

환경보건법의 방향과 과제

이 헌 석*

차 례

- I. 서론
- II. 환경보건의 의의 및 법적 체계
- III. 환경보건법의 기본원리
- IV. 환경보건법(안)의 문제점
- V. 결론

I. 서론

환경오염이 날로 심각해지면서 건강에 대한 우려도 높아지고 있다.

지금까지 환경피해를 줄이고, 환경과 건강과의 상관관계를 규명하기 위한 연구들이 계속되고 있으나, 환경오염의 특성상 환경오염으로 인한 질병 또는 사망과의 인과적 상관관계를 명확히 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 그러나 과학기술의 발전에 힘입어, 천식·아토피 피부염 등과 같은 질환들이 환경오염에 기인한다는 사실들이 속속 확인되고 있다. 특히 우려스러운 것은 우리나라 국민들의 혈중 수은의 평균농도가 미국이나 독일에 비해 5-8배 수준이며, 아토피 등 환경성 질환의 피해대상이 대부분 미래세대인 어린이이거나 노인 등 취약계층에게 집중되어 있다는 점이다.¹⁾

* 서원대학교 법학과 교수

이렇듯 건강에 대한 다양한 이상증상들이 생활환경 및 자연환경의 오염과 직·간접적으로 연관되어 있다는 논의가 확산되면서, 그 동안 개별적인 환경매체 관리중심으로 진행되어 왔던 우리나라 환경정책의 패러다임을 근본적으로 수정해야 한다는 목소리도 높아지고 있다.²⁾ 이에 정부는 2006년, 『환경보건 10개년 종합계획』을 수립하여 “매체별·사후적 환경규제정책에서 국민(수용체) 중심의 통합·사전예방적 환경보건정책으로의 전환”을 선언하고,³⁾ 이를 뒷받침하기 위한 환경보건법(안)을 입법예고하였다.⁴⁾

동 법안(은) 총 33개 조항으로 구성되어 있으며, 주요골자는 취약계층 우선 보호, 수용체 중심의 환경보건의 기본원칙 제시, 환경보건종합계획 수립, 주요 환경보건정책의 심의·의결을 위한 환경부장관 소속하에 환경보건위원회 설치, 국민 환경보건 기초조사와 환경성질환자 지원 등 예방·관리계획 수립, 그리고 건강영향조사 등을 규정하고 있다.

동법(안)은 우리 환경정책을 획기적으로 발전시킬 수 있고, 이를 통해 국민의 건강증진은 물론 환경보건행정의 민주화와 개방화를 촉진할 것이라는 점에서 긍정적으로 생각된다. 그러나 한편으로는 동법(안)이 환경과 보건의 통합적 관리라는 애초의 법취지에도 불구하고 이에 대한 사전조율이나 운용규정이 미비하여 다른 부서와의 권한충돌이 가시적으로 나타나고 있고,⁵⁾ 또한 법(안) 자체에 대한 실효성 의문이 각계에서 제기되고 있는 등 앞으로 법제정과 시행에 있어서 많은 어려움도 예상되고 있다.

- 1) 환경부에 따르면 전체 어린이의 16%가 천식을 앓고 있고, 천식은 산업화 이후 유병률이 약 5배나 늘었고, 아토피는 지난 30년간 2~3배 증가했다. 2005년 국민들의 혈중 중금속 수치 조사에서는 특히 국내 가입기 여성의 26.7%가 미 환경보호국(EPA) 기준(5.8ug/L)을 초과했다. 상황이 이런데도 국내 환경성 질환에 대한 대비수준은 상당히 낮다는 것이 전문가들의 평가다. - 메디컬투데이/뉴스, 2007. 5. 15
- 2) 박종안(외), 「새로운 환경보건학」, 동화기술, 2005, 머리말
- 3) 「환경보건 10개년 종합계획」, 환경부 보도자료, 2006. 2. 2.
- 4) 동법(안)은 2007년 5월 15일 입법 예고되었으며, 9월 제정을 목표로 하고 있다.
- 5) 보건복지부는 천식, 아토피 등 만성질환을 체계적으로 관리하기 위한 「만성질환관리법」 제정을 준비하고 있으나, 이 법은 환경부가 이미 입법예고한 「환경보건법」과 중복되는 내용이 많다는 지적을 받고 있다. - 파이낸셜뉴스, 2007. 5. 28.

따라서 여기서는 환경보건법이 환경보건에 대한 국가의 책임을 강화하고 환경 피해로부터 국민의 건강을 최소함은 물론, 증가일로에 있는 환경갈등의 예방을 위한 초석이 될 것임을 전제로 하여 환경보건법의 방향과 동법(안)의 문제점을 살펴보고자 한다.

II. 환경보건의 의의 및 법적 체계

1. 환경보건의 의의

(1) 환경의 개념

환경보건의 하나의 개념요소인, 환경이란 용어는 매우 다의적이고 상대적인 개념이어서 획일적으로 개념 정의하는 것은 어려운 일이다.⁶⁾ 그러나 헌법상 환경권의 보호범위를 정하거나 환경법의 내용을 확정하고, 특히 환경보건법의 대상을 파악하기 위해서 환경의 개념정의를 필요함은 이론의 여지가 없다.

환경에 대한 사전적 의미를 살펴보면 “유기물의 생명과 발전에 영향을 주는 외부적인 조건과 작용의 총체” 또는 “주위의 사물 또는 생활체를 둘러싸고 그것과 일정한 접촉을 유지하고 있는 외계”로 정의를 내릴 수 있다. 즉 유기적인 조직체를 싸고 있는 외적인 제 조건을 말한다.⁷⁾ 따라서 인간에게 영향을 직·간접적으로 미치는 환경요인은 무수히 많으며, 이들 환경요인을 바라보는 시각에 따라 여러 가지로 구분할 수 있으나, 일반적으로 자연환경, 인공환경 그리고 사회적 환경으로 3분류할 수 있다.⁸⁾

6) J.L.Fernandez, “State Constitutions, Environmental Rights and Doctrine of Self-Execution: A Political Question?”, 17 *Harvard Law Review*, 1993, pp. 372-374 ; 김세규, “독일기본법상의 환경보호의 명확화” 김철수교수정년기념논문집, 「한국헌법학의 현황과 과제」, 박영사, 1998, 642면.

7) 박종안(외), 전거서, 2005, 14면.

8) 천병태·김명길, 「환경법」, 삼영사, 2004, 52면.

한편 환경을 규범적 관점에서 파악해 보면, 우리 헌법은 제3세대 인권⁹⁾으로 불리는 환경권에 대해서 제35조 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 대해 건강하고 쾌적한 환경에서 공해없이 살 권리¹⁰⁾, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리¹¹⁾, 인간다운 환경에서 생존할 권리¹²⁾, 건강하고 안전하며 쾌적한 생활을 유지하는 조건으로서 양호한 환경을 향수할 권리¹³⁾ 등을 의미한다고 보고 있다.

또한 환경정책기본법에서는 환경을 “자연환경과 생활환경으로 분류하고, 자연환경은 지하지표·해양 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 요소를 포함한 자연을 총칭하며, 생활환경은 대기·물·폐기물·소음·진동·악취 등 우리의 일상생활과 관계되는 환경”(동법 제3조 제1항 내지 제3항)으로 규정하고 있다. 따라서 환경정책기본법의 주된 대상이 되는 환경의 범주는 생활환경으로 볼 수 있고, 결국 인간의 환경관리에 의해 개선이 가능한 모든 환경 분야가 해당되며, 인간의 개입을 통해 합리적인 개선이 불가능한 자연환경이나 사회적·문화적 환경은 배제된다고 할 수 있다.

