

환경정책기본법상의 환경기준에 관한 소고*

채 영 근**

차 례

- I. 서론
- II. 환경기준의 법적 성질
- III. 환경기준의 유형에 따른 분석
- IV. 맺는말

[국문초록]

1978년 환경보전법이 제정된 이래, 환경기준은 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위해 설정되어야 하는 것으로 정해져 왔다. 환경정책기본법의 위임을 받아 제정된 환경정책기본법 시행령은 수질, 대기, 소음에 관한 환경기준을 정하고 있다. 환경정책기본법 시행령에서 설정하고 있는 환경기준은 사람의 건강을 보호하기 위한 최소한의 조건인가 아니면 인간의 건강보호를 넘어 쾌적한 환경을 보전하기 위한 보다 높은 이상적인 조건인가? 인간의 건강에 해를 야기하지 않을 정도의 환경조건과 인간에게 쾌적함을 가져다 줄 정도의 환경조건은 다를 수 있고 이 두 가지의 환경기준은 목표로서의 그 법적 의미가 다르고 규율방식도 다를 수 있기에 환경기준의 의미를 이와 같은 방식으로 분류하고 환경기준의 의미를 다르게 세길 필요가 있다. 쾌적한 환경이 되기 위해서는 인간 이외의 동식물이 생명력을 유지할 수 있어야 할 것이므로 인간의 건강을 보호하기 위한 기준보다는 쾌적한 환경을 보전하기 위한 기준이 보다 엄격한(=오염물질이 적은) 것이 되어야 할 것이다. 이렇게 접근한다면, 인간의 건강을 보호하기 위한 기준은 환경법이 달성하고 유지해야 하는 최소한의 기준 또는 최저한도의 기준으로, 쾌적한 환경을 보전하기 위한 기준은 달성하고 유지하는 것이 바람직한 이상으로서의 기준으로 정의해볼 수 있을 것이다. 전자의 경우, 그 기준설정에 있어서 인간의 건강에 위협을 주지

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

** 인하대학교 법학전문대학원 교수

않는 정도를 잘 살펴서 설정되어야 하고 그 기준은 최소한의 기준이므로 반드시 달성되고 유지되어야 하는 것으로서 강행규정으로 그 성질을 자리매김할 필요가 있다.(허용원칙) 이와 달리 쾌적한 환경의 유지를 위한 환경기준은 보다 더 이상적인 목표로서 설정되어야 하고 그 달성 또는 유지는 경제사정 및 기술수준을 감안하여 장애에 이루어져도 무방한 것으로 그 수단의 설정에 있어서도 재량이 부여될 수 있는 성질로 규율할 수 있을 것이다.(쾌적원칙) 현행 환경정책기본법상의 환경기준은 그 유형에 따라 허용원칙으로 규율해야 할 기준과 쾌적원칙으로 규율해야 할 기준이 혼재되어 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 도입된 환경기준의 정의조항은 쾌적원칙에 따라 획일적으로 정의하고 있다. 허용원칙으로 규율해야 할 기준을 쾌적원칙으로 규율하는 것은 환경기준의 실효성에 심각한 한계를 초래한다. 환경기준을 허용원칙으로 볼 때 환경기준을 달성하기 위한 제반 규제수단들은 그 규범적 성격을 강하게 가질 수 있고 국가의 규제권 발동에도 보다 더 정당성을 부여할 수 있게 된다.

I. 서론

근래 맑은 하늘을 볼 수 없는 날이 잦아짐에 따라 날씨와 함께 미세먼지농도 예보를 확인하는 일이 일상사가 되고 있다. 생활인으로서 미세먼지농도 나쁨예보를 확인한다고 달리 어찌할 방도가 있는 것은 아니고 불쾌감을 수치로 확인할 뿐이다. 동네를 흐르는 소하천변 산책길을 걸거나 돌다리를 건너면서 항상 살피게 되는 것은 물고기가 살아 헤엄치고 있는지 여부이다. 송사리를 발견하는 날은 안심이 되지만 물이 말라 있거나 하수유입으로 흐려져 송사리를 발견하지 못하는 날은 웬지 염려된다. 사람이 안심하고 숨을 쉬며 송사리가 헤엄쳐 다닐 수 있는 정도의 환경의 조건이 바로 환경목표로서의 환경기준¹⁾이 아닐까 생각한다.

우리나라가 환경기준을 도입하고 체계적인 환경법체계를 마련한지 어언 40여년이 지났다. 환경기준을 달성하고 유지하기 위해 정부는 개별 환경법에 각종 규제수단들을 마련하였고 환경기초시설의 설치에 막대한 투자를 하였다. 그럼에도 불구하고 환경정

1) 이 글에서 논하는 “환경기준”은 “환경정책기본법상의 환경기준”을 의미한다. 독일에서는 이와 달리 “환경기준”을 규제수단으로서의 배출허용기준이나 규제기준을 포함하는 넓은 의미로 사용하고 있는 것으로 보이며 국내 다수 학자들도 자신의 글에서 이와 같은 넓은 의미의 “환경기준” 용어를 사용하고 있다.

책기본법에서 정하고 있는 환경기준을 크게 초과하는 대기²⁾, 소음³⁾, 하천⁴⁾ 지역이 아직도 적지 않은 것이 현실이다. 환경기준을 넘는 오염이 여전히 우리의 주변을 둘러싸고 있는 현실에서 환경기준의 규범적 의미와 본질을 거듭 생각해 보지 않을 수 없게 된다.

1978년 이래, 환경기준은 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위해 설정되어야 하는 것으로 규율되었다. 환경정책기본법의 위임을 받아 제정된 환경정책기본법 시행령은 수질, 대기, 소음에 관한 환경기준을 정하고 있다. 환경정책기본법 시행령에서 설정하고 있는 환경기준은 사람의 건강을 보호하기 위한 최소한의 조건인가 아니면 인간의 건강보호를 넘어 쾌적한 환경을 보전하기 위한 보다 이상적인 조건인가? 예를 들면, 미세먼지에 관한 환경기준을 넘는 도시의 대기오염상태는 인간의 건강을 위협하는가 아니면 건강에 직접적 영향은 없고 쾌적함을 주지 못하는 정도에 불과한 것인가? 3급수에도 못 미치는 낙동강 일부지역의 수질상태는 또한 어떠한가? 인간의 건강에 해를 야기하지 않을 정도의 조건과 쾌적한 환경을 위한 조건은 다를 수 있고 이 두 가지의 환경기준은 목표로서의 의미가 다르고 법적규율방식도 다를

- 2) PM10을 기준으로 한 2015년도 7대 도시의 지역별 미세먼지 경보 주의보 발령횟수를 살펴보면, 인천(32회), 부산(16회), 대전(12회) 순으로 높은 것으로 나타났으며, PM2.5를 기준으로 보면 부산(28회), 인천(26회) 순으로 높게 나타났다. 2014년 오존 주의보 발령횟수는 총129회로 2013년의 160회에 이어 높은 빈도수를 기록하였다. 오존 주의보 발령횟수가 많은 지역은 경기(32회), 서울(23회), 경남(16회) 순으로 나타났다. 환경부, 통계로 본 기후 대기환경 (2015) 83-84면
- 3) 환경부, 보도해명자료. 2008년 전국의 환경소음 측정결과, 33개도시중 13개시가 기준을 초과한 것으로 나타나, 환경부홈페이지 (2009.3.11.등록) <http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=167817> (2016.11.25.방문)
- 4) 대기나 소음과 달리 수질환경기준은 전국 하천의 현 수질상태를 평가하고 목표를 설정하는데 활용되고 있다. 정부는 사람의 건강보호기준 보다는 생활환경기준 중심으로 목표수질을 설정하고 있다. “환경부는 물환경관리 기본계획에 따라 4대강 유역의 114개 지점각각의 BOD, T-P(총인) 수질목표를 고시로 정하고, 2015년까지 달성토록 하였다. 새정치민주연합 이석현 의원(안양동안갑)이 환경부로부터 제출받은 4대강 유역 114개소의 수질현황 자료를 분석한 결과, 2014년 BOD(생물화학적산소요구량)의 목표기준을 달성한 곳은 81곳으로 달성률은 71.6%였다. T-P의 경우 목표기준을 달성한 곳은 53곳으로 달성률은 전체의 절반에도 미치지 못한 46.5%에 불과한 것으로 나타났다. 유역별로 목표기준 달성률을 보면, T-P의 경우 영산강이 25.8%로 가장 낮았으며, 낙동강 45.5%, 한강 53.6%, 금강 68.2% 등 순이었다. BOD는 한강이 67.9%로 가장 저조하였으며, 낙동강 69.7%, 영산강 74.2%, 금강 72.7% 등으로 조사됐다.” news1, “세금 매년 3조 붓고도 4대강 유역 수질 목표 달성 실패” (2015.10.05.) <http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=421&aid=0001661474> (2016.11.25.방문)

수 있기에 환경기준의 의미를 이와 같은 방식으로 분류하고 환경기준의 의미를 다르게 새길 필요가 있다.

인간은 고등동물에 해당하고 다른 생물들에 비하여 내성이 강하므로 환경오염이나 훼손에도 적용할 수 있으나 다른 생물들은 환경의 변화에 매우 민감하다. 쾌적한 환경을 보전하기 위해서는 인간 이외의 동식물이 존속할 수 있어야 할 것이므로 쾌적한 환경을 보전하기 위한 기준은 인간의 건강을 보호하기 위한 기준보다 더 엄격한(=오염물질이 적은) 것이 되어야 할 것이다. 이렇게 접근한다면, 인간의 건강을 보호하기 위한 기준은 환경법이 달성하고 유지해야 하는 최소한의 기준 또는 최저한도의 기준으로, 쾌적한 환경을 보전하기 위한 기준은 달성하고 유지하는 것이 바람직한 이상적인 기준으로 정의해볼 수 있을 것이다. 전자의 경우, 그 기준설정에서 있어서 인간의 건강에 부정적인 영향을 주지 않는 정도를 살펴서 설정되어야 하고 그 기준은 최소한의 기준이므로 반드시 달성되고 유지되어야 하는 것으로서 강행규정으로 그 성질을 자리매김할 필요가 있다.⁵⁾ 이와 달리 쾌적한 환경을 보전하기 위한 환경기준은 생태계의 보전 유지를 위해 필요한 정도의 수준으로 설정되어야 하고 그 달성 또는 유지는 경제사정 및 기술수준을 감안하여 장애에 이루어져도 무방한 것으로서 그 수단의 설정에 있어서도 재량이 부여될 수 있는 성질로 규율할 수 있을 것이다. 일찍이 환경법의 태두라고 할 수 있는 고 구연창교수는 전자를 허용원칙으로 후자를 쾌적원칙으로 명명하였다.

