

環境政策基本法 改正案에 관한 小考

- 同 法案 總則 부분을 중심으로 -

金 海 龍*

I. 序 言

綜合的 環境法の 성격을 지녔던 環境保全法을 중심으로 하는 環境行政法體系가 環境政策基本法과 각 環境汚染源에 대한 個別 對策法體系로 分法化된 지 10년이 지났다. 그간 이와 같은 소위 環境행정법의 分법화 체계의 장점에 대한 肯定的인 評價도 적지 아니하였으나, 個別 環境汚染源別 對策法體系의 유용성에 대한 비판적 시각도 없지 아니하였다.¹⁾

소위 環境행정법의 分法化 體系에 대한 비판은 주로 각 環境汚染源別 對策法들간에 統合的이고, 상호 連繫的인 요소가 매우 부족하다는 점에 관한 것이었다. 筆者 역시 현재의 分법화된 環境행정법 체계하에서는 복합적이고 다원적인 環境汚染현상에 대한 종합적이고 체계적인 대응에 문제점이 있다는 생각을 갖고 있다.²⁾ 10년 전 環境행정법의 分법화 체계의 도입 당시 개별환경법 체계하에서 초래될 종합적이고 통합적인 環境정책

* 啓明大學校 法大 教授

1) 전병성, 우리나라환경법의 발전과 環境政策基本法의 제정, 環境법 연구 제14집, 1992, 98면 이하 참조.

2) 環境政策基本法은 개별환경법들과의 관계에 있어 그 적용상 우선적 지위를 갖지는 못하고, 다만 그 내용이 環境보호와 관련된 법정핵적 원리를 규정하고 있어 개별법조문의 해석에 방향을 제시하는 기능을 갖는다고 할 것임.

내지 대책의 결여 문제를 해결하기 위하여 環境關係 基本法 내지 方針法 으로서 環境政策基本法을 마련하였던 점은 주지하는 바와 같다.³⁾

집어 보아야할 점은 분법화된 환경행정법 체계하에서 統合的이고 綜合的인 環境對策의 缺如現象을 극복하기 위해 만든 현재의 環境政策基本法이 당초의 기능을 충분히 수행할 수 있었던가 하는 점이다.⁴⁾ 결론적으로 말하여 현행 環境政策基本法의 내용은 만족할 만한 것이 못된다고 할 것이다. 현재 정부가 環境政策基本法안의 개정작업을 통하여 그 내용에 대폭적인 손질을 가하고자 하는 점도 이러한 脈絡에서 이해할 수 있다.

II. 現行 環境政策基本法에 대한 評價

1. 現行 環境政策基本法의 內容

현행 環境政策基本法은 총 50개 조항(부칙 8개 조항 포함)으로, 총칙, 環境保全 計劃樹立, 基本的 施策, 自然環境의 保全, 紛爭調整 및 被害救濟, 法制 및 財政上的 조치, 環境保全委員會 등의 章 내지 節로 구성되어 있다. 주요 내용을 살펴보면,

- 제1장인 총칙에서는 환경보호를 위한 기본이념(제2조), 환경보호를 위한 국가 내지 지방자치단체(제4조), 사업자의 책무(제5조), 환경에 관한 국민의 권리, 의무(제6조), 環境汚染방지를 위한 原因者責任原則(제7조) 및 사전예방원칙(제8조) 등을 규율하고 있고,
- 제2장에서는 環境基準의 설정(제10조), 환경보전을 위한 장기, 중기

3) 環境政策基本法의 제정배경에 대해서는 전병성, 상계서, 88면 이하.

4) 환경정책기본법의 종합법적 내용과 문제점은 이상돈, 환경정책기본법에 대한 고찰, 공법연구 제 21집, 1993, 참조.