생각건대 환경보전법은 헌법상 규정된 환경권 규정과 환경정책기본법의 하위 법률로서의 성격을 가진다는 점에서, 헌법과 환경정책기본법에서 정하고 있는 환경의 개념과 동일한 개념으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

(2) 보건의 개념

환경보건의 또 하나의 개념요소인 ‘보건’ 또는 ‘건강’ 역시 다의적 개념이지만,¹⁴⁾

9) 홍성방, 「환경보호의 법적 과제-독일의 헌법과 행정법에 있어서 환경보호를 중심으로」, 서강대학교출판부, 1999, 107면.

10) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2004, 425면.

11) 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2004, 56면.

12) 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2004, 752면.

13) 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005, 41면.

14) 보건(health)라는 말은 그리스 신화의 건강의 여신 Hygenia에서 Hygiene(위생)이 유래되었고, 동양에서는 장자에서 유래한 위생이라는 말을 사용하였다. 현재 많은 나라들이

일반적으로 1948년 WHO 헌장에서 정의한 바에 따라 “완전한 육체적·정신적·사회적 안녕상태(well-being)를 말하며, 단순히 질병의 부재나 허약하지 않는 상태에 머무르지 않고(Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity), 가능한 최고의 건강수준을 향유하는 것은 인종·종교·정치적 신념·경제적 및 정치적 지위와 관계없이 모든 사람이 가지는 기본적 권리”라고 정의할 수 있다. 여기서 안녕상태(well-being)란 신체적·정신적으로 자기완성을 위한 일상생활을 무리없이 적응해 나갈 수 있는 상태를 말하고, 사회적 안녕은 자신의 복잡한 사회적 관계를 잘 이끌어 갈 수 있는 상태”라 할 수 있다.¹⁵⁾

이상의 논의를 토대로 ‘환경보건’의 개념을 정리해 보면 “환경이 인간의 건강에 영향을 미치는 모든 관련 요소에 대한 평가·규명·관리·개선 및 환경관련 질환의 감시·예방체계” 또는 “인간의 신체발육·건강 및 생존에 유해한 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 인간의 물질적 생활환경에 있어서의 모든 요소를 관리하는 것”이다. 이는 환경보전이 인간의 건강한 삶을 영위할 수 있는 환경을 증진시키는 광범위한 사회경제적 요인들을 포괄할 뿐만 아니라 기저의 건강결정요인까지로 그 정의가 확대될 수 있음을 의미한다.

(3) 환경과 보건의 통합적 접근

환경은 인간의 행위에 영향을 받아 변화하게 되고, 그 변화한 환경이 이번에는 인간의 활동에 영향을 미치게 해서, 인간에게 새로운 적응을 강요하는 반복적 관계가 지속된다. 결국 환경적 요인에 의해 인간의 보건과 건강이 직접 영향을 받게 되는 것이다.

따라서 환경은 인간의 삶을 풍요하게도 할 수 있으나, 많은 환경위험인자들은 인간의 건강은 물론이고 삶 자체를 위협할 수도 있다. 지진 및 홍수 등의 천재지

health 또는 sanitation이라는 말을 보건 또는 건강으로 혼용하여 사용하고 있고, 우리나라에서는 health를 건강 또는 보건으로 번역하고 있다.

15) 건강증진기금사업지원단, 「건강영향평가제도 도입을 위한 조사연구」, 2004, 25면.

변요인, 동식물 및 세균 등의 생물학적 요인, 각종 화학물질과 같은 화학적 요인, 진동·소음 등의 물리적 자극요인, 권태·불안과 같은 심리적 요인과 및 과밀·무질서와 같은 사회적 요인 등 다양한 환경위험인자는 자연발생적일 수 있으나, 인간활동에 의해 인위적으로 발생하는 것이 많고 최근의 자연자원개발을 통한 생태계의 파괴로 그 문제의 심각성은 더욱 커져가고 있다. 이러한 사실은 국내의 조사연구¹⁶⁾ 뿐만 아니라 WHO의 조사결과¹⁷⁾에서 오존이나 대기오염, 미세먼지 등 환경오염은 산모와 영·유아, 노인 등 취약계층을 물론이고 일반인들의 건강에 현저한 피해를 주는 것으로 확인되었으며, 이 때문에 치료중심에서 위험요인 제거를 통한 사전예방중심으로 환경보건정책이 전환될 것을 요구하는 것이다. 따라서 환경보건정책의 중요 논의 과제는 환경과 보건간의 복합성 내지는 연계성을 더욱 강화시키는 개념적 연결고리 즉 환경이 국민의 건강에 미치는 영향과 관련성이 되어야 할 것이다. 이는 세계보건기구(WHO)에서 “환경보건은 인간의 신체발육 건강 및 생존에 유해한 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 인간의 물질적 생활환경에 있어서의 모든 요소를 관리하는 것”¹⁸⁾이라는 정의와 일맥상통하는 것이다.

2. 환경보건법의 법적 체계

환경보건법은 헌법상 보장되고 있는 국민의 환경권과 건강권을 구체화하는 법률이며, 동시에 일반법인 환경정책기본법 및 보건의료기본법에 대한 특별법으로서의 성격을 갖는다.

그런데 환경보건법은 환경오염으로부터 국민건강의 보호·증진을 목적으로 하는 보건복지부 소관의 보건의료기본법과 환경오염에 따른 질환관리를 관장하는 환경부 소관의 환경정책기본법을 기본으로 하는 2원적 체계 속에 자리하고 있다.

16) 서울특별시보건환경연구원, “대기환경과 건강유해성”, 「심포지엄자료집」, 2007. 5. 11.

17) WHO, “Preventing Disease through Healthy Environments”, *Towards an estimate of the environmental burden of disease*. 2006, pp. 8-11.

18) Environmental Sanitation means the control of all those factors in man's physical environment which exercise or may exercise a deleterious effect on his physical development, health and survival

따라서 지금까지 환경법과 보건법의 연결체계가 없는 상태에서 환경보건법의 법적 체계를 논의하기에 한계가 있다.

다만 자연환경과 생활환경을 보존하고 환경오염을 방지하고자 하는 환경정책의 원래 목적이 사람의 건강과 생태계를 보호하기 위한 것이기 때문에 환경보건정책은 환경정책의 기본목표와 관련된 정책으로 볼 수 있다. 실제로 자연생태계 보전 이외의 대기, 상하수도, 수질, 폐기물 등 거의 모든 환경 분야의 근본적인 정책목표가 결국 국민의 건강을 보호하는 것이다. 따라서 환경보건정책은 독자적 분야로서 뿐만 아니라 다양한 환경정책의 필수적인 중심과제가 될 수 있다. 따라서 현재로서는 법취지와 관할의 적정성에 비추어 환경보건법을 환경법 체계에 두는 것이 타당할 것이며, 환경보건법은 헌법과 환경정책기본법을 기본법으로 하여 분야별 관계법의 일종으로서 자리하게 된다.

현행 환경법체계는 헌법전문, 헌법 제10조, 제35조, 제36조 및 제37조 등 환경보건 헌법규정들과 이를 바탕으로 하여 제정된 환경정책기본법과 각종 분야별 환경관계법들로 구성되어 있다. 환경정책기본법은 환경권에 관한 헌법이념에 근거하여 환경보전에 관한 국민의 권리 의무 및 국가의 책무를 명확히 하고 환경보전시책의 기본이념과 방향을 정하며 환경분야별 개별법에 공통된 사항을 규정하는 것을 내용으로 하고 있다. 그 밖의 분야별 환경관계법으로는 대기환경보전법, 소음 진동규제법 등 40여개에 이르고 있고, 타부처 소관의 환경관계법도 30여개를 상회하고 있다. 이처럼 환경관련 법규정들이 산재하면서, 법령의 중복과 상호 모순이 발생하고 있으며, 법률 사이의 형평성과 조화의 측면에서 문제가 발생하고 있다.¹⁹⁾ 이런 상태에서 환경보건법의 제정시도는 기존매체별 환경관리정책의 한계를 극복하는 동시에 혼란스런 환경법체계의 정비에도 기여하게 될 것이다.

