

大氣保全法制

鄭 權 變*

—>>차례<<—

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| I. 序 言 | (3) 廢棄物燒却過程에서 야기되는 大氣汚染 |
| II. 大氣汚染에 대한 一般的 規制 | (4) 交通機關에서 야기되는 大氣汚染 |
| (1) 大氣汚染과 環境汚染 | IV. 大氣汚染과 原因者의 責任 |
| (2) 大氣汚染과 排出基準 | (1) 大氣汚染과 費用負擔 |
| III. 大氣汚染에 대한 個別的 規制 | (2) 大氣汚染과 民刑事責任 |
| (1) 産業體에서 야기한 大氣汚染 | V. 大氣汚染防止를 위한 對策 |
| (2) 一常生活에서 야기되는 大氣汚染 | |

I. 序 言

오늘날 公害가 世界的 關心事로서 그 深刻성이 날로 더하고 있음은 周知의 事實이다. 특히 그 중에서도 大氣汚染은 그 性質로 보나 規模로 보아 地球上的 生態系에 미치는 영향이 至大함은 再言을 要하지 아니한다.

大氣層을 구성하고 있는 空氣는 人類生存에 불가결한 要素일 뿐만 아니라 動植物의 生長에도 중대한 영향을 미친다. 따라서 大氣汚染은 地球上에 서식하는 生物一般의 存廢와 直接的인 관련을 갖는 심각한 課題¹⁾라 아니할 수 없다.

그러나 現代社會를 살아가는 우리 人類는 自然環境을 떠나 살 수 없는 것과 마찬가지로 大氣汚染을 유발하는 各種 公害源에 接近하지 않고는 또한 살 수 없는 것이다. 오늘날 大氣汚染을 유발시키는 주된 要因이 우리의 生活財와 經濟財를 生産하는 각종 産業體에서 排出되며 또한 市民生活

* 慶南工業專門大學 學長

1) Report of the Secretary of State's Advisory Committee on the 1972, United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm and Beyond(Washington, D.C. 1972), pp.5~6.

6 環境法研究

과 直結되는 都市生活의 난방 취사용으로 使用되는 燃料의 燃燒過程에서 發生한다. 그리고 또한 現代人의 발을 대신하는 交通手段인 自動車·항공기·디젤기관차·선박 등 무수한 動力機와 電氣를 생산하는 火力發電所 등에서 분출하는 煤煙은 大氣汚染의 중추적 요인으로 등장하고 있다.

大氣汚染의 주된 成分은 일산화탄소, 유황산화물, 질소산화물, 탄화수소, 광화학스모그 및 粉塵 등을 들 수 있는데, 그 중에서도 유황산화물의 人體에 미치는 毒性은 치명적이라 할 수 있다.

WHO(世界保健機構)에서 發刊된 「大氣汚染」(air pollution) 제 1 권에서 大氣汚染을 定義하여 記述하기를 “大氣中에 人爲的인 汚染物質이 存在하여 그 量과 濃度 및 持續時間이 그 地域住民의 대다수에 不快感을 주거나 또는 當該地域에 걸쳐서 公衆衛生上에 危害를 미치게 하여 人間이나 動植物의 生活을 妨害하는 狀態”²⁾라 하고, 스테인(A. Stern)教授는 그의 著書 「大氣汚染」(air pollution)에서 “大氣의 正常成分에 汚染物質이 가해지거나 正常成分의 一部가 減少된 상태로서 空氣의 物理的 및 化學的 作用에 따른 變化가 發生하여 地域住民에게 感知되거나 人體·動植物 또는 기타 物體에 상당한 影響을 줄 만큼 충분한 濃度の 大氣狀態”³⁾라 한다.

그리고 이들을 發生類型別로 細分하면, 첫째 燃料 기타 物質의 燃燒으로써 發生하는 硫黃酸化物, 둘째 物質의 燃燒, 合成, 分解 등 기타 處理過程에서 發生하는 카드미움, 鹽素, 弗化水素, 아연, 기타 化合物으로써 動植物의 生長에 有害한 影響을 끼치는 諸物質 등이 있다. 따라서 大氣汚染은 大氣中에 人爲的으로 汚染物質을 發散하여 空氣의 物理的·化學的 變化를 일으킴으로써 地域住民들의 人體나 動植物 또는 기타 生物에 影響을 미치게 됨으로써 快適한 生活環境을 해치는 要因이라 하겠다.

現代를 사는 우리 人類는, 人類의 生存과 번영을 위하여 大氣汚染의 擴散을 防止하고 汚染된 大氣를 淨化시키기 위하여 努力하지 않으면 안된다. 이러한 課業의 일환으로 現行 環境保全法을 비롯한 各種 法規를 分析, 檢討하여 制度的으로 大氣汚染으로 인한 環境汚染을 막고 快適한 生活環境

2) 具然昌 著, 環境保全法 (서울: 三英社, 1981), p. 171.

3) Ibid., p. 172.

造成을 위하여 必要한 制度를 補完함으로써 尙차 國民의 健康과 財産의 保全에 안전을 기하지 않으면 안된다. 이같은 課題에 일익을 담당하기 위하여, 本論稿는 먼저 産業體에서 야기된 大氣汚染, 都市民의 日常生活에서 야기되는 大氣汚染, 交通機關에서 야기되는 大氣汚染 및 각종 廢棄物의 燒却過程에서 야기되는 大氣汚染 순으로 그 實態를 把握 分析하고 그 法的 對策을 講究코자 하는 것이다.

II. 大氣汚染에 대한 一般的 規制

(1) 大氣汚染과 環境基準

環境汚染의 規制가 단순히 個別的인 害惡發生의 豫防에 있는 것이 아니고 良好한 地域環境의 保存에 있는 것이라고 한다면 어느 程度의 汚染狀況까지 許容할 것인가⁴⁾에 따라 規制의 程度나 기타 必要한 對應策이 달라질 것이다. 때문에 環境行政을 推進함에 있어서는 우선 行政目標로서 어느 程度의 線에서 抑制할 것인가를 明確하게 決定해 둘 必要가 있다. 이러한 意味에서 環境行政은 地域의 環境管理計劃을 前提로 하여 구체적으로 環境對策의 目標로서 維持함이 바람직한 環境上의 條件을 數値로서 設定하여 實施토록 하는 것이다. 따라서 環境行政의 目標值로서 設定되는 具體的인 數値가 環境基準⁵⁾이다.

이같은 目標值設定을 위하여 環境保全法 제 4 조에서 “環境廳長은 快適한 環境을 保全하고 環境汚染으로부터 사람의 健康을 保護함에 필요한 環境基準을 定한다”고 規定하고 있으며, 동 2 항에서 環境基準의 設定項目, 기타 필요한 事項은 大統領令에서 定하도록 委任하고 있는 實情이다.

그리고 동 3 항에서는 地域의 特殊性과 汚染度를 감안하여 필요하다고 認定되는 경우에 環境廳長의 承認을 얻어 一般的인 環境基準에 불구하고 地域環境基準을 別途로 設定할 수 있도록 하고 있다. 여기서 말하는 地域

4) 鄭權燮論稿, “公害와 違法性”, 法과 公害(서울, 韓國法學教授會編, 1974), pp. 119~112.

5) U.S. Government, Environmental Quality(Washington, D.C. 1972) Air Quality Standards, pp. 35~43.