- 종합계획의 수립(제12조, 제14조의 2), 시도환경보전계획수립(제14조의 3), 환경보전에 관한 교육(제16조) 및 민간환경단체의 환경보전 활동촉진(제16조의 2), 유해화학물질의 관리 및 방사성물질에 의한 환경오염방지(제21조 및 제21조의 2), 국제협력 및 지구환경보전(제17조), 환경과학기술의 진흥(제18조), 환경보전시설의 설치, 관리(제19조), 환경보전을 위한 규제(제20조), 경제적 유인수단(제20조의 2), 특별종합대책의 수립(제22조), 영향권별 환경관리(제23조), 자연환경의 보호(제24조), 분쟁조정 및 피해구제(제29조 및 제30조), 환경오염 피해에 대한 無過失責任原則(제31조) 등을 규정하고 있으며
- 제3, 4장에서는 간략하게 재정상의 조치(제32조 내지 제34조), 환경보전위원회, 환경보정협회등의 설치(제36조, 제37조)에 관하여 규정하고 있다.⁵⁾

2. 評價

(1) 條項의 配置와 관련하여

현행 環境政策基本法 역시 전술한 바와 같이 環境保全을 위한 많은 중요한 政策的 내지 施策的 條項들을 규정하고 있다. 그러나 우선 각 條項들의 配置나 內容의 相互 重疊 등 立法技術上 中대한 缺陷이 있다고 아니할 수 없다. 제1장 총칙 부분에서는 대체적으로 각 조항의 配列이 무난하다고 하겠으나, 제2장에 있어서는 제1절의 環境基準에 관한 사항과 제2절에서 규율하고 있는 각종의 環境保護施策에 관한 事項들이 당해 조항의 內容의 重要性이나 의미 등에 비추어 잘 정비되어 있지 아니하다. 準立法的 意味를 갖는 環境基準에 관한 사항과 여타의 個別 施策的 事項들

5) 環境政策基本法의 內容에 대한 개략적인 설명에 대하여는 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 428면 참조.

을 구분하여 節을 달리하여 규정하고 있는 것은 타당한 것으로 인식되지만, 행정계획의 법적 성질, 행정계획의 수립절차, 행정계획의 효력 등과 관련하여 많은 법적 문제점을 내포하고 있는 環境保全을 위한 각종의 計劃樹立에 관한 사항들과 국가 또는 지방자치단체의 기본적인 과제에 해당되는 環境狀態의 調査, 國際協力 및 地球環境保全, 환경과학 기술의 진흥, 環境保全施設의 설치, 관리, 環境保全을 위한 敎育, 그리고 經濟的 誘因手段 등에 관한 사항을 단지 국가나 지방자치단체가 행해야할 시책들이라는 이유에서 하나의 절에서 총괄하여 나열하고 있는 점은 立法技術的으로 결코 잘된 立法이라고 할 수 없을 것이다. 또한 여타의 環境汚染源들에 대한 언급이 전혀 없이 특수한 개별 環境汚染源이라고 할 수 있는 유해화학물질과 방사성물질에 관하여서만 그 적정한 관리와 環境汚染防止에 관한 조치를 규율하고 있는 점은 규율대상에 관한 균형적인 立法이라고 하기 어렵다. 더 나아가서 제3절에서는 자연환경보호의 대상, 보호의 수단 등에 관한 아무런 내용 없이 오직 1개 조문만으로 국가와 국민이 자연환경보호에 노력하여야 한다는 규정을 두고 있는 점은 자연환경이 동 법률의 규율대상이 환경의 개념에 포괄되는 것이라는 점에서 그러한 사항은 앞의 제1장 총칙의 어느 조항에 포함시키는 것이 의미적으로나 立法 編制의 측면에서 타당한 것이라 할 것이다.

뿐만 아니라 제3장의 法制 및 財政支援등 財政上의 措置에 관한 사항은 국가나 지방자치단체가 행해야할 환경보호를 실현할 가장 기본적인 사항이라는 점에서 총칙의 국가의 책무 등과 관련된 조항들에서 다루어져야할 사항이라 할 것이며, 이러한 내용을 동 법률에서 하나의 장으로 설치하는 것은 立法上의 缺陷이라고 아니할 수 없다.

(2) 條項의 內容과 關連하여

環境政策基本法의 성격 자체가 環境行政과 關連된 基本 方針法이라는 점에서 구체적인 사항보다는 원칙적이 내용이 규율될 성질의 것이라고 하겠으나,⁶⁾ 동 법률의 대부분의 규정들이 어떤 면에서 國家 役務와 關連하여 當然視되는 내용들을 매우 추상적으로 규정함으로써, 동 법률 스스로 그 격을 떨어드리고 있다고 評價된다. 環境보호를 위한 국가나 지방자치단체의 役務 등에 關한 많은 條項들은 하나의 法條文에 통합하여, 상호 그 保護對象을 달리하거나 役務의 性質을 달리하는 사항들에 대하여는 개별 項目으로 규율하는 것이 法의 執行者나 垂範者에게 의미가 있을 것이다. 예를 들어 제3장에서 규정하고 있는 自然保護에 노력할 義務나 國際協力 및 地球環境保全에 노력해야 한다는 사항이나, 環境科學技術振興에 關한 필요한 施策을 强구하여야 한다는 규정들은 국가나 지방자치단체의 環境保全을 위한 기본적인 責務條項으로 포괄 될 수 있는 내용이라고 할 것이다.