3. 환경보건 관련 외국 입법례

우리나라뿐만 아니라 외국의 환경보건 관련 입법 및 정책 동향²⁰⁾은 여전히 초

19) 홍준형, 전거서, 56-64면 참조.

20) 심영규박정임, “환경보건 관련 법제도 수립의 기본원칙에 관한 고찰”, 「환경보건연구」,

보적인 단계 또는 부분적인 진전단계에 머물러 있다고 할 수 있다. 다만 매체별 관리정책에서 통합적 관리정책으로 환경보건정책의 전환을 모색하는 논의가 활발히 전개되고 있으며, 특히 미국에서는 어린이 등 취약계층에 대한 개별법률 중심으로 통합적 환경보건정책을 수행하고 있다.

(1) 세계보건기구(WHO)

유럽지역 WHO는 ‘국가별 환경보건이행계획’(National Environmental Health Action Plans)의 수립·이행을 독려·지원하는 방식으로 유럽의 환경보건 수준의 향상을 꾀하고 있다. 위 계획은 환경보건분야를 환경보건관리, 환경보건 위해성과 매체, 기타 관련 경제 분야로 구분하고, 각각의 주제와 관련된 정책 및 계획들을 다루고 있다. 비록 NEHAPs가 유럽 국가들의 현실과 필요에 따라 계획·작성된 문서라는 한계점은 있으나, 환경보건과 관련된 핵심 주제 및 필요한 내용을 구체적으로 제시하고 있다는 점과 세부적인 내용들을 통합적으로 관리한다는 측면에 있어서 우리에게 시사하는 바가 크다.

(2) 유럽연합(EU)

유럽연합의 환경정책은 초기단계부터 보건문제를 함께 고려하면서 출발했으며, 현재는 환경에 존재하는 다양한 위험요인을 사전에 줄여 나가야 한다는 사전 예방적 환경정책으로 전환되는 과정에 있다.

유럽연합의 환경보건전략은 환경요인에 의한 질병부담의 감소, 환경요인에 의해 야기되는 새로운 건강위해성의 파악 및 예방, 환경정보의 수립능력 제고를 기본적인 목적으로 하고 있다. 이를 위해 복합적인 오염물질에의 노출 또는 여러 가지 오염물질의 상호작용에 의한 저농도·장기노출도 관리대상에 포함시키는 등 새로운 접근방식을 채택하고 있다. 또한 환경보건전략의 추진에 따라 얻어진 정보는 환경기준 및 배출기준 등을 재검토하는 데 활용될 수 있도록 환경정보시스

템을 구축하고 있다.

(3) 미국

미국의 환경보건 관련 정책은 어린이 등 민감계층의 보호를 위한 정책 및 입법 사례의 전형을 보여주고 있다. 1970년대 환경법 제정과정에서 어린이의 건강문제가 논의된 이래, 어린이 건강보호를 위한 정책적·입법적 시도를 꾸준히 지속해 왔다. 그 결과 ‘어린이 건강법’(Children’s Health Act), ‘어린이 환경보호법’(Children’s Environmental Protection Act), ‘어린이 화학물질안전법’(Child, Worker, and Consumer-Safe Chemicals Act) 등 일련의 법률들이 제정되었다. 이와 함께 연방정부의 기금을 통해 유해폐기물의 정화를 지원하고, 오염책임자를 알 수 없거나 오염책임자의 지불능력이 부족할 때 비용을 제공하기 위한 종합환경대응보상책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)을 제정하고 있다.

(4) 일본

제2차 세계대전 이후 일본은 급속한 공업화·산업화의 진전으로 인해 환경오염과 함께 공해병이 등장하면서 사회문제가 된 바 있다. 이후 공해로 인한 건강피해자를 신속·공정하게 보호하고 확실한 구제를 도모하기 위해 ‘공해건강피해보상법’이 시행됨으로써 건강피해자 보호에 커다란 역할을 하고 있다. 공해건강피해보상법은 민사상의 손해배상책임을 근거로 하고, 오염물질 배출자가 비용을 부담하도록 하여 건강 피해자에 대한 보상 및 급부 등을 실시하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 대상 질병으로는 기관지천식 등과 같이 원인 물질과 질병과의 사이에 인과관계가 확정되지 않은 질병 및 미니마타병과 이따이이따이병을 비롯하여 만성비소중독증과 같이 원인물질과 질병과의 사이에 특정한 관계가 있는 질병들이다.

Ⅲ. 환경보건법의 기본원리

환경보건법의 기본원리는 환경보건관련 헌법규정, 환경정책기본법과 보건의료기법 및 각종 분야별 관련법들로부터 도출된다. 다만 아직까지 환경법과 보건법을 통합하는 환경보건법의 독자적 체계가 정립되지 못한 상태에서 무엇이 환경보건법의 특수한 법원리인지 명확히 하기는 어려운 일이다. 따라서 환경보건법의 기본원리는 일반적으로 환경법과 보건법의 기본원리들을 서로 선택적으로 또는 중첩적으로 적용할 수밖에 없는 실정이다.

1. 지속가능한 발전의 원리

지속가능한 발전의 의미는 다의적이지만, 일반적으로 “미래세대가 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 개발”²¹⁾이라고 할 수 있다. 즉 지속가능한 발전이란 “자원의 활용, 투자의 방향, 기술발전의 지향 및 제도적 변화와 같은 모든 요소가 조화를 이루면서 인간의 필요와 소망을 충족시킬 수 있는 현재와 미래의 연결과정”이라고 할 수 있으며, 1992년 「환경과 개발에 관한 리우선언」을 통하여 전지구적인 차원의 환경보호이념이 되고 있다. 다만 지속가능한 발전의 개념을 통해 설정된 목표는 바람직하지만 그 실행수단이 문제인 것은 사실이며, 따라서 지속가능한 발전의 개념을 더욱 구체화 규범화할 필요가 있다고 할 것이다.

생각건대 이미 우리의 헌법과 환경정책기본법이나 보건의료기본법 등에서 지속가능한 발전의 원리를 환경보건정책의 기본원리로 수용하고 있다고 할 수 있다. 즉 환경정책기본법은 제1조(목적)에서 “환경보전에 관한 국민의 권리 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록”하고, 동법 제2조에서 “환경의 질적인 향상과

21) WCED Report: Our Common Future, 8, 2003, p.43.

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 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록” 규정하고 있다. 또한 동법 제24조는 “자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연질서와 균형이 유지·보전되도록 노력해야 할 의무를 국가와 국민에게 부과”하고 있다.

한편 보건의료기본법은 제2조에서 “보건의료를 통하여 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 수 있도록 하고 국민 개개인이 건강한 삶을 영위할 수 있도록 제도와 여건을 조성하며, 보건의료의 형평과 효율의 조화를 기할 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 기본이념으로” 하고, 동법 제14조에서는 “모든 국민은 자신과 가족의 건강을 보호·증진하기 위하여 노력하여야 하며, 관계 법령이 정하는 바에 의하여 건강의 보호·증진에 필요한 비용을 부담”하도록 하는 등 지속가능한 발전의 원리를 천명하고 있음을 알 수 있다.