현행 환경정책기본법상의 환경기준은 그 유형에 따라 허용원칙으로 규율해야 할 기준과 쾌적원칙으로 규율해야 할 기준이 혼재되어 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 마련된 정의조항은 환경기준을 쾌적원칙으로 정의하고 있다. 허용원칙으로 규율해야 할 환경기준을 쾌적원칙으로 규율하는 것은 환경기준의 실효성 확보를 어렵게 만든다. 환경기준을 허용원칙에 따라 규율할 때, 환경기준은 그 규범적 성격을 가질 수 있고 국가의 규제권 발동 및 환경기준의 달성과 유지를 위해 필요한 실효적인 정책의 도입에도 보다 더 정당성을 부여할 수 있게 된다.

이 글에서는 현행 환경정책기본법상의 환경기준의 의미와 법적 성질을 어떻게 이해

5) 강행규정으로서의 성질은 다양한 방법으로 실현할 수 있을 것이다. 입법적으로 국가로 하여금 일정시한까지 환경기준의 달성유지를 확보할 것을 명하는 방법, 위반을 이유로 국가에 대한 민사책임을 묻는 방법, 위반시 국가의 규제권이 자동적으로 발동되도록 하는 방법 등 여러 방안을 있을 수 있다.

해야 할 것이며, 어떻게 규율하는 것이 옳은가에 관하여 검토한다. 그리고 현행 환경정책기본법에서 정하여 시행하고 있는 수질환경기준, 대기환경기준 및 소음환경기준의 내용을 살펴본 후 그 법적 성질을 허용원칙으로 볼 것인지 아니면 쾌적원칙으로 볼 것인지를 검토한 후 관련 판례들에 적용해 본다. 결론으로서 환경정책기본법 정의조항의 개정방향을 제시하고자 한다.

II. 환경기준의 법적 성질

1. 환경기준에 대한 학설의 태도

환경기준이 처음 도입된 것은 1978년 환경보전법을 시행하면서부터이다. 당시 환경보전법 제4조 제1항은 “보건사회부장관은 쾌적한 환경을 보전하고 환경오염으로부터 사람의 건강을 보호함에 필요한 환경기준을 설정한다”고 규정하였다. 그러나 당시 법률에서는 환경기준의 정의나 법적 성격을 규율하는 규정은 두고 있지 않았던 바, 환경기준의 법적 성격은 해석론에 맡겨지게 되었다. 당시 새로이 도입된 환경기준에 관하여 고 구연창교수는 다음과 같이 설명한 바 있다.

“환경기준은 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위하여 유지 확보될 것이 요구되는 환경상의 조건이며, 이의 설정은 다른 국가목적(예컨대, 경제성장), 지역의 성격, 국민의 의지 등 제요인이 종합적으로 검토되어 결정되게 된다. 따라서 환경기준의 설정으로써 환경행정에 하나의 이정표를 제시해 줌으로써 환경행정의 방향을 설정해 주게 된다. 그리하여 환경기준은 환경행정의 목표인 동시에 한계로서의 의미를 가지고, 환경입법상의 모든 제도 내지 조치는 이 환경기준의 유지 확보를 지상과제로 하여 추진되는 것으로 이해될 수 있다. 이런 점에서 환경기준은 환경행정의 중심점인 동시에 최고명제로서의 지위를 차지한다. … 환경기준은 특정 국가 또는 지역에 있어서의 환경보전의 기준 혹은 목표로서의 의미를 가진다. … 일본의 환경기준은 공해대책 추진에 있어 행정상의 목표일 뿐이며, 법적 구속력을 가지지 아니한다. 우리나라의 환경보전법상의 환경기준은 일본의 그것과 마찬가지로 지역환경조건의 유지 개선을 위한 행정목표로서의

성격을 지니고 있다”⁶⁾

우리나라의 다수 견해는 대체로 구연창교수의 해석과 마찬가지로 환경기준을 행정 목표로서의 성격을 가지며 법적 구속력은 없는 것으로 보고 있다.⁷⁾ 이러한 해석은 “환경기준이 직접 국민의 구체적인 권리 의무를 규정하는 법규로서의 성질을 갖지는 않는다”⁸⁾거나 “일정한 지역의 환경이 환경기준을 초과하여 악화되더라도 환경기준 자체가 당연히 환경규제의 근거로 작용할 수는 없다”⁹⁾거나 “환경기준의 설정행위는 항고소송의 대상이 되는 처분성을 갖지 않는다”¹⁰⁾고도 서술되고 있다.

그러나 반대로 “법규명령으로 환경기준이 설정되는 경우, 법규명령은 대외적 구속력을 가지기 때문에 이들은 행정기관뿐만 아니라 일반 국민 및 법원에 대하여도 구속력을 미친다”는 견해¹¹⁾도 있다. 또 한편, “환경기준은 국가에 대한 구속력이 있는) … 결과 국가가 환경기준을 유지할 의무를 준수하지 못하였을 경우에는 손해배상청구를 당할 가능성이 있다”¹²⁾라거나, “이미 설정된 환경기준을 근거로 또는 환경기준을 정한 대통령령을 보호법규로 삼아 개인이 자기의 법률상 이익을 주장하거나 그 침해를 이유로 권리보호를 구할 여지는 충분하다”¹³⁾거나, “환경기준이 추상적 행정 노력 목표일지 모르나 개별법에 의해 일정한 법적 구속력 있는 목표가 되면 법적 성격이

6) 구연창, 환경기준의 유지 및 확보, 경희법학 제16권 제1호, (1979) 40-43면 (이하, 구연창, 환경기준) 당시 구연창교수는 “환경기준제도의 채택은 우리 나라의 환경법 내지 환경행정에 획기적인 전환점을 가져다 주었다”고 평가하였다. “환경기준없이 전개되어온 지금까지의 환경규제 내지 환경행정은 명확한 방향설정없이 대중적 진압적으로 전개되어온 것임에 불과한 것으로서, 그것은 비합리적 비과학적 비경제적인 환경행정이라는 소극적 평가를 면할 수가 없었다”고 평가하고 있다.

7) 류지태 이순자, 환경법(2005) 125-126면; 송동수, 환경기준의 유형구분과 법적 성질, 환경법연구 제23권 1호 (2001) 43면; 채우석, 환경기준의 법적 문제, 고시계, 47(12) (2002) 61면. 비슷한 견해로 “환경기준은 ① 행정목표 내지 구심점으로서 법적 구속력을 갖지 않으며 ② 수범자는 국가 또는 지방자치단체이며 ③ 기준이 준수되지 않는 경우에 처벌의 대상은 되지 않는다.” 전병성, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법연구 제14권 (1992) 98면.

8) 김홍균, 환경법 (2010) 75면.

9) 김홍균, 전계서 75면.

10) 김홍균, 전계서 75면.

11) 김연태, 환경기준 설정의 법형식과 법적 효력, 법학논집 제35집 (1999) 49면; 김해룡, 환경기준에 관한 법적 문제, 환경법연구 제19권 (1997) 177면.

12) 김홍균, 로스쿨환경법 (2016) 13면.

13) 홍준형, 환경법 제2관 (2005) 174면.

변하게 된다”¹⁴⁾는 견해 역시 환경기준의 규범적 효력을 긍정하는 것으로 볼 수 있다.

환경기준을 하나의 행정목표를 설정한 것으로 보고 이를 달성하지 못하였다고 하더라도 이를 제재하거나 책임을 물을 수 없는 것으로 이해하는 다수견해의 해석방법 이외에 환경기준을 다르게 규율할 수 있는 방법은 없을까? 이에 대한 실마리는 구연창 교수의 글에서 다시 찾아 볼 수 있다.

“환경기준의 설정에 있어 가장 이상적인 것은 모든 인간이 생활양식의 여하를 불문하고 전혀 유해한 영향을 받지 아니하는 청정한 환경속에서 일상생활을 영위할 수 있도록 설정되어야 하는 것이나 지금까지 이러한 기준설정은 찾아볼 수 없었다. … 환경기준은 어떤 기준에 입각하여 설정되어야 할 것인가에 관하여는 모든 국가, 모든 지역에 일률적인 원칙이 적용될 수는 없다. 각 국가 또는 각 지역에 있어 오염의 정도, 용도 또는 환경 이외의 목표(예컨대, 국방, 경제성장)에 부여하는 비중이 상이하기 때문이다. 그렇다 할지라도 환경기준을 설정함에 있어서는 대개 두 가지의 계기 내지 원칙이 지배하는 것이 보통이다. ‘사람의 건강의 보호’ 즉 허용원칙과 ‘쾌적한 환경의 유지’ 즉 쾌적원칙이 그것이다. 허용원칙은 사람의 건강의 안전에 위협을 주지 않는 최저한도의 환경을 목표로 하는데 반하여, 쾌적원칙은 그 한도를 높여 쾌적한 생활을 향유할 수 있는 환경을 목표로 하는 것이다. … 위의 두 가지 계기 중에서 사람의 건강보호는 그 자체가 절대적으로 요구된다. 환경기준은 사람의 건강에 해를 주지 않을 환경상의 조건에 관한 기준이 되지 않으면 아니된다. 따라서 허용원칙의 확보 때문에 설혹 경제발전이 저해된다 할지라도 경제발전과의 조화를 고려해서는 아니된다. 이에 반하여 쾌적원칙의 추구에는 경제발전과의 조화를 생각할 여지가 있는 것이다.”¹⁵⁾

구연창교수는 환경기준을 두 가지 다른 성질을 가진 기준으로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 사람의 건강의 안전에 위협을 주지 않는 최저한도의 환경을 목표로 하는 기준이고 다른 하나는 그 한도를 높여 쾌적한 생활을 향유할 수 있는 환경을 목표로 하는 기준이라 하였다. 전자의 경우 경제발전과의 조화를 고려할 것 없이 확보해야 하는 기준인데 비해, 후자의 경우 경제발전과의 조화를 고려해 확보여부가 조정될 수 있는

14) 강수경, 환경기준의 법적 성격, 법학연구 제26집 (2007) 37면.