環境보전을 위한 원칙적 규정이나 노력할 의무 등을 강조하고 있는 규정들은 가급적 총칙의 규정들로 통합하고, 개별적인 조치나 수단, 절차, 제도에 關한 사항은 그 내용에 따라 별개의 章이나 節로서 규율하는 立法이 바람직하다고 할 것이다.

6) 環境政策基本法의 성격과 關連하여 基本법의 법체계상의 지위에 關하여는 조정환, 법령상호간의 체계에 關한 연구, 법제, 통권 제268호, 1989, 19면 이하.

III. 環境政策基本法 改正案에 대한 檢討

1. 環境政策基本法 改正案의 주요 內容

현행 環境政策基本法의 체제상의 문제점을 보완하고 環境保全政策 具現을 위한 새로운 제도나 조치들의 立法化 必要性은 근래 環境보호를 위한 國際的인 協約이 많아지고 심각성을 더해 가는 環境汚染狀況, 그리고 외국에서의 環境보호에 관련된 제도의 발전 등에 비추어 절실하게 되었다.

法令改正의 難點은 비록 體系上의 問題點이 발견된다고 하더라도, 개별적인 條項의 修正이나 補完의 水準을 넘어서 전면적인 改編을 행하기가 매우 어려운 사정이 있다. 그러한 점에서 현행 環境정책기본법도 그간 부분적인 개정작업을 통하여 새로운 條項을 插入하거나 條項을 削除하는 형식으로 보완되어 왔다. 그러나 새로운 環境政策基本法 改正案은 그 내용에 비추어 部分的 改正作業이 아니라 大幅的인 補完作業의 성격을 지닌다고 評價된다.

環境政策基本法 改正案의 章과 節의 編制는 현행의 법률과 동일하다. 즉 동 개정안은 제1장 총칙, 제2장 環境보전계획 수립 등, 제3장 법제 및 재정성의 조치, 그리고 제4장 環境보전위원회 등에 관하여 규정하고 있고, 가장 많은 條文들이 배치된 제2장의 경우에 각 節의 除目과 配列 順序 역시 전혀 변경되지 않았다. 이러한 점에서 동 법 改正案은 현행의 법 규정의 기본적인 骨格을 그대로 둔 채 개별 條文의 添削과 配置의 調整으로 立法의 充實을 기하고자 한 것으로 평가된다.

改正案의 내용은 총체적으로 기존의 條文에 대하여는 거의 그대로 두고, 새로운 사항을 대폭적으로 導入한 것으로 평가된다. 環境法制的 側面에서 새로이 도입된 概念 내지 制度를 간략히 보면,

【제1장 : 總則 部分】

- (1) “일정한 지역 안에서 최대한 수용할 수 있는 環境汚染...의 限界”를 의미하는 “환경용량”이라는 개념 내지 제도를 도입(제3조 제6호),
- (2) 소위 ‘환경 친화적 기업활동’을 강조하는 기존 제7조 제2항의 위치 변경(제5조 제2항)
- (3) 환경보전을 위한 국민의 의무를 구체화하여 “일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄이는 데 노력할 것”에 관한 조항 신설(제6조 제2항)
- (4) 사전예방원칙조항에서는 ‘개발사업’에 있어서 事前 환경영향을 고려하여 자연환경과 국토훼손의 방지노력 항목 신설(제7조의 2 제2항)
- (5) 환경과 경제의 통합적 지표개발 및 활용에 관한 조문 신설(제7조의 3)
- (6) 자원절약 및 재활용촉진을 위하여 ‘자원절약 및 순환형 사회건설’조항 신설(제7조의 4)

【제2장 제1절 : 環境基準 部分】

- (7) 제2장에서 관계 법령에 따른 ‘배출허용기준’을 설정함에 있어서 이를 예고할 의무 조항 신설(제10조의 2)

