

## 환경기준의 유형구분과 법적 성질

송 동 수\*

### I. 머리말

우리 헌법 제35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 환경보전을 위하여 노력해야 할 국가의 헌법적 의무를 부과하고 있으며, 이에 근거해 수많은 환경관련법들이 제정되어 있다.<sup>1)</sup> 그런데 “환경보전”이라는 환경법의 목적이 개별 실정법에서 구체화되기 위해서는 여러 가지 집행수단이 필요하게 되며 그 중 가장 대표적인 것이 환경오염물질과 환경기준의 설정이다. 즉 오염가능성 있는 모든 물질을 규제할 수 없기에 오염의 위험성이 큰 특정오염물질을 설정하여 이를 중점적으로 관리하는 것이 환경오염물질의 설정에 관한 것이라면, 그러한 물질들에 대한 한계치를 정하는 것이 환경기준의 설정의 문제이다. 특히 환경기준의 경우 환경보전이라는 불확정개념을 숫자로 계량화한 것기에 그 설정에 신중을 기해야 한다. 환경기준의 수치를 지극히 낮게 설정하는 것도 환경보전이라는 목적을 공염불로 만드는 것이기에 문제가 되지만, 지나치게 높게 설정하는 것도 사업자의 경제성을 위축시키기에 문제가 되는 것이다. 결국 환경기준의 설정은 경제(Ökonomie)와 환경(Ökologie)이라는 양자의 축 속에서 최적의 기준치(optimal standard)를 정립하여야

\* 국립여수대학교 행정학과 교수

1) 2001년 10월 현재 환경부가 직접 관장하는 환경법은 총 30개이다(환경부 <http://www.me.go.kr>).

하는 환경입법정책의 문제와 깊은 관련이 있고,<sup>2)</sup> 이 점에서 설정주체, 설정절차, 입법기술상의 규정 등에 관한 심도 깊은 연구가 필요하다.<sup>3)</sup>

우리의 경우 환경정책기본법이 환경기준이라는 개념을 사용하고 있을 뿐만 아니라 대기환경보전법, 수질환경보전법, 토양환경보전법 등도 유사한 개념을 사용하고 있어 외관상 다양한 형태의 환경기준이 존재하고 있다. 그 결과 환경기준에 대한 개념상의 혼란뿐만 아니라 그 구속력과 관련해 법해석상의 많은 어려움이 있다. 본 논문에서는 환경기준의 여러 유형의 개념과 그 법적 성질, 문제점과 개선방향에 대해 살펴보기로 한다.

## II. 강학상의 환경기준

### 1. 환경기준의 의의

헌법상의 환경권에 근거해 제정된 개별 환경법은 인간의 건강과 자연 환경이 실질적으로 어느 정도로 보호되는지에 대한 내용을 담고 있는데, 통상 이는 기술적·학문적으로 설정된 환경기준이라는 수단에 의해 구체화된다. 일반적으로 환경기준은 “국민의 건강하고 쾌적한 생활을 위하여 국가가 달성하고 유지하여야 하는 환경상의 조건을 수치화한 것”으로 이해되고 있다.<sup>4)</sup> 즉 환경기준은 일정규모의 주민들의 건강하고 쾌적한 생

2) 경제와 환경과의 긴장관계는 환경법의 전 영역에서 발생하는데, 특히 환경기준의 강화로 인한 개인의 재산권의 침해문제는 헌법적 관점에서 문제된다. 이에 관한 최근의 문헌으로는 Schmidt, Eigentumsschutz für Gewerbebetriebe als Begrenzung umweltrechtlicher Standardverschärfungen?, 2001을 참조.

3) 예컨대 환경기준과 배출허용기준의 관계에 대해 이웃 나라 일본에서와는 달리 우리의 경우 심도 깊은 논의가 이루어지지 못하고 있다(同旨, 홍준형, 환경법, 2001, 168면).

4) 천병태/김명길, 환경법, 2000, 138면; 전병성, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법연구 14(1992), 96면.

활을 위해 특정 오염물질의 배출이 최대한 어느 정도까지 허용되는지를 수치화한 것으로 정의되고 있으며, 대부분의 문헌에서 “한계기준치(Grenzwerte)”라는 용어로 사용되고 있다.<sup>5)</sup> 환경기준은 일차적으로 기술적·학문적 평가에 의해 설정되는 개념이지만 항상 그러한 객관적 사실에만 기초하는 것은 아니며, 많은 경우 경제적 고려 등과 같은 정치적 가치판단에 의해 영향을 받기도 한다.<sup>6)</sup>

환경기준이 갖는 일반적 기능으로는 i) 환경법의 집행을 도와주고, ii) 행정청의 허가절차의 기간을 단축시켜 줄뿐만 아니라 iii) 일반 국민들에게 허가결정의 예견가능성을 갖도록 하여 궁극적으로 법적 안정성을 높이는 것을 들 수 있다.<sup>7)</sup>

## 2. 환경기준의 분류

강학상 환경기준(Umweltstandard)이라는 용어는 환경정책기본법에서 사용되고 있는 의미보다 더 넓은 의미인 바, 좀 더 세분화하여 분류되어 그 개념이 사용되어야 할 것이다. 환경기준은 먼저 그 기준의 구속력 여하에 따라 한계기준(Grenzwerte)과 권고기준(Richtwerte)로 구분될 수 있다. 또한 환경기준은 그 대상이 특정 오염유발시설의 배출원인지 여부에 따라 농도기준(Emissionwerte)과 총량기준(Immissionswerte)으로 구분될 수 있다.<sup>8)</sup> 따라서 환경기준은 엄격히 말해 다음 4가지로 구분된다.