2. 환경권과 건강권 보장의 원리

인권의 개념과 범주는 시대적 혹은 사회적 조건 속에서 규정되고 인권운동의 역사 속에서 그 의미가 확장되어 왔다. 환경권과 건강권이 권리로 등장한 것도 다른 사회권과 마찬가지로 비교적 최근일이라 할 수 있다. 물론 건강이 인류가 추구해야 유일한 목적은 아니며 건강을 추구하는 것은 종종 다른 목표와 갈등을 유발할 수 있다. 그러나 건강함은 개인적 잠재력의 필수요소이며, 건강하기에 얻을 수 있는 자유를 통해 인간은 다른 계획과 과제를 추구할 수 있다.²²⁾ 따라서 즉 환경권과 건강권은 다른 인권의 실행에 필수불가결한 근본적인 권리이며 이를 보장하

22) 이치로 가와치, 브루스케네디 저, 김명희 유원섭 옮김, 「부유한 국가, 불행한 국민」, 몸과 마음, 2004.

는 것은 국가의 책무임에 분명하다.

최근 건강과 관련된 논의 중심은 1978년 「알마이타 선언」이 “모든 이들에게 건강을!”이라는 구호로 채택된 이래, 건강에서의 형평성(equity)에 모아지고 있으며, 이는 보건의료 영역을 넘어서 광범위한 사회적 논의를 촉발시켜왔다. 건강에서의 형평성(equity in health)이란 사회적·경제적·인구학적 혹은 지역적으로 구분된 인구집단사이에 구조적이고 교정가능한 차이가 없다는 것을 의미한다.²³⁾

이러한 논의들은 사회권으로서 건강권의 특징을 잘 보여줄 뿐만 아니라, 평등한 건강권의 보장문제가 객관적인 지표와 환경보건정책으로 구체화될 수 있음을 보여 주었다. 이러한 인권중심의 환경보건정책은 인권을 통한 접근 방식을 통해 시민적·정치적 권리로부터 사회경제적 권리에 이르게 확장할 수 있으며, 특히 개인의 요구와 지역사회의 요구를 지역, 국가 그리고 국제수준으로 연결하는 과정에서 건강목표를 증진시키며 형평성을 달성하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다.²⁴⁾

보건의료기본법은 제10조 제1항에서 “모든 국민은 이 법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다”고 하고, 제2항에서 모든 국민은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다”고 규정함으로써 건강권의 권리성과 내용을 확인하고 있다.

한편으로 인권으로서 환경권과 건강권의 원리는 환경보건정책을 매체중심에서 인간중심의 전환하는데 기여하게 될 것이다. 환경정책의 최종 수요자가 인간임에도 불구하고 지금까지 환경관련 법령과 정책은 매체관리 중심으로 수립·시행됨으로써 국민건강을 도외시하였다는 비판이 있어왔다. 따라서 인권으로서의 환경보건권의 확립은 환경보건정책에 있어서 정책의 우선순위·정책방향·환경기준 등이 수용체 중심의 통합적 접근으로 개선될 것이다.

23) Macinko J.A., Starfield B., "Annotated Bibliography on Equity in Health, 1980-2001", *International Journal for Equity in Health*. 2002. 1, pp.1-20.

24) Gwatkin D.R., "Critical reflection : Health inequalities and the health or poor ; What do we know? What can we do? ", *Bulletin of World Health Organization*, 78(1), 2000, pp.3-18.

3. 사전예방의 원칙

일반적으로 오염물질의 배출이나 환경파괴 등으로 빚어지는 피해는 당해 오염물질의 확산계통에 따라 광범위한 지역에 확산됨으로써 당해 지역에 거주 활동하는 사람들은 물론이고 다른 생물에게까지 영향을 미치게 된다. 또한 환경오염으로 인한 피해는 장기간에 걸쳐 진행되기 때문에 피해의 원인에 대한 인식조차 없는 경우가 많고, 특히 건강피해의 원인규명이 어려워 치료에 곤란함을 당하게 된다.

이는 환경오염이 비가역성, 자기증식성, 확산성, 광역성, 상승작용성 등의 특성을 가지기 때문인데, 따라서 일단 환경오염이 현실적으로 발생하면 매우 치명적이고 원상회복이 곤란하며, 복구가 가능하더라도 엄청난 시간과 비용이 소요된다. 따라서 환경보건을 위해서는 이미 발생한 피해를 제거하는 것이 중요한 것이 아니라 오염의 원인을 제거하는 등 애초부터 환경오염이 발생하지 않도록 사전에 예방하는 것이 중요하다.

환경정책기본법 제7조의2에서 “국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다”고 하여 사전예방원칙을 천명하고, 환경오염의 사전예방에 대한 사업자에게 까지 확대하고 있다.

사전예방적 수단으로 여러 가지가 있을 수 있으나, 그 중에서 건강영향평가제도가 중요한 수단이 될 것이다. 건강영향평가라 함은 “어떤 계획된 정책이나 사업이 인간의 건강에 미칠 영향을 평가하기 위한 과정이나 방법의 조합(any combination of procedures or methods by which a proposed policy or program may be judged as to the effect it may have on the health of population)”이라고 정의할 수 있다.²⁵⁾

건강영향평가는 계획된 정책 및 사업이 인간의 건강과 어떤 관련이 있을지 예

25) European Center for Health Policy, “WHO Regional Office for Europe, Gothenburg Consensus Paper, Health Impact Assessment : main concepts and suggested approach Brussels”, WHO 1999.

상하기 위해 과학적 근거들은 찾아 조사하는 과정이며, 이는 의사결정자들과 이해관계자들에게 더 많은 정보를 이해시키고 긍정적인 건강 영향을 최대화하고 부정적인 건강영향들은 최소화하기 위한 방법을 제안하는데 목적이 있다.

이는 매체중심의 환경영향평가가 인간중심의 환경영향평가로 확대전환되는 것을 의미하며, 그 밖에 건강영향평가가 환경보건분야에서 주목받는 이유는 첫째, 지속가능한 개발과 자원관리의 연계가 가능하다는 점, 둘째, 지역사회의 관점에 가치를 두는 참여적 접근이 가능하다는 점, 그리고 셋째로 특히 취약집단의 건강 개선에 기여하게 될 것이라는 점 때문이다.

그러나 우리나라에서는 환경보건과 관련된 환경영향평가가 거의 없는 상태이며, 있다고 할지라도 주로 개발사업에 따른 직접적인 영향만을 다루고 있고, 특히 인간건강 및 안전, 삶의 쾌적성이나 생활수준 등 최종적인 영향에 대해서는 거의 무시되고 있는 실정이다.

4. 분배적 정의의 원리

환경보건정책에 있어서 무엇보다 중요한 것은 환경보전이 분배적 정의의 원리에 따라 시행되어야 한다는 것이며, 취약계층에 대한 우선적 보호라는 의미와 환경시설입지와 관련된 형평성이라는 두가지 측면에서 접근할 수 있다.

