 것이며 이에 대해서는 별도의 언급을 생략한다.

2) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 環境基本法の解説(東京:ぎょうせい 1996), 55-114面.

3) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 55-60面.

이 국경을 넘는 지구규모의 환경문제가 현재화되었다. 이러한 환경문제의 특징은 지역환경에서부터 지구규모로의 공간적 확장과 장래세대까지 영향을 미치는 시간적 확장에 있다. 이러한 상황의 변화에 따라서 문제대처형 내지 규제수법을 중심으로 한 공해대책기본법의 틀을 넘어서 사회경제활동 및 국민의 생활양식의 존재방식까지 감안하여 사회전체를 환경에의 부하가 적은 지속적 발전이 가능한 것으로 유도할 필요성이 발생하였다. 이에 따라서 환경보전에 관한 각종 시책을 종합적이고 계획적으로 추진할 법적 시스템을 만든 것이 환경기본법이다⁴⁾. 일본에서 13번째의 기본법인 환경기본법은 3장 46조로 구성되어 있다⁵⁾. 그 내용을 보면 기본이념, 각 주체의 책무, 기본적 시책, 그 밖의 것으로 나누어진다⁶⁾. 일반적으로 기본법은 국정의 중요분야에 대해서 제도·정책에 관한 기본적 방침을 명시하고 기본적 정책의 방향을 표시하는 것을 주된 내용으로 하는 법률이다. 기본법은 헌법과 개별법을 연결시키는 것으로서 형식적 효력은 일반법률과 동위의 것으로서 상위법이 아니지만 실질적으로는 그 대상분야에 대해서는 다른 법률에 우월하는 성격을 가지며 다른 법률을 유도하는 관계에 있다.⁷⁾

4) 淺岡美惠 外 5人, “環境低負荷型社會の實現に向けて”, 増刊 ジュリスト 1999年 5月号, 2-30面.

5) 환경기본법의 조문에는 「국가는……위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다」, 「국가는……위해서 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다」 라는 규정이 많다. 이것은 프로그램 규정으로 개별적 시책의 기본적 방향성을 표시하는 규정이다. 국가는 이러한 조문에 따라서 개별법의 제정 등의 제도제정 및 예산상 조치 등 구체적 시책을 강구하게 된다.

6) 기본법이라고 하는 이름을 가진 법률은 교육기본법, 원자력기본법, 농업기본법, 재해대책기본법, 관광기본법, 중소기업기본법, 임업기본법, 토지기본법 등 다수 존재한다. 기본법이라고 명명된 것은 개별적 법규제 또는 법적 조치를 규정하기보다는 국정에 중요한 비중을 점하는 분야에 대해서 기본적 정책의 방향을 표시하는 것을 주된 내용으로 하는 법률이다. 환경기본법은 환경보전분야에 대해서 기본이념을 규정하고 국가, 지방공공단체, 사업자 및 국민의 책무를 명확히 하고 환경보전에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 규정하고 있는데, 이러한 규정의 대부분은 시책의 방향성을 표시하는 프로그램규정으로 구성되어 있다.

7) 林 修三編, 法令用語辭典(東京:學陽書房, 1991), 122面.

II. 환경기본법 제정배경

1. 환경저부하형사회구축(물질순환형 사회구축)의 필요성

종래의 환경문제는 대규모오염원에 의한 심각한 공해문제 또는 개발사업에 의한 자연파괴문제 등 특정한 대규모원인자 등의 활동에 의해서 발생한 것이다. 종래의 법체계는 이에 대응하여 사업자의 책무를 강조하고 규제를 중심으로 하는 시책체계를 규정하고 분쟁처리·피해구제 및 비용부담 등에 대한 규정을 두었다⁸⁾. 그러나 오늘날의 환경문제는 지구환경문제, 폐기물에 관련한 환경문제, 도시형·생활형 환경문제 등 종래와는 다른 형태의 환경침해 양상을 띄고 있다. 이러한 지구환경문제, 도시형·생활형 공해, 폐기물 문제 등은 이러한 규제적 수법으로는 적절하게 대응하지 못하는 한계가 있다⁹⁾. 즉 이러한 문제는 다음의 특질이 있다¹⁰⁾.

첫째 원인자의 다양성이다. 이산화탄소의 대기중 농도 상승은 화석연료의 연소에 기인하는 부분이 크다. 이러한 것은 모든 사업자와 국민이 그 정도의 차이가 있지만 화석연료를 연소시키고 있거나 연소의 원인이 되는 행위의 활동을 하고 있다. 도시 교통에 수반하는 이산화탄소의 배출, 폐기물의 배출 등도 모든 활동 주체에게 원인을 구할 수 있다. 이와 같이 이러한 문제의 원인은 특정 사업자뿐만 아니고 사업자 및 국민 전반에 걸쳐있다¹¹⁾.

8) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 55面 이하.

9) 건강·생활환경과 자연환경에 복합적으로 관련된 환경문제는 건강·생활환경에 관련된 피해를 발생시킴과 동시에 자연환경의 파괴를 야기시킨다. 이것은 건강·생활환경문제의 측면과 자연환경문제의 측면으로 분해하는 것도 가능하지만 효과적인 해결을 위해서는 각종의 시책을 생활환경, 자연환경의 분야별로 별도로 강구하지 않고 하나의 시책체계하에서 유기적으로 연결하여 종합적·체계적으로 강구하는 것이 필요하다.

10) 淺岡美恵 外 5人, 前掲“環境低負荷型社會の實現に向けて”, 2-30面.

11) 倉阪秀史, “環境保全活動の促進策の考え方と現状”, ジュリスト1041号, 36面.

둘째 원인행위의 일상성이다. 종래의 공해문제는 유해물질의 불완전한 처리에 수반하는 특수한 사업형태에 기인하는 것이 다수를 점하고 있었다. 그러나 화석연료의 사용, 폐기물의 배출, 도시에서 자동차에 의한 이동 등은 통상의 경제활동 및 일상생활을 영위함에 따라서 반드시 수반하는 것이다. 이와 같이 이러한 문제는 그 원인이 일상적 행위에 기인한다¹²⁾.

셋째 원인행위의 기술적 제거가능성이 낮다는 것이다. 종래의 공해문제는 오염물질의 제거기술의 개발·보급과 함께 조금씩 위기적 상황을 벗어날 수 있었다. 이러한 문제에 대해서는 오염물질의 배출구에 있어서 배출기준을 설정하는 규제수법이 유효하였다. 그러나 새롭게 직면하는 문제는 기술적으로 대응함에 있어서 원인물질을 배출구에서 제거하는 수법만으로 대응하기 어렵게 되었다. 예컨대 개개의 자동차로부터 배출되는 질소산화물 규제의 효과는 자동차의 양의 증대에 의해서 상쇄되기 때문에 대도시의 이산화질소문제에 대처하는 것은 이 점을 간과하기 어렵다. 또한 이산화탄소의 기술적 제거에 있어서는 제거 대책에 요하는 에너지 소비량을 감안하여 전체로서 이산화탄소의 배출량의 삭감효과를 가지는 제거기술을 개발할 필요가 있고 이것은 질소산화물 및 유황산화물의 제거에 비교할 때 훨씬 어려울 것이다. 또한 폐기물의 배출량 억제에 있어서도 리사이클을 전제한 생산, 소비 구조로의 전환이 불가결한 것이다¹³⁾.

따라서 이러한 변화에 대응하여 새로운 대처가 필요하게 되었다. 구체적으로는 사업자에 대해서 단순히 사업활동에 수반한 환경오염의 방지를 행하고 제품사용 등에 수반한 공해의 방지에 기여하도록 노력할 책무만

12) 倉阪秀史, 前掲論文, 36面.

13) 倉阪秀史, 前掲論文, 36面.

있는 것이 아니고 이용하는 원재료 등에 대해서도 환경부하의 저감에 기여하도록 노력하는 등 사업활동의 모든 단계에서 환경배려를 철저히 할 것을 요구함과 함께 국민에 대해서도 그 책무를 구 공해대책기본법이 주로 피해자의 입장에서 공해방지에 기여하는 것에 중점을 둔데 반하여, 환경기본법은 환경문제의 발생원인자의 하나로서 환경보전에 노력할 책무가 있다고 규정하고 있다.

