

환경질 보전을 위한 법적 가치에 대한 연구

A Study on the Law's Value for Environment Quality's Protection

박 노 정 (공주영상대학 교수)

This study deals with legislation on the formation and development of environment rights and the change of environmental laws concerned to the international environmental declamation and agreement and to the judicial precedents on environmental disputes.

Since 1960's, The conception of environment rights deals with the serious pollution and destruction of natural ecosystem as the components of laws.

In conclusion, this paper consists of between Korea environment law's development and the foreign legislation laws case.

키워드 : 환경법, 환경질, 오염

Key Words : environment law, environment quality, pollution

I. 서론

환경문제가 국가의 최우선과제로 전세계적인 문제로 대두되면서 각국에서 환경법에 대한 체계가 갖추어지고 이것이 확산됨에 따라 무역거래에까지 환경법제가 논의되고 있으며, 이러한 환경문제에 대한 접근방법은 삶의 질, 환경의 질을 거론하게 되면서 다양해지고 있다.

또한 산업혁명 이후 급성장한 현대경제는 성장이테올로기가 지배하던 시대의 환경 문제는 성장의 한계요인으로 등장한 인구, 자원, 에너지의 고갈문제로서 공해중심으로 거론되었으나 최근에는 생태계의 위기가 진행됨에 따라 생존의 환경문제를 보지 않으면 안 될 절박한 현실에 놓여 있다(홍준형, 1994: 23).

우리나라에서도 환경오염의 증가현상은 식수오염문제, 수도권 대기오염문제, 폐놀 방류사태, 시화호 오염사태, 여천공단 오염사태 등과 같은 환경문제가 끊임없이 발생

하고 있다. 이러한 환경오염문제는 인류생존의 문제로 대두될 정도로 심각한 지경에 이르고 있으며, 그로 인한 환경오염의 피해가 확대일변도에 있어 실질적인 대책의 마련이 시급한 실정이다.

따라서 본 고찰에서는 첫째, 이러한 환경권(오염)침해에 대한 외국의 환경법의 발전을 검토하여 우리나라의 환경법의 발전과정을 비교 고찰해 보고, 둘째, 환경법의 헌법적 근거와 법적성질을, 셋째, 환경보호를 위한 실정법상의 구현제도를, 넷째, 환경침해에 대한 권리구제방법을 통해 현행 환경법제의 문제점들을 중심으로 고찰하였다.

II. 환경보호를 위한 선진국의 법적 발전

1. 환경법의 발전

(1) 미 국

미국에서 환경정책과 환경행정의 일대 전환을 이룩한 것은 1969년의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act : NEPA)의 제정과 1970년의 환경보호처(Environmental Protection Agency : EPA)의 발족이다.

국가환경정책법은 환경영향평가와 이를 관장할 환경질평의회를 중심으로 연방정부에 환경행정기구를 설치하는 방안이 검토됨에 따라 닉슨 대통령은 환경오염대처행정을 전담할 환경보호처(EPA)를 설치하기로 결정했다. 이에 따라 해양대기의 행정은 상무부에 속하게 되어서 미국은 환경관련 행정이 여러 부서에 분산되어 있는 형태를 취하게 되었다¹⁾.

환경보호처가 발족한 후 의회는 기존의 미약한 대기 및 수질오염규제법을 대폭 개정하였으며, 새로운 대책법률을 제정하였다. 1970년에 의회는 기존의 대기정화법(The Clean Air Act)을 대폭 개정하여 사실상 새로운 법률을 만들었으며, 1972년에는 기존의 수질정화법(The Clean Water Act)을 대폭 개정하였고, 소음규제법(The Noise Control Act)을, 1976년에 유해화학물질관리법(The Toxic Substance Control Act : TOSCA), 자원보존회복법(The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA), 1980년에 종합환경대응책임법(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) 등을 제정하였다.

이렇게 형성된 현재의 미국 환경법은 기본법이라고 할 수 있는 국가환경정책법²⁾을

1) 이점에서 영국 등 유럽 국가들이 환경부로 하여금 환경오염, 자원관리, 산림보호, 수자원관리 등 모든 자원, 환경업무를 같이 담당하게 하고 있는 것과 비교된다(이상돈·이창환, 2000: 54).

2) 동법 제2조에서는 그 목적을, ① 인간과 환경과의 조화를 증진시킬 국가정책을 천명하고, ② 환경과 생물권에 대한 피해를 방지 또는 억제하고, ③ 인간의 건강과 복지를 증진하는 노력을 촉진하며, ④ 국가의 중요한 생태학적 조직과 자연자원의 이해를 제고하며, ⑤ 환경위원회를 설치할 것을 규정하고 있다. 또한 동법의 목적달성을 위하여, 국가는 환경의 수탁자로서 모든 국민의 건강, 생산력, 미학적, 문화적으로 쾌적한 환경을 보존, 유지하고,

위시하여 대기, 수질, 폐기물, 유독물 등 각개의 오염현상에 대처하기 위하여 제정된 개별법으로 구성되어 있는데 그 연도별 제정현황은 다음과 같다.

- 1969년 : 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)
- 1970년 : 대기정화법(The Clean Air Act)
- 1972년 : 연방수질오염규제법(The Federal Water Pollution Control Act)
 해양보호연구보존법(The Marine Protection, Research and Sanctuary Act)
 식용수법(The Safety Drinking Water Act)
 소음규제법(The Noise Control Act)
 연방살충제초구서제법(The Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act)
- 1976년 : 유해화학물질관리법(The Toxic Substance Control Act)
 자원보존회복법(The Resource Conservation and Recovery Act)
- 1980년 : 종합환경대응책임법(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)
- 1986년 : 비상계획 및 알 권리에 관한 법(The Emergency Planning and Community Right to Know Act)
- 1990년 : 유류오염법(The Oil Pollution Act)
 환경오염방지법(The Pollution Prevention Act)
 대기정화법(The Clean Air Act)改正

1972년에 제정된 멸종위기종자법은 내무부가 관장하는데 미국 국가문자에 나오는 흰머리 독수리, 콘도르 등 멸종위기에 처한 동식물을 보호하고 또 증식시키기 위한 법률이다. 특히 흰머리 독수리는 1999년 7월 20일 5,000쌍이 둥지를 틀고 있음이 파악되어서 더 이상 멸종위기에 처해 있다고 볼 수 없다고 판단하여, 멸종위기 종자에서 해제시켰다. 같은 해 제정된 해양포유류동물보호법은 고래 등 해양포유류의 포획을 금지하기 위한 법률이다. 그 외에도 항구유조선안전법, 외대륙붕법 등 많은 법률이 환경에 직접적으로 관계된다.

