

持續 가능한 開發을 위한 環境法 發展方向

李 相 敦*

차 례

1. 지속가능한 개발
 - (1) 1992년 유엔환경개발회의
 - (2) '지속가능한 개발'
2. 우리 나라 환경법의 발전과정
 - (1) 환경법의 정의
 - (2) 우리 나라 환경법의 현황
 - (3) 우리 나라 환경법의 특성
3. 우리 나라 환경법의 문제점
4. 개혁보다는 개선이 필요한 환경법

* 중앙대 법대 교수

1. 지속가능한 개발

(1) 1992년 유엔환경개발회의

92년 6월초에 브라질 리우에서 열린 유엔환경개발회의(U.N. Conference on Environment and Development)가 “환경과 개발에 관한 리우 선언”(The Rio Declaration)과 “의제 21”(Agenda 21)을 채택한 지도 벌써 여러 해가 되었다. 돌이켜보면 리우 회의는 우리 나라로 하여금 지구환경문제에 눈을 돌리게 되는 계기가 되었다. 더욱이 바로 한해전인 91년 3월에 낙동강에서 일어난 페놀 유출 사고로 인해 국민들의 환경에 관한 관심이 고조되어 있었기 때문에 리우 회의는 대단한 상승효과를 동반했다. 게다가 몬트리얼 의정서에 의한 오존층 파괴 물질에 대한 무역규제가 92년 5월에 발효함에 따라 우리 나라도 발효하기 전날에 몬트리얼 의정서에 가입했다. 따라서 우리는 지구환경문제가 단지 환경을 보호하고자 하는 논의 뿐만이 아니라 대단한 경제적 충격을 동반할 수 있는 것임을 절실하게 느끼게 되었다.

이런 경위로 92년 이후 리우 회의의 테마였던 “지속가능한 개발”(sustainable development)이란 용어가 환경분야에서 많은 사람들에게 회자되었다.¹⁾ 뿐만 아니라 거의 모든 개념에 ‘지속가능한’이란 단어를 접두어로 붙여서 부르는 것이 유행하게 되었다. ‘지속가능한 도시개발,’ ‘지속가능한 농업,’ ‘지속가능한 환경기술,’ ‘지속가능한 수자원 개발,’ ‘지속가능한 어업,’ ‘지속가능한 사회’ 등 온갖 현상에 ‘지속가능한’ 용어를 붙여쓰게 되었다. 또한 이에 관한 각종 보고서와 책자, 세미나와 워크숍이 홍수를 이루었고, 그런 점에서 ‘지속가능한’이란 용어가 남용되는 경향도 없지 않다.

(2) ‘지속가능한 개발’

이같이 ‘지속가능한 개발’이란 용어는 분명히 과용되고 또 남용되고 있지만 이것이 과연 무엇을 의미하는가에 대해서는 심도있는 논의가 적었다. 또한 일각에서는 ‘지속가능한 개발’이란 번역 자체가 개발중심의 사고를 버리지 못한 것이라고 비판을 제기하기도 했다. 그러나 사실 지속가능한 개발이란 개념

1) 이정전 편, 『지속가능한 사회와 환경』, 박영사, 1995 참조.

은 그 자체가 매우 유연한 것이어서 어떠한 내용이든 이를 포용할 수 있는 것이다.

지속가능한 개발이 뜻하는 바는 1987년에 유엔에 제출된 “우리들의 공동미래”(Our Common Future) 보고서에서 처음으로 공식화되었다. 그러나 정작 1992년 6월 리우에서 채택된 “환경과 개발에 관한 리우 선언”은 지속가능한 개발에 관한 원칙 외에도 개도국과 선진국 사이의 이해대립으로 인한 조항이 많아서 원래의 취지는 많이 퇴색해 버렸다. 실제로 리우 선언의 27개 원칙 중 6개 원칙은 선진국과 개도국 사이의 대결구조로 인한 것이고 10개 원칙은 초국가적 상황에 관한 것이다. 따라서 지속가능한 개발 원칙을 직접적으로 설명한다고 볼 수 있는 것은 11개 원칙 정도이다.²⁾

