

참여정부의 환경정책 평가와 과제*

- 환경관련법령의 제·개정을 중심으로 -

宋東洙**

《 차 례 》

- I. 머리말
- II. 자연환경 부문
- III. 대기환경 부문
- IV. 물관리 부문
- V. 토양환경 및 폐기물관리 부문
- VI. 맺음말

I. 머리말

참여정부는 2003년 출범 당시 3대 국정목표 중의 하나로 ‘더불어 사는 균형발전 사회’를 제시하였으며, 그 실천수단인 주요 국정과제의 하나로 ‘지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성’을 표방하면서 ‘인간과 자연의 공생, 지속가능한 생명공동체 건설’이라는 다소 거창한 환경정책의 비전을 제시하였다.¹⁾ 그리고 이를 바탕으로 환경보전과 경제발전, 사회적 형평성의 조화와 균형을 이루기 위한 많은 세부적 정책을 제시하겠다고 약속하였다.²⁾

참여정부의 이러한 환경정책에 대한 의지가 실제로 얼마나 실행되고 있는지에 대해서는 다양한 평가가 있을 수 있다. 새만금 간척사업, 핵폐기물처리장 부지선정, 고속철도 천성

* 한국환경법학회 제82회 학술대회(한국의국어대학교)에서 발표된 논문입니다.

** 단국대학교 법학과 교수

1) 청와대, 참여정부의 국정비전, 2003; 환경부, 참여정부 2년간의 환경정책, 2005. 2. 21, 1면.

2) 최근 환경부는 향후 10년간 지속가능한 국가발전의 비전과 전략을 제시하는 「국가환경종합계획(2006-2015)」을 수립·발표하였다. 관계부처의 환경관련 계획을 선도하고, 분야별 환경정책과 지방자치단체의 환경보전계획의 수립방향을 제시하는 환경분야 최상위 종합계획인 2006 국가환경종합계획에서는 ‘지속가능한 선진국가 조성’을 비전으로 한반도 환경용량의 보전과 확충 등 4대 목표를 설정하고 있다. 환경부, 보도자료, 2005. 10. 「국가환경종합계획」 수립·확정.

산터널공사 및 수도권 규제완화 등 최근의 발생한 사안만으로 보면 그렇게 좋은 점수를 받지 못할 것이 명확하다. 다만 이러한 대단위 국책사업은 이미 과거 정부에서 입안된 것들로 순수한 참여정부의 환경실책으로 돌리기에는 부적절할 뿐만 아니라, 순수한 환경정책이라기 보다는 국토개발과 연관된 환경관련정책이기에 다른 방법을 통해 검증하여야 할 것이다.

본 논문에서는 참여정부의 지난 3년 동안의 환경정책을 환경관련법령의 제·개정을 통해 살펴보기로 한다. 무릇 정책 또는 행정이란 궁극적으로 법령을 통해 구체화되기 때문에 환경정책은 사실상 법규범으로부터 자유롭지 못하며 규범화되지 않은 환경정책이란 공염불에 불과하다. 이러한 시각에서 참여정부가 제시하였던 많은 구호성의 환경정책이 실제로 얼마나 입법화되었고 그 구체화된 법령이 미비점을 가지고 있지는 않는지에 대해 검증하는 작업은 무척 유익하다고 사료된다. 물론 참여정부가 실천하고 있는 모든 환경정책이 법령의 제·개정을 통해서만 이루어지지 않았을 뿐 아니라, 통상적으로 환경정책이라는 것이 법령제·개정을 통해 후퇴하기 보다는 발전되는 것이 일반적이기 때문에, 이러한 검증방법이 전체를 대변한다고 볼 수는 없을 것이다.

주지하는 바와 같이 우리나라의 최초의 환경 법률은 1963년에 제정된 공해방지법이다. 공해방지법은 경제개발에 수반하여 발생한 환경오염 등에 대처하기 위한 방안으로 제정되었으나, 급속한 산업화·도시화가 이루어지던 1970년대에 들어서 다양하고 광역적인 환경문제를 대처하는데 한계가 있어 1977년 환경보전법으로 대체되었다. 종래의 공해방지법이 대기오염, 수질오염 등의 공해적 측면만을 대상으로 한데 비하여 환경보전법에서는 그 대상을 자연환경을 포함하는 전반적인 환경문제와 사전 예방적 기능으로까지 확대하였다. 그리고 1980년에 개정된 헌법 제35조에 환경권에 관한 규정이 처음 신설된 이후 산업화의 진전으로 인한 환경문제가 더욱 심각해지자, 오염분야별 대책법의 제정이 불가피하다는 인식하에 우리나라 환경법은 복수법 체계로 전환하게 되었다. 즉 1990년 환경보전법이 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경분쟁조정법 등 6개법으로 분법화되었다.³⁾ 1990년대 이래 환경법률은 매년 그 숫자가 증가하여 2001년 환경부가 관장하는 환경 법률이 총 30개에 이르는 등 환경 법률의 홍수 현상에 직면하게 되었다.

참여정부가 출범하였던 2003년에도 수도권대기환경개선 대책의 추진을 위한 수도권대기환경개선에관한특별법, 건설폐기물의 효율적 처리 및 재활용을 위한 건설폐기물의재활

3) 한국 환경법의 연혁에 대해서는 전병성, 「우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정」, 『환경법연구』 제14권(1992), 98면 이하; 김해룡, 「환경정책기본법 개정안에 대한 소고」, 『환경법연구』 제23권 1호(2001. 9), 17면 이하 참조.

용촉진에관한법률, 백두대간의 생태계보전을 위한 백두대간보호에관한법률 등 3개법이 제정되었으며, 2004년에는 야생동·식물보호법(조수보호및수렵에관한법률 폐지), 악취방지법, 남극활동및환경보호에관한법률, 친환경상품구매촉진에관한법률 등 4개 법률이 제정되어 환경부가 관장하는 법률은 2005년 11월 현재 총 39개에 이르게 되었다.

이렇듯 환경 법률이 매년 증가하는 것은 한편으로 환경보전을 위한 적절한 대책을 강구하기 위한 필수불가결한 현상이기도 하지만, 법률의 홍수현상으로 인한 법규범의 복잡화 및 집행력의 결여 또한 심각한 문제점으로 제기되고 있다. 환경입법정책의 기본 틀이 관련 문제점이 발생하면 그 문제점을 해결하기 위한 특별법제정으로 귀결되는 오늘날 한국의 입법현상은 분명 재고되어야 할 사항이다. 이하 글에서는 참여정부 3년 동안 제정되거나 개정된 주요 환경법령의 내용을 환경매체별로 구분하여 중점적으로 살펴보기로 한다.

II. 자연환경 부문

1. 사전환경성검토제도 - 환경정책기본법 개정

1) 의의 및 연혁

환경은 일단 한번 파괴되면 회복이 어렵거나 아예 복구 불가능한 경우가 많고, 피해의 영역도 지역적으로나 시간적으로 매우 광범위하므로, 사전에 미리 예방하는 것이 가장 경제적이고 효과적인 방법이다. 따라서 오늘날 국가의 환경정책수단은 종래의 사후적 감독수단에서 사전 예방적 수단으로 그 무게중심이 옮겨지고 있으며, 그 대표적인 예로 환경영향평가제도, 사전환경성검토제도 등을 들 수 있다.⁴⁾

환경영향평가제도⁵⁾는 주로 사업단계에 있는 대규모 개발사업을 대상으로 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제 환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하기 위한 평가제도로서, 1977년 환경보전법이 제정되면서 법제화되어 1993년 환경영향평가법을 거쳐 1999년 12월 31일 제정·공포된 환경·교통·재

4) 김영길, 「형행 환경영향평가제도의 비교법적 검토」, 『부산법조』, 2005. 1, 159면.

5) 환경영향평가를 최초로 제도화한 법률은 미국의 국가환경정책법(NEPA: National Environmental Policy Act, 1969)으로, 이에 의하면 ‘환경에 중대한 영향을 미치는 입법, 정책, 사업계획 및 운용절차 등이 자연환경 및 인간의 보건과 안녕에 미치는 영향을 자연과학, 사회과학, 환경설계기술 등을 종합적으로 적용하여 확인 예측하고 그 영향에 대한 정보를 의사결정자에게 전달하기 위한 하나의 프로그램화된 활동’으로 그 개념을 정의하고 있다.

해 등에 관한 영향평가법(이하 통합영향평가법이라 칭함)에 근거를 두고 있다.

기존의 환경영향평가는 계획이 확정된 후 실시설계단계에서 주로 환경영향 저감방안만을 검토하고 있어 친환경적인 개발의 유도에 한계가 있었으며, 개발과 환경보전을 둘러싼 사회적 갈등이 야기되더라도 이미 계획이 확정된 환경영향평가단계에서는 사업의 변경·취소 등이 곤란한 문제점이 제기되었다.⁶⁾ 이러한 환경영향평가의 한계를 극복하기 위해 도입된 제도가 사전환경성검토제도이다. 즉 사전환경성검토제도는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 초기단계에서 입지의 타당성, 주변 환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 검토하여 「환경친화적인 개발」을 도모하기 위한 제도로서, 1999년 12월 31일 환경정책기본법을 개정하고, 2000년 8월 17일 동법 시행령을 개정하여 법제화되었다. 하지만 그동안 사전환경성검토제도는 대상사업이 제한되고 의견수렴절차가 결여되는 등 갈등요인의 근본적 해소에는 역부족이었으며, 실시근거의 2원화와 사전환경성검토 기준의 미흡, 협의체제와 협의절차의 일관성 결여, 협의내용의 실효성 확보 수단의 부재, 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계성 부족 등의 문제점이 제기되었는데,⁷⁾ 2005년 5월 31일 환경정책기본법 개정(2006년 6월 1일 시행)을 통해 대폭적으로 개선되었다. 또한 동법에서 위임한 사전환경성검토대상의 종류와 협의요청 시기, 검토서 작성내용·방법, 의견수렴 방법·절차, 재협의 등에 해당하는 사업규모 등을 규정하기 위하여 2005년 11월 환경정책기본법 시행령이 입법예고 되어 있는 상태이다.

2) 개정내용

(1) 사전환경성검토제도에 전략환경평가개념 도입

사전환경성검토제도는 사전예방 중심의 환경정책을 구현하는 수단으로서 도입된 제도였지만, 그동안 확정된 계획(안)에 대한 검토만 가능하였고 계획(안) 수립과정에서 환경성을 고려한 대안분석·평가가 곤란하였던 근본적 문제점을 가지고 있었다. 그 결과 대규모 개발사업이 개발계획 수립단계에서 환경에 대한 고려와 사회적 합의 없이 추진되었으며 계획결정 이후 시행과정에서 주민, 시민단체, 종교계 등과 환경문제에 의한 사회적 갈등이 컸다.

이에 환경정책기본법 개정 법률은 제3조 제7호에 「사전환경성검토」라 함은 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업(행정계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사

6) 강현호, 「환경영향평가제도」, 『토지공법연구』, 제11집(2001. 2), 323면 이하; 김상겸, 「환경국가와 환경영향평가제도」, 『환경법연구』, 제25권 1호(2003. 9), 1면 이하.

7) 김홍균, 「사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003. 12), 259면 이하.

