

日本の 環境行政機構의 體制와 機能*

朴 鉞 炘**

■—————》차 레《—————■

- I. 머릿말
- II. 中央環境行政機構의 體制와 機能
 - 1. 環境廳
- III. 地方環境行政組織
 - 1. 序 言
 - 2. 東京都 環境保全局
 - 3. 三重縣 및 四日市市の 環境行政機構
 - 4. 中央環境行政機關과 地方環境行政機關과의 關係
- IV. 民間環境(行政)組織
 - 1. 特殊法人
 - 2. 公益法人
- V. 公害紛爭處理制度
 - 1. 序 言
 - 2. 紛爭處理의 對象
 - 3. 紛爭處理行政機關
 - 4. 紛爭處理의 方法
 - 5. 公害紛爭處理 機關간의 管轄
 - 6. 公害苦情處理制度

I. 머릿말

세계 GNP의 1割을 점하고 있는 經濟大國 日本은 그 공업화와 자본우위의 경제발전 과정에서 파생된 환경오염과 파괴라는 딜레마에 직면하게 되었다. 그리하여 公害의 심각성에 대한 관심과 그에 대한 法的·制度的 對策이 어느 나라 보다도 활성화되어 있다고 할 수 있는 바, 특히 環境行政組織에 있어서도 국가, 地方 및 일반단체별로 정비된 체계를 지니고 있다. 즉, 국가에는 環境廳과 환경청 직속의 시설기관·관리사무소 및 審議會 등이 설치되어 있으며, 지방에는 각 지방자치 단체별

* 본 논문은 環境廳의 지원에 의한 1988년도 정책연구과제인 “環境行政의 基盤分析·評價 및 改善策講究”의 일환으로 작성된 것이다.

** 慶熙大 法大 教授·法博

로 환경행정기구가 完備되어 있고, 한편 민간부문에서는 特殊法人 및 公益法人의 형태를 갖춘 많은 단체들이 설립되어 환경행정의 일익을 담당하고 있다. 아래에서는 이와 같은 일본 환경행정조직(기구)의 종류, 기능, 소관사무 및 권한 등에 대하여 概括적으로 살펴본다.

II. 中央環境行政機構의 體制와 機能

1. 環境廳

(1) 환경청의 發足

1970년 12월 前代未聞의 공해임시국회¹⁾가 개최되어 많은 공해관계법률이 제·개정되었으나 그 집행체제는 다수의 省廳에 분리되어 있었다. 그러나 이러한 行政의 行態는 관청의 sectionalism을 조장하고 인원과 경비의 낭비를 가져오고, 또한 능률적인 종합행정의 수행에 지장을 초래하게 되어 유기적이고 효과적인 환경행정을 위하여 공해규제권한을 일원적으로 관장하고 환경보전행정에 관련된 강력한 종합조정 권한을 갖는 행정기관의 신설 필요성이 통감되었다. 그러한 측면에서 내각에 공해임시국회가 개최되던 해의 7월 총리대신을 본부장으로 하는 공해대책본부가 설치되었다. 그러나 동 대책본부는 각 省廳간의 조정 또는 정책의 기획, 입안 등에 있어서 불충분하였다. 그리하여 1971년도 예산편성의 최종단계에서 환경청의 설치가 결정되기에 이르렀으며, 정식 발족은 同年 7월 1일부터였다.²⁾

UN 人間환경선언에서도 이러한 행정관청의 필요성을 그 제 17 조에서

1) 1970년 11월 24일 전례에 없던 공해에 대처하기 위한 임시국회가 소집되었다. 이 국회에서는 공해관계 14개 법안이 심의의 중심을 이루었기 때문에 속칭 '公害國會'라고 불려지고 있다. 동국회에서 통과된 14개의 법률은 다음과 같다.

공해대책기본법개정법, 공해방지사업자부담법, 공해범칙처벌법, 대기오염방지법개정법, 수질汚濁방지법, 소음규제법개정법, 도로교통법개정법, 해양오염방지법, 폐기물의 처리 및 청소법, 하수도법개정법, 자연공원법개정법, 農用地의 토양오염방지법, 농약단속법개정법 및 독극물단속법개정법.

2) 「科學技術廳, 環境廳」(便覽—行政機構シリーズ No. 117, 教育社編, pp. 140~141 參照).

“국가의 적당한 기관에 환경의 質을 높이기 위하여 당해 국가의 환경자원에 관하여 계획, 관리 또는 규제하는 임무가 부여되지 않으면 아니된다”고 명시하고 있다. 동선언은 1972 년도에 채택된 것으로서 日本환경청의 발족은 그 전년도 7 월이므로 위 환경선언보다도 앞선 것이 된다. 바꾸어 말하면 일본의 환경문제는 그것이 세계의 어느 나라 보다도 한층 심각하였기 때문에 UN 인간환경선언에 앞서서 환경문제를 전담하는 중앙행정관청이 창설된 것으로 보아야 할 것이다.³⁾

환경청 발족당시의 조직은 官房외에 기획조정국, 자연보호국, 대기보전국, 수질보전국의 4局 19課이고, 그외에 부속기관으로서 공해연구소, 국립공해연구소가 설치되었다. 또한 審議會로서 중앙공해대책심의회(총리府로부터 이관), 自然公園審議會(厚生省으로부터 이관), 中央鳥獸審議會(同上)가 갖추어졌다. 그후 1972 년도 官房國際課, 1973 년도에 官房심의관(환경 assessment 등 담당), 1974년도에 환경보건부, 同보건의업무과, 1975년도에 자연보호국 시설정비과, 1976년도 수질보전국 담당참사관, 1977 년도 기획조정국 환경영향심사과, 1978 년도에 국립 水俣病 연구센터 등의 조직이 강화되어져 왔다. 정원은 발족당시의 52명이던 것이 1988년도 현재 917명으로 늘어났다. 예산을 보면, 발족시인 昭和 47년도에 80 억엔이었으나 1988 년도에는 총 468 억엔으로 증가했다.⁴⁾

(2) 환경청의 任務

국가의 환경행정의 담당기관은 원칙적으로 總理部의 外廳인 환경청이다⁵⁾(환경청 설치법 제 2조).⁶⁾ 그 주요한 임무는 공해의 방지, 자연환경의 보호 및 정비, 기타 환경보전을 도모하고 국민의 건강하고 문화적

3) 우리나라의 환경청은 1980. 1. 1. 설치되었다(1979. 12. 28. 법률 제3220호 정부조직법의 개정으로).

4) 日本환경청 간행 「환경청 1988」, p.4 이하.

5) 환경청이 설치되기 이전에 예전대 大氣, 물 등에 대한 관계법령의 소관관청은 다음과 같았다. 대기오염방지법(煤煙規制法)은 후생성, 通産省의 공동소관이고, 수질보전법과 공장배수 등 규제법의 소관은 경제기획청 외에 각각의 사업을 소관하는 省廳(대장성, 후생성, 農水省, 통산성, 운수성, 건설성)의 공동소관으로 되어 있다.

