

녹색성장 연구 10-16-Ⅱ

가

2010. 12. 30.



가

A Study on the legislative system for air
pollution control by introducing carbon
emission reduction target

연구자 : 현준원(부연구위원)
Hyon, Jun-Won

2010. 12. 30.





I. 배경 및 목적

- 기후변화대응을 위한 온실가스 감축노력이 가속화되고 있는 현재의 국제적 흐름상 우리나라도 더 이상은 온실가스 감축의무로부터 자유로울 수 없는 상황이 되고 있음
- 이러한 이유로 정부는 작년말 저탄소 녹색성장기본법을 제정하여 국제적인 기후변화 대응 노력에 동참하기 위한 법적 기반을 마련함
- 그러나 여전히 온실가스 배출규제의 구체적인 방법과 주관 기관 등의 문제가 논란이 계속되고 있어 적절한 해답을 제시하기 위한 연구가 요구되고 있음

II. 주요내용

- 온실가스 배출규제의 구체적인 방법과 주관기관 등에 관한 논란은 외국의 경우에도 일부 존재하는 것으로 보이므로 외국, 특히 독일, 일본 등의 사례를 비교법적으로 검토함
- 특히 온실가스 관리에 관한 관할문제가 법원의 최종판단까지 받은 대표적인 사건이 바로 미국의 메사츄세츠 주와 연

방환경청간의 다툼인 Massachusetts v. E.P.A. 판결이므로 이 판결에 대한 검토를 수행함

- 미국 연방대법원은 온실가스 배출규제와 관련한 문제는 연방환경청이 관할하는 것이 옳다는 판단을 내렸으나, 단순히 온실가스와 관련된 기후변화의 문제가 환경문제이기 때문에 환경부에서 관할하여야 한다는 것은 아니고 온실가스를 오염물질로 이해할 수 있는 것인지, 또는 온실가스로 인한 기후변화의 문제를 대기오염의 개념 안에서 이해가 가능한 것인지 등을 따지고 있음
- 결국 오염물질과 오염의 법적 개념을 확고히 정립함으로써 온실가스와 온실가스로 인한 기후변화가 이에 포함되는 것인지 여부를 법학적 관점에서 검토해 볼 필요가 있으며, 이러한 검토를 기반으로 하여 온실가스에 대한 구체적인 규제방법과 관할기관의 문제를 풀어가는 것이 합리적이라 할 수 있으므로, 본 연구에서는 오염물질과 오염의 법적 개념을 정립하기 위하여 외국의 법령에서 사용되고 있는 동 개념을 비교법적으로 검토하고, 이를 바탕으로 제기되고 있는 문제들을 해결하기 위한 법정비 방안을 제시하는 것을 목적으로 함

Ⅲ. 기대효과

- 향후 온실가스 관리에 관한 전반적인 법체계 정비가 필요한 시점이 되면 합리적인 개선방안 도출을 위한 기초자료로 활용할 수 있음



: , , 가 , ,
, Massachusetts vs. EPA

Abstract

I . Background and Purpose

- In the current international situation, continuous acceleration of the effort into reducing greenhouse gas emission for climate change performance strategy, Korea isn't free from the duty of greenhouse gas reduction. Korean government set an act of green growth at the end of last year to build a legal basis for participation to such an effort for that reason. The specifics how to control greenhouse gas emissions and supervise it, however, caused controversies and kept it up.
- It seemed that these controversies also occurred in the other countries. By reason that a great deal of greenhouse gas emission, about 60%, was released from the field of energy in particular, there is an competition between the Administration Departments, responsible for energy and environment.
- The typical case, handled such jurisdiction issue and got final judgement from the U.S. supreme court, was the 'Massachusetts v. E.P.A. judgement' between Massachusetts of USA and the Environmental Protection Agency. In its final judgement, the U.S. Supreme Court decided that EPA should controls greenhouse gas emission issues.

II. Main Contents

- The supportive theory was the result of considering if we could regard greenhouse gas as pollutant or could understand the climate change issues from greenhouse gas by air pollution definition. It was not just simple theory from the reason that climate change issues related greenhouse gas were environmental issues.
- After all, by we firmly set the juristical definition of pollutant and pollution, we could juristically review whether greenhouse gas and the climate change from greenhouse gas should be included in the definition, and it seems only reasonable to settle the specific greenhouse gas control and supervising issues based on the reviewing.
- This study will examine the other countries' pollutant and pollution concepts in relative method to establish the legal definition and purposes to propose the ways of modification of laws and regulations for the issues arising from juristical definition.

III. Expected Effect

- The study can be used for preliminary data for greenhouse gas control policy formulation.

➤ Key Words : Low carbon, Green growth, Greenhouse gas, Carbon emission reduction target, Air pollution

본 보고서에는 별권 자료집으로

- (1) 연구와 관련한 중요 미국대법원 판례인 MASSACHUSETTS v. E.P.A., 549 U.S. 497, 127 S. Ct. 1438 U.S., 2007 번역자료집,
- (2) 미국 연방환경청에서 나온 Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act; Final Rule 번역자료집,
- (3) 미국 Clean Air Act 번역자료집이

첨부되어 있습니다.

목 차

요 약 문	5
Abstract	9
제 1 장 서 론	15
제 2 장 대기오염과 대기오염물질의 개념	19
제 1 절 독일의 대기환경관련 법령상 대기오염	19
1. 독일의 대기환경관련 법령의 개관	19
2. 연방오염방지법에서의 대기오염	21
3. 통합환경법전(안)에서의 대기오염	23
제 2 절 일본의 대기환경관련 법령상 대기오염	29
1. 일본의 대기오염과 관련한 규제의 개요	29
2. 일본 대기오염관련 법령상의 대기오염의 정의	32
3. 대기오염에 대한 규제	37
4. 지구온난화현상 유발물질 규제를 위한 법률	46
제 3 절 미국 연방대법원 판례에서의 대기오염물질과 온실가스의 개념	48
1. Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (2007) 판결의 개요 ...	48
2. 논 점	51
제 4 절 우리나라 대기환경관련법상 대기오염의 개념	56
1. 대기오염의 사전적 의미	56

2. 대기오염의 법적 개념	57
3. 대기오염과 온실가스 규제에 관한 논의	61
제 3 장 효율적인 온실가스 규제를 위한 대기환경관련 법령의 개정방향	65
제 1 절 문제의 검토	65
제 2 절 해결방안	66
1. 제 1 안	66
2. 제 2 안	68
3. 제 3 안	70
참 고 문 헌	73

제 1 장 서 론

지구온난화에 따른 기후변화와 이로 인한 심각한 자연재난의 잦은 발생 등은 현대를 살고 있는 세계인들에게 이에 대한 적절한 대응의 시급성과 국제적인 공동대응의 필요성을 인지시켜주기에 충분한 것이었다. 이러한 지구온난화의 문제는 1992년 브라질의 리우 데 자네이루에서 세계 166개국 정상이 참여하여 ‘인류의 지속가능한 발전을 위한 온실가스 배출의 감축노력에 관한 협약(일명 기후변화협약: United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)’을 체결함으로써 국제적인 관심사로 자리잡게 되었다. 그러나 이 기후변화협약 자체는 온실가스 감축노력에 대한 선언적 조치에 그치고 구체적인 이행방안을 포함하고 있지는 않아 그 실효성을 담보하기 어려운 문제점이 있었다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 1997년 12월 일본 교토에서 열린 기후변화협약 제3차 당사국총회(COP3)는 이른바 ‘교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change: Kyoto Protocol)’를 채택하여 온실가스 감축을 위한 국제적인 노력에 실효성을 담보할 수 있는 교두보를 마련하게 되었다.

교토의정서는 과거 산업혁명을 통해 온실가스 배출의 역사적 책임이 있는 선진국(38개국)에게 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년 동안 1990년도 배출량 대비 평균 5.2%를 감축할 의무를 부과하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 우리나라는 온실가스 감축의무를 지는 교토의정서 부속서 1에 포함되지는 않았기 때문에, 현재까지는 국제협약상 온실가스 감축의무를 지고 있지는 않으나, 일명 POST 2012라고 불리는 교토의정서 제1차 공약기간 이후, 즉 2013년부터는 어떤 형태로든 감축의무를 지게 될 가능성이 높다는 관측이 우세하다.

결국 더 이상 우리나라도 온실가스 감축의무로부터 자유로울 수는 없기 때문에, 정부는 작년말부터 올해 초에 걸쳐 저탄소 녹색성장기

본법 및 동법 시행령을 제정하여 국제적인 기후변화 대응 노력에 동참하기 위한 법적 기반을 마련하였다. 그러나 여전히 온실가스 배출규제의 구체적인 방법과 주관기관 등의 문제가 논란이 되고 있는 현실이다.

이러한 논란은 외국의 경우에도 일부 존재하는 것으로 보인다. 특히 온실가스 배출의 상당량(약60%)이 에너지부문에서 발생하고 있기 때문에 에너지산업부문을 관할하는 기관과 환경부문을 관할하는 기관간의 관할다툼이나, 또는 온실가스 배출규제 도입으로 인한 경제성장저해를 우려하는 경제부문 관할기관과 환경문제 관할기관간의 관할다툼을 상정해 볼 수 있다.

이러한 관할문제가 법원의 최종판단까지 받은 대표적인 사건으로 들 수 있는 것이 바로 미국의 메사츄세츠 주와 연방환경청간의 다툼인 *Massachusetts v. E.P.A.*, 549 U.S. 497, 127 S. Ct. 1438 U.S., 2007 판결이다. 물론 엄밀히 말하면 이 사건이 에너지산업부문의 관할기관 또는 경제부문 관할기관과 환경부문 관할기관간에 온실가스 문제가 서로 자신의 관할임을 주장하여 분쟁이 발생한 사건이라고 할 수는 없지만 처음으로 온실가스 규제문제에 대한 관할문제를 논리적으로 따져본 사건이었기 때문에 검토의 가치가 매우 높은 사건이라 할 수 있다. 결론적으로는 온실가스 배출규제와 관련한 문제는 연방환경청이 관할하고 이에 대한 적절한 규제도 하여야 한다는 것이 미국 연방대법원의 판단이고, 이것이 국제적인 경향인 것도 맞는 일이지만, 이러한 논리가 단순히 온실가스와 관련된 기후변화의 문제가 환경문제이기 때문에 연방환경청에서 관할하여야 한다는 것은 아니고 온실가스를 오염물질로 이해할 수 있는 것인지, 또는 온실가스로 인한 기후변화의 문제를 대기오염의 개념 안에서 이해가 가능한 것인지 등을 따져본 결과라고 할 수 있다.

결국 오염물질과 오염의 법적 개념의 정립을 통하여 온실가스와 온

실가스로 인한 기후변화를 이에 포함시킬 수 있는 지 여부를 법학적 관점에서 검토해볼 필요가 있으며, 이러한 검토를 기반으로 하여 온실가스에 대한 구체적인 규제방법과 관할기관의 문제를 풀어나가는 것이 합리적이라 할 수 있다. 본 연구는 오염물질과 오염의 법적 개념을 정립하기 위하여 외국의 법령에서 사용되고 있는 동 개념을 비교법적으로 검토하고, 이를 바탕으로 제기되고 있는 문제들을 해결하기 위한 법정비 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제 2 장 대기오염과 대기오염물질의 개념

1

1. 독일의 대기환경관련 법령의 개관

독일에서 대기환경관련 문제를 규율하고 있는 법률로는 1974년에 처음 제정된 연방오염방지법(Bundes-Immissionsschutzgesetz: BImSchG)을 들 수 있다. 연방오염방지법은 국가전체의 환경질 개선을 위해 사전배려의 원칙, 배출한계치 및 환경기준의 설정과 연계한 최신기술의 채택의무화, 원인자부담원칙과 협동의 원칙을 강조하고 있으며, 동법은 하위명령으로 총 32개의 시행령을 두고 있다.

이중 특히 대기환경과 관련한 시행령이 제22번째 연방오염방지법 시행령(Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft)이다. 동 시행령은 대기질기준과 초과시의 법적 효과 등에 관하여 자세히 규정하고 있다. 독일은 2002년 연방오염방지법의 7차 개정과 이 제22번째 시행령의 제정을 통하여 유럽연합의 관련지침을 국내법으로 입법화하였다. 이와 관련한 유럽연합의 지침으로서는 96/62/EG¹⁾와 그 후속지침인 1999/30/EG²⁾, 2000/69/EG³⁾가 있다. 96/62/EG

1) Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. 9. 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. L 296/55), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. 9. 2003 (ABl. L 284/1).

2) Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. 4. 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. L 163/41), geändert durch Entscheidung der Kommission 2001/744/EG vom 17. 10. 2001 (ABl. L 278/35).

3) Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 11. 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft (ABl. L 313/12).

은 대기질보호를 위하여 각 회원국이 어떠한 대기오염물질을 어떠한 조치를 통하여 규제하여야 하는지에 대하여 규율하고 있다. 이 입법 지침과 관련하여 총 4개의 후속 입법지침이 제정되었는데, 대기중의 아황산가스(SO₂), 이산화질소(NO₂), 산화질소(NO_x), 미세먼지(PM₁₀), 납(Pb)의 함유기준을 정하고 있는 1999/30/EG, 대기중의 벤젠(Benzene) 및 일산화탄소(CO)의 함유기준을 정하고 있는 2000/69/EG, 대기중의 오존(O₃)기준을 정하고 있는 2002/3/EG⁴⁾, 그리고 대기중의 비소(As), 카드뮴(CdCl₂), 수은(Hg), 니켈(Ni), 다환방향족탄화수소(PAHs)의 함유기준을 정하고 있는 2004/ 107/EG⁵⁾가 그것이다.

이 중에 1999/20/EG와 2000/69/EG의 규율내용인 아황산가스, 이산화질소, 산화질소, 미세먼지, 납, 벤젠, 일산화탄소에 대한 규제가 한계기준(Grenzwerte)의 형식으로 22. BImSchV에 규정되었고, 2004/107/EG가 규율하고 있는 비소, 카드뮴, 수은, 니켈, 다환방향족탄화수소에 대한 규제도 역시 동 시행령의 규율대상으로 포함되었다. 그러나 비소, 카드뮴, 수은, 니켈, 다환방향족탄화수소에 대한 규제는 애초에 입법지침이 이를 목표기준(Zielwerte)으로 규정하고 있으므로, 동 시행령도 이를 목표기준으로 규정하고 있다. 2002/3/EG에 의한 오존기준은 제33번째 연방오염방지법 시행령(Dreiunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Verordnung zur Verminderung von Sommersmog, Versauerung und Nährstoffeinträgen)으로 입법되었다.⁶⁾ 즉 연방오염방지법상 대기오염에 대한 환경법적 규율은 오염물질별로 이루어지고 있다.

4) Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 2. 2002 über den Ozongehalt der Luft (ABl. L 67/14).

