



# 지구환경문제와 환경정책기본법

## 1. 머리말



서원우 / 서울대학교  
법과대학 교수

오늘의 환경문제는 단순한 공해나 자연환경의 문제에 그치지 않고 인간의 사회경제활동에 의한 환경에의 부담의 증대가 환경의 악화를 초래함과 동시에 그것이 지구규모라고 하는 공간적인 확산과 장래의 세대에게도 미치는 영향이라고 하는 시간적인 확산을 지니는 문제가 되어 있다. 또한 국민의 쾌적한 자연환경에의 수요 등 새로운 환경행정에 대한 요청에도 대응해 나갈 필요가 있다. 이러한 근년의 사회

경제의 확대 등을 배경으로 하는 지구규모의 환경문제나 폐기물과 관련된 환경문제 등은 새로운 환경문제로서 클로즈·업되어 앞으로 이에 대한 적절한 대응을 불가피한 것으로 하고 있다.

특히 지구온난화 등과 같은 지구환경문제의 출현으로 말미암아, 환경의 보전은 국내대책만으로는 완결될 수 없고, 국내시책과 더불어 국제적인 시책(조약·협정 등에 의한 각국간의 시책의 연휴확대와 국제협력의 추진 등)을 전제하는 것이 필요하게 되어 있다. 또한, 국가

뿐만 아니라, 지방자치단체, 사업자 등의 환경보전에 관한 국제활동이나 해외에 있어서의 사업활동 등에 있어서의 환경배려가 필요하며, 이들을 추진하기 위한 시책의 발전이 요구된다.

환경시책에 관한 종래의 법체계에 있어서는 이러한 국제적 대응의 추진이 시야에 들어 있지 않으며, 그 추진을 도모하기 위한 기본적인 방향을 정할 제도상의 정립이 필요한 상황에 있다. 우리나라에 있어서의 지구환경문제의 해결을 위해서는 이러한 국제적 대응이 국내시책과의 연계를 취하면서 행해질 필요가 있다. 우리나라의 환경보전을 위한 시책을 완결된 것으로 하기 위해서는 새로운 기본법제를 정립함으로써 환경 전반에 걸쳐 국내시책의 종합적·계획적 추진을 도모하기 위한 짜임새를 구축함과 아울러 그 속에 지구환경문제에 대응하기 위한 국제적 대응을 올바르게 위치시킬 필요가 있는 것이다.

우리나라의 현행 환경기본법은 1990년 8월 구환경보전법을 폐지하고 새로운 내용으로 제정될 당시, UN환경개발회의의 기초를 제공한 브런트랜드위원회의 “우리들의 공동미래(Our Common Future)”의 기본개념인 이른바 “지속가능한 개발(ESSD)”이라는 정신을 어느 정도 참고로 한 것이었기 때문에 당시로서는 상당히 선진적인 내용의 법이었으며, 오히려 일본의 공해대책기본법의 내용보다 앞선 것으로 평가되고 있기도 하다. 그러나, 1992년의 리우선언이 발표되기 이전의 것이었으므로 환경보전에 관한 국내시책면과 아울러 특히 지구환경문제와 관련된 시책면에서는 미흡한

점이 없지 않아 정부당국에서도 93년 이후 환경정책기본법의 기본골격은 그대로 유지하면서도 지구환경문제와 관련된 부분에 관한 법개정작업이 상당히 구체적으로 진행되고 있는 것으로 알려져 있다.

이 글에서는 이상과 같은 배경 아래 1992년의 리우선언을 전후한 지구환경문제와 관련된 환경정책기본법의 기본방향에 관해 검토해보려는데 그 목적이 있다.

## 2 지구환경보전의 발자취와 리우선언

지구환경시대에 상응하는 환경정책의 과제에 관한 검토는 1992년 6월에 브라질의 리우데자네이로에서 개최된 UN환경개발회의를 계기로 하는 것이었다. 1989년 UN에서 지구수뇌회의(지구서밋)의 개최가 정해진 이래로 세계적으로나 국내적으로도 새로운 환경정책의 모색을 위해 여러 가지 검토가 행해졌으며, 지구서밋에서의 합의는 이들 검토의 결과라 할 수 있다.

이제 이러한 지구환경문제에 관한 국제적인 회의에 동향을 개관해 보기로 한다.

### (1) UN인간환경회의의 전후

지구환경문제에 관한 국제적인 논의는 1972년에 로마클럽이 발표한 「성장의 한계」와, 같은 해에 스톡홀름에서 개최된 「UN인간환경회의」로 거슬러 올라간다. 「성장의 한계」는 인구, 자원, 에너지 등의 분석결과에 의거하여 인류와 지구의 파국을 피하기 위해서는 경제성장이나 인구증가의 감소가 필요

## 지방자치단체, 사업자 등의 환경보전에 관한 국제활동이나 해외에 있어서의 사업활동 등에 있어서의 환경배려가 필요

하다는 경종을 울렸다.

「UN인간환경회의」에서는 ① 인간환경선언의 채택, ② 환경보호를 위한 국제적 행동계획의 채택, ③ UN환경계획(UNEP)의 설립 합의, ④ 6월 5일을 세계환경의 날로 할 것 등에 합의를 보았다.