우선 환경보건에서 취약계층의 우선적 보호는 원칙적으로 환경정책이나 보건 서비스는 모두에게 접근 가능해야 하며, 특히 법적으로든 실제로든 가장 취약한 인구집단이 어떤 이유에서든 차별을 받아서는 안된다는 원칙에서 출발하고 있다. 근래에는 인간의 건강에 영향을 미치는 환경으로 물리적·화학적·생물학적 요인 이외에도 사회·경제적 요인의 중요성이 강조되고 있다. 관련 통계 및 연구는 질병발생률 및 사망률과 사회적·경제적 지위 간의 밀접한 상관관계를 보여 주는 것으로 나타나고 있다.²⁶⁾ 이렇듯 환경적으로 열악한 지위에 있는 민감·취약계

26) 서울시에서 사회경제적 지위가 낮은 하위 8개 지역에서 상위 8개 지역에서 보다 천식발작을 일으킬 위험이 높게 나타났으며, 이러한 요인으로써 사회경제적 지위가 낮은 경우 의료서비스의 접근성이나 행동습관, 스트레스, 지역사회의 특징 등 불 형평성에 기인한다고 볼

층에 대한 우선적 보호와 특별배려는 환경정의(environmental justice) 및 환경형평성(environmental equity), 더 나아가 사회적 형평성(social equity)의 확보 및 실현 차원에서도 반드시 강조되어야 하는 원칙이다.²⁷⁾

다음으로 환경시설의 입지와 관련하여 정의의 원칙이 논의될 수 있다. 각종 정책 및 개발사업에서 분배효과에 대한 분석이 올바르게 이해되고 이익의 분배가 공평하고 사회적 정의에 부합하도록 진행되어야 한다. 특히 우리나라처럼 각종 정부정책에 따라 토지가격이 민감하게 영향을 받는 경우에는 정책결정에 따른 소득분배와 조정제도의 확립이 중요하다. 또한 지금까지의 우리 경험은 혐오시설 설치로 인해 해당지역이나 해당주민에게는 심리적·육체적 피해가 집중되었던 반면 그 이외 지역에는 편익을 제공해 주는 역진적 성격이 지배해 왔음을 부인할 수 없다는 점에서 혐오시설 설치로 인한 편익을 분산하는 방안이 마련되거나 실질적인 보상안을 마련되어야 할 것이다.

5. 오염자 책임의 원칙

오염자책임의 원칙은 환경오염의 주범이 환경피해의 복구비용을 스스로 지불하도록 하는 것이다. 이 원칙은 환경정책기본법 제7조, 대기환경보전법 및 수질환경보전법상의 배출부과금제도, 환경개선비용부담법에 의한 환경개선부담금제도 등에 나타나고 있으며, 보건의료기본법 제47조에서도 건강위해원인자의 비용부담원칙을 규정하고 있다. 따라서 환경보건법에서는 이러한 ‘오염자 책임의 원칙’을 토대로 모든 이해당사자에게 비용을 적절히 부담시킬 수 있어야 할 것이다.

그러나 문제는 환경오염피해의 경우 오염자 책임의 원칙이 지켜지기에 어려움이 있을 수 있다는 점이다. 즉 첫째, 당사자 지위의 비호환성이다. 대부분 오염인자는 기업이나 정부인 반면에 피해자는 인근주민과 시민들이기 때문에, 가해자와 피해자는 정해져 있다. 즉 자본과 정보능력을 갖춘 가해자와 대응능력이 떨어지

수 있다. - 임종한, “대기오염으로 인한 질병부담과 취약그룹의 문제”, 「심포지엄 자료집」, 서울특별시보건환경연구원, 2007. 5.

27) 심영규박정임, 전계논문, 2007, 150면.

는 주민이라는 상대적 불평등관계 때문이다. 둘째, 환경오염원인이 다양하여 현재의 과학기술 수준으로는 구체적인 인과관계의 입증이 불가능한 경우도 있다. 셋째, 환경오염의 피해는 지역적으로 넓고 피해자도 불특정다수인인 경우가 많다. 그리하여 피해자와 피해액을 확정산출하기가 어렵고, 또 피해확정이 가능할 지라도 환경피해의 심각성에 비추어 구제에는 막대한 비용이 소요되기 때문에 가해자가 그 비용을 감당하기 불가능한 경우가 있다. 따라서 오염자 책임원칙과 함께 환경배상책임보험제도²⁸⁾의 도입도 고려해야 할 것이다. 아울러 오염자를 확인할 수 없는 경우 궁극적으로 국가책임의 원칙도 지켜져야 할 것이다.

6. 협력과 자율의 원리

협력의 원칙이란 환경보건의 과제를 달성하기 위하여 국가와 사회가 협동하여야 한다는 원칙이다. 환경보건은 국가만의 전담영역은 아니며, 국가와 국민 사업자 등의 협력을 위해서만 달성될 수 있다. 특히 환경보건은 국가와 사회 특히 경제부문과의 협력에 의존할 수밖에 없기 때문에 국민과 사회의 적극적이고 능동적인 협력과 참여를 필요로 하게 되는 것이다.

이러한 견지에서 환경정책기본법은 환경보건을 위하여 노력해야 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 사업자의 책무(제5조) 그리고 국민의 권리와 의무(제6조)를 규정하는 한편, 이들 모두가 환경보전시책에 협력해야한다고 규정함으로써 이 원칙을 명시적으로 표명하고 있다. 협동의 원칙은 환경정책적인 의사형성 및 결정과정에 있어 이해관계자의 참가를 보장함으로써 개인의 자유와 사회적 필요 사이에 적절한 관계를 창출하는데 기여한다는 점에서²⁹⁾ 오늘날 환경보건의 영역뿐만 아니라 모든 행정의 영역에서 타당한 원리가 되고 있다.

협력의 원리와 함께 환경관리에서의 자율성의 존중이 강조되고 있다.³⁰⁾ 특히

28) 환경보험은 피해자에 대한 구제 측면뿐만 아니라, 사업주에게도 보험을 통한 재정적 능력의 증명이 가능하여 기업의 신용에 대한 신뢰를 제고하여 주기 때문에 사업주에게도 필요한 제도이다.

29) 홍준형, 전거서, 2005, 95-96면.

기업의 사회적 책임과 역할의 중요성이 강조되고 환경보호와 기업이익을 양립시킬 수 있다는 인식의 전환이 되고 있으며, 정부 역시 종래의 명령·통제적 규제는 효율적이지 못할 뿐만 아니라 실제 효과면에서도 문제가 있다는 반성을 통해 좀 더 유연한 환경정책수단을 필요로 하게 되었다. 이러한 배경에서 기업의 친환경적인 경영을 통한 기업환경의 개선을 핵심으로 하는 정책수단들이 이어지고 있다. 환경정책기본법에서 “국가 및 지방자치단체는 사업자가 스스로 환경관리를 위하여 노력하는 자발적 환경관리체제가 정착·확산될 수 있도록 필요한 행정적 재정적 지원을 할 수 있다”(동법 제34조 제2항)고 규정한 것도 바로 이러한 사고의 전환에 따른 결과이다.

7. 공공성 및 민주성의 원리

환경과 보건영역에 공히 적용되는 키워드는 공공성이라 할 수 있다. 이를 테면 의료보장의 공공재원 증대와 재정조달의 형평성, 정보의 개방성, 의사결정과정의 투명성, 포괄적인 예방, 그리고 서비스의 질 보장 등의 정책들은 모두 환경보건의 공익적 성격에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 한편으로 이들 정책과제들의 공익적 성격을 보장해 줄 수 있는 절차적 방법으로 참여를 통한 통제강화가 필요하다.³¹⁾

리우환경선언 제11원칙에서 “환경문제는 적절한 수준의 모든 관계 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어 질 수 있다. 국가차원에서 각 개인은 지역사회에서의 유해물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공기관이 가지고 있는 환경정보에 적절히 접근하고 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 한다. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공공의 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야한다”고 한 의미도 환경보건의 공공성과 민주적 통제의 중요성을 강

30) 미국에서 실시된 각종 자발적 프로그램 및 파트너십(voluntary programs and partnership), 독일의 협력적 수단(kooperative Instrumente) 일본 공해방지방협정 등 다양한 방법들이 그러한 경향을 보여주는 사례이다.

31) 김용익(외), “보건의료시장 개방에 대비한 보건의료체계 공공성 강화방안 연구”, 「국회보건복지위원회 토론회 자료집」, 2003. 11. 7.

조한 것이다.

