

우리나라 環境保全法の 排出規制行政의 法的 構造와 改善方向에 관한 研究*

金伊烈** · 全昌祚*** · 李相敦****

目 次

- I. 環境規制와 排出規制行政
 - 1. 環境規制의 意義와 必要性
 - 2. 環境基準과 排出規制行政
 - 3. 排出規制行政의 手段
- II. 美國에서의 排出規制行政의 法的 構造
 - 1. 概 觀
 - 2. 「大氣汚染規制法」에 의한 排出 規制
 - 3. 「水質汚染規制法」에 의한 排出 規制
 - 4. 排出規制法制의 改善論議
- III. 日本에서의 排出規制行政의 法的 構造
 - 1. 概 觀
 - 2. 「大氣汚染防止法」에 의한 排出 規制
 - 3. 「水質汚濁防止法」에 의한 排出 規制
 - 4. 環境汚染防止對策
- IV. 우리나라에서의 排出規制行政의 法的 構造와 改善方向
 - 1. 「環境保全法」의 排出規制行政
 - 2. 排出規制法規의 執行
 - 3. 環境法律改正(案)에서의 排出規 制行政
 - 4. 問題點과 改善方向
- V. 結 語

I. 環境規制와 排出規制行政

1. 環境規制의 意義와 必要性

오늘날의 環境문제도 종국적으로는 인간의 생존에 있어서 가장 기본적

* 本 論文은 1989年度 文敎部 學術研究助成費의 支援에 의하여 研究되었음.

** 中央大學校 法科大學 敎授

*** 釜山外國語大學校 法學科 客員敎授

**** 中央大學校 法科大學 副敎授

인 稀少性(scarcity)의 문제의 일종이다.¹⁾ 즉, 모든 인간이 좋은 음식과 좋은 주택을 갈구하듯이 모든 인간은 역시 쾌적한 환경을 추구하고 있는데, 다른 資源(resources)과 마찬가지로 쾌적한 환경도 모든 인간을 만족시킬 만큼 풍부하지 못하다는 것이다.

미국과 영국 등 서구국가의 대부분의 경제학자들은 自由市場이 경제적으로 가장 효율적인 資源의 配分을 가져올 수 있는 최상의 기본적인 방법이라고 생각하고 있다. 그런데 이론적으로는, 中央政府도 規制를 통하여 자원을 적절하게 배분할 수 있다. 그러나 中央政府에 의한 자원의 분배는 복잡할 뿐더러 그 과정에 지나치게 많은 비용이 들며, 또한 정부의 정책 결정자들이 잘못된 판단을 할 수도 있고 더구나 그들 자신의 주관적인 選擇을 국민에게 부과할 수도 있는 것이다. 그리고 資源을 적절하고 효율적으로 이용하고자 하는 정부관료의 動機는 利潤을 추구하는 기업가의 動機에 비하면 매우 약하다고 지적된다. 따라서 市場自由機能에 의한 資源의 배분은 가장 우수한 資源의 효율적 이용률 가져온다고 주장된다.²⁾

그러나 價格을 매체로 한 市場自由機能은 이른바 '公共財'(collective goods)를 고려하는데 실패한다. 여기서 '公共財'란 다른 다수인에게도 똑같은 혜택을 주지 않고는 어느 특정인에게 그 혜택을 부여할 수 없는 재화를 의미하는데, 國防, 道路, 그리고 司法制度는 대표적인 公共財이다. 따라서 소비자의 입장에서는 公共財에 대하여 價格을 지불하려 하지 않는 것은 당연하고 생산자의 입장에서는 이를 생산할 動機가 결여되어 있는 것이다. 이러한 이유로 公共財는 市場過程(market process)을 통해서 는 거의 공급되지 않는 것이다. 環境이라는 재화도 역시 이러한 公共財이며 市場過程에 의하여 쾌적한 환경이 조성될 수는 없는 것이며, 따라서 쾌적한 環境이라는 財貨에 대하여 市場은 失敗('market failure')하는 것이다.

1) R. Stewart and J. Krier, *Environmental Law and Policy—Readings, Materials and Notes* (2nd Ed. 1978, Bobbs-Merril), pp.99~101.

2) *Ibid.*, pp.104~109.

公共財에 관한 市場機能의 失敗에 대하여 政府는 다음과 같은 조치를 취할 수 있다.³⁾

첫째, 政府는 公共財에 대한 法原則을 변경하여 일반대중이 公共財의 혜택을 무상으로 향유하는 것을 제한할 수 있다. 特許權 및 著作權과 같은 知的所有權은 公共財의 성격을 띠고 있는 재화를 法原則의 변경을 통하여 그 公共의 성격을 변경하고 따라서 特許와 著作을 조성하고 보호한 것이다. 그러나 깨끗한 공기나 깨끗한 물에 대하여 배타적 권리를 인정하는 것은 그 성질상 불가능하다.

둘째, 政府는 公共財를 공급하는 생산자를 補助(subsidize)할 수 있다. 오염물질의 배출을 억제하는 업체에 대한 稅金 감면은 이러한 예가 될 것이다.

셋째, 政府는 公共財를 공급하도록 강제력을 발동할 수 있다. 오염물질의 배출을 억제하도록 명령하는 것은 이러한 예인데, 흔히 직접규제제도라고 불리운다.

넷째, 政府는 公共財를 창출하는데 실패하는 기업에 대하여 벌금이나 세금을 부과할 수 있다. 오염물질 배출업체에 대하여 부과금을 과하는 것이 이러한 예이다.

2. 環境基準과 排出規制行政

環境規制의 行政과 法에 있어서 모든 문제의 出發點은 環境基準(environmental standards)이다.⁴⁾ 環境基準이란 한마디로 環境規制行政이 추구하는 目標值이다. 따라서 이는 그 사회 또는 국가에 의하여 설정되어야 하는데, 결국 그 社會의 政策的 決定에 의존할 것이다. 그러나 環境基準은 人間의 生命과 健康을 보호하는데 있어서 충분하여야 하며 또한 動·植物 등 生態界를 보전할 수 있어야 할 것임은 두말할 나위가 없다.

環境基準은 污染媒體(pollution media), 즉, 污染의 대상이 되는 媒體

3) Ibid., pp.109~111.

4) 具然昌, 環境基準의 維持와 確保, 慶熙法學 16 권 1 호(1979).

별로 설정되는 것이 당연하다. 汚染의 客體는 결국 地球라는 생태계일 것이나 이는 일단 大氣와 水質, 그리고 土壤으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 다소 성질은 다르지만 소음과 진동은 비록 媒體를 汚染시키지는 않더라도 중요한 피해를 초래하기 때문에 그에 대한 기준이 설정될 수 있다.

국가는 최소한 環境基準을 유지할 의무가 있는데 環境基準을 유지시키기 위하여는 汚染源(pollution sources)를 규제하여야 한다. 排出規制行政은 바로 이러한 汚染源에서의 汚染物質의 排出를 규제하는 行政이다.

3. 排出規制行政의 手段

환경오염에 대한 정부의 規制行政은 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉, 市場經濟의 체제 아래에서는 어느 누구도 環境汚染의 방지를 위한 費用을 스스로 부담하려 들지 않으며 단지 環境汚染의 규제의 效果에만 無償便乘(free-ride)하려 할 뿐이기 때문에 政府가 개입해서 環境汚染이라는 外部費用(external costs)을 제약하고 향상된 環境이라는 外部惠澤(external benefits)과 公共財(collective goods)를 증진시켜야 한다는 것이다.⁵⁾

이를 위한 여러 가지 제도 중 가장 중요한 것은 오염물질의 排出源에 대한 規制行政 즉, 排出規制行政이다. 그리고 排出規制行政의 근간을 이루는 手段으로는 앞서 열거된 바와 같이 直接規制(direct regulation), 補助金(subsidies), 그리고 賦課金(charges)이 있는데, 이 세가지 이외에도 최근에는 排出權販賣(emission trading) 제도가 대두되고 있다. 이 네가지 제도의 개요는 다음과 같다.

(1) 直接規制(direct regulation)

直接規制(direct regulation), 또는 法的 規制(legal regulation)는 좁은 의미로서의 規制(regulation)라고 불리우는데, 이는 汚染源에서의 排出基準의 준수강제를 설정하고 이의 위반에 대하여 行政刑罰을 과하는 제도이다. 이를 위하여는 우선 排出基準(emission standards)이 설정되어야 하

5) R. Findley and D. Farber, *Environmental Law in a Nutshell*(1983, West), p. 57.

는데 排出基準은 環境基準(environmental standards)을 달성하는데 충분하여야 할 것임은 물론이다.

直接規制가 실시되기 위하여는, 첫째, 排出基準과 같은 일반적 요건이 개개의 汚染源에 대하여 집행가능한 要件(enforceable requirement)으로 바뀌어져야 하며, 둘째, 排出源이 이러한 要件에 합치하는가를 감시할 수 있어야 하며, 셋째, 이에 위반하는 경우에 제재를 가하고 또한 이를 위반하는 것을 억제할 수 있는 인센티브가 규정되어 있어야 한다.⁶⁾

(2) 補助金(subsidies)

補助金(subsidies) 제도는 直接規制와 흔히 결부되어서 사용되는데 이는 外部費用(external costs)을 감소시키거나 公共財를 창출하는데 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 政府가 부담하는 것을 의미한다.⁷⁾ 그 대표적인 예는 汚染防止設置의 투자에 대하여 稅制上의 인센티브를 주거나, 政府가 低利로 융자를 하는 것이 될 것이나 政府가 직접적으로 자금을 제공하는 경우도 있을 수 있다. 그러나 補助金制度는 直接規制를 보완할 수는 있으나 결코 代替할 수는 없으며 또한 汚染을 저감시키기 위한 시설·장비의 설치에 대한 인센티브는 될 지언정 시설의 운영에 대하여는 아무런 動機를 부여하지 못한다. 그러므로 補助金 제도는 不完全한 규제 방법인 것이다.

補助金 제도는 企業에게 부담을 증가시키지 않고 汚染排出을 저감시킬 수 있기 때문에 企業에 의하여 환영받고 있으며, 또한 地方自治團體에게도 그것이 中央政府에서 제공되는 한 역시 매우 환영받고 있다. 그러나 政府補助金 제도는 汚染源이 환경에 미치는 정도를 확정하기 위한 公認된 方法이 없기 때문에 補助金의 지급대상, 지급액수 등을 결정함에 많은 難點이 있으며, 또한 一般納稅者의 衡平觀念에도 反하며 道德性의 견지에서도 正當化되기 어려운 측면이 있으며 단지 財政的 能力이 약한 기업에 대하여만 그 效果가 현저할 것이라고 비판된다.⁸⁾

6) R. Stewart and J. Krier, *supra* note 1, pp. 536~539.

7) R. Findley and D. Farber, *supra* note 5, pp. 120~122.

8) 具然昌, 環境法論(1981, 법문사), pp. 234~236.

(3) 排出賦課金(charge)

汚染規制의 방법 중 경제학자들로부터 많은 지지를 받는 제도는 賦課金 제도이다.⁹⁾

넓은 의미에서 賦課金 제도는 국가가 오염규제에 직접적으로 간여하지 않고 汚染規制의 책임을 기업에 맡겨 利潤追求의 논리를 바탕으로 자발적으로 汚染을 억제하도록 유도하는 것인데, 排出賦課金制度(effluent charge)가 그 대표적인 것이지만 公害稅(pollution tax) 및 汚染權販賣制(marketable discharge permit)도 이에 포함할 수 있다. 다만 일반적으로 賦課金이라 함은 排出賦課金을 의미한다.

순수한 의미의 排出賦課金("pure" effluent charge)은 大氣나 물에 배출되는 汚染物質의 每單位當 세금이나 요금을 부과하는 것을 뜻한다.¹⁰⁾ 이는 外部費用을 전부 內部費用化하여 資源配分 및 經濟的 厚生의 最適水準을 달성한다고 생각하며, 따라서 완전경쟁하에서 모든 經濟單位가 利潤擴大 및 損失最少化를 기할 경우 賦課金은 資源配分の 最適을 위한 靜的인 均衡狀態와 一致하게 된다는 것이다.¹¹⁾ 이는 즉 汚染者에게 每汚染 排出單位에 고정된 賦課金を 부과하면 汚染者, 즉 事業者는 증가되는 汚染單位를 제거하는 비용이 賦課金 보다 크게 되는 한계점까지 汚染을 제거할 것이라는 것을 의미한다.

이러한 순수한 형태의 賦課金 제도에서의 最適基準은 汚染被害의 사회적 산정이 어렵기 때문에 그 달성이 불가능하여 지며, 따라서 이러한 순수한 賦課金制를 현실적으로 운영하기란 사실상 불가능한 것이다. 이에 등장하는 것이 規制的 賦課金(regulatory charge) 제도이다. 이는 議會나 行政廳이 어떠한 汚染狀態까지는 인용할 수 있다는 水準을 설정하고 限界 汚染處理費用에 대한 추산이 가능한 경우 汚染單位當 賦課金の 징수로써 이

9) A. Kneese and B. Bower, Effluent Charges on Air and Water Pollution: A Conference Report of the Council on Law and Related Studies (E. Selig ed., Environmental Law Institute, 1973).

10) R. Findley and D. Farber, supra note 5, p. 123.

11) 尹瑞成, 「排出賦課金制度의 活用과 그 問題點」, 環境法研究 제 5 권(1983), pp. 50~51.

상적인 汚染水準을 이룩하며 汚染者들은 단지 달성될 汚染水準을 위하여 費用을 최소화하면 되는 것이다. 이러한 規制의 賦課金 제도는 環境基準과 연계되어질 수 있는 것이다.¹²⁾

賦課金 제도는 또한 環境保全을 위한 集團의인 事業의 財源調達 및 造成을 목적을 두고 시행될 수도 있는데 이러한 경우를 再配分的 賦課金制 (redistributional charge)라고 부르는데, 실제의 賦課金制는 規制의인 측면과 資源再配分的 측면을 겸하는 경우가 대부분이다.

이러한 이유에서 賦課金 제도에 있어서도 排出基準을 설정하는 것이 매우 중요하다. 그러나 汚染이 초래하는 사회적 비용을 계산한다는 것은 지극히 어려운 뿐더러 非實用的이기도 하다. 그러므로 賦課金을 설정함에 있어서 다른 방식을 채택하기도 하는데 각 기업부류에서의 汚染規制의 평균적 비용을 설정하거나 또는 施行錯誤(trial and error) 끝에 사회적으로 인용될 수 있는 수준으로 汚染의 排出을 제한할 수 있는 부과금의 수준을 찾아 내는 것이다. 이외에도 賦課金制度는 모든 排出源을 常時 測定하여야 하기 때문에 역시 막대한 행정비용이 소요되는 단점이 있다. 그리고 이러한 賦課金 제도가 비록 自由經濟的 市場原理에 입각하고 있다고 하더라도 企業들은 이 제도에 대하여 가장 反對하고 있다. 이는 부과금제도가 실제로 완벽히 실시되면 企業은 直接規制方式下에서 보다 훨씬 많은 비용을 들어야 하기 때문이다.¹³⁾

(4) 排出權販賣('emission trading', 'marketable discharge permits')

排出賦課金과 더불어서 경제적 동기를 이용한 排出規制制度로는 排出權販賣('emission trading', 또는 'marketable discharge permits')가 있다. 排出權販賣制란 排出許可權을 현재의 또는 미래의 排出者에게 일정한 기한을 정하여 판매할 수 있도록 하는 제도이다.¹⁴⁾

이 제도에 의하면 최초의 排出許可를 받은 者는 자신의 排出權을 기존

12) 前揭論文, pp. 51~52.

13) R. Findley and D. Farber, supra note 5, pp. 124~125.

14) Ibid., pp. 128~130.

의 다른 사업자에게 유상 또는 무상으로 판매할 수도 있으며, 또한 경매나 추첨에 의하여 다른 집단에게 배정할 수도 있다. 그리고 최초로 부여된 排出許可權은 이권이 가능하며('transferable') 또한 그 판매가격은 行政的으로 부과되는 賦課金을 自由市場的 價格으로 해석한 것과 동일한 것이 된다. 排出賦課金의 경우와 마찬가지로 排出權販賣制도 역시 汚染物質의 배출을 억제하도록 하는 경제적 인센티브를 제공하는 데 이는 물론 汚染의 배출을 억제할수록 더 이상 필요치 않은 排出權을 판매할 수 있기 때문이다. 그러나 排出權販賣制는 排出賦課金에 비교하여 다음과 같은 長點을 또한 갖고 있다. 첫째, 排出賦課金制度는 그 부과금의 수준을 결정하는 것이 매우 어려운 데 비하여 排出權販賣는 그러한 문제점을 갖고 있지 않다는 것이다. 즉, 정부는 오직 최초의 排出權을 허용할 때에 그 허가에 대한 價格만 규정하면 되며 그 허가권이 다시 판매되는 과정에서 價格은 자동적으로 조정되는 것이다. 둘째, 비록 行政政府나 市場에 의하여 그 價格이 잘못 결정되었다 하더라도 오염물질이 배출될 수 있는 최대의 한계는 고정되어 있기 때문에 排出賦課金에서와 같이 부과금을 납부하는 한 무제한으로 배출되는 것이 결코 合法化되지는 아니한다. 즉, 排出權販賣制는 規制制度의 엄격한 테두리 안에서 운용되는 것이다.

이외에도 排出權販賣制는 한 지역에서 다른 지역으로 판매될 경우에 그 지역의 특성에 알맞도록 交換率을 설정하여 적용할 수도 있음이 지적되어야 할 것이다. 예를 들어서, 대기 또는 수질의 환경기준이 서로 다른 지역간에서 排出權이 판매되면 보다 청정한 기준이 설정된 지역의 환경이 오염될 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위하여 일종의 交換率(exchange rate)을 적용하여야 한다는 것이다.

II. 美國에서의 排出規制行政의 法的 構造

1. 概 觀

美國에서 環境政策과 環境行政의 일대 轉換을 이룩한 것은 1969년에 「環

境政策法」(The National Environmental Policy Act : NEPA)의 제정과 1970년 12월의 環境保護處(Environmental Protection Agency : EPA)의 발족이라 할 것이다. 물론 그 전에도 州에 의한 환경행정이 있었으며 이를 보완하는 연방법률이 있었던 것은 사실이나 州에 의한 環境汚染對策이 力不足이었음이 명백하여짐에 따라 聯邦政府 차원의 立法과 行政이 요구되었던 것이다.

環境保護處의 발족 이후 聯邦議會는 기존의 미약한 大氣 및 水質汚染規制法을 대폭 개정하였으며 또한 새로운 環境對策法律을 제정하였다. 즉, 1970년에 議會는 기존의 「大氣汚染規制法」(The Clean Air Act)를 대폭 개정하여 사실상 새로운 法律로 탈바꿈시켰으며, 1972년에는 기존의 「水質汚染規制法」(The Clean Water Act)을 역시 대폭 개정하여 사실상 새로운 法律로 만들었다. 그외에도 議會에는 1972년에 「소음규제법」(The Noise Control Act)을, 1976년에는 「資源再生回復法」(The Resource Conservation and Recovery Act)이 제정되어서 미국의 環境法體系는 자리를 잡아가게 된다.

이같은 미국의 환경입법체제는 본 연구에서 다룰 문제는 아니며 또한 이미 다른 연구에서 소개된 바도 있다.¹⁵⁾ 따라서, 본 연구에서는 大氣 및 水質 분야에서의 排出規制行政을 현행법하에서의 구조와 改善論議를 중심으로 검토하기로 한다.

2. 「大氣汚染規制法」에 의한 排出規制

(1) 「大氣汚染規制法」의 由來와 發展

1881년에 동북부의 시카고시와 신시나티시가 연기조제(smoke ordinance)를 제정하여 미국에서의 최초의 大氣汚染規制立法을 기록하였다. 이러한 초창기의 法은 연소용 아궁이가 연소를 충분히 감당할 수 있어야 하며 또한 유황성분이 많은 석탄의 연소를 금지하는 것을 주된 내용으로 하

15) 盧隆熙(外), 環境行政의 制度的 基盤分析·評價 및 改善策 講究(1989, 한국 환경과학연구협의회), pp. 109~166.

였다.

제 2 차 세계대전 이후에도 州와 地方政府는 大氣汚染을 저감시키려는 노력을 계속하였으나 별 다른 성과를 얻지 못하였고 대기의 오염도는 계속 증가하여 갔다. 이에 따라 聯邦政府는 大氣汚染의 規制를 州에만 맡길 수는 없다고 생각하게 되었다. 1955 년에 議會는 대기오염의 원인과 영향에 대한 연구와 기술을 지원하기 위하여 “The Air Pollution Control Act” 을 제정하였다. 1950 년대의 로스앤젤레스에서의 스모그는 자동차의 排氣가스와 관계가 있음이 알려졌는데 1960 년에 議會는 “The Motor Vehicle Act”를 제정하여 자동차 배기가스로 인한 대기오염 문제에 대한 연구와 기술원조 프로그램을 창설하였다.

1963 년에 議會는 ‘The Clean Air Act’를 제정하였는데 이는 다음과 같은 면모를 갖고 있었다. 첫째, 保健教育厚生部(HEW)는 각종의 大氣汚染의 源泉의 영향에 대한 科學的 情報(‘Criteria documents’라고 불리움)를 州에 제공하도록 요구되었다. 둘째 保健教育厚生部는 州際汚染이 극심한 지역(interstate pollution hot spots)을 조사할 수 있는 권한을 부여받았는데 다만 그 집행은 역시 州 및 地方政府에 맡겨졌다. 셋째, 大氣汚染이 보건과 복지를 위협하는 경우 保健教育厚生部는 法務部의 소송을 거쳐 汚染源을 봉쇄할 수도 있었다. 이 조항은 실로 聯邦政府가 대기오염에 대하여 직접 개입할 수 있도록 한 것이나 실효성은 거의 없어서 단지 1 건의 기소가 있었을 뿐이다. 이 같은 매우 부진한 효력은 1970 년에 의회가 “The Clean Air Act”를 제정하는 계기를 제공하였다.¹⁶⁾

이보다 앞서서 議會는 1965 년에 최초의 연방대기오염규제법규인 “The Motor Vehicle Air Pollution Control Act”을 제정하였는데, 이 법률에 의하여 保健教育厚生部는 ‘기술적 가능성과 경제적 비용’(‘technological feasibility and economic costs’)에 근거하여 자동차의 배기가스의 기준을 설정하였다. 자동차의 배기가스는 固定的인 오염원천(stationary sources)

16) F. Anderson, D. Mandelker and A. Tarlock, Environmental Protection: Law and Policy(1984, Little, Brown and Co.), pp. 127~129.

과는 달리 聯邦主義의 문제점을 제기하지 않기 때문에 聯邦次元의 기준의 적용이 손쉬웠던 것이다. 그러나 이 법률도 연방의 기준보다 엄격한 州의 기준에는 적용되지 않도록 되었는데 켈리포니아州가 1965년에 聯邦의 기준보다 더욱 엄격한 기준을 제정하자 議會는 켈리포니아주에 대한 聯邦의 基準의 적용을 제외하였다.

1967년의 법률은 포괄적인 것으로 완벽하게 보였으나 실제의 운영에 있어서는 완전히 실패하였는데 그 원인은 주로 연방의 기준을 집행할 州가 재원을 결여하고 있는 데 있었다. 뿐만 아니라 大氣汚染은 실제로 州의 경제를 모르기 때문에 州정부에 의한 노력은 한계가 있었던 것이다.¹⁷⁾

이러한 일련의 과정을 뒤로 하고 議會는 1970년에 기존의 법률을 전면 개정한 “The Clean Air Act of 1970”을 거의 전원일치의 표결로 채택하였다(상원은 73 대 0, 하원은 374 대 1의 찬성으로 채택되었는데 이는 의회의 역사에 있어서도 유례없는 것이었다). 이 법률은 당시 맹배하였던 環境保護運動에 대한 議會의 受容이었으며 특히 大統領에의 야심이 있었던 Edmund Muskie 議員의 정치적 업적이었을 뿐더러, 또한 이 같은 환경보호운동의 지지의 가치를 파악할 수 있었던 Richard M. Nixon 大統領의 정치적 감각의 산물이기도 하였다. 그러나 1970년의 이 법률은 자체로서 중요한 결점을 갖고 있었는데, 첫째, 대기오염을 저감시키는데 수반되는 기회비용을 무시하였으며, 둘째, 동일한 기준을 달성하는데 소요되는 비용이 각 지역마다 다르다는 사실을 무시하였기 때문이다. 이러한 문제점을 인식하게 된 議會는 1977년에 동법을 개정하게 되었다.

1977년에 개정된 법률은 이러한 문제점의 인식과 아랍의 石油禁輸로 인한 에너지 위기 등으로 환경보호운동의 열정이 식은 당시의 분위기를 반영한 것이다. “The Clean Air Act”는 1983년에 다시 소폭 개정되어서 오늘날에 이르고 있다.

(2) 「大氣汚染規制法」의 기본구조

“The Clean Air Act”가 구현하고 있는 大氣汚染規制의 기본 골격은 다

17) Ibid., pp. 130~131.

음과 같다. 18)

(가) 法の施行: “The Clean Air Act”는 法の 목적을 달성할 수 있도록 다양한 조치를 규정하고 있다. 즉, 議會는 州와 지방정부에 연방정부의 보조금이 지급되도록 하여서 州와 지방정부가 그들의 大氣汚染規制 대책을 실시할 수 있도록 하였으며, 또한 연방정부는 州와 지방정부에의 기술적 지원이 가능하도록 하였다.

그 외에도 연방정부는 州間의 협조사업을 원조하며 汚染源인 사업자에게 자문을 주고 또한 연구와 개발에 관한 사업을 지원하도록 하였다.

(나) 規制의 기본구조: “The Clean Air Act”는 두 가지의 규제적 기준(즉, 大氣 기준과 技術 기준), 그리고 두가지의 다른 政府의 역할(기준의 설정은 聯邦政府의 소관이며 이의 시행은 州에 맡겨져 있는 것)을 기본골격으로 하고 있다. 이외에도 동법은 그 源泉이 動的(mobile)인 것과 固定的(stationary)인 것에 따라서, 그리고 이러한 源泉이 청정한 지역(clean air)인가 또는 오염이 심한 지역(dirty air)인가에 따라서 적용되는 기준을 달리하고 있다.