UN인간환경회의 이후, 런던조약(1975), 워싱턴조약(1975), 람살조약(1975), 세계유산조약(1975) 등의 발효, 사막화방지행동계획의 채택(1977), 말볼조약/의정서의 채택(1978), 장거리월경대기오염조약의 체결(1979), 제1회 세계기후회의의 개최(1979) 등 지구환경문제에 관한 대책이 많은 진전을 보였다.

### (2) 1980년 이후의 움직임

미국의 카터 대통령은 1980년 「서역 2000년의 지구」를 발표하였는데, 이것은 서역 2000년의 지구의 환경을 예측한 것이었으며, 열대림의 감소, 오존층의 파괴, 지구온난화의 예측에 관한 최신의 연구결과를 소개하였다. 이 보고서에 의해 지구환경문제가 국제사회에서도 본격적으로 인식되게 되었다.

1982년에는 UN인간환경회의의 10주년을 기념하여 UNEP관리이사 회특별회합(나이로비회의)이 개최되었는데, 여기에서는 지구환경보전을 위해 인류가 수행해야 할 책임에 관해 논한 「나이로비선언」, 인간환경을 위한 행동계획의 주요한 성과, UNEP사무국장보고서 「1982년의 환경: 회고와 전망」 및 특별위원회 등과 관련된 결의가 채택되었다.

그 밖에 1980년대에는 UNEP와 세계은행 등 원조기관에 의한 「경제개발에 관한 환경정책 및 절차에 관한 선언」(1980), OECD의 개발원조에 있어서의 환경영향평가에 관한 권고(1985, 1986) 등 경제개발과의 관계에서 개발도상국의 환경문제를 파악하는 경향이 나타난 바 있었다.

또한 1983년에는 「국제열대림목재협정(ITTA)」의 채택, 1985년에는 FAO에 있어서의 「열대림행동계획」의 채택 등의 대책이 있었다.

그 뒤 1987년에는 「환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED, 브룬트랜드위원회)가 발표한 「Our Common Future: 우리들의 공동미래」를 계기로 지구환경문제에 관한 관심이 급속하게 고조되었다. 이 위원회에서는 이른바 남북문제를 전제로 하면서 「지속가능한 개발(Sustainable Development)」이라는 개념을 명확히 함과 동시에 세계가 이러한 새로운 개념에 부응하여 제도적 개혁을 포함하여 조속히 행동할 것을 호소하였다. 이 보고서는 그 해 UN총회에 제출되었으며, UN은 환경과 개발의 문제에 대해서는 각국의 수뇌차원에서 합의를 형성할 필요가 있음을 인식하고, 1989년

12월에 환경과 개발에 관한 UN회의(UNCED, 지구서미트)를 1992년에 개최할 것을 결의한 바 있었다.

### (3) 개별사상에 관한 국제적 동향

오존층보호, 지구온난화, 산성우, 야생생물보호, 사막화방지, 해안오염대책, 유해폐기물의 월경이동 등 개별적인 환경보전문제에 관해서도 이 기간 동안 수많은 국제협약이 체결된 바 있었고, UNEP, UNDP 등과 같은 국제기관, 세계은행이나 아시아개발은행 등과 같은 이국간 원조기관 및 각국의 원조기관 등에 의한 환경보전대책이 활발하게 진정되어 왔다.

### (4) 지구서미트의 개최

지구서미트(UNCED)는 UN총회의 결의에 의거하여 인류공통의 과제인 지구환경의 보전과 지속가능한 개발의 실현을 위하여 구체적인 대응책을 모색함을 목적으로 1992년 6월 3일부터 14일까지 브라질의 리우데자네이로에서 개최되었다.

이 회의에는 약 180개국이 참가하였으며, 각국의 원수, 수뇌가 스스로 출석하는 한편, 100개국을 넘는 NGO(비정부기관)의 대표들이 모여 NGO포럼을 개최하는 등 사상 일찍이 그 예를 찾아보기 어려운 대규모의 국제회의였다.

이 회의에서는 조약교섭회의에서 별도로 마련되었던 「기후변동골격조약」과 「생물다양성조약」에 대한 서명이 개시됨과 동시에 「환경과 개발에 관한 리우선언」, 「Agenda 21」 및 「삼림보호성명」을 채택한 바 있었다.

「리우선언」은 조약과 같은 법률상의 강제력은 없지만 각국의, 정부나 국민이 지구환경을 지키기 위해 취해야 할 행동의 기본원칙을 정하고 있다. 「리우선언」은 전문과 27개 항목의 원칙을 들어, 육상생태계, 대기환경, 해양환경, 오염 등 지구환경문제 해결의 방향을 제시하고 있다. 그 가운데 몇 가지 주요원칙을 소개하면 다음과 같다.

① 인류는 자연과 조화하면서 건강하고도 생산적인 생활을 영위할 자격이 있다(제1원칙).

② 각국은 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 가지지만, 동시에 각국의 활동이 타국의 환경에 피해를 주지 않도록 할 책임이 있다(제2원칙).

③ 개발의 권리의 행사는 현재와 장래의 세대의 개발 및 환경상의 필요성을 공평하게 충족시킬 필요가 있다(제3원칙).