6) 1971년 5월 31일 법률 제88호.

인 생활 확보에 기여하기 위하여 환경보전에 관한 행정을 종합적으로 추진하는데 있다 하겠다(同法 제3조). 한편 기능적 측면에서 보면, 환경에 영향을 주는 인간활동에 작용하여 인간과 환경과의 보다 나은 관계를 형성해 가는데 있다고 할 것이다. 그 수익자는 현재 뿐만 아니라 장래의 世代를 포함하며, 인간이 지구상에서 생존을 계속하는 한 환경의 보전은 끊임없는 과제로 떠오를 것이다.

(3) 환경청의 機構

1988년달 현재 환경청은 국무대신 환경청장관과 2명의 환경정무 및 환경사무 次官 밑에 長官官房, 기획조정국, 자연보호국, 대기보전국 및 水質保全局의 4局과 환경보건부 및 시설기관 및 각종 심의회로 구성되어 있다(환경청 조직령).⁷⁾

長官官房은 비서과, 총무과, 회계과 및 국제과의 4課로 구성되어 있으며(同 1條), 기획조정국은 기획조정과, 환경관리과, 환경영향심사과 및 환경연구기술과의 4課로, 환경보건부는 보건기획과와 보건업무과로 각 구성되어 있다(同 제2章). 자연보호국은 기획조정과, 계획과, 보호관리과, 시설정비과, 야생생물과의 5課와 그 산하에 3개의 국민공원관리사무소, 11개의 국립공원관리사무소⁸⁾ 및 墓苑관리사무소가 설치되어 있다(同 제3章). 大氣保全局은 기획과, 대기규제과, 특수규제과, 자동차 공해과의 4課로, 水質保全局은 기획과, 수질관리과, 수질규제과 및 토양농약과의 4課로 각 구성되어 있다(同 제4章, 5章). 이 밖에 부속기관으로서 국립공해연구소, 國立水俣病研究센터, 공해연구소 등 3개의 기관과 公害健康被害補償不服審事會를 비롯한 5개의 심사회가 설치되어 있다. 환경청의 조직(기구표)은 <표 1>과 같다.

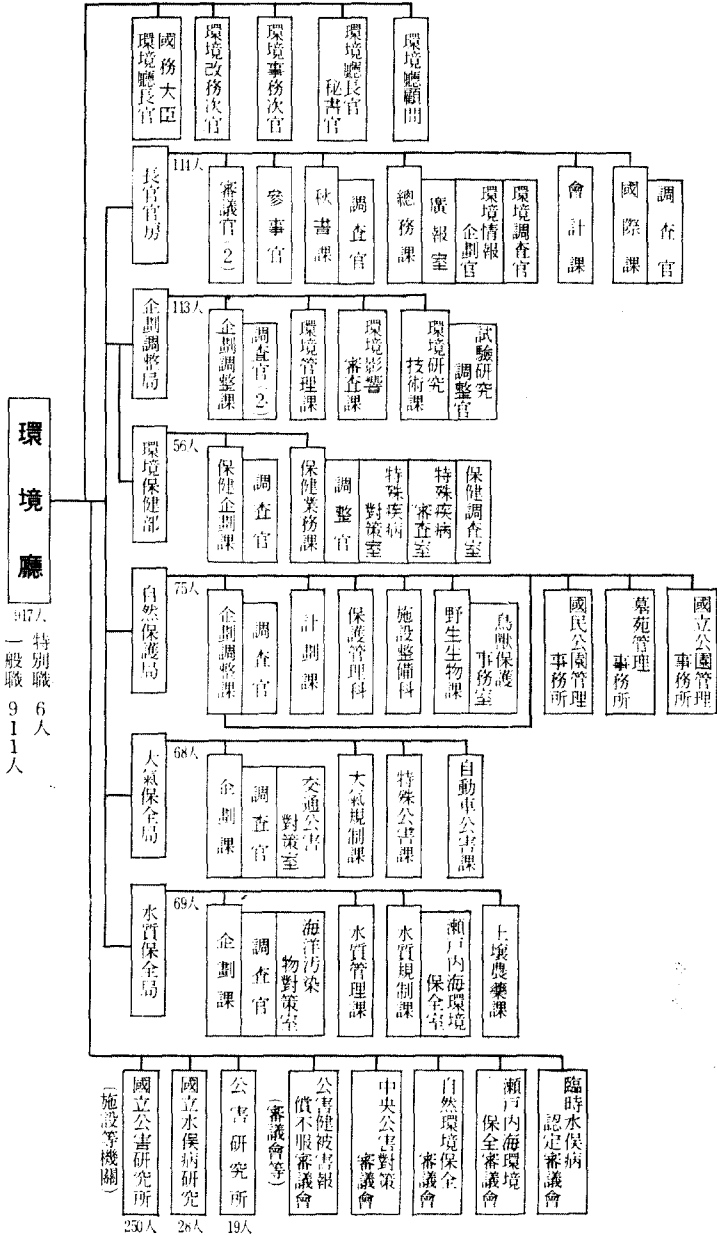
(4) 환경청 各局의 業務內容⁹⁾

(가) 長官官房: 이는 우리 나라의 비서실과 총무과를 합한 기구와

7) 1971년 6월 30일 政令 제219호.

8) 우리 나라의 국립공원관리사무는 종래 건설부 장관이 각시·도지사에게 권한 위임하였으나 1986.12.31 자연공원법(건설부 소관)의 개정으로 1987.7.1 부터 건설부 산하 국립공원관리공단이 발족되어 동 업무를 맡고 있다.

9) 日本환경청 간행, 前掲書, p.4 이하.



같은 것으로서 法令의 심사, 廳務의 총합조정을 위시하여 인사, 예산, 국제협력 등의 사무를 행하며, 이러한 사무를 통하여 全廳의인 의사통일을 꾀하고 환경청 전체의 기능이 최대한 발휘되도록 한다.

주요한 업무내용은 ① 인사, 회계, 복리후생 등에 관한 업무, ② 법령의 심사, 廳務의 종합 조정, ③ 지방환경정세의 조사, 자료의 수집정리, ④ 환경정보의 체계적 정비 활용, ⑤ 환경주간의 실시 기타 환경행정에 관한 홍보, ⑥ 환경행정에 관한 국제협력의 추진 등이다.

특히 國際課에서는 환경문제에는 열대림의 감소나 이산화탄소 농도의 상승 등에 의한 지구의 溫暖化, 산성비 등, 그 영향이 一國內에 그치지 않고 국경을 초월하여 지구 규모에까지 미치거나 또는 개발도상국에서도 대기오염이나 수질오염 등의 공해문제가 顯在化되어 그 해결을 위한 국제적인 협조가 요구되는 점 등을 감안하여, 지구환경문제에의 대응을 중심으로 UNEP(UN 환경계획)나 OECD(경제협력개발기구) 등의 국제기구와 연계하여 환경보전분야의 국제협력에 적극적으로 대처하고 있다.