(다) 大氣의 質의 基準: 大氣의 質의 基準(ambient air quality standards)이란 대기중의 汚染物質의 일정량의 함량은 안전하다고 법규에 의하여 판단되는 기준을 의미하는데, “The Clean Air Act”는 環境保護處로 하여금 필요한 과학적 정보를 습득한 후 이에 근거하여 大氣의 質의 基準을 설정하도록 하였다(이른바 NAAQS: national ambient air quality standards). 이에는 人命을 보호하기 위하여 필요한 기준인 1次的 基準(primary standards)과 이외에도 動植物의 생존환경 및 재산 및 미적인 가치를 보호하기 위하여 필요한 2차적 基準(secondary standards)이 분진, SO_x, CO, NO_x, Ozone, Hydrocarbon 및 납 등 7개 물질에 관하여 제정되었다.

“The Clean Air Act”는 이들 基準을 달성하는 것을 주된 目的으로 하고 있는 것이다.

18) Ibid., pp. 135~143.

(라) 排出基準： 동법은 특정한 汚染源으로부터 오염규제의 기준치, 즉 排出基準(emission standards)을 4개의 부류로 나누어서 설정하고 있다.

첫째는 自動車 배기가스의 규제인데 1970년의 법률은 자동차제조업자들이 자동차로부터의 CO, HC 및 NO_x를 1970년의 수준으로부터 5년 이내에 90% 삭감하도록 명령하였다. 그러나 5년 시한은 수차에 걸쳐서 연기되었다.

둘째로 동법은 固定的 源泉(stationary sources)에 대하여 전국적으로 단일한 NSPS(new source performance standards)을 설정하도록 요구하였다. NSPS는 해당 오염물질을 저감시키는데 있어서 가장 적절한 배출규제시스템의 적용을 요구한다.

셋째, 동법은人命에 치명적일 수 있는 “위험한 오염물질에 대한 전국적인 배출기준”(NESHAP: national emissions standards for hazardous air pollutants)을 환경보호처가 설정하도록 하였다. 이 카메고리로 분류된 물질은 asbestos, beryllium, mercury 그리고 vinyl chloride이다.

(마) 州의 施行計劃： “The Clean Air Act”의 궁극적인 목표는 NA-AQS를 달성하는 것인데, 각 州는 이 기준을 달성하기 위한 計劃을 작성하고 시행할 일차적인 책임이 있다. 이러한 施行計劃, 즉 SIP(state implementation plan)야 말로 “The Clean Air Act”의 핵심이라 할 것이다. SIP은 기존의 汚染源에 대한 다양한 규제방법 및 신규 汚染源에 대한 규제방법과 입지선정 등을 포함한다. SIP가 환경보호처에 의하여 승인되면 州 및 연방의 법률의 효력을 갖게 되며 따라서 州 및 연방정부에 의하여 집행될 수 있다.

1970년의 立法 당시에는 1975년까지, 그리고 늦어도 1977년까지는 CO와 光化學 옥시단트에 관한 大氣基準은 달성될 것으로 기대되었으나 도시 지역의 옥시단트와 CO의 汚染度는 생각보다 심각하였으며 또한 自動車會社들은 신형 자동차의 배기가스기준의 달성시한에 관하여 유예를 얻게 되었기 때문에 이러한 목적은 달성되지 못하였다.

(바) 1977년의 改正 : 1970년 이후의 SIP의 경험은 많은 문제점을 제시하였다. 즉, 1970년의 법률은 심각하게 오염된 도시지역에서의 기존의 또는 신규의 오염원 사이의 규제의 불균등을 초래하였으며, 自動車에서 기인하는 大氣汚染의 문제가 처음에 생각하였던 것보다 더욱 심각하였다는 등 몇 가지의 중요한 문제를 제기하였던 것이다. 1977년의 改正은 이러한 문제점을 보완하고자 한 것인데 이에 있어서 가장 중요한 제도는 이른바 PSD(Prevention of Significant Deterioration of Air Quality)이다.

1977년의 개정 이후에는 신규의 固定汚染源(new stationary sources)으로서 SO_x, NO_x, HC 및 CO를 배출하는 시설은 LAER(least achievable emissions rate)이라는 엄격한 技術에 근거한 배출기준(technology-based emissions standards)을 준수하도록 요구하였다.

(사) 法の執行 : 1970년의 법률은 강력한 집행을 촉구하기 위하여 많은 제도를 도입하였다. 즉, SIP 또는 관련된 연방의 법규를 준수하지 않는 州와 汚染源에 대하여 環境保護處는 30일의 告知를 하고서 이의 준수를 명하는 行政命令을 발할 수 있으며 또한 법원에 이의 준수를 요구하는 民事罰 부과절차와 禁止의 구제를 구할 수 있다. 이 경우의 民事罰은 위반 1日당 2만 5천弗 이하인데, 民事罰 이외에도 고의의 위반자에 대하여는 징역과 刑事罰金이 가하여 질 수 있다.

(아) 市民訴訟 : 동법은 연방 및 주의 정부기관이 동법을 성실히 시행하지 않을 경우에 일반시민이 市民訴訟을 제기할 수 있도록 하고 있다.

(3) 規制의 內容¹⁹⁾

(가) 大氣의 質의 基準(NAAQS) : 大氣의 質의 基準, 즉 “NAAQS”(National Ambient Air Quality Standards)는 “The Clean Air Act”의 基盤이라고 할 수 있다. 즉, “The Clean Air Act”의 복잡한 제반 과정은 NAAQS를 수립하고(setting) 달성하며(attainment) 또한 유지(maintenance)하는 것이다.²⁰⁾ 여기서의 大氣(ambient air)란 “일반공중이 접근

19) D. Sive and F. Friedman, A Practical Guide To Environmental Law (American Law Institute, 1987), pp. 15~43.

20) 42 U.S.C. §§ 7408~7410.

하는 건물 외부의 空氣”라고 정의되고 있다.²¹⁾

環境保護處는 大氣汚染物質에 대한 1次的 基準과 2次的 基準을 설정하도록 요구되는데 1次的 基準은 公衆保健(public health)을 보호하기에 충분한 基準이며 2次的 基準은 公共福祉(public welfare)를 惡影響으로부터 보호하기 위하여 필요한 基準인데 公共福祉에 영향을 주는 것은 토양, 수질, 동·식물, 視界, 기후 및 경제적 가치와 개인적인 안락감 등 포괄적인 요소를 포함하고 있다.²²⁾ 현재 環境保護處는 분진(particulate), SO₂, NO₂, Ozone, CO 그리고 납(lead)에 대하여 基準을 설정하였는데 이들 물질은 특정오염물질(criteria pollutants)이라고 불리운다.

(나) 地域의 分類： ‘The Clean Air Act’는 州로 하여금 汚染度를 근거로 하여 해당지역을 基準合格地域(attainment area), 未達地域(non-attainment area), 그리고 불충분한 데이터로 인한 分類不可地域(unclassifiable area)의 3가지로 나누고 있는데 이들 분류는 각각의 汚染物質의 정도에 따라 이루어진 것이다. 따라서 어느 지역은 분진에 대하여 合格地域이되 CO에 대하여는 不合格地域일 수 있다.

(다) 州의 施行計劃： 州의 施行計劃(SIP)은 州에 의하여 작성되어서 環境保護處의 승인을 받아야 하는데 1次的 基準을 가능한 한 신속히(as expeditiously as practicable), 그리고 늦어도 승인을 받은 후 3년 내에 달성하고, 2次的 基準은 合理的인 기간(reasonable time)이내에 달성할 수 있어야 한다.²³⁾

그러나 대부분의 州는 “The Clean Air Act”의 최초의 시한을 준수하는데 실패하였기 때문에 議會는 1次的 基準의 달성시한을 1982년 12월 31일까지 연장하였으며 또한 CO와 옥시단트에 대하여는 1987년 12월 31일까지 연장될 수 있도록 하였다.²⁴⁾ SIP는 이외에도 排出制限 등 다양한 제도를 포함하고 또한 PSD(Prevention of Significant Deterioration) 計

21) 40 C.F.R. § 50.1(e).

22) 42 U.S.C. §§ 7408~7410.

23) 42 U.S.C. § 7410(a)(2).

24) 42 U.S.C. § 7502(a).

劃의 시행을 포함하여야 한다. 25)

SIP의 주된 도구는 州의 許可 제도(state permit program)라고 할 것인데 SIP의 排出許可制度가 갖추어야 할 최소한의 기준은 聯邦規則에 규정되어 있다. 26) 이러한 排出許可制度는 基準合格(attainment)의 지위를 얻기 위한 중요한 규제수단이다.

(라) PSD 計劃: PSD 計劃(Prevention of Significant Deterioration)은 이른바 淸淨大氣지역(clean air areas)에서의 大氣의 質의 심각한 惡化(significant deterioration)를 예방하기 위한 조치를 SIP가 포함하도록 하는 것인데, 이에는 汚染源의 설치 許可이전에 심사하여야 하는 것, 심각한 惡化가 예방될 수 있나를 州가 주기적으로 심사하는 것, 그리고 SIP의 원화는 이러한 惡化가 발생하지 않을 것이라는 증거가 있어야 한다는 것을 그 주요 내용으로 하고 있다. PSD 計劃은 앞서 지적된 바와 같이 1977년의 改正時에 도입된 것이다. 27)

PSD 計劃은 合格地域(attainment area)과 分類不可地域(unclassifiable area)에만 적용되는데, 이들 지역은 다시 3개의 등급으로 구분되어 있다. 그 중 1級地域(Class I)은 國立公園 등 風致地域이며, 2級地域(Class II)은 平常적인 成長(moderate growth)을 허용하는 지역이고, 3級地域(Class III)은 重工業을 허용하는 지역인데, 이들 3개의 지역에 분진과 SO_x의 측정 기준을 설정하고 있다. 28)

PSD 計劃은 여하한 “주된 固定源泉”(major stationary source)을 건설하거나 또는 이러한 源泉을 크게 改修(major modification)하는 경우에 事前許可를 얻도록 하고 있는데 이 許可 절차에는 影響 및 技術의 분석과 公開聽聞이 포함되어 있다. PSD에 관한 規則은 “주된 固定源泉”을 동법에 규제되는 오염물질을 연간 100톤 이상 배출할 가능성이 있는 28개의 산업과 여타의 산업 중 이러한 물질을 연간 250톤 이상 배출할 가능성이

25) 42 U.S.C. § 7410(c).

26) 40 C.F.R. § 51.18(j).

27) 40 U.S.C. § 7471.

28) 40 U.S.C. § 7473.

있는 원천이라고 정의하고 있다. PSD 許可가 필요한 源泉은 BACT(Best Available Control Technology)를 적용할 것이 요구된다. BACT는 결국 케이스·바이·케이스로 판단되는 수밖에 없는데 法文은 에너지, 환경 및 경제적 영향 및 기타의 비용을 참작하여 汚染物質을 최대한 저감시킬 수 있는 기술로서 定義하고 있는데 BACT는 신규 源泉의 기준이나 公害大氣物質의 基準보다 낮아서는 아니된다.²⁹⁾

(마) 大氣基準 未達地域에 대한 규제 : NAAQS에 미달한 지역, 즉 'non-attainment areas'에 대하여 "The Clean Air Act"는 엄격한 규제를 가하고 있다. 즉, 법에 의하여 요구되는 조치가 법정시한 내에 채택되지 못하여 NAAQS에 미달하게 된 경우에 연방정부는 해당 州에서의 신규 源泉에 대한 許可中止, 각종 사업에의 연방자금의 공여 중지 등 강력한 제재가 가하여질 수 있다.³⁰⁾ 未達 지역에서의 신규 源泉 許可를 얻기 위하여는 "The Clean Air Act"에 의한 가장 엄격한 기준인 LEAR(Lowest Achievable Emission Rate)이 적용된다.³¹⁾

(바) 新規源泉 性能基準 : 新規源泉 性能基準(NSPS: New Source Performance Standards)은 공중건강 또는 공공복지를 위협할지 모르는 새로운 源泉 또는 기존시설의 改修에 적용되는 全國的 基準인데 이는 許可의 요건은 아니다. 이 基準은 새로운 산업시설로 하여금 排出감소를 위한 最上의 시스템을 반영하도록 요구한다.³²⁾

(사) 有害汚染物質의 大氣排出基準 : 有害汚染物質의 대기에의 배출은 州의 수준에서 주로 다루어지나 聯邦의 수준에서는 NESHAPS(National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants)에 의하여 규제된다. NESHAPS는 radon 222, radionuclides, mercury, beryllium, vinyl chloride, benzene, asbestos 그리고 폭발성의 대기오염물질 배출하는 산업체에 적용되는데, 신규의 源泉 뿐 아니라 기존의 源泉(existing sources)

29) 42 U.S.C. § 7479(3).

30) 42 U.S.C. § 7410(a)(2).

31) 42 U.S.C. § 7503(2).

32) 42 U.S.C. § 7411(a)(1)(A).

에도 똑같이 적용되는 것이 특징이다.³³⁾ NESHAPS가 제정된 것은 이들 물질에 대한 全國的인 大氣基準이 존재하고 있지 않지만 이러한 물질의 배출은 매우 위험하기 때문이다.

3. 「水質汚染規制法」에 의한 排出規制

(1) 「水質汚染規制法」의 由來와 發展

水質汚染을 규제하고자 한 최초의 연방법률은 1899년에 제정된 “The Rivers and Harbors Act”인데 이 법은 陸軍工兵團(U.S. Army Corps of Engineers)의 허락이 없이 폐기물을 배출하는 것을 금지하였다. 그러나 이 법률은 항해에 지장을 주지 않는 폐기물의 배출은 규제하지 않는 것으로 이해되었기 때문에 엄격한 의미에서 水質汚染을 규제하는 법률이라고 할 수 없었다.

따라서 水質汚染의 규제는 州에 맡겨져 있었는데 대부분의 州은 水質基準을 중심으로 한 규제를 하고 있었다. 이와 같이 제한된 聯邦政府의 역할은 1948년에 제정된 “The Federal Water Pollution Control Act”로 확장되었다. 동법에 의하여 保健局長(Surgeon General)은 수질오염을 조사하며 이에 관한 州 및 지방정부의 연구를 지원하고 또한 주 및 지방정부의 하수처리시설비용을 융자할 수 있도록 하였다.³⁴⁾

1950년대말에 이르기까지도 수질오염의 규제는 여전히 기본적으로 州와 지방정부의 과제였다. 그러나 특히 다수의 州를 거쳐서 흘러가는 강의 오염을 규제하기 위해서는 최소한의 流域 단위의 규제가 필요하다는 인식이 보편화되었다. 聯邦政府의 역할의 증대의 필요성이 인정됨에 따라 1965년에 의회는 “The Water Quality Act”를 제정하였는데, 동법은 각 州로 하여금 州際水域(interstate water)의 水質基準을 설정하도록 하였다. 그러나 동법은 기준에 위배되는 배출을 판단하는 절차와 집행절차가 비효율적이었다.

33) 42 U.S.C. § 7412(c) ; 40 C.F.R. pt. 61.

34) F. Anderson, D. Mandelker and A. Tarlock, Environmental Protection: Law and Policy(1984, Little, Brown and Co.), pp. 338~340.

따라서 議會는 1972년에 水質汚染에 대한 연방정부의 역할을 대폭 증가시킨 법률안을 통과시켰는데 당시 Nixon 大統領은 이 법률을 시행하는데 연방정부의 비용이 지나치게 소요될 것이라고 생각하여 拒否權을 행사하였다. 그러나 上院은 52대 12로 Nixon 대통령의 拒否權을 번복, 법률로 확정시켰는데 이것은 바로 “The Federal Water Pollution Control Act of 1972”이다.³⁵⁾

이 법률은 기존의 水質基準을 유지하려는 프로그램 이외에도 산업폐수의 배출에 대한 기술위주의 기준과 간접배출되는 폐수의 사전처리를 도입하였으며 또한 새로운 許可 시스템(NPDES)을 도입하였다. 이 법률이야말로 수질규제에 관한 기본법인데 1977년의 수정을 거쳐서, 1981년에 다시 수정되었는데 “The Clean Water Act”로 통칭된다.

1987년의 改正法律은 Reagan 大統領의 거부권 행사를 議會가 再可決로 압도하여서 채택된 것인데 이는 環境保護處로 하여금 기존의 技術 위주의 基準이외에도 水質基準 위주의 기준을 추가하여 만성적인 오염문제에 대처하도록 한 것이다. 즉, 1972년의 법률제정 이후에 산업시설로부터의 오염물질의 배출은 統制되었으나 지역의 下水와 같은 非點的(non-point) 오염원 때문에 강, 호수, 그리고 沿岸의 수역이 심하게 오염되어 가고 있다고 판단하여 이러한 만성적인 汚染에 보다 적극적으로 대처하도록 한 것이다.

1987년의 改正法律은 이외에도 지방의 下水處理施設과 沿岸水域의 保存에 관한 조항을 추가하였다.

(2) 「水質汚染規制法」에 의한 기본구조

(가) 直接排出者에 대한 技術 위주의 制限(Technology-Based Limitations for Direct Dischargers) : 오염물질을 강, 호수, 바다 등에 직접 배출(direct discharge)하는 사업자에게는 각종의 技術概念에 근거한 제한(technology-based limitation)이 적용된다.³⁶⁾

35) Ibid., pp. 341~342.

36) D. Sive and F. Friedman, A Practical Guide To Environmental Law(1987), pp. 48~54.

즉, 1972년의 법률 제정 당시에 있었던 기존의 배출시설(existing dischargers)은 1977년 7월 1일까지 “당시 가능한 가장 실용적인 규제기술”(best practicable control technology currently available : BPT)을 달성하여야 하며 1982년 1월 1일 이후에 설정된 보다 엄격한 BPT는 1989년 3월 31일까지 달성하여야 한다. 그리고 유독성 오염물질(toxic pollutants)과 非通常的 오염물질(non-conventional pollutants)의 배출시설은 1989년 3월 31일까지 “경제적으로 달성가능한 가장 진보된 기술”(best available technology economically achievable : BAT)을 달성하여야 하며, 통상적 오염물질(conventional pollutants)에 대한 배출기준은 ‘통상적 오염물질 최고의 규제기술’(best conventional pollutant control technology : BCT)을 달성할 것을 요구하였다.

이러한 요건은 環境保護處가 제정한 規則에 정의되어 있으며, BAT, BCT, 그리고 강화된 BPT의 경우에 그 준수는 1987년의 修正法律에 의하여 규칙이 제정된 후 3년 이내, 그리고 여하한 경우에도 1989년 3월 31일 이내에 달성되어야 한다.³⁷⁾

신규의 직접배출자(new source direct dischargers)는 ‘신규원천의 성능 기준’(NSPS : new source performance standards)을 준수하여야 하며 공공하수처리시설(publicly-owned treatment works : POTW)에 배출하는 간접배출자(indirect discharger)는 사전처리(pretreatment)의 기준을 준수하여야 한다. NSPS와 사전처리의 기준은 대체로 이야기해서 기존시설에 대한 BAT 기준과 동일하다.

環境保護處는 위의 조항에 근거하여 산업별로 排出基準을 설정하여서 집행하고 있는데³⁸⁾, BPT, BCT 또는 BAT가 설정되어 있지 않은 산업에 대하여도 環境保護處는 ‘최고의 전문적 판단’(best professional judgement : BPJ)을 행사하도록 요구되고 있다.³⁹⁾

37) 33 U.S.C. § 1311(b) (1)~(2).

38) 40 C.F.R. Part 400.

39) 33 U.S.C. § 1342(a) (1).

BPT의 기준을 판단함에 있어서 環境保護處는 해당 산업의 시설과 산업과정, 각종 규제시설의 엔지니어링 측면 및 수질 이외의 환경적 영향을 검토하여야 하며, 또한 배출규제기술이 적용됨으로써 얻어지는 효과와 그 비용에 대한 분석을 고려하여야 하는데 BPT는 결국 해당 산업의 시설의 기존의 최대의 성능의 평균치라고 정의할 수 있다.⁴⁰⁾

BAT는 해당 산업의 기존 기술 중 최고의 것을 의미하는데 BAT의 기준을 설정함에 고려하여야 할 요소는 BPT의 경우와 유사하다고 할 수 있으나 BAT의 기준의 설정에는 산업과정의 변화 등이 참작될 수 있다.⁴¹⁾ BAT는 기술을 창조하도록 강요하는 것이라고 할 수 있는데, BAT는 주로 유독성 오염물질의 배출산업을 특히 의식한 것이다.

NSPS, 즉 '신규원천의 성능기준'은 최대한의 가능한 규제기술, 과정 운용방법 및 대응기술을 반영하도록 요구되는데, 여기서 말하는 신규원천(new sources)이란 NSPS에 관한 규칙이 공포된 다음에 건설을 시작하는 源泉을 의미한다. 環境保護處가 수립한 NSPS는 대체로 BAT의 기준과 동일한데 NSPS의 적용대상은 예외가 인정되지 아니한다.⁴²⁾

BCT는 부유분진, BOD, PH 및 유류와 같은 통상적인 오염물질에 적용되는데⁴³⁾ 이는 이러한 오염물질에 대하여는 엄격한 BAT의 기준이 적용될 필요가 없다는 이유에서 BAT보다 완화된 기준이 적용되도록 한 것이다. BCT는 BPT와 동일하거나 BPT와 BAT의 중간정도의 기준을 띠고 있다.

이러한 원칙적인 기준으로부터 약간의 예외가 인정되는데 이 경우는 環境保護處의 승인을 얻어야 한다.⁴⁴⁾

(나) 水質基準 위주의 규제(Water Quality-Based Controls) : 1972년의 聯邦水質汚染規制法의 대폭적인 개정이 있기전에도 대부분의 州는

40) 33 U.S.C. § 1314(b) (1) (B).

41) 33 U.S.C. § 1314(b) (2) (B).

42) 33 U.S.C. § 1316(a) (2).

43) 33 U.S.C. § 1311(b) (7) (E).

44) 33 U.S.C. § 1311(c) ; § 1311(g) (1).

水質基準을 설정하고 있었는데, 법의 개정 이후에도 州의 권한과 역할은 그대로 인정되었으나 다만 州가 새로운 기준을 설정하거나 또는 기준을 개정하려는 경우에는 環境保護處에 보고하도록 하였다.⁴⁵⁾ 이 基準은 해당 되는 물의 용도를 고려하여 설정하여야 하는데 또한 州는 BPT 와 POTW 의 기준이 적정 기준을 유지하는데 부족한 수역을 선정할 것이 요구되며, 이러한 수역에 대하여는 環境保護處가 지정한 오염물질의 “一日배출 최고량”(total maximum daily load : TMDL)을 설정할 것이 필요하다.⁴⁶⁾ 그리고 NPDES 의 許可는 이러한 水質基準을 충족시킬 수 있어야만 한다.

또한 同法은 그 기본목표로서 ‘漁族의 보호와 번식’, 그리고 ‘물에서의 리크리에이션’이 가능한 水質을 확보하는 것이라 하였는데(이른바 “fishable and swimmable”) BAT 와 BCT 가 어떠한 수역이 이 같은 목적달성에 부적당하다고 생각되는 경우에는 環境保護處는 點的 源泉(point source)에 대하여 보다 엄격한 排出基準을 설정할 수 있다.⁴⁷⁾

(다) 間接排出者의 規制: 環境保護處는 公共下水道로 배출하는 間接排出者를 규제할 수 있는데, 公共下水處理施設(POTW)의 처리에 부적합한 물질과 이의 기능을 방해하는 물질에 대한 규제가 바로 그것이다.⁴⁸⁾

環境保護處의 規則은 POTW 에 화재나 폭발을 초래할 수 있거나 부식을 초래할 수 있는 물질, 그리고 하수도의 흐름에 장애를 줄 수 있는 물질 등의 공공하수도에의 투입을 금지하고 있다.

(라) 汚染低減을 위한 聯邦시스템(NPDES : National Pollution Discharge Elimination System) : NPDES 는 “The Clean Water Act”의 기본골격이라고 할 수 있다. 즉, 동법에 합치되지 않는 모든 배출은 위법인데, NPDES 의 許可를 받은 배출은 동법에 합치하는 것으로 간주되는 것이며, 또한 BAT 나 수질기준 등도 결국은 NPDES 許可를 통하여 집행되는 것이다. 따라서 NPDES 許可야말로 “The Clean Water Act”를 집행하

45) 33 U.S.C. § 1313(c) (2).

46) 43 U.S.C. § 1313(e).

47) 33 U.S.C. § 1312(a).

48) 33 U.S.C. § 1317(b) (1).

는 가장 중요한 수단인 것이다. NPDES 許可는 대개의 경우 개별적 허가
이나 경우에 따라서는 어느 지역에서의 어떠한 범주의 배출을 허용하는
일반허가일 수도 있다.

NPDES 시스템 아래에서 여하한 ‘點的 源泉’(point source)으로부터 미
국의 水域(waters of the U.S.)에 ‘汚染物質’을 배출하는 경우에는 許可
(permit)가 요구된다. 여기서의 ‘點的 源泉’이란 매우 광범한 것으로 ‘과
이프, 도랑, 터널, 導管, 콘테이너, 철도차량 그리고 선박을 포함한 모든
형태의 제한되고 따로 설정된 운반시설’(‘any confined and discrete con-
veyance, including any pipe, ditch, tunnel, conduit, container, rolling,
or vessel’)이라고 정의되는데 따라서 雨水(storm water runoff)나 농업 또
는 임업에서 초래하는 流水는 이에 포함되지 아니한다. ‘汚染物質’(pollu-
tants)도 역시 광범하게 정의되어서 준설토사, 고체폐기물, 화학폐기물,
하수, 산업폐수, 도시폐수 및 농업폐수를 모두 포함하나 선박 또는 석유
및 가스 채굴작업으로부터의 폐수는 포함하지 아니한다. 그러나 同法의
§ 404의 준설·매립(dredge and fill) 작업은 NPDES의 許可의 적용이
없으며 또한 公共下水道에로의 배출도 역시 NPDES가 아닌 사전처리의
규제를 받는다.⁴⁹⁾

NPDES 許可는 5년을 초과하지 않는 한도내에서 기간을 정해서 부여
되며 동법에 의하여 요구되는 기준을 충족할 수 있는 排出制限을 포함하
여야 하며 또한 감시와 보고에 관한 요건을 포함하여야 한다.⁵⁰⁾

NPDES 許可의 신청은 環境保護處에 제출되어야 하나 그 許可 권한이
州에 위임되어 있는 경우에는 州 정부기관에 제출되어야 한다. 申請은 최
소한 배출이 시작되기전 또는 기존의 허가가 만료되기전 180일 전에 제
출되어야 하며 배출예정지점, 배출용량, 배출물의 특성 등을 포함하여야
한다.⁵¹⁾ 許可의 申請이 있으면 環境保護處는 관련행정청으로 하여금 신청

49) 33 U.S.C. § 1311(a), § 1342(a)(b).