④ 개발도상국, 특히 최빈국이나 환경의 영향을 받기 쉬운 나라의 특별한 상황에 대하여 특별한 우선순위가 주어지지 않으면 아니된다(제6원칙).

⑤ 각국은 지구의 생태계의 보전을 위해 협력하지 않으면 안되지만, 지구환경의 악화에 대한 상이한 기여라는 관점에서 공통적이지만 차이가 있는 책임을 진다. 선진국은 지구환경에 대한 압력·기술·재원이라는 점에서의 책무를 인식한다(제7원칙).

⑥ 각국은 지속가능하지 아니한 생산과 소비의 방식을 줄이거나 제거하며 적절한 인구정책을 추진해야 한다(제8원칙).

⑦ 환경문제는 관심 있는 모든 시민이 참가함으로써 가장 적절하

게 다루어진다. 각 개인은 유해물질이나 지역사회의 활동정보를 포함하여 공공기관이 가지고 있는 환경정보를 입수할 수 있으며, 의사결정 과정에 참가할 기회를 가지지 않으면 아니된다. 각국은 정보를 공개하며, 시민참가를 촉진하지 않으면 아니된다. 배상과 구제를 포함한 사법·행정절차에 대한 이용이 부여되지 않으면 아니된다(제10원칙).

⑧ 각국은 효과적인 환경법을 제정하지 않으면 아니된다(제11원칙).

⑨ 각국은 환경오염의 피해자에 대한 책임과 배상에 관한 국내법을 제정하지 않으면 아니된다. 또한 각국은 자국의 관할 혹은 지배 아래에 있는 활동에 의하여 관할 밖의 지구에 미친 환경악화에 대한 책임과 배상에 관한 국제법을 발전시키기 위해 노력하지 않으면 아니된다(제13원칙).

⑩ 각국은 심각한 환경악화를 야기시키거나 인간의 건강에 유해한 활동이나 물질을 타국에 이전하는 것을 방지하기 위해 협력하여야 한다(제14원칙).

⑪ 돌이킬 수 없는 피해가 존재하는 경우, 과학적 확실성의 결여나 방지비용의 큰 것을 이유로 대책을 연기해서는 아니된다(제15원칙).

⑫ 환경영향평가를 실시하지 않으면 아니된다(제17원칙).

⑬ 각국은 모든 환경분쟁을 평화적으로, 또한 국제연합헌장에 따라 적절한 수단에 의해 해결하여야 한다(제26원칙).

⑭ 각국 및 국민은 리우선언의 원칙의 실시를 위한 국제법을 발전시키기 위해 성실하게 협력하지 않으면 아니된다(제27원칙).

이상과 같은 리우선언은 국제환

경법의 장래의 방향을 제시함과 동시에 각국의 환경법의 나아가야 할 방향을 말해주는 것이라 할 수 있다. 지속가능한 환경에 부담이 적은 사회를 형성해 나가기 위해 리우선언은 월경오염의 방지, 환경영향평가의 실시, 정보공개와 시민참가의 보호 등 27개의 원칙을 들어 국제법과 국내환경법의 개선을 촉구하고 있는 것이다.

지난날의 1972년의 UN인간환경회의의 선언이 오늘의 국제·국내의 환경법의 방향을 제시하는 지침이 되어 온 것과 마찬가지로 이 리우선언도 또한 장래의 국제·국내의 환경법의 지침이 될 것이며, 우리들은 국가, 자치체, 기업, 시민의 행동이나 방침도 이 리우선언의 원

• 「Agenda 21」의 채택 - Agenda 21은 21세기를 향한 구체적인 행동계획이며, ① 사회적·경제적 요소, ② 개발을 위한 자원의 보전과 관리, ③ 주된 집단들의 역할강화, ④ 실시수단이라는 4부(전체로 40장, 약 500페이지)로 이루어져 있다. 대기보전, 삼림, 사막화, 생물다양성, 해양, 폐기물 등과 같은 구체적인 문제에 관한 프로그램을 제시함과 아울러 그 실시를 위한 자금, 기술이전, 국제기관, 국제법의 방향 등에 관해서도 규정하고 있다.

Agenda 21에 있어서는 지구서미트의 성과를 Follow-up하기 위하여 지속가능한 개발위원회를 UN의 경제사회이사회 아래 설치할 것과 UN사무총장에게 고위자문평의회를 설치할 것을 요청하는 것으로 하고 있다. 또한 Agenda 21의 자금 공급시스템에 대해서는 지구온난화대책, 생물다양성보전, 국제수역환경보전, 오존층보호를 위한 개발도상국지원을 목적으로 한 지구환경 Facility(GEF)를

**지속가능하고도 환경에 부담이 적은 사회를 지향해 나가지 않으면 안될 것이다.**

칙에 비추어 평가하고, 법률을 개선하며 행동을 바꾸어 나감으로써 지속가능하고도 환경에 부담이 적은 사회를 지향해 나가지 않으면 안될 것이다.

### 3 지구환경보전과 환경기본법

(1) 지구서미트 이후 선진각국은

강화·확충할 것 등을 포함하여 현재의 장치를 활용하는 것으로 하며, 또한 각국의 ODA를 대GNP비 0.7%로 한다는 UN목표의 조기달성을 재확인하였다.

