

리오宣言이후 各國의 法制整備動向

全 在 慶*

차 례

- I. 지구환경헌법의 전개
- II. 부문별 대안의 모색
- III. 법과 경제의 조화
- IV. 환경법령의 정비
- V. 향후과제
- VI. 맺음말

* 韓國法制研究院 研究委員, 法學博士

I. 지구환경헌법의 전개

리오선언 10주년을 맞아 국제사회는 다시 새로운 10년을 준비하느라고 부산하다. 리오이후 10년간(Rio+10)의 국제사회의 법제변화를 성찰하여 다가오는 10년에 대비할 필요가 있다. 10년만에 국제 환경법 체계와 문화가 모두 바뀔리는 없지만 각국 정부나 NGO들이 요하네스버그2002에 거는 기대는 대단하다. 지난 20여년간 국제사회는 일련의 회의들을 통하여 “지속가능발전”(지탱가능한 발전 또는 지속적인 개발 sustainable development)을 국제사회 구성원들이 공감하고 지켜나가야 할 미래의 약속으로 정립하였다. 지속가능발전은 1982년의 나이로비 회의의 제안에 기초하여 설치된 ‘환경과 발전에 관한 세계위원회’(WCED)의 조사와 검토를 거쳐 확립되기 시작하였다. 동위원회가 “우리 공동의 미래”(Our Common Future)라고 명명한 1987년의 보고서는 지속가능 발전을 “미래세대의 수요의 충족을 저해하지 아니하면서 현재세대의 수요를 만족시킬 수 있는 진보적 시스템”으로 정의하였다. 이 보고서는 같은 해 UN총회에 제출되었다. 총회는 각국정부 및 국제기관에 대하여 정책 및 활동계획을 수립할 때에 이 보고서를 고려하도록 결의하였다.¹⁾

1. 정부기구와 비정부기구의 협력

1989년의 UN총회에서는 지속가능 발전을 실현시키기 위하여 환경과 개발에 관한 UN회의(이른바 ‘지구정상회의’ Earth Summit)를 열 것을 결의하였다. 1992년에 열린 지구정상회의에서는 ‘환경과 발전에 관한 리오선언’, ‘의제 21’(21세기환경행동계획), ‘산림원칙성명’, ‘기후변화협약’ 및 ‘생물다양성협약’을 채택하였다. 동시에 세계 NGO들이 리오데자네이로에 모여 범지구광장(global forum)을 열고 34개 분야에 걸친 ‘지구헌장’을 NGO조약으로 채택하였다. 이 지구헌장은 생물학적·문화적 다양성의 확보를 위하여 생태계(ecosystem)의 보호와 회복을 존중한다는 이념을 천명하고 빈곤의 해소와 내발적 발전 및 사회적 공정을 이룩하여야 한다는 취지를 규정하였다. 리오선언이 인간중심주의로 기울어져 있음에 비하여 NGO조약은 지구생태계와 약자의 보호를 중시하고 있다.²⁾

1) 山村恒年, 環境法入門, 昭和堂, 1997, 251頁.

2) 山村恒年, 256頁.

2. 리오선언의 기본규범

1992년의 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 리오선언은 지구환경보전의 이념 및 법원칙을 천명하는 전문 27개 원칙으로 구성되어 있는 ‘지구환경헌법’이라고 할 수 있다. 환경법의 관점에서 볼 때 리오선언은 다수의 기본규범들을 정립하였다³⁾: ①발전의 권리(제1원칙: “인류는 자연과 조화하여 건강하고 생산적인 생활을 영위할 자격이 있다”) ② 각국의 자원개발의 권리 및 타국내 환경오염유발을 방지할 책임(제2원칙) ③발전의 권리를 행사할 현재 및 미래세대간의 공평(제3원칙) ④환경과 개발의 통합(제4원칙) ⑤빈곤퇴치를 위한 모든 국가와 국민의 협력(제5원칙) ⑥지속가능발전에 배치되는 생산소비 양식의 지양(제8원칙) ⑦주민참가·정보공개 및 사법·행정절차에의 접근(제10원칙) ⑧환경피해에 대한 책임·배상법의 제정(제13원칙) ⑨과학적 불확실성을 내세운 정책지연의 지양(제15원칙) ⑩오염자부담의 원칙(PPP)·환경비용의 내부화·경제적 도구의 활성화(제16원칙) ⑪환경영향평가(제17원칙) ⑫여성과 원주민의 역할의 중시와 그의 참가(제20원칙) ⑬지속가능발전을 위한 청소년(youth)의 창조력(creativity)의 결집(제21원칙) ⑭원주민과 지역사회의 역할의 중시와 지속가능발전의 달성에의 효과적 참가(제22원칙) ⑮환경분쟁의 평화수단에 의한 적절한 해결(제26원칙).

3. 시스템화

1992년 유엔지속발전위원회(UNCSD)가 발족된 이래 각국은 지속가능발전의 이념을 실천하기 위하여 법적·제도적 틀을 마련하는 데 노력하고 있으며 한국도 ‘의제21’의 이행상황을 1997년 유엔환경특별총회에 보고하였다. 한국의 경우, 종래부터 존재하던 각종 개발관계법과 보전관계법의 체계적 조정이 미흡하고 환경법과 자원법의 분화·보완이 미숙하여 지속가능개발을 항구적·제도적으로 뒷받침하지 못하고 있는 실정이다. 물리적 및 부문별 계획들은 토지이용과 물의 사용에 관한 다양한 욕구들을 조정하고 균형을 유지시키기 위한 그리고 구조 및 기술 시스템들에 영향을 미치기 위한 중요한 도구들이다. 현재

3) 山村恒年, 環境保護の法と政策, 信山社, 1996, 212~214頁.

개발되어 있는 구조들은 미래에까지 미치는 환경적 노력들에 관한 골격을 결정할 것이다. 세부 및 부문별 계획을 규율하는 지방정부의 종합계획(master plan)들에 환경계획이 통합되어야 한다.⁴⁾ 물 자원에 관한 계획은 장기적인 물 공급 및 수질의 확보라는 두 가지 목표를 동시에 겨냥하여야 한다.

4. 국제협력

방대한 경제규모를 자랑하는 OECD회원국들은, 그들 자신이 상당부분 책임이 있는 세계가 안고 있는 환경문제를 해결하기 위하여, 개발도상국에 재정원조를 확대하겠다는 그들의 공약을 이행하는 등의 방법을 통하여, 현재보다도 배전의 노력을 기울여야 할 것이다. 그들은 또한 중부유럽과 동유럽국가들이 환경보호활동을 벌이도록 지원을 강화해야 할 것이다. 또한 많은 분야에서 그리 큰 돈을 새로이 지출함이 없이 국제적인 협력을 강화시킬 수 있다. 특히, 개발도상국에서의 환경용량을 확대하기 위한 방안(예를 들면, 청정기술센터)을 확대 추진해야 하고, 국제환경법을 보다 더 발전시켜야 하며, 책임과 배상에 관한 많은 문제들이 허심탄회하게 논의되어야 한다. 마찬가지로, 무역과 환경정책의 조화의 문제도 보다 더 고려되어야 한다. 1980년대와 1990년대에 수행된 환경정책들은 OECD 국가들의 환경상태에 분명히 적극적인 영향을 미쳤다. 반대 취지의 우려에도 불구하고 분석결과에 의하면, 종래 환경정책들은 OECD국가들에 현저한 경제적 곤란들을 야기시키거나 국제무역이나 고용에 현저한 왜곡을 초래하지 아니하였다. 각국의 국내적 및 국제적 이행상황을 검토해보면 국지적, 월경적 및 지구적 문제점들을 해결하기 위하여서는 어디에서 보다 많은 진보가 필요한가를 알 수 있다.⁵⁾

II. 부문별 대안의 모색

OECD 지속가능발전실무단에서 펴낸 보고서 “SUSTAINABLE DEVELOPMENT: OECD Policy Approaches for the 21st Century” (OECD:

4) Strategy For Sustainable Development : report 4266(Swedish Environmental Protection Agency : 1994), p.19.

