

環境政策基本法上の 自然環境の 保全

李 鍾 永*

I. 들어가는 말

환경정책기본법은 한국의 환경법 역사의 증인이라고 할 수 있다. 환경정책기본법은 한국의 환경규범정립과 환경정책의 변화를 대변하는 상징적인 의미 외에 실체법으로서의 역할도 수행한다. 현행 법질서에서 기본법이라는 이름을 가진 많은 법률이 있다. 그러나 관련 분야의 개별법률의 기본적인 사항을 정하는 진정한 의미의 기본법은 교육기본법을 비롯한 극소수에 지나지 않는다. 환경정책기본법은 대기환경보전법, 수질환경보전법, 폐기물관리법, 토양환경보전법 등등의 법률의 기본이 되는 진정한 의미의 기본법이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 환경정책기본법은 바로 환경정책과 다른 환경관계법의 이념적인 이정표를 제시하여야 할 뿐만 아니라 개별적인 환경관계법률에서 규율하지 못하는 입법공백을 보완하는 기능도 수행하여야 한다.

일반적으로 기본법은 관계 개별법에 의하여 부여된 의무를 수행하기 위한 조직과 재원에 관하여 규정하며, 해당 국가과제를 수행하는 특수공법인과 같은 산하기관의 설립근거를 규정하는 것이 일반적이다. 환경정책기본법은 결국 환경관계법률상 부여된 과제를 수행하는 조직을 규정하

* 중앙대 법과대학 교수

고, 과제수행에 필요한 재원확보를 예산으로 부족하거나 예산으로 조달하는 것이 환경법의 목적에 부합하지 않을 경우에 이에 대한 제도에 관하여 규정하는 것이 그 역할이라고 할 수 있다.

이 논문에서는 환경정책기본법에 관하여 비판적 검토를 통하여 동법률의 개정에 방안을 제시하는 데에 목적을 둔다.

II. 환경정책기본법의 법체계적 개선방안

1. 총칙의 개선방안

(1) 기본원칙의 집중화

환경법의 기본원칙로 흔히 사전예방의 원칙, 원인자책임원칙 및 협동의 원칙을 들고 있다. 현행 환경정책기본법에서는 제7조에서 원인자책임원칙, 제7조의 2에 사전예방원칙을 규정하고 있으나 협동의 원칙은 제1장 총칙에서 규정하지 않고, 제2장 제2절 기본시책에 관한 절에서 규정하고 있다. 동법 제16조에서는 환경보전지식 및 정보의 보급에 관하여, 제16조의 2에서는 민간환경단체의 환경보전활동촉진에 관하여 규정함으로써 협동의 원칙을 법규화하고 있다.

환경법의 기본원칙은 모든 환경관계법에 적용되는 일관된 원칙이기 때문에 환경정책기본법에서 이를 특별히 규정하는 것은 의미가 있는 것으로 사려된다. 오히려 환경정책기본법이라는 환경법의 기본법을 가진 입법유형을 가진 한국의 법제방식에서는 환경법의 기본원칙을 기본법에서 규정하는 것이 적합하다.

환경법의 기본원칙은 동법 제1장 총칙편에서 통괄적으로 규정하는 입

법방안이 적합한 것으로 사려된다. 다만, 현행 환경정책기본법에서는 환경법의 기본원칙 중 원인자책임원칙과 사전예방원칙만을 총칙에서 규정하고 협동의 원칙은 제2장에서 규정하고는 점에 대하여는 재고의 여지가 있다. 환경법의 원리인 협동의 원칙은 환경보전이라는 과제는 국가만의 과제가 아니라, 국가와 사회의 공동의 과제로서 시민의 협조 없이는 수행될 수 없는 과제이다. 그러므로 동법 제16조의 환경보전지식과 정보의 보급은 국가에 의한 시민에 제공으로 국가와 사회의 협동에 속하고, 민간환경단체의 환경보전활동의 촉진에 관한 사항도 역시 국가와 사회의 협동을 위한 입법방향이라고 할 수 있다. 그렇다면 이에 관한 조항은 제1장에서 환경법의 원리를 규정한 장에서 통합적으로 규정하는 것이 바람직스러운 것으로 사려된다.

(2) 원인자책임원칙에 관한 규정

환경정책기본법 제7조에 의하면 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.” 원인자책임원칙에 대한 이해를 규정하고 있는 법률규정은 환경정책기본법 제7조이고, 내용으로 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 규정하고 있고 여기서 책임은 사안적 책임과 재정적인 책임을 의미하는 것으로 이해되어야 할 것이다. 그리고 후단에 피해구제에 소요되는 비용의 부담도 환경법원리로 원인자책임원칙으로 규정하고 있다. 그러나 피해구제에 소요되는 비용은 환경정책기본법에서 규정하지 아니하여도 민사상의 책임으로 당연한 내용이다. 그러므로 이에 관한 내용을 환경정책기본법에서 원인자책임원칙으로 명시적으로 규정하는 것은 사족이라

고 할 수 있다. 일반적으로 원인자책임원칙은 환경법에서 비용귀속원칙으로 그리고 경제적 효율성원칙으로 이해되고 있다.¹⁾

(3) 사전예방원칙에 관한 규정

환경정책기본법 제7조의 2 제1항에 의하면 “국가와 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다.” 동조 제2항에 의하면 “사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이도록 노력하여야 한다.” 사전예방원칙은 구체적 환경위험의 방지, 위험방지의 사전단계에서 환경에 대한 위험의 회피·축소, 예측되는 미래환경의 형성, 특히 자연적 생활토대의 보호와 보존에 기여한다. 그러므로 사전예방원칙은 위험방지와 위해성의 사전예방을 구성요소로 한다. 사전예방원칙은 전통적인 환경오염에 적용될 뿐만 아니라, 새로운 기술의 위험성에 대한 방지를 위하여서 적용되어야 한다.