### ① 농도한계기준(Emissionsgrenzwerte)

5) Jarass, Der rechtliche Stellenwert wissenschaftlicher und technischer Standards, NJW 1987, 1225; Salzwedel, Risiko im Umweltrecht, NVwZ 1987, 276; Schrader, Altlasten und Grenzwerte, NuR 1989, 290.

6) Jarass, Umweltstandard, in: Kimminich(Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II, Sp. 819ff.

7) Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 40; Feldhaus, Entwicklung und Rechtsnatur von Umweltstandards, UPR 1982, 139.

8) Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl., 1998, S. 26.

- ② 농도권고기준(Emissionsrichtwerte)
- ③ 총량한계기준(Immissionsgrenzwerte)
- ④ 총량권고기준(Immissionsrichtwerte)

이를 도표로 보면 다음과 같다.

	한계기준(Grenzwerte)	권고기준(Richtwerte)
농도(Emission)	농도한계기준	농도권고기준
총량(Immission)	총량한계기준	총량권고기준

#### 1) 한계기준(Grenzwerte)과 권고기준(Richtwerte)

송동수한계기준과 권고기준은 형식적으로는 오염물질의 농도의 정도에 따라 구분되는 기준으로, 양자의 차이는 한계기준이 일반 국민에 대해서도 구속력이 있는 것에 반하여 권고기준은 오직 행정청에 대해 그 준수를 권고한다는 것이다. 일반적으로 한계기준이 더욱 엄격히 준수되어야 하는 기준이다. 하지만 실질적 의미에서 양자는 그것이 추구하는 목적이 위험제거(Gefahrenabwehr)인지 아니면 사전배려(Vorsorge)인지에 따라 구별되는 것이다. 즉 환경오염으로 인해 위험(Gefahr)이 발생하고 그 위험을 제거하는 것을 목적으로 기준이 설정될 경우 이는 한계기준이 되며, 위험이 발생하지는 않았지만 사전예방적 차원에서 설정되는 것이 권고기준이다. 이러한 이유로 한계기준은 위험기준(Gefahrstandards)으로 권고기준은 사전배려기준(Vorsorgestandards)으로 불리어지기도 한다.<sup>9)</sup>

한계기준은 환경오염이 그 자체가 환경위험이 된다는 인식 하에 그에 대해 구체적으로 규율하는 것이며, 그에 반해 권고기준은 사전배려의 측면에서 실질적으로 달성하고자 하는 환경의 질을 목표치로 제시함으로써

9) Salzwedel, Risiko im Umweltrecht, NVwZ 1987, 277; Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 41.

향후 환경침해요인을 감축하는 것을 궁극적으로 지향하고 있다. 환경의 질이 향상되기 위해서는 단순히 위험을 제거하기 위한 기준으로서의 한계기준이 목표치가 되어서는 아니 되며, 장기적인 안목으로 권고기준에 초점을 맞추어야 할 것이다. 특히 권고기준이 설정되어 있을 경우 행정청은 개별적 사안에 있어 경제적, 지역적 특성 등을 고려할 수 있는 판단여지를 가지게 되는 장점이 있다.

현행 우리의 환경법은 한계기준과 권고기준을 엄격히 구분하여 사용하고 있지는 않다. 환경정책기본법상의 환경기준은 권고기준에 해당하고, 각 개별법상의 배출허용기준은 한계기준에 해당한다. 다만 토양환경보전법은 토양오염기준을 우려기준과 대책기준으로 구분하고 있어 양자의 개념을 상대적으로 인정하고 있다. 여기서 「토양오염대책기준」이라 함은 토양오염의 정도가 사람의 건강과 동·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있어 토지의 이용중지, 시설의 설치금지 등 규제조치가 필요한 정도의 오염수준을 말하는 것으로 한계기준에 해당한다. 이에 비해 「토양오염우려기준」이라 함은 토양오염대책기준의 약 40% 정도에 해당하는 기준으로 더 이상의 오염이 심화되는 것을 예방하여야 하는 권고기준에 해당한다.<sup>10)</sup>

## 2) 농도기준(Emissionswerte)과 총량기준(Immissionswerte)

농도기준과 배출기준은 오염물질을 특정 배출구에 중심을 두고 통제하는지 아니면 일정 지역을 대상으로 하여 통제하는지에 따라 구분되는 환경기준이다. 즉 총량기준이란 시간당 또는 일, 년단위로 일정지역에 설치되어 있는 모든 오염발생시설에서 발생하고 배출되는 오염물질의 합계량에 관한 기준이고 농도기준은 오염물질의 배출량을 배출구에서의 농도만

10) 동법 제4조의2 및 제16조.

으로 규제하는 방식이다.<sup>11)</sup>

종래 환경오염에 대한 규제는 오염원의 배출을 중심으로 하는 농도기준으로 이루어졌다. 즉 오염원의 오염물질별로 ppm같은 단위당 농도(집중량)를 기준으로 설정하고 규제를 하였다. 이렇듯 오염원의 배출을 직접 통제하는 농도기준의 방식은 그동안 1차적인 환경정책수단으로 큰 역할을 하였다. 그러나 농도규제를 통해 개개의 오염원에서 배출되는 농도는 낮아졌다 할지라도, 오염원의 숫자가 지속적으로 증가한 경우 집적현상으로 인해 일정 지역의 오염의 총량은 오히려 확대되는 현상이 발생하기 때문에 농도기준 그 자체만으로는 실질적인 환경의 질 개선에는 도움이 되지 않는다. 전체적 환경의 질은 개별 오염원의 농도규제만으로는 향상되지 않고 궁극적으로 총량규제를 통해서만이 향상되기 때문이다. 즉 오염물질의 배출을 규제하는 것도 중요하지만, 궁극적으로는 일정지역에서 인간에게 위험이 되지 않는 환경상태가 유지되도록 기준을 설정하는 것이 더욱 중요한 것이다.<sup>12)</sup>

11) 따라서 농도기준의 경우 오염물질을 배출하는 시설물에 초점이 맞추어지는 것에 반해 총량기준의 경우 오염물질의 영향권역에 초점이 맞추어진다. Vgl. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 4. Aufl., 1999, §3 Rn. 5ff.