5) Richtlinie 2004/107/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. 12. 2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. L 23/3).

6) 이에 대해서는 현준원, 환경질기준의 법적 성격과 초과적 법적 효과에 관한 소고, 공법연구 제38집 제4호, 2010. 6, 한국공법학회, 267-268쪽.

언급한 제22번째 시행령의 마련은 그동안 행정규칙에서 규정되어 오던 환경기준의 문제, 예컨대, 첫 번째 연방오염방지법 시행지침(Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft)등의 지침 등에서 환경기준이 정해짐으로 인해 모호해질 수 있는 법적 성격의 문제를 법규명령에 규정함으로써 해결하였다.

2. 연방오염방지법에서의 대기오염

(1) 연방오염방지법상 대기오염과 대기오염물질의 개념

연방오염방지법은 제3조 제4항에서 “대기오염은 특히 연기, 검댕, 먼지, 가스, 연무질, 증기, 향물질을 통한 대기의 자연적 구성의 변경을 의미한다”⁷⁾고하여 대기오염(Luftverschmutzung 또는 Luftverunreinigung)의 개념을 정의하고 있다. 법이 특정하고 있는 연기 등의 물질들을 대기이물질(Luftfremde Stoffe)이라고 부르기도 하는데, 법은 “특히” 연기, 검댕, 먼지, 가스, 연무질, 증기, 향물질을 통한 대기의 자연적 구성의 변경을 대기오염이라고 정의하고 있으므로, 거론하고 있는 대기이물질은 예시적인 것이지 꼭 이를 통한 자연적 구성의 변경만을 대기오염이라고 정의하고 있는 것이라 이해하여서는 안될 것이다.

연방오염방지법은 대기오염에 대한 개념정의는 두고 있으나 대기오염물질의 개념을 명시적으로 정의하고 있지는 않다. 그러나 대기오염물질의 개념을 사전적으로 대기오염을 야기시키는 물질이라고 이해한다면, 연방오염방지법 제3조 제4항의 대기오염의 정의에서 예로 들고 있는 대기의 자연적 구성의 변경을 일으키는 물질들, 즉 연기, 검댕,

7) BImSchG §3 Abs. 4 "Luftverunreinigungen im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe."

먼지, 가스, 연무질, 증기, 향물질 등을 대기오염물질이라고 이해할 수 있을 것이다. 그러나 위에서 설명한 바와 같이 연기 등을 나열하고 있는 것은 예시적 규정이라고 이해함이 옳을 것이므로, 연기 등을 포함한 대기의 자연적 구성의 변경을 일으키는 물질들이 모두 대기오염물질의 개념에 포함된다고 보아야 할 것이다.

(2) 연방오염방지법상 대기오염에 관한 법적 규율

연방오염방지법 제22번째 시행령에서는 대기오염에 관한 환경기준의 유형으로서 앞서 언급한 것처럼 오염한계기준(Immissionsgrenzwerte)을 주로 규정하고 있으며, 일정 물질에 대해서는 목표기준(Zielwerte)을 규정하고 있다. 동 시행령에서는 총량한계기준에 대해 제2조부터 제7조에 규정된 특정한 유해물질이 그 규정에 언급된 특정 시점까지 보유할 수 있고 초과하여서는 안 되는 기준이라고 정의하고 있다(§1 Nr.3 22. BImSchV). 또한 목표기준은 인간의 건강과 환경에 유해한 영향을 방지하고 억제하고 감소시키기 위한 목적으로 가능한 일정 기간 동안 달성하여야 할 목표치를 의미한다고 규정하고 있다(§1 Nr. 14 22. BImSchV). 환경기준의 법적 구속력의 측면에서는 오염한계기준의 경우 엄격한 법적 구속력을 갖는다고 하겠다. 즉 이러한 한계기준은 언급한 법적 개념정의에서부터 엄격한 법적 구속력을 가지며, 이미 기준설정시에 비용편익분석에 기초하여 비례성이 고려된 것이기 때문에 원칙적으로 비교형량을 통하여 상대화할 수 있는 대상도 아니다.⁸⁾ 연방오염방지법은 이러한 환경기준의 준수를 위해 한계기준이 초과되거나 초과될 위험이 있는 경우 대기개선계획을 수립하고, 그 외 필요한 조치를 취할 의무를 규정하고 있다(§47 Abs. 1, §45 BImSchG)

8) 현준원, 환경질기준의 법적 성격과 초과된 법적 효과에 관한 소고, 공법연구 제38집 제4호, 2010. 6, 한국공법학회, 270쪽.

3. 통합환경법전(안)에서의 대기오염

(1) 통합환경법전(안)상 대기오염의 개념

최근 독일에서 논의되는 환경정책의 가장 큰 이슈는 통합환경법전의 제정에 관한 것이다. 전통적으로 환경을 중시하고 환경법이 발전하였던 독일이지만, 대기, 수질, 토양, 폐기물 등 환경매체를 중심으로 환경법이 발전하였고, 중앙집권국가가 아닌 연방국가인 관계로 환경법의 체계는 더욱 더 복잡화되고 분법화된 상태이다. 이러한 이유로 1980년대 이후 통합환경법전(Umweltgesetzbuch)의 제정에 관하여 꾸준히 문제제기가 있어 왔었고 최근 통합환경법전의 제정 및 시행이 현실화되는 것으로 여겨졌으나, 바이에른 주정부의 강력한 반대 등을 이유로 결국 무산되었다. 통합환경법전안(Umweltgesetzbuch Entwurf)에서는 “대기변화(Umweltveränderung)”라는 용어를 사용하고 있으나(§4 Nr. 3 Umweltgesetzbuch Entwurf), 그 내용은 연방오염방지법과 동일하게 규정하고 있다. 그러나 통합환경법전안의 취지에 따라 그 법적 규율의 태양이 연방오염방지법과 차이를 갖게 되고, 따라서 대기오염이 갖는 의미 역시 통합환경법전의 제정목적에 따라 이해되어야 할 것이다. 비록, 통합환경법전의 제정은 아직 이루어지지 못하고 있으나, 아직 제정에 관한 논의가 계속되고 있으므로 이에 대해 검토해보는 것은 의미가 있다고 생각된다.

통합환경법전의 제정은 여러 가지 취지를 갖겠지만, 대기오염의 개념과 관련하여 생각해볼 때에는 여러 가지 제정취지 중 환경매체의 통합관리라는 측면이 가장 중요한 부분이라 하겠다. 독일 환경법은 그동안 하나의 환경매체(Umweltmedien)를 그 중심대상으로 하여 규율하여 왔다. 즉 수자원관리법은 물을, 오염방지법은 대기를, 토양보호

법은 토양을, 순환관리/폐기물법은 폐기물을 그 주된 규율대상으로 삼고 있다. 하지만 효율적인 환경정책을 위해서는 이러한 환경매체들을 종합적으로 파악하고 관리해야 한다. 이를 위해 1996년에 유럽지침인 “통합환경관리지침(IVU-Richtlinie)”이 제정되었다. 여기서 통합이란 의미는 환경매체의 총체적 규율이라는 뜻이다. 즉, 지금까지 환경보호 관련법규가 개별적 환경매체를 분리하여 규율하였던 것과는 달리 좀더 고차원적인 환경보호를 위해 모든 환경매체에 대해 통합적으로 규율한다는 것이다. 이는 각 개별법으로 분리되어져 있던 기존의 환경법이 개별적 환경매체에 대한 해결책은 되었으나 또 다른 환경매체에 대한 오염을 야기시켰던 결과에 기인한 것이다(소위 전이효과). 결국 통합환경관리지침은 시설물로부터 환경오염원이 대기뿐만 아니라 물, 토양으로 배출되는 것을 방지하고 저감시키려는데 그 목적이 있다.⁹⁾

통합환경관리지침을 충실히 이행하려면 당연히 환경매체별로 분리되어 있는 기존의 허가시스템을 통합허가시스템으로 변환시켜야 되고 이를 위해서는 개별환경법의 전체적인 통합과 환경매체별로 분리되어 있는 환경조치를 전면 재편성하는 것이 근본적으로 필요하지만 독일은 기존의 개별환경법과 환경조치으로 미봉적인 환경정책만 시행하고 있다. 실제로 통합환경관리지침의 내용은 기존의 오염방지법, 수자원관리법, 폐기물법 등의 개정을 통해 국내법으로 전환되었는데, ① 통합의지의 실현, 즉 대기뿐만 아니라 물, 토양에 대한 환경영향의 심사와 결정, 그리고 그 절차에 대해 일원화시키는 작업, ② 최적실용가능기술의 적용, ③ 외국에서의 주민참여, ④ 허가의 내용, ⑤ 허가의 규칙적인 심사, ⑥ 기존 시설물에 대한 실체법적 요구사항 등의 내용이 새로이 추가되었다. 그 결과 당연히 환경정책의 집행결함(Vollzugsdefizit)현상이 여전히 누적하여 발생하고 환경목표의 성과는 제자리걸음만 하고

9) 구체적 내용은 송동수, 환경오염의 통합적 방지 및 축소에 관한 유럽지침, 환경법연구, 제20권 (2000. 11), 161면 이하 참조.

있는 상태이다. 이러한 통합환경관리의 근본적인 해결을 위해서는 환경법령을 통합화하는 작업이 필요하다고 주장되고 있다.

(2) 통합환경법전(안)상 대기오염에 대한 법적 규율

통합환경법안의 가장 핵심적인 내용은 통일적으로 일원화된 통합허가시스템이라 할 수 있다. 이는 환경오염을 유발시키는 각종 산업시설물이나 기타 환경관련 대형개발과 관련하여 그동안 개별적으로 분산되어 있던 별도의 허가절차를 통합적으로 일원화시키는 것으로 1996년의 유럽 통합환경관리지침(IPPC)에 그 뿌리를 두고 있다. 독일에 있어서도 그동안 환경법규상의 다양한 허가절차는 산업경제계에 과도한 기업규제라는 측면에서 부정적인 영향을 끼쳐 왔다. 따라서 효율적인 환경관리를 통한 효율성 제고와 규제완화를 통한 기업친화적 정서를 구축하기 위해서는 통합허가시스템이 필요하다는 공감대가 광범위하게 형성되어 왔다.¹⁰⁾ 통합적 사업허가의 핵심은 원칙적으로 하나의 행정절차에서 한 행정청에 의해 단일 허가결정이 이루어진다는 것이다.

1) 통합환경관리지침(IPPC)¹¹⁾상의 통합허가

유럽연합의 통합환경관리지침에서 규정하고 있는 실체법적 요구사항의 핵심은 “환경오염의 통합적 방지와 저감”이다. 여기서 통합(Integration)이 정확히 무엇을 뜻하는지 직접 규정되어 있지는 않지만 다른 관련규정을 종합적으로 고찰해 볼 때 통합의 의미는 환경매체의 총체적 규율이라는 뜻으로 해석되어진다. 즉 지금까지 환경보호 관련

10) Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 2008, 343ff.

11) 영어로는 Directive concerning integrated pollution prevention and control (IPPC지침으로 약칭); 독일어로는 Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU지침으로 약칭).

법규가 개별적 환경매체 - 대기, 물, 토양, 폐기물 등 - 를 분리하여 규정하였던 것과는 달리 좀 더 고차원적인 환경보호를 위해 모든 환경매체에 대해 통합적으로 규율한다는 것이다.

통합환경관리지침은 이러한 통합의 목적을 달성하기 위한 제도로 통합허가를 규정하고 있는데, 이에 따르면 신규 산업시설물은 주민참여가 보장된 행정절차에서 통합허가를 받아야 한다(하지만 일원화된 허가절차가 규정하고 있지는 않다). 통합환경관리지침은 다만 제7조에서 “각 회원국은 허가절차에 있어 여러 행정청이 관련될 경우, 허가절차의 완전한 일원화를 위한 필요한 제반 조치를 취해야 한다”고 규정하고 있는데, 이는 시설물의 허가에 대해 예컨대 먼저 대기법상의 허가를 하고, 그 다음에 水法上의 허가를 하는 것을 금지한다는 것이다. 이러한 순차적인 방식을 통해서도 절차에서뿐만 아니라 사안결정에 있어서도 통합을 요구하는 통합환경관리지침의 목적이 달성될 수 없기 때문이다. 통합환경관리제도에 의한 허가절차는 통상 ㉠ 허가신청, ㉡ 관계행정청간의 협의 조정, ㉢ 구체적인 허가조건이 명시된 허가서의 발부 등의 과정을 거친다.

사업자가 시설물의 허가를 받기 위해서는 관할 행정청에 서면으로 허가신청을 해야 하며, 통합환경관리지침은 제6조에서 이러한 허가신청에 관해 다음과 같은 내용을 자세히 규정하고 있다.

- 시설에 대한 설명, 시설에서 사용되거나 제조되는 원자재 및 보조물질, 기타 물질 및 에너지에 대한 설명, 배출원 및 시설부지상태
- 배출의 측면에서, 모든 환경매체에서의 배출의 종류 및 양에 대한 설명, 현저한 영향의 확정. 기타 예견되는 기술 및 배출의 방어나 저감을 위한 설명, 배출의 감시조치
- 폐기물의 측면에서, 폐기물의 방이나 재활용을 위한 조치에 대한 설명

- 제3조의 일반원리 및 기본원칙의 준수
- 비기술적인 요약문

허가절차에서 시설물이 통합환경관리지침의 요구사항을 충족한 것으로 판명되면 관할 행정청을 이를 허가한다. 통합환경관리지침 제8조에 따르면 각 회원국은 시설물의 허가를 기속행위로 하든지 재량행위로 하든지 선택할 수 있다.

모든 환경매체를 총괄하는 통합목적이 그 실효성을 갖기 위해서는 환경매체 상호간의 환경영향에 대해 기준이 만들어져야 한다. 예컨대 대기오염의 어떤 극대치가 수질오염의 어떤 극소치에 받아들여질 수 있는지에 대한 기준이 있어야 한다. 결국 이는 환경영향의 양적 평가로는 불가능하고 환경매체 상호간의 질적 평가로 이루어질 수 밖에 없다.

2) 통합적 사업허가의 대상

통합적 사업허가는 인간과 환경에 중대한 영향을 미치는 사업은 그 환경매체의 종류와 무관하게 일원화된 허가시스템이 필요하고 정기적으로 통제를 가해야 한다는 발상에 기초를 두고 있다. 통합적 사업허가의 절차는 일반적 허가, 계획과 관련된 허가, 주민참여 등의 여러 요인에 의해 다양하게 분류될 수 있지만, 그 중심에 흐르는 기본원칙은 현행 환경법상의 상이한 허가형태를 규율하고 있는 실질적이고 절차적인 여러 규정들을 하나의 통일적이고 일원화된 허가시스템으로 통합시킨다는 것이다. 이러한 통합허가라는 법적 수단은 기존의 다양한 법규정들을 통합할 뿐만 아니라, 법률규정을 조화시키고 단순화시키는 기능을 한다. 더 나아가 실무적으로 잘못된 중복규정으로 인하여 서로 괴리되고 혼란을 야기시켰던 여러 집행결함도 극복될 수 있을 것이다.