환경기본법 제정 이전의 환경문제는 주로 대규모발생원에 의한 산업공해 및 개발사업 등에 의한 환경파괴이었고 대응하는 시책도 규제를 중심으로 하는 체제였다¹⁴⁾. 이것에 대해서 작금의 환경문제는 이미 기술한 바와 같이 국민의 일상생활과 사업자의 통상의 사업활동에 수반하는 환경에의 부하의 집적에 의해서 발생한다. 이러한 것은 반드시 규제만에 의해서 해결될 문제가 아니거나 다수자의 경미한 환경부하의 집적에 의해서 발생하는 환경문제로서 규제에 친하지 않는 것이 많다. 또한 지구환경문제의 출현에 의해서 국내시책뿐만 아니라 국제협력 등 국제적 시책의 추진도 필요하게 되었다. 이러한 문제에 대해서는 공해대책기본법에는 규정되지 않았던 새로운 수법이 강구될 것이 필요하게 되었다. 이에 따라서 도입된 수법으로 환경기본계획제도, 환경영향평가제도, 경제적 조치, 환경부하의 저감에 기여하는 제품 등의 이용촉진, 환경교육·환경학습, 민간단체 등의 자발적 활동지원, 정보제공, 지구환경보전에 관계한 국제협력 등을 들 수 있다¹⁵⁾.

14) 이에 대한 상세는 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 14面 이하.

15) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 61面 이하.

2. 환경분야의 국제협력의 필요성

종래의 환경문제는 지역적 공해형태로 현재화하여 각종규제법 등에 의한 국내시책에 의해서 대책이 강구되었다. 이러한 단계에서 환경에 관한 국제협력은 대책에 관한 정보의 교환 등이 주된 것이었다. 이러한 국제협력은 유효하였지만 그것이 없으면 대책이 진전되지 않는다는 불가결성을 수반하지는 않았다. 그러나 오늘날의 환경문제는 지구환경문제의 현재화에 의해서 종래와는 다른 양상을 나타내고 있다¹⁶⁾. 예컨대 오존층의 파괴의 예를 들어보면 국내시책만으로는 이를 방지하는 것이 과학적으로 불가능할 것이다. 즉 인류활동이 지구전체의 환경에 영향을 미치는 규모에 이른 오늘날 환경보전이라는 국내 문제 해결을 위해서는 국내시책에 부가하여 국제협력이 필요 불가결한 것이다¹⁷⁾.

지구환경문제의 출현에 의해서 환경의 보전은 국내대책만으로 완결되지 않고 국내시책에 병렬한 국제적 시책(조약·협정 등에 의한 각국간의 시책의 연계확보 및 국제협력의 추진 등)을 전개할 필요가 있다. 또한 국가뿐만 아니라 지방공공단체, 사업자 등의 환경보전에 관한 국제활동이나 해외에 있어서 사업활동에 있어서 환경배려가 필요하며 이러한 것들의 추진을 위한 시책이 요구된다. 환경정책에 관한 종래의 법체계에 있어서는 이러한 국제적 협력의 추진이 시야에 두어지지 않았기 때문에 그 추진을 위한 기본적 방식을 규정한 법제도의 정립이 필요하였다. 지구환경문제의 해결을 위해서는 이러한 국제적 대처가 국내시책과 연계하여 행하여질 필요가 있다. 환경보전을 위한 시책을 완결하기 위해서는 새로운

16) 吉村良一·水野武夫 編, 環境法入門(京都: 法律文化社, 1999), 147面 이하.

17) 예컨대 지구온난화대책의 기본적 목표는 대기중의 온실효과가스의 안정화이다. 그 대책으로서 는 이산화탄소 배출이 적은 도시·지역구조, 교통체계, 생산구조, 에너지공급구조의 배출원 대책 과 산림·도시녹지 등의 보전·정비, 목재자원이용의 적정화 등의 흡수원 대책이 국제적으로 연계하여 강구될 필요가 있을 것이다.

기본법제를 정립하는 것에 의해서 환경전반에 걸쳐서 국내시책의 종합적·계획적 추진을 도모하기 위한 틀을 구축하는 것과 함께 그 가운데 지구환경문제에 대응하기 위한 국제적 대처를 위치시키는 것이 필요하다¹⁸⁾.

Ⅲ. 환경기본법의 개요

1. 기본구조

산업공해의 방지와 자연보호를 중심으로 한 일본의 환경정책은 일정한 성과를 거두었지만, 비점원오염(자동차공해 또는 생활폐수에 의한 오염)의 해결에는 한계를 보였다. 그리고 1990년대에 들어서면서 관심이 높아진 새로운 환경정책과제 예컨대 지구규모의 기후변동 및 오존층의 파괴, 해양오염 등의 지구환경보전 또는 생물다양성의 보전문제에 대해서는 공해대책기본법과 자연환경보전법의 2개의 정책법을 중심으로 한 종래의 정책틀에서는 대응이 곤란하게 되었다¹⁹⁾. 환경기본법(1993년 법률91호)은 이와 같은 배경 하에서 환경과 개발에 관한 국제연합회의(1992년)의 영향을 받아서 공해대책기본법을 폐지하고 자연환경보전법(정책방침에 관련된 조항)을 포함시켜 제정되었다. 이 법은 인간의 활동에 의해서 환경에 가하여진 영향으로서 환경보전상 지장의 원인이 될 우려가 있는 것을 「환경에의 부하」라고 정의하고(제2조 제1항), 「환경에의 부하저감」을 종래의 「공해방지」에 대신하는 새로운 환경정책의 키워드로 하였다. 그리고 일본의 환경정책의 기본적 이념으로서 「장래세대에의 환경혜택

18) 鈴木敏央, 環境法(東京:ダイヤモンド社, 1999), 61面 이하.

19) 富井利安·伊藤護也·片岡直樹, 新版 環境法新展開(京都:法律文化社, 1997), 18面 이하.

의 계승」을 정책목표로 하는 것을 명백히 하고(제3조) 그 실현을 위해서 관계자의 공평한 역할분담하에 환경부하가 적은 지속적 발전이 가능한 사회를 구축하여갈 것을 규정하고(제4조) 국제적 협조하에서 지구환경보전에 대처할 것(제5조)를 들고 있다. 이 3개의 조문은 동법 제정시 전문에 규정하여 환경선언적 내용을 명시하여야 한다는 의견에 대신하여 조문의 형식으로 규정된 것이다²⁰⁾.

환경기본법은 국가·지방공공단체·사업자·국민의 책무를 명시하고(제6조 내지 제9조) 이것에 이어서 환경보전에 관한 기본적 시책에 대한 조항을 두었다. 그리고 동법은 시책의 책정, 실시의 지침을 규정하고(제14조) 이것에 따라서 국가의 환경기본계획을 중앙환경심의회 의 의견을 들어서 각의결정의 형식으로 책정하도록 하고(제15조), 국가가 강구하여야 할 시책으로서 환경보전에 관하여 제19조 내지 제31조에서 규제수법을 비롯한 다양한 수법을 규정하고 있다. 지구환경보전을 위한 국제협력에 관하여 제32조 내지 제35조에서 규정하고 지방공공단체가 강구하여야 할 시책에 관하여 제36조에서 규정하고 있다. 또한 비용부담·재정지원에 관한 국가 또는 지방자치단체가 강구하여야 할 시책에 관하여 제37조 내지 제40조에서 규정하고 있으며, 이 이외에도 제41조 내지 제46조에서 환경심의회 등에 관하여 규정하고 있다²¹⁾.

2. 목적과 기본이념(제1조, 제3조-제5조)

환경기본법 제1조는 이 법의 목적으로서 환경보전시책을 종합적·계획적으로 추진하여 현재와 장래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하고 인류의 복지에 공헌하는 것이라고 하였다. 구 공해대책기

20) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 115-151面.

21) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 152面 이하.

본법이 국민이 건강하고 문화적인 생활을 확보하는데 있어서 중요한 의미를 갖는 공해대책을 종합적으로 추진하여 국민의 건강보호와 생활환경의 보전을 목적으로 하였으나 이 법은 그 범익을 세대를 넘고, 국경을 넘는 것으로 확대하고 있다. 이러한 목적규정의 근본에는 오늘날의 환경문제가 지구규모라고 하는 공간적 확장 및 장래세대로 영향을 미친다는 시간적 확장에 관련한 과제라는 인식이 있고 이것은 제3조와 제5조에서 규정된 환경보전의 기본이념에 있어서 시책과 행동의 기본이 되는 원리로서 명확히 되었다²²⁾.