환경정책기본법의 개정안에서는 동법 제21조의 3에서 기술위해성평가를 추가하고 있다. 이에 의하면 “정부는 과학기술의 발달에 따른 새로운 물질의 합성이나 생명체의 조작 또는 기타 과학적 현상으로부터 기인한 환경영향이나 위험을 예방하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 해당 과학·기술이나 그 결과가 자연계 또는 생명체에 미칠 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.” 새로운 기술에 대한 위해성평가는 결과적으로 사전배려의 원칙을 기술분야에 적용하는 것

1) W.Hoppe/M.Beckmann/P.Kauch, Umweltrecht, 2.Auf., S.27; M.Kloepfer, Umweltrecht, 2.Auf., S.177 ff.

이다. 인간과 환경에 대한 위해성은 과학적 지식과 기술적 발전에 따라서 가능한 적어야 한다. 기술위해성평가를 사전예방원칙의 적용으로 이해할 경우에 신규로 도입되는 개정안 제21조의 3은 사전예방원칙을 규정하고 있는 동법 제7조의 2 다음에 규정하는 것도 고려할 수 있다. 현행 환경정책기본법 제7조의 2 제3항에 규정하거나 아니면 제7조의 3에 규정할 수 있을 것이다.

환경위해성에 대한 사전예방은 위해성의 축소, 개선된 환경기술의 개발과 환경연구, 생태적 변화를 관찰하는 시스템의 구축, 중·장기적 환경정책목표의 수립, 환경분야에서 활동하는 자의 체계적이고 계획적인 활동 등에 의하여 달성될 수 있다.

(3) 신설조항

환경정책기본법의 개정안은 제7조의 2를 개정하여 제3항을 신설하고 제2항을 개정하는 안을 제안하고 있다. 그리고 동법 제7조의 3에서 '환경과 경제의 통합적 지표개발 및 활용'을 규정하고, 동법 제7조의 4에서 '자원의 절약과 순환형 사회 건설'을 규정하고 있다. 개정안에서 신설조항인 동법 제7조의 3(환경과 경제의 통합적 지표개발 및 활용)은 제2장 제2절에 위치하는 것이 적합한 것으로 사려된다. 이에 반하여 동법 제7조의 4(자원의 절약 및 순환형 사회건설)은 제1장에 위치하는 것이 적절하다. 왜냐하면 자원의 절약과 순환형 사회건설은 환경법의 원칙으로 자리매김할 수 있기 때문이다. 다만, 이를 신설하는 경우에 제2조에서 "자원순환형 사회"에 관하여 용어정의를 할 필요성이 있다.

2. 환경보전 계획수립 등

(1) 환경보전계획과 기본적 시책의 순서

현행 환경정책기본법 제2장 “환경보전 계획수립 등”이라는 제목을 하고 있다. 그리고 제1절에서 환경기준을 제2절에서 기본적 시책을, 제3절에서 자연환경의 보전을, 제4절은 삭제되었고, 제5절에서 분재조정 및 피해구제에 관하여 규정하고 있다. 법률 편제상 장이나 절의 제목은 해당 장이나 절에서 가장 핵심적인 내용으로 하는 것이 원칙이다. 그러나 핵심적인 내용을 하나로 파악하기에 어려움이 있으면, 제1절의 제목에 “등”을 추가하는 것이 일반적이다.

현행 환경정책기본법에서 제1절에 환경기준을 규정하고 제2절에 기본시책을 규정하고 있으나 순서상 제1장에 기본시책을 규정하고, 제2절에 환경기준을 규정하는 것이 법체계상 보다 적합한 것으로 사려된다.

논리적으로 고찰하여도 환경보전계획을 먼저 정부가 수립하고 수립된 환경보전계획을 수립하고 실행하기 위하여 환경기준이 필요하기 때문에 환경기준은 환경보전계획수립의 뒤에 위치하는 것이 타당할 것이다.