5) SUSTAINABLE DEVELOPMENT : OECD Policy Approaches for the 21st Century(OECD : 1997), ch.3.

1997/Paris)는 환경과 경제의 통합, 개발협력, 환경이행의 평가, 소비와 생산양식의 변화, 지원기구, 무역과 환경 등의 분야에서 사회경제적 접근방법을 검토하고 에너지, 운송·경제개발 및 사회복지, 농업, 유해화학물질, 기후변화, 핵에너지, 도시화, 생명공학, 환경교육 등의 개별분야에서 대안 가능성을 분석한다. OECD 회원국들은 광범위한 정책들에서 지속가능발전을 점차 중요목표로 설정하고 있다. 정책형성 또한 지속가능성을 강조한 결과 장기적 결과를 고려할 가능성이 높아지고 있다.

1. 환경과 경제의 접목

시장기구에 더 많이 의존함으로써 경제적 의사결정과 환경적 의사결정의 통합을 보다 용이하게 할 수 있다. 부담금과 세금, 오염배출권의 시장거래 및 예치금제도 등은 규제수단들을 보완한다. 현존하는 보조금 체계와 세계상의 불이익을 조사해 보면 제도개혁은 환경과 경제의 양쪽에 유익할 것이라는 ‘승승전략’(win/win solutions)의 가능성이 엿보인다. 가격기구는 여전히 가장 강력한 도구이며 생산자와 소비자 모두에게 올바른 표지를 제공한다.⁶⁾ 의제 21과 기타 국제적 협약들로 인하여, 경제적 복지와 빈곤감소, 사회적 발전 및 환경적 지속가능성에 관하여, 괄목할만한 목표들이 안출되었다. 실천전략들은 공공과 민간 부문에서 그리고 국내와 국외 부문에서 개발자원들을 최대한 활용하고 공식개발원조(ODA)에 있어 조정과 효율을 증진시키고 개발도상국들에게 영향을 미치는 개발협력과 기타의 정책들의 상호강화에 주목할 것을 요구한다.⁷⁾

2. 감시와 평가

1980년대와 1990년대에 수행된 환경정책들은 OECD 국가들의 환경상태에 분명히 적극적인 영향을 미쳤다. 반대 취지의 우려에도 불구하고 분석결과에 의하면, 종래 환경정책들은 OECD국가들에 현저한 경제적 곤란들을 야기시키거나 국제무역이나 고용에 현저한 왜곡을 초래하지 아니하였다. 각국의 국내적 및 국제적 이행상황을 검토해보면 국지적, 월경적 및 지구적 문제점들을 해결하기 위하여서는 어디에서 보다 많은 진보가 필요한가를 알 수

6) Sustainable Development, ch.1.

7) Sustainable Development, ch.2.

있다.⁸⁾ 국내적 이행에 관한 목표관찰 및 정밀분석(peer review)이 수반된 체계적 모니터링과 평가는 OECD의 핵심적 기능중의 하나이다. 각국은 정밀 분석 시스템에 의하여 경제, 환경, 개발원조 및 에너지 분야에서 정기적인 보고를 한다. OECD권역에서는 OECD가 다른 국제기구들과 협력하여 의미있고 적절한 통계정보, 통계기준, 체계 및 분류를 공급하는 핵심적 기능을 수행한다. OECD 분석의 골자는 주로 회원국 정부들과 늘어나는 비회원국 정부들로부터 수집하는 예컨대 국가계정(national accounts), 노동력, 외국무역, 가격, 산출고, 공식개발 및 민간부문의 자금의 흐름, 환경 및 외국의 직접투자등에 관한 수많은 데이터이다.⁹⁾

3. 생산과 소비 양식의 변화

지속적인 발전을 위해서는 생산과 소비양식의 중대한 변화를 필요로 한다. 이것은, 소비자의 의식수준의 향상과 제품의 전과정평가 및 제조물책임의 확대와 같은 접근법을 확대 이용함으로써 촉진될 수 있다. 각국정부가, 그들 자신의 정책집행에 환경요소를 포함시킴으로써, 지속가능한 정책을 시행할 수 있는 방법을 보여 주어야 할 것이다. 이것은, 정책결정의 환경적인 의미를 평가할 뿐만 아니라, 정부활동의 환경에의 영향을 줄이고, 공공기관에 의한 환경친화적인 제품의 사용을 촉진하는 것이다. 소비와 생산 양식을 변화시키기 위하여서는 정책수단들에 대한 보다 심층적인 분석을 필요로 한다. 국제사회는 리오이후 보다 건설적이고 미래지향적인 접근을 위하여 노력하고 있다. 문제의 연원, 지속가능한 소비의 지구적 차원에서의 의미, 개념, 관련된 행위자들, 영향을 받는 개별 소비자들의 도전 및 정부의 역할들은 주요한 검토과제들이다. 지속가능한 종이(paper)순환의 증진, 물 순환의 종합관리 및 소비자로서의 정부와 같은 사안들은 OECD의 대표적인 실험과제들이다.¹⁰⁾ 농업 부문에서는 보다 더 지속가능한 생태적·경제적 조건 및 교환이 무엇인가를 탐구한다. 농업정책의 개혁은 필요하지만 환경적 조치들과 긴밀하게 결부되어야 한다. 규제조치, 최저기준, 자발적 접근 및 직접급여 등의 수단들이 검토되어야 한다. 지속가능한 농업을 증진시키기 위한 각국들의 접근은 우선 순위가

8) Sustainable Development, ch.3.

9) Sustainable Development, ch.5.

10) Sustainable Development, ch.4.

서로 다르지만, 토양유실, 자연보전, 영양불균형 및 살충제사용 등에 관한 구체적 배려는 지속가능성의 증진에 불가결하다.¹¹⁾

4. 에너지 및 운송

에너지는 경제성장의 결정적인 동력원이기 때문에 언제나 각국들이 비중있게 생각하는 필수품이다. 에너지는 기본적인 또 복잡한 인간의 욕구를 충족시키는데 있어 필수불가결하며 지구화 과정에 있어 핵심요소이다. 지속적 성장에 수반하는 에너지 생산과 소비의 양태에 대한 압박이 점점증하고 있다. 지구 에너지 상황에 주목하고 지속가능한 발전에 상응하는 각종 실천대안들의 모색이 필요하다. 핵에너지를 지속가능한 발전의 기여자로 취급하고 이를 달성하기 위한 필요조건들[방사능보호, 폐기물관리, 원자로안전관리 및 경제성]을 검토하여야 한다.¹²⁾ 운송에 있어서는 비용편익간의 올바른 균형을 달성하는 것이 정책결정의 근간이다. 운송 부문에서는 주로 효율성, 시장과 규제의 역할, 토지이용계획, 도로안전, 위험제품의 수송, 복지를 위한 비용[사고, 오염 및 생태계와 풍경의 저하] 등이 문제된다. OECD정부들은 대체적으로 운송 부문의 경쟁력을 강화시키기 위하여 시장지배력의 확보를 겨냥한 일단의 정책들을 추구하였다. 특히 자유화를 증진시키고 경쟁정책을 강화시키는 한편 환경과 안전문제에 보다 효과적으로 접근하는 방안들을 모색하였다.¹³⁾

5. 도시화 및 기후변화

도시에서의 거주 및 토지이용에서 나타나는 인구밀집, 갈색지대(brown-fields), 대기오염 및 소음은 도시화의 부작용이다. 자원이용의 효율성, 삶의 질의 형평성 그리고 문제점에 대한 인식 등에 있어서 상당한 진전이 있었지만, 도시환경문제에 관한 일부 해결책들은 이행이 매우 곤란하다. 곤혹스럽게 보이는 문제들을 해결하는데 필요한 혁신적 조치들을 장려하기 위하여서는 협력정신(partnerships)과 시민참여가 불가결하다. 다른 한편 정책을 이행하기 위하여서는 강력한 지방정부가 필요하다. 핵심정책지역들 상호간의 그

11) Sustainable Development, ch.9.

