

특
집

환경정책기본법 시행 10년

- 평가와 개선방향 -

1. 환경정책기본법 개정방향 / 이규용
2. 環境政策基本法 改正案에 관한 小考 / 金海龍
- 同 法案 總則 部分을 중심으로 -
3. 환경기준의 유형구분과 법적 성질 / 송동수
4. 環境政策基本法上의 自然環境의 保全 / 李鍾永
5. 환경정책기본법 개정방향 / 金泓均
- 분쟁조정 및 피해구제 -
6. 일본 환경기본법의 기본구조 / 김창조

환경정책기본법 개정방향

이 규 용*

I. 우리나라 환경법의 변천

1. 환경법의 변천

우리나라 최초의 현대적인 환경관련 법률은 1963년 11월 5일 법률 제 1436호로 공포된 공해방지법이라 할 수 있다. 이 법은 공장이나 사업장 또는 기계·기구의 조업으로 인하여 야기되는 대기오염·하천오염·소음 또는 진동 등으로 인한 보건위생상의 위해방지를 통한 국민보건의 향상을 목적으로 제정되었다. 이 법은 1971년 한 차례 개정을 거쳐 1977년 12월 31일 환경보전법이 제정되면서 폐지되었다. 환경보전법의 제정배경은 경제성장에 따른 고도의 생산활동으로 인한 각종 오염물질의 배출과 인구밀집 그리고 소비생활의 신장 등으로 인하여 발생하는 오염물질 및 폐기물 등이 환경오염을 점차 심화시키고 있어 공해방지법에 의한 규제만으로는 환경보전에 한계가 있어 적절한 환경을 보전하여 국민의 건강과 재산 그리고 쾌적한 자연환경을 보호하는데 필요한 환경기준의 설정, 특별대책지역의 지정, 배출허용기준의 합리적인 설정 등 제반대책을 수립하고자 하는데 있었다. 그 후 수 차례의 개정을 거친 환경보전법은 1990년 8월 1일 환경정책기본법이 제정되고 개별 환경법들이 분법화하면서 폐지되기에 이르렀다. 당시 환경정책기본법의 제정배경은 구 환경보

* 환경부 환경정책 국장

전법이 대기, 수질, 소음·진동 등 이질적인 분야를 함께 규정하고 있어 날로 다양화, 복잡화해가는 환경문제에 효과적으로 대처하기 곤란한 실정이므로 이를 각 개별 단행법으로 분리함과 동시에 헌법에 명시된 국민의 환경권을 실질적으로 보장하기 위하여 국가환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경관계법률 상호간의 합리적 체계를 정립하여 환경보전시책이 국가전체로서 유기적 연관하에 일관성있게 추진되도록 하고자 함이었다.

2. 환경정책기본법의 변천

1990년 제정된 환경정책기본법은 제정 이후 현재까지 총 여섯차례에 걸쳐 개정된 바 있다. 1991년 12월 31의 개정은 구 환경보전법의 폐지에도 불구하고, 동법중 자연환경보전에 관한 규정 및 환경오염방지사업에 따른 비용부담에 관한 규정은 환경정책기본법 부칙 제2조 단서의 규정에 의하여 계속 적용되어 왔으나, 이들 사항에 관하여는 새로 자연환경보전법과 환경개선비용부담법이 제정되어 더 이상 환경보전법의 일부조문을 적용할 필요성이 없어져 이들 조문의 적용에 대한 근거조항을 삭제하는 것을 내용으로 하였다. 1993년 6월 11일 공포된 개정은 환경영향평가법이 새로이 제정됨에 따라 환경정책기본법중 관련 사항을 정비하는 것을 내용으로 하였다. 1994년 12월 22일 공포된 제3차 개정은 환경기술개발및지원에관한법률이 제정됨에 따라 관련사항을 정비하고자 하였다. 제4차 개정은 자연환경보전법이 전문 개정됨에 따라 이를 인용하고 있는 관계조문을 정비하고자 이루어져 1997년 8월 28일 공포되었다. 같은 해 12월 13일에는 정부조직법의 개정으로 인한 정부부처명칭 등의 변경에 따라 개정하게 되었고, 1999년 12월 31일 공포된 제6차 개정을 통하여 그동안 법운용과정에서 보완의 필요성이 제기되었던 사항들을 추가하고 환경행정

의 여건변화에 대응하기 위한 중요한 내용들이 반영되었다. 이에 따라 오염의 사전예방원칙이 도입되었고, 환경보전장기종합계획의 이행을 위한 구체적 실천계획으로서 5년 단위의 중기계획과 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 하고, 지방자치단체의 환경관리를 강화하기 위하여 시·도지사도 하여금 지역환경보전계획을 수립·추진하도록 하여, 지방자치단체의 환경친화적인 행정을 활성화하기 위하여 환경관리시범 지방자치단체의 지정 및 지원 근거를 마련하였다.

