

우리나라 環境規制의 實效성과 限界

김 인 환*

—(目 次)—

I. 序論	IV. 環境規制의 實效性 確保方案
II. 우리나라의 環境規制制度	V. 結論
III. 우리나라 環境規制의 問題點	

I. 序論

環境規制行政은 1963년 公害防止法을 시작으로 1977년의 環境保全法을 거쳐 현재 環境政策基本法 등 環境處所管 16개 法律體系로 발전시켜 오면서 각종 새로운 規制制度를 新設하고 기존의 規制制度를 補完하여 왔다.

신정부 출범이후 정부 각부처에서 각종 行政制度의 대폭적인 刷新作業이 이루어지고 있으며 이에 맞추어 環境規制制度에 대한 再檢討作業이 추진중에 있다. 環境保全에 별로 도움이 되지 않는 要素를 포함한 節次的인 規制는 과감히 緩和하여야 하겠지만 規制基準의 強化 등 環境의 實質的 保全을 위하여 필요성이 있는 規制는 더욱 強化시키는 방향으로 檢討가 이루어져야 할 것이다. 이하에서는 가능한 한 長期的인 안목에서 環境規制制度가 나아가야 할 方向에 대하여 살펴보기로 한다.

II. 우리나라의 環境規制制度

일반적으로 環境規制는 環境汚染源으로부터 汚染物質의 배출을 억제하는 규제 즉 排出規制를 일컫는다고 하겠다. 그러나 넓은 의미에서 環境規制라고 할 경우 國土利用管理法, 都市計画法, 建築法 등에서 環境汚染物質을 배출하는 施設의 立地 및 利用을 制限하고 있는 土地利用規制를 포함시켜 생각할 수 있다. 土地利用規制는 排出施設의 立地 및 利用制限을 통하여 間接的으로 環境汚染을 억제하는 規制制度이고 環境保全측면 뿐 아니라 人口集中抑制 등 다른 요인들도 함께 考慮의 대상으로 삼고 있다. 물론 環境피해 영향이 큰 汚染源의 立地를 事전에 제한

* 환경처 기획관리실장(환경대학원 환경계획학과 제3회)

하는 特別對策地域의 指定 등과 같이 環境保全 측면만을 고려한 土地利用規制도 있다.

여기서는 이러한 土地利用規制까지 포함하여 각종 規制制度중 중요하다고 생각되는 몇가지에 대하여 언급해 보고자 한다.

1. 事前豫防을 위한 環境規制制度

(1) 環境影響評價 및 協議

도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발 등 環境保全에 影響을 미치는 事業을 하고자 하는 者는 事業計劃案과 그 사업이 環境에 미치게 될 影響의 豫測 및 評價에 관한 書類를 作成하여 環境處長官 또는 地方環境廳長과 協議 하도록 規定하고 있다(環境政策基本法, 제26조).

(2) 特別對策地域의 指定

環境의 汚染 또는 自然生態系의 變化가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 環境保全을 위한 特別對策地域으로 지정하고 동 特別對策地域내에서는 特別排出規制基準의 설정, 土地利用·施設設置制限 등의 特別措置를 할 수 있도록 規制하고 있다(環境政策基本法, 제22조).

(3) 自然生態系保全地域의 指定

自然環境의 保全을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 綠地保全地域, 自然生態系保護地域, 特定野生動·植物保護地域, 海洋生態系保護地域 등의 自然生態系保全地域을 指定하여 당해지역에서의 각종 行爲에 대한 規制를 할 수 있도록 하고 있다(自然環境保全法, 제15조).

2. 水質環境保全을 위한 環境規制制度

(1) 事業場의 工場廢水 排出規制

① 規制對象施設

水質汚染物質을 공공수역에 排出하는 시설물, 기계, 기구 기타 물체중 一定規模의 施設을 規制對象施設(廢水排出施設)로 정하고 이들 施設에 대하여 여러가지 環境規制의 適用을 받게 하고 있다(水質環境保全法, 제2조).

② 規制基準(排出許容基準)

廢水排出施設에서 排出되는 水質汚染物質의 最大許容基準(排出許容基準)이 정하여져 있으며 特別對策地域안에서는 여타 지역보다 엄격한 基準을 設定할 수 있도록 하고 있다(水質環境保全法, 제8조).

일반적으로 排出許容基準을 設定함에 있어서는 排出口에서의 排出物質의 濃度を 그 척도로 하여 정하는 濃度規制方式이 보편적이지만 濃度規制方式에 의할 경우 汚染源의 數와 規模가 증대됨에 따라 環境容量을 상회하는 汚染物質이 環境속에 排出되어 汚染이 深化되는 것을 防止할 수 없는 限界가 있다.

한편 環境容量을 감안하여 汚染限度量을 산출하여 이를 기초로 그 地域에 있는 事業場에 대

하여 汚染物質의 排出量을 할당하는 總量規制方式도 있다.

우리나라에서는 상기 두가지 規制方式중 濃度規制方式을 적용하고 있으며 예외적으로 總量規制를 採擇할 수 있는 根據規定이 있으나 아직 採擇되어 있지는 않다. 排出許容基準의 設定시에 環境容量, 汚染低減技術水準(available technology), 事業者의 經濟的負擔 그리고 外國의 基準이 주요 考慮事項이라고 하겠다.