8 環境法研究

環境의 特殊性이란 特殊病院(결핵요양원, 정신병자 수용소) 등과 같이 一般의 生活環境보다 더욱 快適性과 靜穩이 維持되어야 하는 特殊施設地域에 대한 特別한 保護를 目的으로 하는 경우도 있을 것이나, 대부분의 경우에는 이와 반대로 工業地域을 중심으로 하는 特殊工團地域이나 原子力發電所 및 特殊鑛業所와 같은 一般的인 環境基準으로써는 이같은 產業體의 維持가 곤란한 경우 등에 대비하여 보다 濃度가 짙은 特殊環境의 維持를 위한 必要性에 의한 경우⁶⁾라 할 것이다.

同法 제 4 조 2 항에서 國家 및 地方自治團體는 環境에 관련되는 法令의 制定과 行政計劃의 樹立 및 事業의 執行에 있어 環境基準이 適切히 유지되도록 하기 위하여 아래 事項을 參考토록 권유하고 있다.

첫째, 環境條件의 惡化 및 그 要因의 除去

둘째, 環境汚染地域의 原狀回復

셋째, 새로운 科學技術의 使用으로 인한 環境危害의 事前豫防

네째, 環境汚染防止를 위한 財源의 適正分配

環境保全法上 環境基準의 維持를 위하여 들고 있는 이상 네 가지 점을 검토해 보면, 우선 첫번째와 두번째의 條件은 惡化된 環境條件의 改善을 통하여 점진적인 環境復元の 뜻이 있고, 세번째는 快適한 生活環境의 汚染을 防止하기 위하여 環境汚染의 危險으로부터 事前的 豫防措置를 취하도록 하고, 네번째는 財源運用의 適正化를 도모토록 하고 있음을 볼 수 있다.

大氣汚染은 상당한 범위에 걸친 地域的인 環境汚染을 통하여 不特定多數人에게 被害를 입히는 것이기 때문에 全國的으로 또는 地域的으로 環境基準의 認定을 통하여 一定한 環境基準의 維持가 필요하다고 하겠다. 따라서 環境基準의 目標은 環境汚染으로부터 사람의 健康이나 財産에 被害가 생기지 않으면 족하다고 하는 消極的인 姿勢가 아니라 國民이 良好한 生活環境 가운데서 健康하고 安全하게 生活를 영위할 수 있도록 國家가 汚染을 미연에 防止하거나 汚染된 環境을 國家나 地方自治團體가 自進

6) 原田 尚産, 千柄泰 共著, 環境法(釜山, 1982), pp. 87~90.

해서 淨化하여 살기 좋은 環境을 만드는 積極的인 規制와 豫防이다. 따라서 環境基準의 目標値는 環境汚染으로부터의 消極的인 豫防이나 救濟가 아닌 快適하고 바람직한 環境條件을 具體的인 目標로 하여 計劃的으로 設定하고 그 計劃된 目標를 達成하기 위하여 國家的 施策을 펴 나가야 하는 것이다.

環境基準의 設定에 있어서도 大氣汚染으로 인한 環境汚染因子가 多樣하고 複雜한 形態로 나타나기 때문에 劃一的인 基準設定이 어려운 것도 또한 事實이다. 특히 都市公害와 같이 不特定多數人의 日常活動에 의하여 汚染現象이 나타나는 境遇에는 加害者와 被害者가 不分明할 뿐만 아니라 때로는 加害者가 곧 被害者로 되는 경우도 있기 때문에 環境基準의 維持를 위한 行政力의 行使가 극히 困難한 實情이다.

環境基準는 어디까지나 環境行政의 起點이 되는 것으로서 環境行政上 매우 重要的 意味를 갖는 것이지만 그 自體가 行政上 規制基準으로 法的 效果를 갖는 것은 아니기 때문에 設使 環境基準의 超過가 있다고 하더라도 國民이나 企業體가 直接的으로 責任지는 것은 아니다. 다만 環境基準는 規制基準과는 달리 環境對策을 推進하기 위한 行政目標에 불과하고 또한 環境基準는 많은 科學的 調査에 根據하여 設定된 것이므로 被害의 程度를 알고 認容限度를 考慮하는 데 重要的 尺度가 될 뿐이다.

環境基準에는 사람의 健康保護를 위한 基準과 生活環境保全을 위한 두 가지가 있다. 그러나 一般的으로는 사람의 健康保護라는 側面이 強調되고 있음을 볼 수 있다.

1963年 WHO의 大氣汚染物質에 관한 專門委員會에서 提示한 구체적인 基準을 보면 다음의 네가지를 들고 있다.

첫째, 直接的으로나 間接적으로도 사람의 健康에 여하한 影響도 미치지 않는 濃度와 露出時間의 조절

둘째, 사람의 感覺器를 자극하거나 植物에 有害한 影響을 초래하는 濃度 및 露出時間의 조절

셋째, 慢性疾患이나 壽命의 短縮을 일으키지 않는 濃度 및 露出時間의 조절

내재, 感受성이 강한 사람들의 集團에서 急性疾患이나 死亡을 초래할 가능성이 있는 濃度와 露出時間의 調節⁷⁾

이상과 같은 네가지 環境基準을 目標年度까지 達成할 수 있는 現實的 數値로서 各種 汚染物質의 許容値에 관하여 策定되지 않으면 안된다. 環境基準은 直接的으로 國民의 權利義務를 規定하는 法規上의 規制는 아니라 할지라도 간접적으로 國民의 生活 및 福祉와 重大한 關係를 가지고 있음에 틀림이 없다.⁸⁾ 때문에 環境基準의 設定을 위해서는 科學的인 專門人의 判斷에 根據하여 國民의 意思를 集約한 國會의 承認을 거치든가 아니면 美國의 聯邦大氣淸淨法(The Air Clean Clear Act)과 같이 地方公共團體의 代表 기타 利害關係人의 公開聽聞을 거쳐 決定하는 것이 環境行政의 民主化를 위하여 바람직한 措置라 할 수 있겠다.

다음으로 地域環境基準에 관하여 살펴보면 國家가 一律的인 環境基準을 定하여 全國的으로 劃一的인 基準의 維持를 强要한다면 地域的 特性을 중심으로 하여 開發·利用되어야 할 地域의 特性이 무시되거나 地域發展에 重大한 沮害要因이 될 가능성이 있는 것이다.

따라서 地域을 어떻게 開發하고 利用하며 地域住民들이 어느 程度의 汚染狀態까지 認容하여야 할 것인가 하는 것은 전적으로 地域住民의 자유로운 選擇에 의하여 이루어져야 할 것이다. 따라서 地域住民의 健康과 福祉의 增進을 責務로 하는 地方公共團體가 地域住民의 良好한 環境狀態의 保全을 위하여 努力하지 않으면 안될 것이다. 國家가 設定하는 環境基準을 national minimum이라 할 때에 地域의 自治團體가 設定하는 環境基準은 local minimum이어야 할 것이다.⁹⁾

따라서 地域環境基準은 特別對策地域이 아니라 하더라도 앞으로 地方自治制의 實施와 더불어 一般化되어 감이 바람직한 일이라 하겠다.

7) 原田尙彦, 千柄泰 共著, op., cit., p.91. 現在 日本에서 環境基準으로 책정된 바에 의하면 硫黃酸化物 年平均 0.02ppm 二酸化炭素, 日平均 0.02ppm에서 0.04~0.06ppm으로 1978年 改正緩和.