12) Sustainable Development, ch.7.

13) Sustainable Development, ch.8.

리고 정부 차원간의 연계를 확보하기 위하여서는 통합적인 전략이 필요하다. 민간부문의 참여는 고용과 경제성장을 향상시키는데 필수적이다.¹⁴⁾ 한편 기후변화 부문에서는 온실가스(GHG)의 국내적 감축목표들을 얼마만큼 그리고 어떻게 달성할 것인가가 초미의 과제이다. 실천영역에서는 OECD 및 IEA의 경제적 분석 및 모델링 결과, 온실가스 저감 전략 및 정책, 에너지와 운송 부문에서의 보조금 개혁의 잠재적 성과, 탄소세/에너지세, 배출권거래, 자발적 협약 및 에너지효율기준 등이 주로 논의된다. OECD와 IEA가 개발하고 기후변화협약에서 공식적으로 채택된 온실가스총량조사지침(Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories)은 각국의 보고에 필요한 기술적 준칙으로 이용된다.¹⁵⁾

6. 화학물질 및 생명공학

화학적 위험의 국제적 평가, 화학물질의 분류와 표준화, 유해화학물질 및 화학적 위험에 관한 정보교환 그리고 화학물질의 관리에 관한 각국의 역량과 용량의 증진은 건강과 안전 그리고 환경이라는 관점에서 국제적인 주목을 받는다. 각국 정부와 기업들은 노력의 결과들을 국제적으로 공유함으로써 부담을 줄일 수 있고 그 만큼 성과를 더 올릴 수 있을 것이다.¹⁶⁾ 또한 생명공학은 환경보호, 농업 및 식량시스템 그리고 건강에 영향을 미친다. 생명공학과 관련하여서는 안전성의 확보, 지적재산의 보호·기술의 이전 및 유전자자원의 보전등이 규제대상으로 논의된다. 다른 한편 생명공학은 대기·토양·수질 오염 등의 분야에서 생물학적 치유 가능성을 넓혀 주고 있다. 유전자조작 식량의 생물학적 안전성은 중요 관심사로 떠오르고 있다. OECD는 입법, 실험 및 상업적 제품들에 관하여 website[BioTrack On-Line]를 운영하고 종자인증제(seed certification)를 실시한다.¹⁷⁾

14) Sustainable Development, ch.13.

15) Sustainable Development, ch.11.

16) Sustainable Development, ch.10.

17) Sustainable Development, ch.14.

Ⅲ. 법과 경제의 조화

Michael Bothe는 유럽 국가들의 사례분석을 통하여 시장기구들을 운용하기 위하여 정치활동과 법체계가 중요함을 논증하였다. 현재와 미래세대의 복지를 보장하기 위한 환경공약을 이행하기 위해서는, 지금까지 성취된 것 보다도 훨씬 더 강력한 정부의 부문별 정책과 환경정책의 통합이 필요하며, 환경에 대한 구체적인 개선을 목표로 하는 정책을 확대해서 실시할 필요가 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 경제적·환경적 차원을 충분히 고려하고, 처음부터 환경에 관련된 요건을 구체화시켜야 한다. 법경제학(Law & Economics)은 법적 규제와 경제적 효율성의 함수관계를 논한다. 수익자부담의 원칙과 오염자부담의 원칙의 구별, 공공재의 가격화 그리고 오염배출권의 거래등은 보장되어야 할 환경관리기법들이다. 또한 오염통제 수준(BAT/BCT)과 경제력 그리고 기술력의 상관관계를 설정하여야 한다.

1. 시장기능의 확대

1990년대 이래 헝가리, 불가리아, 루마니아, 크로아티아, 슬로베니아 및 체코공화국등은 환경영향평가와 오염자부담원칙, 예방원칙 및 공중참가 등을 중심으로 환경법제들을 정비하고 있다.¹⁸⁾ 미국은 자유시장적 환경주의와 공정성을 추구한다. James Huffman의 분석에 의하면, 시장실패가 제도실패보다 위험부담이 적다. 환경의 악화와 천연자원의 과다사용을 막기 위해서는 적정가격정책을 취하고, 오염자부담의 원칙(PPP)과 사용자부담의 원칙을 적용함으로써 외부요인의 내부화(internalization)를 촉진하고, 경제와 환경에 부정적인 영향을 미치는 보조금을 가능한 한 폐지해야 할 필요가 있다. 재정정책과 환경정책은 상호 보완적이다. 경제적인 수단과, 교육과 소비자정보와 같은 사회적 수단을 보다 널리 이용하면, 사회부문과 경제부문을 동원함에 있어서, 환경악화를 초래하는 재화와 용역의 수요를 줄이고, 새롭고 야심적인 환경목표를 저비용으로 쉽게 달성할 수 있을 것이다. 그러한 수단은 환경보호 활동에 대한 재정보조를 하는 데에도 도움이 된다. 이러한 맥락 속에서, 사적

18) Klaus Bosselmann and Benjamin J.Richardson(Ed.), Environmental Justice and Market Mechanisms(Kluwer Law International: 1999), p.303.

부문은, 새로운 환경상의 요구에 스스로 적응하고, 비용절감적인 접근법을 모색하며, 기술, 제품과 서비스의 혁신을 이루는데 필요한 시간을 확보하게 될 것이다. 그러나 Alberto Costi에 의하면 시장경제가 어느 정도로 진전되어야 환경적 시장도구들이 작동될 수 있다. Huffman은 환경정의를 위한 국가개입은 저소득층의 경제활동 기회를 위축시키고 결과적으로 순수실(net wealth losses)을 초래한다고 주장한다.¹⁹⁾

이에 대하여 Terence Centner와 Warren Kriesel은 환경적 차별(environmental discrimination)을 경제적 및 법적 실패의 결과로 이해한다.²⁰⁾ Stephen Dovers와 Warrick Gullett은 오스트레일리아의 사례를 통하여 국가경쟁정책과 지속가능발전의 조화가 어려움을 보여주었다. 지속가능성은 생태적 합리성과 인간적 형평성의 제도화에 의하여 보완되어야 한다. 또 환경에 대한 보수와 복구가 병행되어야 한다.²¹⁾ Margaret Bond와 Maria Comino는 오스트레일리아의 사례를 들어 전통적인 물관리 시스템을(물 권리의 구매를 허용하는) 시장 시스템으로 전환시킬 경우, 생태적으로 지속가능한 국가발전전략(NSESD)과 같은 환경정의 전략들을 잠식할 가능성이 있다고 분석하였다. 시장기구를 적용함에 있어서는 거래당사자 이외의 제3자의 이익을 고려하여야 한다.²²⁾ Michal Kidd의 분석에 의하면, 남아프리카의 경우는 예외적인 경향을 보인다. 남아프리카에서는 부정의의 진행을 저지하기 위하여 환경정의를 추구한다. 아직까지는 환경정책에 시장기구들을 체계적으로 적용할 가능성이 희박하다. 환경보호를 위한 헌법과 법률 체계가 존재하지만 정부가 고용, 주택 및 (물/전력) 서비스와 같은 기본적 수요(basic needs)를 충족시킬 수 있을 때에 한하여 환경정의를 이행될 수 있다.²³⁾

2. 규제개혁

규제개혁을 수행함에 있어서 각 국가들은 효율적 또한 효과적으로 규제를 운용할 수 있는 능력을 향상시키기 위하여 몇 가지 조치가 필요하다: 첫째,

19) Bosselmann & Richardson, p.277.

20) Bosselmann & Richardson, p.288.

21) Bosselmann & Richardson, p.110.

22) Bosselmann & Richardson, p.232.

23) Bosselmann & Richardson, p.324.

