

환경행정법의 특색과 환경행정처분 기준의 문제점*

고 문 현**

차 례

- I. 서론
- II. 환경행정법의 의의 및 특색
- III. 환경기준
- IV. 환경행정법의 처분기준과 관련한 문제점 및 개선방안
- V. 결론

I. 서론

오늘날 환경문제는 더 이상 성장의 부수비용(Nebenkosten des Wachstums)이 아니라 生存의 條件,¹⁾ 특히 “現代國家의 宿命的 課題”(Schicksalsaufgabe des modernen Staates)²⁾가 되었다. 더 나아가 環境國家³⁾의 대두에 부응하여 환경

* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음.

본 논문은 「행정처분기준 정비방안연구(II)」2007년 5차 워크샵에서 「환경분야 행정처분 기준의 현황 및 논의점」이라는 대주제하에 “환경행정법의 특성과 행정처분기준”이라는 제목으로 발표(2007. 5. 23.)한 것을 수정·보완한 것이다.

** 숭실대학교 법과대학 교수, 법학박사

1) 洪準亨, “환경정책의 실행수단으로서 환경기준(상)”, 「사법행정」, 1993. 5, 42쪽; 洪準亨, 『환경법』, 박영사, 2005, 4쪽.

2) Rüdiger Breuer, “Umweltschutzrecht”, in: I. v. Münch/E. Schmidt-Aßmann(Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1992, 396쪽; Reiner Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 4. Aufl., München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung,

보호를 위한 법적 규율의 문제가 제기되는 것은 매우 당연한 일이다. 오늘날의 환경상황 하에서 전통적인 國家 3요소설은 지나치게 협소하다고 할 수 있다. 왜냐하면 생존능력이 있는 國家는 오늘날 國民, 主權 그리고 領土 그 이상을 필요로 하기 때문이다. 즉 국가는 자기의 계속적인 생존을 위태롭게 하지 아니할 영토상의 그리고 영토를 둘러싼 環境을 필요로 한다.⁴⁾ 따라서 한 國家의 最高法인 憲法에서 環境에 관하여 어떠한 형태로든지 규정하는 것이 필요하다.⁵⁾ 環境保護를 憲法에 수용하는 데에는 두 가지의 방법이 있다. 첫 번째 방법은 憲法改正에 의한 明示的인 방법이고, 두 번째 방법은 憲法規定의 解釋에 의한 默示的인 방법이다. 전자의 방법에 의해서 도입된 헌법상 환경보호규정의 구체화로서의 환경행정법에 환경보호를 위한 법적 수단을 정비·강화해야 한다는 과제가 부과되는 것은 매우 당연한 현상이다. 특히 오늘날과 같이 심각하고 구조적인 환경문제의 상황 하에서, “현행법의 체계를 소극적 공해의 규제에 주안점을 둔 공해대책법으로부터 환경보전법으로 탈피시킬 것이 요망된다.”⁶⁾는 인식이 확산되었고, 이에 따라 공해행정법은 소극적인 경찰목적을 넘어서 적극적인 공공복리의 유지·증진을 위한 환경행정법으로 전환되었다.

우리나라는 무의사결정이론(Non-decision Making Theory)⁷⁾으로 이해될 수 있는 압축성장을 하였고, 이러한 성장의 과정에 수반되는 효과인 환경오염의 악화를 겪은 후 오늘에 이르고 있다.⁸⁾ 이러한 환경오염의 악화를 막거나 적어도

1995, X X VI.

3) 環境國家의 개념에 대하여는 M. Kloepfer, “Auf dem Weg zum Umweltstaat”, in: Umweltstaat, M. Kloepfer(Hrsg.), SpringerVerlag, Berlin u. a., 1989, 43-44 쪽 참조.

4) M. Kloepfer, 위의 글, 39쪽.

5) 환경헌법에 관하여는 졸저, 『환경헌법』, 울산대학교출판부, 2005, 55~60쪽 참조.

6) 原田尚彦, 環境法, 弘文堂, 平成6年, 25쪽.

7) Peter Bachrach & Morton Baratz, Power and Poverty, N. Y. : Oxford University Press, 1970, 58-62쪽.

8) 세계경제포럼(WEF)이 2005년 1월 28일 스위스 다보스에서 발표한 환경지속성지수[현재의 환경·사회·경제 조건을 바탕으로 지속가능한 성장을 할 수 있는 국가역량을 계량화·비교하는 국제평가지수, Environmental Sustainability Index(ESI)]에 대한 분석결과

최소한 현재의 환경수준을 유지하기 위해서는 바람직한 환경정책⁹⁾의 수립과 이를 뒷받침하기 위한 제도적 장치로서의 환경법이 요구된다. 우리나라의 환경법은 많은 변화를 거듭하여 오늘에 이르고 있다. 2007년 11월 현재 환경부가 직접 관장하는 환경법은 총 40여개의 법률에 이르고 있다.

여기에서는 우리나라의 환경법 중 환경행정법을 중심으로 그 특색을 알아 본 후 환경행정법의 중요한 부분을 차지하고 있는 환경보전관련법령 및 폐기물관련 법령의 행정처분기준과 관련된 문제점과 그 개선방안을 살펴보고자 한다.

II. 환경행정법의 의의 및 특색

1. 의의

(1) 환경행정의 개념

환경행정은 환경문제를 해결하기 위한 정부의 활동으로서 좀더 구체적으로는 환경정책수단을 만들고 집행하는 정부의 활동을 말한다.¹⁰⁾

(2) 환경행정법의 개념

환경행정법은 환경행정을 규율하는 법을 말한다. 환경행정은 환경보전을 위한 행정주체의 행정활동이며, 행정계획이 차지하는 비중이 크다. 따라서 환경행정법

우리나라의 순위는 146개국 중 122위이다. http://210.114.108.6/epic_attach/2005/R0501390.hwp; 우리나라 환경상황에 대하여는 환경부, 『2006 환경백서』, 2006, 313-314쪽, 350-356쪽(자연환경현황), 323-324쪽(백두대간의 훼손실태), 376-388쪽(대기환경현황), 402-406쪽(교통공해현황), 448-452쪽(수질현황), 495-504쪽(해양환경현황), 578-581쪽(토양오염현황), 600쪽(지하수오염현황), 609-610쪽(폐기물발생현황) 참조.

9) 환경정책은 공공문제의 하나인 환경문제의 해결과 현 상태의 환경을 유지·개선하려는 목표 달성을 위해 국민들로부터 권위를 부여받은 정부가 결정한 행동방향을 의미한다. 정희성·변병설, 『환경정책의 이해』, 박영사, 2006, 87쪽.

10) 정준금, 『환경정책론』, 대영문화사, 2007, 65쪽.

은 목표와 수단을 중핵으로 하는 법구조라고 말할 수 있다. 즉 환경행정법은 환경보전, 구체적으로는 이미 발생한 환경오염 및 환경훼손을 제거하는 것, 현실의 환경위험을 배제하는 것 및 예방조치에 의하여 장래의 환경위험을 회피함을 목표로 하며, 환경목표를 보다 구체화함과 동시에 이들 환경목표를 달성하기 위하여 여러 가지 수단을 종합적으로 제시하는 구조를 취하고 있다.¹¹⁾

(3) 환경행정법형식의 발전단계

환경보전과 관련하여 환경행정법은 다양한 형식으로 나타나는데, 이 형식들은 시장을 전제로 당사자들의 조정·협상을 보조하는 것(환경행정법 형식의 제1단계로서 소송에 기초한 규제와, 제2단계로서 정보공개에 의한 규제)에서 시작하여, 정부의 직접적 개입(환경행정법 형식의 제3단계로서 명령규제방식에 의한 규제)을 거쳐, 다시 시장기제(환경행정법 형식의 제4단계로 경제적 유인책에 의한 규제)로, 그리고 경제와 환경의 통합을 도모하는 방향(환경행정법 형식의 제5단계로서 통합오염관리방안에 의한 규제)으로 발전하고 있다.¹²⁾

(가) 환경행정법 규제의 1단계(소송에 기초한 규제방법)

환경행정법 규제의 1단계는 소송에 기초한 규제방법인데, 이는 환경침해에 관하여 민법상 책임원리를 입법적으로 대폭 수정하여 엄격한 책임을 인정하는 것이다. 우리나라에서는 미국의 종합환경조치·보상책임법이나, 독일의 환경책임법과 같은 특별법은 제정되어 있지 않고, 사법이론을 입법적으로 수정한 환경정책기본법과 토양환경보전법상 무과실책임, 연대책임의 특칙이 있을 뿐이다.

환경사범의 한계는 법원의 제도적 취약성과 소송의 비합리성으로 요약할 수 있다. 여기에서 환경위험의 평가와 관리를 보다 합리적으로 할 수 있는 행정부에 맡겨야 한다는 주장으로 이어진 결과 탄생한 것이 포괄적 행정규제 즉 환경행정법이다.

11) 김철용, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2007, 599쪽.

12) 조홍식, “환경법 소묘”, 서울대학교 「법학」, 제40권 2호, 1999, 341~345쪽.

(나) 환경행정법 형식의 2단계(정보공개에 의한 규제)

환경행정법 형식의 2단계는 정보공개에 의한 규제이다. 환경·교통·재해등에 관한영향평가법이 이 목적을 위한 대표적인 법이고, 공공기관의정보공개에관한법률도 부수적으로 이 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 미국에서의 환경영향평가는 환경영향평가절차를 지키면 즉한 절차적 규율인데 반하여, 우리나라의 환경영향평가제도는 평가대상사업의 인허가를 담당하는 행정부처, 즉 승인기관과 환경부가 환경영향평가의 결과를 놓고 협의하도록 함으로써 실제적 규율도 겸하고 있는 것이 특색이다.