50) 40 C.F.R. § 122.47~48.

51) 40 C.F.R. § 122.21(c), (d), (g).

을 심사하도록 하여야 하는데, 環境保護處 자체가 許可廳인 경우에 해당 州政府은 예상되는 배출이 州의 水質基準을 충족하는지에 대하여 확인할 기회가 주어진다. 許可의 최초의 결정은 신청인과 일반공중에 30일 이상 공개되어서 書面論評을 할 수 있는 기회가 주어지며, 許可廳이 중요한 공공이익이 개입되어 있다고 판단하는 경우에는 公開聽聞이 개최될 수 있다. 이러한 과정을 거쳐서 최종적 許可決定이 내려진다. 52)

최종적 許可에 대하여 不服이 있는 사람은 30일 이내에 環境保護處에 대하여 事實審의 聽聞(evidentiary hearing)을 요청할 수 있는데 사실심적 청문은 行政法判事(ALJ)의 주재하에 개최된다. ALJ의 결정에 대하여는 30일 이내에 環境保護處長에 不服·抗訴할 수 있는데 環境保護處長에게 再審査要請은 訴訟에 있어서 前置的 절차이다. 53) 그러나 실제의 대부분의 분쟁은 비공식적인 타협을 통하여 해결되는 것이 상례이다.

州政府가 許可를 할 수 있는 경우는 다음과 같다. 즉, 州 자체로서 許可를 하고자 하는 州는 자체의 許可 프로그램을 작성하여 環境保護處의 심사를 받아야 하는데 環境保護處는 동법의 요건을 충족하는 프로그램을 승인하여야 한다. 州의 許可프로그램이 승인되면 州政府가 NPDES 許可를 하게 되는데 州政府는 그가 행한 許可를 環境保護處에 송부하여야 하며 環境保護處는 州政府에 의하여 발부된 許可를 심사하여서 법에 위반되는 경우에는 허가결정 90일 이내에 이를 번복(veto)할 수 있다. 54)

(다) 준설·매립물질의 배출허가: “The Clean Water Act”의 § 404는 준설·매립물질(dredge and fill material)의 배출규제에 관하여 규정하고 있는데 “The Rivers and Harbors Act”에 의하여 이러한 분야에 관한 권한을 이미 갖고 있는 陸軍工兵團(U.S. Army Corps of Engineers)에게 그 許可權을 부여하였다. 55)

(바) 油類 및 有害物質의 流出管理: “The Clean Water Act”의 §

52) 40 C.F.R. § 124.8~10.

53) 40 C.F.R. § 124.87~89.

54) 33 U.S.C. § 1251(b), § 1370.

55) 33 U.S.C. § 1342(d)(4).

311은 油類 및 有害物質의 流出(spill)에 관하여 環境保護處가 유해물질의 목록과 유해할 정도의 流出量을 지정하도록 하고 있다.⁵⁶⁾ 그리고 이러한 流出을 가져온 선박의 소유자나 해안 또는 해양의 시설의 소유자는 적절한 연방정부기관에 보고할 것이 요구된다. 그 외에도 §311은 불법 유출의 책임자에 대한 刑事 및 民事罰의 부과와 피해보상에 관한 조항을 두고 있다.

(사) 법의 집행과 司法審査： 環境保護處는 排出者로 하여금 記錄(records)을 유지하고 計測器를 유지하고 또한 排出物의 샘플을 보관하라고 명령할 수 있으며, 또한 環境保護處는 이의 검사를 위하여 事業場에 出入할 수 있다.⁵⁷⁾

環境保護處가 동법의 위반을 발견하였을 경우에는 시정을 명하는 行政命令(administrative order)을 발부할 수 있으며⁵⁸⁾ 이러한 명령에 위반한 업체를 “black list”로 등재하여서 연방정부와의 契約을 금지할 수 있다.⁵⁹⁾

環境保護處는 또한 위반자에 대하여 行政的 民事罰(administrative civil penalties)을 부과할 수 있다. 1987년의 법률 개정전에는 環境保護處는 聯邦法院에 소송을 제기함으로써만 罰金을 부과할 수 있었는데, 법률이 개정됨으로써 違反件當 10,000 弗, 그리고 총액 25,000 弗이 초과하지 않는 민사벌금은 非正式的 聽聞(informal hearing)을 거쳐서 부과할 수 있으며 違反 1日當 10,000 弗, 그리고 총액 125,000 弗을 넘지 않는 경우에는 行政節次法(APA)上的 正式裁決節次를 거쳐서 부과할 수 있게 되었다.⁶⁰⁾ 그리고 環境保護處는 NPDES 許可, 環境保護處의 行政命令 또는 同法에 대한 위반의 경우 위반 1日當 25,000 弗의 한도내에서 民事罰을 구하는 訴訟을 제기할 수 있다.

“The Clean Water Act”도 역시 市民訴訟 조항을 두고 있다. 즉, 동법

56) 33 U.S.C. § 1321(b), (c).

57) 33 U.S.C. § 1318(a).

58) 33 U.S.C. § 1319(a)(4).

59) 33 U.S.C. § 1368.

60) 33 U.S.C. § 1319(g).

의 기준이나 환경보호처 또는 州政府의 행정명령을 위반하는 자에 대하여는 누구든지 연방법원에 訴訟을 제기할 수 있는 것이다.⁶¹⁾

NPDES 許可의 여부, 排出基準의 설정 등 동법에 규정된 수개의 環境保護處의 조치에 대한 司法審査는 聯邦抗訴法院의 전속적인 관할에 속하며,⁶²⁾ 그 이외의 環境保護處의 조치에 대하여는 연방지방법원에 訴訟을 제기할 수 있다.

4. 排出規制法制의 改善論議

(1) 기존제도의 문제점과 이에 대한 代案

美國의 環境法律 중 가장 중요한 “The Clean Air Act”와 “The Clean Water Act”이 채택하고 있는 排出規制의 기본적인 접근방법은 技術基準(technology standard)에 근거한 命令과 統制(command and control)이다. 즉, “The Clean Water Act”는 ‘기본적으로 가장 진보된 技術’(‘best available technology’: BAT)에 근거한 규제를 채택하고 있으며 ‘The Clean Air Act’도 이와 유사한 기준을 新規排出源 등이 준수하도록 하는 것을 기본으로 하고 있다.

이와 같은 BAT 방식이 1970년대 초에 議會와 環境保護處에 의하여 채택된 것은 당시 긴급하였던 몇 가지의 汚染物質의 배출을 규제하기 위한 가장 손쉬운 제도였기 때문이었다. 그러나 이후의 경험은 다음과 같은 문제점을 제시하였다.⁶³⁾

첫째, BAT 위주의 규제는 오염물질의 排出을 저감시킬 수 있는 비용이 각 산업 및 각 공장별로 다른 사실과 또한 오염의 효과가 지역별로 다르다는 사실을 무시하기 때문에 매년 수십억 弗을 낭비하도록 하고 있다는 것이다.

둘째, BAT 위주의 규제는 새로운 시설에 대하여 보다 무거운 부담을 지우기 때문에 새로운 제품과 새로운 工程의 도입을 억제하고 있다는 것

61) 33 U.S.C. § 1365(a) (1).

62) 33 U.S.C. § 1309(b) (1).

63) Ackerman and Stewart, Reforming Environmental Law, 37 Stanford L. Rev. 1333, 1335~1337(1985).

이다. 뿐만 아니라, 새로운 시설은 오래 걸리는 規制 및 법적 절차를 거쳐야 하는 때문에 신규투자의욕을 감소시키며, 반면에 기존의 시설은 規制를 연기 또는 완화시키는 신청을 함으로써 오히려 부담을 적게 받는데, 이로 인하여 결국 산업의 발전과 국제경쟁력을 저하시키는 것이다.

셋째, BAT 위주의 規制는 기존의 오염규제기술을 설치하도록 하는데 그치며 환경적으로 보다 우수한 새로운 기술을 개발하는데 하등의 인센티브를 제공하고 있지 않다는 것이다. 뿐만 아니라, 실제로 기존의 규제는 새로운 技術의 개발을 저지시키는데, 이로 인하여 오염을 유발하지 않으면서도 장기적인 경제성장을 도모할 수 있는 技術革新을 저지하고 있다는 것이다.

넷째, BAT 위주의 규제는 수십만개의 排出施設에 대한 규제에 있어서의 복잡한 科學的, 工學的 및 經濟的 爭點에 대한 중앙집중적 판단을 요구하는데, 이는 실제에 있어서 엄청난 행정적 비용과 부담을 규제행정 부서에 안겨 줄 뿐더러 이에 관한 訴訟을 불필요하게 초래한다는 것이다. 규제를 받는 기업의 입장에서는 규제에 따른 엄청난 비용을 감수하는 것 보다는 訴訟을 제기하는 것이 보다 경제적인데, 복잡한 사실이 관계되어 있기 때문에 이에 대한 訴訟이 성공할 가능성은 높을 수밖에 없는 것이다.

다섯째, BAT 위주의 규제는 政策決定의 우선순위결정에 있어서의 현명한 판단과도 합치되지 않는다. 즉, 규제행정부서는 BAT의 대상이 되는 물질을 규제하는데만 주력을 하게 되고 行政力이 제한됨에 따라 규제를 받아야 될 새로운 오염물질에 대하여 행동을 제한하는 타성에 빠지기 쉽다는 것이다.

이러한 비판은 상당히 많은 연구결과에 의하여 제기되었는데 각종의 大氣汚染의 규제에 있어서 기존의 방식은 최적의 규제방식에 비하여 40% 내지 75%나 비용을 많이 초래하고 있다는 연구보고서들이 발표되었으며, 水質汚染의 규제에 대하여도 그 非效率性을 지적하는 연구보고서가 발표되었던 것이다. 따라서 기존의 규제방식을 개선하거나 보다 효율적인 규제제도를 채택한다면 大氣 및 水質汚染의 규제를 위하여 소요되는 연간

500억弗 중 150억弗을 절감할 수 있다고 주장되었다.⁶⁴⁾

기존의 규제제도에 대한 改革을 주장하는 Bruce A. Ackerman 교수와 Richard B. Stewart 교수는 기존의 제도가 다음의 두가지의 문제점을 갖고 있다고 주장하였다.⁶⁵⁾ 첫째, 기존 제도에 의한 排出許可는 無償이기 때문에 기업은 허용된 排出基準 이하로 오염물질의 배출을 저감시킬 인센티브를 제공하고 있지 않다. 둘째, 排出許可는 移轉될 수 없기 때문에 예를 들어 A 汚染者는 자신이 기준치 이하로 배출을 저하시키는 것 보다는 B로 하여금 대신하는 것이 경제적일 수 있음에도 그렇게 하지 못하게 하는 것이다.

이러한 두가지의 근본적인 결점을 개선하기 위한 代案으로 제시되는 것은 汚染者로 하여금 자신의 排出許可를 사고 팔도록 하여서 오염물질의 배출을 저감시킬 수 있도록 하는 강력한 경제적 인센티브를 제공하는 것이다. 말하자면 ‘販賣될 수 있는 排出許可制度’ (‘marketable permts’)로서 종래의 ‘命令과 統制’ (‘command and control’)에 대신하도록 하자는 것이다. 이 새로운 제도를 시행하게 되면 환경적으로 보다 우수한 제품과 기술을 개발하는 기업이 대하여 상응하는 경제적 혜택을 부여할 것이고 訴訟을 제기하게 되는 동기를 저감시킬 것이며 또한 보다 합리적인 정책선택을 가능토록 할 것이다.

그리고 이러한 새로운 제도의 시행으로 다음과 같은 장점에 있다고 주장되었다. 첫째, 排出許可販賣制를 채택하면 현재 환경행정부서에 큰 부담을 지우고 있는 情報蒐集費用을 대부분 절약할 수 있다. 둘째, 따라서, 이로 인하여 보다 효과적이고 정확한 規制를 가져올 수 있는 막대한 財政的 여유를 누릴 것이다. 셋째, 이로 인하여 環境法規를 適時에 집행하지 못하는 문제점이 해결될 것이다.

결론적으로 排出許可販賣制는 매년 수십억弗의 비용을 절약하도록 할 뿐 아니라 汚染防止技術을 향상시키고 汚染防止를 위한 신규투자를 증진

64) Ibid., at 1337~1340.

65) Ibid., at 1341~1346.

시킬 것이며 行政部署의 行政的 부담을 완화시키고 더 나아가 불필요한 訴訟을 감소시킬 것이라고 기대되고 있다.

이와 같은 改革에 대하여 그 실효성을 의심하는 견해가 제기된 바 있다. Howard Latin 교수는 위와 같은 改革論은 이론상의 效率性에 지나치게 집착한 것이며 실제로 시행하는 경우에 소요되는 費用과 限界點을 간과한 것이라고 비판한 바 있다.⁶⁶⁾ Latin 교수는 이론상으로 더욱 효과적인 전략이 실제로는 가장 非效率的인 경우가 종종 있으며, 비판이 되고 있는 ‘命令과 統制’의 規制가 지금까지 환경보호에 기여하여 왔으며 이에 소요된 사회적 비용도 결코 지나친 것은 아니라고 하며,⁶⁷⁾ 어떠한 社會가 어떠한 심각한 문제를 규제하기로 결정하였다면 다소 거친 정책결정상의 범주가 동원되는 것 이외에는 달리 방법이 없다고 하였다.⁶⁸⁾

(2) 排出許可權販賣制：

1970년 이후 環境保護處(EPA)가 排出規制行政에 있어서 주로 사용하여 온 方式은 물론 ‘命令과 統制’ (‘command and control’) 제도이다. 그러나 ‘命令과 統制’에 의거한 規制는 엄청난 行政費用을 소요함이 곧 인식되었다. 그리하여 1974년부터 環境保護處는 大氣汚染을 실효적으로 저감시킬 수 있는 보다 유연한 제도를 모색하여 왔는데 여기서 부각된 것은 이른바 排出權販賣(emission trading) 제도이었다. 그 이후 排出權販賣制의 도입문제는 環境保護處에 있어서 가장 중심적인 爭點으로 부각되었다. 排出權販賣(emission trading)는 넓은 의미의 排出許可權販賣制(marketable permit)의 일종인바 이하 排出權販賣制의 종류와 운영현황 그에 대한 贊反論爭을 검토하기로 한다.

(가) 排出許可權販賣制의 종류： 環境保護處는 몇 가지 분야에 대하여 이미 排出許可權販賣制를 시행하여 오고 있다. 뿐만 아니라 環境保護處는

66) Latin, Ideal versus Real Regulatory Efficiency: Implementation of Uniform Standards and “Fine-Tuning” Regulatory Reforms, 37 Stanford L. Rev. 1267(1985).

67) Ibid., at 1273.

68) Ibid., at 1330.

이를 擴大施行할 것을 고려하고 있으며, 특히 1988년에 제출된 「Projects」 報告書⁶⁹⁾는 보다 많은 프로그램에 排出權販賣制를 채택할 것을 권고하였다. 그리고 George Bush 대통령은 이를 大氣汚染規制의 기본적인 제도로 사용하기로 결정하였으며 1990년의 會期에 議會는 이를 위한 立法的 조치를 취할 것으로 예상되고 있다.⁷⁰⁾ 따라서, 排出權販賣制는 이제 미국의 排出規制行政의 가장 중요한 法的 裝置로 부각되고 있는 것이다.

앞서 지적된 대로 排出權販賣制는 이미 10여년 이상 大氣汚染規制에서 사용되어 오고 있는 제도인데, 이는 다음의 네가지 종류의 프로그램으로 구성된다.⁷¹⁾

첫째는 'Offsets'이다. 'Offsets'은 基準未達地域(non-attainment area)에 위치한 新規排出施設을 설치하는 기업으로 하여금 신규시설로부터의 汚染物質의 排出을 저감시키는 대신에 다른 신규시설로부터의 동일한 양의 排出을 허용하는 것이다. 'Offsets'은 基準未達地域內에 신규시설을 설치하는데 있어서 강제적으로 요구되기 때문에 매우 독특한 제도인데, 'Offsets'이 없었더라면 基準未達地域內에서는 1979년 이후에 新規施設의 설치가 不可能하였을 것으로 생각되고 있다. 1977~1980년간 1,500개의 시설이 이를 이용하였으며 1981~1986년간은 500개의 시설이 이를 이용하였을 것으로 판단되고 있다.

둘째는 'Bubbles'이다. Bubbles는 어느 한 기업에서 하나 또는 수개의 排出源으로부터의 배출의 증가를 허용함과 동시에 다른 排出源으로부터의 보다 많은 배출을 감소하도록 하여 전체적으로는 그 배출시설로부터의 배출이 허용된 基準値를 넘지 않도록 하는 것이다. 따라서, 이는 하나의 기업이 자체의 排出許可權의 범위내에서 가장 경제적으로 배출을 하도록 허

69) Project 88, Harnessing Market Forces to Protect Our Environment: Initiatives for the New President (Dec. 1988).

70) TIME, Feb. 12, 1990, p.47.

71) Hahn and Hester, Marketable Permits: Lessons for Theory and Practice, 16 Ecology L.Q. 361, 368~376(1989); Hahn and Hester, Where Did All the Market Go? An Analysis of EPA's Emissions Trading Program, 6 Yale J. on Regulation 109, 118~136(1989).

용하는 것이다. 'Bubbles'은 基準未達地域에서 사용되었으며 또한 이를 통하여 추가적인 배출감소를 기피하려 하였기 때문에 많은 논란의 대상이 되어 왔으나 후술하는 바와 같이 大法院의 판결로 인하여 合法性이 인정되었다. 그 성격상 'Bubbles'는 한 기업의 내부에서 일어나기 때문에 外部的 販賣는 이루어지지 않는 것이 원칙이다. 'Bubbles'는 기업으로 하여금 비용을 절감할 수 있도록 하였는데 環境保護處는 1979년부터 승인한 42건의 'Bubbles'로서 기업은 3억弗 이상의 경비를 절감하였다고 1985년에 발표하였다. 'Bubbles'는 분명히 기업에게 경비를 절감시켜 주었으나 이로 인하여 環境에 나쁜 영향을 준 것이 아니냐는 의구심도 제기되었으나 전체적으로 보아서 'Bubbles'이 環境에 나쁜 영향을 주지는 않았다는 것이 일반적인 평가이다.

셋째는 'Banking'이다. 'Banking'도 1979년부터 시행되었는데 이는 기업으로 하여금 排出許可基準에 미달하는 부분을 저축으로 갖고 있는 것을 허용하는 것이다. 이론적으로 기업이 배출허가기준에 미달하는 배출을 하고 그 미달분을 저축하여서 나중에 'Offsets'이나 'Netting'으로 사용할 수 있게 된다. 그러나 실제에 있어서 기업들은 비록 현재에 배출을 억제한다 하더라도 그 저축된 부분을 나중에 적절한 보상으로 사용할 수 있나를 의심하는 탓으로 'Banking'은 그다지 많이 이용되지 않았다.

넷째는 'Netting'이다. 'Netting'은 어느 기업으로 하여금 하나의 排出源에서 배출을 감소시키면 그 대신 다른 排出源으로부터의 배출의 증가를 허용하는 것이다. 'Netting'은 기존의 시설을 변경하는 경우에 다른 排出源으로부터의 배출을 저감하여서 보다 엄격한 규제를 피할 수 있도록 하는 것이다. 'Netting'은 1974년 이후 많이 사용되고 있는데 1984년 한해만도 900개의 排出源이 'Netting'을 이용하는 것으로 나타났다. 環境保護處의 조사에 의하면 'Netting'으로서 얻어지는 비용절감은 매건당 5,000~25,000弗로서 상당한 비용절감의 효과가 있다고 평가되고 있다.

(나) 排出許可販賣制에 대한 贊反論爭： 排出權販賣制는 그 費用과 效果라는 경제적인 측면 뿐 아니라 그 제도의 기본적인 哲學 내지는 價値

를 두고서 環境保護主義者, 產業體, 그리고 規制行政當局 간에 논쟁을 일으켜 왔다.⁷²⁾

첫째, 環境保護主義者들은 排出權販賣制가 결국은 경제적 효율성을 위하여 環境의 質을 희생시키는 것으로 보아서 이에 반대하여 왔다. 더구나 環境保護主義者들은 環境이란 不可讓의 權利이기 때문에 어떠한 가격에라도 판매될 수 있는 것이 아니며 오히려 경제성의 문제이기에 앞서 道德性의 문제라고 주장하며 또한 排出權販賣制를 인정하면 環境이란 결국 費用과 交換될 수 있는 것이라는 메시지를 기업에 전달하는 것이기 때문에 상징적인 차원에서도 인정될 수 없다고 주장한다.

둘째, 기업의 입장에서 볼 때 排出權販賣制는 效率的이고 경제적인 제도임이 틀림없다. 그러나 企業에 있어서 이 제도는 또한 무시 못할 短點을 갖고 있는데 이는 排出權販賣制가 바로 예측성이 부족함에서 비롯된다.

셋째, 規制行政當局은 排出權販賣制를 통하여 기업에게는 경제적 효율성을 보장하고 環境保護主義者에게는 보다 깨끗한 環境을 제공하여야 하는 두가지의 相反된 정책목표를 동시에 추구하여야 한다. 그러므로 이 제도는 規制行政當局에 상당한 딜레마를 안겨주는 것이고 따라서 規制行政當局은 環境保護主義者와 企業으로부터의 상반된 압력에 적절히 대응할 필요가 있다.

(3) 環境保護處의 Bubble Concept 政策과 聯邦大法院의 判決

위에서 든 네가지의 排出權販賣制 중 'Bubble'은 기존 시설로부터의 배출의 증가를 허용하였기 때문에 그 合法性의 여부가 논의되어 왔으며 결국에는 聯邦大法院의 判決로서 이 문제가 해결되었다. 環境保護處의 'Bubble' 政策의 변화와 聯邦大法院의 判決은 다음과 같다.⁷³⁾

(가) 'Bubble Concept': Bubble Concept가 말하는 바를 예를 들어

72) Hahn and Hester, When Did All the Market Go? An Analysis of EPA's Emissions Trading Program, 6 Yale J. on Regulation 109, 141~144(1989).

73) Landau, Chevron, U.S.A. v. NRDC: The Supreme Court Declines To Burst EPA's Bubble Concept, 15 Env. L. 285(1985) : Note, An Overview of the Bubble Concept, 8 Colum. J. Env. L. 137(1982).

서 보면 다음과 같다.

어떤 공장이 두개의 중요한 大氣로의 排出施設(排出源：emission sources)을 갖고 있다고 가정한다. 그중 하나는 舊式 기술로 건조된 것이어서 汚染物質을 연간 1톤 감소시키는데 소요되는 비용이 1,500 弗인데 다른 하나는 최근 기술로 건조된 것이라 그 비용이 150 弗이다. 만일에 環境保護處가 이들 두개의 排出源에 대하여 각각 연간 500톤씩 汚染物質의 배출을 감소하라고 명령하는 경우에 이 공장이 부담하게 될 비용은 825,000 弗이나 된다. 그러나 環境保護處가 이 두개의 排出源이 가설적인 'Bubble' (풍선) 속에 있다고 보고 이 'Bubble'로부터 외부로 배출되는 汚染物質의 총량만을 고려한다면 이 工場은 汚染 저감비용이 저렴한 신규건조 排出源으로부터의 배출을 연간 1,000톤 감소시킴으로써 총체적인 排出水準을 그대로 유지할 뿐더러 그 비용은 150,000 弗로 대폭 절약할 수 있게 된다는 것이다. 따라서 企業의 입장에서 본다면 'Bubble concept'는 매우 경제적인 汚染規制제도가 될 것인데, 실제로 Du Pont 社는 그 소유의 52개의 공장에 'Bubble concept'를 적용할 경우 연간 汚染規制費用이 1억 5백 70만弗에서 4천 2백 6십만弗로 절감될 것이라고 보았으며 펜실바니아 주의 브리스틀에 있는 3M社는 'Bubble concept'에 의하여 연간 3백만弗의 시설비와 2백만弗의 운영비를 절약할 수 있을 뿐더러 오염물질의 배출을 SIP가 요구하는 수준보다 오히려 10% 더 저감시킬 수 있다고 주장하였던 것이다.

이 같은 경제적 효율성 이외에도 'Bubble concept'는 費用에 보다 效果的인(cost-effective) 汚染規制技術을 발전시킬 뿐더러 舊式 생산시설을 도태시키는 효과를 가져오며 또한 企業이 부담하였던 막대한 行政經費를 절약할 수 있는 장점이 있다고 주장되었다.

그러나 'Bubble concept'에 대하여는 다음과 같은 反對의 견해도 개진되었다. 첫째, 'Bubble concept'를 시행하기 위하여는 環境保護處와 州政府 당국이 막대한 행정비용을 지출하여야 하며, 둘째, 이는 大氣汚染의 淨化를 결국에는 늦추는 것이며, 셋째, 기업으로 하여금 費用效果(cost-effec-

tive)적인 방법으로 오염을 규제하도록 허가하는 것은 도덕적으로 문제가 있으며 마치 여우한테 닭을 지키라고 하는 격이라는 것이다.

여하튼 'Bubble concept'는 기업측에서 볼 경우에는 매우 매력적인 것이며, 따라서 업제는 이의 채택을 위하여 로비를 전개하였으며, 環境保護處의 세가지의 許可에 결국 이를 채택하는 政策을 수립하였다.

(나) 'Bubble Concept' 政策의 발전과 大法院의 판결 : 環境保護處는 NSPS, PSD, 그리고 基準未達地域의 新源泉 심사에 'Bubble concept'를 채택하였는데, 이의 合法性을 둘러싸고 訴訟이 제기 되었다.

