

# 環境基本政策의 定立 필요성

- 환경정책기본법안에 대한 관계부처 의견을 보고서 -

구연 창 / 경희대 법대학장 · 本報편집위원

## I. 머리말

지난 이른 봄부터 환경청은 우리 나라의 경제 구조 발전이나 국민의식의 변화에 따른 환경보전의 실효성 제고 필요성등을 감안하여 우리나라 환경입법의 개별화와 아울러 환경정책기본법을 제정기로 방침을 세우고 그 준비작업을 해왔다. 그리하여 환경청은 반년 가까운 기간 동안 학계와 환경전문가의 의견을 수렴함은 물론, 여러 차례에 걸친 수정과 보완을 거듭하여 드디어 환경정책기본법안을 확정 한 후, 이를 관계부처의 협의에 부처 최근 그 의견을 수집한 바 있다.

환경정책기본법안에 대한 관계부처의 의견에 접하고서 필자는 10여년전에 지냈었던 그들의 근본태도에 별다른 변화가 없었음을 발견하고서 적잖이 놀랐다. 그리고 이들의 자세가 2000년대를 향한 우리나라 환경정책에 어떤 영향을 미칠 것인가 자못 걱정스러워 지기까지 했다.

따라서 여기서는 환경정책기본법안의 입법취지와 특성을 개관해 보고, 관계부처의 同법안에 대한 의견과 관련하여 몇 가지 문제점을 검토해 보기로 한다.

## II. 환경정책기본법안의 제안 취지

### 1. 환경정책의 확충과정

70년대이래 괄목할만한 경제성장의 성취와 함께 산업구조의 근대화, 인구의 도시집중, 신공업지역의 형성등이 급속도로 진행되어 왔다. 그러나 이러한 급격한 변동과정에 있어 기업의 오염

방지시설의 설치나 사회공공시설의 정비를 소홀히 하고 입지나 토지이용에 대한 환경적 배려가 적절하지 못했었기 때문에 우리 나라에서도 환경문제가 양적확대, 지역적 일반화, 내용의 복잡화, 피해의 激化등 諸傾向이 나타나기 시작했었다.

따라서 정부는 1977년 미비·불완전했던 공해방지법을 폐지하고 환경보전법을 제정하여 종합적이고도 적극적인 환경정책을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 1978년에는 자연보호헌장을 선포하고, 자연보호를 범국민운동으로 전개하기 시작하였다. 특히 1980년 1월에는 보건사회부의 外廳으로서 환경행정전담기구인 환경청을 설치하였고, 같은 해 10월 제5공화국헌법 제33조에서는 환경권과 환경보전의무를 헌법상에 명문화하기에 이르렀다.

우리나라 환경입법의 근간이 되어온 환경보전법은 제정 이래 세 차례에 걸친 개정에서 그 내용은 더욱 확충·보완되었다. 배출부과금제도의 채택이라든지 1981년부터 환경영향평가제도가 실시된 점은 특기할만한 일이다. 더 나아가 1986년 12월 환경청은 폐기물관리국을, 그리고 6개의 지청을 신설하였고, 폐기물처리규제의 합리화를 위해 폐기물관리법을 제정하였다.

### 2. 환경정책기본법의 제정 필요성

#### (1) 환경입법 개별화의 필연성

환경정책이 적극적으로 추진되지 아니하는 국가에서는 단일의 환경입법으로 구색을 갖추는

것으로 족할 수 있다. 우리나라를 포함한 대개의 개발도상국이나 후진국에서 볼 수 있는 입법 방식이다.

그러나 점차 현저해져가는 환경문제에 대처하기 위해 환경대책이 적극화하게 되면 우리나라에서 보듯이 단일법의 체제로써는 적잖은 難點이 제기된다. 즉, 다양한 환경문제를 단일법으로 규정함으로써 입법의 비대화현상을 가져오며 중요한 입법사항들이 법률아닌 시행령등 하위법규에서 규정되는 입법형식상의 기형화를 가져와 偉憲是非를 불러일으키게 마련이다.