12) 총량기준이 오염배출시설물의 허가여부의 기준이 될 경우 오염시설물의 위치가 결국 결정적인 역할을 하게 된다. Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl., 1998, S. 952.

### III. 실정법상의 환경기준

각종 환경기준<sup>13)</sup>

구 분	환 경 기 준	근거법령
수 질	수질환경기준(하천, 호수, 지하수, 해역), 먹는물수질기준, 방류수수질기준, 폐수배출허용기준	환경정책기본법, 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수처리에 관한법률
대 기	대기환경기준, 대기배출허용기준, 제작차 배출허용기준, 운행차 배출가스허용기준	대기환경보전법
소음·진동	소음환경기준, 공장소음·진동배출허용기준, 자동차의 소음허용기준(제작자동차, 운행자동차 건설 및 생활소음·진동규제 기준)	소음·진동규제법
토양보전 및 유독물관리	토양오염우려기준 및 대책기준, 농수산물 재배를 제한할 수 있는 오염기준, 유독물 및 관찰물질의 지정기준	토양환경보전법, 유해화학물질관리법

실정법상 환경기준이라는 용어는 위의 표에서 알 수 있듯이 환경정책기본법상의 환경기준뿐만 아니라, 각 개별법상의 배출허용기준 등을 포함하는 개념으로도 사용하고 있어 매우 다의적이다. 이러한 개념상의 혼란은 환경기준의 법적 성질 및 효력에도 영향을 미치고 있기 때문에 이에 대한 재정립이 필요하다.

13) 환경부, 환경백서 2000, 71면.

## 1. 환경정책기본법상의 환경기준

### 1) 의의

환경정책기본법 제10조 제1항은 “정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다”라고 하여 환경기준의 설정을 규정하고 있다. 물론 이 조항에서 “환경기준”이 법률상 무엇을 의미하는지 정확히 알 수는 없다. 하지만 구체적인 환경기준은 대통령령으로 정해지도록 되어 있으며(제10조 제2항), 이에 근거해 환경정책기본법 시행령 제2조 별표 1에는 대기, 소음, 수질에 대한 구체적인 환경기준이 설정되어 있다. 이중 대기분야는 ① 아황산가스(SO<sub>2</sub>) ② 일산화탄소(CO) ③ 이산화질소(NO<sub>2</sub>) ④ 미세먼지(PM-10) ⑤ 오존(O<sub>3</sub>) ⑥ 납(Pb)의 6개 항목이고, 소음분야는 항공기소음·철도소음 및 건설작업소음을 제외한 모든 소음을 대상으로 하고 있다. 수질의 경우는 하천, 호소, 지하수, 해역에 대하여 생활환경과 사람의 건강보호를 구분하여 기준을 정하고 있다. 특히 대기환경기준은 2001년 1월 1일자로 그 기준이 강화되었다.

한편 환경정책기본법은 제10조 제3항에서 「지역환경기준」을 인정하고 있다. 지역환경기준제도는 쾌적한 지역환경의 유지, 지역주민의 건강보호와 환경과 개발이 조화를 이룬 지속가능한 개발을 위하여 지방자치단체가 지역적 특성과 환경용량 등 여건을 고려, 국가환경기준보다 더욱 엄격한 환경기준을 설정·운영하는 것이다. 현재 지역환경기준이 운영되고 있는 지방자치단체는 서울특별시, 대전광역시, 인천광역시, 제주도 4곳이다.<sup>14)</sup>

14) ① 서울특별시 대기환경기준(97.12.16) - SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, PM-10, Pb, ② 대전광역시 대기 및 수질환경기준(97.12.31) - 대기(4) : SO<sub>2</sub>, PM-10, TSP, Pb, 수질(2개 하천) : 대전천 및 유동천하류를 IV등급



## 2) 법적 성질

환경정책기본법상 환경기준은 강화상 이른바 총량권고기준에 해당한다. 환경정책기본법이 환경정책의 기본으로 농도기준이 아닌 총량기준을 설정한 것은 물론 큰 의미가 있다. 다만 환경기준은 한계기준이 아닌 권고기준이기에 환경보전을 위한 목표치를 정한 것에 불과하다. 다시 말해 환경기준은 행정의 노력목표를 나타내는 지표로서 행정청에게 이를 달성해야 할 법적 의무를 부과한다든지 사업자에 대하여 규제기준으로서 직접 기능하는 것은 아니다. 또한 환경기준은 비록 대통령령으로 정해지지만 일반국민을 수범자로 하지 않는다.<sup>15)</sup> 이렇듯 환경정책기본법상의 환경기준이 국민에 대해 직접적인 구속력을 갖지 못하는 것은 환경정책기본법<sup>16)</sup>의 법적 성격과 밀접한 관계가 있다. 일반적으로 환경정책기본법은 국가환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경에 관한 기본정책을 규정하고 있는 환경법의 기본법으로 규제법이나 집행법이 아닌 정책법으로서 성격만을 가진다고 이해되고 있기에<sup>17)</sup>, 환경기준 역시 국민에 대해 직접적인 구속력을 갖지 못하게 되는 것이다. 다만 정부는 환경기준을 달성하기 위하여 각 개별법에 오염물질을 배출하는 개인이나 기업들에 대해 준수해야 할 배출허용기준을 설정한 후 이 수준을 넘어 배출하지 못하도록 강제하는 방법만을 취하고 있다.

