

# 環境立法의 改善方向\*

李 相 敦\*\*

■—————》차 레《—————■

- I. 서 설
- II. 環境立法의 현황과 동향
  - 1. 우리 나라의 環境立法
  - 2. 環境立法의 立法方式
  - 3. 環境立法의 擴充論議
- III. 크로스·미디어 汚染에 대한 立法的 對應
  - 1. 크로스·미디어 汚染問題의 소재와 현황
  - 2. 크로스·미디어 어프로우치를 위하여 필요한 政策의 변화
  - 3. 크로스·미디어 어프로우치를 위한 立法的 改善
  - 4. 展 望
- IV. 우리 나라의 環境立法의 改善方向
  - 1. 立法方式 및 立法對象
  - 2. 法治主義 및 市民參與의 측면에서의 改善方向
  - 3. 環境規制의 方法에 관한 再檢討
- V. 맺는 말

## I. 서 설

금년으로 1980년대는 막을 내리고 내년이면 1990년대의 문을 열게 되어 따라서 21 세기가 사실상 시작되고 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 21세기의 人類는 보다 풍요한 삶을 누리게 될 것인가, 아니면 21세기는 人類歷史의 치참한 終末을 장식할 것인가 하는 문제는 이제 그야말로 발등에 떨어진 불과 같은 것이다. 人類의 미래를 좌우할 많은 요소 중에서도 인류가 지혜를 모아서 해결해야 할 가장 시급한 문제는 環

\* 본 논문은 環境廳의 지원에 의한 1988년도 정책연구과제인 “環境行政의 基盤分析·評價 및 改善策 講究”의 일환으로 작성되었으며, 1989년 1월 26일 韓國環境科學研究協會의 定期總會의 特別講演에서 발표된 것이다.

\*\* 中央大 法大 副教授·法博

境과 資源의 문제일 것이다. 1980년에 미국의 대통령 자문기관인 環境評議會(CEQ)와 國務省은 西紀 2000년의 세계의 人口·資源·環境問題에 관한 두 개의 報告書, 즉 'Global 2000 Report'와 'Global Future : Time To Act'를 제출하여서 큰 주목을 받은 바 있다.<sup>1)</sup>

그러나, 그로부터 10년이 지난 이 시점의 지구의 환경은 전체적으로 볼 때 보다 惡化되었다고 보는 것이 솔직한 평가일 것이다. 1989년 1월 2일자 TIME誌가 'Man of the Year'를 대신하여 'Planet of the Year'로서 'Endangered Earth'를 선정한 것<sup>2)</sup>은 21세기를 앞둔 인류사회에 대한 큰 警鐘이라고 하겠다.

1980년대를 마감하고 1990년대를 열고 있는 시점에서 각국은 나름대로의 자국의 지난 10년의 環境政策을 評價하고 미래의 도전을 설계하여야 할 것임은 너무나 당연하다. 1990년대에 대비하여 미국의 'The Conservation Foundation'이 펴낸 「State of the Environment—A View Toward the Nineties」는 그러한 점에서 큰 주목을 받을 만한데 이 연구보고서는 미국이 당면하고 있는 중요한 환경문제로서 ① 대기오염의 廣域化와 이로 인한 피해, ② 실내공기의 오염, ③ 淡水資源의 공급부족, ④ 地下水의 오염, ⑤ 농약과 살충제의 남용, ⑥ 유독성 산업폐기물의 처리, ⑦ 자연보존지구와 야생동물의 소멸, ⑧ 토양의 침식, ⑨ 늪습지와 해안지대의 젖은 땅(wetlands)의 소실, 그리고 ⑩ 자연경관의 질적 저하를 열거하고 있으며, 이러한 문제에 대처하는 데 있어서의 미국이 갖고 있는 장애요소로서 ① 제한된 예산, ② 정책목표의 결정과 그 과정의 파행성, ③ 관계되는 행정부서와 주 및 지방정부 사이에서 요구되는 統合과 協力(integration and cooperation)의 부재, ④ 환경오염의 양상이 不可視化되는 성향에 따른 일반 대중의 인식부족과 전문인력의 부족, ⑤ 환경오염물질의 擴散·變換에 따른 대처능력부족 및 ⑥ 세계적인

1) 이들 보고서의 요지의 국문번역은 李相敦, 環境政策法(1985, 아세아문화사), pp.189~200에 수록되어 있다. 한편, 이들 보고서에 대한 반박으로는 J. Simon and H. Kahn, (ed), The Resourceful Earth: A Response to Global 2000(1984, Basil Blackwell)이 있다.

2) TIME, Jan. 2, 1989(Cover Story).

문제로 발전하고 있는 환경문제에 대한 대처능력의 제한을 들고 있다.<sup>3)</sup>

위에서 열거된 문제점 중 주목할 점은 장애요소로서 들고 있는 것이 대부분 政策的, 制度的, 立法의, 그리고 國際政治의 요소라는 것이다. 따라서, 環境分野에서 가장 시급한 문제는 우수한 科學·技術의 개발못지 않게 이러한 科學·技術을 적용하는 政治적·행정적·입법적 장치를 개선하는 것이라고 하겠다.

이 같은 문제의식을 가지고 우리 나라에서의 지난 10년간의 環境立法에 대하여 돌이켜 보고 앞으로의 立法의 改善方向을 모색하는 것이 본고의 목적이다.

## II. 環境立法의 현황과 동향

### 1. 우리 나라의 環境立法

우리 나라에서의 環境立法의 기원은 1977년에 「環境保全法」이 제정된 것이라 할 것이다. 이어서 1980년 1월에 '環境廳'이 신설되었는데, 이로써 環境法이 시행될 제도적 장치가 완비된 것이었다. 그 후 環境保全法은 3차에 걸쳐 改正되었는데 특히 1981년의 2차 개정은 排出賦課金制度和 環境汚染防止基金制를 도입한 획기적인 것이었다. 그리고, 1986년의 改正으로 「廢棄物管理法」이 제정되었는데, 이와 동시에 環境廳 本廳 내에 廢棄物管理局이 신설되었으며 지방에는 6개의 支廳이 신설되었다.