(2) 환경보전시책의 추진상황에 관한 국회보고의무

동법 제1장 제8조에서 규정하고 있는 정부의 주요 환경보전시책의 추진상황에 관한 국회보고의무를 규정하고 있다. 국회에 보고하여야 하는 주체를 동법 제8조 제1항에서는 정부로 하고 있고, 제3항에서는 환경부장관에게 관계중앙행정기관의 장에 대하여 보고서작성에 필요한 자료제출권을 부여하고 있다. 국회보고는 환경부장관이 하기 때문에 환경보전 계획수립에 관하여 규정하고 있는 제2장 제2절 기본시책에서 규정함이 입법체계에 적합하다고 사려된다. 제2장 제2절 제15조에서는 ‘환경상태

의 조사, 제16조에서는 ‘환경보전에 관한 교육’, 제16조의 2에서는 ‘민간 환경단체의 환경보전활동의 촉진’, 제17조에서 ‘국제협력’, 제18조에서 ‘환경과학기술의 진흥’, 제19조에서 ‘환경보전시설의 설치·관리’, 제20조에서 ‘배출규제’, 제20조의 2에서 ‘경제적 유인수단’, 제21조에서 ‘유해화학물질의 관리’, 제21조의 2에서 ‘방사성 물질에 의한 환경오염의 방지 등’, 제22조에서 ‘특별종합대책의 수립’, 제23조에서 ‘영향권별 환경관리’를 규정하고 있다.

여기서 제2절 기본시책에 적합한 규정은 특별종합대책의 수립과 영향권별 관리이라고 할 수 있을 것이다. 기타 규정은 제2절에 규정하는 것이 적합하지 아니하기 때문에 제3장의 제목을 변경하여 규정하는 것을 고려하여 볼 수 있다.

(3) 국가환경보전계획 등의 내용적 검토

동법 제13조에서 장기계획의 내용에 관하여 규정하고 있다. 개정안에서는 동법 제13조 제4호를 개정하여 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획을 법률에서 구체적으로 열거하는 방식으로 입법안을 제안하고 있다. 단계별 대책 및 사업계획으로 대기보전에 관한 사항, 수질보전에 관한 사항(지하수포함), 상·하수도 보급에 관한 사항, 폐기물 관리에 관한 사항, 자연생태계 및 경관보전에 관한 사항, 토양보전에 관한 사항, 유해화학물질 관리에 관한 사항, 방사능오염물질 관리 등 기타 환경관리에 관한 사항을 열거하고 있다. 이러한 열거사항은 법률에서 규정하기보다도 대통령령으로 정하는 것이 바람직한 것으로 사려되기 때문에 제13조 제4호를 “환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위하여 대통령령으로 정하는 사항에 관하여 단계별 대책 및 사업계획”로 개정하는 방안도 고려할 수 있다.

개정안은 제14조의4를 신설하여 “시·군·구환경보전계획의 수립 등”을 도입하고 있다. 지역적 환경보전계획은 환경보호의 사전예방원칙에 적합한 것으로 사려된다. 시·군·구도 환경보전계획을 수립하여 시행하는 때에 비로소 국토환경종합계획은 국가전체적으로 목적에 적합하게 효율적으로 시행될 수 있을 것이다. 다만, 개정안에서 시·군·구의 환경보전계획을 수립한 시장·군수·구청장은 시·도지사를 경유하여 환경부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 환경부에서 시·군·구의 환경보전계획에 대하여서도 검토를 하는 것은 조직상의 이유에서 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그러므로 시·군·구의 환경보전계획에 대하여는 시·도지사에게 승인권을 위임하는 방안도 고려될 수 있다.

개정안은 동법 제14조의 5를 신설하여 “개발계획·사업의 환경적 고려 등”에 관하여 규정하고 있다. 정부에게 토지이용 또는 토지개발에 관한 계획의 수립에 있어 현세대와 미래세대의 삶의 터전인 환경을 보전하고 관리하기 위하여 국가환경종합계획을 우선적으로 고려하도록 하는 의무를 개정안 제14조의5는 부여하고 있다. 이 신설조문이 가지는 의미는 충분하게 있으나 조문을 독립하여 규정하는 것보다 동법 제12조 제2항 및 제3항으로 규정하는 방안도 고려될 수 있다. 제12조 제2항과 제3항에 규정되면 국가환경종합계획의 수립의 의무를 국가에 부여하고, 국가가 수립한 국가환경종합계획의 실효성을 담보하는 제도로 제12조는 완성된 구조를 형성하게 된다.

(4) 규제근거

동법 제20조에서 환경보전을 위한 규제에 관하여 규정하고 있다. 개정안에서는 자구를 수정하는 것으로 하고 있다. 개정안에 의하면 ‘정부는 환경보전을 위하여 대기오염(실내 생활공간 공기질을 포함한다)·수지오염·토양오염 또는 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음, 진동, 악취, 전자파의 발생, 폐기물의 처리, 일조의 침해 및 자연환경의 훼손에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다.’

이 조문은 정부에게 의무를 부과하고 있는 의미 외에 없다. 환경보전에 관한 많은 법률은 입법권자에게 부여된 의무를 수행하는 데에 목적을 두고 있다. 입법권자에 대한 의무는 헌법에서 규정하거나 헌법에서 해석으로 도출되고 있다. 결국 헌법에서 법률제정의 근거를 제공하는 것이지 법률에서 법률제정의 근거를 특히 규제의 근거를 제공하지 않는다. 그러므로 환경정책기본법 제20조가 추구하는 환경보호에 관한 규제는 국가에게 환경보호의무를 부여하고 있는 헌법규정으로 충분하고 여기서는 무의미하다고 할 수 있다.