통합환경법전 제49조는 이러한 통합적 사업허가의 적용범위를 명확히 규정하고 있는데, 이에 의하면 유해한 환경영향 또는 공중, 인근주민에 대한 그 밖의 위험, 중대한 불이익 및 피해를 야기시키는 모든 사업이 그 대상이 된다. 이러한 통합적 사업허가는 기존의 이미시온방지법과 수자원관리법상의 여러 형태의 인·허가가 필요로 하는 사업, 쓰레기매립장, 도관시설 등에 적용되는 계획확정절차상의 사업 등에 모두 적용되는 것이다. 하지만 통합허가의 대상이 되는 사업이 구체적으로 무엇인지에 대해서는 통합환경법전의 법규명령인 사업명령(Vorhaben-Verordnung) 별표에 구체적으로 규정되어 있다.¹²⁾ 사업명령에 규정된 통합허가의 대상사업은 대부분 대규모사업에 한정되어 있는데, 이는 통합허가의 대상을 소규모사업까지 확장할 경우 그 본래의 목적을 현실적으로 달성할 수 없기 때문이다.

통합환경법전상의 통합허가시스템에 대해서는 많은 부정적인 비판이 가해지고 있는데, 그중 가장 핵심적인 내용은 통합허가가 여타 모든 허가의 통합이 아니라 이미시온방지법과 수자원관리법상의 양 허가를 통합한 것에 불과하기 때문에 실질적으로 절차제도의 일원화 및 집행력의 강화라는 측면에서 큰 실효성이 없다는 점이다.¹³⁾

12) 사업명령(Vorhaben-Verordnung)의 구체적 내용은 다음의 연방환경부 홈페이지에서 다운받을 수 있다: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb_umwelt-beauftragte.pdf.

13) Vgl. Winter, Das Umweltgesetzbuch - Überblick und Bewertung, ZUR 2008, 340; Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 2008, 343ff.

2

1. 일본의 대기오염과 관련한 규제의 개요¹⁴⁾

일본의 대기오염 방지에 관한 법률은, 대기오염 문제 전반에 관한 ㉠ 대기오염방지법(昭和 43년 법률97호)과 개별적 문제에 대한 ㉡ 미끄럼방지타이어(스파이크타이어) 분진발생 방지에 관한 법률(平成2년 법률55호), ㉢ 자동차로부터 배출되는 질소산화물의 특정 지역에 있어서의 총량의 삭감 등에 관한 특별 조치법(‘자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질의 특정 지역에 있어서의 총량의 삭감 등에 관한 특별조치법(자동차 NOx·PM법)(平成4년 법률70호)이 2001년에 개정된 것) 등이 있다.

대기오염의 원인은, 크게 고정 발생원에 의한 것(공장·발전소)과 이동 발생원에 의하는 것(자동차)으로 나눌 수 있다. 역사적으로는 고정 발생원에 의한 오염이 앞서 나타났다. 일본의 경우, 전후의 고도 경제성장기에 급격한 중화학공업화가 진행되어, 고정 발생원에 의한 본격적인 대기오염을 경험했다. 그러나 오늘의 대기오염 문제의 중심이 되고 있는 것은 오히려 이동 발생원에 의한 것이다.

전후의 고정 발생원에 의한 대기오염에의 법적 대응은 지방 자치체로부터 시작했다. 1949년(昭和24년)에는 도쿄도의 공장공해방지조례가 제정되어(다만, 공해방지의무에 대해 구체적으로 규제하는 규정은 두고 있지 않았고, 배출기준의 도입은 1955년(昭和30년)의 도쿄도매연방지조례에 의해 비로소 이루어졌다. 51년(昭和26년)에는 카나가와현(神奈川県)사업장에서 공해방지조례가 제정되었다.

국가수준의 규제는 1962년(昭和37년)의 매연의 배출의 규제 등에 관한 법률(매연규제법)에서 시작하였다. 이것은, 매연발생시설의 설치에

14) 자세한 것은 大塚直, 『環境法』, 有斐閣, p.277 이하를 참조.

사전신고를 필요로 하고, 유황산화물비산물질, 인의 농도기준에 의한 배출기준을 설정하여, 그 위반에 대해서는 행정명령을, 나아가 그 위반이 중한 사람에게는 형사적 제재를 적용하는 것이었다. 그러나 동법은 경제조화조항(환경오염에 대한 규제시에 경제발전과의 조화를 고려하도록 하는 조항)을 유지하고 있는 점, 지정지역제를 채용하고 있는 점, 설정된 배출기준이 느슨한 점 등의 한계를 가지고 있어 대기오염이 심각화되는 것을 막을 수는 없었다.

1967년(昭和42년)의 공해대책기본법의 제정에 이어, 1968년(昭和43년)에는 매연규제법을 대체하는 대기오염방지법(대방법)이 제정되었다. 동법은, ㉠ 사전방지의 관점에 지정지역의 확대, ㉡ 배출기준설정 방식의 합리화(유황산화물에 대하여는 농도규제를 총량규제(K치 규제)로 개정, ㉢ 환경기준의 도입에 따른 특별배출기준의 설정, ㉣ 긴급조치의 강화, ㉤ 자동차배출가스의 허용한도의 설정을 포함한 종합적인 법률이 되었다.¹⁵⁾

그러나 여전히 조화조항과 지역지정제를 존치시킨 것 등의 문제가 남아 있었다. 동법의 제정 후에도 매연 등의 유해물질의 배출은 증가하여, 전국 각지에 대기오염이 확산되고, 또한 질소산화물을 하나의 요인으로 하는 광화학스모그, 분진 속의 카드뮴 등의 유해물질, 자동차 배출가스로부터의 일산화탄소, 탄화수소, 납 등 새로운 형태의 대기오염이 발생했다.

1970년(昭和45년)의 공해국회에서 대기오염방지법이 개정되었다. 그 내용은, ㉠ 목적규정중에서 조화조항을 삭제한 것, ㉡ 지정지역제도를 폐지하고 규제를 전국적으로 확대한 것, ㉢ 도도부현에 의한 추가·변경하는 조례의 제정이 명문상 가능하게 된 것, ㉣ 배출기준위반에 대해 징벌제(直罰制)를 도입한 것, ㉤ 규제물질의 대상범위를 확대하여, 카드뮴, 납 등의 「유해물질」을 「매연」의 정의에 포함시킨 것(질소

15) 商事法務研究会編, 『新公害の解説』 p.126 (商事法務, 1971).

산화물 등은 정령으로『유해물질』에 포함할 수 있음), ㉔ 연료의 사용 규제를 도입한 것, ㉕ 연소과정 이외에 발생하는 『분진』에 대해서도 규제 하도록 한 것, ㉖ 대기오염이 급격하게 악화되었을 경우의 긴급 조치를 강화한 것, ㉗ 자동차배출가스에 의한 오염이 현저한 지역에 대해서 도도부현 지사의 교통규제에 관한 요청권을 창설한 것 등이었다.

그 후, 1972년(昭和47년)에는 동법으로 무과실손해배상책임의 규정이 추가되어 1974년(昭和49년)에는, 배출 기준에 의한 규제의 불충분함을 보완하기 위해, 지정매연에 관한 총량규제의 규정이 도입되었다. 1989년(平成元年)에는 아스베스토(asbestos, 석면)대책을 위한 개정이 있었고, 1996년(平成8년)에는, 벤젠 등의 장기 독성을 가지는 유해대기 오염물질을 규제의 대상으로 하는 개정을 하였다. 나아가 2004년에는, VOC(휘발성유기화합물)의 배출억제에 관한 제도가 도입되었다.

자동차배출가스에 대해서는, 특히 질소산화물과 부유입자상 물질(미세먼지)이 문제가 되고 있다. 질소산화물의 규제는 1973년(昭和48년)에 이산화질소와 관련되는 환경기준이 설정된 이래 행해져 왔지만, 1978(昭和)년에 그 기준이 완화되었음에도 불구하고 현재에 이르기까지 달성되고 있지 않다. 이 문제에 대처하기 위하여 1992년(平成4년)에 자동차 NOx법이 제정되었고, 그 후 2001년(平成13년)에는 입자상 물질도 대상에 포함시키는 개정이 이루어졌다(자동차 NOx·PM법). 또, 스파이크타이어에 의해 발생하는 분진에 대해서는 스파이크타이어분진의 발생 방지에 관한 법률이 1990년(平成2년)에 공포·시행되었다. 나아가 광화학옥시단트¹⁶⁾에 대처하기 위하여, 1996년(平成8년)에

16) 광화학산화제(光化學酸化劑, photochemical oxidant)는, 대기오염용어로서의 산화제와 같은 뜻이다. 보통 광화학산화제의 대부분은 오존이다. 오염대기 중의 이산화질소(NO 및 NO₂), 탄화수소류(기체상 유기화합물을 포함한다) 및 대기 중의 산소로부터 태양광선의 작용에 의한 복잡한 광화학반응에 의해서 만들어진다. 어느 것이나 인체와 농작물에 유해하다. 외국의 환경기준에서는 산화제 중 이산화질소를 제외한 것을 광화학산화제라고 정의하고, 그 농도의 1시간 평균값은 0.06ppm 이하가

는, 대기오염방지법의 개정에 의해 종래 규제의 대상외로 하였던 이륜차도 대상에 포함되었다(현행법 2조14항).

2. 일본 대기오염관련 법령상의 대기오염의 정의

(1) 대기오염방지법상 대기오염

대기오염방지법은 “공장 및 사업장에 있어서의 사업활동 및 건축물 등의 해체 등에 수반하는 매연, 휘발성유기화합물 및 분진의 배출 등을 규제하여, 유해대기오염물질대책을 실시하고, 또한 자동차배출가스와 관련된 허용한도 등을 정함으로써, 대기오염에 관하여 국민의 건강을 보호하는 것과 동시에 생활환경을 보전하고, 또한 대기오염에 의하여서 사람의 건강에 관련된 피해가 생겼을 경우, 사업자의 손해배상책임에 대해 정함으로써 피해자의 보호를 도모하는 것”¹⁷⁾을 목적으로 하고 있다.

대기오염방지법상의 대기오염에 대한 명확한 정의규정은 찾아볼 수 없으나, 여러 규정들을 살펴보면 ‘사람의 건강 또는 생활환경에 피해를 일으키는 물질’에 해당하는지 여부를 주된 판단의 기준으로 삼고 있는 것으로 보인다. 이는 대기오염방지법상 규제대상인 매연, 휘발성유기화합물, 분진, 유해대기오염물질, 자동차배출가스에 관한 정의에 나타나 있다.¹⁸⁾

될 것을 요청하고 있다. 산화제의 정량에는 중성아이오딘화칼륨 용액에 시료공기(試料空氣)를 통했을 때 유리하는 아이오딘의 양을 아이오딘의 흡광도(365nm 부근)로 측정하는 방법이 일반적으로 쓰이고 있다. 오존의 경우 $O_3 + 2KI + H_2O \rightarrow O_2 + 2KOH + I_2$ 의 반응을 거친다. 이 방법에서 아이오딘 생성의 효율은 오존에서는 100%이지만, 이산화질소와 PNA에서는 약 15%에 불과하므로 측정된 산화제량의 해석에는 어느 정도의 불확실성이 따른다. 외국에서는 광화학스모그 발생 시의 산화제농도(1시간 평균값)가 0.12ppm을 넘고 또한 지속될 염려가 있을 때 광화학주의보가 0.24ppm을 넘을 때 경보를 내리고 있다. 네이버백과사전(<http://100.naver.com/100.nhn?docid=19261>).

17) 「일본대기오염방지법」 제1조.

제 2 조(정의 등) ① 이 법률에 대해 「매연」이란, 다음의 각 호에 열거된 물질을 말한다.

1. 연료 그 외의 물건의 연소에 수반하여 발생하는 황산화물
2. 연료 그 외의 물건의 연소 또는 열원으로서의 전기의 사용에 수반하여 발생하는 매진
3. 물건의 연소, 합성, 분해 그 외의 처리(기계적 처리를 제외한다)에 수반하여 발생하는 물질 가운데, 카드뮴, 염소, 불화 수소, 납 그 외의 사람의 건강 또는 생활환경에 관한 피해를 일으킬 우려가 있는 물질(제1호에 규정된 것은 제외한다)로서 정령으로 정하는 것
- ② 이 법률에 있어 「매연발생시설」이란, 공장 또는 사업장에 설치되어 있는 시설에서 매연을 발생하거나, 또는 배출하는 것 가운데 그 시설로부터 배출된 매연이 대기오염의 원인이 되는 것으로서 정령으로 정하는 것을 말한다.
- ③ 이 법률에 있어 「매연처리시설」이란, 매연발생시설에 있어서 발생매연을 처리하기 위한 시설 및 이것에 부속하는 시설을 말한다.
- ④ 이 법률에 있어 「휘발성유기화합물」이란, 대기 중에 배출되거나 비산했을 때에 생기는 기체인 유기화합물(부유입자상물질 및 옥시던트생성의 원인이 되지 않는 물질로서 정령으로 정하는 물질을 제외한다)을 말한다.
- ⑤ 이 법률에 있어 「휘발성유기화합물배출시설」이란, 공장 또는 사업장에 설치되는 시설에서 휘발성유기화합물을 배출하는 가운데, 그 시설로부터 배출되는 휘발성유기화합물이 대기오염의 원인이 되는 것으로서, 휘발성유기 화합물의 배출량이 많으므로 그 규제를 실시하는 것이 특히 필요한 것으로서 정령으로 정하는 것을 말한다.
- ⑥ 전항의 정령은, 사업자가 자주적으로 실시하는 휘발성유기화합물의 배출 및 비산의 억제를 위한 조치가 추진되도록 충분히 배려하여 정한다.
- ⑦ 이 법률에 있어 「배출구」란, 매연발생시설에 있어서 발생매연 또는 휘발성 유기화합물의 배출시설과 관련되는 휘발성유기화합물을 대기 중에 배출하기 위해서 설치된 굴뚝 그 외의 시설의 개구부를 말한다.

18) 「일본대기오염방지법」 제2조.