업을 말한다)의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말한다」라는 규정을 신설하여, 사전환경성검토를 대안 설정·분석 등 평가를 통하여 환경측면의 적정성·입지의 타당성을 검토하는 제도로 새롭게 개념 정의하여 이른바 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)개념을 도입하였다.

전략환경평가란 “아직 승인되기 전의 제안된 정책, 계획, 혹은 프로그램들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향을 사전에 평가하는 과정”으로 정의되고 있으며,⁸⁾ 「상위단계에서의 환경영향평가」⁹⁾라고도 명명되고 있다. 즉 전략환경평가는 개발사업단계에서 나타날 수 있는 환경적인 영향을 개발사업에 앞서는 상위단계인 정책, 계획, 프로그램 수립단계에서 미리 경제적 영향, 사회적 영향과 함께 통합 고려케 함으로써 사전예방기능을 한층 강화시키는 체계적 의사결정 지원수단으로, 그동안 계획수립 이후 단계에서만 실시되는 사전환경성검토제도의 문제점을 극복하는 대안으로 학계에서 꾸준히 주장되어 왔었다. 2005년 법률개정을 통해 이러한 전략환경평가 개념이 도입됨으로 인해, 앞으로는 행정계획 수립 시 경제적·사회적 측면뿐만 아니라 환경성을 고려한 대안분석이 가능하여 계획의 친환경성 확보가 더욱 가능해질 것이며, 대규모 개발사업으로 인한 사회갈등과 국토의 난개발 예방 및 체계적인 국토환경보전에 기여하리라고 예상된다. 또한 사전환경성검토 협의사 대안의 설정과 분석을 포함하는 체계적인 사전환경성검토서를 작성, 제출토록 함으로써 개발사업을 대상으로 환경영향 저감방안 등을 마련하기 위한 환경영향평가서와 차별화되어 평가제도의 연계성과 효율성이 증가될 것으로 보인다.

(2) 사전환경성검토대상의 개편

기존의 환경정책기본법 제25조는 사전환경성검토협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류·규모·시기 및 방법 등에 관하여 대통령령에 위임하고 있었으며, 동법 시행령 제7조는 별표2에서 15개 행정계획과 22개의 개발사업만을 그 범위에 포함시키고 있었다. 이에 대해 사전환경성검토의 대상이 되는 행정계획과 개발사업의 범위가 협소할 뿐만 아니라 명확한 구분기준도 없이 행정계획, 개발계획과 이와 성질이 전혀 다른 개별 단위의 개발사업을 혼합하여 그 대상에 포함시키고 있으며, 그 대상이 환경영향평가와 중복되는 경우도 있어¹⁰⁾ 사전환경성검토제도가 사전 예방적 정책수단으로서의 역할을 제대로 수행

8) 김영길, 「형형 환경영향평가제도의 비교법적 검토」, 『부산법조』, 2005. 1, 169면.

9) 김홍균, 「사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003. 12), 264면.

10) 환경영향평가와 사전환경성검토의 중복문제에 대해서는 송영일, 「사전환경성검토제도의 개선방안」.

하지 못하고 있다는 비판이 그동안 끊임없이 제기되었다.¹¹⁾

2005년 환경정책기본법 개정 법률에서는 제25조의 2를 신설하여 사전환경성검토대상을 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 제1항에 규정된 환경영향평가 대상사업을 내용으로 하는 상위의 행정계획으로 규정하였다. 일반적으로 행정계획은 상위계획에서부터 하위계획으로 이어지는 구조로 되어 있는바, 과거에는 주로 상위계획이 제외된 하위계획만을 사전환경성검토의 대상으로 하는 경우가 많았고 그 결과 사전환경성검토제도의 실효성이 저하되었었다. 하지만 이번 법률개정으로 인해 앞으로는 대규모 개발사업을 구상하는 모든 행정계획 수립단계에서부터 미리 환경성을 검토하도록 함으로써 환경친화적인 개발계획 수립체계가 확립되었다. 이는 또한 환경영향평가대상과 중복을 방지할 수 있어 환경성평가제도의 운영의 효율성이 제고될 것으로 기대된다.

이와 더불어 2005년 11월 입법예고된 환경정책기본법 시행령안 제7조는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 제1항의 규정에 의한 환경영향평가 대상사업을 내용으로 하는 132개 계획을 관계행정기관이 계획수립·확정 전에 환경성을 검토하여야 하는 대상 행정계획으로 규정하고, 협의요청 시기는 계획별로 ‘부처협의시, 위원회 심의전, 계획확정(승인)전’ 중 특정시기로 구체화하고 있다(별표 2, 별표 3).

이러한 사전환경성검토대상의 확대는 사전 예방적 정책수단으로서의 제구실을 다하기 위해 개발관련부서들의 반대 등 현실적인 어려움을 극복한 환경정책의 쾌거라고 평가할 수 있다. 장기적으로는 주요정책 및 법령도 사전환경성검토대상에 포함시키는 방안도 강구할 필요가 있다.¹²⁾ 현실에 있어서는 환경파괴가 법률에서부터 시작되는 경우가 종종 있다. 예컨대, 난개발을 불러왔던 많은 개발관련 법률들이 환경성 고려가 배제된 채 정치적인 논리와 개발논리에 좌우되어 제정되는 경우가 있었다. 만일 법률에 대해서도 사전환경성검토가 가능해진다면, 입법과정에서 환경성을 고려하지 않은 법률들을 일정 부분 걸러낼 수가 있어 법률에 의한 환경파괴를 막을 수 있을 것이다.

(3) 의견수렴

기존의 사전환경성검토제도는 환경영향평가와 달리 공중의 의견을 수렴하는 제도가 없어, 계획이 확정된 이후 개발사업 단계(환경영향평가 단계)에서 비로소 갈등이 발생하여 사회·경제적 손실을 초래하는 문제점이 있었다. 2005년 환경정책기본법 개정 법률은 제25

한국환경정책·평가연구원, 2002. 12, 66면.

11) 김홍균, 「사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003. 12), 259면 이하.

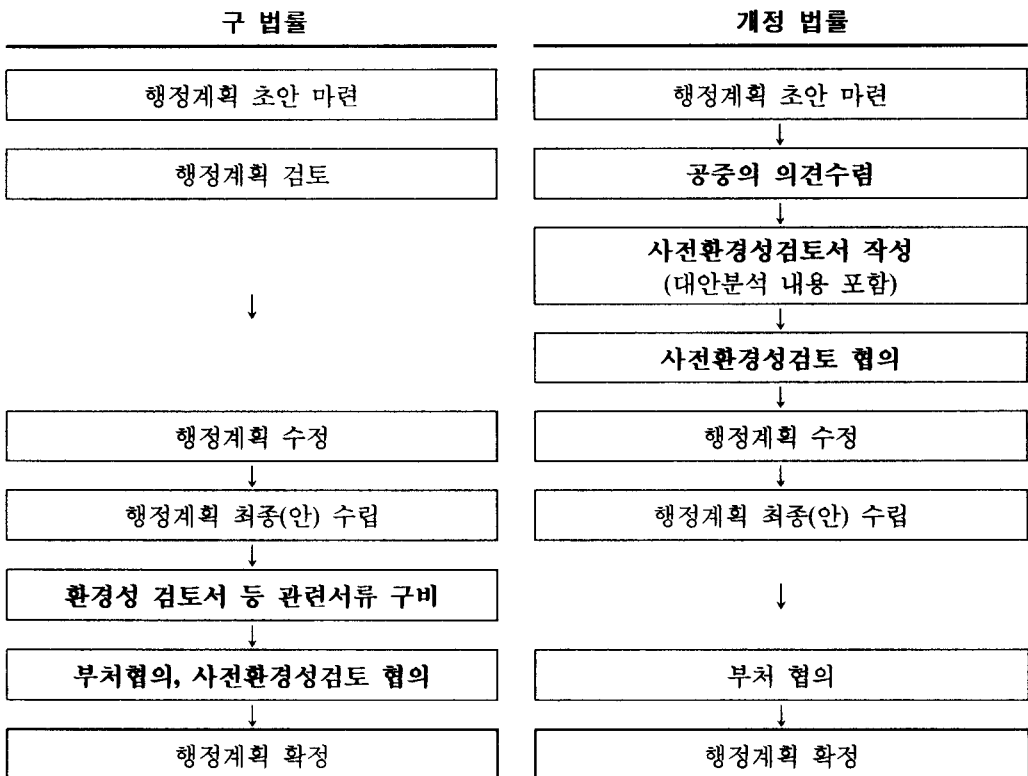
12) 변주대, 「사전환경성검토제도와 지속가능한 개발」, 『건축』, 2003년 12월, 22면.

조의 5를 신설하여 사전환경성검토서 작성시 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 수렴하도록 하고 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대해서는 당해 행정계획에 반영하도록 규정하고 있다. 이렇듯 개발과 관련된 행정계획 단계부터 주민 등의 의견을 수렴토록 함으로써 환경문제가 계획수립단계에서 조기에 이슈화되고 개발과 환경보전 관련 사회적 갈등이 조기에 해소될 수 있을 것으로 기대된다.

(4) 환경영향평가와의 중복 방지 및 절차 간소화

2005년 환경정책기본법 개정법을 부칙 제3조 제3항은 행정계획 수립단계에서 사전환경성검토를 실시한 경우 환경영향평가지 사전환경성검토서의 작성·조사내용을 활용할 수 있도록 하고, 사전환경성검토 단계에서 주민의견을 수렴한 경우 환경영향평가단계에서 이를 생략할 수 있도록 하여 평가 자료의 중복방지, 절차간소화를 통한 평가기간의 단축과 사업자의 부담을 줄일 수 있도록 하였다.

사전환경성검토 절차(신·구 법률 비교)



사전환경성검토 협의에서 의견수렴을 거친 경우 환경영향평가에서 제외할 수 있는 범위는 사전환경성검토 협의완료 후 3년이 경과하지 아니한 경우이거나, 환경영향평가 협의 사업규모가 사전환경성검토 협의 당시의 사업규모보다 30% 이내로 변경된 경우 등이다(2005년 7월 28일 입법예고된 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 시행령안」 제34조의2).

3) 사전환경성검토제도에 대한 법이론적 고찰

(1) 사전환경성검토협회의 법적 성질

일반적으로 행정법상 협의(Absprachen) 또는 협상이라 함은 둘 이상의 당사자가 대화에 의하여 양자의 장래의 행위에 대하여 합의를 하는 비공식 행정작용을 말한다.¹³⁾ 비공식 행정작용으로서의 협의는 법적 구속력이 없는 단순한 장래의 활동에 대한 의도의 표시에 불과하며¹⁴⁾, 만일 관계당사자가 협의의 결과에 대하여 법적 구속력을 부여하려면 공법상 계약, 사전결정, 확약 등의 행위형식에 의하여야 할 것이다.¹⁵⁾ 이러한 행정법상 협의는 종래 행정행위라는 권력적 행위형식이 중심적 지위를 차지하고 있었던 규제행정의 영역에서 집행결여의 문제점이 많이 발생하면서 그 대체적 수단으로 등장한 것이다.¹⁶⁾

한편 환경정책기본법 제25조의 3에 의하면 「관계 행정기관의 장은 행정계획의 경우에는 해당 계획을 수립·확정하기 전까지, 개발사업의 경우에는 허가 등을 하기 전까지 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 사전환경성검토에 대한 협의(이하 “사전환경성검토 협의”라 한다)를 요청하여야 한다」고 규정하고 있어, 사전환경성검토협의를 일반 행정법상의 협의와 동일시하여야 하는지가 문제시된다.