그리고, 국가별의 행동계획(National Agenda 21)의 책정이 요구됨과 아울러 지방자치단체의 행동계획(Local Agenda 21)의 책정을 촉구하였고, 모든 주체가 이에 참가하는 것이 필요하다고 하고 있다. 또한 사막화방지를 위한 조약 교섭의 개시가 합의되었다.

• 「삼림원칙성명」의 채택 - 전문과 15개의 원칙으로 이루어져 있으며, 삼림의 경영, 보전, 지속가능한 개발에 기여하며 삼림의 다양하고도 보원적인 기능보지와 이용을 행하기 위한 원칙을 제시하였다. 조약화의 추진에 대해서는 지구서미트에서 합의를 얻지 못했지만, 삼림보전과 지속가능한 경영의 중요성을 표명한 세계최초의 국제적 합의가 되었다.

**지구환경문제에 대응하기 위한  
자국의 환경정책과 기본법을  
지구서미트에 맞춰 수정  
보완하는 과정이 절실히 필요**

이상에서 본 바와 같은 지구환경문제에 대응하기 위해 자국의 환경정책과 그에 관한 기본법을 지구서미트에서 정해진 지속가능한 개발이 실현될 수 있도록 지구환경문제를 중심으로 손질함과 아울러 종래의 환경문제와 환경정책의 역사를 되돌아보면서 그것을 수정보완해 나가는 추세에 있다.

환경정책기본법은 그 이름이 말해 주듯이 「기본법」이며, 그것은 개별의 구체적인 법규제나 법적 조치를 정한다기 보다는 오히려 국정에 중요한 무게를 차지하는 분야에 있어 제도, 정책에 관한 기본방향을 명시함으로써 기본적 정책의 방향을 나타내는 것을 주된 내용으로 하는 법률이다. 이러한 의미에서 환경정책기본법도 환경보전의 분야에 관하여 기본이념을 정하며, 아울러 국가, 지방자치체, 사업자 및 국민의 책무를 명확히 함과 동시에 환경의 보전에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정하는 법률로써, 환경기준의 설정, 환경기본계획 및 환경파괴방지계획의 작성, 심의 회 등과 같은 구체적인 시책에 관한 규정도 포함되지만, 그 대부분

은 시책의 방향성을 나타내는 훈시 규정이라든가 이른바 프로그램규정으로 구성되어 있다. 즉, 기본법은 헌법과 개별법을 연결하는 위치가 부여되며, 구체적인 시책은 본법의 추지를 받아 강구되는 개별의 법제상의 조치와 재정상의 조치를 등을 중심으로 하여 실시되게 된다. 기본법은 법형식적으로는 비록-반적인 법률과 마찬가지로, 그 규율의 대상이 되는 정책분야의 시책을 방향지우는 것이므로 그 대상 분야에 관한 다른 법률에 우월하는 성격을 가지며, 다른 법률은 이것에 유도된다고 하는 관계를 가진다.

(2) 환경정책기본법이 대상으로 하는 이른바 환경의 범위는 오늘의 국내외의 환경문제의 국민적 인식을 바탕으로 하여 변천되어 가는 것이라 할 수 있다. 따라서 환경정책기본법에 관해 논함에 있어서는 이들 사회적 수요, 국민적 인식의 변화에 올바르게 대응하여 건강하고 문화적인 생활에 불가결한 환경의 보전을 위해 필요한 시책이 강구되어야 하는 것이다. 그런데 현행의 환경정책기본법에 있어서의 「환경보전」의 기본적 사고는 대기, 물, 토양 등과 같은 환경의 자연적 구성요소와 그것에 의해 구성되어진 시스템에 착안하여 그 보호 및 정비를 도모함으로써 그것을 사람의 건강과 복지를 위해 양호한 상태로 보전하는 것을 중심적인 내용으로 한 것이었다. 그러나 오늘의 환경문제가 지구환경문제에서 볼 수 있는 바와 같이 규모나 발생의 메커니즘, 필요로 하는 대응에 있어 한 나라의 테두리를 넘어서는 것으로 되게 되면 인류의 생존과

복지의 기반이라 할 수 있는 지구 환경이 크게 손상될 우려가 있다. 이러한 상황을 감안할 때, 오늘날 환경의 보전은 국민의 건강하고 문화적인 생활에 관련된 문제에 그치지 않고 인류 공통의 문제라는 인식을 기본전제로 우리나라가 지구 환경문제에 적극적으로 대응해 나간다는 것을 정책의 기본이념으로 명시할 필요가 있게 된다. 보다 구체적으로는 우리나라에 있어 환경에의 부담이 적은 지속적 개발이 가능한 사회가 구축될 것을 지향하여 환경의 보전이 도모되어야 할 것, 그리고 지구환경보전 등(지구환경보전, 개발도상국의 환경보전과 남극 등 국제적으로 가치가 높은 환경의 보전)에 관한 여러 가지 시책이 전개됨으로써 우리나라를 포함한 지구 전체의 환경보전이 도모되어 인류의 복지에 공헌하게 됨을 의미한다. 다시 말하자면, 인류 사회의 규모가 거대해짐에 따라 환경으로부터 끌어낼 수 있는 유용자원의 양, 환경에 버리는 불용폐기물의 양이 자연의 회복(재생·정화)능력을 넘어서는 결과 공급원과 급수원으로서의 환경이 점차 손상되어 가는 상황에 있다는 인식 아래, 환경에의 부담을 줄여 나가는 시책을 강구할 필요가 있는 것이다. 그리고 이러한 환경에의 부담 저감이 단순히 국내의 환경에 대한 그것에 그치는 것이 아니라 오늘날 지구환경에 대한 것을 포함하는 것임은 두말 할 나위도 없다.