- ⑧ 이 법률에 있어 「분진」이란, 물건의 파쇄(破碎), 선별(選別) 그 외의 기계적 처리 또는 퇴적에 수반하여 발생하거나 또는 비산하는 물질을 말한다.
- ⑨ 이 법률에 있어 「특정분진」이란, 분진 가운데, 석면 그 외의 사람의 건강에 관계된 피해를 일으킬 우려가 있는 물질로 정령으로 정하는 것을 말하고, 「일반 분진」이란 특정분진 이외의 분진을 말한다.
- ⑩ 이 법률에 있어 「일반분진발생시설」이란, 공장 또는 사업장에 설치되는 시설에서 일반분진을 발생하거나 배출하거나, 또는 비산시키는 것 가운데, 그 시설로부터 배출 또는 비산하는 일반분진이 대기오염의 원인이 되는 것으로 정령으로 정하는 것을 말한다.
- ⑪ 이 법률에 있어 「특정분진발생시설」이란, 공장 또는 사업장에 설치되는 시설에서 특정분진을 발생하거나 배출하거나, 또는 비산시키는 것 가운데, 그 시설로부터 배출 또는 비산하는 특정분진이 대기오염의 원인이 되는 것으로서 정령으로 정하는 것을 말한다.
- ⑫ 이 법률에 있어서 「특정분진배출 등의 작업」이란, 분사된 석면 그 외의 특정 분진을 발생 또는 비산의 원인이 되는 건축재료로서 정령으로 정하는 것(이하 「특정건축재료」라고 한다)이 사용되고 있는 건축물 그 외의 공작물(이하 「건축물 등」이라고 한다.)을 해체, 개조, 또는 보수하는 작업 가운데 그 작업의 장소로부터 배출 또는 비산하는 특정분진이 대기오염의 원인이 되는 것으로서 정령으로 정하는 것을 말한다.
- ⑬ 이 법률에 있어 「유해대기오염물질」이란 계속적으로 흡입하는 경우에는 사람의 건강을 해칠 우려가 있는 물질로서 대기오염의 원인이 되는 것(매연(제1항 제1호 및 제3호에 적시된 것에 한한다) 및 특정 분진을 제외한다)을 말한다.
- ⑭ 이 법률에 있어 「자동차배출가스」란, 자동차(도로운송차량법(쇼와 26년 법률 제185호)제2조 제2항에 규정하는 자동차 중 환경성령으로 정하는 것 및 동조 제3항에 규정하는 원동기부착자전거 중 환경성령으로 정하는 것을 말한다. 이하 같다.)의 운행에 수반하여 발생하는 일산화탄소, 탄화수소, 납 그 외의 사람의 건강 또는 생활환경과 관련된 피해를 일으킬 우려가 있는 물질로서 정령으로 정하는 것을 말한다.

일본의 대기오염방지법 제2조의 정의규정에 따르면 온실가스는 제1항의 매연, 제4항의 휘발성유기화합물, 제8항 내지 제9항의 분진, 제13항의 유해대기오염물질, 제14항의 자동차배출가스 등에 포함될 여지가 없는 것으로 판단된다. 즉, 온실가스는 연료 그 외의 물건의 연소에 수반하여 발생하는 황산화물도 아니고, 연료 그 외의 물건의 연소 또는 열원으로서의 전기의 사용에 수반하여 발생하는 매진도 아니다. 또한 물건의 연소, 합성, 분해 그 외의 처리에 수반하여 발생하는 물질 가운데, 카드뮴, 염소, 불화 수소, 납 그 외의 사람의 건강 또는 생활환경에 관한 피해를 일으킬 우려가 있는 물질에 온실가스가 일부 포함될 가능성이 있으나 법은 이중 정령으로 정하는 것만을 매연으로 한다고 규정하고 있으므로 온실가스가 정령이 정하는 매연의 종류에 포함되어 있지 않는 한 온실가스를 매연이라고 볼 수 없다. 그 외에 온실가스는 유기화합물이 아니므로 휘발성유기화합물도 아니며, 분쇄 등 기계적처리에 의하여 발생하는 것이 아니므로 분진도 아니다. 또한 실험실에서 인위적으로 조성하는 환경이 아닌 이상 자연적 상태에서는 온실가스가 계속적으로 흡입하는 경우에는 사람의 건강을 해칠 우려가 있는 수준까지 농도가 높아지지도 않으므로 유해대기오염물질에 포함될 가능성도 거의 없다.

결국 온실가스는 일본의 대기오염방지법이 정하고 있는 규제대상에 포함되지 않으며, 동법이 대기오염의 정의를 규정하고 있지 않기도 않기 때문에 온실가스를 대기오염물질로 포함시키는 것도 불가능한 것으로 보인다.

(2) 미끄럼방지타이어 분진발생 방지에 관한 법률상의 대기오염

미끄럼방지타이어(스파이크타이어) 분진발생 방지에 관한 법은 법의 목적을, “미끄럼방지타이어의 사용을 규제하고, 또한 미끄럼방지타이어 분진의 발생방지에 관한 대책을 실시하는 것 등에 의하여 스파이

크타이어 분진의 발생을 방지함으로써 국민의 건강을 보호하는 것과 동시에, 생활환경을 보전하는 것”이라고 밝히고 있다.¹⁹⁾ 즉, 대기오염방지법과 마찬가지로 분진의 발생을 방지함으로써 국민의 건강을 보호하고 생활환경을 보전하는 것을 분진규제의 근본적 취지로 삼고 있다.

미끄럼방지타이어 분진발생 방지에 관한 법이 상정하고 있는 대기오염은 미끄럼방지타이어로부터 발생하는 분진에 의한 대기오염에 한정되는 것이므로 온실가스가 동법상의 대기오염을 발생시키는 원인이 될 수 없음은 자명한 일이다.

(3) 자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질의 특정 지역에 있어서의 총량의 삭감 등에 관한 특별조치법상의 대기오염

자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질(미세먼지)의 특정 지역에 있어서의 총량의 삭감 등에 관한 특별조치법은 법의 목적을 “자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질에 의한 대기오염의 상황에 비추어, ... 이산화질소 및 부유입자상 물질에 의한 대기오염과 관련되는 환경기준의 확보를 도모함으로써 국민의 건강을 보호함과 동시에 생활환경을 보전하는 것”이라고 하고 있다.²⁰⁾ 따라서

19) 『미끄럼방지타이어(스파이크타이어) 분진발생 방지에 관한 법률』 제2조.

20) 『자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질의 특정 지역에 있어서의 총량의 삭감 등에 관한 특별조치법』 제1조. 이 법률은, 자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질에 의한 대기오염의 상황에 비추어, 그 오염의 방지에 관하여 국가, 지방공공단체, 사업자 및 국민이 완수해야 할 책무를 분명히 함과 동시에, 그 오염이 현저한 특정지역에 있어서 자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질의 총량의 삭감에 관한 기본방침 및 계획을 책정하여 해당 지역 내에 이용상의 본거지를 두고 있는 일정한 자동차에 대해 질소산화물의 배출기준 및 입자상 물질의 배출기준을 정하고 또한 사업활동에 수반하는 자동차로부터 배출되는 질소산화물 및 입자상 물질의 배출억제를 위하여 필요한 조치를 강구하는 것 등에 의해서 대기오염방지법(쇼와43년 법률 제97호)에 따르는 조치 등과 함께, 이산화질소 및 부유입자상 물질에 의한 대기오염과 관련되는 환경기준의 확보를 도모함으로써

마찬가지로 대기오염에 대한 규제취지를 국민건강 보호와 생활환경보전에 두고 있다.

동법 역시 자동차 배출가스 중 질소산화물과 미세먼지만을 규제대상으로 삼고 있으므로 온실가스가 이에 포함될 여지는 없다고 할 것이다.

3. 대기오염에 대한 규제

(1) 고정발생원의 규제

고정발생원의 규제는 매연배출규제(대방법 2장)와 분진규제(동법 2장의 2), 유해대기오염 물질대책(동법 2장의 3)으로 나눌 수 있다.

1) 매연배출규제

① 규제대상

매연발생시설에서 발생하는 매연이 규제대상으로 하고 있다. 「매연」이란 황산화물, 매진 및 유해물질(카드뮴, 납, 질소산화물, 염소 등이 지정되어 있다)이다(2조1항, 시행령1조). 이것들을 발생시키는 시설이 「매연발생시설」이며, 정령으로 32 개 종류가 지정되어 있다(2조 2항, 시행령 2조).

② 배출기준

매연발생시설의 배출구로부터의 배출에 적용되는 배출기준은, ① 일반배출기준(3조 1항), ②특별배출기준(동조 3항), ③ 도도부현조례에 의한 추가배출기준(4조, 매연가운데, 매진 및 유해 물질에 한해서 규정되고 있다)의 3 종류가 있다. ① 일반배출기준은 황산화물, 매진, 유해물질에 대해 각각의 방식으로 정해진다. 황산화물에 대해서는 이른바

국민의 건강을 보호함과 동시에 생활환경을 보전하는 것을 목적으로 한다.

‘K치 규제’²¹⁾가 도입되고 있다. 매진과 유해물질에 대해서는, 배출구에 있어서의 농도규제를 하고 있다. ③에 대해서는 조례의 기준이 법령에 의한 전국적인 일반기준에 대신하여 적용되게 된다.

③ 연료사용규제

도도부현지사는 겨울철 난방 등으로 인해, 정령으로 정하는 지역에서 유황산화물에 의해 현저한 대기오염이 발생하거나 또는 발생할 우려가 있는 경우에는 지역마다의 연료사용기준을 정하여 이것에 위반하는, 매연발생시설의 설치자에 대해서 준수의 권고 및 명령을 실시할 수 있다(15조). 도도부현지사는 「지정지역」에 있어서는 「특정 공장 등」이외의 공장 또는 사업장에 대해서도 같은 조치를 취할 수 있다(15조의 2).

2) 분진규제

분진발생시설로부터 배출되는 분진이 규제된다. 「분진」이란 물질의 파쇄, 선별 그 외의 기계적 처리 또는 퇴적에 수반하여 발생하거나, 또는 비산하는 물질」을 말하는데(2조 8항), 사람의 건강과 관계된 피해를 일으키게 할 우려가 있는 물질인 「특정분진」(석면이 지정되어 있다)과 그 외의 「일반분진」으로 나누어진다(2조 9항). 일반 분진의 규제기준은 농도규제가 아니고, 집진기를 설치하고 있는, 즉 시설이 「분진이 비산하기 어려운 구조의 건축물 내에 설치되어 있는 것」이라고 하여, 구조·관리에 관한 기준으로 정하고 있다(시행규칙 16조, 별표 제6).

21) (유황산화물의 K치 기준) 유황산화물은 다음의 수식에 의해서 시설당 배출량(q)이 계산된다(단위: 온도·영도, 압력·1기압 상태로 환산한 입방미터 매시 (m³/h)).

$$q=K \times 10^{-3} \text{ He}^2$$

K는 전국 100개 이상의 지역에 따라 정해지는 정수(16단계가 있다)이며, He는 보정된 배출구의 높이(유효 굴뚝높이(단위:m)이다. 굴뚝이 높아지면 허용배출량이 증가하는 구조로 되어있지만, 대도시에서는 K의 값이 작게 설정되어 있어 엄격한 규제가 이루어지고 있다(시행령 5조, 시행규칙 3조).

이에 반하여, 특정분진인 석면에 대해서는, 특정분진발생시설(연마기, 파쇄기 등의 기계로 일정규모 이상의 것)과 인접지와의 부지 경계에 있어서의 배출기준(농도 기준)이 이용되고 있다(18조의 5). 무엇보다 석면은 특정분진발생시설 이외의 것으로부터도 배출에 있어서는 상기의 규제만으로는 한계가 있었지만, 한신·아와지 대지진을 계기로 1996(平成8)년의 대방법개정에 의해, 석면을 발생, 비산시키는 원인이 되는 건축재료(「특정건축재료」, 분사석면, 시행령 3조의 3)이 사용되고 있는 건축물의 해체작업을 「특정분진배출 등 작업」으로 지정하여(2조 12호, 시행령 3조의 4), 작업기준의 준수의무를 부과하였다(18조의 14, 18조의 17). 그 후, 석면의 피해가 표면화한 2005년 「특정건축재료」로서, 석면을 함유하는 단열재 등이 추가되는 것과 동시에, 「특정분진배출 등 작업」의 규모 등 요건이 철폐되었다.

3) VOC(휘발성유기화합물)의 배출규제

2004년의 개정으로 VOC의 배출억제제도가 도입되었다(17조의 2 이하. 시행은, 2004년 5월의 법개정공포로부터 2년을 넘지 않는 기간 내에서 정령으로 정하는 날로부터 되어 있다.) VOC는 톨루엔, 크실렌 등 200종류가량 이므로, 페인트의 용제, 접착제, 잉크 등에 포함되어 있다. 부유입자상 물질의 원인물질이며, 고정발생원으로부터 배출되는 것 중 최대의 비율(전체에 대한 기여비율은 약 1할)을 점하고 있으며, 질소산화물과 함께 광화학옥시 단트의 원인물질이 되고 있는 점이 제도도입의 배경이유로 들 수 있고 있다.

대책의 범위는 법규제와 사업자의 자주적 조치를 결합하고 있다(17조의 2 이하). VOC의 배출량이 많아 대기에의 영향이 큰 6종류의 시설(㉠ 도장시설 및 도장 후의 건조·소부시설, ㉡ 화학제품 제조에 있어서의 건조시설, ㉢ 공업용 세정시설 등 6종류의 시설유형)에 대해서는 배출규제의 대상으로 하여 시설의 설치를 도도부현 지사에 신고하

게 하는 것과 동시에 배출구에 있어서의 배출농도규제를 실시하기로 했다(17조의 3, 17조의 4, 17조의 9). 또한 사업자가 사업활동에 수반하는 VOC의 대기 중에의 배출 또는 비산의 상황을 파악하여, 그 억제를 위해서 필요한 조치를 구하는 책무를 가지는 것을 규정함과 동시에(17조의 13), 규제대상 이외로부터의 VOC의 배출에 대해서는 사업자의 자주적인 조치에 의한 배출삭감을 실시하도록 유도하였다.

VOC배출억제제도의 특색으로서 다음의 점을 들 수 있다. 이 제도는 화학물질자체의 유해성을 파악하는 것이 아니라, VOC의 부유입장 물질의 생성능이나 광화학옥사이던트의 생성능에 주목하는 것이다. VOC는 앞서 기술한 바와 같이 다양하고, VOC와 사람의 건강피해와는 정성적인 관계는 있지만, 정량적인 관계에 있어서는 과학적으로는 확실히 하기 어려운 점이 있다. 따라서, 이 제도는 예방원칙의 적용 예라고 볼 수 있을 것이다.

4) 유해대기오염물질대책

대기오염방지법의 규제대상은 종래 7물질에 한정되어 있었지만, 이것은 세계적으로 보면 오히려 드물고(예를 들면, 미국의 대기청정법에는 189가지 물질이 규제대상으로 되어 있다), 규제대상을 넓게 할 필요가 지적되고 있었다.1996(平成8)년의 대방법개정에 의해, 「유해 대기오염물질」(계속적으로 섭취되는 경우에는 사람의 건강을 해칠 우려가 있는 물질로서 대기오염의 원인이 되는 것(2조 13항)), 즉, 저농도로의 장기적 폭로에 의한 건강에의 영향이 염려되는 물질 234종류가 열거되어 그 중에 「우선조치물질」22종류가 지정되었다.