규제관리시스템의 구축이다. 둘째, 새로운 규제의 질의 개선이다. 셋째, 기존 규제의 질의 향상이다.²⁴⁾ 그러나 경제규제의 순수효과를 논증하는 것은 이론적으로나 경험적으로나 곤란하다.²⁵⁾ 유럽공동체법 및 국제자유무역협정들과 관련하여 각국 정부들은 비관세 무역장벽(nontariff trade barriers)을 엄려하면서 높은 환경기준들을 개발하거나 낮추고 있다. 유럽연합재판소의 판례 [Danish Bottle case]가 시사하는 바와 같이 각국 정부들은 원칙적으로 높은 환경기준들을 자유롭게 유지할 수 있다.²⁶⁾

Benjamin Richardson은 탈규제와 민영화 압력이 환경규제에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하였다. 지속가능관리의 개념은 적어도 뉴질랜드에서는 환경정의와 시장 사이의 긴장을 완화시키는데 실패하였다. 어업권과 같이 거래가능한 환경권리들의 할당은 실질적인 부의 이전을 초래하였고 자원에 대한 접근과 생태적 통제에 관한 공동체의 갈등을 낳았다. 규제의 이행에 소요되는 고비용에 대한 개발주의자들의 우려를 완화시키기 위한 경제적 장치들과 기업자율규제를 도입하려는 시도들은 각종 사회적 및 환경적 부정의를 야기시켰다.²⁷⁾

민영화된 공공서비스의 상당수가 환경적 조건과 서비스의 질이라는 측면에서 역기능을 수행한다. 따라서, Redgwell에 의하면, 국가재산과 서비스의 민영화는 오염책임(pollution liability)과 같은 환경관리 문제들을 해결하기 위하여 때때로 재규제를 필요로 한다.²⁸⁾ Jeremy Rowan-Robinson은 환경정의의 절차적 측면에서 볼 때 경제적 도구들의 흠결이 심각하다고 묘사한다. 영국은 최근 시장에 기초한 환경정책의 수립과 관련하여 환경정보에 대한 공중의 접근을 인정하였다. 환경정보 접근은 “책임의 균분”(shared responsibility)을 가능하게 한다.²⁹⁾

24) 塩谷敦子, OECDにおける規制制度改革に関する取組み, 國際商事法務 Vol.25, No.8 (1997.8), 823頁.

25) Richard J. Pierce, Jr & Ernest Gellhorn, Regulated Industries (West Publishing Co.: 1994), p.334.

26) *Bothe* in Klaus Bosselmann and Benjamin F. Richardson, Environmental Justice and Market Mechanisms, Kluwer Law International, 1999, p.251.

27) Bosselmann & Richardson, p.209.

28) Bosselmann & Richardson, p.257.

29) Bosselmann & Richardson, p.265.

3. 자율관리시스템

다수 국가들은 자발적 협정(VA)을 충분히 이용하면서 예방적 접근, 통합된 오염통제 그리고 장소에 기초한 생태시스템경영에 대한 필요성을 역설하고 있다. 향후 몇 년안에 취해야 하는 어려운 의사결정은, 충분히 고려되고 두루 협의를 거쳐서, 납득한 상태에서 행하는 행동을 취할 수 있을 때에 비로소 실행이 가능하게 될 것이다. 성공적인 환경전략이 되기 위해서는, 양질의 평가 절차 뿐만 아니라, 의사결정과정에 있어서의 공개성을 필요로 한다. 공개성이 보장되기 위해서는, 모든 행위자들이 환경정보, 공중이 참여하는 중요한 협의, 그리고 이해관계자(예를 들면, 기업, 노동조합, NGO, 지역사회)들과의 계속적인 대화에 전면적으로 참여할 수 있어야 한다.

환경통계와 지표 그리고 잘 종합된 정보를 충실하게 이용했을 때, 보다 민주적인 토론이 이루어지고 공공기관과 다양한 주체(actor)들에게 보다 많은 책임이 부여된다. 평가방법과 정책설계를 개선하기 위하여서는 양질의 데이터베이스를 구축하고 프로그램과 정책의 처리에 환경영향평가를 광범위하게 이용하고, 비용효과와 비용편익분석에 대한 평가가 필요하다. 후자의 경우, 편익분석 작업은 최근 몇몇 회원국들이 환경보호비용의 계량화를 강조하고 있다는 사실을 감안할 때 적절한 균형이 유지되도록 보장하여야 한다.

사회의 각 부문을 대표하는 위원들로 구성된 정부위원회(government commission)들은 제품 및 폐기물이 환경에 미치는 영향을 추가로 감소시키기 위한 경제적 수단들에 관한 제안들을 제출하는 역할을 수행하여야 한다.³⁰⁾ 이러한 위원회는 또한 추가 제품들에 대하여 환경적 차별화를 고려하고 환경상표를 부착한 제품들에 대하여 보다 낮은 부가세(VAT)를 고려하여야 한다.

IV. 환경법령의 정비

환경계획과 개발계획의 통합 그리고 환경과 경제의 조화등 환경문제에 대한 접근방법이 학제적·통합적으로 이루어지면서 통합 환경법전에 대한 입법수요가 증대되었다. 통일 환경법전의 제정은 좁은 의미의 환경법령들과 관련법에

30) Strategy For Sustainable Development : report 4266, p.20.

흩어져 있는 환경관련 규정들을 하나의 단일법전(종합법률)으로 묶어 중복과 흠결을 없앤다는 의미를 지닐 뿐만 아니라 새로운 환경이념과 정책도구들을 규정하기도 한다는 의의를 지니고 있다. 스웨덴의 환경법전과 독일의 환경법전(초안)은 통일환경법전의 효시를 이룬다. 한편 영국은 1990년대에 걸쳐 종래의 환경관리체계를 대폭 바꾸었다.

1. 스웨덴 환경법전

(1) 개 관

스웨덴 환경법전(SFS 1998:808)은 1999년 1월 1일에 발효하였다. 이는 환경부문에 관한 스웨덴의 핵심법전이다. 이 법전은 원칙적으로는 인체의 건강 또는 환경에 해악을 일으킬 수 있는 모든 활동에 대하여 적용되는 총칙규정들을 상당수 규정한다. 자연보전, 환경상 위험한 활동, 오염된 지구들의 규제, 물기업, 유전자변형생물체(GMOs), 화학물질 및 폐기물과 같은 부문들에서는 보다 구체적인 세부규정들이 적용된다. 이 법전은 또한 환경영향평가(EIA)와 환경질기준(environmental quality standard)들에 관한 규정들을 두고 있다. 나아가 이 법전은 허가 의무, 감독, 형사제재, 행정개입에 관한 보상 및 환경상 위해활동에 관한 불법행위책임을 규정한다. 요컨대, 거의 500개 조문에 이르는 환경법전은 환경보호와 관련된 주요 실체적 쟁점들 뿐만 아니라 절차적, 행정적, 형사적 및 일부 민사적 쟁점들까지 규율한다. 스웨덴의 환경법을 포괄적으로 개관하기 위하여서는 많은 수의 제정법들을 연구하여야 한다. 한정적인 개관은 환경법전에 의존한다. 환경법전은 1999년 1월 1일에 발효하였기 때문에 환경법전에 기초하는 판례는 아직 희소하며 따라서 사법적 실무에 관한 한 지금은 폐지된 제정법들을 적용한 관련 판례들에 의존하여 법해석이 행해진다.