15) 구연창, 환경기준 43~45면.

것으로 보았다. 전자의 원칙을 허용원칙이라 하고 후자의 원칙을 쾌적원칙이라고 하였다.¹⁶⁾

허용원칙과 쾌적원칙은 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 허용원칙은 경제발전이 저해되더라도 달성할 것이 절대적으로 요구되는 것이지만, 쾌적원칙의 추구에는 경제발전과의 조화를 고려하여 달성여부나 달성시기를 결정할 수 있다. 이러한 요소는 국가의 책무 또는 책임에 차이를 가져온다. 허용원칙의 경우, 환경기준 유지는 국가의 절대적 사명에 해당하므로 국가는 환경기준 유지를 위해 조치를 취해야 할 의무를 지게 된다. 반면 쾌적원칙의 경우, 국가는 경제발전이나 재정능력 등 다른 고려요소를 참작하여 적절한 조치를 취할 수 있는 재량이 주어질 수 있다. 둘째, 환경기준의 규범적 성격의 부여에 있어 차이가 있다. 허용원칙의 경우 민사상 책임인정을 위한 한계기준으로 작용할 수 있는데 반하여 쾌적원칙은 하나의 고려요소로 작용할 뿐 한계기준이 될 수 없다.¹⁷⁾

2. 현행 환경정책기본법 환경기준 정의조항의 검토

2011년 7월 전부개정되고 2012년 7월부터 시행된 환경정책기본법 제3조 제8호는 “환경기준”의 정의조항을 처음으로 마련하였다. 환경기준은 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 말한다”고 정의하였다. 그리고 제12조에서 “국가는 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다”고 규정하게 되었다. 2016년 1월 동조항은 다시 “국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에

16) 환경기준을 이와 같이 이질적인 성질을 내포하는 것으로 보는 견해로 송동수교수의 견해가 있다. 송동수교수는 환경기준을 환경정책기본법에서 사용하고 있는 용법을 넘어 환경법에서 사용하고 있는 각종 환경관련 기준을 아우르는 넓은 개념으로 보고 이를 크게 한계기준과 권고기준으로 구분하고 있다. 한계기준과 권고기준은 각기 추구하는 목적이 위협제거인지 아니면 사전배려인지에 따라 구별되는 것이며 일반적으로 한계기준이 더욱 엄격히 추구되어야 하는 기준인데 환경정책기본법상의 환경기준은 권고기준에 해당하고 각 개별법상의 배출허용기준은 한계기준에 해당한다고 한다. 송동수, 환경기준의 유형구분과 법적 성질, 환경법연구 제23권 1호 (2001) 37-39면.

17) 위법성 판단기준인 수인한도론의 적용에 있어 침해의 정도를 판단하는데 있어 환경기준을 한계기준으로 볼 것인지는 결론에 상당한 차이를 가져올 수 있다.

따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다”고 개정되었다.

2011년 환경기준에 대한 정의조항을 마련하면서 ‘국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 조건 또는 수준’이라고 한 것은 쾌적원칙에 따라 환경기준을 규율하겠다는 것으로 보인다. 2011년에 갑자기 환경기준의 정의를 위와 같이 마련한 것은 환경보호 측면에서는 상당히 후퇴한 인상을 준다.¹⁸⁾ 왜냐하면, 환경기준을 ‘국민의 건강을 보호하기 위해 반드시 지켜야할 최소한의 조건이나 수준’으로 보는 것이 아니라 ‘달성하고 유지하는 것이 바람직한 조건 또는 수준’이라고 하고 있기 때문이다. 다시 말하면 ‘달성하는 것이 바람직하지만 달성하지 못해도 어쩔 수 없는(또는 괜찮은) 조건 또는 수준’으로 이해될 수 있기 때문이다. 환경정책기본법 정의조항에서 이와 같이 획일적으로 규율한 것이 과연 타당한지 의문이다. 현 환경정책기본법 시행령은 대기, 소음, 수질에 관한 환경기준을 수립하고 있고 이들 기준들은 각기 인간이나 환경에 미치는 영향이 다르고 그 달성 및 유지가능성에 차이가 있기 때문이다. 특히 수질환경기준은 인간의 건강보호기준과 생활환경기준으로 나누어 규율하고 있고 대기환경기준의 경우 WHO가 권장하는 기준보다 완화된 수준에 있으므로 모든 환경기준을 쾌적원칙으로 규율하는 것이 타당하다고 보기 어렵다.

Ⅲ. 환경기준의 유형에 따른 분석

환경기준의 의미를 어떻게 보느냐에 따라 환경기준의 법적 성격이 달라지고 실효성 확보수단에 차이를 가져오게 된다. 현행 환경정책기본법 시행령은 개별 환경기준의 성격을 명확히 구별하지 않은 채 대기, 수질, 소음 환경기준을 정하고 있다. 환경기준의 법적 성질은 개별 기준의 구체적인 내용 및 개별법의 규율방법을 고려하여 허용원칙 또는 쾌적원칙으로 분류해 볼 수 있을 것이다. 허용원칙과 쾌적원칙을 구별하는

¹⁸⁾ 배병호교수 역시 정의조항이 취하고 있는 ‘바람직한’이란 단어의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. “생각건대 2012. 7. 22.부터 시행될 환경정책기본법에서 환경기준을 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 말한다”고 정의하였는바, ‘바람직한’이란 단어의 변화가능성과 탄력성 및 희망적 의미에 치중하면 대외적 구속력을 갖는다고 보기는 어렵다고 할 것이다.” 배병호, 공법상 환경관련기준의 배상법적 의의, 환경법연구 제34권 제1호 (2012) 211면.

판단요소로는 첫째, 해당 매체가 인간의 건강에 미치는 영향, 둘째, 현재 채택하고 있는 기준의 수준 및 정도, 셋째, 개별법에서 환경기준을 어떻게 취급하고 있는지, 넷째, 다른 규제기준(예, 배출허용기준과 같은 정책실현 수단)과의 관계 등이다.

환경정책기본법 시행령에서 규율하고 있는 수질환경기준, 대기환경기준, 소음환경기준을 나누어서 살펴 보겠다.

1. 수질환경기준

수질환경기준은 수역별로는 하천, 호소, 해역으로 구분하고, 하천 및 호소의 경우 생활환경기준 8개 항목(호소의 경우 9개 항목)과 사람의 건강보호기준 20개 항목으로 구분하고 있고 해역의 경우 생활환경 3개 항목, 해양생태계 보호기준 6개 항목, 사람의 건강보호기준 19개 항목으로 구분하고 있다. 등급별로는 하천 호소에 7개 등급(Ia - VI), 해역에 5개 등급(I - V)으로 구분하여 각각 기준을 차등 설정하여 관리하고 있다. 한편, 환경기준 달성을 위해 하천주변의 오염원 분포, 지형, 수리현황, 수역의 동질성 등을 고려, 전국 195개 하천 구간을 대상으로 수질목표등급과 목표달성기간을 설정하여 수질을 관리하고 있다.¹⁹⁾ 즉, 우리나라의 수질환경기준은 사람의 건강보호기준과 생활환경기준으로 나누어 환경기준을 설정하고 있으나 그 중에서도 생활환경기준에 집중하여 관리하는 체계를 취하고 있다.²⁰⁾

19) 최지용 신은성, 수질환경 및 규제기준의 합리적 조정, KEI/1997 기본과제 연구보고서 11면 (1997) (이하 최지용등)

20) 우리나라의 이러한 수질관리체계에 대한 비판적 입장으로는 한대호&최지용, 물환경 기준의 통합적 관리방안에 관한 연구 (한국환경정책평가연구원 기초연구 2009-06 2009) 71면. “미국과 영국은 기본적으로 수질기준을 통합하여 공공수역 내의 수질을 개선하고 있는 것으로 조사되었는데 이는 유기물질 중심의 수질개선 효과를 평가하는 방법이 아닌 다양한 항목에 대한 평가결과를 종합하여 평가하고 사람에 대한 건강 외 수생태계와 같은 수용체 중심의 평가 및 용도 중심의 기준항목의 마련과 매우 밀접한 관련이 있다. 즉, 환경기준 집행의 행정적 편의 및 행정목표 설정과 관련된 환경기준, 특히 생활환경항목에 집중하여 관리하는 환경정책보다는 위해성물질 또는 독성물질과 수계내에서 가장 환경오염에 민감한 수생태계의 양호한 상태를 유지하기 위해 시행되는 기준과는 차이점이 있다고 생각된다. 이는 결국 환경기준의 목표를 궁극적으로 어떤 방향으로 설정해야 할 것인지 국민과 다시 합의할 필요가 있다고 본다.” 이와 비슷한 견해로는 이재현 김윤신, 인체의 위해성과 수생태계를 고려한 수질환경기준 설정에 관한 연구, 수질보전 한국물환경학회지 제23권 제6호 (2007) 991면. 그 밖에 수질환경기준의 문제점과 해결방안에 관해서는 이순자, 수질환경 개선을 위한 환경기준의 검토, 환경법연구 제39권 3호 (2008) 참조.