미국에서는 국립공원과 대륙붕을 관장하는 내무부, 국립산림을 관장하는 농무부, 해양과 대기를 관장하는 상무부에 의해 운영되고 있는 법률이 많다. 또한 환경보호처(EPA)가 관장하는 법률로써는, 1980년 카터 민주당 정권의 마지막 순간에 의회를 통과한 종합환경대응책임법은 유명한 러브 캐널사건(이상돈, 1988: 75-81)으로 드러난 유해폐기물의 오염지점을 정화하기 위한 법률이다. 1986년에 개정된 비상계획 및 알

인간생활의 쾌적함을 허용할 자원사용과 인구간의 균형을 달성하고, 자연자원의 질을 향상시키기 위한 모든 실용적인 수단을 활용하는 것을 연방정부의 항구적인 책임이라고 선언하고 있다. 그리고 의회는 모든 개인이 건강한 환경을 향유할 수 있음과 모든 개인은 환경의 보전과 증진에 기여할 책임이 있음을 확인함으로써 이른바 환경권과 환경보전의무를 법제화하고 있다(허남오, 1995: 25).

권리에 관한 법률은 1984년 인도 보팔에서 일어난 유니언 카바이드사의 유독가스 유출사고 및 그 이듬해 펜실바니아에서의 같은 회사의 사고에 자극되어 유독물질을 사용하는 공장에 대해 지역주민이 적절히 위험성에 대해 통보 받도록 한 것이다(이상돈·이창환, 2000: 56).

1980년대 말 환경보호처는 미국의 환경법이 개별매체별로 돼 있기 때문에 이른바 “cross-media”의 오염문제에 취약하며, 통합적인 환경관리에 미흡하다는 문제의식을 갖고 통합환경법안을 만드는 작업을 한 바 있다(이상돈, 1988: 175-184). 그러나 이미 대기, 수질, 폐기물 등의 분야별로 법이 제정되어 있고, 모든 행정도 그렇게 되어 있어 이를 고치기가 쉽지 않을뿐더러 통합법률은 나름대로의 단점도 있기 때문에 이러한 급격한 입법안은 결실을 맺지 못하였다. 한편 1990년에는 분야별 입법의 단점을 메우기 위해 오염대책의 예방과 우선순위를 천명한 환경오염방지법을 제정하였다.

한편 실용주의적인 법률이 강한 미국에서 환경법의 일반원칙을 도출하려는 시도는 거의 존재하지 않는다. 다만, 환경법 중에서 국가환경정책법과 환경오염방지법이 환경정책과 관리에 관한 일반원칙을 천명하고 있을 뿐이다. 따라서 미국의 환경입법체계는 대응전략을 위주로 이루어졌으며, 이러한 환경관련 법률의 체계는 다음과 같다(이상돈·이창환, 2000: 57).

- 기본정책법 : 국가환경정책법(NEPA)
- 환경오염방지법(PPA)
- 개별대책법 : 대기정화법(CAA)
- 수질정화법(CWA)
- 소음규제법(NCA)
- 자원보전회복법(RCRA)
- 유해화학물질관리법(TOSCA)
- 종합환경대응책임법(CERCLA)
- 연방살충제구서제법(FIFRA)

(2) 일 본

제2차 세계대전 패전에서 경제성장을 이룬 일본은 환경오염도 심각한 결과를 초래하였다. 1970년대 초까지 수은에 중독된 환자가 150명이 사망하였고, 카드뮴 중독에 의한 이따이이따이병으로 1천명의 희생자가 발생하였다.

이러한 환경오염문제를 해결하기 위해 마련된 일본환경법의 역사는 3기로 나누어볼 수 있다(김원규, 1988: 73).

제1기(1880년~1945년)는 1880년 죽미동산 사건이후 공해방지를 위한 정책이 신속히 취해진 시기이다.

제2기(1945년~1958년)는 제2차 세계대전에서 패전과 한국의 6·25사변을 거쳐 중

화학공업화와 더불어 에너지원이 석탄에서 석유로 바뀌어가면서 대기오염이 심하던 시기이다. 이 당시는 공해가 지역주민에게 불이익을 가져오는 지역성 때문에 지방공공단체가 큰 역할을 수행하였다.

제3기(1958~1973년)는 중화학공업의 완성과 더불어 환경오염물질 중 유황산화물, 수은 등이 문제가 되던 시기로서, 1967년 공해대책기본법이 제정되고, 1970년 대폭 개정과 함께 일본환경법의 체계가 확립되어, 기능상 공해규제법, 공해방지사업법, 공해구제법으로 나눌 수 있다³⁾. 일본의 연도별 환경법체계는 다음과 같다(허남오, 1995: 27).

- 1967년 : 공해대책기본법
공해분쟁처리법
- 1968년 : 소음규제법
대기오염방지법
- 1970년 : 수질오염방지법
해양오염 및 해상재해의 방지에 관한 법률
공해방지사업비 사업자부담법
사람의 건강에 관계되는 공해범죄의 처벌에 관한 법률
폐기물 처리 및 청소에 관한 법률
- 1973년 : 공해건강피해보상법
- 1981년 : 광역립해환경정비센터법
- 1984년 : 호소수질보전특별조치법
- 1991년 : 재생자원의 이용촉진에 관한 법률

일본에서는 1988년 이후 오존층파괴, 지구온난화 등 지구규모의 환경문제가 전세계적인 관심사로 대두됨에 따라 일본 정부도 지구환경문제에 본격적으로 대처하기 시작하였다.

첫째, 폐기물의 재활용에 관한 법제도의 정비이다. 1990년부터 환경청, 통산성, 후생성 등에서 폐기물의 재활용을 촉진하기 위한 검토가 진행되었고, 1991년에는 「재생자원의 이용촉진에 관한 법률」과 「폐기물처리 및 청소에 관한 법률」의 일부 개정안이 공포되었다.

둘째, 수은이나 PCB등 유해폐기물의 수출입을 규제하는 「바젤협약(1989년 채택, 1992년 발효)」에 대한 국내법의 정비이다. 환경청, 통산성, 후생성이 공동으로 「특정유해폐기물의 수출입규제에 관한 법률」을 입안하였다.

셋째, 야생동식물의 보호를 위한 움직임이다. 일본은 「멸종위기에 처한 야생동식물

3) 인권침해를 막기 위해 환경립법에서 요구되는 관점으로, ① 환경권이라는 기본권의 확립, ② 환경권침해에 대하여는 주민측의 유효한 감시와 시정의 길, ③ 공해에 대한 기업책임과 비용부담 및 정보공개 원칙, ④ 지방자치단체의 권한과 재산의 확보, ⑤ 환경기준은 쾌적한 환경확보가 목표로 함을 든다(松本昌悅, 1972: 193).

의 국제거래에 관한 협약(1973년 채택, 1975년 발효)에 1980년 가입하였고, 동 협약의 가입에 따라 국내에서의 특정 야생동식물의 거래를 규제하기 위하여 1987년 「야생동식물의 양도거래규제 등에 관한 법률」을 제정하였다. 또한 야생동식물과 생태계를 종합적이고 체계적으로 보호하기 위하여 환경청은 1992년 3월 「절멸위기에 처한 야생동식물의 보존법」을 제정하였다.