8) 牛山穰, 河合研一, 清水誠, 平野克明共著, 公害と人權 —健康な環境に生きる權利— (東京: 法律文化社, 1976), pp.121~124.

9) D.H.K. Lee, The Nature of Environmental Health Science, Environmental Problems(Philadelphia, J.B. Leppincott Company, 1968), pp.17~20.

이상에서 지적한 環境基準은 法的 性格으로 보아 어디까지나 行政的 努力目標를 나타내는 行政的 指標에 불과하고 직접적으로 國民의 구체적인 權利義務를 規定하는 法規로서의 性格을 갖는 것은 아니다.

(2) 大氣汚染과 排出基準

環境汚染에 관한 國民에 대한 直接的인 規制는 規制基準으로서의 排出基準에 따라 行해진다. 물론 排出基準도 일단 環境基準의 實現을 目標로 하여 정해지는 것이므로 環境基準과 전혀 무관하는 것은 아니지만 環境基準에 맞추어 自動的으로 排出基準이 定하여지는 것은 아니다.

따라서 地域的 環境이 環境基準을 超過하여 惡化되더라도 당장 公害發生源에 대하여 規制를 強化할 法的 根據는 되지 못하는 것이다.

예를 들어 自動車의 排氣가스에 의한 大氣汚染을 防止하기 위하여는 有害한 가스를 排出하는 自動車의 通行을 禁止하거나 制限하는 일은 극히 곤란하므로 모든 自動車에 대하여 一律的으로 排出基準을 定하고 1次的으로 自動車에 使用하는 燃料에 有害毒素의 除去나 첨가를 規制하고, 2次的으로는 自動車 자체의 排氣過程에서 淨化裝置를 義務化하는 한편, 3次的으로 自動車에 使用되는 油類와 排氣상의 淨化裝置가 單位基準에 適合함에도 불구하고 地域環境이 一定한 環境基準을 超過함으로써 地域住民의 健康에 중대한 危害를 줄 우려가 있는 境遇에는 自動車의 通行을 制限하거나 規制토록 하고 있다.

그리고 環境保全法上 家庭燃料의 使用에 대해서는 特別한 規定을 두고 있지 않는 實情이나, 오늘 날과 같이 都市가 密集되고 家庭炊事나 난방용 燃料가 石炭이나 油類로 一般化되고 있는 實情에서 家庭燃料의 使用과 規制에도 制度的인 措置¹⁰⁾가 있어야 하겠다. 現行法上으로 都市公害 가운데 家庭燃料의 使用이나 燃料自體를 規制할 수 있는 方法으로는 어느 特定地域의 環境汚染으로 인하여 自然生態系의 變化가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 경우에 그 地域을 特別對策地域으로 指定하여 管轄 市·道知事

10) 鄭權燮論稿, “環境汚染과 被害救濟”, 法과 環境(서울: 韓國法學教授會編, 1977), pp. 133~134.

12 環境法研究

가 當該地域內的 環境保全을 위하여 特別對策을 樹立·施行토록 하고 있는 實情이라 이 같은 措置¹¹⁾만으로써는 環境汚染에 대한 積極的인 對策에 未洽한 實情이라 하겠다.

또한 產業體에서 發散하는 大氣汚染에 있어서도 環境保全法上 事業者의 排出施設 및 防止施設設置申告의 義務化와 檢査 후 適合判定이 있는 후에 操業토록 하고 있고 이의 運營에 있어서도 排出許容基準에 適合토록 正常運營을 制度化하였으며 正常運營與否를 確認하기 위하여 環境廳長의 確認施設設置를 할 수 있도록 하는 등¹²⁾ 排出基準의 繼續的인 維持·確保를 위하여 특별한 考慮를 하고 있음을 볼 수 있다.

그리고 適合判定을 받아 操業中인 排出施設物이라 할지라도 그 濃度가 排出許容基準에 適合치 않거나 施設의 正常가동이 困難하다고 判斷될 때에는 當該事業者의 排出施設 또는 防止施設의 設置·改善·代替 기타 필요한 改善命令을 할 수 있고,¹³⁾ 또한 排出施設을 指定期日內에 改善하였으나 檢査結果 여전히 排出許容基準을 超過하는 경우에는 당해 排出施設의 全部 또는 一部分의 操業을 停止토록 命할 수 있고 또한 繼續的인 操業으로 인하여 國民保健上의 危害와 生活環境의 被害가 急迫하다고 인정되는 때에는 保社部令이 定하는 바에 따라 당해 排出施設에 대한 操業時間의 制限·操業停止 기타 필요한 措置를 緊急하게 취할 수 있도록 規定하고 있다.¹⁴⁾

그리고 改善命令을 하더라도 當該事業場의 位置에서는 그 地域의 環境保全의 維持가 困難하다고 判斷될 때 保社部令이 定하는 바에 따라 그 事業場의 移轉을 命할 수 있고 移轉하는 事業體에 대해서는 適切한 稅制上의 惠澤을 마련하고 있다.¹⁵⁾

그리고 事業體가 改善命令 또는 移轉命令을 받고서도 排出許容基準을 超過하여 繼續的인 操業을 하게 되면 당해 事業者에 대하여 排出賦課金を

11) 環境保全法, 제 7조 參照.

12) 環境保全法, 제 16조 參照.

13) 環境保全法, 제 17조 參照.

14) 環境保全法, 제 18조 參照.

15) 環境保全法, 제 19조 參照.

정수토록 하고 있다. 排出賦課金の 책정기준은 排出許容基準의 超過率, 排出期間, 汚染物質 등의 種別 및 發生量에 따라 策定하되 策定基準과 納入方法은 大統領令으로 定하도록 하고 그 效力에 대해서는 國稅徵收法에 따르도록 하고 있다.

그리고 各種 命令의 效力保障과 各種 違法施設에 대한 制裁措置로서 環境廳長에게 當該業所의 許可取消 및 排出施設의 操業停止나 閉鎖를 命하도록 하고 있다.¹⁶⁾

이와 같이 環境汚染에 대한 環境保全法上 規定들은 한결같이 國家權力에 의한 一方的으로 相對方의 自由를 制限하거나 義務를 課하는 形式을 취하고 있다. 그러나 一般的으로 環境汚染은 汚染發生의 危險이 있는 것에 대하여 法律이 豫定하는 一律의이고 定型의인 義務를 課하는 것만으로 目的을 達成하기 困難한 性質의 것이 많으므로 地域의 自然的 및 社會的 條件이나 操業活動의 態樣 및 業種 등 具體的인 狀況을 考慮하여 行政的 指導와 助言 및 企業과 市民의 協力에 의하여 適切한 對應策이 마련되어야 할 것이다. 環境汚染을 防止하기 위한 措置로서 法令이나 國家權力에 의한 規制는 最小限의 要求(minimum requirement)를 充足시키는 手段¹⁷⁾이라고 하면 오히려 行政的 指導 및 住民과의 環境汚染防止協定 등의 非權力的 手段이 補完됨으로써 비로소 積極的인 環境保全이 이루어질 것이다. 특히 大氣汚染과 같이 發生源이 不分明한 경우에는 行政的 指導·啓蒙을 통하여 住民의 自發的인 參與를 誘導하지 않고는 그 實效성을 얻기가 困難한 일이라 하겠다.