이러한 지구환경보전에 포함되는 사상으로서의 기후변화, 지구온난화, 오존층의 파괴, 해양오염, 야생생물종의 감소, 유기폐기물의 월경이동에 따른 월경오염, 산성우,

사막화, 삼림(특히 열대림)의 감소 현상 등을 들 수 있다.

(3) 현행 환경정책기본법 제17조에도 환경보전을 위한 국제협력에 관해 규정하고 있지만, 오늘날 환경문제가 지구적 규모로 확대되고 있으며, 또한 인류 전체의 이익과 국민의 이익이 분리하기 어렵게 됨에 따라 지구환경보전에 관해 국제적 협력에 의한 지속적 추진을 도모하는 것의 중요성은 환경정책의 불가결의 기본이념의 하나가 되어 있다. 다시 말하여 지구환경보전의 이념으로서 ① 지구환경보전이 인류 공통의 과제이며, 또한 국민적 과제라는 것, ② 우리나라가 국제사회와 밀접한 상호의존관계에 있다는 것, ③ 이러한 지구환경보전에는 우리나라의 능력과 지위를 바탕으로 하는 대응이 필요하다고 하는 기본적 인식을 제시함과 아울러, 이러한 전제아래에서 지구환경보전을 위해 세계 각국과 손을 잡고 적극적으로 대응한다고 하는 기본자세를 명확하게 할 필요가 있다. 즉, 지구환경을 보전하기 위해서는 국내시책과 국제협력을 시책의 양론으로서 진행시킬 필요가 있는 것이며, 여기서 말하는 「지구환경보전」이란 이들 내외에 걸치는 시책의 양쪽을 의미한다고 할 것이다.

이러한 지구환경보전을 위한 국제협력문제와 관련하여 주목되는 것은 지난해 11월 12일에 성립하여 19일에 공포·시행된 바 있는 일본의 환경기본법상의 국제협력 등에 관한 규정의 내용이다. 동법 제32조에 의하면, 「① 정부는 지구환경보전에 관한 국제적인 연계를 확보하는 것과 기타의 지구환경보전에 관

한 국제협력을 추진하기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 힘쓰는 외에 개발도상에 있는 해외의 지역의 환경오염의 보전 및 국제적으로 높은 가치가 있는 것으로 인정되고 있는 환경의 보전으로써 인류의 복지에 공헌함과 아울러 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것에 제공하기 위한 지원을 행하는 것 기타의 개발도상지역의 환경의 보전 등에 관한 국제협력을 추진하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 힘쓰는 것으로 한다.」 「② 정부는 지구환경보전 및 개발도상지역의 환경의 보전 등에 관한 국제협력에 관하여 전문적인 지견을 가지는 자의 육성, 본방 이외의 지역의 환경의 상황 기타의 지구환경보전 등에 관한 국제협력의 원활한 추진을 도모하기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 힘써야 한다.」고 규정하는 한편, 제33조에서는 「정부는 지구환경보전 등에 관한 환경의 상황의 감시, 관측 및 측정의 효과적인 추진을 도모하기 위한 국제적인 연계를 확보하도록 힘쓰고 아울러 지구환경보전 등에 관한 조사 및 시험연구 등의 추진을 도모하기 위한 국제협력을 추진하도록 힘쓰는 것으로 한다.」는 규정과 제34조에서는 「① 정부는 지구환경보전 등에 관한 국제협력을 추진함에 있어 지방자치단체가 수행할 역할의 중요성을 감안하여 지방자치단체에 의한 지구환경보전 등에 관한 국제협력을 위한 활동의 추진을 도모하기 위해 정보의 제공 기타의 필요한 조치를 강구하도록 힘쓰는 것으로 한다. ② 정부는 지구환경보전 등에 관한 국제협력을 추진하는 데 있어 민간단체 등에 의해 본

**정부는 지구환경보전에 관한 국제적인 연계를 확보하는 것과 기타의 지구환경보전에 관한 국제협력을 추진하기 위하여 필요한 조치를 강구하고 있다.**

방 이외의 지역에 있어 지구환경보전 등에 관한 국제협력을 위한 자발적인 활동이 행해지는 것의 중요성을 감안하여 그 활동의 추진을 도모하기 위해 정보의 제공 기타의 필요한 조치를 강구하도록 힘쓰는 것으로 한다.」고 규정하고 있다. 그리고 끝으로 제35조에서는 「① 정부는 국제협력의 실시에 있어서는 그 국제협력의 실시에 관하여 관련되는 지구환경보전 등에 관하여 배려하도록 힘써야 한다. ② 정부는 본방 이외의 지역에서 행해지는 지역에 관련된 지구환경보전 등에 관하여 적절하게 배려할 수 있게 하기 위해 그 사업자에 대한 정보의 제공 기타의 필요한 조치를 강구하도록 힘쓰는 것으로 한다.」고 규정하고 있으며, 예컨대 국제협력사업단에서는 「담건설계획에 관련되는 지침(1989), 「농업개발조사에 관한 지침(1991), 항만, 도로, 하천 등 13개 분야에 걸치는 「사회·경제SOC 정비에 관련된 환경배려지침(1991) 등의 책정작업을 행하고 있다.