수질환경기준은 대기 및 소음 환경기준과 달리 사람의 건강보호기준과 생활환경기준으로 나누어 규정하고 있으므로 사람의 건강보호기준은 허용원칙으로, 생활환경기준은 쾌적원칙으로 볼 여지가 있다. 사람의 건강보호기준은 주로 독성물질인 중금속과 화학물질 등 20개 항목으로 구성되어 있고 생활환경기준은 주로 유기물의 농도와 관련된 항목들로 구성되어 있다.

수질환경기준 중 사람의 건강보호 기준은 다음과 같은 이유에서 허용기준으로 보아야 할 것이다. 첫째, 사람의 건강보호기준 20개 항목은 카드뮴, 비소, 수은 등 중금속과 시안, PCB 등 유해화학물질들이다. 이들 물질들은 인간의 건강에 치명적인 유해성을 가진 물질들로서 정수처리를 통해서 제거하기 어려우므로 사람의 건강에 직접 또는 간접적으로²¹⁾ 영향을 미칠 수 있다. 일부 항목의 경우, 먹는물관리법에서 정하고 있는 먹는물의 수질기준 항목에서 제외되어 있으므로 더더욱 사람의 건강보호를 위해 반드시 달성하고 유지해야 할 기준으로서의 성질을 갖는 것으로 볼 수 있다. 일본 역시 우리나라와 유사하게 인간의 건강보호에 관한 수질환경기준을 전 공공수역에 26개 항목에 관해 지정하여 획일적으로 적용하고 있고 이러한 환경기준의 유지달성 기한은 설정 즉시로 되어 있다.²²⁾ 둘째, 수용체에 미치는 위해성에 기초하여 환경기준을 설정하는 미국과 달리 획일적 농도기준을 채택하고 있는 우리나라의 현재의 기준은 위해성 평가에 기초한 것이 아니므로 외국의 기준과 단순 비교하여 현재의 기준이 사람의 건강을 확보하기에 필요한 최소한의 조건을 정한 것인지 평가하기는 곤란하나, 현재 시행령상의 사람의 건강보호 기준은 시중에 유통되고 있는 수많은 유해화학물질들 중 극히 일부만을 선정하여 채택²³⁾하고 있어 사람의 건강보호를 위한 기준으로서도 매우 불충분한 상태이다. 셋째, 사람의 건강보호 기준은 일부 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률상의 배출허용기준과 18개 항목이 공통된다. 10개 항목의 경우, 사람의

21) 이들 물질로 오염된 하천이나 호소에 서식하는 어패류를 섭취하는 사람의 건강에 어패류를 통해 간접적으로 영향을 미친다.

22) 정윤철&고대현, 수질유해물질에 대한 수질환경기준 설정체계, 한국물환경학회지 제21권 제4호(2005) 306면. “이것은 인간건강은 무엇보다도 우선적으로 존중되어야 하는 이념으로서 수역별 수치를 다르게 설정하거나 일부 수역에 적용하지 않거나, 인간의 건강에 관한 문제를 기간을 정하여 실행하는 것은 적당하지 않다는 생각에 기인한 것이다.”

23) 정윤철&고대현, 전개논문, 310-11면. “수질유해물질에 대한 국내의 관리현황을 통하여 우리나라의 수질유해물질의 항목수가 미국, 일본, 유럽 등에 비하여 매우 적으며, 수질환경기준과 배출허용기준이 독립적으로 설정되어 운영되고 있는 것으로 파악되었다.”

건강보호기준은 청정지역에 적용되는 배출허용기준과 일치하고 있다.(비소, 수은, PCB, 사염화탄소, 1,2-디클로로에탄, 디클로로메탄, 벤젠, 클로로포름, 1,4-다이옥산, 포름알데히드) 사람의 건강보호 기준의 이러한 수준 및 정도를 고려하면, 사람의 건강 보호 기준을 쾌적원칙으로 볼 수는 없고 허용원칙으로 보는 것이 마땅하다.

대조적으로 수질환경기준 중 생활환경기준은 다음과 같은 이유에서 쾌적원칙으로 볼 여지가 있다.²⁴⁾ 생활환경기준 항목은 주로 유기물질함유량과 관련하여 수질의 상태에 따라 등급을 매겨 놓은 것이고 수질의 전반적인 상태를 종합적으로 평가할 수 있는 지표로 기능한다. 국가는 상수원을 별도로 관리하며 일반정수 또는 고도정수를 통해 먹는물 수질기준에 부합하는 수돗물을 생산하여 시민들에게 공급하므로 일반 하천 및 호소에서의 생활환경기준의 유지는 직접 국민의 건강과 직결되는 문제는 아니라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 생활환경기준은 현 수질상태를 평가하고 장래의 수질목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 정책수단의 마련 등 수질관리의 유용한 수단으로 기능한다. 전국의 하천구간에 설정해 놓은 목표수질환경기준을 수 십 년째 달성하지 못하고²⁵⁾ 있어도 국민의 건강에 직접 미치는 영향은 그리 크지 않은 이유이

24) 최지용 등의 견해도 마찬가지이다. “수질환경기준은 이 규정에 기초하여 수질오염에 대해 인간의 건강보호, 생활환경을 보전하고 유지하는데 바람직한 기준으로 설정되도록 한다. 구체적으로 수질환경기준의 역할은 행정상의 정책목표, 미래지향적 정책목표, 간접적 규제역할을 담당한다. … 이와같이 수질환경기준은 허용한도까지는 수인한도라는 성격이 아니고, 보다 적극적으로 유지시키는 것이 바람직한 기준으로서 행정적인 목표로서의 성격을 가진다. … 수질환경기준이 ‘국민의 건강과 쾌적한 환경을 조성하기 위한 기준’으로서 설정되어 있지만 이는 사후대처형이 아니라, 정책목표로서 적극적이고 미래지향적으로 되어야 한다. 수질환경기준을 최대허용한도로서 설정하는 것은 아니지만 그 한도까지는 오염하지 않는 것으로 하고, 그 한도를 넘지 않는다면 직접적으로 건강 등에 큰 영향을 미치지 않는 성향을 가진다. 행정상의 목표로서 수질환경기준을 정하고 있는 것은 인간의 건강 등의 유지를 위한 최저한도로서가 아니라, 그 이상의 목표를 도모하는 것으로서 보다 적극적인 성격을 가지고, 오염이 현재 진행되고 있지 않는 지역에 대해서는 적어도 현재의 상황보다 악화하지 않도록 수질환경기준을 설정하는 것이 바람직하다.” 최지용등, 전개논문 6-7면.

25) 최지용등의 1997년 연구에 의하면 “1996년 현재 우리나라의 하천은 195개구간으로 나누어 각각 수질기준을 설정하고 있으나 수질기준 달성율은 21%에 불과해 외국의 70-80%에 비해 상당히 달성율이 저조하다. 이는 환경기준이 본연의 역할을 잘 감당하지 못하고 있음을 나타내며 방류수수질기준 및 배출허용기준이 수질환경기준과 연계하여 효율적으로 운영되고 있지 못함을 나타내고 있다.” 최지용등, 전개논문 23면. 2004년과 2007년 언론에 발표된 하천 수계 목표수질 달성률도 거의 마찬가지이다. “환경부에 따르면 지난해 전체 수계의 목표수질 달성률은 49%이며, 수계별 달성률은 한강(58%), 낙동강(55%), 금강(45%), 영산강(42%), 섬진강(33%) 등 순이다.”(뉴시스, 194개 하천구간중 95개 목표수질 도달, 섬진강 수계 ‘최저’, 2004-04-16 기사입력)

다.

헌법재판소는 수질환경기준에 관하여 “쾌적한 환경을 조성하여 사람의 건강을 보호하기 위하여 요구되는 환경상의 조건으로서 행정상의 목표 및 오염 방지대책의 근거가 되고, 그 기준을 초과하지 아니하도록 대책을 실시할 목표가 된다”고 보아 쾌적원칙으로 해석한 바 있다.

헌법재판소, 2008헌바122 결정 (수질환경보전법 배출허용기준의 포괄위임입법금지원칙 위배여부) : “수질환경은 환경정책기본법을 기준으로 하여 다양한 법률로 규제되고 있는데, 수질오염에 대한 공법적 규제의 제1단계는 수질환경기준을 설정하는 것으로서, 환경에 관한 일반법인 환경정책기본법 제10조 제1항은 “정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.”고 정하고 있고, 이에 따라 환경정책기본법 시행령 제2조 및 별표1은 수질환경기준을 정하고 있으며, 이러한 수질환경기준은 쾌적한 환경을 조성하여 사람의 건강을 보호하기 위하여 요구되는 환경상의 조건으로서 행정상의 목표 및 오염 방지대책의 근거가 되고, 그 기준을 초과하지 아니하도록 대책을 실시할 목표가 된다(헌재 2004. 11. 25. 2004헌가15, 판례집 16-2하, 267, 272 참조). 다음 제2단계는 배출규제기준을 설정하는 것으로서, 환경에 관한 개별적인 법률에서 개개의 오염원에 대한 배출허용기준 또는 배출규제기준을 설정하고 있는데, 이러한 배출규제기준은 수질환경기준을 실현할 수 있는 가장 중요한 수단의 하나로, 법에서 정하고 있는 폐수배출시설의 배출허용기준과 방류수 수질기준 및 하수도법에서 정하고 있는 공공하수처리시설의 방류수 수질기준 등이 이에 해당하고, 이는 또한 국민 개인이나 사업자를 수범자로 하여 법적 구속력을 가지는 규제수단으로, 이를 위반할 경우 개선명령·조업정지·배출부과금 등의 행정처분이 부과된다.”

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0000050589> (2016.11.25.방문). “지난해 이례적인 집중호우 등 기상 이변으로 전국 194개 하천의 목표수질 달성률이 35.6%를 기록, 전년 42.3%보다 6.7% 포인트나 떨어져 하천 물관리에 비상이 걸렸다.” (2007.3.27.자 인터넷연합뉴스, 전국 하천수 ‘더러워졌네’...기상이변 탓.) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001586741> (2016.11.25.방문).

