

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

환경법제

이준서



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법제교류 연구 12-21-①-2

한국의 경제성장과 입법발전의 분석 - 환경법제 -

이 준 서

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 환경법제 -

An Evaluative Analysis of Korean Legislative
Development in Relation with Economic Growth
- Environmental Policy and Law -

연구자 : 이준서(부연구위원)
Lee, Jun-seo

2012. 7. 4.

요약문

I. 배경 및 목적

- 한국의 경제성장에 따른 분야별 법제의 발전과정을 살펴보고, 이를 분석함으로써 개발도상국 또는 체제전환국에게 한국의 경제발전 과정에서 발생하였던 법제발전에 대한 시사점을 제시하고자 함
- 한국 환경법제의 발전과정에 대한 분석과 평가는, 균형적인 개발과 보전 체제를 구축하려는 일부 개발도상국들에게는 향후 환경법의 발전과 입법을 고려함에 있어, 어느 정도의 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대함

II. 주요내용

- 제2장에서는 한국의 경제성장과 환경법의 발전에 대한 분석을 시도하는바, 공해법에서 환경법으로, 단일법주의에서 복수법주의로 발전하였음을 설명함. 그러나 이러한 발전이 평행적인 것은 아니며, 그 당시의 환경문제를 둘러싼 시대적인 상황, 환경문제에 대한 인식의 정도, 환경문제를 바라보는 정부의 철학, 직면한 환경문제에 대한 정책적인 결단력과 정책 추진력 등이 복합적으로 녹아있는 시대적 산물일 수밖에 없다는 점을 재확인함

- 제3장에서는 「환경정책기본법」의 발전과정을 살펴보고 이에 대한 평가를 시도하였는데, 「환경정책기본법」은 환경 분야의 기본법적인 역할을 하는 법률로, 「헌법」상 규정한 환경권 및 환경보전의무의 구체적 실현을 위해 「헌법」과 개별 환경법을 연계시키고, 개별 환경법들을 조정·통합하는 작용을 하며, 국가환경정책의 기본 철학·이념과 방향을 제시하는 까닭에 분석해야 할 필요가 있는 법률임
- 또한 「환경정책기본법」은 「공해방지법», 「환경보전법», 「환경정책기본법」으로 이어지는 환경법의 발전과정에서 매우 중요한 의의를 갖는 법률이기도 하기 때문에, 이 법률이 어떻게 발전되어 왔으며, 얼마나 실효적으로 작용하는지는 한국 환경법의 발전을 검토함에 있어 반드시 살펴보아야 할 부분임
- 제4장에서는 한국 환경법의 변천과정을 통해 본 시사점을 제시하는데, 우선 앞서 살펴보았던 한국 환경법의 발전과정 분석을 통하여 환경법에 대한 개괄적인 평가를 하고, 그 특징이라 할 수 있는 복수법주의, 다원화된 관리체계, 잦은 개정, 복잡한 법체계, 규제외 공백, 법률의 국제성 등 향후 환경법의 발전을 위한 과제를 제시함

Ⅲ. 기대효과

- 본 연구에서 제시하고자 하는 한국 환경법제의 발전과정에 대한 분석과 평가를 통하여, 균형적인 개발과 보전 체제를

구축하려는 일부 개발도상국들이 향후 환경법의 발전과 입법을 고려함에 있어, 한국의 장점과 단점 모두를 검토하여, 적합한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대함

▶▶ 주제어 : 법제교류, 경제성장, 법제발전, 한국 환경법, 환경정책기본법

Abstract

I . Background and objectives

- This paper attempts to present suggestions on legislative development that took place during the process of Korean economic growth as it can be applied to developing or regime-switching countries by reviewing and analyzing legislative development processes by segment in relation with the economic growth in Korea.

- It is expected that the analysis and evaluation of the development processes of the Korean environmental legislation will present certain suggestions to some developing countries that intend to deploy systems for balanced development and environmental preservation when considering the future development of their environmental laws and legislation.

II . Main contents

- Chapter 2 attempts to analyze the relationship between economic growth and the development of environmental legislation in Korea. It explains that environmental legislation has developed from pollution regulations to overall environmental legislation and from singular to plural law principles. However, it reaffirms

that legislative development has not been parallel but a product of the times that reflect the contemporary situation surrounding environmental issues, the degree of perception of environmental issues, the government's philosophical view on environmental issues, political determination toward impending environmental issues, and policy driving forces.

- Chapter 3 reviews and attempts an evaluation of the development processes of the Framework Act on Environmental Policy. It is a law that functions as a rudimentary statute over the environmental area. It needs be analyzed as it links the Constitution and environmental statutes to specifically realize citizens' rights for a clean environment and duties for preserving the environment as provided under the Constitution, coordinates and consolidates individual statutes related to the environment, and present the basic philosophy, ideals and directions of the government's environmental policies.
- Further, the Framework Act on Environmental Policy is a very significant statute in the development processes of the Korean environmental legislations that progressed from the Pollution Prevention Act to the Environment Conservation Act and then to the Framework Act on Environmental Policy. Therefore, our review of the Korean environmental statutes should examine how the statutes have developed and how effectively they function.

- Chapter 4 presents suggestions based on the development processes of Korean environmental legislation. First, it performs a sweeping evaluation of the environmental law based on the aforementioned analysis of the development processes of Korean environmental legislation. It also presents problems and tasks for developing the environmental legislation in the future, including its features, such as a plural statute principle, diversified control systems, frequent amendments, complex statutory structure, blanks in regulations, and internationality of the law.

III. Expected effects

- We expect that the analysis and evaluation of the development processes of the Korean environmental legislation presented in this paper can offer desirable suggestions by letting certain developing countries that are seeking to deploy a system for a balanced development and preservation to examine both merits and demerits of the Korean system when considering the future development of their environmental legislation.

▶ Key words : legislative exchange, economic growth, legislative development, Korean environmental law or legislation, Framework Act on Environmental Policy

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적	13
제 2 절 연구의 범위	16
제 3 절 연구의 방법	20
제 2 장 한국의 경제성장과 환경법의 발전	23
제 1 절 한국의 경제성장과 환경오염 문제	23
제 2 절 한국 환경법의 발전과정 분석	25
1. 서 설	25
2. 환경법의 발전과정 분석	27
제 3 절 현행 환경법의 체계 분석	41
제 3 장 환경정책기본법의 변천과 발전 분석	45
제 1 절 환경정책기본법의 제정배경과 내용	45
1. 제정배경	45
2. 주요내용	46
제 2 절 환경정책기본법의 변천과 발전	47
1. 제1차 개정: 1999년	47

2. 제2차 개정: 2002년	48
3. 제3차 개정: 2005년	49
4. 제4차 개정: 2007년	50
5. 제5차 개정: 2010년	51
6. 제6차 개정: 2011년	51
7. 제7차 개정: 2012년	52
제 3 절 환경정책기본법의 발전 분석	53
1. 보전·관리대상의 확대	53
2. 기본이념과 원칙의 확장	56
3. 환경기준의 제시	60
4. 환경영향평가와 사전환경성검토의 도입	61
5. 무과실책임의 도입	72
제 4 장 한국 환경법의 변천을 통해 본 시사점	75
제 1 절 환경법의 발전에 대한 개괄적 평가	75
제 2 절 한국 환경법의 특징과 시사점	77
1. 복수법체계	77
2. 다원화된 관리체계	79
3. 다수의 특별법 양산	80
4. 하위법령을 통한 위임	82
5. 국제규범의 반영	83
6. 시사점	83
제 5 장 결 론	85
참 고 문 헌	89

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한국은 1960년대 이후부터 40년 남짓한 기간 동안 압축적인 경제성장을 이루었고, 세계 10위권의 경제대국 진입이라는 가히 팔목할만한 성과를 보여준 국가로 평가받고 있다.¹⁾ 이러한 까닭에 이른바 ‘한국형 발전모델’을 자국의 상황에도 적용할 수 있을지를 검토해보려는 아시아 국가들의 수요는 상당히 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 수요는 특히 한국이 2009년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 24번째 회원국이 됨으로써 대외적으로도 ‘원조 받는 나라’에서 ‘원조하는 나라’로 인식되기 시작하면서,²⁾ 더욱 증가하고 있는 것으로 보인다.

그러나 이러한 대외적인 분위기에 편승하여, 한국 경제성장의 성과만을 강조하거나 예찬할 일은 아니다. 환경보전이라는 측면에서 보자면, 한국의 경제성장에 숨겨진 이면에는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 생활·산업폐기물의 증가, 소음발생과 같은 각종 환경문제들이 내재되어 있었기 때문이다. 한국의 성장위주 정책에 따라 지난 20-30년 동안 급속하게 발생하기 시작했던 이러한 환경문제들은, 산업화가 보편적으로 이루어져 있는 현대 환경문제의 흐름과도 어느 정도 일치하는 경향을 보인다. 이를테면 급속한 산업화 이후에 나타난 도시화, 환경기초

1) 지난 60년간 한국은 평균 7.6%의 고도성장을 달성하여 1953년 69달러에 머물던 1인당 국민소득이 2010년 2만 달러를 상회하게 되었다. 조운제·박창귀·강종구, 한국의 경제성장과 사회지표의 변화, 금융경제연구, (2012. 1), 한국은행경제연구원, 1면 참조.

2) 상세한 내용은 이준서, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -, 한국법제연구원, 2011, 8면 이하를 참조.

시설의 부족, 환경과 생태계에 대한 인식의 부족, 각종 개발사업과 무분별한 자원의 이용·개발에 따른 생태계의 파괴, 생물다양성의 감소, 환경용량의 초과 등이 이에 해당한다.

이러한 환경문제는 단순히 자연환경의 훼손이나 파괴에 그치지 않고, 공기질·수질환경의 악화, 토양 및 지하수의 오염, 각종 환경질환의 발생 등 인간을 둘러싼 생활환경의 오염이라는 결과로도 나타나게 되었는데, 이러한 환경문제를 해결하기 위한 법제적 노력은 한국에서도 그동안 지속적으로 이루어져 왔다. 이에 따라 경제성장 초기 단계에서 유지되었던 관점, 즉 성장에 따라 발생하는 필연적 혹은 부수적인 ‘공해’로부터 인간의 생명과 건강을 보호하겠다는 소극적인 태도는,³⁾ 이후 ‘환경오염’과 ‘환경훼손’의 방이라는 개념으로 확대되어 생활환경뿐 아니라 자연환경까지도 ‘환경법’의 대상에 포함시키게 되었다.

이밖에도 「헌법」에 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”는 조항이 포함되었는가 하면, 국제적 차원에서 통용되는 개념들, 이를테면 지속가능한 발전(Sustainable Development), 사전예방과 배려의 원칙(Preventive and Precautionary Principle), 오염원인자 책임(Polluter Pays Principle)과 같은 선언 또는 원칙들이 「환경정책기본법」에 다수 포함되기도 하였다.

더불어 환경개선 노력을 통하여 달성하려는 목표인 환경기준의 제시, 무분별한 개발 사업에 제동 역할을 하는 환경영향평가제도의 도입, 인·허가를 통한 사전적 규제, 부담금·부과금과 같은 경제적 유인수단의 도입, 인증제를 통한 자율성 강화 등은 그동안 한국의 환경법⁴⁾이

3) 여기에서 ‘공해’의 방지를 ‘소극적’으로 보는 이유는, 「공해방지법」은 “환경전반에 대한 배려 없이 대기오염, 수질오염 등의 공해·보건 위생적 측면만을 대상으로 하고, 피해 자체에 대한 소극적·사후적 규제에 초점을 맞추어 대증요법적, 국부적, 미시적 접근방법을 취하고 있다”는 것을 염두에 둔 것이다. 김홍균, 환경법, 홍문사, 2012, 6면 참조.

4) 이 연구의 대상인 ‘환경에 관련된 법령’을 표현함에 있어, ‘환경법’, ‘환경관계법’

양적·질적으로 발전했다고 평가할 수 있는 성과이기도 하다.

환경법의 발전이라는 이와 같은 성과들은 한국의 경제가 성장함에 따라 병행적으로 이루어진 정책과 제도의 발전이라고도 볼 수 있겠지만, 다른 시각에서는 급속한 경제성장과 더불어 발생한 부작용이나 사회적 문제점들을 해결하기 위한 자구적인 노력의 소산이라고도 볼 수 있다.

따라서 한국의 경제성장에 관심이 있는 개발도상국가들에게 한국의 경제성장, 정책·제도의 발전, 법제의 발전에 대한 소개를 함에 있어서,⁵⁾ 단순히 관련 자료들을 연혁적으로 나열한다던가, 현재의 발전된 정책과 제도의 우수성만을 강조하는 것은 바람직하지 않은 방법일 수 있다. 오히려 이러한 정책과 제도 발전에 기여할 수 있었던, 입법적 노력에 대한 긍정적인 측면과 더불어 그동안 경험했던 시행착오, 이러한 시행착오를 개선하기 위한 보완책까지도 비교적 객관적인 관점에서

등의 표현이 있으나, 모두 환경과 관련 있는 법령을 나타내고자 하는 것이어서 각각의 용어상 차이점은 그다지 크지 않은 듯하다. 그러나 환경부가 아닌 타 부처 소관 법률 중에도 환경 관련 규정을 담고 있는 법률들이 다수 있기 때문에 ‘환경관계법’으로 명명하는 경우, 용어의 범위에 이들과 포함되는 매우 광범위한 영역이 될 것이다. 예컨대, 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「해양환경관리법」, 「유류오염손해배상 보장법」, 「오존층보호를 위한 특정물질 제조·규제 등에 관한 법률」, 「에너지기본법」, 「원자력법」, 「원자력손해배상법」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」, 「환경 친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」등도 환경관계법에는 포함이 된다. 따라서 환경법이라는 용어가 다른 용어들보다는 보다 단정적인 표현이긴 하지만, 본 연구의 범위를 표현하는 가장 간결하고 정확한 표현이 가능할 것이라고 생각하여, 이하에서는 ‘환경법(Environmental Law)’이라는 용어를 사용하도록 한다.

5) 이 연구는 2011년에 이루어졌던, 이준서(註 2) ‘A Study on the Model Legislation for the Assistance for Legal Reform’에 이은 후속연구이며, 따라서 한국이 2009년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 24번째 회원국이 됨으로써 대외적으로도 ‘원조 받는 나라’에서 ‘원조하는 나라’로 인식되기 시작하였으며, 아시아에서 단기간 내에 경제성장과 민주화를 달성한 국가로 평가받고 있어, 이제 한국형 발전 모델에 대한 아시아 국가들의 수요는 상당히 높다는 것에 대해서는 설명을 생략하도록 한다. 자세한 사항은 이준서(註 2), 6면 이하를 참조.

제시하는 것이, 한국의 발전경험을 원하는 수요자들이 한국과 동일한 오류를 범하지 않도록 하는 예방차원의 제안이 될 것이다.

이러한 배경을 기초로 하여, 본 연구에서는 한국의 경제성장 과정에서 발생했던 환경문제들을 어떠한 방식으로 해결했는지에 관한 법제적 분석을 시도하려 한다. 이번 연구에서 환경법을 살펴보고자 한 것은, 산업화와 경제성장에 따라 발생했던 한국의 환경문제가 어떠한 방식으로 해결되어 왔는지를 제시하고, 이를 통하여 개발도상국들에게 균형적인 성장과 발전이라는 시사점을 제시할 수 있을 것이라는 판단 때문이다.

본 연구에서 제시하고자 하는 한국 환경법제의 발전과정에 대한 분석과 평가를 통하여, 균형적인 개발과 보전 체제를 구축하려는 일부 개발도상국들이 향후 환경법의 발전과 입법을 고려함에 있어, 한국의 장점과 단점 모두를 검토하여, 적합한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 하지만 본 연구의 결론이 “(한국의 예와 같이) ~을 해야 한다”는 당위적 주장이 아니라, 이러한 한국의 사례가 있는데 이를 “참고해 볼만 하다”라는 제시여야 함을 염두에 두었다. 아울러 다면적이고 명확한 평가까지는 아니더라도, 한국 환경법의 특징과 주요 법제의 장·단점을 분석하여, 정책과 법제의 선택 가능성을 타진해볼 수 있는 기회를 제공하고자 하였다. 이 연구의 주된 목적은 일부 개발도상국들에 대한 참고용이지만, 더불어 그간의 환경법을 회고해보는 우리 스스로의 고찰에도 의의를 두고자 한다.⁶⁾

제 2 절 연구의 범위

환경법은 그 기능에 따라 크게 환경구제법과 환경규제법으로 구별할 수 있다. 환경피해에 대한 구제는 또 다시 공법(公法)상 구제와 사법(私法)상 구제로 구별할 수 있는데, 공법상 구제는 행정쟁송·국가배

6) 이준서(註 2), 18면 이하를 참조.

상·손실보상·환경분쟁조정 등을 통한 방식이 있으며, 사법상 구제는 손해배상청구와 유지청구(留止請求) 등을 들 수 있다. 이처럼 행정쟁송 등 공법상 구제는 주로 「행정소송법」의 영역에서 다루고 있으며,⁷⁾ 손해배상청구와 같은 사법상 구제는 주로 「민법」의 영역에서 다루고 있기 때문에,⁸⁾ 환경법이 환경오염이나 환경훼손에 대하여 직접적인 구제적 기능을 하는 경우는 매우 드물다.

환경법에서 책임이나 구제에 관한 실체적 규정을 담고 있는 법률은 「환경정책기본법」과 「토양환경보전법」 상의 ‘무과실책임’에 관한 규정 정도가 대표적이어서, 한국의 환경법은 대체적으로 규제적 차원의 법이라고 보아도 큰 무리는 없을 것이다. 환경법은 주로 대기·토양·수질 등 매체에 대한 오염이라는 물리적 현상에 기초하여 나누어지고,⁹⁾ 이들 대부분은 행정상의 규제를 전제하고 있으므로, 학자에 따라서는 크게 보아 환경법을 행정법의 영역으로 분류하기도 한다.

한편, 환경법은 그 영역에 따라 국내환경법과 국제환경법으로도 구별할 수 있다. 최근 환경문제는 더 이상 어느 한 국가만의 노력으로 해결될 수 없는 전 지구적인 공동노력이 필요한 사항이라는 공감대가 형성되었으며, 이러한 배경 하에 다수의 국제협약·의정서·선언들이 체결·채택되었고, 이들은 이른바 국제환경법(International Environmental Law)

7) 행정소송 중 “행정청의 처분등이나 부작위에 대하여 제기하는 소송”인 항고소송, 그 중 “행정청의 위법한 처분등을 취소 또는 변경하는” 취소소송이 환경피해에 대한 공법상 구제 사례의 다수를 차지한다. 특히 취소소송에서 제기되는 처분성의 해당여부, 원고적격의 여부 등은 가장 빈번히 제기되지만 어려운 문제로 인식되고 있다.

8) “특히 환경오염피해구제와 관련하여 환경관계법에서 특별히 정하고 있지 아니 한 경우에는 민법의 규정이 적용되는데, 물권적 청구권(제205조, 제206조, 제214조), 생활방해금지(제217조), 불법행위(제750조) 등이 중요하게 다루어지고 있다.” 김홍균 (註 3), 18-19면.

9) 이를 테면, 대기오염을 규제하기 위한 대기환경보전법, 수질오염을 규제하기 위한 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 토양오염을 규제하기 위한 「토양환경보전법」, 소음·진동을 규제하기 위한 「소음·진동규제법」, 해양오염을 규제하기 위한 「해양환경관리법」, 폐기물을 관리·규제하기 위한 「폐기물관리법」 등이 그것이다.

이라는 새로운 범영역을 창설하였다.¹⁰⁾ 특히 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE) 이후 주목할 만한 국제협약이 하나둘씩 체결되어, 현재 환경 관련 국제협약은 220여 개에 달하고 있다.¹¹⁾ 주요 국제협약으로는 기후변화에 관한 유엔 골격협약(기후변화협약),¹²⁾ 생물다양성 협약,¹³⁾ 물새 서식처로서 국제적으로 중요한 습지의 보전에 관한 국제협약(람사르협약)¹⁴⁾ 유해 폐기물의 국경이동 및 처분에 관한 협약(바젤 협약),¹⁵⁾ 오존층 보호를 위한 비엔나협약 및 몬트리올 의정서,¹⁶⁾ 사막화방지협약,¹⁷⁾ 환경보호에 관한 남극조약의정서,¹⁸⁾ 멸종위기에 처한 야

10) 국제환경법의 법원으로는 조약, 국제관습법, 법의 일반원칙, 판결과 학설 등이 포함되는데, 특히 조약이 중요한 의미를 갖는다.

11) 현재 한국은 그중 47개의 환경협약에 가입되어 있다. 환경부, 환경백서, 2008, 656면.

12) United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC), 31 I. L. M. 849 (1992). 위 협약은 지구온난화에 책임이 있는 부속서 I에 들어 있는 선진국들에 대하여 온실가스 배출량을 2000년까지 1990년 수준으로 감축할 것을 권고하는 선언적 내용을 담고 있다.

13) Convention on Biological Diversity, 31 I. L. M. 818 (1992). 생물다양성협약은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 위하여, 당사국의 유전자원에 대한 주권적 권리와 접근의 인정, 기술이전, 유전자변형물질(Genetically Modified Organisms: GMOs)의 관리 등을 규정하고 있다.

14) Convention on Wetland of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention), 11 I. L. M. 963 (1976). 위 협약은 수계의 조절 기능을 갖고, 동·식물을 지탱하는 서식처로서, 경제적·문화적·과학적 및 여가적으로 큰 중요성을 갖는 습지의 보전을 위하여 협약 가입 시 체약당사국으로 하여금 국제적으로 중요한 국내습지를 최소 1개 이상 지정, 사무국에 등재하도록 하고 있다.

15) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 28 I. L. M. 657 (1989). 바젤협약은 수은, 카드뮴 등 유해폐기물 47종을 규제대상으로 정하여 국가 간 이동 시 필요한 절차(PIC) 및 수·출입국의 의무를 비교적 상세히 규정하고 있다.

16) Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 26 I. L. M. 1529 (1987); Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 26 I. L. M. 1550 (1987). 비엔나 협약은 오존층 파괴물질의 생산과 사용을 규제하는 노력을 기울이기로 하였고, 몬트리올 의정서는 CFC, Halon 등 95종의 오존층 파괴물질을 규제대상물질로 정하고 생산과 소비를 단계적으로 금지하기로 하였다.

17) Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, 33 I. L. M. 1328(1994).

18) Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 30 I. L. M. 1461 (1991).

생 동·식물 국제거래에 관한 협약¹⁹⁾ 등이 있다.

정리하면, 한국의 환경법은 공법적 규제를 취급한다는 점에서 행정법, 환경오염피해의 구제문제와 관련하여 민법·행정쟁송법, 환경 형벌 분야와 관련하여 형법, 국제 환경문제를 다루기 위하여 국제법·국제사법 등 관련이 있는 다른 법들과의 종합적인 접근을 요구하고 있다.²⁰⁾ 이 중 본 연구에서 다루게 될 한국 환경법의 발전과정은 <표 1>과 같이 환경규제법을 중심으로 한 국내의 법을 대상으로 하여 살펴보도록 한다.

<표 1> 연구의 범위

	환경규제법	환경구제법
국내환경법	○	×
국제환경법	×	×

환경법의 발전과정을 살펴보기 위해서는 그 연혁적인 흐름과 더불어 주요 법령에 대한 분석도 중요하다. 그러나 이 연구에서 50개에 가까운 관련 법령을 일일이 분석하는 것은 물리적으로 한계가 있고,²¹⁾ 이들 법령을 모두 살펴보아야만 환경법의 발전을 조망할 수 있는 것도 아니어서, 한국 환경법의 발전에 대한 개관에 이어, 환경법의 체계를 조망할 수 있고, 그 발전과정을 살펴볼 수 있는 대표적인 법률로 「환경정책기본법」을 선정하여 살펴보도록 한다.

19) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), 12 I. L. M. 1085 (1973). 위 협약은 멸종위기의 정도에 따라 규제대상 동·식물을 부속서 I, II, III으로 구분하여 수·출입 시 관리당국의 허가를 받도록 하고 있다.

20) 김홍균(註 3), 20면.

21) 물론 환경법에는 환경부가 관장하는 법률은 물론이고 내용상 자연환경과 생활환경과 관련이 있는 다른 부처 소관법률도 포함된다. 그러나 여기에서는 논의의 편의상 환경부 소관의 법률을 중심으로 살펴본다. 2011년 6월 기준으로 환경부가 관장하고 있는 환경법은 총 49개에 이른다. 환경부, 『2011 환경백서』, 724-725면.

제 3 절 연구의 방법

한국의 환경법이 양적으로나 질적으로 지속적인 발전해왔다는 전제 하에서는 관련 법령들을 연대기적으로 살펴보는 것이 가장 용이하고도 타당한 방법일 것이다. 이러한 방법에는 1970년대, 1980년대, 1990년대와 같이 일정한 연도 단위로 시기를 구분하고, 해당 시기 내에 시행되었던 중점적인 정책과 법제들을 살펴보고, 관련 법제들을 비교함으로써 법제발전의 양적·질적 평가를 하는 방법을 활용할 수 있다.

그러나 법제의 발전이 경제성장이나 시대변화에 맞추어 규칙적이면서도 일정한 흐름을 보이거나 점진적인 발전형태만을 갖추고 있는 것은 아니다. 한국의 경우, 강력한 대통령의 권한이라는 특징 때문에, 정권에 따라 해당 정책의 특색이 각각 상이하거나 심지어 국가의 정책과 법제가 기존의 방향과는 다른 변화를 보이는 때도 있었기 때문이다. 따라서 법제 발전단계의 시기를 구분함에 있어서는 거시적인 경제성장의 흐름뿐만 아니라 이와 관련된 해당 정책의 기조와 당시 주요 법령의 내용을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 환경법의 발전시기를 구분함에 있어서는 경제성장에 따른 연대기를 고려하는 동시에 학자들이 종래에 제시한 주요 법률의 변천을 기준으로 삼도록 한다. 앞서 언급하였다시피, 거의 대부분의 정책이 정권별로 특색을 보이기 때문에, 주요한 환경법의 변천을 기준으로 시기를 구분하더라도, 정권별 경제정책의 기조 및 경제성장 단계가 환경법의 발전단계와 어느 정도 일치하는 면모를 보인다.

이 연구의 배경이 되고 있는 법제교류지원에 관한 연구는 그동안 외국의 ODA와 법정비지원사업에 대한 기초적인 연구를 통하여 법제교류지원사업의 개념을 정립하는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 이후 ODA 대상 국가(受援國)들의 법체계에 관한 연구, 주요 국가들의 ODA 법제

연구가 순차적인 흐름에서 전개되어 왔으며, 2011년부터는 기존의 연구를 바탕으로 한국의 법제교류지원사업에서 실제로 활용할 수 있는 구체적인 방법을 마련하기 위한 연구를 시작하였다. 이제는 개발도상국이나 체제전환국들이 모델로 삼으려는 한국의 경제성장이라는 수요를 파악하고, 그들이 모델로 삼으려는 한국 법제의 발전과정에 대한 분석과 평가를 제시할 수 있는 보다 발전된 연구가 필요한 시기이기 때문이다.

한국의 경제성장과 법제의 발전이라는 주제 하에 각 분야별 법제의 발전과정을 소개하고 분석하려는 목적에 따라서, 본 연구의 방법은 시기별 법제의 연혁적인 검토를 기본으로 한다. 그러나 연혁적인 흐름만으로는 설명할 수 없는 부분, 발전단계의 분수령이 되기 때문에 특별히 살펴보아야 할 부분, 또는 시기별 흐름과는 별도로 강조해야 할 부분에 있어서는 해당 법령의 구체적인 체계와 내용에 대한 분석적 방법론을 추가하도록 한다. 법제분석의 방향은 주로 해당 규정의 내용이나, 그 규정에 포함된 제도의 발전을 파악하는 것이 되겠지만, 환경법제의 발전이라는 전체적인 흐름에서 불필요한 제·개정이었거나 의미가 적었던 제도의 도입에 대해서는 비판적 차원의 검토 또한 포함시키려 한다.

제 2 장 한국의 경제성장과 환경법의 발전

제 1 절 한국의 경제성장과 환경오염 문제

엄밀히 말하면 한국이 이룩한 경제성장과 민주화는 박정희 주도의 선(先)산업화, 김영삼·김대중 중심의 후(後)민주화의 순차적인 결과라고 할 수 있다.²²⁾ 국가의 최우선적인 정책과제를 경제성장으로 채택한 이후, 한국의 정부주도형 경제정책이 시작되었고, 경제성장에 따른 관련 정책과 법제의 발전이 본격화되기 시작하였다. 예를 들어, 자원의 배분과 동원, 수입의 통제와 수출장려, 가격통제 등 계획이 일정 부분 시장기능을 대신하면서, 정부 주도형 경제성장정책에 따른 각종 산업 촉진법·육성법이 제정되었고, 자원과 은행의 국·공유화, 시장진입의 규제에 관한 법제들이 마련되었다.²³⁾ 이러한 선 산업화 후 민주화에 대한 평가는 매우 다양하지만, 초기에 이러한 정부의 개입이 결과적으로 한국이 압축적인 경제성장을 할 수 있는 기반을 마련하였던 것은 사실이다.

그러나 일정한 성장궤도에 들어서자, 산업구조의 고도화와 시장의 개방화에 따라 정부의 개입을 정당화하였던 법제는 점차 정부의 규제를 축소하는 방향으로 정비되었고, 성장만을 추구하기 위해 제시되었던 특정 정부조직이나 규정들은 폐지되기에 이르렀다. 이러한 변화를 통하여 한국은 시장의 자율성을 높이고, 규제의 철폐를 단행하는 등 사회변화에 걸맞게 법제를 정비함으로써 경제성장과 민주화를 한 단계 진전시킬 수 있다는 평가를 받고 있다.²⁴⁾ 그렇다면 경제성장과 사회발전을 목표로 한 정책의 수립, 정책을 운용하고 실제로 집행하는 행정조직의 구축, 행정행위의 근거이자 이를 제한하는 입법적 조치들은 견제와

22) 손해용, 다시 쓰는 경제교과서, 중앙북스, 2011, 16면 참조.

23) 김두열, 경제법제 60년사, 해남, 2011, 5면.

24) 김두열(註 23), 5면.

균형을 통하여 어느 정도는 상호보완적으로 각각의 발전을 도모하였다는 추론이 가능하게 된다.

이처럼 산업화를 통한 경제발전이 정치 민주화보다 우선시 된 상황은 이하에서 살펴볼 환경 분야에도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 최소의 자원으로 최대의 생산을 추구하는 경제적 효용성에 밀려, 부수적 또는 불가피하게 발생하는 오염이나 발생 원인을 규명하기 어려운 오염에 대한 문제는 쉽게 극복되어 왔으며, 이러한 태도는 환경문제의 발생 원인을 해소하고 오염에 따른 피해를 해결하고자 하는 정책결정에 있어서도, 경제성장 대(對) 환경보전이라는 이분적인 시각을 구조화하였다.

국민들에게 자연환경의 훼손에 대한 인식이 보편화되기 이전, 환경 문제는 환경오염에 대한 가해자와 피해자 간의 갈등에 대한 해결방안을 모색하는 수준에서 이루어졌다. 그러나 개인의 신체나 건강에 즉각적·직접적으로 피해를 주는 오염행위가 아니라고 하더라도, 잠재적·간접적인 방법으로 피해를 입게 되는 상황이 발생하자, 환경문제에 대한 보다 근본적인 해결을 위한 제도적인 방안이 구상되기 시작하였다.

그러나 환경문제를 해결하기 위한 정책적 판단과 제도적 장치를 마련하는 동안에도 경제성장 대 환경보전이라는 틀은 그대로 유지되었다. 즉 경제성장을 우선시하는 이들은 삶의 질적 향상과 복지의 증진은 경제성장의 실현을 통한 일종의 과실(果實)로 주어진다라는 것을 강조한다. 반면 환경보전을 중요시하는 이들은, 부가가치의 총량으로 파악되는 경제성장은 인류의 행복을 위한 하나의 수단에 불과하므로, 성장을 나타내기 위한 척도(GDP, GNP)에는 반영되지 않으나 실질적인 삶의 질을 향상시키기 위해서는 조화로운 발전을 추구해야 한다고 주장한다. 양자의 이러한 대립구도는 1980년 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’이라는 개념이 제시된 이래로 어느 정도의 타협점을 찾은 듯하다.²⁵⁾

25) ‘지속가능한(sustainable)’이라는 단어와 ‘개발(development)’이라는 단어의 결합은 1980년 IUCN 보고서에서 이루어졌다. Ved P. Nanda & George Pring, International Environ-

지속가능한 발전이라는 개념이 전 세계적으로 널리 수용되자 한국의 환경법 또한 국제적인 흐름에 따라 변모하게 되었다. 한국 환경법의 과정들을 분석해보면, 최초 경제성장의 부작용 중 하나인 공해의 방지만을 목적으로 제정되었던 소극적인 법률이, 경제성장을 거듭하며 나타나는 다양한 문제점들을 해결하고자 하는 적극적인 태도로 전환되어, 이제는 균형적인 성장과 발전을 위한 예방적 차원의 조치도 함께 제시하고 있다는 것을 알 수 있다.

1970년대 한국은 정책적으로 중화학공업을 집중 육성해왔고, 그 결과 산업 전체에서 차지하는 중화학공업의 비중이 매우 높아졌다. 중화학공업은 수질과 대기오염을 수반하는 것이어서, 한국 정부의 중화학공업 육성 및 수출장려 정책은 환경오염의 가장 직접적인 원인이 되었다. 그러나 정부는 이후 각종 정책과 제도, 법제를 제시함으로써 경제성장을 위해서 환경오염과 훼손은 불가피하다는 왜곡된 동기를 바로잡기 위한 노력을 진행하였다.²⁶⁾

제 2 절 한국 환경법의 발전과정 분석

1. 서 설

한국 환경법의 출발은 1963년에 제정된 「공해방지법」에서 찾을 수 있다. 그러나 동법은 환경문제를 ‘공해’의 문제로 인식하고, ‘보건위생’ 측면을 강조하는, 현대적 의미에서의 환경법과는 크게 차이가 있는 것

mental Law & Policy for the 21st Century, 24 (Transnational Publishers, Inc. 2003). 1985년 체결된 아세안자연보전협정(ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources)은 ‘지속가능한 발전’이라는 용어를 최초로 사용한 조약이라 할 수 있다.

26) 흔히 환경문제가 발생하는 원인으로 시장의 실패(market failure)를 드는데, 이러한 시장의 실패가 발생하는 이유로 외부효과(externality)와 공공재(public goods)라는 요소가 강조되고 있다. 자세한 사항은 이정전, 환경경제학, 박영사, 2004, 24면 이하 참조.

이었다.²⁷⁾ 따라서 학자들 사이에서는 동법을 진정한 의미에서의 환경법의 출발점으로 보기는 어렵다고 하는 견해도 있다.²⁸⁾ 이에 따르면, 결국 진정한 환경법 역사는 1977년에 제정된 「환경보전법」에서 비롯되며, 1990년 「환경정책기본법」을 비롯한 많은 개별 환경법들이 만들어지면서 한국의 환경법이 보다 본격적이고 성숙한 단계로 접어들었다는 것이다.²⁹⁾ 그러나 「공해방지법」에 포함되었던 배출허용기준, 배출시설 설치허가제도와 같은 사항에서 환경법의 규제적 요소를 찾을 수 있으며, 동법과 「환경보전법」 양자 사이의 연계를 전혀 무시할 수도 없기 때문에, 본 연구에서도 환경법의 출발을 「공해방지법」에서부터 시작하도록 한다.

이러한 환경법의 역사를 간단히 정리해보면 공해법에서 환경법으로,³⁰⁾ 단일법주의에서 복수법주의로의 발전이라 할 수 있다.³¹⁾ 그러나 이러한 발전이 점진적·지속적으로 이루어진 것만은 아니며, 환경법 또한 다른 법령의 발전과 같이 그 당시의 환경문제를 둘러싼 시대적인 상황, 환경문제에 대한 인식의 정도, 환경문제를 바라보는 정부의 철학, 직면한 환경문제에 대한 정책적인 결단력과 정책 추진력 등이 복합적으로 녹아있는 시대적 산물일 수밖에 없다.

이 기준에 따르면, 환경법의 발전은 크게 세 시기로 구분된다. 첫째는, 「공해방지법」이 환경법의 중심이 되었던 1960년대부터 1970년대 중반까지의 시기이다. 둘째는, 「환경보전법」이 환경법의 중심이 되었던

27) 김홍균(註 3), 12면.

28) 이상돈·이창환, 환경법, 이진출판사, 2003, 87면.

29) 이와 같이 「환경보전법」을 한국 환경법 역사에서 출발점으로 볼 경우 그 역사는 30년이 조금 넘는 일천한 것이다. 김홍균(註 3), 11면.

30) 공해법과 환경법은 그 접근방법(대중적 접근방법인지, 적정관리적 접근방법인지), 대상(공해의 소극적인 규제적 측면에 머무르는지, 환경오염의 규제를 비롯한 피해구제, 환경의 이용·관리·보전까지 포함하는지), 기본성격(방지·규제라는 이원적 구조인지, 일원적 구조인지), 기본원리(시민법원리인지, 환경법원리인지) 등에서 현저한 차이가 있다. 구연창, 환경법론, 법문사, 1981, 51-52면 참조.

31) 김홍균(註 3), 11면.

1970년대 중반 이후부터 1990년대 초까지이다. 이 시기까지는 환경법이 1개의 법률로 구성되었던 단일법 시기이다. 셋째는, 「환경정책기본법」이 제정된 1990년대 이후부터 현재까지인데, 본 연구에서는 이 시기를 보다 세분하여 ‘환경6법 시기’, ‘분법화 시기’, ‘국제화 시기’로 그 특징을 구분하여 살펴보고자 한다.

2. 환경법의 발전과정 분석

(1) 공해방지법 시대(1963년~1977년)

한국 경제 질서의 중요한 변화는 1962년 제정된 제3공화국 「헌법」에서 찾아 볼 수 있다. 제3공화국 「헌법」은 자본주의 시장경제체제를 선언하고, 공공복리를 강조하던 제헌헌법의 제5조를 삭제하였으며, 현행 「헌법」 제119조에 해당하는 제111조를 두어 “대한민국의 경제 질서는 개인의 경제성장의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 규정하면서도(동조 제1항), “국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”며 국가의 개입 여지를 두었다(동조 제2항). 이는 정부주도형 경제성장정책에 대한 「헌법」적인 근거로 작용하였다. 경제 질서의 중요한 변화와 더불어 환경문제 또한 1960년대 제3공화국 정부가 경제개발 5개년 계획을 수립하여 경제개발을 본격적으로 추진하면서부터 제기되기 시작하였다.

1960년대 초에 제3공화국 정부는 동아시아 국제 분업 질서에 편입하여 비교우위에 입각한 경공업 중심의 성장정책을 추진하였으나, 1960년대 말부터 베트남 전쟁의 장기화로 인한 미국의 재정지출 확대, 경기 침체의 장기화와 이에 따른 보호주의의 대두 및 안보상황의 위기로 인하여, 중화학공업화를 본격적으로 추진하기 시작하였다.³²⁾

32) 이준서(註 2), 16면.

이러한 배경 하에 1963년 제3공화국 정부는 경제개발에 수반하여 발생하는 “대기오염·하천오염·소음·진동으로 인한 보건위생상의 피해를 방지하여 국민보건의 향상을 기하려는 목적”으로 「공해방지법(법률 제1436호)」을 제정하였다. 이 법은 매연·분진·악취·까스·공장폐수·사업장폐수·일반하수·소음·진동으로 인한 ‘공해’를 규제하기 위하여 공해방지구역(제3조)과 공해안전기준(제4조)을 정하였고, 공해방지구역 내의 사업자에게 신고 및 검사 등이 포함된 공해방지의 의무(제5조)를 지우는 한편, 공해방지조치를 한 각 사업장에 공해방지관리인을 두어 공해방지에 관한 사항을 관리하도록 하였다(제9조 제1항). 당시 이에 관한 사항을 주관하였던 보건사회부장관의 자문기구로서 관련 부처의 소속공무원 5인으로 구성된 공해방지심의위원회를 둔 것도 특징이라 할 수 있다(제12조).

그러나 동법은 복잡한 환경문제를 산업 활동의 부산물인 ‘공해’ 문제로 단순하게 인식하였고, 환경문제에 따른 피해를 보건사회부장관이 중심이 되는 ‘보건위생’상의 위해로 한정하였다는 한계가 있었다. 즉 동법은 공해법적 성격을 갖고, 환경 전반에 대한 배려 없이 공해자체의 소극적·사후적 규제에 치중하였고, 규제 대상 또한 대기, 수질, 소음·진동 등 ‘3대 공해’에 그치고 있으며, 전문이 21개조에 불과하여 법규의 내용도 미흡한 수준이었다. 더욱이 동법을 시행하기 위한 시행령과 시행규칙이 1969년 7월에야 제정되었고, 공해를 다루는 전담기관이나 법 시행에 필요한 예산조치가 뒷받침되지 아니 하면서, 법규의 구체적 시행도 제대로 이루어지지 않았다. 무엇보다도 경제개발을 최우선적 과제로 생각하는 당시의 사회분위기는 동법의 실효성을 약화시키고 유명무실화하였다.³³⁾

그 후 경제개발에 따른 공해문제가 국민적인 관심을 불러일으키면서 그 동안 허울뿐인 「공해방지법」에 대한 반성이 이루어졌다. 이러한 반

33) 김홍균(註 3), 12면.

성은 1971년 동법의 개정으로 이어졌는데, 개정된 법에서는 배출허용 기준의 설정(제3조), 배출시설 설치허가제도의 도입(제4조), 시설의 이전명령제도(제7조) 등이 포함되었다. 이 배출허용기준은 현행 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「소음·진동 관리법」, 「악취방지법」 등에서 제시하고 있는 배출허용기준의 모태가 되는 것이었다.

이밖에도 공해방지 또는 예방에 관한 연구 및 기술개발을 행하게 하기 위하여 공해방지협회를 설치하고(제17조), 이에 관한 국고보조의 규정을 둔 점(제18조 제2호), 서울·부산과 같은 대도시를 비롯한 각 도(道)에 일반 공익을 대표하는 자와 산업 또는 공중보건에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성된 분쟁조정위원을 위촉하도록 하여(제20조), 공해로 인한 손해배상과 관련된 조정 업무를 다루도록 한 점 등은 환경문제를 방지하기 위한 기술적 노력과 더불어 환경문제로 인해 발생한 분쟁의 공정한 해결을 위한 실마리를 제공한 것이다.

(2) 환경보전법 시대(1977년~1990년)

1) 전반기

제3공화국 정부는 1977년 12월 31일 「공해방지법」의 폐지와 더불어 이를 대체하기 위한 「환경보전법」을 제정하였는데, 이는 대도시의 급격한 인구밀집과 집중적인 경제개발 및 경제성장에 따른 각종 오염물질의 배출에 따라 필연적으로 발생하는 환경문제를 종래의 「공해방지법」으로 대처하기에는 무리였다는 반성적인 고려에 따른 것으로 이해할 수 있다. 즉 소극적인 공해규제를 중심으로 하는 기존 「공해방지법」만으로는 점차 다양화되고 광역화되는 환경문제에 적극적이고 효과적으로 대처할 수가 없었던 것이다.