그리고 ㉠ 유해대기오염물질의 배출억제에 대한 사업자의 노력의무, ㉡ 국가의 유해대기오염물질에서 기인하는 대기오염상황의 파악, 건강피해의 우려의 정도의 평가·공표 및 배출억제 기술에 관한 정보의 수집·보급, ㉢ 지방공공단체의 유해대기오염물질에 의한 대기오염상

황의 과약, 사업자에 대한 정보제공 및, 주민에 대한 지식보급이 규정되었다(18조의21-18조의 23). 나아가 ㉞ 우선조치물질 중에서도 벤젠, 트리클로로에틸렌, 테트라클로로에틸렌 이 3가지 물질은 시급한 배출억제대책을 필요로 한다고 하여 이것들을 「지정물질」로 지정하여 배출억제기준을 정해 도도부현 지사가 필요가 있다고 인정할 때는 권고를 할 수 있는 등, 보다 확실한 배출억제의 조치를 사업자에게 요구하는 것으로 했다(부칙 9항.10항) 1997(平成)년에는 다이옥신류도 지정물질에 추가되고 있다.

또한 ㉞ 개정법 시행 후 3년을 목표로 하여, 정부는 유해대기오염물질에 대한 과학적 지식의 성숙정도, 사업자에 의한 조치의 성과를 종합적으로 고려하여, 이상의 조치에 대하여 검토를 부가하여, 건강피해의 사전방지의 관점으로부터 제도의 재검토를 포함하여 필요한 조치를 강구할 것이 규정되었다(平成8년 법률32호 부칙3항). ㉞의 3가지 물질 및 디클로로메탄에 대해서는 대기오염과 관련되는 환경기준도 설정되었다(平成9년 환고4호).

(2) 이동발생원(주로 자동차)대책

고정발생원에 의한 오염은 시설을 운영하고 있는 사람에게 배출기준 준수의무가 부과되지만, 자동차의 경우에는 불특정다수의 발생원으로부터 배출되고, 발생원이 이동하는 것으로부터 발생원의 배출행위를 직접 규제하고 명령을 내려서 벌칙을 과하는 것은 기술적으로 곤란하다. 규제의 방법으로서, ① 자동차의 구조규제, ② 교통규제에 의한 간접적인 수단이 중심이 되지 않을 수 없었다(『미끄럼방지타이어 분진발생 방지에 관한 법률』은 형벌을 이용하는 드문 예이지만, 이것은 배출이 아니고, 미끄럼방지타이어의 사용에 주목한 것이다). 이동 발생원에 대해서는 대기오염방지법에 따르는 규제 외에, 개별법에 따르는 규제가 이루어지고 있다.

1) 대기오염방지법 등에 의한 규제

자동차의 구조규제에 대해서는 환경대신이 자동차배출가스양의 허용한도를 정하고(昭和49년 환경성고시1호로 차종마다 정해져 있다). 국토교통대신은 이것을 확보할 수 있도록 도로운송차량법의 보안기준을 설정하는 것으로 되어 있다(19조). 규제대상물질은 일산화탄소, 탄화수소, 질소산화물, 입자상 물질, 입자상 물질중의 디젤흑연이 있다(동 고시). 환경대신은 자동차연료의 성질과 상태, 연료중의 물질량 허용한도에 대해서도 정하지 않으면 안되고(平成7년 환경성고시 64호로, 가솔린에 대해서는 납 등 4가지 물질기준이 정해져 있다). 이것은 「휘발유 등의 품질의 확보 등에 관한 법률」(昭和51년 법률88호)에 근거하는 경제 산업대신의 명령에 의해서 달성된다(19조의 2).

교통 규제에 대해서는 교차로 등 현저한 오염의 우려가 있는 구역의 측정결과, 오염이 일정한 농도(일산화탄소에 대해 정해져 있다)를 넘고 있다고 인정되는 경우에 도도부현 지사가 도도부현 공안위원회에 도로교통법상의 규제를 요청하는 것 외(21조), 긴급시의 조치로서 자동차의 운행의 자주적 제한의 협력을 요구하고, 나아가 오염이 현저한 경우에는 도도부현 공안위원회에 대해 도로교통법의 규제를 요청하는 것으로 하고 있다(23조. 유황산화물, 일산화탄소 등 5가지 물질이 정해져 있다). 교통규제자체는 도도부현 공안위원회의 권한이어서 도도부현지사는 요청할 수 있는 데 그치는 것이다.

2) 미끄럼방지타이어 분진발생 방지에 관한 법률에 의한 규제

미끄럼방지타이어란 미끄럼을 방지하기 위하여 금속압정 등을 박은 타이어이지만, 이것이 적설·동결 상태에 없는 노면에서 이용되면, 도로를 손상하고 분진을 흩뿌리게 된다. 이 문제에 대해서는 공해분쟁처리법에 근거하는 공해조정을 하고 있었지만(15-4), 그 성립을 계기

로서 본법이 제정되었다. 주민의 건강보호 및 생활환경보전의 관점에서부터 환경대신이 특히 필요한 지역으로서 지정한 지역(지정지역)내의 포장도로에서 적설이나 동결이 없는 부분에 있어 스파이크 타이어를 사용하는 것이 금지되고 있다(5조, 7조. 소방자동차, 구급자동차 등 정령으로 정하는 것은 제외하다). 2003년(平成15년) 현재, 적설량이 많은 18개 도현의 817개 시·읍·면이 지정지역으로 되어 있다. 위반에 대해서는 直罰주의가 취해지고 있다(8조).

3) 자동차 NO_x·PM법에 의한 규제

① 제정의 배경

고정발생원으로부터의 질소산화물(NO_x) 배출량은 배출기준의 강화, 지정지역에 있어서의 총량규제의 실시에 의해서 저감해 온 데 대해, 자동차를 중심으로 하는 이동 발생원으로부터의 NO_x배출량은, (i) 대도시권을 시작으로 하는 교통량의 증가와 인천 NO_x의 배출량이 많은 디젤차(가솔린차의 10배)의 증가에 의해서 줄지 않고, 특히 대도시권에 있어서의 NO_x 배출총량에 대해 차지하는 자동차 NO_x의 비율은 상당히 높았다(수도권에서는, 자동차에서 나온 것이 53.3%를 점함). 이러한 상황을 근거로 하여 1992년(平成4년)에 자동차 NO_x법이 제정되었다.

그 후, 동법의 목표인 2000년까지의 NO_x 환경기준의 달성이 도저히 불가능하게 된 입자상 물질(Particulate Matter: PM)에 대해서도 지식이 추가되어, 2001년(平成13년)에 동법이 개정되어 자동차 NO_x·PM법이 되었다. 이하에서는 경위를 분명히 하기 위해 1992년 자동차 NO_x법에 대해 개관 한 후, 2001년 자동차 NO_x·PM법을 다루고자 한다.

② 1992년 자동차 NO_x법의 내용

자동차 NO_x법은 대도시에 있어서의 질소산화물에 의한 대기오염을 개선하고, 2000(平成12년에는 환경기준을 달성하는 것을 목표로 하여 제정되었다. 동법은 특정지역에 있어서, ㉠ 계획, ㉡ 사용차종규제, ㉢ 사용합리화에 있어서의 지도에 의해, NO_x의 삭감을 도모하고자 한 것이다(이 중, 구체적인 효과가 인정되고 있는 것은 ㉡이다).

본법의 규제의 적용을 받은 것은 “자동차의 교통이 집중되고 있는 곳”이며, 대기오염방지법의 규정에 의한 고정발생원규제나 자동차자체에 대한 규제에 의해서만은 환경기준의 확보가 2000년 중 곤란하다고 전망된 지역(특정지역(2001년 개정 후에는 ‘질소산화물 대책지역’)으로 도쿄 및 오사카와 그 주변이 지정되었다.

③ 2001년 개정 자동차 NO_x·PM법의 내용

전술한 바와 같이 특정지역에 있어 2000년도까지 NO_x의 대기환경 기준을 대체로 달성할 수 없었던 점, 새로운 과학적 지식에 의해 주로 디젤차량으로부터 나오는 입자상 물질과 건강 피해와의 유의미한 관계가 있다는 것이 지적되어, 본법은 2001년(平成13년), 6월에 개정 공포되었다(자동차 NO_x·PM 법의 시행은 일부를 제외하고, 2001년(平成13년) 12월, 부유입자상물질과 로변주민의 건강피해와의 인과관계를 인정해 도로로부터의 부유입자상물질의 금지를 명한 2개의 판결(아망아사키 공해소송판결: 고베지판平成12·1·31 판시1726호 20페이지²²⁾, 나고야남부 공해소송 판결: 나고야지판 平成12·11·27 판시1746호 3페이지²³⁾이 원동력의 하나가 된 것은 말할 필요도 없다.

22) 尼崎公害訴訟判決——神戸地判平成12・1・31判時1726号20頁.

23) 名古屋南部公害訴訟判決——名古屋地判平成12・11・27判時1746号3頁.

주된 개정점은 ㉠ 규제대상물질로서 입자상 물질을 추가하여 그에 대한 총량삭감기본방침, 총량삭감계획이 작성되어(8조.9조), 차종규제를 포함한 대책이 추진된 것, ㉡ ㉠에 따라 대상 지역이 확대된 것(입자상 물질에 대해서, 나고야시주변을 정령으로 추가), ㉢자동차배기가스 대책의 강화를 실시한 것이다. ㉣으로서는, (i) 총량삭감기본방침(환경대신이 안을 작성하여 각의 결정한다)에 있어서 사업자의 판단기준에 관한 기본적 사항을 규정(6조, 8조), (ii)(i)에 근거하여 사업소관대신이 사업자의 판단기준을 정하여(그 경우, 환경대신과 협의하여야 한다. 15조), (iii) 일정규모이상의 사업자에 대하여 자동차사용관리계획을 작성하고, 도도부현 지사에의 제출, 배출억제에 필요한 조치의 실시상황의 정기적 보고의무부여(17조,18조), (iv)도도부현지사가 사업자에 대해서 지도·조언등을 실시하도록 하였다(16조). 또한, (v)정성령의 개정에 의하여, 차종규제가 강화되었다. 즉, 배출기준이 강화되는 것과 동시에 디젤승용차가 추가되었던 것이다.

(ii)은 사업소관대신이 총량삭감기본방침 하에서 환경대신과 협의하여 판단기준을 정하고, 종래의 사용합리화의 지침을 확충한 것이라고 할 수 있다. 또한, (iv)는 종래와 같이 사업소관대신에 지도를 맡기는 것이 아니라, 도주부현이 사업자에게 계획을 세우게 하여 정보를 수집하고, 지도를 하고 또한 효과를 파악하는 구조를 만듦으로서 환경기준달성을 향해서 실효적인 대응이 이루어지도록 기도 한 것이어서 주목되었다.

④ 특정 특수자동차 배출가스규제 등에 관한 법률에 의한 규제

종래, 공도(公道)를 주행하는 off-road 특수자동차(크레인, 불도우저, 포크리프트, 트랙터 등. 산업용, 건설용, 농업용으로 나뉜다)에 대해서는 도로운송차량법에 따라 규제되고 있었지만, 공도를 주행하지 않는 off-road 특수자동차에 대해서는 규제가 없었다. 그러나 이 차량들에

의한 질소산화물, 입자상 물질의 배출은 자동차전체의 배출량 중에서도 상당히 정도를 차지하므로(각각 2할, 1할 이상), 2005년에 본법이 제정되었다. 본법에 의하면 특정특수자동차(특수자동차 중 정령으로 정하는 것)의 제작사업자는 주무대신이 형식지정을 한 엔진을 탑재하고, 특정특수자동차 기술기준에의 적합성을 확보할 수 있는 경우에 차량의 신고를 할 수 있는 것으로 하여, 기준적합표시가 첨부된 특정특수자동차가 아니면 사용해서는 안 된다고 하고 있다.

⑤ 항공법에 의한 규제

항공기에 있어서는 항공법에 따라, 탄화수소, 일산화탄소, 질소산화물, 매연에 있어서 국제 민간항공조약의 배출기준에 적합한 항공기가 아니면 항공용으로 제공해서는 안 된다고 하고 있다(10조 4항 3호, 11조).

4. 지구온난화현상 유발물질 규제를 위한 법률

일본에서는 지구온난화물질을 기존의 대기관련규제와는 별도로 『지구온난화대책의 추진에 관한 법률』에서 규정하였다. 이 법의 목적은 대기오염을 규제함으로써 국민건강과 생활보전을 도모하는 기존의 대기오염관련법제보다는 보다 포괄적인 취지하에 입법되었다. 그 규제수준을 결정하는 근본취지에 있어서도 지구의 기후시스템의 작용을 고려하여 “기후계에 대하여 위험한 인위적 간섭을 미쳐서는 안 되는 수준”이라고 하고 있다.²⁴⁾ 이 법의 규제대상과 규제정도를 결정하는

24) 제1조(목적) 이 법률은 지구온난화가 지구전체의 환경에 심각한 영향을 미치는 것이므로, 기후계에 대하여 위험한 인위적 간섭을 미쳐서는 안 되는 수준에 대해 대기중의 온실효과가스의 농도를 안정화시켜 지구온난화를 방지하는 것이 인류공통의 과제이며, 모든 사람이 자주적 한편 적극적으로 이 과제에 임하는 것이 중요한 것임을 고려하여, 지구온난화대책에 관하여 교토의정서 목표달성계획을 수립하는 것과 동시에 사회경제활동 그 외의 활동에 의한 온실효과가스의 배출억제 등을

것은 인간의 건강과 같은 인간에 미치는 영향이 아니라 “지구온난화”라는 지구과학적 메커니즘이며, 이는 “사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실 효과가스가 대기중의 온실효과가스의 농도를 증가시키는 것으로서, 지구전체적으로, 지표 및 대기의 온도가 추가적으로 상승하는 현상”이라고 정의되고 있다.²⁵⁾ 나아가, 궁극적으로 이 법은 “현재 및 장래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것과 동시에 인류복지에 공헌하는 것”을 목적으로 하는 범 지구적인 목적 하에 입법되었다.

다만, 이 법상의 지구온난화물질과 기존의 대기오염관련규제의 관계에서 주의할만한 점이 있다. 예를 들면, 지구온난화에 대응하기 위하여는 자동차배출가스 등으로부터의 이산화탄소배출감축이 필요한데, 이산화탄소의 배출감축과 NOx의 삭감이 상반된(트레이드 오프) 관계

촉진하기 위한 조치를 강구하는 것 등에 의하여, 지구온난화대책의 추진을 도모함으로써, 현재 및 장래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것과 동시에 인류복지에 공헌하는 것을 목적으로 한다.