헌법재판소의 수질환경기준에 대한 이와 같은 해석은 생활환경기준에 대하여는 부분적으로 타당한 해석일지 몰라도 사람의 건강보호 기준에 대하여는 타당하지 않은 해석이다.

수질환경기준은 사람의 건강보호 기준과 생활환경기준으로 나누어 그 성질을 달리 볼 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률은 대기환경보전법과 달리 수질환경기준의 유지 달성을 위한 일반적인 규제수단인 총량관리, 배출허용기준, 배출부과금, 방류수수질기준 등에 관해서만 규율하고 있을 뿐 수질환경기준에 관한 특별한 비상조치 수단은 채택하고 있지 않다.²⁶⁾ 이와 같은 규율태도는 책적원칙에 따른 생활환경기준에는 타당할지 몰라도 사람의 건강보호에 관한 환경기준을 규율하기에는 부족하다.

대법원은 2001년 부산수돗물 사건²⁷⁾에서 다음과 같이 생활환경기준을 위반하여 수돗물을 공급하였다 하더라도 먹는물의 수질기준을 위반하지 않은 이상 수돗물공급자인 지방자치단체가 불법행위책임을 지지는 않는다고 보았는데 생활환경기준을 책적원칙으로 보는 한 타당한 결론이라고 볼 수 있다.

상수원수의 수질을 환경기준에 따라 유지하도록 규정하고 있는 관련 법령의 취지·목적·내용과 그 법령에 따라 국가 등이 부담하는 의무의 성질 등을 고려할 때, 피고들에게 일정한 기준에 따라 상수원수의 수질을 유지하여야 할 의무를 부과하고 있는 법령의 규정은 국민들에게 양질의 수돗물이 공급되게 함으로써 국민 일반의 건강을 보호하여 공공 일반의 전체적인 이익을 도모하기 위한 것이지, 국민 개개인의 안전과 이익을 직접적으로 보호하기 위한 규정이 아니다. 따라서 원고들에게 공급된 수돗물의 상수원의 수질이 수질기준에 미달한 경우가 있고, 이로 말미암아 원고들이 법령에 정하여진 수질기준에 미달한 상수원수로 생산된

26) 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률이 채택하고 있는 수질오염경보제(제21조)는 “수질오염으로 하천·호소의 물의 이용에 중대한 피해를 가져올 우려가 있거나 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정될 때에” 적용되고, 상수원의 수질개선을 위한 특별조치권(제21조의3)은 “상수원의 수질오염으로 먹는 물 수질관리기준의 충족이 어려울 것으로 예상”되거나 “수질관리기준에서 정하고 있지 아니한 오염물질로 인하여 주민의 건강에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우”에 적용되므로 수질환경기준과 직접적인 관련은 없다.

27) 대법원 2001. 10. 23. 선고 99다36280 [손해배상]

수돗물을 마심으로써 건강상의 위해 발생에 대한 염려 등에 따른 정신적 고통을 받았다고 하더라도, 이러한 사정만으로는 피고들이 원고들에게 손해배상책임을 부담하지 아니한다. 또한, 상수원수 2급에 미달하는 상수원수는 고도의 정수처리 후 사용하여야 한다는 환경정책기본법령상의 의무 역시 위에서 본 수질기준 유지 의무와 같은 성질의 것이므로, 피고 부산광역시가 상수원수의 수질기준에 미달하는 낙동강 하천수를 취수하거나 상수원수 3급 이하의 하천수를 취수하여 고도의 정수처리가 아닌 일반적 정수처리 후 수돗물을 생산·공급하였다고 하더라도, 그렇게 공급된 수돗물이 음용수 기준에 적합하고 몸에 해로운 물질이 포함되어 있지 아니한 이상, 피고 부산광역시의 위와 같은 수돗물 생산·공급행위가 원고들에 대한 불법행위가 되지 아니한다.

2. 대기환경기준

현재 환경정책기본법 시행령 별표1에는 대기환경기준으로 8개 항목(아황산가스, 일산화탄소, 이산화질소, 미세먼지(PM-10), 미세먼지(PM-2.5), 오존, 납, 벤젠)에 대한 연간평균치, 24시간 평균치, 1시간 평균치의 농도기준이 마련되어 있다.²⁸⁾

대기환경기준은 허용원칙에 가깝다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 인간은 대기중에 배출된 오염물질에 그대로 노출된다.²⁹⁾ 정수처리 절차를 거쳐 생활용수를 공급하는 담수와 다른 점이다. 대기환경기준을 수질환경기준과 같은

28) 대기환경기준의 개념을 목표기준과 실행기준으로 분리하여 규제하지는 견해도 있다. 환경정책평가연구원의 임종수의 연구에 의하면, “환경기준의 개념을 목표기준과 실행기준의 두 가지 개념으로 분리하여 실행기준은 각 지방자치단체가 반드시 만족시켜야만 하도록 규제를 가할 필요가 있다. 이 경우 목표기준으로 WHO의 권고기준이 무난할 것으로 예상되며, 실행기준은 앞서 언급한 바와 같이 몇 년에 한번씩 주기적으로 전국 최적 실행기준을 정하는 것이 바람직하다.” 임종수, 대기환경기준의 설정체계 및 환경기준 개정에 따른 경제성 분석에 관한 연구, KEI/1997 기본과제 연구보고서 (1997) 66면.

29) 특히 미세먼지 노출의 위험성이 최근 주목을 끌고 있다. “미세먼지가 치명적인 이유는 그 복합적인 성격에서 찾을 수 있다. 질소산화물과 황산화물 외에도 카드뮴·비소·크롬 등의 중금속이 섞이는 데다, 고체와 액체 상태를 오가는 미세 입자에 달라붙은 바이러스나 세균까지 몸속으로 쉽게 들어갈 수 있게 되기 때문이다. 일차적으로 접촉하는 피부나 안구, 호흡기계 외에도 핏속으로 들어가 심혈관계에까지 영향을 미치는 것도 그 미세한 크기의 영향이다. 노인들에게는 심장 박동이 불규칙해지거나 혈압이 높아지게 하는 등의 문제를, 성장기 아동·청소년들에게는 호흡기 관 발달 장애, 신경계 및 뇌 기능 저하를 낳는 등의 문제를 일으킨다.” 주간경향 1193호 (2016.9.13.) 서울 공기 ‘공공의 적’ 미세먼지.

성질의 것으로 볼 수 없는 이유이다.

둘째, 우리나라의 대기환경기준은 다른 선진국의 기준보다 완화된 기준을 채택하고 있다.³⁰⁾ 즉 환경기준을 달성 유지한다고 하더라도 선진국의 시민들보다 더 많은 양의 대기오염물질에 노출될 수 있음을 의미한다.

셋째, 대기오염물질의 이와 같은 성질을 반영하여 대기환경보전법에는 수질법에는 존재하지 않는 대기환경규제지역의 지정 및 실천계획의 수립³¹⁾과 같은 특별한 조치권한을 추가적으로 규율하고 있다.

넷째, 종전 1993년 12월 개정된 환경정책기본법시행령에서는 미세먼지를 추가하였고 그 밖의 대기환경기준을 강화하였는데 대기환경기준의 “1시간 및 24시간의 평균치는 연간 3회이상 그 기준을 초과하여서는 아니된다”는 비교규정을 마련하여 허용원칙으로서의 대기환경기준의 성질을 분명히 하였었다. 2000년에 다시 개정된 시행령에서는 동 비교규정이 삭제되어 허용원칙으로서의 성질이 크게 훼손되었으나 이러한 입법 연혁은 대기환경기준의 성질을 잘 보여 주는 증거이다.

대기환경기준의 법적 성질을 직접적으로 다룬 판례는 아직은 나오지 않고 있다. 그러나 대법원은 2013년 이천에너지사건³²⁾에서 대기환경보전법상 환경기준의 유지가 곤란한 경우 배출시설의 허가를 거부할 수 있다고 보았다.

대법원 2013.5.9, 선고, 2012두22799, 판결 [대기배출시설설치 불허가처분등 취소] : 구 대기환경보전법(2011. 7. 21. 법률 제10893호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조 제9호, 제23조 제1항, 제5항, 같은 법 시행령(2010. 12. 31.

³⁰⁾ 환경부 자료에 의하면 다음과 같다. “국내 대기환경기준은 세계보건기구(WHO)의 대기질 가이드라인(AQG: Air Quality Guideline) 등을 고려하여 설정되는데, 미세먼지(PM10, PM2.5) 기준의 경우 ‘잠정목표(interim target) 2’ 수준에 해당된다. … PM10의 경우, 한국의 환경기준은 24시간 100 μ g/m³(연간 50 μ g/m³)으로 영국과 EU의 환경기준인 24시간 50 μ g/m³(연간40 μ g/m³)보다는 약한 수준,”이고 “PM2.5의 경우, 한국의 환경기준은 24시간 50 μ g/m³(연간 25 μ g/m³)으로 미국과 일본의 환경기준인 24시간 35 μ g/m³(연간 15 μ g/m³)보다는 약한 수준”인 것으로 나타났다. … OECD 자료에 따르면, 국내 도시지역의 미세먼지 연평균 농도는 1990년 50 μ g/m³, 2000년 40 μ g/m³, 2009년 30 μ g/m³로 점차적으로 개선되었다. 하지만 WHO대기질 가이드라인인 연평균 20 μ g/m³보다는 아직도 높은 수치를 기록하고 있다.” 환경부, 통계로 본 기후 대기환경 (2015) 73-78면.