(1) 환경혜택의 향수와 계승

건전하고 풍요로운 환경이 인간의 건강하고 문화적인 생활에 불가결하다는 것과 환경은 생태계의 미묘한 균형에 의해서 성립되고 인류의 존속 기반이며 한정된 것이라는 것을 인식하여 현재 및 장래세대의 인간은 환경혜택을 향수하는 것과 더불어 이것이 장래에 계승되도록 환경을 보전할 것을 규정하고 있다. 이것은 환경의 유한성과 장래세대와의 공유성이라고 하는 가장 기본적 인식을 명확히 한 것이다.

22) 환경기본법의 기본이념은 제3조·제4조·제5조에 규정되어 있다(제3조는 대이념, 제4조, 제5조는 부대이념). 제3조에는 「현재 및 장래의 인간이 건전하고 풍요로운 환경혜택을 향수하는 것」, 「인류존속의 기반인 환경을 장래에 걸쳐서 유지하는 것」이 달성되도록 환경보전을 적절히 행할 것이 규정되어 있다. 이 중 전자는 자연환경보전법에서 규정되었던 것이고 후자는 인간활동에 의한 환경에의 부하에 의해서 인류의 존속기반인 한정된 환경이 손상될 위험이 발생하였다는 새로운 인식에 기초한 규정이다. 제4조는 「건강하고 풍요로운 환경을 유지하면서 환경에의 부하가 적은 건전한 경제의 발전을 도모하면서 지속적으로 발전이 가능한 사회를 구축하는 것」과 「과학적 지견에 충실하여 환경보전상의 지장을 미연에 방지하는 것」이 필요하다고 규정하고 있다. 제5조는 환경기본법제정의 또 하나의 중요한 이유인 지구환경보전을 위한 시책의 추진방식에 대해서 규정하고 있다.

(2) 환경에의 부하가 적은 지속적 발전이 가능한 사회구축

제4조는 「환경보존은 사회경제활동 그 밖의 활동에 의한 환경에의 부담을 가능한 한 저감하는 것 그 밖의 환경보전에 관한 행동이 모든 자의 공평한 역할분담하에서 자주적이고 적극적으로 행하여지도록 하는 것에 의해서 건전하고 풍요로운 환경을 유지하면서 환경부하가 적은 건전한 경제발전을 도모하면서 지속적으로 발전하는 것이 가능한 사회를 구축하는 것을 취지로 하고 과학적 지견에 충실하여 환경보전상 지장을 미연에 방지하는 것을 취지로 하여 행하여야 한다」라고 규정하고 있다. 환경보전은 환경에의 부하저감에 의한 환경보전상 지장의 방지뿐만 아니라 건전하고 풍요로운 환경의 유지를 포함하는 개념이다. 건전하고 풍요로운 환경은 유지되어야 하고 그것이 실현되지 않는 경우에는 그것을 실현하고 보존하도록 하여야 한다. 건전한 경제발전은 자원, 에너지면에 있어서 효율화를 추진하고 물질의 재사용과 재이용을 도모하고 낭비적인 일회용 생활습관을 개선하는 등의 대량생산, 대량소비, 대량폐기형의 경제사회 구조를 수정하여 환경에의 부하가 적게 되는 내용의 변화를 수반하는 경제발전을 의미한다. 그리고 과학적 지견에 충실하다는 것은 규제 등의 환경보전상 지장의 미연방지시책의 책정 및 실시에 있어서 과학적 지견에 충실할 것을 의미한다²³⁾.

(3) 국제적 협조에 의한 지구환경보전의 적극적 추진(제5조)

인류공통의 과제이고 국민의 건강하고 문화적 생활을 확보하는데 있어서 필수적 과제인 지구환경보전을 위해서 국가의 능력과 국제적 지위에 따라서 국제적 협조하에서 적극적으로 대처하여야 한다²⁴⁾.

23) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 143面 이하.

24) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 150面 이하.

3. 각주체의 책무(제6조-제9조)

환경보전의 기본이념을 실현하기 위해서는 국가, 지방공공단체, 사업자, 국민이 각각 환경에의 부하저감, 환경보전을 위한 활동 등의 역할을 수행하는 것이 중요하다. 모든 인간은 환경문제를 발생시키고 있는 각종의 경제사회활동에 관련을 갖는 것과 동시에 모든 인간이 그 영향을 받을 수 있는 구조하에서 국가, 지방공공단체, 사업자 및 국민의 모든 주체가 공통의 인식아래 자주적이고 적극적으로 행동하고 협력하도록 각각의 주체의 책무를 규정하고 있다²⁵⁾.

4. 기본적 시책(제14조)

(1) 시책의 책정 등에 관한 지침

환경보전시책이 공해방지, 자연환경보전, 지구환경보존 등을 널리 대상으로 하고 그 수법이 계획, 환경영향평가, 규제, 경제적 조치, 시설정비, 환경교육, 민간활동의 촉진 등 광범하고 다양한 것이기 때문에 시책을 책정·실시하는데 당하여 전체를 통할하는 지침이 제시되어 있다. 환경보전에 관한 기본적 시책의 책정에 관한 지침은 다음의 2가지 내용으로 구성된다. 첫째 환경보전시책의 책정 및 실시 방법에 대해서는 기본이념에 따라서 환경보전의 각종시책은 상호간에 유기적인 연계를 도모하여 종합적이고 계획적으로 행하여야 한다. 둘째 환경보전시책의 방향성에 대해서는 환경의 개개의 구성요소에 착안하여 인간의 건강을 보호하며 생활환경을 보존하고 자연환경이 적정하게 보전되도록 대기, 수질, 토양 그 밖의 환경의 자연적 구성요소가 양호한 상태로 보존되도록 하여야 한다. 그리고 자연계에 있어서 생물의 다양성의 확보를 도모하고 다양한 환경

25) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 152-188面.

자연이 체계적으로 보존되도록 하여야 한다. 또한 인간과 자연의 풍요로운 접근이 확보되도록 하여야 한다는 것을 규정하고 있다²⁶⁾.

(2) 환경기본계획(제15조)

광범한 환경보전시책을 주체의 공평한 역할부담하에서 장기적 시야에 입각하여 추진하기 위해서 환경보전에 관한 종합적·장기적 시책의 대강 등을 명확히 하는 환경기본계획을 규정하였다. 환경기본계획이 환경보전에 관한 정부전체의 계획으로서 각의결정되면 이 계획에 따라서 관계성청이 실시하는 환경보전정책이 전개되기 때문에 타계획에 대해서도 기본계획의 방향에 따르는 것이 담보되고, 실효성 있는 계획이 작성된다. 또한 기본계획에 관한 중앙환경심의회 심의운영을 통하여 국민각층의 의견이 반영되도록 하였다²⁷⁾.

(3) 환경기준(제16조)

환경기본법은 환경기준을 규정하고 있다. 환경기준은 환경보전상 지장을 방지하기 위한 규제(제21조), 환경보전상 지장을 방지하기 위한 경제적 조치(제22조), 환경보전에 관한 시설정비 그 밖의 사업추진 등(제23조) 개별적 환경침해대책의 실시에 있어서 종국적으로 수질, 대기, 토양, 소음을 어느 정도로 보존할 것인가의 목표를 정한 것이다²⁸⁾. 환경기준의 성격에 대해서는 최저허용한도설 또는 수인한도설 등의 다양한 입장이 있지만 다수의 견해는 보다 적극적으로 유지되는 것이 바람직한 기준으로서 행정상 목표라고 본다²⁹⁾.

26) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 176面 이하.

27) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 184面 이하.

28) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 193面 이하.

29) 松村弓彦, 環境法(東京:成文堂, 1999), 66面 이하.

(4) 환경영향평가(제19조-제20조)

환경영향평가는 환경보전상의 지장을 미연에 방지하는데 중요한 정책 수단이기 때문에 사업자가 스스로 사업에 환경에의 영향에 대해서 스스로 조사, 예측, 평가하고 그 결과에 의거하여 환경보전에 적정하게 배려하도록 국가는 필요한 조치를 강구할 것을 규정하여 환경영향평가를 법제적으로 위치지웠다. 또한 지역개발계획 등에 있어서 환경보전을 위한 배려에 관하여는 동법 제19조에 국가는 환경에 영향을 미친다고 인정되는 정책을 책정·실시에 당하여 환경보전을 배려하여야 한다는 규정을 두고 있다³⁰⁾.

(5) 규제적 조치(제21조)

공해방지를 위한 규제, 토지이용규제, 자연환경보전을 위한 행위제한 등 지금까지의 규제적 조치를 위치지우는 것과 더불어 이것 이외에 건강 및 생활환경에 대한 환경보전상의 지장을 방지하기 위한 규제조치를 강구하도록 규정하고 있다³¹⁾.