넷째, 동경, 횡빈 주변의 질소화물(NOx)의 대책을 수립하기 위한 자동차배기가스 규제법이다. 이는 1992년 5월 공포된 법안으로 버스, 트럭 등 디젤자동차를 가솔린 자동차로의 전환을 의무화하고, 자동차사용의 합리화를 담고 있다.

초안에는 질소산화물에 대한 유력한 저감수단으로서 자동차배출가스에 대한 총량규제가 검토되었으나, 최종적으로 지역내에서 주행량의 측정이 기술적으로 곤란하다는 이유 때문에 도입되지 않았다. 환경청에서는 동법이 실시된으로 해서 2000년까지는 질소산화물의 환경기준이 모든 지역에서 달성될 것으로 기대하고 있다.

다섯째, 지구환경문제에 보다 능동적으로 대처하기 위한 환경기본법 제정이다. 동법은 1993년 11월 19일 제정하여 시행하고 있으나, 지구환경보전이 인류공동의 과제임을 내세우는 동법은, 오히려 지방자치체의 조례에서 환경권을 인정하는 일본의 특수성 때문에, 학설상 환경권을 인정하고 있지만 판례상 인정되지 않고 있는 실정이다(허남오, 1995: 29)

(3) 독일

독일의 환경법도 다른 나라와 마찬가지로 1970년대 이후에 발전하였다(박수혁, 1984: 59-76). 독일은 연방국가이기 때문에 헌법적 원칙에 의하여 연방정부의 배타적 입법사항, 주 정부의 배타적 입법사항, 연방정부와 주 정부의 경합적 입법사항으로 구분되는데, 환경에 관한 입법사항도 그 대상에 따라서 구분된다. 연방의 배타적 입법사항은 주로 국제협약의 이행이나 철도, 도로, 항공운수에 관련된 것이기 때문에 결국 환경에 관한 중요한 입법권한은 연방과 주의 경합적인 권한이거나 주의 입법권한에 속한 것들이다. 연방의회에서 제정된 중요한 환경관련법률로는 다음과 같다(이상돈·이창환, 2000: 81).

1971년 : 비행소음규제법, 대기오염방지법

1972년 : 폐기물처리법, DDT취급법

1974년 : 연방 임미시온방지법

1975년 : 연방산림법, 유해물질수송법

1976년 : 원자력법, 수질관리법, 하수부담금법, 자연보호법

1980년 : 유해화학물질법

독일 환경법의 특색은 비교적 짧은 시기에 정교한 입법체계를 갖추고 있다는 점으로 1971년의 연방정부의 환경프로그램에 의해 본격적인 입법이 이루어지고 있음을 알

수 있다. 이러한 환경법은 여러 기준에 의해 분류할 수 있으나, 그 규율 대상에 따라 환경사법, 환경행정법, 환경형법으로 나누는데 환경보호가 우선적으로는 국가의 과업으로 인정되고 있으므로 환경법은 주로 환경행정법의 체계로 이루어지게 된다.

환경행정법은 공익을 보호법익으로 하는 여러 법률로 이루어진 체계로서 사전적인 단계에서의 환경법의 성질을 갖는다. 즉 환경행정법의 규율대상은 절대적인 환경보호가 아니라 환경의 이용과 이로 인한 환경에의 부담 등의 다양한 측면을 고려하여, 적절한 보호와 이용의 형태를 규율하게 된다.

환경사법은 독일 민법 제906조에 의해 규율되고 있으나, 환경책임법이 제정되어 1991년부터 시행되고 있다(허남오, 1995: 30). 환경형법은 1980년의 개정을 통하여 형법전의 한 부분으로서 “환경에 대한 범죄행위”를 규정함으로써 생태계의 독자적인 법익성을 긍정하였다. 당시의 입법이유서를 보면, 형법에 의한 환경보호는 인간 생활영역의 구성요소로서의 물, 공기, 토지와 같은 기본적인 생활토대의 보호도 포함하여야 하며, 이와 같은 생태계적 보호리익을 또한 법익으로 인정해야 한다고 언급하고 있다(한국형사법학회 초청 강연회, 1994: 3).

독일 환경법의 특색은 법규정 내용이 실용성 위주의 미국과는 달리 규범적으로 체계화된 점이다. 최근 독일법의 경향은 통일적인 환경립법을 나타내고 있다. 이미 1976년에 연방정부의 환경보고서를 통해 이러한 통일환경작업의 필요성을 인식한 독일에서는 1987년 이래로 연방정부의 주도하에 그간 준비작업을 거쳐 많은 학자들과 실무자들이 참여하여, 1991년 통일환경법의 총론부분의 시안이 공개되었다(유지태, 1994: 604-620). 1994년에는 169개 조문으로 구성된 각칙에 대한 교수초안이 완성되었다. 교수초안에 제시된 환경법전은 600여개의 조문을 가진 방대한 법전이다(전경운, 1998: 297). 독일은 1997년 7월 환경법의 통합을 위한 전문위원회 초안(UGB-KomE)을 발표했는데 이 초안은 17장 775개 조문을 담고 있다.

(4) 우리나라의 환경법 발전

1) 공해방지시대(1960년~1977년)

우리나라의 환경법의 연원은 1963년 공해방지법이 제정된 때부터라고 할 수 있다. 당시에는 경제개발을 본격적으로 추진하고자 하는 출발단계였기 때문에 환경오염이 심각해졌다는 것보다는 외자도입과 관련해서 환경법규가 있어야 되겠다는 고려에서 제정한 측면이 크다. 따라서 공해방지법은 전문 21개조에 지나지 않는 피상적인 입법으로 위생법인 성격이 강하고, 내용도 지정된 공해방지 구역에 소재한 공장에 대해서 공해안전 기준을 준수하도록 하는 정도에 그쳤다. 또한 공해를 다루는 전담기관이나 법시행에 필요한 예산조치가 없었으며, 이 법은 거의 시행되지 못하고 실제적으로 사문화 된 것이나 다름 없었다. 그것은 시행에 관한 구체적이고 세부적인 사항을 정할 공해방지법시행규칙이 1969년 7월에야 겨우 제정된 데서 알 수 있는 일이다. 이후

1960년대 후반에 이르러서야 국지적이기는 하지만 공해현상이 점차 현저해짐에 따라 정부도 소극적이거나 공해대책에 관심을 보이기 시작하였다. 이에 따라 1971년 1월 공해방지법을 대폭적인 수정, 강화하게 되는 데, 이때 배출시설 및 배출허용기준의 개념을 도입하는 등 공해규제를 위하여 진일보한 규정을 다수 도입하게 된다. 그러나 아직 대중료법적인 공해법적 성격을 벗어나지는 못하고 있었다. 그럼에도 불구하고 공해방지법은 1977년 환경보전법의 제정으로 폐지될 때까지 우리나라에서 공해방지를 위한 기본법으로서의 역할을 담당하였다고 할 수 있다.

2) 환경보전법시대(1977년~1987년)

1972년에는 스톡홀름에서 유엔환경회의가 열렸으나 정부는 그 중요성을 의도적으로 축소시킨 경향을 띠고 있던 중 한강에서 기형물고기가 잡히며 농촌에 심각한 농약공해가 있다는 보도가 간헐적으로 있었고, 서울의 중랑천은 썩어가고 있었다(이상규, 1993: 29).