### 사업자나 국민등 민간단체에 의해 자발적으로 행해지는 환경의 보전에 관한 활동이 효과적으로 행해지게 되는 것이 중요

(4) 지구환경문제는 공간적인 scale의 크기, 시간적인 scale의 길이, 미묘한 생태계의 복잡한 얽힘 등이라는 점에서 근대공업사회가 도달한 가장 근간적인 과제라 할 수 있다. 그에 비해 오늘날 우리들의 수중에 있는 과학적 지점은 아직도 빈곤하며, 환경의 혜택을 다음 세대에도 계승시키기 위해서는 인류의 영지를 집결하여 조사연구 등에 전념하지 않으면 아니된다. 그리하여 이러한 지구환경보전에 관한 조사연구 등의 중요성을 감안하여 현행 환경정책기본법도 그 제 18조에서 정부의 환경과학기술의 진흥을 위한 실험·조사·연구·기술개발 및 전문인력의 양성 등과 같은 시책강구의무를 규정하고 있거니와, 특히 지구환경보전과의 관계에서는 단지 이러한 시책의 청구는 우리나라만의 노력에 의해 이루어질 수는 없는 것이므로 국제적인 연계의 확보와 시험연구에 관한 국제협력의 추진이 대단히 중요하다고 할 것이다. 구체적으로는 기후변동에 관한 정부간의 panel(IPCC)

을 통한 국제적인 조사연구에 관한 협력추진, 지구권·생물권국제공동연구계획(IGBP), 세계기후연구계획(WCRP) 등과 같은 지구환경보전에 관한 국제공동연구계획에의 적극적인 참가, 연구자의 교류 등을 생각할 수 있다.

(5) 끝으로 우리 환경정책기본법에도 제16조에 환경보전지식 및 정보의 보급을 위한 국민의 환경보전의식의 고취노력과 환경교육의 노력에 관해 규정하고 있거니와, 환경문제는 통상의 경제활동이나 일상적인 생활에 기인하는 경우가 많고 이들 문제를 해결하기 위해서는 앞으로의 경제활동의 방향이라든가 국민의 Life-style이 환경에 대한 부담의 저감이라는 관점에서 재검토될 필요가 있다. 그러기 위해서는 의욕을 가지는 사업자나 국민등 민간단체에 의해 자발적으로 행해지는 환경의 보전에 관한 활동이 효과적으로 행해지게 되는 것이 중요하다. 이와 관련하여 필요한 정부의 조치로서는 지식의 보급, 바람직한 활동의 권장, 자금의 확보, 지도, 조언 등 여러 가지 형태의 것을 생각할 수 있으나, 지구환경보전과의 관계에서는 특히 지구환경기금의 설립과 자연환경보전법에 대한 기부금에 대한 세제우대조치 등이라 할 수 있다. 일본의 경우, 지구환경기금은 정부의 출자와 민간(개인과 기업 등)의 기부에 의거하여 조성된 기금에 의하여 지구환경보전에 종사하는 NGO 등 민간단체의 활동에 대하여 종합적인 지원을 하기 위해 1993년 5월 환경사업단에 설치된 것이며, 구체적으로는 개발도상지역이나 국내에서 행하는 식림, 야생생물보호, 자원재생

등의 활동에 대하여 자금조성을 행하는 외에 이들 활동의 진흥에 도움이 되는 정보제공, 연수 등을 행하는 것으로 되어 있다.

### 4. 환경정책기본법의 실효성확보문제

(1) 우리나라 헌법은 제5공화국 헌법 이래로 이른바 환경권의 보장에 관하여 제25조에서 「① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.」고 규정하고 있다. 그러나 헌법이 규정하는 이러한 환경권의 법적 성질에 관해서는 학설상의 대위가 있으며, 일반적으로는 헌법 제25조의 규정은 프로그램적 규정으로 이해하는 것이 지배적인 견해인 듯하다. 따라서 그것이 구체적인 청구권으로서의 성질을 가지기 위해서는 개별적인 법률의 규정을 기다리지 않으면 안되는 것으로 이해되고 있다. 그리하여 환경보전이 실효성 있는 것이 되기 위해서는 환경정책기본법에서 환경권을 보장하는 규정을 두어야 한다는 유력한 주장이 제기된다.

이제까지 국민에게 실제적인 청구권으로서의 환경권이 보장되지 않고 있기 때문에 환경단체에게는 원고적격(제소권)이 없고, 예컨대 토지소유자가 아닌 한, 법적으로 자연의 파괴를 저지할 수 없었다는 것이다. 그러나 인간이 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해서 쾌적한 환경을 피할 수 없다는 것을 법률상의 「권리」로서 위치지우

는데 대해서는 권리의 구체적인 내용이 불명확하며, 구체적인 신체·재산상의 피해에 대한 배제와 손해배상청구는 모르지만, 일반적인 쾌적한 환경조성을 국가에게 요구할 권리는 현실적으로 그 보장이 기대하기 어렵다는 이견과 함께 헌법 제25조의 규정과 함께 현행 환경정책기본법 제2조가 규정하는 환경정책의 기본이념 속에 환경권의 취지가 흡수되어 있다고 보고 있다.