【제2장 제2절 : 基本的 施策 部分】

- (8) 환경보전장기종합계획을 현행 매 10년마다에서 매 20년마다 수립할 것으로 변경(제12조 제1항)
- (9) 환경계획의 적절한 수립 등을 위하여 '환경친화적 계획기법개발, 보급할 환경부장관의 의무 조문 신설(제14조의 5)
- (10) 토지의 이용 및 개발사업에 있어서 환경보전에 관한 계획의 우선적 고려를 의무로 하는 조문 신설(제14조의 6)
- (11) 환경보전에 관한 정보 및 지식에 관한 국민들의 接近權 保障을 위한 조치, '環境情報の 電算化', '全國環境地圖'作成 등에 관한 정부의 의무에 관한 조문 신설(제15조의 2)
- (12) 민간환경단체의 환경보전활동에 대한 지원근거 조문 신설(제16조의 2)
- (13) 새로운 物質의 合成이나 生命體의 造作 등 과학적 現象으로부터 기인한 환경영향이나 위험방지를 위한 危害性 評價에 관한 조문 신설(제21조의 3)
- (14) 환경오염에 따른 疾患에 대한 정부의 대책의무 조문 신설(제21조의 4)
- (15) 에너지의 효율적 이용, 환경친화적인 교통체계의 구축, 漁業 및 榮農에 따른 環境汚染 등 有關 部門間的 環境親和的 對策에 관한 정부의 의무 조문 신설(제21조의 5)
- (16) 영향권별 환경관리를 함에 있어 당해 地域의 環境容量을 고려할 것을 의무화하는 조문 신설(제23조 제3항)

【제4절 : 事前環境性 檢討】

(17) 환경계획의 수립, 사업의 집행 등에 있어서 事前環境性 檢討 의무화 및 그에 관한 감독, 事前環境性 협의내용 不履行者에 대한 조치와 공사중지명령 근거조문에 관한 조문 신설(제26조, 제27조)

(18) 환경영향평가법에 의해 실시되는 環境影響評價의 의무조항 신설(제28조)

2. 改正案에 대한 評價

(1) 총괄적 評價

環境政策基本法 改正案은 전술한 바와 같이 많은 사항들이 새로이 추가되었다. 제도적 측면에서 총괄적으로 평가하면

첫째, '環境容量'이라는 개념을 도입하여 일정한 지역에서 受忍되어질 수 있는 環境汚染 총량을 관리함으로써 개별적 環境汚染源에 대한 단일적이고 微視的인 對策을 넘어서 복합적인 環境汚染에 대한 巨視的이고 包括的인 對策을 강구할 수 있는 思考의 틀을 마련한 점은 큰 의의가 있다고 할 것이다.⁷⁾

둘째, 국가가 환경과 경제의 統合的 指標를 개발하고 활용할 것을 규정하고 있는 점 역시 적지 않은 의미가 있다. 즉 環境汚染의 問題와 經濟開發의 問題는 매우 밀접한 상관관계에 있는 것이라는 점에서 이 두 가지의 두 상반된 요소를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 점은 環境保全政策의 關鍵이라고 아니할 수 없다. 이 문제는 環境親和的 技術開發과 이용, 자원

7) 복합적 環境汚染에 대한 종합적 대책은 구미국가들에 있어 많은 발전을 보이고 있는데 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)이 그 대표적인 예임.

의 절약과 재활용을 통한 資源循環型 産業構造를 이룩하는 과제와 맞물려 있다. '環境과 經濟의 統合的 指標'라고 하는 것이 어떠한 모양으로 제시될 수 있는가 하는 점은 다분히 自然科學的 혹은 統計的 技法에 의하여 작성될 수 있을 것이지만, 그것이 어떠한 형태로 제시되든 간에 그것이 환경정책의 수립 및 개별적인 환경대책의 마련에 적지 않은 의미를 지닐 것으로 보인다.

셋째, 정부가 環境保全에 관한 지식과 정보를 電算化하고, 全國環境地圖를 작성할 것을 규정한 점은 環境保全을 위한 정책이나 대책의 수립에 있어 큰 도움이 될 것이다. 국가기관 내지 지방자치단체, 그리고 사업자들이 環境影響이 큰 사업을 추진하거나, 그에 관한 認,許可 등의 행정결정을 할 때에 정확한 환경정보를 얻을 수 있게 하고, 개인들 역시 環境親和的 生活을 위한 정보와 環境汚染의 深刻性을 인식할 수 있는 자료로서 활용될 수 있다는 점에서 바람직한 제도이다.