③ 防止施設의 設置

排出施設의 設置許可를 받은 者는 排出施設을 設置함에 있어서 排出되는 汚染物質을 排出許容基準 以下로 유지시키기 위하여 防止施設을 設置하도록 하였다(水質環境保全法, 제10조 및 제11조).

排出者의 防止施設 設置에 따른 구체적인 處理工程이나 規格은 規定되어 있지 않으며 排出許容基準만 지킬 수 있으면 處理工程이나 規格은 事業者가 임의로 選擇하도록 하고 있다.

④ 排出賦課金制度

排出許容基準을 초과하여 汚染物質을 排出하는 事業者는 罰則規程에 의한 該當刑罰을 받는 이외에 汚染物質의 種類, 排出期間, 排出量 등을 基準으로 산정한 排出賦課金を 負擔하도록 하였다(水質環境保全法, 제19조). 그런데 基本賦課金を 賦課하는 등 過徵金 성격의 賦課金制度로서 經濟的誘引手段은 아니다.

(2) 汚水 및 畜産廢水 排出規制

① 汚水淨化施設의 設置

일정한 建物 기타 施設物을 設置하는 者는 設置基準에 맞게 單獨 또는 共同의 汚水淨化施設을 設置하여야 하고, 管理基準에 適合하게 運營할 義務를 진다(汚水·糞尿 및 畜産廢水の 處理에 관한 法律, 제9조 및 14조).

② 淨化槽의 設置

汚水淨化施設을 設置하지 않는 規模의 建物, 기타 施設物에 수세식 변소를 設置하는 者의 경우는 設置基準에 맞는 淨化槽를 設置하여야 하고 管理基準에 適合하게 運營할 義務를 진다(汚水·糞尿 및 畜産廢水の 處理에 관한 法律, 제10조 및 14조).

③ 畜産廢水 排出施設의 設置許可 및 正常運營

一定規模以上の 畜産廢水を 排出하는 施設을 設置하고자 하는 者는 許可를 받아야 하고 畜産廢水 放流水 水質基準에 適合하도록 正常運營하여야 한다. 또한 放流水 水質基準을 초과하여 汚染物質을 排出하는 때에는 工場廢水和 마찬가지로 排出賦課金を 負擔한다(汚水·糞尿 및 畜産廢水の 處理에 관한 法律, 제24조, 28조 및 29조).

3. 大氣環境保全을 위한 環境規制制度

(1) 事業場의 大氣汚染物質 排出規制

전술한 事業場의 工場廢水 排出規制와 同一하다.

(2) 自動車の 排出가스規制

① 製作自動車 排出가스規制

自動車製作者는 一定期間(排出가스保證期間)동안 自動車排出가스가 製作車 排出許容基準에 적합하게 排出된다는 認證을 받아 自動車を 製作하여야 하고 排出가스保證期間 內에 自動車製作者의 귀책사유로 인하여 製作車 排出許容基準을 초과할 경우 당해 車種에 대하여 缺陷是正을 명할 수 있다(大氣環境保全法, 제31조, 32조 및 34조).

② 運行自動車 排出가스規制

自動車を 運行하는 者는 自動車에서 排出되는 排出가스가 運行車 排出許容基準에 適合하도록 運行하여야 하며 運行車排出許容基準을 초과하는 경우에는 改善命令, 使用禁止命令 등의 行政處分을 받는다(大氣環境保全法, 제36조 및 38조).

(3) 生活環境上의 大氣汚染物質 排出規制

① 燃料의 製造, 供給 使用에 대한 規制

環境處長官은 大氣汚染을 防止하기 위하여 燃料用油類와 기타 燃料에 대하여 황의 含有許容基準을 정할 수 있고, 황함유기준이 정하여진 燃料用 油類의 供給地域과 使用範圍에 대한 制限을 할 수 있으며 기타 燃料에 대해서도 燃料의 製造, 販賣 또는 使用에 대한 規制를 할 수 있다(大氣環境保全法, 제26조 및 27조).

② 飛散먼지의 規制

飛散먼지를 발생시키는 一定事業을 하고자 하는 者는 飛散먼지의 發生을 抑制하기 위한 施設을 設置하거나 기타 필요한 措置를 취하여야 한다(大氣環境保全法, 제28조).

③ 生活惡臭의 規制

住民의 住居生活을 保護하기 위하여 필요한 경우에는 大氣汚染物質 排出施設이 아닌 施設로부터 發生하는 惡臭에 대하여도 規制基準을 정하여 規制하고 있다(大氣環境保全法, 제30조).

4. 廢棄物分野의 環境規制制度

(1) 廢棄物 分類

종전에는 廢棄物發生源을 기준으로 事業活動에 수반하여 發生하는 廢棄物을 産業廢棄物로 사람의 日常生活에 수반하여 發生하는 廢棄物은 一般廢棄物로 분류하였으나 現行은 1991년 改正廢棄物管理法에 따라 기존의 産業廢棄物 중에서도 국민보건에 특히 有害한 廢棄物만을 特定廢棄物에 포함시키고 그 밖의 廢棄物은 一般廢棄物로 분류하여 差等規制하고 있다(廢棄物管理法, 제2조).