(다) 환경행정법 형식의 3단계(명령통제방식에 의한 공법적 의무부과)

환경행정법 형식의 3단계는 일반국민 또는 행정부처에 명령통제방식에 의하여 공법적 의무를 부과하는 것으로, 환경행정법의 중심을 이룬다. 명령통제방식의 i) 첫 번째 수단은 환경행정계획이다. 환경정책기본법과 자연환경보전법에 규정되어 있는 환경보전을 위한 장기종합계획과 영향권별·분야별 환경보전계획과, 국토의 계획및이용에관한법률에 터잡은 각종 개발행정계획에 있어서의 환경보전계획 등이 그 예이나, 이러한 계획 중 마스터플랜으로 기능하는 것은 일반적으로 행정기관 상호간의 관계에 있어서는 일정한 법적 구속력을 가지나 국민에 대한 직접적인 법적 구속력은 없다. ii)두 번째 수단은 환경기준의 설정이다. 환경기준은 바람직한 환경조건의 유지라는 환경행정목표를 수량화한 것으로, 오염물질 총량의 증대현상을 막을 수 없었던 농도규제를 대신하기 위해서 나타난 개념이다. 현재 환경기준은 단지 행정목표에 그친다고 보는 것이 일반적이나, 환경영향평가에 있어서 평가기준으로 작용할 수 있고, 행정개별법이 허가를 할 때 환경요소를 고려하도록 규정한 경우 그 허가기준으로 고려될 수 있으며, 민사법상 수인한도를 결정함에 있어 일응의 판단기준이 된다는 점에서 규범적 의미를 갖는다할 것이다. 환경기준을 달성하기 위한 대표적인 수단으로 두 가지가 있는데, 특정기술을 채택하도록 하는 방법과 배출허용기준을 설정하고 준수하도록 하는 방법이 있다. 후자가 우리나라에서 오염물질의 배출을 억제하는 대표적인 수단이다. 이 기준은

사업주체에게 법적 구속력을 가지기 때문에 그 위반시 각종 하명처분 즉, 개선명령·배출부과금 등의 규제조치가 뒤따른다. iii)세 번째 수단은 직접적 규제수단으로 현재 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 신고제, 인·허가제 등은 배출시설 또는 방지시설을 설치하거나 변경할 때 신고하거나 허가를 받도록 하는 것이다. 작위·부작위·수인 등의 의무를 부과하는 하명처분도 주요한 수단인데, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법 등은 사업자에 대하여 개선명령을 명할 수 있도록 규정하고 있다. 또 이와 같은 하명처분을 이행하지 않을 경우에는 제재적 명령이나 조치를 취할 수 있는데 대기환경보전법, 수질환경보전법, 유해화학물질관리법 등에서 조업정지명령, 시설이전명령, 허가취소, 위법시설 폐쇄조치 등이 있다. iv)네 번째 수단은 지역·지구의 지정이다. 그린벨트의 예와 같이 토지의 효율적 이용을 위하여 설정된 국토의계획및이용에관한법률상의 지역·지구가 실제로 환경보전의 기능도 수행하고 있다.¹³⁾ 환경정책기본법은 환경오염이 심각하거나 생태계의 변화가 현저한 지역을 특별대책지역으로 지정하고, 그 지역의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하도록 하고 있다.

(라) 환경행정법 형식의 4단계(경제적 유인책)

환경행정법 형식의 4단계는 일반국민으로 하여금 공법적 의무를 ‘경제적 유인’(economic incentive)에 의하여 이행하도록 하는 것이다. 명령통제방식은 개별기업의 구체적 사정을 감안하지 않고 획일적 기준을 강요하기 때문에 경제적으로 효율적이지 못하다. 경제적 유인책은 시장메커니즘을 통하여 환경오염을 효율적으로 해결하기 위한 것으로 이 유인으로 피규제자들의 자발적 협조를 얻어내고 환경오염방지기술을 개발하도록 유도하는 장점이 있다. 현행 대기환경보전법과 수질환경보전법상 시행되고 있는 배출부과금제도(emission charge system)와 환경개선비용부담법상의 환경개선부담금, 그리고 환경정책기본법, 폐기물관리법 등에 규정된 정부에 의한 보조금지원제도(governmental subsidy) 등이 이 유

13) 여기에 관하여는 고문현주정갑, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법 연구』, 울산대학교출판부, 2005, 73-91쪽 참조.

형에 속한다고 할 수 있다. 앞으로 규제개혁의 기치 아래 규제형식의 중점이 명령 통제방식에서 경제적 유인책으로 이행해 갈 것으로 보인다.

(마) 환경행정법 형식의 5단계(통합오염관리방안에 의한 규제)

환경행정법 형식의 5단계는 통합오염관리방안에 의한 규제이다. 현행 대기환경보전법, 수질환경보전법, 토양환경보전법은 매체가 분할되어 있다는 전제하에 각 매체로 흘러나오는 오염물질을 규제하고 있다. 그런데 이와 같은 배출구를 통한 오염물질의 배출을 규제하는 매체별 분할규제방식은 환경문제가 그 상호관련적·매체교환적인 특성 때문에 효과적인 해결을 기대하기 곤란하다.¹⁴⁾ 즉, 오염물질은 최초로 배출된 매체에 머물러 있지 않고 매체를 전전 순환하기 때문에, 매체별로 배출구를 아무리 단속하여도 이미 나온 오염물질은 다른 형태로 변하여 다른 매체를 오염시키므로 종합적인 환경개선효과면에서는 비효율적일 수밖에 없다. 이러한 배경에서 탄생한 통합오염관리방식(Integrated Pollution Prevention and Control: IPPC)은 어떤 산업공정의 작동이 있기 전에 그 공정에 따른 위해도를 지역의 환경용량과 비교하여 종합적으로 평가하고 통합적 의사결정에 따라 하나의 통합된 허가를 발부하는 것으로 미국이나 영국을 위시한 OECD회원국 등 주요 선진국들은 그런 배경에서 통합오염관리방식을 제도화해 오고 있다.¹⁵⁾

2. 특색

(1) 과학기술관련성

환경행정법은 국민의 건강하고 쾌적한 생활을 유지하기 위한 환경기준의 달성을 목표로 한다. 환경기준의 달성을 위하여 개별 환경행정법은 배출허용기준, 방

14) 홍준형, “우리나라 환경정책기본법의 개정방향”, 노상환 편, 『우리나라 환경법체계정비에 관한 연구Ⅱ-환경정책기본법, 상수원보호 및 그린벨트지역법령정비를 중심으로-』, 한국환경정책·평가연구원, 1998, 103쪽.

15) 홍준형, 위의 글, 103쪽-112쪽.

류수수질기준, 폐기물처리의 기준과 방법 등을 정하고, 배출시설, 방지시설, 하수종말처리시설, 폐기물처리시설 등 각종 환경기초시설의 설치·운영방법 등을 규정하고 있다.

예컨대 굴뚝배출가스자동감시체제 또는 굴뚝원격자동감시체제는 과학적 상시 감시를 통해 대기오염으로 인한 피해를 미연에 방지할 수 있을 뿐만 아니라 총량 규제 실시, 배출권거래제 도입 등과 같은 오염물질 총량관리를 위한 사전적 인프라 구축 측면에서도 매우 큰 의의를 가진다. 굴뚝별로 오염물질의 성분별 배출상태, 생산공정, 가동상태 등을 실시간대로 별도 파악할 수 있기 때문에 단속의 효율성을 높일 수 있고, 긴급사태의 예측 및 사고의 신속대처, 공정관리 등에 활용할 수 있는 등 많은 효과가 있어 그 설치가 계속 확대되는 추세이다.¹⁶⁾

이와 같은 것은 모두 과학적 방법에 기초하여 그 산출물을 법령에 반영한 것이기 때문에 환경행정법은 당연히 과학기술적인 요소들이 많다. 과학기술의 발달에 의하여 환경오염사건이 뒤늦게 밝혀지는 경우도 있다. 예컨대 베토벤(Rudwig van Beethoven)의 死因이 납중독 때문이라는 것이 최근에 밝혀졌다.¹⁷⁾

한편, 환경기술에 대한 개발·보급은 환경규제와 반비례한다. 예컨대 폐수종말처리시설이나 하수종말처리시설의 처리기술이 고도화되면 그 처리구역 내의 시설 입지규제가 그만큼 완화될 수 있다. 따라서 환경행정법은 환경기술 수준에 따라 가변적일 수밖에 없다.¹⁸⁾ 그런데 새로운 과학기술이 개발될 때마다 정부가 이 새로운 기술수준에 맞추어서 환경기준을 강화하기 때문에¹⁹⁾ 기업은 새로운 기술을 개발할 인센티브를 가지게 되지 않는다. 즉 기술을 개발해봐야 과학기술을 사용하는 개인과 기업은 비용적인 부담을 감수하여야 한다. 그 결과 기술자와 과학기

16) 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005, 591쪽.

17) 1827년 베토벤이 56세로 사망했을 때 死因은 肝臟病과 水腫으로 알려졌으나, 15cm길이의 머리카락 한 올을 가지고 몸전체의 DNS[디옥시리보스核酸]구조를 분석한 결과, 死因이 중금속에 오염된 물고기를 너무 많이 먹어 납중독 때문이라는 것을 밝혀내게 되었다. Die Welt, 1999. 2. 15, 1쪽.

18) 조현권, 『환경법』, 법률문화원, 2006, 143쪽.

19) 예: 미국 대기정화법(Clean Air Act)에서 오염물질의 배출을 억제하기 위하여 법률집행 당시 구득가능한 최고의 기술(Best Available Technology)을 채택하도록 규정하였다.

술을 이용한 상품의 판매인에게 환경행정법은 자유로운 생산과 판매를 저해하고 생산과 판매비용을 증대시키는 자승자박의 규범으로 보일 수 있다. 이러한 측면에서 환경행정법은 과학기술의 사용을 통제하고 제한하는 기능을 한다고 할 수 있으나, 이는 환경행정법의 일차적인 과제이기도 하다.²⁰⁾

그러나 환경행정법을 과학기술의 통제적이고 제한적인 기능으로만 이해하는 시각은 정당하지도 않을 뿐만 아니라 불가피한 면도 많다. 왜냐하면 환경행정법의 다른 주요한 기능은 민주적 법치국가에서 기술개발과 발전을 가능하게 하고 충분한 기술수용성을 마련하는 데에도 있기 때문이다. 과학연구자, 기술개발자 및 기술시설물의 운영자의 기본적인 측면에서 볼 때에 환경행정법은 법적인 기본요건을 확보함으로써 환경에 대한 일정한 수준을 가진 기술만을 사용하게 한다. 예를 들면 대기환경보전법에서 특정된 자동차배출가스의 양을 제한하게 되면 자동차의 특정된 배출가스를 정화하는 기술장치가 시장에서 등장하게 된다. 여기서 환경행정법은 한편으로 과학기술의 기준을 설정하고 시장을 형성시켜 주는 기능을 하며, 다른 한편으로 법적 안정성의 보장을 포함하는 법적인 기술전파의 요건을 보장하는 기능을 수행할 수 있다. 기술의 발전은 원칙적으로 이러한 기술을 사용한 제품의 판매량을 증대시키는 기회를 제공한다. 예를 들면 지금까지 자동차의 기술적도는 자동차의 속도, 안전성 및 편의성 등에 의하여 자동차의 기술수준과 가격이 결정되었다. 자동차연료에 환경세를 부과하게 되면 자동차연료는 가격이 상승하게 되므로 자동차의 기술은 이제 연료를 보다 적게 소모하는 기술로 발전하게 된다. 시장에서 자동차의 경쟁력은 자동차의 안전성과 편의성만으로 결정되지 않고, 보다 적은 에너지를 소모하는 자동차가 시장경쟁에서 우위를 점하게 되므로 자동차에 대한 과학기술은 환경친화적으로 발전한다.²¹⁾

또한 과학기술의 발전은 DDT의 예가 이를 웅변적으로 나타내어 주듯이 항상 긍정적인 측면만 있는 것은 아니라 새로운 과학기술이나 그 산출물을 지정

20) 김해룡·이종영, “과학기술의 발전과 환경법의 과제”, 『한국 법학 50년-과거·현재·미래』 (II), 대한민국건국 50주년기념 제1회 한국법학자대회 논문집, 한국법학교수회, 1998. 12., 601쪽.

21) 김해룡·이종영, 위의 글, 602-603쪽.