---

에서 III등급으로, ③ 제주도 대기 및 수질환경기준(99.1.27) - 대기(6) : SO<sub>2</sub>, CO, NO<sub>2</sub>, PM-10, Pb, 수질(6개 하천) : Cd, As, Pb, Cr<sup>6+</sup>, ABS, ④ 인천광역시 대기환경기준 - 승인 항목(5) : SO<sub>2</sub>, CO, NO<sub>2</sub>, PM-10, Pb.

15) 다만 환경기준은 이 환경영향평가에 있어 평가기준으로 작용할 수 있고, 각 개별법이 허가를 할 때 환경요소를 고려하도록 규정한 경우 그 허가기준으로 고려될 수 있으며, 인사법상 수인한도를 결정함에 있어 일종의 판단기준이 된다는 점에서 규범적 의미도 갖는다고 할 것이다(김동희, 행정법 II, 2001, 457면).

16) 1990년 8월 1일 환경보전법이 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물관리법, 환경오염피해분쟁조정법 등 6개법으로 분법화되면서 환경정책기본법은 독자적인 법으로 탄생하였다.

17) 환경부, 환경백서 2000, 32면.

## 2. 각개별법상의 배출허용기준

### 1) 의의

한편 환경정책법상의 환경기준과 유사한 개념으로 수질환경보전법, 대기환경보전법 등에서 규정하고 있는 배출허용기준이 있다. 배출허용기준은 오염물질을 배출하는 오염원에서 기준을 정하여 통제하는 방법으로, 배출허용기준을 초과할 경우 행정청은 배출시설의 개선·대체 등의 개선 명령을 발하거나(수질환경보전법 제8조, 제16조, 대기환경보전법 제8조, 제16조), 배출부과금을 부과하는(오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률 제5조, 제29조) 등의 규제조치를 취할 수 있다.<sup>18)</sup>

### 2) 법적 성질

환경정책기본법상의 환경기준이 강학상의 총량권고기준에 해당하는 것에 반하여, 각 개별법상의 배출허용기준은 농도한계기준에 해당한다. 즉 배출허용기준은 개별 오염원에 대한 배출오염물질의 최대허용농도로서, i) 법적 구속력이 있는 규제기준이고, ii) 사업장의 경영자 또는 관리자를 수범자로 하며, iii) 그 위반시에 제재가 가해지는 특성을 가진다.<sup>19)</sup>

18) 대기환경보전법과 수질환경보전법 제8조 제3항에 의하면 "특별시·광역시 또는 도는 환경정책기본법 제10조제3항의 규정에 의한 지역환경기준의 유지가 곤란하다고 인정되는 때에는 조례로 제1항의 기준보다 엄격한 배출허용기준을 정할 수 있다"고 규정하고 있으나, 시·도 조례로 엄격한 배출허용기준을 정하고 있는 사례는 현재 서울시뿐이며, 소각시설, 발전시설에 대한 질소산화물 배출허용기준을 엄격하게 정하고 있다.

19) 전병성, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법연구 14(1992), 98면.

## IV. 환경기준의 문제점과 개선방향

### 1. 환경기준의 실효성확보

지금까지 우리나라에서 기준설정에 관한 환경정책은 환경기준과 배출허용기준이라는 양축을 중심으로 발전하였다.<sup>20)</sup> 하지만 좀 더 효율적인 환경보전을 위해서는 양 기준의 근본적인 전환이 필요하다.

#### 1) 환경기준의 권고기준과 한계기준으로의 이원화

지금까지 환경규제는 배출허용기준을 설정해 놓고 이의 준수를 통해 환경정책기본법상의 환경기준을 달성하도록 하는 소극적인 방식을 택하여 왔다. 환경정책기본법상의 환경기준은 일반 국민에 대한 법적 구속력이 없는 선언적 규정에 불과하였던 것이다. 물론 환경정책기본법이 환경기준의 기본으로 배출기준이 아닌 총량기준을 설정한 것은 큰 의미가 있지만, 좀 더 실효성 있는 환경개선을 위해서는 권고기준으로서의 환경기준뿐만 아니라 한계기준으로서의 환경기준도 존재하여야 한다. 총량한계기준이 설정되어 있으면 개별법상의 배출허용기준이 준수되고 있더라도 총량한계기준이 초과되고 있을 경우, 새로운 오염물질시설물에 대한 허가를 거부한다든지 기존의 시설물에 대한 개선명령 등을 명할 수 있게 될 것이다.

독일의 경우 건강상의 危害를 야기할 수 있는 위험수준을 의미하는 총량한계기준(Immissionsgrenzwerte)만 아니라 총량권고기준(Immissionsrichtwerte)도 설정해 놓고 있다.<sup>21)</sup> 총량한계기준과 총량권고기준을 모두 초과하지 않을 경우에는 사업자에게 당연히 허가청구권이

20) 천병태/김명길, 환경법, 2000, 139면.

21) Nr. 2.5.1 u. 2.5.2 TA-Luft.

보장되지만, 총량한계기준에만 부합하고 총량권고기준을 초과한 경우에는 특정 조건 아래에서 예외적으로만 오염유발시설이 허가된다.<sup>22)</sup>

환경기준의 한계기준으로의 병행을 위해서는 먼저 환경정책기본법의 기본적 성격이 전환되어야 할 것이다. 지금처럼 환경정책기본법을 국가 환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경에 관한 기본정책을 규정하는 정책법의 성격으로 해석하는 한 환경기준의 직접적 구속력을 부여하기는 불가능하다. 더 나아가 환경정책기본법이 구속력을 갖지 않는 상징적·추상적 입법으로 존속할 경우 환경기준은 우리의 경제현실상 비례의 원칙에 바탕을 둔 실현가능한 최고의 기술수준보다는 현실안주적인 상태로 담보할 것이다.