이러한 개정을 거친 현재의 「環境保全法」은 總則, 排出施設 및 防止施設, 大氣保全, 騒音·振動 등의 規制, 水質 및 土壤의 保全, 費用負擔, 防止施設業, 紛爭의 調停 및 被害賠償, 그리고 補則과 罰則의 10개 章으로 구성되어 있다. 그리고 「廢棄物管理法」은 總則, 一般廢棄物, 産業廢棄物, 營業者 등에 대한 지도·감독, 그리고 補則과 罰則의 6개 章으로 구성되어 있다.

3) State of the Environment : A View Toward the Nineties—A Report from the Conservation Foundation(1987, The Conservation Foundation, Wash. D.C.), pp. xli-xxlvii.

「環境保全法」과 「廢棄物管理法」 이외에도 「海洋汚染防止法」이 1977년에 제정되어 두 차례의 개정을 거쳐서 시행되어 오고 있다. 그러나 「海洋汚染防止法」의 시행에 있어서의 1차적인 책임과 권한은 海運港灣廳에 있으며 環境廳의 역할은 미미하기 때문에 「海洋汚染防止法」은 위의 두 개의 법률과는 그 영역이 다르다고 할 수 있다.

이외에도 環境에 영향을 미치는 법률은 무수히 많다. 사실 무엇이 '環境'인가 하는 것이 모호한 것과 마찬가지로 '環境立法'의 범주는 모호한 것이다. 국토이용과 도시계획에 관한 법률, 에너지와 자원의 개발·관리에 관한 법률, 海洋과 沿岸域의 개발·관리에 관한 법률, 自然保全에 관한 법률, 그리고 勤勞場所의 危害管理, 食品·醫藥品 등의 관리에 관한 법률도 넓은 의미의 '環境立法'이라고 할 수도 있겠으나 이러한 最廣義的 '環境觀'은 실제에 있어서 타당하지도 않다. 그러나 環境問題가 이같이 광범하게 연계되어 있음을 감안한다면 環境主務部署가 이러한 관련분야의 업무를 綜合·調整할 수 있는 制度的 장치에 필요한 것인바 관계되는 法令의 改正이 요망될 것이다.

다만, 본고의 대상에서는 이러한 관련되는 광의의 '環境立法' 문제는 다루지 않기로 한다.

## 2. 環境立法의 立法方式

環境立法의 立法方式은 대체로 다음의 세가지가 있다. 첫째는 單一法主義로서 모든 환경문제를 하나의 법률에 총괄적으로 규정하는 것이며, 둘째는 環境立法을 汚染種類別 또는 對策事項 별로 여러 개의 독립된 법률을 제정하는 複數立法主義이며, 셋째는 위의 두 立法主義를 절충하여 單一法을 기본으로 하고 單一法 속에 넣을 수 없는 立法은 따로 마련하는 折衷主義이다.<sup>4)</sup>

대부분의 선진국들은 複數主義를 채택하고 있다고 할 수 있는데, 그렇다고 해서 이들 국가들이 일시에 많은 個別的 環境法律을 제정한 것

4) 具然昌, 韓國 環境立法 및 行政의 再照明, 環境法研究 제9권(1987), p. 15.

은 아니고 환경오염을 일찍부터 경험하였던 탓으로 可視적인 환경오염(예 : 굴뚝에서 나오는 매연, 쓰레기 투기 등)을 그때 그때 法律을 통하여 규제하였던 탓으로 個別的인 複數立法을 초래하였다고 보는 것이 타당할 것이다. 한편 국가가 주도하는 산업화로 인하여 환경오염을 어느 시점에서 일시에 경험하는 開發途上國은 자연히 單一法을 채택하는 성향을 보일 것인바 우리 나라의 경험이 바로 이에 속할 것이다. 미국, 영국, 서독 및 일본의 환경법 체제는 다음과 같다.

### ◎ 주요 국가의 環境立法體系 ◎

(1) 미국(연방법)<sup>5)</sup>

- The National Environmental Policy Act(1969년 제정, 1975년 개정)
- The Clean Air Act(1955년 최초 제정, 1963, 1965, 1967년 개정, 1970년 대폭개정, 1977년 개정, 1983년 개정).
- The Clean Water Act(1948년 최초 제정, 1972년 Federal Water Pollution Control Act 로 대폭개정, 1987년 개정, Water Quality Act of 1987)
- The Marine Protection, Research and Sanctuaries Act of 1972.
- The Safe Drinking Water Act(1944년에 제정된 Public Health Service Act 를 1972년 대폭개정)
- The Noise Control Act of 1972
- The Resource Conservation and Recovery Act of 1976(Solid Waste Disposal Act of 1965, Resource Recovery Act of 1970, 1976년 대폭개정, 1984년 개정)
- The Comprehensive Environmental Response, Comprehension and Liability Act of 1980(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986 으로 개정·연장)
- The Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act of 1972 (1947년 최초 제정, 1970년에 농무성에서 환경청으로 이관)
- The Toxic Substances Control Act of 1976(1986 개정)
- Emergency Planning and Community Right-To-Know Act of 1986(Superfund Amendment and Reauthorization Act of 1986 의 제 3 장으로 제정)
- 기타 관련 입법

5) U.S. Environmental Laws, 1988 Edition(BNA, 1988, Wash. D.C.).

The Occupational Safety and Health Act, The Endangered Species Act, The Marine Mammal Protection Act, The Port and Tanker Safety Act, The Intervention on the High Seas Act, The National Ocean Pollution Planning Act, The Rivers and Harbors Act, The Outer Continental Shelf Land Act

(ii) 영 국<sup>6)</sup>

- The Town and Country Planning Act 1971
- The Litters Acts 1958, 1971
- The Refuse Disposal(Amenity) Act 1978
- ※ The Control of Pollution Act 1974
- The Farms and Garden Chemicals Act 1967
- The Health and Safety at Work Act 1974
- The Dumping at Sea Act 1974
- The Prevention of Oil Pollution Act 1971
- The Merchant Shipping(Oil Pollution) Act 1971
- The Clean Air Act 1956, 1968
- ※ 일반적 의미를 가진 법률은 The Control of Pollution Act 1974로서, 동법은 폐기물의 처리·관리·수질·대기·소음의 전문분야에 걸쳐서 적용되는 綜合改正法律의 성격을 갖고 있음.