1977년 1월 박정희 대통령은 년두 시정 기자회견에서 최초로 환경문제의 중요성에 대해 언급하였으며, 박 대통령의 지시에 의해 새로운 법률을 만드는 작업이 진행되어, 국회는 1977년 12월 환경보전법을 통과시켰다. 또한 환경행정전담부서를 주는 문제가 논의되었는데 독립부서로서 환경부, 국무총리 직속의 환경처도 논의되었으나, 결국 보사부 외청인 환경청으로 낙착되었다. 1980년 초에 환경청이 발족하였는데 당시 여러 가지 정치적인 여건 때문에 초기에는 위상도 불분명했다.

환경보전법의 제정으로 우리나라의 환경대책립법은 공해법에서 환경법으로의 전환이 이루어졌다고 할 수 있다(김종민, 1994: 87-88). 환경보전법은 11장 70조로 종전의 공해방지법과는 비교가 되지 않는 진정한 환경법이었다. 동법의 특징은 환경기준의 설정, 환경영향평가제도의 실시와 환경오염도의 상시측정 및 국립환경연구소의 설치, 특정대책지역의 지정과 사업자에 대한 환경오염방지비용부담제 등을 도입하였다.

이 밖에도 1954년 유류에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약(OILPOL)이 채택됨에 따라 해양오염규제에 관한 국제협약에 가입할 필요성이 제기됨으로 인해 1977년 12월에 해양오염방지법을 제정하였으며, 농촌지역의 근대화에 따른 농촌지역의 폐비닐 문제가 심각함에 따라 1979년 12월에 합성수지폐기물관리사업법을 제정하여 한국자원재생공사를 설립하게 되었고, 환경오염방지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 1983년 5월에 환경오염방지사업법을 제정하여 환경관리공단의 전신인 환경오염방지사업단을 설립하였다.

3) 1986년 환경보전법 개정과 폐기물관리법 제정

환경법은 제5공화국에 들어와서 환경정책의 최대과제인 아시안 게임과 서울 올림픽 준비에 따라 서울의 공기와 한강이 외국에 공개되어도 괜찮을 정도가 되어야 한다는

것으로서, 한강종합개발계획, 저공해자동차, 저유황 경유의 보급은 모두 이와 관련이 있는 것이다.

1985년부터 아시안 게임과 올림픽 게임에 대비한 환경대책이 논의된 계기로서 환경립법과 환경행정의 확충이 거론되었다. 그 첫 단계로서 1986년 정기국회에서 환경보전법이 개정되었고, 폐기물관리법이 새로 제정되었는데 이는 폐기물관리 대책을 확충하고 환경청 산하에 6개의 지청을 설치해서 법 집행의 실효성을 도모하기 위함이었다. 개정된 환경보전법과 새로이 제정된 폐기물관리법이 1987년 7월 1일에 발효함에 따라서 기존의 오물청소법은 폐지되었고, 환경청에는 폐기물관리국이 설치되었으며, 서울, 대전, 광주, 원주, 대구에 환경지청이 설치되어 이들 6개 지청이 공단내의 배출시설과 특정유해물질을 배출하는 배출시설에 대한 허가와 지도단속을 하게 되었다.

또한 폐기물관리법의 제정은 환경보전법이 발전적으로 해체되고 개별대책법이 제정되는 이른바 분권화의 시작을 의미하는 것이었다. 더욱이 환경청이라는 보사부의 외청으로 환경행정을 실질적으로 수행하기 어렵다는 인식이 자리잡게 됨에 따라 환경행정부서를 각료급 부서로 격상시키기 위한 논의가 정부내외에서 이루어졌다(구연창, 1987: 11-37).

4) 환경정책기본법(1990년)과 환경6법의 제정, 1990년대의 환경립법

1987년 여름 환경청은 환경보전법을 분법화하여, ① 환경정책기본법, ② 대기환경보전법, ③ 수질환경보전법, ④ 소음·진동규제법, ⑤ 유해화학물질관리법, ⑥ 환경오염피해분쟁조정법의 6개 환경법안을 마련하였고, 1990년 6월 임시국회에서 통과되었다. 1991년 2월의 임시국회에서는 오수, 분뇨, 가축폐수의 처리에 관한 법률이 제정되었으며, 폐기물관리법과 해양오염방지법이 전면 개정되었다.

1991년 3월에는 낙동강에서 폐놀오염사건이 발생함에 따라 인간의 건강과 생명에 위험을 야기하는 오염행위는 형사범죄로 단죄되어야 한다는 여론이 팽배해졌다. 이에 임시국회에서는 환경범죄의 처벌에 관한 특별법이 제정되었으며, 대기환경보전법과 수질환경보전법의 처벌조항도 대폭 강화되었다. 1991년 정기국회에서는 자연환경보전법과 환경개선비용부담법이 제정돼 자연환경에 관한 총괄행정기능을 보장시켰으며, 환경개선사업을 위한 부담금제도가 도입되었다.

1992년에는 폐기물의 국가간 이동에 관한 바젤협약을 국내에서 이행하기 위한 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 폐기물 처리부담금 제도를 도입하기 위한 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률이 제정됨에 따라, 폐기물관리법이 개정되었다. 1993년에는 환경정책기본법의 환경영향평가조항이 분리되어 환경영향평가법이라는 독자적인 법률로 태어났다.

1994년의 정기국회에서는 토양환경보전법, 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률, 환경기술개발 및 지원에 관한 법률 및 먹는 물 관리법이 통과

되었으며, 수도법과 하수도법이 개정되었다.

2. 환경법(권)의 법적 성질

(1) 헌법상 근거

우리나라에서는 1980년 헌법 제33조에서 「모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다」라고 하여 환경권을 명시적으로 보장하여왔다. 현행 헌법에서는 이를 더욱 구체화하여 제35조 제1항에서 「모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민의 환경보전을 위하여 노력하여야 한다」라고 하여 환경권의 보장과 국가와 국민의 환경보전의무를 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 「환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다」고 하여 환경권에 관한 법률유보를 규정하고 있고, 동조 제3항에서는 「국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거활동을 할 수 있도록 노력하여야 한다」라고 하여 쾌적한 주거생활권까지 보장하고 있다. 환경권을 명시적으로 규정하고 있는 우리 나라의 헌법은, 독일의 경우에서처럼 기본법에 환경권 조항이 명시되어 있지 않다는 점과 비교해 볼 때, 그 특색을 갖고 있다.

이러한 환경권의 헌법상 명시는 환경보전의 중요성과 쾌적하고 건강한 환경유지를 위해 공익, 개인에게 중요한 법적 가치를 지니게 해준다(이상규, 1993: 20)는 것으로 적극적인 환경보전정책과 환경피해구제를 가능케 한다는 점에서 장점을 가진다고 할 것이다.