³¹⁾ 대기환경보전법 제18조~21조. 대기환경규제지역에서 시도지사는 휘발성유기화합물에 대한 규제도 가할 수 있다.(대기환경보전법 제44조~45의3)

³²⁾ 대법원 2013.5.9, 선고, 2012두22799, 판결

대통령령 제22601호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제11조 제1항 제1호, 같은 법 시행규칙 제4조, [별표 2]에 의하면, 염화수소, 다이옥신 등 특정대기유해물질이 발생하는 배출시설(이하 ‘배출시설’이라 한다)을 설치하려는 자는 환경부장관 또는 그로부터 허가에 관한 권한을 위임받은 시·도지사(이하 ‘환경부장관’이라고 한다)의 허가를 받아야 하고, 그 허가의 기준으로는 ① 배출시설에서 배출되는 오염물질을 배출허용 기준 이하로 처리할 수 있을 것과 ② 다른 법률에 따른 배출시설 설치제한에 관한 규정을 위반하지 아니할 것을 규정하고 있다. 한편 구 대기환경보전법 제23조 제6항은 “환경부장관은 배출시설로부터 나오는 특정대기유해물질로 인하여 환경 기준의 유지가 곤란하거나 주민의 건강·재산, 동식물의 생육에 심각한 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 특정대기유해물질을 배출하는 배출시설의 설치를 제한할 수 있다.”고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제12조는 환경부장관이 배출시설의 설치를 제한할 수 있는 경우로 배출시설 설치 지점으로부터 반경 1km 안의 상주인구가 2만 명 이상인 지역으로서 특정대기유해물질 중 한 가지 종류의 물질을 연간 10t 이상 배출하거나 두 가지 이상의 물질을 연간 25t 이상 배출하는 시설을 설치하는 경우와 대기오염물질(먼지·황산화물 및 질소산화물만 해당한다)의 발생량 합계가 연간 10t 이상인 배출시설을 특별대책지역에 설치하는 경우를 규정하고 있다. 이와 같은 배출시설 설치허가와 설치제한에 관한 규정들의 문언과 그 체제·형식에 따르면 환경부장관은 배출시설 설치허가 신청이 구 대기환경보전법 제23조 제5항에서 정한 허가 기준에 부합하고 구 대기환경보전법 제23조 제6항, 같은 법 시행령 제12조에서 정한 허가제한사유에 해당하지 아니하는 한 원칙적으로 허가를 하여야 할 것이다. 다만 배출시설의 설치는 국민건강이나 환경의 보전에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점과 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하려는 구 대기환경보전법의 목적(제1조) 등을 고려하면, 환경부장관은 구 대기환경보전법 시행령 제12조 각 호에서 정한 사유에 준하는 사유로서 환경 기준의 유지가 곤란하거나 주민의 건강·재산, 동식물의 생육에 심각한 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 등 중대한 공익상의 필요가 있을 때에는 허가를 거부할 수 있다고 보는 것이 타당하다.

대법원은 대기환경보전법 제23조 제5항의 대기배출시설 설치허가의 성질을 기본적으로는 기속행위로 보면서도³³⁾ 제23조 제6항의 해석과 관련하여 대기배출시설의 설치가 국민건강이나 환경의 보전에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 강조하며 환경기준의 유지가 곤란할 우려가 있다고 인정되는 경우 시행령에서 구체적으로 정한 경우가 아니더라도 배출시설 설치허가를 거부할 수 있음을 인정하였다. 대법원의 이러한 해석은 대기환경기준을 허용원칙으로 보는 입장에 부합하는 것으로 보인다.

3. 소음환경기준

현재 환경정책기본법 시행령에는 소음에 관한 환경기준이 설정되어 있는데 환경정책기본법시행령 별표2 2. 소음 비교3.에 의하면 이 소음환경기준은 항공기소음, 철도소음 및 건설작업 소음에는 적용하지 않는다고 하는 점에 비춰, 소음환경기준은 공장소음, 도로소음 및 생활소음에 적용되는 환경기준으로 보인다. 소음환경기준은 적용대상지역을 4개로 구분하고 일반지역과 도로변지역의 소음기준을 나누어 정하고 있다.

소음환경기준 역시 아래와 같은 이유로 허용원칙으로 보아야 한다.

첫째, 대기오염과 마찬가지로 인간은 소음에 바로 노출되어 있다. 특히 소음피해는 소음발생원과 인접한 지역에서 직접적으로 나타난다.

둘째, 현행 소음환경기준은 직접적인 규제기준에 해당하는 소음진동관리법상의 소음규제기준과 그 수준과 정도에 있어서 거의 같으므로 정책목표기준으로만 볼 수 없다. 소음환경기준을 소음진동관리법에서 규율하고 있는 공장소음 배출허용기준, 생활소음 규제기준, 교통소음 진동의 관리기준 등과의 비교해 보면 그 기준이 거의 동일함을 알 수 있다. 녹지지역 및 전용주거지역의 소음환경기준은 낮 50dB(A)/밤 40dB(A)인데 해당지역에서의 공장소음 배출허용기준 역시 50dB(A)/40dB(A) 이하이다. 일반주거지역 및 준주거지역의 소음환경기준은 55dB(A)/45dB(A)인데 비해

³³⁾ 당해 사건의 1심 재판부는 반대로 “대기환경보전법 제23조 제1항, 같은 법 시행령 제11조 제1항에 의한 허가를 받아야 하는바, 같은 법 제23조, 같은 법 시행령 제12조에 의하면 특정대기유해물질 배출시설을 설치하려는 자는 허가권자의 허가를 받게 되어 있을 뿐 어떤 경우에 허가를 할 것인지 일의적으로 정하고 있지 않고, 허가권자는 일정한 경우 그 설치를 제한할 수 있도록만 되어 있으므로 그 허가 여부의 판단은 원칙적으로 행정청의 재량에 속한다고 보아야 한다”고 보았다. (수원지방법원 2011.12.22, 선고, 2010구합17428, 판결)

공장소음 배출허용기준 역시 55dB(A)/45dB(A)였다. 도로변 지역 전용주거지역 및 녹지지역의 소음환경기준은 낮 65dB(A)/밤55dB(A)이고, 준공업지역의 경우 70dB(A)/60dB(A), 전용공업지역 및 일반공업지역의 경우 75dB(A)/70dB(A)인데 비해 소음진동관리법상 교통소음 관리기준중 주거지역 녹지지역의 경우 68dB(A)/58dB(A) 이었고 상업지역, 공업지역의 경우 75dB(A)/70dB(A) 이었다.

이상의 내용을 살펴보면, 환경정책기본법상의 소음환경기준이나 소음진동관리법상의 소음배출허용기준 및 소음관리기준의 내용이 거의 같거나 유사한 것을 알 수 있다. 이는 소음의 특성상 소음유발원과 수용체의 침해 및 피해의 일대일 관계상 소음피해의 한계기준과 가해행위의 규제기준을 달리 정할 필요가 없는 점에 기인한다.

셋째, 소음진동관리법상 공장소음의 경우 배출시설의 설치자는 소음이 배출허용기준 이하로 배출되게 하기 위하여 소음방지시설을 설치할 의무를 진다. 공장이 배출허용기준을 초과하는 소음을 발생시키는 경우 행정청은 개선명령 및 조업정지명령을 내릴 수 있다. 교통소음의 경우 교통소음진동관리지역으로 지정하여 자동차 운행의 규제등 조치를 할 수 있다. 관리지역의 지정에 적용되는 기준은 소음환경기준이 아니라 교통소음진동관리기준이다. 소음환경기준이나 교통소음진동관리기준이 별 차이가 없고 교통소음진동관리기준이 도로소음에 관하여 보다 상세한 규율을 하고 있기 때문인 것으로 보인다. 이러한 개별법의 규율태도를 볼 때 소음환경기준의 정책목표로서의 기능은 미미하다고 할 수 있다.

그러하다면 소음환경기준은 채적원칙이 아니라 허용원칙에 해당한다.

소음환경기준의 법적 성질에 관하여 법원의 해석은 나뉘고 있다. 종래 대법원은 소음피해에 대한 손해배상청구소송 및 유지청구소송에서 환경정책기본법상의 소음환경기준은 수인한도 (또는 참을 한도) 판단의 가장 중요한 기준이 되며 환경기준을 초과하는 소음이 발생한 여러 사건들에서 수인한도를 넘는 침해가 발생하였다고 본 바 있다. 아래의 두 판례가 대표적이다.

대법원 2007.6.15, 선고 2004다37904 판결 [채무부존재확인등·손해배상(기)] (부천 경인고속도로 사건): “원고가 관리하는 이 사건 고속도로의 공공적 기능, 원고가 이 사건 고속도로를 설치, 관리함에 있어서 소음 피해를 줄이기 위한 노력을 경주한 면이 있다고 하더라도, 원고가 이 사건 고속도로의 확장공사

착공 후 이 사건 빌라 부지를 매도하여 이 사건 빌라가 신축되었다는 사정을 고려한다면, 이 사건 빌라의 각 주택의 소음과 관련하여 환경정책기본법상 소음환경기준인 65dB 이상의 소음이 발생하는 경우에는 사회생활상 통상의 수인한도를 넘는 것으로서 위법하다고 할 것이고, 이러한 사실관계하에서는 피고 주민들이 이 사건 고속도로의 확장공사 이후 입주하였다는 사정만으로 피고 주민들의 원고에 대한 유지청구가 신의칙에 반하여 허용될 수 없는 경우라고 볼 수도 없다. 따라서 원심이 1일 평균 소음이 65dB 이상인 주택에 거주하는 피고 주민들의 유지청구 및 손해배상청구에 대하여 이 사건 고속도로를 설치·관리하는 원고는 그 설치·관리상의 하자로 인한 손해배상책임 및 이 사건 고속도로에서 유입되는 소음이 65dB을 넘지 않도록 해야 할 책임이 있다고 판단한 것은 정당하다.