(iii) 서 독(연방법)<sup>7)</sup>

- 環境統計法
- 環境廳 設置法
- 自然保護法
- 水管理法
- 化學物法
- 기타 건축법, 오물관리법 등에 많은 조항이 散在하여 있음.

(iv) 日 本<sup>8)</sup>

- 公害對策基本法(1967년 제정, 1971년 調和條項 삭제)
- 自然環境保全法(1972)
- 自然公園法(1957)
- 公害紛爭處理法(1970)
- 公害健康被害補償法(1973)
- 公害防止事業費 事業者負擔法(1970)
- 公害罪法(1970)

---

6) D. Hughes, Environmental Law(1986, Butterworths, London); J. Garner, Control of Pollution Encyclopedia(1985, Butterworth, London).  
 7) 박수혁, 西도이칠란트의 環境法體系와 그 特色, 環境法研究 第6卷(1984).  
 8) 環境六法(環境廳 環境法令研究會, 東京, 中央法規出版株式會社): 綿貫芳源, 日本에 있어서의 環境法の 最近의 動向, 環境法研究 第7권(1985), pp.133~152.

- 環境廳 設置法(1971)
- 公害 等 調停委員會 設置法(1972)
- 大氣汚染防止法(1970)
- 악취규제법(1971)
- 소음규제법(1968)
- 진동규제법(1976)
- 水質汚濁防止法(1970)
- 湖沼水質保全特別措置法(1984)
- 瀨戶內海環境保全特別措置法(1973)

### 3. 環境立法의 擴充論議

우리 나라는 원래 「環境保全法」의 單一法主義로 출발하였으나, 1986년에 「廢棄物管理法」를 제정한 것을 계기로 複數法主義로의 전환을 결정한 것으로 보인다. 이는 기존의 「環境保全法」을 발전적으로 해체하고 기본정책법인 「環境政策基本法」을 제정하고, 이어서 「環境保全法」의 各章을 個別法으로 分法化하는 것이다. 따라서, 「環境政策基本法」, 「大氣保全法」, 「水質保全法」, 「騒音振動防止法」, 「環境紛爭調停法」, 「環境被害補償法」, 「自然環境保全法」, 「有毒物管理法」, 「土壤汚染防止法」, 「惡臭防止法」 등의 제정이 예상되고 있다.<sup>9)</sup>

이러한 分法化는 대체로 日本에서의 環境立法의 성향을 따라가는 것으로 보인다. 그러나 個別法主義를 채택하고 있으며, 또한 基本政策法을 갖고 있지 않은 西獨에서는 環境法 상호간의 연계성과 통일성을 확보할 필요성이 인식됨에 따라 統一法 제정이 검토되고 있는 실정이다.<sup>10)</sup> 뿐만 아니라 역시 가장 복잡하고 상세한 個別法主義를 채택하고 있는 미국은 최근에 이를 統合化하려는 성향을 보이고 있는데, 이는 주로 이른바 「Cross-Media」 汚染問題가 관련된 것이다. 이에 대하여 보다 상세히 보기로 한다.

9) 具然昌, 전계논문(註 4), p. 17.

10) 朴秀赫, 전계논문(註 7), pp. 63~64.

### Ⅲ. 크로스·미디어 汚染에 대한 立法的 對應

#### 1. 크로스·미디어 汚染問題의 소재와 현황

미국의 環境法規는 汚染物質이 최초로 배출된 媒體(medium), 즉 대기, 물 또는 토양에 그대로 머물러 있을 것이라는 전제에 입각하여 있다고 하겠다. 그러나 이들 汚染物質은 媒體를 옮기고 또 옮기는데, 사실은 어떤 汚染物質이 최초의 매체에만 그대로 머물러 있는 경우는 매우 드문 것이다. 이와 같이 특정매체를 기준으로 한 어프로우치(medium-specific approach)는 현재 미국의 각종의 환경규제 프로그램의 전제인데 이로 인하여 많은 문제가 제기되고 있는 것이다.

사실 環境이란 물, 공기, 토양, 그리고 생물계로 이루어진 하나의 시스템이라는 것은 상식적인 것이다. 1970년에 미국에서 環境廳(E.P.A.)이 창설된 것은 “單一한 그리고 서로 연계되어 있는 체계”(single and inter-connected system)로서의 環境을 오염으로부터 보호하기 위함이었다. 그러나 미국의 環境法規는 個別的인 매체를 위주로 제정되었으며, 또한 각 매체의 오염을 제거하기 위한 방향으로 보완되고 발전되어 온 것이다. 그리하여 각 媒體의 質은 상당히 향상된 것도 사실이지만 이제 이러한 각 매체 위주의 환경규제는 벽에 부딪치게 된 것이다. 이러한 사례는 많이 찾아 볼 수 있는데, 산성비(acid rain)야말로 그 대표적 사례라고 할 수 있는 것이다. 실로 오늘날 아황산가스는 대기오염 뿐 아니라 수질오염 및 토양오염의 주된 원인 중의 하나인 것이다. 또한 오늘날 대도시의 하수처리시설은 매우 중요한 大氣 오염원이기도 하며 五大湖의 주된 오염원이 역시 대기오염임은 널리 알려져 있는 바이다. 따라서 이제는 規制를 하는 정부와 汚染原因者인 企業이 모두 더 이상 汚染物質이 어디로 배출되어서는 아니된다는 식의 발상에서 벗어나서 오염물질의 생성 그 자체에 대하여 어떠한 대책과 조치가 필요하다고 인



식하게 된 것이다.<sup>11)</sup>

이같이 大氣, 水質, 그리고 토양의 오염의 상호관계를 고려한 汚染規制對策을 흔히 'integrated', 'intermedia', 'multimedia', 또는 'cross-media' 라고 부르고 있다.<sup>12)</sup>

크로스·미디어 汚染의 규제에는 다음의 4 단계의 次元이 검토되어야 한다. 즉, 첫째, 汚染物質의 최초의 형성, 둘째, 정부의 規制가 적용된 후의 汚染物質의 所在, 셋째, 汚染物質의 物理的, 化學적 및 생물학적 변환, 그리고 넷째로 인간과 환경이 汚染物質에 노출되는 다양한 방법이 검토되어야 하는 것이다.<sup>13)</sup>

이러한 각 단계에 대한 對處方案에 있어서 單一媒體 위주의 기존의 어프로우치는 대기, 수질 및 토양에의 배출 및 처리에 대한 規制에 입각하고 있으나 크로스·미디어 어프로우치에서는 모든 매체에 대하여 오염물질의 배출이 초래하는 위험(risk)을 분석(assessment)하는 것이 선행되어야 하는데, 미국 環境廳은 政策企劃評價局(Office of Policy Planning and Evaluation) 政策分析室(Office of Policy Analysis)의 規制統合科(Regulatory Integration Division)에서 이러한 어프로우치에 입각한 規制方式을 연구하고 있다(規制統合科는 綜合環境管理科(Integrated Environmental Management Division)의 후신).