1977년에 제정된 환경보전법은 그간 확충·강화되면서 바로 이러한 현상이 현저하게 되었다. 따라서 현행의 환경보전법은 바야흐로 전면적인 개별화 내지 分法化가 불가피한 단계에 이른 것이다. 이미 해양오염방지법, 합성수지폐기물처리사업법, 폐기물관리법은 개별화되었다. 이제 대기오염방지법, 수질오염방지법, 소음규제법, 유해물관리법, 자연환경보전법, 환경분쟁조정법, 환경피해보상법등 개별대책법이 환경보전법을 해체하고서 제정되지 않을 수 없는 단계에 도달했다. 이와 같은 현상은 선진제국의 환경입법에서 보는 바와 같이 경제성장, 산업화, 도시화의 진전에 따라 필연적이기도 하다.

### (2) 환경정책기본철학의 정립필요성

환경보전은 경제성장과의 관계에서 국가정책상의 그 지위가 정해져 추진된다. 대체적으로 환경정책의 기본철학은 경제성장우선주의로부터 경제성장·환경보전조화주의로 이행하게 되고, 더 나아가 환경보전우선주의로 발전하게 된다.

1977년 제정될 당시의 환경보전법은 이른바 調和主義에 입각하고 있었다. 그간의 경제성장, 국민의식의 변화와 함께 이제는 환경보전을 지향한 조화주의로 한걸음 나아가지 않을 수 없게 되었다. 이와 같은 환경정책상의 기본철학이 입법에서 천명되어 汎政府的 政策으로 정립되지 않으면 아니된다.

환경에 대한 개별대책법이 정비·확충되면 모든 것이 충족되는 것은 아니다. 왜냐하면 각종의 환경대책은 상호유기적인 관계를 유지하면서

종합적·계획적으로 추진되어야 하며, 환경문제는 정치·경제구조상의 본질에 관계되는 중요한 문제로서 개별대책법과 행정조직을 확충하는 것으로 해결되는 것은 아니다.

따라서 환경대책에 있어서의 공통의 원칙을 정하여 국가·지방자치단체·사업자·국민의 환경보전에 관한 책임과 의무를 명확히 하여, 정부로 하여금 통일성있고 계획적인 환경보전정책을 추진토록 함과 아울러 국민도 환경권을 향유하고 환경보전의무의 이행을 촉구토록 하여야 한다.

### (3) 입법기술상 기본법의 필요성

환경정책기본법은 헌법상의 환경권과 환경보전의무를 具現하기 위한 각종의 개별정책법의 기본지침을 명백히 해 줌으로써 헌법과 개별대책법을 연계시켜주는 중요한 기능을 담당하게 된다. 헌법은 단지 추상적인 환경권과 환경보전의무를 선언하고 있을 따름이고, 개별대책법은 구체적인 오염방지등 환경대책을 정하게 된다. 따라서 개별대책법의 기본방향과 상호관계를 정립해 주는 기본법의 제정은 환경입법체계에 있어 불가결하다 할 것이다.

뿐만 아니라 환경정책기본법은 결코 환경행정전담부서(환경청)만을 대상으로 하는 것이 아니고 환경에 관련된 업무를 담당하는 행정부서 전체를 그 대상으로 하는 것이다. 뿐만 아니라 환경입법에 관하여 입법부에 대해서도 의무를 지우는 것이다.

## Ⅲ. 환경정책기본법안의 내용 및 특성

### 1. 기본법안의 내용

환경정책기본법안은 5個章 44個條 및 부칙으로 되어 있다. 제1장 총칙은 ①목적 ②기본이념 ③용어의 정의 ④국민의 권리와 의무 ⑤국가 및 지방자치단체의 책임과 의무 ⑥사업자의 책임과 의무 ⑦오염자의 비용부담책임 ⑧타법과의 관계 ⑨보고 ⑩방사성물질에 의한 환경오염의 방지로 되어 있다.

제2장 환경보전시책은 제1절 환경기준에서 ①환경기준의 설정 ②환경기준의 유지, 제2



절 기본적인 시책에서는 ① 환경보전장기종합계획의 수립 ② 장기계획의 내용 ③ 환경관련투자사업의 조정 ④ 장기계획의 수립·시행을 위한 관계기관의 협조 ⑤ 배출규제 ⑥ 교통수단 및 시설에 대한 규제 ⑦ 환경오염방지시설의 설치·관리 ⑧ 환경오염의 조사등 ⑨ 환경보전지식등의 보급 ⑩ 국제협력 ⑪ 환경과학기술의 진흥 ⑫ 화학물질의 관리 ⑬ 특별종합계획의 수립 ⑭ 영향권별 환경관리를, 그리고 제 3절 자연환경의 보전에서는 ① 자연환경의 보전 ② 야생동·식물의 보호를, 제 4절 환경영향평가에서는 ① 환경영향평가서의 작성 ② 환경영향평가서의 검토 및 의견제시 ③ 환경영향평가의 사후관리를, 제 5절 紛爭調停 및 피해구제에서는 ① 분쟁조정 ② 피해구제의 조항을 두고 있다.