공공성을 실현하기 위한 필수적 요소는 정보공개와 의사결정과정의 참여이다. 정보의 투명한 공개는 환경보건분야 뿐만 아니라 참여 민주주의 전제조건이라 할 수 있다. 정보공개를 통해 시민사회 감시기능이 제 역할을 할 수 있으며, 이에 따라 결정권자들의 책임성이 높아질 수 있다. 또한 정보공개는 노동계와 시민사회로 하여금 감시자를 넘어서 대안세력으로 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 만들어 주기도 한다. 따라서 환경보건과 관련된 정부기관의 정책 및 사업자료, 관련 위원회의 회의록, 관련 국정감사와 시민단체의 평가자료 등이 체계적으로 공개되어야 하며, 특히 자료에 대한 가용성을 높일 수 있도록 온라인과 오프라인을 통해 동시에 공개되어야 할 것이다.

또한 환경문제에서 존재하고 있는 불확실성과 장기성은 이러한 불확실성에 대한 인식의 차이와 환경가치에 대한 가치관 차이 등을 발생시켜 환경갈등을 유발하는 중요한 원인으로 여겨지고 있기 때문에 참여와 숙의를 통하여 개인과 집단의 입장을 변경하고 공동선을 지향하게 하여야 한다. 따라서 중앙과 지방정부의 환경보건관련위원회에 노동계와 시민사회의 참여를 실질적으로 보장하도록 하여야 한다. 특히 사회적 취약집단이나 소수자와 관련된 위원회가 열리는 경우 반드시 이들 이해당사자의 대표가 참여할 수 있도록 해야 한다.

IV. 환경보건법(안)의 문제점

정부가 제안하고 있는³²⁾ 환경보호법(안)은 현재 환경부가 개혁적으로 추진하려는 환경보건정책 10개년 계획과 맞물려 계획 추진의 원동력과 근거를 제공한다는 점에서 매우 중요한 의의가 있다. 그러나 이러한 환경보건법 제정의 당위성에도 불구하고, 법(안)이 애초의 취지를 살릴 수 있기 위해서는 약간의 문제점에 대한 시정이 선행되어야 할 것이다.

32) 환경부 공고 제2007-192호.

1. 법(안)의 주요내용

(1) 환경보건 기본원칙

환경보건법의 기본원리로서 사전주의 원칙(Precautionary Principle), 어린이 등 민감취약계층 우선보호, 수용체 중심의 접근, 알권리보장 등 참여권보장이라는 4대원칙 제시(법안 제3조)하고 있다.

(2) 국가 등의 책무 등

국가 및 지방자치단체에게 환경보건과 관련된 각종시책수립, 건강영향의 조사, 환경보건에 관한 교육홍보 등의 책무를 부과하고 있으며, 사업자에게는 환경보건 피해방지와 협력의 책무(법안 제4조)를 부과하고 있다.

(3) 환경보건위원회의 설치

체계적인 환경보건정책 추진을 위한 환경보건종합계획을 수립하고 주요 환경보건정책을 심의·의결하기 위해 환경부장관 소속하에 환경보건위원회를 설치하도록(법안 제5조 내지 제6조)하였다.

(4) 위해성평가 및 환경기준의 설정 관리

환경기준 설정시 어린이 등 민감계층에 기반한 통합적인 위해성평가를 실시하도록 하며, 지자체의 장에게 환경기준 유지·준수 의무를 부여하고(법안 제9조 및 10조), 사전환경성검토 및 환경영향평가의 대상이 되는 계획·사업에 대해서는 검토·평가항목에 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 협의를 요청하도록(법안 제11조) 하였으며, 환경관련 질환 및 환경성질환 관련 국민환경보건 기초조사, 정밀조사 및 역학조사를 할 수 있는 근거를 마련하고, 환경오염으로 건강피해를 받거나 받을 우려가 있는 자는 환경부장관에게 건강영향조사를 청원할 수 있도록(법안 제12조 내지 제14조) 규정하고 있다.

(5) 어린이 건강보호

어린이 건강보호를 위하여 어린이 활동공간에 대한 위해성 평가관리를 하고, 어린이용품에 대한 유해물질 사용제한·금지할 수 있도록(법안 제17조 내지 제20조) 규정하고 있다.

(6) 환경보건 연구기반 및 재정기반 확립

유독물을 제조·수입하는 자에게 유독물부담금을 부과하고, 환경요인에 의한 국민건강 및 생태계 위해를 예방·관리에 필요한 사업을 안정적으로 수행하기 위하여 환경보건증진기금을 설치(법안 제22조 내지 제25조), 환경관련 질환의 조사·예방·관리 등을 위하여 중앙환경보건센터 설치 및 환경성질환 연구센터 지정·운영하고, 환경보건에 관한 인식 증진을 위해 환경보건협회를 설치(안 제26조 내지 제27조)하도록 규정하고 있다.

2. 동 법(안)의 문제점

(1) 환경보건 개념의 추상성문제

동 법안은 환경보건이라는 용어를 정의하면서 “환경보건이라 함은 환경오염 등 환경요인이 인간의 신체적·정신적·사회적 건강과 생태계에 미치는 영향을 조사·평가하고 이를 예방·관리하는 것을 말한다(산업안전보건법에 의한 산업보건은 제외한다.)”(법안 제2조 제1호)고 하여, 환경보건법의 대상인 환경의 범주를 ‘환경오염 등 환경요인’이라고 하고 있으나, 환경요인이라는 용어가 너무 추상적이어서 법의 실효성을 훼손할 우려가 있다. 다시 말해 환경보건법의 규제대상을 환경요인으로 한다면 법적용 대상의 구체성과 적시성이 불명확해 지면서 법적용이 임의적 또는 자의적으로 흐를 가능성이 있게 된다.

따라서 WHO의 “환경과 건강은 화학물질, 방사선, 생물학적 물질 등에 의한 병태적 영향과 광범위한 물리적, 정신적, 사회적, 미적 환경으로 인한 건강과 안녕에 끼치는 영향을 포괄한다. 이러한 환경에는 주거, 도시 개발, 토지 사용, 운

송 등이 포함된다”는 예에 비추어 보다 구체적으로 규정하고, 다양한 환경에 의한 건강 피해를 법적 규제 대상으로 포괄할 필요가 있다.

(2) 환경성질환 용어의 문제

동 법안은 일관되게 “환경성질환의 관리”를 핵심으로 하고 있다. 그러나 과학적·의학적 측면에서 사회구조적 또는 시대적인 배경을 고려할 때 명백히 환경성 질환이라고 규정지을 수 있는 질환이 나타날 수 없거나, 있더라도 그 확률이 매우 적다는 점에서 용어사용의 당위성과 실효성에 의문이 제기될 수 있다.

특히 환경성 질환을 “환경관련 질환(environmental related disease) 중에서 역학조사, 역학전문위원회의 판정, 환경보건위원회의 심의를 거쳐서 환경부장관이 고시하는 질환으로” 규정하고 있으나(법안 제2조 제3호), 대표적 환경성 질환의 사례로 들고 있는 천식과 아토피성 피부염이 ‘환경오염 요인’에 의해 때로는 발생·악화될 수도 있겠으나, 그것들이 질병발생에 결정적이고, 또 그것들이 통제되면 해당 질환도 통제될 수 있는 것인지는 여전히 논란이 많다. 주지하듯 아토피성 피부염이나 천식의 원인은 아직도 의학적으로 알려져 있지 않다. 물론 일부 대기오염 물질들(오존 등)이 기존의 천식환자에게서 천식발작을 유도하는 개연성은 인정되고 있으나, 원천적으로 ‘천식’을 유발했다는 연구결과는 아직 알려져 있지 않다. 이처럼 대표적인 두 가지 질환조차도 환경성질환으로 단정할 수 없는 마다에, 다른 환경성 질환을 어떻게 정의할 수 있을 것인지 의문이 아닐 수 없다.³³⁾

따라서 현실성과 실효성이 없는 용어의 사용으로 인한 불필요한 오해를 유발하기 보다는 과학적으로 검증된 용어를 정립할 필요가 있다.