동법 제20조의 2에서는 ‘정부는 자원의 효율적인 이용을 도모하고 환경오염의 원인을 야기한 자 스스로 오염물질의 배출을 줄이도록 유도하기 위하여 필요한 경제적 유인수단을 강구하여야 한다.’ 이 조문은 다른 개별 환경법에서 도입하고 있는 분담금제도를 고려하여 도입한 것으로 사려된다. 그러나 분담금에 관한 제도는 여기서 특별하게 규정하지 아니하여도 도입될 수 있다. 분담금제도의 도입을 환경정책기본법 제20조의 2에서 근거를 찾는 법학자는 없을 것이다. 경제적인 유인제도의 도입은 효과적인 환경보호정책을 위하여 헌법에 반하지 않는 한 얼마든지 도입이 가능하기 때문에 제20조의 2도 법적으로 아무런 의미가 없다고 할 수 있다.²⁾

III. 환경정책의 목표와 수단

1. 환경정책의 목표

환경정책은 국가정책의 하나로서 다른 모든 정책에 우선하는 것이 아니라 다른 정책과 함께 고려되어야 하는 정책의 하나이다. 즉, 인간의 건강과 인간존엄적인 삶에 필요한 자연환경과 생활환경을 인간에게 보장하는 데에 필요한 모든 종합적인 조치가 환경정책이라고 할 수 있다. 이를 위하여 인간의 유해한 침해로부터 공기, 물, 토양, 식물계 및 동물계를 보호하고 인간의 침해에서 야기되는 피해와 훼손을 배제하는 데에 필요한 환경정책을 강구한다.

공간적으로는 환경정책은 모든 정책적 작용분야에서 전개된다. 그러므로 국제적, 국가적, 지역적 환경정책이 구별되어 실시되어야 한다. 분야별로는 자연환경보호, 대기환경보전, 소음·진동·악취의 방지, 수질환경보전, 토양보전, 폐기물관리, 방사선으로부터 생활환경의 보전, 화학물질 및 다른 위험물질로부터 인간과 환경의 보호를 환경정책의 대상이 된다. 환경정책은 특정된 보호목적을 추구하고, 정책적 기본원리에 따라서 수행하고, 특정된 수단을 사용하게 된다. 결국 환경정책은 법치국가원칙에 따라서 법률에 의하여 정당화되는 수단으로 목적으로 달성하여야 한다.

2. 국제적 영역의 자연환경보호

환경보호정책은 공간적으로 국제적, 국가적 영역에서 환경정책의 목표

2) 환경분담금은 부담금의 일종으로 이러한 부담금의 헌법적인 정당성과 기능에 관하여는 이종영 외 4인, 소방기금의 설치와 운영에 관한 제도적 연구, 한국법제연구원, 연구보고서(2001/3), 105면 이하 참조

에서 자치단체적 영역에 따라서 다르게 수행되어야 한다. 환경정책기본법은 국제환경협약을 수용할 수 있는 국내이행법으로써의 기능을 규정할 필요성이 있다. 1992년 리오에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED) 이후 국제적으로 소위 Rio-선언에 의하여 '인간의 공동미래의 극복을 위한 프로그램에 관한 지속가능한 발전(sustainable development: nachhaltige Entwicklung)'이 채택되었다.³⁾ Rio -선언은 지구환경의 마그나카르타로 비유되기도 한다. 이 선언은 지구상의 모든 국가의 정당한 경제발전기회를 개방하고, 미래세대를 위한 자연적 삶의 토대를 보전하기 위하여 경제적 수행력, 사회적 책임 및 환경보호를 종합적으로 고려하도록 하고 있다. 여기서 채택된 주요한 요소는 환경보호는 현재와 미래세대의 개발과 환경수요를 동시에 충족할 수 있도록 행사되어야 한다고 선언함으로써 미래세대를 위한 환경보호를 국제적으로 인정하고 있다. 이러한 Rio-선언의 내용을 국내법에서 수용할 필요성이 있고, 이는 환경정책기본법에서 가능할 것이다.

환경정책기본법에서 국제환경협약을 수용하는 규정을 도입함으로써 가능하리라고 생각된다. 특히, Rio-선언에서 채택된 21세기 활동프로그램인 'Agenda 21'에서는 환경목표와 개발목표의 통합을 정책적 결정에서 요구하고 환경정책과 개발정책의 본질적인 분야에서 모든 국가에 대한 행위과제를 선언하고 있다. 여기서 구체적으로 지구기후보호, 오존층의 파괴의 방지, 국경을 넘어가는 대기오염, 지하자원의 절약, 민감한 생태시스템, 농업, 생물다양성, 바다와 연안의 보호, 유독화학물질의 생산방지에 관하여 언급하고 있다. 이들 각각의 분야에 특별한 목적을 설정하고

3) Rio-선언에 관하여는 노명준, 국제환경법, 23면 이하; 비르기트 브로이엘 편저/윤선구 옮김, 아젠다 21, 생각의 나무, 22면 이하; H.Hohmann, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio - Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die UN-Umweltkonferenz von 1992, NVwZ 1993, 311ff.; M.Ruffert, Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, ZUR 1993, 208ff.; B.Klauser, Was ist Nachhaltigkeit und wie kann man eine nachhaltige Entwicklung erreichen?, ZAU 1999, 86ff.

이에 적합한 조치와 수단을 규정하고 있다. 이와 같은 국제적인 환경보호의 목적과 이를 달성하기 위한 조치와 수단을 국내법에서 적절하게 수용할 수 있는 원칙적인 내용을 환경정책기본법에서 도입하는 것은 환경정책기본법의 입법목적에 부합하는 것으로 사려된다.