(2) 법전의 구성

스웨덴 환경법전은 종전의 여러 가지 제정법전들 특히 (환경상 위험활동에 대한 통합적 접근으로 인하여 제정 당시 대단히 진보적이었던) 1969년의 환경보호법(Environmental Protection Act), 화학제품법, 자연보전법 및 물법(Water Act)들에 기초한다. 전체적으로 15개의 법률들이 환경법전에 통합되었

다. 법전 속에 담긴 가장 주요한 목적은 환경보호에 관한 법적 요구를 강화시키는 것이 아니라 환경입법을 보다 접근하기 쉽고 예측가능할 수 있도록 만드는 것이다. 이제 주요 환경규제들은 공통의 총칙과 절차적 부문들에 관한 공통의 틀을 가진 단일 제정법에 의하여 이루어진다. 이로 인하여 입법은 접근하기가 더 용이해졌다. 물론 그렇다고 하여 이러한 종합법전을 해석하는 데 어려움이 없는 것은 아니다. 비평가들은 통합이 불완전하여 환경법전에 여전히 중복규정들이 존재하며 사각지대나 불명료한 점들이 존재한다고 말한다. 환경법전은 해석방법에 관하여 충분히 명료할 만큼 언제나 종합적인 것은 아니다. 대부분의 규정들은 종전의 법에서 이관되었다. 이 규정들이 새로운 방식으로 해석되어야 할 것인가 또는 종전의 법률들중 어느 것이 해석의 주된 근거가 되어야 할 것인가의 여부가 확실하지 아니하다. 환경법전의 주요목적이 환경보호에 관한 보다 엄격한 규칙들을 채택하는 것은 아니지만 환경법전은 같은 측면에서 몇가지 개선을 필요로 하는 몇가지 요건들을 만들었다. 환경법전은 종합적이지만 환경부문에 관한 몇 개의 제정법들이 포함되지 아니하였다. 대체적으로 계획및건축법(Planning and Building Act : SFS 1987:10), 도로법(SFS 1971:948) 및 광물법(SFS 1991:45)은 환경보호 이외의 다른 목적들을 주로 겨냥한다. 그러나 산림법(SFS 1979:429), 어업법(SFS 1993:787) 및 수렵법(SFS 1987:259)이 환경법전에 포함되지 아니한 것은 의문의 여지가 있다.³¹⁾

(3) 다른 법률들과의 관계

환경법전과 다른 제정법들의 관계가 언제나 명료한 것은 아니다. 환경법전은 다른 제정법들과 함께 병렬적으로 적용될 수 있다고 말할 수 있다. 그러나 다른 제정법들은 환경법전과 충분히 양립할 수 없는 - 어떤 면에서는 모순되기도 하는 - 규정들을 담고 있을 수 있다. 어떤 법들에는 일정한 허가 의무(permit obligation)가 규정될 수도 있다. 예컨대, 도로들은 도로법에 따라 건설된다. 감독청은 환경법전에 기하여 예방조치들을 규정할 수 있다. 그러나 도로법은 허가를 규율하며 따라서 환경법전에 따른 형량(balancing)의 틀을 정한다. 일정한 경우에 환경법전과 다른 제정법들은 반드시 양립되어야 한다. 기업활동에 착수하기 위하여서는 환경법전에 따른 허가를 필요로 하지만 계획

31) *Annika Nilsson* in Michael Bogdan(Editor), *Swedish Law in the New Millennium*, 2000, p.453.

및건축법에 따른 건축허가를 필요로 할 수도 있다. 환경법전과 다른 제정법들 사이의 이러한 불일치들의 일부는 대부분 법적으로 조정가능하다. 그러나 불확실한 점들도 여전히 남아 있다. 스웨덴의 환경법은 대체적으로 행정법의 영역에 속한다. 환경법전은 불법행위에 관한 약간의 규정들과 예방조치들에 관한 민사절차 규정들을 가지고 있어 어느 면에서는 민사법으로서의 특징도 보인다. 그러나 행정청들은 여러가지 중요한 과업을 보유하며 대개는 행정절차가 보다 효율적이다. 환경법원들은 기본적으로 민사법원이지만 당해 절차는 결정을 내리기 이전에 충분한 조사를 확보하기 위하여 그리고 절차상의 투명성을 보장하기 위하여 행정적 특징을 지닌 규정들에 따라 이행된다.³²⁾

(4) 환경법전의 목적과 적용범위

환경법전의 목적은 현재와 미래 세대들이 건강하고 훌륭한 환경을 보장받는 지속가능한 발전(sustainable development)을 증진시키는 것이다(제1장 제1조). 이러한 목적은 자연이 본질적인 가치를 지니며 자연을 이용하거나 변경할 인간의 권리는 자연을 잘 관리하여야 할 책임과 짝을 이룬다는 사실을 내면적 기초로 삼아야 한다. 물론 이 규정은 주로 정책적 선언이다. 그러나 이 규정은 다른 한편 해석의 지침을 설정한다: 환경법전은 그 목적들이 증진 되도록 적용되어야 한다. 인간의 건강과 환경은 침해와 다른 방해로부터 보호 받아야 한다. 가치있는 자연과 문화구역들은 보호되고 보전되어야 한다. 종다양성은 보전되어야 한다. 물리적 환경은 생태, 사회복지, 문화 및 공공경제를 충분히 고려하면서 적절히 관리되어야 한다. 물질의 재이용과 재생은 증진되어야 하며 또한 다른 측면에서 물질과 에너지는 생태순환(eco-cycle)의 달성을 증진시킬 수 있는 방식으로 관리되어야 한다. 이 목적 규정은 대체적 해석(alternative interpretation)이 가능한 경우들에 환경법전을 적용하기 위하여 유용하다. 환경법전의 적용범위는 명시적인 경계가 설정되어 있지 아니다. 예컨대, 예방조치들에 관한 요건은 환경법전의 목적을 달성하는 데 중요한 활동을 수행하거나 조치를 취하는 모든 사람에게 적용된다고 기술되어 있다. 이는 행정청들과 고객들 뿐만 아니라 기업의 전문활동가들까지 망라한다. 결과적으로 환경법전은 법전에서 명시적으로 규율하고 있는 활동뿐만 아니라 (도로건설이나 주택건축과 같이) 환경법전에서는 규율되지 아니하지만

32) Annika Nilsson, p.454.

같은 종류의 영향을 미칠 수 있는 활동들까지 즉 사람이 생각할 수 있는 거의 모든 활동을 포함한다고 말할 수 있다. 직업활동과 관련된 건강 및 환경과 같은 일부의 문제들은 명시적으로 환경법전의 적용이 배제된다. 그러나 다른 활동들에 관하여 환경법전은 다른 특별한 제정법들이 허용하는 한 환경보호를 위한 최소기준(minimum standard)으로서 적용된다.³³⁾

2. 독일 환경법전(초안)

(1) 배경

독일에서는 1970년대 중반부터 환경법의 법전화가 점차 구체화되고 있다. 환경법의 법전화는 1978년과 1986년에 연방환경청의 위탁으로 수행된 학문적 준비작업을 거쳐 1988년4월부터 1990년4월까지 총칙 부분의 초안이 그리고 1993년말에 각칙 부분의 초안이 발표되었다. 최근의 논의들은 이 초안들을 기초로 한 것이다.³⁴⁾ 리오선언 이후 독일은 동물보호법(Tierschutzgesetz : 1993년2월), 유전공학법(Gentechnikgesetz : 1993년11월), 환경정보공개법(Umweltinformationsgesetz : 1994년7월), 유해화학물질법(Chemikaliengesetz : 1994년7월), 순환경제및폐기물법(Kreislaufwirtschafts und Abfallgesetz : 1994년9월), 폐수부담금법규(Abwasserabgabensverordnung : 1994년11월), 환경감사법(Umweltauditgesetz : 1995년12월), 폐수법(Abwasserverordnung : 1997년3월), 지하수법(1997년3월), 토양보호법(Bodenschutzgesetz : 1998년3월) 등을 새로 제정하였다. 현재 검토중인 환경법전 초안은 새로운 환경법령들을 망라하는 외에 리오선언 이전부터 제정·시행되고 있는 다음의 환경법령들중 좁은 의미의 환경법에 해당하는 것들을 망라한다 :

* 소음방지에관한기술적지침(1968년7월), 항공기소음방지법(Fluglärmschutzgesetz : 1971년3월), 휘발유납법(1971년8월), 연방산림법(Bundeswaldgesetz : 1975년3월), 에너지절약법(1976년7월), 연방수렵법(1976년9월), 비료법(Düngemittelgesetz : 1977년11월), 원자력법(Atomgesetz : 1985년7월), 대기오염정화에관한기술적지침(1986년2월), 수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz : 1986년9월), 식물보호법(Pflanzenschutzgesetz : 1986년9월), 방사선보호법(1986년12월), 연방자연보호법

33) Annika Nilsson, p.455.