「환경보전법」은 환경을 자연의 상태인 ‘자연환경’과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동·식물의 생육에 필요한

‘생활환경’으로 구분하였고(제2조 제1호), 대기·수질·토양오염의 요인이 되는 오염물질 외에 사람의 건강·재산이나 농수산물 등의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 물질로 ‘특정유해물질’을 두어(제2조 제11호)³⁴⁾ 이 물질로 인한 오염에 대하여 별도로 규제하였다.³⁵⁾ 그러나 「원자력법」에서 정하는 방사성 물질³⁶⁾에 의한 환경오염 및 그 방지에 관해서는 이 법의 적용을 배제한 점으로 보아(제3조) 에너지원에 의한 환경오염 문제와 일반적인 생활환경의 문제를 별개의 것으로 구분하였고, 방사성물질로 인한 환경오염은 이 법에서 다루기를 꺼려하였던 것으로 보인다. 「환경보전법」의 이러한 소극적인 태도는 이 법이 환경문제의 해결을 위한 종합적인 역할을 하기에는 다소 부족하였다는 한계점을 보여준다.

한편, 동법에는 환경기준의 설정(제4조), 환경보전에 영향을 미치는 개발계획에 대한 사전협의(제5조), 환경오염도의 상시측정(제6조), 특별대책지역의 지정(제7조), 대기오염과 수질오염에 대한 총량규제(제26조 제2항, 제36조 제2항), 환경오염을 방지하기 위한 사업자의 필요비용 부담(제43조) 및 산업폐기물처리에 관한 규정들이 신설되었다. 또한 기존에 2년 이하의 징역 또는 20만 원 이상 200만원 이하였던 벌칙규정을 3년 이하의 징역 또는 1,500만 원 이하의 벌금으로 강화하여(제66조 이하) 법규의 실효성을 위한 노력을 하였다.

34) 특정유해물질에는 카드뮴 및 그 화합물, 시안화합물, 유기인화합물, 연 및 그 화합물, 6가크롬화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, 포리크로리네이티드비취닐, 동 및 그 화합물이 해당한다(「환경보전법 시행규칙」 제5조 참조).

35) 특정유해물질 또는 산업폐기물을 버리는 행위를 금지하거나(제37조), 특별대책지역 내의 특정유해물질에 의한 농경지 오염방지를 위하여 농경지에 유입하는 용수의 수질기준을 정하거나 복토·삭토등의 조치를 취할 수 있게 하는 한편(제41조), 특별대책지역 내의 토양 또는 수역이 특정유해물질에 의하여 오염된 경우 토지소유자 또는 재배자에 대하여 당해 오염지역에 대한 농수산물등의 재배를 제한할 수 있게 하고(제42조 제1항), 농수산물의 재배제한에 따른 피해배상 규정을 두었다(제24조 제2항).

36) ‘방사성물질’이라 함은 핵연료물질·사용후 핵연료·방사성동위원소 및 원자핵분열생성물을 말한다(「원자력법」 제2조 제5호).

동법은 이후 5차례 개정되며, 보다 발전적인 면모를 갖추게 되었는데, 1980년 개정에서는 기존의 사전협의 규정이 환경영향평가 및 협의에 관한 규정으로 발전되었고(제5조), “사업장등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”는 내용의 생명·신체의 피해에 대한 무과실책임 규정이 신설되었으며(제60조), 1981년 개정에서는 배출부과금제도가 신설되어(제19조의2) 배출허용기준을 초과하는 오염물질을 배출하는 사업자에 대한 경제적 유인수단을 강화하였다.

환경영향평가제도를 비롯한 오염물질의 총량규제제도, 배출부과금제도, 사업자에 대한 환경오염방지비용제도, 생명·신체의 피해에 대한 무과실책임제도 등은 환경법이 보다 적극적이고 다각적으로 발전하는데 모태가 된 규정들이다. 기존 「공해방지법」이 대기오염, 수질오염 등에 따른 공해의 측면만을 대상으로 소극적으로 대응하는 데 비하여, 동법은 그 대상을 대기·소음·진동·수질뿐만 아니라 비용부담·분쟁조정·피해배상 등 전반적인 환경문제에 두고 적극적·종합적으로 대응하려고 하였다는 점에서 환경법의 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있다.³⁷⁾

이 밖에 다른 환경관련 법률로 주목할 만한 것은 선박 및 해양시설 등에서 해양에 배출하는 기름 또는 폐기물을 규제하고 해양의 오염물질을 제거하여 해양환경을 보전하기 위한 목적으로 제정된 「해양오염방지법(1977년 12월 제정, 2007년 1월 「해양환경관리법」으로 변경)」, 합성수지폐기물의 수집·처리 및 비용부담 등에 관한 사항을 통하여 폐기된 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여하기 위하여 제정된 「합성수지폐기물처리사업법(1979년 12월 제정)」 등이 있다.

37) 따라서 “우리나라의 환경법은 공해방지법, 즉 공해방지를 위한 경찰법으로부터 독립 내지 결별함으로써 발전되어 왔다”는 평가도 가능하다. 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 5면, 56면.

2) 후반기

제3공화국 정부가 추진해 온 중화학공업 우선정책은 70년대 두 차례의 석유위기, 세계경제불황, 무역침체, 한국에 대한 통상압력, 선진국들의 중소기업 정책 변화 등으로 인하여 일대 전환을 맞이하게 된다. 이 같은 흐름에 따라 제5공화국 정부는 기존 산업보호 정책에서 탈피하여 상호주의에 입각한 시장개방을 적극 추진할 것과 이를 뒷받침할 수 있는 기업의 경쟁력 강화를 위해 경제구조조정을 산업정책의 우선과제로 추진하였다.³⁸⁾

1980년 제정된 제5공화국 「헌법」은 독과점 폐단의 규제·조정(제120조 제3항)과 소비자 보호에 관한 조항을 신설하고(제125조), 농지의 임대차 및 위탁경영을 예외적으로 인정하였으며(제122조 제1항), “개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함”을 기본으로 하되(제120조 제1항), “생활이 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위해 필요한 범위 안에서” 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있음을 밝히고 있었다(제120조 제2항).

연혁과 제5공화국 「헌법」 제120조의 규정을 종합해 보면, 한국의 경제 질서는 자본주의 시장경제를 기본으로 하되, 국가의 경제개입을 큰 폭으로 허용한 것이라 할 수 있다.³⁹⁾ 그러나 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있는 여지를 두고 있는 점에서 어느 정도 혼합적인 요소를 갖고 있다고 본다.

한편, 환경 분야에 관하여 특히 주목할 만한 것은 1980년 개정된 「헌법」에 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”는 내용의 ‘환경권’에 관한 규정이 처음으로 수용된 것이다(제33조). 현재에도 어느 국가가

38) 이준서(註 2), 17면.

39) 김두열(註 23), 2011, 8면.

「헌법」 수준에서 환경권을 명시하고 있는 경우가 흔하지 않은 점을 감안한다면,⁴⁰⁾ 「헌법」 조문에 환경권을 명문화 한 것은 당시로서는 획기적인 일이 아닐 수 없었다. 당시에는 환경권의 내용과 행사에 관한 법률유보조항(현행 「헌법」 제35조 제2항)이 없었는데, 1987년 전면 개정이 이루어지면서 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”는 내용의 법률유보조항이 삽입되어 현재에 이르고 있다.

이 외에도 1980년대에는 환경오염방지사업단을 설립하여 환경오염방지사업을 효율적으로 수행하게 하기 위하여 제정된 「환경오염방지사업단법(1983년 5월 제정)」, 폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 하기 위하여 제정된 「폐기물관리법(1986년 12월 제정)」 등의 변화가 있었다.

「환경보전법」이 국민보건의 향상만을 목적으로 한 「공해방지법」과는 달리 자연환경의 훼손에 대한 규제도 포함하려 했다는 점,⁴¹⁾ 그리고 현재의 국민은 물론 미래세대의 환경권까지 보장하고 있다는 점⁴²⁾은 환경법의 입법적 방향이 상당히 발전된 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 동법은 70개 조문을 통하여 매우 한정된 대상에 대해서만 규제하여 여전히 소극적인 환경보전에 머물러 있었다는 한계점을 갖고 있었기 때문에, 동법이 표방하는 환경위해의 사전예방, 미래세대의 환경권 보장에 충실하기에는 무리가 있었고, 점증하는 다양한 환경문제를 근본적으로 해결하는 데에는 미흡할 수밖에 없었다.

40) 헌법에서 환경보호에 관하여 선언하고 있는 예는 그리스 헌법(제24조), 중화인민공화국헌법(제26조), 인도헌법(제48A조, 제49조), 이란헌법(제50조), 스위스헌법(제24조의 7), 태국헌법(제56조) 등이 있고, 환경권을 명시하고 있는 예는 대한민국헌법(제35조 제2항), 인도네시아헌법(제28H조 제1항), 몽골헌법(제16조 제2항), 스페인헌법(제45조), 포르투갈헌법(제66조) 등이 있다. 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006, 678면 참조.

41) 이 법에서는 환경에 자연환경을 포함하고 있고(제2조 제1호), 공공수역 또는 산림에 대하여 자연환경훼손 또는 자연환경보존을 위한 시설물을 파손하는 행위를 명시적으로 금지하고 있다(제37조).

42) 이 법 제1조에서는 “자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리보전함으로써 현재와 장래의 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함”을 그 목적으로 밝히고 있다.

(3) 환경정책기본법 시대(1990년 이후)

1) 전반기: 환경 6법 시대

환경문제는 날로 심각화·다양화·복잡화해가는 데도 불구하고 「환경보전법」이 대기, 수질, 소음·진동 등 이질적인 분야를 함께 규정하고 있어 이러한 환경문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 인식이 확대되었다. 이와 함께 「헌법」에 명시된 국민의 환경권을 실질적으로 보장하기 위하여 국가환경보전시책의 기본이념과 방향을 분명히 제시하고, 환경법 상호간의 합리적 체계를 정립하여 환경보전시책이 국가 전체로서 유기적 연관 하에 일관성 있게 추진되도록 할 필요성이 제기되었다.⁴³⁾ 이러한 상황 인식은 기본법적 성격을 갖는 법의 제정과 함께 오염분야별 대책법의 제정이 불가피하다는 데로 의견이 모아졌다.

결국 1990년 8월 1일 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「유해화학물질관리법」, 「환경분쟁조정법」 등 이른바 ‘환경 6법’이 제정되기에 이르렀는데, 이는 한국의 환경법이 종래의 환경보전법이라는 단일법체계를 탈피하여 복수법 체계로 이행하게 되었음을 의미하는 것이었다.⁴⁴⁾

43) 김홍균(註 3), 14면.

44) 아울러 1990년 1월 환경청은 환경처로 승격되면서 환경행정부서의 장이 각료급으로 승격되었는데, 환경처의 발족은 비로소 독자적으로 환경행정업무를 수행할 수 있는 부처가 탄생하게 되었다는 점에서 큰 의의가 있는 일이었다. 그 후 환경처는 1994년 말 정부조직 개편에 의하여 환경부로 승격되었다.

<표 2> 환경보전법(1989)과 환경정책기본법(1990)

환경보전법	환경정책기본법
제 1 장 총 칙	제 1 장 총 칙
제 2 장 배출시설 및 방지시설	제 2 장 환경보전계획수립등 제 1 절 환경기준 제 2 절 기본적 시책 제 3 절 자연환경의 보전 제 4 절 환경영향평가
제 3 장 대기보전	
제 4 장 소음·진동등 규제	
제 5 장 수질 및 토양의 보전	
제 6 장 비용부담	
제 7 장 방지시설업	제 5 절 분쟁조정 및 피해구제
제 8 장 (산업폐기물처리) 삭제	제 3 장 법제 및 재정상의 조치
제 9 장 분쟁조정 및 피해배상	제 4 장 환경보전위원회, 환경보 전자문위원회, 환경보전협회
제10장 보 칙	제 5 장 보 칙
제11장 벌 칙	

초기의 「환경정책기본법」은 그 전신(前身)인 「환경보전법」 중 불필요한 부분을 제하면서, 필요한 사항을 보완하는 ‘선택과 집중’의 면모를 보이고 있다. 예를 들면, 「환경보전법」상의 제3장 대기보전, 제4장 소음·진동등 규제, 제5장 수질 및 토양의 보전 관련 규정들은 각각 「대기환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「수질환경보전법」으로 분법화 되었으며, 제2장 배출시설 및 방지시설 관련 규정은 대기·수질에 관한 배출허용기준 및 배출시설의 설치 등으로 이전되었다.

제정 초기의 「환경정책기본법」은 ‘기본법’이라는 법률의 성격에 기인하여, 기존 「환경보전법」에 비하여 다수의 규정들이 선언적인 형태로 변모하였다는 점이 특징이다.⁴⁵⁾ 목적 규정 외에 기본이념에 관한 규정

45) 일반적으로 기본법이라고 하면, 형식적으로 단순히 법령의 제명에 ‘기본법’이라는 명칭을 지닌 경우를 가리키기도 하지만, 실질적으로는 기본법은 사회에 대한 기본적인 법원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에 관하여 정하고 있는 법률을 지칭한다. 이준서, 환경정책기본법의

을 둔 점(제2조),⁴⁶⁾ 국가·지방자치단체와 사업자의 책무 규정(제4조 및 제5조), 자연환경보전의 기본원칙(제25조) 등을 둔 것이 그러하다. 한편, 「환경보전법」상의 실제적인 규정들을 선언적인 형태로 변경한 것도 일부 찾아 볼 수 있는데, 원인자의 부담금액에 관한 규정(「환경보전법」 제44조)이 오염원인자의 비용부담책임 규정(「환경정책기본법」 제7조)으로 원칙화 된 예, 분쟁의 조정신청에 관한 규정(「환경보전법」 제53조)이 “(…) 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”라는 선언적인 규정(「환경정책기본법」 제29조)으로 된 예가 그러하다.

기본법의 주된 기능으로는 (i) 기본이념의 제시, (ii) 정책과 법제의 방향성 제시, (iii) 개별법과의 연계성을 들 수 있는데,⁴⁷⁾ 「환경정책기본법」에 기본이념을 비롯한 각 주체의 책무, 환경법의 원칙들이 선언되어 있고, 이를 정책과 법제의 기본적인 방향성을 제시하는 동시에, 환경보전장기종합계획을 통하여 이것을 구체화하고 있으며, “정부는 화학물질에 의한 환경오염과 건강상의 위해를 예방하기 위하여 유해화학물질을 적정하게 관리하기 위한 시책을 강구하여야 한다(제21조)”, “정부는 환경오염으로 인한 분쟁이 발생한 경우에 그 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(제29조)”라는 규정들을 통하여 「유해화학물질관리법」, 「환경분쟁조정법」과 연계되어 있는 것으로 보아, 초기의 「환경정책기본법」도 기본법으로서의 주된 기능을 하기 위한 외형을 갖추었다고 볼 수 있다.

1990년대 초에는 이러한 ‘환경 6법’을 시발로 하여 오수·분뇨 및 축산폐수를 적정하게 처리하기 위한 「오수·분뇨및축산폐수의처리에관

체계방안 정비 연구, 한국법제연구원, 2009, 17면.

46) 기본이념에서는 “쾌적한 환경의 조성”, “인간과 환경간의 조화와 균형”, “환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려”, “현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승” 등을 표방하고 있다.

47) 이준서(註 45), 22-23면 참조.

한법률(1991년 3월 제정)», 환경오염 또는 파괴를 초래하는 행위 등을 처벌하기 위한 「환경범죄의처벌에관한특별법(1991년 5월 제정, 이후 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」으로 개정), 생태계의 보전과 자연환경의 인위적인 훼손 및 야생동·식물의 멸종을 방지하기 위한 「자연환경보전법(1991년 12월 제정)», 환경개선을 위한 대책을 추진하고 그 투자재원을 합리적으로 조달하기 위한 「환경개선비용부담법(1991년 12월 제정)», 자원재활용을 촉진하여 폐기물을 적정하게 처리하고 자원을 효율적으로 이용하기 위한 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률(1992년 12월 제정)」 등 다수의 환경법이 제정되기 시작하였는데, 이는 1992년 브라질 리우데자네이로에서 열린 UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)⁴⁸⁾에서 채택된 ‘리우선언(Rio Earth Charter)’은 한국 환경법의 영역이 보다 넓어지는 데에도 크게 영향을 미쳤다.

이 밖에도 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하기 위한 「환경영향평가법(1993년 6월 제정)」,⁴⁹⁾ 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 그 주변지역의 복지를 증진하기 위한 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(1995년 1월 제정)」, 먹는 물에 대한 합리적인 수질관리 및 위생관리를 도모하기 위한 「먹는물관리법(1995년 1월 제정)」, 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전하기 위한 「토양환경보전법(1995년 1월 제정)」이 제정되어, 환경정책기본법 시대 전

48) 여기에는 103개국 정상을 포함한 176개국 정부대표와 많은 세계정부기구(International Governmental Organizations: IGOs), 비정부기구 등 3만 명 정도가 참여하였다. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, U.N. Document A/CONF.151/26, Vols. I-IV (1992), V (1993).

49) 이 법은 본래 「환경정책기본법」에 있던 환경영향평가 규정(제26조부터 제28조)이 동법에서 분리되어 별도로 제정된 것으로 1999년에는 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」으로, 2009년에는 다시 「환경영향평가법」으로 개정을 반복했다.

반기 동안에는 대기, 수질, 소음·진동, 자연환경, 먹는 물, 토양 등 주요 매체에 관한 법률들이 구비된 셈이었다.

2) 중반기: 환경법의 분법화 시대

중반기에 들어 환경법의 분법화는 더욱 가속화되기 시작하였는데, 이때에는 지하생활공간의 공기질을 적정하게 관리·보전하기 위한 「지하생활공간공기질관리법(1996년 12월 제정, 이후 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」으로 개정)」, 독도를 비롯한 도서지역의 생물다양성과 수려한 경관을 보전하기 위한 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법(1997년 12월 제정)」, 습지를 효율적으로 보전·관리하기 위한 「습지보전법(1999년 2월 제정)」과 같이 대기, 수질, 소음·진동, 자연환경, 먹는 물, 토양 등 주요 매체 외의 생활환경과 자연환경에 대해서도 입법적 조치가 시행되었던 한편, 한강수계의 수질개선과 주민지원사업의 효율적 추진을 위한 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(1999년 2월 제정)」과 같이 그동안 규제일변이었던 방향에서 탈피하여 지원과 촉진의 요소가 포함된 입법도 이루어지기 시작했다.

아울러 정부조직 개편에 의하여 일부 다른 부처 관장업무도 환경부로 이관되어 환경부 업무가 되었는데, 1994년 건설부가 관장하던 상·하수도 업무와 보건사회부가 관장하던 음용수관리업무가 환경처로 이관되고, 1998년 내무부 관장의 국립공원관리업무가 환경부로 이관되고, 1999년 「조수보호및수렵에관한법률」에 따른 산림청 소관업무가 환경부로 이관되었다.

이후 분법화는 보다 가속화되기 시작하였는데, 낙동강·영산강·금강수계의 수질을 개선하여 주민에게 맑은 물을 공급하기 위하여 상하류간의 공존의 정신을 바탕으로 오염물질총량관리제도 등 기존의 오염물질의 사후처리위주에서 사전예방중심으로 획기적인 정책의 전환을 가

저오는 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(2002년 1월 제정)», 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(2002년 1월 제정)», 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(2002년 1월 제정)」 등이 제정되어 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」과 더불어 이른바, ‘4대강 수계법’이 제정되었다.

2003년에는 대기오염이 심각한 수도권 지역의 대기환경을 개선하기 위한 대책을 추진하기 위한 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법(2003년 12월 제정)», 건설폐기물의 효율적 처리 및 재활용을 촉진하기 위한 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률(2003년 12월 제정)», 백두대간의 훼손을 방지하기 위한 「백두대간보호에 관한 법률(2003년 12월 제정)」 등 3개법이 제정되었다.

한편, 기존법과의 현행법과의 통합도 이루어졌는데, 2000년 1월 기존 「호소수질관리법」이 「수질환경보전법(2007년 5월 「수질 및 수생태 보전에 관한 법률」로 개정)에 통합되어 새로운 장(제5장 호소의 수질보전)으로 편입되었고, 2004년 2월에는 야생동·식물과 그 서식 환경을 체계적으로 보호·관리하기 위하여 종래 「자연환경보전법」과 「조수보호및수렵에관한법률」에서 규정하던 야생동·식물 관련 규정이 통합·체계화되어 새로운 「야생동·식물보호법」이 제정되기도 하였다.

이 밖에 사업 활동 등으로 인하여 발생하는 악취를 방지하기 위한 「악취방지법(2004년 2월 제정)», 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2006년 9월 제정, 「오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률」은 폐지)」이 제정되는 등 이 시기는 가히 ‘환경법의 홍수’⁵⁰⁾라 할 정도로 많은 법률이 제정되었다.

3) 하반기: 환경법의 국제화 시대

하반기는 환경법의 국제화를 겨냥한 법률의 제·개정이 이루어졌다는 것이 특징이다. 일찍이 유해폐기물의 국가 간 이동 및 처리의 통

50) 김홍균(註 3), 15면.

제에 관한 바젤협약(Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal)을 국내에서 시행하기 위한 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률(1992년 12월 제정)」이 제정되었지만, 2000년 중반기부터 환경법의 국제화 경향은 더욱 두드러진다.

1985년 영국에서 최초로 시작되었다고 하는 ‘민간차원의 문화유산 및 자연환경 영구 보전활동’ 이른바 국민신탁(National Trust)은 영국, 미국, 캐나다, 네덜란드, 호주, 일본, 대만, 인도 등 전 세계 30여개 국가에서 민간주도·민관합작의 형태로 전개되고 있으며, 한국은 2006년 3월 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」을 제정하기에 이르렀다.

또한 잔류성유기오염물질(Persistent Organic Pollutants, POPs)의 국제적 규제를 위하여 2001년 5월 체결된 「잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름협약(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)」을 국내에서 시행하기 위하여 동 협약에서 규정하는 다이옥신 등 잔류성유기오염물질의 관리에 필요한 사항을 규정한 「잔류성유기오염물질 관리법」이 2007년 1월에 제정되었다.