3. 국내영역의 자연환경보호

국내법에서 헌법 제34조에서 환경보호를 국민의 권리와 의무로 규정하고, 국가에게 환경보호의무를 규정하고 있다. 헌법에서 환경보호를 기본권으로, 국민의 기본의무로 또한 국가에게는 환경보호의무를 부여하고 있는 규정의 개별적인 법적 성질에 관하여는 논외로 하고, 헌법적 차원에서 환경보호를 다양한 규범형식으로 도입하고 있는 것은 환경보호에 관한 강력한 의지를 나타내고 있다.

법률적 차원으로 일차적으로 중요한 법규범은 환경정책기본법이라는 데에 어느 누구도 부인하지 않는다. 환경정책기본법 제1조에 의하면 “이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 방지하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민의 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다”. 환경정책기본법의 목적도 보다 진보적으로 규정하기 위하여는 환경정책의 최상위의 목적을 현재 및 미래에 한국의 영토에서 생존하는 인간의 생명과 건강을 환경오염과 환경훼손으로부터 보호하는 데에 두고 있음을 이 법률은 선언하고 있다. 그러므로 환경정책의 최종적인 목적을 인간의 보호에 있지, 자연자체의 보호에 있지 않음을 천명하고 있는 것이 현재 환경정책기본법의 본질이라고 할 수 있다. 즉, 인간의 삶의 토대로서 자연을 보호하는 환경정책이어야 하는 것이다.⁴⁾

인간 삶의 터전으로서 환경보호정책을 위하여는
 첫째, 현재의 환경오염과 환경훼손을 최소화하여 제거하고
 둘째, 인간과 환경에 대한 환경오염과 환경훼손을 방지하고
 셋째, 인간, 동식물, 자연과 경관, 환경매체로서 공기, 물, 토양에 대한
 위해성(Risik)을 최소화하고
 넷째, 후세대가 개발을 할 수 있는 여지와 야생종의 다양성과 경관을
 위한 여지를 보존하고 확장하는 정책방향을 구체화하는 것도 필
 요하다.

이와 같은 내용은 환경정책기본법 제12조 또는 개정안 제12조에서 국
 가환경종합계획을 수립하도록 규정하고 있다. 국가환경종합계획을 국가
 의 전체 영역에서 실현하기 위하여 환경보전중기종합계획의 수립, 시·
 도환경보전계획의 수립과 시행, 시·군·구환경보전계획의 수립과 시행
 을 법제화하거나 개정안에서 도입을 시도하고 있다. 이러한 법정책은 환
 경보전의 실효성을 높일 수 있을 것으로 사려된다.

4. 지역별·특성별 자연환경보호

개정안에서 시·군·구환경보전계획의 수립과 시행에 관하여 도입을
 시도함으로써 환경보전계획은 시·군·구의 지역별에까지 확장되었다.
 기초자치단체에서의 계획적인 자연환경보전계획 없이는 국가차원에서의
 환경보전은 공허한 메아리로 그칠 수밖에 없다. 개정안이 법률로 확정되
 면, 지역별 자연환경보호는 계획의 형식에서 자리를 확고하게 한 것이라
 고 할 수 있다.

4) 이와 같은 환경정책의 기본적인 방향은 1990년 독일 연방정부의 환경보고서에서도 나타나고 있
 다. 이에 관하여는 BUM, Umweltbericht 1990, BT-Drs. 11/7168, S.25; BUM, Umweltschutz in
 Deutschland, S.75 f.; P.Ch.Storm, Umweltrecht, 6.Aufl., Tz.9 참조.

특성별 자연환경보호는 환경정책기본법에서 규정하지 않고, 자연환경보전법에서 규정하고 있다. 자연환경보전법 제3장에서 생태계보전지역의 관리에 관하여 특별하게 규정하고, 자연휴식지의 지정·관리 등을 규정하여 특성별 자연환경을 보전하고 있다.

5. 지속가능한 개발

Rio-선언에 영향을 받은 많은 환경선진국은 환경정책의 목표를 지속가능한 개발에 두고 있다. 지속가능한 개발의 개념에 관하여는 논의로 하고, 이를 실천하기 위한 단계적인 내용을 환경정책기본법에서 정립할 필요성이 있는 것으로 사려된다. 지속가능한 개발을 환경정책기본법에서 명시적으로 규정하여 환경정책의 목표로 설정하고 이를 일시에 달성하는 것은 실질적으로 불가능하기 때문에 환경정책기본법시행령에서 단계적으로 규정하는 방안이 고려될 수 있다. 지속가능한 개발의 단계적인 실천은 중점적인 환경정책이라고 할 수 있다. 여기서 고려될 수 있는 사항으로는 기후의 보전, 자연의 자정능력의 보전, 자연자원의 절약, 건강의 보호 및 환경보전적 교통정책을 들 수 있을 것이다.⁵⁾ 지속가능한 개발의 목표에 달성은 장기적인 전략이 필요하고 이러한 기본방향에 관하여 환경정책기본법에서 규정할 필요성이 있다.