제 3장 재정적조치 및 비용부담에서는 ① 국가의 재정적조치 ② 지방자치단체에 대한 재정지원 ③ 사업자에 대한 재정지원 ④ 조사·연구 및 기술개발사업에 대한 지원 ⑤ 환경오염방지사업의 비용부담을, 그리고 제 4장 환경보전위원회 및 환경보전자문위원회등에서는 ① 환경보전위원회등의 설치 ② 환경보전자문위원회 ③ 한국환경보전협회를, 제 5장 보칙에서는 ① 관계기관의 협조 ② 환경요원의 교육훈련 ③ 위임법령에 관한 조항을 두고 있다.

## 2. 기본법안의 특성

### (1) 정책법으로서의 성격

환경정책기본법은 그 법적 성격이 규제법이나 집행법이 아닌 정책법이다. 환경관계의 개별대책법의 헌법으로서의 지위를 가지게 된다. 따라서 환경관계의 개별대책법의 입법내용에 관하여서는 물론이거니와 환경에 관련되는 각종의 국가정책에 대하여도 구속력을 지니게 된다.

기본법의 성격이 환경정책의 기본원칙을 선언하는 정책법이지만 경우에 따라 집행규제적인 규정을 포함할 수도 있으며, 이것이 정책법의 본질을 침해하는 것은 아니다. 환경영향평가등 행위강제적(action-forcing)규정을 두고 있는 미국의 국가환경정책법(NEPA)이 그 좋은 예이다.

### (2) 법내용상의 특징

- ① 환경정책에 있어서의 기본이념을 천명함
- ② 환경권 및 환경보전의무의 기본원칙을 선언함
- ③ 환경대책의 적극화·종합화·계획화·과학화를 도모하기 위한 기본지침을 제시하여 정부로 하여금 입법 및 시책강구의 책무를 명백히 함
- ④ 환경정책의 실상을 위한 종합·조정기능을 정립함

## IV. 관계부처의 의견에 대한 논평

### 1. 환경법에 대한 이해부족

관계부처의 의견중 가장 두드러진 사실은 환경법의 체계 및 성격에 관하여 정확히 이해하지 못하고 있다는 점이다. 경제성장과 개발 및 생산중대를 지상과제로 한 행위양식에 너무나 익숙해져온 당연한 결과일지도 모르겠다.

「개별단행법의 내용을 모르는 상태에서 기본법안을 검토할 수 없다」, 「기본법안에서 오염종류별 환경정책의 기본방향이 제시되어야 한다」 「선언적 제정과 구체적 운영사항의 혼합으로 법체계상 일관성결여」등의 경제기획원의 의견은 바로 그 대표적인 예이다.

紛爭調停 및 피해구제(안 32조, 33조)에 관하여 「현행 환경보전법상의 규정을 삭제하고 이를 시행령에 규정함은 부당하다」는 법무부의 의견은 본기본법안이 입법의무를 선언하고 있으며 따라서 환경분쟁조정법과 환경피해보상법을 제정하여야 한다는 점을 이해하지 못함에서 나온 것 같다.

「환경정책에 관한 포괄적인 법의 제정보다 규제법체계를 명료화하고 법률의 수는 최소화하여야 한다」는 상공부의 의견은 사회·경제구조가 선진화함에 따라 환경정책이 적극화하고 다양화하게 되고 입법도 이에 부응하여야 한다는 사실을 외면하려는 것이다.

「교통시설에 대한 규제는 도로법상 환경영향평가에서 규정하므로 중복적인 규정(안 18조)은 불필요하다」는 건설부의 의견은 환경정책기본법에 규정된 사항은 모두 환경청의 관장사항

이어야 한다는 인식에서 비롯된 것이다. 동기본법은 환경보전에 관한 汎政府的 策무를 정하고 있는 것이다.

