논단

環境基準과 排出許容基準은 과연 적절한가

이상돈/중앙대법대교수·법박

Ⅰ

우리의 환경보전법의 근간은 환경기준과 배출허용기준이라고 하여도 지나친 말이 아닐것이다. 물론 환경보전법은 그외에도 환경영향평가 등 몇가지 환경보호정책 프로그램을 두고 있지만 그 중요성에 있어서는 단연 환경기준과 배출허용기준이라고 할 것이다. 그러나 현행의 환경기준과 배출허용기준에 대하여는 상당한 비판이 제기되고 있는데 이를 계기로 문제점을 검토하여 보기로 한다.

Ⅱ

모든 인간이 환경의 중요성을 인식하고 자신의 활동이 환경에 나쁜 영향을 가져오지 않도록 행동한다면 도대체 오늘날과 같은 환경문제는 발생하지도 않았을 것이다.

그러나 자유경제체제 아래에서는 어느 누구도 환경오염의 방지를 위한 비용을 스스로 부담하려 들지 않으며 단지 환경오염의 규제의 효과에만 무상편승(free-ride)하려 할 뿐이다. 따라서 정부가 개입해서 환경오염이라는 외부비용(external costs)을 제약하고 향상된 환경이라는 외부혜택(external benefits)과 공공재(collective goods)를 증진시켜야 한다. 이같이 정부가 개입하는 수단에는 법적규제 또는 직접규제(legal regulation, 또는 direct regulation), 보조금(subsidies), 그리고 부과금(charges)의 세가지가 있는데 보편적으로 채택되고 있는 것은 직접규제이다.

법적 규제 또는 직접규제는 오염원에서의 배출기준의 준수강제와 배출시설에서의 오염방지시설의 설치를 강제하고 이의 위반에 대하여 행정형벌을 과하는 제도인데 흔히 명령과 통제(command and control)의 규제라고도 한다.

법적 규제의 방법으로 기업에 대하여 가장 직접적으로 적용되는 것은 배출기준(emission standards)이다. 배출기준은 배출시설에서 배출되는 환경오염의 요인이 되는 오염물질의 최대허용량 또는 최대허용농도를 의미하는데 흔히 배출허용기준이라고 불리운다. 그리고 어느

우리의 환경보전법의 근간은 환경기준과 배출허용 기준이라고 하여도 지나친 말이 아닐것이다. 그러나 현행의 환경기준과 배출허용기준에 대하여는 상당한 비판이 제기되고 있다.

정도의 배출기준을 설정할 것인가는 그 사회의 환경기준(environmental standards)에 좌우되는데, 말하자면 환경기준을 실현하기 위한 중요한 수단의 하나가 바로 배출기준이라 할 것이다.

Ⅲ

우리의 환경보전법은 환경기준의 설정과 유지에 관하여 다음과 같이 규정을 두고 있다. 즉, 환경청장은 쾌적한 환경을 보전하고 환경오염으로부터 사람의 건강을 보호함에 필요한 환경기준을 설정하며(법 제4조), 국가 및 지방자치단체는 제4조의 규정에 의한 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행에 있어서 환경조건악화의 예방 및 그 요인의 제거, 환경오염지역의 원상회복, 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분을 고려하여야 한다. (법 제5조) 따라서 환경보전법은 "쾌적한 환경의 보전"과 "환경오염으로부터의 사람의 건강의 보호"라는 매우 추상적인 법의 기준에 의거하여 환경기준을 설정하여야 하는데, 실제로 이러한 기준은 동법 시행규칙 제7조에 의거한 별표6에 규정되어 있다. 결국, 환경청장은 환경기준의 설정권한을 이렇다할 법의 기준도 없이 전적으로 위임받고 있는 격인데 여하튼 시행규칙 별표6은 대기분야에 있어서는 SO_2, CO, NO_2, 부유물질, 옥시탄트 및 탄화수소, 그리고 수질분야에 있어서는 pH, BOD COD, 부유물질량, 용존산소량, 대장균수 및 카드뮴, 비소, 시안, 납 등 중금속에 대하여 규정하고 있으며 소음기준을 각 지역별로 dB 로서 규정하고 있다.

Ⅳ

배출허용기준은 환경보전법 제14조에 규정되어 있다. 즉, 배출시설에서 배출되는 오염물질과 악취 및 기계·기구 등에서 발생되는 소음·진동의 배출허용기준은 보건사회부령으로 정하도록 되어 있는데(법 제14조) 배출허용기준은 동법 시행규칙의 별표7에 가스, 분진, 매연, 소음, 폐수 별로 설정되어 있다. 동법 시행규칙에 규정된 배출허용기준은 전부가 농도로서 규정되어 있는것이 특징이라고 할 것인데 다만 동법 제26조와 제36조는 주민의 건강과 생물의 생육 및 재산에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정하는 때에는 해당 구역의 사업장에 대하여 오염물질의 배출을 총량 규제할수 있다고 규정, 예외적으로 양적규제를 가능하게 하고 있다.