이 밖에 국제적으로 통용되고 있는 ‘자원순환(Recycling of Resource)’, ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’, ‘환경보건(Environmental Health)’ 등의 개념과 정책을 도입한 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률(2007년 4월 제정)」, 「지속가능발전기본법(2008년 4월 제정, 2010년 1월 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되면서, 동법은 「지속가능발전법」으로 변경)」, 「환경보건법(2008년 3월 제정)」, 「환경교육진흥법(2008년 3월 제정)」의 제정도 있었다.

오염매체별로 효율적인 관리를 위하여 지난 10여 년 넘게 급속하게 이루어진 환경법의 분법화는 그 정도가 심해지면서 이제는 환경법 분야의 비대화, 법령의 복잡화, 법령 상호간의 비체계화 등의 문제를 야

기하고 있다. 지나친 분법화는 환경오염이나 환경훼손을 근본적으로 감소 또는 제거하기보다는, 오염을 다른 오염으로 전가·확산하게 하여 통합적인 오염관리를 오히려 어렵게 할 수 있으며 효율성을 떨어뜨릴 수도 있다. 이제는 유사한 환경법들 사이의 통합과 조정이라는 새로운 과제가 나타난 상황이다.

제 3 절 현행 환경법의 체계 분석

종래의 환경법 체계는 「환경보전법」을 근간으로 하면서 「해양오염방지법」, 「폐기물관리법」 등 몇 개의 다른 개별법으로 구성되어 있었다.⁵¹⁾ 환경법의 입법방식은 대체로 3가지로 나누어 볼 수 있을 것인데, (i) 모든 환경문제를 하나의 법률에 총괄적으로 규정하는 단일법주의, (ii) 오염종류별 또는 규제대상별로 여러 개의 독립된 법을 제정하는 복수법주의, (iii) 이들 양자를 절충하여 단일법을 기본으로 하되 단일법에 포함시킬 수 없는 사항에 대해서는 개별법을 따로 마련하는 절충주의 등이 그것이다.

선진국의 경우 대부분 복수법주의를 채택하고 있다. 이는 이들 국가가 일시에 많은 개별 환경관계법을 제정한 것이 아니라, 환경오염을 일찍부터 경험한 탓으로 가시적인 환경오염을 그때그때 법률을 통하여 규제하였기 때문에 개별적인 복수입법을 초래하였다고 보는 것이 타당할 것이다. 한편, 국가가 주도하는 산업화로 인하여 야기된 환경오

51) 선박 및 해양시설 등에서 해양에 배출하는 기름 또는 폐기물을 규제하고 해양의 오염물질을 제거하여 해양환경을 보전하기 위해 1977년 12월에 제정된 ‘해양오염방지법’(2007년 1월 「해양환경관리법」으로 대체), 합성수지폐기물의 수집·처리 및 비용부담 등에 관한 사항을 규정함으로써 폐기된 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여함을 목적으로 1979년 12월에 제정된 ‘합성수지폐기물처리사업법’, 환경오염방지사업단을 설립하여 환경오염방지사업을 효율적으로 수행하게 하기 위하여 1983년 5월에 제정된 ‘환경오염방지사업단법’ 등이 그것이다. 1986년에는 새로이 「폐기물관리법」이 제정되었으며, 동법이 1987년 7월 발효함에 따라 기존 ‘오물청소법’은 폐지되었다.

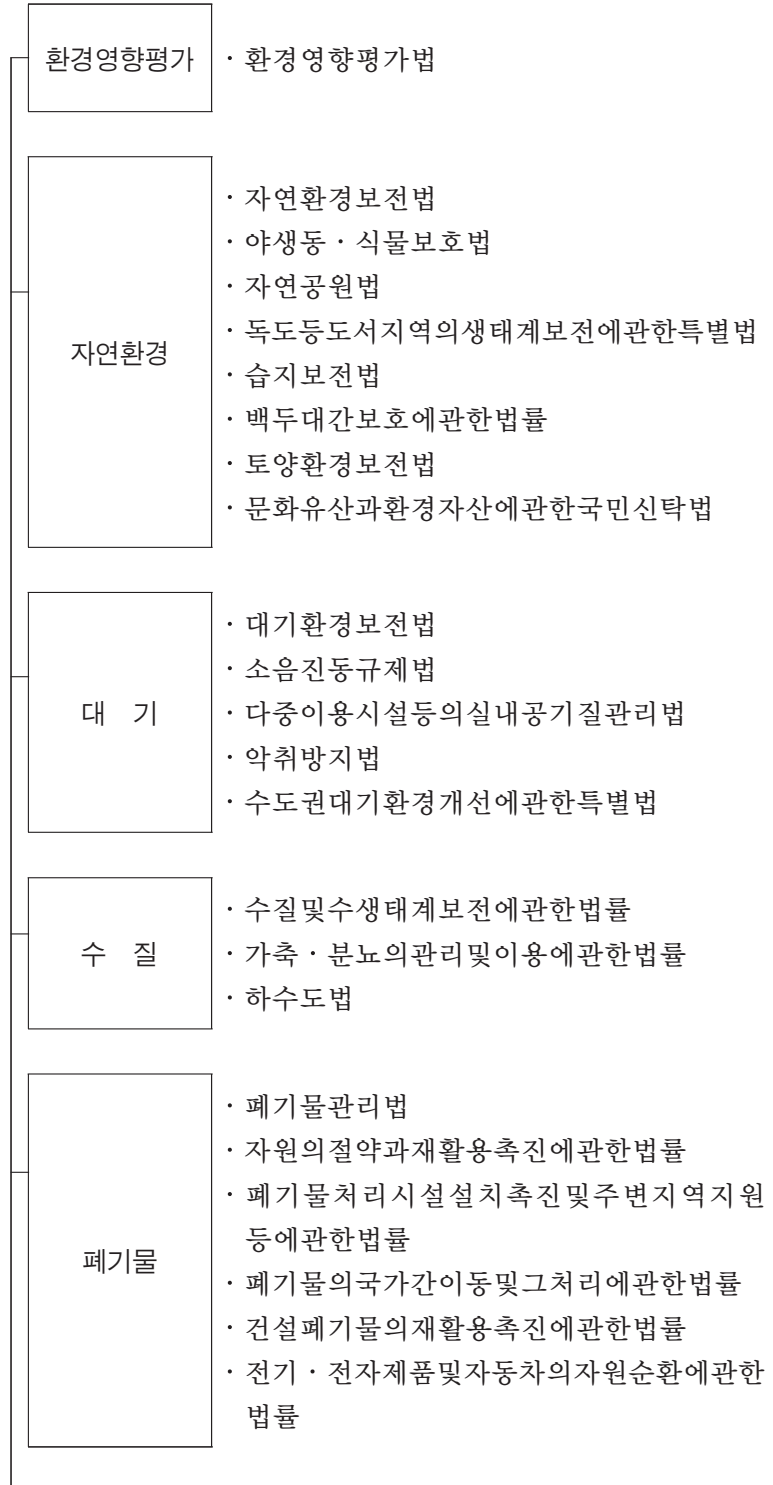
염을 어느 시점에서 일시에 경험하는 개발도상국은 단일법을 채택하는 성향을 보일 것인바, 한국의 경험이 바로 이에 속할 것이다. 그러나 단일법체계로는 날로 심각해지는 환경문제에 능동적이고 신축적으로 대응하기가 어렵다는 점이 있다.

현행 한국의 환경법의 체계는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 「헌법」을 최상위법으로 하여, 기본법의 역할을 하고 있는 「환경정책기본법」, 그리고 오염매체별·분야별 대책법의 성격을 갖고 있는 개별 환경법으로 구성된다. 앞서 살펴보았던 바와 같이, 종전의 「환경보전법」과 같이 단일법으로 이루어진 것이 아니라 자연환경, 대기, 수질, 폐기물, 토양, 유해화학물질, 먹는 물, 해양, 환경영향평가, 환경분쟁조정 등 다수의 매체를 규율하거나 제도를 운영하기 위한 법령으로 이루어졌다는 점에서 한국의 환경법은 복수법 체계를 채택하고 있다고 할 수 있다.

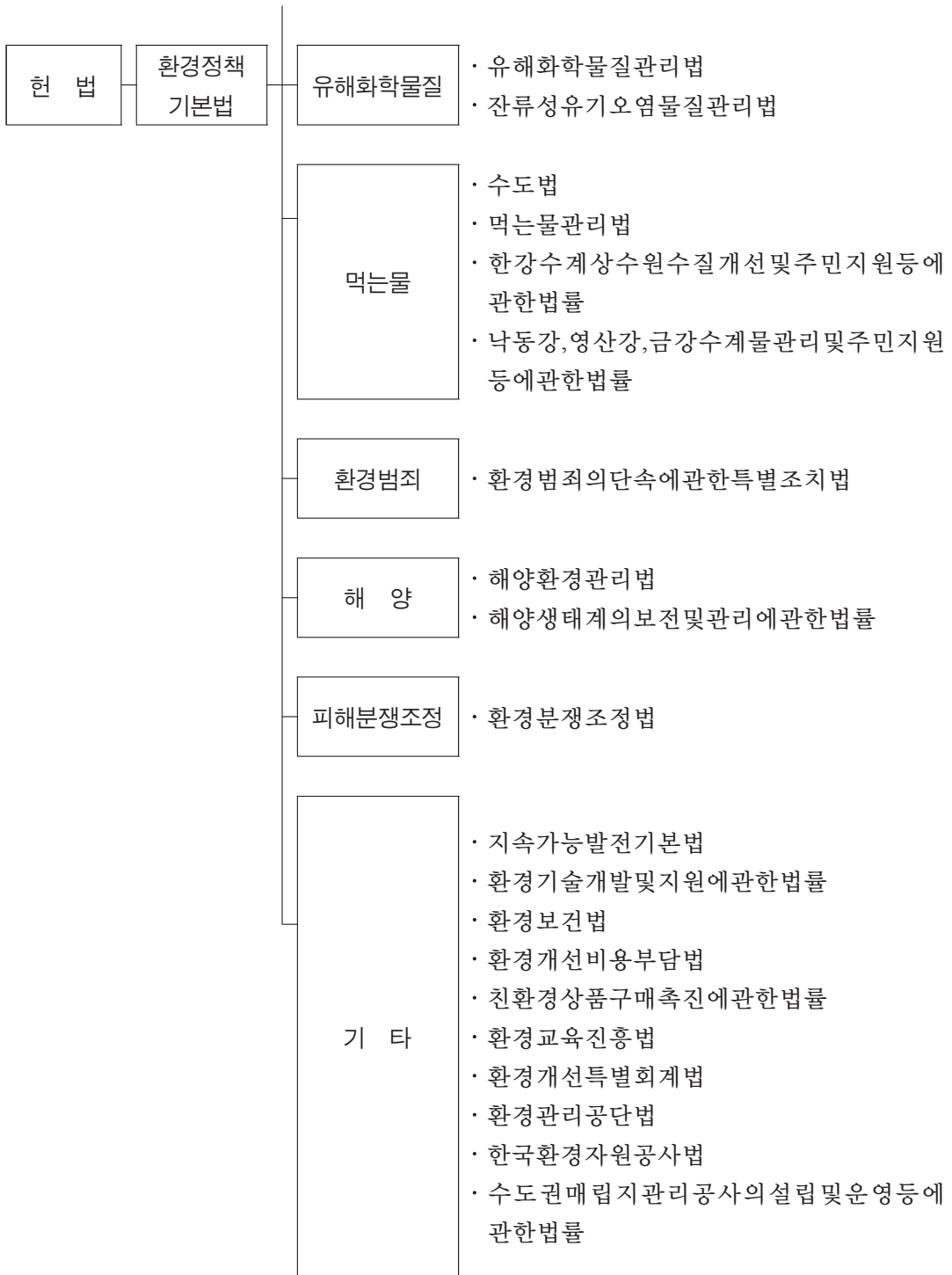
복수법 체계는 다양한 환경오염의 태양에 따라 오염매체별로 신속하고 효과적으로 대처할 수 있다는 큰 장점이 있는 반면, 지나치게 많은 법으로 구성되어 있을 경우 수범자인 국민의 접근 및 이해가 쉽지 않으며, 환경보전 및 정책 개선에 있어 오히려 비효율적일 수 있다.

지난 20-30년 동안 한국의 환경법은 양적으로 매우 비대해졌지만, 환경법이라는 큰 테두리 안에서의 법체계의 정비, 오염원의 통합관리에 대한 요청, 새로운 이슈에 대한 반영 등을 수용하기 위하여 통합과 분리를 반복하며 발전하는 과도기적 형태를 보인다.

<그림 1> 현행 환경법 체계도



제 2 장 한국의 경제성장과 환경법의 발전



출처: 김홍균, 환경법, 홍문사, 21면.

제 3 장 환경정책기본법의 변천과 발전 분석

제 1 절 환경정책기본법의 제정배경과 내용

1. 제정배경

「환경정책기본법」은 환경 분야의 기본법적인 역할을 하는 법률로,⁵²⁾ 환경법의 헌법과 같은 지위를 갖으며, 개별 환경법을 총괄하는 개별 환경법들의 모법(母法)적인 성격을 갖는다고 인식되고 있다.⁵³⁾ 이 법은 「헌법」상 규정한 환경권 및 환경보전의무의 구체적 실현을 위해 「헌법」과 개별 환경법을 연계시키고, 개별 환경법들을 조정·통합하는 작용을 하며, 국가환경정책의 기본 철학·이념과 방향을 제시하고 있다. 또한 「공해방지법」, 「환경보전법」, 「환경정책기본법」으로 이어지는 환경법의 발전과정에서 매우 중요한 의의를 갖는 법률이기도 하다. 따라서 이 법률이 어떻게 발전되어 왔으며, 얼마나 실효적으로 작용하는지는 한국 환경법의 발전을 검토함에 있어 반드시 살펴보아야 할 부분이다.

한국의 경우 단일법인 「환경보전법」에 대기, 수질, 소음·진동 등 여러 오염현상을 규제함으로써 법률 운용에 경직성을 초래하였을 뿐만 아니라 오염대상별로 구체적이고 시의성 있는 대책을 마련하기가 어려운 실정에 있었다. 이에 따라 「환경보전법」을 복수법화하고, 환경정책의 기본방향과 이념을 정립함과 아울러 환경권을 구체화하기 위한 ‘환경정책기본법’의 제정이 필요하다는 주장이 제기되었다. 정부도 급속히 발생하는 환경문제에 보다 적극적으로 대처할 필요성을 인식하고 1987년부터 환경법 체계의 개편작업에 본격적으로 착수하여 3년 남짓 각계의 의견을 수렴하고 수정·보완 과정을 거쳐 1990년 8월, 「환경보전법」

52) 이 법률의 기본법으로서의 지위와 역할에 관한 상세한 내용은 이준서(註 45), 17-22면 참조.

53) 김홍균(註 3), 68면.

을 폐지하고, 「환경정책기본법」과 각각의 개별법으로 법체계를 전면적으로 개편하였다. 즉, 「환경보전법」이 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「환경오염피해분쟁조정법」으로 전면 개편되었고, 1991년 3월에는 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이, 그리고 같은 해 5월에는 「환경범죄처벌에 관한 특별조치법」이 제정·공포되었다. 또한, 「환경보전법」에 규정되어 있던 자연환경보전에 관한 조항과 환경오염방지사업비용부담에 관한 조항은 「환경보전법」 부칙에서 별도의 입법이 있을 때까지 그 효력을 지속하는 것으로 규정하고 있었으나, 자연환경보전대책을 위한 「자연환경보전법」과 환경오염비용부담 및 오염유발부담금 등에 관한 「환경개선비용부담법」이 1991년 12월 31일 각각 제정·공포되었다.⁵⁴⁾

2. 주요내용

1990년 제정 「환경정책기본법」은 총 5개 장, 전문 41개 조 및 부칙으로 구성되었다.

제1장(총칙)에서는 목적(제1조), 기본이념(제2조), 용어의 정의(제3조), 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 사업자의 책무(제5조), 국민의 권리와 의무(제6조), 오염자의 비용부담책임(제7조), 국회에의 보고(제8조), 방사성물질에 의한 환경오염의 방지(제9조)에 관한 규정을 두었다.

제2장(환경보전계획수립 등)은 5개 절로 구성되었는데, 제1절(환경기준)에서는 환경기준의 설정과 유지(제10조~제11조)에 관한 규정을, 제2절(기본적 시책)에서는 환경보전장기종합계획의 수립·시행(제12조~제14조), 환경오염의 조사(제15조), 환경보전지식 및 정보의 보급(제16조), 국제협력(제17조), 환경과학기술의 진흥(제18조), 환경오염방지시설의 설치·관리(제19조), 배출규제(제20조), 유해화학물질의 관리

54) 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 『환경법연구』 제14권, 한국환경법학회 (1992. 9), 85-88면.

(제21조), 특별종합대책의 수립(제22조), 영향권역별 환경관리(제23조)에 관한 규정을 두었다. 제3절(자연환경의 보전)에서는 국가와 국민의 자연환경 보전노력(제24조)과 자연환경보전의 기본원칙(제25조)을 천명하였으며, 제4절(환경영향평가)에서는 환경영향평가서의 작성·검토·사후관리(제26조~제28조)에 관한 규정을, 제5절(분쟁조정 및 피해구제)에서는 분쟁조정(제29조), 피해구제(제30조), 환경오염피해에 대한 무과실책임(제31조) 등의 규정을 두었다.

제3장(법제 및 재정적 조치)에서는 법제상의 조치 등(제32조), 지방자치단체에 대한 재정지원(제33조), 사업자에 대한 재정지원(제34조), 조사·연구 및 기술개발에 관한 재정지원(제35조)에 관한 규정을 두었고, 제4장에서는 환경보전위원회(제34조), 환경보전자문위원회(제37조), 환경보전협회(제38조)에 관한 규정을 두었으며, 제5장(보칙)에서는 환경감시원(제39조), 환경기술감리단(제40조), 권한의 위임 및 위탁(제41조) 등의 규정을 두었다.

제 2 절 환경정책기본법의 변천과 발전

1. 제1차 개정: 1999년

1999년 12월, 「환경정책기본법」은 지구환경문제의 대두, 지방자치제의 실시 등 국내·외적 환경정책 여건이 급격히 변화함에 따라 이와 관련된 사항을 새로이 규정하고, 그간 관련법령의 제·개정에 따른 미비점을 정비·보완하기 위한 목적으로, 제1차 개정을 맞이하게 된다. 1999년 12월 31일 법률 제6097호로 개정·공포된 「환경정책기본법」은 사전예방원칙을 도입하여 국가 및 지방자치단체로 하여금 오염원의 원천적 감소를 위하여 우선적으로 노력하도록 하고, 사업자로 하여금 환경오염이 적은 원료를 사용하는 등 환경오염물질의 배출을 줄이기 위하여 노력하도록 하였다(제7조의2). 또한, 시·도가 별도로 지역환경기준을

설정하는 경우 환경부장관의 승인을 얻도록 하던 규정을 폐지하였다(제10조).

환경보전장기종합계획의 이행을 위한 구체적 실천계획으로서 5년 단위의 중기계획과 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 하고, 환경계획의 통일성을 도모하기 위하여 「환경개선비용부담법」에 따른 환경개선 중기종합계획을 폐지하는 한편(제14조의2), 지방자치단체의 환경관리를 강화하기 위하여 시·도지사도 하여금 지역환경보전계획을 수립·추진하도록 하고(제26조), 지방자치단체의 환경친화적인 행정을 활성화하기 위하여 환경관리시범 지방자치단체의 지정 및 지원의 근거규정을 마련하였다(제33조 제2항).

2. 제2차 개정: 2002년

2002년 12월, 「환경정책기본법」은 지속가능한 발전을 위하여 환경과 개발의 조화를 도모하고, 자원의 순환적 이용과 사전예방 중심으로 환경정책의 기초를 전환하며, 국가 및 지방자치단체 차원의 환경계획을 내실화하여 국가 및 지역 수준의 환경보전기반을 튼튼히 하려는 목적으로 또 한 차례 개정을 맞게 된다. 2002년 12월 30일 법률 제6846호로 개정·공포된 「환경정책기본법」의 주요내용은 다음과 같다.

우선, 국민으로 하여금 일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄일 뿐만 아니라 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하도록 하고(제6조), 사업자로 하여금 제품의 설계단계에서부터 제품의 사용·폐기에 이르기까지 환경영향을 최소화하도록 사전예방의 노력을 기울이도록 하였다(제7조의2). 다른 한편으로는, 정부로 하여금 환경과 경제를 통합적으로 고려하여 정책에 활용할 수 있는 방법을 개발하도록 하고(제7조의3), 자원 및 에너지의 절약과 재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는 데 필요한 시책을 마련하도록 하였다(제7조의4).

환경보전장기종합계획을 국가환경종합계획으로 명칭을 바꾸고, 계획의 내용으로 자연환경보전·국토환경보전·대기환경보전·수질환경보전·폐기물관리 등을 포함하도록 함으로써 국가환경종합계획이 국가의 환경보전에 관한 기본계획이 되도록 하였고(제12조~제14조), 지역수준에서 환경오염 및 환경훼손을 사전예방하고 개발과 보전을 조화할 수 있도록 시·군·구 단위에서의 환경계획 수립을 의무화하였다(제14조의4).

개발에 따른 환경오염 또는 환경훼손을 최소화하기 위하여 개발계획을 수립하거나 개발 사업을 시행함에 있어서 환경계획을 고려하도록 하고(제14조의5), 환경 친화적 계획기법을 개발·보급하도록 하였고(제15조의2), 국가와 지방자치단체로 하여금 환경에 미치는 영향이 큰 교통·에너지·농림어업 등의 부문에서 환경친화적인 노력을 하도록 명시하였다(제21조의5).

사업자가 배출허용기준의 변경에 대비할 수 있도록 하기 위하여 국가가 배출허용기준을 설정·변경하려는 경우 이를 예고하도록 하였다(제20조의2).