## 2. 크로스·미디어 어프로우치를 위하여 필요한 政策의 변화

크로스·미디어 어프로우치를 위하여는 다음과 같은 정책적 변화가 필요하다.<sup>14)</sup>

### (1) 研究와 監視

11) Controlling Cross-Media Pollutants-An Issue Report(1984, The Conservation Foundation, Wash. D.C.), pp.1~2.

이 연구보고서는 1984년에 The Conservation Foundation에 펴낸 "State of Environment: An Assessment at Mid-Decade"(1984)의 제6장을 별책으로 펴낸 것이다.

12) *Ibid.*, pp.2~3.

13) *Ibid.*, pp.3~4.

14) *Ibid.*, pp.29~43.

크로스·미디어의 시각에서 다룬 환경문제의 연구는 아직 매우 미흡하다고 하며 따라서 이러한 시각에서 많은 환경문제를 감시할 필요가 있다고 지적되고 있는 실정이다.

미국 환경청은 스탠포드 대학의 Ecosystem Research Center 의 이 방면의 연구를 지원하여 오고 있으며, 또한 NASA 는 'Global Biology Research Program' 을 수행하고 있는데 보다 궁극적으로는 UNEP 의 'Global Environmental Monitoring System' 도 크로스·미디어 어프로우치에 입각하여서 프로그램을 운영하여야 할 것이라고 주장된다.

### (2) 政策의 軸점의 변화

環境廳 뿐 아니라 資源의 관리를 담당하는 부서도 역시 이러한 인식을 가져야 할 것이다. 미국 환경청은 1980 년에 Program Integration Project 를 시작하였는데 현재는 政策分析室의 重要업무로 자리잡은 바 있다.

한편 뉴욕주의 環境法(Environmental Quality Act)은 州정부가 사업허가 또는 배출허가의 결정을 함에 環境의 모든 면에 대한 악영향을 검토할 것을 요구함으로써 새로운 방향을 모색한 바 있다.

### (3) 規制의 方法의 전환

크로스·미디어 어프로우치의 입장에서는 종래의 매체 위주의 인식을 탈피하고 汚染의 源泉에 대한 인식을 할 것이 요구된다. 따라서, 크로스·미디어 어프로우치의 입장에서는 굴뚝이나 하수 파이프에 오염물질 수거장치를 설치하는 것보다는 오염물질의 분량이나 위험도를 저감시키는 방법에 더욱 치중하게 된다. 사실 기존의 이른바 公害防止裝置는 한 가지의 汚染을 다른 형태의 汚染으로 바꾸거나(예: 하수처리장에서 나온 침적물을 소각함에 따라서 생기는 대기오염), 또는 汚染의 위험성을 시간적으로 연장시키는(예: 폐기물을 땅에 묻는 것) 데에 불과한 것이다. 이에 비하여 크로스·미디어 어프로우치는 汚染源을 항구적으로 규제할 수 있는 방법을 모색하려는 것이다.

### (4) 制度的 改善

制度的 改善으로는 다음의 세가지 방안이 검토될 수 있다.

첫째는 有關행정기관간의 협조(Coordination)이다. 연방기관 상호간 그리고 연방정부기관과 州정부 사이의 협조가 요구된다. 이러한 측면에서 環境廳(EPA)은 産業安全保健局(OSHA), 保健 및 휴먼·서비스省, 農務省 및 消費者安全委員會(Consumer Product Safety Commission)와 함께 참여하고 있는 ‘Interagency Risk Management Council’ 이 좋은 본보기가 될 것이다.

둘째는 環境行政機構의 개편이다. 즉, 대기, 수질 및 폐기물로 분리되어 있는 환경행정체제를 개편하여 統合的인 監視와 관리, 그리고 統合的인 許可를 가능하도록 하여야 한다는 것이다.

셋째는 環境立法의 再整備이다. 이에 대하여는 항목을 바꾸어서 논하기로 한다.

### 3. 크로스·미디어 어프로우치를 위한 立法的 改善

현재의 미국의 環境立法은 媒體별로 개별의 법률이 제정되어 있다. 즉, 대기오염에 대하여는 The Clean Air Act, 수질오염에 대하여는 The Clean Water Act, 살충제 등에 의한 환경오염에 대하여는 FIFRA(The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act), 유독물질에 대하여는 TSCA(The Toxic Substance Control Act), 그리고 폐기물의 관리에 대하여 RCRA(The Resource Conservation and Recovery Act)이 제정되어 있으며, 또한 폐기된 유독물질의 제거를 위하여는 CERCLA(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)이 제정된 바있다.

따라서 실로 미국의 환경입법은 空白이 거의 없는 ‘완벽’한 것이다. 그러나 이러한 媒體別 個別法主義로 인하여 우선 각 法律에 규정되어 있는 規制와 執行의 강도가 다르기 때문에 종합적인 環境規制에 문제가 있다고 인식되었으며, 또한 이러한 個別化된 規制行政은 지나친 費用을 要求하고 있다고 비판되었다. 따라서 이에 대한 代案으로서 이른바 ‘統

합적 어프로치'(integrated approach)가 제시되는 것이다.