(6) 경제적 조치(제22조)

경제적 조치는 환경에의 부하의 저감을 위한 행동을 유도하기 위해서 경제적 인센티브를 부여하는 것으로 세제우대 등의 조성조치와 과세, 과징금, 예치금제도 등의 부담조치로 나누어진다. 이 중에서 조성조치는 종래로부터 공해방지시설의 정비 등에 대해서 실시되어 왔다. 환경기본법에 규정된 경제적 조치가 중요한 의미를 갖는 것은, 지구온난화, 폐기물 등 통상의 경제활동 및 일상생활로부터 발생하는 환경에의 부하를 감소

30) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 208-217面.

31) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 218面 이하.

시켜가기 위해서는 종래의 규제조치에서는 한계가 있기 때문에, 경제적 조치가 시장 메카니즘을 통하여 환경에의 부하가 적은 사회경제활동으로 유도하고 자원의 효율적 배분에도 기여한다고 기대되기 때문이다. 제22조 제2항은 경제적 부담을 과하는 조치의 유효성이 기대되고 국제적으로도 장려되고 있다는 것을 감안하여 그 개별적 조치로서 첫째 환경보전상의 효과, 경제에의 영향 등에 대해서 조사·연구할 것, 둘째 개별적 조치를 강구할 필요가 있는 경우에는 그것을 활용하여 환경보전상의 지장을 방지하도록 국민의 이해와 협력을 얻도록 노력할 것, 셋째 지구환경보전을 위한 조치의 경우에는 국제적 연대에 배려할 것 등을 규정하고 있다. 국회의 논의과정에서는 주로 환경세의 도입에 대해서 논의가 있었지만 경제적 부담을 과하는 조치의 구체적 도입은 국민에게 부담을 요구하는 것이기 때문에 국민적 논의를 충분히 행하고 그 이해와 협력을 얻는 것이 중요하고 국내외의 논의의 진전을 주목하면서 계속적인 연구가 필요하다는 정부의 견해가 피력되었다³²⁾.

(7) 환경보전에 관한 시설정비, 사업추진(제23조)

지속적 발전이 가능한 사회를 구축하기 위해서는 사회경제활동에 수반한 환경에의 부하저감을 촉진하기 위한 공공시설 및 사업이 필요하다. 또한 건전하고 풍요로운 환경의 혜택을 향수하기 위해서는 인간과 자연의 풍요로운 접촉이 확보되도록 자연환경의 적정한 정비, 건전한 이용의 추진이 필요하다. 이 때문에 국가는 환경보전상 지장의 방지에 기여하는 사업과 자연환경의 적정한 정비와 건전한 이용을 위한 사업 및 정비된 공공시설의 적절한 이용을 촉진하고 효과를 증진하는 사업을 추진하기 위해서 필요한 조치를 강구할 것을 규정하고 있다³³⁾.

32) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 229面 이하.

(8) 환경보전활동의 추진(제24조~제27조) 및 환경보전에 관한 과학기술의 진흥(제28조~제30조)

오늘날의 환경문제는 통상의 경제활동 및 일상생활에 기인하는 바가 많고 사업자·국민 등의 주체가 자주적·적극적으로 행동·협력하여 환경보전을 행하는 것이 필요하다. 이를 위하여 환경에의 부담이 적은 제품 등의 이용촉진, 환경교육·환경학습, 민간단체 등의 자발적인 환경보전활동의 촉진, 정보의 제공과 같은 규정을 두고 있으며, 환경상황 등에 관한 조사실시, 감시등의 체제정비 및 환경변화의 기구해명 및 환경과 경제에 관한 종합적 평가수법의 개발 등의 과학기술의 진흥을 위해서 국가는 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다³⁴⁾.

(9) 지구환경보전 등에 관한 국제협력의 추진(제32조~제35조)

지구온난화, 오존층의 파괴, 해양오염, 야생 생물종의 감소 등 지구환경 문제에 대처하는 것은 인류공통의 과제이고 지구환경에 큰 관련성을 가지기 때문에 국제적 협조 하에서 지구환경보전에 적극적으로 대처하는 것은 인류복지에의 공헌과 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보를 위한 중요한 정책과제이다. 이것은 기본이념에 명백히 나타나 있는데 이것을 구체화 한 것이다. 지구환경보전(지구온난화, 오존층 파괴 등의 지구전체 또는 그 광범한 부분의 환경에 영향을 미치는 환경문제에 관한 것)에 관한 국제협력에 부가하여 개발도상지역의 환경의 보전 및 남극 등의 국제적으로 높은 가치가 인정되고 있는 환경보전에 기여하는 국제협력을 추진하기 위해서 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다. 국가는 감시·관측 등의 국제적 연대 확보, 조사·연구의 국제협력과 지방공공단

33) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 241面 이하.

34) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 249-275面.

체, 민간단체 등이 지구환경보전을 위한 국제협력을 추진하는 데 있어서 수행할 역할의 중요성을 감안하여 그 촉진을 도모하기 위한 정보제공 등의 필요한 조치를 강구하도록 노력할 것을 규정한다³⁵⁾.

국가는 국제협력의 실시 등에 있어서 환경배려에 노력하는 것 이외에, 해외의 사업활동에 있어서 적절한 환경배려가 되도록 정보제공 등의 필요한 조치를 취하도록 노력하여야 한다³⁶⁾. 해외의 사업활동에서 환경보전에 노력하는 것이 사업자의 책무이기 때문에(제3조 제4항) 지구환경을 위한 민간의 자주적 대처가 촉진되도록 필요한 조치를 강구하도록 노력함과 함께 개발도상국의 환경보전의 능력의 향상을 위한 국제협력을 행하는 것이 중요하다.

(10) 지방공공단체의 시책(제36조, 제40조)

환경보전은 주민생활과 밀접한 관계를 가진 과제로서 시책의 추진을 위해서 지방공공단체가 수행하는 역할은 극히 중요하다. 오늘날 도시형·생활형 공해 및 지구환경문제 등 국민생활 및 통상의 사업활동에 기인하는 환경문제에 대해서 환경기본법에 규정된 다양한 시책을 적절히 추진하여 환경에의 부하가 적은 지속가능한 사회를 구축하기 위해서는 지방공공단체 등에 의한 밑으로부터의 대처가 중요하다. 이를 위해서 지방공공단체는 국가의 시책에 따른 시책, 지역의 자연적·사회적 조건에 따른 시책을 종합적이고 계획적으로 추진할 것을 규정하고 있다. 또한 국가와 지방공공단체는 상호 협력할 것을 규정하고 있다³⁷⁾.

35) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 282面 이하.

36) 이 규정과 관련하여 ODA의 실시에 있어서 환경배려를 의무지우고 해외에 있어서 사업활동에 있어서 일본 국내와 같은 수준의 규제조치를 규정할 것인가의 여부가 논의되었다. 상대국에의 환경에의 배려에 대해서는 그 국가의 입장, 주권을 존중하는 등의 국제관계에의 배려가 필요하기 때문에 일본 국내에서와 같은 의무를 부과하는 규제조치는 적절하지 않다고 생각된다.

37) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 295面 이하.

(11) 원인자부담과 수익자 부담(제37조·제38조)

환경기본법은 환경이용 등에 관한 비용의 적절한 부담을 위해서 원인자 부담 및 수익자 부담에 관한 규정을 두고 있다. 동법이 규정하는 원인자 부담의 원칙은 환경정책의 중요한 원칙의 하나로서 국가 등이 행하는 사업에 있어서 그 비용을 원인자에게 적절·공평하게 부담시키는 것이다³⁸⁾. 그리고 공공비용부담에 의한 자연환경보전을 위한 사업집행에 대해서 특정의 자에게 현저한 이익이 발생한 경우에는 공공의 비용사용의 공평성을 확보하기 위해서 그 자에 대해서 수익의 한도 내에서 사업의 집행에 요하는 비용을 적정하게 부담시킬 필요가 있다³⁹⁾. 제38조는 「국가 또는 지방공공단체는 자연환경을 보전하는 것이 특히 필요한 구역에 있어서 자연환경의 보전을 위한 사업의 실시에 의해서 현저히 이익을 받은 자가 있는 경우에 있어서 그 자에게 수익의 한도에서 그 사업의 실시에 요하는 비용의 전부 또는 일부를 적정하고 공평하게 부담시키기 위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다」라고 규정하여 수익자 부담에 대해서 규정하고 있다. 이것은 자연환경보전분야에서 수익자부담의 수법의 중요성을 감안하여 자연환경보전법⁴⁰⁾ 및 자연공원법⁴¹⁾이 규정하고 있는 수익자부담의 원칙을 확대하여 규정한 것이다.