34) 초안의 해설과 구성은 M.Klöpfer外, 독일 환경법전의 총칙·각론(高文炫 옮김), 『환경법연구』 제20권(한국환경법학회:1998), 429~487면 참조.

(Bundesnaturschutzgesetz : 1987년3월), 페오일법규(Altölverordnung : 1987년 10월), 야생동식물보호법(1989년9월), 종보호법규(Artenschutzverordnung : 1989년9월), 환경영향평가법(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz : 1990년2월), 연방입미시온방지법(Bundesimmissionsschutzgesetz : 1990년5월), 교통소음방지법규(Verkehrslärmschutzverordnung : 1990년6월), 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz : 1990년12월), 먹는물법(Trinkwasserverordnung : 1990년12월), 전력공급법(1990년12월), 스포츠소음방지법규(Sportlärmschutzverordnung : 1991년7월) 및 오니시행령(1992년4월).

(2) 총칙의 중심사상과 기본원칙

법전화의 중심 목표는 환경법의 내부적 조화와 통일이다. 아울러 전체 법질서 속에서 환경법의 적용이 고려되어야 한다. 아울러 환경법전은 다음의 관심사들을 실현시킬 의도를 지니고 있다: (1) 환경보호에 있어 매체 지배적(medienübergreifenden), 생태적 항목의 법적정착 (2) 환경정책의 3원칙 [사전배려의 원칙(Vorsorgeprinzip), 원인자책임의 원칙(Verursacherprinzip), 협동의 원칙(Kooperationsprinzip)] 의 정착 (3) 예방우위와 함께 환경침해의 회피, 저감, 또는 조정(보상Ausgleich)을 위한 환경조치의 순위확정.

초안작업 동안 편찬자들은 특히 다음과 같은 원칙에 유념하였다: (1) 협의의 환경법만이 법분야의 특성을 나타내므로 협의의 환경법만의 편찬 (2) 현행 환경법 규정의 흠의 종결 (3) 법전편찬의 법 발전에의 적용, 특히 환경헌법, 유럽환경법과 국제환경법의 발전에 대한 법전편찬의 적용 (4) 적어도 환경법의 현재 기준의 유지 (5) 시장합치적 조치의 원칙적 강조라는 의미에서 환경법전상 수단들의 (가능한 범위내에서의) 시장합치: 환경법전은 한정된 생태적 법 테두리에서 사회적 시장경제를 위하여 구성되어야 한다 (6) 환경보호에서 개인의 자유롭고 책임있는 계발(Entfaltung)의 강조 (7) 소위 탄력성이 있는 수단과 점점 더 의미 있는 환경과 관련된 정보우선권의 영역을 포함한 환경영향적인 국가행위를 가능한 한 광범위하게 고려.³⁵⁾

(3) 총칙의 구성

환경법전 총칙(초안)은 통칙(제1장), 환경의무와 환경권(제2장), 계획(제3장), 환경결과평가(제4장), 직접적 조정(제5장), 간접적 조정(제6장), 환경정

35) M.Klöpfer *et al*, p.434.

보(제7장), 환경책임과 환경손해에 대한 배상(보상)(제8장), 단체의 참여·절차의 공개(제9장), 법제정과 규칙제정(제10장) 및 조직과 권한·공공재산의 관리자로서 국가의 환경의무(제11장)의 11개 장으로 구성되어 있다. 총칙의 장절별 편제는 다음과 같다³⁶⁾ :

- * 제1장 통칙(제1조-제6조)
 - 제1절 법의목적, 개념정의(제1조-제2조)
 - 제2절 환경법의 기본원칙(제3조-제6조)
- * 제2장 환경 의무와 환경권(제7조-제18조)
 - 제1절 환경의무(제7조-제14조)
 - 제2절 환경권(제15조-제18조)
- * 제3장 계획(제19조-제30조)
 - 제1절 환경중심계획(제19조-제25조)
 - 제2절 폐기물처리계획, 환경프로그램(제26조-제27조)
 - 제3절 공공계획의 환경법적 구속(제28조-제30조)
- * 제4장 환경결과평가(제31조-제49조)
 - 제1절 총칙(제31조-제34조)
 - 제2절 사전계획시 환경결과평가(제35조-제45조)
 - 제3절 다른 결정시 환경결과평가(제46조-제49조)
- * 제5장 직접적 조정(통제, 제50조-제76조)
 - 제1절 개시통제(제50조-제56조)
 - 제1관 통칙(제50조-제51조)
 - 제2관 환경승인(제52조-제56조)
 - 제2절 감시(제57조-제71조)
 - 제3절 침해적 처분(제72조-제76조)
- * 제6장 간접적 조정(통제, 제77조-제102조)
 - 제1절 환경공과금(제72조-제76조)
 - 제2절 환경보조금(제72조-제76조)
 - 제3절 탄력적 수단(제72조-제76조)
 - 제4절 공공시설의 이용(제72조-제76조)
 - 제5절 환경보호관리자, 환경수입자(제72조-제76조)
- * 제7장 환경정보(제103조-제109조)
- * 제8장 환경책임과 환경손해에 대한 배상(보상)(제110조-제130조)
 - 제1절 환경책임(제110조-제129조)
 - 제2절 환경손해에 대한 배상(보상)(제130조)
- * 제9장 단체의 참여, 절차의 공개(제131조-제144조)
 - 제1절 단체의 참여(제131조-제133조)
 - 제2절 절차의 공개(제134조-제144조)

36) M.Klöpfer *et al*, pp.451~452.

- * 제10장 법제정과 규칙제정(제145조-제162조)
 - 제1절 법규명령(제145조-제154조)
 - 제2절 행정규제(제155조-제160조)
 - 제3절 기술적 규제(제161조-제162조)
- * 제11장 조직과 권한, 공공재산의 관리자로서 국가의 환경의무(제163조-제169조)

(4) 각칙의 작업지침

환경법전의 각칙은 환경법전 총칙이라는 규정복합체를 전제로 하여 수립되었다. 각칙의 편찬자들은 다음의 지침들에 근거하여 작업을 수행하였다: (1) 환경법의 생태적 발전 (2)단순화(Verinfachung)와 조화를 통한 환경법의 개선 (3)무엇보다도 현행 환경법의 분류적이고 체계적인 파악에 근거한 법의 통일화 (4)환경법상에 규정된 수단(특히 협력적이고 탄력성이 있는 수단)들의 주의깊은 지속적 발전 (5)역행금지, 최소한 환경법의 현재보호 수준의 유지·법전편찬의 법정책적 발전에의 조화 (6)제안들의 장래 공개 (7)총칙에서 이미 규정되어 있는 것의 원칙적인 고려 (8)유럽 환경법에의 적응 (9)협회의 환경법 즉 환경과 관련된 법이 아닌 환경에 특유한 법에의 제한.³⁷⁾

(5) 각칙의 범위

학문적 초안의 대상은 주범이 아닌 연방의 환경법이다. 기본법상 현존하는 권한과 그의 사실상의 이용에서 출발한다. 각론의 체계적 조직은 많은 부분이 연방환경청과의 계약적 틀에 의하여 형성되었다. 각론은 환경법의 핵심영역만을, 따라서 환경관련적 규정(예컨대, 교통법이나 건축법)들이 아닌 단지 환경에 고유한 법만을 파악하였다. 환경법전의 각론은 환경 특유의 법, 그 뿐만 아니라 환경에 중요하지 않은 법까지 포함하여 연방환경법의 가장 중요한 전문적 법의 규정범위를 포괄한다. 지표환경보전법이라는 지금까지 아직 연방법에 규정된 소재가 아닌 것을 법제화한 것이 특히 새롭다. 총 429개조로 된 환경법 각론은 다음과 같이 8개의 장으로 세분된다³⁸⁾: (1)자연보호와 풍경보호(제1장: 제170조~제221조) (2)하천보호와 수자원관리(제2장: 제222조~제282조) (3)지표환경보전(土地保全: 제3장: 제283조~제313조) (4)임미시

37) M.Klöpfer *et al*, p.457.