생각건대, 환경정책기본법에 사전환경성검토 협의절차를 둔 기본취지는 행정계획이나 개발사업 등을 수립·시행하고자 하는 때에 환경을 배려해야 하고 이 경우 환경관서의 전문적 입장에서의 의견을 구하도록 하자는데 있다고 할 것이다. 즉, 환경관련분야에 대하여

13) 김남진, 행정법 I, 2005, 352면.

14) 판례는 협의의 성질을 법적 구속력이 없는 자문으로 보고 있다. 대법원 2000. 10. 13. 선고 99두653 판결. 건설부장관이 택지개발예정지구를 지정함에 있어 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의를 하라고 규정한 의미는 그의 자문을 구하라는 것이지 그 의견을 따라 처분을 하라는 의미는 아니라 할 것이므로 이러한 협의를 거치지 아니하였다고 하더라도 이는 위 지정처분을 취소할 수 있는 원인이 되는 하자 정도에 불과하고 위 지정처분이 당연무효가 되는 하자에 해당 하는 것은 아니다.

15) 송동수, 「환경행정법상 새로운 행정작용형태」, 『환경법연구』 제22권(2000), 541면.

16) 행정법상의 협상은 그 기능에 따라 규범대체적 협상(normersetzende absprachen)과 규범집행적 협상(normvollziehende Absprachen)으로 분류될 수 있다. 자세한 내용은 Dongsoo Song, Kooperatives Verwaltungshandeln durch Absprachen und Verträge beim Vollzug des Immissionschutzrechts, Duncker & Humblot, 2000, S. 21ff.

는 환경관서가 전문적 입장에서 환경오염을 방지 또는 저감하는 방안을 제시하고 조정할 수 있어야 할 것인데, 여기서 협의를 단지 형식적으로 거치기만 하는 것으로 해석한다면 동법의 입법취지에서 벗어나는 것이다. 그리고 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도의 법조문은 협의와 관련된 사항에서 “... 하여야 한다” 등으로 지속적으로 규정하고 있다. 또한 동법 제26조에서는 사전환경성검토협의 이행의 관리·감독 등에 관하여 규정하고 있고, 제27조에서는 개발사업의 사전허가 등의 금지에 관하여 규정하여 사전환경성검토제도가 일정부분 그 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 이러한 점에서 사전환경성검토협의를 단지 조언이나 자문에 해당하여 아무런 구속력이 없는 일반적인 협의와는 구별되는 특징을 지니고 있다.

이렇듯 사전환경성검토협의제도의 입법취지와 환경정책기본법상의 규정들의 의미를 참작해 보았을 때, 환경정책기본법상의 사전환경성검토협의를 행정법상의 일반적인 협의와는 다른 의미로 해석되어야 한다. 즉 사전환경성검토제도에 있어서의 협의는 승인 등을 하는 관계행정기관의 장이 협의기관인 환경관서의 장의 조언이나 자문을 들어 이를 승인 처분시에 단순히 참작한다는 취지에 불과한 경우라고는 볼 수 없다. 사전환경성검토협의를 승인 등을 하는 관계행정기관의 장에게 적어도 직무상 구속력 또는 사실상의 구속력을 부여하고 있다고 보아야 하고, 나아가 일정부분 어느 정도의 법적 구속력까지도 인정되고 있다고 해석하는 타당하다.¹⁷⁾

(2) 사전환경성검토협의를의 하자

사전환경성검토협의를의 하자란 사전환경성검토협의를를 함에 있어서 실체상 또는 절차상 하자가 있는 경우를 말한다.

가. 실체상 하자

사전환경성검토협의를의 실체상 하자라 함은 사전환경성검토시 환경에 대한 영향을 조사·평가하여야 할 사항을 누락하였거나, 조사·평가는 하였으나 사전환경성검토서가 부실하게 작성되어 제출된 경우, 또는 협의의견이 반영되지 않거나 협의내용이 이행되지 않은 경우와 같이 사전환경성검토협의를에 실체적인 흠이 있는 경우를 말한다. 이러한 실체적 하자의 문제는 사전환경성검토제도가 그동안 실효성을 담보할 수 없었던 가장 큰 이유 중의 하나로, 이에 대한 법리적 검토가 필요한 부분이다.

먼저 사전환경성검토협의를의 실체상의 하자가 승인처분의 효력에 어떠한 영향을 미치는

17) 함태성, 사전환경성검토제도의 법적 과제, 한국법제연구원, 2004, 42면 이하.

가에 대해 살펴보기로 한다. 이는 사전환경성검토협회의 실체적 하자가 어느 정도인 경우에 계획승인처분이나 사업승인처분의 위법사유가 되는가의 문제이다. 이에 관한 직접적인 판례는 아직 없으나 환경영향평가와 관련된 판례를 살펴보건대, 법원이 실체상의 하자를 인정하여 승인처분을 취소하는 경우는 흔하지 않을 것이라 생각된다. 대법원은 환경영향평가와 관련된 실체상의 하자과 관련하여 「환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 승인 등 처분을 하였다면 그 처분은 위법하다 할 것이나, 그러한 절차를 거쳤다면, 비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상 그 부실은 당해 승인 등 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소로 뒀에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다」라고 판시하고 있다.¹⁸⁾ 환경영향평가와 관련된 이러한 판결로 미루어 보건대 사전환경성검토협회의와 관련하여서도 사전환경성검토협회의 내용상 부실이 중대하여 승인처분 여부의 결정에 중대한 영향을 미치는 정도의 경우에는 승인처분의 위법사유가 된다고 보아야 할 것이지만, 실질적으로 실체상의 하자가 승인처분의 효력에 영향을 미치는 경우는 아주 예외적일 것에 한정될 것으로 예상된다. 왜냐하면 사전환경성검토협회의 전문성·기술성을 고려하면 환경관서의 사전환경성검토협회의 내용이 법원에 의해 존중되는 것이 일반적이고, 사전환경성검토협회의 부실이 사업계획승인처분의 위법사유가 될 정도로 중대한 것인지 여부를 법원이 판단하는 일이 쉽지 않기 때문이다(이른바 判斷餘地¹⁹⁾). 그러나 환경관서의 검토가 항상 적정하게 행하여지는 것은 아니므로 환경관서의 장이 사전환경성검토협회의를 하였다든 것만으로 사전환경성검토협회의 적절성에 대한 법원의 심사가 포기되어서는 아니 된다고 본다.²⁰⁾

나. 절차상 하자

사전환경성검토협회의 절차상 하자과 함은 환경관서의 장과의 협의절차를 거치지 않은

18) 대법원 2001.6.29. 선고 99두9902 판결.

19) 판단여지(Beurteilungsspielraum)란 시험성적의 평가, 가치평가적 결정 또는 행정정책적 결정 등과 같이 불확정개념을 사용하여 행정청에게 법원에 의하여 심사될 수 없는 독자적인 평가·결정의 영역을 확보해 준 경우, 법원은 이러한 영역 내에서 행해지는 행정결정을 받아들여야 하며, 다만 그 영역의 한계가 준수되었는지 여부만을 심사할 수 있다는 것으로 독일의 학설과 판례에서 형성된 이론이다. 이에 대한 자세한 내용은 정하중, 「행정법에 있어서 재량과 판단여지 그리고 사법심사의 한계」, 『공법연구』, 제23집 3호(1995. 6), 141면 이하 참조.

20) 함태성, 사전환경성검토제도의 법적 과제, 한국법제연구원, 2004, 47면.

경우 (미협의를) 등과 같이 그 절차에 흠결이 있는 경우를 말한다. 종전에는 사전환경성검토 협의를 거치지 않은 채 개발사업을 승인하여도 이에 대한 특별한 규제수단이 없어 사전환경성검토협의제도의 실효성을 확보하기 어렵다는 문제점이 제기되었으나, 2002년 환경정책기본법 개정으로 일정부분 개선되었다. 즉 관계행정기관의 장은 협의의견을 통보받기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 하여서는 아니되며, 협의기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 시행한 개발사업에 대하여는 관계행정기관의 장에게 공사중지, 원상복구, 개발사업의 허가 등의 취소 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제27조). 하지만 이러한 2차적인 실효성 확보수단으로는 사전환경성검토협의의 절차적 하자문제를 근본적으로 해결하기는 어려우며, 이에 대한 사법구제의 가능성이 제시되어야 할 것이다.

먼저 사전환경성검토협의과정에 일정한 절차상 하자가 있고 이후 이어지는 승인처분이 존재하는 경우, 절차상 위법이 당해 행정처분의 독립된 취소사유가 되는가의 문제에 대해 살펴보기로 한다. 이는 취소소송의 대상이 된 처분이 절차상 위법한 경우 당해 처분의 실체법상의 위법여부를 따지지 않고 또는 실체법상 적법함에도 불구하고 사전환경성검토 절차상의 위법만을 이유로 법원이 처분을 취소할 수 있는가의 문제이다. 예컨대 환경정책기본법상의 사전환경성검토 규정에 위반하여 협의절차를 거치지 않고 승인처분을 한 경우, 그 승인처분을 취소할 수 있는가의 문제이다.

사전환경성검토협의를와 관련하여 서울행정법원²¹⁾ 사전환경성검토협의절차를 거치지 않는 잘못된 단순한 절차의 흠결이 아니라 인가처분을 위법하게 하는 하자라고 보아 당해 인가처분은 위법하여 취소되어야 한다고 판시하고 있다.

즉 ① 환경정책기본법상 사전환경성검토협의를 거치도록 하고 있는 것은 개발사업에 따른 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적절하게 관리·보존한다는 취지로 마련되었다고 할 것인데, 피고는 사전환경성검토협의를 전혀 거치지 아니하였다면 환경정책기본법 제27조 제1항에 따라 인가를 하여서는 아니 될 이 사건 인가처분을 하여 위 조항의 규정을 명시적으로 어겼다는 점, ② 사전환경성검토협의절차를 마치기 전에 시행한 개발사업에 대하여 관할 지방환경청장은 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있고, 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다는 환경정책기본법 제27조 제2항의 규정 내용, … 등을 모두 감안하여 보면, 피고가 이 사건 인가처분을 하기 전에 필요한 관련 행정청의 협의를 얻지 못한 잘못된 단순한 절차의 흠결이 아니라 이 사건 인가처분을 위법하게 하는 하자라고 보지 아니할 수 없으며, 이 사건 인가처분은

21) 서울행정법원 2003. 12. 24. 선고 2003구합30071 판결, 도시계획시설시계획인가처분취소

위법하여 취소되어야 한다고 판시하였다.

이러한 판례의 태도는 현행 행정소송법 제30조 3항이 취소판결의 기속력과 관련하여 「신청에 따른 처분이 절차의 위법을 이유로 취소되는 경우」를 규정하고 있는 점을 고려할 때 매우 타당하다고 판단된다. 또한 행정절차를 거치지 않았거나 불충분하게 거쳤음에도 불구하고 당해 행정행위의 취소를 부인한다면 이는 행정절차를 의무화한 입법취지를 반감시키는 것이기 때문에 절차상 하자있는 행정행위는 실제적 하자 유무와 관계없이 그 자체가 위법하다고 판단되어야 할 것이다.²²⁾ 결론적으로 사전환경성검토협의를 거치지 않은 절차상 하자가 있을 경우, 당해 사전환경성검토의 대상이 된 개발사업의 인·허가처분은 위법한 것이고 취소되어야 할 것이다.