## 2) 총량규제의 도입

위에서 언급한 환경기준의 한계기준으로의 병행화는 결국 현행 배출허용기준의 총량제를 의미한다. 현행법상 배출허용기준은 기본적으로 ppm 이나 mg/l로 표시되는 농도규제방식을 택하고 있다. 이는 오염물질의 총량을 감안해서 규제하는 것이 아니기 때문에 단위사업장의 규모확대나 산업체수의 증가에 따른 지역환경에 대한 오염물질 배출총량의 증가에 대하여 직접적인 대책이 되지 못하는 단점이 있다. 현재와 같이 환경오염의 규제기준인 배출허용기준이 농도기준으로만 적용되는 한, 환경의 총체적인 질의 악화를 방지할 수 있을 것으로 기대하기는 곤란하기 때문에 일정한 지역 안에서 배출되는 오염부하량의 증가를 총량으로 관리하는 총량규제의 도입이 절실히 요구된다.

대기환경보전법과 수질환경보전법은 총량규제와 관련하여 이미 명문

22) Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Aufl., 1988, S. 35.

의 규정을 두고 있다. 즉 “오염상태가 환경기준을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 구역 또는 특별대책 지역 중 사업장이 밀집되어 있는 구역의 경우에는 당해 구역 안의 사업장에 대하여 배출되는 오염물질을 총량으로 규제할 수 있다(제9조)”라고 규정하고 있어 이미 총량규제의 법적 근거를 마련하고 있다. 환경부는 실제로 96년부터 97년까지 울산·온산특별대책 지역에 대해 아황산가스(SO<sub>2</sub>)의 총량규제 시범실시를 검토한 바 있으나 해당 지방자치단체의 요구로 그 도입을 보류한 바 있다.

현행법상 총량규제가 규정되어 있음에도 불구하고 이에 대한 명확한 시행방법을 정하지 못하고 있는 이유로는 기술적인 기반구축의 미비와 경제성을 들 수 있다. 총량규제를 도입하기 위해서는 상세한 배출자료의 확보, 오염 모델링기법의 개발 및 활용능력 제고, 지속적인 오염배출 관리를 위한 자동감시체제(TMS)등 기술적인 기반구축이 우선되어야 하는데 아직까지 그 준비가 부족한 것이다. 하지만 총량규제를 지연시키고 있는 근본적 이유는 총량규제에 따른 경제생활의 위축 때문이다. 총량규제 도입시 규제대상시설은 연료사용량 및 생산량에 상당한 제한을 받게 되어 생산활동에 심각한 타격을 받게 되고 따라서 그 도입을 주저하고 있는 것이다.

독일의 경우 이미 오래 전부터 대기오염유발시설의 허가요건으로 배출농도기준(Emissionswerte) 및 총량기준(Immissionswerte)의 준수를 요구하고 있다. 먼저 일차적으로 오염유발시설의 배출구에서의 농도를 조사하여 농도기준의 초과하지 않아야 하며, 이차적으로 오염유발시설의 영향권 안에서 총량기준을 초과하지 않아야 한다. 영향권의 범위는 원칙적으로 오염유발시설을 중심으로 1km×1km로 정해지며<sup>23)</sup>, 1년 평균치로

23) Nr. 2.6.2.3 TA-Luft. 측정이 불가능한 특별한 경우에는 500m×500m로 한다.

측정된다.<sup>24)</sup>

## 2. 기준의 적정성유지

### 1) 환경기준의 적정성

권고기준은 일차적으로 인간을 위험으로부터 보호하는 것뿐만 아니라 잠재적인 리스크로부터 사전예방하려는 것을 그 목적으로 한다. 하지만 잠재적 리스크로부터 완벽하게 보호한다는 것은 현실적으로 불가능한 일이기 때문에, 실제로 권고기준은 비례의 원칙에 따라 적정성(Angemessenheit)을 유지하는 범위에서 정해진다. 환경정책기본법 제10조 역시 환경기준의 내용이 “환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지”되어야 한다고 규정하고 있다. 이는 환경기준의 구체적인 내용을 대통령령에 위임하지만 환경기준의 내용이 비례의 원칙에 의해 정해져야 한다는 것을 법률이 언급하고 있는 것이다. 극단적인 경우 대통령령을 통해 환경기준이 너무 과도하거나, 반대로 너무 낮게 설정된 경우 그것은 적정성의 원칙에 반하게 된다는 것이다. 결국 환경기준의 적법성 여부는 “환경기준의 적정성”에 달려 있는데, 여기서 적정성이라 함은 일차적으로 환경기준이 제시하고 있는 그 수치가 기술적·과학적으로 가능해야 할 뿐만 아니라 경제적 측면에서도 비례성이 있어야 한다는 것이다.<sup>25)</sup> 즉 새로운 신기술을 통해 오염물질의 수준을 낮출 수 있다 하더라도 그 기술도입으로 인해 너무나 많은 경제적 부담이 추가된다면 이는 적정성을 갖추고 있다고 보기 어려울 것이다. 따라서 적정성판단은 기술-비용관계에서의 비례성에 의해 결정된다고 보아야 한다.

환경정책기본법 제11조는 환경기준이 적절히 유지될 수 있도록 환경에

24) Nr. 2.6.25 TA-Luft.

25) Sellner, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Aufl., 1968, S. 264ff.

관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행에 있어 i) 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거, ii) 환경오염지역의 원상회복, iii) 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방 iv) 환경오염방지를 위한 재원의 적정분배 등을 고려하여야 한다고 규정하고 있어 환경기준의 적정성의 원칙을 천명하고 있다. 하지만 다음의 아황산가스(SO<sub>2</sub>)에 대한 환경기준의 비교에서 보듯이 우리의 환경기준은 유럽연합의 권고기준에 지나치게 낮게 설정되어 있음을 알 수 있다.