넷째, 과학, 기술의 발달과 이용과 관련하여 새로운 物質의 合成 또는 遺傳子造作 등 不意의 환경훼손의 가능성에 대비하여 그러한 기술의 이용에 따른 環境影響과 危險을 방지하기 위한 環境 危害性 評價를 의무화하고 있는 점은 향후 尖端科學 技術社會에 대비한 布石이라고 평가된다. 다만 예측 가능한 危險인가, 그리고 그 경우에 어느 정도 受忍할 수 있는 것인가, 혹은 현재의 學問的 技術的 水準으로는 전혀 예측 불가능한 위험인가에 따라 과학기술 실험이나 연구개발행위에 대한 規制基準의 設定이나 規制原則 등에 관한 규정을 보충할 필요가 있다고 하겠다.

다섯째, 환경영향평가는 環境影響評價法에 의해 이루어지는 것이기는 하지만, 環境影響이 큰 사업의 推進時에 요구되는 環境影響評價制度가 環境保全을 위한 기본법이라고 할 環境政策基本法에 그 근거를 둔 점은 環境影響評價制度의 확고한 實現을 위한 立法意志라고 할 것이며, 또한

환경계획의 수립, 사업의 집행 등에 있어서 事前環境性 檢討와 그에 대한 사업자와의 협의 및 협의내용 不履行者에 대한 工事中止命令과 같은 근거조항을 신설한 점도 環境保全을 위한 事前豫防原則의 강력한 실현의지로 인식된다. 이와 같은 환경평가의 사후관리제도를 환경정책기본법에 구체적으로 도입하는 것은 매우 적극적인 입법태도로 평가되지만,⁸⁾ 이와 같은 구체적 사항은 오히려 環境影響評價法에서 규율하는 것이 타당할 것이다.

(2) 改正案 總則의 개별 條項 검토

環境政策基本法 改正案 제1장 총칙은 총 11개 조문으로 구성되어 있다. 현행 법률의 8개 조문에서 3개 조문이 추가되었다.

제1조에서 이 법의 목적을 규정하고 있는데, 현행 법률의 내용에 전혀 수정을 가하지 아니하였다. 이 目的條項은 1999년 12월 31일자로 전면 개정된 바 있는데, 대체적으로 무난한 것으로 보인다.

제2조에서는 현행 법률의 규정에 대한 基本理念을 규정하고 있다. 이 조항은 環境保全의 主體와 環境保全을 통해 향유할 수 있는 基本的 價値를 규정하면서, 地球的 次元의 環境保全 努力과 未來世代에 대해 쾌적한 환경을 계승할 것을 언급하고 있고, 특히 환경을 이용하는 행위에 있어서 環境保全의 要素를 우선적 考慮要素로 천명하고 있어, 環境保全의 價値를 매우 강조하고 있다. 이와 같은 내용은 環境汚染을 유발하는 각종의 開發事業을 추진함에 있어서 준수해야할 원칙적 규정으로서 적절하다고 할 것이다.

제3조에서는 제6호를 신설하여 '環境容量'의 개념과 이를 법적 제도로 도입하고 있어, 그 의의가 크다. 여타의 用語의 定義와 관련하여 기존의

8) 이상돈, 환경정책기본법과 개별환경대책법, 사법행정, 1992. 3, 37면.

조문을 부분적으로 수정하였다. 이와 관련하여 제1호 '환경'이라는 용어를 自然環境과 生活環境으로 정의하고, 제2호에서 자연환경, 제3호에서 생활환경을 정의하고 있는데, 이는 환경보호의 대상을 총체적으로 정의하는 것이다. 다만 외국에서의 경우에 볼 수 있는 바로서 文化財 역시 환경보호의 매우 중요한 대상이라는 점에서, 이를 환경보호대상으로 포괄할 수 있도록 더욱 보완될 필요가 있다고 생각된다.

