

特別對策 地域制度의 실시를 촉구한다.



具 然 昌

〈慶熙大 法大學長·法博〉

1977년 制定된 環境保全法은 우리나라 環境政策 및 環境行政을 위한 가장 기본적인 根據法이다. 이 법은 舊公害防止法에 비하여 그 性格·接近方法 및 內容에 있어 획기적인 一大轉換을 가져다 주었다. 특히 環境管理 및 汚染規制를 위한 對策手段의 擴充·強化는 刮目相對할 만한 것이었다. 더구나 法の 施行過程에서 발견된 未備點을 補完하고, 보다 효율적인 環境對策의 추진을 기하기 위하여 1979년과 1981년에 걸쳐 두 차례의 改正을 한 바 있다. 그리하여 環境基準, 環境影響評價, 總量規制, 排出賦課金制 등의 새로운 科學的인 環境規制의 수단이 확보되었다. 環境規制方法論的 見地에서 볼 때 環境保全法은 현저하게 先進化한 環境立法에 의문이 없다.

그러나 環境保全法의 施行, 즉 環境行政의 現況은 어떠한가? 後進國이나 開發途上國일 수록 法の 內容과 그 施行 사이의 간격이 큰 것이 보통이다. 특히 社會政策의 立法에 있어 이와 같은 현상은 현저하다. 先進諸國에서는 施行되지 않을 법은 아예 制定되지 않는다는 견해가 지배적인데 반하여, 開發途上國에서는 당장 시행되지는 않더라도 장래의 目標設定으로써 的의를 부여하려는 경향이 현저하다. 우리 環境保全法의 制定 및 改正에 있어 지배적인 哲學이 바로 이와 같은 것이라고 할 수 있다.

環境保全行政의 目的達成은 經濟成長 등 다른 國家目的과의 調和를 필요로 하고, 財政的·行政的 要因 및 企業의 姿勢 등에 의하여 적잖은 制限을 받게 마련이다. 따라서 우선 環境保全의 目的을 달성하기 위해 필요한 法的·行政的 體制를 갖추어 놓고서 與件의 造成과 함께 하나씩 實踐에 옮기도록 한다는 法施行에 관한 現實主義的 哲學은 한편 首肯이 간다. 따라서 環境保全法에 관한 限 法施行의 後進性은 처음부터 예정된 것이고 不可避한 것이라고 할 수 있다. 문제는 어떻게 하면 法施行의 實效性, 환언하면 環境行政

의 目標達成을 가까운 장래에 實現할 수 있는가에 있는 것이다.

이를 위하여 가장 중요하고도 시급한 것은 環境行政機構의 確立이다. 환경행정을 전담할 環境廳이 설치되었다고 하여 문제는 해결되지 않는다. 현재 環境廳은 保健社會部의 外廳으로서 保社部長官의 지휘감독을 받고, 環境廳長은 國務委員이 아니기 때문에 國務會議에서 環境保全의 문제를 國家政策決定에 反映할 수 없다. 따라서 現行政府組織體制下에서는 環境保全行政의 目標達成에 있어 體制에서 오는 스스로의 限界가 있다. 그렇기 때문에 筆者는 기회있을 때마다 環境廳을 環境處(國務總理 소속하)나 環境部로 格上시키고 그 長을 國務委員으로 할 것을 주장해 왔다. 이 길이 環境保全의 目標達成을 위한 가장 根源的인 방안인 것이다. 政府는 88올림픽과 관련하여 環境問題의 해결을 위하여 環境保全委員會를 活性化하려는 방안을 채택하였으나 이는 결코 최선책이 될 수 없음은 勿論이다.

최근 環境基準을 초과하는 環境에서 88올림픽을 개최하게 됨을 우려하여 적잖은 論議가 일고 있다. 두 말할 것도 없이 우리의 環境問題는 88올림픽과 관계없이도 改善되어야 하고 그 이상의 것이어야 한다. 그리하여 우리의 環境目標을 88올림픽이라는 中間時點을 설정해 놓고 박차를 가하여 달성·노력하는 것은 의의있다고 본다. 그리하여 88올림픽이 우리 環境行政에 있어 하나의 획기적인 轉換을 가져다 줄 수 있는 것이다.

이러한 與件下에서 環境行政上 현시점부터 實施됨으로써 우리 앞에 놓여있는 여러 가지 문제를 가장 효율적으로 해결할 수 있는 環境對策手段이 하나 있다. 그것은 바로 環境法全法 제7조가 마련하고 있는 特別對策地域制度이다. 環境廳은 설치된 이래 지금까지 環境保全對策의 實施를 점진적으로 발전시켜 왔다. 環境基準制度를 비롯하여 1981년에는 環境影響評價制度를, 1983년에는 排出賦課金制度를 실시하기 시작하였다. 환경영향평가와 배출부과금의 두 제도는, 현시점에서는 그 施行이 비록 不完全하긴 하지만, 先進諸國에서도 채택하기가 쉽지 않은 것으로 우

리나라 環境行政에 있어서의 자랑거리가 될 수 있다.