된 방식으로 사용한 후에 발생하는 예측하지 못한 부작용이 있다는 한계가 있다.²²⁾

(2) 지나친 하위법령 위임방식

무분별한 위임입법현상은 환경규제 현실에서 중요한 영향을 미치는 요인들이 법률보다는 하위명령인 행정입법 수준에서 결정되는 경우가 많고, 이것은 환경규제의 내용과 정도가 국회가 아니라 정부의 결정에 좌우된다는 것을 의미한다. 가령 개별 환경법상의 규제기준들, 예컨대 배출허용기준은 법률이 아니라 시행령의 수준에서 결정되며, 규제대상 오염물질의 종류 역시 대부분 시행령, 시행규칙에서 결정되고 있다. 이러한 사정은 각 규율들의 법적 성질 내지 그 구속력의 정도에 관하여 매우 복잡한 문제를 수반한다. 민간의 기술규범들은 관계 전문가단체나 협회 또는 그들의 합동조직체들에 의해 발간되는데, 상호이해관계를 달리하는 조직체들에 의해 공동으로 제정되기도 한다. 전술한 모든 규율들은 형식적 의미의 법률에서 규정하고 있는 법적 요건들을 구체화하는 것들이다. 그리고 민간의 기술규범들이 행정규칙이나 법규명령에서의 규율보다 더 구체적이고 그 양도 광범위한 사정이다.²³⁾

환경입법에서 위임입법이 빈번히 나타나는 것은 과학기술입법 등의 다른 전문 기술적 분야에서 볼 수 있듯이 사안의 전문기술성, 국회의 입법능력 및 시간의 부

22) 김해룡·이종영, 위의 글, 607쪽; Rachel Carson, *Silent Spring*, Harmondsworth, Penguin, 1965, 31-32쪽. Carson여사는 여기에서 그 당시 과학기술발전의 대명사라 할 수 있는 DDT의 폐해를 통렬하게 비판함으로써 1970년대 초 미국과 유럽에서 DDT의 사용을 규제하게 만드는데 선구자적인 역할을 하였다. Al. Gore, *Earth in the Balance*, Houghton Mifflin Company, New York, 1992. 서문 참조; E. Enger & B. Smith, *Environmental Science*, 7/e, McGraw-Hill, 김종욱外 역, 『환경과학개론』, 북스힐, 2001, 409쪽; Jeremy Rifkin, 김명자/김건 譯, 『엔트로피(Entropy)』, 두산동아, 1998, 334쪽; 김명자, “야누스의 얼굴, DDT”, 『환경리포트』, 통권 제11호, 1994년 11·12월호, YMCA국제환경정보교육센터, 1994. 12, 165-167쪽.

23) 김해룡·이종영, 위의 글, 619쪽; 김해룡, “환경기준(Umweltstandards)에 관한 법적 문제”, 『환경법연구』, 제19권, 1997, 165쪽.

족, 사정변화에 따른 유연성 부여 등 여러 가지 합리적인 이유가 있다. 사실상 이러한 현상은 늘 있어왔고 우리나라만의 특유한 현상도 아니며, 현대국가가 직면하고 있는 상황의 어려움에 비추어 볼 때 여기에는 불가피한 면이 있다. 그러나 이러한 위임입법의 확대는 민주주의의 핵심요소인 의회입법의 원칙을 형해화함으로써 입법의 민주적 정당성의 기초를 손상시킨다는 점에서 결코 가볍게 생각할 문제가 아니다. 또한 정부에 의한 환경입법과정에서 관련부서나 이익집단의 영향력이 지나치게 행사되어 환경입법의 궁극적 수혜자인 일반 국민의 이익이 무시되고, 논의의 초점이 입법목적의 달성을 위한 환경행정법적 규율의 타당성 또는 합목적성 보다는 이해관계에 대한 타협과 조정에 집중될 위험이 있다.²⁴⁾

(3) 집행결함

아무리 환경행정법제가 잘 정비되어 있다고 해도 그 실효성이 없으면 환경문제의 해결을 기대할 수 없을 것이다. 집행결함 또는 실효성의 결여는 다른 법분야에서도 문제되지 않는 것은 아니지만, 특히 환경행정법분야에서 현저하게 나타나는 현상이다.²⁵⁾

그 대표적인 예로 폐기물발생억제·재활용의무의 실효성에서 볼 수 있다. 현행 「자원의절약과재활용촉진에관한법률(이하에서는 이를 ‘자원재활용법’이라 한다) 제41조 제1항과 제2항은 폐기물발생억제와 재활용의무에 위반한 경우 300만원 또는 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있다. 그러한 이러한 과태료의 제재는 형벌도 아니고 커다란 재정적 부담도 주고 있지 못해서 실효성을 담보하지 못하고 있다. 아울러 자원재활용법상 폐기물부담금의 산출기준(즉 자원재활용법시행령 제10조, 제11조 관련 별표2)을 보면, 폐기물배출자의 유인을 이끌어 내기에는 현실성이 없는 것으로 보인다.

24) 조홍식·송상현·노상환, 『우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I』, 한국환경정책·평가연구원, 1997, 26쪽 이하.

25) 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005, 1064쪽 참조.

[별표 2] <개정 2007.3.27> - 폐기물부담금의 산출기준(제11조관련)

품목 구분	종별 및 규격	요율 및 금액 기준
1. 살충제, 유독물제품	가. 플라스틱용기 (1) 500mL 이하 (2) 500mL 초과	개당 24.9원 개당 30.7원
	나. 유리병 (1) 500mL 이하 (2) 500mL 초과	개당 56.2원 개당 84.3원
	다. 금속캔 (1) 500mL 이하 (2) 500mL 초과	개당 53.9원 개당 78.2원
	2. 부동액	부동액 ℓ당 189.8원
3. 껌	껌	판매가의 1.8% (수입의 경우 수입가의 1.8%)
4. 1회용기저귀	1회용기저귀	개당 5.5원
5. 담배	판매가격 200원 이하인 담배와 「지방세법」 제231조, 제232조 및 제233조의9에 따라 담배소비세를 면제하거나 환급하는 담배는 제외한다.	20개비당 7원
6. 플라스틱제품	가. 플라스틱을 재료로 사용하여 제조 또는 수입된 건축용 플라스틱 제품(플라스틱 관 및 건축용 단열재를 포함한다)	합성수지 투입 kg당 75원
	나. 플라스틱을 재료로 사용하여 제조 또는 수입된 그 밖의 플라스틱 제품 및 포장재	합성수지 투입 kg당 150원

위 별표 2에 의하면 1회용기저귀의 경우 개당 5.5원 하고 있다. 이러한 금액으로는 회수자가 스스로 회수하는 데 소요되는 비용에도 미치지 못하는 것으로서 회수의지를 이끌어 내기에는 부족하고, 만일 이를 회수하지 않고 방치하거나 무단폐기할 경우 또는 일반폐기물로 처리할 경우 환경에 막대한 부담을 주게 될 것이다. 이러한 점을 생각한다면 자원의 효율적인 이용과 환경친화

적인 폐기물처리를 담보하기 위해 현행 과태료의 액수를 대폭인상하고, 아울러 사업자에 대한 행정처분도 병행하는 것이 현실적일 것이다. 또한 형사적 제재를 통해 자발적인 발생억제나 재활용을 유도하는 데에는 한계가 있지만, 현실의 폐기물관리실태와 환경문제의 심각성에 비추어 보면 발생억제나, 재활용의무의 해태는 폐기물의 무단투기·불법처리 등에 버금가는 환경규범위반으로 볼 수 있을 것이다.²⁶⁾

이러한 집행결여의 문제점은 빈용기보증금제도에서도 그대로 나타나고 있는데, 여기에 관하여는 후술한다.

(4) 계획법적 성격

환경행정법은 계획법의 성격을 가진다. 환경정책기본법을 비롯하여 각종 환경오염규제법은 환경보전계획을 수립하고, 전국적으로 또는 지역적 환경 기준을 설정하여, 거기에 따라 배출규제 등의 환경행정을 수행하고 있으므로 미래지향적 목표를 달성하기 위한 계획법의 성격을 가진다.²⁷⁾

(5) 변형된 과징금제도

대기환경보전법상 배출허용기준에 위반한 사업장에 대해서는 개선명령, 조업정지명령 등 배출규제명령을 발할 수 있다(동법 제16조·제17조). 즉 환경부장관은 동법 제14조 규정에 의한 신고를 한 후 조업 중인 배출시설에서 배출되는 오염물질의 정도가 배출허용기준을 초과한다고 인정하는 때에는 일정한 기간을 정하여 사업자에게 그 오염물질의 정도가 배출허용기준 이하로 내려가도록 개선명령을 할 수 있으며(동법 제16조), 개선명령을 이행하지 아니하거나, 기간 내에 이행은 하였으나 검사결과 배출허용기준을 계속 초과하는 때에는 당해 배출시설의 전부 또는 일부에 대한 조업정지를 명할 수 있다(동법 제17

26) 정훈, “폐기물처리에 관한 법적 고찰-한국의 폐기물관리법과 독일의 순환관리 및 폐기물법(KrW-/AbfG)를 중심으로-”, 전남대학교대학원 박사학위논문, 2001, 165쪽.

27) 김변용·오영석, 『환경행정학-지속가능 발전의 거버넌스-』, 대영문화사, 2004, 241쪽.

조 제1항).

한편, 동법은 조업정지명령 대신 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있는데, 환경부장관은 일정한 배출시설을 설치·운영하는 사업자에 대하여 동법 제20조 규정에 의한 조업정지를 명하여야 하는 경우로서 그 조업정지가 주민의 생활, 대외적인 신용·고용·물가 등 국민경제 기타 공익에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 조업정지처분에 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다(동법 제20조의2 제1항). 즉, 조업정지처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 한 제20조의2는 규제완화차원에서 사업자가 과징금을 납부하는 대신 조업정지명령을 면하게 함으로써 조업을 계속할 수 있도록 한 것이다.

환경부장관은 개선명령을 받은 자가 개선명령을 이행하지 아니하거나 기간 내에 이행을 하였으나 검사 결과 배출허용기준을 계속 초과한 때에는 당해 배출시설의 전부 또는 일부에 대하여 조업정지를 명할 수 있다(수질환경보전법 제49조). 다만, 조업정지를 명하는 것이 주민의 생활, 대외적인 신용·고용·물가 등 국민경제 기타 공익 등에 현저한 영향을 끼칠 우려가 인정되는 경우에는 조업정지처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있다(동법 43조).

그러나 이와 같은 대기환경보전법이나 수질환경보전법상의 배출허용기준이나 개선명령의 준수를 과징금이라는 금전적 수단에 의해 대체할 수 있도록 함으로써, 특히 지불능력이 충분한 사업자의 경우나 위반행위에 대한 정규적인 단속·적발에 대한 예측가능성이 확보되지 않을 경우, 자칫 처음부터 금전적 수단으로 규제를 회피하도록 만드는 결과를 초래할 우려가 있다.²⁸⁾

(6) 원인자부담원칙

원인자부담원칙이란 누가 환경오염의 방지·제거 및 피해구제에 책임을 질 것인가의 문제로서 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염 발생의 원인을 제공한자가 책임을 져야 한다는 원칙을 말

28) 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005, 598쪽.