온실효과를 중단시키고 기후변화에 효과적으로 대응하기 위하여 온실효과를 유발하는 이산화탄소나 질소와 같은 물질의 배출을 감소시켜야 한다. 이를 위하여는 모든 분야에서 에너지절약, 화석연료에 의한 에너지의 이용효율성의 증대를 위한 열병합발전소의 지원, 이산화탄소를 많이 배출

5) 독일의 경우에 1996년 연방정부에 의하여 이에 관한 환경경책이 발표되었다. 이에 관하여는 BReg., Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, S.16; BMU, Umweltpolitisches Schwerpunktprogramm 1998, S.14 ff.; BT-Drs.13/10195, Tz.59ff.; W.Frenz, Deutsche Umweltgesetzgebung und Sustainable Development, ZG 1999, 143 ff. 참조.

하는 화석연료를 이산화탄소를 적게 배출하는 화석연료로 전환, 태양·수력·바람과 같은 재생가능한 에너지의 확대이용을 위한 정책도입, 나무·짚·메탄과 같은 생물량에서 얻어지는 에너지의 이용을 들 수 있다.

IV. 자연환경보전을 위한 환경정책기본법의 개선방안

1. 자연환경의 보전

환경정책기본법에서는 제2장 제3절에서 1개의 조문만을 자연환경의 보전에 관하여 배려하고 있다. 동법 제24조에 의하면 “국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다.” 결국 환경정책기본법에서는 국가와 국민에게 자연환경보전의 의무를 규정하는 것으로 만족하고 있다. 자연환경보전에 관한 세부적인 내용은 자연환경보전법에 전가하고 있다. 사실 자연환경보전법에는 자연환경보전의 목적과 수단을 세부적으로 규정하고 있다.

현행 한국의 환경법체계는 환경정책기본법을 정점으로 개별환경법체계로 되어 있기 때문에 자연환경보전법에서 규정된 사항으로 다른 환경법과 관련이 되는 조문은 환경정책기본법에 규정하는 것도 필요하다.

2. 자연환경보전의 궁극적 목적

자연환경보전의 일차적인 목적은 인간에 중점을 두어야 한다. 자연환경보전의 목적이 자연자체의 보호에 있는가 아니면 인간을 보호하는 불가피한 수단으로 자연보호인가에 관한 논란은 환경보호에 관한 논의의

출발점에 있었다고 할 수 있다.⁶⁾ 자연환경보전의 궁극적인 목적을 자연 자체에 두어야 한다는 주장이 없지는 않으나 현행 자연환경보전법 제1조에서는 “인간중심적 자연보호(anthropozentrische Naturschutz)”에 방향을 정하고 있다. 즉, “...자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 다양한 생태계를 보전하며, 야생동·식물의 멸종을 방지하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써...”라고 규정하여 자연환경의 보전과 관리를 수단으로 “...국민이 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함으로 목적...”라고 규정하고 인간인 국민의 보호에 목적을 두고 있다. 그러나 “생태중심적 자연보호(ökozentrische Naturschutz)”에 관한 규정이 없어도 자연보호는 자연보호의 이념적 가치로서 자연환경보전법의 목적조항에 포함되어 있다고 해석하여야 한다.⁷⁾

3. 자연환경보전기본원칙의 보완

현행 자연환경보전법 제3조에서는 자연환경보전기본원칙에 관하여 규정하고 있다. 여기서 자연자산의 지속가능한 이용, 국토의 이용과 조화·균형의 유지, 멸종위기에 처한 야생동·식물의 보호, 생물다양성·생태계 및 자연경관의 보전, 국민의 건전한 자연이용의 증진, 자연환경보전의 부담의 공평성유지와 자연해택의 지역주민과 이해관계자에 우선성 보장, 지속가능한 이용을 위한 국제협력의 증진을 포함하고 있다.

자연환경보전은 특별히 보호가치가 있는 개별 지역에 제한되지 않고, 공간적으로 주거지역외에도 포함하여야 한다. 자연보호는 기능적인 자연

6) H. Soell, Schutzgebiete, NuR 1993, 301 ff.

7) 독일은 연방자연환경보전법의 최근 정부가 제출한 개정안에서 자연보호의 목적을 인간에 두지 않고 생태보호에 두고자 하는 내용으로 의회에 제출하였으나 연방의회에서 통과되지 못하였다. 이에 관하여는 M. Soell, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1980, 1 ff.

외에 시각적인 자연인 경관의 보호도 중요한 요소이다. 기능적 자연보호는 자연의 자정력의 유지와 자연재의 이용력을 목표로 하는 데 반하여, 시각적-시적인 자연보호는 자연과 경관의 다양성, 특성 및 아름다움을 보전하고자 한다.⁸⁾ 그러므로 이에 관한 내용을 포함하여 환경정책기본법에서 보완하는 것이 타당한 것으로 사려된다. 환경정책기본법에서 이에 관한 내용이 규정될 때에 다른 환경관계법의 해석과 적용시에 가격을 산정하기 쉽지 않은 경관보호의 가치가 고려될 수 있다.