대법원 2008.8.21. 선고 2008다9358,9365 판결 [채무부존재확인][공2008하,1293] (부산동서고가도로 사건) : “수인한도의 기준을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 침해를 방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적 사건에 따라 개별적으로 결정하여야 하는바(대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결 등 참조), 특히 차량이 통행하는 도로에서 유입되는 소음으로 인하여 인근 공동주택의 거주자에게 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어서는 침해가 있는지 여부는 주택법 등에서 제시하는 주택건설기준보다는 환경정책기본법 등에서 설정하고 있는 환경기준을 우선적으로 고려하여 판단하여야 한다. 원심판결 이유에 의하면, 원심은, 이 사건 도로의 하루 통행 차량이 약 86,361대에 이르는 등 공공도로인 점과 피고들이 이 사건 도로가 개통된 이후에 건축된 이 ○○아파트에 입주한 점 등을 감안하더라도, 피고들이 거주하는 세대의 야간 등가소음도가 65dB 이상으로 환경정책기본법이 요구하는 도로변 주거지역의 야간 소음기준(55dB)을 훨씬 초과함으로써 피고들에게 통상의 수인한도를 넘는 피해를 발생하게 하였다면 원고 부산광역시의 이 사건 도로 설치·관리상에 하자가 있다고 판단하였는바, 앞서 본 법리에 비추어 보면 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로서 수긍이 가고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 공공영조물 설치·관리상의 하자에 관한 법리오해, 소음피해로 인한 수인한도에 관한 법리오해, 심리미진 등의 위법이

있다고 할 수 없다.³⁴⁾

이 두 관례에서는 환경정책기본법상의 소음환경기준 이상의 소음이 발생하는 경우 수인한도를 넘는 위법한 침해행위가 존재한다고 봄으로써 환경기준을 ‘인간의 건강을 보호하기 위한 최소한의 조건 또는 수준’으로 보았다. 소음환경기준을 허용원칙으로 본 셈이다.

그러나 최근 대법원은 그 태도를 바꾸어 2010년 매향리사격장 사건을 필두로 환경정책기본법상의 환경기준을 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 유지되는 것이 바람직한 기준, 즉 환경행정에서의 정책목표로 설정된 공법상 기준”³⁵⁾에 불과하며 “환경기준을 위반하는 소음이 있다고 하여 바로 민사상 수인한도(또는 참을 한도)를 넘는 위법한 침해행위가 있다고 단정할 수는 없다”고 보았다.

대법원 2010. 11. 25. 선고 2008다49868 판결【손해배상(기)】(매향리사격장 소음피해사건) : 1) 환경정책기본법 제10조, 같은 법 시행령 제 2조 [별표 1]에 의하면, 낮(06:00-22:00)을 기준으로 한 소음기준에 관하여 ① 전용주거지역, 보전관리지역과 자연환경보전지역 및 농림지역은 50dB로, ② 일반주거지역 및 준주거지역은 55dB로 규정되어 있고, ③ 상업지역·준공업지역은 65dB, ④ 일반공업지역 및 전용공업지역은 70dB, ⑤ 도로변 공업지역은 75dB로 규정되어 있다. 그러나 위 소음기준은 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 유지되는 것이 바람직한 기준, 즉 환경행정에서의 정책목표로서 설정된 기준이므로, 위 기준을 초과하는 소음이 있다고 하여 바로 수인한도를 넘는 위법한 침해라

34) 이 사건에 대한 평석에서 배병호교수는 “대법원은 사업자에게 보다 강한 법적 구속력을 가지고 있다는 개별법의 소음한도 기준보다 환경기준의 법적 구속력을 더 강하게 인정한 것이다. 그렇다면 환경정책기본법상 환경기준이 선언적 규정에 불과하다는 주장은 행정청과 국민 사이의 손해배상사건에 관한 대법원판결에 배치되는 것으로 보아야 할 것이다. 이는 환경문제의 심각성을 의식하고 환경오염 내지 환경침해보로부터 국민의 권리구제를 충실히 하겠다는 취지로 분석된다.” 배병호, 전개논문, 223면.

35) 2011년에 개정된 환경정책기본법 정의조항은 2010년 매향리사격장 사건의 대법원의 해석을 반영하여 삽입한 것으로 보인다. 2011년 환경정책기본법 개정시 정의조항에 우연히도 대법원의 판시사항이 그대로 삽입되게 된 것이 단순히 우연의 일치인지 아니면 국회 또는 정부가 명목적으로 대법원의 해석을 따른 것인지 확실치는 않다. 그러나 국회의 입법권은 법원의 해석권보다 우위에 있다. 올바른 법개정을 통해 대법원 해석의 부당성을 바로잡을 수 있어야 한다.

고 할 수는 없다. 더욱이 위 [별표 1]은 위 소음환경기준을 항공기소음에는 적용하지 않는다고 명시하고 있고, 이는 항공기소음의 경우 통상의 생활소음과는 다른 특수성이 있기 때문에 동일한 소음환경기준을 적용할 수는 없다는 점을 감안한 것이므로, 이 사건과 같은 전투비행기의 사격훈련시 발생하는 소음이 민간항공기의 소음과는 달리 운항소음 외에 사격 또는 폭격 소음이 포함되어 있는 등의 차이점이 있다 하더라도, 그러한 사정을 이유로 이 사건과 같은 군용비행기의 소음에 관하여 위 [별표1]의 기준이 적용되어야 한다고 볼 수도 없다. 따라서, 육상사격장 폐쇄 이후의 매향리 사격장에서의 훈련으로 인한 평균등가소음도가 위 시행령상의 일반주거지역 소음기준인 55dB을 초과한다고 하더라도 그러한 사실만으로 수인한도를 넘는 소음피해가 있었다고 할 수 없다.

대법원 2015. 9. 24. 선고 2011다91784 판결【채무부존재확인】[공2015하, 1596] (경부고속국도 구미도량지구 현진에버빌아파트 소음사건)

도로에서 발생하는 소음으로 말미암아 생활에 고통을 받는(이하 ‘생활방해’라 한다)정도가 사회통념상 일반적으로 참아내야 할 정도(이하 ‘참을 한도’라 한다)를 넘는지 여부는 피해의 성질과 정도, 피해이익의 공공성, 가해행위의 태양, 가해행위의 공공성, 가해자의 방지조치 또는 손해 회피의 가능성, 공법상 규제기준의 위반 여부, 지역성, 토지이용의 선후관계 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 1999.7.27.선고 98다47528판결, 대법원 2007.6.15.선고 2004다37904,37911판결 참조). 그리고 도로가 현대생활에서 필수불가결한 시설로서 지역 간 교통과 균형개발 및 국가의 산업경제활동에 큰 편익을 제공하는 것이고, 도시개발사업도 주변의 정비된 도로망 건설을 필수적인 요소로 하여 이루어지고 있는 점, 자동차 교통이 교통의 많은 부분을 차지하고 있고, 도시화·산업화에 따른 주거의 과밀화가 진행되고 있는 현실에서 일정한 정도의 도로소음의 발생과 증가는 사회발전에 따른 피치 못할 변화에 속하는 점 등도 충분히 고려되어야 한다. 특히 고속국도는 자동차 전용의 고속교통에 공용되는 도로로서 도로소음의 정도가 일반 도로보다 높은 반면, 자동차 교통망의 중요한 축을 이루고 있고, 당해 지역경제뿐 아니라 국민경제전반의 기반을 공고히 하며 전체 국민 생활의 질을 향상시키는 데 중요한 역할을 담당하고 있는 점 등을 더하여 보면, 이미 운영 중인 또는 운영이 예정된 고속국도에 근접하여 주거를 시작한 경우의 ‘참을 한도’초과 여부는 보다 엄격히 판단하여야 할 것이다. 한편 공법상 기준으로

서 환경정책기본법의 환경기준은 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 유지되는 것이 바람직한 기준, 즉 환경행정에서 정책목표로 설정된 기준인 점(대법원 2010.11.25.선고 2008다49868판결 참조), 위 환경기준은 도로법이나 도로교통법에 규정된 도로의 종류와 등급, 차로의 수, 도로와 주거의 선후 관계를 고려하지 아니한 채 오로지 적용 대상지역에 따라 일정한 기준을 정하고 있을 뿐이어서 모든 상황의 도로에 구체적인 규제의 기준으로 적용될 수 있는 것으로 보기 어려운 점, 2층 이상의 건물에 미치는 도로교통소음이 환경정책기본법의 환경기준을 준수하였는지 여부는 소음·진동공정시험기준(환경부고시 제2010-142호)에 규정된 측정방법에 따라 소음피해지점에서 소음원 방향으로 창문·출입문 또는 건물벽 밖의 0.5~1m 떨어진 지점에서 측정된 실외소음에 의해 판정하도록 되어 있으나, 공동주택에 거주하는 사람들에게 대하여는 일상생활이 실제 이루어지는 실내에서 측정된 소음도에 따라 ‘참을 한도’초과 여부를 판단함이 타당한 점 등을 고려하면, 도로변 지역의 소음에 관한 환경정책기본법의 소음 환경기준을 초과하는 도로소음이 있다고 하여 바로 민사상 ‘참을 한도’를 넘는 위법한 침해행위가 있다고 단정할 수 없다.³⁶⁾

매향리사격장 사건, 서울외곽고속도로 사건 및 경부고속국도 구미도량지구 사건에서의 대법원은 소음환경기준을 쾌적원칙으로 보고 있다. 소음환경기준은 허용원칙으로 규율하는 것이 타당하다는 본고의 관점에서 보면 경인고속도로 사건과 부산 동서고가도로사건에서의 대법원의 입장이 타당하다고 판단된다.³⁷⁾

36) 동 판결의 입장은 서울외곽순환도로 부천시 상동아파트 소음사건(대법원 2015. 10. 29. 선고 2008다47558 판결【손해배상(기)】[공2015하, 1727])에서도 동일하게 채택되었다. 이 들 두 사건에서 대법원은 환경기준의 규범적 성질을 부인하였을 뿐만 아니라 소음측정기준을 실외가 아니라 실내에서 측정하는 방식이어야 한다고 봄으로써 결과적으로 소음환경기준을 완화하였다. 대법원의 이러한 해석은 환경기준의 규범적 의미를 퇴색시키고 결과적으로 법원 스스로 환경기준을 설정한 결과를 가져온다. 법원이 해석자로서의 역할에 그치지 아니하고 법창조자의 역할까지 맡은 결과가 되는 것이다.