(3) 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합

사전환경성검토제도는 사전에 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하도록 하여 환경친화적인 개발을 도모하는 사전예방적 환경정책수단이라는 점에서 환경영향평가제도와 그 이념 및 취지를 같이 하고 있다.²³⁾ 따라서 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 동일한 제도의 틀 안에서 서로 유기적으로 연결되는 절차가 되어야 하며, 서로 연계되어 운영될 때 더 효율적인 결과를 낳을 수 있다. 문제는 사전환경검토제도는 환경정책기본법에 근거를 두고 있고 환경영향평가제도는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 근거를 두고 있어 양자가 서로 근거법을 달리하고 있다는 점이다.

사전환경성검토제도를 규율하고 있는 환경정책기본법은 환경법의 기본법으로서 헌법상 환경권 규정의 이념에 따라 환경정책의 이념과 방향, 국가의 책무, 환경법의 기본원칙 등을 정하고 있는 프로그램적 성격의 법률이다. 따라서 사전환경성검토제도의 구체적인 효력까지 규율하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 법체계상 환경정책기본법에 규제법 내지 집행법의 역할을 부여하는 것은 바람직하지 않다. 그러므로 장기적으로는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 단일법에 통합하여 계획수립단계에서는 사전환경성검토가 행해지고 이 후 사업단계에서는 환경영향평가가 이루어지는 효율적 시스템으로 개선되어야

22) 김남진, 「행정법 I」, 2005, 398면.

23) 사전환경성검토제도와 유사한 제도로는 이른바 “사전입지상담제도”를 들 수 있다. 2005년부터 원주지방환경청이 운영하고 있는 사전입지상담제도는 개인사업자가 사업계획을 수립하는 단계에서 행정청에 입지의 환경적 적정성 검토를 신청하는 경우 최대한 빠른 시일 안에 이를 검토해 주는 행정서비스이다. 이러한 사전입지상담제도는 부지매입 등 사업절차를 이행한 후 환경법령의 저촉으로 인해 인·허가의 거부 등 경제적, 시간적 손실가능성이 발생할 수 있는 것을 미리 차단할 수 있는 장점을 가지고 있다. 환경부, 보도자료, 2005. 10, 개발사업에 대한 사전입지상담제도 운영.

할 것이다.²⁴⁾

사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 단일법으로 통합하는 방법으로는 별도의 신법을 제정하는 방법과 기존의 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법으로 통합하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 전자는 신법을 제정하는 것이므로 시간이 많이 소요될 수 있고, 이에 따르는 여러 가지 입법기술상의 어려움이 있을 수 있으며, 새로운 법률과 기존의 통합영향평가법 중의 교통·재해평가와의 관계가 문제시 될 수 있다.²⁵⁾ 후자의 경우는 기존의 법률을 이용하는 것이므로 절차적으로도 신속하게 진행될 수 있을 뿐만 아니라 입법취지에도 부합하기 때문에 설득력을 가진다.²⁶⁾ 물론 이 역시 현행 통합영향평가법이 환경뿐만 아니라 교통·재해 등의 평가절차도 규율하고 있어 법체계상 사전환경성검토절차와 환경영향평가, 그리고 교통·재해 등에 관한 영향평가절차를 어떻게 조화시킬 것인가의 숙제가 남게 되지만, 입법취지 등을 고려할 때 새로운 법률을 제정하는 것보다는 합리적이라고 판단된다.

2. 자연경관영향심의제 - 자연환경보전법 개정

1) 의의

우리나라는 그동안 경제개발이라는 이름아래 자연생태계의 파괴와 환경오염 등 국토의 훼손과 함께 자연경관이 수려한 산간계곡, 강변, 농촌들녘 등에 주변경관을 무시한 건축물 및 시설물이 난립하여 자연경관을 크게 해쳐 왔다. 그러나 최근 국민의 생활향상과 더불어 경관의 중요성에 대한 인식이 나날이 증대됨에 따라 경관에 대한 가치를 이해하고 경관자원을 보호하기 위한 필요성이 제기되었다.²⁷⁾ 이에 따라 2004년 12월 31일 자연경관영향심의제를 도입하는 「자연환경보전법」이 개정·공포되었고, 그 시행을 위해 2005년 6월 23일 동법 시행령·시행규칙 개정안이 입법 예고되었다.

2) 자연경관영향심의제의 내용

자연환경보전법 개정 법률은 종전의 생태계보전지역을 자연경관을 포함시킨 생태·경

24) 환경부, 보도자료, 2005. 7. 25, 주요 국책사업 환경영향평가 대상에 포함. 3면.

25) 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 새로운 법률에 통합하여 일원화하는 경우, 만일 이것이 다른 재해·교통 등의 영향평가절차와 분리되는 결과를 가져온다면 이는 통합영향평가법 제정취지에 반하게 된다.

26) 同註, 김홍균, 「사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003. 12), 263면.

27) 유현석/김시현/주용준, 자연환경관리정책에 관한 연구, 한국환경정책평가연구원, 2002, 1면.

관보전지역으로 확대 개편하였는데(제2조 제11호), 이는 생태계보전지역 지정제도가 생태계보전에 치중하여 강변, 산간계곡 등 자연경관이 수려한 지역이 관리되지 못하는 문제점이 있어 이를 개선하려는 것이었다. 그리고 환경부장관은 자연경관이 수려한 자연공원 주변지역 등의 대규모 개발사업에 대하여 사전환경성검토 및 환경영향평가 협의를 함에 있어 당해 개발사업이 자연경관에 미치는 영향 및 자연경관의 보전방안에 대하여 환경부 또는 지방(유역)환경청의 중앙환경보전자문위원회 또는 자연경관심의위원회의 심의를 받도록 하는 자연경관영향심의제를 도입하였다(제28조 및 제29조). 이를 통해 건축물 등의 배치, 높이, 모양 등이 주변의 자연경관과 조화를 이루게 됨으로써 자연친화적인 개발이 기대된다.²⁸⁾

자연경관영향심의제의 적용대상은 자연공원·습지보호지역 등 보전지역으로부터 500~5,000m 이내의 지역에서 이루어지는 개발사업, 택지개발예정지구 지정 등 24개 행정계획, 자연경관에 미치는 영향이 크다고 판단되는 지역에서 높이 15m(5층) 이상의 건축물 등을 포함하는 개발사업, 자연경관에 미치는 영향이 큰 도로·철도 건설 등 46개 개발사업 등이다.

Ⅲ. 대기환경 부문

1. 수도권 대기환경개선 - 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정

1) 추진배경

한국의 수도권은 호흡기 질환, 조기사망 등을 유발하는 미세먼지와 이산화질소 오염도가 OECD 국가 중 최하위이고, 국내 오존주의보 발령횟수의 96%, 환경기준 초과율 중 이산화질소의 80%, 미세먼지의 64%가 수도권에 집중되는 등 수도권 대기오염이 국내 타도시에 비해서도 월등히 높은 수준이어서 수도권의 대기오염을 개선하지 않고는 삶의 질을 논하기 어려운 상황이 되었다. 그 결과 대기오염으로 인한 사회적 피해비용이 연간 10조 원에 이르게 되었고, 미세먼지에 의한 서울지역 사망자수가 1,940명, 2020년에는 4,000명으로 증가될 것으로 전망될 정도로 수도권 시민의 건강을 심각하게 위협하는 수준에 이르렀다.²⁹⁾ 이렇듯 환경용량을 초과한 상태에서 대기환경보전법상의 사업장에 대한 농도규제

28) 환경부는 판교 등 2기 신도시를 계획단계에서부터 경관시뮬레이션 실시, 층고조정, 스카이라인 유지, 시각통로 및 바람통로 확보 등 새로운 개념의 도시모델로 개발한다는 방침이다. 환경부, 2005년도 주요업무 추진계획, 2005. 3. 21, 31면.

와 같은 사후관리체계로는 대기질 개선에 역부족일 뿐만 아니라 지형, 기상 등을 고려할 때 수도권은 단일 대기영향권을 형성하므로 지자체별 관리로는 대기오염문제 해결이 곤란하다는 인식 아래 수도권의 대기질 개선을 위한 특별법 제정필요성이 제기되어 왔다.³⁰⁾ 그리하여 우여곡절 끝에 2003년 12월 31일 저공해 자동차 판매·구매 의무화, 사업장 오염물질배출 총량관리제 등을 주요 내용으로 하는 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」이 제정·공포되었고(2005년 1월 1일 시행, 사업장 총량관리제는 시범사업 등 준비기간을 감안하여 2007년 7월1일부터 시행), 2004년 12월 30일 동법 시행령이 제정·공포되었다.

2) 주요내용

(1) 대기관리권역 설정

수도권지역 중 대기오염이 심각하다고 인정되는 지역과 수도권지역 중 당해 지역에서 배출되는 대기오염물질이 수도권지역의 대기오염에 크게 영향을 미친다고 인정되는 지역인 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 24개 시를 대기관리권역으로 설정하여 특별히 관리하도록 하고 있다(제2조).

대기관리권역내에서 관리대상이 되는 오염물질은 미세먼지(PM10), 질소산화물(NOx), 휘발성유기화합물(VOCs), 황산화물(SOx) 등 4개 물질이며, 「수도권대기환경관리기본계획」에 따르면 2014년까지 미세먼지와 이산화질소의 오염도를 주요 선진국 수준(파리, 동경)으로 획기적으로 개선하기 위해(맑은 날 남산에서 인천 앞바다를 볼 수 있을 정도의 시정 확보) 지역별로 대기개선목표 달성을 위한 환경용량을 산정하고, 그 범위 내에서 자동차 및 사업장 등에서 배출되는 대기오염물질총량을 관리하는 이른바 지역배출허용총량관리제를 도입하였다. 이에 따르면 수도권 전체 배출허용총량을 3개 시·도별 배출량 비율에 따라 지역별로 할당하고(오염물질별로 2001년 기준 년도 대비 38~53% 삭감), 3개 시·도에서는 목표연도인 2014년의 지역배출허용총량 준수를 위한 오염원별 배출량 저감방안을 시행계획에 반영하여 추진하도록 하고 있다.³¹⁾

오염물질	2003	2007	2009	2011	2014
미세먼지($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	69	60	55	50	40(동경수준)
이산화질소(ppb)	38	35	32	28	22(파리수준)

29) 환경부, 2003년도 주요 현안업무 보고, 2003. 4. 2, 1면.

30) 하종범, 「수도권대기환경개선에 관한 특별법의 입법과정과 향후과제」, 『자동차공학회지』, 제26권 제2호(2004. 4), 59면.

31) 환경부, 보도자료, 2005. 10. 31, 수도권 대기환경관리 기본계획 확정.

(2) 수도권대기환경관리기본계획 및 시행계획 수립

환경부장관은 수도권지역의 대기환경개선을 위하여 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장등의 의견을 들어 10년마다 대기환경개선목표, 지역배출허용총량 할당, 저감계획 등이 포함된 수도권대기환경관리기본계획을 수립하고(제8조), 서울특별시장 등은 기본계획에 따라 이를 시행하기 위한 세부계획(시행계획)을 수립하여 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제9조). 그리고 이러한 수도권지역의 대기환경개선을 위한 기본계획, 시행계획 및 사업장 오염물질 총량관리에 관한 사항 등을 심의·조정하기 위해 국무총리를 위원장으로 하는 수도권대기환경관리위원회 설치하도록 하였다(제11조).