원래 排出基準은 大氣汚染防止를 위하여 工場 및 事業場에 設置되는 特定의 施設에서 外界에 排出되는 汚染物質 등의 許容限度를 定하고 그 遵守를 強制하는 方式이다. 이 方式에 따르면 우선 工場 및 事業場에 設置되는 施設 중 보일러 등 公害關聯物質을 排出하는 것을 法令에서 特定施設의 設置를 義務化하고 特定施設에서 外界에 排出되는 煤煙 또는 粉塵 중

16) 環境保全法, 제20조 제21조 參照.

17) 神岡浪子論稿, 公害, 自治體における責任と對策, 公害行政(東京: 勁草書房, 1977), pp. 79~86.

에 포함되어 排出되는 汚染物質 등의 許容量을 物質의 種類마다 法令으로 限定하는 것이다. 즉, 排出基準이란 工場 및 事業場에 設置되는 特定施設의 排出口에서 排出되는 汚染物質의 量 내지 濃渡와 關聯되는 許容限度를 말한다고 할 수 있다.

(가) 許容限度의 基準: 排出基準은 大統領令으로 規定되나 그 具體的인 數値는 外界의 環境이 環境基準에서 定하고 있는 것보다 良好한 狀態로 保全되도록 設定되어야 하는 것이다.

따라서 排出基準은 理論上 環境基準의 範圍內에서 決定되어야 하는 것이므로 環境基準만 適切하게 定하여져 있으면 排出基準은 그 基準에 따라 適切히 調整하여 決定¹⁸⁾하면 될 것이다. 排出基準의 數値에는 그 自體가 限界가 있는 것이어서 行政廳에 白紙委託되어 있는 狀態는 아니다.

現行 環境保全法上 排出基準의 規定方式은 濃渡規制方式이 原則이다. 汚染物質이 外界에 放出되어 그것이 擴散됨으로써 人體나 動植物에 無害化할 可能性이 있는 濃渡를 許容限度로 하는 것이다.¹⁹⁾ 대개 排出基準은 PPM單位로 定하는 것이 通例이기는 하지만 大氣汚染의 경우에는 同一한 濃渡라도 着地地點에 있어서의 濃度(着地濃度)를 一定 이하로 維持하는 것이 그 要點이므로 硫黃酸化物 등의 排出基準을 煙突의 높이 등에 의하여 擴散效果가 달라지기 때문에 濃度の 측정은 煙突의 높이와 相關關係²⁰⁾를 갖는 것이다. 이것을 K值로 表示하고 K值의 緩化를 위하여 高煙突化가 장려되어 있다.

그러나 煤煙과 함께 放出되는 카드미움, 납, 水銀 등 有害한 重金屬類는 外界에 放出되면 擴散되지 않고 集積되는 傾向이 있기 때문에 濃度規制로써 一括的으로 處理하는 것은 무리라 할 수 있다.

따라서 이와 같은 物質에 대해서는 排出量을 制限하거나 극단적인 경우에는 排出行爲를 禁止²¹⁾해야 하는 것이다.

18) 保木本一郎論稿, *ドイツにおける營業警察作用としての公害法規制*, 加藤一郎編, 外國의公害法(下)(東京:岩波書店, 1978), pp. 147~8.

19) 猿田勝美, 鳴海正泰 共同論稿, “海外の大氣汚染” 日本行政學會編, 公害行政(東京:勁草書房, 1971), pp. 105~109.

20) 谷口知平, 澤井裕, 淡路剛久編, 公害の法律相談(東京:有斐閣, 1971), pp. 1976~8.

그리고 化學物質 가운데 알킬이나 水銀化合物 등은 微量이라 하더라도 自然界에 濃縮되게 되면 有害한 結果를 초래하는 것이기 때문에 이러한 物質에 대해서는 그 排出이 絕對 禁止되어야 할 것이다.

특히 大氣의 排出基準은 重金屬의 一部에 관해서 量規制方式을 취하고 있는 것을 제외하고는 一般的으로 濃度規制方式을 취하고 있다. 그러나 大規模의 工場 등의 密集한 地域에 있어서는 各工場에서 單位排出量인 濃度規制를 지킨다고 하더라도 各工場에서 排出하는 排出量을 합하면 絕對量에 있어서 自然의 擴散·自淨能力을 超過하는 結果로 되어 결국은 環境基準을 超過하여 人體나 動植物에 有害한 結果를 초래하게 되는 것이다.

특히 各工場에서 汚染物質을 서서히 排出하여 空氣와 회석시키므로 인하여 그 濃度を 낮추는 경우에는 單位施設의 排出基準에는 適合한 것이라 할지라도 地域的인 汚染濃度は 계속적으로 축적되는 것이기 때문에 이런 경우에 濃度規制方式은 事實上 그 效果를 잃게 되는 것이다. 때문에 産業體가 集中되어 各施設의 單位排出基準에는 超過되지 아니하나 그 地域의 總量的 汚染濃도가 環境基準을 超過하여 人體나 動植物에 有害한 結果를 招來하는 것을 防止하기 위하여 總量的 規制方式을 채택하게 된 것이다.

(나) 大氣汚染과 總量的 規制： 環境保全法 제26조에서 環境汚染의 特別對策地域 중 事業場이 密集되어 있는 區域에서 各事業場으로부터 排出되는 汚染物質이 單位排出許容基準에 適合함에도 불구하고 地域環境基準을 超過하여 住民의 健康과 生物의 生育 및 財産에 重大한 産害를 가져올 우려가 있다고 인정될 때에는 當該區域內의 事業場에 대하여 汚染物質을 總量으로 規制할 수 있다고 規定하고 있어 單位排出量の 總합이 地域環境基準을 超過하고 이로 인하여 住民의 健康과 動植物의 生育 및 財産上에 重大한 危害를 줄 염려가 있는 경우에는 單位排出基準에 불구하고 總量基準에 따라 各施設의 排出量이 決定되도록 하고 있다.

따라서 總量規制란 當該地域에 있어서 環境基準을 達成하기 위하여는 汚染物質의 排出總量을 어떤 基準으로 할 것인가를 먼저 定하고 거기에 따

21) 加藤一郎編, op. cit., pp. 151~2.

라 總量削減計劃²²⁾을 定하여 地域內에서 汚染物質을 排出하는 企業者에게 各 削減된 排出量을 分量別로 割當하는 方式인 것이다.

고로 그 地域의 環境基準에 의한 排出許容量의 範圍內에서 地域의 汚染物質의 排出量을 限定한다는 것이다. 따라서 總量規制는 地域環境을 保全하고 環境管理를 實現한다고 하는 意味에서 理論上 妥當한 方式이다. 그러나 現實적으로는 地域적으로 環境許容量의 算定이 技術적으로 困難할 뿐만 아니라 그 地域의 排出基準에 適合한 總排出量이 決定된다 하여도 이것을 各事業者에게 公正하게 配分하는 일이 또한 쉬운 일이 아니라고 생각되기에 이 制度의 實施가 事實上 어려운 實情이라 하겠다.

그러나 有限한 環境資源의 利用·合理化를 圖謀하기 위해서는 이와 같은 技術적으로나 施行上의 難點을 克服하고 規制技法을 合理化하여 總量規制를 擴大하여 가는 것이 불가피한 일이라 하겠다.