정부 등으로 하여금 환경오염 등으로 인한 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 피해를 최소화하기 위하여 과학기술의 위해성을 평가하고(제21조의3), 환경성질환에 대한 대책을 마련하도록 하였다(제21조의4).

사전환경성검토제도의 실효성을 높이기 위하여 이행의 관리·감독수단 등을 보완하고, 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서는 환경영향평가를 실시하도록 하였다(제25조~제28조).

3. 제3차 개정: 2005년

종래 「환경정책기본법」에서는 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 사전환경성검토제도를 도입하고 있었으나, 대규모

개발 사업이 계획결정 이후 환경문제로 인한 사회적 갈등으로 중단되는 사례가 발생하는 등 여러 문제점이 제기되었다. 이에 따라 행정계획에 대한 사전환경성검토 단계에서 주민 등의 의견수렴을 거치도록 하여 개발사업의 효율적 추진과 환경보전과의 조화를 도모할 수 있도록 하는 등 기존 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 목적으로, 「환경정책기본법」은 다시 한 번 개정을 맞게 된다.

2005년 5월 31일 법률 제7561호로 개정·공포된 「환경정책기본법」에서는 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획 또는 보전이 필요한 지역 내 개발사업을 사전환경성검토대상으로 정하는 한편(제3조 제7호, 제25조의2), 행정계획에 대한 사전환경성검토서 작성과 관련하여 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 수렴하여 이를 반영하도록 하는 등(제25조의5) 사전환경성검토제도를 개선함과 아울러, 관계행정기관의 장으로 하여금 사전환경성검토 협의의견을 통보받은 후 행정계획 및 개발사업을 변경하려는 경우 사전환경성검토서를 재작성하여 협의기관의 장에게 재협의를 요청하도록 하고(제26조의2), 협의기관의 장이 사전환경성검토협의를 완료되기 전에 시행한 개발 사업에 대하여 공사중지 외에 원상복구, 사업허가의 취소를 관계행정기관의 장에게 요청할 수 있도록 함으로써, 사전환경성검토의 사후관리를 강화하였다(제27조 제2항). 그리고 환경부장관으로 하여금 국토환경의 효율적인 보전과 환경친화적인 국토의 이용을 위하여 국토에 대한 환경적 가치를 평가하여 등급으로 표시한 환경성평가지도를 작성·보급할 수 있도록 하였다(제15조의2 제2항).

4. 제4차 개정: 2007년

2007년 5월 17일 법률 제8471호로 개정·공포된 「환경정책기본법」 역시 사전환경성검토제도를 개선하기 위한 것이었다. 당시 사전환경

성검토를 하는 경우 관계 행정기관의 장은 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 협의를 하도록 되어 있고, 해당 행정기관의 장은 그 협의의견을 통보받기 전에 개발 사업에 대한 허가를 금지하고 있음에도 불구하고 협의절차가 완료되기도 전에 개발 사업이 시행된 사례들이 발견됨에 따라, 사전환경성검토 협의의 실효성 확보 차원에서 협의절차가 완료되기 전에 해당 사업에 대한 공사를 하는 사전환경성검토 대상사업의 사업자에 대하여 벌칙을 부과하도록 한 것이다(제27조 제2항, 제42조, 제43조).

5. 제5차 개정: 2010년

2010년 2월 4일 개정(법률 제10032호)은 아주 경미한 것이었다. 정부위원회 정비계획에 따라 환경보전자문위원회의 명칭을 환경정책위원회로 변경하고, 가축분뇨관리정책자문위원회, 친환경상품구매촉진위원회, 잔류성유기오염물질관리위원회, 환경시험검사·발전심의위원회, 제품환경성·재활용성심의위원회 등 환경부 소관의 5개 위원회를 폐지하는 대신 환경정책위원회가 폐지되는 위원회의 주요 기능을 통합적으로 수행하도록 한 것이다(제37조).

6. 제6차 개정: 2011년

2011년 7월 21일, 「환경정책기본법」은 처음으로 전부개정을 맞이하게 된다(법률 제10893호). 서두에서 밝힌 바와 같이, 종래 이 법에서 규정하고 있던 사전환경성검토제도를 ‘전략환경영향평가’라는 이름으로 「환경영향평가법」으로 옮겨 가고, 종래 「환경개선특별회계법」에 따른 환경개선특별회계의 설치·운영에 관한 사항을 「환경정책기본법」으로 옮겨 오는 대신 「환경개선특별회계법」을 폐지하는 등 비교적 큰 폭의 개정이 이루어진 것이다. 개정 「환경정책기본법」은 2012년 7월 22

일부터 시행될 예정으로, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 국가환경종합계획, 환경보전중기종합계획 및 시·도환경보전계획을 수립·변경하는 경우 공청회 등을 열어 국민, 관계 전문가 등의 의견을 수렴하도록 하고, 국가환경종합계획 등이 수립되거나 변경된 경우 이를 홈페이지에 공개하도록 하여 국가환경종합계획 등의 투명성을 높이도록 하였다(제14조, 제17조~제20조).

둘째, 환경오염물질 배출시설이 적법하게 가동·관리되는지 여부를 확인하기 위하여 개별 법률에 따라 사업장에 대한 출입·검사를 실시하고 있으나, 하나의 사업장에 개별 법률에 따라 종류가 다른 여러 배출시설들이 설치된 경우 해당 사업장은 중첩적인 출입·검사를 받게 된다는 문제점이 지적됨에 따라, 환경부장관 및 지방자치단체의 장으로 하여금 환경오염의 원인이 되는 물질을 배출하는 시설이 설치된 사업장으로서 2개 분야 이상의 배출시설이 설치된 사업장에 대하여 출입·검사를 하는 경우 이를 통합적으로 실시할 수 있도록 하였다(제30조 제2항).

셋째, 종래 사업자가 환경관련법령을 위반한 경우 그 사실을 공표하고는 있으나 그에 대한 법적 근거가 없다는 문제가 지적됨에 따라, 사업자가 환경관련 법령을 위반한 것으로 판명된 경우 그 사실을 공표할 수 있도록 하되, 사업자의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공표될 경우 사업자의 정당한 이익을 현저히 침해할 우려가 있다고 인정되는 사항은 공표하지 아니하도록 하였다(제30조 제3항).

넷째, 환경오염의 피해에 대한 무과실책임 규정이 크게 변화되었다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

7. 제7차 개정: 2012년

2012년 2월 1일 법률 제11268호로 개정·공포된 「환경정책기본법」에서는 국가 및 지방자치단체로 하여금 지역 간, 계층 간, 집단 간에 환

경 관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려하게 하는 내용을 기본이념에 추가하는 한편(제2조 제2항), 「환경개선특별회계법」의 폐지로 환경개선특별회계 세입의 안정적 유지가 어려울 수 있다는 우려에서, 앞에서 살펴본 2011년 개정 「환경정책기본법」 부칙에 2012년 12월 31일까지는 교통·에너지·환경세의 1천분의 150에 해당하는 금액을 일반회계로부터 환경개선특별회계에 전입하도록 하는 등의 경과조치를 신설하여 환경개선특별회계 세입을 안정적으로 유지할 수 있도록 하였다.

제 3 절 환경정책기본법의 발전 분석

1. 보전·관리대상의 확대

1963년의 「공해방지법」은 ‘공해(公害)’를 “대기를 오염하는 매연·분진·악취 및 가스와 화학적·물리학적·생물학적 요인에 의하여 하천을 오염하는 공장폐수·사업장폐수 및 일반하수와 소음 또는 진동으로 인하여 발생하는 보건위생상에 미치는 위해”로 정의하고(제2조 제1항), 그 방지를 위한 몇몇 장치를 두고 있었다. 「공해방지법」은 ‘환경’이라는 개념에 대한 인식 없이 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등의 공해·보건 위생적 측면만을 대상으로 하고, 피해 자체에 대한 소극적·사후적 규제에 초점을 맞추어 대중요법적·국부적·미시적 접근방법을 취하고 있었던 것이다.⁵⁵⁾

그러던 중, 이 법은 1971년 개정을 통하여 ‘생활환경’이라는 개념을 처음으로 도입하게 되었다. 즉, 개정법에서는 ‘공해’를 대기오염, 수질오염, 소음·진동으로 인하여 “국민의 건강에 미치는 위해와 생활환경을 저해함으로써 발생하는 피해”로 정의하는 한편(제2조 제1호), ‘생활환경’을 “국민의 생활에 밀접한 관계가 있는 재산과 동·식물 및 그 생육환경”으로 정의한 것이다(동조 제2호).

55) 김홍균(註 3), 6면.

그리고 「환경보전법」 제정 이후 ‘공해’ 개념은 환경법에서 더 이상 찾아볼 수 없게 되었으며, 「환경보전법」은 ‘생활환경’만을 인식하고 있던 「공해방지법」에서 한 걸음 더 나아가 ‘자연환경’으로까지 그 인식의 범위를 확대하게 되었다. 즉, 1977년 제정 「환경보전법」은 ‘환경’을 “자연의 상태인 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동·식물의 생육에 필요한 생활환경”으로 정의한 것이다(제2조 제1호).

1990년 「환경정책기본법」은 ‘생활환경’과 ‘자연환경’으로 구성되는 ‘환경’을 인식하는 데에서 더 나아가 ‘환경오염’을 적극적으로 개념 정의하고 환경오염으로부터의 환경 보호, 오염된 환경의 개선, 그리고 쾌적한 환경 상태의 유지·조성을 핵심 개념으로 하는 ‘환경보전’을 궁극적인 목적으로 명시하기에 이르렀다. 즉, 현행과 같이 ‘환경’을 자연환경과 생활환경으로 정의하는 한편(제3조 제1호), ‘자연환경’을 “지하·지표(해양 포함) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태”로(동조 제2호), ‘생활환경’을 “대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경”으로 정의하였고(동조 제3호), 이에서 더 나아가 ‘환경오염’을 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의하게 된 것이다(동조 제4호).

제1차(1999년) 개정법에서는 ‘자연환경’의 개념에 ‘생태계’가 포함됨을 명시하였고(제3조 제2호), ‘생활환경’의 예시로 ‘일조’를 추가하였다(동조 제3호). 이와 더불어 주목할 것은 ‘환경훼손’ 개념을 새로 추가하였다는 점이다. 이에 따르면 ‘환경훼손’은 “야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”를 의미하며(동조 제4호의2), ‘환경보전’의 개념 역시 종래와 같이 환경오염으로부터의 환경 보호에서 더 나아가 환경오염 및 환경훼손으로부터의 환경

보호로 확대되기에 이르렀다(동조 제5호). 이에 따르면, 결국 인체 및 생활환경에 악영향(피해)을 미치는 요인은 환경오염으로, 자연환경에 악영향을 미치는 요인은 환경훼손으로 이해할 수 있을 것이다.

제2차(2002년) 개정법에서는 ‘자연환경’의 개념에 생태계뿐만 아니라 ‘자연경관’까지 포함됨을 명시하였고(제3조 제2호), ‘환경오염’의 예시로 ‘일조방해’를 추가하기에 이르렀다(동조 제3호). 그리고 ‘환경훼손’의 원인으로 ‘표토의 유실’을 추가하였으며(동조 제4호), 현행까지 유지되고 있다.

이와 같이 「공해방지법」에서 「환경보전법」으로, 그리고 「환경정책기본법」으로 변화하면서, 그 중심개념도 ‘공해’에서 ‘환경오염’, 그리고 ‘환경훼손’으로 변화하였음을 확인할 수 있다. ‘환경오염’과 ‘환경훼손’을 중심개념으로 하는 「환경정책기본법」은 그 대상을 자연환경을 포함한 전반적인 환경문제로 넓히고 있으며, 환경오염·훼손의 사전예방, 이용·관리·보전으로까지 관심을 확대하고 있다. 환경문제에 적극적, 거시적, 종합적으로 대응하려는 이러한 접근방법은 종전의 공해법과는 차원을 달리하는 입법상의 대전환이라 할 수 있다.⁵⁶⁾

그리고 환경보건상의 위해를 중심으로 하는 ‘공해’, 그리고 사람의 건강과 생활환경에 대한 피해를 중심으로 하는 ‘환경오염’에서 더 나

56) 구연창(註 30), 51-52면; 박균성·함태성, 『환경법』, 박영사 (2004), 21면; 김홍균(註 3), 6-7면. ‘공해방지법’의 폐지로 사라진 줄만 알았던 ‘공해’ 개념이 다시 등장하게 되었다. ‘빛공해’가 그것이다. 올해 2월 1일 제정되어 내년 2월 2일부터 시행되는 「인공조명에 의한 빛공해 방지법」에서는 ‘(인공조명에 의한) 빛공해’를 “인공조명의 부적절한 사용으로 인한 과도한 빛 또는 비추고자 하는 조명영역 밖으로 누출되는 빛이 국민의 건강하고 쾌적한 생활을 방해하거나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의하고 있다(제2조 제1호). 그러나 전술한 바와 같이 공해는 주로 보건위생상의 피해에 초점을 둔 개념으로서, ‘빛공해’라는 개념을 채용하는 경우 이는 인체 건강에 대한 피해를 포섭할 수 있을지 몰라도, 생태계에 대한 피해는 포섭하지 못하는 한계가 있다. 따라서 통상적으로는 ‘빛공해’라는 용어가 흔히 사용되고 있다고 하더라도, 이를 법률상의 개념으로 수용함에 있어서는 ‘공해’가 아닌 다른 용어로 대체하여 사용하는 것이 더욱 바람직하였으리라 본다. 참고로 영미권에서는 ‘light pollution’, 일본에서는 ‘光害’라는 용어를 사용하고 있다.

아가 생태계를 비롯한 자연환경의 손상을 중심으로 하는 ‘환경훼손’ 개념을 도입하고 있다는 점에서, 한국 환경법이 ‘경제공리주의(economic utilitarianism)’ 혹은 ‘인간중심주의(conservationism)’를 기본으로 하면서도 점차 ‘생태중심주의(preservationism)’를 가미하는 방향으로 발전하고 있다고 이해하는 것도 가능할 것이다.⁵⁷⁾ 물론 ‘환경훼손’의 방지를 인간을 위한 경제적 이용의 장기적 확보라는 관점에서 환경에 대한 배려를 요구하는 경제공리주의나 인간중심주의의 시각에서 이해할 수 없는 것은 아니지만, 자연생태계의 유지 그 자체에 대한 가치의 인식에 기초한 생태중심주의가 어느 정도 가미된 것으로 이해할 수 있는 것이다.⁵⁸⁾

2. 기본이념과 원칙의 확장

기본이념과 원칙과 관련해서도, 많은 변화가 있었다. 「공해방지법」은 공해의 방지를, 「환경보전법」은 환경의 보전을 기본이념으로 하고 있었다고 볼 수 있을 것이지만, 기본이념에 관한 명시적 규정을 두고 있지는 않았다. 또, 원인자책임원칙과 같은 환경법의 기본원칙을 정하고 있지도 않았다.

57) 흔히 ‘preservation’은 ‘保存主義’, ‘conservationism’은 ‘保全主義’로 번역되는 경우가 많다. 이와 같이 옮겨 쓰는 것이 잘못된 것은 아니다. 그러나 한국의 경우 保全이라는 개념이 단순한 保存을 넘어서 개선, 유지 및 조성을 포함하는 개념으로 해석되고 있고(조홍식·송상현·노상환, 『우리나라 환경법 체계 정비에 관한 연구 I』, 한국환경정책·평가연구원 (1997), 28면 참조), 「환경정책기본법」에서도 環境保全을 기본이념으로 하여(제2조) 이를 “환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위(제3조 제6호)”라고 정의하고 있는바, 한국에서는 保全이 保存보다 더 환경지향적인 개념으로 인식되고 있는 것으로 이해된다. 그런데, ‘preservationism’이 자연을 그 자체의 가치 때문에 보호하여야 한다는 이념인 한편, ‘conservationism’은 인간이 잘 사용할 수 있도록 자연을 적절히 보호·관리하여야 한다는 이념이다. 즉, ‘preservationism’이 ‘conservationism’에 비하여 더욱 환경지향적인 이념이라는 것이다. 그럼에도 前者를 보존주의, 後者를 보전주의라고 옮겨 쓴다면 그 이해에 있어서 혼동이 있을 수 있으므로, 전자는 ‘생태중심주의’로 후자는 ‘인간중심주의’로 옮겨 쓰는 편이 개념 이해에 더욱 유리하리라 본다.

58) 박종원, “환경정책기본법의 변천과 발전”, 한국법제연구원 워크숍 자료집(2012. 5. 21.), 85-86면.

「환경정책기본법」이 제정되면서부터 기본이념이나 원칙이 법적으로 등장하게 된 것이다. 1990년 제정 「환경정책기본법」은 “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다(제2조).”고 선언하였다. 이는 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 ‘널리’ 향유할 수 있게 한다는 점에서 ‘세대 내 형평’을, 그와 동시에 ‘미래의 세대’에게 계승될 수 있도록 한다는 점에서 ‘세대 간 형평’을 강조하고 있는바, 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)의 원칙을 수용한 것으로 이해된다. 그리고 제7조에서는 ‘오염원인자의 비용부담책임’이라는 조명으로 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정함으로써 오염자 부담 원칙(Polluter-Pays Principle: PPP)을 천명하였다.

제1차(1999년) 개정법에서는 기본이념(제2조) 조항에 “지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구”라는 표현을 추가하고 있다. 환경상 위해(Environmental Risk)의 예방이라는 점에서는 사전예방 원칙(Preventive Principle) 내지 사전배려원칙(Precautionary Principle)을, 공동의 노력이라는 점에서는 협동의 원칙을 수용한 것으로 이해된다. 그리고 제7조를 ‘오염원인자 책임원칙’으로 수정하는 한편, “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할

책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정함으로써, 종래와 같이 비용귀속의 원칙으로 머무르는 것이 아니라 환경오염의 방지책임과 회복·복원책임을 포함하는 실질적 책임귀속의 원칙으로 확대시켰다.

또한, 제7조의2(오염의 사전예방)를 신설하고 국가 및 지방자치단체로 하여금 사전 예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울이도록 하고, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위한 시책을 강구하도록 함으로써, 사전예방원칙을 보다 적극적으로 수용하기에 이르렀다. 그런데, 국내의 많은 학자들은 「환경정책기본법」 제8조의 규정이 사전예방원칙 혹은 사전배려원칙을 반영한 것이라고 이해하고 있으며,⁵⁹⁾ 흔히 사전예방원칙과 사전배려원칙을 혼용하여 사용하는 경향이 있다. 그러나 이들 개념이 완전히 일치하는 개념은 아니다.⁶⁰⁾

사전배려원칙(Precautionary Principle)은 사전예방원칙(Preventive Principle)의 엄격화로 이해된다. 일반적으로 사전예방원칙이란 과학적으로 특정된 인과관계, 예견가능성, 상당한 주의의무 등을 그 요소로 하는 환경피해방지의무를 뜻하는 것으로, “각국은 자국의 관할권 내 또는 관리하의 활동이 타국의 환경 또는 국가 관할권의 범위를 벗어난 지역의 환경에 피해를 주지 않도록 확보할 책임을 진다.”라고 규정하고 있는 스톡홀름 원칙 21이 그 전형적인 예이다.⁶¹⁾ 구체적으로 말하자면, 예견가능하고 과학적으로 증명된 위험을 회피할 것을 요구하는 것이 사전예방원칙임에 비하여, 사전배려원칙은 리스크의 존재에 대한 충분

59) 조현권, 『환경법』, 법률문화원 (2006), 148-149면; 홍준형(註 37), 101-102면; 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 『서울대학교 법학』 제43권 제4호, 서울대학교 법학연구소 (2002), 72면.

60) 국제환경법상 사전배려원칙에 대한 가장 일반적인 정의로 평가받고 있는 리우 선언 원칙 15에 의하면, 사전배려원칙은 “심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다.”는 원칙으로 정의된다. United Nations Conference on Environment and Development, 31 I.L.M. 874 (1992).

61) 사전예방원칙의 출발점은 트레일(Trail Smelter) 원칙에서 찾는 것이 일반적이다.

한 과학적 기초가 없다고 하더라도 그 리스크를 회피할 것을 요구하는 원칙으로 이해하는 것이다. 따라서 사전배려원칙은 사전예방원칙에 비해 규제의 대상이 되는 리스크의 한계기준(threshold)이 완화된 것이라고 할 수 있다.⁶²⁾

이와 같은 사전배려원칙과 사전예방원칙의 차이를 고려할 때, 「환경정책기본법」 제7조의2가 사전예방원칙을 반영하고 있음은 분명하지만, 과학적 불확실성이 있는 상태에서도 환경리스크를 규제할 것을 요구하는 사전배려원칙을 반영하고 있는지 여부는 불투명하다. 물론 해석론에 따라서는 동 조항이 사전배려원칙을 받아들인 것이라고 이해하는 것이 불가능한 것은 아니라 할 것이나, 이 같은 규정방식으로는 그 여부가 분명하지 못하다는 것이다.

제2차(2002년) 개정법에서는 ‘과학기술의 위해성 평가 등’에 관한 조항을 신설하여 “정부는 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 그 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하여야 한다.”고 규정하였다(제21조의3). 즉, 정부로 하여금 필요에 따라 새로운 과학기술의 발달로 인한 환경리스크를 평가하는 등 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위한 적절한 조치를 마련할 것을 요구하는 것이다. 동 조항 역시 분명하지는 않지만, 과학적 불확실성에 대한 대응을 고려하고 있다는 점에서는 약한 형식의 사전배려원칙을 반영한 것이라고 이해하는 것은 가능할 것이다.

그리고 제7차(2012년) 개정법에서는 “국가와 지방자치단체는 지역 간, 계층 간, 집단 간에 환경 관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려한다.”는 규정을 기본이념 조항에 추가함으로써(제2조

62) 여기에서 말하는 위험의 기준 완화라 함은 요구되는 과학적 증명이나 예견가능성의 정도가 낮춰짐으로써, 어떠한 특정의 행위가 회피되어야 하는 ‘위험’을 창출하는 행위로 평가되기가 그만큼 쉬워진다는 것이다.