2005년 11월 4일 정부는 국무총리 주재로 수도권대기환경관리위원회를 개최하여 수도권 대기환경을 선진국 수준으로 개선하기 위한 최초의 중·장기 종합 대책인 「수도권 대기환경관리 기본계획」을 최종 확정하였다.

(3) 사업장오염물질 총량관리제

대기관리권역 내에서 총량관리대상 오염물질(미세먼지, 질소산화물, 휘발성유기화합물, 황산화물)을 일정량 이상 배출하는 사업장(총량관리사업장)에 대하여 연간 배출할 수 있는 오염물질총량을 할당하고 이를 초과하여 배출한 경우에는 총량초과부과금을 부과하도록 하는 등 대기오염물질 총량허가제도를 도입하였다(제14조 내지 제20조).³²⁾ 연간 배출할 수 있는 오염물질의 총량을 할당받고, 사업장 설치·변경시 허가를 받아야 하는 총량관리사업장의 범위는 2007년 7월 1일부터는 1종사업장 중에서 또는 특별법이 정하는 시설을 설치하는 사업장 중에서 연간 질소산화물 30톤, 황산화물 20톤, 먼지 1.5톤을 초과하여 배출하는 사업장에 해당하고, 2009년 7월 1일부터는 1-3종사업장 중에서 또는 특별법이 정하는 시설을 설치하는 사업장 중에서 연간 질소산화물 4톤, 황산화물 4톤, 먼지 0.2톤을 초과하여 배출하는 사업장이 해당된다. 이러한 총량관리사업장에 대하여는 오염물질 배출허용총량의 단계적 삭감의무가 부여되고 배출허용총량 초과시 다음 연도에 추가삭감 및 총량초과부과금이 부과된다. 한편 경제적 유인제도³³⁾로 연도별 배출허용총량의 일부를 다른

32) 대기오염의 총량규제란 대기오염물질의 배출허용기준을 ppm과 같은 단위당 집중량으로 하지 않고, 시간당 또는 일단위, 연단위로 오염물질 배출총량을 규제수준으로 정하는 것으로서, 특정 지역의 기상·지형조건 등을 이용하여 대기환경용량을 산출하고 이를 기초로 지역별 배출허용총량을 할당하여 오염원별로 대상오염물질의 삭감량을 정하는 제도이다. 한화진, 대기오염물질 총량관리 및 배출거래제도시행을 위한 정책방향에 관한 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2002. 12, 1면.

33) 경제적 유인제도란 환경문제를 유발하는 경제주체의 비용과 수입에 가격기구를 통해 영향을 줌으로써 환경에 유익한 방향, 즉 오염물질의 배출을 억제하도록 오염유발자의 의사결정을 유도

사업자에게 매매할 수 있도록 하는 배출권거래제(ETS: Emission Trading System)³⁴⁾를 도입하여 대기오염물질 저감비용을 최소화하였다(제18조).

(4) 저공해자동차 보급

대기환경오염물질 중 아황산가스, 일산화탄소, 납 등의 1차 오염물질은 그동안 많이 개선되었으나, 이산화질소, 미세먼지, 오존 등 2차 오염물질은 자동차 배출허용기준의 강화에도 불구하고 자동차의 급격한 증가로 인해 계속 악화되고 있는 추세이다. 실제로 수도권 대기오염물질 배출량 중 미세먼지의 67%가 자동차에서 배출되는 것으로 파악되고 있다.³⁵⁾ 그리하여 수도권 대기환경개선을 위한 특별법은 특단의 대책으로 저공해 자동차 보급의무화 제도를 도입하고 있다.

이에 따르면 3년간의 연평균 자동차 판매량이 3,000대 이상 또는 차량 총중량 3.5톤 이상의 승합 및 화물자동차 판매량이 300대 이상인 판매자는 환경부장관이 매년 고시하는 연간저공해자동차보급기준에 따라 저공해자동차 보급계획서를 수립·이행하여야 한다. 또한 자동차 보유대수가 10대 이상인 행정기관 및 공공기관은 신차 구매시 구매차량의 일정비율(20%) 이상을 저공해자동차로 구매하여야 한다(제23조 및 제24조).

한편 대기환경보전법에 의한 자동차 배출허용기준 보다 오염물질을 적게 배출하는 저공해자동차의 종류를 오염물질 배출 정도에 따라 제1종·제2종 및 제3종 저공해자동차로 구분하고 있는데, 제1종 저공해자동차라 함은 전기자동차 등 오염물질 배출이 없는 자동차, 제2종 저공해자동차는 가스자동차 및 하이브리드자동차 중 환경부령이 정하는 배출기준을 만족하는 자동차를 말하며 제3종 저공해자동차는 경유·휘발유·가스자동차 중 환경부령이 정하는 배출기준을 만족하는 자동차를 뜻한다.

(5) 운행자동차 배출가스 관리강화

자동차에서 배출되는 오염물질을 줄이기 위해 제작차에 대하여는 선진국 수준으로 배출

하는 일련의 환경정책을 말하는 것으로서, 배출권거래제 외에 환경세, 보조금, 예치금상환제 등이 그 예이다. 박정훈, 「경제적 유인제도 도입확대를 위한 환경법상 환경정책수단의 비교연구」, 『환경법연구』, 제25권 1호(2003. 9), 255면.

34) 배출권거래제란 오염물질의 배출에 대하여 각 기업에게 허용배출량을 설정하고 그 범위 내에서만 배출하게 하면서, 허용배출량을 초과하여 배출하고자 하는 기업은 타 기업으로부터 배출권을 구입하고, 오염물질의 배출량이 허용량보다 적은 기업은 타 기업에 여분을 매각할 수 있도록 하는 제도이다. 박균성/함태성, 『환경법』, 2004, 181면.

35) 김신중, 「수도권 대기환경개선 특별법과 저공해자동차 보급정책 방향」, 한국자동차학회, 2004년 추계학술대회 발표자료집, 34면.

허용기준을 강화하고, 대기관리권역내의 경유자동차중 배출가스 보증기간이 경과한 자동차에 대하여는 대기환경보전법보다 강화된 운행차 배출허용기준 설정하여 기준 미준수 차량에 배출저감장치 부착 또는 저공해 엔진 개조 의무를 부여하고 있다(제25조 및 제27조). 또한 환경친화적인 교통수요 관리방안으로 대기오염이 심한지역을 환경지역(Environmental Zone)으로 지정하여 오염물질이 많은 차량의 통행을 제한하거나 교통혼잡통행료 부과대상을 확대하여 차량의 통행 감소를 유도하도록 하고 있다.

(6) 휘발성유기화합물(VOCs) 배출억제

도장 과정에서 배출되는 휘발성유기화합물(VOCs) 배출량을 줄이기 위해 건축용·자동차용 도료의 유기용제 함유기준을 강화하고, 주유시 발생하는 휘발성유기화합물을 회수하는 장치(Stage-II)를 2007년부터 단계적으로 모든 주유소에 설치의무화 하는 등 휘발성유기화합물 배출억제에도 노력하고 있다(제30조).

3) 평가

헌법 제35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라고 기본권으로서의 환경권을 규정하고 있다. 이런 점에서 총량관리제를 통해 오염된 대기환경을 개선시키고 쾌적한 대기환경을 조성하는 일은 국가의 당연한 책무이기도 하다.³⁶⁾ 문제는 수도권 대기환경개선에 관한 특별법이 오직 수도권만을 대상으로 한다는 점이다. 이는 수도권을 제외한 국민들의 쾌적한 대기환경조성을 배제하는 불평등법률의 성격을 가진다. 수도권을 제외한 기타의 지역의 경우 상대적으로 대기오염의 상태가 그다지 나쁘지 않기 때문에 총량관리제의 실시가 필요치 않다는 주장이 있을 수 있으나,³⁷⁾ 이는 환경법이 사후관리체계에서 사전예방체제로 이동하는 오늘날의 추세에 역행하는 것이다. 따라서 대기환경보전법을 전면 개정하여 수도권 대기환경개선에 관한 특별법에서 규정하고 있는 총량관리제 등의 주내용을 포함시키

36) 환경권을 기본권으로 보는 한 입법자는 모든 국민이 건강하고 쾌적한 생활을 영위할 수 있도록 환경관련법률을 제·개정하거나 필요한 경우에는 기존의 법률을 폐지하는 등 환경법체계를 정립할 의무를 부담한다. 홍준형, 『환경법』, 2005, 45면; 환경관련 법률의 개선의무에 대해서는 최윤철, 『환경법과 입법자의 법률개선 의무』, 『환경법연구』, 제26권 1호(2004. 4), 311면 이하 참조.

37) 수도권 이외의 지역 중 특히 산업단지가 입지해 있는 지역의 경우(울산, 여천, 광양 등) 대기오염의 상태가 아주 심각하다. 이런 연유로 정부는 1999년 대기환경보전법을 개정하여 광양, 순천, 여수, 남해지역 이른바 광양만권에 대해 대기환경규제지역으로 지정하였다. 자세한 내용은 김남욱, 『광양만권 대기환경개선에 관한 특별법 제정논의』, 『환경법연구』, 제26권 1호(2004. 4), 23면 이하.

고 이를 전 국토에 전면적으로 시행하는 하는 것이 필요하다.³⁸⁾

다른 한편으로 수도권 대기환경개선에 관한 특별법을 구체화시키고 있는 「수도권 대기환경관리 기본계획」은 대기오염물질의 감축이라는 정책적 측면에서는 매우 긍정적으로 평가될 수 있지만, 그 실효성 측면에서는 그 결과가 의문시된다. 무릇 대기환경개선이라는 대책이 실효성을 갖기 위해서는 연관성이 있는 다른 정책분야와도 공조되어야 할 것이며 통합적인 접근이 이루어져야 할 것인데, 수도권 대기환경관리 기본계획에는 연관성 있는 다른 정책분야(예컨대 환경적인 교통수단의 확충, 에너지 이용합리화, 친환경적 도시계획 등)에 대한 고려가 전혀 이루어지지 않고 있다. 동법률은 제10조에서 「관계중앙행정기관의 장 또는 서울특별시장은 광역도시계획, 국가에너지기본계획, 국가기간교통망계획, 대도시권광역교통계획 등을 수립함에 있어 당해 계획의 시행으로 인하여 수도권지역에 유발되는 대기오염이 최소화될 수 있도록 그 계획을 환경친화적으로 수립·시행하여야 한다」라고 선언적으로 규정하고 있을 뿐이다. 이렇듯 기본계획의 수립과정에 정부 관련부처의 정책통합조정을 기할 수 있는 장치가 결여되어 있어 당초 특별법 제정의 근본취지 중의 하나였던 정책통합적 실효성이 크게 떨어질 우려가 있다.³⁹⁾

2. 실내 공기질 개선 - 다중이용시설 등의 실내공기질 관리법 제정

1) 제정이유

현대사회에 있어서 인간은 주택, 직장, 학교 등의 실내공간에서 거의 대부분의 시간을 보내며, 제한된 실내공간에서 오염된 실내공기에의 노출을 통해 호흡기질환, 인체의 생화학적 부작용, 호흡기기관의 자극 등과 같은 건강상 영향을 많이 받고 있다.⁴⁰⁾ 새집증후군, 화학물질과민증, 빌딩증후군 등의 현상이 바로 실내공기오염으로 인한 결과이다. 이렇듯 실내공기질(Indoor Air Quality: IAQ)이 국민의 건강과 복지에 결정적 중요요소로 인식되면서, 특히 많은 사람이 이용하는 다중이용시설에 대한 실내공기질을 알맞게 유지하고 관리하기 위하여 2003년 5월 29일 종전의 「지하생활공간공기질관리법」을 「다중이용시설등의 실내공기질관리법」으로 변경하였다(2004년 5월 30일 시행). 동법은 적용대상을 확대하고, 다중이용시설의 관리책임자로 하여금 실내공기질관리 교육을 받도록 하며, 다중이용시설에는 인체에 특히 해로운 오염물질을 방출하는 건축자재의 사용을 제한하도록 하며, 새로 짓는 공동주택에

38) 총량관리제의 도입필요성에 대해서는 박균성/함태성, 『환경법』, 2004, 337면.