(2) 현행 환경정책기본법은 제12조에서 환경처장관이 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경보전장기종합계획을 수립하게 되어 있으며, 그 속에 환경보전목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획을 포함시키도록 되어 있다(제13조 제4호). 이러한 환경기본계획은 앞으로의 행정, 특히 개발행위에 대하여 모두 상위에서 계획이 되어야 하는 것이며, 「지속가능한 개발」을 지향하는 이상은 이러한 환경기본계획에 저촉되지 않게 개발이 행해지지 않으면 아니된다. 환경정책기본법 속에 아무리 환경기본계획을 도입했다 하더라도 이것이 개발계획의 상위에서 하는 것이 아니라 이제까지의 환경영향평가와 마찬가지로 개발의 면죄부의 구실을 하게 될 가능성이 없다.

환경처를 환경부로 격상해서 권한과 예산을 확대하는 것도 한 가지 해결방안일지 모르겠지만 그것은 쉬운 일이 아니며, 또한 실현되었다고 하더라도 그것만으로는 체계나 상공·건설 양부와 같은 실무부의 힘을 규제할 수 있을 것으로 생각되지 아니한다.

따라서 국민에게 환경권을, 환경

단체에게 노동조합과 마찬가지로 사회적 권리(예컨대 원고적격성)를 인정하며 거기에는 주민참가의 제도를 만들어 환경보전의 여론과 운동의 토대 위에 환경기본계획을 수립하는 것이지 않을 것 같으면 그것은 한갓 그림의 떡으로 되어 버리는 것이 아닌가 생각된다. 이러한 의미에서도 환경정책기본법 속에는 주민참가의 규정을 마련하며, 정보의 공개에 대해서도 충분한 배려가 베풀어짐으로써 주민이 개발계획의 단계로부터 참가하여 결정에 참여하도록 하지 않을 것 같으면 환경정책의 실효성은 확보되지 못할 것이다.

(3) 환경정책기본법이 지구환경정책을 구현하기 위한 필수적인 장치의 하나는 환경영향평가제라 할 수 있거니와, 현실에 있어 행해지고 있는 평가에서는 사업의 정지나 근본적 수정은 행해지지 않고, 제3자에 의한 심사도 없이 사실상은 주민실득을 위한 개발의 면죄부가 되고 있기 때문에 개발에 의한 환경파괴의 예방이 되지 못하고 있는 것이다.

(4) 여기서 한 가지 문제삼고자 하는 것은 환경정책의 경제적 수단, 특히 환경세에 관한 것이다. 오늘의 환경문제를 해결하기 위해서는 규제조치 등과 같은 종전의 시책 외에 시장메커니즘을 통한 경제적 수법을 활용하는 것이 효과적인 것으로 기대되고 있으며, 환경에의 부담발생에 관련된 자, 즉 부담활동을 영위하는 자에게 스스로의 활동과 관련된 부담을 저감시키도록 경제적 인센티브 혹은 반인센티브를 부여하는 시책이 중요시되고 있다. 공해방지를 위한 시설의 장비

## 환경처를 환경부로 격상해서 권한과 예산을 확대하는 것도 한 가지 해결방안

등에 있어서 종래부터 행해지고 있는 세제우대조치, 저이용자 등과 같은 금융상의 조치 등의 경제적 조성에 관한 조치가 그것이다. 이러한 경제적 수단은 규제적 수법과 비교할 때, ① 정해진 기준을 달성하기 위한 최적의 방법을 오염자 자신의 결정에 맡김으로써, 혹은 모든 활동분야에 걸쳐 환경보전의 한계비용을 배출과징금의 수준에 일치시킴으로써 상당한 비용절감을 가능하게 하며, ② 규제에 의해 정해진 수준 이하로 오염을 억제하려는 인센티브를 주게 되며, 또한 새로운 연구개발활동을 유리하게 함으로써 새로운 오염방지기술, 생활프로세스, 무공해제품의 개발을 촉진한다. ③ 유연성을 증대한다. 규제당국으로는 과징금을 수정·조정하는 것이 법률이나 규칙을 개정하는 것보다 간단하고 빠를 때가 많으며, 오염자에게는 전체적인 예산계약 속에서의 선택에 자유를 지닐 수 있다는 등의 장점이 있다. 환경세의 도입에 관해서는 우리나라에서도 간헐적으로 논의의 대상이 된 바 있으나, 화란, 북구제국에서 이미 도입되어 있고, 독일에서



도 원칙찬성, 영국이나 남구주에서는 반대하는 상황에 있다고 한다. 환경세는 언젠가는 도입될 것이 거의 확실하지만, 그것이 일반자원일 될 가능성이 강하기 때문에 몇 가지 전제조건이 필요한 것이 아닌가 생각된다. 예컨대 군사비나 낭비적 요소가 있는 공공사업의 축소, 소비세나 소득세의 감세와의 상관관계 등이 문제된다고 할 것이다.