(2) 廢棄物의 處理責任

① 特定廢棄物

特定廢棄物 排出者는 그의 事業場에서 發生되는 特定廢棄物을 일정한 基準 및 方法에 따라 스스로 處理하거나 特定廢棄物處理業者에게 委託하여 處理하도록 規制하고 있다(廢棄物管理法 제53조).

② 一般廢棄物

一般廢棄物의 處理義務는 원칙적으로 政府(시장·군수·구청장)에 있으며 一般廢棄物을 多量排出하는 事業者에 대하여는 스스로 廢棄物을 收集, 運搬, 處理하는 義務를 賦課하고 있다(廢棄物管理法, 제14조).

(3) 廢棄物의 規制基準

特定廢棄物과 一般廢棄物 각각에 대하여 廢棄物處理施設 및 收集, 運搬, 處理에 관한 規制基準을 정하고 있으며, 特定廢棄物의 경우에 있어서 그 기준이 좀더 엄격하다(廢棄物管理法 제13조, 20조, 25조 및 28조).

(4) 其他

① 資源再活用 促進을 위한 規制

再活用指定事業者, 제1·2種指定事業者 및 指定副産物排出事業者는 再活용을 促進하기 위하여 정한 指針을 遵守하여야 하며 이를 지키지 않을 경우 필요한 行政處分을 받는다('93. 6. 9 施行豫定인 資源의 節約과 再活用促進에 관한 法律 제9조, 10조, 11조, 12조 및 13조).

② 廢棄物豫置金制

일정한 製品·容器가 廢棄物이 되는 경우 당해 製品·容器의 製造·輸入業者는 그 回收處理에 所要되는 費用을 매년 豫置하도록 規定하고 있다(資源의 節約과 再活用促進에 관한 法律, 제18조).

③ 廢棄物負擔金制

豫置金賦課對象인 製品·容器외에 특히 有害한 物質을 함유하고 있거나 再活용이 어렵고 廢棄物管理上 문제를 초래할 우려가 있는 일정한 製品·材料·容器에 대하여 그 製造·輸入業者는 當該廢棄物의 處理에 소요되는 費用을 매년 負擔하도록 規定하고 있다(資源의 節約과 再活用促進에 관한 法律).

5. 有害化學物質分野의 環境規制制度

(1) 有害性審査制度

새로이 製造 또는 輸入되는 化學物質중 一定化學物의 경우 有害性審査를 받은 후가 아니면 이를 製造·輸入할 수 없도록 規制하고 있다(有害化學物質管理法, 제6조).

(2) 有毒物營業者의 登錄

有毒物製造業, 有毒物販賣業, 有毒物取扱業을 하고자 하는 者는 일정한 施設·裝備 등 必要要件을 갖추어 登錄하여야 한다(有害化學物質管理法, 제10조).

Ⅲ. 우리나라 環境規制의 問題點

1. 事前 環境汚染規制의 限界

(1) 土地利用規制의 限界

우리나라의 土地利用規制는 대부분이 國土利用管理法, 建築法, 都市計劃法 등 建設關聯法令에서 規定하고 있는 각종 地域地區制를 통하여 행하여 지고 있으며 環境關聯法令에 규정되어 있는 것은 特別對策地域의 指定(環境政策基本法, 제22조)과 自然生態系保全地域의 指定(自然環境保全法 제15조)만이 있을 뿐이다.

그런데 建設關聯法令에서 規定하고 있는 土地利用規制는 순수한 環境保全側面보다 人口集中抑制, 國土利用秩序의 確立, 地域의 均衡發展 등 여타의 다른 目的에 더 큰 비중을 두고 施行되고 있기 때문에 環境保全 效果가 불명확하며 근래들어 環境汚染源에 대한 立地規制內容을 차츰 緩和시키는 方向으로 改正되고 있기 때문에 環境保全에 역기능을 할 가능성이 높다. 環境關聯法令에서 規定하고 있는 土地利用規制는 현재 팔당 및 대청호 인근지역(水質保全特別對策地域)과 울산 및 온산공업단지지역(大氣保全特別對策地域) 등 4개지역을 特別對策地域으로 指定하고 있으며, 지리산 등 5개 지역을 自然生態系保全地域으로 指定하여 관리하고 있으나 土地利用規制를 위한 地域指定이 현실적으로 어려움이 많다. 이것은 地域指定을 하기에 앞서 關係行政機關과 協議를 거치도록 하고 있는 法令의 規定에 따라 協議를 함에 있어 協議對象行政機關이 所管業務에 環境規制內容을 포함시키는 것을 기피하는 경향이 있어 協議自體가 원만이 추진되지 못하고 있으며, 또한 土地利用規制豫定 地域住民들이 財産權行事制限 등을 이유로 反撥하고 있기 때문이다.

(2) 環境影響評價制度의 問題點

현행 우리나라의 環境影響評價 協議는 評價協議機關에서 事業者가 提出한 評價書를 검토하여 그에 따른 事業計劃의 調整 및 補完 등을 要請하는 方式으로 運營되고 있다. 그런데 문제는 評價項目에 대한 檢討技法의 未洽, 環境關聯資料의 不足 등으로 비교적 具體적이기 보다는 包括적이고 抽象적인 內容의 意見提示에 만족하고 있는 실정이다.