39) 하중범, 「수도권대기환경개선에 관한 특별법의 입법과정과 향후과제」, 자동차공학회지, 제26권 제2호(2004. 4), 64면.

40) 실내공간 공기질의 오염으로 인한 건강상의 피해에 대해서는 서울시정개발연구원, 서울시 다중이용시설의 실내공기질 실태조사 및 관리방안연구. 2004, 15면 참조.

대하여는 시공자로 하여금 주민이 입주하기 전에 실내공기질을 측정·공고하도록 의무화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 문제점을 개선·보완하였다.

2) 주요 내용

다중이용시설 등의 실내공기질 관리법의 적용대상을 종전의 관리대상인 지하역사 및 지하도상가에서 의료기관, 도서관, 박물관, 미술관, 여객터미널, 대합실, 실내주차장, 대규모점포 등 다중이용시설과 신축되는 공동주택(기숙사 포함)으로 확대하였다(제3조). 다중이용시설 내부의 쾌적한 공기질을 유지하기 위하여 반드시 지켜야 하는 오염물질로 미세먼지(PM10), 이산화탄소(CO₂), 포름알데히드(HCHO), 총부유세균, 일산화탄소(CO) 등 5개를 정하고, 이들 오염물질에 대하여는 유지기준을 설정하였다. 그리고 별도로 일정 기준에 따르도록 권고하는 오염물질로 이산화질소(NO₂), 라돈(Rn), 휘발성유기화합물(VOC), 석면, 오존 등 5개 오염물질에 대해서는 권고기준을 설정하여 제시하고 있다. 이처럼 실내공기질 관리기준을 반드시 지켜야 하는 유지기준과 일정기준에 따르도록 권고하는 권고기준으로 이원화한 것은 다중이용시설에 따라 실내공기질이 적정하게 관리될 수 있도록 한 것이다.

이와는 별도로 신축되는 공동주택의 시공자는 시공이 완료된 공동주택의 실내공기질을 측정하여 그 측정결과를 시장·군수·구청장에게 제출하고, 입주 3일전부터 두달간 새집증후군 유발물질 농도수치를 관리사무소와 출입문 게시판에 부착하여야 한다(9조). 이를 위반할 경우 최고 500만원의 과태료가 부과된다.

이 밖에 환경부장관은 인체에 특히 해로운 오염물질을 다량으로 방출하는 건축자재를 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시할 수 있도록 하고, 다중이용시설에는 이와 같은 건축자재의 사용을 금지하도록 하였으며(제11조), 다중이용시설의 소유자등은 실내공기질을 측정하고 그 결과를 기록·보존하도록 하였다(제12조).

3) 평가

국민의 건강과 복지에 있어 결정적 중요요소인 실내공기질을 개선하기 위해 다중이용시설 등의 실내공기질 관리법을 제정한 것은 매우 바람직한 일이다. 다만 아직까지 실내공기질에 관한 내용은 공중위생관리법, 산업안전보건법, 주차장법, 학교보건법 등에도 규정되어 있기 때문에 실내공기질 업무가 여러 부처에 분산되어 있으며, 그 결과 실내공기질 관리의 효율성에 의문이 제기되고 있다. 따라서 이러한 관리상의 한계를 극복하기 위해서는 여러 법률에 분산되어 있는 실내공기질에 관한 규정을 다중이용시설 등의 실내공기질 관리법으로 통합하거나, 최소한 유관부처와 실내공기질 관리와 관련된 협의회를 구성하여

제도적 보완을 하는 것이 필요하다.

또한 실내공기질을 개선하기 위해서는 국가는 법령의 정비와 더불어 오염발생원의 제거 기술, 환기 및 청정장치기술 등 제어기술개발에 더욱 매진하여야 할 것이다. 그리고 오염 물질을 근본적으로 저감하기 위해서는 건물소유자·관리인, 건축가 및 건설업자 등이 초기 단계에서부터 서로 연계하는 시스템을 구축하여야 할 것이며, 친환경 건축자재의 생산·소비를 장려하고 이의 유통기반을 조성하는 인프라 구축에도 힘써야 할 것이다. 또한 실내환경 오염물질 특성별로 유입경로 및 배출양상을 정확히 파악하고, 실내공간 입주업 소에 대한 유형별 파악 및 오염유발업소에 대한 지속적 관리가 필요하다고 본다.

IV. 물관리 부문

1. 수질환경개선 - 수질환경보전법 개정

1) 개정 이유

2005년 3월 31일 수질환경보전법의 개정이 있었는데, 이는 수질관련 법률의 기본법으로서 「수질환경보전법」의 위상을 제고하여 수질환경정책의 기본이념과 방향을 제시하고 수질오염원의 분류체계를 점오염원·비점오염원과 기타 수질오염원으로 분류하고, 전체 수질오염물질 발생량의 약 30퍼센트를 차지하나 아직까지 관리되고 있지 않는 비점오염원을 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위함이었다. 또한 개정 법률을 통하여 중앙정부 및 자치단체의 수질보전계획 수립 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하였다.

2) 개정내용

(1) 비점오염원

개정 법률의 가장 핵심적인 내용은 ‘비점오염원’(非點汚染源, nonpoint pollution source)에 대한 규제이다. 수질환경보전법 개정 법률 제2조는 수질오염물질의 배출원을 관거·수로 등을 통하여 일정한 지점으로 수질오염물질을 배출하는 점오염원과 도시·도로·농지·산지·공사장 등으로서 불특정 장소에서 불특정하게 수질오염물질을 배출하는 비점오염원,⁴¹⁾

41) 예컨대 농지에 살포된 비료 및 농약, 토양침식물, 축사유출물, 도시지역 먼지 및 쓰레기 등이 비점오염원에 해당한다. 비점오염원은 일반적으로 강우시 유출되기 때문에 일간, 계절간 배출량 변화가 크고 예측과 정량화가 어려우며, 인위적 조절이 어려운 기상조건, 지질, 지형 등에 영향을 많이 받는 특성을 지니고 있다.

그리고 오염원과 비점오염원으로 관리되지 않는 수질오염물질을 배출하는 시설 또는 장소로서 환경부령이 정하는 기타 수질오염원으로 분류하고 있다. 즉 일정한 곳에서만 방출되어지는 산업폐수와 마찬가지로 비점오염원에 대해서도 수질환경보전법의 적용대상으로 규정한 것이다. 그동안 비점오염원을 통제하기 구체적인 입법의 필요성에 대한 인식이 있었음에도 불구하고 수질환경보전법에서 그 개념정의에 대한 규정조차 없어 관리상의 어려움이 많았다. 그러한 점에서 이번 개정법의 비점오염원에 대한 규정은 수질오염의 전반적인 관리에 있어 새로운 패러다임을 구축하는 시발점이 될 것으로 보인다.

(2) 주민에 대한 수질환경정보 제공 및 주민의 자발적 수질보전활동 유도

국가는 수질오염의 실태 파악을 위한 측정망 운영 결과, 오염원조사 결과, 폐수의 배출시설에서 발생하는 폐수의 오염도 및 배출량 등의 수질환경정보에 주민이 쉽게 접근할 수 있도록 전산망을 구축하여 정보를 제공함으로써 주민의 자발적 수질보전활동을 유도하고 이에 대하여 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하였다(제5조 및 제6조).

(3) 수질오염경보제도 도입

환경부장관 또는 시·도지사는 수질오염으로 하천·호소수의 이용에 중대한 피해를 가져올 우려가 있거나, 주민의 건강, 재산이나 동물·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 때에는 당해 하천·호소에 대하여 수질오염경보를 발령할 수 있도록 하였다. 그리고 경보를 발령한 때에는 관계 지방자치단체의 장, 수면관리자, 취수시설 또는 정수시설의 관리자 등에게 이를 즉시 통지하고, 통지를 받은 자는 수질검사 횟수의 증가, 수질오염물질의 제거 등의 필요한 조치를 하도록 하였다(제21조).

(4) 수계영향권별 수질보전계획 수립

환경부장관은 대권역별로 수질보전을 위한 기본계획을 10년마다 수립하고, 유역환경청장은 대권역계획에 따라 중권역계획을 수립하도록 하며, 시장·군수·구청장은 대권역계획 및 중권역계획에 따라 단위구간별 계획을 수립하도록 하였으며, 수질보전계획수립시 비점오염원 관리대책을 포함하도록 하고, 일정 규모 이상의 도시개발사업, 산업단지조성사업 등과 폐수배출시설을 설치하는 사업장은 오염방지시설의 설치를 의무화하도록 하였다(제24조 내지 제26조).

3) 평가

수질환경보전법이 개정되어 비점오염원에 대해서도 규제를 할 수 있게 되었고, 주민에

대한 정보제공의 기회도 확장된 것은 무척 바람직한 발전으로 평가될 수 있다. 하지만 현행 수질환경보전법은 여전히 배출허용기준과 수질환경기준을 이원화하고 있어 근본적인 문제점을 안고 있다. 빠른 시일 안에 배출허용기준과 수질환경기준을 통합된 제도로 전환하는 것이 필요하며, 기존시설과 신규시설에 대한 배출허용기준을 차등 적용하고, 특정수질유해물질⁴²⁾ 선진국 수준으로 확대하여 근본적 수질개선을 위한 기틀을 마련하여야 할 것이다.

2. 한강수계 수질오염총량관리제 실시합의

하천의 허용 오염부하량을 고려하지 않는 배출허용기준 중심의 농도 규제만으로는 오염부하의 양적 증가(배출허용기준 이하 오폐수의 양적팽창에 따른 오염부하의 증가)를 통제하기 곤란할 뿐만 아니라, 우리나라 하천의 중·하류에는 인구 및 산업시설이 과도하게 밀집되어 있어 종래의 농도규제방식으로는 환경기준을 달성할 수 없다는 한계에 대한 인식의 결과 지난 1999년 이후 이른바 4대강 특별법을 제정하여 이른바 수질오염총량관리제를 도입하였다.⁴³⁾ 오염총량관리제는 수계구간별로 목표수질을 설정하고, 그 목표수질을 달성·유지하기 위한 허용부하량을 산정하여 해당 총량관리단위구역(목표수질 설정 수계구간 구역)에서 배출되는 오염물질의 총량이 목표수질을 달성할 수 있는 허용부하량 이내로 관리하는 제도로써, 지역개발계획과 수질개선계획을 함께 수립하여 지역사회의 지속가능성을 향상시킬 수 있는 선진화된 물관리 정책 수단으로 인정받고 있다. 4대강 특별법 제정으로 오염총량관리제가 도입되었지만, 이 중 낙동강 등 3대강수계만 의무제이고 한강수계는 시장·군수가 수질관리상 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 자율적으로 실시하는 임의제이어서, 그 실질적 시행이 지연되어 왔다.