(나) 企劃調整局: 기획조정국에서는 환경보전의 기본으로 된 시책에 관하여 장기적 관점에 입각하여 기획, 입안을 한다. 주요업무내용은 다음과 같다.

- ① 환경보전에 관한 기본적인 정책을 기획, 입안하여 추진한다.
- ② 他省廳에서 행하고 있는 환경보전에 관한 예산이나 시험연구에 관하여 조정을 행한다.
- ③ 환경행정에 관하여 지방공공단체와의 유대를 강화해 나간다.
- ④ 공해방지가 특히 필요한 지역에 관하여 공해방지계획의 작성을 지도하고, 자원으로서의 환경의 계획적인 보전, 활용을 도모하기 위하여 환경관리 시책을 도모한다.
- ⑤ 환경영향평가에 관한 기본적인 정책을 기획·입안·추진하고, 各省廳의 환경영향평가에 관한 사무의 조정을 행한다.¹⁰⁾

10) 일본정부에서는 1984년 8월 28일, 환경 assessment에 관하여 실효성 있는 행정조치를 강구하기 위하여 '환경영향평가의 실시에 관하여'라는 閣議決定을 행한 바 있다. 환경청에서는 개별법 등에 의한 환경 assessment

⑥ 중소기업의 공해방지시설에 용자 등을 하는 공해방지사업단을 감독하고, 국립 공해연구소나 공해연구소의 운영관리를 담당한다.

(다) 環境保健部 : 국민의 건강보호를 제일로 하여 공해에 의한 건강피해를 예방하고, 피해의 구제를 도모할 것은 환경청의 기본적이고 중요한 사명인 바, 환경보건부에서는 이와 같은 건강피해자의 구제, 건강피해의 예방을 위한 사업의 추진 및 건강피해의 원인 규명을 위한 조사 등을 행한다. 그 업무의 概要는 다음과 같다.

- ① 대기오염이나 수질오염 등의 公害에 의하여 건강피해(대기오염의 영향에 의한 천식, 水俣病, '이다이이다이'病 등)를 입은 사람들에게 게 의료나 장애 보상비 등의 보상금부 등(실제 금부업무는 縣, 市 등)을 행하고 그 구제를 도모한다.
- ② 대기오염의 영향에 의한 건강피해를 예방하기 위하여 천식 등에 관한 건강상담이나 진찰, 대기환경의 개선을 위한 사업 등 건강피해 예방사업을 추진한다.
- ③ 이다이이다이病 등 공해에 의한 건강피해의 원인을 과학적으로 규명하고 건강피해의 미연방지를 위하여 PCB 나 크롬핀 등의 화학물질에 의한 환경오염의 실태조사 등을 행한다.
- ④ 水俣病의 의학적 조사 및 연구를 행하는 국립水俣病 연구센터의 운영관리를 맡는다. 同센터는 WHO 협력센터로 지정되어 있으며, 水俣病연구의 전문기관으로서 알려져 있다.

(라) 自然保護局 : 자연보호국의 주요업무 내용은 다음과 같다.

- ① 자연환경의 보호 및 정비에 관한 기본정책을 기획, 입안하고 관계 행정기관의 관련사무를 조정한다.
- ② '綠의 國勢調査' 등에서 일본의 자연환경 현상을 조사하여, 보호 대책 등에 활용함과 더불어 조사결과를 공표한다.
- ③ 명승지인 국립공원, 國定公園 등의 자연공원이나 자연환경의 보전

외에 각의결정에 근거한 환경 assessment 의 적절 원활한 실시에 노력하고 있다.

을 필요로 하는 지역 등의 지정 또는 그곳에서의 행위의 규제, 적정이용의 규제 등을 행한다.

- ④ 자연을 이해하고 자연에 친하기 위한 야외활동 대책을 추진한다.
- ⑤ 자연공원 등의 적정한 이용을 도모하기 위해 이용시설의 정비나 이러한 것들의 조정지도를 한다.
- ⑥ 온천을 보호하고 올바른 이용을 위하여 필요한 규제나 지도를 행한다.
- ⑦ 야생동물을 보호하고, 그 번식을 촉진하기 위하여 필요한 사업 및 유해한 鳥獸에 의한 피해의 驅除措置를 행하는 외에 적절한 수렵이 행하여지도록 필요한 규제나 지도를 행한다.
- ⑧ 국제조약에 따라 철새 등의 보호를 행한다.
- ⑨ 희소야생동식물의 국내거래의 규제나 멸종위기에 처한 야생생물의 보호대책을 추진한다.
- ⑩ 皇居外苑 등의 국민공원의 유지관리를 행한다.

(마) 大氣保全局 : 대기보전국은 대기의 淸淨함을 유지함과 더불어 소음·진동·악취의 방지 등을 꾀함으로써 건강하고 쾌적한 생활환경의 보전을 그 임무로 하고 있다. 이를 위하여,

첫째, 대기오염과 소음의 대책을 목표로 하여 사람의 건강을 지키고, 생활환경을 보전하기 위한 바람직한 기준(환경기준)을 정하고,

둘째, 대기오염을 방지하기 위하여 공장·사업장 등에서 배출되는 매연·분진 등의 규제대책을 행하며,

셋째, 자동차 배출가스나 자동차 소음 허용한도를 정하며,

넷째, 공장·사업장 등에서 발생하는 소음·진동이나 악취로부터 생활환경을 지키기 위하여 필요한 규제 대책을 수립하고,

다섯째, 고속도로·新幹線·항공기 등에 기인한 교통공해를 방지하기 위하여 대책의 종합적인 추진을 도모하며,

여섯째, 국제적으로 협력하여 오존층을 보호하기 위하여 특정의 프론 가스 등의 소멸대책을 종합적으로 추진하는 업무를 수행하고 있다.

(바) 水質保全局： 하천이나 호수·바다에서 안전하고 청량한 물을 보전함과 더불어 地盤沈下, 토양오염 등을 방지하기 위하여 수질보전국에서는 다음과 같은 시책을 추진하고 있다.

- ① 수질오염대책의 목표로서 사람의 건강을 지키고 生活環境을 保全하기 위한 바람직한 기준(環境基準)을 정함과 더불어 수질오염을 방지하기 위하여 공장·사업장으로부터의 排出水의 규제나 總量規制를 행한다.
- ② 瀬戶內海의 환경보전을 위하여 계획을 세우고 수질보전을 위시한 종합적 대책을 실시한다.
- ③ 湖沼의 수질보전을 위하여 문제가 있는 호소를 지정하여 종합적 대책을 실시한다.
- ④ 폐기물 등이 최종적으로 환경에 배출되어진 경우 그것이 환경오염의 원인이 되지 않도록 처분 등의 기준을 정한다.
- ⑤ 사람의 건강에 유해한 농축산물이 생산되어 생활환경에 나쁜 영향을 끼치지 않도록 農用地 등의 토양오염을 방지하고, 오염된 경우의 개량 등을 행하는 조치나 농약에 의한 환경오염을 방지하기 위한 기준을 정한다.
- ⑥ 전국의 地盤沈下 상황을 조사, 공업용이나 건축물용의 지하수 채취의 규제 등을 행한다.
- ⑦ 선박으로부터의 유해한 액체화학물질의 배출에 의하여 해양이 오염되지 않도록 배출 등의 기준을 정한다.