① 'NSPS Bubble': 環境保護處가 'Bubble concept'를 최초로 채택한 것은 NSPS(new source performance standard) 즉, 固定的 源泉 中에서는 新源泉(new source)에 적용되는 전국적 排出基準制度이다. NSPS의 프로그램에 있어서 가장 어려운 문제는 '源泉'(sources)을 어떻게 정의하느냐 하는 것이었는데 "The Clean Air Act"는 이를 단지 '건물, 구조 또는 시설로서 대기오염물질을 배출하는 것'(any building, structure, facility, installation which emits or may emit any air pollutant)'이라고만 정의하고 있어서 環境保護處의 해석에 따라서는 굴뚝 하나, 하수파이프 하나도 이에 속할 수 있고 공장전체도 하나의 源泉으로 볼 수 있게 된 것이다. 業界의 강력한 로비에 따라서 環境保護處는 '源泉'을 '건물, 구조, 시설 또는 시설의 복합체'(a building, structure, facility, installation or combination of facilities)'라고 정의하는 규칙을 1975년에 제정하였다(40 Fed. Reg. 58,416). 그러나 環境保護處는 이러한 'Bubble concept'가 기존의 汚染源이 새로운 건물이나 구조물을 추가로 설치하는 것 같은 增設(modification)의 경우에만 적용시켰으며, 모든 新源泉은 엄격한 개별적인 기준을 준수하도록 요구하였다. 이러한 조심스러운 'Bubble concept'는 기업과 환경보호론자들 모두를 만족시키지 못하였다. 따라서, 이러한 접근은 여하한 기업에 의하여도 수용되지 못하였다. 그러나 이는 곧 法院에서 도전받게 되었다. ASARCO, Inc. v. EPA, 578 F. 2d 319(D.C. Cir 1978)에서 D.C. 소재 연방항소법원은 'Bubble concept'의 사용이 'The

Clean Air Act'의 文言과 목적에 위배된다고 판시하였다. J. Skelly Wright 판사가 대표한 판결에서 同法院은 'The Clean Air Act'는 결코 源泉(sources)을 정의할 때 이의 결합을 포함시키지 않았다고 하였다.

② 'PSD Bubble': 1977년에 개정된 'The Clean Air Act'는 PSD (Prevention of Significant Deterioration of Air Quality) 프로그램을 채택하였는데 이에 있어서도 '源泉'의 정의문제가 제기되었으며, 이미 環境保護處는 NSPS와 동일한 'Bubble concept'를 規則으로 채택하였다. 그리고 環境保護處는 '改修'(modification)를 어느 한 源泉으로부터의 汚染의 純增加(net increase)라고 정의하였다. 따라서, 어느 공장이 이 시설의 일부를 폐쇄하고 새로운 시설을 추가하더라도 전체적인 오염물질의 배출량이 증가하지 않는 한 PSD 프로그램의 적용을 피할 수 있게 된 것이다.

이러한 'Bubble concept'도 역시 法院에서 도전받게 되었는데 D.C. 소재 聯邦抗訴法院은 이번에는 'Bubble concept'가 허용될 뿐더러 법의 해석으로서 요구된다고 판시하였다. Alabama Power Co. v. Costle, 606 F. 2d 1068(D.D. Cir. 1979). 법원을 대표한 John Wilkey 판사는 環境保護處는 'The Clean Air Act'의 정의를 결코 擴張한 것은 아니고 단지 해석(interpret)한 것이며, '改修'의 정의에 'Bubble Concept'를 도입하지 않는 것은 비합리적이며 동법에 위반된다고 판시하였다. 이 판결은 앞서의 ASA-RCO 判決과는 明白히 배치되는 것이었다.

③ 基準未達地域(Non-attainment Area)에서의 'Bubble Concept': Alabama 判決에 고무된 環境保護處는 'Bubble Concept'를 基準未達地域(non-attainment area)의 규제에 적용할 것을 고려하게 되었는데 이는 당시 Carter 行政府에서의 規制行政改革의 기운과도 관계된 것이었다.

여하튼 1979년 環境保護處는 'Alternative Emission Reducation Options Policy'라는 정책을 발표하였는데 이는 SIP가 'Bubble concept'를 채택하는 것을 허용하였다. 이 새로운 정책은 州로 하여금 공장 하나 또는 공장의 집단을 하나의 기존의 源泉으로 취급하는 것을 허용하는 것인데 이로써 이들 源泉이 SIP의 적용에 의하여 규정된 한계를 초과하지 않는 한 기

업으로 하여금 가장 경제적인 오염물질배출저감 방법을 채택할 수 있도록 한 것으로 기업은 물론 언론에 의하여서 많은 환영을 받았다.

같은 해에 環境保護處는 'Bubble concept'를 또다른 분야에 적용시켰다. 즉, 基準未達地域이 新源泉에도 'Bubble concept'가 적용되었는데 이는 많은 논란을 일으켰다. 그러나 이번에 적용된 'Bubble concept'는 '하나의 공장이나 단일공정의 시설' (an entire plant or a single piece or process equipment)로 2중적으로 정의하였는데 이는 엄격한 基準未達地域의 기준의 적용범위를 확대시키기 위함이었다.

그러나 이러한 二重的 개념은 비경제적이라고 비난되었으며 化學工業協會는 環境保護處를 상대로 訴訟을 제기하였다. 그러던 중 Reagan 行政府가 들어섰고 새로이 구성된 環境保護處는 二重的 개념이 복잡하고 비경제적이라고 하여 PSD에서의 'Bubble concept'와 동일한 개념을 基本未達地域에도 적용시켰다. 그러자 化學工業協會는 訴訟을 취하하였는데, 이번에는 環境保護團體가 訴訟을 제기하였다.

Natural Resources Defense Council v. Gorsuch, 685 F. 2d 718(D.C. Dir. 1982)에서 聯邦抗訴法院은 ASARCO 判決과 Alabama Power 判決이 남긴 상호모순된 판결논리를 해결하여야만 하게 되었는데 동법원의 Ginsburg 判事は 두 判決의 모순점을 해결하기 위하여 다음과 같은 논리를 개진하였다. 즉, 'Bubble Concept'는 大氣의 質을 유지하는 프로그램에는 적용될 수 있지만 大氣의 質을 向上시키기 위한 프로그램에는 적용될 수 없다는 것이다. 따라서 同法院은 基準未達地域에서의 新源泉에 'Bubble concept'를 적용한 것은 'The Clean Air Act'에 위배되는 것이라 하였다.

이러한 抗訴法院의 판결에 대하여 Chevron 社, 미국철강협회, 미국석유협회, 화학공업협회 등이 大法院에 上告하였다.

1984년, 聯邦大法院은 전원일치의 판결로 抗訴法院의 판결을 파기·변복하였다. Paul Stevens 판사가 대표한 大法院은 抗訴法院이 이 사건의 爭點을 이해하지 못하였다고 하면서 이래와 같이 판시하였다. 즉, 사전에

서 抗訴法院은 선례에 입각하여 자기 자신의 견해로서 판결을 하였는데 이는 잘못이라는 것이다. 즉, 環境保護處가 행한 법률의 해석을 심사하는 法院의 기능은 제한된 것으로 우선 環境保護處가 議會의 의사에 합치하냐를 심사하여야 하나 만일에 議會의 의도가 분명치 않을 경우에는 법원은 環境保護處로 하여금 합리적인 한도내에서 적절하게 해석하도록 허용하여야 한다는 것이다.

그리고 'The Clean Air Act'는 'Bubble concept'의 허용 여부에 관하여 모호하기 때문에 이를 해석한 環境保護處의 합理性 여부가 관건이 될 것인데, 環境保護處의 'Bubble concept'는 하등의 不合理한 점이 없으므로 環境保護處의 이러한 政策的 判斷은 존중되어야 한다는 것이었다.

(4) 排出權販賣制의 改善方向

1986년에 環境保護處는 「排出權販賣에 관한 最終의 政策」(Final Emission Trading Policy)을 발표하였는데 그 골자는 다음과 같다.⁷⁴⁾

① 基準未達地域에서의 'Bubble'을 인정하는 基線(baseline)을 배출허용기준 또는 실제의 배출 중 낮은 것으로 설정한다.

② 基準未達地域에서의 基線은 배출허용기준으로 하되 단지 이 경우 大氣基準을 위협하는 경우에는 배출허용기준 또는 실제의 배출 중 낮은 것으로 설정한다.

③ 'Bubble'에 관한 교환의 법칙을 수정하여 基準未達地域에서는 排出율 20% 추가 저감하도록 한다.

④ 基準未達地域에서의 일반적인 'Bubble'의 법칙을 인정하여 앞으로의 오염도 저감을 달성할 수 있도록 한다.

⑤ 위의 일반적인 법칙에 의거하여 環境保護處는 'Bubble'의 신청에 대한 州의 심사에 대한 감독을 강화하였다.

⑥ 계류중인 'Bubble'신청에 대한 심사를 보다 신속히 進行시킨다.

위의 政策은 排出權의 판매를 증진시키기 보다는 이로 인하여 초대할

74) Hahn and Hester, Where Did All the Markets Go? An Analysis of EPA's Emission Trading Program, 6 Yale. J. on Regulation 109, 146~149(1989).

수 있는 環境的 惡影響을 저감시키는데 오히려 비중을 두고 있다.

한편, 위의 政策이 공표되기 직전에 발표된 연구에서 The Conservation Foundation의 Richard A. Liroff는 排出權販賣制가 소기의 목적을 달성하려면 環境保護處가 다음과 같은 조치를 취하여야 한다고 주장하였다.⁷⁵⁾ 첫째로, 販賣의 법칙을 엄격히 하고, 둘째로, 排出權의 販賣로 인하여 초래될 수 있는 環境에 대한 위험성을 명확히 하고, 셋째로, 州에서 실시하는 판매제도를 체계적으로 감시·평가하며, 넷째로, 판매제가 초래하는 環境에 대한 실제적인 충격을 보다 분명하게 공개하고, 다섯째로, 배출상태와 대기오염의 현황을 보다 철저히 감시하여야 한다는 것이다.

Ⅲ. 日本에서의 排出規制行政의 法的 構造

1. 概 觀

日本은 戰後 産業의 復興發展과 더불어 公害가 大都市 또는 工業地帶를 중심으로 발생하기 시작했다. 이것에 가장 민감하게 반응한 것이 公害多發地帶를 관할내에 두고 있는 地方自治團體였다. 이리하여 公害의 규제를 내용으로 하는 條例가 國家의 法令에 앞서서 제정되었다. 49年の 東京都工場公害防止條例, 50年の 大阪府事業場公害防止條例, 51年の 神奈川縣事業公害防止條例 등이 이러한 條例이다. 이러한 條例는 國家의 일련의 公害對策立法을 촉구하는 先驅的 역할을 하였다. 이러한 사실은 公害對策의 지방적 성격을 보여주는 동시에 日本의 環境立法史의 특징이라고도 할 수 있다.

1955年代에 이르러 公害가 全國的으로 확산되자 國家는 67年에 「公害對策基本法」을 제정하고 현재로서는 同法을 頂點으로 「大氣汚染防止法」, 「水質汚濁防止法」, 「騒音規制法」 기타 規制法이 汚染要因別 公害事象別로 制定·整備되어 있다.

75) Liroff, Reforming Air Pollution Regulation: The Toil and Trouble of EPA's Bubble(1986, The Conservation Foundation), pp. xviii~xviii.

물론 條例는 國家의 法令에 저촉되지 않는 한 자유로 제정할 수 있다. 그러나 公害는 지방적 특징을 띠고 나타나기 때문에 國家의 法令에 의한 一律의 規制가 반드시 자지의 公害에 적절하게 對處할 수 있다고 할 수는 없다. 國家의 法令과는 별도로 그 결함을 보충하는 뜻에서 그간에 많은 地方公共團體가 독자적인 公害防止條例를 제정하고 있다. 이러한 條例는 國家의 公害法令이 公害의 事象別로 개별화되어 있는데 반하여 주민생활의 보호를 위하여 公害의 綜合的 規制를 可能케 하는 동시에 住民生活과 밀접하다는 관점에서 규제할 수 있다는 특징이 있다. 그러므로 公害에 관한 條例에는 法令에 의한 規制외에 各 地方의 특성에 따라서 규제되기 때문에 條例가 1차적으로 중요한 役割을 하고 있다. 그러나 公害防止條例에서 法令에 위반하는 조항을 규정할 수 없다는 것은 당연하지만 구체적으로 어떤 條項이 법령에 위반하느냐가 法律의 해석과 관련하여 자주 문제된다.

지금까지 各 地方의 公害防止條例를 살펴 보면 各 地方의 정황에 따라서 또 地方公共團體長의 政治的 姿勢 특히 法令의 規制에 대한 태도에 따라서 各 各 해석내용을 달리한다. 69년에 制定된 大阪府의 條例는 法令이 規制對象으로 한 영역에 관하여는 條例는 관여할 수 없다는 法令優先의 法理論에 가장 충실한 條例이다. 이에 반하여 69년의 東京都의 條例는 都民의 健康과 生活環境優先의 理念을 내세워 대담한 公害規制를 하고 있다. 예컨대 法律이 公害發生施設의 設置를 届出制로 하고 있으나 都條例는 工場의 설치를 許可制로 하고 工場全體에 관하여 法令에 의한 排出基準과는 다른 多角的인 엄한 規制를 하고 있다. 그리고 違反工場에 대한 制裁로서 工業用水의 供給停止 또는 違反事實의 公開 등 法律이 예정치 않는 強力한 規制方法을 채용하고 있다. 東京都의 條例의 이러한 의욕적인 진취성은 國法の 改正에 영향을 미치기도 하였으나 그 반면에 法令이 예상치 아니한 規制方法을 채용하고 있다는 점에서 法令과의 관계가 문제되기도 한다. 그러나 法令에 積極的으로 違法하지 않는 限 法令과는 別途의 角度에서 地方公共團體의 條例로써 規制하여도 무방하다는 견해가 최

근에 유력해지고 있다.⁷⁶⁾

大氣汚染과 水質汚濁에 관하여서는 第64回 國會에서의 改正으로 條例에서 法令上の 排出基準(硫酸化合物은 除外) 및 排水基準을 上廻하는 엄격한 基準을 정할 수 있게 되었다. 또한 法令에 의한 規制對象外的 施設에 대한 規制에 있어서나, 法令上の 規制對象 시설에 관하여서도 規制對象으로 되어 있는 有害物質 以外的 물질에 관하여서는 條例로써 새로운 規制를 가할 수 있게 되었다(「大氣汚染防止法」第32條, 「水質汚濁防止法」第29條). 이리하여 未規制의 新種公害에 대하여는 條例로써 대처할 수 있게 되었다. 그러나 大氣汚染防止法이나 水質汚濁防止法은 規制의 方法이 일률화되고 있기 때문에 條例로 法律이 예상치 않은 規制方法을 채용하는 것이 許容되느냐가 解釋論上 문제가 되나 法令에 積極으로 違反하지 않는 限 새로운 規制方法을 채용하여 地域의 公害防止에 대처할 수 있다는 것은 전술한 바와 같다.

市·町·村의 條例는 都道府縣의 條例에 違反할 수는 없다(地自法 第14條 42項). 따라서 市·町·村 條例는 주로 企業의 公害防止의 義務와 行政指導와 같은 非權力的 規制措置를 중심으로 하는 것이 많은 것 같다. 그러나 그 중에는 都道府縣의 條例의 規制對象外的 地方特有的 公害現象에 관하여서 상세한 規定을 定하는 것도 적지 않다. 그러한 의미에서는 市·町·村의 公害防止條例는 小地域에서의 특수한 公害規制에 유용한 기능을 한다고 할 수 있다.

이와 같이 日本의 環境立法은 環境法令과 條例의 二元的 構成으로 되어 있으며 오히려 條例에게 國家法令에 대한 先驅性이 인정되는 環境立法의 基本構造를 가지고 있다. 이것은 日本의 公害立法의 現實追從性의 결과인 동시에 公害現象의 一次的인 지역성에 대한 인식의 결과라고도 할 수 있다.

現代國家에서는 立法機關이 法律로써 상세하고 完結的인 規定을 하지 않고 그것을 行政機關에 委任하는 경향이 있다. 그 理由로서는 規律事項

76) 原田尚彦, 「法律と條例との關係」, 谷口知平·澤井裕編, 公害の法律相談(有斐閣, 1971), p. 68.

이 專門的·技術的 이어서 본래 國家의 基本政策을 立案審議하여야 할 議會의 능력을 넘는다라는 점, 또 立法機關에는 빈번히 變化하는 社會에 대한 신속한 조치를 期待하기 곤란하다는 점 등을 들 수 있다. 이러한 경향은 환경행정, 특히 日本의 環境行政에서 현저하게 나타나고 있다. 이리하여 公害規制의 최종목표인 環境基準은 물론 規制對象 規制基準 등 重要事項의 대반이 法律에서 規定하지 않고 施行令·施行規則·告示·閣議決定 등에 委任되어 있다. 말하자면 公害規制法이나 公害條例에 대하여 施行令, 施行規則, 告示, 閣議決定 등은 法律이나 條例를 補充하는 意味보다도 法律이나 條例 自體라는 의미가 더 강하다. 그러므로 公害諸立法은 施行令 施行規則 등이 제정될 때까지는 실질적인 역할을 할 수 없게 된다.

이와 같은 公害規制法에 있어서의 施行令, 施行規則, 告示, 閣議決定 등에 대한 大幅의인 委任立法의 立法形式은 특히 日本의 公害規制法의 특징의 하나이다. 그러나 각종 規制基準의 設定, 規制될 物質, 地域, 對象施設 등의 지정이 行政立法이나 行政措置에 거의 白紙委任의으로 委任되고 있다는 점에 대하여는 많은 문제점이 지적되고 있다.⁷⁷⁾ 첫째로 法律은 整備되어 있으나 法律의 中核으로 되는 上記事項이 關係省廳의 對立과 技術的 困難 때문에 언제까지나 決定되지 않음으로써 實際上 法律이 實效를 거두지 못 한다든가 또는 諸種의 利害의 타협의 결과 실효성없는 規制基準이 決定되는 경우도 생기게 된다. 둘째로 公害規制 違反에 대하여는 刑事處罰의 規定이 있으나 犯罪構成要件이 法律以下의 行政立法에 白紙委任되는 결과는 憲法 31條, 73條 6號 但書와의 관계에서 違憲 與否가 문제된다. 이렇듯 公害規制立法의 施行令, 施行規則, 告示, 閣議決定에 대한 委任方式은 再檢討의 여지가 있다고 하겠다.⁷⁸⁾

그러나 公害規制法은 公害對策의 核心이며 모든 事項을 法律로써 규정할 수 있을 때까지 立法을 기다릴 수 없다는 것과 새삼 이러한 委任立法

77) 阿部泰隆, 「施行令·告示等の意義」, 西原道雄·木村保男編, 公害法の基礎 (青林書院新社, 1976), p. 88.

78) 榊原勝美, 「施行令, 施行規則, 告示, 閣議決定等」, 前掲書, 「公害の法律相談」, p. 70.

方式에 근본적 수정을 가한다는 것은 日本의 公害規制法の 基本을 흔드는 것으로써 바람직하지 못하다. 다소의 문제는 있으나 施行令, 施行規則, 告示, 閣議決定 등을 中心으로 하는 彈力的인 規制方式은 不可避하다고 할 수 있다.

여하튼 日本의 環境法體系는 「公害防止基本法」을 頂點으로 하여 汚染要因別 公害事象別로 個別的 法律이 制定되고 있는 것이다. 그러므로 汚染規制도 各 個別法에 따라서 規制內容을 달리하고 있다. 日本의 汚染規制立法은 주로 法的 規制이고 間接的 規制의 方法으로서는 公害防止事業을 위한 融資斡旋 또는 助成 등이 있으나 排出賦課金, 公害稅制度, 汚染權販賣制度는 채택되고 있지 아니하다. 그러므로 여기서는 排出規制의 法的 規制에 초점을 맞추어 大氣汚染과 水質汚濁을 중심으로 고찰해 보기로 한다.

2. 「大氣汚染防止法」에 의한 排出規制

(1) 立法背景

日本에 있어서는 公害의 심각성을 실감한 地方公共團體가 國家의 法令制定에 앞서 公害防止에 관한 條例를 制定하였다. 終戰前의 大阪府의 煤煙防止規則(32年), 戰後에 스모그現象이 출현하기 시작한 東京都의 東京都工場 公害防止條例(49年)가 제정되었고, 51년에는 神奈川縣, 54년에는 大阪府, 55년에는 福岡縣의 條例 등 公害防止에 관한 條例가 잇따라 제정되었다. 그러나 권한이 제한되어 있는 地方公共團體의 한정된 지역에 관한 公害防止에는 한계가 있고 충분한 实效性을 기대할 수 없다는 점에서 國家의 적극적인 시책이 요망되었다. 이리하여 「煤煙規制法」이 62년에 이르러 제정되었다. 이 법은 自動車排氣가스의 規制規定도 없을 뿐 아니라 기타 불비한 점이 많은 法律로서 67年 「公害對策基本法」의 制定을 契機로 68年 廢止되고 「大氣汚染防止法」으로 改替되었다. 이 법은 煤煙排出의 規制에 관하여는 우선 規制할 地域을 정하고 그 지역마다 排出基準을 設定하고 指定地域內의 煤煙發行施設을 特定하고, 그 届出을 명하고, 届出施設에 대하여는 届出義務違反이나 各種의 命令違反을 처벌하게

되어 있다. 自動車の 排氣가스에 관하여는 自動車가 일정한 조건하에서 운행하는 경우의 排氣가스의 許容限度를 정하여 규제하고 있다. 그러나 이 法은 指定地域만을 규제하는 방식을 채용하고 있기 때문에 大氣汚染이 전국적으로 확산하는데 대응할 수 없으며, 또 國家가 排出基準을 정한 경우에는 그보다 강한 규제를 地方公共團體가 地域의 실정에 따라서 실시할 수 없고 빌딩이 밀집되어 있는 地域에 있어서의 規制가 불충분할 뿐 아니라 카드뮴 등의 有害物質에 관하여도 法律上 명확한 規定이 결여되어 있었다.⁷⁹⁾

이리하여 70년 이른바 公害國會에서 「大氣汚染防止法」의 一部改正이 실현되었다. 改正法의 規制方法은 大氣汚染의 全國的 擴大에 따라서 指定地域制를 폐지하고 排出規制를 전국적으로 실시하며, 地域의 실정에 따라서 都道府縣은 國家의 排出基準보다 엄한 排出基準을 설정할 수 있도록 하고 있다. 개정전에는 煤煙排出者에게는 排出基準을 준수할 의무가 부과되어 있었으나 그 의무위반에 대하여는 一次的으로 計劃變更命令, 改善命令 등의 行政措置를 취하고, 이에 위반한 경우에 罰則을 적용하는 간접적으로 實效性을 담보하는 방식에 의하였으나, 改正法에서는 排出基準違反에는 곧 罰則을 적용하는 直벌방식을 도입하여 違反者에 대한 措置를 強化하는 동시에 大氣汚染의 未然防止의 철저를 기하였다.⁸⁰⁾

이상에서 日本에 있어서의 大氣汚染에 관한 法制의 變遷을 살펴보았다. 다음에서 現行 「大氣汚染防止法」에서 채용하고 있는 法的 規制方法 중 가장 기본적인 環境基準, 排出基準, 總量規制 및 自動車排氣가스에 대한 規制의 法的 構造만을 검토하기로 한다.

(2) 環境基準

日本の 環境行政은 公害를 방지하여 國民의 健康과 生活環境을 보전할 것을 目的으로 하고 있다(「公害對策基本法」第9條 12項). 이 目的을 달성

79) 田村浩一, 「大氣汚染の規制の概關」, 公害の法律相談, p. 175.

80) 中本成美·彌元伸也, 「大氣保全行政の歩みと今後の課題」, ジュリスト, No. 928, p. 38.

하기 위한 종래의 普遍의 手段은 排出基準을 통한 規制였다. 그러나 排出基準의 準수에도 불구하고 無수한 汚染發生源으로부터 발생하는 오염이 總和・累積되어 기대한 環境條件의 確保가 어렵게 되었다. 그리하여 이 目的을 달성하기 위하여 地域環境의 汚染度를 어느 정도 이하로 抑制하느냐 하는 汚染基準이 이른바 環境基準이다. 즉, 環境基準은 特定地域에서 地域環境의 汚染을 防止하기 위하여 요구되는 一定條件을 전제로 하여 이를 維持되는 것이 요청되는 基準이라고 할 수 있다.⁸¹⁾ 近來 各國의 環境法에서 排出基準制度 이외에 새로이 環境基準制度가 채택되고 있다. 日本의 「公害對策基本法」은 유지되는 것이 바람직한 環境汚染의 最少限의 基準值를 政府가 결정하여 環境行政의 목표로 삼고 있다(「公害對策基本法」第9條). 이 基準值가 環境基準이며 모든 環境行政은 汚染度를 이 基準이하에서 억제하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 地域環境의 汚染度가 環境基準을 초과할 경우에는 行政府는 法律上 부여된 권한을 구사함은 물론이고 立地條件이나 原燃料의 指導・勸告 기타의 수단으로서 環境汚染을 環境基準 정도로 引下시키는 責務를 지고 있다.⁸²⁾

地域環境條件으로서의 環境基準에 관하여서는 國際적으로 概念이 統一되어 있지 않다. 현재 各國立法에서 규정되고 있는 것을 살펴 보면 地域的 環境條件으로서의 環境基準에 상당하거나 유사한 개념을 가지는 것으로서 criteria(判定條件 혹은 標準), goal(目標), guideline(指針) 및 standard(規制基準)의 4종이 있다.⁸³⁾ 各國은 그 나라의 實情에 맞추어 地域環境의 評價나 規制를 위하여 그 어느 하나를 채택하고 있다.⁸⁴⁾ 日本의 「公害對策基本法」上 環境基準은 地域環境條件의 維持・改善을 위한 行政目標로서의 성격을 띠는 데 불과하며,⁸⁵⁾ 직접으로 汚染發生源에 대한 規制數

81) 金澤良雄, 「環境基準の意義」, 特輯公害, ジュリスト 458號(1970. 8. 10), p. 240; 田村浩一, 「環境基準の設定と大氣汚染防止法」, ジュリスト 408號(1968. 10. 15), p. 32.

82) 原田尙彦, 「規制の方法」, 公害の法律相談, p. 74.

83) 鈴木武雄, 「環境基準をめぐって」, 法律時報(1971. 7), pp. 38~39.

84) 鈴木武雄, 上掲論文, pp. 38~39.

85) 岩田幸基編, 公害對策基本法の解説(新日本法規, 1971), p. 165.

值로 기능하는 것은 아니다. 또 環境基準에 이르기까지의 汚染은 民事行
活에 있어서의 受忍限度를 劃하는 最大汚染許容限度를 표시하는 것도 아
니다. 이러한 意味에서는 環境基準은 公法上 및 私法上 效果를 수반하는
法概念이 아니고 오히려 行政政策의 guideline(指針)의 性格을 강하게 띠
고 있다고 할 수 있다.⁸⁶⁾

「公害對策基本法」상의 環境基準은 公害對策의 具體的 目標值로서 國家가
設定하는 것이나 그것은 본래 公害多發地域에 있어서의 環境汚染 상태의
개선을 목적으로 하고 있기 때문에 이것을 全國 一律的으로 적용하는 것
은 적당치 않다. 특히 현재 양호한 環境을 유지하고 있는 地域에 있어서
는 國家의 環境基準까지 汚染이 허용되는 것은 아니고 현재의 양호한 環
境을 유지하여야 함은 물론이다. 따라서 地方自治團體가 獨自的으로 엄격
한 環境基準을 行政目標로 삼는 것은 허용되어야 할 것이며 國家環境基準
을 상회하는 環境基準을 설정하는 것은 法理論의으로서도 허용된다고 할
수 있다.