그리하여 환경부와 「팔당호수질정책협의회」는 팔당상수원의 지속적인 수질개선과 상류 지역 주민들의 삶의 질 향상을 함께 도모하기 위해서는 수질오염총량관리제의 시행이 불가피하다고 판단하고, 2004년 6월부터 30여차례에 걸친 협의 끝에 2005년 9월 26일 제4차 「팔당호수질정책협의회」를 개최하여 금년 중 한강수계법을 개정하여 오염총량제의 의

42) 특정수질유해물질로 현재 17개의 물질이 지정되어 있어(수질환경보전법 시행규칙 제3조, 별표 2), 미국 126종, EU 33종에 비해 매우 저조하다. 2005년 5월 25일 입법예고된 수질환경보전법 시행규칙 개정안에 의하면 2개 물질을 추가하여 총 19개 물질을 특정수질유해물질로 정하고 있다. 환경부, 보도자료, 2005. 5. 23. 수질환경보전법 시행규칙 개정안 입법예고.

43) 수질오염총량관리제의 도입배경에 대해서는 송동수, 「수질오염총량제와 국토이용관계법령의 조화방안」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003.12), 125면 이하 참조.

무제로 전환하기로 합의하였다.⁴⁴⁾ 이번 합의에 따라 지난 2002년 3대강수계에 이어 한강 수계까지 오염총량제를 의무적으로 시행하는 내용으로 법이 개정되면 4대강수계 전체에 대한 오염총량제의 제도적인 기틀이 완성된다고 볼 수 있다.

V. 토양환경 및 폐기물관리 부문

1. 토양환경개선 - 토양환경보전법 개정

1) 개정 이유

1995년에 제정된 토양환경보전법은 참여정부에 들어와 2004. 12. 31 개정·공포된 법률에서 커다란 변화가 있었다. 개정 법률의 내용에 따르면 급속한 산업화에 따른 부작용으로 중금속 등에 의한 토양오염이 증가함에 따라 토양정화업 등록제도 및 토양정화 검증제도를 신설하여 토양정화에 대한 전문성과 신뢰성을 높임으로써 토양오염으로 인한 국민의 건강·재산 및 환경상의 피해를 최소화할 수 있도록 하고 있다. 또한 오염토양의 정화 등에 관한 업무를 현장에서 효율적으로 수행할 수 있도록 토양오염방지조치 등에 관한 시·도지사의 권한을 시장·군수·구청장에게 이양하고, 그 밖에 토양관련전문기관으로 인정받을 수 있는 자의 결격 사유를 강화하였다.

2) 개정 내용

(1) 토양오염신고제 도입

토양오염에 대한 신속한 대응을 위하여 누구든지 토양오염을 유발하거나 발견한 자는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하여 오염의 확산을 방지하고 신속한 정화 조치를 할 수 있도록 하였다(제11조).

(2) 토양정화업 등록제 도입

토양정화를 전문적으로 수행할 수 있도록 토양정화업을 신설하고, 토양정화업을 하고자 하는 자는 일정한 시설·장비 및 기술인력을 갖추어 환경부장관에게 등록하도록 하며, 오염토양은 전문기술인력을 갖춘 토양정화업자에게 위탁하여 정화하도록 하여 종전의 무자격자에 의한 부실정화문제를 해소하였다(제15조의3).

44) 환경부, 보도자료, 2005. 9. 26. 한강수계 수질오염총량제 실시 전격합의.

(3) 오염물질의 위해성 평가

오염원인자를 알 수 없거나 오염원인자에 의한 오염토양의 정화가 곤란하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 오염토양을 정화하는 경우에는 오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해성의 정도를 평가하여 오염정도 및 재정적 여건 등에 따라 정화의 범위 및 시기를 조정할 수 있도록 함으로써 오염정화에 소요되는 예산의 합리적 지출이 가능하게 하였다(제15조의5).

(4) 오염토양 정화과정 등에 대한 검증

오염토양이 대통령령이 정하는 종류와 규모 이상인 경우, 오염원인자는 토양정화업자가 오염토양을 적정하게 정화하는지에 대한 확인을 위하여 토양오염조사기관으로 하여금 정화과정 및 정화완료에 대한 검증을 하도록 하여야 하며, 이 경우 오염원인자는 토양정화계획을 작성하여 시장·군수·구청장에게 제출하고 이를 정화검증 및 공사관리에 활용토록 하여야 한다(제15조의6).

(5) 토양오염관련 권한 이양

오염토양의 정화 등에 관한 업무를 현장에서 효율적으로 수행할 수 있도록 토양오염방지조치명령, 토양보전대책지역의 지정요청 등에 관한 시·도지사의 권한을 시장·군수·구청장에게 이양하였다(제17조 내지 제21조).

2. 폐기물관리 개선 - 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률 제정

폐기물관리법 관련 법체계는 크게 폐기물처리에 관한 법체계⁴⁵⁾와 자원의 재활용에 관한 법체계로 이원화 되어 있다. 사후적 폐기물 관리를 주목적으로 하는 「폐기물관리법」과 폐기물시설·운영 등에 관한 「폐기물 처리시설 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「수도권 매립지 관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」등이 전자의 영역이고, 자원의 재활용을 위한 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」이 후자의 예이다. 이렇듯 폐기물관리의 효율성을 제고하고 재활용을 통한 경제성을 확보한다는 명분 아래 지속적으로 계속되고 있는 현재의 분법화현상은 당분간 유지될 것으로 예상된다.⁴⁶⁾

45) 폐기물관리법의 문제점에 대해서는 김연태, 「폐기물의 개념 및 분류·처리체계」, 『환경법연구』, 제25권 1호(2003. 9), 165면 이하 참조.

46) 김상겸, 「폐기물관리법제에 관한 헌법적 고찰」, 『환경법연구』, 제26권 3호(2004. 9), 35면.

1) 제정 이유

우리나라에서는 재개발·재건축 등으로 인하여 폐콘크리트 등의 건설폐기물이 엄청나게 발생하고 있으며(2001년 4천만톤 → 2010년 1억톤 추정),⁴⁷⁾ 그 동안의 경제성장 과정에서 축적된 건물의 노후화, 1960~70년대의 도시집중화 현상, 그리고 최근의 건설수요 등을 종합적으로 고려할 때 이러한 건설폐기물의 발생량은 향후 계속 증가할 것으로 예상되고 있다.⁴⁸⁾ 건설폐기물의 경우 중간처리과정에서 고품질의 순환골재를 생산하여 천연골재 대체자원으로의 활용이 가능함에도 불구하고, 폐기물관리법, 건설기술관리법 등으로 관리체계가 다원화되어 있어 순환골재사용 활성화를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 그리하여 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 천연골재의 대체자원으로 활용가능한양질의 순환골재 생산을 유도하여 국가 자원의 효율적 이용을 촉진하는 한편, 다원화되어 있는 현행 제도를 통합하기 위하여 2003년 12월 31일 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」이라는 단일 법률을 제정·공포하였다(2005년 1월 1일 시행).

2) 주요 내용

(1) 발주자 의무

발주자는 건설공사의 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 시책을 적극적으로 이행하기 위하여 건설폐기물의 처리대책을 강구하여 시행하도록 하고, 당해 건설공사에서 발생하는 건설폐기물의 분리배출, 보관, 처리, 재활용 등에 필요한 비용을 공사금액에 계상하도록 하며, 재활용에 관하여 필요한 사항을 공사시방서 등 계약서류에 명시하도록 하였다(제5조).

(2) 배출자 등의 의무

건설업자는 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 재활용을 촉진하기 위하여 발주자가 요구하는 계약 조건을 성실히 이행하여야 하며, 건설공사의 발주자 등 건설폐기물을 배출하는 자는 건설공사를 수행하는 과정에서 발생한 건설폐기물을 성상별·종류별로 분리하여 배출하여야 한다(제6조).

(3) 재활용기본계획의 수립

환경부장관은 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 재활용을 촉진하기 위하여 건설교통부장관과의 협의를 거치고 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사의 의견을 들어 5년마다 재

47) 환경부, 보도자료, 2003. 12. 18, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」 국회통과.

48) 최민수, 건설폐기물의 재활용 촉진을 위한 법적 정비 방안, 한국건설산업연구원, 2002, 5면.

활용기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획의 연차별 시행계획을 수립·시행하여야 한다(제8조).

(4) 건설폐기물 처리용역의 발주

건설폐기물 발생량이 100톤 이상인 건설공사를 발주하고자 하는 자는 건설공사와 건설폐기물의 처리용역을 분리발주하거나 분담이행방식으로 발주하도록 함으로써 그동안 폐기물 관리법시행규칙 별표에 규정되어 있던 분리발주 규정에 대한 법적인 근거를 마련하였다(제15조).

(5) 건설폐기물처리업 허가

건설폐기물 처리업을 영위하고자 하는 자는 건설폐기물 처리 사업계획서를 시·도지사에게 제출하고, 시·도지사는 건설폐기물 처리사업계획서를 검토하고 그 적정 여부를 그 제출자에게 통보하며, 적정 통보를 받은 자는 시설·장비, 기술능력, 자본금 등 필요한 사항을 갖추어 시·도지사의 허가를 받도록 하였다(제21조).

(6) 순환골재의 품질기준 및 품질인증

건설교통부장관은 환경부장관과 협의하여 건설폐기물의 재활용을 촉진하기 위하여 순환골재의 용도별 품질기준 및 설계·시공지침 등 필요한 기준을 정하고, 순환골재의 품질을 확보하기 위하여 인증을 부여할 수 있도록 하였다(제35조 및 제36조).

(7) 순환골재의 사용 의무

건설공사의 발주자는 순환골재의 사용이 의무화된 건설공사를 발주함에 있어 건설업자에게 품질기준에 적합한 순환골재를 사용하도록 하여야 한다(제38조). 이처럼 폐콘크리트 발생량의 90%를 순환골재로 생산하여 사용할 경우 매년 천연골재 소요량의 30% 정도를 재생골재로 대체가능할 것이며, 이는 여의도 면적의 31배에 달하는 자연환경의 훼손을 방지하는 효과를 가져다 줄 것으로 예상된다.⁴⁹⁾

(8) 재활용실적관리 및 제출

건설폐기물 배출자는 당해 건설공사가 완료된 경우 건설폐기물의 처리 및 재활용실적을 관리하여야 하며, 그 실적을 당해 건설공사의 인·허가 또는 승인권자에게 제출하도록 하였다(제40조).

49) 환경부, 보도자료, 2003. 12. 18, 「건설폐기물의 재활용촉진에관한법률」 국회통과.