한다.

환경정책기본법 제5조는 “사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정함으로써, 원인자책임의 원칙을 규정하고 있다. 또한 동법 제7조는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 및 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 원인자 부담원칙을 명시적으로 규정하고 있다.

한편 오늘날 환경오염에 대한 원인자부담원칙은 비용부담의 한 가지 기준일 뿐 절대적 기준은 아니다. 환경관계법에서도 환경오염의 원인이 불명하고 복잡적·누적적·장기적으로 발생한 경우가 있는데, 이 경우는 인과관계의 규명과 각자의 책임귀속의 정도를 산정하기 곤란한 문제가 있다. 이때에는 공동책임을 인정할 필요가 있고, 원인자부담원칙에 대한 광범위한 확대적용을 인정한다. 그러나 확대적용은 어디까지나 원인자부담의 원칙의 문제점을 보충하기 위한 수단으로만 적용되어야 한다.

원인자부담의 원칙은 존중되어야 하지만, 오히려 다른 사람에 대한 재산권 제한이 문제되어 갈등이 증폭되는 경우도 있다. 예컨대 원인자부담의 원칙에 따라 상수원상류지역주민에게 오염발생을 제한시키면 그들의 재산권행사가 제한되어 상·하류지역간의 갈등이 야기된다. 이러한 경우에는 손해자부담도 적용하여 상·하류지역간의 협력을 통해 환경오염을 예방하는 것이 현명하다.

이와 같이 오염자부담원칙에 대한 광범위한 확대적용을 인정하고, 나아가 원인자부담원칙과 손해자부담을 공동적용하거나, 시설물 또는 사업양수인에게 원인이 부담할 의무를 승계시키며, 환경오염자 뿐만 아니라 환경훼손원인자에 대한 비용부담과 책임을 지우는 환경훼손자책임으로까지 그 책임을 확대시켜 나가고 있지만, 우리 환경관계법은 원인자비용부담원칙에 대한 사각지대도 너무 많고, 비용부담의 정도도 그 강도가 약한 경우가 많다.²⁹⁾ 그 결과 환경오염

29) 예컨대 오수를 방류수수질기준 이상으로 배출한 경우 500만원 이하의 과태료에 처할 수

이 가중되고 있다. 그래서 개정된 환경범죄단속에관한특별조치법은 환경오염 동기를 억제하기 위하여 환경오염으로 인한 경제적 이득을 박탈하도록 규정하고 있다.³⁰⁾

(7) 환경보전과 경제개발의 조화적 고려

“환경보전”이란 환경오염으로부터 환경을 보호하고 오염된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위를 말한다(환경정책기본법 제3조 제5호). “환경오염”이란 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염·수질오염·토양오염·해양오염·방사능오염·소음·진동·악취 등으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다(동법 제3조제4호). 따라서 환경의 보전을 위해서는 대기오염·수질오염·토양오염·해양오염·방사능오염·소음·진동·악취 등을 야기하는 산업활동을 일정수준으로 또는 환경오염을 야기하지 않는 방법으로 제한하지 않으면 안 된다. 즉 환경보전은 재산권의 행사나 영업의 자유와 같은 다른 기본권의 제한을 전제로 한다.

예를 들어 상수원상류지역의 토지이용규제를 함으로써 상수원의 물을 이용하는 하류지역 주민의 환경권이 보장되고, 공장의 가동률을 낮추어 대기오염물질과 소음을 줄임으로써 공장인근 주민의 정온한 생활이 보장되기 때문에 환경보전은 다른 사람의 재산권의 자유 또는 영업의 자유의 제한을 전제로 하지 않을 수 없다.

이와 같이 환경보전은 다른 기본권의 제한을 전제로 하기 때문에 다른 기본권과 긴장관계에 놓이게 되는데, 이 경우 환경보전과 다른 기본권의 적절한 조화를 위해 법익형량의 문제가 발생한다.³¹⁾

한편, 환경보전은 경제성장의 장애요인을 작용할 수 있다. 환경보전과 다른 재

있도록 규정되어 있으나, 이는 처리비용이 500만원 이상일 경우에는 실효성이 없는 규정이며, 유독물관리기준에 위반하여 유독물을 대량 불법보관방치하여 수억원의 이익을 얻어도 6월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있어 별칙규정이 실효성이 없다.

30) 조현권, 『환경법』, 법률문화원, 2006, 159쪽.

31) 조현권, 위의 책, 143쪽-144쪽.

산권의 행사 즉 개발권의 행사, 영업의 자유 등이 상충될 경우, 환경보전을 위하여 이러한 자유가 제한될 수 있다.

예컨대 자연생태계의 보전을 위하여 댐건설사업이 제한될 수 있다. 이와 같이 환경보전의 범위 여하에 따라 상대적으로 개발이 제한될 수 있다. 따라서 환경행정법은 경제성장·개발의 논리에 의해 항상 도전을 받는다.

이에 환경과 개발의 적절한 조화의 문제가 발생한다. 한강수계법 제8조에서 지역수질관리상 필요하다고 인정하는 경우 시장·군수가 오염총량제를 실시할 수 있도록 하여 관할구역 안에서 발행하는 오염물질량과 지역개발계획으로 인한 오염물질량의 증가를 총량으로 관리하도록 함으로써 지역개발과 수질보전을 함께 도모할 수 있도록 하고 있다.³²⁾

(8) 협동의 원칙

환경보전은 국가의 힘만으로는 실현할 수 없으며 국가와 지방자치단체, 일반국민, 사업자, 더 나아가 다른 국가 등의 긴밀한 협력을 통해서만 실현될 수 있는바, 이것이 환경행정법상의 협동의 원칙이다. 환경정책기본법은 제4조 내지 제6조에서 국가 및 지방자치단체의 책무, 사업자의 책무 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 한다고 하여 협동의 원칙을 명시적으로 규정하고 있다. 자연환경보전법 제4조 제2항, 환경개선비용부담법 제4조 및 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제5조와 제6조도 같은 취지를 규정하고 있다. 이러한 협동의 원칙이 환경보전에 대한 국민의 적극적이고 능동적인 참여와 협조를 유도하는 원칙으로서 의미를 갖기 위해서는 국민의 환경정보에의 자유로운 접근과 환경정책의 형성과정에의 참여기회가 법적으로 보장되는 것이 필요하다.³³⁾

32) 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005, 785쪽.

33) 조현권, 앞의 책, 163쪽.

Ⅲ. 환경기준

1. 환경기준의 의의

환경기준은 한 나라에서의 환경보호정책의 실효성을 보장하기 위하여 개별 환경매체별로 작성되는 통일적인 기준을 말한다.³⁴⁾ 이는 일면에 있어서 과학기술적인 수준을 반영하여 국민의 건강보호를 위한 목적을 가지며, 타면에서는 그 나라의 경제적·산업적 수준을 반영하여 그 나라에서의 수인가능한 환경오염허용치를 제시하는 기능을 수행한다. 따라서 환경기준은 그 기준하에서의 환경오염행위이면 국민에 대한 신체적 피해나 환경에의 피해가 방지된다는 의미를 갖는 것이 아니라, 한 나라에서의 경제적 이해관계 등을 반영하여 그 나라에서의 수인가능한 환경오염허용치를 제시하는 정치타협적인 산물로서의 기준을 의미한다고 봄이 타당하다. 이는 행정법적 측면에서의 규제수단으로서 환경행정정책이나 집행에 있어서 하나의 규범적 기준이 되는 것이다. 환경정책기본법은 정부가 환경기준을 설정하고, 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 노력하여야 한다고 의무지우고 있다(제10조 제1항).

2. 환경기준의 구체화

환경정책기본법이 예정하고 있는 환경기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있고(동법 제10조 제2항), 그에 따라 동법시행령 제2조는 별표 1에서 대기, 수질(하천·호소·지하수·해역별 허용기준), 소음(지역별 허용기준)의 3개 분야에 있어서의 기준을 구체적 수치로 설정하여 놓고 있다. 또한 현실적으로 적절한 환경기준을 설정하고 유지하도록 하기 위하여 실제적인 환경상태를 측정할 수 있는 제도로서 환경오염의 상시측정망의 제도를 운영하고 있다. 즉 환경정책기본법은 정부로 하여금 환경오염상황을 상시 조사하고, 이를 위하여 환경오염의 감시, 측

34) 류지태, 『환경법』, 고려대학교출판부, 2000, 83쪽.

정체제를 유지하여야 한다고 규정하고 있으며(제15조 제1항, 제2항), 이에 따라 개별법에서 관련규정을 두고 있다(대기환경보전법 제3조, 제4조). 현재 환경오염의 상시측정은 지방환경청과 시도 보건환경연구소에서 실시하고 있다.³⁵⁾

3. 환경기준과 구체적 허용기준과의 관계

환경기준은 그 자체로서는 추상적인 내용만을 의미하므로 현실적으로 실효성을 갖도록 하기 위하여 이를 개별적인 환경매체에 따라서 구체적인 허용기준으로서 수치화할 필요가 있다. 이러한 기준으로서는 대기허용기준, 수질허용기준 및 소음·진동허용기준이 있다.

이 때의 환경기준과 이러한 구체적 허용기준 사이의 관계에 대해서는, 양자를 구별하여 전자는 추상적 기준으로서 법적 구속력을 갖지 않는 것이며 따라서 위반에 대해서도 처벌의 대상이 되지 않는데 반하여, 후자는 법적 구속력을 가지며 따라서 위반의 경우에 처벌의 대상이 된다고 보는 것이 타당하다. 즉 현실적으로 환경기준 위반의 경우란, 국가의 환경정책목표의 수정을 필요로 하는 상황의 존재를 의미하는 것이라고 보아야 하며 따라서 이 때에는 그 위반에 대한 제재여부를 논하는 것은 무의미하다고 보아야 할 것이다. 따라서 양자의 관계는 추상적인 기준과 구체적인 기준의 형식적 차이밖에 없다고 보아야 할 것이다. 그 위반여부가 논의되는 대상은 추상적인 환경기준이 아니라 구체적인 허용기준에 국한하여 검토될 뿐이다.³⁶⁾

4. 환경기준의 법적 효과

환경기준은 그 추상적인 성격으로 인하여 그 자체로는 행정의 목표에 지나지 않으며, 외부적으로 직접적인 법적 효과가 발생하지 않는다. 따라서 구체적인 행정작용에 있어서 행정청이 반영하여야 할 준거기준 정도의 의미를 갖게 된다(환

35) 류지태, 위의 책, 84쪽; 홍준형, 앞의 책, 171쪽.

36) 류지태, 위의 책, 84-85쪽.