效果면으로 볼 때 排出基準은 環境基準과는 달리 直接 環境汚染物質을 發散하는 汚染源에 대하여 그 基準에 遵守를 義務化하는 것이므로 汚染規制方法으로는 가장 適切한 制度라 하겠다.

(다) 大氣汚染과 環境影響評價制: 環境保全法 제5조에서 “都市의 開發, 産業立地 및 工業團地의 造成, 에너지開發, 港灣建設, 道路建設, 水資源開發, 기타 大統領令으로 정하는 環境保全에 영향을 미치는 事業에 관한 計劃을 樹立하는 行政機關, 公共團體, 政府投資機關의 長은 令이 정하는 바에 따라 當該 計劃이 環境에 미치는 영향을 評價하고 이에 관하여 環境廳長과 協議”를 거치도록 하고 동2항에서 “環境廳長은 環境影響評價²³⁾를 위하여 필요한 研究·技術開發 및 要員養成 등의 措置를 하고 國內外의 關聯情報 및 資料를 수집 保存토록 하고 필요한 경우에는 이를 國民에게 公表 사용토록 한다”고 規定하고 있으며, 그리고 環境影響評價의 代행을 위하여 제5조의 2에서 保社部令이 定하는 바에 따라 環境廳長이 國公立研究機關·政府出捐研究機關 또는 環境影響評價에 관한 能力이 있는 者를 指定하여 그 業務를 代行할 수도 있게 했다.

22) 原田尙彥 外1人共著, op. cit., pp. 100~1.

23) 鄭萬朝論稿, 『環境影響評價制度, 環境法研究 第1卷(서울:三英社, 韓國環境法學會編, 1979), pp. 54~6.

環境影響評價制度²⁴⁾는 立法例에 따라 다소 相異하기는 하지만 그 根本趣旨로 環境에 中대한 影響을 미치게 될 開發計劃을 미리 分析, 檢討, 評價하여 事前에 예측되는 環境汚染에 대한 要因의 除去 및 減少를 시도하여 環境汚染을 極少化하는 豫防的 對策의 一方案이다.

이 制度는 구체적으로 環境影響評價陳述書, 또는 環境影響評價報告書의 作成 등에 의하여 評價가 實施된다. 이렇듯 評價制度의 趣旨는 종으나 評價 그 自體가 장애에 야기될 環境汚染을 對象으로 하기 때문에 實質的으로는 不確實性이 뒤따르게 되고 그 施行에 있어서도 技術的으로나 行政的으로 많은 難點이 있다는 事實을 否認할 수 없다. 따라서 環境影響評價制度의 實施와 더불어 많은 補完이 뒤따라야 할 줄로 믿는다.

(라) 大氣汚染과 常時測定： 環境保全法 제 6 조는 “環境廳長은 全國的인 環境汚染의 實態를 把握하기 위하여 測定網을 設置하고 環境汚染을 常時 測定하여야 한다. 그리고 市·道知事는 當해 管轄區域內의 環境汚染 實態를 把握하기 위하여 測定網을 設置하고 環境汚染度를 常時 測定할 수 있다.”고 하고 그리고 동 2 항에서 “環境廳長은 常時測定網의 位置·範圍 및 區域 등을 明示한 測定網設置計劃을 決定하여 保社部令이 定하는 바에 따라 이를 官報에 告示하고 누구든지 그 圖面을 閱覽할 수 있도록” 하고 있다.

環境汚染 常時測定網은 環境對策의 基本이 되는 汚染現狀에 관한 資料 把握을 위하여 汚染源, 汚染現狀 및 그 미치는 影響 등 3者間의 關係를 밝혀 地域環境汚染防止對策을 樹立하고 그 評價를 하는 데 필요한 政策的 資料 提供을 위한 것이다.

때문에 大氣의 質에 대한 繼續的 觀測, 排出源의 繼續的 評價, 取得된 資料의 保管과 規制活動面에 있어서 活用 등을 위하여 모니터링(monitoring)²⁵⁾이 實施되고, 모니터링에 의하여 排出物質의 量과 排出源의 把握

24) 美國의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act, 1969)를 비롯 日本, 프랑스 등 先進諸國들이 일찍부터 채택한 制度이다. 藤倉皓一郎 外一人共同論稿, “環境保護のための法理論—アメリカの環境政策法を中心に—判例タイムズ (東京: 判例タイムズ社, 1971), pp. 13~6.

25) 具然昌, op., cit., p. 210.

이 가능하기 때문에 모니터링의 원활한 運營을 위하여 全國的으로 組織網을 두어 自動 및 非自動으로 測定된 資料를 收容 保管하기 위하여 데이터 뱅크(data bank)가 또한 필요하게 된다.

이같이 하여 取得保管된 資料는 國家의 環境政策의 樹立·施行을 위한 公的인 資料로 提供됨은 물론 私法上 被害救濟를 위한 訴訟上 證據資料로도 活用될 수 있다고 할 것이다. 環境調査 및 分析資料는 國民들에게 公開됨으로써 國民들로 하여금 環境問題에 관한 認識을 높여 줄 뿐만 아니라 나아가서 環境保全을 위한 계몽에도 도움이 된다고 하겠다.

그리고 常時測定の 項目에 있어서 環境汚染度뿐만 아니라 住民의 健康 및 動植物의 生育分布狀態에 관하여서도 常時測定을 하여 環境汚染의 積極的 對策을 위하여 참고로 하여야 할 것이다.

(마) 大氣汚染과 自家測定: 環境保全法 제22조에서 自家測定制度를 두고 있는데 이 規定의 內容을 보면 事業者가 그 排出施設을 使用할 때에는 排出되는 汚染物質을 自家測定하거나 環境廳長이 指定하는 者로 하여금 測定케 하고 그 記錄을 備置해야 한다. 그리고 同2항에서 環境廳長은 汚染物質을 測定함에 있어 測定の 正確 및 統一을 維持하기 위하여 環境汚染公定試驗法을 定하도록 하고 있고 이 制度의 원활한 實施를 위하여 各施設마다 排出施設管理人(法 제23조)을 두도록 하였고 法 제24조에서는 環境廳長 또는 市·道知事는 必要時에 事業者에 대하여 報告 및 資料提供을 받을 수 있으며, 關係公務員으로 하여금 수시로 排出 및 自家測定施設의 正常稼動과 異常有無를 檢査할 수 있게 해 두었다.

環境汚染에 관한 常時測定網의 地域的 또는 全國的 大氣汚染의 測定을 통한 資料收集이라고 한다면 自家測定制度는 單位事業場에서 排出되는 汚染物質에 관하여 測定하는 制度이다. 때문에 이 制度는 事業者의 自發的인 汚染抑制를 자극해 줄 뿐만 아니라 다른 한편으로는 人的·物的인 環境行政能力이 부족한 環境規制行政을 助力해 줄 수 있다는 점에서 뜻이 있다. 그리고 自家測定한 結果 그 記錄을 계속적으로 備置·維持함으로써 單位 事業體에 대한 效率的인 汚染規制가 가능할 뿐만 아니라 나아가 監督에도 도움을 주게 되어 汚染源에 대한 環境管理를 能率的으로 遂行할 수

있는 利點도 있다. 그러나 이 制度의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 各單位 排出業體가 自己職員으로서 管理人을 두고 自家測定을 하는 경우에 자기에게 不利한 記錄을 正直하게 記錄·保管 또는 報告하겠는가 하는 문제와 環境廳長이 第三者인 測定業者를 指定하도록 한 規定은 不實한 業者의 亂立을 招來할 危險도 없지 않다. 때문에 이 制度의 效率的인 運營을 위해서는 自家測定制度의 正確性이 保障될 수 있는 制度的 뒷받침이 考慮되어야 하겠다.