(12) 기타

환경기본법은 6월 5일(세계환경의 날)을 환경의 날로 규정하고 있고⁴²⁾,

38) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 312-320面.

39) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 321面 이하.

40) 자연환경보전법 제38조는 「국가 또는 지방공공단체는 보전사업의 집행에 의해 현저히 이익을 받은 자가 있는 경우에 있어서는 그 자에게 그 수익의 한도 내에서 그 보전사업의 집행에 요하는 비용의 일부를 부담시킬 수 있다」라고 규정하고 있다.

41) 자연공원법 제27조는 「국가가 국립공원에 관하여 공원사업을 집행하는 경우에 있어서 당해 공원사업 집행이 특히 지방공공단체에게 이익을 줄 때에는 당해 지방공공단체에 그 집행에 요하는 비용의 일부를 부담시키는 것이 가능하다」라고 규정하고 있다.

공해방지계획, 분쟁처리, 피해구제 등 구 공해대책기본법의 규정을 환경기본법에 계속하여 규정하고 있으며, 중앙공해대책심의회에 대신하여 새롭게 중앙환경심의회를 규정하였다⁴³⁾.

IV. 환경정책기본법의 구조적 특징

1. 환경부하가 적은 지속적 발전이 가능한 사회구축(물질순환형 사회구축)

(1) 법이념으로서 환경저부하형 사회구축과 정책지표로서의 환경부하

환경기본법은 사회경제활동을 모든 자의 공평한 역할분담하에 환경에의 부하가 적은 것으로 하고 건전하고 풍요로운 환경을 유지하여 환경에의 부하가 적은 건전한 경제발전을 도모하면서 지속적 발전이 가능한 사회의 구축을 도모한다. 또한 과학적 지견에 충실하여 환경보전상 지장의

42) 환경기본법 제10조는 사업자 및 국민들 사이에 환경보전에의 관심과 이해를 높이고 적극적으로 환경보전에 관한 활동을 행할 의욕을 고양하기 위해서 「환경의 날」에 대한 규정을 두고 있다. 법률로서 기념일을 규정한 예로서는 스포츠진흥법 제5조의 스포츠의 날(10월 첫째 토요일), 노인복지법 제5조의 노인의 날(9월 15일), 근로청소년복지법의 근로청소년의 날(7월 셋째 토요일), 장애자기본법 제6조의2의 장애자의 날(12월 9일)등이 있다. 휴일로 되는 국민 축일은 「국민축일에 관한법률」에 규정되어 있는데, 환경의 날은 법률에 규정되어 있어도 국민축일은 아니다. 6월 5일은 UN의 「세계환경의 날」인데 이것은 1972년에 스톡홀름 UN인간환경회의의 개최를 기념하여 일본의 제안에 의해 동회의에서 결정되고 1972년 12월 15일 제27회 UN총회에서 결의된 것이다. 일본에서는 다음해부터 6월 5일부터 1주간을 환경주간으로, 1990년부터는 6월을 환경의 달로 하여 각종 환경관련 행사를 실시하여 왔다. 환경의 날의 취지에 관하여 동법 제10조는 「사업자 및 국민간에 널리 환경보전에 대한 관심과 이해를 심화하고 적극적으로 환경보전에 관한 활동을 행할 의욕을 고양하기 위해서 환경의 날을 정한다」고 규정하고 있다. 이러한 취지에 부합하는 구체적 사업으로는 강연회, 심포지엄, 전시회, 팸플릿 및 포스터의 작성·배포, 환경보전활동의 유공자의 표창, 자연관찰회, 식수활동, 야산 및 물가의 청소활동 등을 들 수 있다.

43) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 327面 이하.

미연방지를 지향한다⁴⁴⁾.

구 공해대책법이 전형 7공해와 자연환경을 법적 규율대상으로 하였던 것에 대해서 환경기본법은 공해뿐만이 아니고 지구환경, 생활환경을 포함한 「환경」을 광의로 파악하여 환경기본법에 있어서는 환경이라는 정의를 두고 있지 않다. 지금까지의 경험에서 보아도 환경문제로서 해결이 절박한 문제는 시대와 상황에 따라 변하고 극히 다양하다. 어떤 시점 혹은 어떤 국면에서 환경을 정의하는 것은 오히려 환경문제에의 대응을 한정적으로 할 우려가 있다. 이에 환경기본법은 「인간활동에 의해서 환경에 가하여진 영향으로서 환경보전상에 지장의 원인이 될 우려가 있는 것」(환경기본법 제2조 제1항)을 환경에의 부하로 정의하고 환경에 대한 인간의 행동과 그 영향이라는 면에서 어프로치하고 있다⁴⁵⁾.

이러한 개념의 사용배경은, 종래에 공해라는 개념을 설정하고 이것을 건강 또는 생활환경의 피해를 요건으로 하여 환경과 경제를 대립적으로 포착하여 규제를 가하였던데 반하여, 통상적인 경제활동 및 국민생활에 기인하여 장기적 또는 복잡한 인과관계를 거쳐 발생하는 환경악화의 원인이 될 수 있는 환경영향을 환경에의 부하로 포착하여 이것을 감소시켜 가는 것이 지속가능한 발전 = 환경과 경제의 통합조건이라는 사고에 입각한 것이다⁴⁶⁾. 구 공해대책기본법이 공해를 정책지표로 하여 그 예방·미연방지를 목적으로 하였던데 반하여 환경정책기본법은 환경부하를 정책지표로 한다⁴⁷⁾.

인간활동은 환경으로부터 광물, 화석연료, 식량, 목재 등의 유용물을 취하고 환경 중에 기체, 액체, 고체의 불용물을 버리는 것에 의해서 성립된

44) 浅野直人, “環境基本法と環境基本計劃”, 増刊ジュリスト 1999年 5月号, 31面

45) 鈴木敏央, 環境法(東京:ダイヤモンド社, 1999), 65面 이하.

46) 天野明弘, “環境と經濟の統合—經濟的措置の政策的意義”, 環境研究 93号, 40面.

47) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 123面 이하.

다. 인간의 활동을 장래에도 유지하기 위해서는 유용물의 공급원 및 불용물의 흡수원으로서 환경을 양호한 상태로 유지하는 것이 불가결하다. 그러나 인간사회의 규모가 거대화됨에 따라 환경에서 취하여지는 유용물의 양과 환경에 버려지는 불용물의 양이 자연의 회복(재생·정화)능력을 넘어서 결과적으로 공급원과 흡수원으로서 환경이 서서히 손상되고 있다. 인간의 사회경제활동을 지속가능한 것으로서 하기 위해서는 궁극적으로 자연으로부터 채취하는 재생가능자원의 양을 자연의 재생능력의 범위로 하고 자연에 배출되는 물질의 양을 자연이 수용가능한 양의 범위로 하는 것이 중요하다. 이를 위해서 환경으로부터 유용물의 채취 및 환경에의 불용물의 배출에 대해서 자연의 회복능력을 넘는 것을 저감시키기 위한 시책을 강구할 필요가 있다. 이러한 인식에 기초하여 환경에의 부하를 정의하고 그 저감을 향한 시책을 강구하도록 한 것이다.

환경부하에 대한 정의 중에서 「환경에 가하여진 영향」이라 함은 환경에의 영향 중에서 개별활동에 의해서 환경에 새로이 가하여진 부분(영향의 증가분)을 지칭하는 개념이다. 환경에의 부하에는 오염물질 등이 배출된 것에 의한 것, 동식물 등의 자연물이 손상에 의한 것, 자연경관이 변경에 의한 것 등이 있다. 「환경보전상 지장」⁴⁸⁾이라 함은 규제 등의 시책을 강구해야 할 정도의 환경의 악화를 발생시키는 것으로 인간의 활동에 수반하여 대기, 물, 토양, 그 밖의 자연적 구성요소가 악화하는 것에 의해서 공해 또는 그 밖의 인간의 건강과 생활환경에 피해를 발생시키는 것과 개

48) 종래 구 공해대책기본법과 자연환경보전법의 2법에 의거하여 공해방지대책과 자연환경보전대책은 각각의 체계하에서 시책이 추진되어 왔다. 그러나 환경문제는 이러한 이분법적 체계에 맞지 않는 분야가 증가하고 있다. 예컨대 지구온난화 문제는 생태계의 대규모적 변화를 통하여 자연환경에 큰 영향을 미치는 것과 함께 스트레스의 증가 등에 의한 건강피해, 해수면상승 등에 의한 생활환경피해를 발생시키고 있다. 또한 질소산화물 및 유황산화물에 의한 피해는 건강뿐만 아니라 산성비의 발생을 통하여 자연환경에도 피해를 미칠 수 있다. 환경기본법은 공해의 피해, 자연환경의 파괴의 양자를 원칙적으로 「환경보전상 지장」으로서 일체로서 파악하고 특별한 경우에만 공해 또는 「자연환경보전상 지장」으로서 규정하여 환경행정의 일체화를 도모하고 있다.