경정책기본법 제11조 제1항).³⁷⁾

IV. 환경행정법의 처분기준과 관련한 문제점 및 개선방안

1. 서설

환경행정법은 비교적 늦게 제정된 편이어서인지 환경관련법률-시행령-시행규칙사이의 관계가 다른 법에 비하여 비교적 체계적인 것 같다. 이하에서는 환경행정법의 처분기준과 관련한 문제점을 대기환경보전관련법령, 수질환경보전관련법령의 순으로 알아보고 그 개선방안, 환경개선부담금, 폐기물관련법령 등에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 환경보전관련법령의 처분기준과 관련한 문제점

(1) 대기환경보전관련 법령

(가) 행정처분기준

대기환경보전법 제51조의 규정³⁸⁾에 의한 행정처분기준은 별표 33과 같다(동법

37) 류지태, 위의 책, 85-86쪽; 이에 대하여 홍준형교수는 환경기준의 불완전법규성에도 불구하고 환경기준은 일정한 경우(환경영향평가에 있어서의 평가기준, 개별법상 허가기준에 있어 환경배려조항이 있는 경우, 사전환경성검토협의시 환경기준의 유지, 총량규제의 기준 또는 근거를 제공하는 기능, 오염발생원에 대한 민사상의 손해배상청구나 유지청구소송에 있어서 受忍限度를 판단하는 중요한 기준, 각종 환경정책이나 제도의 도입여부, 시행시기 등을 판단하는데 중요한 기준)에는 법규범적 의미를 갖는다고 한다. 홍준형, 앞의 책, 176-177쪽.

38) 대기환경보전법 제51조(결함확인검사 및 결함의 시정) ① 자동차제작자는 배출가스보증기간 내에 운행 중인 자동차에서 나오는 배출가스가 배출허용기준에 맞는지에 대하여 환경부장관의 검사(이하 "결함확인검사"라 한다)를 받아야 한다. ②결함확인검사 대상 자동차의 선정기준, 검사방법, 검사절차, 검사기준, 판정방법, 검사수수료 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. ③ 환경부장관이 제2항의 환경부령을 정하는 경우에는 관계 중앙행

시행규칙 제122조 제1항). 환경부장관, 시도지사 또는 국립환경과학원장은 위반 사항의 내용으로 보아 그 위반정도가 경미하거나 기타 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 별표 33의 규정에 의한 조업정지·업무정지 또는 사용정지 기간의 2분의 1의 범위안에서 그 행정처분을 경감할 수 있다(동법시행규칙 제122조 제2항).

① 일반기준

가. 위반행위가 2 이상일 때에는 각 위반사항에 따라 각각 처분한다 ("마"의 운차의 배출허용기준 위반행위가 2 이상일 때에는 각 행정처분기준을 합산한다).

나. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분기준은 당해 위반행위가 있는 날 이전 최근 1년[제2호 가목 및 라목의 경우에는 최근 2년(가목 중 (4), (8)에서 매년의 경우에는 최근 1년, 제2호 나목의 경우에는 최근 3월]간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 배출시설 및 방지시설에 대한 위반횟수는 배출구별로 산정한다.

다. 이 기준에 명시되지 아니한 사항으로 처분의 대상이 되는 사항이 있을 때에는 이 기준 중 가장 유사한 사항에 따라 처분한다.

② 개별기준

가. 배출시설 및 방지시설 등과 관련된 행정처분기준(생략)

나. 측정기기의 부착·운영 등과 관련된 행정처분기준

정기관의 장과 협의하여야 하며, 매년 같은 항의 선정기준에 따라 결함확인검사를 받아야 할 대상 차종을 결정·고시하여야 한다.④ 환경부장관은 결함확인검사에서 검사 대상자가 제작차배출허용기준에 맞지 아니하다고 판정되고, 그 사유가 자동차제작자에게 있다고 인정되면 그 차종에 대하여 결함을 시정하도록 명할 수 있다. 다만, 자동차제작자가 결함사실을 인정하고 스스로 그 결함을 시정하려는 경우에는 결함시정명령을 생략할 수 있다. ⑤ 제4항에 따른 결함시정명령을 받거나 스스로 자동차의 결함을 시정하려는 자동차제작자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 그 자동차의 결함시정에 관한 계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받아 시행하고, 그 결과를 환경부장관에게 보고하여야 한다. ⑥ 환경부장관은 제5항에 따른 결함시정결과를 보고받아 검토한 결과 결함시정계획이 이행되지 아니한 경우, 그 사유가 결함시정명령을 받은 자 또는 스스로 결함을 시정하고자 한 자에게 있다고 인정하는 경우에는 기간을 정하여 다시 결함을 시정하도록 명하여야 한다.

위반사항	근거법령	행정처분기준			
		1차	2차	3차	4차
(1) 법 제15조의2*제1항의 규정에 의한 측정기기의 등의 조치를 하지 아니하는 경우	법 제20조				
(가) 적산전력계 미부착		경고	경고	경고	조업정지 5일
(나) 사업장안의 일부 굴뚝자동측정기기 미부착		경고	경고	조업정지 10일	조업정지 30일
(다) 사업장안의 모든 굴뚝자동측정기기 미부착		경고	조업정지 10일	조업정지 30일	허가취소 또는 폐쇄
(라) 영 별표 2 제2호라목의 규정에 의하여 굴뚝자동측정기기의 부착이 면제된 보일러로서 사용연료를 6월 이내에 청정연료로 변경하지 아니한 경우		경고	경고	조업정지 10일	조업정지 30일
(마) 영 별표 2 제2호바목의 규정에 의하여 굴뚝자동측정기기의 부착이 면제된 배출시설로서 6월 이내에 배출시설을 폐쇄하지 아니한 경우		경고	경고	폐쇄	
(2) 제15조의2제3항제1호의 규정에 의한 배출시설 가동시에 굴뚝자동측정기를 고의로 작동하지 아니하거나 정상적인 측정이 이루어지지 아니하도록 하여 측정항목별 상태표시(보수중, 동작불량등) 또는 전송장비별 상태표시(전원단절, 비정상)가 1일 2회이상 나타나는 경우가 1주동안 연속하여 4일이상 계속되는 경우	법 제20조	경고	조업정지 5일	조업정지 10일	조업정지 30일
(3) 법 제15조의2제3항제2호의 규정에 의한 부속마모·고장 또는 훼손되어 정상적인 작동을 하지 아니하는 측정기기를 정당한 사유없이 7일 이상 방치하는 경우	법 제20조	경고	경고	조업정지 10일	조업정지 30일
(4) 법 제15조의2제3항제3호의 규정에 의한 측정기기를 조작하여 측정 결과를 누락시키거나 허위로 측정결과를 작성하는 경우	법 제20조				
(가) 측정기기 등의 측정범위 등에 관한 프로그램을 조작하는 경우		경고	조업정지 10일	조업정지 30일	허가취소 또는 폐쇄
(나) 측정기기 또는 전송기의 입출력 전류의 세기를 임의로 조작하는 경우		경고	조업정지 5일	조업정지 10일	허가취소 또는 폐쇄
(다) 교정가스 또는 교정액의 표준값을 허위로 입력하거나 부적절한 교정가스 또는 교정액을 사용하는 경우		경고	경고	조업정지 5일	조업정지 10일
(5) 법 제15조의2제4항의 규정에 의한 운영·관리 기준을 준수하지 아니하는 경우	법 제15조의2 제5항·제6항				
(가) 굴뚝자동측정기기가 법 제7조의 규정에 의한 대기 오염공정시험 방법에 부합하지 아니하도록 한 경우		경고	조치명령	조업정지 10일	조업정지 30일
(나) <삭제>					
(다) 영 제13조의2의 규정에 의한 관제센터에 측정자료를 전송하지 아니한 경우		경고	조치명령	조업정지 10일	조업정지 30일
(6) 법 제15조의2제6항의 규정에 의한 조업정지명령을 위반한 경우	법제20조	허가취소 또는 폐쇄			

* 현행 대기환경보전법 제32조(측정기기의 부착 등)의 오식인 듯하다. 왜냐하면 현행 대기환경보전법 제15조에 는 황사피해 방지를 위한 국제협력이 규정되어 있고 별도로 제15조의2도 없다.

(나) 개별기준의 적절성에 대한 평가

나. 측정기기의 부착운영 등과 관련된 행정처분기준 중에서, (2) 제15조의2 제3항 제1호의 규정에 의한 배출시설 가동시에 굴뚝자동측정기기를 고의로 작동하지 아니하거나 정상적인 측정이 이루어 지지 아니하도록 하여 측정항목별 상태표시(보수 중, 동작불량 등) 또는 전송장비별 상태표시(전원단절, 비정상)가 1일 2회 이상 나타나는 경우가 1주 동안 연속하여 4일 이상 계속되는 경우에 1차 경고, 2차 조업정지 5일, 3차 조업정지 10일, 4차 조업정지 30일 등으로 가중하고 있다. 그런데 3차 조업정지 10일은 (3)의 법 제15조의2 제3항 제2호의 규정(부식·마모·고장 또는 훼손되어 정상적인 작동을 하지 아니하는 측정기기를 정당한 사유없이 7일 이상 방치하는 경우에 1차 경고, 2차 경고, 3차 조업정지 10일, 4차 조업정지 30일)위반과 비교하여 볼 때(특히 3차 조업정지 10일과 비교할 때), 위법성이 중대함에도 불구하고 3차위반시의 행정처분이 조업정지 10일로 상대적으로 경미하므로 이를 가중하여 조업정지 30일, 4차위반시의 조업정지 30일을 허가취소 또는 폐쇄로 개정함이 타당하다고 본다.

(다) 대기환경보전관련법령상 문제점

현행 대기환경보전법상 배출허용기준에 대하여, 포괄위임과 이해관계인의 절차적 기본권의 침해로 요약된다.

① 포괄위임과 관련하여서는, 대기환경보전법시행령 제28조는 일정한 사유가 있는 경우에, 배출부과금의 조정할 수 있도록 하여 배출부과금 부과에 탄력성을 기하는 규정을 두고 있다. 이것은 부과금산정의 기초가 사후에 사정변경으로 인하여 달라진 경우에, 환경부장관이 고려하여 부과금산정을 사후에 변경·조정할 수 있도록 하려는 데 그 취지를 둔 제도이다. 그런데 모법에 부과금의 조정에 관한 규정이 없기 때문에 모법에 규정이 없음에도 시행령에서 배출부과금의 조정에 관한 규율을 하고 있는 것이 헌법상 위임입법의 한계를 넘은 것이 아닌지 의문이 제기될 수 있다.³⁹⁾

그리고 대기환경보전법상의 배출허용기준의 설정이 행정절차법상 입법예고에

39) 홍준형, 앞의 책, 596쪽.

관한 규정이나, 법제업무운영규정 등에 의한 절차적 통제를 제외하고는, 환경부장관에게 전부 일임되어 있다는 점이⁴⁰⁾ 문제로 지적된다.

② 이해관계인의 절차적 기본권과 관련하여, 대기환경보전법상 배출허용기준의 설정과정에 있어 위의 정부입법에 대한 절차적 통제 외에 이해관계인의 참여 및 의견수렴의 기회가 주어지지 않고 있다.