제4조에서는 현행 法律條文의 修正 없이 環境保全을 위한 국가와 지방자치단체의 責務를 규율하고 있다. 그러나 동 조문의 내용을 보면 國家의 環境保全計劃과 地方自治團體의 環境保全計劃을 수립할 根據로서의 의미밖에 없다. 이와 같이 環境保全計劃만을 내용으로 하는 국가 또는 지방자치단체의 役務條項이라면 제2장에서 규율하고 있는 環境計劃 등의 조문에서 언급하면 족할 것이다. 따라서 環境保全을 위한 국가 및 지방자치단체의 責務라는 총칙상의 규정은 국가와 地方自治團體의 役務 전반에 걸쳐 행해져야 하는 내용으로 條文의 修正이 加해될 필요가 있다. 또한 環境計劃과 地域開發計劃間의 連繫에 관한 적절한 條項의 導入이 요구된다.⁹⁾

제5조의 事業者의 責務條項은 현행의 제1항에서 규정하고 있는 바와 같이 사업자가 사업활동으로부터 야기되는 環境汚染을 스스로 防止해야 한다는 의무 규정 이외에 제2항을 신설하여 事業者가 環境汚染이 적은 原料의 使用과 工程改善, 資源의 再活用 등 環境親和的 企業活動을 하도록 노력하여야 하는 것으로 규정함으로써, 소극적인 環境保全 뿐만 아니라 적극적인 環境保全에 힘쓸 것을 강조한 의의를 지닌다.¹⁰⁾ 다만 환경친

9) 지역공간계획과 환경보호의 관계에 관하여는 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 152면.

G. Kuhl, Umweltschutz im materiellen Raumordnungsrecht, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 39, Münster, 1977 참조.

10) 환경책임에 관련된 법적 문제에 관하여는 유지태, 환경책임법 입법론, 공법연구 제20집, 1992, 316면 이하 참조.

화적 기업활동에 대한 경제적 인센티브 제도를 도입할 필요가 있다고 할 것이다.

제6조에서는 環境保全과 관련된 國民의 權利, 義務를 규율하고 있다. “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며”라는 내용의 제1항의 규정은 헌법 제35조의 環境權 條項의 내용과 유사하다. 이러한 점에서 環境政策基本法에서의 環境權 조항은 최소한 環境侵害에 대한 防禦의 權利로서의 측면과 보다 나은 환경에서 생활할 수 있는 積極的인 權利로서의 環境權(소위 社會的 權利로서 環境權)으로 개념상 구분 지을 수 있을 조항으로 보완될 수 있으면 하는 바램이다.¹¹⁾

제7조와 제7조의 2에서는 環境행정법의 기본원칙으로 일컬어지는 ‘汚染原因者責任의 原則’과 ‘事前豫防의 原則’을 규정하고 있고, 그 내용도 적절한 것으로 評價되며, 단지 또 다른 하나의 원칙인 ‘協同의 原則’은 별도의 개별 條文으로 규율되어 있지 않지만, 여러 개별 조항들 속에 ‘國家와 地方自治團體間, 그리고 有關機關에 상호 협력하여야 한다’라는 표현으로 반영되어 있다.¹²⁾ 改正案 제7조의 2에서는 제2항을 신설하여 “개발 사업으로 인한 자연환경의 및 國土의 毀損을 예방하기 위하여 環境影響을 事前에 충분히 고려함으로써”라고 규정하고 있어, 이 조항만으로도 제26조 이하에서 규정하고 있는 ‘事前 事業性 評價’ ‘環境影響評價’에 관한 근거규정으로서의 역할을 하는 것으로 評價된다. 事前環境性 檢討制度는 環境侵害誘發 事業의 사업계획이 確定된 후 이루어지는 環境영향평가의 문제점을 事前에 해결하거나, 事後的 環境評價節次의 簡素化나 費用節減

11) 서원우, 환경권의 성질과 효력, 법학 제57호, 서울대학교, 1984 27면 이하; 이강혁, 환경권과 권리구제 현대행정과 공법이론, 남하 서원우박사 화갑기념논문집, 1992, 81면 이하.

허영, 한국헌법론, 박영사, 2001, 428면 이하; 김춘환, 공권적 환경권이론, 공법연구 제29집 제2호, 2000, 349면 이하 참조

12) 환경법상의 기본원칙과 그 관계에 관해서는 W. Hoppe/M. Beckmann, Umweltrecht, C. H. Beck, München, 1989, 80면 이하 참조.