### 2. 政府 자체의 환경의식이 가장 문제

개발과 성장을 소관업무의 목표로 해 온 건설부, 상공부등 부처의 환경보전에 대한 자세는 10년전이나 별로 달라진 것이 없다. 이들 부처의 정책결정자들로 하여금 그 정책결정에 있어 환경적 배려를 촉구할 수 있는 수단은 오직 환경영향평가뿐이다. 그러나 이 제도가 시행된지 6년이 지났지만 평가서는 개발계획을 정당화하는 문서로 되었고, 평가서의 작성은 대행제도의 운용을 통하여 정책결정의 울타리밖으로 밀려나고 말았다.

따라서 지난 10년간 일반국민들의 환경의식은 현저하게 향상된 것으로 조사에서 나타나는데 반하여 정부 자체는 제자리걸음을 했다는 것은 앞으로 중대한 문제점이 아닐 수 없다. 미국의 국가환경정책법의 제정취지에서 환경문제의 주범은 오히려 정부 자신임을 지적한 점이 새삼 생각난다.

### 3. 관할사항에 대한 대한 간섭 忌避 傾向

또 한가지 뚜렷한 경향은 환경문제와 깊은 관련을 가진 사항일지라도 그것이 자기부처의 소관사항일 경우에는 타부처의 간섭을 전혀 배제하려든다는 점이다. 이러한 경향은 행정조직의 당연한 속성이기도 하다. 그러나 환경문제는 이와 같은 간섭을 환경적 측면에서 실행함으로써 해결된다는 데에 문제점이 있다.

현재 그리고 장래 세대의 국민에게 무엇보다도 중요한 국토관리의 책무를 진 건설부는 기본법안에 관하여 도처에서 환경적 배려를 위한 간섭을 배제하려고 한다. 심지어는 현행환경보전법 제 8조에서 인정하고 있는 특별대책지역내에서의 환경청장의 토지이용·시설설치의 制限權 限까지도 회수하려고 한다.

기본법안에 대한 의견제시는 없었지만 자연환경의 보전과 관련하여 내무부가 지금까지 전개해

온 자연보호운동을 근거로 자연환경의 보전업무의 소관에 관하여 환경청과 사이에 날카로운 대립을 보일 것 같다. 산림청의 소관을 농림수산부로 옮긴 것은 업무의 전문성과 특수성을 감안한 것으로 좋은 참고가 될 것이다.

### 4. 환경청의 정부조직법상 지위

우리나라나 외국의 예에서 입증되어 온 바와 같이 환경대책의 발전은 환경대책기구의 발달과 비례관계에 있다고 할 수 있다. 우리나라에 있어 1980년 환경청의 신설이후 환경대책은 현저한 발전을 보았다. 그러나 우리 정부조직법상 外廳의 지위에 있는 환경청으로서는 그 스스로의 한계가 있다.

기본법안에서 환경정책에 관한 종합조정기능을 환경청에 부여하려는 점에 관하여는 모든 부처가 반대의견을 보이고 있다. 이것은 국무위원도 아니고 독자적인 인사권과 예산권을 가지지 아니한 현재의 환경청장으로서 환경보전지향적인 조화주의의 실현조차 어렵지 않을 것인지 우려된다. 따라서 차제에 환경청을 환경처나 환경부로 승격시키고 그 장을 국무위원으로 할 것이 시급하다고 본다.

## V. 맺음말

국민개인의 평균소득이 3000 弗을 넘어 5000 弗에 가까워지면 너무나 갑작스럽게 쾌적한 환경에 대한 욕구가 폭발하듯이 表出될 것이 예상된다. 마치 자동차의 숫적 급증 때문에 갑자기 심각한 문제로 된 道路率과 주차난과 같은 현상을 환경적 요구에서 경험하게 될 것이 明若觀火하다. 더구나 인구수에 비하여 세계 그 어느 나라보다도 국토가 비좁은 우리나라에 있어서는 그것이 더욱 심각해질 것 같다.

따라서 환경정책기본법의 입법뿐만 아니라 관계개별대안법의 정비·확충 그리고 환경청의 部나 處로의 승격을 차제에 실현시켜 헌법상의 환경권 보장을 기하지 않으면 아니될 것이다. \*

**질서는 나라자랑 친절은 나의자랑**