1985년에 미국 環境廳은 기존의 환경입법에 규정된 서로 다른 집행과 처벌에 관한 조항을 統一的으로 강화하는 것이 多媒體的 拘制를 위하여 절실하다고 판단하여 'Improved Environmental Enforcement Act'을 제정할 것을 건의하였다. 이 法案은 주로 개별의 環境法律의 執行을 강화하는 방향으로 기존의 법률을 改正하려는 것이 었으나 별다른 반응을 얻지 못하고 그대로 사장되고 말았다.

보다 중요한 그리고 현재에 추진 중에 있는 움직임은 '統合된 環境法'(integrated environmental law)를 제정하려는 것인데 1987년에 최초의 草案을 작성한 바 있다.

이 草案에 따르면 環境廳(EPA)은 각료급인 環境省(Department of Environmental Protection)으로 승격되며, 새로이 탄생하는 環境省은 環境廳의 기존업무 이외에도 聯邦海洋氣象廳(NOAA : National Oceanic and Atmospheric Administration)의 모든 업무와 內務省의 露面鑛業과 토지개간 업무(Surface Mining and Reclamation)를 흡수하도록 되어 있으며 기존의 모든 環境立法(The Clean Air Act, The Clean Water Act, RCRA, FIFRA, TSCA, The Safe Drinking Water Act, The Noise Control Act, CERCLA)을 모두 폐지하고 그에 대신하도록 되어 있다. 통합법률안(The Environmental Protection Act)은 媒體別 관리라는 기존의 관념과는 결별하고 새로운 편제를 구성하였는데 그 개요는 다음과 같다.

### The Environmental Protection Act

1. Purpose
2. Department or Environmental Protection
3. Mission of Department.
4. Definitions
5. Information and Monitoring
6. Research and Training
7. Federal Review of New Substances
8. Standards

9. Permits
10. Enforcement
11. Emergencies
12. Federal Facilities and Resources
13. Relationship to Other Federal Laws
14. State Authorities
15. Citizen Action and Public Participation
16. International Cooperation
17. Integrated Management Assistance
18. Construction and Remedial Assistancess
19. Authorization for Appropriation
20. Miscellaneous
21. Repeals

그 중 핵심 부분이라고 할 수 있는 제 8 장 'Standards' 는 ① General Standard, ② Point Sources, ③ Mobile Sources and Manufactured Products, ④ Non-Point Sources, ⑤ Persistent or Highly Toxic Substances, ⑥ Radiation, ⑦ Drinking Water, ⑧ Environmental Quality Standards, 및 ⑨ Waste Reduction 으로 구성되어 있으며, 제 9 장 'Permits' 은 ① Applicability and Conditions, ② Federal Review and Permits, 그리고 ③ Management of Discharges 로 구성되어 있다.

뿐만 아니라 환경성의 내부조직도 媒體別 구성을 지양하고 통합적 어 프로우치를 채택하고 있다. 즉, 기존의 환경청의 구성은 <표 1>과 같으나 同法草案에 의하면 <표 2>와 같도록 되어 있는 것이다.

#### <표 1> U.S. EPA

##### ◎ Administrator

Deputy Administrator

Associate Administrator for Int'l Activities

Associate Administrator for Regional Operations

10 Regions

Assistant Administrator for Administration

Assistant Administrator for Enforcement and Compliance

Assistant Administrator for Policy Planning and Evaluation

Assistant Administrator for External Affairs  
Assistant Administrator for Water  
Assistant Administrator for Solid Waste and Emergency Response  
Assistant Administrator for Air and Radiation  
Assistant Administrator for Pesticides and Toxic Substances  
Assistant Administrator for Research and Development  
General Counsel  
Inspector General

〈표 2〉 U.S. Dept. of Environmental Protection

◎ Secretary  
Under Secretary  
Deputy Secretary  
10 Regions  
Assistant Secretary for Enforcement  
Assistant Secretary for Standard-Setting  
Assistant Secretary for Information and Monitoring  
Assistant Secretary for Planning and Evaluation  
Assistant Secretary for Administration  
기타 5인의 Assistant Secretary

그러나 이러한 '統合된 環境立法'의 전망이 밝은 것만은 결코 아닌데  
이에는 다음과 같은 요소가 있다.<sup>15)</sup>

첫째, '통합된 환경입법'을 충분히 지지할 이익단체가 없다는 것이다.  
지금까지의 의회의 구성원이나 각종 이익단체는 모두가 세분화 된 분야  
(즉, 수질, 대기, 폐기물 등)를 의식하고 형성되었기 때문에 이러한 '통  
합된 환경입법'에 대한 지지는 이같이 세분화된 분야보다는 미약할 것  
이라는 예측이다.

둘째, 기존의 방대한 환경법규를 전면 개정한다는 것은 너무나 거창  
한 작업일 뿐더러 또한 추상적인 작업이기 때문에 일반국민의 이해와  
지지를 얻기가 어렵다는 것이다.

15) *Ibid*, pp. 42~43.

셋째, 지금까지의 기존의 개별법에 익숙하여 온 기업 등 법규적용대상자들은 기존의 법률에 익숙한 탓으로 새로운 법률에 저항하는 성향을 보일 것이다. 더욱이 기존의 법률의 기준에 합치하기 위하여 시설 투자를 한 기업들은 법률이 다시 변경되는 것은 달가와 하지 않을 것이다.

넷째, 한편 환경보호론자들이나 환경보호단체들은 그들이 어렵고 기나긴 싸움을 거쳐서 얻어낸 구체적인 결과인 개별 環境汚染의 條項들이 喪失될 수 있는 法律의 統合化라는 관념적인 작업을 별로 달갑게 생각하지 않을 것이다.

#### 4. 展 望

미국의 環境法規가 媒體別로 제정되어 있는 것이 현재의 미국에서 環境規制行政에 있어서의 가장 큰 문제 중의 하나라는 것은 이제 보편적으로 인식되어 있다.