발행위 등에 의해서 자연환경이 악화되는 것 또는 일정한 녹지확보가 필요한 경우에 필요한 자연환경의 정비가 행하여지지 않는 것에 의해서 공공을 위해서 확보되는 것이 불가결한 자연혜택이 확보되지 않은 것 등을 의미한다⁴⁹). 「환경보전상의 지장」에는 환경에의 부하에 의해서 발생하는 것과 자연의 변화에 의해서 발생하는 것의 2종류가 있을 수 있다. 「원인이 될 우려가 있는 것」이라 함은 직접적이고 단독적으로 환경보전상 지장을 발생하는 것 뿐만 아니라 축적되는 것 등에 의하여 환경보전상의 지장을 야기하는 것을 포함한다. 배출되는 오염물질 등의 영향이 자연의 재생능력 또는 정화능력의 범위에 있는 경우에는 집적, 축적 등을 통하여 환경보전상의 원인이 될 우려가 없는 것으로 환경에의 부하에 해당하지 않는다⁵⁰).

(2) 환경저부하형 사회구축과 사업자·국민의 책무

① 사업자 책무

환경에의 부하의 원인자는 사업자에 한정되지 않고 생활폐수 및 생활폐기물에서 볼 수 있듯이 국민도 원인으로 파악되지만 환경보전상 지장에 대한 개개의 원인자로서 환경에의 부하의 양이 일반국민의 경우와 비교하여 사업자가 훨씬 크며, 일반적으로 사업자는 사회활동의 촉진을 위해서 각종 조직을 가지고 있고 환경보전을 위한 조치를 실시할 수 있는 상당한 물적·인적 능력을 가진다는 점에서 사업자에 대해서 일반국민과 다른 책무규정을 두고 있다. 제4조 제1항은 「사업자는 기본이념에 따라서 그 사업활동에 당하여 이것에 수반하여 발생한 매연, 오수, 폐기물 등의 처리 그 밖의 공해를 방지하거나 자연환경을 적정하게 보전하기 위해

49) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 124面.

50) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 124面.

서 필요한 조치를 강구할 책무를 가진다」라고 규정하고 있다. 이것은 공해방지 또는 자연환경보전에 대해서 환경보전상 지장의 직접원인자로서 사업자가 갖는 책무에 대해서 규정한 것이다.

그리고 동조 제2항은 「사업자는 기본이념에 따라서 환경보전상의 지장을 방지하기 위해서 제품의 제조, 가공 또는 판매 그 밖의 사업활동을 행함에 당하여 그 사업활동에 관한 제품 그 밖의 물건이 폐기물이 된 경우에 그 적절한 처리가 되도록 필요한 조치를 강구하여야 한다」라고 규정하고 있다. 경제활동의 활발화, 국민의 라이프 스타일의 변화에 수반하여 폐기물의 배출량이 증가하고 환경에의 부하가 높아지고 있다. 이러한 상황을 감안하여 환경기본법은 제8조 제1항부터 제3항에서 폐기물에 관한 책무를 포함하여 사업자의 책무를 규정하고 있다. 이 중에서 제2항은 사업활동에 관련된 제품 등이 폐기물이 된 경우에 그 적절한 처리가 도모 되도록 제품의 각 단계별로 필요한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

동조 제3항은 「전 2항에 규정된 것 이외에 사업자는 기본이념에 따라서 환경보전상의 지장을 방지하기 위하여 물건의 제조, 가공 또는 그 밖의 사업활동을 행함에 당하여 그 사업활동에 관한 제품 그 밖의 물건이 사용되거나 폐기되는 것에 의한 환경에의 부하의 저감에 기여하도록 노력함과 함께 그 사업활동에 있어서 재생자원 그 밖의 환경에의 부하저감에 기여하는 원재료, 역무 등을 이용하도록 노력하여야 한다」고 규정하고 있다.

환경기본법은 사회경제활동 그 밖의 활동에 의한 환경부하를 가능한 한 저감하는 것 등에 의해 지속적으로 발전하는 것이 가능한 사회를 구축하는 것이 중요하다는 인식하에 사업활동의 모든 단계에서 환경보전에 배려하여 활동할 것을 요구하고 있다. 그 구체적 표현으로 이 규정의 전단에 있어서 사업자가 물건제조 등의 사업활동을 행함에 있어서 그것과

관련된 제품 등이 소비자 등에 의해서 사용 또는 폐기되는 것에 의해서 환경에의 부하가 필연적으로 발생하는 것을 감안하여 부하저감에 기여하도록 노력할 책무를 규정하고 있다.

동조 제4항은 「전3항에 규정하는 것 이외에 사업자는 기본이념에 따라 그 사업활동에 관하여 이것에 수반하는 환경에의 부하의 저감 그 밖의 환경보전에 스스로 노력하는 것과 함께 국가 또는 지방공공단체가 실시하는 환경보전에 관한 시책에 협력할 책무를 가진다」라고 규정하고 있다⁵¹⁾.

② 국민⁵²⁾의 책무

오늘날 환경문제는 자동차교통 등에 의한 대기오염, 생활배수 등에 의한 수질오염 등의 도시형·생활형 환경문제, 지구온난화문제, 폐기물의 배출량의 증대 등에서 볼 수 있듯이 사업자의 사업활동뿐만 아니라 국민의 일상생활 등에 수반하여 발생하는 환경에의 부하의 집적에 의해서 발생하고 있다. 이와 같은 문제의 해결을 위해서는 국민 개개인의 대처가 중요하고 국민 개개인이 라이프 스타일을 환경에의 부하가 적은 것으로 개선하여가는 것이 중요하다. 이를 위해서 제9조 제1항은 「국민은 기본이념에 따라서 환경보전상 지장을 방지하기 위해서 일상에 수반하는 환경에의 부하저감에 노력하여야 한다」고 하여 일상생활에 수반하는 환경에의 부하저감에 노력할 것을 규정하고, 제2항은 「전항에 규정하는 이외에 국민은 기본이념에 따라서 환경보전에 스스로 노력함과 함께 국가 또는 지방공공단체가 실시하는 환경보전에 관한 시책에 협력할 책무를 가

51) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 157面 이하.

52) 구 공해대책기본법에 있어서는 그 제정시에 주로 문제되었던 것이 지역적 산업공해이고 이것에 대한 대처가 지역사회의 주민으로서의 입장에서 행하여지는 것이 많았기 때문에 주민으로서의 책무를 규정한 것인데 대하여 오늘날 환경문제는 지구온난화, 오존층의 파괴, 산성비 등 지방공공단체의 구역의 범위를 넘는 문제도 많고 이것에 대한 대처도 지역사회의 주민보다도 국민의 입장에서 행하여지는 것이 많기 때문에 환경기본법에서는 국민으로서의 책무로 규정하였다.

진다」라고 하여 환경보전노력의무와 국가 또는 지방공공단체의 환경보전시책에 관한 협력의무를 규정하고 있다⁵³⁾.

(3) 국가의 시책의 책정·실시에 있어서 환경배려의무와 환경영향평가제도

제19조는 「국가는 환경에 영향을 미친다고 인정되는 시책을 책정하거나 실시에 당해서 환경보전에 배려하여야 한다」고 규정하고 있다. 이 규정은 전반적 국가시책의 책정·실시에 당하여 환경배려를 요구한 것이다. 국가의 시책은 그것에 따라서 사회경제활동이 전개되고 그것에 수반하여 발생하는 영향이 광범하고 다기적으로 미치기 때문에 그 책정·실시에 당하여서는 환경에 악영향이 없도록 배려할 필요가 있다. 이 규정은 환경영향평가를 규정한 제20조 규정과 더불어 사전배려의 관점을 정책수단으로 구현한다는 것이다⁵⁴⁾.