또한 評價分科委員會의 檢討를 거치도록 함으로써 어느 정도의 專門性を 제고하고자 하였으나 事業 및 地域의 特性에 입각한 檢討가 이루어지지 못하고 있다. 이는 評價書檢討가 豫定地域에 대한 現地調査를 기초로 하여 이루어지기 보다는 書類檢討에 치중하고 있음으로 인하여 더욱 그러하다. 또한 環境影響評價 協議後 事後管理體系에도 문제의 소지는 있다.

예컨데 評價協議後 協議內容 未履行에 대하여 그 履行을 確保하기 위한 적절한 履行強制手段이 없기 때문에 規制의 實效性을 기대할 수 없는 경우가 그것이다.

法令에는 協議內容 未履行에 대한 事後履行確保手段으로서 協議機關의 長이 關係行政機關

(事業計劃의 承認, 認可, 許可, 免許 또는 決定機關)의 長에게 是正을 위한 필요한 措置를 요청할 수 있도록 한 規定을 두고 있으나 현실적으로는 協議機關에서 協議內容 未履行에 대하여 시정을 위한 필요한 조치를 요청하더라도 事業計劃의 承認機關 등에서는 승인 당시 事業計劃 上에 포함되어 있었거나 承認條件으로 賦課된 事項에 대해서만 조치가 이루어지고 그 외의 協議事項에 대하여는 적절한 履行確保措置가 이루어지지 않고 있는 상황이 발생하고 있다는 것이다.

아마 環境影響評價 協議와 事業計劃承認의 상호연계가 명확하지 않기 때문인 것 같다.

2. 事業場 排出規制의 限界

(1) 規制對象施設 設定의 問題點

排出施設의 規制는 규제당국이 汚染物質을 排出하는 生産施設과 環境汚染防止施設의 적정성 여부에 관한 상세한 정보를 가지고 있어야만 그 实效性을 보장할 수 있다. 문제는 새로운 生産 工程이 끊임없이 생겨나고 기존의 生産工程도 계속하여 변경되고 있는 상황에서 規制對象施設을 法定化하여 나가는데 상당한 어려움이 뒤따른다는 데 있다. 이러한 사실은 企業體가 生産工程을 노하우(know-how)라 하여 秘密事項으로 다루고 있기 때문에 더욱 그러하다. 또한 排出施設을 무한정 세분하여 정할 수는 없다는 限界때문에 法令에서는 어느 정도 包括적으로 정하 여진 측면도 없지는 않다.

이로 인하여 현실적으로 環境汚染物質을 전혀 排出하지 않는 施設임에도 불구하고 排出施設에 해당되어 環境規制를 받는 경우도 있으며 또한 상당한 汚染物質을 排出하면서도 排出施設에 포함되지 않아 環境規制가 미치지 못하는 경우도 상정할 수 있는 것이다.

(2) 排出許容基準 設定의 限界

우리나라의 排出許容基準은 濃度規制方式을 採擇하고 있기 때문에 許容濃度만 지키면 아무런 規制를 받지 않고 汚染物質을 排出할 수가 있게 되어 실질적인 汚染物質排出量을 줄이는데 는 未洽하고, 汚染物質多量排出者에게 상대적으로 유리하게 적용되는 등의 不衡平性問題를 야 기시키고 있다. 그리고 우리나라의 排出許容基準은 주로 利用可能한 技術水準 및 事業者의 經濟的負擔등을 고려하여 정하여졌으며 일정지역의 環境容量, 環境基準등 環境의側面에 대한 고 려는 미흡한 상태이다.

물론 水質의 경우에 있어서 環境基準과의 연계성을 고려하여 3개지역으로 구분하고 排出許 容基準을 差等適用하고 있는 것은 이러한 점을 補完한 것이라 하겠다.

(3) 排出賦課金制度의 問題點

첫째, 우리나라의 排出賦課金制度는 汚染物質排出者에 의한 汚染行爲에 대하여 社會的被害 費用을 지불하게 함으로써 環境汚染의 外部費用을 汚染者 개인의 內部費用으로 내재화시키려 는 의도를 가진 순수한 의미의 排出賦課金制度는 아니다. 排出賦課金の 算定項目이 排出許容

基準 超過 1일 汚染物質排出量, 排出期間, 排出許容基準 超過率別 賦課係數, 違反횟수별 賦課係數, 基本賦課金 등으로 구성되어 있어 過徵金의 성격의 賦課金이기 때문에 經濟的誘引手段으로서의 기능을 다하지 못하고 있다.

둘째로, 排出賦課金의 賦課根據가 되는 排出濃度의 경우에 있어서도 점검당시의 瞬間濃度를 기초로 하고 있어 사실상의 汚染被害 야기 정도에 비례하여 賦課金이 부과되지 않는 경우 또한 많다는 것이다.

(4) 運營上的 問題點

排出規制의 實效性을 담보하기 위하여는 항상 規制內容 履行與否에 대한 적절한 監視 및 統制가 뒤따라야 한다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 豫算, 人力 등의 不足으로 效果的인 監視가 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 우리나라의 '92년도 排出業所에 대한 指導, 點檢回數가 1개업소당 평균 1.8회 정도밖에 되지 않는 것은 그러한 사실을 뒷받침하고 있다. 또한 指導, 點檢方式도 排出施設 및 防止施設의 適合性與否 등에 대한 點檢 즉 施設點檢에까지는 미치지 못하고 있으며 주로 防止施設을 거쳐 排出하는 汚染物質의 試料採取 및 分析에만 의존하고 있는 실정이다. 이러한 狀況에서는 規制內容을 履行하는 것보다 오히려 規制內容 未履行에 대한 處罰을 받는 것이 유리한 상황이 조성될 가능성이 높다는 것이다.