25) 제2조 ① 이 법률에 있어 「지구온난화」란 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실 효과가스가 대기중의 온실효과가스의 농도를 증가시키는 것으로서, 지구전체적으로, 지표 및 대기의 온도가 추가적으로 상승하는 현상을 말한다.

② 이 법률에 있어 「지구온난화대책」이란 온실효과 가스배출의 억제 및 흡수 작용의 보전 및 강화(이하 「온실효과가스의 배출의 억제 등」이라고 한다.) 그 외에 국제적으로 협력하여 지구온난화의 방지를 도모하기 위한 시책을 말한다.

③ 이 법률에 있어 「온실효과가스」란 다음에서 열거하는 물질을 말한다.

1. 이산화탄소
2. 메탄
3. 일산화질소
4. ไฮ드로탄화불소 중 정령으로 정하는 것
5. 퍼플루오로 카본 중 정령으로 정하는 것
6. 육불화황

④ 이 법률에 있어 「온실효과가스의 배출」이란 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실효과가스를 대기 중에 배출 혹은 누출시키거나, 또는 타인으로부터 공급된 전기 혹은 열(연료 또는 전기를 열원으로 하는 것에 한정한다.)을 사용하는 것을 말한다.

지구온난화화에 대응하기 위하여는 자동차배출가스로부터의 이산화탄소배출감축이 필요하다. 그러나 이산화탄소의 배출감축과 NOx의 삭감은 상반된(트레이드 오프) 관계에 있으므로, 기술적으로는 곤란한 문제를 가지고 있다.

에 있으므로, 기술적으로는 곤란한 문제를 가지고 있으므로, 대기오염정책과 지구온난화정책에 대한 통합적 시각이 요구되어진다고 할 것이다.

3

가

1. Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (2007) 판결의 개요²⁶⁾

(1) 사실관계 및 항소법원의 판결요지

1999년 10월 그린피스 등 19개 환경단체는 청정대기법(Clean Air Act) 202조에 따라 미국 연방환경청(EPA)에게 신규 자동차가 배출하는 온실가스를 규제하는 규칙을 제정해 줄 것을 청원하였다. 그러나 이러한 청원에 대하여 연방환경청은 특별한 답변을 하지 아니하였고, 이에 공익단체 등은 2002년 12월 연방환경청에 대해 소송을 제기하였다. 2003년 9월 연방환경청은 청정대기법상 온실가스 배출에 대한 규제권한이 없고, 또한 규제권한이 있다고 하더라도 지금 규제권한을 행사하는 것은 현명치 못하다는 이유로 청원을 거부하였다. 이에 대해 메사추세츠주 등 12개의 주와 뉴욕시 등 3개 도시 그리고 공익단체들이 워싱턴 D.C.의 연방항소법원에 소송을 제기하였다.

3명의 항소법원 판사는 각각 개별의견을 제시하였는데 2명의 다수견해는 연방환경청이 청정대기법에 규정된 그의 재량에 의한 판단으로 온실가스 배출규제를 위한 규칙제정을 거부했다고 판단하여 연방환경청 승소 판결을 하였다. 원고는 연방대법원에 상고허가를 신청하였고, 연방대법원은 이를 받아들여 심리에 들어가게 되었다.

26) 자세한 권중걸, 연방대법원의 Massachusetts v. EPA 판결을 통해 본 미국 환경법 판례의 경향, 영남법학(제30호), 영남대학교 법학연구소, 2010 참조.

(2) 행정입법 청원에 대한 연방환경청의 거부이유

연방환경청은 자동차로부터 배출되는 온실가스 배출기준을 규정하는 행정입법을 설정해 달라는 청원을 거부하면서 다음과 같은 두 가지 이유를 들었다.

첫째, 온실가스가 청정대기법상의 대기오염물질에 속하지 않기 때문에 연방환경청이 권한이 없다.

둘째, 연방환경청이 온실가스 배출규제 권한이 있다고 하더라도 정책적 이유로 규제하지 않는 것이 바람직하다.

그러나 청정대기법 제302조 (g)항의 대기오염물질에 대한 정의에 따라 온실가스가 청정대기법상의 대기오염물질에 속하는지 여부는 궁극적으로 법원의 판단영역에 속하는 문제이다. 때문에 최소한 연방대법원이 온실가스가 대기오염물질에 속한다고 판결을 통하여 판단하는 한 청정대기법 제202조에 따라 연방환경청은 온실가스에 대한 규제를 하여야 한다.

그러나 청정대기법 제202조는 연방환경청이 대기오염물질이 공공의 건강과 복지를 위협하고 있다고 판단되는 경우에 대기오염물질을 규제하여야 한다고 정하고 있다. 즉 온실가스가 대기오염물질의 개념에 포함된다고 하여도 이러한 물질이 공공의 건강과 복지를 위협하고 있다는 판단을 연방환경청이 내리는 경우에 이를 규제하는 것이다. 그런데 여기서 대기오염물질이 공공의 건강과 복지를 위협하는지 여부에 대한 판단은 연방환경청의 재량에 속한다. 결국 온실가스가 청정대기법상 대기오염물질의 개념에 포함되는 것으로 해석된다고 하여도 연방환경청이 대기오염물질이 공공의 건강과 복지에 영향을 미치는지 여부를 결정할 재량을 갖고 있다는 것이다.

이러한 재량에 따라 연방환경청은 정책상 이유 때문에 온실가스 배출규제를 하지 않겠다고 결정한 것이다. 그러나 판례는 청정대기법

제202조는 온실가스가 공공의 건강과 복지를 위협한다는 결정이 있으면 연방환경청이 온실가스 배출규제 기준을 설정해야 한다고 규정하고 있으므로, 다른 정책적 이유를 들어 이를 거부하는 것은 법이 허용하고 있는 재량권의 범위를 넘어서는 것이기 때문에, 이러한 연방환경청의 결정은 청정대기법 제202조의 규정을 위반한 것이라고 보았다.

(2) 연방대법원의 판결요지

미국 연방대법원은 2007년 4월 2일에 이 사건에 대한 판결을 하였는데, 동 판결의 주문은 다음과 같다.

- 온실가스와 지구온난화로 인한 피해에 대해 메사추세츠 주는 원고적격이 있다.
- 청정대기법상 연방환경청은 온실가스 배출을 규제할 권한이 있다.
- 온실가스가 기후변화를 가져오지 않는다고 판단하거나, 또는 온실가스가 지구온난화에 기여하는지 여부를 결정할 수 없는 합리적 이유를 제시하지 않는 한, 연방환경청은 온실가스 배출을 규제하여야 한다.

연방대법원의 판결에 따라 연방환경청은 온실가스가 공중의 건강과 복지를 위협하는지 여부를 판단하는 작업을 추진했다. 2009년 4월 17일 연방환경청은 과학적인 보고를 바탕으로 온실가스에 대한 위험성 여부에 대한 위험성 판단과 피해의 원인 또는 기여 판단에 대한 안을 제시하였고, 이 안에 대한 60일간의 의견수렴 절차를 거쳐 2009년 12월 7일 다음과 같은 결론을 내렸다.

“위험성 판단과 관련하여, 결합형태로 이루어진 6개 온실가스는 현재세대 및 미래세대의 공중보건 및 공공복지를 위협한다. 피해 원인 또는 기여 판단과 관련하여, 신규자동차에서 나오는 온실가스 결합체의 배출은 공공의 건강 및 복지를 위협할 수 있는 ‘온실가스 대기오염’을 야기 또는 기여한다.”

연방환경청의 결론이 그러하다면, 연방환경청은 청정대기법의 규정에 따라 신규 자동차에서 배출되는 온실가스 배출기준을 설정하여야 하며, 또한 청정대기법 제111조에 따라 연방환경청은 고정 오염원(stationary sources)에 대한 배출기준을 설정하여야 한다. 그렇다면 결국 연방환경청은 청정대기법 제108조에 따라 국가대기질기준(National Ambient Air Quality Standards: NAAQS)에 온실가스를 표준대기오염물질(criteria air pollutant)에 포함시켜, 이동 및 고정 오염원에서 배출되는 온실가스를 규제하여야만 한다.

2. 논 점

(1) 원고적격(standing) 문제

원고적격은 소송요건으로 원고들 중 하나의 원고에게 원고적격이 있으면 원고적격이 인정되어 사법심사에 들어간다. 이 사건에서는 원고로 참가하고 있는 몇 개의 주중에서 메사추세츠 주의 원고적격 인정 여부를 따졌다. 그 이유는 아마도 메사추세츠 주가 다른 원고인 주들 중에서 가장 원고적격이 인정되기 쉽기 때문이었던 것으로 생각된다.

사건에서 원고적격이 인정되려면, ㉠ 연방환경청이 자동차 온실가스 배출기준을 설정하지 않음으로 인해 ‘사실상의 피해(injury in fact)’가 발생하였고, ㉡ 이러한 피해와 온실가스 배출기준을 설정하지 않은 행위간에 인과관계가 존재하며, ㉢ 온실가스 배출기준을 설정한다면 이러한 피해가 구제된다는 구제가능성(redressibility)을 원고가 입증해야 하는데, 사실상의 피해, 인과관계, 구제가능성 면에서 진보파와 보수파의 의견이 첨예하게 대립하였다.

1) 사실상의 피해

지구온난화로 인하여 20세기에 바다의 수면이 10 내지 20cm 상승하였고, 이로 인하여 메사추세츠 주의 연안지방이 바다에 잠기기 시작했다. 소수견해는 온실가스 배출기준을 설정하지 않음으로 인한 피해는 구체적(concrete)이고 개별적(individualized)인 피해이어야 하는데, 이 사건에서의 피해는 개인이나 소수의 피해가 아니라 인류 전체의 피해이기 때문에 원고적격이 인정되지 않는다는 주장을 하였다.

반면에 다수견해는 온실가스로 인한 피해가 넓은 지역에 걸치고 인류 전체의 문제라고 할 수 있으나, 피해가 확실한 경우에는 개별적 피해가 아니고 전체의 피해라고 하더라도 원고적격의 사실상 피해는 인정된다고 보았다.

2) 인과관계(causation)

통계적으로 미국의 자동차가 배출하는 이산화탄소는 지구 전체 이산화탄소 배출량의 약 6%를 차지한다. 소수견해는 연방환경청이 자동차 배출가스 기준을 설정하더라도 지구전체 이산화탄소 배출량의 일부분밖에 줄이지 못함을 지적하며 배출가스 기준 미설정과 피해와의 인과관계가 미약함을 주장하였다. 그러나 다수견해는 행정청의 조치와 피해와의 인과관계는 보통법상의 엄격한 인과관계가 아님을 지적하면서 미국의 자동차가 배출하는 온실가스가 지구온난화에 상당한 기여를 하고 있기 때문에 배출기준을 설정하지 않는 조치는 피해와 상당한 인과관계가 있다고 주장하였다.

3) 구제가능성(redressability)

소수견해는 연방환경청이 온실가스 배출기준을 설정하더라도 개발도상국들이 온실가스 배출을 늘릴 것이 예상되기 때문에 메사추세츠

주의 연안지방의 피해가 줄어들 가능성이 없고, 따라서 구제가능성이 인정되지 않는다고 주장하였다. 반면에 다수견해는 기후변화란 거대한 문제를 행정청이 하나의 조치로서 해결할 수 없음을 인정하면서도 원고는 법원이 자신의 주장이 받아들임으로써 기후변화 문제를 완전히 해결할 수 있음을 입증할 필요까지 있는 것은 아니고, 다만 지구 온난화의 진전을 완화시킬 수 있다는 것만 입증하면 되는 것이라고 보아 구제가능성을 인정하였다. 즉, 비록 개발도상국 등에서의 온실가스 배출이 늘어날 것으로 예측되기 때문에 미국에서 온실가스 배출을 감축한다고 하여도 큰 효과가 기대되지 않는다고 하여도, 미국에서의 온실가스 배출량을 줄임으로써 지구 온난화의 속도를 지연시킬 수 있다면 구제가능성이라는 요건은 충족될 수 있다는 것이다.

4) 주의 준주권적 지위

다수견해는 소송상 메사추세츠 주의 이해를 준주권적 이해(quasi-sovereign interest)라고 지적하고, 이 경우 주는 원고적격에 있어서 특별한 취급을 받아야 한다고 판단하였다. 여기서 준주권적 이해란 주민의 건강과 복지에 대한 주의 이해를 말하는 것인데, 다수견해는 지구온난화로 인하여 주민에게 끼치는 손해를 보호하는 주의 이해를 준주권적 이해라고 보았다. 문제는 주가 준주권적 이해를 근거로 연방 정부를 상대로 소송할 원고적격을 가지는 가라고 할 수 있는데, 이에 대하여 소수견해는 다수견해가 주의 원고적격으로 준주권적 이해를 주장한, 국민의 이익을 대변하는 권능은 연방과 주가 중복하여 갖는 것이고, 이 경우 연방의 권능이 우선하는 것이라는 이유로 주가 준주권적 이익에 근거해서 연방정부를 상대로 소송을 제기할 수 없다고 주장하였다.

그러나 원고중의 하나인 캘리포니아 주는 청정대기법상 자동차 배기가스 규제를 위한 주법을 제정할 권한을 가지고 있고, 이러한 주법

은 연방법률에 대해 독자적인 효력을 가지고 있기 때문에, 법원이 캘리포니아 주가 주권적 이해를 가졌는지 여부를 먼저 심사했었다면 메사추세츠 주가 준주권적 이해에 근거하여 원고적격을 충족하는 지 여부를 심사할 필요도 없이 캘리포니아 주가 원고적격을 가졌다는 결론으로 귀결되었을 것이므로, 원고들의 원고적격을 인정하는 문제에서 크게 고려될 문제는 아니었다고 할 수 있다.

(2) 온실가스가 ‘대기오염물질’인지 여부에 대한 판례의 입장

1) 청정대기법상 관련 규정

이 사건에서 연방환경청의 권한과 관련하여 온실가스가 대기오염물질(air pollutant)인지 여부가 주요쟁점이었다. 청정대기법 §202(a)(1)은 다음과 같이 자동차로부터의 대기오염물질의 배출에 적용되는 기준의 설정을 규정하고 있다.

“연방환경청은 그의 판단에 따라 공중의 건강과 복지를 위협할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 또는 이에 기여하는, 신규 자동차의 엔진으로부터 나오는 모든 대기오염물질의 배출에 적용될 기준을 본조의 취지에 따라 제정하여야 한다.”