국가의 시책에는 지역개발시책과 같이 환경영향과 직접적으로 강한 관련성이 있어서 절차면을 포함하여 상당정도의 배려가 요구되는 것으로부터 복지정책과 같이 직접적으로 환경영향을 발생시키는 요소가 상정하기 어려운 것까지 다양하지만 환경영향과의 관계에 따라서 필요한 배려가 행하여질 필요가 있다. 어떤 정책이 환경에 영향을 미칠 것인가의 여부는 제 1차적으로는 정책책정 실시주체에 의해서 행하여진다. 복수의 기관이 관여하여 시책을 책정·실시하는 경우에는 필요에 따라서 이러한 기관들이 당해 판단에 관여하게 될 것이다. 개별사업이 특정되기 이전 단계에 있어서 전반적 계획의 책정시에는 이 규정이 적용되지만 개별사업이 특정된 단계에서 당해 사업에 대해서 환경보전상의 배려를 행하는 것은 제

53) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 159-166面.

54) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 208-211面.

20조의 환경영향평가제도에 의해서 규율된다⁵⁵⁾.

(4) 환경저부하형 사회구축과 시설정비

대도시지역에 있어서 질소산화물 등의 대기오염문제와 생활폐수에 의한 수질오염문제 및 지구온난화 등의 환경문제는 이것이 특정한 사업활동의 결과로서가 아니라, 통상의 경제사회의 활동의 결과 발생하는 것이기 때문에 개별적 규제 등의 조치로서는 불충분하고 그 구조상 환경에의 부하가 적은 경제사회의 구축을 도모하고 광범한 사회자본의 정비 등의 사업을 추진하는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 이에 제23조 제2항은 「국가는 하수도, 폐기물의 공공적 처리시설, 환경에의 부하저감에 기여하는 교통시설(이동시설을 포함한다) 그 밖의 환경보전상의 방지에 기여하는 사업을 추진하기 위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다」라고 규정하였다⁵⁶⁾.

자연환경을 적절하게 보호하고 그 건전한 이용을 도모하기 위해서 종래부터 시설정비 등의 사업이 실시되었지만 자연과의 접촉에 대한 국민의 확장된 요구에 대응하고 감소하고 있는 중요한 자연을 유지·관리하고 희소한 야생동식물의 종의 보존 등을 도모하기 위해서는 금후에도 적절한 형태로 관련시설 정비사업 등의 추진이 필요하다. 제23조는 하수도의 정비사업 등 오염물질 등을 직접 처리하는 사업 이외에 효율적인 물류시스템 등의 형성을 통하여 환경에의 부하저감에 기여하는 철도시설 및 바이패스 도로의 정비 등을 적절하게 위치 지우고 공적 주체가 행하는 사업뿐만 아니라 지역 냉난방의 보급 등의 사업자 등이 행하는 시설정비사업을 비롯한 각종사업 등을 적절히 위치 지우는 것에 의해서 환경에의 부

55) 淡路岡久, “環境基本法と環境アセスメント制度”, JURIST 1041号, 32面.

56) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 241面 이하.

하저감에 기여하는 각종시설정비 등의 사업추진을 도모하고 환경에의 부하가 적은 지속적 발전이 가능한 사회기반정비를 도모함과 함께 자연환경보전에 관한 시설정비추진 등을 도모한다고 규정하였다⁵⁷⁾.

(5) 환경저부하형 사회구축과 제품 어세스먼트 지원

제24조 제1항은 「국가는 사업자에 대해서 제품의 제조·가공 또는 판매 그 밖의 사업활동에 있어서 미리 그 사업활동에 관련된 제품 그 밖의 제품이 사용되거나 폐기되는 것에 의한 환경에의 부하에 대해서 사업자가 스스로 평가하는 것에 의해서 그 제품에 관한 환경에의 부하의 저감에 대해서 적절하게 배려하는 것이 가능하도록 기술적 지원 등을 행하기 위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다」고 규정하고, 제2항은 「국가는 재생자원 그 밖의 환경에의 부하저감에 기여하는 원재료, 제품, 역무 등의 이용이 촉진되도록 필요한 조치를 강구하여야 한다」라고 규정하고 있다⁵⁸⁾.

제품 등의 사용·폐기에 수반한 환경에의 부하저감에 있어서 이러한 제조·판매 등의 공급자측인 사업자가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것을 감안하여 이러한 자가 그것의 제조·판매에 있어서 미리 환경에의 부하를 평가하고 그 저감에 관하여 적절하게 배려하도록 하게 하는 기술적 지원 등을 위한 조치를 동조 제1항에 규정하였다. 그리고 동조 제2항은 제품·역무 등의 이용자 측에 착안하여 국가, 사업자, 국민 등 모든 주

57) 환경에의 부하가 적은 사회경제활동을 추진하기 위해서는 그 기반이 되는 환경보전관련의 사회자본을 충실하게 할 필요가 있다. 자주적으로 사회경제활동을 개선한다고 하더라도 그것을 지지하는 사회자본이 수반되지 않으면 한계가 있다. 특히 재화를 생산하고 운반하고 소비하는 사회의 동맥에 해당하는 사회자본에 비교하여 재생자원을 회수하고 운반하기 위한 사회자본, 폐열을 이용하기 위한 사회자본 등의 사회의 정맥에 해당하는 사회자본의 정비가 뒤떨어져 있다. 또한 자발적인 활동을 위한 정보제공, 활동의 장의 제공 등에 관한 사회자본의 정비도 필요하다. 이와 같이 사회자본의 정비는 공공투자에 의해서 적극적으로 추진할 필요가 있다.

58) 環境廳企劃調整局企劃調整課 編, 前掲書, 240面 이하.

체에게 환경에의 부하가 적은 제품·역무 등의 이용을 촉진하게 하는 조치를 규정한 것이다.

환경에의 부하가 적은 건전한 경제발전을 도모하면서 지속적으로 발전하는 것이 가능한 사회를 구축하기 위해서는 환경에의 부하가 적은 제품·역무 등이 적정하게 평가되고 이러한 것이 공급되는 경제활동이 행하여지도록 할 필요가 있다. 이러한 경제활동은 일반적으로 환경보전비용을 더 많이 부담하게 되기 때문에 경제적으로 불리한 조건에 놓여지게 된다. 환경에의 부하저감에 기여하는 제품 등의 이용촉진을 위한 국가의 규제조치를 규정하는 환경정책기본법 제34조는 이러한 상황을 감안하여 국가가 기술적 지원 등 필요한 조치를 강구하도록 한 것이다⁵⁹⁾.

2. 국제적 협조에 의한 지구환경보전의 적극적 추진

(1) 환경문제와 국제협력

환경기본법은 환경보전문제의 성격이 지구규모로 확산되고 있고 인류 전체이익과 국민의 이익을 분리할 수 없다는 인식에 따라서 지구환경보전에 대해서 국제적 협조를 통하여 적극적으로 추진할 것을 기본이념의 하나로 규정하고 있다. 지구환경보전의 이념으로서 첫째 지구환경보전이 인류공통의 과제이며 국민적 과제라는 것, 둘째 국가와 국제사회는 밀접한 상호의존관계에 있다는 것, 셋째 이러한 지구환경보전에는 국가의 능력과 지위를 고려한 대처가 필요하다는 것 등의 기본인식을 제시하고 지구환경보전의 추진방식에 대해서 국가는 다른 국가와 협조 하에서 지구환경보전을 위해서 적극적으로 대처해야 한다는 기본자세를 명확히 하였다. 환경보전에 관한 국제적 협력에 관하여 환경기본법은 기본이념을 규

59) 倉阪秀史, 前掲論文, 35面.

정한 제5조 이외에 그 구체적 시책을 제32조-제35조에서 규정하고 있는데 그 내용은 첫째 국제협력과 개발도상지역의 환경보전지원, 그것에 관한 전문가의 육성 등의 조치, 둘째 지구환경감시, 관측, 측정 등에 있어서 국제적 연대확보, 셋째 지방공공단체 또는 민간단체 등에 의한 활동을 촉진하기 위한 정보제공 등의 조치, 넷째 국제협력의 실시에 있어서 국제협력의 실시지역에 관한 지구환경배려의 정보제공 등의 필요한 조치 등이다. 환경보전문제의 해결을 위해서는 국내시책에 부가하여 국제협력이 필요불가결한데 이러한 불가결성이 환경기본법에서 국제협력에 관한 구체적 규정의 근거라고 할 수 있다. 환경기본법은 제32조에서 지구환경보전, 개발도상지역의 환경보전, 보편적 가치를 가지는 환경보전의 3분야를 국제협력의 범위로 규정하였다⁶⁰⁾.