1984년 11월, 와싱턴에서 열린 The Conservation Foundation 주최의 한 會議에서 당시 環境廳 次長이던 Alvin L. Alm은 環境廳의 발족 취지는 바로 環境問題를 총체적으로 파악하여 改善을 도모하는 것이었는데 발족 15년이 지나서 'Cross-Media' 汚染 문제가 크게 거론되는 중요한 원인 중의 하나는 環境法規가 媒體別로 제정되어서 環境廳으로 하여금 multi-media的 接近을 하는 것을 저해하기 때문이라고 하였다.<sup>16)</sup> 그리고 이러한 재래식의 어프로치는 規制의 1次의인 대상인 企業에 대하여도 필요 이상의 費用을 요구하는 것으로 비판되었다.<sup>17)</sup>

1980년대에 미국의 환경정책과 환경법에 있어서의 가장 큰 이슈라고 할 수 있는 크로스·미디어 接近論은 이제 미국 環境廳에서의 관리층에 폭넓게 인식되고 있으며, 따라서 統合立法(integrated legislation), 統合管理(integrated management), 그리고 統合許可(integrated permits)

16) New Perspectives on Pollution Control: Cross-Media Problems—An Issue Report(1985. The Conservation Foundation, Wash. D.C.) pp. 7~8.

17) *Ibid.*, p. 45(Du Pont 부회장인 Richard E. Heckert의 발언).

는 하나의 모토가 된 듯하다.<sup>18)</sup>

그리고 이에 있어서의 최근의 중요한 발전은 George Bush 대통령이 취임초에 The Conservation Foundation의 대표인 William K. Reilly를 環境廳長으로 임명한 사실이다. 사실 크로스·미디어 接近論은 주로 The Conservation Foundation에 의하여 주창되고 연구된 것이며, 또한 부각된 바가 크며, 그 대표(President)인 William K. Reilly는 이러한 연구를 선도한 사람이라 하여도 과언이 아닐 것이다. 그는 현재의 미국의 환경입법과 관리시스템이 오염물질을 그것이 최초로 발견된 매체에서 제거하는 데에 초점을 두고 있어서 환경과학연구, 감시 등 모든 관련 계획이 single-medium만을 의식하는 좁은 시각을 갖게 되었다고 비판하였으며,<sup>19)</sup> 또한 11개의 자기 다른 법률로 인하여 환경청은 자기의 한 매체에서 오염물질을 제거하는 데만 주력하여 왔으며, 따라서 기업과 환경단체 그리고 관련전문가들도 똑같은 사고를 하였다고 신랄하게 비난한 바 있었다.<sup>20)</sup> 이러한 시각을 갖고 있는 William K. Reilly가 환경청장이 되었다는 것은 統合立法과 環境省으로의 승격을 향한 길을 가는 것으로 볼 수 있을 것이다.

#### IV. 우리 나라의 環境立法의 改善方向

알려진 바와 같이 우리 나라 정부는 현재 환경행정기구의 개편과 입법의 준비를 검토하고 있다. 環境立法의 준비는 環境行政機構의 개편과도 직결되어 있지만 그와 관련된 문제(중앙행정기관과 지방자치단체사이의

18) 이러한 인식은 具然昌교수와 필자의 88년 10월 미국방문 중 미국 환경청의 立法分析室의 A. Henry Schilling, 그리고 보스톤의 제1지청의 Harley F. Laing과의 인터뷰에서도 확인된 바 있다. 상세는 이상돈, 미국의 환경행정과 환경입법—최근의 동향을 중심으로, 環境保全, 88.11.15자 칼럼 참조.

19) Controlling Cross-Media Pollutants-An Issue Report(1984)의 서문에서의 William K. Reilly의 서술.

20) New Perspectives on Pollution Control: Cross-Media Problems-An Issue Report(1985)의 서문에서의 William K. Reilly의 서술.



업무분장, 환경행정의 영역 등)는 여기서 거론할 성질은 못된다.<sup>21)</sup> 순수하게 立法整備의 차원에서 본다면 立法方式에 관한 문제와 法治主義 측면의 문제가 검토되어야 할 것이기 때문에 본고는 이 두 문제와 역시 立法整備에 있어서 검토될 필요가 있는 環境規制의 方法에 관하여 다루기로 한다.

### 1. 立法方式 및 立法對象

이는 물론 單一法 주의를 유지하느냐, 또는 個別의 複數法 주의로 나아가느냐 하는 문제와 어떠한 분야를 立法의 대상으로 하느냐 하는 것이다.

주지하는 바와 같이 우리 나라는 「廢棄物管理法」을 제정하였으며, 또한 「環境政策基本法」 등 몇개의 立法을 준비하고 있으므로 複數法化의 과정에 있다고 할 수 있다.

그러나 한가지 분명한 것은 미국에서의 크로스·미디어 오염에 관한 논쟁을 통하여 알 수 있듯이 媒體別 個別立法은 문제가 있다는 것이다. 더구나 이로 인하여 媒體別 환경행정이 이루어지고, 더 나아가서 媒體別 排出許可를 채택하게 되면 規制費用이 지나치게 증가할 것이다. 그리고 이러한 媒體別 管理가 統合的인 計劃과 管理를 저해할 수도 있는 것이다. 따라서, 우리 나라의 狀況에서의 分法化가 가져올 수 있는 環境規制 측면에서의 문제점을 검토하는 것이 필요할 것이다.

分法化로 인한 個別, 複數法主義가 環境規制行政의 焦點을 分散시킬 수 있는 가능성 이외에도 法定의 기술면에서 야기할 수 있는 문제가 또한 검토되어야 할 것이다. 우리 나라의 현행 環境保全法 중 事業者에 대한 規制의 핵심은 제2장의 ‘排出施設 및 防止施設’이라고 할 수 있는데 현재의 상태는 ‘統合的인 어프로우치’를 유지하고 있다고 할 것이다. 그런데, 分法化를 하는 경우 유사한 法律條項이 大氣保全法, 水質保全

21) 이에 관하여는 具然昌, 韓國環境行政의 機構와 機能(한국환경법학회 동계 학술세미나 발표논문, 1988. 12. 7.) 참조.

法, 騒音·振動規制法 등 새로이 分化될 法律에 각기 포함되어야 하고 施行令과 施行規則에도 유사한 조항이 각기 포함되어야 할 것인 바, 이는 立法技術로서도 문제가 있을 것으로 생각된다.

이같은 立法技術上的의 문제 이외에도 分化된 個別法에 의하여 단일한 事業者에 중복적인 規制行政이 적용될 경우에 費用의 증가가 가져올 수 있는 문제점도 역시 검토되어야 할 것이다.