(2) 수질환경보전관련법령

(가) 배출부과금제도의 목적

배출부과금제도의 목적은 오염물질을 배출하는 행위에 대해 금전적 제재를 가함으로써 오염물질 배출자로 하여금 오염물질을 배출하지 못하도록 경제적인 유인을 하고 환경관련투자를 위한 재원조달을 함으로서 수질오염을 예방하고 오염된 수질환경을 개선함에 있다. 그러나 배출부과금제도의 오랜 시행에도 불구하고 우리의 수질환경은 좀처럼 개선되지 않고 있다. 이는 배출부과금제도가 그 기능을 제대로 발휘하지 못한 것이라고 볼 수도 있을 것이다.

(나) 수질환경보전법령상 배출부과금제도의 문제점

수질환경보전법령상 배출부과금제도의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 포괄위임과 관련하여서는 배출허용기준의 설정이 법제업무운영규정에 의한 절차적 통제를 제외하고는 환경부장관에게 전부 일임되어 있다는 점이다.⁴¹⁾ 배출허용기준의 설정과정에 그 같은 정부입법에 대한 절차적 통제 이외에 이해관계인의 참여 및 의견수렴의 기회가 주어지지 않고 있다.

둘째, 수질환경보전법은 배출허용기준을 정함에 있어 농도규제방식에 의하고 있는바, 이를 회피할 수 있는 탈법행위의 가능성, 즉 농도규제방식에 의할 경우 폐수에 오염되지 않은 물을 희석하여 배출하면 농도가 낮아져 배출허용기준 이하

40) 홍준형, 앞의 책, 582쪽.

41) 홍준형, 앞의 책, 657쪽.

로 될지라도 오염물질의 총량은 변함없이 배출될 수 있다. 그 결과 하천이 오염될 수 있다. 그러나 이러한 경우에는 배출허용기준이내의 배출이므로 배출부과금을 부과할 수 없는 문제가 있다.

셋째, 폐수배출농도가 배출허용기준의 99%나 101%나 별 차이 없으며 공공수역에 오염을 미치는 영향도 별 차이가 없다. 그런데 비슷한 오염결과가 야기되었는데 99% 배출은 합법화되어 부가금이 부과되지 아니하고 101%배출은 부과금이 부과된다면 불합리하다.

넷째, 개별업체가 배출허용기준을 준수한다고 할지라도 배출업체의 수가 계속 증가하거나 배출시설이 증가할 경우 오염부하량은 증가하는 것이다. 부연하면 배출허용기준이 농도기준이라는 점에서 환경오염의 집적현상을 막을 수 없기 때문에 배출허용기준이 잘 준수되더라도 환경악화를 막을 수 없는 경우가 생기고, 배출허용기준 내 배출이므로 배출부과금을 부과할 수 없다.

그래서 이러한 농도규제방식의 문제점을 보충하여 수질오염을 방지하기 위하여 배출허용기준이내 배출에 대해서도 배출부과금을 부과할 수 있도록 한 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 농도규제방식에 대한 배출부과금의 강화일 뿐 총량규제에 의한 배출부과금의 부과는 아니다.

수질환경보전법 제10조 제1항에서는 종래 배출시설설치변경의 환경부장관의 허가제를 신고제로 1995. 12. 29. 개정하였는바, 특히 허가제와 신고제의 대상범위를 아무런 기준도 제시하지 않은 채 대통령령에 맡김으로써 배출시설허가제의 적용범위에 관한 한 입법권을 실질적으로 행정부에게 위양해 버린 것이나 마찬가지의 결과가 되었다. 이후 개정된 시행령이 허가대상 배출시설을 극히 제한함으로써 사실상 신고제를 원칙으로 한 것과 다름없는 결과를 가져왔다.⁴²⁾

수질환경보전법시행령 제29조는 동법 제16조, 제17조, 제20조 또는 제21조의 규정에 의한 개선명령·조업정지명령·사용중지명령 또는 폐쇄명령 등을 받은 사업자가 그 명령을 이행한 때 이를 환경부장관에게 의무적으로 보고하도록 하고 환경부장관은 관계공무원으로 하여금 그 이행상태를 반드시 확인하도록 하는 사

42) 홍준형, 앞의 책, 661쪽.

항을 규정하고 있다. 그런데 문제는 동법시행령에서 규정한 명령의 이행을 보고하고 이행사항을 확인하도록 동법률에서 위임한 근거가 없다. 또한 개선명령·조업정지명령 등을 명령한 정부 스스로 그 명령의 이행상황을 확인할 수 있음에도 행정편의적으로 이행사항을 사업자에게 의무보고하도록 강제하는 것은 국민에게 새로운 의무를 부과하는 것이므로 단연히 법률에서 규정하거나 최소한 대통령령으로 위임하는 근거를 법률에서 마련토록 해야 할 것이라고 판단된다.

(3) 개선방안

대기환경보전법령 및 수질환경보전법령상의 배출허용한도의 규제에 대한 농도규제방식의 문제점을 다소나마 보완하기 위해 개정법(1995. 12. 29.)에서는 유기물질과 부유물질에 한하여 1997. 1. 1.부터 제1, 2종 사업장 등에 대한 기본부과금을 부과할 수 있도록 하였으며, 이러한 기본부과금 제도는 총량규제체도로 전환한 것은 아니지만, 총량규제로의 전환을 위한 교두보를 확보하였다고 볼 수 있다. 오염이 심한 공단이나 대도시 지역의 업체에 대해서는 오염억제를 위하여 총량제에 바탕을 둔 배출부과금제도가 오염방지를 위해서는 더 효과적이다.

하지만, 총량규제는 우선 i) 환경용량산정과 같이 기술적으로 실현하는 데 한계가 있고, ii) 오염원의 입지를 제한하고, iii) 배출물질의 종류와 한계를 정하여 특정기업 또는 기업에 할당해야 하기 때문에 이해관계인의 반발에 부딪칠 가능성이 크다. 어떤 지역이나 기업도 배출할당량을 적게 받으려 하지 않을 것이기 때문이다. 예컨대, 국제사회에서 온실가스나 오존층파괴물질을 규제하려는 선진국의 노력에 개발도상국가도 반대하고 있는 것과 마찬가지이다. iv) 이미 오염원이 밀집하여 환경용량을 초과하여 배출하고 있는 경우 총량규제를 실시하여 보상없이 일부 오염원에 대해 폐쇄조치를 시킨다는 것도 헌법상 보장된 재산권 보장에 위반되기 때문에 현실적으로 실현하는데 어려움이 많다.

따라서 부득이 농도규제방식에 의하고 있으나, 농도규제방식은 하천·호소의 구체적 수량, 오염의 정도 등 환경용량을 고려하지 않고 일률적으로 정한 것이라는 비판이 있으며, 지역환경용량을 고려하지 아니한 배출허용기준제도의 문제점

을 보완하기 위해, 환경영향평가법상의 협의기준초과부담금제도가 있다.

입법론상으로는 배출부과금제도의 단기적 보완방안으로 배출부과금 부과요소 중 지역별부과계수를 더욱 차등화 시켜 적용시키거나, 차별화농도기준을 적용하는 방안, 그리고 실무적으로는 환경영향평가법상의 오염물질농도에 관한 협의기준⁴³⁾을 강화시켜 나가는 것이 타당하다고 생각한다.⁴⁴⁾

현실적 대안으로는 국민의 경제적 부담이 적은 농도규제방식에 의존하지 않을 수 없으며, 대신 오염이 가중되고 있는 지역에 대해서는 오염원의 입지를 제한하거나 부분적으로 시설의 가동을 제한하는 등 오염원의 입지제한 조치와 부분적 총량제를 도입하고, 환경기초시설의 확충 등을 병행하여 환경을 개선해 나가는 것이 타당하다. 만시지탄격이지만 4대강법과 수도권대기환경개선에관한특별법에서 총량규제를 도입한 것은 다행이다.

(4) 폐기물관리법령

여기에서는 폐기물관리법령상 빈용기보증금제도에 대하여 살펴보기로 한다. 빈용기보증금제도는 사용된 용기의 회수·재사용을 촉진하기 위하여 반복사용이 가능한 제품의 용기의 사용에 대한 보증금을 제품가격에 추가하여 판매한 뒤, 소비자가 빈용기를 반환하는 시점에 돌려주는 제도이다.⁴⁵⁾ 예컨대 유리병에 담긴 소주나 맥주나 콜라를 살 때 소비자들이 미리 돈(보증금)을 냈다가, 나중에 빈 유리병을 동네가게에 갖다 주면 이 돈을 되돌려 받는 제도를 말한다. 빈용기보증금제도는 3개 부처로 다원화되어 있던 빈병의 재사용·재활용 제도를 2003년 1월부터 환경부로 통합·운영하고 있다(자원재활용법 제22조). 2005년 5월 현재 총 17개 업체(주류 12, 청량음료 5)의 75개 제품이 그 대상이다.⁴⁶⁾

43) 협의기준은 영향평가의 협의내용에 포함된 오염물질의 배출농도에 관한 기준치로서 환경관련법령에 규정된 법정기준(예컨대, 수질환경보전법에 의한 배출기준 등)보다 엄격하게 제시된 것을 말한다.

44) 조현권, 앞의 책, 604쪽.

45) 박군성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2006, 546쪽.

46) 통합전 「공병보증금제도」는 빈병의 재사용을 촉진하기 위하여 청량음료(콜라, 사이다, 주

이 제도는 환경보호 차원에서 1985년에 소주와 맥주병에 처음 도입되었다. 이후 1988년에 청량음료병, 1991년에 청주병·과실주병으로 대상 품목이 점차 확대되었고, 2000~2003년 평균 회수·재활용율이 약 97%로 성공적으로 수행되고 있는 재활용 시책 중의 하나이다. 그러나 회수되지 못하는 빈용기 수량만큼 보증금이 미반환되어 2000~2003년 동안 연 평균 68억원, 총 270억원의 미반환금이 발생한 것으로 추정된다.⁴⁷⁾

〈2000~2003년 빈용기 회수율 및 미반환 보증금 현황〉

구 분	계	2000	2001	2002	2003
회수·재활용율(%)	96.8	98.6	95	96.2	97.5
미반환율(%)	3.2	1.4	5	3.8	2.5
미반환금(억원)	270	18	136	91	26

이에 따라, 향후 발생하는 미반환된 빈용기보증금의 적정처리를 위하여 관계부처, 업계, 민간단체의 의견수렴을 거쳐 미반환된 빈용기보증금을 공병의 회수율 제고를 위한 기반시설설치 및 홍보 등 공익용도에 사용할 수 있도록 2005.12.29. 자원재활용법 제22조의2가 신설되었다.

대통령령이 정하는 제품의 제조업자 및 수입업자는 그 제품에 사용된 용기의 회수·재사용을 촉진하기 위하여 출고가격 또는 수입가격과는 별도의 금액(이하 “빈용기보증금”이라 한다)을 제품의 가격에 포함시킬 수 있다(자원재활용법 제22조 제1항). 여기에서 “대통령령이 정하는 제품”이라 함은 반복사용이 가능한 유리 용기를 사용하는 다음 각목의 주류(가. 「주세법」 제4조제2호의 규정에 의한 발효주류, 나. 「주세법」 제4조제3호의 규정에 의한 증류주류)와 청량음료류를 말한다(자원재활용법시행령 제31조, 빈용기보증금 부과대상 용기).