아황산가스(SO<sub>2</sub>)에 대한 환경기준의 비교

(단위:ppm at 25℃)<sup>26)</sup>

구 분	1시간 평균치	24시간 평균치	1년 평균치	비 고
한국 환경기준 (권고기준)	0.25	0.14	0.03	
EC 한계기준	먼지 농도가 34 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 보다 클 때 0.03 먼지 농도가 34 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 보다 작을 때 0.045			일평균치의 1년 중앙값
	먼지 농도가 51 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 보다 클 때 0.049 먼지 농도가 51 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 보다 작을 때 0.068			
	먼지 농도가 128 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 보다 클 때 0.094 먼지 농도가 128 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 보다 작을 때 0.131			일평균치의 1년 98%값
EC 권고기준		0.038~0.056	0.015~0.023	1년 평균

## 2) 배출허용기준의 적정성

한편 허용기준의 경우 위험에 대한 보호를 목적으로 한다는 점에서 더욱 엄격히 그 기준내용이 설정되어야 한다. 즉 허용기준은 환경과 인간을 근본적으로 보호할 수 있는 수준의 안정성이 확보되어야 한다. 또한 이

26) 출처: 환경부 <http://www.me.go.kr>.

경우에도 제1차적으로는 통상적인 사업자가 실행할 수 있는 과학적·기술적 수준의 환경기준이 제시되어야 할 것이다. 더 나아가 환경기준의 내용은 기타 경제적 여건도 고려하여 정해져야 할 것이다. 현행 수질환경보전법, 대기환경보전법 등은 배출한계기준에 대해 아무런 내용적 제한 없이 환경부령에 위임하고 있다. 즉 배출허용기준에 대하여 전적으로 행정부에 맡긴다는 것인데, 이는 입법론상 문제가 있다. 환경정책기본법상의 환경기준과 마찬가지로 법률에서 최소한 배출허용기준의 설정기준이 무엇인지를 명백히 밝혀야 할 것이다.

또한 한계기준과 권고기준을 설정하고 있는 법규명령은 그러한 기준이 현실적으로 실효성을 갖도록 적절한 기간 내에 개정되어야 할 것이다. 즉 새로운 기술수준의 발달에 발 맞추어 항상 새로운 기준이 제시되어야 할 것이며, 너무 오랫동안 방치되어서는 아니 될 것이다. 독일의 통합환경법 전안(전문가위원회안) 제24조가 환경기준을 설정하고 있는 법규명령은 적절한 기간 내에 재심사되어야 하고 늦어도 12년 이내에 한번은 그 기준의 적정성 여부를 재심사하여야 한다고 규정하고 있는 것도 이러한 이유에서이다.

### 3. 기준설정의 법형식

환경보전을 위한 환경법의 1차적 수단은 허가제를 통한 오염유발시설에 대한 통제이다. 즉 일정기준에 합치한 경우에는 허가를 해주고, 그렇지 못한 경우에는 허가를 불허하는 방법이다. 오염유발시설에 대한 허가의 전제조건으로 역할을 하는 환경기준을 설정하는 방법에는 일반적으로 다음 2가지의 방법이 있다.



### 1) 행정규칙

첫째는 환경기준의 수치를 확정하지 않고 위험제거 및 사전배려의 원칙을 그 허가기준으로 대체하는 방법이다. 이때 환경기준이라는 것은 고정되어 있는 수치가 아니라 “기술수준”등에 따라 항상 유동적으로 변할 수 있는 수치이다. 이 경우 허가업무의 효율성을 위해 통상적으로 환경기준에 대한 행정규칙을 제정하여 사용하나, 행정규칙이 허가에 있어 결정적인 역할을 하지는 못한다. 허가기준으로서 결정적인 것은 위험의 제거 및 사전배려의 원칙이 준수되는지 여부이다.

환경기준의 설정형식으로 행정규칙을 택하고 있는 나라로는 대표적으로 독일을 들 수 있다. 독일의 경우 개별 법률에는 “기술수준(Stand der Technik)”이라는 불확정개념만 규정되어 있고<sup>27)</sup> 구체적인 농도기준(Emissionswerte)과 총량기준(Immissionswerte) 등의 환경기준은 대기오염기준(TA Luft), 소음오염기준(TA Lärm) 등의 행정규칙에 규정되어 있다. 이러한 방식은 환경기준이 기술수준의 변화에 대하여 신속하게 대처할 수 있다는 장점도 가지고 있다. 하지만 행정규칙의 경우 원칙적으로 법규성이 없고, 개별법상의 규정되어 있는 “기술수준”이라는 불확정개념만으로는 환경기준의 설정이 불안정하기 때문에 환경기준의 설정형식으로 이 방법을 사용하는 것은 적절치 않다고 본다.<sup>28)</sup> 독일의 경우 행정규칙에 법규성을 부여하는 이른바 “규범구체화행정규칙(normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift)”이라는 개념이 판례를 통해 형성되기도 하였으나<sup>29)</sup>, 유럽재판소가 90년 이후 지속적으로 행정

27) 예컨대 연방이미시온방지법(Bundes-Immissionsschutzgesetz) 제5조 제1항 제2호.

28) 이에 반해 독일의 연방헌법재판소는 “기술수준”이라는 불확정개념을 오염유발시설의 허가기준으로 사용하는 것이 헌법에 합치하다는 결정을 내린 바 있다(BVerfGE 49, 89)

29) 독일 연방행정재판소는 1985년 12월 19일 Wyhl판결을 통해 일정한 범위 내에서 행정규칙도 법적 구속력을 가진다고 판시하여 최초로 규범구체화 행정규칙을 인정하였다(BVerfGE 72, 300, 320f.).