현재 大氣汚染에 관하여는 아황산가스, 一酸化炭素, 浮遊粒子狀物質,
二酸化窒素, 光化學옥시탄트의 環境基準이 설정되어 있다.

環境基準은 環境上的 條件과 達成期間으로 이루어지고 있으며 大氣汚染
의 環境基準은 工業專用地域 車道 기타 一般公衆이 통상 생활하지 않는
地域 또는 場所에는 적용되지 않는다. 環境基準은 行政上的 목표이고 직
접 當該地域의 企業을 規制하기 위한 規制基準과는 다르나 規制基準의 개
정에 있어서 중요한 역할을 하며 기업에 대한 간접적 規制의 의미를 가진
다. 그리고 環境基準의 구체적 수치는 “사람의 健康을 保持하기 위한 濃度”
를 基本으로 하여 다음과 같은 사정이 고려되어 결정된다. 즉, 장기적인
大氣汚染의 樣態의 상세한 分析, 汚染豫測에 관한 理論的 確立, 防止技術
의 長期展望, 에너지源 및 產業構造, 國家經濟社會의 동향에 관한 現在와
將來의 推計, 人體에 대한 大氣汚染의 影響에 관한 資料 등 綜合的 考慮
가 요구된다.⁸⁷⁾

86) 原田尙彦, 前掲論文, p. 74.

(3) 排出基準

日本の環境法은 排出規制의 基本的인 方法의 하나로서 排出基準制를 채용하고 있다.

政府가 環境行政을 추진하는데 環境基準이 行政目標로 되어 있으므로 모든 環境行政은 그 地域의 汚染度를 環境基準 이하로 억제하는 것을 목표로 실시하게 된다. 그러기 위해서는 排出基準을 設定하고 汚染物質排出源의 배출량 또는 농도는 排出基準을 초과하지 아니하도록 해야 한다. 그런 의미에서 排出基準은 排出施設에서 배출되는 環境汚染의 要因이 되는 汚染物質의 最大許容量 혹은 最大許容濃度를 말하며 이를 排出基準 또는 規制基準이라고도 한다. 排出基準은 環境基準을 달성하기 위한 중요한 수단의 하나이며 그 준수를 담보하는 모든 行政措置를 規定하고 있는 現行法の 취지로 보면 公害被害의 防止 뿐 아니라 環境汚染의 防止와 좋은 環境의 보전이라는 발상에 합치한 가장 基本的인 規制라고 할 수 있다.⁸⁷⁾

行政機關이 事業者에게 排出基準을 준수하게 하는 방법에는 國家의 法令이 규정하는 手段과 地方公共團體가 규정하는 手段의 二種이 있다. 「大氣汚染防止法」을 中心으로 살펴 본다.

(가) 規制基準을 遵守시키는 方法: 國家의 法令이 事業者에게 規制基準을 준수시키는 方法에는 事業者가 操業을 開始하기 前과 操業의 開始後에 강제하는 두 가지 方法이 있다.

① 操業開始前의 方法: 公害源인 施設의 設置와 構造의 變更에는 届出(申告)을 要하는 것으로 하고 原則으로서 60 일을 경과하지 아니하면 操業을 할 수 없다고 規定하는 동시에 그 期間內에 届出書로 보아서 排出物의 汚染과 汚濁의 상태가 排出基準에 적합하지 않다고 인정되는 경우에는 計劃의 변경 또는 廢止를 명령을 할 수 있다고 규정하고 있다.

② 操業開始後의 方法: 操業開始後의 方法에는 權力的 手段과 非權力的 手段이 있다.

87) 伊藤高義, 「大氣汚染に關する環境基準」, 公害法の基礎, p. 63.

88) 松島淳吉, 「行政的規制の強制手段」, 公害法の基礎, p. 73.

첫째 權力的 手段：事業者는 特定施設의 排出口에서 排出基準에 적합치 않은 煤煙을 排出하여서는 아니되고 이에 違反한 경우에는 곧 刑罰이 課하여 진다(直罰主義). 물론 이러한 行爲가 公害犯罪을 犯하는 경우도 있을 것이나 公害犯罪은 公衆의 生命 또는 身體를 保護法益으로 하기 때문에 適用範圍가 限定되어 있다.

그러므로 이러한 處罰만으로써 公害를 防止하고 環境을 保全할 수 없다는 것은 물론이다. 그리하여 發生源의 제거를 위한 直接手段으로서 改善命令 등의 措置를 두고 있다. 즉, 事業者가 排出基準에 적합치 않은 排出物을 계속하여 排出하고 이로 인하여 사람의 健康과 生活環境에 被害를 미치고 있다고 인정되는 경우에는 그 者에 대하여 期限을 정하여 施設의 構造, 使用方法, 處理方法 등에 關하여 改善을 命하고 또는 施設의 使用의 一時停止를 命할 수 있다(「大氣汚染防止法」第14條, 「水質汚濁防止法」第13條).

여기에 있어서 改善命令 등의 履行의 確保가 문제된다. 즉, 改善命令이나 使用停止命令을 發했는데도 불구하고 事業者가 이에 따르지 않는 경우에 事業者에 대하여 行政上의 強制執行을 行할 수 있는가 하는 問題이다. 이 점에 關하여 現行法은 改善命令의 實效性은 罰則에 依하여 擔保되었다고 보고 있으며 改善命令 등의 履行을 強制하기 위하여 行政上의 強制執行의 行사는 예상치 않은 것으로 해석되고 있다. 그러나 이 점에 關한 現行 公害規制法은 罰則이 지나치게 輕할 뿐 아니라 이것을 科하는 절차에 장시간을 요하므로 이러한 間接的 強制力에 큰 기대를 건다는 것은 무리인 것 같다. 그렇다면 公權力에 依하여 課하여진 義務履行을 強制한다는 점에서 行政代執行을 行할 수 있는가가 問題된다. 일반적으로, 代執行은 代替的 作爲義務에 한하며 非代替的 義務와 不作爲義務에는 行할 수 없다고 한다.⁸⁹⁾ 그러나 어떤 除害裝置의 設置를 命하는 命令과 같이 具體的·一義的인 內容의 改善命令은 代替的 作爲義務이므로 代執行이 가능하다고 본다.

89) 具然昌, 環境法論(法文社, 1985), p. 496.

둘째, 非權力的 手段 : 公害行政의 현실에 있어서는 指導·助言·勸告와 같은 行政指導나 公害防止協定 등 非權力的 手段에 의하여 規制基準의 遵守를 유도하는 경향이 강하다. 그것은 沿革的 理由에도 근거하겠지만 改善命令 등의 權力的 手段에는 그 履行을 확보하는 制度가 충분치 않으며 또 除害裝置의 설치에는 高度의 技術과 多額의 費用을 요하는 경우가 적지 않다. 그러므로 단순한 抽象的 命令보다도 具體的이고 實現可能한 方策을 行政機關과 事業者의 協議로써 결정하는 편이 오히려 無用의 마찰을 피하고 迅速·圓滑하게 規制基準을 준수시킬 수 있게 된다. 다만 行政指導는 法律에 근거가 없는 이상 事業者의 同意를 필요로 하며 法治行政의 原則上 이것을 강제해서는 아니된다.

(나) 地方公共團體의 條例에 의한 強制手段 : 國家가 法律로서 정하는 規制基準은 全國一律의으로 적용되는 것을 원칙으로 하기 때문에 公害發生施設이 밀집되어 있는 지역에서는 이러한 일반적인 規制基準으로서는 불충분한 경우가 적지 않다. 「大氣汚染防止法」에서는 環境廳長官은 施設集合地域의 煤煙發生施設에서 발생하고 배출된 오염물질이 법령에서 정한 限度를 넘어 大氣를 汚染시키거나 汚染의 우려가 있는 경우에는 總理令으로 特別한 排出基準을 定할 수 있다(「大氣汚染防止法」3條 3項). 그러나 이러한 特別排出基準을 설정하여도 불충분한 경우에는 國家가 설정한 基準을 상회하는 基準을 都道府縣이 정할 수 있게 된다. 즉, 都道府縣은 그 區域中에서 自然的·社會的 條件으로 판단하여 國家가 全國的인 觀點으로부터 定한 排出基準으로서는 사람의 건강을 保護하고 生活環境을 保全하기 不充分하다고 인정되는 區域이 있는 경우에는 條例에 의하여 國家의 排出基準보다 엄한 基準을 설정할 수 있다. 그러나 煤煙中 煤塵 또는 有害物質에 관해서만 엄한 基準을 정할 수 있으며 黃酸化물은 제외되고 있다. 黃酸化물의 排出基準에 관하여서는 國家가 그 설정을 독점하고 있다. 그 이유는 國家가 全國的인 燃料需給의 整合性을 확보하고 計劃的으로 環境基準을 달성하려는 政策을 추진하려는 데 있다고 한다. 그리고 國家의 基準보다 엄한 排出基準을 설정하는 것은 都道府縣의 條例에 한하며 市町

村의 條例에서는 허용되지 않는다. 條例로서 國家의 基準보다 엄격한 排出基準을 설정하는 경우에도 國家의 基準과 동일한 設定方式을 택하여야 하며 濃度規制를 量規制로 변경하거나 그 逆의 方式을 채용하는 것은 인정되지 않으며 國家의 測定方法과도 同一하고 다만 基準值만을 엄히 설정할 수 있다고 해석한다.⁹⁰⁾ 그리고 地方公共團體는 國家의 規制對象이 아닌 工場·事業場에 관하여 條例로 필요한 規制를 定할 수 있다(「大氣汚染防止法」第32條, 「水質汚濁防止法」第29條). 地方公共團體에는 市·町·村도 포함한다.

條例에 의하여 國家의 排出基準보다 엄한 基準을 정할 수 있다는 「大氣汚染防止法」의 規定은 行政事務條例인 公害防止條例가 法律보다 선행되고 있다는 실정에 유래하는 것이라 할 수 있고 公害防止條例의 地域性을 인정한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 條例는 地方自治團體의 自治事務에 속하나 그 권한은 國家의 委任事務에 연유하고 있으므로 行政事務條例라고 보기보다는 「法律施行條例」, 「委任條例」의 성격을 띠고 있다고 할 것이다.⁹¹⁾

(4) 總量規制

日本에 있어서 大氣汚染을 방지하기 위하여 國家가 공장 등에 의한 煤煙排出에 規制를 가한 것은 「煤煙規制法」(1962)에서 비롯된다. 「煤煙規制法」은 煤煙中の 黃酸化物的 濃度를 一定限度로 억제하려는 濃度規制方式에 의하였다. 그러나 濃度規制方式에 의하면 黃酸化物 등의 有害物質의 排出量이 아무리 커더라도 排出口의 濃도가 許容限度 이하인 경우에는 規制에 違反되지 않기 때문에 燃料使用量의 增大에 따라 環境中에 排出되는 黃酸化物的 總量이 증가하는 것을 防止할 수 없다. 그 후 「煤煙規制法」 대신에 「大氣汚染防止法」이 制定되어 黃酸化物에 관하여는 量規制가 채용되었다. 그러나 「大氣汚染防止法」은 煤煙發生施設의 증가에 따르는 黃酸化物的 排出量의 증가를 規定하고 있지 않으며 煙突을 높이면 排出量을 증대시킬

90) 成田頼明, 「公害防止に關する法令と條例の關係」, 自治研究, 47卷 4號, p.10.

91) 山田幸男, 「公害規制の手法」, 公害法の基礎, p.40.

수 있어서 汚染地域을 확대시키는 결함이 있었다.⁹²⁾ 이러한 大氣汚染의 量規制의 불충분함을 認識한 地方自治團體가 同法の 量規制(K價値制)와 의 저축을 피하기 위하여 工場事業場을 單位로하여 黃酸化物的 總排出量을 規制하는 總量規制方式을 國家의 法律에 앞장서서 채용하였다. 예들 들어 東京都의 70年 11月の 條例改正, 三重縣의 71年の 新條例와 같은 것이다. 여기에서도 日本의 地方公共團體의 條例의 環境法分野에 있어서의 國家法律에 대한 先驅性을 볼 수 있다. 그리하여 國家도 74年「大氣汚染防止法」의 改正에 의하여 黃酸化物에 關於하여 總量規制를 채용하였고, 窒素酸化物에 關於해서는 81年「大氣汚染防止法施行令」의 改正으로 總量規制가 실시되게 되었다.

요컨대 總量規制라 함은 排出基準만으로서는 環境基準의 확보가 곤란하다고 인정되는 지역에 있어서 大氣汚染物質의 環境汚染度를 環境基準의 水準까지 引下시키기 위하여 일정한 범위의 지역에 있어서의 大氣汚染物質의 總量의 許容限度를 環境基準에 따라서 科學的으로 산정하여 排出量을 그 이하로 억제하려는 制度이다.

總量規制는 環境基準의 달성을 목표로 하여 特定工場 등에 준수를 강제하는 總量規制基準을 설정하는 方式을 채용하고 있으나, 그 기초가 되는 것은 大氣汚染防止에 있어서 是指定煤煙 總量削減計劃이다. 현재 指定煤煙으로 되어 있는 것은 黃酸化物과 窒素酸化物 두 가지 汚染物質이다. 總量削減計劃에는 削減目標量 및 計劃達成期間과 方途를 결정하게 되어 있다. 總排出量의 削減目標量은 指定地域에 있어서의 현재의 煤煙의 總排出量 및 장래 豫測되는 總排出量을 確定하고 環境基準을 달성하기 위한 地域總排出量의 許容限度를 電算式大氣汚染豫測方法에 의하여 결정한다.⁹³⁾

指定煤煙削減計劃에 따라서 各 特定工場 등에 대하여 總量規制基準이 할당된다. 總量規制基準이란 特定工場 등에 설치되어 있는 모든 煤煙發生施設에서 발생하고, 排出口로부터 大氣中에 배출되는 指定煤煙의 合計量

92) 末司光, 「總量規制の檢討」, 公害研究, 3卷 3號, pp. 45~46.

93) 牛山積, 「總量規制」, 西原道雄·木村保男編, 公害法の基礎, p. 60.

에 대하여 정한 許容限度를 말한다. 종래의 규제는 煤煙發生施設마다에 대하여 적용되었으나 總量規制基準은 공장 등을 단위로 煤煙의 排出總量을 규제하게 되어 있다.

日本の 總量規制는 環境基準을 달성하는 것을 목표로 하고 있으나 현재의 環境基準은 아직 불충분하다는 점, 規制對象이 黃酸化物和 窒素酸化物에 한정되어 있다는 점, 環境基準까지는 오염되어도 무방하다고 생각하기 쉽다는 점 등에서 總量規制의 한계를 발견할 수 있다. 또 削減目標量의 결정에 있어서는 여러 요소가 고려되므로 후퇴한 내용으로 되어 達成期間의 연장을 초래할 우려도 있다.⁹⁴⁾

(5) 自動車排氣가스의 規制

自動車로부터 排出되는 가스 중에는 一酸化炭素, 炭火水素, 窒素酸化物, 알데히드, 鉛化合物 등이 있다. 이러한 物質은 그 自體 大氣汚染物質로 人體에 악영향을 주는 有害物質일 뿐 아니라, 특히 窒素酸化物과 炭火水素는 결합하여 光化學反應을 일으켜 2次的인 大氣汚染物質인 光化學 smog를 형성한다. 光化學 smog 現象의 태반은 自動車排氣가스에 기인한다고 한다. 大都市에 있어서는 自動車臺數의 激增現象과 더불어 大氣汚染의 주된 원인이 自動車排氣가스로 되고 있다.

自動車排氣가스에 의한 大氣汚染의 防止에는 個個의 自動車排氣가스 中の 有毒가스의 排出許容限度를 결정하는 自動車排氣가스規制와 自動車自體의 生産制限, 所有制限, 運行制限을 과하는 自動車自體에 대하여 규제하는 방법이 있다. 日本의 現行 法制는 주로 自動車排氣가스를 규제하는 수단에 의거하고 있으나 自動車 製造上의 技術的 水準과의 타협에 빠지게 되기 쉽다. 「大氣汚染防止法」은 自動車排氣 中 個個의 規制對象으로서 一酸化炭素, 炭火水素, 鉛, 窒素酸化物, 粒子狀物質 기타 사람 또는 生活環境에 피해를 줄 우려있는 물질의 排出許容限度를 규정하여 규제하고 있다. 自動車排氣가스規制의 現行 法制는 2 단계의 구성을 하고 있다. 第一段階는 自動車排氣가스의 許容限度를 정하여야 하며(「大氣汚染防止法」第19條 1項),

94) 牛山積, 上揭論文, p. 61.

第二段階로서는 運輸大臣이 이 許容限度를 고려하여 「道路運送車輛法」에 의거하는 命令으로 自動車排氣가스規制에 필요한 사항을 정하게 되어 있다 (「大氣汚染防止法」第19條 2項, 「道路運送車輛法」第41條 12,).⁹⁵⁾ 즉, 運輸大臣은 許容限度의 範圍內에서 自動車の 構造上 安全을 확보하기 위하여 自動車の 保安基準을 정하여 이것을 自動車製造業者에게 의무화하고 있다. 保安基準에 미달하는 車는 運行停止, 整備命令 또는 운행이 금지된다. 自動車排氣가스規制에 관한 保安基準(「道路運送車輛法」第三章, 第46條) 중에서 가장 중요한 것은 新型車의 型式指定時의 保安기준이다. 왜냐하면 型式指定는 自動車製造業者가 新型車를 생산하는 경우에 保安基準에 합치하고 均一의 生産임을 밝히고 運輸大臣에게 신청하여 지정을 받기 때문에, 이 때의 保安基準은 장래의 大氣汚染狀況을 좌우하는 新車의 排氣가스濃度와 직결되기 때문이다. 그렇기 때문에 政府는 自動車の 保安基準을 강화하여 예정된 年度의 目標值達成에 노력하고 있다. 한편 自動車排氣가스에 포함되어 있는 鉛化合物의 대책으로서는 가솔린의 無鉛化가 추진되고 있다.

전술한 自動車排氣가스의 규제가 불충분하거나 효과를 얻지 못하는 경우에 自動車自體의 生産·所有·走行을 規制하는 강한 規制方法에 의거하지 않을 수 없다. 現行法은 自動車自體의 규제로서 自動車走行規制를 규정하고 있다. 自動車走行規制를 하기 위하여서 都道府縣知事は 交通停滯 등으로 大氣汚染의 殃及있는 交叉點 주변의 自動車排氣가스의 濃度を 測定하여야 하며, 그 결과 總理府令으로 정한 限度를 초과할 때에는 公安委員會에 대하여 「道路交通法」에 의한 交通規制(車輛의 通行禁止 등)를 요청하게 되어 있다. 또 大氣汚染이 심하여 사람의 건강 또는 生活環境에 피해가 발생할 우려가 있는 경우에는 知事は 이 사실을 公表하여 自動車運行의 自主規制를 요구하여야 하며 또는 이미 중대한 피해가 발생한 경우에는 公安委員會에 「道路交通法」에 의한 교통규제를 요청하게 되어 있다.

이처럼 自動車排氣가스는 「大氣汚染防止法」에 의한 規制와 「道路交通

95) 浦川道太郎, 「自動車排出ガスによる大氣汚染の規制」, 公害法の基礎, p. 299.

法」, 「道路運送車輛法」規制의 二元的 體系로 構成되어 있다.

3. 「水質汚濁防止法」에 의한 排出規制

(1) 立法背景

日本の 環境法은 「公害對策基本法」을 頂點으로 하고 汚染種類別로 個別法을 제정하고 있는 이른바 複數法主義를 채용하고 있기 때문에 水質汚染에 관하여서도 「水質汚濁防止法」에 의하여 規制되고 있다. 日本의 水質汚染規制法은 59年 規定된 「水質保全法」과 「工場排出規制法」에서 비롯된다. 이 法律은 1970年 「水質汚濁防止法」이 制定될 때까지 12年間 水質規制의 基本法의 역할을 해왔다. 그러나 이 法律 등은 指定水域制를 채용하고 있으나 指定水域의 數가 적을 뿐 아니라 指定이 지연되는 흠이 지적되어 「水質汚濁防止法」으로 改替되어 指定水域制가 廢止되고 全國에 一律적으로 적용되게 되었다. 그리고 이 法律 등은 水域內에 배수되는 물의 汚染度의 許容基準으로서 水質基準을 정하고 있었으나 ‘經濟調和條項’, ‘産業의 相互協和’ 등의 條項의 영향으로 水質基準의 規制値가 規制의 效果가 없을 정도로 약하여 環境惡化를 초래하게 되므로 「水質汚濁防止法」에서는 이들 조항을 삭제하는 동시에 排水基準을 확장하고 水溫度 規制의 對象으로 하는 등 적극적인 規制를 하고 있다. 또 「水質汚濁防止法」은 排水基準의 설정에 관하여 自治體의 권한을 강화하고 排水基準 不遵守者나 特定施設設置의 届出을 태만히 한 者에 대한 벌칙도 강화되고 있다.

다음에서 「水質汚濁防止法」에 의한 行政規制의 方法 및 內容을 살펴 본다.

(2) 排水基準

「水質汚濁防止法」은 排水基準制를 채용하고 있다. 排水基準이란 「大氣汚染防止法」의 排出基準에 상당한 것으로 排出水의 汚染狀態(熱에 의한 것도 포함)의 許容限度를 말한다. 排水基準의 規制對象으로 되는 것은 카드뮴 기타 사람의 건강에 피해를 발생시킬 우려가 있는 物質(有害物質)과 生活環境에 피해를 줄 우려가 있는 물의 汚染物質 두 가지 범주가 있는데 모두 總理令으로 정하게 되어 있다. 그리고 有害物質에 관하여는 종류마다, 기

타의 汚染物質에 대하여는 항목별로 각각 許容限度를 정하게 되어 있다(「水質汚濁防止法」第3條 2項). 排水基準의 설정은 總理府令으로 정하는 것이 원칙이나 都道府縣은 總理府令에 의한 排水基準이 충분치 않다고 판단되면 조례로써 보다 엄한 基準을 정할 수 있다(同法 第3條 3項). 또 總理府令의 規制對象으로 되어 있지 않은 항목과 시설에 관하여서도 條例로써 규제할 수 있다(同法 第29條). 현재 모든 都道府縣에 있어서 國家의 법령보다 엄격한 排水基準이 설정되고 있다. 한편 環境廳長은 水質汚濁防止를 위해 특히 필요하다고 인정하는 때에는 都道府縣에 대하여 基準變更 등 권고를 할 수 있다고 규정하여(同法 第4條) 政府의 후견적 역할을 명기하고 있다. 이렇듯 「水質汚濁防止法」에서는 많은 規制權限이 都道府縣에 이관되고 있는데 이것은 公害의 地域性을 고려한 단력적인 立法態度로서 평가할 수 있다. 한편 排水者에 대하여는 排水基準 遵守義務를 명기하고 同義務 違反者에 대하여는 罰則이 과하여진다.

(3) 計劃變更命令

特定施設의 設置 또는 構造의 變更의 届出이 있는 경우에 排水水의 汚染狀態가 排水基準에 적합하지 않다고 인정되는 때에는 그 届出을 수리한 날로부터 60日 이내에 한하여 그 届出한 者에 대하여 届出한 特定施設의 構造, 使用方法, 處理方法에 관한 計劃의 變更 또는 廢止를 명할 수 있다(同法 第18條). 또 届出한 指定地域內 事業場에서 배출되는 排水水의 汚濁負荷量이 總量規制基準에 적합치 않은 경우에는 60日 이내에 한하여 設置者에 대하여 事業場의 汚水 또는 廢液의 處理方法의 改善 기타 필요한 措置를 취할 것을 명할 수 있다(同法 第8條의 2). 違反者에 대하여는 罰則이 적용된다.

(4) 改善命令

都道府縣知事は 特定事業場의 排水水가 排水基準에 적합치 않을 염려가 있다고 인정되는 경우에는 排水水를 배출하는 者에게 기한을 정하여 特定施設의 構造, 使用方法, 處理方法의 改善을 명하고 또는 使用이나 排水水의 排出의 一時停止를 命할 수 있다(同法 第13條 1項). 또 都道府縣知事

는 排出水의 汚濁負荷量이 總量規制基準에 적합하지 않다고 우려되는 경우에는 當該 排出施設의 設置者에 대하여 期限을 정하여 當該 汚水 또는 廢液의 處理方法의 改善 기타 필요한 조치를 취할 것을 命할 수 있다(同法 第13條 2項). 이에 위반한 경우에는 行政罰이 課하여 진다.

(5) 緊急時의 措置命令

都道府縣知事は 當該 區域에 속하는 公共用水域의 일부에 이상한 濁水 기타 이에 準하는 사유로 水質의 汚濁이 현저하게 되어 사람의 健康 또는 生活環境에 피해가 발생할 우려가 있는 경우로서 政令에서 정한 사태가 발생한 경우에는 그 사태를 一般에게 주지시키는 同時에 總理府令에서 정한 바에 의하여 그 사태가 발생한 당해 一部地域에 排水하는 자에 대하여 기한을 정하여 排出의 量의 減少 기타 필요한 措置를 취할 것을 命할 수 있다(同法 第18條). 이에 위반한 자는 行政刑罰에 의한 處罰을 받는다.

(6) 環境基準

水質汚濁의 규제에 있어서는 大氣汚染의 규제와 같이 環境基準制가 채용되고 있다. 水質汚濁에 관한 環境基準은 水質保全行政의 목표로서 公共用水域의 水質에 관하여 달성되어야 할 基準을 定한 것인데 사람의 健康보호에 관한 環境基準과 生活環境保護에 관한 環境基準으로 분류된다. 前者의 健康項目에 관하여는 公共用 水域에 一律적으로 定적져 있다. 健康項目으로서의 環境基準은 카드뮴, 시안, 有機燐, 鉛, 크롬(六價), 砒素, 總水銀, 아루킬水銀 및 PCB의 9項目에 관하여 정해져 있으며 大部分의 항목은 日本의 水道水質基準을 고려하여 정해졌으며 水銀 및 PCB에 관하여는 魚介類에의 농축축적에 의한 피해의 발생을 고려하여 정하고 있다. 後者의 生活環境項目에 관하여는 河川, 湖沼, 海域마다 利水의 目的에 따라 水域類型을 설정하고 各 水域類型마다 汚染物質의 항목에 관하여 基準値가 설정되며 各 公共用 水域이 어느 水域類型에 해당하는가에 따라서 當該水域의 環境基準이 구체적으로 표시된다. 生活環境項目에 관하여는 PH, BOD, COD, SS, DO, 大腸菌群數, N-핵산抽出物質(海域에만 적용)의 基準이 정해져 있고 湖沼에 관하여는 富栄養化를 방지하기 위하여

全窒素 및 燐에 관한 環境基準이 정해져 있다.