(2) 국제협력의 대상이 되는 환경보전의 범위

① 지구환경보전

국가는 지구환경보전에 관한 국제협력을 추진하기 위해서 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다. 지구온난화 방지, 야생생물종의 감소 등의 지구환경보전은 인류공통의 과제이기 때문에 필요한 시책을 강구하는 것과 함께 국제적 연대를 통하여 대처할 필요가 있다. 이러한 견지에서 지구환경보전을 위해서 국제적 연대를 비롯한 국제협력을 추진하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 환경기본법은 지구환경보전을 「인간의 활동에 의한 지구전체의 온난화 또는 오존층의 파괴진행, 해양오염, 야생생물종의 감소 그 밖에 지구전체 또는 그 광범한 부분의 환경에 영향을 미치는 사태에 관련한 환경보전으로서 인류의 복지에 공헌함과 함께 국민의 건강하고 문화적 생활의 확보에 기여하는 것」이라고 정의하고 있

60) 塚本直也, “環境基本法の制定と國際協力の推進”, *ジュリスト* 1041号, 41面.

다. 당초의 검토단계에서 구 환경청조직령에 있었던 「자국과 자국 이외의 지역에 걸쳐있는 광범하고 대규모로 발생하는 환경변화에 관련한 환경보전」이라는 표현을 사용하는 것도 검토되었다. 이 정의의 특징은 지구환경문제를 지리적·물리적으로 표현하려 한 것이지만 과학적으로 미해명부분이 많은 지구환경문제를 현상으로서 정의하는 것은 무리가 있고 국민의 폭넓은 이해를 얻는 것이 어렵다고 하여 상기와 같이 정의하였다⁶¹⁾.

② 개발도상지역의 환경보전

제32조 제2항 후단은 국가는 개발도상국의 환경보전 등에 관한 국제협력을 추진하기 위해서 필요한 조치를 강구할 것을 규정하고 있다. 개발도상지역의 환경문제는 제1항 전단의 지구환경보전에 관한 것으로서도 취급되고 있다. 이것 이외에 별도의 규정을 둔 것은 환경문제에 대한 개발도상국의 대처능력의 부족 등으로 인하여 다수의 개발도상지역에서 다양한 환경문제가 발생되고 있고 이러한 것이 심각화하면 인류전체의 문제로 발전할 수 있다고 인식하였기 때문이다. 이 때문에 이들 문제에 국제적으로 공동하여 대처하고 그 대처능력의 향상 등을 위한 지원 등에 노력하여야 한다. 이러한 견지에서 환경기본법은 개발도상지역의 환경보전에 기여하는 지원 등의 국제협력의 추진에 노력할 것을 규정하고 있다. 구체적으로는 환경ODA에 의한 지원, 국제 심포지엄 등에 의한 지식의 심화, 이해의 증진 등을 들 수 있다⁶²⁾.

61)塚本直也, 前掲論文, 42面.

62)塚本直也, 前掲論文, 43面.

③ 보편적 가치를 가지는 환경보전

국제적으로 높은 가치가 있다고 인정되는 환경보전이라 함은 남극조약과 같이 국제조약 등에 의해서 보호되는 환경보전이다. 이러한 것은 인류 보편의 가치를 가지는 것이고 국가는 조약 등에서 규정된 바에 의해서 그 보전에 공헌하여야 하기 때문에 환경기본법은 국제협력추진에 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 협력내용은 당해 국제조약 등에서 규정된 바에 의한다⁶³⁾.

3. 환경기본법의 금후의 과제

환경기본법의 금후의 과제로 지적될 수 있는 것으로 다음의 것을 들 수 있다.

첫째 사업자에 대해서 사업활동을 행함에 있어서 공해방지, 자연환경보전, 폐기물처리상의 필요한 조치의무와 제품의 사용폐기 재생자원의 이용 등에 대한 노력의무, 국가 등의 시책에의 협력의무를 규정하지만, 물질순환형 사회구축을 강화하기 위해서는 사업활동 이전의 경영정책단계에서 환경배려책무 및 환경감사책무에 대해서 규정할 필요가 있다.

둘째 국민은 일상생활에 수반한 환경에의 부하저감노력과 국가 등의 시책에 협력할 책무를 규정한다. 그러나 환경에의 부하저감만을 규정하는 것은 너무 협소하고 라이프 스타일의 변경 등을 포함한 환경보전에 대한 적극적 책무를 규정할 필요가 있다.

셋째 국가는 환경에 영향을 미친다고 인정되는 정책책정에 있어서 환경보전에 배려하여야 한다고 규정하고 있으나 그 요건이 구체적으로 규정되어 있지 않기 때문에 그 실효성이 의문이 된다. 보다 구체적인 요건

63) 塚本直也, 前掲論文, 42面.

의 규정을 통한 실효성확보가 필요하다.

넷째 제품 어세스먼트에 관하여 당해 조치를 사업자에게 의무지우는 것이 아니고 기술적 지원에 필요한 조치를 강구하는데 머물고 있기 때문에 그 실효성을 확보하기 어렵다. 따라서 제품 어세스먼트법을 제정하고 소비자 참가를 포함한 절차를 의무지우는 것이 필요하다.

다섯째 공해수출의 효과적 통제를 위해서 현행규정 이외에 자국기업에 대한 국내규제법의 역외적용 등 규제강화의 법적 조치가 필요하다.

V. 맺음말

이상에서 일본 환경기본법의 구조⁶⁴⁾에 대해서 검토하였다. 외형적으로 우리 나라 환경정책기본법과 유사한 구조와 내용을 가지지만 앞에서 본 바와 같이 그 내용에 있어서는 적지 않는 차이점을 가지고 있다. 이러한 점을 감안하여 우리 나라 환경정책기본법제에 대해서 몇가지 제언을 한다.

첫째 문제상황인식과 해결방향의 제시의 불명확성이다. 현대 환경문제의 핵심적 특질은 침해태양의 시간적 공간적 광역성 및 복합적 요인에 기인한 원인자의 다양성 및 기술적 제거가능성의 한계이다. 이러한 문제의 해결책으로 제시되고 있는 것이 환경저부감형 사회구축(물질순환형 사회구축)과 환경문제에 대한 국제적 대처이다. 전자에 관하여 현행법이 몇몇 규정을 두고 있지만 이들 조문으로는 효과적 대처가 어렵다고 판단되며 특히 이러한 문제해결을 위해서 현행법에서 키워드로 사용하고 있는 환경침해와 환경훼손(이들을 예방개선하기 위한 개념으로서 환경보전)의

64) 환경기본법의 기본구조를 도식화하면 표1과 같다.

개념은 환경저부감형 사회구축(물질순환형 사회구축)을 위해서는 불충한 도구개념으로, 이를 추진하기 위한 필요한 새로운 정책지표 또는 개념의 개발이 필요하다. 후자에 대해서도 환경정책기본법은 기본적 시책의 하나로서 제17조에 규정하고 있으나 그 내용이 현저히 불충분하다고 사료된다.

둘째 환경정책기본법은 환경이라는 정의를 두고 자연환경과 생활환경이 이에 해당한다고 규정하고 있다. 그러나 지금까지의 경험에서 보아도 환경문제로서 해결이 절박한 문제는 시대와 상황에 따라 변하고 극히 다양하다. 어떤 시점 혹은 어떤 국면에서는 환경을 정의하는 것은 오히려 환경문제에의 대응을 한정적으로 할 우려가 있다. 따라서 이에 대해서도 적절한 재검토가 필요하다.

셋째 환경보전에 있어서 국가와 지방자치단체간의 역할분담과 양자의 관계에 대한 법규정의 정비가 필요하다. 이러한 것은 환경정책기본법이 제정될 당시에 지방자치제도의 정비가 미비하였던 것이 그 이유로 사료되나 지방자치제도가 본격적으로 시행되고 있는 현시점에서는 이에 대한 체계적 재검토가 필요하다.

넷째 기본적 시책 상호간의 관계에 대한 규정이 없기 때문에(기본적 시책의 총칙규정-예컨대 일본 환경기본법 제14조)기본적 시책상호간의 종합적이고 유기적 연결을 통한 통합적 시책시행을 위한 법적 근거를 결하고 있다. 이 점에 대한 정비도 검토가 필요하다.

다섯째 용어사용의 적절성과 통일성의 결여이다. 환경정책기본법 제20조, 제20조의 2, 제21조, 제21조의2에서 기본적 시책의 주체로서 정부를 규정하고 있으나, 유사한 사항에 대해서 기본적 시책의 주체로 규정한 국가 또는 지방자치단체와 차이점을 둔 근거가 불확실하다. 용어사용의 적절성과 통일성의 정비가 필요하다.

환경기본법의 기본구조(표 1)