(5) 환경청 직속 審議會¹¹⁾

(가) 中央公害對策審議會： 내각총리대신·환경청장관 또는 관계대신의 자문에 응하고 공해대책에 관한 중요사항을 조사 심의하며 이러한 사항에 관하여 내각총리대신·환경청장관 또는 관계대신에게 의견을 구한다.

(나) 公害健康被害補償不服審査會： 공해건강피해의 보상 등에 관한

11) 日本環境청, 前掲書, 26頁.

법률 제106조 2항의 규정에 의한 審査請求(공해건강피해여부결정 또는 보상금부의 지급에 관한 처분에 불복이 있는 자가 하는 심사청구) 사건을 취급한다.

(다) 自然環境保全審議會¹²⁾: 자연환경보전법, 자연공원법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률, 특수조류의 양도 등의 규제에 관한 법률 및 멸종위기에 있는 야생동식물의 양도규제에 관한 법률의 규정에 의하여 권한이 부여된 사항을 조사·심의하는 이외에 환경청장관 또는 관계대신의 자문에 응하고, 자연환경의 보전에 관한 중요사항을 조사·심의하거나 의견을 진술한다.

(라) 瀬戸内海環境保全審議會: 환경청장관 또는 관계대신의 자문에 응하고, 瀬戸内海의 환경보전에 관한 중요사항을 조사·심의하며, 환경청장관 또는 關係大臣의 의견을 진술함.

(마) 臨時水俣病認定審査會: 환경청장관의 자문에 응하고, 水俣病의 인정에 관한 處分에 즈음하여 의견을 진술한다.

(6) 日本環境廳의 地位 —우리 환경청의 지위문제와 관련하여—

위에서 살펴본 바와 같이 일본의 환경청은 총리직속기관으로서 환경청장관은 國務大臣으로 補하게 되어 있으며, 그 업무범위도 총재 총리부, 후생성 등에서 담당하던 환경관계업무를 모두 환경청으로 이관시킴으로써 환경행정의 統合性和 實用性を 충분히 갖춘 실제적인 중앙 부처의 역할을 담당하고 있다.

일반적으로 중앙환경 행정기구의 유형에는 ① 행정각부로서의 지위를 부여하며, 환경행정 전반을 관장케 하는 部 또는 省 유형(ministry type; 영국, 프랑스, 캐나다 등), ② 환경행정의 통합성과 실효성을 증시하여 대통령, 수상, 총리와 같은 상위조직 자체에 환경행정을 속하게 하는 院 또는 處 유형(agency type; 미국의 환경보호처(대통령직속), 일본의 환경청(총리직속), ③ 환경행정에 가장 밀접한 部(省)의 外廳으로 편성

12) 이 自然環境保全審議會는 都道府縣에도 各知事の 자문기관으로서 반드시 설치하도록 되어 있다(日환경보전법 제51조 1항).

된 廳 유형(office type, 스웨덴(농림성의 외청), 한국의 환경청) 등 3가지로 분류할 수 있다.¹³⁾ 이 중 우리 나라 환경청의 유형인 廳 유형은 그 전문화를 기대할 수는 있으나 관계부처와의 협조가 어려우며 강력하고 통합적인 환경행정의 수행에는 어려움이 따른다는 단점이 있다.

특히 우리의 환경청은 보건사회부장관의 外廳¹⁴⁾으로서 그 관장업무도 각 부처의 그것을 통합시키지 못하고 있을 뿐만 아니라(예컨대, 自然保護 업무는 내무부에, 국립공원관리업무는 건설부에 각 분산되어 있다), 그 조직체계에 있어서도 현재의 공해문제의 심각성에 비추어 그에 효율적으로 대처하기에는 아직 미흡하다 하겠다. 여기에서 우리의 환경청을 일본의 그것과 같이 좀 더 통합적이고 강력한 권한을 갖는 기관으로 상향조정할 것인가의 문제가 대두된다.

환경청을 廳 유형으로 할 것인가 또는 部(省)나 院(處) 유형으로 변환시킬 것인가의 문제는 각 제도의 장단점을 충분히 비교·검토하여야 할 뿐만 아니라, 환경행정을 얼마나 실효성 있게 추진하려고 하느냐 하는 정책결정상의 우선 순위와 복지의 구현방법의 물질위주냐 정신위주냐 하는 가치관의 선택이 결정적 요인으로 작용한다 할 것이다.¹⁵⁾ 이러한 점을 고려할 때 우리 나라 환경청의 지위격상의 문제를 신중히 논의하여야 할 시점에 와 있다 하겠다.

Ⅲ. 地方環境行政組織

1. 序 言

日本の 환경행정은 中央政府와 地方自治團體로 나누어져 있다고 할 수

13) 한국행정청, 「環境保全」, 1986년판, pp. 70~71.

14) 우리 나라는 1980. 1. 1에 환경청을 발족, 중앙환경 담당기구로서의 기능을 갖도록 하였으나 사실 환경문제를 전담하는 중앙행정기구로서는 공해방지법이 1963년 제정되었음에도 불구하고 1966년까지는 없었고, 1967년에 비로소 보사부 환경위생과 내에 公害係가 생겼으며, 1970년 2월에는 公害課로, 1975년 9월에는 公害관리관제로, 다시 1977년 3월에는 環境관리관제로 발전되었고, 이것이 확대·발전되어 환경청으로 되었던 것이다.

15) 金亨徹, 「環境保全法」, 1984, p. 26.

있다. 예컨대 각종 公害規制法の 집행에 관한 책임과 권한이 최종적으로 환경청 장관의 책임아래 통일되어 있는 것이 원칙이나,¹⁶⁾ 개개의 公害發生源에 대한 구체적인 규제권한의 행사는 法律에 의하여 都道府縣知事(政令指定市の 경우는 市長)의 권한으로 되어 있다. 이와 같이 국가의 법률집행을 환경청 기타 국가의 행정기관의 소관사항으로 하지 않고 都道府縣知事에게 위임하고 있는 것은 법률을 집행하는 국가 행정기관을 전국에 빠짐없이 배치하는 것이 사실상 곤란하다고 하는 사정도 있지만, 보다 중요한 이유는 공해의 규제는 지역사회와 밀접한 관련을 가지는 사항이므로 지역사회의 안전과 질서를 보호하고 유지하는 종합적 책임자인 都道府縣知事에게 이를 맡겨서 그 판단에 따라 실시하는 것이 국가기관이 실시하는 것보다도 적절한 효과를 기대할 수 없기 때문이다.¹⁷⁾ 지방자치단체의 환경보전행정을 대체로 都道府縣知事が 집행하지만 市町村도 그 일부를 집행하고 있다.