## 5. 맺는 말

지구환경문제는 일정 지역의 공해문제와는 그 차원을 달리하며, 질이 다른 내용의 것도 있다. 예컨대 프레온가스나 CO<sub>2</sub>의 문제가 그것이다. 프레온가스는 생산이나 생활의 과정에서 가격도 싸고 안전하고 무해하기 때문에 편리한 것으로서 다양한 용도로 쓰여 왔다. 그러나 이것이 성층권에서 분해되어 오존층을 파괴하면 인간의 건강과 농작물 등 생태계에 중대한 손상을 입히게 된다. 그리고 CO<sub>2</sub>의 증대도 지역 내에서는 손상을 낼 정도의 것은 아니다. 그러나 이것이 누적되어 지구를 온난화하여 심각한 재해를 야기시킬 가능성이 있다. 더구나 이들은 그 영향을 제거 시키기에는 장기간의 규제가 필요하며, 당장 어떤 조치를 취하지 않으면 아니된다. 이제까지의 SO<sub>x</sub>나 NO<sub>x</sub>와 같이 발생원의 주변에서 직접 막바로 인간의 건강 등에 피해를 나타나게 하는 것과 같이 인과관계가 비교적 알기 쉽고 눈으로 볼 수 있는 경우와는 다르다.

그러나 대책의 방법이 다른 것인가 하면 그렇지 않다. 프레온가스도 CO<sub>2</sub>도 지역에 있는 공장 등과 같

은 사업체나 교통기관에서 사용을 그만두거나 혹은 삭감해 나가는 것 이외에는 해결의 방법이 없다. 글자 그대로, Think Globally, Act Locally(지구규모로 생각하고 지역으로부터 행동하자)이라 할 수 있다. 더구나 CO<sub>2</sub> 삭감을 위해서는 석탄이나 석유 등과 같은 화석연료를 제한하는 것이 동시에 SO<sub>x</sub>나 NO<sub>2</sub> 등과 같은 국내의 유해물질의 삭감을 촉구하는 것이 되기도 한다. 이러한 의미에서 지구규모의 대책과 국내의 환경대책은 일반적인 관계에 있으며 중층적인 구조를 이루고 있는 것이라 할 수 있다. 따라서 양자는 상대적으로 구별하면서도 전체로서는 연속적인 것으로 파악하지 않으면 아니되는 것이다.

동서냉전구조가 종결된 오늘날, 인류에게 있어 최대의 위협은 세계 각지에서 심각화하고 있는 다종다양한 환경문제이다. 그 가운데서도 그 영향의 크기와 문제해결의 어려움 때문에 특히 관심의 대상이 되는 것은 이상과 같은 프레온가스에 의한 성층권 오존층의 파괴라든가 CO<sub>2</sub> 등의 온실효과가스에 의한 지구온난화, 그리고 생물종의 다양성의 보존 등으로 대표되고 있는 전 지구규모에서의 환경문제, 즉 지구 환경문제라 할 수 있다. 이것은 1992년 6월에 브라질의 리우데자네이로에서 개최된 UN환경개발회의, 이른바 지구환경수뇌회의(지구서밋)에서도 명확히 밝혀진 바와 같이 오늘의 세계의 공통적인 인식이라 할 수 있다.

한편, 동구공산권사회의 해체와 소비에트연방의 붕괴, 그리고 이들 나라들의 자유경제제도로의 이행이라는 역사적인 사태를 맞이하

여 현재의 세계 각국의 경제는 이제까지 이상으로 국제적인 결합을 강화하고 있으며, 그 결과, 국제무역은 EU의 시장통합, GATT의 우루과이라운드 등의 동향, 미자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)의 멕시코까지도 포함한 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)에의 확대에서도 알 수 있는 바와 같이, 보다 더한 자유화로 가속화되고 있다. 또한 이러한 움직임과 더불어 비관세장벽이 될 가능성이 있는, 혹은 산업의 국제경쟁력에 영향을 주게 될 우려가 있는 각국의 국내 정책이나 각종의 기준에 있어서는 그 국제적인 협조 내지 국제화에의 요청이 더욱 강화되고 있는 것이다. 그리고 이러한 무역의 자유화라고 하는 움직임에 대해서는 오늘날 심각화하고 있는 환경문제를 해결하기 위한 방향과는 반드시 일치하지 않는 것이 아니가 하는 지적도 없지 않다. 더구나 현실에 있어서도 가속화되는 경제의 국제화와 무역의 자유화가 환경문제를 악화 시킴으로써 새로운 환경문제를 야기시키고 있다고 하는 사태도 나타나고 있는 것이다. 이러한 일련의 사태변화에 대하여 우리의 환경정책은 바야흐로 커다란 전환기에 놓여 있다고 할 수 있으며, 특히 세계적 내지 국제적인 차원에서 여하히 대처해야 할 것인가가 현재 우리가 당면하고 있는 커다란 과제라 아니 할 수 없다. 지구환경문제와 환경정책기본법에 관한 문제도 이러한 시각에서 그 의의의 중대성을 다시 한 번 인식하지 않을 수 없는 것이다.