제2항), 지속가능한 발전 원칙의 요소로서 ‘세대 내 형평’ 개념을 보다 확고히 하고 있다.

3. 환경기준의 제시

1963년 「공해방지법」에서는 ‘공해안전기준’을 설정하고 공해방지구역 내에서 이를 초과하는 경우 공해방지조치명령을 내리는 등의 명령·통제수단을 갖추었다. 1971년 개정 「공해방지법」에서는 공해방지구역 개념을 없애고 지역중심규제가 아니라 사업장중심 규제로 전환하였으나, 여전히 공해 자체의 사후적 규제에 집중하고 있었으며, “환경기준” 개념을 전혀 알지 못하였다.

한국 환경법에서 처음으로 “환경기준” 개념이 도입된 것은 1977년 「환경보전법」이 제정되면서부터이다. 그러나 당시의 환경기준은 “환경오염으로부터 사람의 건강을 보호”하는 데 중점을 둔 것이었으며, 시·도지사가 지역 환경의 특수성을 감안하여 별도의 지역환경기준을 설정할 수 있도록 되어 있어(제4조), 시·도에 따라서는 국가환경기준보다 완화되거나 축소된 환경기준을 설정할 가능성이 상존하고 있었다. 한편, 설정된 환경기준은 특별대책지역 내의 신규 배출시설에 대한 특별배출허용기준 적용(제14조 제3항), 대기오염 및 수질오염 관련 총량규제(제26조 제1항, 제36조 제1항) 등의 기준으로 작용하였다.

그러다가 1981년 「환경보전법」에서는 국가 및 지방자치단체로 하여금 환경기준이 적절히 유지되도록 환경 관련 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행에 있어서 (i) 환경조건 악화의 예방 및 그 요인의 제거, (ii) 환경오염지역의 원상회복, (iii) 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 사전예방, (iv) 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분 등을 고려하도록 함으로써(제4조의2), 환경기준의 설정뿐만 아니라 그 유지에 대한 국가의 의무를 명확히 하였다.

1990년 「환경정책기본법」은 「환경보전법」에 따른 환경기준 설정·유지에 관한 규정을 계수하면서도, 그 중점을 “국민의 건강 보호”뿐만 아니라 “쾌적한 환경의 조성”으로까지 확대하였으며, 1999년 개정법에서는 국가환경기준보다 확대·강화된 지역환경기준만을 정할 수 있도록 제한하는 규정을 추가하였다(제10조 제3항).

결국 「환경보전법」 시대에서도 국가 또는 일정 지역 내에서 환경개선 노력을 통하여 달성하려는 환경목표로서의 ‘환경기준’이 설정되고 있었으나, 사람의 건강뿐만 아니라 환경까지 고려하여 환경기준이 설정되게 된 것은 「환경정책기본법」이 제정되면서부터라고 할 수 있다. 그리고 종래 「환경보전법」 시대에서는 환경기준의 기능이 특별배출허용기준 적용이나 총량규제의 기준으로만 기능하고 있었으나, 「환경정책기본법」이 제정되고 본격적인 복수법체계로 전환되면서, 환경영향평가에 따른 환경보전목표 설정의 기준(「환경영향평가법」 제5조), 환경영향평가 평가항목 결정의 고려요소(「환경영향평가법」 제11조 제4항, 제24조 제5항), 대기오염정보의 근거(「대기환경보전법」 제8조 제1항), 대기환경규제지역의 지정 근거(「대기환경보전법」 제18조), 배출시설 설치제한의 근거(「대기환경보전법」 제23조 제6항, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조 제5항) 등으로 그 기능이 확대되어 왔다. 이러한 발전과정 속에서 환경기준은 개별 환경관계법을 통하여 배출시설별 배출허용기준을 구체적으로 정하고, 그에 따른 규제의 수준이나 강도, 형식 등을 결정짓는 기초로서의 역할을 견고히 하고 있는 것이다.

4. 환경영향평가와 사전환경성검토의 도입

(1) 환경보전법과 환경정책기본법에 따른 환경영향평가

환경영향평가제도는 행정계획이나 개발 사업으로 인한 환경적인 악영향을 사전에 예측·분석하고, 그 영향을 회피하는 방안을 선택·모

색한다는 점에서, 환경법의 기본원칙인 사전예방원칙 내지 사전배려원칙을 구현하는 제도라 할 수 있다. 이는 사업의 경제성, 기술성 외에 환경성까지 검토함으로써, 궁극적으로 환경보전 대책을 강구하고, 환경친화적 개발을 유도한다는 점에서 환경오염의 사전예방·관리 규제수단으로서 중요한 역할을 수행하게 된다. 나아가 협의 내용에 대한 확인 및 사후관리 등을 통하여 사전규제의 기능도 수행한다. 이는 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 한국 환경영향평가제도의 큰 특징이라고 할 수 있다.

환경영향평가제도는 미국의 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA)⁶³⁾에서 그 기원을 찾을 수 있다. 미국의 환경영향평가제도가 환경오염의 사전예방·관리수단으로 중요한 기능을 하고 있다는 점이 넓게 인식되면서 캐나다(1973년), 호주와 독일(1974년) 등을 비롯한 100여개 국가가 환경영향평가제도를 도입하고 있다.⁶⁴⁾

한국에서 환경영향평가가 최초로 도입된 것은 1977년 「환경보전법」이 제정되면서부터이다. 그러나 당시 「환경보전법」에서는 “사전협의”라는 조명하에, 도시의 개발이나 산업입지의 조성, 에너지개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 행정기관의 장으로 하여금 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 하도록 하는 단 하나의 규정만을 두고 있을 뿐이었다(제5조).

‘환경영향평가’라는 개념이 명시적으로 등장한 것은 1979년 개정 「환경보전법」에서이다. 이 법에서는 “환경영향평가 및 협의”라는 조명하에, 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 공업항 또는 도로의 건설, 수자원개발 등 환경보전에 영향을 미치는 사업에 관한 계획을 수립하는 행정기관의 장으로 하여금 당해 계획이 환경에 미

63) NEPA §101. 42 U. S. C. §4331.

64) 환경부, 『2002 환경백서』, 95면. 전 세계적으로 70% 이상의 국가가 환경영향평가 제도를 도입·시행하고 있는 것으로 알려져 있다. Kevin R. Gray, *International Environmental Impact Assessment*, 11 Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y 83 (2000), p. 89.

치는 영향을 평가하고 이에 관하여 미리 환경청장과 협의하도록 의무화하였다(제5조). 1981년 개정 「환경보전법」은 환경영향평가의 의무주체를 행정기관뿐만 아니라 공공단체 및 정부투자기관으로 확대하는 한편, 환경청장으로 하여금 환경영향평가를 위하여 필요한 연구·기술개발·요원양성 등의 조치를 하도록 하였으며(제5조), 환경영향평가의 대행에 관한 규정(제5조의2)을 신설하였다.

나아가 1986년 개정 「환경보전법」에서는 환경보전에 영향을 미치는 사업을 실시하는 사업자에게 환경영향평가서를 작성할 의무를 부과하는 한편, 환경청장이 해당 환경영향평가서를 검토하고 그에 관한 의견을 제시하고 사업계획의 조정 및 보완 등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 하는 등 현행 환경영향평가제도와 유사하게 기초적인 틀을 갖추게 되었다(제5조, 제5조의2, 제5조의3).

1990년 제정 「환경정책기본법」은 “환경영향평가”에 관한 절(節)을 따로 두고, 환경영향평가서의 작성(제26조), 환경영향평가서의 검토(제27조), 환경영향평가의 사후관리(제28조) 등에 관한 규정을 마련하였다. 「환경보전법」 시대와 비교하여 크게 달라진 부분은 환경영향평가서의 작성에 있어서 반드시 주민의 의견을 수렴하도록 하고 있다는 점과 사후관리에 관한 규정을 신설하였다는 점이다. 다만, 1993년 「환경영향평가법」이 제정되면서 「환경정책기본법」상의 환경영향평가 관련 규정(제26조~제28조)은 모두 삭제되었고, 2002년 개정 「환경정책기본법」에서 환경영향평가에 관한 법적 근거만을 두게 된 것이다(제28조).

(2) 개별법령과 환경정책기본법에 따른 사전환경성검토

종래의 환경영향평가는 기본계획 확정 후 실시계획 단계에서 이루어지는 것이 보통이기 때문에, 입지나 노선 자체와 관련하여 문제가 발생하는 경우 그 해결이 곤란하다는 난점이 있다. 이와 같은 환경영향평가제도의 한계를 극복하기 위한 제도가 바로 종래의 사전환경성검토

제도인데, 이는 입지 선정 및 개발계획을 구상하는 기본계획 수립단계에서 그 적정성을 검토함과 아울러 준농림지역 등과 같이 환경적으로 민감한 지역에 대한 무분별한 난개발을 방지하기 위하여 도입된 제도이다.

일찍이 「국토이용관리법」에 의한 국토이용계획 변경, 「전원개발특별법」에 의한 전원개발실시계획, 「해양오염방지법」에 의한 해역이용 등 환경에 영향을 미치는 개발계획에 대하여는 각 개별 법령에서 환경부장관과 사전 협의하도록 의무화하는 규정을 두고 있었고, 이에 따라 부처협의 차원에서 협의가 이루어져 왔다.

그러다가 경제규모의 확대와 함께 도로, 항만 등 사회간접자본시설에의 투자가 확대되고, 국민소득 및 여가의 증대로 관광지, 체육시설 등 각종 위락시설에 대한 수요가 지속적으로 증가될 뿐 아니라 지방자치제도의 본격적인 실시로 지역개발사업 등이 가속화되고 있어 이들 개발행정계획이나 개발 사업에 대하여 보다 적극적이고 체계화된 사전환경성검토의 실시가 절실히 요청되었다.

이에 따라, 1993년 1월, 환경기준의 유지를 위하여 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거 등을 고려하도록 의무화한 「환경정책기본법」 제11조의 규정을 근거로 ‘행정계획및사업의환경성검토에관한규정’이 국무총리훈령으로 제정되어 같은 해 4월부터 시행되었고, 1994년 6월에는 협의절차를 간소화하는 등의 내용으로 동 규정을 개정하여 개별법령에 협의 근거가 없는 행정계획이나 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모의 공공개발사업에 대하여 사전환경성검토를 시행하여 왔다.⁶⁵⁾

그러나 총리훈령에 의한 사전환경성검토제도는 그 대상을 공공사업에 국한하고 있어 난개발의 주요 원인인 민간개발사업에 대하여는 비

65) 송영일 외, 『사전환경성검토제도의 개선방안』, 한국환경정책·평가연구원 (2002. 12), 5-6면.

록 입지가 부적정하다 할지라도 이를 제한할 수단이 없었으며, 환경영향평가대상사업은 제외하도록 되어 있어 사전 예방적 수단으로서의 취지를 살리는 데 한계가 있었고, 다른 법령의 규정에 따라 환경부와 미리 협의하는 행정계획과 개발사업 또한 제외하고 있어 환경에 더 큰 영향을 줄 수 있는 주요계획이나 개발 사업에 대하여 심도 있는 사전 환경성검토가 이루어질 수 없는 문제를 지니고 있었다.

즉, 국토이용계획이나 관광개발기본계획과 같이 환경에 영향을 미치는 행정계획에 대하여는 당해 법령의 규정에 따라 환경행정기관과 미리 협의하여 왔으나 사전환경성검토에 필요한 구비서류 등에 대한 세부규정이 없었을 뿐 아니라 사전협의 근거규정이 없는 행정계획도 많아 사전환경성검토가 제대로 이루어질 수 없었다.

중전의 총리훈령에 의한 사전환경성검토제도와 현행 환경영향평가제도가 안고 있던 문제점과 한계를 해소하기 위하여 1999년 개정 「환경정책기본법」에서는 “환경기준의 유지”에 관하여 규정하고 있던 제11조의 규정에 사전환경성검토제도에 관한 규정을 신설함으로써, 사전환경성검토제도를 법정제도로 도입하였다. 이에 따르면, 관계행정기관의 장은 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업을 승인하려는 경우 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거, 환경오염지역의 원상회복, 새로운 과학기술의 사용을 인한 환경위해의 예방, 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분 등의 사항에 관하여 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·승인 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하여야 한다(제11조 제2항). 사전환경성검토협의를 위한 구비서류, 협의대상 행정계획 및 개발사업의 종류·규모, 사전협의시기 및 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 위임하여 구체화하도록 하였다(동조 제2항, 제3항). 아울러 협의의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하기 위하여 필요한 조치를 하도록 하고, 사업자는 이를 성실히 이행하도록 하는 규정을 마련함으로써 사전

환경성검토제도가 사전 예방적 의사결정수단으로 제 역할을 할 수 있도록 하였다.

「환경정책기본법」에서 “사전환경성검토협의”라는 용어가 처음으로 사용된 것은 2002년 개정법에서이다. 2002년 개정법에서는 종래 환경기준과 함께 규정되어 있던 사전협의를 제2장(환경보전 계획수립 등) 제4절(사전환경성검토협의 등)로 확대·개편하였고, 협의의견을 통보받은 관계행정기관의 장으로 하여금 필요한 조치를 실시한 후 그 조치결과 또는 조치계획을 통보하도록 의무화하고(제26조), 협의 절차 완료 전에 개발사업의 허가를 금지하는(제27조) 등 그 이행의 관리·감독을 강화하였다.

이에도 불구하고, 대규모 개발 사업이 계획결정 이후 환경문제로 인한 사회적 갈등으로 중단되는 사례가 발생하는 등 여러 문제점이 제기됨에 따라 2005년 개정법에서는 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획 또는 보전이 필요한 지역 내 개발사업을 사전환경성검토대상으로 명시하는 한편(제3조제7호, 제25조의2),⁶⁶⁾ 행정계획에 대한 사전환경성검토서 작성과 관련하여 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 수렴하여 이를 반영하도록 하는 등(제25조의5) 사전환경성검토제도를 개선함과 아울러, 관계행정기관의 장으로 하여금 사전환경성검토 협의의견을 통보받은 후 행정계획 및 개발사업을 변경하려는 경우 사전환경성검토서를 재작성하여 협의기관의 장에게 재협의를 요청하도록 하고(제26조의2), 협의기관의 장이 사전환경성

66) 2006년 5월 30일 개정 시행령에서는 그동안 개별법령에 근거하여 이루어지던 사전협의 대상 행정계획을 「환경정책기본법」상의 사전환경성검토대상으로 다수 포섭시켰다. 그러나 여전히 관련 법령에 의해 관계행정기관의 장과 사전에 협의하도록 규정하고 있는 행정계획이 존재하고 있다. 「국토기본법」에 따른 국토종합계획(제9조 제3항), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 광역도시계획(제16조 제2항)과 도시기본계획(제22조 제2항), 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시계획(제7조 제2항)과 개발제한구역 관리계획(제10조 제6항) 등이 대표적인 예이다. 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사 (2007), 54면.

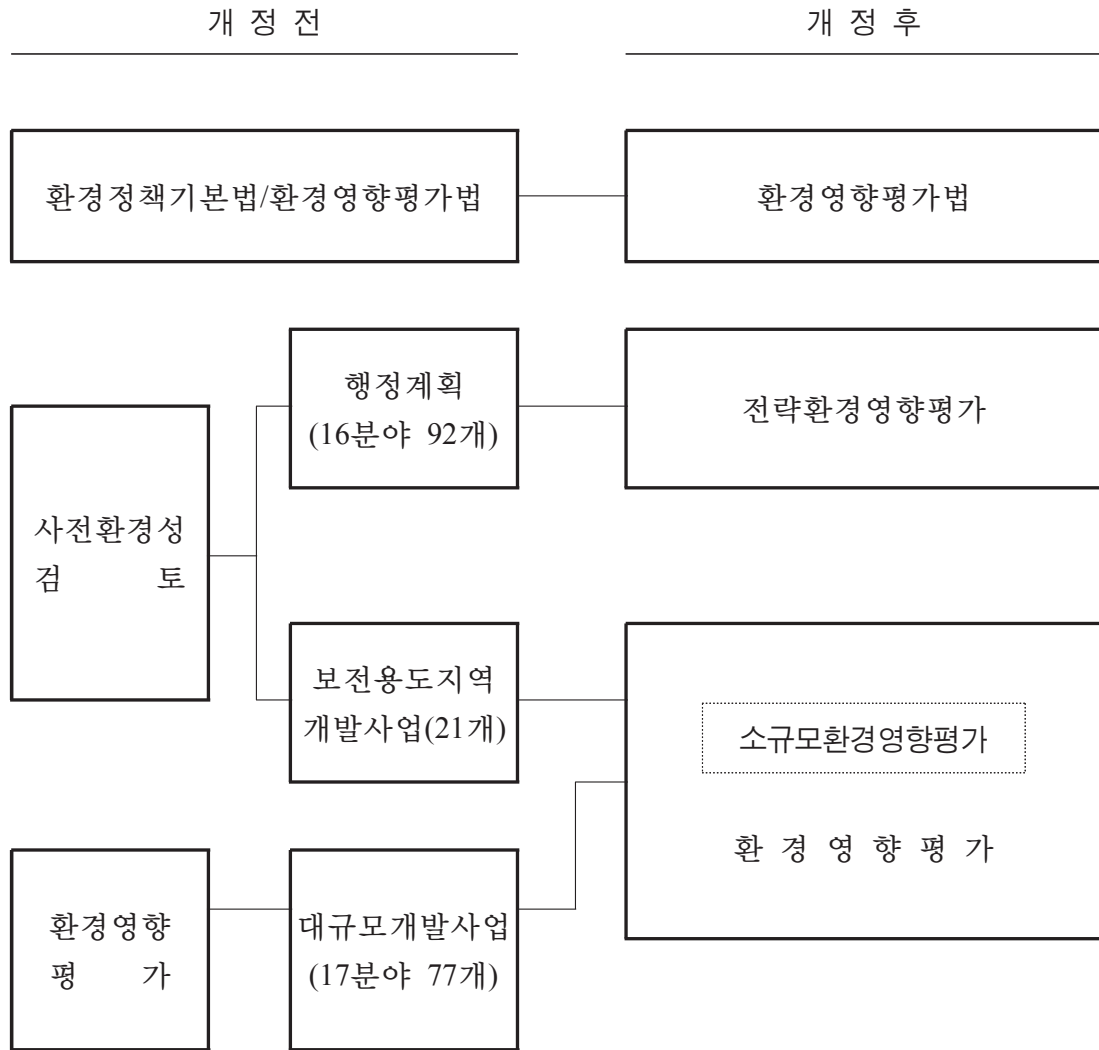
검토협약이 완료되기 전에 시행한 개발 사업에 대하여 공사중지 외에 원상복구, 사업허가의 취소를 관계행정기관의 장에게 요청할 수 있도록 함으로써, 사전환경성검토의 사후관리를 강화하였다(제27조 제2항).

그럼에도 불구하고 협의절차가 완료되기도 전에 개발 사업이 시행된 사례들이 발견됨에 따라, 2007년 개정법에서는 사전환경성검토 협의의 실효성 확보 차원에서 협의 절차가 완료되기 전에 해당 사업에 대한 공사를 하는 사전환경성검토 대상사업의 사업자에 대하여 벌칙을 부과하도록 하였다(제27조 제2항, 제42조, 제43조).

(3) 사전환경성검토와 환경영향평가의 통합

그러다가 마침내 2011년에는 아주 큰 변화가 일어나게 된다. 종래에는 환경에 영향을 미치는 행정계획과 소규모 개발 사업에 대하여 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토를 실시하고, 대규모 개발 사업에 대하여는 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가를 실시하였으나, 유사한 목적의 평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차의 중복으로 협의기간이 장기화되며, 기본법에서 사전환경성검토를 규정하다 보니 세부적인 시행방법·기준이나 벌칙 등을 규정하기 곤란하다는 점 등의 문제점이 나타남에 따라, 이들이 이원화되어 있는 환경영향평가제도를 하나의 법률에 통합·규정하여 평가절차를 합리적으로 개선하고, 환경영향평가제도의 체계성과 효율성을 높인다는 차원에서 사전환경성검토제도를 「환경영향평가법」에 수용하는 개정이 이루어진 것이다. 즉, <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 종래 행정계획에 대한 사전환경성검토를 “전략환경영향평가”로, 환경적으로 민감한 지역에서의 소규모 개발 사업에 대한 사전환경성검토를 “소규모 환경영향평가”로, 종래 대규모 개발 사업에 대한 환경영향평가를 “환경영향평가”로 개편한 것이다.

<그림 2> 2011년 개정 전후 환경영향평가의 비교



출처: 박종원, “환경정책기본법의 변천과 발전”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, (2012. 5. 21), 98면

다음 <표 3>에서와 같이 행정계획의 성격에 따른 의견수렴절차 등의 차별화, 위원회 정비, 사전환경성검토 대행제도 신설, 환경영향평가사 도입 등을 도모하였다.