(7) 總量規制

「水質汚濁防止法」도 「大氣汚染防止法」과 마찬가지로 總量規制制를 채용하고 있다. 「水質汚濁防止法」에 의하면 內閣總理大臣은 人口 및 産業의 集中 등으로 생활 또는 事業活動에 수반하여 排出되는 물이 大量으로 流入하는 廣域의 公共水域이고 排水基準만으로는 水質環境基準의 확보가 곤란하다고 인정되는 水域에 있어서는 化學的 酸素要求量 기타 指定項目에 의한 指定水域의 水質汚濁을 방지하기 위하여 指定地域에 있어서 指定項目에서 표시된 汚濁負荷量の 總量を 削減하는 基本方針을 정하여야 한다(「水質汚濁防止法」第4條의 2). 이것을 總量削減基本方針이라고 한다. 都道府縣知事は 指定地域에 있어서는 總量削減基本方針에 따라서 總量削減計劃을 정하여야 한다(同法 第4條의 2). 또 都道府縣知事は 指定地域內에 있어서는 指定地域內의 事業場에서 배출되는 排出水의 汚濁負荷量에 관하여 總量削減計劃에 따라서 總量規制基準을 정하여야 한다(同法 第4條의 5).

(8) 湖沼·內海의 汚濁防止

湖沼는 閉鎖性水域이며 汚濁物質이 축적되기 쉽고 河川이나 海域에 비해 環境基準의 達成狀況도 좋지 않다. 그리고 富榮養化의 현상이 현저해짐에 따라서 利水障害가 발생한다. 이러한 湖沼의 水質汚濁의 原因은 集水域의 産業活動으로부터 日常生活에 이르기까지 다양하며 그 水質의 보존을 위하여는 종래의 「水質汚濁防止法」에 의한 規制만으로는 불충분하게 되었다. 이리하여 제정된 것이 84年の 「湖沼水質保全特別法」이다. 이 법은 湖沼의 水質保全을 위해 水質環境基準의 확보가 艱難한 湖沼를 지정하고 當該湖沼에 관한 湖沼水質保全計劃을 策定하고, 下水道整備 등 水質保存에 기여할 事業, 各種 汚濁源에 대한 規制措置, 나아가서는 湖沼의 自然環境保護 등의 대책을 종합적·계획적으로 추진하는 것을 목적으로 하고 있다.

한편 瀨戶內海의 環境汚染에 관해서는 特別法이 制定되고 있다. 瀨戶內海는 우수한 自然景觀地인 동시에 漁業資源의 寶庫이기도 하다. 그러나

周邊에 産業·人口가 集中하여 60年 中半부터 水質汚濁이 급격히 進行되 었다. 이리하여 瀨戶內海의 水質保全을 강력히 추진할 目的으로 制定된 것이 73年의 「瀨戶內海環境保全臨時措置法」이다. 78년에는 새로운 施策이 포함된 恒久法인 「瀨戶內海環境保全特別措置法」으로 개정되어 綜合的 인 施策이 추진되고 있다. 이 법률은 特定施設의 設置許可, 水質總量規制 의 推進, 磷 및 그 化合物에 관한 排出削減, 自然海邊의 保全, 埋立의 免許 또는 承認에 있어서의 影響評價, 下水道 및 廢棄物 處理施設의 정비 등 環境保全事業에 관한 규정 등 종합적인 대책이 예정되고 있다.

4. 環境汚染防止對策

(1) 大氣汚染의 防止對策

日本에 있어서 전술한 바와 같은 大氣汚染規制의 法的 構造를 가지고 있으면서 실제로 어떠한 汚染規制對策이 실시되고 있는가를 다음에서 살펴 본다.

(가) 黃酸化物 規制對策： 黃酸化物의 排出規制는 施設單位의 排出基準과 高汚染地域에 있어서의 工場單位의 總量規制가 실시되고 있다. 施設單位의 排出基準은 K價値制라고 불리우며 排出口의 높이와 地域마다 定해진 定數 K의 값에 따라서 排出許容量이 정해진다. K의 값은 68年 12月 이래 8次에 걸쳐 개정되어 단계적으로 강화되고 있다. 工場單位의 總量規制는 工場 事業場이 집중되어 있는 지역으로서 排出基準만으로는 環境基準을 확보하기 어려운 지역에 대하여 국가가 總量規制地域으로 지정하고 都道府縣知事가 작성하는 總量削減計劃에 따라서 실시되고 있다.

黃酸化物에 의한 大氣汚染은 그 主要原因이 公장에서 사용되는 燃料中에 포함되어 있는 硫黃分의 燃燒에 의해 酸化된 것이기 때문에 發生源對策이 필요하다. 黃酸化物의 發生源對策으로서는 ① 石炭에서 LNG 가스제로의 轉換, ② 輸入燃料의 低硫黃化, ③ 重油의 脫黃, ④ 排燃脫黃 등의 對策이 강구되고 있다. 重油脫黃에 관하여는 67年 이래 直接脫黃, 間接脫黃 裝置가 건설되었다. 이러한 原重油 등의 低硫黃化, 重油脫黃의 방법을 실

시한 결과 87年度에는 內需用 重油의 平均硫黃含有率이 1.09%(67年 2.5%)까지 低下되고 있다.⁹⁶⁾ 한편 70年度부터 가동하기 시작한 排煙脫黃裝置는 그 數와 處理能力이 著실한 증가를 보여주고 있다. 이상의 대책에 의하여 亞黃酸가스로 인한 大氣汚染의 狀況은 67年의 0.059 P.P.M.을 최고치로 하여 전반적으로 감소되고 있으며 전국 大部分의 測定局에서 環境基準을 달성하는 양호한 狀況이다.⁹⁷⁾ 이러한 狀況은 1988年부터 大氣汚染(亞黃酸가스에 의한)으로 인한 公害病의 指定地域을 全面的으로 解除하고 새로운 患者의 認定은 하지 않는다고 하는 「公害健康被害補償法」의 改正(改惡)의 주요한 이유이기도 하다.⁹⁸⁾ 이와 같이 黃酸化物的 殺菌은 實效를 거두고 亞黃酸가스에 관한 한 大氣의 오염상태는 호전되었으나 高煙突擴散稀釋方式은 시정되지 않았기 때문에 今日 문제가 되고 있는 酸性雨의 要因으로 되어 있다는 것은 부정할 수가 없다. 이것은 「公害對策으로써 公害問題가 絶滅된 것이 아니고 다른 차원으로 轉位」하는 현상, 즉 「轉位效果」라고 하는 現象의 一例證으로서 주목된다.⁹⁹⁾ 그러나 環境基準 未達地域이 상존하므로 그 原因究明과 環境基準 달성에 힘써야 하겠다.

(나) 窒素酸化物 規制對策: 固定發生源에 대하여는 81年 6月 「大氣汚染防止法施行令」의 一部를 개정하여 窒素酸化物에도 總量規制制度를 도입하였다. 이리하여 總量規制地域으로서 東京都 特別區 等 地域, 橫濱市 等 地域, 大阪市 等의 地域의 三地域을 지정하고 排出基準보다 엄한 規制를 과하는 대책을 실시하고 있으나 85年度를 최저로 年平均價가 上昇 傾向에 있다. 二酸化窒素에 관한 環境基準도 지금까지의 2倍로부터 3倍로(時間當 1日 平均值가 0.02 P.P.M.으로부터 0.04~0.06 P.P.M. 이하로) 完化·개정하여 環境基準違反地域의 減소를 꾀하였으나,¹⁰⁰⁾ 85年度

96) 中本成美·彌元伸也, 前掲論文, p. 39.

97) 中本成美·彌元伸也, 前掲論文, p. 39.

98) 阿部泰隆, 「公害·環境の政策と法の課題」, 法律時報, 62卷 1號, p. 34.

99) 富井利安, 「環境法の現在と將來」, 法律時報, 62卷 1號, p. 43.

100) 阿部泰隆, 「相對的行政處分概念の提昌」, 判例評論, 283~285號(1983); 畠山武道評釋·最近の重要環境·公害判例(人間環境問題研究會編集, 有斐閣, 1987), p. 33.

에 있어서도 全測定局에서의 環境基準은 아직 달성하지 못하였다.

窒素酸化물은 燃料中の 窒素分보다도 오히려 物體이 燃燒되면서 空氣中の 窒素가 酸化됨으로써 발생하기 때문에 黃酸化물과 같이 固定發生源만의 대책으로서는 解決이 곤란하다. 東京都 特別區 等 地域의 85年度 窒素酸化물 排出量 中 約七割이 自動車로부터 배출되었고 工場에서의 排出量은 2할에 불과하다고 추정되고 있다. 그러므로 固定發生源과 移動發生源 등 모든 發生源對策을 비롯하여 각종 대책을 綜合的·계획적으로 추진할 필요가 있다.

최근 低 NO_x 燃燒技術의 진보는 괄목할 정도이며, 상당한 정도의 窒素酸化물 排出低減效果를 얻을 수 있는 燃燒技術이 이미 보급되어 있는 상태이다. 石炭燃燒가스와 같은 排氣가스에 관하여서도 종래의 集塵裝置와 結合된 脫硝方式도 채용되는 단계에까지 이르렀다.

(다) 自動車排氣가스對策： 日本의 急速한 motorization의 進展과 人口의 都市集中으로 인하여 大都市의 大氣汚染은 심각하다.¹⁰¹⁾ 특히 自動車排氣가스의 窒素酸化물로 인한 汚染은 都市의 大氣汚染의 主因을 이루고 있다.

현재 窒素酸化물에 의한 大氣汚染은 環境基準이 緩和되었는데도 불구하고 一般大氣環境에서 環境基準 達成率 50%弱, 沿道에서 70% 정도에 불과하며 近來數年間 惡化의 傾向이 계속되고 있다. 그 원인은 大型트럭의 디젤엔진의 규제가 약하다는 점, 物動의 手段으로서 自動車에게 과하게 의존하고 있다는 점, 道路位置나 構造의 결함, 自動車總量이 地域環境의 용량을 초과하고 있다는 점, 管轄權限이 여러 省廳에 分屬되어 있다는 점 그리고 對策이 國家와 地方公共團體로 二元的으로 행하여지고 있다는 점 등을 들 수 있다. 그러므로 今後 排氣가스規制 뿐 아니라 物動의 合理化, 나아가 課徵金制度의 導入과 같은 方法에 의한 自動車交通量의 總量規制를 실시할 필요가 있다. 그러기 위하여서는 現行法의 補完으로서는 불충분하며 自動車公害에 관한 特別立法이 필요하다.¹⁰²⁾

101) 日本環境廳, 環境白書(昭和 63年版), p. 204. (이하 環境白書로 인용).

현재 실시되고 있는 대책으로서는 우선 自動車 車體對策으로서 最新規制 適合車 또는 副室式디젤車 등 低公害車種에로의 대체의 촉진을 모색하고 있다. 電氣自動車 등의 低公害車에 관하여는 塵芥收集車 등 그 특성을 살리는 분야에서 보급을 추진하고, 디젤機關을 裝置한 中·大型의 트럭이나 버스의 메타놀自動車에로의 개체를 위한 시책이 강구되고 있다. 電氣自動車와 메타놀自動車에 대하여는 自動車稅와 自動車取得稅의 課稅上 特別措置가 강구되고 있다. 한편 「公害健康被害補償法」의 개정에 의하여 새로이 公害健康被害補償豫防協會의 기금을 재원으로 지역의 大氣環境 개선을 위한 각종 事業을 실시하게 되어 있는데, 그 중에 電氣自動車 등 低公害車의 보급, 排氣가스가 적은 最新規制適合車로에의 대체촉진, 大氣淨化能力을 가지는 植栽의 整備 등 각종 사업이 포함되어 있다.

(라) 기타 規制對策: 기타 大氣汚染의 원인으로 되어 있는 煤塵에 관하여는 施設의 種類 規模에 따라 排出基準이 정해져 있고, 施設이 밀집하고 汚染이 심한 地域에서는 新·增設의 시설에 대하여 보다 엄한 特別排出基準이 정해져 있다. 또 粉塵에 관하여는 堆積場 畚베아 등의 粉塵發生 施設의 構造 使用 및 管理에 관한 基準이 정해져 있다. 그러나 앞으로도 粉塵對策을 강화할 필요가 있을 것이므로 粉塵施設의 對策의 實情과 效果對策技術의 開發狀況에 관한 조사를 계속할 필요가 있다.

浮遊粒子狀物質에 관하여는 72년에 環境基準이 설정되었으나 그 달성은 아직도 저조한 상황이며 대책의 확립이 시급히 요청된다.

기타 未規制의 物質中 大氣汚染을 未然에 防止한다는 견지에서, 有害성이 있다고 우려되는 물질을 선정하여 排出濃度 環境에 대한 영향 등을 조사할 필요가 있다. 石綿은 현재 大氣中의 濃도가 그다지 크지 않으나 環境蓄積성이 높고 高濃度の 경우에는 發癌의 危險이 있는 物質이며 廣範圍하게 산용되므로 호르몬아프레히트 및 다이옥신類와 같은 有害物質과 더불어 濃度の 추이를 파악할 필요가 있다. 103)

102) 淡路剛久, 「環境問題と法の役割」, 法律時報, 62卷 1號, p. 26.

103) 環境白書, pp. 242~243.

(2) 水質汚濁 防止對策

全國 統一的인 排水基準으로서는 環境基準을 達成維持하기 곤란한 地域에 있어서는 都道府縣이 條例로서 엄한 排水基準을 설정할 수 있다고 되어 있는데, 85年 이래로 모든 都道府縣에서 法令을 상회한 排水基準이 制定되어 排水基準이 강화되고 있다. 規制對象도 全產業業種 1,100種 中 87年에는 590種으로 확대하고 있다. 그리고 트리크로로에치렌, 페트라크로로에치렌, 트리크로로에탄, 溫排水 등 未規制項目에 대하여도 조사를 실시하고 있다.

(가) 生活雜排水의 規制對策： 生活雜排水는 生活排水 중에서도 큰 負荷比率을 점하고 公共用 水域의 水質汚濁의 주요한 원인의 하나로 되어 있다. 生活排水對策의 수단으로서는 下水道(建設省管轄), 合併處理淨化槽(厚生省管轄), 地域糞尿處理施設(厚生省管轄), 農業集落排水事業 등의 실시가 있으나, 이러한 事業을 管轄이 다른 各省에게 자의로 하도록 방임하는 것은 事業의 整合性도 기할 수 없으며 二重投資가 된다. 生活排水對策은 地域的 課題이므로 地域마다 計劃을 작성하여 汚染對策目標을 설정하여 실시하는 것이 바람직하다. 지금까지의 生活排水對策으로서는 下水道의 건설을 제1로 여겨왔으나 時間과 費用이 많이 소요되었다. 그러나 淨化槽도 최근에는 성능이 향상되고 設置費用도 저렴하므로 下水道의 정비가 용이한 地域以外에서는 오히려 合併處理淨化槽를 原則으로 하는 制度로 전환할 需要가 있다. 그리고 合併處理淨化槽 活用地域에 있어서는 單獨處理淨化槽(糞尿만 處理하고 生活雜排水는 無處理로 放流하는)의 설치는 금지하고 집을 신축하거나 수거하는 방식대신에 淨化槽를 설치하는 경우에는 合併處理淨化槽의 설치를 의무화할 需要가 있다. 先進諸外國에서는 生活雜排水의 無處理放流는 禁止되고 있다. 이에 따라서 厚生省은 合併處理淨化槽와 單獨處理淨化槽의 設置費用의 差額을 補助하는 制度를 실시하고 있다. 104)

한편 下水道事業은 生活雜排水對策의 一環으로 계속 推進되고 있다. 現

104) 阿部泰隆, 「生活雜排水對策의 法的課題」, 公害と對策, 25卷, 7·8號.

行의 第6次 下水道整備 五個年計劃은 總事業費 12兆 2,000萬圓을 투입하여 公害防止計劃, 閉鎖性地域에 있어서의 總量削減計劃 및 湖沼水域保全計劃에의 對處, 水質環境基準의 達成, 下水道의 地方都市에의 보급·추진, 市街地 등에 있어서의 浸水の 防除, 農漁村의 下水處理水와 下水汚泥의 有效利用의 촉진 등을 목표로 下水道의 整備計劃이 추진되고 있다.¹⁰⁵⁾

(나) 閉鎖性水域 汚濁防止對策: 근년에 日本의 水質汚濁狀況을 보면 背後地에 汚濁源이 있는 內海, 內灣, 湖沼 등의 閉鎖的 水域은 流入하는 汚染物의 汚濁負荷가 크고 蓄積되기 쉽기 때문에 他水域에 比해 環境基準의 達成率이 여견히 낮다. 또 閉鎖性 水域에는 窒素, 磷 등을 포함하는 물질이 유입하여 富榮養化 또는 赤潮의 원인이 되고 있다.

閉鎖性水域의 水質保全對策으로서는 그 水域에 유입하는 汚濁負荷量의 總量을 효과적으로 삭감하는 것이 필요하다. 이리하여 78年「水質汚濁防止法」을 改正하여 廣域의인 閉鎖性水域의 水質環境基準을 확보하는 것을 목표로 하여 當該 水域의 COD의 汚濁負荷量을 全體적으로 削減하려는 水質總量規制를 실시하고 있다. 總量計劃은 年次的으로 강화되어 현재는 89年度를 目標年度로 하는 內閣의 새로운 總量削減方針에 따라 關係都道府縣이 작성한 總量削減計劃이 策定되어 있다. 이 計劃은 89年度의 發生源別의 削減目標量, 一定規模 以上の 工場·事業場의 排水에 관한 總量規制의 적용, 下水道의 整備 등 汚濁負荷量 削減對策을 추진하도록 되어 있다.

그러나 削減基本方針의 數值가 약하고 例外가 많다는 점, 排水量의 一定이상 的 施設에만 적용된다는 점, 그리고 湖沼沿岸의 이용에까지 규제가 미치지 않는다는 점에서 실효가 나타나고 있지 않다. 최근에는 이른바 워터프론트(water front) 開發로 東京灣과 大阪灣 등의 灣岸의 環境破壞와 灣內의 水質惡化가 우려되고 있다. 이러한 閉鎖性水域에서는 海岸全體를 對象으로 하는 綜合管理와 環境保全의 手法이 필요하다.¹⁰⁶⁾

105) 環境白書, p. 244.

106) 淡路剛久, 「東京灣開發と環境政策」, 環境科學會誌, 1卷 2號(1988), p. 141 이하.

(다) 富榮養化對策： 富榮養化對策으로서는 要因物質에 관한 環境上 目標을 세우기 위하여 湖沼에 대하여는 富榮養化의 要因物質인 窒素 및 磷에 관한 環境基準을 정하여 고시하고 湖沼에 관한 類型指定이 실시되고 있다. 한편 湖沼에 대한 窒素 및 磷의 一般排水基準을 정하고 排水基準適用湖沼를 指定하여 排水規制를 하고 있다.

海域에 대하여는 「瀨戶內海環境保全特別措置法」 및 「瀨戶內海環境保全計劃」에 의하여 89年度를 目標年度로 하는 磷 및 化合物의 削減指導 등 富榮養化防止對策을 계속 추진하고 있다. 窒素의 삭감에 대하여는 研究中에 있다. 요컨대 窒素 및 磷의 본격적인 削減計劃은 금후의 과제인 것 같다. 政府는 이 削減計劃의 충실을 기하기 위하여 瀨戶內海富榮養化防止對策, 赤潮對策調查, 靑潮의 發生機構의 解明에 관한 調查, 瀨戶內海 沼岸 域의 環境變化와 藻類에 관한 調查 등을 실시하고 있다.

(3) 기타 汚染物質의 規則

新素材의 開發, 性能未詳의 새로운 化學的 物質로 인하여 우리의 환경 建康은 不知不識간에 막대한 위협을 받고 있다. 化學的 物質에 관하여서는 「化學物質의 審査 및 製造等의 規制에 관한 法律」에 의하여 特定化學 物質에 관한 製造 등에 관한 規制를 해왔으나 化學物質의 安全確保對策에 관한 國際的 動向에 對應하면서 高蓄積性은 없으나 難分解性이고 慢性毒 性的의 의심이 있는 化學物質(指定化學物質)에 대하여도 所要의 對策을 강 구하기 위하여 同法을 改正하여 事前審査制度의 充實·改善 및 事後管理 制度를 도모했다(87年 4月 施行). 현재 指定化學物質로서 트리크로로에 치렌 등 12物質이 指定되어 있다. 産業活動의 高度化, 消費의 다양화에 따라 今後 化學物質의 使用擴大가 예상된다. 특히 트리크로로에치렌에 의 한 地下水汚染, 水銀에 의한 市街地 土壤汚染 등 종래 주목밖에 있던 새로 운 環境媒體에 대한 오염이 顕재化되고 있다. 마이크로엘렉트로닉스, 新 素材, 바이오메크노로지와 같은 尖端技術分野에 있어서는 환경영향이 분 명치 않은 多種類의 化學物質等이 生産·流通·使用의 各段階에서 環境中 에 排出되거나 處理困難한 廢棄物을 발생할 가능성이 있다. 일반적으로도

技術革新의 진전에 따라 새로운 物質의 사용이 급증하는 경향이 있기 때문에 環境基準의 設定과 排出規制의 실시와 같은 종래의 對應策과는 다른 시책으로의 方向轉換이 필요하게 되었다.¹⁰⁷⁾

環境廳에 設置한 「環境技術會議」의 報告書(84年 4月)에서 尖端技術에 속하는 化學物質의 污染對策은 事業者와 行政이 제휴하여 새로운 污染可能性을 정확히 把握·評價(risk assessment)하고 生産·流通·使用·廢棄의 各段階를 통하여 綜合的인 施策을 講究하는 것(risk management)이 基本이 되어야 한다고 지적한 것도 污染對策의 새로운 方向을 보여주는 것이라고 하겠다.

尖端技術에 관한 具體的 措置로서는 使用物質에 관한 情報나 環境영향에 관한 科學的 識見을 정리하고 環境오염의 우려가 있는 物質에 관한 精確한 monitoring 을 행하면서 事業者에 의한 安全確保·回收·分別廢棄의 촉진 등을 포함한 綜合的인 未然防止對策을 펴고 있다.

또 尖端科學分野만 아니라 環境오염의 可能性 있는 化學物質은 非意圖的으로 生成되는 化合物을 포함하여 상당한 數로 증가하고 있다. 化學物質의 排出形態는 製造·流通·使用·廢棄의 모든 단계에서 排出되며 그 污染形態는 大氣, 물, 土壤이라는 複數의 環境媒體가 오염되고 있다. 그렇기 때문에 化學物質에 관한 污染規制對策은 다양한 化學物質에 관한 情報의 整備, 對策의 對象으로 되는 物質의 優先順位決定, 環境媒體를 통한 오염의 영향을 綜合的으로 評價하고 管理하는 手法(cross media approach)을 확립할 필요가 있다.

近來 尖端科學의 눈부신 發達, 新素材의 發見 등으로 性能이 완전히 解明되지 않고 環境오염의 위험이 높은 化學物質이 製造·流通·使用·廢棄의 各段階에서 대량으로 排出되고 있다. 人間은 不知不識間에 化學物質로 인한 破壞的 污染에 직면하고 있다. 그러므로 日本이 推進中에 있는 化學物質의 事前審査制 및 事後管理制는 環境오염 事前防止의 의미에서는 물론이고 事後鎮壓에 있어서도 精實하게 요구되는 새로운 排出規制의 수단이

107) 環境白書, p.152.

다. 日本의 化學物質에 대한 對策은 이제 시작된 감이 없지 않으나 새로운 環境汚染의 事前對策實施의 先驅로서 주목된다.

(4) 環境汚染의 國際化에 대한 對應

環境行政이라면 排出規制行政과 直接·間接 관계를 맺지 않는 것이 없으며 環境汚染의 國際化와 더불어 一國의 環境政策이 地球의 環境問題와 直·間接으로 관계를 맺지 않는 것이 없다. 그러므로 國內環境問題, 특히 範圍를 좁혀서 排出規制도 地球環境問題의 一環으로서의 의미를 갖게 된다.¹⁰⁸⁾

地球의 오존層의 破壞의 원인으로 되어 있는 프레온가스의 문제도 製造·使用의 制限, 代替物質의 開發 등 國際的 협력없이 문제는 해결되지 않는다.¹⁰⁹⁾

현재 프레온가스문제에 대하여서는 빈 條約, 몬트리올協定書로써 生産·消費削減, 그리고 今年에는 2000년까지의 全廢를 約定하는 條約이 성립하여 國際協力の 틀이 構築되었다. 日本의 對應은 오존層 破壞의 原因으로 되어 있는 特定프레온 및 特定하론에 관하여 1988년에 「指定物質의 規制等에 의한 오존層의 侵害에 관한 法律」이 制定되어 이러한 物質의 製造·使用을 규제하여 國際的 協力에 나서고 있다.

CO₂가 地球의 溫室效果에 관계가 있다는 것이 科學者들의 거의 일치된 견해인 것 같다. 그러나 地球規模로 발생하는 不可逆的인 環境의 變動은 科學的으로 確실한 知見을 기다려 對策을 세워서는 뒤늦은 감이 있다. 그러므로 현재까지의 科學的 知識을 토대로 周到한 對策을 세울 필요가 있다. 그런 뜻에서 넌전의 和蘭政府 主權의 CO₂ 對策國際會議에 日本政府가 消極的 姿勢를 취한 것은 유감이라 아니할 수 없다. CO₂ 문제를 해결하기 위해서는 當分間 CO₂ 大量排出國 및 排出可能性있는 國家를 當事者國으로 하여 CO₂의 總量規制와 各國의 許容基準量에 관한 國際協定 내지 條約을 締結하는 것이 필요하다. 日本에 있어서는 特定地域의 黃酸化物 및 窒素酸化物, 그리고 特定地域의 水質에 관하여 COD를 지표로 試行的으로 總

108) 宮本憲一, 「國際化時代の環境政策」, 公害研究, 19卷 1號(1989), p. 22 이하.