(2) 법적 성질

환경권의 법적 성질과 관련해서는 다음과 같이 견해가 갈리고 있다.

1) 입법방침규정설

이 견해는 환경권을 그 자체로서 구체적인 내용을 가지는 법적 권리로 보지 않고, 입법자에 대하여 환경보전을 위한 효과적인 조치를 강구할 의무를 지우는 것으로 본다(서원우, 1984: 85). 따라서 국가의 의무달성에 대해서는 그 정치적인 책임은 물을 수 있어도 재판에 의해 그 법적 책임을 물을 수는 없게 되는 것이고, 헌법의 정신에 입각한 법률의 규정이 있어야만 비로소 구체적인 권리를 가지게 되는 것이다. 그리고 헌법 제35조에 근거하여 직접 구체적인 내용의 환경권이 성립되는 것은 아니라고 보는 것이다.

2) 추상적 권리와 구체적인 권리설

이 견해는 환경권은 환경에 대한 침해가 있을 때 그 배제를 직접 청구할 수 있는

구체적인 권리(자유권적 침해배제 청구권)로서의 측면과 건강하고 쾌적한 생활환경의 조성 및 유지는 입법을 기다려 비로소 청구할 수 있는 추상적인 권리(생활환경조성청구권 또는 환경개선, 보호조치청구권)로서의 측면이라는 양면성을 지닌다고 보는 견해이다. 이 견해가 환경권의 법적 성질에 관한 우리 학계에서의 통설적인 입장¹⁾이라고 말할 수 있다(김철수, 1999: 615, 구병삭, 1998: 582, 이상규, 1993: 25-26, 김영훈, 1981: 29).

3) 구체적 권리설

이 견해는 환경권을 구체화·실효화하는 법률의 제정은 실정헌법상의 의무이고 그 법률의 내용형성에 있어서만 일정한 재량을 용인한 것으로 본다. 즉 환경보전법의 제정을 입법권에 의무지우고 그 법률의 내용형성에 있어서 일정한 입법재량을 용인한 것으로 보아 환경권을 실현하는 입법이 없거나 입법이 불충분한 경우에는 법원에 부작위위헌확인소송을 제기할 수 있는 구체적인 권리로 이해하여야 할 것이다 라고 하여(안용교, 1989: 565) 환경권을 국민 개개인이 직접 법원에 청구할 수 있는 구체적인 법적 권리로 보고 있다.

Ⅲ. 환경보호를 위한 기본적 규제수단

1. 환경보호수단

(1) 행정벌

1) 행정질서벌

행정벌로서 과태료를 부과하는 경우를 행정질서벌이라고 한다. 행정질서벌은 행정벌에 비해 위반내용이 경미하고 신고, 등록, 서류미치 등의 의무를 불이행함으로써 간접적으로 행정목적달성에 방해가 된 경우에 과해진다. 이 경우 형법총칙이 적용되지 않으며, 과벌절차는 특별한 규정이 없는 한 비송사건절차법에 의한다.

수질환경보전법 제60조는 다음과 같이 규정하고 있다. 수질오염우려가 큰 특정시설의 오염방지시설의 설치 기타 필요한 조치를 하지 아니한 자는 100만원 이하의 과태료에 처하고, 배출시설의 설치변경신고를 하지 않거나 환경관리인의 준수사항을 이행하지 않은 경우에는 50만원 이하의 과태료에 처한다. 과태료 처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 환경부장관은 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보해야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의해 과태료의 재판을 한다. 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

(2) 행정형벌

법규위반자에게 형법이 정하여져 있는 형(사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류, 과료, 몰수)을 과하는 것을 행정형벌이라고 한다. 이에 대해서는 형법총칙이 적용된다.

1) 개별환경법

대부분의 환경법령에는 주로 행정목적의 달성을 위해서 법규위반자에 대해서 형벌을 과하는 벌칙규정이 포함되어 있다. 대체로 무허가배출시설의 설치 및 변경, 배출시설 및 방지시설의 비정상적인 운영, 조업정지, 폐쇄명령 등 각종 명령의 불이행의 경우에 가하는 제재수단이다(대기환경보전법 제55조, 수질환경보전법 제56조).

그런데 형벌을 과함에 있어서 행위자를 벌하는 것 이외에 법인도 처벌하게 하는 양벌규정을 두는 경우가 많다. 수질환경보전법 제61조는 “법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인, 사용인 기타의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제56조, 제59조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 것 이외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 부과 한다”라고 규정함으로써 환경오염의 실질적인 책임이 있다고 생각되는 사업주체나 법인도 처벌하도록 하고 있는 것이 특징이다⁴⁾.

2) 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법

현재 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법(1999년 12월 개정)이 있다. 동법은 “사람의 생명, 신체, 상수원 또는 자연생태계 등에 유해한 환경오염 또는 환경훼손을 초래하는 행위를 가중처벌하고, 그에 대한 행정처분을 강화함으로써 환경보전에 이바지함을 목적으로”제정되었다(동법 제1조). ① 오염물질⁵⁾불법배출의 가중처벌(동법 제3조), ② 환경보호지역 오염행위 등의 가중처벌(동법 제4조), ③ 과실범(동법 제5조), ④ 멸종위기 야생동식물의 포획 등의 가중처벌(동법 제6조), ⑤ 폐기물불법처리의 가중처벌(동법 제7조), 누범의 가중처벌(동법 제8조), ⑥ 명령불리행자에 대한 처벌(동법 제9조) 등을 규정하고 있다.

특히 동법 제10조(양벌규정)에서 “법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제5조 내지 제7조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제11조(추정)는 “오염물질을 사람의 생명, 신체, 상수원 또는 자연생태계 등에 위협이 발생할 수 있을 정도로 불법배출한 사

4) 자연공원법 제61조, 대기환경보전법 제60조, 폐기물관리법 제62조 등 많은 환경형벌 규정은 양벌규정을 두고 있다.

5) ① 대기환경보전법 제2조 제1호의 규정에 의한 대기오염물질, ② 수질환경보전법 제2조 제2호의 규정에 의한 수질오염물질, ③ 토양환경보전법 제2조 제2호의 규정에 의한 토양오염물질, ④ 유해화학물질관리법 제2조 제3호의 규정에 의한 유독물, ⑤ 오수, 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제2조 제3호의 규정에 의한 오수, 분뇨 및 축산폐수, ⑥ 폐기물관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 폐기물, ⑦ 농약관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 농약.

업자가 있는 경우, 그 물질의 불법배출에 의하여 위험이 발생할 수 있는 지역 안에서 동종의 물질에 의하여 생명, 신체 등에 위험이 발생하고 그 불법배출과 발생한 위험 사이에 상당한 개연성이 있는 때에는, 그 위험은 그 자가 불법배출한 물질에 의하여 발생한 것으로 추정한다”고 규정함으로써 환경범죄의 특성을 고려하고 있다(고영훈, 2000: 43).