지방자치단체의 환경행정조직의 法的 根據는 日本國憲法 제13조·25조 및 제8章, 地方自治法 제2조 2항·3항, 公害對策基本法 제5조 및 각 자치단체의 條例의 규정 등이다.

여기서는 日本의 지방환경행정조직으로서 東京都의 環境保全局, 三重縣 및 四日市市の 환경행정기구를 살펴본다.

2. 東京都 環境保全局¹⁸⁾

환경보전국은 東京都民의 건강하고 안전, 쾌적한 생활을 확보하기 위한 필요불가결한 공해대책 기타 환경보전에 관한 임무를 띄고 있는 바, 그 관장사무를 大別하면 다음과 같다.

첫째, 환경관리에 관한 사무이다.

16) 다만, 공해규제 중 鑛山에 대해서는 광업법·광산보안법에 의하여, 전기·가스사업에 대해서는 전기사업법·가스사업법에 따라 通産省長官이 규제하도록 되어 있기 때문에 이러한 사업에는 대기오염방지법·水質汚濁防止法에 의한 屈出이나 개선명령 등의 규정은 적용되지 않는다(大氣汚染 제37조, 水質汚濁 제23조 참조).

17) 原田尙彦, 「環境法」, 1982, p. 115.

18) 東京都環境保全局, 「事業概要」, 昭和 63년(1988)版 참조.

동경의 환경은 과밀화한 都市構造나 都市施設의 미정비, 산업활동의 변화, 편리, 효율성을 추구하는 생활양식 등 각종 활동의 결과, 생활형·도시형 공해가 顯在化되고, 자연환경에 관하여도 都市化의 확대에 수반하여 녹지나 水邊이 일실되는 등의 문제가 야기되고 있다.

또한 금후 臨海副都心을 위시한 대규모 도시개발과 광역적 간선도로 계획 등의 사업의 진행과 더불어 정보화·국제화 등 사회경제 진전의 움직임이 태동되고 있다.

21세기를 목표로 하여 쾌적한 생활환경을 조성하기 위하여는 이와 같은 상황에 적극적으로 대응하고, 종래의 시책을 착실히 밀고 나가면서 도시구조, 토지이용 등의 관련시책에 관하여 환경면에서부터 적극적으로 조정, 유도하는 총합적, 계획적인 시책을 추진해 가기 위한 환경관리의 필요성이 대두된다. 이를 위하여 '東京都環境管理計劃'이나 '동경지역공해방지계획'의 추진, 환경정보시스템의 정비, 「동경도환경영향평가조례」의 운용 등 환경관리를 위한 시책의 추진과 환경악화의 미연방지에 노력하고 있다.

둘째, 自然의 보호와 회복에 관한 사무이다.

동경 전 면적의 50.6%가 상업지, 주택지 등의 도시지역이며, 특히 區部에 관하여 보면, 89.5%가 도시구역으로서 자연환경으로 분류된 지역은 극히 적은 상태이다. 이와 같은 상황을 고려하여 「동경에 있어서의 자연보호와 회복에 관한 조례」 및 '東京都綠地の倍加計劃'에 의하여 계획적인 녹화의 추진, 보전지역의 지정, 개발규제 등의 시책을 총합적으로 추진하고 있다.

셋째, 공해방지에 관한 사무이다.

동경의 공해는 각종시책의 실시 및 都民각층의 협력에 의하여 전반적으로 개선되었지만 아직도 해결해야 할 과제가 남아 있다. 공해를 방지하고 쾌적하고 양호한 생활환경을 적극적으로 조성해 가기 위하여 법률에 의하여 知事에게 부여된 發生源의 감시규제의 사무를 행하는 외에 「동경도 공해방지조례」에 의한 독자의 시책을 강력히 추진함과 더불어

동경지역 공해방지계획에 기하여 각종 시책을 총합적으로 추진하고 있다.

넷째, 고압가스·화약·전기공사 등의 단속 등 산업보안에 관한 사무이다.

고압가스·화약 및 전기는 우리 생활에 편리를 준 반면 위험성을 내포하고 있어 일단 사고가 발생하면 과밀화 도시인 동경에 있어서는 都民生活에 끼치는 영향이 심대하다. 이러한 災害를 방지하여 공공의 안전과 복지를 증진하기 위하여 법령에 의한 단속·지도 등 사고의 미연방지의 도모하고 震災時에 있어서 재해의 확대방지에 노력하고 있다.

환경보전국의 組織은 다음 <표-2>와 같다.

3. 三重縣 및 四日市市の 環境行政機構¹⁹⁾

(1) 三重縣의 環境行政機構

三重縣에서는 1936년 7월 部外에 공해대책실을 설치하고 1972년 4월에는 환경부를 설치하였다. 1976년 4월에 종전 環境部가 소관하고 있던 환경행정에 새로이 보건위생부의 소관업무인 폐기물 대책사업 등과 他部の 소관업무인 生活部門行政을 추가하여 생활환경부로 개칭했다.²⁰⁾

환경관계 부속기관 및 협의회 등은 다음과 같다.

① 環境관계부속기관 등

공해대책심의회, 공해사전심의회, 환경영향평가위원회, 공해심사회, 공해건강피해안정심사회, 공해진료보수심사회, 수질심의회, 자연환경보전심의회, 온천심의회