33) 주영수, “바람직한 환경보건정책의 방향- ‘환경보건 10개년 종합계획’ 및 ‘환경보건법안’에 대한 비판적 검토, 환경보건법안은 국민건강을 지킬 수 있을 것인가?”, 「환경보건 10개년 종합계획 및환경보건법안평가 토론회 자료집」, 2007. 5. 15.

(3) 통합적 운영체계의 미비 문제

환경성 질환은 고유한 특성 때문에 사업대상자 혹은 사업수행 주체들이 매우 다양할 수밖에 없고, 특히 환경보건 영역은 환경부(환경법 등), 보건복지부(공중위생관리법, 국민건강증진법)가 관장하고, 학교보건 영역은 교육부(학교보건법), 산업보건 영역은 노동부(산업안전보건법), 식품위생 영역은 식약청(식품위생법)이 관장하고 있어, 이들과의 긴밀한 정책조율이 동법의 성패를 좌우하는데 필요 불가결한 조건이다. 게다가 보건적 측면에서 환경부의 경험과 인프라가 매우 취약하기 때문에, 보건복지부를 위시한 타 부처와의 정확한 역할분담과 전체적 조율이 환경보건법의 올바른 시행을 위한 전제이다.

그러나 동법(안)은 법운용을 위한 다제간 접근과 같은 종합적인 방안에 대한 규정은 거의 없는 상태이다. 뿐만 아니라 보건위원회를 총리주도로 운영하도록 한 보건의료법과 비교하여, 환경보건위원회는 환경부장관 소속으로 하고 있는 등 애초부터 통합운영을 염두에 두고 있지 아니한 형식이다. 이 때문에 현재도 동일한 주제를 가지고 부처간의 불협화음이 확인되고 있을 뿐만 아니라, 향후에도 법 운영상의 난맥상이 예견되고 있다.

(4) 기본원리의 실현성 문제

환경보건법의 기본원리는 비록 추상적이지만, 일단 법규로 규정되면 환경보건 정책의 방향, 입법원칙 및 해석의 방향을 규율한다는 점에서 중요한 법원칙이 된다. 그러나 법(안) 제3조(기본원칙)에서 밝히고 있는 ①사전주의 원칙 ②어린이 등 민감·취약계층 우선 보호 ③수용체 중심의 접근 ④알권리보장은 구체성이 떨어지는 관계로 정부정책을 구체적으로 견인할 수 있을지는 의문이다.

(가) 사전주의의 원칙

환경보건정책 10개년 계획의 내용이나 환경보건법에서 제시하고 있는 원칙 중에서 그 동안 정부 부처의 속성을 고려할 때 가장 개혁적이고 진보적인 것이 ‘사

전주의의 원칙'이라고 할 수 있다. 법안 제3조 1항에 의하면 사전주의 원칙을 “환경오염 등 환경요인과 사람의 건강 및 생태계의 피해 간에 과학적 상관성이 명확히 입증되지 않는 경우라도 그 환경요인 및 물질의 무해성이 최종적으로 입증될 때까지는 사람의 건강과 생태계에 미칠 영향을 예방하기 위하여 경제적·기술적으로 가능한 범위 내에서 그 위해요인을 방지하기 위한 적절한 조치와 시책이 강구되어야 한다”고 규정하고 있다.

그러나 ‘경제적·기술적으로 가능한 범위 내에서’ 라는 조건은 사전주의 원칙 자체를 훼손시킬 가능성이 있다. 또한 역학조사결과와 과정에 국민의 알권리와 참여기회를 보장하지 않고 있는 점은 동법의 기본원리와 개별규정의 불일치의 단적인 예가 될 수 있으며, 사전예방의 원리가 내포하고 있는 환경보건의 공공성과 민주성을 부인하고 있다는 비판이 가능하다..

(나) 정보공개

환경보건정보의 공개와 관련하여 “환경오염 등 환경요인에 의해 영향을 받는 인구집단은 위해성 등에 관한 적절한 정보를 제공받는 등 관련 정책결정 과정에 참여할 수 있는 기회가 증진되어야 한다”(법안 제3조 4호)고 규정하고 있다.

그러나 정작 위해성 평가관리의 경우에 정보공개에 관한 구체적인 보장규정이 없다는 것은 동 법안의 기본원리인 정보공개원칙의 실효성을 의심하게 할 수 있다. 따라서 정보공개에 관한 세밀한 각론적 규정이 요구되며, 이와 함께 환경관련 질환 조사시 연계 된 개인정보의 보호방안도 명시될 필요가 있다.

(다) 참여보장

법안 제7조 4호에 따르면 “위원회의 위원은 환경·보건 등 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가와 관련 산업계 및 관련 업무를 담당하는 공무원 중에서 환경부장관이 임명 또는 위촉한다.”고 되어 있다. 그러나 위원구성을 전문가, 산업계, 공무원으로 한정하면서 정작 환경오염의 당사자이자 피해자인 소비자, 시민단체는 제외하는 것은 행정의사결정과정에서 민간참여라는 당위적 요구에 비추어

본다면 심각한 문제가 될 수 있다.

이렇게 민간이나 이해관계자가 제외된 상태에서 ‘환경보건종합계획수립’과 ‘환경성질환 심사’ 등에 대한 결정사항은 국민들의 신뢰를 확보할 수 없을 것이다. 뿐만 아니라 ‘매체별 관리’에서 ‘수용체 중심의 관리’로 환경정책의 패러다임 전환을 목적으로 하는 동법(안) 자체의 존재의의를 반감시키고 있다. 따라서 전문가, 산업계, 공무원의 입장과 다른 일반 시민의 입장을 대변할 수 있는 민간단체 추천 인사의 참여가 보장되는 방안이 마련되어야 할 것이다.

(라) 취약계층의 보호

동법안 제3조 2호에서 “어린이 등 환경오염 및 유해물질의 노출에 민감한 계층과 환경오염이 극심한 지역의 국민은 우선적으로 보호·배려되어야 한다”고 하고 있으나, ‘민감·취약계층 우선 보호’와 관련해서도 ‘취약계층’에 대한 고려가 부족하다고 할 수 있다. 법안 제4장에 ‘어린이건강보호’를 두어 대표적인 환경오염 민감계층인 어린이의 건강과 안전보호를 명시하고 있는 정도이다.

따라서 환경보건정책을 수립함에 있어 어린이, 노인 등 민감 계층과 함께 고려되어야 하는 사회경제적 취약계층에 대한 명시적 조항이 필요하고, 또한 사회양극화와 함께 최근에는 건강과 환경피해에 있어서도 빈부 간에 격차가 심화되고 있음이 실증적으로 드러나고 있는 상황에서 환경정의가 환경보건정책의 목표가 되어야 할 것이라는 점에서 법의 목적 또는 기본원칙 조항에 환경정의(환경불평등 해소)의 원칙을 삽입하는 것도 고려해 볼 만 하다.

(5) 환경피해 보상 및 구제의 문제

환경보건법(안)은 환경성질환의 예방과 관련해서는 비교적 자세한 내용을 담고 있으나, 환경성질환으로 판명된 후 사후 처리와 관련한 행정적·의료적·법적 내용은 미비하다. 특히 환경성질환 피해보상(법안 제15조)에 대해 규정을 두고 있으나, 대책기구도 없고 관련 기금이 확보되지 않은 상황에서 얼

마나 실효성이 있을지 의문이며, 환경성질환으로 고통 받는 아이들과 서민들에 대한 치료와 보상은 이들의 가장 절실한 요구라는 점에서 볼 때 문제가 아닐 수 없다.