즉 이산화탄소를 비롯한 온실가스가 본 조항이 말하는 대기오염물질에 포함된다면 연방환경청은 이에 적용될 배출기준을 제정할 의무를 지는 것이기 때문에, 온실가스가 청정대기법 §202(a)(1)의 의미에서의 대기오염물질에 포함될 수 있는 지 여부가 연방환경청과 원고와의 주요한 쟁점이 될 수 밖에 없었던 것이다.

대기오염물질의 개념은 청정대기법 제302조 (g)항이 다음과 같이 정의하고 있다.

“대기오염물질이란(원료물질, 특별한 핵물질, 부산물을 포함하여) 대기중으로 방출되거나 대기중으로 들어오는 모든 물리적, 화학적, 생물학적, 방사성 물질을 포함하는 대기오염의 원인물질 또는 그 원인물질의 결합체를 의미한다.”

2) 다수견해

다수견해는 청정대기법 제302조 (g)항이 대기오염물질의 개념을 매우 광범위하게 정의하고 있는 것은 무엇이든 피해야기가 가능한 물질이라면 대기오염물질의 범위에 포함시키려고 하는 입법자의 의도인 것으로 해석되므로, 이를 지나치게 엄격하게 해석하는 것은 오히려 입법자의 의도에 반하는 것으로써 온실가스도 사실상 피해를 야기시킬 수 있는 물질이라면 대기오염물질에 포함될 수 있는 것이라고 보았다. 즉 문언상의 대기오염물질의 정의로 미루어 보건데, 의회는 대기오염물질을 규제할 광범위한 권한을 연방환경청에게 부여하여 새로운 과학적 지식과 변화된 환경을 고려하여 모든 대기오염물질을 규제할 권한을 연방환경청에게 부여한 것이라고 해석하였다. 청정대기법을 입법할 당시에는 연방의회가 화석연료 사용이 지구온난화를 가져올 가능성을 인지하지 못하고 있었을 수도 있겠으나, 청정대기법이 변화하는 환경과 과학적 지식의 발전에 발맞추어 적용될 수 있도록 하기 위하여는 조문의 문언이 유연하게 해석될 수 있도록 규정할 필요가 있기 때문에, 입법자가 의도적으로 대기오염물질의 정의규정을 광범위하게 정의하고 있는 것이고 이러한 입법자의 의사가 대기오염물질의 개념을 매우 광범위하게 정의하는 방법으로 표출되어 있다는 것이다.

3) 소수견해

소수견해는 온실가스를 규제할 권한이 연방환경청에게 있는지 여부를 결정함에 있어서 우선적으로 온실가스의 집적이 ‘대기오염(air pollution)’에 해당하는지를 결정해야 한다고 주장하면서, 대기오염물질(air pollutant)의 정의는 청정대기법에서 자세히 서술하고 있으나 ‘대기오염(air pollution)’의 정의규정은 두고 있지 않기 때문에, Chevron 판결에서 나타난 행정청 판단 존중주의가 적용되어야 하는 것이라고 주장하였다. 아울러 소수견해는 대기오염의 ‘대기’와 ‘오염’의 사전적 정의에 비추어 전통적인 대기오염물질의 개념에 온실가스를 포함시키기에 무리가 있다고 보았다. 즉, 사전적으로 대기란 지표면이나 지표면 부근에 있는 무색·무체의 가스를 말하는 것이고 ‘오염’이란 무엇이 불순하게 되는 것이기 때문에, 대기를 불순하게 만드는 물질로 이해하기는 곤란한 온실가스와는 개념상 차이가 있는 것이고, 또한 대기오염이란 국지적 현상임에 반하여 온실가스는 지표면 부근이 아니라 훨씬 높은 곳에서 장기간(50년 또는 100년) 존재하는 것이고, 또한 국지적 현상이 아니라 전체 지구에 영향을 미치는 것이라는 점에서 대기오염과는 차이가 있는 것이라고 보았다.

4

1. 대기오염의 사전적 의미

‘대기오염’은 ‘대기’와 ‘오염’으로 합성된 용어이다. 사전적 의미에 있어 ‘대기’는 ‘지구를 둘러싸고 있는 기체층’으로써 ‘공기’와 동의어로 사용된다. 지구는 기체로 둘러싸여 있으며, 이 기체는 거의 같은 높이의 기층으로 되어 있어 대기권(大氣圈) 또는 기권(氣圈)이라고도

한다. 대기권을 구성하고 있는 기체를 총괄하여 대기라고도 한다. 대기는 여러 가지 기체의 혼합물이다. 대기의 하층에서는 공기의 운동에 의하여 상하의 공기가 잘 혼합이 되므로 상당한 높이까지 조성비(組成比)가 일정하다. 일반적으로 대기의 조성비는 질소(N₂)가 78%, 산소(O₂)가 21%, 아르곤(Ar) 0.93%, 이산화탄소(CO₂) 0.03%로 이루어지며, 이외에 미량의 일산화탄소(CO), 네온(Ne), 메탄(CH₄), 헬륨(He), 일산화질소(NO), 크립톤(Kr), 수소(H₂), 크세논(Xe), 오존(O₃) 및 수증기로 이루어져 있다.

‘오염(汚染)’은 ‘성질, 위치 및 양을 어느 누구도 바라지 않는 환경으로 변화시키는 물질 또는 에너지의 존재’를 말한다. 즉 대기·수중·토양에 유해하거나 불유쾌한 물질이 존재함으로써 야기되는 상태, 접촉에 의하여 망가지는 것을 뜻한다.

따라서 사전적 의미에 있어 ‘대기오염’은 ‘인위적·자연적으로 방출된 오염물질이 과다하게 존재함으로써 대기가 자연적인 조성비를 유지하지 못하고 대기의 성분상태가 변화하는 것’으로 정의할 수 있다.

2. 대기오염의 법적 개념

대기오염이 문제가 되는 곳은 지상에서부터 약 11km 정도까지의 대류권에 해당한다. 현행 법령에서 대기오염에 관한 개념정의를 하고 있지는 않지만, 1990년에 제정한 대기환경보전법에서 ‘대기오염으로 인한 국민건강 및 환경상 위해를 예방하고 대기환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함’을 입법목적으로 설정하고 대기오염물질, 가스, 입자상물질, 먼지, 매연, 검댕, 악취, 특정대기 유해물질 등에 대한 정의를 내리고 있다. 세계보건기구(WHO)의 정의에 따르면 대기오염은 ‘대기 중에 인위적으로 배출된 오염물질이 한 가지 또는 그 이상 존재하여 오염물

질의 양과 농도 및 지속시간이 지역민에게 불쾌감을 일으키거나 해당 지역의 공중보건상 위해를 끼치고 인간과 동식물의 활동에 해를 주어 그 생활과 재산을 향유할 정당한 권리를 방해 받은 상태'를 의미한다.

현행 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」등에서 '대기오염'이란 용어를 사용하고 있지만, 이에 대한 개념정의를 하고 있지는 않다. 간접적으로 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」등에서 대기오염과 관련한 개념정의를 두고 있다.

(1) 환경정책기본법상 대기오염의 개념

환경정책기본법 제3조는 환경을 자연환경과 생활환경으로 구분하고(동법제3조제1호), “생활환경”을 “대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조등 사람의 일상생활과 관계되는 환경”(동법제3조제3호)으로 정의하고 있다. 따라서 환경정책기본법에서의 ‘대기’는 ‘공기’와 동의어로 사용되고 있다. 그리고 “환경오염”을 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의하고(동법제3조제4호), 구체적인 환경기준은 동법 제10조제2항과 동법 시행령 제2조를 통하여 정하고 있다. 따라서 환경정책기본법상 ‘생활환경’과 ‘환경오염’, ‘환경기준’ 등을 통하여 ‘대기오염’의 개념을 정의해 보면, “인위적으로 방출된 오염물질이 환경기준을 초과하여 존재함으로써 대기(공기)가 자연적인 조성비를 유지하지 못하고 대기의 성분상태가 변화하여 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의될 수 있다.

(2) 대기환경보전법상 대기오염의 개념

대기환경보전법 제2조제1호는 ‘대기오염물질’에 관하여 “대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한

다”고 정의하고, 환경부령에서 그 구체적 대상을 다음과 같이 정하고 있다.

대기오염물질	
1. 입자상물질	31. 카드뮴 및 그 화합물
2. 브롬 및 그 화합물	32. 시안화물
3. 알루미늄 및 그 화합물	33. 납 및 그 화합물
4. 바나듐 및 그 화합물	34. 크롬 및 그 화합물
5. 망간화합물	35. 비소 및 그 화합물
6. 철 및 그 화합물	36. 수은 및 그 화합물
7. 아연 및 그 화합물	37. 구리 및 그 화합물
8. 셀렌 및 그 화합물	38. 염소 및 그 화합물
9. 안티몬 및 그 화합물	39. 불소화물
10. 주석 및 그 화합물	40. 석면
11. 텔루륨 및 그 화합물	41. 니켈 및 그 화합물
12. 바륨 및 그 화합물	42. 염화비닐
13. 일산화탄소	43. 다이옥신
14. 암모니아	44. 페놀 및 그 화합물
15. 질소산화물	45. 베릴륨 및 그 화합물
16. 황산화물	46. 프로필렌옥사이드
17. 황화수소	47. 폴리염화비페닐
18. 황화메틸	48. 클로로포름
19. 이황화메틸	49. 포름알데히드
20. 메르캅탄류	50. 아세트알데히드
21. 아민류	51. 벤지딘
22. 사염화탄소	52. 1,3-부타디엔
23. 이황화탄소	53. 다환 방향족 탄화수소류
24. 탄화수소	54. 에틸렌옥사이드
25. 인 및 그 화합물	55. 디클로로메탄
26. 붕소화합물	56. 테트라클로로에틸렌
27. 아닐린	57. 1,2-디클로로에탄
28. 벤젠	58. 에틸벤젠

29. 스틸렌 30. 아크롤레인	59. 트리클로로에틸렌 60. 아크릴로니트릴 61. 히드라진
----------------------	---

그리고 제2호에서 “기후·생태계 변화유발물질이란 지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질(氣體狀物質)로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것을 말한다”고 정의하고, 제3호에서 “온실가스란 적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황을 말한다”고 정의하고 있다.

또한 동법 제3조는 “환경부장관은 전국적인 대기오염 및 기후·생태계 변화유발물질의 실태를 파악하기 위하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 측정망을 설치하고 대기오염도 등을 상시 측정하여야 하며(제1항), 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 해당 관할 구역 안의 대기오염 실태를 파악하기 위하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 측정망을 설치하여 대기오염도를 상시 측정하고, 그 측정결과를 환경부장관에게 보고하여야 한다(제2항)”고 규정하고 있으며, 동법 제8조는 “시·도지사는 대기오염도가 「환경정책기본법」 제10조에 따른 대기에 대한 환경기준을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 심각한 피해를 끼칠 우려가 있다고 인정되면 그 지역에 대기오염경보를 발령할 수 있다(제1항)”고 규정하고 있다.

따라서 대기환경보전법상 대기오염의 개념은 “인위적 또는 자연적으로 방출된 오염물질이 기준을 초과하여 존재함으로써 대기(공기)가 자연적인 조성비를 유지하지 못하고 대기의 성분상태가 변화하여 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의된다.

3. 대기오염과 온실가스 규제에 관한 논의

(1) 대기환경보전법 일부개정안

1) 개 요

최근 우리나라도 온실가스를 대기오염물질로 명확하게 규정하여 관리해야 한다는 필요성이 제기되어, 2009년 10월 28일 온실가스를 대기오염물질에 포함시켜 규제하는 내용의 대기환경보전법 개정안이 국회에 제출되었다.

2) 개정안 제안 이유

종전에는 온실가스가 인간에게 직접적으로 해로운 영향을 미치는 것은 아니라는 이유로 온실가스를 오염물질로 보지 않았다. 그러나 온실가스는 지구대기 전체에 영향을 미쳐 폭염으로 인한 사망, 기온 상승으로 인한 말라리아 환자 증가, 서식환경의 급격한 변화로 인한 생태계 파괴 등 국민건강이나 환경에 직간접적인 경로로 위해를 끼치고 있는 상황이며, 최근 미국, 호주 등의 국가에서는 온실가스를 오염물질에 포함시켜 규제하려는 움직임이 확산되는 추세이다.

이에 우리나라의 경우도 온실가스를 대기오염물질에 포함하여 관리함으로써 온실가스로 인한 국민건강이나 환경에 대한 위해를 예방하고 대기환경을 보전하는데 기여하려는 것이다.(안 2조 1호)

(2) 온실가스를 대기오염물질로 규제 가능성

온실가스 배출기준 설정에 대한 미국 대법원 판례는 청정대기법상 대기오염 물질의 해석에 관한 판례이나, 우리의 경우에도 유추하여 적용할 수 있다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다.

온실가스를 가장 강력하게 규제하는 방법은 미국의 청정대기법에 해당하는 우리의 대기환경보전법에 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 규제하는 방법이 있을 것이다. 그러나 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 규제하는 것에 대하여는 다음과 같은 비판이 존재한다. 첫째, 일반 상식적으로 온실가스는 대기오염물질과는 다른 물질이고 다른 용어로 인식되고 있으며, 둘째, 일반 대기중에도 이산화탄소가 포함되어 있는데, 이를 대기오염물질로 규제한다는 것은 문제가 있다는 점이다.

그러나 다음과 같은 이유로 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 규제할 수 있다고 보는 견해도 존재한다. 첫째, 환경보호와 환경에 대한 규제가 과거에는 공해에 대한 규제와 피해보상에 중점을 둔 소극적, 미시적 접근에서 자연환경, 생활환경에 대한 종합적, 적극적 접근으로 바뀌고 있다는 점에서 그 근거를 찾을 수 있다. 대기오염물질을 과거와 같이 단순히 대기를 더럽히는 유해물질로 정의할 것이 아니라, 인간의 건강과 복지에 영향을 미칠 수 있는 모든 물질로 정의를 넓힌다면, 온실가스는 당연히 대기오염물질로 분류될 수 있을 것이다. 다만, 그 성질상 전체 인류의 건강과 복지에 막대한 위험을 가져올 수 있고, 어느 한 국가의 노력만으로는 규제할 수 없다는 점에서, 국제적 협력을 통한 규제가 절실한 대기오염물질이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 미국은 청정대기법에서 CHC 등의 오존층 파괴물질을 표준대기오염 물질의 하나로 분류하여 국가대기질 기준을 설정하여 규제하고 있는 데, 오존층 파괴 물질은 인공적으로 만들어지고, 대기상층부에서 오랜 기간 존재한다는 점에서 온실가스와 비슷한 성질을 가지고 있다. 이러한 점에서 오존층 파괴물질을 대기오염물질로 분류한다면 온실가스를 대기오염물질로 분류하지 않을 이유가 없다는 것이다. 미국에 해당하는 경우이지만, 미국 청정대기법상의 표준대기오염 물질의 분류는 우리에게도 시사점이 있다고 본다.