II. 환경정책기본법 개정방향

1. 개정배경

이번 환경정책기본법의 개정은 21세기를 맞이하여 환경정책의 선진화를 달성하는데 필요한 토대와 기반을 마련하기 위해서 추진하게 되었다. 그리하여 지속가능한 발전을 구현하도록 환경과 개발의 조화를 도모하고, 자원의 순환적 이용과 사전예방 중심으로 환경정책의 기초를 전환하며, 국가 및 지방자치단체 차원의 환경계획을 내실화하여 국가 및 지역 수준의 환경보전기반을 튼튼히 하고자 하였다. 특히 최근 사회문제화하였던 국토의 난개발문제를 체계적으로 방지할 수 있도록 국토환경보전을 강화하기 위한 수단들이 대폭 반영되기에 이르렀다.

2. 주요 개정내용

이번 개정안의 주요 내용은 크게 국토환경보전의 강화, 사전예방 중심의 환경정책기초 정착, 환경과 경제의 통합적 고려의 세 가지와 그 밖의

환경정책의 내실화를 위한 몇 가지를 들 수 있다.

(1) 국토환경보전의 강화

이번 개정안은 국토환경보전을 강화하기 위하여 환경계획 관련규정을 대폭 보완하였다. 우선 종래의 환경보전장기종합계획이 환경변화의 여건, 환경오염도 및 환경질의 변화전망, 자연환경의 현황 및 전망, 환경보전목표의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획 그리고 재원조달계획에 한정하였던 것에서 벗어나 계획의 명칭도 “국가환경종합계획”으로 바꾸고, 그 내용에 있어서도 단계별 대책 및 사업계획 안에 자연환경보전·토양보전·해양환경보전·국토환경보전·대기환경보전·수질환경보전·상하수도 보급·폐기물의 관리 및 재활용·유해화학물질의 관리·방사능오염물질의 관리 등에 관한 사항으로 구체화하면서 종래 환경계획이 대기·수질·폐기물 등의 매체별 관리에 치중해온 것에서 벗어나 국토환경의 보전에 관한 사항을 명시적으로 포함시키고 있다(안 제12조, 제13조). 또한 개정안은 시·군·구 단위에서도 환경보전계획을 수립·시행하도록 의무화함으로써 기초자치단체 수준의 환경보전계획을 갖추도록 하여 개발계획이나 개발사업의 수립·추진시 환경계획과의 조화를 도모하도록 하고 있다(안 제14조의4). 이렇게 함으로써 국가-시·도-시·군·구의 3단계에서 환경계획을 구비하게 되어 현행 국토관련 법제에서 유지하고 있는 국토이용·개발계획체계와 대응하도록 하였다. 이를 토대로 비로소 국가적 차원에서 토지의 이용·개발 및 관리체계와 국토보전 중심의 환경계획이 균형을 이루게 됨으로써 국토의 이용·개발과 보전의 조화를 통한 체계적이고 지속가능한 국토발전을 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 이 밖에도 각종 개발계획과 개발사업이 각급 환경계획을 고려하도록 하여 “선 계획-후 개발”의 국토환경관리 이념을 구현하도록 하였

으며(안 제14조의 5), 자연경관·표토유실·환경용량 등을 새로이 정의하고(안 제3조), 환경친화적인 계획기법 및 토지이용·개발기준을 작성·보급하도록 하였다(안 제15조의 2). 또한 시·군·구 단위에도 환경보전자문위원회를 둘 수 있도록 함으로써 기초자치단체의 각종 개발계획이나 개발사업에 대하여 환경보전 측면의 자문과 검토를 거칠 수 있도록 하였다(안 제37조).