② 專門委員

공해전문위원

③ 協議會 등

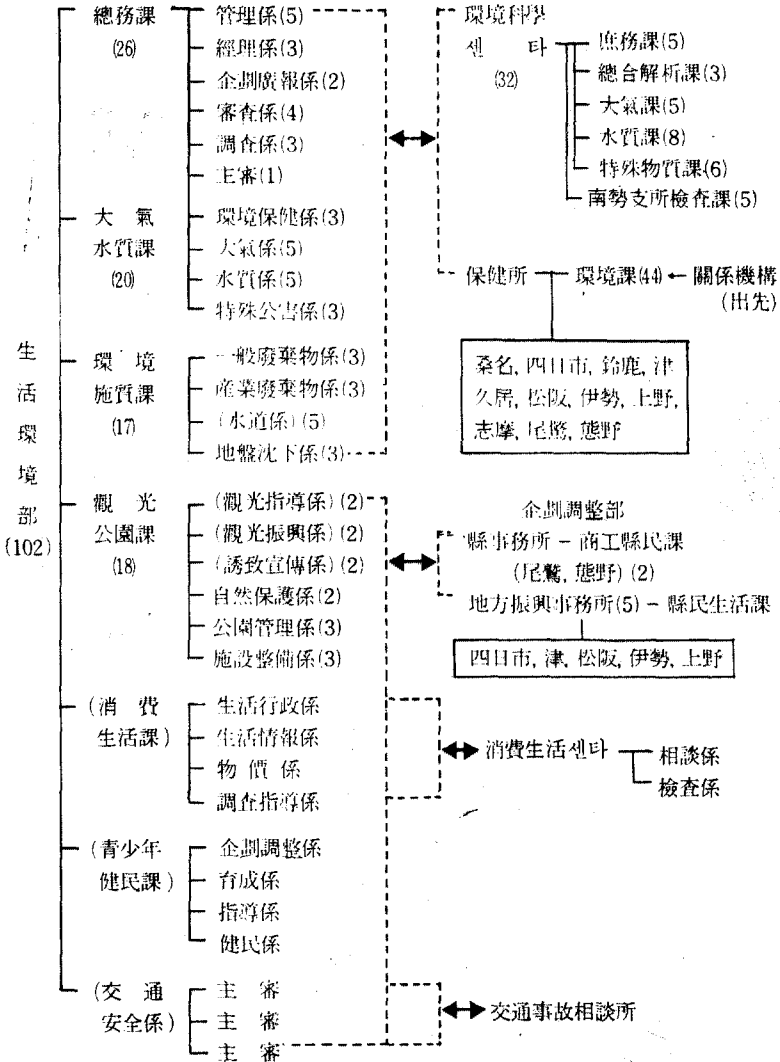
三重縣公害對策協議會, 三重縣공해보건의료연구협의회, 伊勢灣종합대

19) 宮本忠·立石雅彦, 「現代の公害と法規制」, 1983, pp.72~76 참조.

20) 三重縣, 「昭和 57年版 環境白書」, 339~350頁.

〈表-3〉

三重縣生活環境部機構圖



備考 1. 昭和53年版, 三重縣『環境白書』에 의함.
 2. ()는 生活部門
 3. ()는 内數字는 職員數

책협의회, 淀川水系 水質汚濁防止對策連絡協議會, 四日市港 수질오탁방지대책협의회, 新宮川 수질汚濁방지연락협의회, 鈴麗川水系 수질오탁대책연락협의회, 鈴鹿川정화대책추진협의회, 四日市港수질조사연락협의회, 三重縣北伊勢地盤沈下防止對策連絡協議會, 三重縣自然公園 등 보전정비추진협의회, 吉野態野국립공원협회, 伊勢志摩국립공원협회, 室生赤目青山國定公園協會, 鈴鹿國定公園協會.

三重縣生活環境部の 組織은 <表-3>과 같은 바, 同部는 모두 6 개課로 구성되어 있다. 環境행정 중 수질오염 관계는 대기수질과의 관할이고, 대기수질과는 水質係를 포함하여 4 개係로 구성되어 있다.

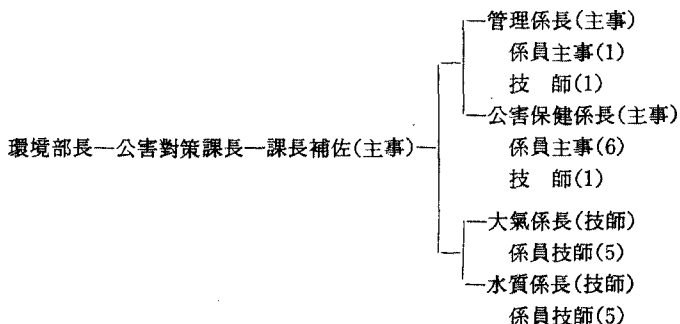
이 중 水質係의 분장사무를 보면 다음과 같다. 수질오염방지법시행, 수질오염에 관한 縣公害방지조례의 시행, 수질오염방지법의 기획, 環境기준의 유형지정 및 上乘地排水 基準의 설정, 수질측정계획의 작성, 公共用水域의 수질상시감시, 伊勢灣환경보전대책, 중금속오염의 조사, 수질오염에 관한 苦情, 陳情의 處理.

(2) 四日市市の 環境行政機構

四日市市에서는 環境部에서 環境행정을 수행한다. 그 밑에 공해대책과가 있으며, 그 밑에 水質係를 포함하여 4 개의 係가 있다<表-4 參照>. 21)

<表-4>

四日市市環境部の 組織



※ 註 () 內는 人數

21) 四日市市の 環境예산조직에 관하여 四日市市 環境部 公害對策課, 「四日市市の公害の現況と對策 昭和五七年版」, 116頁 以下.

그 중 水質係의 사무분장은 다음과 같다 :

수질오염 및 악취상황의 감시측정, 수질오염 및 악취에 관한 발생시설의 감시와 방지도, 기타 수질오염 및 악취 등에 관한 공해의 조사와 防止指導.

한편 四日市의 공해에 관한 條例 등을 열거하면 다음과 같다.

- ① 四日市市公害對策審議會條例(1966년 10월 14일 조례 제38호)
- ② 四日市市공해건강피해인정심사회 조례(1974년 6월 20일 조례 제27호)
- ③ 四日市市공해진료보수심사위원회 規則(1974년 10월 1일 규칙 제27호)
- ④ 四日市市공해건강피해자 진료운영위원회 요강
- ⑤ 재단법인 四日市市공해대책협력재단 구제사업실시요강
- ⑥ 四日市市환경개선설비자금융자 및 이자보조금 교부 요강
- ⑦ 공해방지 협정서

4. 中央環境行政機關과 地方環境行政機關과의 관계

이미 말한 바와 같이 일본의 모든 縣都府 등 자치단체는 환경보호를 위한 行政單位를 갖고 있으며, 그 중 일부의 縣은 환경연구소를 운영하고 있다. 縣政府 등 자치단체에서는 條例를 제정하거나, 汚染源을 감독하거나, 규제를 강화하거나, 오염통제사업을 촉진함으로써 중앙정부의 오염통제 계획을 지원하고 있다.

또한 縣이나 市와 공장들 사이에 협정이 맺어지기도 한다. 환경보호 사업에 있어서 지방정부의 가장 훌륭한 업적 가운데 하나는 大氣汚染測定(Air Pollution Monitoring)을 들 수 있다.²²⁾

IV. 民間環境(行政)組織

일본에서는 많은 企業들이 공장 및 사업장단위로 環境保全 또는 公害

22) 한국환경청, 前掲書, pp. 73~74.

防止시스템을 운영하고 있어 민간환경행정의 일익을 담당하고 있으나, 여기서는 민간환경행정조직의 일종으로서 法人의 형식을 갖춘 公害防止事業團 등의 特殊法人과 環境情報科學센타 등의 公益法人에 대하여 살펴본다. 이들 法人은 그 소관업무에 대하여 모두 환경청의 감독을 받고 있다.