38) M.Klöpfer外, p.463.

은방지(제4장 : 제314조~제376조) (5)핵에너지(원자력)와 방사선보호(제5장 : 제377조~제483조) (6)위험물질(제6장 : 제439조~제558조) (7)폐기물관리와 폐기물처리(제7장 : 제559조~제597조) (8)부칙(제8장 : 제598조).

3. 영국법의 발전

(1) 1990년대의 변화

1990년대에 영국(잉글랜드와 웨일즈)은 환경법상의 변화를 많이 겪었다. 대기 오염, 폐기물관리, 물오염 및 제정법상의 생활방해등을 규율하는 제정법 체계들이 통합되고 현대화되었다. 환경법에 관하여 조언하는 사람들은 특히 1990년의 환경보호법(Environmental Protection Act 1990)(EPA 1990), 1991년의 수자원법(Water Resources Act 1991), 1991년의 물사업법(Water Industry Act 1991) 및 1995년의 환경법(Environment Act 1995)의 작용들과 친숙하여야 한다.³⁹⁾ 특히 1995년의 환경법은 잉글랜드·웨일즈 환경청을 창설하여 권역단위의 환경규제권한을 통일시켰다.

(2) 1995년의 환경법

영국 의회는 1995년의 환경법에서 환경청(Environment Agency)과 스코틀랜드환경보호청(Scottish Environment Protection Agency)이라는 2개의 통일된 규제기구를 창설할 기회를 가졌다. 또한 1995년의 환경법에는 국가의 공기질과 폐기물전략들, 폐기물에 관한 유럽식 생산자책임의 개념, 광업허가에 관한 정밀검사제, 오염통제당국들에 의하여 임명된 조사관들의 일관된 권한 및 관목울타리(hedgerow)보호 등에 관한 규정들이 마련되었다. 의회는 또 이 법에서 환경을 규율하는 다른 제정법들을 개정하는 규정들을 두었다. 이러한 개정조항들은 점진적인 방식으로 발효되었기 때문에 일반인들에게 실제상의 변화가 잘 감지되지 아니하였다.⁴⁰⁾

39) David Woolley QC *et al*, Environmental Law(Oxford : 2000), p.60.

40) David Woolley QC *et al*, p.62.

(3) 경제적 도구의 원용

영국의 폐기물관리는 경제적 인센티브제가 가장 커다란 역할을 수행하는 영역 중의 하나이다. 폐기물처리당국은 최종처리장으로 보내지지 아니한 채 중간처리 되는 모든 폐기물(all controlled waste)에 대하여 재활용점수(recycling credits)에 따른 보상금을 지급할 수 있다. 이 보상금은 개인들에게도 지급될 수 있지만 대부분은 폐기물수거당국들에 지급된다(EPA 1990, s 52, 참조). 1996년의 재정법(Finance Act 1996)에 기초한 최근의 매립지세(Landfill Tax)는 매립지에 가는 모든 폐기물에 대하여 추가비용을 부과한다. 매립지세는 처음에 톤당 7파운드가 부과되었다. 오염물질이 많이 함유되지 아니한 비활성 폐기물들에 대하여서는 톤당 2파운드의 매립지세가 부과되었다. 이러한 조치들은 모두 사람들이 최종처리로 보내는 폐기물의 양을 감소시켰다.⁴¹⁾

(4) 잉글랜드·웨일즈 환경청

1995년의 환경법에 의하여 창설되고 1996년 4월1일부터 직무를 개시한 환경청은 잉글랜드와 웨일즈에서의 오염의 예방과 통제, 수자원관리 및 보전 문제에 관하여서 뿐만 아니라 홍수방제, 어업 기타 일부 항행업무에 걸쳐 광범위한 권한을 보유하는 ‘청’(non-departmental) 단위의 공공기구(public body)이다. 환경청은 중앙정부와 지방당국에 대하여 자문을 행한다. 환경청은 오염감시청(HMIP), 국가하천관리청(NRA) 및 폐기물관리기관과 환경부(Department of the Environment)의 일부 조직등 여러 개의 기구들과 관련된 기능을 수행한다. 한 때 환경청은 먹는물관리청(Drinking Water Inspectorate)의 기능, 지방행정당국들의 대기오염통제권한 뿐만 아니라 보건안전청(HSE)의 기능 등을 망라하여 행사할 수 있도록 논의되기도 하였다. 환경청의 창설은 잉글랜드와 웨일즈를 위한 통일된 환경규제기구를 창설하려는 중앙 정부의 오랜 숙원을 풀어주었다.⁴²⁾

41) David Woolley QC *et al*, p.64.

42) David Woolley QC *et al*, p.78.

V. 향후과제

1. 예방단계

(1) 과학논쟁의 극복

첨단과학기술의 발달과 더불어 사람들은 인간의 건강·안전 및 환경에 중대한 위협을 줄 가능성이 있는 기술적 위험의 속출에 주목한다.⁴³⁾ 현대 산업사회에서 다양한 활동이 초래하는 위험정도를 분석하고 어떠한 유형의 사고에 대하여 요구되는 설계 및 운용상의 안전대책을 결정하기 위한 평가절차가 필요하였기 때문에 위험평가(RA: Risk Assessment)가 출현하였다. 특히 생태계보전 또는 생명권 존중을 목적으로 하는 환경분쟁에서는 분쟁의 대상이 되는 개발행위 또는 설치시설이 초래할 위험성에 관한 과학적 판단만이 분쟁을 해소시킬 수 있다. 에너지의 개발 및 공급시설에 관한 분쟁들은 기술위험을 쟁점으로 하지만, 전문인력의 빈곤과 시간 및 예산부족으로 과학적 접근을 시도하지 못한다. 사업자들은 언제나 시비의 대상에 관한 과학적 결론이 없음을 주장한다. 이에 비하여 미국 법원들은 『과학적 결론』은 필요 없고 현재 『상당한 의심이 간다』는 정도로 충분하다고 본다.⁴⁴⁾

(2) 계획통합 및 기능분리

영국의 입법례는 계획입법에 의한 개발규제의 귀감이 될 만하다. 영국의 경우, 군법원이나 고등법원에서 원고에게 소송참가를 허용하지만 일반적으로 다수당사자가 관련된 집단분쟁에 대하여서는 소극적이다. 반면에 영국에서는 종합적인 계획입법(complex planning legislation)에 의한 개발 및 토지 이용의 규제를 ‘법률이 환경에 영향을 미치는 가장 중요한 방법’의 하나로 간주한다. 계획법률들은 중앙정부에 의하여 입안되며 ‘지방계획당국’으로 활동하는 지방정부에 의하여 시행된다. 이러한 경향은 1990년의 도시및지방계획법과 이를 폭 넓게 수정한 1991년의 계획및보상법에 의하여 강화되었다.⁴⁵⁾

43) 三本木 健 治, REFERENCE, 日本國會圖書館, 1994, 31頁.

44) 杉野文俊, 環境RISKと環境法, 有斐閣, 1995, 299頁.

45) Alan Murdie, Environmental Law and Citizen Action(EARTHSCAN: 1993), p.110.