3. 不完全한 環境規制對象

우리나라의 環境規制는 事業場의 排出規制에 치중하고 있으며 生活汚染源에 대한 規制 및 自然環境 및 生態系保全側面의 規制에 대한 관심은 미흡한 실정이라고 생각된다.

대표적인 環境關聯法規인 大氣環境保全法, 水質環境保全法 및 騒音, 振動規制法의 體系를 살펴보면 工場 즉 事業場에 대한 環境規制內容이 대부분을 차지하고 있으며 生活汚染源에 대한 規制는 크게 부각되고 있지 않다. 물론 生活汚染源의 경우 事業場과는 달리 特正化되어 있지 않고 分散되어 있어 規制內容의 實行을 담보하기 困難한 측면이 많으며 발생하는 汚染物質의 危害程度도 事業場의 그것보다 덜한 것이 일반적이나 소비생활이 향상되면서 生活汚染源으로부터 발생하는 汚染負荷가 가중되고 있는 점을 감안해 볼 때 生活汚染源으로부터 발생하는 環境汚染의 저감을 위한 적절한 補完策이 요구된다.

또한 그동안 각종 開發事業이 自然環境을 고려하지 않은 채 擴散되어 왔으며 농경지, 산림 등의 무질서한 土地形質變更과 施設設置로 인하여 野生動·植物의 棲息處가 점차 減少되고 있는 추세에 있다.

1991. 12. 31 自然環境保全法을 제정하여 각종 規制의 기반이 되는 生態系 保全地域의 指定根據를 마련하였으나 앞서 언급한 바와 같이 指定에 어려움이 있으며 自然環境 關聯規制機能 이 산림청, 내무부, 농림수산부 등 여러 기관에 分散되어 있어 一貫性 있는 規制가 이루어지지 못함으로써 그 實效性이 떨어지고 있다.

4. 水質關聯法 상호간의 連繫 未洽

우리나라에서는 污染源에 대한 環境規制가 多元化되어 있고, 각 制度사이의 體系가 형성되어 있지 못하며 規制基準 또한 상이한 경우가 많이 있다. 특히 水質分野에 있어서 더욱 그러하다.

水質保護를 위한 負擔金의 성격을 지닌 대표적인 것으로 排出賦課金 制度和 環境改善 負擔金 制度가 있다. 排出賦課金は 공장에서 排出되는 汚染物質에 적용되며, 環境改善 負擔金은 流通, 消費過程에서 발생하는 汚染物質에 대하여 적용되고 있다. 排出賦課金は 排出許容基準을 초과하여 排出하는 汚染物質에 대해서만 負擔金を 산정하고 있으며 環境改善 負擔金은 그러한 排出許容基準(基準濃度)의 개념이 없이 水質汚染物質의 總排出量을 기준으로 하여 산정한다는 점에서 근본적인 차이를 보이고 있다. 하천을 汚染시키는 汚染物質의 負荷를 基準으로 하여 볼 때 공장으로부터 排出되는 廢水에 대하여는 오히려 혜택이 부여되고 있는 것이다. 더불어 下水道法에 의한 下水道使用料의 경우는 단순히 하수관거보수 등 下水道의 運營經費에 필요한 財源調達을 주목적으로 하고 있어 水質汚染防止를 위한 誘引手段으로서의 기능은 하고 있지 않다.

또한 水質環境保全法 및 污水, 糞尿 및 畜産廢水の 處理에 관한 法律에서 有機物質의 排出許容基準 또는 放流水 水質基準이 규정되어 있는데, 같은 有機物質에 대한 規制基準이면서도 工場廢水, 污水, 畜産廢水, 糞尿가 각각 다른 기준의 적용을 받고 있다. 이는 不平衡性 問題를 야기시키고 있는 것이다.

5. 廢棄物分類의 單純性

우리나라는 폐기물의 관리체계가 이원화되어 있다.

즉 特定廢棄物과 一般廢棄物로 분류하여 양자에 대하여 規制內容을 달리하고 있다. 그런데 문제는 有害성을 기준으로 하여 분류하더라도 特定廢棄物이나 一般廢棄物 어디에도 포함시키지 못한 廢棄物도 있을 수 있다는 것이다.

따라서 事業場에서는 特定廢棄物로 분류하여 規制할 정도로 有害하지 않음에도 불구하고 特定廢棄物로 분류되어 과도한 規制基準을 적용받고 있다는 주장도 있는 실정이다. 그러나 廢棄物管理體系上 그러한 廢棄物을 一般廢棄物로 분류하여 관리하는 데도 문제의 소지가 없는 것은 아니다.

IV. 環境規制의 實效性 確保方案

1. 經濟的 誘引制度的 導入

事業場에 대한 環境規制가 直接規制에 중점이 두어질 수 밖에 없는 여러가지 요인에도 불구하고 선진국에서는 經濟的 誘引制度를 도입하여 직접規制의 限界를 보완하고 있다.