의 효과가 있다. 이 조항은 事前環境性 檢討 制度와 環境影響評價制度의 連繫 規定으로서의 의의를 지닌다.¹³⁾ 다만 제26조 이하의 ‘事前環境性 檢討’ 條項들과 내용상 重複되는 측면도 있어, 각 조항들의 보다 세밀한 修正이 요청된다.

제7조의 3에서 각각 규정하고 있는 ‘環境과 經濟的 統合的 指標開發 및 活用’ 條文의 의의는 전술한 바와 같이 總則規定으로서의 값을 지니고 있다고 할 것이지만, 이는 環境保全을 위한 수단적 의미도 지니고 있으므로 제2장 제1절에서 國家의 義務事項으로 되어있는 環境基準과 함께 그곳에서 또 다른 條文으로 규율된다면 法律 條項의 配置上 더욱 짜임새가 있을 것으로 보인다. 다만 環境保全과 經濟發展이라는 두 要素間의 統合的 指標의 개발에 있어서 동 지표의 내용이 될 요소들에 대한 규율과 동 지표의 환경법적 기능이나 효력 등에 대한 내용은 전혀 규정되어 있지 않다는 점에서 그 實現性 여부에 의문을 갖게 한다.

제7조의 4에서 ‘資源節約 및 循環型 社會建設’에 관한 조항 역시 총칙에서 규정할 의의를 지니고 있다. 다만 “순환형 사회건설”이라는 용어는 구체적인 행위를 제시하는 행동규범으로서 의의가 약하다는 점에서 ‘再活用促進’이라는 표현이 더욱 명료하다고 생각된다.

제2장과 제3장의 규정들 중에서도 그 內容과 意味에 비추어 總則에서 규정되어야 할 것으로 보이는 것들도 다수 있다. 즉 環境保全을 위한 국가나 지방자치단체의 기본적인 役務에 관한 사항들과 環境保全의 對象物에 관한 규정이 그것이다. 예를 들어 環境狀態의 調査에 관한 제15조, 國際協力 및 地球環境保全에 관한 제17조, 環境科學技術의 振興에 관한 제18조, 그리고 자연環境保全에 관한 제24조 규정들이 그것이다. 특히 제24

13) 이상돈, 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할과 연계, 환경영향평가제도 개선을 위한 세미나, 환경부/환경정책평가연구원, 2000. 4. 7, 34면 이하 참조

조의 자연環境保全에 관한 사항은 1개 조문으로써 1개 節의을구성하고 있는 畸形的인 모습인데, 그 조문의 내용은 단지 “자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지되도록 노력하여야 한다”는 것으로서, 이는 단지 自然環境 역시 동 法上의 보호의 대상인 ‘환경’의 대상 속에 포괄되는 것이라 할 것이다. 그러므로 이 조항의 내용은 총칙 제3조의 用語定義 規定들에 통합시킴으로써 동 법률을 보다 簡潔, 明瞭, 體系化시킬 수 있을 것으로 보인다.

(3) 기타 事項

環境政策基本法 개정안의 각 章, 節間 條文의 配置 역시 현행 법률의 체제를 그대로 유지시키고 있다는 점에서 현행 법률이 갖고 있는 문제점을 그대로 지니고 있다. 기본적으로 현행 법률에 대하여 앞에서 지적한 내용이 대체적으로 동 改正案에서도 그대로 해당된다. 제2장 제2절에 많은 조항이 배치되어 있고, 제3절에는 단 1개 조문만이 존재하고, 제3장과 제4장에는 그 내용상 다른 조항들에 비하여 비중이 낮은 法制 및 財政上의 조치나 環境保全委員會 등의 내용이 2 내지 3개 조항으로 배치되어 있는 등 改正案 全般의 條文編制上 매우 불균형한 문제점이 지적되지 않을 수 없다. 동 改正案의 풍부한 내용에 비추어 立法技術的 側面이 條文 配置上의 문제점은 크게 보완되어야 할 것이다. 또한 각 조항의 文章들 역시 손보아야 할 것이 적지 않은 듯하다.