리우 선언중 지속가능한 개발을 직접적으로 설명하는 원칙이라고 할 수 있는 것은 원칙 1 (인간중심의 지속가능한 개발), 원칙 3 (세대간 형평), 원칙 4 (개발과 환경보호와의 통합), 원칙 9 (과학기술 지식의 전파), 원칙 10 (정보공개와 공공참여), 원칙 11 (효과적인 환경법 제정), 원칙 16 (오염자 부담 원칙), 원칙 17 (환경영향평가제도) 등이다.³⁾ 뿐만 아니라 이들 원칙의 대부분은 이미 1972년에 스톡홀름에서 열린 유엔인간환경회의에서 채택된 “인간환경선언”에 반영되어 있었다. 따라서 리우 선언은 새로운 법원칙을 창출시키는데는 그다지 성공적이지 못했다. 하지만 리우 선언 원칙 11이 효과적인 환경법의 제정이 지속가능한 개발에 있어 중요하다고 천명한 것은 법학에 있어 의미가 깊다.

2. 우리 나라 환경법의 발전과정

(1) 환경법의 정의

환경법에 관한 논의를 할 때 처음에 부딪히는 문제는 과연 환경법이 무엇인가 하는 점이다. 환경에 관한 인식이 제고된 것은 60년대에서 70년대에 이르는 시기에 이르러서이다. 런던 스모그와 로스앤젤레스 스모그 등 유명한 환경사건과 레이첼 카슨(Rachel Carson)의 ‘침묵의 봄’(The Silent Spring) 등 환경재앙을 경고하는 몇몇 서적이 환경문제에 대한 인식을 불러 일으켰다. 이

2) 이상돈, “지속가능한 발전과 환경법”, 이정진 편, 전개서, 169~195면 참조.

3) 이상돈, “환경과 개발에 관한 리우 선언”, 『환경법연구』 제14권, 한국환경법학회, 1992년 참조.

러한 인식의 변화에 따라 1970년대에 선진국은 환경법을 확충하고 환경행정기구를 설치했다. 미국 의회가 1969년에 국가환경정책법(The National Environmental Policy Act)을 통과시켰고 닉슨 대통령은 1970년초에 환경보호처(EPA)를 설치해서 환경행정의 새로운 시대를 열었다. 이후에 제정된 많은 환경법규는 오염물질과 화학물질을 규제하기 위한 데 초점을 맞추고 있었다.⁴⁾

여기서 또 한가지 간과해서는 아니 될 점은 미국의 경우 19세기말에 이미 자연보호운동이 전개되고 있었다는 사실이다. 19세기 말에 자연주의자 존 뮤어(John Muir)는 시에라 클럽(The Sierra Club)을 창건했고 미국 의회는 엘로스톤 국립공원과 요세미티 국립공원을 지정했다. 그러나 멸종위기 야생동식물의 포획을 금지하고 이들 종자의 서식지를 보호하는 등 현대적 의미의 자연보호행정이 시작된 것은 1972년에 멸종위기종자보호법(The Endangered Species Act)과 해양포유동물보호법(The Marine Mammal Protection Act)이 제정되고 나서부터다.

또한 1980년대 들어서 생물다양성의 중요성이 강조됨에 따라 이제는 환경오염 대처행정과 자연보호행정이 생태계 보호라는 큰 테두리를 포괄하는 광의의 환경정책 개념으로 발전하게 되었다. 이같은 통합적 접근(integrated approach)이야말로 지속가능한 개발이란 취지에도 합치하는 것이다. 따라서 환경법에 관한 논의를 할 때 과연 어떤 범주의 법을 환경법으로 볼 것인가 하는 문제부터 짚고 넘어가야 할 필요가 있는 것이다.

(2) 우리 나라 환경법의 현황

이러한 관점에서 우리 나라 환경법의 현황을 보기로 한다.⁵⁾ 우리 나라 최초의 본격적인 환경법은 1977년에 제정된 환경보전법이다. 물론 1963년에 공해방지법이란 법률이 제정된 바 있지만 이 법은 별로 실효성이 없었다. 1977년에 제정된 환경보전법은 1980년에 환경청이 발족한 후에 비로소 제대로 집행력을 갖게 되었기에 실제로 우리 나라에서 환경법이 도입된 것은 1980년이었다고 할 수 있다. 그러나 우리 나라는 3공화국 시절인 1960년대

4) 이상돈/이창환, 『환경법』, 이진출판사, 1999, 53~72면 참조.