Ⅲ. 大氣汚染에 대한 個別的 規制

(1) 產業體에서 야기한 大氣汚染

環境保全法 제27조 1항은 “環境廳長을 大氣汚染을 防止하기 위하여 필요하다고 認定되는 때에는 各事業場에 대하여 大統領令이 定하는 바에 따른 燃料의 使用을 制限하거나 變更을 命할 수 있다.”고 規定하여 大氣汚染物質의 發散源인 産業施設에 대하여 燃料使用의 制限 및 變更을 命할 수 있도록 하여 燃料에 의한 大氣汚染을 間接的으로 規制하고 있다.

그리고 同 2항은 “環境廳長은 關係行政機關의 長과 協議하여 연료용 油類의 種類別로 硫黃의 含有基準을 定하도록 하고 그 基準을 超過하는 때에는 그 油類의 製造業者, 販賣業者, 使用者에 대하여 그 油類에 대한 生産·販賣 및 使用을 制限하거나 기타 필요한 措置를 할 수 있게”함으로써 油類中の 硫黃의 含有量을 制限하고 있다. 그러나 產業體에서 發散하는 大氣汚染物質을 燃料使用의 制限 및 그 變更과 硫黃含有量의 基準設定만으로써 大氣汚染이 防止될 수 있을 것인지는 극히 의심스러운 일이다. 같은 濃度の 汚染物質이라 하더라도 그 地域의 特殊性(盆地·平地·高地)이나 季節에 따른 風速, 風向 및 氣象條件(低氣壓·高氣壓)에 따라 濃도가 크게 달라질 수 있음은 물론이고²⁶⁾ 그 地域의 主된 建築物의 高低如何에

26) 西原道雄, 佐藤 竺編著, 公害對策Ⅱ(東京:有斐閣, 1969), pp. 106~10.

荒秀俊編稿 關東市氣候と都市災害, ジュリスト, 特集環境公害問題と環境破壊(東京:有斐閣, 1971), pp. 132~8.

따라, 또한 煙突의 高度에 따라서도 汚染物質의 擴散範圍가 달라진다고 하는 事實을 念頭에 두어야 할 것이다.

그리고 同法 제14조에서 排出施設에서 發生하는 汚染物質 및 惡臭에 관해서는 保社部令으로서 排出許容基準을 定하고 있을 뿐만 아니라 제7조 1항에서 規定하고 있는 特別對策地域에 대해서는 前의 基準보다 더 엄격한 排出許容基準을 定할 수 있도록 規定하고 또한 제4조 3항의 規定에 의하여 地域環境基準의 維持가 곤란하다고 認定되는 경우에는 特別排出許容基準을 定할 수 있도록 하여 地域의 特殊性에 따른 그 地域基準에 準한 排出許容基準을 認定함으로써 더욱 엄격한 規制가 가능토록 하고 있다.

또한 同法 제26조에서 地域環境基準을 超過하여 住民의 健康과 生物의 生育 및 財産에 중대한 危害를 가져올 우려가 있다고 認定될 때에는 當該 地域內의 事業場에 대하여 排出되는 汚染物質을 總量으로 規制할 수 있도록 하여 現行 環境保全法上으로 單位施設의 排出基準에 의한 濃度規制와 單位施設의 集合體에서 배출되는 總量規制制度를 동시에 導入하고 있다.

그리고 同法 제15조에서 排出施設의 設置를 許可制로 하고 同法 제16조에서는 使用開始의 申告, 同法 제17조에서 排出許可基準에 적합하지 않은 경우에 改善命令 및 同法 제18조에서 國民保健上의 危害와 生活環境의 被害가 급박하다고 인정되는 경우에는 保社部令에 따라 當該 排出施設物에 대해서 操業時間의 制限·操業의 停止, 기타 필요한 措置를 취할 수 있도록 하고, 當該事業場이 同位置에서 繼續의 操業이 不可能하다고 判斷될 때는 施設의 移轉命令을 發할 수 있도록 하고 있다. 그리고 同法 제22조에서 排出施設物에 대한 汚染物質을 측정하기 위하여 自家測定 또는 環境廳長이 指定하는 者로 하여금 單位事業場에 대한 排出量을 測定토록 하고 同法 제23조에서 排出施設管理人을 두어 排出施設物의 適切한 管理 運營을 기하도록 하였다. 그러나 이와 같은 規定들에도 불구하고 關係機關의 監視를 피하거나 地域住民의 認知가 곤란한 夜間을 이용하여 大氣汚染物質을 事業場으로부터 一時에 排出시키거나 특히 汚染物質을 大氣와 희석하여 서서히 排出시킴으로 인하여 排出許容限度를 교묘하게 피하는 方法 등에 대해서는 規制가 困難한 實情이라고 하겠다.

(2) 日常生活에서 야기되는 大氣汚染

現行 環境保全法上으로는 一般的으로 都市民의 生活에서 야기되는 大氣 汚染物質에 대해서는 規制할 수 있는 方法이 없다. 따라서 都市公害로 인 한 大氣汚染에 대해서는 環境保全法上으로는 거의 無防備狀態에 放置되 어 있는 狀態라 하겠다. 특히 우리 나라처럼 都市民의 主된 家庭燃料가 石 炭이나 煙炭 및 油類가 大宗을 이루고 있는 現實을 감안한다면 都市汚染 의 規制는 한결 더 심각한 課題라 아니할 수 없다.

특히 都市民의 住居生活에서 야기되는 취사 및 난방용 煙炭의 有毒性(일 산화탄소) 및 프로판가스·경유·방카C油 등 燃料의 大部分이 燃燒過程 에서 發生되는 汚染物質의 人體 및 動植物의 生長에 미치는 害毒에 관해 서는 이미 널리 알려진 事實이다.²⁷⁾ 그리고 오늘날 대다수의 都市建築物 들이 高層化되고, 住居生活이 個人單獨住宅으로부터 集合住宅化되어 가는 과정에서 高層建物の 密集으로 인한 汚染物質의 擴散이 신속하게 이루어 지지 않는 점 등도 주목해야 할 課題라 아니할 수 없다. 그리고 이들 集 合住宅에서 使用되고 있는 燃燒 또한 프로판가스나 都市가스化되어 가고 있는 實情이기 때문에 施設物의 不良이나 파괴로 인한 大氣의 汚染은 물 론이고 爆發의 危險과 火災의 危險까지 留保하고 있는 實情이어서 그 危 險度는 한결 더 深刻한 狀態에 있다. 따라서 日常生活에서 야기되는 大氣 汚染物質의 規制를 위하여 燃料의 使用에 대한 規制나 都市建築物의 排氣 施設에 대한 특별한 法的 措置가 要請되는 바이다.