그리고 筆者가 여기서 구체적으로 다룰 대상은 아니지만, 제2장 제1절의 環境基準과 관련하여 언급하고자 하는 점은 環境基準의 法的 性質 내지 法的 效力과 관련하여 동 개정안에서 그 法的 性質 問題를 규율함으로써, 環境基準의 法規範性 問題를 둘러싼 지속적인 논란을 종식시키고, 法規範 執行上의 難點을 해소시킬 수 있었으면 하는 바램이다.¹⁴⁾

또한 제10조 제3항에서 규정하고 있는 바와 같이 “광역자치단체는 지역환경의 특수성을 고려하여 조례로서 제1항에서 정한 국가의 環境基準보다 확대, 강화된 環境基準을 설정할수 있다”고 규정하고 있다. 이와 같은 규정은 법률상의 환경기준은 전국적 환경보전을 위한 最低基準(Nationalminimum)으로 보고¹⁴⁾ 지방자치단체가 조례를 통해 지역환경의 특수성을 고려하여 법률에서의 기준보다 더욱 엄격한 환경기준을 마련할 수 있다는 법리가 도입된 것으로 평가된다.¹⁶⁾ 이는 소위 ‘초과조례’의 허용 사례로서 주목되는 것이지만, 조례로서 정한 環境基準이 個人的權利, 義務를 제한하는 規制의 근거로 적용되는 경우, 현행 지방자치법 제15조 단서조항에서 규율하고 있는 法律留保原則의 예외가 되는데, 이러한 경우 헌법상, 그리고 法理論上 많은 논란이 제기될 사항이라 할 것이다. 그러나 이때의 법률상의 위임근거는 지방자치제도의 특성을 감안하여 個別的 具體的 委任 까지 요구할 것이 아니라 포괄적인 規制權限 設定 條項으로 족하다는 입장이 유력하다. 이러한 입장에서 동 조항은 지방자치단체가 地域事情에 부합하는 環境基準을 마련하고 환경행정상의 規制를 행할 수 있는 포괄적 授權規定의 의미를 지닌다는 점에서 地方自治法制의 관점에서도 進一步한 立法이라고 할 것이다.

14) 環境基準의 법적 지위와 그 의미에 관하여는 줄고, 環境基準에 대한 법적 문제, 환경법연구 제19집, 1997, 171면 이하 참조; H. Hill, Normkonkretisierung, Verwaltungsvorschriften, NVwZ, 1989, 402; 최정일, 법규범구체화준칙의 법적 성질 및 효력, 관례월보 제264호, 46면 참조.

15) 규제행정영역에 있어서 법령상 규율된 규제기준에 대하여 국가최소기준과 국가최대기준의 구분론에 관하여는 최우용, 지방자치단체의 혁신과 시벌미니엄론, 지방의회연구, 1998, 제8권 58면.

16) 홍준형, 박수혁, 우리나라 환경정책기본법의 개정방향, 한국환경정책평가연구원, 1999, 77면 이하 참조.

IV. 結 語

본고는 최근 환경부에서 立法豫告한 環境政策基本法의 改正案 總則부분에 관해 개략적으로 검토해 본 것이다. 法律의 대폭적인 改正作業은 法理論의인 측면에서는 물론이고 立法技術의인 측면에서 여러 가지의 고려가 요구된다. 각 章, 節의 체계적인 配置, 각 條項 內容의 連繫性和 統一性, 그리고 法的 用語의 선택에 이르기까지 세심하게 검토되지 않으면 안 될 것이다. 環境政策基本法 改正案에는 수많은 先進의인인 環境法的 내지 環境政策的 概念과 제도들이 導入되어 있는 점과 환경보호를 위한 基本法 내지 方針法으로서 동 法律의 성격과 관련하여 동 법률상에 규율되는 原則的 規定들이 개별 環境法令들에서 어떠한 구체적인 施策이나 조치들을 통하여 具現될 수 있는가 하는 점도 면밀하게 검토되어야 한다. 이러한 점에서 환경정책기본법 개정안 全般에 대해 學界와 實務界의 共同의 研究와 활발한 論議의 場이 마련되어야 할 것이다. 이와 같은 중요한 法制의 改正作業을 정부의 一部 部署가 잠정적으로 짧은 立法時限을 설정하여 추진하는 것은 바람직하지 못하다고 할 것이다. 일단 環境部의 관련 部署가 많은 先進的 制度와 概念들을 동 改正案에 새로이 導入하고 法制化하고자 하는 노력을 높이 평가하며, 향후 많은 專門家들이 동 法案의 立法過程에 적극적으로 참여할 수 있게되어 좋은 立法으로 結實되기를 기대한다.