(2) 사전예방 중심의 환경정책기조 정착

사전예방의 원칙(precautionary principle)이란 불확실하고 잠재적인 오염원이라 할지라도 만일의 피해를 최소화하기 위하여 미리 대비하여야 한다는 원칙을 말한다. 이번 개정안은 환경정책기조를 한층 더 사전예방 중심으로 전환시키기 위한 규정을 포함하고 있다. 이러한 맥락에서 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하도록 과학기술에 대한 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하도록 규정하고 있다(안 제21조의 3). 예컨대 생명공학의 발달에 따른 GMO 등과 같은 생명체 조작 등의 경우에 있어서의 사전적인 위해성 평가 등이 그것이다. 또한 종래 오염의 사전예방은 일반적으로 생산·판매·유통·폐기 등 사업장의 모든 과정에서 환경오염을 줄이는 것을 의미하였다. 이번 개정안은 여기에 제품 자체에 기인한 사용 및 폐기단계에 있어서의 환경성 개선을 위한 노력(환경친화적인 제품설계(DfE; Design for Environment) 등)을 명시함으로써 사전예방원칙의 개념을 확장하고 있다고 말할 수 있다(안 제7조의 2).

한편 국토 및 자연환경보전 측면의 사전예방을 강화하기 위하여 개정안은 개발사업 등에 대한 사전협의를 제도화하면서 그 내용도 보완하고 있다. 우선 종래 단순히 사전협의로 불리던 이 제도를 “사전환경성검토협

의”로 새롭게 명칭을 부여하고 있다(안 제25조). 또한 동 제도의 실효성을 제고하기 위하여 동 협의와 관련하여 관계행정기관의 장이 협의기관의 장으로부터 협의의견을 통보받은 경우 이를 당해 사안에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하도록 하고, 그 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보하도록 하였다(안 제26조). 이렇게 함으로써 관계행정기관의 장으로 하여금 필요한 조치를 취하도록 독려하고, 협의기관의 장에 대하여는 협의내용의 모니터링을 강화할 수 있는 근거를 마련하도록 하고 있다. 아울러 사전환경성검토협의를 완료되기 전에는 관계행정기관의 장으로 하여금 개발사업에 대한 허가 등을 금지하도록 하여 협의완료전 허가 등으로 인한 사전공사 등의 가능성을 없애도록 하였다(안 제27조).

(3) 환경과 경제의 통합적 고려

개정안은 정부로 하여금 환경과 경제를 통합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 이를 각종 정책의 수립시 고려하도록 규정하고 있다(안 제7조의3). 종래 개발사업 등을 결정함에 있어서 환경적 가치를 도외시키고 경제적 가치만을 고려함으로써 전체적인 측면에서 불합리한 의사결정을 내리게 되는 경우가 왕왕 있었다. 이 규정은 이러한 폐단을 막고 합리적인 의사결정을 내릴 수 있도록 유도하기 위한 것이다. 즉 예컨대 정부가 환경과 경제를 통합적으로 고려할 수 있도록 적절한 평가방법을 개발하여 환경재의 가치를 평가하고 경제활동에 따른 환경피해를 평가하므로써 정책의 수립시 활용하도록 하여 환경의 과도한 피해와 훼손을 방지하는데 그 목적이 있다고 하겠다. 개정안은 또한 자원 및 에너지의 절약과 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하기 위한 시책을 추진하도록 하여 자원의 낭비로 인한 환경오염과 환경훼손을 원천적으로 줄이도록 하고, 자원고갈의 문제에 대처하도록 하고 있다(안 제7조의 4).

아울러 교통부문·에너지부문·농림어업부문 등 환경영향이 큰 유관부문의 환경친화성을 제고하기 위한 시책을 추진하도록 하여 이들 부문으로부터의 환경영향의 저감을 도모하도록 하고 있다(안 제21조의 5).

(4) 기타 환경정책의 내실화

이 밖에도 개정안은 영국의 내셔널 트러스트(National Trust)제도와 같이 민간환경단체 등이 토지 매수 등의 방법으로 생태계·경관 등의 우수지역을 관리하는 경우 그에 필요한 행정적 지원근거를 두고 있다(안 제16조의 2). 그 외 환경정보망의 확충(안 제15조의 3), 방사성오염물질에 대한 관리의 다변화(안 제21조의 2), 환경성질환에 대한 대책의 강구(안 제21조의4), 지방자치단체 수준의 환경의 영향권별 관리 근거를 담고 있다(안 제23조).

Ⅲ. 맺는 말

환경정책기본법은 우리나라의 환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하는 법이다. 이번 개정은 우선 국토환경보전을 실질적으로 강화하고, 나아가 사전예방 중심의 환경정책기조를 정착시키고 환경과 경제의 통합적 고려를 촉진하고자 하는데 그 근본 뜻이 있다고 하겠다. 이번 개정으로 국토환경보전이 강화되고 사전예방 중심의 환경정책기조가 정착되는 등 우리나라 환경정책이 선진화하는 계기가 되기를 기대한다.