물론 一般的인 環境基準 維持를 위하여 環境保全法에서는 間接的 規制 方式으로서 環境基準의 設定(法 제 4 조)또 이와는 別途로 市·道知事로 地域環境의 保全을 위하여 環境廳長의 承認을 얻어 地域環境基準을 設定 運營토록 하고 있고 地域環境條件의 惡化의 豫防 및 그 要因除去와 汚染 地域의 原狀回復을 위하여 適切한 措置를 취하도록 하고 있을 뿐만 아니 라 環境危害의 事前豫防 및 이를 위한 財源의 適正分配을 기하도록 同法 4 조 제 2 항에 規定하고 있으나 이들 規定은 어디까지나 一般的條項에 지

27) 荒川秀俊論稿, op., cit., p. 138.

나지 않을 뿐 具體的으로 都市汚染을 防止·豫防을 위한 特別法의 制定이 要請된다고 하겠다.

(3) 廢棄物燒却過程에서 야기되는 大氣汚染

環境保全法 제32조는 保社部令이 定하는 地域內에서는 누구든지 適合한 燒却施設없이 고무·皮革·合成樹脂 또는 廢油 등 惡臭가 發生하는 物質을 燒却해서는 아니된다고 規定하고 있다. 따라서 特定廢棄物의 燒却을 위해서는 物質의 燒却過程에서 發生하는 有毒性과 惡臭의 除去를 위하여 필요한 施設의 設置를 義務化하고 있다. 特定物質의 燒却施設없이 燒却이 禁止되는 것은 全地域이 아니고 단지 保社部令이 定하고 있는 地域에 限한다. 그러므로 施行規則 제23조에 의하면 都市計画法上의 住居地域·商業地域 및 工業地域을 惡臭發生物의 消却禁止區域으로 하고 있고, 都市計画法 제17조에서 定하고 있는 都市計劃區域內에서 住居地域, 商業地域, 工業地域을 除하게 되면 綠地地域이 남게 되므로 자연적으로 都市計劃區域內의 綠地地域에서는 燒却施設 없이도 特定物質의 燒却이 가능하다는 論旨가 나오게 된다. 그러나 都市區域內에 있는 綠地는 綠地區域이라 할지라도 대부분 都市民의 生活空間에 隣接해 있을 뿐만 아니라 特定物의 燃燒過程에서 排出되는 汚染物質은 人體에 대해서만 有害한 것이 아니라 其他 動植物의 生長에 대해서도 有毒·有害한 것이기 때문에 綠地라 하더라도 燒却施設없이 燒却할 수 있는 場所와 位置는 制度的으로 특별히 고려되어야 할 것이다.²⁸⁾

그리고 環境保全法上 定하고 있는 燒却施設의 規模와 內容은 汚物清掃法 제9조에서 定한 바 市長·郡守의 承認을 얻어 設置한 燒却施設을 말한다. 그리고 環境保全法에서 定하고 있는 特定物의 範圍안에는 都市塵介의 燒却, 火葬場 등 무수히 많은 物質의 燒却도 이에 包含시켜 解釋해야 할 것이다.

28) 清浦雷作著, 公害の經濟衝擊(東京:講談社, 1971), pp. 113~6.

(4) 交通機關에서 야기되는 大氣汚染

環境保法 제28조 1항에서 環境廳長은 大統領令이 定하는 바에 따라 自動車 및 重機로부터 大氣中에 排出되는 가스·매연 등의 排出許容基準을 自動車の 種類別로 定하도록 하고 동 2항에서 許容基準의 範圍內에서 自動車排기가스의 規制에 관하여 필요한 事項을 交通部長官 또는 建設部長官과 協議하여 環境廳長이 定하도록 하고 있다.

오늘날에 이르러 自動車の 數의 急增에서 오는 自動車에서 發散하는 排氣가스가 大氣汚染에 미치는 影響은 날로 上昇하고 있다. 따라서 自動車排氣로 인한 大氣汚染의 防止는 무엇보다 시급한 課題라 할 수 있다.²⁹⁾

때문에 從來 公害防止法에서 除外되었던 自動車排氣가스에 대한 規制를 本法에서 規定하고 그 內容을 強化한 것은 뜻있는 措置라 할 수 있다. 道路運送車輛法 제 3조에서 自動車を 種類別로 區分하여 普通自動車, 小型自動車 및 特殊自動車로 하고 그 區分の 標準은 自動車の 크기·구조 및 原動機의 種類·總排氣量 또는 定格出力 등을 삼고 있다. 그리고 重機管理法 제 2조 1호에서 重機라 함은 建設工事に 使用될 수 있는 機械로서 大統領令이 定하는 것이라고 表現하고 있다.

특히 이들 車輛이 排出하는 가스는 物質의 燃燒·合成 또는 分解時에 생기는 氣體性物質을 말하고 煤煙이라 함은 燃料의 燃燒時에 發生하는 煤塵·粒子性物質 또는 黃酸化物質 등을 뜻한다.

또한 이들 自動車로 인한 大氣汚染의 기여도는 통상 美國에 있어서는 都市公害의 60%, 韓國에 있어서는 都市公害의 30%를 占한다. 때문에 自動車에 대한 排氣가스의 엄격한 規制는 都市生活環境改善에 기여하는 바 至大하다고 하겠다.

때문에 自動車에 대한 排氣가스 規制를 強化하기 위하여 同法 제29조 1項에서 自動車에서 排出하는 가스·매연 등이 排出許容基準을 超過하는 경우에 우선 使用者에 대하여 煤煙, 가스 등의 發散防止裝置를 義務化하고 이의 整備·代替 또는 自動車使用의 停止 등 필요한 措置를 命할 것을 環境

29) 富山和子論稿, 人間と自動車, ジュリスト 前掲書, pp. 85~8.

24 環境法研究

廳長이 關係行政機關의 長에게 要請할 수 있도록 하였으며, 동 2항에서는 市長 또는 道知事는 自動車로부터 排出되는 가스가 사람의 健康에 重大한 危害를 줄 危險이 있다고 認定되는 경우에는 大統領令이 定하는 바에 따라 一定한 地域에 自動車の 通行을 統制할 수 있도록 하여 自動車の 排氣가스로 인한 都市環境의 惡化로 말미암아 住民의 健康에 미치는 害惡을 防止토록 하고 있다.

그리고 同法 제30조에서는 自動車 製作者에 대하여 大統領令이 定하는 바에 따라 自動車の 排氣가스에 대한 濃度基準을 遵守토록 하였을 뿐만 아니라 輸入自動車에 대해서도 이 基準에 따르도록 하고 있다. 同法 제30조 2항에서는 濃度基準의 適合與否에 관한 檢査方法은 環境廳長이 定하도록 하여 濃度測定에 관한 技術과 方法을 具體化하였다.

그리고 同法 제31조에서 自動車燃料에 添加劑를 부과시킴으로써 人體에 현저한 危害를 끼치는 物質이 排出되는 경우에는 大統領令이 定하는 바에 따라 環境廳長이 添加劑의 使用을 規制할 수 있도록 하여 都市民의 健康을 自動車 排氣가스로부터 保護할 수 있는 措置를 취하도록 하고 있다.

그러나 本法에서는 自動車와 重機와 같은 特定車輛에 대해서만 規定하고 있을 뿐 現代的 交通手段으로 一般化 되어 가고 있는 디젤기관차나 航空機에 대한 排出物質에 대해서는 規制할 수 있는 方法이 없을 뿐만 아니라 各種 船舶의 內燃機關에서 排出되는 大氣의 汚染物質에 관해서는 規制할 수 있는 實定法上 根據가 未備하여 이에 대한 對策이 要望되고 있는 實情이다.