5) 상세는 이상돈/이창환, 전게서, 84~89면 참조.

부터 산림보호 정책을 펴왔고 또 자연보호국민운동을 일으켜왔기 때문에 환경법을 자연보호법을 포함하는 넓은 의미로 해석한다면 60년대까지 거슬러 올라 갈 수 있다. 그러나 자연보호관련법은 그후 별다른 발전이 없었으나 환경오염대처법은 비약적인 발전을 했다.⁶⁾

우선 1980년 중반에 들어서 우리 경제가 성장하고 사회가 복잡해짐에 따라 환경보전법 하나의 법률로 모든 환경사안을 다루기가 어렵게 되었다. 이에 따라 1986년에 국회는 환경보전법의 산업폐기물 관련조항과 오물청소법을 통합해서 폐기물관리법이란 새로운 단일법을 통과시켰다. 이로써 환경보전법이 분야별로 분리해서 독립하는 분법화 과정이 시작된 것이다. 노태우 정부가 들어선 후 환경청은 각료급 부서인 환경처로 승격되었다. 1990년에 정부가 제출한 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법, 및 환경오염피해분쟁조정법이 국회를 통과했다. 이로써 우리나라는 이른바 복수(複數)환경법 시대로 들어선 것이다.

그후에도 환경관련법령은 매년 몇 개씩 새로 제정되었다. 1991년에는 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률이 제정됐고, 폐기물관리법이 전면 개정되었다. 91년 폐놀사건 후에 환경범죄의처벌에관한특별법이 제정됐고, 자연환경보전법과 환경개선비용부담법도 새로 제정됐다. 특히 자연환경보전법이 제정됨에 따라 환경행정과 자연보호행정이 융합하는 계기가 된 것은 매우 바람직한 현상이었다 할 것이다.

한편 1993년에는 환경정책기본법의 환경영향평가 조항이 환경영향평가법으로 독립했다. 그후에도 토양환경보전법, 환경기술개발및지원에관한법률, 먹는물관리법 등이 제정됐고, 행정기능 개편에 따라 1993년에는 수도법과 하수도법이, 그리고 1998년에는 자연공원법이 환경부 소관으로 이관되었다, 1999년에는 한강수계상수원수질보호및주민지원등에관한법률과 호소수질관리법이 새로 제정되었다.

(3) 우리 나라 환경법의 특성

환경법은 어떤 사건이나 문제가 대두됨에 따라 새로 제정하거나 개정하는 경향이 많다. 미국의 경우 1978년에 일어난 러브 캐널 사건을 계기로 종합환

6) 이상돈/이창환, 전게서, 84~94면 참조.

경대응책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)이 제정된 바 있다. 우리의 경우도 어떤 사건이나 쟁점이 부각됨에 따라 새로운 환경법이 제정되거나 개정되곤 했다.

물론 이렇게 많은 환경관련법률이 제정되고 또 빈번하게 개정되는 것은 환경법이 어떤 환경 문제에 대한 국가 정책의 대응을 뒷받침하는 것이기 때문이다. 예를 들면 1991년의 폐기물관리법 전면개정은 긴급한 과제로 떠오른 쓰레기 대란에 대처하기 위함이었다. 1999년에 제정된 한강수계상수원수질개선 및주민지원등에관한법률은 지방자치 실시 후 무분별한 건축행위로 인해 급격히 나빠진 팔당호 수질을 개선하기 위한 법률이었다.

그러나 대응적 법률이 실패로 돌아가는 경우도 있었다. 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의해 시작된 가축 분뇨 공동처리 시설 사업이 수천억원의 국고를 낭비하고 실패로 돌아간 것이 대표적인 사례이다. 뿐만 아니라 음식물쓰레기 처리시설도 이와 유사한 전철을 밟을 것으로 우려되고 있는 형편이다.