(3) 직접적 규제

환경행정은 개별적 사안에 있어서 법령을 집행하기 위하여 행정상 규제수단에 높은 비중을 차지하고 있다. 직접적 규제란 국가가 생활환경 등을 일정한 방향으로 정비, 개선, 유도하고 형성함으로써 적극적으로 공공복리의 증진을 위하여 개인의 활동을 규제, 조정, 보호, 조장, 지도하는 것을 말한다. 이러한 규제수단으로 인, 허가제, 신고제, 규제적 명령, 조치 등을 들 수 있다.

1) 허가, 인가, 신고제

① 허가, 인가제

환경과 관련되는 공사, 사업의 시행과 관련하여 환경보전을 위한 일정한 조건을 설정하고, 그러한 조건을 충족하였을 경우에 한하여 공사, 사업을 허용하는 경우를 말한다(대기환경보전법 제10조 제1항, 수질환경보전법 제10조 제1항, 하천법 제25조 제1항 제10호, 동법 제37조 제5호, 산림법 제90조의 2 제3항, 원자력법 제11조 등)

② 신고제

신고제는 허가제에 비하여 보다 간편한 것으로서 환경보전을 위한 규제수단으로는 가장 약하다고 할 수 있다. 그러나 신고의 경우에라도 일정한 경우에는 수리를 거부할 수 있는 데, 그러한 경우에는 결국 허가제와 같은 입장에 놓이게 될 것이다. 이러한 신고제는 환경에 대한 영향이 비교적 적은 공사, 사업 등의 규제수단으로 활용되어지고 있는 데 예를 들면 수질환경보전법의 배출시설 신고(제10조 제1항 단서), 특정시설의 설치신고(동법 제64조) 등이 있다. 그리고 신고제는 환경영향을 미치는 행위에 대한 반복적, 지속적 통제수단으로서의 기능을 수행하기도 한다(폐기물관리법 제14조 제1항).

2) 규제적 명령, 조치

환경행정상의 규제조치나 명령의 실효성을 확보하기 위하여 이에 위반하거나 불이행이 있는 경우에 일정한 제재조치를 규정하는 경우가 있다. 예를 들면 대기환경보전법에 있어서의 조업정지명령(제17조), 허가취소(제21조), 폐쇄조치(제21조) 등을 들 수 있다. 이런 제재조치에 있어서는 상대방에 대한 사전의견진술절차를 인정하고 있다(대

기환경보전법 제52조)6).

3) 행정상 강제집행, 즉시강제

① 행정상 강제집행

행정상 강제집행이라 함은, 개인이 환경행정법상의 의무를 불이행한 경우에 행정주체는 의무자의 신체 또는 재산에 실력을 가함으로써 장래에 향하여 그 의무를 이행시키거나 혹은 이행이 있었던 것과 동일한 상태를 실현하는 것을 말한다.

가. 대집행

폐기물관리법 제46조에 의하면 “환경부장관, 시, 도지사 또는 시장, 군수, 구청장은 제45조 제1항의 폐기물처리에 관한 규정에 대해 조치명령을 받은 자가 그 조치를 이행하지 아니할 때에는 행정대집행법이 정하는 바에 따라 대집행을 하고 그 비용을 조치명령을 받은 자로부터 징수할 수 있다”. 수질환경보전법 제29조 제4항도 수질오염물질의 방제조치의무의 불이행시 대집행의 가능성을 규정하고 있다.

이처럼 대집행이란 의무자가 대체가능한 작위의무를 이행하지 않을 경우에 행정청이 의무자를 대신해서 행하거나 제3자로 하여금 행하게 함으로써 의무의 이행이 있었던 것과 동일한 상태를 실현시킨 후, 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말한다(행정대집행법 제2조).

나. 직접강제

직접강제란 행정상의 의무의 불이행이 있는 경우에 직접 의무자의 신체나 재산, 이량자에 실력을 가하여 의무의 이행이 있었던 것과 같은 상태를 실현하는 강제집행의 수단을 말한다.

환경행정의 경우에 있어서도 레외적으로 인정되는 경우가 있다. 자연환경보전법 제15조에 의하면 환경부장관 등은 동법 제14조 제2항 또는 제3항에 위반하여 수입 또는 반입목적 외의 용도로 사용되거나 승인을 얻지 아니하고 수입 또는 반입된 사실을 알면서 매매, 매매의 알선, 수수, 점유, 소유, 진열되고 있는 국제적 멸종위기종 중 살아있는 동·식물의 생존을 위하여 긴급한 경우에는 즉시 수거하여 보호하는 등 필요한 조치를 할 수 있고, 수거되거나 이 법에 위반하거나 몰수된 국제적멸종위기종을 수출국 또는 원산국과 협의하여 반송하거나 보호시설 기타 적정한 시설에이송할 수 있다.

다. 강제징수

6) 이러한 규제수단의 구체적인 문제점을 들면, ① 획일적인 시설기준으로 배출시설여부를 결정한다는 것의 불합리, ② 규제의 비현실성, ③ 고용의무화제도를 충분히 집행하지 못한 점, ④ 기업자가측정제도는 형식적으로, 자가측정과 행정기관의 측정이 상이할 경우 일방적으로 행정기관의 측정만을 적용(허남오, 1995: 103).

부담금, 부과금, 과징금 등 각종 금전의 납부명령에 응하지 않을 때는 강제징수를 한다. 강제징수는 일반적으로 국세 또는 지방세 체납의 예에 따르며, 국세징수법이 준용된다(수질환경보전법 제19조 제8항, 제20조의 2, 제3항, 제60조 제6항).

② 즉시강제

즉시강제란 목전의 급박한 위험 또는 장애를 제거하기 위하여 사인에게 의무이행을 명함으로써 목적달성이 불가능한 경우 행정청이 즉시 직접 사인의 신체, 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 것을 말하며, 환경분야에서도 인정될 수 있다.

해양오염방지법 제52조에 의하면 “해양경찰청은 연안해역에 배출된 대량의 기름 등 폐기물에 의하여 해역이 심하게 오염됨으로써 사람의 건강을 해하고 재산상의 중대한 손해를 가하거나 수산업 등의 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있어 긴급히 방제조치를 취할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 당해 조치를 취함에 있어서 필요한 최소한의 범위 안에서 기름 등 폐기물이 적재되어 있는 선박의 파괴, 배출된 기름 등 폐기물의 소각 외에 그 기름 등 폐기물이 있는 현장 인근의 해역에 있는 재산을 처분할 수 있다.

(4) 환경계획

환경보전이란 극히 복합적인 과제이므로 개개의 명령, 금지, 인·허가 등과 같은 개별적 결정만으로는 이를 달성할 수 없는 경우가 생긴다. 각각의 개별 결정들이 상호간에 조화되지 않으면 환경피해가 단지 지연되는데 그치거나 환경보전조치들이 실기해 버릴 수 있기 때문에 계획을 통한 환경보호는 사전배려원칙에 가장 합당한 수단으로 간주되고 있으며, 미래의 자원을 효과적으로 관리하기 위하여도 필요한 정책이다. 환경정책은 복합적인 성질을 가지고 있기 때문에 개별적 조치에 의해서는 효율적인 환경보호조치를 취할 수 없는 경우에 있어서 효과적인 환경행정목적 달성을 위하여 행정계획의 방법을 활용하는 것이다. 현행법상 환경계획으로는 장기종합계획, 영향권별 환경관리계획, 분야별 환경보전계획 등이 있고, 다른 계획 속에 포함되어 이루어지는 개발환경계획의 경우로서는 국토이용계획, 도시계획, 산림계획, 하천정비계획 등이 있다.