4. 생물다양성의 보전

자연보호의 모델은 생물의 보전에 대한 책임에 근거하는 인간의 삶의 토대로서 생물다양성의 보전이다. 생물다양성은 종의 다양성, 생태적 다양성 그리고 유전적 다양성을 포함한다. 생물다양성을 보전하기 위하여는 식물, 동물 및 인간의 생활공간과 삶의 토대로서 자연환경의 기능을 보호하고 촉진하여야 한다. 이에 관한 규정은 자연환경보전법에서 충분히 규정하고 있다. 자연환경보전법 제4장은 생물다양성의 보전에 관하여 규정하고, 그 내용으로 제32조에 자연환경조사, 제33조에 정밀조사와 생태계의 변화관찰, 제34조에 생태·자연도의 작성, 제35조에 자연환경조사원, 제36조에 타인토지에의 출입, 제37조에 생물다양성대책의 수립 및 국제협력, 제38조에 생물다양성의 연구·기술개발, 제39조에 생태계위해외래동·식물등의 수입, 제40조에 생태계위해외래동·식물등의 관리대책, 제41조에 생물자원의 외국반출 등에 관하여 규정하고 있다.

8) E.Gassner, Aktuelle Fragen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1999, 79 ff.; ders., Die rechtliche Relevanz der Grundwasserentnahme im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1999, 378 ff.

5. 미래세대 보호

(1) 실정법상의 규정

현행 환경정책기본법에서는 미래세대 보호에 관하여 규정하고 있다. 환경정책기본법 제2조 기본이념에서 미래세대에 관하여 규정하고 있다. 자연환경보전법에서는 제2조 제2호(자연의 지속가능한 이용), 제3조 자연환경보전기본원칙에서 장래의 세대라는 용어로 미래세대에 관하여 규정하고 있다. 미래세대를 법률에 규정하는 것은 결국 자연환경에 대한 현 세대의 권리를 제한하고, 미래세대를 보호하는 의무를 정책에 반영하는 데에 의미가 있다.

미래세대의 보호를 고려하는 환경정책을 명문화하는 것은 환경정책기본법에서 규정할 필요성이 있다. 환경법에서 선언하고 규정하는 후세대는 지금 현대 한반도에서 살고 있는 한민족의 후세대에 국한되는 것이 아니라, 수백년 또는 수천후에 한반도에 살고 있을 인간의 후세대를 의미하기 때문에 환경정책기본법에서는 이러한 이념적이고 윤리적인 내용을 규정하여야 할 것이다.

(2) 미래세대보호의 이론적 발전

독일의 철학자인 Hans Jonas가 『책임의 원리』라는 저서에서 인간의 윤리적인 책임범위를 현재 살고 있는 인간공동체에서 미래세대와 자연에 까지 확장한다. 인간의 윤리적 책임은 인간의 영향이 미치는 범위에까지 존재한다는 것이 윤리적 책임의 기본원리라고 설파하였다. 근대 국가공동체에서 인간은 활동범위가 해당 국가공동체에 지나지 않았다. 그러므로 그 영향력이 미치는 범위도 해당 국가공동체에 한정되었고, 그 결과 그 행위로 인한 윤리적 책임의 범위도 국가공동체로 한정되었다. 세계화

된 시대에 인간의 활동영역은 세계 전체에 영향을 미치기 때문에 윤리적인 책임범위도 확장된다. 현대에서 인간은 새로운 과학기술을 향유하고 있다. 새로운 과학기술은 그 영향력이 단지 인간공동체에 끝나지 않고 자연과 미래세대까지 영향을 미친다. 그러므로 새로운 과학기술을 향유하는 인간의 윤리적 책임은 이제 자연과 미래세대까지 미치는 것이 바로 윤리적 책임의 기본원리라고 할 수 있다.

윤리학에서 발달된 인간의 윤리적 책임의 범위를 자연과 미래세대까지 확장한 Hans Jonas의 이론을 법철학자인 Hosso Hofmann은 『방사성폐기물의 법적 문제』에서 법학에 도입하였다. 이를 계기로 미래세대, 아직 존재하지 않는 세대를 보호할 의무가 국가에게 있는가? 미래세대는 현세대에 대하여 부담을 주지 않도록 요구할 권리가 있는가? 미래세대에게 부담배제청구권이 있다면, 존재하지 않는 미래세대의 권리는 어떻게 행사될 것인가? 이러한 문제를 두고 법학자간에 논의가 있었으나 독일 기본법은 제20조의a에서 미래세대를 명시적으로 규정함으로써 모든 국가정책에 미래세대에 대하여 고려하도록 하였다. 물론, 미래세대의 보호에 관한 규정을 기본법에서 도입하였다는 것이 미래세대에 대하여 권리를 인정한 것이 아니라, 단지 국가에게 미래세대를 보호하게 하는 의무만을 부여한 것으로 만족하고 있다.