1985년은 特別對策地域制度를 실시하기에 알맞고 또한 失機를 변할 수 있는 해인 것 같다. 특히 88올림픽 개최에 부끄럼이 없는 環境條件을 造成하기에 現行法이 갖추고 있는 훌륭한 제도인 것으로 믿어 의심치 않는다. 環境廳이 目下 시도하려는 環境立法의 個別化作業보다도 더 시급한 作業이 特別對策地域制度의 시행이다. 環境保全委員會의 支援을 얻음과 함께 이 제도를 실시하면 그 效果도 倍增할 것으로 예상된다.

特別對策地域이란 環境汚染 또는 自然生態界의 變化가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 地域에 관하여 環境保全을 위한 特別綜合計劃을 수립·시행케 하기 위하여 環境廳長이 지정한 地域을 말한다. 環境規制란 본래 할 것이나 아니면 안할 것이냐의 兩者擇一의 문제가 아니라, 「어떤 것」을, 「어디」에서, 「얼마만큼」 그리고 「어떻게」 規制할 것이냐의 調整의 문제인 것이다. 特別對策地域制는 바로 이 調整에서 필연적으로 요청되는 制度인 것이다.

特別對策地域制는 國土利用管理法上的의 用途地域地區制와는 달리 環境保全의 目的達成을 위하여 지정되는 것이다. 特別對策地域으로 지정되면 餘他地域에서와는 달리 보다 집중적이고 종합적인 環境對策이 수립·실시되게 된다. 지정된 지역에 대한 特別한 環境行政上的의 配慮를 보면, ① 特別綜合對策의 樹立·實施 ② 環境保全을 위한 土地利用과 施設設置의 制限 ③ 엄격배출 허용기준 및 특별배출허용기준의 설정·실시 ④ 大氣 및 水質汚染物質의 總量規制 ⑤ 農耕地의 汚染防止措置 ⑥ 農水産物의 栽培制限措置가 그것이다.

위의 特別措置中 가장 기본이 되는 特別綜合對策에서 마련되어야 하는 주된 內容은 ① 地域 環境基準의 설정 ② 지역환경기준의 達成目標期間 ③ 엄격·특별배출허용기준의 설정 ④ 측정망관리계획 ⑤ 위 각 대책을 추진하기 위한 地域管理計劃(組織, 豫算, 施設등) 등이다.

물론 環境廳當局은 特別對策地域의 指定없이

88올림픽을 깨끗한 環境에서 치루기 위한 다양한 對策을 수립하고서 이의 추진을 도모하고 있을 줄 안다. 그러나 特別對策地域을 지정함으로써 위의 제반 대책은 그 法的 根據를 공고히 할 수 있고 보다 적극적인 對策을 강구할 수 있는 것이다.

特別對策地域을 지정하여 종합대책을 강구·실시하게 되면 ① 事業場의 移轉 및 地方에로의 分散이 쉬워지게 되고 ② 人口分散의 효과도 얻게 되며 ③ 排出賦課金徵收에 의한 收入이 증대되어 環境汚染防止基金의 積立을 용이하게 해 준다. ④ 결과적으로 特定地域의 현저한 汚染을 단기간내에 해결해 주는 體制를 확립시켜 준다.

우선 88올림픽이 개최되는 서울特別市만을 特別對策地域으로 지정하여 실험적으로 실시해 봄으로써 이후 그 擴大를 시도하는 것이 바람직하다. 그리고 特別對策地域이 지정되었다고 하여 앞에서 본 모든 特別措置, 예컨대 汚染物質의 總量規制를 반드시 실시하여야 하는 것은 아니다. 必要한 만큼의 特別對策을 수립하여 실시하면 족한 것이다.

여러 가지 觀點에서 보아도 現時點이 特別對策地域制度를 실시하기에 가장 적합한 때인 것으로

확신한다. 環境廳은 그 설치 후 계속 추진해 온 汚染의 基礎調査를 거의 마무리하였을 것으로 보며, 環境影響評價制度 및 排出賦課金制度의 實施經驗에 비추어 特別對策地域制度를 효율적으로 실시할 수 있을 것으로 확신한다.

特別對策地域을 指定한다고 하여 결코 사람이 살기 어려운 地域을 선포하는 것으로 誤認되는 것을 두려워 하는 것인지, 아니면 地域의 指定으로 企業을 압박하는 것으로 인식되어 企業으로부터 거센 反撥을 꺼려서인지, 또 아니면 特別對策地域의 指定與否가 環境廳의 裁量事項이기 때문인지, 特別對策地域制度의 조속한 實施를 강력히 촉구하고 싶다.

두 말할 것도 없이 現行法體制下에서 산발적으로 실시되고 있는 88올림픽을 위한 環境保全對策을 綜合的으로, 體系的으로 그리고 보다 효율적으로 實施할 수 있는 것이 特別對策地域制度인 점을 再強調하고 싶다. 어찌면 전면적으로 環境立法을 個別化하는 作業보다 이 特別對策地域制度를 실시하는 作業이 先行되어야 할 것으로 본다. 시급한 對策에 관하여만 먼저 個別立法을 하고 전면적인 個別化立法은 조금 여유를 두고서 행하는 것이 바람직하다고 본다.

♣ 환경속에 사는 우리
보전하고 보호받자. ♣