결론적으로 立法의 '모양'을 갖추기 위한 分法化는 별다른 實益을 가져오지 못할 것으로 생각되는데, 이 보다는 環境廳이 직무영역을 넓혀가는데 필요한 特別立法을 시도하는 것이 보다 바람직하다. 예를 든다면 '原子力施設로부터의 放射能汚染에 관한 法律'을 제정하여 環境廳이 核汚染의 규제에 참여하는 것은 原子力에너지의 위험성을 2重的으로 관리할 수 있을 뿐더러 최근에 無分別하게 일고 있는 反核運動에 대한 對應策이 될 것으로 생각된다.

그리고 주지하는 바와 같이 무엇보다 環境行政은 국토계획의 차원이거나 개발계획의 관계에 環境廳이 참여하는 것이 필요한 바, 현재의 環境政策局의 기능을 대폭 강화하고 관계되는 많은 다른 법령(흔한 말로 환경청 이외의 다른 부처의 '소관 법률')에 環境廳의 '調整的 介入'을 보장하는 것이 필요하지 않은가 한다. 이러한 점에서도 현재의 環境影響評價 제도가 本來의 취지를 살릴 수 있도록 개선되고 그 과정에서의 環境廳의 역할이 증대되어야 할 것으로 생각된다.

## 2. 法治主義 및 市民參與의 측면에서의 改善方向

法治主義, 즉 法律에 의한 行政과 法律의 憲法合理的 원리에 비추어 볼 때 현행의 環境保全法이 갖고 있는 가장 큰 문제는 과도한 立法權의 委任이라고 하겠다.

사실 立法權의 과도한 委任현상은 비단 環境法 분야만의 문제는 아닐 것이나 民主化의 추세에 따라서 行政府의 각종 規制制度가 위법, 또는 위헌으로 '규탄'되고 있는 현실을 직시하면 立法權의 과도한 委任이 '違

憲'으로 판단될 가능성은 상당히 현실화 되었다고 하겠다.

憲法의 원리상 立法權은 國會에 속한다. 그러나, 원만한 行政을 위하여는 立法權이 行政府로 위임되는 것은 불가피한데, 이같은 立法權의 委任추세에도 불구하고 法律은 立法權을 위임하기에 앞서서 최소한의 基準을 정하여서 위임하여야 하는 것이다. 憲法이 말하는 이른바 '具體的 범위를 정하여' 委任하여야 한다는 것도 이러한 인식의 표현인 것이다. 따라서 法律이 立法權을 行政府에 위임할 때 하등의 구체적 基準이 없이 위임하면 이는 이른바 '包括的 委任'으로서 違憲이라 할 것이다. 그러나, 실제로 도대체 어느 정도의 기준이 '구체적인 범위'를 정한 기준인가란 명확하지 않으며, 또한 그 같은 경우이라도 법원(또는 헌법재판소)은 이를 違憲으로 표시하기를 꺼리는 성향이 있기 때문에 委任立法의 司法的 統制는 사실 그다지 實效의이지 못하다. 따라서, 立法權의 委任에 대한 統制는 節次的 統制, 즉 行政立法節次를 통한 統制가 보다 적절하다고 평가된다.<sup>22)</sup>

行政立法節次란 行政部署에서 行政立法(大統領令, 部令 등)을 하는 경우 사전에 告知(notice)와 論評(comments)의 절차나 또는 청문을 실시하여 이에 제출된 여러 가지 事實에 입각토록 하는 제도인데, 미국의 聯邦行政節次法(APA)에 의하여 규정된 規則制定 절차가 가장 대표적인 立法例이다.<sup>23)</sup>

이러한 行政立法節次는 法治主義의 원리를 구현하는 것일 뿐더러 行政立法의 제정과정에 市民이 참여하는 이른바 '市民參與'의 의미를 갖게 된다. 그러나, 매우 유감스럽게도 우리 나라는 일반적인 行政節次法을 아직 제정하고 있지 못한 형편에 있는 것이다.

우리의 현행 環境保全法은 環境基準을 설정하고 이를 달성, 유지하기 위한 방법으로서 사업자에 대하여 排出許容基準을 적용하는 것을 기본

22) 이에 대한 상세는 李相教, 行政立法節次, 金伊烈 外 共著, 行政節次의 研究(1987, 中央大 法學研究所), pp. 83~131 참조.

23) 미국의 聯邦行政節次法에 관하여는 李相教, 美國의 聯邦行政節次法, 金伊烈·李相教 共著, 行政節次法比較研究(1986, 中央大 法學研究所), pp. 57~144 참조.

적 골격으로 하고 있다. 同法 제 4 조는 “環境廳長은 快適한 環境을 保全하고 環境汚染으로부터 健康을 보호함에 필요한 環境基準을 設定”하며 이는 保健社會部令으로 定한다고 규정, 단지 추상적인 기준(‘쾌적한 환경의 보전과 사람의 건강의 보호’)만을 설정하고 구체적인 기준은 시행규칙에 위임하고 있다. 더구나 同法 第14條는 “排出施設에서 排出되는 汚染物質과 악취 및 기계·기구 등에서 발생하는 소음·진동의 排出許容基準은 保健社會部令으로 定한다”고만 규정, 추상적인 기준도 설정함이 없이 排出基準을 시행규칙에 전적으로 위임하고 있다.

이러한 지나친 위임입법 성향은, 첫째로 法治主義 관점에서 볼 때 문제가 있으며, 둘째로 행정입법의 제정에 있어서 이해관계인(해당사업자 및 공해방지사업자), 인근 주민 및 公共을 대변할 단체(학술단체, 언론 시민단체 등)의 견해가 반영될 기회가 없기 때문에 역시 문제라 할 것이다.

따라서, 앞으로의 環境立法은 政策指標의인 基準을 法에 淸명하고, 이를 구체적으로 결정할 行政立法(시행령 및 시행규칙)에서의 기준을 설정하는 과정에서 다양한 견해가 수렴될 수 있도록 하여야 할 것이다.

그 외에도 環境影響評價와 環境權 및 市民訴訟 등에 관한 논의가 있어야 할 것이다. 이에 대하여는 우리 학계에서 이미 상당히 거론된 바가 있으므로 省略하기로 한다.