규칙의 법규성을 부정하며 유럽연합의 지침을 법규성이 인정되는 법규명령을 통해 전환할 것을 명하면서<sup>30)</sup>, 행정규칙의 법규성 긍정론은 점차 그 설득력을 잃어가고 있다. 그 결과 독일은 최근 대기오염물질의 총량한계기준에 관한 유럽지침을 행정규칙이 아닌 법규명령으로 규정하여 법규성에 관한 그동안 논의를 불식시켰다.<sup>31)</sup>

## 2) 법규명령

이는 환경오염시설의 허가여부에 결정적인 역할을 하는 환경기준을 법령으로 미리 설정해 두는 방법이다. 이 경우 환경기준은 대통령령이나 부령으로 명확히 규정되어 있기에 명확성의 원칙에는 충실하나 법령이 장래 급변하는 기술발전에 부합하지 못하는 경우 환경보전의 실효성이 의심되는 단점이 있다. 대부분의 환경기준에 관한 법규명령의 규정은 이미 확정된 기술수준에 부합할 뿐이어서 위험을 예방하는 범위 내에서는 그나마 설득력이 있으나 위험의 사전배려측면에서는 적절치 못하다는 것이다.<sup>32)</sup> 더 나아가 법규명령을 통해 환경오염물질의 종류가 이미 확정되어 있으므로 설령 어떠한 특정오염물질이 건강과 재산에 위해를 가져다 줄 정도로 위험하다 하더라도 이를 규제하지 못하는 단점도 있다.

우리의 경우 환경정책기본법 제10조의 환경기준은 대통령령으로 정해지며, 수질환경보전법 제8조의 배출허용기준과 대기환경보전법 제8조의 배출허용기준은 환경부령으로 정하도록 되어 있다. 이처럼 대부분의 환

30) 유럽연합계약 제189조 제3항에 근거해 유럽연합은 이른바 지침(Richtlinien)을 발할 수 있으며, 이러한 지침은 일정 기간 내에 각 회원국들의 국내법으로 전환되어야 한다. 독일은 그동안 이러한 지침을 이른바 행정규칙을 통해 전환시켜 왔으며, 이에 대해 유럽재판소는 행정규칙은 법규성이 없기 때문에 타당치 않다고 판결한 것이다(EuGH, 1991. 5. 30 판결 참조).

31) 22. BImSchV(Verordnung über Immissionswerte) vom 26. 10. 1993. 행정규칙을 통한 유럽지침의 전환에 대한 장·단점 비교에 대해서는 Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, 3. Aufl., 1995, S. 334ff. 참조.

32) Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 41.

경법상의 기준이 법률이 아닌 법규명령으로 정하도록 되어 있는 바, 이는 환경기준의 내용이 전문적이고 기술적일 뿐만 아니라 그 사실관계가 매우 신속하게 변하기 때문이다. 법규명령의 경우 법률과 마찬가지로 법규성이 인정되기 때문에 행정규칙에서 나타나는 비법규성의 문제도 없을 뿐만 아니라 엄격한 개정절차를 요하는 법률과는 달리 신속하게 개정할 수 있다는 장점이 있기 때문에 환경기준의 설정형식으로 원칙적으로 가장 타당하다.<sup>33)</sup> 다만 이는 법규명령의 형식으로 설정된 환경기준이 그 적정성이 유지되어 있다는 전제 하에서의 평가이며, 만일 법규명령이 장기간 일정한 환경기준으로 고정되어 있을 경우 오히려 단점이 될 수 있다. 따라서 행정부는 환경기준에 대한 국제적 기준과 우리의 기술수준 등을 고려하여 정기적으로 환경기준의 수준을 향상시켜야 할 것이다.

#### 4. 기준설정자문위원회

대통령령 또는 환경부령으로 제정되는 각종 기준의 경우, 그 설정에 앞서 다양한 전문가로 구성된 자문위원회로부터 자문을 받는 것이 타당하다. 독일의 경우 법적 구속력을 가지는 각종 기술적 규범을 정함에 있어 전문가위원회로부터 집중적인 자문을 받으며, 네덜란드의 경우도 학자, 환경단체, 경제계로 구성된 환경중앙위원회(CRMH)가 기준설정에 큰 역할을 한다.<sup>34)</sup> 물론 이러한 위원회가 실질적인 역할을 하기 위해서는 단순한 자문에 그쳐서는 아니 되고, 필요한 경우 합당한 기준을 제안할 수 있

33) 물론 법률유보의 측면(특히 본질성이론이나 의회유보의 측면)에서 환경기준을 법규명령으로 정하도록 하는 것은 타당치 않다고 볼 수도 있으나, 환경행정이 갖는 특수성(전문성, 기술성, 동태성)에 비추어 다른 어떤 분야보다도 위임입법의 필요성이 크다(김해룡, 환경기준에 대한 법적 문제, 환경법연구 19(1997), 171면).

34) 이에 대한 자세한 내용은 Jaedicke/Kern/Wollmann, Internationale Vergleich von Verfahren zur Festlegung von Umweltstandards, UBA-Texte 55/93, 1993, S. 237.

는 제안권이 허용되어야 할 것이다.