따라서, 법 26조 또는 36조에 의하여 총량규제를 하지 않는한 어떠한 기업이 규정된 ppm 또는 mg/ℓ의 기준에 위반하지 않는한 무제한하게 폐수 또는 유해가스를 배출할 수 있는 것이다. 이러한 질적규제 또는 농도규제로 인하여 법의 기준에 합치한 폐수가 하루에 몇만톤이고 간에 하천과 바다에 유입되고, 또한 법의 기준에 합치한 가스가 대기에 엄청나게 배출되고 있는 것이다. 따라서 어떤 학자는 "우리나라의 환경보전법은 이미 그 출발점에서 잘못되어 있는 것이며 우리나라의 하천이 황폐화되어 가고 있는 근본원인을 제공해 주고 있다"고 지적하

이판결논지는 현재의 배출허용기준이 건강 및 재산상의 피해도 가져올 수 있을 정도라는 매우 어둡고 부끄러운 현실을 확인해 준 것이기도 하다.

기도 한다. (임경택, 환경보전법의 입법론적 전개, 1988.4)

V

환경규제 위주의 환경규제행정은 이제 상당한 도전을 받고 있다고 하겠다. 몇달전에 T.V.를 통하여 보도된 강원도 삼척의 시멘트 공장의 인근 주거지가 시멘트 분진으로 황폐화되고 있다는 사실도 역시 시멘트 공장은 배출기준을 위반하지는 않았더라도 허용된 분진의 배출이 누적되어서 이같은 결과를 초래하였을 것이다.

뿐만아니라 농도규제의 환경규제행정은 이제 법원에 의하여도 도전받게 되었다. 이에 있어서 중요한 판례는 **1988년 12월 9일자의 서울고등법원 제10 민사부의 다음과 같은 판결이다.**

이 사건은 의정부시의 수락산 인근에 자리잡은 나전모방㈜의 공장에서 배출된 아황산가스 등 유해가스로 인하여 인근의 도봉농장의 관상수에 대하여 농장측 주장으로는 1억원 이상의 손해를 가져왔다고 하여 손해배상을 청구한데서 비롯된 것이다. 이에 대하여 나전모방측은 해당공장은 단지 환경보전법에 의하여 허용된 기준치 이내의 아황산가스가 배출된 것이므로 위법성이 없다고 주장하였는데, 서울고등법원은 이러한 나전모방측의 주장을 인정할 자료가 없을 뿐 더러 비록 위 배출기준치를 준수하였다 하더라도 이로써 환경보전법 소정의 행정책임을 면할 수 있음은 별론으로 하고 위와 같은 공법상의 규제가 배출허용기준치에 미달하는 공해물질에 의하여 타인의 사법상의 권리를 침해하는 것을 허용하는 것으로는 볼 수 없다고 판시한 것이다.

이 판결은 실로 많은 의미를 주고 있는데, 무엇보다도 환경보전법의 배출허용기준을 준수하였다 하더라도 사법상의 건강 또는 재산상의 피해를 초래한다면 손해배상의 책임이 있다고 한 것이 의미가 있다고 할 것이다. 그러나, 이러한 판결논지는 현재의 배출허용기준이 건강 및 재산상의 피해도 가져올 수 있을 정도라는 매우 어둡고 부끄러운 현실을 확인해 준 것이기도 하다.

VI

위와 같은 논의에 따른 결론은 명백할 것이다. 농도규제방식에서 탈피하여야 한다는 것이다. 그리고 그대신에 오염물질이 배출되는 매체(즉, 하천 또는 대기)의 질을 위주로 한 기준(즉, medium-quality based standards)을 설정하든지, 또는 오염방지의 고도의 기술을 요구하는 기준(technology-based standards), 또는 두가지의 복합형의 기준이 설정되어야 하고 청정수역이나 자연보호지역에서는 절대적인 배출의 금지도 고려되어야 할 것이다.

이러한 논의는 어떻게 본다면 사치스러울 수도 있을 것이다. 왜냐하면 아직도 농도 규제의 기준마저 미달하는 배출업소가 무수히 있고, 또한 의도적으로 불법배출을 하는 업체도 많으며, 환경청의 현재의 기구와 인력은 이러한 뻔뻔스러운 위반을 적발하는데도 힘이 벅찬 것이 현실이니까 말이다.

그러나 이미 환경청이 발족한지도 10년이 되어 가는 이 시점에서 우리는 과감하게 발상을 전수하여야 하지 않을까 한다. *