1. 特殊法人

(1) 公害防止事業團

공해대책기본법 제24조에는 국가 또는 地方公共團體는 사업자가 행하는 공해방지를 위한 시설의 정비에 관하여 필요한 금융상 및 稅制上の 조치 기타 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다고 되어 있다. 이 규정은 공해대책을 착실, 원활하게 실시하기 위하여는 規制的手法을 거드는 誘導的手法이 필요하다는 데에서 두어진 것이다. 公害防止事業團은 공해방지를 위한 용자나 건설사업을 전문적으로 담당하는 정부관련기관으로서 이와 같은 유도적 수법은 作出효과를 노리고 설치된 것이다.²³⁾

공해방지사업단의 根據법인 공해방지사업단법은 1965년 6월 1일 법률 제95호로서 공포·시행되었으며, 同年 10월 1일에 공해방지사업단이 후생성, 通產省 공동관장의 특수법인으로서 발족되었다. 그후 세차례에 걸쳐 공해방지사업단법의 개정이 있었는데, 1968년의 개정은 전액 정부출자에 의한 자본금을 설치한 것이었으며, 1971년의 개정은 환경청의 발족에 수반하여 사업단의 감독관청을 환경청으로 변경하기 위한 것이었으며, 또한 1987년에도 동 사업단의 업무에 관한 일부개정이 있었다.²⁴⁾

공해방지사업단의 目的은 공장 및 사업장이 집중되어 있고, 또한 이

23) 齊藤照夫外, 「環境防災法」, 現代行政法學會集 19, 346頁.

24) 昭和 62년(1987) 10월 1일 시행된 공해방지사업단법의 일부를 개정하는 법률에 의하여 同사업단은 새로이 사업단이 수행하기로 된 國立國定公園에서의 이용적 정화를 위한 건설양도업무, 湖沼 등의 수질 오염대책을 위한 合併淨化槽의 貸付業務 등을 본격적으로 전개하고 있다.

러한 곳에서의 사업활동에 수반하는 대기오염, 수질오염 등에 의한 공해가 현저하거나 또는 현저하게 될 우려가 있는 지역에서의 공해방지에 필요한 업무를 행하고, 그렇게 함으로써 생활환경의 유지 개선 및 산업의 건전한 발전에 기여하는데 있다(同法 제1조).

공해방지사업단이 실시하는 업무의 범위에 관하여는 同法 제18조 각호에 규정되어 있다. 그 중 제1號부터 제4號까지는 건설양도사업(共同公害防止施設建設讓渡업무, 공동이용건물 건설양도업무, 공장이전 용지조성양도업무, 공동복지시설 건설양도업무)으로서, 사업단이 직접시설 등을 건설하여 이것을 제3자 등에게 양도하는 사업이다. 또한 제5號는 貸付事業으로서 공해방지시설을 설치하는 者에 대하여 설치에 필요한 자금을 용자하는 사업이다. 제6號는 1號부터 5號까지의 업무에 부대하는 업무로써, 지금까지 1號에서 5號까지의 업무를 행하는 데 필요한 조사, 시설 또는 부지의 인도시까지의 관리 등을 행한다.

(2) 公害健康被害補償豫防協會

공해건강피해의 보상 등에 관한 法律에 근거하여, 공해에 의한 건강피해자에 대한 補償給付 등에 요하는 비용을 오염원인자 등으로부터 징수하여, 보상 급부 등을 행하는 都道府縣에 대하여 납부금을 납부하는 외에 大氣汚染에 의한 건강피해를 예방하기 위하여 조사연구 등의 실시와 더불어 건강진찰, 기능훈련, 시설정비 등의 사업을 함으로써 지방공공단체의 업무를 돕는 역할을 하고 있다.

2. 公益法人²⁵⁾

여기서 편의상 단체의 명칭만을 나열한다. 社團法人(社)과 財團法人(財)을 구별하였다.

① 長官官房關聯公益法人

綠의 地球防衛基金(財)

② 企劃調整局 관련

25) 日本環境廳, 前掲書, pp. 29~30.

환경정보과학센터(社), 環境科學總合研究所(財), 환경조사센터(財),
日本環境協議會(財)

③ 自然保護局 관련

十和田湖國立公園協會(社), 日本地熱調查會(社), 日本庭園協會(社),
日本알파인 가이드協會(社), 일본은천협회(社), 日本宿舎協會(社), 大
日本獵友會(社), 日本수렵구락부(社), 富士자연동물원협회(社), 國立公
園協會(財), 일본자연보호협회(財), 東海財團(財), 居瀨근로자휴가센터
(財), 日本野生物研究센터(財), 本洲四國連結橋自然環境保全基金(財),
地球環境財團(財), 海中公園센터, 자연공원美化관리재단(財), 중앙은천
연구소(財), 國民休暇付協會(財), 세계자연보호기금일본위원회(財), 日
本野鳥會(財), 일본조류보호연맹(財)

④ 大氣保全局 관련

대기오염연구협회(社), 일본환경측정분석협회(社), 일본환경위생센터
(財), 臭氣對策研究協會(社)

⑤ 水質保全局 관련

日本の 물을 깨끗하게 하기 위한 모임(社), 일본수질오염연구협회
(社), 瀨戶內海環境保全協會(社), 해양생물환경연구소(財), 國際湖沼環
境委員會(財)의 仲介 등이 행하여지는 경우가 있는 바, 예컨대 광업법
제122조 이하의 규정에 의한 광해배상에 관한 분쟁의 화해의 仲介, 석
탄광해배상 등 임시조치법 제11조의 2 이하의 규정에 의한 광해배상에
관한 裁定, 原子力 손해배상에 관한 법률 제18조의 규정에 의한 원자력
손해배상에 관한 분쟁의 화해의 仲介 등이다. 또한 지방공공단체의 조
례에 근거한 和解의 仲介 등 제도가 설치된 예도 있다(西原道雄木村保
男, 「公害法 基礎」(實用編) 基礎法律學大系 21, 104頁 以下 참조).

V. 公害紛爭處理制度

1. 序 言

公害에 관한 紛爭 중 發生源과 被害者사이의 損害賠償이나 差止를 둘러싼 분쟁은 국민상호간의 權利義務에 관한 민사상의 분쟁이므로 당해 法院에 의하여 해결되어야 할 성질의 것이다. 그러나 이러한 民事上의 公害紛爭에 있어서는 그 사회적·공공적 성격이나 因果關係의 立證困難, 當事者能力의 差異 등의 이유로 인하여 行政委員會에 의한 공해 분쟁처리제도를 설치하여 司法制度의 補完作用을 맡기고 있다. 公害紛爭處理法의 制定 및 施行이 이것이다.²⁶⁾

그 후 裁定制度의 도입(1974年 법률 제52호) 및 職權斡旋制度의 채용(1974年 법률 제84호)을 각각 주요내용으로 하는 法改正이 이루어져 거의 制度의 골격이 갖추어지게 되었다.²⁷⁾

2. 紛爭處理의 對象

대기오염, 수질오염, 토양의 오염, 소음, 진동, 地盤의 沈下 및 악취 등 이른바 전형적인 7대 공해에 한정된다(공해분쟁처리법 제2조, 공해대책기본법 제2조). 水質의 오염에는 수질 이외의 물의 상태 또는 水底의 저질이 惡化된 것(예컨대 溫排水 등의 수온상승 또는 저하나 침전물²⁸⁾의 퇴적 등)을 포함하지만, 地盤의 沈下 중 광물채굴로 인한 토지의 굴착에 의한 것은 제외되며 防衛施設에 관계되는 공해도 제외된다.