### 3. 環境規制의 方法에 관한 再檢討

이상에서 다루어진 두가지의 문제점 이외에도 立法의 改正에 즈음하여서는 現행의 環境規制 制度에 대한 評價가 있어야 할 것으로 생각된다.

우리의 現행법은 環境規制의 方法으로서 法的 規制와 賦課金制度를 병행하고 있는데 이러한 두가지 制度를 강력히 집행하는 것이 현재로서는 무엇보다도 시급하다고 하겠으나, 장기적으로는 이 두가지의 方法의 長·短點을 검토할 필요가 있을 것이다.

한편 미국에서는 이른바 ‘Command and Control’의 規制 시스템을

기본으로 하고 있는 현행 環境規制方式에 대하여 이러한 제도가 과도한 規制費用과 資源의 浪費를 초래하여 또한 非生産的인 訴訟만 量産하였다고 비판하고 경제 인센티브를 도입하는 'marketable permit system'을 도입하자는 주장이 제기되는가 하면,<sup>24)</sup> 이에 대하여는 이러한 資源分配的이고 費用對效果의 분석에 입각해 있는 제도는 결국 기업활동에 대한 환경규제행정을 무력화 할 것이며, 단지 'Command and Control'의 다소 '거친 規制'(crude regulation)가 오히려 실질적으로 環境保護에 기여할 것이라는 反論도 제기되고 있다.<sup>25)</sup> 그리고 環境法을 집행함에는 무엇보다도 刑事的 處罰을 엄격히 적용하는 것이 효율적이라는 견해도 또한 강력하다.<sup>26)</sup>

그 외에도 規制의 기준을 媒體의 質 위주로 설정할 것(media-quality-based approach)인가 또는 技術 위주로 설정할 것(technology-based approach)인가 하는 논쟁도 또한 제기되고 있다.<sup>27)</sup> 또한, 大氣汚染의 측면에서만 보더라도 이른바 'Bubble Concept'를 두고서 큰 논쟁이 있었는데 1984년에 聯邦大法院의 판결(Chevron v. Natural Resources Defense Council)은 'Bubble Concept'가 'Clean Air Act'을 위반하지 않는다고 하였다.<sup>28)</sup> 'Bubble Concept'는 환경문제라는 결국 資源의 관리의 문제이며, 따라서 'Bubble Concept'는 費用對效果의 분석에서 우수하다고 보는 입장에서 지지되나 環境汚染은 일종의 道德的 惡이라고 보는 입장에서는 法律의 집행의 弱화라고 비난된 바 있었는데 결국 前

24) Ackerman and Stewart, Reforming Environmental Law, 37 Stanford Law Rev. 1333(1985).

25) Latin, Ideal Versus Real Regulatory Efficiency: Implementation of Uniform Standards and "Fine Tuning" Regulatory Reforms, 37 Stanford Law Rev. 1267(1985).

26) McMurry and Ramsey, Environmental Crime: The Use of Criminal Sanctions in Enforcing Environmental Laws, 11 Loyola of Los Angeles Law Rev. 1133(1986).

27) McGarity, Media-Quality, Technology, and Cost-Benefit Balancing Strategies for Health and Environmental Regulation, 46 Law and Contemporary Problems 159(1983).

28) Landau, Chevron, U.S.A. v. NRDC, The Supreme Court Declined To Burst EPA's Bubble Concept, 15 Env. Law 285(1985).

者の立場이 大法院의 지지를 받았다고 하겠다.<sup>29)</sup>

여하튼, 이에 관하여는 상세한 또 하나의 논문을 필요로 할 것이기에 여기서는 문제의 제기를 그치려 하나 立法의 改正시에는 이러한 제반문 제점도 검토되어야 할 것으로 생각된다.

## V. 맺는 말

우리 나라에서의 環境法의 역사는 대략 10년으로 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 주지하듯이 우리 정부는 환경행정과 환경입법에서의 전반적인 改善을 계획하고 있다. 環境立法의 改善에 관하여는 필자는 나름대로 다음의 몇가지의 결론과 제언을 내려 보고자 한다.

첫째로, 무엇보다도 環境行政의 영역을 가급적 擴張하는 것이 첫단계라고 생각되며, 이것이 전혀 불가능한 경우에는 인근 영역인 保健과 勤勞災害는 물론, 資源開發과 自然保全 업무와의 연계 확보에 힘써야 할 것이다.

둘째, 立法方式에 있어서 複數法主義로 향하는 分法化에는 신중한 검토가 요구된다고 하겠다. 중요한 것은 分法化로 法律의 個數를 증가시키는 것이 아니라 法律이 담고 있는 環境規制 프로그램의 실질적인 擴充일 것이다. 더구나, 媒體別 立法化는 크로스·미디어 어프로우치의 관점에서 볼 때 재검토되어야 할 것이다. 그러나, 실제로 法이 擴充되는 경우라면 우리 나라의 기준으로 볼 때에는 지나친 ‘肥大法’이 탄생할 우려도 있는데, 이러한 점을 고려한다면 현행의 單一法을 ‘환경정책 기본법’(Basic Environmental Policy Act), ‘환경오염규제법’(Pollution Control Act), 그리고 기타의 ‘분쟁조정법’, ‘피해배상특별법’ 등으로 複數化할 수도 있지 않는가 한다. 요컨대 환경법규의 주된 적용 대상자인 企業이 多數의 법률에 의한 多數의 許可를 얻으며 行政廳이 역시 多

29) R. Liroff, Reforming Air Pollution Regulation: The Toil and Trouble of EPA's Bubble (1986, The Conservation Foundation, Wash. D.C.).

數의 法律에 의거하여 多數의 檢사를 하는 重複的인 法執行은 피하여야 할 것으로 생각된다.

셋째, 앞에서 지적한 바와 같이 새로운 環境立法은 法治主義와 市民 參與의 원칙에 보다 충실하여 질 필요가 있을 것이다.

새로운 環境立法이 이같은 문제점을 반영하여서 경제적으로 번영하고 환경적으로 쾌적한 21세기의 祖國에 이바지 하게 되기를 빌어마지 않는다.