<표 3> 2011년 개정 전후 환경영향평가의 비교

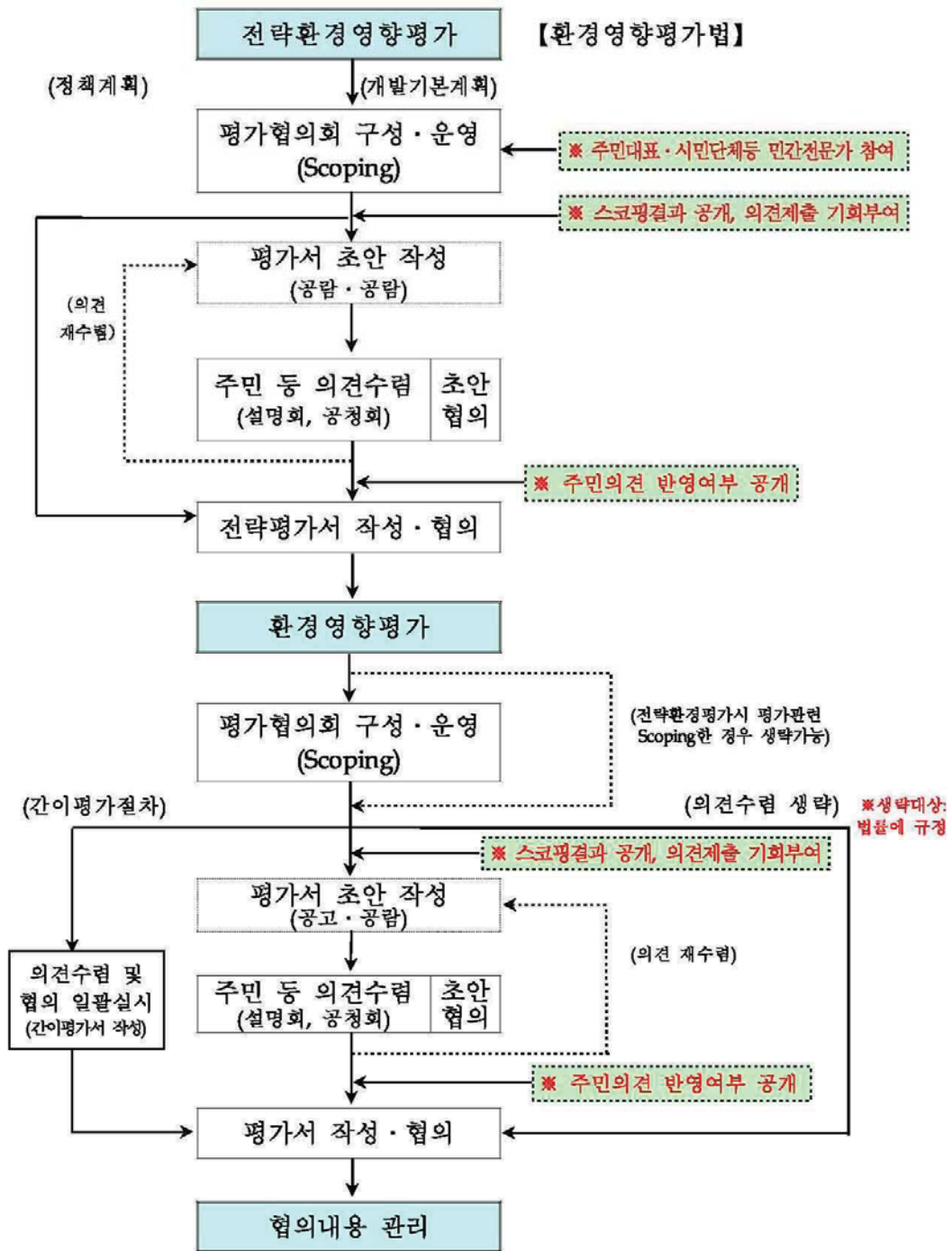
구 분	개정 전	개정 후
법률의 명칭	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경정책기본법 ○ 환경영향평가법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경영향평가법
평가 구분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전환경성검토 <ul style="list-style-type: none"> - 행정계획(16분야 92개) - 개발사업(21개 보전지역) ○ 환경영향평가(17분야 77개) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전략환경영향평가 ○ 소규모 환경영향평가 ○ 환경영향평가
행정 계획의 구분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상·하위 행정계획 구분 없이 동일한 절차 및 주민의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정계획의 성격에 따른 구분 <ul style="list-style-type: none"> - 정책계획: 관광개발기본계획 등 지역적 범위가 넓고, 기본방향이나 지침적 성격의 계획 - 개발기본계획: 재정비촉진계획 등 구체적인 개발구역의 지정 계획 ○ 의견수렴 <ul style="list-style-type: none"> - 정책계획은 주민의견수렴 대신 전문가 의견수렴으로 대체 - 개발기본계획은 환경영향평가수준으로 주민의견수렴 절차 및 방법 강화 ※ 주민요구 시 공청회 개최 의무화, 협의 전 주요사항 변경 시 주민의견 재수렴 실시 등

제 3 장 환경정책기본법의 변천과 발전 분석

구 분	개정 전	개정 후
평가관련 위원회	○ 환경성검토협의회, 환경영향 평가계획서심의위원회 및 이의신청심의위원회	○ 환경영향평가협의회로 통합
사전환경 성 검토서 작성대행	○ 없 음 (사전환경성검토서는 아무나 작성 대행)	○ 전략환경영향평가서의 전문 평가업자 작성 의무화 ※ 대행업무 범위에 따라 등 록에 필요한 기술인력 차 등화
평가사 도입	○ 없 음 (대기, 수질 등 매체별 기술 자격자)	○ 환경영향평가사 제도 도입, 평가서 작성 총괄
벌 칩	○ 사전환경성검토 부실·허위 작성 등의 처분규정 없음	○ 전략환경영향평가서 부실· 허위작성 및 협의내용 미 이행 등 벌칙 신설

출처: 박종원, “환경정책기본법의 변천과 발전”, 한국법제연구원 워크숍 자료
집, (2012. 5. 21), 99면

<그림 3> 개정법에 따른 환경영향평가절차도



5. 무과실책임의 도입

1977년 「환경보전법」 제60조 제1항에서는 “사업장등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.”고 규정하고, 같은 조 제3항에서는 “제1항의 규정에 의한 피해의 배상에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만, 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다.”고 규정함으로써, 민법 제750조의 특별규정으로 환경오염 피해에 대한 무과실책임을 명시하였다. 이는 위험책임의 법리를 실정화한 것으로, 환경오염 피해자는 가해자의 고의 내지 과실을 입증할 필요 없이 손해배상을 받을 수 있으므로, 그만큼 환경피해 구제는 충실해지는 것이다.

그 후, 1990년 「환경정책기본법」은 「환경보전법」상의 “생명 또는 신체”라는 제한과 민법과의 연계규정을 없애고, 제31조 제1항에서 “사업장등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 “그 피해를 배상하여야 한다.”라고 규정하여 환경오염의 피해에 대한 ‘사업자’의 무과실책임을 인정하였다. 따라서 무과실책임이 적용되는 피해는 사업장 등에서의 활동으로 인해 발생한 사람의 생명 또는 신체 등 인적 손해는 물론이고 물적 손해를 포함하게 되었다. 그리고 이 규정이 구체적 효력을 갖는 규정인지에 대해서는 논란이 제기되어 왔으나,⁶⁷⁾ 다수설과 판례는 그 구체적 효력을 인정해 오고 있다.⁶⁸⁾

67) 종전의 「환경정책기본법」상 사업자의 무과실책임 규정(제31조)의 구체적 효력을 부인한 견해는 이은영, 『채권각론』, 박영사 (1993), 714면. 「환경정책기본법」의 입법 취지나 규정들의 내용을 볼 때 사업자의 무과실책임 규정이 국민에게 손해배상청구권을 취득하게 하는 효력규정으로 보기 어렵고, 공법상 환경기준에 대한 규제와 환경정책의 지표를 제시하는 행정법규라고 보는 것이 타당하다는 취지에서 구체적인 효력을 부인하는 견해가 있다. 손운하, 『환경침해와 민사소송』, 청림출판 (2005), 66면, 318면 참조.

68) 「환경정책기본법」상 사업자의 무과실책임 규정(제31조)의 구체적 효력을 긍정하는

그런데, 제6차(2011년) 개정법은 제44조에서 ‘사업장등’과 ‘사업자’ 등의 요건을 삭제하고 ‘원인자’ 개념으로 대체하면서, 환경오염의 피해에 대한 ‘원인자’의 무과실책임을 인정하기에 이르렀다. 즉, “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다.”는 것이다.

결국, 「환경보전법」이 「환경정책기본법」으로 대체되고, 또 수차례의 개정을 거치면서, 무과실책임을 책임주체와 책임범위는 확대되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 개정법 제44조의 구체적 효력을 두고 다시 한번 논란을 겪게 될 가능성이 엿보인다. 모든 환경피해에 대하여 무과실책임을 인정한다는 것은 환경피해소송을 민법 제750조에 근거한 과실책임으로 이해해온 기존의 학계나 실무계의 입장에서 볼 때 일대 방향 전환을 의미하는 것으로 그 해석에 신중을 기하지 아니할 수 없을 것이다. 혹자는 구성요건과 효과의 비구체성, 「환경정책기본법」이 민법의 특별법으로서의 성격을 갖지 않는다는 점 등을 근거로 개정법 제44조의 구체적 효력을 부인하고, 위 규정이 방침규정에 불과한 것으로 볼 가능성이 있다. 원인자의 무과실책임 규정보다도 그 요건이 제한적이고, 책임주체가 비교적 한정적이던 종전의 ‘사업자’의 무과실책임 규정에 대하여도 구체적 효력을 인정하지 않던 견해가 있었다는 점에서 그 가능성을 배제할 수 없다.⁶⁹⁾

견해는 이상규, 『환경법론』, 법문사 (1998), 242면; 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사 (1996), 77면; 이경춘, “소음과 환경소송”, 『환경법의 제문제(하)』, 재판자료 제95집, 법원도서관 (2002), 186면; 서희원, 『환경소송』, 북피디닷컴 (2004), 214면; 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 『환경법연구』 제25권 제2호, 한국환경법학회 (2003), 384-385면; 조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 『환경법연구』 제28권 제3호, 한국환경법학회 (2006), 331면. 구 「환경보전법」상의 무과실책임 규정의 구체적 효력을 인정한 판례로는 대구고법 1990. 1. 12. 선고 88나3049 판결 참조. 「환경정책기본법」상 무과실책임 규정의 구체적 효력을 인정한 판례로는 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결; 인천지법 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361 판결 참조.

69) 김홍균(註 3), 91면.

책임주체가 환경오염 또는 환경훼손의 ‘원인자’로 규정되어 있는바, ‘원인자’는 자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자로 이해하여야 할 것이고(제7조), 결국 원인자의 행위가 반드시 영리행위일 것이 요구되지는 않는다고 해석하여야 할 것이다. 따라서 그 범위가 워낙 포괄적이고 광범위해서 원인자의 무과실책임이 자칫 누구나의 책임으로 변질될 가능성마저 있는 것이다. 자칫 환경오염피해에 해당하기만 하면 무과실책임을 진다는 극단적인 상황도 배제할 수 없다. 구제범위를 확대하려는 시도는 실효성과 현실성 양 측면에서 공격을 받을 수 있다. 종전에 ‘사업장등’이나 ‘사업자’의 해석을 둘러싼 논쟁⁷⁰⁾은 이제는 ‘원인자’가 누구냐의 문제를 둘러싸고 재현될 가능성이 많다.

설령 구체적 효력이 인정된다고 하더라도, 앞으로 책임의 범위나 책임주체의 범위 등을 두고 논란의 여지가 있어, 이에 대한 입법적 검토가 이루어져야 할 것이다. 이는 환경책임 체계의 전반과 맞물리는 규정이기 때문에 입법적 검토가 이루어질 경우에는 책임체계 전반에 대한 검토도 함께 이루어져야 할 것이다.

70) ‘사업장등’이란 오염물질의 배출시설이 설치되어 있는 공장, 사업장, 기타 모든 설비를 말한다. 사업장에 한하지 않고, 자동차나 중기, 하수·폐수·분뇨종말처리장 또는 방지시설업소, 사업장폐기물처리업소 등도 이에 포함되는 것으로 해석된다. 구연창, 『환경보전법』, 삼영사 (1981), 446면; 전경운, “환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향: 환경정책기본법의 개정안 제44조와 관련하여”, 『환경법연구』 제31권 제2호, 한국환경법학회(2009. 8), 330면. 그러나 자동차나 중기가 ‘사업장등’에 포함한다는 뚜렷한 근거는 제시하고 있지 않다. 여기에 대하여 ‘사업장’ 요건은 사업성과 고정성이 있는 시설로 제한하여야 한다고 하면서 경작지와 목장·어장·해양폐기물처리장 등은 시설에 해당하지 않고, 자가용은 사업성을 흠결하고, 자동차·선박 등은 고정성을 흠결하여 사업장에 해당하지 않는다는 견해가 있다. 이승우, “공해무과실책임입법에 관한 고찰”, 『환경법연구』 제29권 제1호, 한국환경법학회 (2007. 4), 271면.

제 4 장 한국 환경법의 변천을 통해 본 시사점

제 1 절 환경법의 발전에 대한 개괄적 평가

2011년 6월 기준으로 환경부가 관장하고 있는 환경법은 총 49개에 이른다.⁷¹⁾ 종래의 「환경보전법」과 같이 단일법으로 이루어진 것이 아니라 복수의 법률로 구성된 현행 환경법체계는 다양한 환경오염의 양태에 따라 오염매체별로 신속하고 효과적으로 대처할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 지나치게 많은 법으로 구성되어 있을 경우 수범자인 국민의 접근 및 이해가 쉽지 않으며, 환경보호 및 개선에 있어서 오히려 비효율적일 수 있다. 이는 환경관계법 상호간의 관계를 불분명하게 할 수 있고, 경우에 따라서는 법률 상호간에 중복하여 규제하는 경우도 발생할 수 있는 것이다.

그렇다고 해서, 종래와 같이 다양하고 복잡한 환경문제를 단일법으로 대처한다는 것은 불가능할 뿐만 아니라 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 단일법 체계는 입법의 비대화, 기형화 현상을 초래하고, 환경문제에 대해 유연하고 신속적으로 대응하는 것을 어렵게 한다. 이에 반해, 현행과 같은 복수법 체계는 오염매체별, 오염분야별 특수한 상황에 따라 특수한 규제방식을 동원함으로써 효율적인 규제가 가능하다는 장점이 있다. 복잡하고 다양한 양상의 환경오염·훼손에 대한 대처가 요구되는 현실에서 복수법 체계 자체는 어찌 보면 자연스러운 것일 수도 있다. 개별 환경매체별로, 정책분야별로 다수의 법률이 제정·운영되고 있는 현실에서 이들 개별 환경관계법을 통합·조정하는 기능을 하는 기본법의 필요성은 충분히 인정될 수 있으며, 이러한 의미에서 「환경정책기본법」은 그 중요성이 인정된다.

71) 환경부, 『2011 환경백서』, 724-725면.

앞에서 검토한 바와 같이, 「환경정책기본법」은 우리 환경법을 종전의 ‘공해’ 개념에서 탈피시키고, 환경오염, 나아가 환경훼손으로부터 환경을 보전하는 방향으로 이끌어나가는 데 있어서 큰 역할을 해오고 있다. 그리고 지속가능한 발전의 원칙, 원인자책임원칙, 사전배려원칙 등을 선언하고 있는바, 개별 환경관계법은 「환경정책기본법」에서 선언하고 있는 환경법원칙에 기초하여 형성·운용될 것이 요구된다. 뿐만 아니라 국가 차원의 환경목표를 이루는 환경기준을 설정하고 각종 환경계획을 수립함으로써 개별 환경관계법에 따른 배출허용기준을 비롯한 여러 환경관리조치를 유도하는 기능까지 하고 있다.

결국 「환경정책기본법」은 한국 환경법의 기본법으로서, 복수법주의를 채용함에 따른 여러 부작용을 최소화하기 위하여 다양한 노력을 기울여 왔다고 평가할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 사전환경성검토제도를 꾸준히 발전시켜 옴으로써, 환경법 이외의 분야에서도 행정계획의 수립 등과 관련하여 ‘환경보전’이라는 명제가 고려되도록 하고 그로 인한 환경영향을 최소화하도록 하는 데 일정한 기여를 해 왔다고 할 수 있으며, 무과실책임 규정을 도입하고 발전시킴으로써 환경오염·훼손으로 인한 피해의 충실한 구제에도 한 몫 해왔다고 할 수 있다.

그렇지만, 1990년 제정 이래 총 9차례나 되는 잦은 개정은 기본법의 이름을 무색하게 할 정도이다. 지금까지 오염매체별로 효율적인 관리를 위하여 하루가 멀다시피 수많은 환경관계법이 만들어져 왔고, 수많은 환경관계법이 분산·난립함에 따른 비대화, 복잡화, 비체계화 등 많은 문제는 우리 환경법이 해결하여야 할 또 하나의 과제이다. 이와 같은 현실은 거시적으로 체계성과 일관성을 갖고 제정된 것이 아니라 그때그때의 사정에 따라 임기응변식으로 제정된 데 기인하는 바가 크며, 이는 결국 「환경정책기본법」이 환경법의 기본법으로서 제 기능을 다하였는가에 대한 의문을 낳게 하는 것이다.

복수법 체계를 유지할 수밖에 없다면 그에 따른 문제점을 최소화하기 위해서는 결국 기본법의 기능과 역할이 보다 강조될 수밖에 없을 것이다. 기본법이라는 명칭을 갖고 있기는 하지만, 현행법체계상 「환경정책기본법」이 다른 개별 환경관계법보다 우월한 효력을 갖는 것으로 볼 수 없으므로, 결국에는 행정영역에서는 개별 환경관계법을 집행함에 있어서, 입법영역에서는 환경관계법을 제·개정함에 있어서, 사법영역에서는 개별 환경관계법을 해석함에 있어서 「환경정책기본법」을 충분히 존중하고 고려하여야 할 것이 요구된다. 앞으로 「환경정책기본법」이 환경관계법의 모법으로서, 기본법으로서, 헌법상의 환경권을 구체적으로 실현하기 위하여 헌법과 개별 환경관계법을 연계하고, 개별 환경관계법을 이끌고 조정하고 통합하는 제 기능을 다할 수 있는 발전방향의 모색이 필요하다.

제 2 절 한국 환경법의 특징과 시사점

1. 복수법체계

다양하고 복잡한 환경문제를 단일법으로 대처한다는 것은 불가능할 뿐만 아니라 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 단일법 체계는 입법의 비대화, 기형화⁷²⁾ 현상을 초래하고, 환경문제에 대해 유연하고 신축적으로 대응하는 것을 어렵게 한다. 이에 반해, 복수법 체계는, 환경문제의 종합적인 대처를 어렵게 하고 단편적인 규제에 급급할 위험성이 없는 것은 아니지만,⁷³⁾ 오염매체별, 오염분야별 특수한 상황에 따라 특수한

72) 중요한 입법사항들이 시행규칙과 같은 하위법령에서 규정되는 입법형식에 있어서 기형화 현상이 나타날 수 있다.

73) 김유환, “환경법규에 있어서의 법규실패와 법적 대응”, 환경법연구 제16권, 1994, 117면. 단일 매체 규제(single-media)는 기업 등 피규제자로 하여금 관말(end of pipe)오염 규제에 초점을 맞추도록 함으로써, 오염물질을 다른 오염매체로 이전시킬 가능성이 있다. 예컨대, 대기오염물질에 대한 대기환경법상의 규제는 예기치 않게 동법의 규제를 회피하고자 배출시설로 하여금 대기오염물질을 다른 환경 분야(수질, 폐기

규제방식을 동원함으로써 효율적인 규제가 가능하다는 장점이 있다. 이러한 점에서 복수법 체계의 대두는 자연스러운 것이다. 현재 한국 환경법은 「환경정책기본법」을 기본법으로 하고 오염매체별, 오염 분야별로 분화를 거듭하면서 무려 40여 개의 개별 대책법들이 제정되어 있다.

문제는 지나친 분할을 통해 다수법이 양산되면서 오히려 그 효율성이 떨어지고 있다는 것이다. 특히 기본적으로 동일하거나 유사한 오염매체, 오염분야임에도 불구하고 불필요하게 많은 법이 산재하면서 환경법의 복잡성과 중복성을 더하고 있다. 「환경정책기본법」과 다른 환경관계법,⁷⁴⁾ 그리고 환경관계법들 상호간의 관계가 불분명하고, 경우에 따라서는 법률 상호간에 중복하여 규제하는 경우도 발생하고 있다. 이들 법 중 어느 법이 우선 적용되는가하는 문제점도 야기될 수 있다.

관련법이 분산·난립하게 된 데에는 거시적으로 체계성과 일관성을 갖고 제정되지 않고 그때그때의 사정에 따라 임기응변식으로 제정된 것에 기인하는 바가 크다. 그 결과는 효율적 집행을 저해할 뿐만 아니라 법령체계를 불필요하게 복잡하게 만들고 있다. 법체계는 매우 산만하고 비체계적이며, 통일성이 떨어진다. 피규제자인 국민의 입장에서

물)로 배출하는 것을 부추길 수 있다. 이러한 문제점으로 인해 최근에는 통합매체(multimedia 혹은 cross media) 규제방식에 대하여 관심이 집중되고 있다. 규제자가 오염물질의 대기, 물, 토양배출을 동시에 감시·감독할 경우, 단일매체 규제방식에서 흔히 발생하는 중복적이고 충돌되는 비효율적인 요소가 제거되기 때문에 규제자는 보다 적은 비용으로 보다 효율적인 규제 체계를 구축할 수 있게 될 것이다. 그 밖에 오염매체별 분할법체계가 초래하는 문제점으로는 환경문제의 본질(또는 원인)을 제대로 파악하지 못하며, 예방이 최선이라는 사실을 간과하고, 다매체적인 오염의 감소를 생각하지 못하고 당장 눈앞에 닥친 문제의 해결에만 치중하게 하고, 새로운 환경문제를 파악하고 이에 대처하는 능력을 감소시키고, 대처하여야 할 환경문제들 중 우선순위를 정하는 데 어려움을 주고, 환경정책과 다른 정책과의 보다 효율적인 통합을 방해하고, 지나치게 복잡하고 일관성이 없는 행정조직을 유발한다는 등 문제점이 지적되고 있다. 조흥식 외(註 57), 45-48면.

74) 예컨대, 토양환경보전법상의 토양오염피해에 대한 배상책임 규정(제10조의3)이 「환경정책기본법」상의 사업자의 무과실책임 규정, 즉 “사업장 등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”는 규정에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여는 논란이 제기될 수 있다.