환경법은 또한 경제적, 사회적 여건 변화에 대응해야 한다. 한동안 생수를 사회계층간 위화감을 조성한다는 이유에서 금지했으나 국민소득이 증가하는 등 여건이 변함에 따라 먹는 샘물이라는 이름으로 시판된 것이 이러한 경우이다.

환경법은 지구환경보호라는 국제적 압력에 유연하게 대응해야 하는 과제도 안고 있다. 철새 서식지 보호를 위한 람사르 협약에 가입함에 따라 이를 이행하기 위해 자연환경보전법을 개정했다가 결국에는 습지보전법을 새로이 제정하게 되었다. 또한 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)의 이행을 위해 자연환경법이 개정된 것도 좋은 예이다. 앞으로는 생물다양성 협약과 기후변화협약을 본격적으로 이행해야 하는 상황이 발생하면 이를 위해 새로운 법률의 제정이 필요하게 될 것이다.

* 성격에 따라 분류한 우리 나라 환경법 *

- 기본정책법 환경정책기본법, 환경영향평가법
- 자연생태계 보전법..... 자연환경보전법, 자연공원법, 습지보전법
- 환경오염 대책법..... 대기환경보전법, 수질환경보전법, 토양환경보전법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수분뇨및축산폐수처리에관한법률, 자원절약과재활용촉진에관한법률

수도관련법 ……………수도법, 하수도법, 먹는물관리법
정책지원 및 분쟁해결 …환경기술개발및지원에관한법률, 환경개선비용부담법,
환경개선특별회계법, 환경분쟁조정법

3. 우리 나라 환경법의 문제점

우리 나라 환경법은 대체로 다음과 같은 문제가 있다는 비판을 들어 왔다.

첫째로 환경은 환경부가 추진하는 환경정책 외에도 경제개발정책, 산업정책, 국토이용, 에너지 정책 등에 의해서도 크게 좌우되는데 이런 정책과 환경을 연계시킬 법적 장치가 부족하다는 비판이 많이 일어나고 있다. 사실 지속 가능한 개발을 위해서는 국가의 모든 정책이 환경을 고려해서 전개되어야 하는데 이를 담보하기 위해서 어떠한 법적 제도적 장치가 요구된다. 1992년에 리우 회의 직후 우리 정부는 국무총리를 위원장으로 하는 지구환경장관회의를 두고 경제기획원에 지구환경실무기획단을 설치하여 운영한 적이 있었다. 그러나 이들 기구는 김영삼 정부가 단행한 1994년 행정기구 개편 시에 경제기획원이 재정부로 통폐합되는 과정에서 철폐돼 버렸다. 그후 환경정책을 상시 다루는 범정부적 기구는 존재하지 않게 되어서 문제로 지적되었는데 99년 가을에 환경부가 지속가능개발위원회법을 국회에 제출함에 따라 이 문제는 해소 될 것으로 보인다.

하지만 지속가능개발위원회법이 제정된다 하더라도 과연 원래의 목적을 달성하느냐는 별개 문제이다.⁷⁾ 뿐만 아니라 과연 이같은 기구가 존재하는 것이 바람직한가 하는 근본적인 문제제기가 있을 수 있다. 마치 유엔 지속가능개발위원회(The United Nations Commission on the Sustainable Development)가 제 구실을 하고 있나, 또는 공연히 회원국의 기여금이나 헛되이 쓰고 있는 하는 논의가 있는 것과 마찬가지로 할 것이다.

둘째 문제는 전반적으로 환경법을 너무 많이 만들며 자주 개정한다는 것이다. 실제로 90년 이후 우리 나라의 환경법은 세계에 유례가 없을 정도로 단

7) 지속가능위원회가 모든 부처 위에 군림해서 국정을 좌지우지한다면 오히려 역효과가 날 수도 있다는 주장은 상당히 근거가 있다. 기존 행정조직과 중복되는 기능을 하면 혼란만 가중시킬 것이라는 주장도 있다. 또한 이런 기구가 현재의 행정부서 위에 군림한다면 그것은 마치 5·16 혁명 후 국가재건최고회의를 연상시킬 수도 있다.