우리의 경우 새로운 자문위원회를 구성하는 것이 바람직하지 않을 수도 있기 때문에, 기존에 있는 위원회에 그 업무를 첨가하는 것도 해결책이 될 수 있다. 예컨대 환경보전자문위원회의 업무에 기준설정자문을 추가하는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

## 5. 주민참여

환경정책기본법상의 환경기준은 물론 각 개별법상의 배출허용기준의 설정에 있어 이해관계인의 참여 및 주민의 의견수렴의 기회가 전적으로 배제되고 환경부장관에게 전적으로 일임되어 있어 그 민주적 정당성이 의심된다는 비판이 있다.<sup>35)</sup>

현행 행정절차법은 제44조에 행정상 입법예고에 있어서의 의견제출을 규정하고 있으므로, 이에 근거해 이해관계인을 포함한 모든 국민은 환경기준의 입법안에 대해 의견을 제출할 수 있고, 행정청은 이를 존중하여 처리하여야 한다. 즉 주민들의 절차적 참여가 어느 정도 보장되어 있는 것이다. 생각건대 주민참여의 내용과 범위를 확대하는 것은 행정의 민주화 측면에서 환영할 수도 있으나, 꼭 긍정적 효과만 있는 것이 아니기 때문에 신중을 기해야 한다. 특히 환경기준의 설정은 순수한 법적 판단이 아니고 정치적인 요소를 가미하고 있어, 절차참여의 기간이 확대된다고 해서 그 집행력이 향상되는 것도 아니다. 현행 행정절차법의 범위 내에서의 의견제출 정도가 현재 수준에서 적당하다고 본다.

35) 홍준형, 환경법, 2001, 538면.

## V. 맺음말

우리의 경우 헌법이 환경권을 규정하고 있고(비록 장식성을 전면으로 부정할 수는 없지만) 환경부 소관 환경법만도 30개에 이르는 등 이른바 환경법 풍년시대에 살고 있다. 하지만 환경법이 많다는 것과 실질적으로 환경보전이 잘 이루어지고 있다는 것은 별개의 문제이다. 우리의 경우 임기응변식으로 제정되는 환경관련법이 한편으로는 상징적인 규정의 남용으로 인하여 다른 한편으로는 상호 모순과 충돌로 인해 많은 경우 그 실효성을 상실하고 있다.

환경규범의 실효성 상실은 일차적으로 입법자에게 그 책임이 있다. 환경보전이라는 공익과 재산권(경제)의 형량을 기본테제로 하는 환경법에 있어 개별적·구체적인 형량고찰이 무엇보다도 중요한데, 우리의 입법자는 그동안 개발성장이라는 경제측면에 일방적으로 치중하였던 것이다. 이는 국민 대부분이 경제성장이라는 과정 속에서 어느 정도 파괴된 환경에서 생활하는 데에 관념적으로 익숙해져 왔고 그 결과 환경파괴에 대한 위기의식이 둔감해진 것도 그 이유중의 하나일 것이다. 하지만 이제는 경제성장이 행복과 직결되는 것이 아니라는 극단적인 인식전환이 있어야 할 것이다. 이 경우만이 그동안 경제성장 논리에 밀려 왔던 환경보전의 우선 순위가 제 위치를 차지할 수 있기 때문이다.

## 참고문헌

- 김동희, 행정법 II, 제7판, 2001, 박영사
- 김해룡, 환경기준에 대한 법적 문제, 환경법연구 19(1997)
- 전병성, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법연구 14(1992)
- 천병태/김명길, 환경법, 제2판, 2000, 삼영사
- 홍준형, 환경법, 2001, 박영사
- 환경부, 환경백서 2000,
- Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 3. Aufl., C.F.Müller, 1995
- Hoppe/Beckmann*, Umweltrecht, C.H.Beck, 1989
- Jarass*, Umweltstandard, in: Kimminich(Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II, Sp. 817
- Jarass*, Der rechtliche Stellenwert wissenschaftlicher und technischer Standards, NJW 1987, 1225ff.
- Jarass*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 4. Aufl., C.H.Beck, 1999
- Jaedicke/Kern/Wollmann*, Internationale Vergleich von Verfahren zur Festlegung von Umweltstandards, UBA-Texte 55/93, 1993
- Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Aufl., C.H.Beck, 1998
- Salzwedel*, Risiko im Umweltrecht, NVwZ 1987, 276ff.
- Schmidt*, Eigentumsschutz für Gewerbebetriebe als Begrenzung umweltrechtlicher Standardverschärfungen?, 2001
- Schrader*, Altlasten und Grenzwerte, NuR 1989, 290ff.
- Schulte*, Umweltrecht, C.F.Müller, 1999
- Sellner*, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Aufl., C.H.Beck, 1988

**【Zusammenfassung】****Die Arten und Rechtsnatur der Umweltstandards**

Prof. Dr. Dongsoo Song

Hervorgehobene Bedeutung kommt einer präzisen Vorgabe von Umweltstandards zu. Diese finden ihren Ausdruck vorzugsweise in Grenz- und Richtwerten (z.B. für Emissionen und Immissionen), die zwar nicht durchgängig in den Umweltgesetzen selbst bereits erhalten sein müssen, aber doch in staatlichen Normen niedergelegt werden sollten. Der Erfolg der Umweltpolitik hängt maßgeblich von der sachrichtigen Konkretisierung der Umweltstandards ab. Diese muß innerhalb des rechtlich jeweils vorgegebenen Rahmens einen angemessenen Ausgleich zwischen ökologischen Belangen und den technischen und wirtschaftlichen Realisierungsmöglichkeiten finden. In diesem Zusammenhang ist das koreanische Umweltrecht mit einigen Interpretationsproblemen konfrontiert: Immissionswerte im koreanischen Umweltgrundgesetz sind Richtwerte. Bei Überschreitung der Immissionswerte kann die Anlagengenehmigung ohne bestimmten Voraussetzungen erteilt werden. Immissionswerte müssen aber für die Prüfung im Hinblick auf Gesundheitsgefahren Grenzwertecharakter haben. Wegen der Fixierung der technischen Anforderungen für umweltrelevante Vorhaben in starren koreanischen Rechtsverordnungen wurden die Dynamik der Technik nicht vollständig berücksichtigt. Es ist in der Regel nicht entscheidend, ob ein bestimmtes Verfahren schon Stand der Technik ist.