셋째, 온실가스가 대기오염물질에 포함된다고 해서 대기중에 자연적으로 존재하는 이산화탄소도 대기오염물질이라고 하는 것은 아니다. 지구온난화의 원인이 되는 온실가스는 화석연료의 사용으로 인해 발생하는 것이므로 인공적으로 발생하는 온실가스는 대기오염물질로 분류하여 규제할 수 있을 것이며, 이러한 특성에 맞도록 규제대상과 규제범위를 조정하여 문제를 해결할 수 있다.

제3장 효율적인 온실가스 규제를 위한 대기환경관련 법령의 개정방향

1

대기환경보전법 제2조 제1호는 ‘대기오염물질’을 “대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다”고 정의하고, 동조 제2호는 ‘기후·생태계 변화유발물질’은 “지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질(氣體狀物質)로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것을 말한다”고 정의하고 있으며, 동조 제3호는 ‘온실가스’란 “적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황을 말한다”고 정의하여 ‘대기오염물질’, ‘기후·생태계 변화유발물질’, ‘온실가스’의 개념을 명시적으로 규정하고 있다.

법학적 관점에서 이처럼 3개의 개념을 달리 규정하면 원칙적으로 3개의 서로 다른 개념이 구분되어야 한다. 즉 대기오염물질, 기후·생태계 변화유발물질, 온실가스로 개념을 구별하여 규정하는 것은 온실가스가 기후·생태계 변화유발물질에 속하지 않으며, 기후·생태계 변화유발물질이 대기오염물질에 포함되지 않을 때에 정의하는 방식이라고 할 수 있다. 그러나 대기환경보전법 제2조 제2호가 ‘기후·생태계 변화유발물질’의 정의함에 있어서 “...온실가스와 환경부령으로 정하는 것”으로 규정하여 온실가스가 포함됨을 명시적으로 밝히고 있기 때문에, 온실가스가 기후·생태계 변화유발물질에 포함되는지 여부에 대한 문제를 해결하고 있다. 물론 이러한 개념정의 방식은 원칙적으로 바람직한 방법이라 할 수는 없으므로, 기후·생태계 변화유발물질

에 대한 개념정의와 온실가스에 대한 개념정의를 합하여 한 호에서 규정함이 바람직할 것으로 판단된다.

어쨌든 기후·생태계 변화유발물질과 온실가스의 관계문제는 이처럼 법이 문언을 통하여 해결하고 있으나, 대기오염물질과 기후·생태계 변화유발물질의 관계는 명시적으로 따로 밝히고 있지 않으므로 문제가 될 수 있다. 이러한 경우엔 대기오염물질과 기후·생태계 변화유발물질이 별개의 개념으로 서로 다른 것이라 해석하는 것이 원칙이다. 즉, 대기환경보전법 제2조의 규정방식이 따르면 온실가스를 포함한 기후·생태계 변화유발물질은 대기오염물질과 별개의 개념인 것이고, 나아가 기후·생태계 변화유발물질이 대기오염물질에 포함될 가능성을 원칙적으로 배제된다.

물론 직접적으로 인간의 건강에 피해를 야기하는 대기오염물질에 대한 직접적이고 강력한 규제방법을 최소한 간접적인 위해에 그치는 기후·생태계 변화유발물질과 동일한 수준에 놓고 규율할 수는 없는 일이기 때문에, 양자를 구분하여 정의하고 있는 취지는 충분히 공감할 수 있다. 다만 대기환경보전법이 양자의 개념을 구분하여 정의하면서 대기오염물질에 대한 규율만을 규정하고 사실상 기후·생태계 변화유발물질에 대한 직접적인 규율을 규정하고 있지 않음으로 인하여, 오히려 기후·생태계 변화유발물질은 대기환경보전법상의 직접적인 규율대상이 아니라는 오해를 불러일으킬 가능성이 있다는 점에서 문제가 될 수 있다.

2

1. 제 1 안

위에서 지적한 문제점을 해소하기 위한 방법으로 제시될 수 있는 첫 번째 방안은 환경정책기본법 제3조 제4호의 환경오염의 정의 또는

동조 제4의2호 환경훼손의 정의를 변경하여 온실가스 증가로 인한 기후변화가 이에 포함되도록 하는 방법이다. 환경정책기본법 제3조 제4의2호는 “환경훼손”이라 함은 야생 동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(표토)의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태를 말한다고 정하고 있다. 이러한 개념정의에 따르면이라도 이미 온실가스 배출 증가로 인한 기후변화가 생태계질서의 교란을 주어 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태라고 이해하여 환경훼손에 포함되는 것이라고 볼 수 있는 여지는 있으나, 기존의 법적 해석의 관점에서 이것이 매우 모호한 것은 사실이다. 때문에 동 조문을 온실가스 배출증가에 따른 기후변화도 환경훼손의 개념에 포함하여 이해할 수 있도록 하는 명시적인 문구를 삽입하는 방안을 검토해 볼만 하다. 이렇게 되면 자연스럽게 동법 제4조 내지 제6조에 따라 국가 및 지방자치단체, 사업자, 국민 등에게 온실가스 배출증가로 인한 기후변화를 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 할 책무가 부여될 뿐만 아니라,²⁷⁾ 동법 제7조 이하의 환경법상 기본원칙들이 온실가스 문제에 대하여도 동일하게 적용될 수 있게 된다.²⁸⁾ 나아가 동법 제13조 제2호는 “환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망”이 국가환경종합계획의 내용이 되어야 한다고 명시하고 있으므로, 국가환경종합계획 등을 수립함에 있어서도 온실가스 배출증가문제를 고려할 수

27) 예컨대 환경정책기본법 제42조 제1항은 “국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다”고 규정하고 있으므로, 온실가스 배출증가로 인한 기후변화 문제가 환경훼손의 개념에 포함되는 것으로 이해된다면 국가는 온실가스 배출을 감축하여 기후변화를 예방할 책무를 지게 된다.

28) 환경정책기본법 제7조 이하의 환경법상 기본원칙들도 법의 문언에 따라 환경오염 및 환경훼손의 예방 또는 피해구제를 목적으로 하는 것이기 때문에, 온실가스 배출증가로 인한 기후변화문제가 환경훼손의 개념에 포함되는 것으로 이해된다면 온실가스 배출문제에 대하여도 동 원칙들이 동일하게 적용되는 것으로 이해할 수 있다.

있는 법적 근거가 마련될 수 있기 때문에, 위에서 제기된 문제들의 상당부분을 해소할 수 있는 장점이 있는 것으로 판단된다.

이처럼 환경정책기본법상 정의규정을 수정하는 경우엔, 대기환경보전법상 기후·생태계 변화유발물질에 관한 규정은 삭제하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 되면 온실가스 문제는 환경정책기본법상의 기본계획수립수준에서 고려되어야 할 사항이 되지만, 대기환경보전법이 상정하고 있는 기존의 대기오염물질규제와 같은 강력한 규제대상에서는 약간 비껴갈 수 있게 되므로, 온실가스를 대기환경보전법상 오염물질에 포함시키는 경우에 발생할 수 있는 온실가스를 기존의 오염물질과 동일하게 규제하는 것이 바람직한가 또는 현실적으로 가능한가의 문제를 해소할 수 있다.

다만 이처럼 온실가스 문제를 환경정책기본법상 환경훼손의 개념에 포함시키는 방향으로 개선하는 경우엔, 온실가스 문제는 환경정책기본법상의 기본계획에서 고려하게 되므로 대기환경보전법 제11조의 대기환경개선 종합계획의 내용인 대기 중 온실가스의 농도 변화 현황 및 전망은 삭제하여야 양자간의 충돌을 방지할 수 있을 것이다. 또한 저탄소 녹색성장기본법 제40조가 온실가스 배출증가로 인한 기후변화 문제를 가지고 기후변화대응 기본계획을 수립하도록 하고 있으므로 저탄소 녹색성장기본법과의 충돌도 고려하여야 할 것이다.

2. 제2안

위에서 지적한 문제점을 해소하기 위한 두 번째 방안으로 생각해 볼 수 있는 것은 대기환경보전법 제2조의 정의규정에서 제3호 온실가스 규정만을 삭제하는 것이다. 동법 제2조 제3호의 온실가스 정의규정은 오히려 제2호의 기후·생태계 변화유발물질과의 관계문제를 야기시키는 측면이 있다. 즉 제2호는 기후·생태계 변화유발물질을 지

구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것을 말한다고 개념정의하고 있는데, 여기서 “지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질”이라는 것이 이미 일반적인 언어습관에서의 온실가스를 지칭하는 것이기 때문에, 제3호에서 온실가스를 따로 정의하는 것은 오히려 온실가스와 기후·생태계 변화유발물질이 서로 다른 개념인 것으로 오인되기 쉽게 된다. 이러한 이유로 동 조항에서 제3호를 삭제하는 것이 오히려 온실가스가 제2호의 기후·생태계 변화유발물질에 포함됨을 명확히 하는 방법이 될 수 있다.

다만 이러한 경우엔 온실가스 관리주체에 관한 문제가 여전히 남아 있게 된다. 때문에 단순히 대기환경보전법 제2조 제3호만을 삭제하는 경우엔 저탄소 녹색성장기본법과 충돌하지 않는 범위에서 대기환경보전법에 기후·생태계 변화유발물질 관리를 위한 규정들을 삽입할 필요가 있다. 물론 이미 동법 제11조상 대기환경개선 종합계획에 대기 중 온실가스의 농도 변화 현황 및 전망을 내용의 하나로 하도록 규정되어 있다는 점에서 온실가스 관리를 위한 법적 근거를 대기환경보전법이 두고 있다고 말할 수도 있겠다. 그러므로 어찌면 법의 개선보다 기존 제도를 적극적으로 활용하는 것이 문제해결을 위하여 우선되어야 할 조치라고 말할 수 있을 것이다.

또한 대기환경보전법 제11조 제2항 제4호가 ‘환경분야’에서의 온실가스 배출을 줄이기 위한 목표 설정과 이의 달성을 위한 분야별·단계별 대책만을 대기환경개선 종합계획의 내용으로 하고 있을 뿐, 전반적인 온실가스 감축목표 설정 및 달성대책은 동 계획의 내용으로 규정하고 있지 않다. 만일 대기환경보전법이 온실가스문제 관리의 법적 근거가 되도록 하려면 동 호에서 “환경분야”라는 단어를 삭제하여 전반적인 온실가스 배출을 줄이기 위한 목표 설정과 이의 달성을 위한 대책이 동 계획의 내용이 될 수 있도록 개선할 필요가 있다. 다만 저

탄소 녹색성장기본법에 온실가스 관리에 관한 기본법적 지위를 인정한다면, 온실가스 감축목표설정 및 달성대책에 관한 모든 것들은 오히려 저탄소 녹색성장기본법상 기후변화대응 기본계획의 내용으로 넘기고 대기환경보전법상 대기환경개선 종합계획에서는 기존의 전통적인 대기환경오염물질에 대한 관리만을 내용으로 남겨두는 것이 바람직할 수도 있을 것이다.

3. 제 3 안

위에서 지적한 문제들은 기본적으로 저탄소 녹색성장기본법이 온실가스의 관리주체를 분야별로 4개부처로 지정하고 있기 때문에 발생하는 것이다. 즉 주요 외국의 입법례와 국제적 경향에 따라 온실가스 관리문제를 환경부의 관할로 하기로 한다면 이러한 문제는 사라지게 된다.

일반적으로 온실가스 감축을 위한 구체적인 정책은 각 분야를 관할하고 있는 부처에서 수립·시행하는 것이 옳다. 그러나 국가온실가스 감축목표의 설정이나 기본계획의 수립 등은 환경부에서 관할하는 것이 주요 외국의 예이다. 우리나라의 경우엔 저탄소 녹색성장기본법 시행령이 환경부를 온실가스 문제에 관한 총괄기관으로 지정하고 있긴 하지만, 각 사업장에 대한 구체적인 온실가스 감축목표 등은 해당 관할부처가 사업장과 협의하여 결정하도록 하고 있다. 실질적으로 온실가스 감축을 강제할 수 있는 정책적 도구는 각 관할부처가 가지고 있는 셈이다. 결국 환경부는 총괄기관으로 지정만 되어 있을 뿐, 폐기물분야를 제외한 다른 분야에 대한 온실가스 감축을 직접적으로 강제할 법적인 도구가 실질적으로 부족한 상황이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려한다면 저탄소 녹색성장기본법에서 4개로 분야별 관할기관을 나누어 놓은 것이 바람직한 것인가에 대하여 고민해 볼 필요성이

있다. 오히려 각 사업장에 구체적인 온실가스 감축목표를 설정하는 업무와 온실가스 배출규제와 관련한 업무는 전반적으로 환경부가 담당하도록 하고, 각 관할부처는 각각이 담당하고 있는 분야에 대한 지원정책을 담당하도록 저탄소 녹색성장기본법을 개정하는 방안을 고려해 볼 필요도 있을 것으로 보인다. 즉 환경규제와 관련한 업무는 전반적으로 환경부가 담당하도록 하되, 규제와 발전이 균형을 이룰 수 있도록 각 분야의 관할부처가 새로운 환경규제로 인하여 산업발전이 저해되지 않도록 하는 지원정책을 수립하여 추진하는 체계로 기후변화 대응 및 온실가스 배출감축정책에 대한 추진체계를 구성하는 것을 고려해 볼만하다고 생각된다.

참고문헌

- 권종걸, 연방대법원의 *Massachusetts v. EPA* 판결을 통해 본 미국 환경법 판례의 경향, 영남법학(제30호), 영남대학교 법학연구소, 2010.
- 김세규, 대기오염물질과 온실가스 배출권거래제도에 관한 소고, 동아법학, 2008.
- 송동수, 환경오염의 통합적 방지 및 축소에 관한 유럽지침, 환경법연구, 2000.
- 이비안, 대기오염물질 총량규제 및 배출권거래제도에 대한 검토, 공법학연구(제8권 제1호), 2008.
- 전종원, 소송의 제기를 통한 분쟁의 해결, 분쟁해결연구(제5권 제2호), 단국대학교 분쟁해결연구소, 2007.
- 정서용, 저탄소 녹색성장기본법(안)의 국제법적 검토, 서울국제법연구(제16권 제2호), 서울국제법연구원, 2009.
- 조성은/임채홍/최성락, 환경부의 성장과 환경오염 변화, 정부학연구(제15권 제3호), 2009.
- 한국법제연구원, 주요국가의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구, 연구보고서, 2010.
- 현준원, 환경질기준의 법적 성격과 초과적 법적 효과에 관한 소고, 공법연구(제38집 제4호), 한국공법학회, 2010.
- Calliess, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 2008, 343.
- Winter, Das Umweltgesetzbuch - Überblick und Bewertung, ZUR 2008, 340.