一般的으로 經濟的 誘引制度에 의할 경우,

- 民間의 環境汚染 防止技術의 발전을 유도할 수 있고,
- 각 기업으로 하여금 自律的으로 最小費用에 의하여 기준을 달성할 수 있도록 경제적으로 誘引하므로써 국가적으로 효율적인 汚染防止를 도모할 수 있으며,
- 政府의 環境投資에 필요한 資金調達을 용이하게 하고,
- 規制에 따르는 行政費用이 적게 든다는 순기능적인 면이 있다.

우리나라에서는 廢棄物 豫置金制, 廢棄物 負擔金制, 環境改善 負擔金 등 經濟的 誘引制度가 근래 도입되어 아직 충분한 施行이 이루어지지 않았기 때문에 그 得과 失을 판단한다는 것이 시기상조이겠으나 앞으로 施行過程에서 나타난 長·短點 분석하여 점차 對象을 擴大시키는 방향으로 논의가 展開되어야 할 것으로 생각된다.

기존의 排出賦課金 制度도 排出許容基準 超過與否에 관계없이 실질적인 汚染物質 排出量에 비례하여 賦課될 수 있도록 함으로써 經濟的 誘引制度로서의 排出賦課金 制度에 근접시키도록 하여야 할 것이다. 물론 각종 經濟的 誘引制度는 直接規制를 보완할 수는 있으나 모든 汚染物質 排出에 대하여 經濟的 誘引制度의 채택이 가능한 것은 아니며 直接規制만이 汚染物質의 排出를 신속하게 억제할 수 있는 경우도 많다.

2. 總量規制制度의 導入

각 排出源에 대하여 環境容量을 감안한 排出量 割當을 통하여서만 環境基準의 達成, 維持가 가능하며 결국 環境基準과 規制基準의 직접적인 연결이 이루어지는 것이다. 이 制度의 실시가 이루어져야 비로소 經濟的 誘引制度의 극치라 할 수 있는 汚染權 販賣制度의 導入이 가능한 것이다. 물론 總量規制制度 도입을 위하여는 많은 事前措置가 필요하다. 地域別 環境容量과 排出源別 排出量を 수시 파악할 수 있어야 하며, 環境汚染 豫測模型의 운용이 可能하여야 한다. 특히 水質汚 染總量規制의 경우는 總量規制地域에 下水處理施設이 완비되어 있어야 한다.

3. 土地利用規制制度의 補完

土地利用規制에 있어서는 規制對象地域을 적정하게 指定하는 것이 가장 중요하다. 規制對象 豫定地域에 대한 면밀한 調査를 통해 지역지정의 불가피성에 대한 科學的 根據을 제시하고, 지역주민의 경제적 손실을 補填할 수 있는 支援對策과 關係行政機關의 유기적인 協助體制가 필요하다.

4. 環境影響評價制度의 強化

環境影響評價制度에 있어서도 評價技法의 開發, 評價要員의 教育 등을 통하여 評價協議過程上的 專門性을 제고하고 또한 地域의 特性을 최대한 고려한 協議가 이루어져야 할 것이며, 이와 병행하여 적절한 履行確保強制 手段을 구비하여야 할 필요성도 시급하다고 본다. 제정 環境

影響評價法에 따른 새로운 環境影響評價 協議制度에서 監督機關을 일원화하고 履行措置手段을 보완한 것은 이러한 측면에서 볼 때 바람직한 일이 될 것이다.

5. 生活汚染源의 規制 強化

앞서 언급한 바와 같이 生活汚染源에 대한 規制도 事業場規制 못지않게 중요하기 때문에 그 規制方案이 강구되어야 한다. 각종 負擔金制의 導入 및 補完(예컨대 현행의 下水道使用料, 쓰레기收去料 등을 汚染發生抑制 側面에서 補完)에 중점을 두는 방안이 강구될 수 있겠다.

6. 水資源管理法의 體系化

水道法, 下水道法, 河川法 그리고 水質環境保全法의 水質保全 關聯條項을 一個法으로 統合하므로써 수자원의 체계적 관리와 水質保全規制의 實效性 확보가 가능한 것이다.

7. 廢棄物規制體系의 改編

향후 우리나라의 廢棄物規制體系는 가능한 한 有害性을 기준으로 판단하여 좀 더 세분화할 필요성이 있다. 물론 特定廢棄物의 경우는 發生廢棄物의 종류에 따라 각각의 處理基準을 정하고 있기는 하나 상당히 포괄적으로 정하고 있어 좀 더 구체적으로 處理基準을 差等規定하여야 할 필요성이 있다.

V. 結 論

우리나라에 環境規制行政이 본격적으로 구현되지 얼마되지 않았음에도 불구하고 많은 規制制度가 導入, 施行되어 왔다는 점은 참으로 괄목할 만한 발전이라고 생각된다. 이제 制度導入 段階를 지나 制度의 定着段階에 도달한 현시점에서는 既存制度의 施行上 야기된 問題點을 하나하나 개선시켜 나가야 할 것이고, 필요하다면 제도 자체의 전면적인 改編도 병행하여 나가야 할 것이다.