따라서 장기적으로는 일본의 「공해로 인한 건강피해보상법」이나 미국의 「Super Fund 법」처럼 환경오염으로 인한 건강피해 보상에 관한 법률 제정될 수도 있겠으나, 현재 별도의 법률이 없는 상태에서는 「환경보건법」에 구체화 보상에 대한 구체적 내용이 포함되어야 할 것이다.

(6) 건강영향평가의 문제

동법(안) 제11조 제1항은 “관계행정기관의 장 또는 사업자는 환경정책기본법 제25조의 규정에 의한 사전환경성검토 및 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가의 대상이 되는 계획·사업 중 대통령이 정하는 계획·사업에 대하여는 검토·평가항목에 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 검토·평가에 대한 협의를 요청하여야 한다”고 하여 건강영향평가제도를 규정하고 있다.

그러나 건강영향평가의 방안이 환경영향평가의 한 부분으로 구성되는 것은 문제라고 할 수 있다. 물론 지금까지 많은 연구에서 건강영향평가는 환경영향평가의 한 부분으로 구성될 수 있다고 가정하고 있으며, 또한 이론적으로도 이 둘을 통합하는 것이 비용을 절감하는 효과를 줄 것이라 기대할 수 있다. 그러나 두개가 통합되었을때, 환경과 건강 중 한 부분만이 지나치게 강조될 수 있는 위험성도 있다. 지금까지 건강과 환경에 관한 여러 가지 평가방법들이 개발되고 적용되어 왔으나 통합적으로 평가를 하는 데는 미흡했음이 이를 입증하고 있다. 특히 현재의 환경영향평가제도에 대한 획기적인 개선이 없는 상태에서 건강영향평가를 병행한다면, 현실적으로 환경영향평가 제도에 대한 불신이 건강영향평가에도 그대로 나타나게 될 것은 자명한 일이다.

V. 결론

환경이 인간의 건강상태를 결정짓는 중요한 인자라는 연구결과가 늘어나면서, 환경보건 문제가 사회적 과제로 등장하고 있다. 이러한 상황에서 지금까지의 오염매체별 환경관리 체계를 국민건강의 보호와 생태계의 건전성 확보를 직접 고려하는 수용체 중심의 통합환경관리체제로 전환하는 환경보건법의 제정은 환경규제와 국민의 건강보호라는 측면에서 의미있는 일임에 분명하다.

특히 이 법(안)에서 추구하고 있는 통합접근의 원칙, 사전주의 원칙, 취약계층의 보호원칙, 참여보장 및 건강영향평가제도의 도입은 환경법은 물론이고 우리 실정법의 수준을 한 단계 발전시킬 기폭제가 될 것이라는 점에서 환경보건법의 제정에 대한 기대가 높다.

다만 환경보건법의 근본취지가 수용체 중심의 통합관리체제 구축이었음에도 정작 통합운영에 필요한 사전작업이나 규정이 미비하여, 부처간의 갈등이 야기되고 있는 것은 아쉬운 점이다. 또한 법제정이라는 목적에 급급하여 환경보건법의 기본원리에 대한 몰이해는 물론이고 기본원리가 법(안) 전반에 반영되지 못하면서, 법(안) 전체가 비판에 직면해 있는 것도 사실이다.

그러나 현재 야기되고 있는 논란들은 근본적으로 우리나라는 물론이고 선진외국에서조차 추진된 적이 없는 환경과 보건에 관한 최초의 통합법제화라는 데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 당연히 법제도를 만들기 위해서는 장기간의 논의와 검토를 거친 후에 법률안을 만드는 것이 상식이고, 따라서 환경보건법을 제정하기에 앞서 환경보건 분야에 대한 조사·연구기반의 확충, 관련 법령체계의 정비, 기타 조직적·제도적·행정적 지원체계의 확립 등 법적·제도적·행정적 기반 구축이 선행되었어야 함에도 이러한 선행작업 없이 법부터 제정하려는 정부의 태도는 분명히 문제가 있다.

따라서 우선적으로 현재의 법(안)의 문제점을 전문가의 논의를 통해 수정하고, 관련법령과 제도들을 보건학적 관점에서 정비함은 물론, 환경건강정보와 관련된 국가적 시스템구축과 전문 인력 양성을 위한 연구투자가 법제화에 앞서 선행되는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 건강증진기금사업지원단, 「건강영향평가제도 도입을 위한 조사연구」, 2004.
- 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2004.
- 김용익(외), “보건의료시장 개방에 대비한 보건의료체계 공공성 강화방안 연구”, 「국회보건복지위원회 토론회 자료집」, 2003. 11. 7.
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2004.
- 박종안(외), 「새로운 환경보건학」, 동화기술, 2005.
- 서울특별시보건환경연구원, 「대기환경과 건강유해성 심포지엄자료집」, 2007. 5. 11.
- 심영규·박정임, “환경보건 관련 법제도 수립의 기본원칙에 관한 고찰”, 「환경보건연구」, 제5권 제4호, 통권 제11호, 2006. 11.
- 주영수, “바람직한 환경보건정책의 방향- 환경보건 10개년 종합계획 및 환경보건 법안에 대한 비판적 검토”, 「환경보건법안은 국민건강을 지킬 수 있을 것인가?」, 환경보건 10개년 종합계획 및 환경보건법안평가 토론회 자료집, 2007. 5. 15.
- 천병태·김명길, 「환경법」, 삼영사, 2004.
- 홍성방, 「환경보호의 법적 과제-독일의 헌법과 행정법에 있어서 환경보호를 중심으로」, 서강대학교출판부, 1999.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.
- 환경부, 2006. 환경보건 10개년 종합계획.
- 이치로 가와치, 김명희 유원섭 옮김, 「부유한 국가, 불행한 국민」, 몸과 마음, 2004.
- European Center for Health Policy, “WHO Regional Office for Europe, Gothenburg Consensus Paper, Health Impact Assessment : main concepts and suggested approach Brussels”, WHO, 1999.
- Fernandez J. A. “State Constitutions, Environmental Rights and Doctrine of Self-Execution:A Political Question?”, 17*Harvard Law Review*,

1993.

Gwatkin D.R. Critical reflection : Health inequalities and the health or poor ; What do we know? What can we do? *Bulletin of World Health Organization*, 78(1), 2000.

Macinko J. A., Starfield B., “Annotated Bibliography on Equity in Health, 1980-2001”, *International Journal for Equity in Health* 2002. 1.

WCED Report: Our Common Future, 8, 2000.

WHO, “Preventing Disease through Healthy Environments”, *Towards an estimate of the environmental burden of disease*, 2006.

<Abstract>

**A Direction and Problems of Environmental Health Act
: Focusing the Environmental Health Bill**

Lee, Heon Seog

In these days, the problem of the environmental damage has been aggravated. So human afraid about health, because it has been widely accepted that the environment is an important determining factor of human health.

Therefore Korean government submit The Bill of Environmental Health, in order to confirm constitutional right to health and environment. This Bill involve four Basic legal principles, they are precautionary principle, participation principle, pre-protection of weak and integrative principle of health and environment.

The major purposes of this study are investigate the directions of Environmental Health Act and analysis problems of the Bill. To Accomplish the purposes, it pursues as follows : First, the concept of environmental health should be clearly established, and the legal system of environmental health Act should be confirmed too.

Second this study, through analysis of environmental law and health law, propose several principals of environmental health act. Finally, this study focus the problems of the Bill, and suggest several improvement points.

In result, through this Act establishment, it is expected to guarantee the 'environmental health right of people against environmental pollution and to participate into the 'environmental health policy in extensively.

주 제 어 : 환경보건정책, 환경보건법, 환경보건권, 수용체중심, 환경보건법의 기본원리 Keywords : Environmental Health Law, Environmental Health Bill, Environmental Related Disease, Health Right