(5) 배출금부과금 제도

배출부과금이란 환경오염방지를 위하여 일정한 환경기준을 초과하는 오염원의 배출량이나 그 잔유량에 대하여 과해지는 부담금을 말한다(대기환경보전법 제19조, 오수, 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제29조).

이는 행정법상 의무위반에 대하여 과해지는 금전적 제재로써 과징금의 성격을 갖고

있으며, 때로는 시장유인적 규제수단 기능을 갖고 있다. 그리고 이는 행정법상 의무위반에 대한 제재로서 부과되는 점에서 행정벌과 유사한 성격을 갖지만, 징수된 부과금은 당해 행정분야의 목적만을 위해서만 사용되어야 한다는 제약을 받는 특징이 있다.

배출부담금의 장점으로는 피규제자의 합리적 선택을 허용함으로써 경제적 효율성을 확보할 수 있고, 배출업체가 자기 비용으로 처리하지 못하고 배출하는 모든 잔존공해물질에 대해 부과금을 납부하게 되어 원인자책임에 부합하는 윤리적 정당성을 지닌다. 또한 배출업체로 하여금 오염물질의 배출을 방지, 제거하도록 유도하고 환경보전을 위한 국고수입의 확보를 가능하게 한다.

단점으로는 배출부과금은 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출할 경우에는 조업중단이나 영업정지 등과 같은 조치를 대신하여 부과하는 것이기 때문에, 배출부과금이 낮게 정해지는 경우에는 규제효과를 거두기보다는 최소한의 부담에 의한 합리적 환경오염행위를 조장할 위험이 있다.

(6) 환경영향평가

환경영향평가는 사전배려의 원칙 및 협동의 원칙에 의한 강력한 환경보호수단으로 비교적 환경침해요인이 많은 시설 등을 확정하기 이전에 이러한 시설이 야기할 수 있는 모든 직·간접적인 환경에 관한 영향을 조사 분석하고 이를 바탕으로 하여 당해 사업의 승인 여부를 결정하거나 적절한 대안을 모색하기 위한 비독립적인 행정절차이다. 환경영향평가법 제2조 제1호에 의하면 환경영향평가란 개발계획의 수립 또는 공사의 시행에 앞서서 그 사업에 미칠 수 있는 영향을 미리 예측, 평가하여 환경상 악영향을 제거하거나 완화시킬 수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다.

이러한 환경영향평가의 목적은 사업의 계획결정과정에 있어서 환경보전과 사회, 경제적 요인을 사업자가 배려하도록 하고, 환경영향평가의 과정에 있어서 당해 지역주민의 참여를 도모하여 그들의 의견을 사업계획의 과정에 반영케 함으로써 지역주민의 이해와 협조아래 사업을 원활히 하려는 데 있다. 그런 의미에서 환경영향평가는 사전적인 환경보호수단으로서 기능을 가진다고 할 수 있다.

환경영향평가제도는 1981년 환경보전법에 처음으로 도입되었고, 1993년 환경영향평가법의 제정으로, 이 제도의 목적과 성격, 절차 등이 보다 분명하게 되었을 뿐만 아니라 환경오염에 대한 사후적인 처리 정책이 아닌 예방적 환경보전정책제도이다.

IV. 우리나라의 환경규제의 문제점

1. 환경법규의 복잡성(신동운, 1991: 693)

환경오염행위에 대한 환경법규의 적용은 매우 복잡하다. 대체로 행정질서벌과 행정

형별로 나누어 환경오염행위에 대한 제재를 부과하고 있지만, 단일화되어 있지 않은 환경법의 체계로 인하여 다음과 같은 문제점들을 갖고 있다. 첫째, 환경법규의 법률구성의 복잡성, 관련법규의 중복적용으로 내용과약이 어렵고, 둘째, 법률구성의 산재, 법률규정의 잦은 개정, 법률규정의 불명확성 등이 제기되고 있으며, 셋째, 환경오염에 대한 제재 유형의 다양화로 인한 실효성에 문제가 있다.

2. 입증의 곤란성(민사책임의 한계)

환경피해는 많은 사람에게, 질적으로는 장기간에 걸쳐서 피해자 자신도 모르는 사이에 누적되어 인간의 건강과 재산에 피해를 가져오는 경우가 많기 때문에 환경피해의 원인을 인식하지 못하며, 원인물질(다이옥신, 석면, 공사장소음)과 피해(암발생, 가족의 출산감소, 질병)사이의 인과관계를 과학적으로 명확하게 규명하지 못하는 경우가 적지 않다. 환경오염피해에 대한 민사적 구제는 법원의 소송절차를 통하여야 하는 것이 큰 장벽이다. 가해자의 불법행위의 책임을 묻고자 하는 경우에 가해자의 과실과 가해행위의 위법성을 입증하기가 어려우며, 많은 피해자는 경제적 약자이고, 환경오염 사건은 과학적 입증 등 어려운 문제가 많아서 소송이 수월치 않다(이상돈·이창환, 2000: 306).

따라서 환경분쟁의 해결에 시간과 비용이 많이 든다. 특히 가해자는 국가나 공공단체, 대기업으로서 경제력이 있는 반면에 피해자는 일반 시민으로서 경제력이 약할 수밖에 없다. 이러한 환경분쟁 당사자간의 현저한 경제적 불균형은 결국 효과적인 환경피해구제를 어렵게 하는 것이다.

3. 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법의 한계(이상돈·이창환, 2000: 325)

사람의 생명, 신체, 상수원, 자연생태계 등에 유해한 환경오염 및 파괴를 초래하는 행위 등을 처벌하기 위한 동법은 오염물질 배출행위에 대한 가중처벌과 양벌규정을 두어 오염행위에 대한 제재, 예방에 많은 영향을 미치고 있다.

그러나 동법의 문제점으로는 첫째, 사람에 유해한 물질을 한정적으로 열거하고 있기 때문에, 이에 포함되어 있지 않은 소음·진동, 지반침해 등에 의한 피해에 대해서는 형사제재를 하기 힘들다는 것이며, 둘째, 동법의 양벌규정은 법인의 대표자, 법인, 개인의 대리인 또는 사용인, 종업원이 위반행위를 한 때에는 행위자 외에 그 법인, 개인에 대해서도 벌금형을 과한다고 했기 때문에 위반행위자도 아니고 법인의 대표자도 아니면서 환경오염행위에 실질적으로 관여한 회사 임원에 대해서는 형사책임을 묻기가 어려운 문제가 있으며, 셋째, 누적적 복합오염의 경우에는 어떻게 처벌할 것인가

하는 문제가 있으며, 넷째, 사업활동에 수반하여 유해물질이 배출되었지만 그 정도가 공중의 생명과 신체에 위험을 발생시키지 않는 오염수준인 경우 이를 일종의 미수범으로 볼 수 있는가 하는 문제가 있다.