109) Anderson, 「成層圈オゾンの保護・アメリカの努力」, 公害研究, 18卷 2號, p. 2 이하.

量規制가 實施되고 있다. 그러나 그것은 國內의 環境基準의 達成을 目標로 하고 있으며 地球의 溫室效果防止는 고려되어 있지 않다. CO₂는 化石燃料의 燃燒에 수반하여 不可避的으로 발생하기 때문에 CO₂의 억제는 현재로서는 化石燃料의 使用制限의 수단에 의할 수 밖에 없다. 代替에너지로서의 原子力은 새로운 放射性문제, 放射性廢棄物문제와 같은 새 汚染문제를 안고 있음을 유의하여야 한다.

CO₂의 使用制限의 手段으로서 各 排出源에 대하여 排出量이 할당된 경우에 그 排出量의 全部 또는 一部를 賣買 또는 賃貸의 形式으로 處分하는 것을 企業間에서 인정하는 새로운 手法이 提唱되고 있다.¹¹⁰⁾ 즉, 排出量을 排水權으로 파악하고 排水權을 去來의 對象으로 하는 것이다.¹¹¹⁾ 또 이러한 排出權의 去來는 各國의 政府間 또는 各國의 排出企業間의 直接去來로 인정하려는 方案도 提案되고 있다.¹¹²⁾ 이러한 提案은 總量規制方法論과 관련되는 문제이기도 하다. 그러므로 이 提案을 받아들이기 위해서는 지금까지의 總量規制의 경험을 土臺로 排出權이나 埋立權의 處分과 같은 새로운 規制方法을 導入할 수도 있을 것이다. 이렇듯 CO₂의 國際的 削減計劃은 國內法의 規制方法의 成否와 直結되어 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 酸性雨對策에 있어서도 마찬가지라고 생각된다.

결론적으로 日本의 公害行政은 아직 정제되어 있거나 후퇴한 部分이 남아 있으며 그 주요한 原因은 產業界의 環境汚染 내지 公害에 대한 否定的인 視角에 있다고 할 수 있으며 이와 타협한 環境行政에도 기인한다고 볼 수 있다. 즉 窒素酸化物의 環境基準은 緩和 또는 下向改訂되고 있으나 아직도 未達地域이 大部分이다. 窒素酸化物防止에 효과가 있는 것은 디젤車對策이지만 產業界의 반대로 이것이 지연되고 있다. 또 「公害健康被害補償法」의 改正도 표면적 理由는 亞黃酸가스狀態의 好轉에 있다고 하나 실은

110) 岩田喜久男·日引總, 「環境保全制度としての讓渡性開發權制度」, 環境科學會誌, 1卷 2號, p.91 이하.

111) 日引總·森田恒幸·岩田喜久男, 「地球溫暖化對策への經濟的手段の導入について」, 環境科學會誌, 2卷 4號(1989), p.237.

112) 泉邦彦, 「フロンガス汚染とオゾン層保護の課題」, 公害研究, 18卷 2號(1988), p.7 이하.

産業界의 費用負擔問題가 眞率한 理由라고 한다. 環境影響評價法도 産業界의 抵抗에 부딪쳐 立法이 流産되고 말았으며, 결국 閣議決定의 요강을 작성하여 현실을 이끌고 있다. 조속한 立法이 요망된다.

IV. 우리나라에서의 排出規制行政의 法的 構造와 改善方向

1. 「環境保全法」의 排出規制行政

環境保全法은 1977년 12월 31일 제정되어 1979년 12월 28일, 1981년 12월 31일, 1982년 12월 31일, 그리고 1986년 12월 31일에 개정되어서 오늘날에 이르고 있다. 「環境保全法」은 가장 중요한 우리나라의 環境法律이다.

「環境保全法」은 環境基準, 環境影響評價, 그리고 몇가지의 個別對策行政을 규정하고 있으나 그 중 排出規制行政이 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 여기서는 環境基準의 설정과 同法이 채택하고 있는 排出規制手段을 중심으로 검토하기로 한다.

(1) 環境基準의 設定과 維持

環境處長官은 快適한 環境을 보전하고 환경오염으로부터 사람의 健康을 보호함에 필요한 環境基準을 設定하는데(제 4조 1항), 環境基準의 設定項目 기타 필요한 사항을 國務總理令으로 정한다(동 2항).

그리고, 서울特別市長·直轄市長 또는 道知事は 지역환경의 특수성을 감안하여 필요하다고 인정하는 경우에는 環境處長官의 승인을 얻어 별도의 環境基準, 즉, 地域環境基準을 설정할 수 있다(제 4조 3항).

國家 및 지방자치단체는 環境基準이 적절히 維持되도록 하여야 하는데 法令의 제정, 행정계획의 수립 및 사업의 집행에 있어서 環境條件惡化의 예방 및 그 요인의 제거, 環境條件惡化의 예방 및 그 요인의 제거, 環境基準地域의 原狀回復, 새로운 科學技術의 사용으로 인한 環境公害의 事前豫防 및 環境汚染防止를 위한 財源의 適正配分을 고려하여야 한다(제 4조의 2).

「環境保全法」시행규칙 별표 5에 설정된 環境基準은 다음과 같다.

環境基準

1. 대기

설정항목	기		준
아황산가스 (SO ₂)	연간평균치 24시간 평균치	0.05ppm 이하 0.15ppm 이하	(연간 3회 이상 초과하여서는 아니된다)
일산화탄소 (CO)	1개월평균치 8시간 평균치	8 ppm 이하 20 ppm 이하	(연간 3회 이상 초과하여서는 아니된다)
질소산화물 (NO _x)	연간평균치 1시간 평균치	0.05ppm 이하 0.15ppm 이하	(연간 3회 이상 초과하여서는 아니된다)
부유분진 (TSP)	연간평균치 24시간 평균치	150 μ g/m ³ 이하 300 μ g/m ³ 이하	(연간 3회 이상 초과하여서는 아니된다)
옥시단트 (O ₃)	연간평균치 1시간 평균치	0.02ppm 이하 0.1 ppm 이하	(연간 3회 이상 초과하여서는 아니된다)
탄화수소 (HC)	연간평균치 1시간 평균치	3 ppm 이하 10 ppm 이하	(연간 3회 이상 초과하여서는 아니된다)

2. 소음

(단위 : Leq dB(A))

지역구분	적용대상지역	기		준
		낮(06:00~22:00)	밤(22:00~06:00)	
일반지역	“가”지역	50		40
	“나”지역	55		45
	“다”지역	65		55
	“라”지역	70		65
도로변지역	“가” 및 “나”지역	65		55
	“다”지역	70		60
	“라”지역	75		70

주 : 1. 지역구분별 적용대상지역의 구분은 다음과 같다.

가. “가”지역

- (1) 국토이용관리법 제 6조의 규정에 의한 자연환경보전지역, 관광휴양지역 및 취락지역 중 주거지구
- (2) 도시계획법 제17조의 규정에 의한 녹지지역
- (3) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 주거전용지역
- (4) 의료법 제 3조의 규정에 의한 종합병원의 부지경계에서 50미터이내의

지역

- (5) 교육법 제81조의 규정에 의한 학교의 부지경계에서 50미터이내의 지역
나. “나”지역
 - (1) 국토이용관리법 제 6조의 규정에 의한 취락지역중 주거지구이외의 지구
 - (2) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 주거지역 및 준주거지역
- 다. “다”지역
 - (1) 도시계획법 제17조의 규정에 의한 상업지역
 - (2) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 준공업지역
- 라. “라”지역
 - (1) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 공업지역 및 전용공업지역
 - (2) 국토이용관리법 제 6조의 규정에 의한 공업지역
- 2. 도로라 함은 1종렬의 자동차(2륜자동차를 제외한다)가 안전하고 원활하게 주행하기 위하여 필요한 일정폭의 차선을 가진 2차선이상의 도로를 말한다.
- 3. 이 소음환경기준은 항공기소음, 철도소음 및 건설작업소음에는 적용하지 아니한다.

3. 수 질

가. 하천 및 호소

구분	등급	이용목적별 적용대상	기 준					
			수소이온 농도 (pH)	생물화학적 산소요구량 (BOD) (mg/l)	화학적산소 요구량 (COD) (mg/l)	부유 물질 (SS) (mg/l)	용 소 량 (DO) (mg/l)	대장균 농도 (MPN/ 100ml)
생 물 학 적 관 측 경	I	상수원수 1급 자연환경보전	6.5~8.5	1 이하	1 이하	25이하 (1)	7.5이상	50이하
	II	상수원수 2급 수산용수 1급 수영용수	6.5~8.5	3 이하	3 이하	25이하 (5)	5 이상	1,000 이하
	III	상수원수 3급 수산용수 2급 공업용수 1급	6.5~8.5	6 이하	6 이하	25이하 (15)	5 이상	5,000 이하
	IV	공업용수 2급 농업용수	6.0~8.5	8 이하	8 이하	100이하 (15)	2 이상	—
	V	공업용수 3급 생활환경보전	6.0~8.5	10이하	10이하	쓰레기 등이 떠 있지 아 니할 것	2 이상	—
사람의 건강보 호	전 수 역	카드뮴(Cd) : 0.01mg/l 이하 시안(CN) : 검출되어서는 안됨 유기인 : 검출되어서는 안됨 연(Pb) : 0.1mg/l 이하 6가크롬(Cr ⁶⁺) : 0.05mg/l 이하		비소(As) : 0.05mg/l 이하 수은(Hg) : 검출되어서는 안됨 포리크로리베이트비페닐(PCB) : 검출되어서는 안됨				

주 : 1. 호소의 경우 생물화학적산소요구량기준은 적용하지 아니하고, 부유물질
량 기준은 ()내의 기준을 적용한다.

2. 수산용수 1 급: 빈부수성수역의 수산생물용
3. 수산용수 2 급: 중부수성수역의 수산생물용
4. 자연환경보전: 자연경관등의 환경보전
5. 상수원수 1 급: 여과등에 의한 간이정수처리후 사용
6. 상수원수 2 급: 침전여과등에 의한 일반적 정수처리후 사용
7. 상수원수 3 급: 전처리등을 거친 고도의 정수처리후 사용
8. 공업용수 1 급: 침전등에 의한 통상의 정수처리후 사용
9. 공업용수 2 급: 약품처리등 고도의 정수처리후 사용
10. 공업용수 3 급: 특수한 정수처리후 사용
11. 생활환경보전: 국민의 일상생활에 불편감을 주지 아니할 정도

나. 해역

등급	기준							특정유해물질	
	수소이온농도 (pH)	화학적산소요구량 (COD) (mg/l)	용존산소량 (DO) (%)	부유물질량 (SS) (mg/l)	대장균군수 (MPN/100ml)	노말배양추출물질 (유분) (mg/l)	총질소 (mg/l)		총 인 (mg/l)
I	7.8~8.3	1 이하	포화율 95이상	10이하	200이하	검출되어서는안됨	0.05 이하	0.007 이하	6가크롬 (Cr ⁶⁺): 0.05이하 비소(As): 0.05이하 카드뮴 (Cd): 0.01이하 연(Pb): 0.1이하 구리 (Cu): 0.02이하 시안(CN) 유기인·수은(Hg) 포리크로리네이트드비페닐 (PCB): 검출되어서는 안됨
II	6.5~8.5	2 이하	포화율 85이상	25이하	1,000 이하	검출되어서는안됨	0.1 이하	0.015 이하	
III	6.5~8.5	4 이하	포화율 80이상	—	—	—	0.2 이하	0.03 이하	

- 주: 1. DO를 농도로 표시하는 경우에는 등급 I은 6mg/l, 등급 II와 등급 III은 5 mg/l 이상이어야 한다.
2. 등급 I은 수산생물의 서식, 양식 및 산란에 적합한 수질을 말한다.
 3. 등급 II는 해수욕장 해양에서의 관광 및 여가선용과 등급 I 외의 수산생물에 적합한 수질을 말한다.
 4. 등급 III은 공업용수, 선박의 정박등 기타 용도로 이용되는 수질을 말한다.
 5. 총질소는 NO₂-N, NO₃-N, NH₃-N의 합계를 말한다.
 6. 총인은 PO₄-P의 형태를 말한다.

(2) 排出基準의 設定

排出施設은 대기·수질·토양을 오염하거나 소음·진동·악취 등으로

국민의 건강과 생활환경에 피해를 주거나 또는 줄 우려가 있는 오염물질 등을 排出하는 施設物, 機械·器具 기타 物體로서 國務總理令으로 정하는 것을 의미하는 데(제2조 12), 排出施設에서 배출되는 汚染物質과 악취 및 기계·기구 등에서 발생하는 소음·진동의 排出許容基準은 國務總理令으로 정한다(제14조 1항). 다만 環境處長官은 特別對策地域에 대하여 環境汚染防止上 필요하다고 인정하는 때에는 보다 엄격한 排出許容基準을 정할 수 있다(제14조 ②). 뿐만 아니라 特別對策地域에 이처럼 엄격한 排出許容基準을 적용하여도 地域環境基準을 유지하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 環境處長官은 그 特別對策地域內에 새로이 설치되는 排出施設에 대하여 特別排出許容基準을 정할 수 있다(제14조 ③). 排出基準은 環境保全法 시행규칙 별표 6에 규정되어 있다.

排出基準

1. 가 스

오염물질	배출시설	배출구허용기준
암모니아 일산화탄소	모든 배출시설	250ppm 이하
	가. 열공급시설 (1) 액체연료 사용시설 (2) 고체연료 사용시설	350(4)ppm 이하 400(6)ppm 이하
염화수소	나. 조각시설 및 시멘트 소성로	600(12)ppm 이하
	가. 화학제품 제조·정제 및 가공시설 나. 조각시설	50ppm 이하 100(12)ppm 이하
염소	다. 기타시설	25ppm 이하
	가. 조각시설 나. 기타시설	100(12)ppm 이하 10ppm 이하
황산화물(SO ₂ 로서)	가. 열공급시설 (1) 저유황유 사용지역내의 배출시설 (가) 액체연료 사용시설	850(4)ppm 이하 1,400(4)ppm이하
	1) 유황분 1.6%이하 사용시설	
	2) 유황분 1.6% 초과 2.5	

오염물질	배출시설	배출구허용기준
	% 이하 사용시설	
	(나) 고체연료 사용시설	
	1) 국내에서 생산되는 무연탄(발열량 3,800Kcal/kg 이하)을 사용하는 기존 화력발전시설	1,200(6)ppm 이하
	2) 기타 고체연료 사용시설	700(6)ppm 이하
	(2) 기타지역내의 배출시설	
	(가) 액체연료 사용시설	1,950(4)ppm 이하
	(나) 고체연료 사용시설	
	1) 국내에서 생산되는 무연탄(발열량 3,800Kcal/kg 이하)을 사용하는 기존 화력발전시설	1,700(6)ppm 이하
	2) 기타 고체연료 사용시설	700(6)ppm 이하
	나. 황산제조시설	700(12)ppm 이하
	다. 동제련시설	1,500(12)ppm 이하
	라. 연제련시설	1,600ppm 이하
	마. 아비산제조시설	1,800ppm 이하
	바. 기타시설	800ppm 이하
질소산화물(NO ₂ 로서)	가. 액체연료 사용시설	250(4)ppm 이하
	나. 고체연료 사용시설	350(6)ppm 이하
	다. 기타시설	300ppm 이하
이황화탄소	모든 배출시설	120ppm 이하
포름알데히드	모든 배출시설	50ppm 이하
황화수소	모든 배출시설	30ppm 이하
불소화합물(F로서)	모든 배출시설	10ppm 이하
카드뮴화합물(Cd로서)	모든 배출시설	1.0mg/Sm ³ 이하
연화합물(Pb로서)	가. 비철금속용해로·용광로 및 정련시설	30mg/Sm ³ 이하
	나. 기타시설	20mg/Sm ³ 이하
시아나화합물(CN로서)	모든 배출시설	10ppm 이하
브롬화합물(Br로서)	모든 배출시설	10ppm 이하
벤젠화합물(C ₆ H ₆ 로서)	모든 배출시설	200ppm 이하
크롬화합물(Cr로서)	모든 배출시설	1.0mg/Sm ³ 이하
동화합물(Cu로서)	가. 동제련시설	30mg/Sm ³ 이하

오염물질	배출시설	배출구허용기준
페놀화합물(C ₆ H ₅ OH)	나. 기타시설	20mg/Sm ³ 이하
비소화합물(As로서)	모든 배출시설	10ppm 이하
아연화합물(Zn로서)	모든 배출시설	3ppm 이하
	가. 금속제련·전기 및 조각시설	50mg/Sm ³ 이하
	나. 기타시설	10mg/Sm ³ 이하
니켈 및 그 화합물	모든 배출시설	20mg/Sm ³ 이하

주: 배출구허용기준의 ()는 표준산소 농도(O₂%)를 말한다.

2. 분진·매연

가. 분진

배출시설	배출구허용기준
(1) 열공급시설	
(가) 액체연료 사용시설	
1) 배출가스량이 200,000m ³ /시간이상의 시설	150(4)mg/Sm ³ 이하
2) 배출가스량이 30,000m ³ /시간이상 200,000m ³ /시간미만의 시설	200(4)mg/Sm ³ 이하
3) 배출가스량이 6,000m ³ /시간이상 30,000m ³ /시간미만의 시설	250(4)mg/Sm ³ 이하
4) 배출가스량이 600m ³ /시간이상 6,000m ³ /시간미만의 시설	350(4)mg/Sm ³ 이하
5) 배출가스량이 600m ³ /시간미만의 시설	500(4)mg/Sm ³ 이하
(나) 고체연료 사용시설	
1) 배출가스량이 30,000m ³ /시간이상의 시설	250(6)mg/Sm ³ 이하
2) 배출가스량이 6,000mg/시간이상 30,000m ³ /시간미만의 시설	300(6)mg/Sm ³ 이하
3) 배출가스량이 600m ³ /시간이상 6,000m ³ /시간미만의 시설	350(6)mg/Sm ³ 이하
4) 배출가스량이 600m ³ /시간미만의 시설	450(6)mg/Sm ³ 이하
(2) 조각시설	
(가) 배출가스량이 20,000m ³ /시간이상의 시설	150(12)mg/Sm ³ 이하
(나) 배출가스량이 20,000m ³ /시간미만의 시설	300(12)mg/Sm ³ 이하
(3) 금속용융·제련·열처리 및 표면처리 시설, 화학제품제조·정제시설, 황성탄제조시설, 석탄·석탄제품제조시설	200mg/Sm ³ 이하

배출시설	배출구허용기준
(4) 요업제품 제조시설, 유리의 제조·부식시설의 용융로	150(10)mg/Sm ³ 이하
(5) 시멘트 제조시설의 소성로	300(13)mg/Sm ³ 이하
(6) 기타 배출시설	300mg/Sm ³ 이하

주: 1. 배출구허용기준의 ()는 표준산소농도(O₂%)를 말한다.
 2. 열공급시설 및 조각시설에 대한 배출허용기준적용 배출가스량 산정은 시설용량으로 한다. 다만, 시설의 고장 등을 대비하여 예비로 설치된 시설의 시설용량은 포함하지 아니한다.

나. 비산분진 2mg/Sm³ 이하

다. 매연

링겔만 비탁표 2도이하. 다만, 점화 또는 화충정비할 때에는 11월부터 2월까지는 1시간당 3분, 3월부터 10월까지에는 1시간당 1분 이내 배출되는 매연에 대하여는 그러하지 아니하다.

3. 소 음

대상소음도에서 다음 표에 의하여 보정한 평가소음도가 50 dB(A) 이하일 것.

보정표		
항 목	내 용	보정치
충격음	충격음성분이 있을 경우	+5
관련시간대에 대한 측정소음 발생시간의 백분율	50%이상	0
	25%이상 50%미만	-5
	12.5%이상 25% 미만	-10
	12.5% 미만	-15
시간별	(낮) 06:00~18:00	0
	(저녁) 18:00~24:00	+5
	(밤) 24:00~익일 06:00	+10
지역별	가. 도시지역	
	(1) 주거전용지역, 녹지지역, 의료법에 의한 종합병원 및 교육법에 의한 학교의 부지경계에서 50미터 이내의 지역	0
	(2) 주거지역, 준주거지역	-5
	(3) 상업지역, 준공업지역	-15
	(4) 공업지역, 전용공업지역	-20
	나. 산림보전지역, 자연환경보전지역, 관광휴양지역, 취락 지역 중 주거지구	0
다. 취락지역 중 주거지구 외의 지구, 수산자원보전지역,	-10	

항 목	내 용	보정치
	경지지역, 개발촉진지역, 유보지역 라. 공업지역	-20

주 : 1. 관련시간대는 낮은 8시간, 저녁은 4시간, 밤은 2시간으로 한다.
2. 지역별 구분은 국토이용관리법에 의하며, 도시지역은 도시계획법에 의한다.

4. 진 동

대상진동레벨에서 다음 표에 의하여 보정한 평가진동레벨이 60dB(V)이하일 것

보 정 표		
항 목	내 용	보정치
관련시간대에 대한 측정진동 발생시간의 백분율	50%이상 25%이상 50%미만 25%미만	0 -5 -10
시간별	(낮) 06:00~22:00 (밤) 22:00~06:00	0 +5
지역별	가. 도시지역 (1) 주거전용지역, 녹지지역, 의료법에 의한 종합병원 및 교육법에 의한 학교의 부지 경계선에서 50미터 이내의 지역 (2) 주거지역, 준주거지역 (3) 상업지역, 준공업지역 (4) 공업지역, 전용공업지역 나. 산림보전지역, 자연환경보전지역, 관광휴양지역, 취락지역 중 주거지구 다. 취락지역 중 주거지구 외의 지구, 수산자원보전지역, 경지지역, 개발촉진지역, 유보지역 라. 공업지역	0 -5 -10 -15 0 -5 -15

주 : 1. 관련시간대는 낮은 8시간, 밤은 3시간으로 한다.
2. 지역별 구분은 국토이용관리법에 의하며, 도시지역은 도시계획법에 의한다.

5. 악 취

환경오염공정시험법의 관능법 및 식염수법으로 측정하여 관능법은 2도 이하, 식염수법은 30 이하일 것.

6. 폐수

항목 지역	수소산화물	생화학적산소	화학적산소	부유물질량	노말액산추출물질 함유량	산추출유지류	폐놀류 함유량	시안화물 함유량	크롬 함유량	아연 함유량	동 함유량
	농도	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)
청정	5.8~8.6	50 이하	50 이하	50 이하	1 이하	5 이하	1 이하	0.2 이하	0.5 이하	1 이하	0.5 이하
가	5.8~8.6	100 이하	100 이하	100 이하	5 이하	30 이하	5 이하	1 이하	2 이하	5 이하	3 이하
나	5.8~8.6	150 이하	150 이하	150 이하	5 이하	30 이하	5 이하	1 이하	2 이하	5 이하	3 이하
다	5.8~8.6	200 이하	200 이하	200 이하	5 이하	30 이하	5 이하	1 이하	2 이하	5 이하	3 이하
특례	5.0~9.0	300 이하	300 이하	300 이하	10 이하	50 이하	5 이하	1 이하	5 이하	10 이하	5 이하

항목 지역	카드뮴 함유량	수은 함유량	유기인 함유량	비소 함유량	연 크롬 함유량	6가 용해성 크롬 함유량	불소 함유량	PCB 함유량	대장균 수	색도	온도	
	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(mg/l)	(개/ml)	(도)	(°C)	
청정	0.02 이하	불검출	0.2 이하	0.1 이하	0.2 이하	0.1 이하	2 이하	3 이하	불검출	100 이하	200 이하	40 이하
가	0.1 이하	0.005 이하	1 이하	0.5 이하	1 이하	0.5 이하	10 이하	15 이하	0.003 이하	3,000 이하	300 이하	40 이하
나	0.1 이하	0.005 이하	1 이하	0.5 이하	1 이하	0.5 이하	10 이하	15 이하	0.003 이하	3,000 이하	400 이하	40 이하
다	0.1 이하	0.005 이하	1 이하	0.5 이하	1 이하	0.5 이하	10 이하	15 이하	0.003 이하	3,000 이하	500 이하	40 이하
특례	0.2 이하	0.01 이하	2 이하	1 이하	2 이하	0.5 이하	20 이하	30 이하	0.003 이하	—	600 이하	45 이하

- 주 : 1. 배출허용기준항목 중 배출시설별로 전혀 배출되지 아니하거나 항상 기준 이내로 배출된다고 인정되는 항목 또는 한 항목에 대한 검사로 다른 항목에 대한 검사치를 예측할 수 있는 경우 그 다른 항목에 대하여는 환경처장관이 지정하는 바에 따라 그 항목의 검사를 면제할 수 있다.
2. 색도항목의 배출허용기준은 별표 2의 4, 폐수배출시설 중 (카) 섬유제조 시설에 한하여 적용한다.
3. 제51조의 규정에 의한 방류수 수질기준을 적용받는 폐수 또는 하수종말처리장으로 연결되는 처리구역 안에서 생물화학적산소요구량, 화학적산소요구량 및 부유물질량의 배출허용기준은 동 처리장 설치사업시행자의 요청에 의하여 폐수 또는 하수종말처리장 설계기준등에 따라 환경처장관이 별도로 정한다.
4. 이 표에서 “청정”, “가”, “나”, “다”, “특례”지역은 각각 다음의 지역을 말한다.

청정지역	수질을 절대적으로 보전하여야 한다고 인정되는 수역의 수질에 영향을 미치는 지역으로서 환경처장관이 지정하는 지역
가 지역	환경기준(수질) I 등급 정도의 수질을 보전하여야 한다고 인정되는 수

	역의 수질에 영향을 미치는 지역으로서 환경처장관이 지정하는 지역
나 지역	환경기준(수질) Ⅱ등급 또는 Ⅲ등급정도의 수질을 보전하여야 한다고 인정되는 수역의 수질에 영향을 미치는 지역으로서 환경처장관이 지정하는 지역
다 지역	환경기준(수질) Ⅳ등급정도의 수질을 보전하여야 한다고 인정되는 수역의 수질에 영향을 미치는 지역으로서 환경처장관이 지정하는 지역
특례지역	환경기준(수질) Ⅴ등급정도의 수질을 보전하여야 한다고 인정되는 수역의 수질에 영향을 미치는 지역으로서 환경처장관이 지정하는 지역

(3) 排出施設과 防止施設의 設置

排出施設 즉, 대기, 수질, 토양을 오염하거나 소음, 진동, 악취 등으로 국민의 건강과 생활환경에 피해를 주거나 또는 줄 우려가 있는 汚染物質을 배출하는 시설물, 기계, 기구 등을 설치하고자 하는 자는 環境處長官의 許可를 받아야 한다(제15조 ①). 그리고 허가를 받은 사항 중 중요한 부분을 변경하고자 할 때에는 변경허가를 받아야 하며, 그외의 사항을 변경할 경우에는 신고하여야 한다(제15조 ②). 이에 위반하면 3년 이하의 징역 및 1,500만원 이하의 벌금에 처하여 질 수 있다(제66조). 뿐만 아니라 許可를 받지 않고 排出施設을 설치한 자에 대하여 環境處長官은 操業停止 또는 폐쇄를 명할 것이 요구된다(제21조).