그런데 문제는 環境關聯規制의 경우 規制基準設定 등에서 보는 바와 같이 기술적인 요소를 상당히 많이 포함하고 있음에도 불구하고 기술적으로 行政規制를 뒷받침하는데 아직까지 큰 한계를 보이고 있다는 점이다. 따라서 環境技術分野에서 명확한 科學的 根據과 기준을 제공하는 과제의 수행 또한 環境規制의 實效性을 담보하는 중요한 변수가 될 수 있다고 할 것이다.

장 원: 지금 우리나라의 환경행정이나 규제와 정책은 신경제 정책의 걸림돌과 희생양이 되고 있다고 생각합니다. 모든 이들이 한결같이 새로운 정부, 소위 문민정부가 들어서서 환경에 대한 개혁이 없고 오히려 환경규제나 정책이 후퇴하고 있다고 합니다. 현정부 고위층은 환경 마인드가 전혀 없는 것 같습니다. 다른 나라들은 환경규제가 강화되고 있는데, 우리나라는 거꾸로 완화되고 있어 문제입니다. 예로 식수원 보호구역에서의 공장건설허가를 필두로 한 환경관련법의 국회상공자원위 통과기도를 환경단체에서 반발해 일부 완화되었고 그 이외에도 환경기사 의무고용제도의 완화, 농공단지의 입주기준 완화, 배출허용기준 완화, 서울시의 환경녹지국 철폐, 그린벨트제도의 완화, 대통령 공약사항인 환경처의 환경부 승격 문제의 사실상 백지화, 입법예고된 폐기물 부담금 및 예치금 제도의 후퇴, 맑은물 공급계획을 비롯한 각종 중기 환경계획의 보류 및 지연 등등 예를 들자면 굉장히 많습니다. 행정규제의 완화를 비롯해서 이런 것들이 우리나라의 환경규제가 세계적 흐름에 역행해서 완화되는 명백한 증거라고 보여집니다.

세계적으로 환경규제가 강화되고 있으며, 리우회의 이후 특히 미국의 대통령은 엄한 환경규제를 하고 있기 때문에 클린턴 대통령 이름 자체가 Clean Turn으로 고쳐 얘기할 수도 있을 만하나, 우리는 Dirty Turn으로 가고 있습니다.

제가 발달환경연구소에서 주로 하는 일이 민간환경영향평가인데 민간차원의 환경영향평가는 세계 어느 곳에도 없습니다. 우리나라 정책 기본법에는 환경영향평가가 나와 있습니다. 그러나 그것이 믿을 수 없고 구속력도 없고 지키지도 않아, 새로 나온 대안이 희한한 민간환경영향평가입니다. 민간차원의 환경영향평가가 하나의 대안으로 자리잡고 있다는 것은 우리나라 환경영향평가제도를 비롯한 환경규제의 실효성과 한계를 명백히 보여주는 것이라고 말하지 않을 수가 없습니다.

그 다음이 폐기물 문제인데 저는 김포수도권매립지문제를 1년간 민간환경영향조사를 통해 관여해 왔습니다. 쓰레기 매립장 문제의 추이를 지켜본 바에 따르면 환경처의 권위나 규제나 정책이 전혀 먹혀 들고 있지 않습니다. 주민들이 하자는 대로 되어 왔습니다. 그것은 초기단계에서 환경정책의 결정적 실수가 있었겠지만 지금까지도 계속 끌려오고 있습니다. 규제완화도 문제지만 주민과 기업들에게 먹혀들지 않는 것도 문제라고 보고 있습니다.

저는 개인적으로 김포수도권매립지 문제를 해결하기 위해 가족들과 함께 그곳으로 이사했습니다. 환경행정이나 정책하는 분들이 현장에서 주민들과 함께 환경문제를 풀려는 의지를 가지고 있으면 풀립니다. 제가 하는 역할이 정부와 주민들간의 중재인데 양쪽의 양보에 의해 NIMBY신드롬을 충분히 해결할 수 있다고 봅니다.

우리나라 환경문제 해결을 위해서는 다음의 두가지 문제를 제안합니다. 첫째는 환경처를 환경원이나 환경부로 승격해야 된다고 생각합니다. 이것은 많은 사람들 얘기

이고 대통령 공약 사항중 하나인데 실제로 그렇게 되고 있지 않고, 경제부처의 둘러 리 역할과 환경정책 후퇴의 변명자 역할을 하고 있습니다. 환경처가 제 역할을 못하는 것은 환경처 책임이라기 보다는 정부기구 자체의 문제점이라 생각합니다. 빨리 환경부나 환경원으로 되어서 각 부처에 분산된 환경행정을 모으고 강력한 힘을 가지고 사후관리뿐 아닌 사전예방에 중점을 두어야 합니다. 그래야 진정으로 ESSD와 개발과 보전의 조화가 이루어진다고 생각합니다.

그 다음으로는 ESSD애기가 많이 나오는데 돈이 있어야 환경문제가 해결될 수 있습니다. 그래서, 제가 말을 만들길 'ESSD for ESSD' (Economically Sustained & Sufficient Donation for Environmental Sound & Sustainable Development)라고 했습니다. 그와 연관시켜 개발예산과 환경예산의 연동제를 실시하는 게 어떤가 합니다. 즉, 환경파괴하는 개발예산을 설정하면 환경보전하는 환경예산을 같이 올리는 것입니다.