그리고 自動車の 燃料과 엔진의 改良을 통하여 점차적으로 無公害 自動車³⁰⁾ 製作으로 전환하여야 할 것이다.

IV. 大氣汚染과 原因者의 責任

(1) 大氣汚染과 費用負擔

環境保全法 제43조에서 事業者 기타 汚染의 原因을 直接 야기하게 한 者

30) 石原莊一論稿, 無公害自動車實現への後提, 前掲ジュリスト, pp. 119~24.

는 그 事業活動을 통한 環境汚染을 防止하기 위하여 國家 또는 地方自治團體가 實施하는 防止事業에 필요한 費用의 一部 또는 全部를 負擔하도록 하고 費用負擔에 관한 필요한 事項은 大統領令에게 定하도록 하고 있다.

그리고 同法 제44조에서 原因者의 費用負擔 金額의 比率는 事業活動의 種類·規模 및 汚染物質의 排出程度에 따르도록 하고 있다. 그리고 原因者의 費用負擔에 대한 徵收方法을 同法 제46조에 規定하여 強制徵收가 가능토록 法的 保障이 이루어지고 있다.

그러나 費用負擔額의 査定에 있어 原因者가 確定되거나 原因者가 發散하는 物質의 內容·種類 등이 明白하고 確實한 경우에는 별문제이겠으나 大部分의 경우 汚染源이 不特定多數인 것이 常例이기 때문에 原因者의 確定이 困難하고 특히 排出汚染物質의 內容과 種類가 不確定하기 때문에 費用負擔에 있어 많은 問題點이 있을 것으로 본다.³¹⁾

특히 都市公害와 같이 原因者가 바로 市民一般으로 되는 경우에는 이와 같은 規定이 유명무실한 結果를 招來하게 되기 때문에 實益을 거두기가 극히 곤란하다고 할 것이다. 때문에 차라리 公害稅³²⁾ 같은 特別稅制를 導入함으로써 費用의 確保가 용이할 뿐만 아니라 이와 같은 特別財源이 確保되면 보다 積極的인 環境行政을 遂行해 나갈 수 있으리라고 본다.

(2) 大氣汚染과 民刑事責任

環境汚染에 의한 被害에 대해서는 民法이나 刑法上の 責任 以外 環境保全法 自體에서 別途로 그 責任을 認定하고 있는 實情이다.

環境保全法 제60조에서 事業場 등에서 發生되는 汚染物質로 인하여 사람의 生命 또는 身體에 被害가 發生한 때에는 당해 事業者가 賠償해야 한다. 그리고 前記 汚染物質이 2個以上の 事業場에서 起因한 것으로서 그 正確한 被害源을 알 수 없는 경우에는 각 事業者가 連帶하여 그 被害를 賠償해야 한다고 規定하며 原因者의 被害者에 대한 無過失責任을 制度的으

31) 谷口知平, 澤井裕, 淡路剛久共編, op., cit., p. 118.

32) Ibid., p. 147.

로認定하고 있을 뿐만 아니라被害原因이 2人以上의事業者로부터 야기되고正確한加害主體를 가릴 수 없는 경우에는共同責任에立脚한連帶責任을認定하고 있다. 따라서從來의判例와學說에 의해서만認定되어오던環境汚染의賠償責任을立法化함으로써環境訴訟으로 인한紛爭解決에實定法上根據가 마련된 셈이다.³³⁾

그리고環境保全法上刑事責任으로許可받지 않고排出施設을設置하여操業을 하거나,排出施設 또는防止施設을正常運營하지 않거나,檢査에適合判定을 받지 않고操業한者,各種命令에違反하여操業을繼續하거나自動車를製作한行爲 등에 대하여는同法 제66조의規定에 의하여 3년 이하의懲役 또는 1,500만원 이하의罰金에處하도록 했다. 그리고 제16조 1항에定한申告를 하지 않거나檢査를妨害 또는忌避한者, 제24조 1항의規定에 의한 보고를虛偽로 하거나 관련公務員의檢査를拒否, 방해 또는 기피한者, 제47조에서定하고 있는登錄節次를 거치지 않고設計 또는施工한者 및 제47조의規定에 의한許可를 득하지 않고産業廢棄物의處理業을 한者, 제53조 3항 또는 제58조 2항을違反한者 등에 대해서는同法 제67조 규정에서 의하여 1년이하의懲役 또는 500만원 이하의罰金에處하도록 하고 있다.

그리고餘他の規定을違反하거나 그履行을 해태한者에 대하여體刑과罰金을賦課³⁴⁾하도록 하고 있어環境保全法自體로서民刑事的制裁를가함으로써實效性を保障하고 있다.

V. 大氣汚染防止를 위한對策

大氣는 어느 한地域에固定固着하는物質이 아니라風向과風速에따라移動하는物質이기 때문에大氣汚染物質도空氣中에擴散되어通常的

33) 日本에서는公害健康被害補償法이別途로 마련되어 있다. 峯田勝次論稿, “公害健康被害補償法”, *ジュリスト 損害賠償制度と被害者の救済*, 特集(東京:有斐閣, 1979), pp. 72~7.

34) 金鍾源論稿, 環境汚染에 의한公害의刑事的規制, 前掲環境法研究, pp. 77~8.

인 常態로 還元될 때까지는 人體와 動植物에 危害를 끼치는 것은 自明한 事實이다.

때문에 이를 防止하기 위하여 環境保全法에서는 環境影響評價制를 도입하여 都市의 開發, 產業立地 및 工業團地의 造成, 에너지개발, 道路의 建設, 水資源開發 등 環境汚染에 영향을 미칠 諸般開發事業에 대하여 環境에 미칠 영향을 評價하기 위하여 事前에 環境廳長에게 協議토록 하였으며, 常時測定網을 設置하여 全國的인 環境汚染의 狀態를 把握하여 環境政策樹立에 반영하거나 그 對策을 마련하는 데 資料로 提供토록 함으로써 計劃的인 環境管理가 가능토록 하고 있다. 그리고 또한 各事業體에서 自家測定을 實施함으로 인하여 單位排出量을 測定하여 地域環境 管理에 適正을 기하도록 하였으며, 環境基準制度를 導入하여 全國的으로 또는 地域的으로 一定한 環境值를 維持케 함으로써 住民의 健康과 動植物의 生育을 保護하고 있다.

그러나 大氣汚染에 있어서는 氣候條件에 따라서 같은 量의 汚染物質이라 하더라도 擴散과 集積의 差異를 나타낼 뿐만 아니라 地形과 風向, 風速에 따라 각각 미치는 영향이 다르기 때문에 每日 하는 日氣豫報와 같이 環境豫報制度를 導入하여 制度化하는 것이 바람직스럽다고 하겠다.

그리고 都市民의 日常生活에서 야기되는 大氣汚染의 防止를 위하여 適切한 方案이 模索되어 環境關係法에 一元化하는 것이 바람직하다고 보며, 특히 現代社會에서 交通機關의 총아라고 할 수 있는 航空機, 디젤기관차 船舶 등에 대한 특별한 規制措置와 더불어 環境基準의 設定에 있어서도 年度別 目標值를 定하고 年次的으로 環境基準을 強化해가는 연동적 基準制度를 채택함으로써 종래에는 人間이 理想으로 하고 있는 快適한 環境에 到着할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다.