제1항의 규정에 의하여 빈용기보증금이 포함된 제품의 제조자들은 그 용기를

스 등은 보건복지부('85)에서 주류(소주, 맥주 등)는 국세청('88)에서, 기타 빈용기는 환경부에서 분산 운영되었다.

47) 환경부 자원재활용과 보도자료. 2005. 5.

반환하는 자에게 빈용기보증금을 돌려주어야 한다(자원재활용법 제22조 제2항).

빈용기보증금을 돌려주고 남은 금액(이하 “미반환보증금”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다[자원재활용법 제22조의2(빈용기보증금 잔액의 용도)]. 빈 용기의 회수율 제고를 위한 홍보(제1호), 빈 용기의 보관 및 수집소의 설치·지원(제2호), 빈 용기의 효율적 회수 및 재활용 방안의 연구·개발(제3호), 전년도에 받은 빈용기보증금액 보다 빈용기보증금의 지급 금액이 많은 경우의 그에 대한 보전(제4호), 그 밖의 환경보전을 위한 활동(제5호).

한편, 자원재활용법은 생산자책임 재활용제도 아래서 빈용기보증금제도가 시행될 수 있도록 입법적 고려를 하고 있다. 즉 재활용의무대상 제품·포장재 중 빈용기보증금을 제품의 가격에 포함시키는 빈용기의 경우에는 재활용의무생산자가 당해 연도에 그 제품에 사용한 용기량의 80%에 해당하는 양을 재활용의무량으로 한다고 규정하여(자원재활용법시행령 제23조 제2항), 이를 이행하지 못하였을 경우 재활용부담금을 부과하고 있다.

생산자책임 재활용제도하에서 빈용기에 대한 재활용을 규정하고 있는 이러한 구조는 결국 빈용기를 사용하는 주류 및 청량음료류의 제조업자로 하여금 임의적으로 빈용기보증금제 또는 생산자책임 재활용제도를 선택할 수 있도록 하고 있다. 생산자책임 재활용제도는 생산자에게 직접 재활용책임을 부과하는데 비하여, 빈용기보증금제도는 제품의 가격과 별도의 금액을 책정하여 결국 소비자에게 비용부담을 지우는 일종의 소비자 예치금적 성격을 갖고 있다. 양 제도가 이와 같이 그 본질이 다름에도 불구하고 빈용기에 대한 재활용이 생산자책임 재활용제도하에서 시행되도록 하고 있는 것은 빈용기의 재활용과정에서 혼란과 어려움을 야기할 수 있다.⁴⁸⁾

자원재활용법 제22조 제1항의 규정에 의하여 빈용기보증금이 가격에 포함된 제품의 제조업자 및 수입업자는 환경부령이 정하는 바에 따라 도매업자 및 소매

48) 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2007, 321쪽. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 빈용기보증금제도에 대한 독자적인 허가규정이나 반환율 목표, 체제 규정 등 세부규정을 두거나 유리용기에 대하여 빈용기보증금제도를 실시하는 경우 생산자책임 재활용제도의 적용이 배제된다는 등의 내용을 명시하여 생산자책임 재활용제도와와의 법적 관계를 명확히 할 필요성이 있다. 김홍균, 위의 책, 321-322쪽.

업자(한국표준산업분류에 의한 종합소매업·음식료품 및 담배소매업을 영위하는 사업자에 한한다)에게 빈용기의 보관 및 운반에 소요되는 비용(이하 “취급수수료”라 한다)을 지급하여야 한다(자원재활용법 제22조 제3항).

용기의 규격별 빈용기보증금의 반환 및 취급수수료의 지급 등 빈 용기의 원활한 회수·재사용을 위하여 제품의 제조자등이 지켜야 할 사항은 환경부령으로 정한다(자원재활용법 제22조 제4항).

자원재활용법 제22조 제4항에 따른 용기의 규격별 빈용기보증금액은 아래의 별표 5와 같다(자원재활용법시행규칙 제19조, 빈용기보증금액).

[별표 5] 빈용기보증금액(제19조관련)

품목	규격		빈용기보증금액
주류	190ml 미만		20원/개당
청량음료류	190ml 이상	400ml 미만	40원/개당
	400ml 이상	1,000ml 미만	50원/개당
	1,000ml 이상		100원 이상 300원 이하/개당

자원재활용법 제22조제3항에 따라 제조업자 및 수입업자가 도매업자 및 소매업자에게 지급하여야 하는 취급수수료는 다음 각 호의 용량별 기준에 따라 산정되는 금액으로 한다[자원재활용법시행규칙 제18조의3(취급수수료의 지급)⁴⁹⁾ 제1항].

1. 용량 190mL 미만 제품 : 개당 5원
2. 용량 190mL 이상 400mL 미만 제품 : 개당 13원
3. 용량 400mL 이상 1,000mL 미만 제품 : 개당 16원
4. 용량 1000mL 이상 제품 : 개당 20원

제조업자 및 수입업자는 제1항에 따라 산정된 취급수수료를 도매업자에게 일괄하여 지급할 수 있고, 도매업자는 소매업자에게 취급수수료 총액의 50퍼센트 이상을 지급하여야 한다. 다만, 도매업자와 소매업자간에 취급수수료의 지급에 관한 별도의 계약이 체결되어 있는 경우에는 그에 따른다[자원재활용법시행규칙

49) 본조는 2006. 6. 29. 신설되었다.

제18조의3(취급수수료의 지급) 제2항].

자원재활용법 제22조 제4항에 따라 빈용기의 원활한 회수재사용을 위하여 제품의 제조자 등이 지켜야 할 사항을 별표 6에서 규정하고 있다(자원재활용법시행규칙 제20조, 빈용기보증금 포함제품의 제조자등의 준수사항).

그런데 허술한 회수시스템으로 빈용기보증금, 특히 공병보증금이 술이나 음료를 즐기는 소비자들에게 돌아가야 할 돈의 '일부'가 엉뚱하게 술·청량음료 제조업체 및 유통업체에게 돌아가고 있어서 문제가 되고 있고, 더 나아가 이 '일부'의 규모가 결코 작지 않다는 점이다.

공병보증금 징수 규모는 만만치 않다. 청량음료의 경우 주로 일회용 플라스틱 페트병을 많이 사용하지만, 맥주와 소주의 경우 대반이 유리병을 사용한다. 매년 국내에서 판매되는 맥주병 수는 2001년의 경우 약 34억병(5백ml 기준, 추정치), 소주병은 약 29억병(3백60ml 기준, 추정치)이다.

맥주병에 붙는 공병보증금은 50원(5백ml 기준)이고 소주는 40원(3백60ml 기준)이다. 이를 계산하면 소비자들이 매년 술 제조업체들에게 미리 내는 보증금은 대략 연 2천8백억원선이다.

공병보증금과 관련된 문제는 두 가지다. 하나는 공병회수율이 매년 반드시 1백%씩 달성될 수 없다는 점이다. 따라서 소비자들에게 미처 반납되지 못한 보증금은 소주나 맥주 제조업체들에게 '잡잡한 잡수익'으로 잡힌다. 이처럼 잡수익으로 잡히는 근거는 법인세법 기본통칙 중 '공병 등 용기보증금에 대한 처리'다.

또 하나의 문제는 소비자들이 공병보증금을 온전하게 전액 돌려받을 수 있는 방안이, 제도 도입 17년이 지난 지금까지도 마련되지 못했다는 점이다. 이에 따라 소비자들이 당연히 돌려받아야 하는 보증금이 엉뚱하게 빈병 유통을 담당하는 술이나 음료 유통업자들에게 돌아가게 돼 있다.⁵⁰⁾ 이러한 문제점을 개선하기 위하여 빈용기보증금을 돌려주지 아니한 자(제41조 제1항 제6호),⁵¹⁾ 취급수수료를 지급하지

50) 이코노미스트, 2002.5.16.

51) 그 동안 빈용기 반환시 취급수수료 부족으로 인하여 일부 소매점이 소비자에게 빈용기보증금을 적정하게 지급하지 못한 문제점을 이 규정을 통하여 해소할 수 있게 되었다. 여기서 취급수수료란 제조업자가 빈용기 회수시 도소매업자에게 지급(병당 5원~20원)하는

아니한 자(제41조 제1항 제6호의2),⁵²⁾ 미반환보증금을 사용한 자(제41조 제1항 제6호의3)에 대하여 300만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다.

결국, 시행된 지 20년 이상이 되었음에도 아직도 완전히 정착되지 못한⁵³⁾ 빈용기보증금의 소비자 반환 및 취급수수료 적정 기금운영 등의 원활한 운영을 위하여 환경부·지자체·환경자원공사 등이 공동으로 지속적인 지도·점검을 실시하는 것이 필요하고 더 나아가 할인점, 백화점, 중소매업점(중형마트, 편의점, 소형슈퍼) 등 관련 업체의 적극적 호응, 소비자의 권리의식 및 환경보호의지 등이 함께 어우러져야만 빈용기보증금제도가 그 내실을 기할 수 있을 것이다.⁵⁴⁾

V. 결론

이상에서 환경행정법의 특색과 환경행정법의 중요한 부분을 차지하고 있는 환경보전관련법령과 폐기물관련법령의 처분기준의 문제점 및 그 개선방안에 관하여

회수 비용으로 도매업자가 제조업자에게 일괄 지급받는 경우 그 금액의 50%이상을 소매업자에게 지급해야 한다.

52) 빈병 회수과정에 취급수수료가 도매점에서 소매점으로 적정하게 지급되지 않는 문제점을 해결하기 위함.

53) 이를 반영하듯 환경부 자원재활용과에서는 다음과 같은 빈용기보증금 관련 홍보 안내문을 2006년 2월 2일 배부하였다.

1. 주류 및 청량음료에 적용되고 있는 빈용기보증금 및 취급수수료에 대한 적정 반환 및 지급에 대하여 국민들과 시민단체의 관심이 계속 높아져 가고 있으나 일부 지역의 경우 보증금중 일부가 미지급되는 사례가 있는 등 아직까지 빈용기보증금제도가 완전히 정착되지 못하고 있습니다.

2. 따라서 귀 시도(시·군·구)에서는 빈용기보증금 및 취급수수료의 적정지급이 원활히 이루어질 수 있도록 관할지역내 도·소매업자를 대상으로 지속적으로 홍보 및 지도를 실시하여 주시고 별송으로 보내는 리플렛을 배부하여 제도운영에 차질이 없도록 조치하여 주시기 바랍니다(제작된 리플렛은 각 시·군·구로 택배 배송예정임).

54) 여기에 관하여는 Koh Moon Hyun, "The Present State of 'Korean Security Deposit System on Empty Container' and Its Reform Measure", The Second International Forum on Strategic Technology, 2007. 10. 4. 발표문(Mongolian University of Science and Technology in Ulaanbaatar, Mongolia), 508-511쪽 참조.

살펴보았다.