개발권한의 지방이양으로 인하여 환경의 수탁자인 행정청이 오히려 파괴자로 나서는 경우가 속출한다. 사업자와 감시자의 지위가 구분되고 견제와 균형의 원리가 지켜지지 아니하기 때문이다. 이러한 사태를 해소하기 위하여서는 중앙정부 기구들 상호간 그리고 중앙정부와 지방정부 상호간의 기능 재편이 필요하다. 예컨대, 환경부는 하수처리나 쓰레기관리등에 있어 사업자의 지위를 벗어나야 한다. 사업부처인 해양수산부가 환경부의 감시규제권을 대행하는 것은 견제·균형의 원리에 반한다. 환경부·건설교통부·농림부·해양수산부 사이에 영역 중심이 아닌 기능 중심의 구조조정[이른바 big deal]이 필요하다.

(3) 청소년들의 의사결정참가

국제환경법상 “세대간 형평”(inter-generation equity)의 이론에 의하면, 국가의 자연자원은 ‘인류의 공동유산’(common heritage of mankind)으로서 현재세대와 미래세대가 공유한다.⁴⁶⁾ 리오환경선언(제3조)에 의하면, “개발권리는 현재세대와 미래세대의 개발과 환경수요를 동시에 충족시켜야 한다.” 국가의제(Agenda)21 제3부(주요그룹의 역할강화)제25장에서는 ‘실천기반 및 목표’로서 “모든 분야의 정책결정 과정에 있어서 청소년의 참여를 요한다”고 요구함과 동시에 ‘활동방안’으로서 “환경에 관한 정책결정시 청소년의 참여를 보장한다. 환경과 개발에 관하여 청소년 및 그들로 구성된 단체와 대화를 확대한다”고 천명하고 있다. 예컨대, 갯벌은 대표적인 “습지”로서 중요한 자연자원에 속하기 때문에(습지협약 제2조제1호), 국가는 연안습지(갯벌)를 보전할 책무를 지고 해양수산부장관은 갯벌을 보전시책을 시행할 의무를 진다(한국 습지보전법 제3조). 미래세대들이 향유할 습지(갯벌)등의 운명을 좌우하는 정책을 결정하면서 그 향유권자인 청소년들에게 아무런 의견도 묻지 아니할 경우 현재세대들의 권리남용이 빚어진다.

2. 구제단계

(1) 소송장애의 완화

대부분의 환경오염피해는 피해법익이 경미하지만 관련당사자가 다수이기 때

46) Hendrik Ph. Visser't Hooft, Justice to Future Generations and the Environment, Kluwer Academic Publishers, 1999, p.34.

문에 일반소송과 다른 특별한 구제절차가 필요하다. 환경분야에서 요청되는 집단소송제도는 대체적으로 미국식 대표당사자소송과 독일식 단체소송으로 구분된다. 한국의 환경분쟁조정법이 채택하고 있는 대표당사자의 개념은 미국의 그것에 접근한다. 집단소송제도가 도입되기 전이라도 분쟁조정절차에 집단소송원리가 확대되어야 할 것이다. 환경분쟁의 조정은 소송 그 자체가 아니기 때문에 대표당사자소송이 그대로 원용될 수는 없지만 대표당사자소송에 관한 여러가지 법리는 분쟁조정상의 대표당사자의 선정과 운영 그리고 조정결과의 이행 등의 제도를 개선하는데 있어 상당한 도움을 줄 것이다.

환경쟁송상 당사자적격의 확대가 필요하다. 미국의 환경판례들은 『사실상 최소한의 침해』(minimal injury in fact)를 입증하면 당사자들의 소추를 허용함으로써, 국가환경정책법의 정신을 구현하였다(Monarch Chemical Works, Inc. v Exxon (DC Neb) 452 F Supp 493, later proceeding (CA8 Neb) 604 F2d 1083). 원고는 ① 다툼의 대상이 된 조치가 원고에게 경제적으로 또는 기타 보호적·오락적 또는 미학적 측면 등에서 사실상 해악을 야기할 것임을 원고가 주장하고 ② 당해 침해가 국가환경정책법에 의하여 보호받는 이익의 범주에 속한다고 다투어 질 수 있는 이익에 대한 것일 경우, 합중국대법원에 의하여 설정된 기준들에 근거하여 국가환경정책법의 불이행에 관한 쟁점을 제기할 수 있는 당사자적격(standing)을 가진다.

(2) 환경보험 및 정보청구

환경오염배상책임보험은 강제보험 또는 임의보험의 형태를 통해 각종 환경위험을 담보함으로써 대기업은 물론 중소기업 또는 개인에 대해서도 막대한 환경오염손해로부터 발생하는 엄청난 배상책임을 경감시키고 이들을 보호함으로써 국가경제를 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있는 토대를 마련해 줄 수 있다. 또한 환경오염에 대한 배상책임을 담보하고 손해와 오염제거에 필요한 재원을 지급함으로써 환경오염으로 인한 피해를 보호할 수 있게 된다. 더 나아가 훼손되어 가는 환경을 쾌적하게, 최소한 인간다운 삶을 영위할 수 있는 터전으로서 유지될 수 있도록 정확하고 보존시켜 나갈 수 있게 한다.⁴⁷⁾

환경오염 내지 침해에 대한 사후구제를 원활하게 하기 위하여서는 손해배상 청구의 기초가 되는 사실의 입증이 용이하여야 하고 이 입증에 필요한 정보를

47) 河泰雄, 環境汚染賠償責任保險에 관한 研究, 서울대박사학위논문, 1996, 331면.

신속·정확하게 입수할 수 있어야 한다. 또한 다수소액의 손해배상 청구를 용이하게 할 수 있는 기술들이 갖춰져야 한다. 이러한 취지에서 독일 등지에서는 환경정보청구권을 입법화하고, 입증책임의 완화 내지 전환을 위한 장치들을 개발하고 있다. 獨逸環境責任法(Gesetz über die Umwelthaftung Vom 10.Dezember 1990)은 손해배상청구권의 행사를 용이하게 하기 위하여 시설이나 행정청에 대한 정보제공청구권을 인정하고 있으며(제8조제1항 및 제9조제1문) 시설에 대하여도 일정한 요건하에 행정청이나 다른 시설의 보유자에 대한 정보제공청구권을 인정하고 있다(제10조제1항).

VI. 맺음말

리오선언을 전후한 1990년대에 국제사회는 종래 국내법들이 몰랐던 수많은 환경규범들을 새롭게 만들어 냈고 각국 정부는 이를 다시 국내법화시키는 노력들을 경주하였다. 리오선언으로부터 10년이 경과한 2002년에 이르러 지난 10년을 반추해 보면 국제사회는 “지속가능발전”(sustainable development)이라는 추상적이고 복합적인 관념을 정책과 입법 그리고 행동계획들로 구체화시키는데 어느 정도 성공하였다. 적어도 각국의 국내법들의 발전은 이를 뒷받침한다. 그러나 명령통제형의 규제 대신에 경제적 유인 및 억제 그리고 자발적 협약(VA)과 같은 새로운 개념의 정책도구들을 구사하면서 국가의 개입 대신에 시장기구를 통하여 환경과 경제를 조화시키려는 노력들은 아직 미완의 과제로 남아 있다. 개발관련 법규들에 환경보전의 관념이 많이 등장하고 있음에도 OECD그룹에 속하지 못하는 국가들에서는 경제(개발)계획과 환경(보전)계획이 여전히 겹돌고 있다. 또한 현존하는 미래세대들인 청소년들은 말끝마다 미래사회의 주역이라고 지칭되면서도 지구환경헌법(리오선언과 의제21등)이 규정한 권리(정책결정참가권)를 누리지 못하고 있다. 그런 와중에 스웨덴이나 독일등 일부 환경선진국에서 추진되었거나 추진되고 있는 통일 환경법전의 제정 움직임은 여러 가지 비판에도 불구하고 환경법의 독자성을 강조하고 그 기능을 크게 진작시키고 있다. 자연과 생명은 크게 보아 하나이기 때문에 이를 규율하는 법 또한 점차 통일된 단일체계를 이루게 될 전망이다.