또한 이른바 공해로 불려지는 것이라도 日照, 通風防害, 眺望阻害, 電波障害, 약품공해, 식품공해 등은 그 대상에 포함되어 있지 않다(同法 제50조).

26) 同法은 1970년 법률 제108호로 제정되어 같은 해 11월 1일부터 시행되었다.

27) 이 밖에 특별법에 의하여 한정적인 범위 내에서 행정기관에 의한 和解.

28) 처리되지 않은 하수나 공장에서 나오는 폐액, 유기물 따위가 해면에서 썩 썩할 정도로 영킨 것을 말한다.

3. 紛爭處理行政機關(組織)

(1) 公害等 調整委員會

중앙의 국가기관으로서 독립행정위원회의 성격을 갖는 공해 등 조정 위원회가 總理廳의 外局으로 설치되어 있다(공해 등 조정위원회 설치법 제 2 조).

(2) 都道府縣公害審査會

지방의 都道府縣의 기관으로서 都道府縣公害審査會가 설치되어 있다(공해분쟁처리법 제13조). 그러나 審査會는 條例에서 정한 바에 의하여 설치할 수 있으므로 반드시 두어야 하는 기관은 아니지만 이것을 설치하지 않는 都道府縣에서는 미리 공해심사위원후보자를 위촉하여 후술하는 조정 등의 신청이 있는 경우에 그 중에서 조정위원을 지명하는 방식으로 사건처리를 할 수 있는 체계가 갖추어져 있다. 審査會를 설치하고 있는 都道府縣은 1980년 4월 1日 현재 47 都道府縣 중 39 都道府縣이다.²⁹⁾

(3) 都道府縣聯合公害審査會

縣際事件, 즉 둘 이상의 都道府縣에 걸친 사건을 처리하기 위하여 사건마다 임시로 관계 都道府縣 전부에 의하여 설치된 기관이다.

4. 紛爭處理의 방법(유형)

(1) 斡 旋

분쟁당사자간의 교섭이 원활하게 진행되도록 仲介해 주는 것을 말한다. 후술하는 調整과 비교하면 당사자에 의한 자주적 해결의 원조, 촉진을 주안으로 하고 당사자의 자주성에 중점을 두는 점에 차이가 있으며, 이 점에서 신청, 소멸시효중단의 관계, 강제적 조사권한의 유무 등의 절차상의 차이가 생긴다.

(2) 調 整

분쟁해결을 위하여 제 3자 기관인 조정위원회가 당사자간을 중개하게

29) 西原道雄·木村保男, 前掲書, 101頁.

나 쌍방 互讓에 기초한 합의에 의하여 분쟁을 처리하는 것을 말한다. 조정기관이 적극적으로 당사자간에 개입하여 강제적 권한에 근거하여 증거자료를 수집하기도 하고 조정안 수락의 권고와 같이 合意擬制라고 하는 특수한 법률효과가 부여된 권고를 할 수 있는 점에서 전술한 알선과 성질을 달리한다.

(3) 仲 裁

당사자 쌍방의 중재계약에 의하여 분쟁해결을 제 3 자기관인 중재위원회에 맡겨 그 판단에 따라 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 본 제도에 의한 중재의 절차에는 민사소송법의 중재에 관한 규정이 준용된다(공해분쟁처리법 제41조).

(4) 裁 定

제 3 자 기관으로서의 裁定委員會가 법정절차에 의하여 분쟁당사자간의 권리 의무에 관한 법률적 판단을 함으로써 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 본 제도에 의한 裁定에는 責任裁定(공해분쟁처리법 제42조의 12)과 原因裁定(同法 제42조의 27)이 있다. 전자는 공해피해에 관한 손해배상책임의 유무 및 배상액을 판단하는 裁定이고, 후자는 손해배상청구권 내지 差止請求權의 성립요건의 하나인 因果關係의 존부만을 판단하는 裁定이다.

5. 公害紛爭處理 機關간의 管轄

알선 및 조정은 중앙의 공해 등 조정위원회, 지방의 심사회 및 연합심사회가 행하고, 중재는 중앙위원회 및 심사회가 행하기 때문에 구체적인 사건에 관하여 어느 기관의 절차에 해당되는가를 정하는 관할 규정이 필요하다.

중앙의 공해 등 조정위원회는 중대사건,³⁰⁾ 광역적 견지에서 처리할

30) 公害紛爭令(1970 政令 253號) 제 1 조에 의하면 대기오염 또는 수질오염에 의한 飢食性疾病, 水俣病, 「이다이다이病」에 기인한 사망환자 또는 일상생활에 간호를 요하는 정도의 신체상의 장애가 생긴 경우의 공해사안과 동일한 대기오염, 수질오염에 의한 동식물피해 등의 사안에서 신청피해 총액이 5 億円 이상인 사건을 말함.

필요가 있는 광역처리사건³¹⁾ 및 둘 이상의 都道府縣에 걸친 縣際事件 중 連合審査會가 설치되지 않은 시안을 관할한다.

審査會는 이상에서 정한 이외의 사건을 관할하고, 연합심사회는 縣際事件에 관하여 都道府縣知事の 이의에 의하여 연합심사회가 설치된 경우에 그 시안을 관할한다. 또한 仲裁의 경우에는 당사자 쌍방의 합의에 의하여 관할을 정함이 허용된다(공해분쟁처리법 제24조 제3항).

6. 公害苦情處理制度

공해 등 조정위원회는 지방공공단체가 행하는 공해고정처리에 관한 지도를 그 주요직무의 하나로 하고 있는 바, 公害苦情은 주민의 일상생활에 밀착한 해결수단의 하나로서 실제상 분쟁해결기능으로서 중요한 역할을 하고 있다. 都道府縣 및 政令로 정한 市(인구 10만 이상의 市)에는 반드시 公害苦情相談員을 두도록 하고 그 외의 市町村에서도 공해고정상담원을 임의로 둘 수 있도록 되어 있는 바(공해분쟁처리법 제49조 제2항, 3항), 1975年 4月 1日 현재 전국에 3307인의 공해고정상담원이 있어,³²⁾ 공해고정처리의 중핵을 이루고 있다.

31) 공해분쟁법 제2조에 의하면, 항공기 소음 및 新幹線騒音에 관한 분쟁이라고 정하고 있음.

32) 公害苦情處理體制報告書(1975년도), 公害等調整委員會 事務局刊.