환경행정법이 지나치게 하위법령에 위임하는 방식을 취하여 일반국민은 물론 사업자와 법의 집행자마저도 복잡하고 혼란을 가져와 이해하기 어렵게 만들고 있다. 특히 개별 환경법상의 규제기준들, 예컨대 배출허용기준은 법률이 아니라 시행령의 수준에서 결정되고 있으며, 규제대상 오염물질의 종류 역시 대부분 시행령, 시행규칙에서 결정되고 있다. 이것은 환경규제의 내용과 정도가 국회가 아니라 정부의 결정에 좌우된다는 것을 의미한다.⁵⁵⁾

또한 환경행정관련 개별법률 상호간에 중복하여 규제하는 경우도 있고 법의 공백이 있는 경우도 있으며, 개별 법률들 간의 균형이 맞지 않는다는 점도 문제이다.

환경행정법과 관련한 이러한 현상은 비단 우리나라만의 특유한 현상도 아니며, 현대국가가 직면하고 있는 상황의 어려움에 비추어 볼 때 불가피한 면이 있다. 그러나 무분별한 위임입법의 확대는 민주주의의 핵심요소인 의회입법의 원칙을 침해하고 입법의 민주적 정당성의 기초를 손상시킬 뿐만 아니라, 정부에 의한 환경입법과정에서 관련부서나 이익집단의 영향력이 지나치게 행사되어 환경입법의 궁극적 수혜자인 일반 국민의 이익이 무시되고, 또한 법체계가 오염매체별로 이루어진 분할법체계를 취하고 있어서 개별법률 상호간에 균형이 맞지 않고, 법체계가 지나치게 규제자 중심으로 이루어져 있으며, 과도하게 직접규제에 의존하고 있다는 점 등 때문에 환경보호 및 개선에 있어 비효율적이다.

더 나아가 환경행정법이 각종 개발관계 법률에 비해 그 지위가 현저히 낮고 환경오염과 생태계파괴의 방패막이 구실을 할 만큼 충분한 위력을 갖지 못하여 우리나라의 환경지수가 국제자연보전연맹(IUCN)과 국제개발연구센터(IDRC)의 자연생태계 복지지수(EWI)평가에서 180개국 중 161위로 세계 최하위 수준에 머무르고 있다.⁵⁶⁾

55) 조홍식·송상현·노상환, 『우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I』, 한국환경정책·평가연구원, 1997, 26쪽.

56) 여영학, “환경운동과 환경정책·제도”, 박은정 편저, 『NGO와 법의 지배』, 박영사, 2006, 245쪽; 또한 앞서도 보았듯이 세계경제포럼(WEF)이 2005년 1월 28일 발표한 환경지속성지수(ESI)에 대한 분석결과 우리나라의 순위는 146개국 중 122위이다. <http://210>.

예컨대 환경적인 고려가 지극히 소홀한 도로법에 따라 온 국토에 거미줄처럼 도로를 건설해 가지만, 환경당국은 기껏해야 대기환경보전법에 정해진 배출허용 기준에 적합한지, 자연공원법에 필요한 절차를 밟았는지 하는 등등의 제한된 기준만을 가지고 심사하여 부분적인 통제밖에 할 수 없다는 것이다. 토지관계법과 환경정책기본법의 관계조항을 전면적으로 정비하여 이른바 ‘국토환경종합계획법’을 제정할 필요가 있다고 하겠다.⁵⁷⁾ 그래야 2013년부터 온실가스감축의무를 받는 우리나라가 세계 9위 온실가스 배출국이자 세계 11위 경제 규모에 상응하여 능동적으로 대처할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

이러한 문제점들은 환경행정처분을 내릴 때 아킬레스건으로 작용할 수 있으므로 위와 같은 문제점들을 해소함으로써 복잡·다기하고 과학기술적 관련이 많은 환경행정처분의 바람직한 기준의 설정에 조금이나마 더 다가갈 수 있을 것이다.

114.108.6/epic_attach/2005/R-0501390.hwp.

57) 여영학, 위의 글, 246쪽.

58) 한국을 포함, 2013년부터 세계 모든 나라가 온실가스를 줄이는 데 동참하게 됐다. 인도네시아 발리에서 열린 유엔기후변화협약 13차 당사국 총회는 2007년 12월 15일(현지시각) 이 같은 내용을 골자로 하는 ‘발리 로드맵(roadmap)’을 채택하고 막을 내렸다. ‘발리 로드맵’은 교토의정서의 효력이 2012년에 끝남에 따라 그 이후 온실가스 감축에 대한 협상을 진행시키기 위한 계획서다. 이번 로드맵은 협상을 2009년까지 끝내며, 선진국 중 39개국만 참여했던 교토회의 때와 달리, 모든 나라가 감축 협상에 참여해야 한다는 점을 강조했다. 교토의정서 비준을 거부했던 미국도 이에 동의했다. 이에 따라 그동안 개도국으로 분류, 감축의무를 지지 않았던 한국도 온실가스 감축을 준비해야 할 상황이 됐다. 더구나 한국은 세계 9위 온실가스 배출국이자 세계 11위 경제 규모인 나라여서, 감축 목표를 높게 잡으라는 압력을 받을 경우 산업계가 큰 영향을 받을 전망이다. 조선일보 2007. 12. 17. A1쪽, A16쪽, A18쪽 참조.

참고문헌

- 고문현·주정갑, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법 연구』, 울산대학교출판부, 2005.
- 고문현, 『환경헌법』, 울산대학교출판부, 2005.
- 고문현, “환경행정법의 특성과 행정처분기준”, 『행정처분기준 정비방안연구(II)』
2007년 5차 워크샵(「환경분야 행정처분기준의 현황 및 논의점」)발표
문, 2007. 5. 23.
- 김명자, “야누스의 얼굴, DDT”, 『환경리포트』, 통권 제11호, 1994년 11·12월
호, YMCA국제환경정보교육센터, 1994. 12.
- 김번웅·오영석, 『환경행정학-지속가능 발전의 거버넌스-』, 대영문화사, 2004.
- 김철용, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2007.
- 김해룡, “환경기준(Umweltstandards)에 관한 법적 문제”, 『환경법연구』, 제19
권, 1997.
- 김해룡/이종영, “과학기술의 발전과 환경법의 과제”, 『한국 법학 50년-과거·현
재·미래』(II), 대한민국건국 50주년기념 제1회 한국법학자대회 논문
집, 한 국법학교수회, 1998. 12.
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2007.
- 류지태, 『환경법』, 고려대학교출판부, 2000.
- 박군성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2006.
- 전광석, “환경권의 공법적 실현”, 박기갑 외, 『환경 오염의 법적 구제와 개선 책』,
한림과학원총서 47, 소화, 1996.
- 정훈, “폐기물처리에 관한 법적 고찰-한국의 폐기물관리법과 독일의 순환관리 및
폐기물법(KrW-/AbfG)를 중심으로-”, 전남대학교대학원 박사학위논
문, 2001.
- 정준금, 『환경정책론』, 대영문화사, 2007.
- 정희성·변병설, 『환경정책의 이해』, 박영사, 2006.
- 조현권, 『환경법』, 법률문화원, 2006.

- 조흥식, “환경법 소묘”, 서울대학교 「법학」, 제40권 2호, 1999.
- 조흥식·송상현·노상환, 『우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I』, 한국환경정책·평가연구원, 1997.
- 洪準亨, “환경정책의 실행수단으로서 환경기준(상)”, 「사법행정」, 1993. 5.
- 홍준형, “우리나라 환경정책기본법의 개정방향”, 노상환 편, 『우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구II-환경정책기본법, 상수원보호 및 그린벨트지역법령정 비를 중심으로-』, 한국환경정책·평가연구원, 1998.
- 洪準亨, 『환경법』, 박영사 2005.
- 환경부, 『2006 환경백서』, 2006.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton, Power and Poverty, N. Y. : Oxford University Press, 1970.
- Breuer, Rüdiger, “Umweltschutzrecht”, in: I. v. Münch/E. Schmidt-Aßmann(Hr-sg), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1992.
- Carson, Rachel, Silent Spring, Harmondsworth: Penguin, 1965.
- Enger E. & Smith, B., Environmental Science, 7/e, McGraw-Hill, 김종욱外 역, 『환경과학개론』, 북스힐, 2001.
- Goldstein, Robert J., "*Environmental Ethics and Positive Law*", Aldershot: Ashgate Publishing Limited, pp. 1-20, 2004.
- Gore, Al., Earth in the Balance, New York: Houghton Mifflin Company, 1992.
- Kloepfer, M., “Auf dem Weg zum Umweltstaat”, in: Umweltstaat, M. Kloepfer(Hrsg.), Berlin u. a.: SpringerVerlag, 1989.
- Moon Hyun, Koh, “The Present State of ‘Korean Security Deposit System on Empty Container’ and Its Reform Measure”, The Second International Forum on Strategic Technology, Mongolian University of Science and Technology in Ulaanbaatar, Mongolia, 2007. 10. 4.

- Rifkin, Jeremy, 김명자/김건 譯, 『엔트로피(Entropy)』, 두산동아, 1998.
- Salzman, James/Thompson Jr., Barton H., *Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 2003.
- Schmidt, Reiner, Einführung in das Umweltrecht, 4. Aufl., München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995.
- Segger, Marie-Clare Cordonier/Khalfan, Ashfaq, Sustainable Development Law -Principles, Practices and Prospects-, Oxford, New York: Oxford University Press, 2004.
- 原田尚彦, 環境法, 弘文堂, 平成6年.

<Abstract>

Characteristics of Environmental Administrative Law and Problems of Standard of Administrative Action

Koh, Moon Hyun

Environmental degradation is now becoming global problem. Protection of environment is a fateful task of modern states. The recognition in the United States of the importance of the natural environment and its many values is a trend that blossomed into the environmental movement in the early 1960s. Contrary to that of U.S., Korea has gone through serious pollution as a result of unprecedented rapid growth which can be explained by so-called "non-decision making theory". The Korean environmental movement in the late 1970s was the impetus for the enactment of environmental laws and regulations, which have been punctuated over the past 25 years by the tremendous successes and well-meaning failures.

This paper tries to introduce characteristics of environmental administrative law and to cover problems of standard of environmental administrative action and their solutions. To this aim, this paper is composed of five chapters. The first chapter is introduction of this article. The second chapter covers meaning of environmental administrative law and its characteristics. The third chapter covers standard of environment. The fourth chapter covers problems on standard of administrative action in environmental administrative law and their reform measures. The last chapter draws conclusions of this article to the effect that reality and provisions of environmental administrative laws and ordinances should be consistent to achieve sustainable circular society. To this end, constant

concern, practice and will to get back his or her right and to protect "precarious habitat" will be needed more urgently.

주 제 어 : 환경오염, 환경행정법, 환경행정법의 특색, 환경기준, 환경행정처분기준, 과학기술관련성, 지속가능한 순환형 사회, 무의사결정이론

Keywords : Environmental Degradation, Environmental Administrative Law, characteristics of Environmental Administrative Law, Standard of Environment, Standard of Environmental Administrative Action, Connection with Scientific Technology, Sustainable Circular Society, "Non-decision Making Theory"