기간 동안에 많이 제정됐고 또 자주 개정되어왔다. 따라서 환경법의 직접적 적용대상인 기업은 말할 것도 없고 법을 집행해야 하는 환경공무원들도 혼란을 겪고 있는 것이다. 심지어 새로운 법령이 공포되어 효력을 발휘하기도 전에 새로운 개정안이 국회에 제출되기도 하는 난맥상을 보이고 있다.

세째로 법은 많지만 법의 집행에 문제가 많다는 것이다. 기업들은 법 집행이 자의적인 면이 많을뿐더러 경우에 따라서는 지나치게 경직적이어서 환경기술의 발전을 가로막는다고 비판을 한다. 규제완화 정책으로 인해 이 같은 면은 상당히 완화되었다 하지만 법이 기술의 발전을 저해하고 있다는 비난은 끊이지 않고 있다. 오염물질을 배출하는 업체에 대한 지도 단속은 환경보전법 제정 초기부터 큰 골칫덩이였다. 수많은 배출업소들을 중앙정부기관인 환경청이 철저하게 점검할 수 없기 때문에 지자체에 위임하지 않을 수 없는 것이 현실이다. 하지만 법 집행의 사각지대는 언제나 존재하고 있으며, 지방공무원들은 전문성 부족과 지역정서로 인해 법 집행에 미온적이며, 또한 관련 공무원들의 부패로 인해 불법배출이 만연하고 있다는 지적도 있다. 법 집행은 기업형 오염물질의 배출보다 야생동물 보호와 자연환경보호쪽이 더욱 문제다. 천연기념물이나 철새를 보호하는 행정기능은 사실상 없는 것과 마찬가지로 민간단체들이 이들의 보호에 나서고 있는 실정이다.

넷째, 법이 지나치게 상세한 부분까지 규정하고 있어 지방자치단체, 기업, 그리고 일반시민의 자율성을 저해하는 경향이 많다. 예를 들면 미국의 국가환경정책법(The National Environmental Policy Act)은 환경영향평가가 필요한 경우를 환경에 중대한 영향을 미치는 주요한 연방정부의 행위(major federal actions significantly affecting the environment)로 한정하고 있다. 그러나 우리의 환경영향평가법은 환경영향평가가 필요한 경우를 하위법령에 구체적으로 규정하고 있다. 영향평가를 회피하기 위해 사업자가 사업을 나누어서 시행하려는 경우가 발생하기도 하는데 그러면 환경부는 그같은 허점을 막기 위해 또다시 법령을 개정하게 된다. 상수원 지역 내에 대한 건축억제도 규제를 하는 당국과 규제를 피해가려는 업자와의 숨바꼭질이 계속되고 있다. 예를 들어 법규가 객실이 40개가 넘는 호텔을 건축을 금지하면 업자는 40개 객실 호텔 2동을 나란히 건설하고자 하고, 그러면 법규를 개정해서 동일인에 2개 동의 허가를 금지하고, 그러면 업자는 동거가족명의로 호텔을 신

축하려 하는 식의 신경전이 벌어지고 있는 것이다. 그 결과로 법규는 누더기 같은 모습으로 바뀌고 있는 실정이다. 이같은 면은 자원절약과 재활용 촉진을 위한 법률에서 또 한번 극치를 보이고 있다. 1회 용품을 억제하기 위해 어떤 규모의 상점에서는 어떠한 1회 용품을 무상으로 줄 수 없다는 식의 유치한 규정이 넘쳐흐르고 있다. 심지어 이쑤시개는 어디어디에 비치할 수 있고 어디에는 비치할 수 없다는 규정마저 국가 법률의 형태로 있으니 과연 법령이 이런 것까지도 구체적으로 규정해야하는가 하는 의문이 남는다.

다섯째, 우리 나라 환경영향평가제도는 행정절차법이 제정되기도 전에 여론 수렴 절차를 두어 왔으나 그럼에도 불구하고 시민참여의 폭이 제한되어 있다는 비판을 듣고 있다. 환경영향평가제도는 80년대 초부터 운영해 왔으나 주민의견수렴은 90년에 들어서서 실행되기 시작했다. 그나마 행정절차법이 미비한 상태에서 환경영향평가가 실행되어서 문제가 많았다. 이제 행정절차법이 제정되었다 하더라도 공청회 문화가 자리잡힐 때까지는 제대로 된 시민참여는 어려운 실정이다.