원자력에너지를 이용하여 값싼 에너지와 이산화탄소를 적게 배출하는 에너지를 이용하는 대가로 방사성폐기물을 환경에 위험과 위해가 없도록 처분하여야 한다. 방사성폐기물 중 특히 고준위 방사성폐기물은 환경에 위험한 방사능이 배출되지 않는 데에는 수천세대가 지나야 비로소 가능하다. 그러므로 국가는 에너지를 원자력에서 얻을 것으로 결정할 때에 방사성폐기물의 처분에 관한 사항, 즉 미래세대에 부담을 주는 요인의 발생을 고려하여야 한다. 미래세대의 보호와 관련된 문제는 원자력에너지의

이용뿐만 아니라 생명공학에서 중요한 관점으로 등장하였다. 유전자변형 생물체로 인하여 환경에 대하여 위해성이 현실화되면, 이는 실제 원상태로 회복은 불가능하다. 유전자변형생물체에 의하여 한번 침해된 환경은 영원히 복구가 불가능하고, 그 반응이 어떠한 결과를 초래할지는 아무도 예측할 수 없다. 유전자변형생물체로 인한 환경위험은 미래세대에 부담으로 나타나기 때문에 생명공학의 이용은 자연환경보전과 밀접한 관련성을 가지고 있다. 그러므로 환경정책기본법 제2장 제3절에서 자연환경보전에 관한 조문에서 이에 관한 명시적인 내용을 들 필요성이 존재한다. 특히, 환경방출용 유전자변형생물체의 환경위해성은 단기적으로 나타나는 것이 아니라, 수백세대 아니면 수천세대 이후에 나타날 수 있기 때문에 장기적인 영향을 고려하도록 하는 규정은 필요하다.

(3) 미래세대보호의 한계

미래세대의 보호는 이제 헌법적인 차원을 넘어서 환경법에서 어떻게 구체화되어야 하는 문제가 남아 있다. 위에서 언급한 바와 같이 미래세대의 보호는 장기적인 시각에서 보아야 한다. 장기적인 시각은 경우에 따라서 인간의 인식능력으로 판단할 수 없을 정도의 장기적인 판단을 요구할 수도 있을 것이다. 그러나 인간의 인식능력의 부족에서 발생하는 장기적인 환경영향에 대하여는 인간은 결국 새로운 기술의 혜택을 향유하는 대가로 감수하여야 한다.

인간이 인식할 수 없는 수천세대 아니면 수백세대 이후에 위해성이 발생할 가능성이 있다는 이유로 현세대와 가까운 미래세대에 실질적이고 현실적인 혜택을 포기하게 하는 것은 법원칙에 적합하지 않다. 그러므로 수천세대 또는 수백세대 후에 발생할 단순한 가능성은 원자력에너지의 이용금지나 생명공학의 연구와 이용을 금지할 수 없다. 여기에 바로 미래

세대 보호의 한계가 자리를 잡고 있다고 할 수 있다.

V. 맺는 말

환경법의 전체에 관계되는 법률로서 환경정책기본법은 모든 환경법에 관계된다. 모든 환경정책과 환경법에 관계되는 관계로 환경정책기본법은 오히려 그 고유한 영역을 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 모든 분야에 관계된다는 의미는 어떠한 분야와도 관계가 없을 수 있다. 현재 한국의 환경법은 환경보호의 대상으로 하는 모든 분야를 거의 규율하고 있다. 개별 환경법이 충분히 제정되었다면, 환경정책기본법은 불필요할 수 있다. 그러나 환경에 관한 모든 분야의 규율은 영원히 달성될 수 없는 희망봉이라고 할 수 있다. 환경정책기본법은 새롭게 규율되어야 하는 환경 분야를 미처 개별 환경법이 규율하지 못하는 분야를 보완하는 기능을 수행하여야 한다.

환경정책기본법은 기본법으로 가지는 내용인 조직과 재정에 관하여 규정하여야 한다. 환경정책기본법에서 조직은 환경보전자문위원회에 관하여 규정하고, 재원에 관하여는 구체적인 내용은 없고, 단지 추상적인 의무만을 규정하고 있을 뿐이다.

환경정책기본법에서 제20조 배출규제의 의무, 제20조의2 경제적 유인 수단의 강구의무, 제21조 유해화학물질의 관리, 제21조의2 방사성 물질에 의한 환경오염의 방지 등은 전혀 법적인 의미가 없는 규정이기 때문에 삭제되어도 무방하다. 개정안에서 전자파에 관하여 새로이 관심을 가진 점은 그 동안 전자파에 관하여 특별한 규율이 없었던 점에서 의미가 있다.

자연환경보전을 위하여 환경정책기본법에서는 자연환경보호의 궁극적인 목적을 인간을 보호하는 데에 둘 것인가 아니면 자연 자체를 보호하는

대에 궁극적인 목적을 둘 것인가에 관하여 방향설정을 할 필요성이 있다. 대부분의 국가에서 자연환경보호의 궁극적인 목적은 인간의 보호에 있지 자연 자체의 보호에 있지 않으나 환경보호의 중요성이 증대함으로써 자연보호의 궁극적인 목적을 자연 자체에 두어 개발에 대한 엄격한 제한을 두는 점을 고려할 필요성이 있다.

고도로 발달된 복잡한 과학기술은 인간의 인식능력의 부족으로 환경의 위해성을 파악하지 못하는 경우가 있다. 그러나 인간의 인식능력이 허용하는 범위에서 수천세대 또는 수백세대 후에 발생할 환경위험을 고려하도록 하는 제도가 필요하고 이를 위하여 각종 환경보전계획과 과학기술의 위해성 평가에 미래세대의 보호를 의무화하는 규정을 환경정책기본법의 자연환경보전에 관한 절에서 도입도 고려할 필요성이 있다.