(9) 방치폐기물 처리이행보증

건설폐기물 처리업자가 시·도지사로부터 시설·장비 등을 갖추어 건설폐기물 처리업의 허가를 받은 후, 그 사용을 개시하기 위한 신고를 하기 전까지 공제조합에의 분담금 납부 또는 방치폐기물의 처리를 보증하는 보증보험 가입 등 방치폐기물 처리이행보증 조치를 하도록 하였다(제42조).

VI. 맺음말

앞에서 살펴본 바와 같이 참여정부에 들어서서 수많은 환경법령이 개정 또는 제정되었지만 대부분 국민의 정부에서 이미 입안되었던 법령들이며 순수한 참여정부에서의 작업은 아주 미미한 편이다. 우리의 환경관련법령의 입법과정을 살펴보면 정부법안이든 의원법안이든 모두 입법심사과정에서 관련부처 또는 이익단체의 로비에 의하여 그 정체성이 많이 상실되고 있는 형편이다. 아직까지도 환경보전이라는 인식보다는 개발이익으로 인한 경제적 고려가 입법과정에 너무나 많이 축적되고 있으며, 국민들 역시 총론에서는 환경보전에 동의하지만 개인의 일상생활에서의 이익 앞에 세부적 환경정책에 등을 돌리고 있는 형편이다. 환경법의 기본원리인 사전배려의 원칙이 그 실제적 측면에서 얼마나 부실하게 수용되고 있는지는 환경영향평가와 사전환경성검토의 그동안의 집행결과를 살펴보면 너무나 자명해진다. 지역의 특성이나 환경용량을 충분히 배려하지 않은 난개발로부터 국토훼손을 예방하고 체계적으로 국토환경을 보전하기 위해서는 지금부터라도 엄격한 선계획-후개발 원칙에 입각한 사전예방적인 국토관리체제를 정착시켜야 할 것이다. 특히 행정중심복합도시 건설에 있어 사전환경검토와 환경영향평가를 철저히 실행하여 모범적인 생태도시를 조성하였으면 한다.

또한 환경정책을 주관하는 환경부 역시 좀 더 정치된 이론을 가지고 관련부처와 이익단체에 대응하여야 할 것이며, 사회적으로 문제시되는 사안이 대두될 때마다 그에 상응하는 특별법을 제정하여 법률의 홍수현상을 유발시키는 입법정책을 지양하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 참여정부에서 제·개정된 수많은 법령 역시 장기적으로는 연관성 있는 영역끼리 통합시키는 작업을 전개하여야 할 것이다. 동일하거나 유사한 제도가 여러 법률에 분산되어 규정되어 있다는 것은 상호 연계성을 해칠 뿐만 아니라 그 운영을 필요 이상으로 복잡하게 만들어 제도의 효율성을 저해시키며 궁극적으로는 국민의 법에 대한 이해와 접근을 어렵게 만들기 때문이다. 남은 기간동안 「환경보전은 현대국가에 있어서 피할 수 없

는 숙명적 과제이다。」(Umweltschutz ist eine Schicksalsaufgabe des modernen Staates)라는 명제를 잊지 않은 참여정부의 환경정책을 기대해 본다.

주제어: 환경정책, 사전환경성검토, 자연경관심의제, 수도권대기환경개선, 건설폐기물

【참 고 문 헌】

- 강현호, 「환경영향평가제도」, 『토지공법연구』, 제11집(2001. 2)
- 김남옥, 「광양만권 대기환경개선에 관한 특별법 제정논의」, 『환경법연구』, 제26권 1호(2004. 4)
- 김남진, 『행정법 I』, 법문사, 2005.
- 김상겸, 「환경국가와 환경영향평가제도」, 『환경법연구』, 제25권 1호(2003. 9)
- _____, 「폐기물관련법제에 관한 헌법적 고찰」, 『환경법연구』, 제26권 3호(2004. 9)
- 김영길, 「형행 환경영향평가제도의 비교법적 검토」, 『부산법조』, 2005. 1
- 김신중, 「수도권 대기환경개선 특별법과 저공해자동차 보급정책 방향」, 한국자동차학회, 2004년 추계학술대회 발표자료집
- 김연태, 「폐기물의 개념 및 분류·처리체계」, 『환경법연구』, 제25권 1호(2003. 9)
- 김홍균, 「사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003. 12)
- 김해룡, 「환경정책기본법 개정안에 대한 소고」, 『환경법연구』, 제23권 1호(2001. 9)
- 박균성/함태성, 『환경법』, 2004, 337면.
- 박정훈, 「경제적 유인제도 도입확대를 위한 환경법상 환경정책수단의 비교연구」, 『환경법연구』, 제25권 1호(2003. 9)
- 변주대, 「사전환경성검토제도와 지속가능한 개발」, 『건축』, 2003년 12월.
- 서울시정개발연구원, 서울시 다중이용시설의 실내공기질 실태조사 및 관리방안연구, 2004.
- 송동수, 「환경행정법상 새로운 행정작용형태」, 『환경법연구』, 제22권(2000)
- _____, 「수질오염총량제와 국토이용관계법령의 조화방안」, 『환경법연구』, 제25권 2호(2003. 12)
- 송영일, 사전환경성검토제도의 개선방안, 한국환경정책·평가연구원, 2002. 12
- 유현석/김시현/주용준, 자연환경관리정책에 관한 연구, 한국환경정책평가연구원, 2002
- 이필재, 참여정부의 환경정책, 군환경보전 학술대회 자료집, 2003. 9
- 전병성, 「우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정」, 『환경법연구』, 제14권(1992)
- 정하중, 「행정법에 있어서 재량과 판단여지 그리고 사법심사의 한계」, 『공법연구』, 제23집 3호(1995. 6)
- 최민수, 건설폐기물의 재활용 촉진을 위한 법제 정비 방안, 한국건설산업연구원, 2002
- 최윤철, 「환경법과 입법자의 법률개선의무」, 『환경법연구』, 제26권 1호(2004. 4)

- 하종범, 「수도권대기환경개선에 관한 특별법의 입법과정과 향후과제」, 『자동차공학회지』, 제26권 제2호(2004. 4)
- 한화진, 대기오염물질 총량관리 및 배출거래제도시행을 위한 정책방향에 관한 연구, 한국 환경정책·평가연구원, 2002. 12
- 함태성, 사전환경성검토제도의 법적 과제, 한국법제연구원, 2004
- 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005
- 환경부, 보도자료, 2003. 12. 18, 건설폐기물의재활용촉진에관한법률 국회통과
 _____, 보도자료, 2005. 5. 23, 수질환경보전법 시행규칙 개정안 입법예고
 _____, 보도자료, 2005. 7. 25, 주요 국책사업 환경영향평가 대상에 포함
 _____, 보도자료, 2005. 10. 31, 수도권 대기환경관리 기본계획 확정
 _____, 2003년도 주요 현안업무 보고, 2003. 4. 2
 _____, 2004년도 주요업무 추진계획, 2004. 3. 23
 _____, 참여정부 2년간의 환경정책, 2005. 2. 21
 _____, 2005년도 주요업무 추진계획, 2005. 3. 21

【Zusammenfassung】

Die Umweltpolitik der neuen koreanischen Regierung - eine Bewertung und weitere Aufgaben -

Song, Dong Soo

Die Umweltpolitik in Korea hat sich innerhalb der letzten drei Jahre zu einem der wichtigsten Politikfelder entwickelt. Welche Erfolge wurden erzielt, und was kann getan werden, um die Umweltsituation zu verbessern? In dieser Darstellung werden nicht allein Gegenstände der Umweltpolitik, sondern auch die politischen Handlungsebenen und Entscheidungsprozesse auf Gesetzgebungsebene geschildert. Auch Defizite der derzeitigen Umweltpolitik werden kritisch beleuchtet.

2003 verabschiedete die koreanische neue Regierung ein umweltprogramm zum Umweltschutz. Darin wurden über 7 Gesetze und Verordnungen angekündigt. Neue Initiativen zur Verbesserung des umweltpolitischen Instrumentariums wurden eingeleitet. Nach 3 Jahren Normensetzung hat Korea ein umfassendes System für den Umweltschutz aufgebaut (Gesamt 39 Gesetze), das sich auf unterschiedlichste Fragen erstreckt - von Lärm über Abfall, von der Erhaltung natürlicher Lebensräume bis zu Autoabgasen.

Die Luftschadstoffe sind insbesondere für sensible Bevölkerungsgruppen wie Kinder gesundheitsschädlich. Vor allem die Partikel verschlimmern Erkrankungen der Atemwege und können sogar die Lebenserwartung verringern. Aus diesem Grunde im Jahr 2003 verabschiedete die koreanische Regierung das 「Gesetz über die Verbesserung der Luftqualität in Großregionen Seoul」, in dem Grenzwerte für die Schadstoffe Partikel(PM10), Stickstoffoxide(NOx), Stickstoffdioxid(NO₂), Schwefeloxide(SOx) und Volatile Organic Compounds(VOCs) festgelegt wurden. Diese Grenzwerte sind innerhalb bestimmter Fristen einzuhalten und dürfen danach nicht mehr überschritten werden. Als Teil ihrer Strategie zur Bekämpfung der Luftverschmutzung im Einklang mit dem Grundplan hat die neue Regierung das Emissionshandelssystem eingeführt. Die Kommunen teilen ihren Industrie- und Energieunternehmen Emissionszertifikate zu, die zur Emission

bestimmter Mengen des hauptsächlichen Treibhausgases Kohlendioxid berechtigen. Unternehmen, die nicht alle Zertifikate benötigen, könnten ihre überschüssigen Emissionsrechte an andere Unternehmen verkaufen, die ihre Emissionsgrenzen überschreiten.

Für den Bereich Trinkwasserschutz gelten derzeit 4 Flusse Gesetze (Han, Nakdong, Geum, Yeongsan) in Korea. Hauptanliegen der Gesetze ist zum einen die Rechtslage auf dem Gebiet des Wasserwesens zu bündeln und zum anderen dem Gewässer- und Trinkwasserschutz neue Impulse zu verleihen. Ein wesentlicher Aspekt der neuen Gesetze ist sog. das Wasser Qualität Total Kontrollsystem(WQTK). Die in dem WQTK definierten Wasser Immissionsgrenzwerte sollen grundsätzlich bis 2010 erreicht sein. Also für Oberflächengewässer wird ein guter ökologischer und guter chemischer Zustand gefordert. Hierfür geben die Gesetze einen konkreten Zeitplan und Arbeitsschritt vor, die für die Kommunen verbindlich sind.

Ein neu eingeführte Instrument, das in der Planungsphase von Projekte einsetzt, ist das Prior Enviromental Review System(PERS). Das PERS ist ein Verfahren zur systematisch-analytischen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Auswirkungen von Verwaltungspläne oder Maßnahmen auf die Umwelt im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge.

Umweltschutz ist wichtig für die Lebensqualität der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen. Die Herausforderung besteht darin, den Umweltschutz mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum so zu verbinden, dass auf lange Sicht eine nachhaltige Entwicklung erreicht wird. Trotz der vielen Erfolge in letzten drei Jahre bleibt jedoch in Korea noch vieles zu tun. Unsere Zukunft liegt in unserer Hand.

Key Words : Umweltschutz, Umweltpolitik,

Gesetz über die Verbesserung der Luftqualität in Großregionen Seoul,

Wasser Qualität Total Kontrollsystem, PERS