시민참여의 꽃이라 할 공청회는 양쪽 측면에서 비판을 받고 있다. 공청회를 개최하는 지자체는 공청회를 의견수렴 장치로서보다는 귀찮지만 거쳐가야 할 통과 의례 정도로 알고 있는 경향이 많다. 또한 주민들이나 시민단체들은 공청회에서 막무가내식의 주장을 하거나 아예 집단시위로서 이를 무산시키기도 한다. 엄연한 공적 기능인 공청회를 폭력으로 봉쇄해버려도 국가기관은 이를 공무집행 방해로 다루지 못하고 있는 실정이다.

공청회를 운영하는 기법도 매우 원시적이다. 공청회 주재자(hearing supervisor), 진행절차, 기록 제출과 기록 유지, 교차심문(cross examination) 기법 도입 등 앞으로 해결할 문제가 많다. 따라서 환경영향평가제도가 도입된지도 20년이 되어간다지만 시민참여는 아직도 숙제로 남아 있는 셈이다.

여섯째, 우리 환경법은 주로 규제를 중심으로 되어 있고 피해를 구제하는 법적 장치가 미비되어 있는 편이다. 물론 환경분쟁조정법이 제정되어 있어 조정 등을 통해 환경피해를 구제받을 수 있는 길이 마련되어 있기는 하다. 하지만 사업자가 환경법규를 위반한 경우에 이에 대해 사인이 직접 출소할 수 있는 법적 장치는 보장되어 있지 않다. 따라서 법집행은 규제에 의존하는 수밖에 없는데 단속부서는 이같은 주민의 신고에 매우 미온적이다. 또한 사업자는

단속법규만 피해나가면 된다는 생각을 갖고 있기 때문에 오염물질 배출을 자발적으로 감축하는 등 적극적인 자세를 보이지 않고 있다. 따라서 이제는 대기환경보전법, 수질환경보호법, 토양환경보호법, 폐기물관리법 등에 피해자 출소(出訴) 규정을 두어서 사인(私人)을 통해 공법을 집행할 수 있도록 하는 방안을 검토할 만하다.⁸⁾

4. 개혁보다는 개선이 필요한 환경법

지속가능한 개발이란 개념은 상황에 따라 유연하게 해석될 수밖에 없는 개념이다. 환경법과 관련해서는 무엇보다 효과적인 환경법의 제정과 집행이 지속가능한 개발을 위해서 필수적이라고 한 점에 주목해야 할 것이다.

그외에도 우리 환경법이 지나치게 실정법 위주로 발전해 왔고 또한 규제일변도로 운영되어 왔다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 이런 이유로 환경법은 환경정책의 외연(外延)이 되고 말았고 이로 인해 환경법을 공부한다는 것이 매우 지루하게 돼버렸다. 이런 점은 미국 등 다른 나라에서도 마찬가지이지 만⁹⁾ 우리의 경우는 그 정도가 더욱 심하다고 할 수 있다. 우리 나라의 환경법 판례라는 것도 대부분이 기본적으로는 민법이나 행정법에 관한 것이고 실정법인 환경법규의 해석 적용을 두고 제기된 판례는 매우 드문 실정이다.

그렇다고 해서 환경법 분야에 일대 개혁이 있어야 한다고 말할 수는 없다. 환경법은 시대의 정치, 경제, 사회 구조의 변화에 따라 부단히 개선되어야 할 일거에 개혁을 해서 문제를 해결할 수 있는 사안은 아닌 것이다. 그런 면에서 우리는 환경법을 설부르게 개혁하기보다는 더욱 같고 닦아야 할 것이다.

8) 미국의 경우 많은 환경법규에 시민이 직접 법의 집행을 요구할 수 있도록 하는 조항을 두고 있다.

9) 미국의 원로 환경법학자라 할 수 있는 조셉 삭스(Joseph Sax)교수와 제임스 크라이어(James Krier) 교수도 실정법의 거대한 덩어리가 되어 버린 환경법을 비판적으로 언급한 바 있다. J. Sax, "Environmental Law in the Law Schools", *Environmental Reporter*, Vol.19, 1989.