排出施設의 설치허가를 받은 자는 排出施設을 설치함에 있어서 배출되는 汚染物質 등을 排出許容基準 이하로 하기 위하여 防止施設을 설치하여야 한다(제15조의 2①). 방지시설은 防止施設業의 등록을 한 업자에 의하여 설계시공됨을 원칙으로 한다(제15조의 2②). 사업장이 밀집된 지역의 사업자는 環境處長官의 承認을 얻어 排出施設로부터 배출되는 汚染物質 등의 共同處理를 위한 共同施設을 설치할 수 있다(제15조의 3①).

排出施設과 防止施設을 설치완료한 때에는 15일 이내 環境處長官에게 신고하고 지정된 기일내에 검사를 받아야 한다(제16조 ①). 사업자는 검사결과 적합판정을 받은 후가 아니면 그 시설을 이용하여 조업을 할 수 없다(제16조 ②). 이에 위반하면 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌

금에 처하여 질 수 있다(제67조).

(4) 正常運營義務

사업자는 조업행위를 할 때에 배출시설에서 배출되는 오염물질 등이 排出許容基準에 적합하도록 排出施設과 防止施設을 正常運營하여야 한다(제16조의 2①). 正常運營을 하지 않은 자는 3년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금에 처하여 질 수 있다(제66조). 그러나 同法은 무엇이 非正常運營인가에 대하여는 더 이상 규정하고 있지 않다. 다만, 環境保全法 施行規則 제71조에 의한 別표 19의 行政處分基準의 개별기준 가(10)항은 방지시설고장 등에도 불구하고 배출을 허용하는 경우, 방지시설을 가동하지 아니하거나 처리약품을 투입하지 아니하여 배출허용기준을 초과하는 경우, 비밀배출구로 오염물질을 배출하는 경우 및 오염물질을 회석하여 배출하는 경우를 들고 있다.

한편, 環境處長官은 事業者에 대하여 排出施設 및 防止施設의 正常運營 與否를 확인할 수 있는 器機의 附着 등 배출시설 및 방지시설의 운영에 관하여 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있다(제16조의 2②). 이는 自動計測器(self-monitoring unit)의 부착을 명할 수 있는 근거를 부여한 것이다.

(5) 自家測定 및 排出施設管理

사업자가 그 排出施設을 사용하거나 排出되는 오염물질을 自家測定하거나 環境處長官이 自家測定業務를 代行할 수 있다고 인정하여 지정하는 者로 하여금 測定하게 하여 그 기록을 비치하여야 한다(제22조).

그리고 사업자는 그 排出施設의 종류와 기능에 따라 排出施設管理人을 임명하고 이를 環境處長官에게 신고하여야 한다(제23조 ①). 사업자는 排出施設管理人이 준수사항을 철저히 이행하도록 하는 등 排出施設의 관리상황을 감독하여야 하며 排出施設管理人이 그 排出施設 및 防止施設의 정상가동을 위하여 필요한 요청을 하는 때에는 正當한 이유없이 이를 거부하여서는 아니된다(제23조 ②). 이 조항은 1986년 12월 31일 개정시에 신설된 것인데 사업자가 營利만을 도모하는 나머지 排出施設管理人의 正當한 요청을 묵살하는 사태를 예방하기 위한 것이다.

2. 排出規制法規의 執行

「環境保全法」은 法的 实效性 집행을 위하여 直接規制, 補助金, 그리고 賦課金 制度를 규정하고 있다.

(1) 直接規制

「環境保全法」은 同法의 위반사항에 대하여 그 단계별로 改善命令, 操業停止, 移轉命令, 許可의 取消 그리고 閉鎖를 취할 수 있도록 하고 있다. 즉 環境處長官은 적합판정을 받아 조업중인 排出施設에서 배출되는 汚染物質의 정도 또는 소음·진동의 정도가 排出許容基準에 적합하지 않다고 인정하는 때에는 總理令이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 당해 사업자에게 排出施設 또는 防止施設의 설치·개선·대체 등 필요한 조치를 命할 수 있다(제17조). 이것이 改善命令이다.

環境處長官은 위의 규정에 의하여 改善命令을 받은 者가 改善命令을 이행하지 아니하거나 期間내에 개선하였으나 檢査결과 排出許容基準을 계속 초과할 때에는 당해 排出施設의 全部 또는 一部의 操業停止를 命할 수 있다(제18조 ①). 그리고, 環境處長官은 大氣汚染, 水質汚染, 騒音, 振動 등으로 인한 國民 保健上의 危害와 生活環境의 피해가 급박하다고 인정하는 때에는 總理令이 정하는 바에 따라 당해 排出施設에 대하여 操業時間의 제한, 操業停止, 기타 필요한 조치를 즉시 命할 수도 있다(제18조 ②).

環境處長官은 工場 또는 사업장에 대하여 改善命令을 하여도 당해 사업장의 位置에서는 이를 이행할 수 없다고 판단되거나 특히 필요하다고 인정하는 때에는 總理令이 정하는 바에 따라 期間을 정하고 그 事業場의 移轉을 命할 수 있다(제19조 ①). 이 규정에 의하여 이전하는 사업자에 대하여는 「租稅減免規制法」이 정하는 바에 의하여 減稅 또는 免稅할 수 있다(제19조 ②). 이 규정이 실질적으로 公害防止 補助金(subsidy) 지급의 효과를 가져오는 우리 법의 근거 조항이다.

그리고 環境處長官은 同法에 의한 命令에 위반하거나 排出施設 또는 防止施設을 正常運營하지 아니한 때는 許可를 取消할 수 있으며(제20조), 또한 許可를 받지 아니하고 排出施設을 설치한 자에 대하여는 당해 배출시

설의 조업정지 또는 閉鎖를 命하여야 한다(제21조).

1986 년도의 통계에 따르면 排出業所의 점검결과 1,889 건의 위반이 적발되었는데 그 중 73%에 달하는 1,379 건에 대하여는 改善命이 내려졌으며 16%인 293 건에 대하여 고발조치가 취하여진 것으로 나타나고 있다.

이러한 行政處分 이외에도 同法은 상당한 罰則을 규정하고 있다. 즉, 許可를 받지 않고 배출시설을 설치·조업하거나 非正常運營을 할 경우 등에는 3년 이하의 징역 또는 1,500 만원 이하의 罰金이 처하여 질 수 있으며(제66조), 배출시설의 신고 및 검사의 거부 또는 기피 등에 대하여는 1년 이하의 징역 또는 500 만원 이하의 罰金(제67조), 自家測定을 이행하지 않는 등의 행위에 대하여는 6월 이하의 징역 또는 200 만원 이하의 罰金이 부과될 수 있다(제68조). 그리고, 法人의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타의 종업원이 위의 벌칙규정에 위반하는 罪를 범한 때에는 그 行爲者를 罰하는 외에 그 法人 또는 個人에게 대하여 各本條에 罰金刑에 처한다(제70조).

이 조항과 관련되어서 문제되는 것은 非正常運營의 경우의 행위자(대개의 경우 環境技士)에 대한 처벌이다. 즉, 事業主의 사실상의 강압에 의하여 담당기사가 非正常運營을 하였는데 이것이 적발될 경우에 행위자가 免責을 주장할 수 있나 하는 것인데, 이론상으로 免責을 허용할 수는 없다고 해석되어야 할 것이다.

(2) 補助金制度

앞서 지적된 바와 같이 「環境保全法」 제19조 2항은 移轉命에 따라 移轉하는 事業者에 대하여는 「租稅減免規制法」이 정하는 바에 의하여 減免 또는 免稅할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 「租稅減免規制法」은 조세감면의 特典을 施設移轉命에 의한 移轉의 경우라기 보다는 일반적으로 地方移轉事業에 대한 特例로서 인정하고 있다.

즉, 「租稅減免規制法」 제41조는 大統領이 정하는 大都市圈 안에서 工場施設을 갖추고 事業을 영위하는 內國人이 工場施設을 大都市 이외의 지역, 즉 地方으로 이전하는 데 소요되는 資金에 充당하기 위하여 地方移轉準備金

을 損金으로 計상한 때에는 당해 課稅年度의 終了月 현재의 大統領令이 定하는 工場施設價額에 100 분의 10 을 곱하여 산출한 금액의 범위 안에서 당해 課稅年度의 所得金額計算에 있어서 이를 損金에 산입하도록 규정한다.

따라서 「租稅減免規制法」에 의한 조세감면은 반드시 「環境保全法」에 의하여 移轉命令을 받은 경우에만 적용되는 것은 아니고 大都市로부터 地方으로의 産業施設의 이전의 경우에 일반적으로 적용되는 것이기 때문에 環境汚染의 방지보다는 오히려 人口分散과 産業再配置에 主안점이 있다고 하겠다. 따라서 地方에 있는 사업자에게 이전명령을 내려서 그 사업자가 移轉을 하여야 하는 경우에는 적용되지 않는다.

그리고 현행의 租稅減免條項은 70년대 말에 비하여 그 범위가 대폭 축소되었다고 하겠는데 이는 그 實效性이 미비하여서 많이 활용되지 않은 데에도 원인이 있는 것 같다.

(3) 賦課金制度

우리나라에 排出賦課金 제도가 도입된 것은 1981년 12월 31일자로 「環境保全法」이 개정되고 나서이다. 즉, 1981년 12월 31일자로 개정된 법률의 제19조의 2는 “環境廳長은 事業者가… 改善命令 또는 移轉命令을 받은 후 제14조의 規定에 의한 排出許容基準을 초과하는 汚染物質 등을 排出하면서 操業을 하는 경우에는 당해 事業者에 대하여 排出賦課金を 納付할 것을 命하여야 한다”고 規定하였으며(동 1항), 또한 징수된 排出賦課金은 環境汚染防止基金에 納入하여야 하며(동 2항), 排出賦課金은 排出許容基準의 超過率·排出期間·汚染物質 등의 種別 및 發生量에 따라 算定하며, 그 算定基準·納入方法 기타 필요한 事項은 大統領令으로 定하고(동 3항), 排出賦課金の 徵收 및 滯納處分에 관하여는 「國稅徵收法」의 例에 의하도록 되어 있었다(동 4항).

따라서 81년말에 최초로 도입된 排出賦課金 제도는 排出基準의 준수와 결부되어 있었을 뿐더러 改善命令이나 移轉命令을 받은 후에도 계속 排出基準을 위반하며 배출하는 사업자에게 적용되도록 되어 있는 매우 특이한

제도였다. 따라서 비록 순수한 형태의 排出賦課金 보다는 排出基準을 중심으로 한 法的 規制와 결부된 排出賦課金이 보편적으로 이용된다 하더라도 改善命令이나 移轉命令을 한 후에, 그리고 이러한 命令이 있는 후의 基準 초과 排出分에 대하여서만 賦課金을 부과하도록 한 것은 實效性도 회박하고 논리에도 적절치 못한 것이었다.

1986년 12월 31일자로 「環境保全法」은 상당한 부분이 개정되었는데, 排出賦課金에 대하여도 중요한 변화가 이루어 졌다. 즉, 改正된 법률은 “環境處長官은 事業者가… 排出許容基準을 초과하는 汚染物質 등을 排出하면서 操業을 하는 경우에는 당해 事業者에 대하여 排出한 汚染物質處理費用에 상당한 排出賦課金を 납부할 것을 命하여야 하며, 또한 排出施設의 許可를 받지 아니하고 排出施設을 設置한 者の 경우에도 같다”고 규정하였다(동 제19조의 2①). 그러므로, 개정된 法律은 改善命令이나 移轉命令과는 관계없이 事業者가 排出基準을 위반하여 排出을 하는 경우에는 그때부터 계산하여 賦課金을 부과하도록 된 것이며, 이 경우 賦課金은 排出한 汚染物質의 處理費用에 상당할 것을 천명한 것이다.

한편, 賦課金の 실제적 계산방식은 大統領令인 環境保全法 施行令에 규정되어 있다. 이에 의하면 아황산가스, 불소화합물, 분진, 생물화학적 산소요구량 또는 화학적 산소요구량, 부유물질, 특정유해물질, 크롬 및 그 화합물은 오염물질 1kg 당 부과금액×배출허용기준 초과 오염물질배출량×배출허용기준초과율별 부과계수×지역별부과계수×연도별 부과금 산정지수×위반회수별부과계수이며, 악취는 배출물질 1,000 m³ 당 부과금액×배출물질량×악취농도별부과계수×지역별부과계수×연도별부과금산정지수×위반회수별부과계수이다(시행령 제17조 8①: 1987년 6월 4일 개정). 그리고 각 물질별 부과금액부과계수 등은 별표에 나타나 있다. 다만, 중금속과 같은 特定有害物質이 부과금대상오염물질에 포함된 것은 賦課金制의 일반이론을 벗어난 것이라고 하겠으나 이는 우리나라의 경제사정상 부득이 한 것으로 이해되고 있다.

3. 環境法律改正(案)에서의 排出規制行政

(1) 環境法律改正(案)에서의 排出規制

우리나라 政府는 기존의 「環境保全法」을 발전적으로 해체하여 多法體制化하는 작업을 추진하여 왔는데, 1989년도 정기국회에 政府法案으로 ‘環境政策基本法(案)’, ‘大氣環境保全法(案)’, ‘水質環境保全法(案)’, ‘騒音振動規制法(案)’, ‘有害化學物質管理法(案)’, 그리고 ‘環境汚染被害紛爭調整法(案)’의 6개 法案을 제출하기에 이르렀다. 그러나 이 法案들은 1990년 2월의 임시국회에서도 통과되지 못하였다. 그러나, 이 改正法(案)은 결국에는 국회를 통과할 것으로 전망되고 있는바 새로운 法體系의 基幹인 ‘環境政策基本法(案)’은 그 제20조에서 “政府는 環境保全을 위하여 大氣汚染·水質汚染·土壤汚染 또는 海洋汚染의 원인이 되는 物質의 排出, 騒音·振動, 惡臭의 발생 및 廢棄物의 처리에 대하여 필요한 規制를 하여야 한다”고 천명하였다.

여기서는 大氣 및 水質 분야의 排出規制를 중심으로 검토하기로 한다.

(2) ‘大氣環境保全法(案)’에 의한 排出規制

(가) 排出許容基準의 設定: 大氣汚染物質排出施設에서 배출되는 大氣汚染物質의 배출허용기준은 관계중앙행정기관의 長의 의견을 들어 總理令으로 정한다(제8조 ①).

이와 같은 기존방식의 排出許容基準이외에 새로운 법률은 두가지의 예외적인 엄격한 基準을 설정하였으니, 特別排出許容基準과 總量規制가 바로 그것이다. 즉, 環境處長官은 ‘環境政策基本法(案)’ 제22조 규정에 의한 特別對策地域안의 大氣汚染防止를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 당해 地域안에 設置된 排出施設에 대하여 일반 排出許容基準 보다 엄격한 排出許容基準을 정할 수 있으며 당해 地域안에 새로이 설치되는 排出施設에 대하여 特別排出許容基準을 정할 수 있으며(제8조 ②), 또한 大氣汚染狀態가 ‘環境政策基本法(案)’ 제10조의 규정에 의한 環境基準을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동식물의 生育에 중대한 危害를 가져올 우려가 있다고 인정되는 구역 또는 特別對策地域 중 사업장이 밀집되어 있는 區域의 경우

에는 당해 구역안의 사업장에 대하여 배출되는 오염물질을 總量으로 規制할 수 있다(제9조 ①).

(나) 排出施設과 防止施設의 설치: 排出施設을 설치하고자 하는 자는 大統領令이 정하는 바에 의하여 環境處長官의 許可를 받아야 하며, 이 許可를 받은 자가 그 許可받은 사항을 변경하고자 할 때에는 변경허가를 받거나 총리령이 정하는 바에 따라서 변경신고를 하여야 한다(제10조 ①, ②). 排出施設의 설치 또는 변경에 대한 許可를 받은 자, 즉 事業者가 당해 排出施設을 설치하거나 변경할 때에는 그 排出施設로부터 배출되는 오염물질이 排出許容基準이내로 배출되게 하기 위하여 大氣汚染防止施設을 설치하여야 한다(제11조 ①). 防止施設은 防止施設業者가 시공함을 원칙으로 하며 工業團地 기타 사업장이 밀집된 지역의 사업자는 環境處長官의 허가를 얻어서 共同防止施設을 설치할 수 있다(제13조). 排出施設과 防止施設의 설치 또는 변경을 완료한 때에는 15일 이내에 環境處長官에게 申告하고 지정된 기일내에 검사를 받아야 하며, 검사의 결과 적합판정을 받은 후가 아니면 그 시설을 이용하여 조업을 하여서는 아니된다(제14조).

許可를 받지 않고 조업을 하거나 검사결과 적합판정을 받지 않고 조업한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하여 질 수 있다(제56조).

(다) 正常運營義務: 사업자는 조업을 할 때에는 排出施設에서 배출되는 오염물질이 排出許容基準에 적합하도록 배출시설 및 방지시설을 총리령이 정하는 바에 의하여 正常運營하여야 한다(제15조 ①) 사업자는 조업을 할 때에는 배출시설 및 방지시설의 운영에 관한 상황을 사실대로 기록하여 보존하여야 하며, 環境處長官은 사업자에 대하여 排出施設 및 防止施設의 정상운영여부를 확인할 수 있는 器機의 부착 등 排出施設 및 防止施設의 운영에 관하여 필요한 조치를 명할 수 있다(제15조 ②, ③).

(라) 直接規制: ‘大氣環境保全法(案)’은 현재의「環境保全法」과 마찬가지로 위법사항에 대하여는 直接規制의 강제, 즉, 改善命令, 操業停止命令, 移轉命令, 許可의 取消 및 閉鎖措置를 취할 수 있도록 하고 있다(제

16, 17, 18, 20, 21조). 非正常運營 및 위의 명령 또는 조지에 위반한 자에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금이 부과될 수 있다(제56조).

(마) 排出賦課金： 환경처장관은 排出許容基準을 초과하여 배출되는 汚染物質로 인한 대기환경상의 피해를 방지하고 排出許容基準의 준수를 확보하기 위하여 排出許容基準을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대하여 大統領令이 정하는 바에 의하여 그 汚染物質의 종류, 排出期間, 排出量 등을 산정기준으로 하는 排出賦課金を 납부할 것을 명하여야 한다(제19조 ①).

(바) 기타： 同法은 특히 自動車排出가스의 규제에 대하여 상세하고도 엄격한 규정을 새로이 두었다(제31~43조). 그러나, 이에 대하여는 여기서는 다루지 않기로 한다.

(3) '水質環境保全法(案)'에 의한 排出規制

(가) 排出基準의 設定： 廢水排出施設에서 배출되는 오염물질의 排出許容基準은 관계중앙행정기관의 長의 의견을 들어 總理令으로 정한다(제8조 ①). 特別對策地域안의 水質汚染防止를 위하여 필요하다고 인정되는 때에 環境處長官은 당해 지역에 설치된 排出施設에 대하여 보다 엄격한 排出許容基準을 정할 수 있으며 당해 지역안에 새로이 설치되는 排出施設에 대하여 特別排出許容基準을 정할 수 있다(제8조 ②, ③). 또한, 環境處長官은 수질오염상태가 '環境政策基本法(案)'에 의하여 규정된 環境基準을 초과하여 주민의 건강·재산 및 동·식물의 生育에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 구역, 또는 特別對策地域 중 사업장이 밀집되어 있는 區域의 경우에는 당해 구역 안의 事業場에 대하여 배출되는 오염물질을 總量으로 규제할 수 있다(제9조 ①).

(나) 排出施設과 防止施設의 설치： 排出施設을 설치하고자 하는 자는 大統領令이 정하는 바에 의하여 環境處長官의 許可를 받아야 한다(제10조 ①). 許可를 받은 자가 허가받은 사항을 변경하고자 할 때에는 변경허가를 얻거나 변경신고를 하여야 한다(제10조 ②).

排出施設의 설치 또는 변경에 대한 許可를 받은 者, 즉, 事業者가 당해 排出施設을 설치하거나 변경할 때에는 그 排出施設로부터 排出되는 汚染物質이 排出許容基準 이하로 배출되게 하기 위하여 水質汚染防止施設을 설치하여야 한다(제11조 ①). 防止施設業者 및 共同防止施設은 역시 ‘大氣環境保全法(案)’의 규정과 동일하다(제12조, 제13조).

(다) 正常運營義務: 正常運營에 관한 규정도 역시 ‘大氣環境保全法’과 동일하다.

(라) 直接規制: 이도 역시 ‘大氣環境保全法(案)’의 규정과 동일하다.

(마) 排出賦課金: 역시 ‘大氣環境保全法(案)’의 규정과 동일하다.

4. 問題點과 改善方向

우리나라의 排出規制行政은 과거 10여년 동안 실로 괄목할 만한 발전을 하여 왔다. 「環境保全法」의 제정과 이에 의거한 濃度基準下의 排出規制行政에서 시작하여 「環境保全法」의 개정 이후 排出賦課金 제도를 통한 量的 規制行政의 併行, 그리고 현재 계류되어 있는 改正法律(案)에 의한 總量規制方式의 실질적인 채택으로 이어지는 일련의 발전은 실로 비약적이라고도 하겠다. 그리고 行政機構의 측면에서 보더라도 1980년의 環境廳의 발족, 1987년의 6個支廳의 설치, 그리고 1990년의 環境處로의 승격으로 이어지는 발전도 역시 획기적인 것이었다.

그러나, 이에 있어서는 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있는 것이다.

첫째는 排出規制行政의 기본전제가 되는 排出許容基準의 설정에 있어서 문제이다. 여기서는 이러한 基準을 설정함에 있어서 관련된 利害關係人, 즉, 규제대상인 排出施設業體, 防止施設業體, 그리고 지역주민 및 일반적 관계자(예: 환경보호단체 및 민간전문가)가 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 할 것이다. 특히, 앞으로 總量規制方式이 적용되는 지역에서의 排出許容基準의 설정 과정이 민주적이고 합리적으로 개선되지 않으면 제도의 운영자체를 위협할 수도 있는 紛爭을 量產할 소지가 있다고 생각된다.

둘째, 현행의 「環境保全法」이 채택하고 있는 濃度規制方式에 근본적인

문제가 있음이 분명하다. 그러나 정부에 의하여 立案되어 국회에 제출되어 있는 改正法律(案)은 總量規制方式의 시행을 가능하게 하고 있는바 앞으로 總量規制行政의 발전에 크게 기대하여 보는 바이다.

셋째, 總量規制方式의 채택과 더불어서 이제는 우리도 規制費用과 效果의 문제를 검토할 단계가 되었다고 생각한다. 즉, 이제까지는 화급한 환경오염의 억제를 위하여 規制優先의 行政을 펴왔다고 할 수 있는데, 總量規制의 채택과 더불어서 이제는 어떠한 규제방식이 정부의 行政費用과 기업의 경비를 극소화시키면서 환경오염억제효과를 극대화 할 수 있나를 검토하여야 한다는 것이다. 이러한 점에서 우선 지적할 수 있는 것은 현행 제도가 기업으로 하여금 汚染物質의 배출은 極小化할 수 있는 경제적 動機를 부여하고 있지 않다는 점이다. 이러한 점에서 美國에서 “Bubble Policy”와 현재 논의되고 있는 “Emission Trading”의 전면적 受容은 우리에게 시사하는 바가 크다. 요컨대, 우리나라도 環境規制의 강화와 더불어서 규제의 效率성과 경제성을 도모할 수 있는 제도적 改善策을 또 다시 강구할 필요가 있다는 점이다.

V. 結 語

이상에서 排出規制行政의 법적 기반이라 할 수 있는 環境規制法規를 미국, 일본, 그리고 우리 나라의 현행법과 改善論議를 중심으로 검토하여 보았다. 본 연구의 목적은 미국과 일본에서의 현황과 개선논의를 통하여 우리나라 制度의 改善可能性을 모색하는 것인바 이에 대한 결론은 이미 제 4장에서 개진된 바 있다.

물론 각국의 법과 제도는 그 나라의 특유한 사정에 근거하고 있는 것이어서 외국의 제도를 무비판적으로 도입하는 것은 결코 바람직하지 않다. 그러나, 기업활동에서 유래하는 환경오염을 가장 效果의으로 규제하려는 排出規制行政의 궁극적인 목표는 어느 나라나 동일할 것이다. 따라서 미국과 일본이 경험하고 있는 그들의 法規와 制度는 우리에게 많은 참조가

되어야 할 것이다. 뿐만 아니라, 우리는 그들이 겪고 있는 試行錯誤를 판단하여 우리는 그러한 錯誤를 겪지 않도록 하여야 할 것이다. 본 논문은 이러한 목적하에서 작성된 것이나 문헌연구에 치중하였으며 특히 우리나라의 排出規制行政의 현황과 문제점에 관한 기존의 연구가 거의 없기 때문에 規制行政의 현황을 파악하는데에 있어서 한계가 있었다.

여하튼, 본 연구를 통하여 제시할 수 있는 결론은 다음과 같다. 우선, 우리나라의 관계 법률이 개정되면 이에 따라 排出規制行政도 많은 변화를 맞게 될 것이라는 점이다. 무엇보다도 새로운 法(案)은 總量規制方式이 시행될 것을 예고하고 있는 점에 많은 주의가 주어져야 할 것이다. 따라서, 앞으로는 規制費用과의 規制의 效率性의 문제가 본격적으로 제기될 것으로 예상된다. 이와 더불어서 排出基準 이하로 배출하는 사업자에 대한 動機 부여 수단으로서 排出權販賣制의 시험적인 운영도 앞으로는 고려되어야 할 것으로 생각된다.

앞서 이야기한 바와 같이 본 연구는 주로 制度的 측면에서 수행된 것이다. 앞으로는 경제학적인 측면과 결부된 연구가 이루어질 수 있으면 환경 규제행정에 보다 많은 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.