4. 환경침해행위 단속에 대한 불확실성

단속의 확실성이란 범죄 혐의자의 발견, 체포, 기소, 유죄선고형의 집행 등의 일련의 형사소송절차를 통해 범죄를 범한 자를 발견하여 처벌하는 확률을 말하며, 현 상태에서 우리나라의 환경오염에 대한 적발, 단속은 매우 부족한 실정이다. 이는 환경단속공무원의 숫자가 절대적으로 부족한 상태에서 오는 결과라고 한다. 따라서 환경침해행위가 명확한 결과로 도출되기 어렵고, 시간의 경과에 따라 행위의 주체를 확정짓기도 어려운 특성 때문에 현장에서 오염물질배출을 단속하는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있지만, 다음에서와 같은 요인에 의해서 환경오염단속에 어려움을 갖고 있다. 첫째, 환경법규 위반행위의 부적발 요인으로는 ① 관련공무원의 인원 부족, ② 기업의 교묘한 탈법수단, ③ 적발 및 단속기술의 부족, ④ 관련공무원의 적발노력 부족, ⑤ 공무원의 비리 등이며, 둘째, 검찰과 행정기관의 중첩적 단속의 요인으로는 ① 적발된 업소에 대한 행정조치 및 효율적 사후관리의 미흡, ② 업무협조의 미흡 등이며, 셋째, 환경정책기본법 위반행위의 수사상 어려움의 요인으로는 ① 증거수집의 어려움, ② 증거은폐, 인멸에 대처한 현장보존의 어려움 등이 있다.

V. 결 론

오늘날 과학기술의 발달을 토대로 한 현대의 산업사회는 인류에게 물질적 풍요를 안겨 주었지만, 자연의 자정능력의 범위를 벗어나는 무분별한 오염물질의 배출과 자연파괴로 인해 심각한 환경문제를 안게 되었다. 더구나 환경오염은 더 이상 국지적인 문제가 아니라 온난화 현상 및 오존층 파괴와 같은 전지구적인 문제로까지 발전하였다.

우리나라에서도 1970년대 이후 괄목할 만한 경제성장과 함께 공해와 환경문제가 양적 확대, 지역적 일반화, 내용의 복잡화, 피해의 심화 등 선진제국에서와 같은 여러 경향이 나타나기 시작하였다. 따라서 환경문제에 적절히 대응하기 위한 립법적, 행정적 대책수립 및 추진이 절실히 요청되었고, 그 동안 계속하여 관련법규의 정비, 예산의 증액(김현태, 1995: 1) 등으로 환경보호를 위해 꾸준히 노력하여 왔다.

그러나 이러한 환경문제에 대한 인식과 정부와 국민의 노력, 우리 환경법제의 발전에도 불구하고 환경오염은 줄어들지 않고 증가하고 있다. 그 동안 이러한 환경오염의 증가현상에 대한 문제점으로는 첫째, 정부의 인·허가 처분의 문제, 둘째, 환경침해사범

에 대한 단속과 처벌이 너무 미약하다는 것, 셋째, 환경행정이 대증료법적, 진압적인 방법에 의한 국부적이고, 사후적이라는 것, 넷째, 국가의 고도경제성장과 개발위주의 정책으로 인하여 환경관계법에 대한 집행의 결여현상이 나타나 그 근본적인 해결을 기대할 수 없는 상황이었다는 것 등이 우리나라의 환경법제가 체계적으로 발전하지 못하는 요인으로 작용하게 되었다.

따라서 적극적인 환경보호를 위한 실효성 확보방안으로서는 첫째, 현재의 다양한 복수주의식 개별법들을 통합적인 환경법으로 단일화해야 할 것이며, 둘째, 환경오염규제행정에서 시장유인적 규제수단을 확충함으로써 자본주의의 경제원리를 이용한 제도로 전환되어야 할 것이며, 셋째, 각각의 환경법실행수단들이 효율적으로 작용되도록 관련법제의 정비 및 국민의 환경보호에 대한 의식전환이 보다 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 고영훈. (2000). 「환경법」. 서울: 법문사.
- 구병삭. (1998). 「헌법학원론」. 서울: 박영사.
- 구연창. (1987). “한국 환경립법 및 행정의 재조명”. 「환경법연구」, 제9권.
- 권영성. (1998). 「헌법학원론」. 서울: 박영사.
- 김철수. (1999). 「헌법학개론」. 서울: 박영사.
- 김용희. (1997). 한국환경법의 변천과정. 경북대 「법학」, 창간호.
- 김현대. (1995). 독일환경법상의 행정구제제도. 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 김원규. (1988). 일본의 환경법체계. 「환경법연구」. 제10권.
- 김종민. (1994). 「환경문제와 환경법」. 서울: 행법사.
- 김영훈. (1981). 환경권에 관한 연구-공법상의 법리와 구제를 중심으로-. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 박윤흔. (1994). 환경법의 발전과 과제. 「국회보」, 통권 제329호.
- 박수혁. (1984). 서도이칠란트의 환경법 체계와 그 특색. 「환경법연구」, 제6권.
- 서원우. (1984). “환경권이론비판”. 「고시연구」, (5).
- 신동운. (1991). 현대 행정과 공법이론. 서원우교수화갑기념논문집.
- 이상돈·이창환. (2000). 「환경법」. 서울: 이진출판사.
- 이상돈. (1988). 환경보호운동의 향방. 서울: 대학출판사.
- . (1988). 환경입법 개선방향. 「환경법 연구」, 제10권.
- 이상규. (1993). 「환경(공해)판례의 연구」. 서울: 삼영사.
- 안용교. (1989). 「한국헌법」. 서울: 고시연구사.
- 유지태. (1990). 환경책임법 입법론. 「공법연구」, 제20집.
- 전경운. (1988). 「독일환경사법론」. 서울: 법원사.

- 홍준형. (1994). 「환경법」. 서울: 한올아카데미.
- 허남오. (1995). 환경법의 이론과 그 구현. 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍천룡. (1992). 환경오염 피해의 구제. 「환경법연구」, 제14권.
- 함철훈. (1995). 원자력손해배상제도에 관한 연구. 충남대학교 대학원 박사학위논문.
- 한국형사법학회 초청 강연회. 1994, (4).
- 환경부. (2000). 「환경관련대법원판례집」. 법무담당관실.
- 환경부. (2002). 「환경백서」.
- 公害紛争處理制度の公害(座談會). (1992). JURIST.
- 宮木憲一. (1970). 現代資本主義の公害. JURIST, 第487號.
- 深山貞也. (1990). 公害等調整委員會. 判例タイムズ, 第728號.
- 莊司 光. (1969). 現代の公害の特徴. 「法律時報」, 第478號.