37) 공법상 환경기준의 준수여부와 사법상의 책임의 관계에 관하여 독일의 학설과 판례를 소개한 전경운교수의 견해에 의하면, “오늘날 일반적인 견해에 의하면 환경기준치를 초과한 임짓시운은 제906조 제1항의 의미에서 본질적인 침해이고, 반면에 환경기준의 준수를 통하여 침해의 비본질성이 바로 인정되는 것은 아니라고 하고 있다.” 전경운, 환경책임법상 공법 및 환경기준의 법적 의미·독일에서의 논의를 중심으로-, 환경법연구 제29권 3호(2007) 56면. (전경운교수의 글에서 의미하는 환경기준은 배출허용기준을 포함하는 행정규칙 등으로서의 환경기준을 의미한다는 점에서 이 글에서의 논의와는 다소 다른 관점을 가지고 있음을 밝혀둔다.)

IV. 맺는말

수질환경기준 중 생활환경기준은 쾌적원칙으로서 정책 목표를 정한 기준으로 볼 여지가 있고 따라서 구속력있는 기준으로서의 의미는 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 그러나 수질환경기준 중 사람의 건강보호기준과 대기환경기준 및 소음환경기준은 허용원칙을 정한 것으로서 정책 목표로서 뿐만 아니라 인간의 건강을 보호하기 위해 환경이 유지하여야 하는 최소한의 질적 상태를 규율한 것이고, 오염의 정도가 이를 넘어서는 아니 되는 강한 구속력을 가지는 것으로 보아야 한다.

개별 환경기준이 갖고 있는 이러한 차이에도 불구하고 환경정책기본법은 그 정의규정에서 환경기준을 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준”으로 정의하여 쾌적원칙에 따라 규율하고 있다. 수질오염 문제와 대기오염 및 소음 문제가 질적으로 다르고 환경기준이 의미하는 바가 분명히 다른 만큼 그 정의도 다르게 규정할 필요가 있다.

환경정책기본법의 이러한 문제점을 해소할 수 있는 방안으로 다음과 같은 대안들을 생각해 볼 수 있다.

첫째, ‘환경기준’의 정의조항에 쾌적원칙과 허용원칙을 아우르는 폭넓은 정의조항을 마련하고 개별 환경기준의 의미는 해석에 맡겨두는 방안이다. ‘환경기준’을 ‘국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 보전하기 위하여 국가가 달성하고 유지하여야 하는 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 말한다’고 정의하면 될 것이다.

둘째, ‘환경기준’을 ‘허용원칙기준’과 ‘쾌적원칙기준’으로 분류하여 정의조항을 마련하는 것이다. 환경기준의 두 가지 다른 의미를 인정하여 쾌적한 환경보전 목적의 쾌적원칙기준과 인간의 건강보호 목적의 허용원칙기준을 각기 별도로 정의하는 것이다.

셋째, 현재의 정의조항을 삭제하고 종전의 규율방식대로 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위한 환경기준의 설정의무를 국가에 부여하고 그 구체적인 성질과 이행방안은 개별법에 맡겨두는 것이다. 허용원칙으로 규율해야 할 수질환경기준 중 사람의 건강보호 기준, 대기환경기준이나 소음환경기준의 성질을 개별법에서 명확히 하여 국가의 목표달성 의무를 분명히 하고 환경기준 달성 및 유지 목표시한을

설정하는 것이다.

넷째, 환경기준에 관한 규율을 아예 환경정책기본법에서 삭제하고 개별법에서 적절한 환경기준을 설정하여 각 매체별 조건에 부합하는 환경기준의 의미와 성질을 개별적으로 규율하는 것이다.

집 앞 개울에 사는 송사리를 바라보는 쾌적함과 우리가 매 순간 호흡하는 대기는 그 효용에 분명히 차이가 있고 규율의 목표 및 실현수단의 선택에 있어서도 차이를 갖는 게 마땅하다. 환경법에 환경기준을 도입한 지 40년이 지났으나 여전히 환경기준의 달성 및 유지는 요원한 목표로 남아 있다. 차제에 환경기준의 의미와 현실을 냉철하게 분석하고 바람직한 규율방안을 심도있게 검토할 필요가 있다. 쾌적원칙과 허용원칙의 분류에 따른 환경기준의 새로운 이해가 유용한 방안이 될 수 있다.

논문투고일 : 2016. 10. 31. 심사일 : 2016. 11. 17. 게재확정일 : 2016. 11. 27.

참고문헌

- 헌법재판소, 2008헌바122 결정
- 대법원 2001. 10. 23. 선고 99다36280 [손해배상]
- 대법원 2007.6.15, 선고 2004다37904 판결 [채무부존재확인등·손해배상(기)]
- 대법원 2008.8.21. 선고 2008다9358,9365 판결 [채무부존재확인][공2008하,1293]
- 대법원 2010. 11. 25. 선고 2008다49868 판결 【손해배상(기)】
- 대법원 2013.5.9, 선고, 2012두22799, 판결 [대기배출시설설치 불허가처분등 취소]
- 대법원 2015. 10. 29. 선고 2008다47558 판결 【손해배상(기)】 [공2015하, 1727]
- 대법원 2015. 9. 24. 선고 2011다91784 판결 【채무부존재확인】 [공2015하, 1596]
- 수원지방법원 2011.12.22, 선고, 2010구합17428, 판결
-
- 강수경, 환경기준의 법적 성격, 법학연구 제26집 (2007)
- 구연창, 환경기준의 유지 및 확보, 경희법학 제16권 제1호 (1979)
- 김연태, 환경기준 설정의 법형식과 법적 효력, 법학논집 제35집 (1999)
- 김해룡, 환경기준에 관한 법적 문제, 환경법연구 제19권 (1997)
- 김홍균, 로스쿨환경법 (2016)
- 김홍균, 환경법 (2010)
- 류지태·이순자, 환경법 (2005)
- 배병호, 공법상 환경관련기준의 배상법적 의의, 환경법연구 제34권 제1호 한국환경법학회 (2012)
- 송동수, 환경기준의 유형구분과 법적 성질, 환경법연구 제23권 1호 (2001)
- 이순자, 수질환경 개선을 위한 환경기준의 검토, 환경법연구 제30권 3호 (2008)
- 이재현·김운신, 인체의 위해성과 수생태계를 고려한 수질환경기준 설정에 관한 연구, 수질보전 한국물환경학회지 제23권 제6호 (2007)
- 임종수, 대기환경기준의 설정체계 및 환경기준 개정에 따른 경제성 분석에 관한 연구, KEI/1997 기본과제 연구보고서 (1997)
- 전경운, 환경책임법상 공법 및 환경기준의 법적 의미-독일에서의 논의를 중심으로-, 환경법연구 제29권 3호 (2007)

- 전병성, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법연구 제14권 (1992)
- 정윤철 · 고대현, 수질유해물질에 대한 수질환경기준 설정체계, 한국물환경학회지 제 21권 제4호 (2005)
- 채우석, 환경기준의 법적 문제, 고시계, 47(12) (2002)
- 최지용 · 신은성, 수질환경 및 규제기준의 합리적 조정, KEI/1997 기본과제 연구보고서 (1997).
- 한대호 · 최지용, 물환경 기준의 통합적 관리방안에 관한 연구 (한국환경정책평가연구원 기초연구 2009-06 2009)
- 홍준형, 환경법 제2판 (2005)
- 환경부, 통계로 본 기후 대기환경 (2015)
- 환경부, 보도해명자료 : 2008년 전국의 환경소음 측정결과, 33개도시중 13개시가 기준을 초과한 것으로 나타나, 환경부 홈페이지 (2009.3.11.등록)
<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=167817> (2016.11.25.방문)
- 주간경향 1193호 (2016.9.13.) 서울 공기 ‘공공의 적’ 미세먼지.
- 인터넷연합뉴스, 전국 하천수 ‘더러워졌네’...기상이면 탓.(2007.3.27.자)
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001586741> (2016.11.25.방문)
- 뉴스1, 194개 하천구간중 95개 목표수질 도달, 섬진강 수계 ‘최저’, 2004-04-16 기사입력) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0000050589>(2016.11.25.방문)
- news1, “세금 매년 3조 붓고도 4대강 유역 수질 목표 달성 실패” (2015.10.05.)
<http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=421&aid=0001661474> (2016.11.25.방문)

[Abstract]**A Study on Environmental Quality Standards under the Framework Act on Environmental Policy**

Young Geun Chae

(Inha University)

It has been almost four decades since Korea established environmental quality standards (EQS) as a goal along with modern environmental law system. In order to meet and maintain the environmental quality standards the country adapted various regulatory schemes and invested enormous amount of money in building environmental infrastructure. Nevertheless, in many areas, our environment has not met EQS. Under the Framework Act on Environmental Policy, EQS is to be created in order to preserve pleasant environment and protect human health. Enforcement Decree of the Framework Act on Environmental Policy adapted EQS on water, air and noise. The meaning of the current EQS could be interpreted as either minimum condition for protecting human health or ideal condition for protecting pleasant environment. Two different interpretations could result in difference in legal consequence. Environmental conditions for human health could be different from environmental conditions for pleasant environment because fauna and flora could be more sensitive to pollutions than humans. If the EQS for pleasant environment is more stringent than EQS for human health, the former could be defined as “an ideal condition for pleasant environment which could be accomplished in the future” compared to the latter to be defined as “a minimum condition for human health which should be accomplished right now.” Let’s call the former as “health rule” and the latter “pleasant rule.” Under health rule, EQS should be met at any cost any time compared that under pleasant rule, EQS could be met in the future considering economic and technical feasibility. Current EQS under the Framework Act on Environmental Policy contains standards which should be governed by the two different rules. Nevertheless, the statutory definition of EQS is only referring pleasant rule. The statutory definition should be revised.

주 제 어 환경기준, 환경정책기본법, 허용원칙, 쾌적원칙, 수질환경기준, 대기환경기준, 소음환경기준

Key Words Environmental Quality Standards, the Framework Act on Environmental Policy, health rule, pleasant rule, ambient air quality standards, water quality standards, noise quality standards