불 때는 매우 혼란스럽고 그 접근과 이해가 쉽지 않다. 예컨대, 폐기물 문제가 발생하였을 경우 폐기물 관련법이 단일법이 아닌 여러 개의 법률로 이루어져 있기 때문에 법률 문외한인 일반국민으로서는 자신의 행위가 어느 법률의 규율을 받는 것인지 판단하기가 여간 어려운 것이 아니다. 이러한 상황은 필연적으로 용어, 개념, 적용범위의 혼란 및 규제의 중복, 관련 법률들 간의 충돌이라는 중대한 문제를 야기한다.

지나친 법률의 양산은 체계적이고 효율적인 법집행을 방해한다. 규제 대상이나 방법 등이 실제적인 측면에서 유사한데도 다른 법률에 의해 규율하는 것은 법체계를 불필요하게 혼란스럽고 복잡하게 하는 것이다. 수범자인 국민이 쉽게 이해할 수 있기 위해서라도 바람직하지 않다. 지나친 분산은 입법의 편의만을 생각하는 것이다. 기본 개념 및 규제 수단이 유사함에도 불구하고 여러 개의 법률로 분산하고 있는 것은 효율성을 저해하는 것이며, 관리체계의 다원화를 유발하여 책임행정을 저해할 수 있다. 규제체계의 혼란, 규제의 중복 등을 해소하고 규제의 통일성, 종합성, 효율성, 형평성을 제고하기 위하여서는 법체계 및 제도의 정비가 요구된다. 적어도 유사한 대상 분야별로 통합, 조정, 일원화하는 노력이 필요하다. 그러나 현실적으로는 부처 이기주의, 업적주의와 맞물리면서 쉽지 않아 보인다. 이러한 점을 고려할 때 현실적으로 부분적 통합·조정이 바람직해 보인다.⁷⁵⁾

2. 다원화된 관리체계

1990년 1월 한국의 환경청은 환경처로 승격되면서 환경행정부서의 장이 각료급으로 승격되었는데, 환경처의 발족은 비로소 독자적으로

75) 통합 환경법을 제정할 필요성에 대하여 고문헌, “한국 환경법의 발전과 바람직한 개정방향”, 공법학연구 제9권 제3호, 2008. 8, 564 내지 566면. 다만, 이 견해는 분야별 부분적 통합이 아니라 환경 관련법이 하나로 통합되는, 즉 단일 법진화를 염두에 두고 있는 듯하다.

환경행정업무를 수행할 수 있는 부처가 탄생하게 되었다는 점에서 큰 의의가 있다 할 것이다. 그 후 환경처는 1994년 말 정부조직 개편에 의하여 환경부로 승격되었다.

환경관련 내용이 환경부 외에도 다른 부처 소관법률에 다수 규정되면서 그 효율성이 떨어지고, 경우에 따라서는 중복규제 및 책임소재의 불분명 등의 문제를 초래하고 있다. 예컨대, 야생동·식물의 지정 및 관리와 관련하여 멸종위기 야생동·식물, 보호야생동·식물, 국제적 멸종위기종(야생동·식물보호법, 환경부), 천연기념물(문화재보호법, 문화재청), 어류(수산업법, 농림수산식품부), 산림(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 산림청) 등에 따라 소관 부처와 소관법률이 달라 그 효율적 집행이 이루어지지 않는다는 것이다. 한편, 물관리 및 규제와 관련해서는 수량관리는 국토해양부(하천법 등), 수질관리는 환경부(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 수도법 등), 상수원 댐건설과 물 공급은 국토해양부와 한국수자원공사의 소관 업무로 소관부처가 많고, 지하수 관리 및 규제와 관련해서는 지하수의 조사·개발·이용은 국토해양부의, 지하수의 수질보전은 환경부의 소관으로 분산되어 있다.

다수의 관련법과 부처가 개입됨에 따라 법규의 수범자인 국민은 혼란스럽고, 책임소재의 불분명, 부처 간의 책임회피 및 전가, 중복 규제 등 문제점이 발생될 수 있다. 부처 간의 협조가 원활하다고 할 수 없는 상황에서 그 효율성은 떨어질 수밖에 없다.

3. 다수의 특별법 양산

환경법 영역에서는 유독 특별법의 성격을 갖는 법이 양산되고 있다. 법률의 이름이 암시하는 바와 같이 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」, 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 등은 물론이고 특별법이라는 이름은 붙어있지

않아도 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」을 포함한 이른바, ‘4대강수계법’이 그 좋은 예이다.

특별법의 양산과 더불어 지적되어야 할 것은 그 개정이 지나치게 빈번하게 이루어지고 있다는 것이다. 환경법의 ‘기본법’이라 할 수 있는 「환경정책기본법」이 짧은 기간 동안에 벌써 10차례 정도 개정이 이루어진 사실은 문제의 심각성을 상징적으로 보여준다. 대기환경보전법, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등 주요 법령도 큰 차이가 없다. 이러한 상황은 하위법령(시행령, 시행규칙, 고시 등)의 개정까지 고려할 경우 더욱 심각하다.

이와 같이 특별법의 제정과 수시로 이루어지는 법률 개정은 시대에 따른, 그리고 규제대상에 따른 효율적이고 유연한 법 집행과 입법편의 등 차원에서 합리적인 이유가 없는 것은 아니나 문제는 그 정도와 횟수가 지나치다는 것이다. 특별법의 양산과 잦은 개정은 전체적·거시적 차원에서 입법이 이루어지는 것이 아니고, 단편적·미시적 차원에서 임기응변식으로 입법이 이루어지고 있음을 보여주는 것이다.

특별법의 제정과 잦은 개정은 그 만큼 수범자로 하여금 법률체계에 대한 접근·추적·이해를 어렵게 만들고 결국 법 집행의 효율성과 실효성을 저해한다. 법령이 산만하게 흩어져 있고, 그 개정이 빈번한 경우 관리 및 규율이 통일적으로 이루어질 수 없고, 전체 구조를 파악하기가 쉽지 않아 체계적인 통제가 곤란하다. 오염분야별 종합적·통일적 계획 및 관리를 도모하고, 법률의 단순화를 통한 국민의 법률에의 접근과 이해를 쉽게 한다는 차원에서 가능한 한 특별법 형식을 지양하고, 동일 오염분야별로 관련 법률을 통합·조정할 필요성이 있다. 빈번한 개정 관행도 고쳐져야 한다.

4. 하위법령을 통한 위임

환경법상의 규제수단들이 지나치게 하위법령에 위임되어 있으며 그 법형식은 복잡·다양하다. 또한, 관련 규정이 법률, 시행령과 시행규칙 사이에 논리적·합리적으로 배분되어 있지 못하여 법령을 전체적으로 이해하는 것이 어렵다. 법률로 정하여야 할 사항을 시행령으로, 시행령으로 정하여야 할 사항을 시행규칙으로 정하는 식이다. 그 결과 시행령, 시행규칙을 살펴보지 않으면 관련 내용을 이해하기 어려운 경우가 많다. 그 결과 최하위 법규명령인 시행규칙이 제일 중요하다는 비아냥거림을 들을 만하다. 시행명령이나 시행규칙으로 정하는 사항을 별표에서 규정할 경우에는 별표 내용을 대조해서 보지 않으면 규제 내용을 정확히 알 수 없다.

고시를 통한 행위규제도 무시할 수 없다. 예컨대, 「환경정책기본법」 제22조에 근거하여 환경부 고시로 특별대책지역을 지정하고, 특별대책지역에서 토지이용과 시설설치의 제한 등을 가하는 것이다. 재산권 침해할 수반하는 토지이용 및 시설설치의 제한 등은 해당 지역주민에게 직접적으로 영향을 미치는 규제 내용임에도 불구하고 법률이나 시행령이 아닌 고시를 통해 그 규제가 이루어진다는 것은 큰 문제라고 할 수 있다. 환경부 고시(행정규칙)로 해당 지역 토지소유자들의 행위 제한 내지 재산권 제한을 하는 것은 행정기관의 편의적·비공개적 행정이 가능해지는 문제를 넘어서서 법형식상의 일반원칙에 어긋날 뿐만 아니라 의회입법의 원칙을 유명무실화할 수 있다.

해당 정책을 집행하기 위한 전문적이고 기술적인 면을 고려할 때 지정 자체를 고시의 형태로 하는 것이 합리적인 면이 없는 것은 아니나 국민의 재산권 행사와 밀접한 관련이 있는 제한되는 내용까지 고시로 규정하는 것은 큰 문제가 있다.⁷⁶⁾ 위임입법은 전문성, 기술성, 유연성

76) 정우형, “상수원보호관련법의 문제점과 정책방향”, 국토정보, 1994. 73면.

확보, 입법기술상의 편의 등의 차원에서 그 합리성과 필요성이 인정되고 있으나 자칫 행정부의 편의적이고 비공개적인 행정을 가능하게 할 수 있다.

5. 국제규범의 반영

오늘날의 환경문제는 한 국가만의 문제가 아니라 전 지구적, 범세계적 문제의 양상을 띠고 있다. 이러한 환경문제의 세계화·지구촌화는 국가의 국제협력을 촉구하고, 공동대응 노력을 요구하고 있다. 이러한 차원에서 「환경정책기본법」에서는 국가로 하여금 국제협력 및 지구환경보전에 노력할 것을 선언하고 있다(제17조).

한국도 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」을 비롯하여 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」, 「잔류성유기오염물질 관리법」, 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」등을 제정하여 국제적인 흐름에 맞추어 국내법을 정비하고 있다.

그러나 아직까지도 최근에 국제적으로 크게 문제되고 있는 산성비, 기후변화, 오존층 파괴, 사막화 등 문제에 대한 대처 규정을 제대로 갖추고 있지 못함으로써 국제적 노력에 제대로 부응하고 있지 못하다는 점은 한계로 남는다. 이와 더불어 국제규범의 국내법화에 있어 규범의 내용 또한 검토되어야 한다. 예컨대, 오존층 보호와 관련하여 「오존층보호를 위한 특정물질 제조·규제 등에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」(제25조 참조) 등이 제정되어 있는바, 그 규제 정도, 기준, 구체성은 미국 등 선진국에 비하여 훨씬 약한 상황이다.

6. 시사점

환경문제는 잠복적·누적적인 성질과 다양화·복잡화되는 특성으로 인하여 이에 미처 대응하지 못하는 경우가 발생할 수 있는데, 이러한

환경문제에 빠르게 대응하기 위하여 한국이 시행했던 환경법의 복수법 체계, 다원화된 관리체계, 특별법을 통한 대응 등은 그 나름의 효과가 있었다는 평가가 가능하다. 그러나 일정 수준의 법체계가 갖추어진 이후에는, 환경에 관한 문제를 인식하면서도 그 당시 수준에서만 대책을 마련하는 경우도 적지 않다. 모든 법과 제도가 그렇듯이 환경법 또한 시대적 산물이기 때문에 이러한 정체현상은 어느 정도 불가피한 측면이 있다고는 하지만, 환경문제의 심각성이라는 시대적 고민을 수용하고 해결해야 한다는 점에서 가능한 한 그 대응 방안을 모색하여야 할 것이다.

한국 환경법은 외국 선진 법제도의 신속한 도입과 제도의 완비에 따른 비교적 선진적인 법제도를 갖추었다고 자평할 수 있다. 그러나 일정 분야에서는 여전히 미흡한 부분, 규제 및 법의 공백이 발견되고 있다. 산성비, 오존층 파괴, 전자파, 내분비계장애물질(환경호르몬) 등 문제가 소홀히 다루어지고 있는 것이 대표적인 예이다. 이러한 미비점을 어떻게 보완할 것인가는 한국이 풀어나가야 할 숙제임이 분명하다. 그럼에도 비교적 짧은 기간 동안 선진적인 법체계와 제도를 갖춘 한국 환경법은 다양한 환경문제에 단계적으로 접근하고 이를 순차적으로 해결하려는 경우에 있어 많은 시사점을 줄 수 있으리라 생각한다.

제 5 장 결 론

한국 환경법의 역사를 간단히 정리해보면 공해법에서 환경법으로, 단일법주의에서 복수법주의로의 발전이라 할 수 있다. 그러나 이러한 발전이 점진적·지속적으로 이루어진 것만은 아니며, 환경법 또한 다른 법령의 발전과 같이 그 당시의 환경문제를 둘러싼 시대적인 상황, 환경문제에 대한 인식의 정도, 환경문제를 바라보는 정부의 철학, 직면한 환경문제에 대한 정책적인 결단력과 정책 추진력 등이 복합적으로 녹아있는 시대적 산물일 수밖에 없다. ‘환경’의 개념 확대, 그에 따른 ‘환경오염’과 ‘환경피해’의 개념 확립, 각종 기준의 설정, 규제체계의 정비, 인·허가제도, 개선명령, 조업정지와 같은 명령규제적 수단과 각종 부담금으로 대표되는 경제적 유인수단들이 모두 이러한 시대적 산물의 결과로 도출된 것이다.

현행 환경법의 체계는 기본법의 역할을 하고 있는 「환경정책기본법」, 그리고 오염매체별·분야별 대책법의 성격을 갖고 있는 개별 환경법으로 구성된다. 즉 한국의 환경법 체계는 ‘환경법전’ 형태의 통합적인 체계를 구축한 것이 아니라, 이른바 복수법체계로 대기·수질·토양·폐기물 등의 오염매체 종류별 또는 규제대상별로 여러 개의 독립된 법을 제정하는 방식을 채택하고 있다. 이러한 복수법 체계는 다양한 환경오염의 태양에 따라 오염매체별로 신속하고 효과적으로 대처할 수 있다는 큰 장점이 있는 반면, 지나치게 많은 법으로 구성되어 있어 수범자인 국민의 접근 및 이해가 쉽지 않다는 단점도 있다. 한국의 환경법도 개별 환경법을 통하여 각기 다양한 목적과 내용들을 규율하게 되기 때문에, 법률의 비효율성과 비체계성을 야기할 수 있다는 문제점이 내포되어 있다.⁷⁷⁾ 이 중 체계성에 대한 비판은 환경법체계가 지나치

77) 이 중 환경법의 비효율성에 대한 사항은 해당 법률에서 설정하고 있는 규제와 그

게 단편적·나열적·비정형적이어서 수범자인 일반 국민을 비롯한 규제대상자, 심지어 규제자조차 이해하기 어려울 정도로 법체계가 산만하다는 지적이 주된 문제점으로 제기되고 있다.⁷⁸⁾

그럼에도 불구하고, 지난 20-30년 동안 한국의 환경법은 양적·질적으로 매우 발전하였으며, 이러한 발전이 한국 환경문제의 현안을 다소 해소해준 것은 부정할 수 없는 사실이다. 이제 어느 정도의 체계를 갖추기는 하였지만, 한국의 환경법 또한 환경법이라는 큰 테두리 안에서의 법체계의 정비, 오염원의 통합관리에 대한 요청, 새로운 이슈에 대한 반영 등을 수용하기 위하여 통합과 분리를 반복하며 발전하는 과도기적 형태를 보인다.

한국 환경법과 마찬가지로 대부분의 선진국의 경우도 복수법주의를 채택하고 있다. 이는 이들 국가가 일시에 많은 개별 환경관계법을 제정한 것이 아니라, 환경오염을 일찍부터 경험한 탓으로 가시적인 환경오염을 그때그때 법률을 통하여 규제하였기 때문에 개별적인 복수입법을 초래하였다고 보는 것이 타당할 것이다. 한편, 국가가 주도하는 산업화로 인하여 야기된 환경오염을 어느 시점에서 일시에 경험하는 개발도상국은 단일법을 채택하는 성향을 보일 것인바, 한국의 경험이 바로 이에 속할 것이다. 그러나 단일법체계로는 날로 심각해지는 환경문제에 능동적이고 신속적으로 대응하기가 어렵다는 점이 있다.

규제를 통한 효과에 대한 분석이 선행되어야 하므로 본 연구에서는 비효율성에 대한 논의는 생략하고자 한다. 참고로 비효율성에 대한 비판의 근거는 (i) 법체계가 오염매체별로 이루어진 분할법체계를 취하고 있다는 점, (ii) 법체계가 지나치게 규제자 중심으로 이루어져 있다는 점, (iii) 과도하게 직접규제에 의존하고 있다는 점 등이 거론되고 있다. 조흥식 외(註 57), 26면.

78) 그 근거로는 (i) 「환경정책기본법」과 개별 환경법과의 관계가 불분명하다는 점, (ii) 규제의 내용이 개별법률 상호간에 중복되어 있거나 그 균형이 서로 맞지 않는다는 점, (iii) 지나치게 하위법령에 위임하는 방식을 취하고 있는 점 등을 들고 있다. 이처럼 환경법의 비체계성과 관련해서는 「환경정책기본법」과 개별 환경법 사이의 ‘모호한 관계’가 논의되고 있다. 이에 대하여는 이상돈, “환경정책기본법과 환경대책개별법”, 사법행정 375호(1992), 32-39면을 참조.

본 연구는 한국 환경법의 발전과정에 대한 긍정적·비판적 논의들을 바탕으로 하여, 한국이 제시할 수 있는 법제교류의 지위를 제고(提高)하고, 상호 발전의 기회를 가질 수 있는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해서 환경법에 대한 연혁적 검토와 더불어 그 특징과 장·단점을 검토하고, 환경법의 전반적인 체계가 지나치게 단편적·나열적·비정형적이라는 문제점을 보완하기 위하여 동법의 내적 체계의 완결성을 위한 체계 정비에 대한 필요성을 주장하였다.

다만, 본 연구의 목적이 이상적인 형태의 환경법 체계를 정비하는데 있는 것이 아니라, 한국 환경법의 발전과정을 객관적인 시각에서 평가·검토해보고, 현행법을 통한 체계정비의 측면을 다루었던 것이기 때문에, 본 연구에서 비교법적 연구를 통한 시사점의 발굴이나 「환경정책기본법」과 관련된 기존의 다양한 논의들을 모두 다루기에는 무리가 있었다. 본 연구에서 다루지 못한 그 밖의 문제점들에 대해서는 추후 다른 논의를 통해 접근할 기회를 갖고자 한다.

참고 문헌

국내 단행본

- 구연창, 『환경법론』, 법문사, 1993.
- _____, 『환경보전법』, 삼영사, 1981.
- 김두얼, 『경제법제 60년사』, 해남, 2011.
- 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사, 2007.
- _____, 『환경법』, 홍문사, 2012.
- 박균성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2004.
- 서희원, 『환경소송』, 북피디닷컴, 2004.
- 손윤하, 『환경침해와 민사소송』, 청림출판, 2005.
- 손해용, 『다시 쓰는 경제교과서』, 중앙북스, 2011.
- 송영일 외, 『사전환경성검토제도의 개선방안』, 한국환경정책·평가연구원 (2002. 12).
- 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사, 1996.
- 이상규, 『환경법론』, 법문사, 1998.
- 이상돈·이창환, 『환경법』, 이진출판사, 2003.
- 이정전, 『환경경제학』, 박영사, 2004.
- 이준서, 『환경정책기본법의 체계방안 정비 연구』, 한국법제연구원, 2009.
- _____, 『법제도 정비를 위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -』, 한국법제연구원, 2011.

참고 문헌

- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2006. 조현권, 『환경법』, 법률문화원, 2006.
- 조홍식·송상현·노상환, 『우리나라 환경법 체계 정비에 관한 연구 I』, 한국환경정책·평가연구원, 1997.
- 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2001.
- 환경부, 『환경백서』, 2002, 2008, 2011.

국내 논문

- 고문현, “한국 환경법의 발전과 바람직한 개정방향”, 공법학연구 제9권 제3호, 2008. 8.
- 김유환, “환경법규에 있어서의 법규실패와 법적 대응”, 환경법연구 제16권, 1994.
- 박종원, “생물다양성의 보전과 생태계복원의 법적 과제”, 환경법연구 제30권 제3호, 2008. 11.
- 박종원, “환경정책기본법의 변천과 발전”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 5. 21.
- 이경춘, “소음과 환경소송”, 『환경법의 제문제(하)』, 재판자료 제95집, 법원도서관, 2002.
- 이상돈, “환경정책기본법과 환경대책개별법”, 사법행정 375호, 1992.
- 이승우, “공해무과실책임입법에 관한 고찰”, 『환경법연구』 제29권 제1호, 한국환경법학회, 2007. 4.
- 전경운, “환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향: 환경정책기본법의 개정안 제44조와 관련하여”, 『환경법연구』 제31권 제2호, 한국환경법학회, 2009. 8.

- 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 『환경법연구』 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003.
- 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 『환경법연구』 제14권, 한국환경법학회, 1992. 9.
- 정우형, “상수원보호관련법의 문제점과 정책방향”, 국토정보, 1994.
- 조윤제 · 박창귀 · 강종구, 한국의 경제성장과 사회지표의 변화, 금융경제연구, 한국은행경제연구원, 2012. 1.
- 조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 『환경법연구』 제28권 제3호, 한국환경법학회, 2006.
- 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 『서울대학교 법학』 제43권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2002.
- 최미희, “자연자원 손해배상론: 미국 제도와의 비교”, 환경법연구 제23권 제1호, 2001. 9.

국외 단행본

- David Freestone & Ellen Hey, *Origins and Development of the Precautionary Principle*, in David Freestone & Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Kluwer Law International (1996)
- Günther Handl, *Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law*, in Winfried Lang, Hanspeter Neuhold & Karl Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff (1991)

참 고 문 헌

- Lothar Gündling, The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action, in David Freestone & Ton Ijlstra (eds.), The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Cooperation, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff (1990)
- P. W. Birnie & A. E. Boyle, International Law and the Environment, Oxford University Press (2002)
- Report of the United Nations Conference on Environment and Development, U.N. Document A/CONF.151/26, Vols. I-IV (1992), V (1993)
- Ved P. Nanda & George (Rock) Pring, International Environmental Law for the 21st Century, Transnational Publishers (2003)

국외 논문

- André Nollkaemper, The Precautionary Principle in International Environmental Law: What's New Under the Sun?, 22(3) Marine Pollution Bulletin 107 (1991)
- James Cameron & Juli Abouchar, The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 1 (1991)
- Kevin R. Gray, International Environmental Impact Assessment, 11 Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y 83 (2000)