일본의 자동차 산업이나 철강산업을 예로 들어보면 기업의 경제규모나 국가의 경제 규모가 너무 커지면 정부의 환경규제나 정책이 로비에 의해 먹혀 들지 않습니다. 그래서 더늦기 전에 엄한 환경정책과 규제를 해야 할 것입니다. 일본의 경우 엄한 환경 규제 때문에 오히려 자동차 엔진 기술이 개발돼 세계시장을 석권한 예도 있습니다. 결론적으로 더욱더 환경규제를 엄하게 해야 합니다.

이정전: 우리가 환경문제에 대해 얘기할 때에는 크게 두 가지 딜레마에 빠져 있다고 하는데 그 중 하나가 종합과학적 성격입니다. 즉 여러분야의 지식이 동원되어야 환경문제가 해결된다는 것입니다. 예로 환경문제는 경제활동에 따른 각종 오염물질 배출에 기인하는데 이를 파악하기 위해서는 그 관계를 알아야 하고 오염물질 배출이 환경에 어떻게 전파되고 영향을 미치는 지도 알아야 합니다. 또한 그 결과 우리에게 어떻게 영향을 미치고 환경을 변화시키는 지 알아야 하며, 환경 질이 변한 후 오는 물리적, 인문사회과학적 측면에서 본 피해를 알아야 합니다. 또 이 피해를 구체적으로 계산할 수 있어야 합니다. 때문에 환경문제에 정확히 대처하기 위해서는 여러 지식이 꼭 필요하다고 봅니다.

현 우리의 세대는 지식이 세분화, 전문화되어 종합과학적 접근을 방해하고 있습니다. 그 동안에 우리나라에서 이루어진 환경문제 연구의 90%가 자연과학에서 이루어져 왔습니다. 그러면 과연 우리 환경대학원이 종합과학적 접근을 어느 정도 해왔느냐를 돌이켜 볼 때 환경대학원만큼 종합과학적으로 볼 수 있는 데가 없지 않나 생각하면서도 한편으로는 환경문제에 대해 제대로 접근하지 못해 부끄럽다는 생각이 듭니다. 실제 지금까지는 환경문제에 대해 자연과학적 접근이 대종을 이루고 있어서 철학적 접근방법, 사회과학적 접근, 기타 인문지리학적 접근방법을 학생들이 먼저 요구하

는데, 저희들은 대답을 제대로 못하고 있는 형편입니다. 그래서 어떨 때는 학생들이 앞서 가고 있지 않나 하는 생각을 하게 됩니다. 환경대학원이 그런 방향으로 나갈 수 있게 많이 도와주시길 바랍니다.

환경규제에 대해 말씀드리자면, 저는 우리나라 환경규제 중 쓸 데 없는 게 많다고 생각합니다. 법이 있다고 곧 효과가 있는 것은 아니라고 봅니다. 오히려 악용되는 경우도 생기는 데, 예를 들어 배출세, 관리인에 대한 것도 고용의무제도가 의도대로 되고 있는가, 폐기물 예치금제도가 과연 당초의 의도를 발휘하고 있는가 하면 그렇지 못하다는 것입니다. 법이나 제도라는 것이 있다고 그 목적이 발생하는 것은 아니라고 생각합니다. 쓸 데 없는 환경기준을 없애고 효과있는 환경규제를 더 강하게 밀고 나가는 것이 세금 낭비도 없애고 더 낫다고 생각합니다. 즉, 즉흥적으로 환경문제를 봐서는 곤란하다는 것입니다.

김인환: 장원 교수께서 환경처의 힘이 약하니까 환경원이나 환경부로 격상할 것을 제의했는데, 저도 동감합니다. 어떻게 해서든 기능면에서나 재원면에서나 많은 힘이 붙어야 한다고 보며, 명칭보다는 기능을 보강하는 측면에서 법률적인 뒷받침이 필요합니다. 즉, 환경처의 행정이 정립되기 이전에 개별적인 각 부처의 법이 있습니다. 예로 수도법, 하수도법이 이미 있는데, 그 이후 환경처가 발족된 후, 기존의 법을 뛰어 넘기가 힘듭니다.

결국 지금 현재 상태에서 조직을 격상하기 보다는 더 근본적으로 환경과 관련되는 현재의 법률체계를 zero base로 놓고, 환경행정을 주관하는 중앙행정기관이 주도적으로 통합조정할 수 있는 법률적인 권한을 가지고 각 부처가 개별적 기능을 수행해 나가도록 해야 합니다. 환경행정 역시 개별적으로 수행하는 근본적 개편이 되지 않고는 현상대로는 어렵습니다. 최근에 많이 거론되는 물과 관련된 기능을 배분하는 문제에 대해 저희들은 행정쇄신위원회에 건의할 것을 나름대로 검토하고 있습니다.

두번째로 환경과 관련된 사업을 하는 데 필요한 돈을 확보하기 위해, 최근 이 부분에 대한 깊은 연구가 이루어지고 있습니다. 환경세, 물품세, 에너지세에 대해 연구가 되고 있으며, 신경제5개년계획에서 이러한 형태의 재원을 확보해서 환경에 관한 특별회계제도를 마련해야겠다는 것이 이미 합의되었습니다.