

현안분석 2009-

환경정책기본법의 체계 정비방안 연구

이 준 서

환경정책기본법의 체계 정비방안 연구

A Systematic Improvement of the Framework Act on
Environmental Policy

연구자 : 이준서(부연구위원)
Lee, Jun-Seo

2009. 7. 31.

국문 요약

총 10차례의 크고 작은 개정, 프로그램적 규정과 실체법적 규정의 혼재, 법률 전체의 체계에 대한 고려 없이 편입된 여러 시책규정 등으로 인하여, 그동안 『환경정책기본법』은 그 실효성을 비롯하여 형식 및 내용상의 체계정당성을 충분히 확보하지 못하였다는 평가를 받아왔다.

이러한 비판에 입각하여, 본 연구는 국민의 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”를 보장하며, “환경보전”을 위한 국가와 국민의 책무를 구현하고자 한 『헌법』상 환경권의 내용이 『환경정책기본법』을 통하여 구체적으로 실현될 수 있도록 동 기본법의 지위 제고에 대한 연구와 체계정당성의 확립방안을 중심으로 논의를 전개하였다.

구체적인 정비방안으로서, 『환경정책기본법』의 명칭을 ‘환경기본법’으로 변경하여 동법이 환경보전에 관련된 모든 사항에 대한 기본적인 사항을 규정하였다는 것을 인지할 수 있도록 의도하였고, 총칙 편에 규정된 기본이념과 정의 및 원칙 규정들을 명확하게 정비하여 환경법 전반에 걸쳐 적용되는 법의 대상 및 법원칙들을 보다 분명하게 설정하도록 하였다.

한편, 동법의 체계정비를 위해서 혼재된 구성을 보이는 원칙과 시책들을 각각 분리하고, 무분별하게 규정되어 있는 시책들을 일정한 기준으로 범주화하기 위하여 새로운 장이나 절을 신설하였으며, 이를 바탕으로 하여 관련되는 내용을 재배치하는 한편, 기본법의 성격에 부합되지 않는 부분이나 불필요하게 규정되어 있는 선언적 규정들을 삭제하는 등의 정비방안을 제시하였다.

※ 키워드 : 환경정책기본법, 기본법의 지위와 역할, 체계정당성, 환경기본법

Abstract

It is critical that the Framework Act on Environmental Policy has been revised 10 times since 1990, composed with programatic and substantial provisions mixedly, and amended lots of policy-provisions regardless of its organization and an appropriateness of legal system(Systemgemäßheit) with other statutes.

This study aims to review theories about the framework act and to draw an alternative plans in order to make raise the status of the Framework Act on Environmental Policy and make appropriate the system of the act. It also aims to realize an environmental right on the Constitution of the Republic of Korea which guarantees ‘the right to a healthy and pleasant environment’ and informs the duty of ‘environmental conservation’.

The results of this study could be summarized as follows: First, the title of the Framework Act on Environmental Policy should be changed to the Framework Act on Environment. Because the act is concerned about not only some environmental policies but also the whole field of the environment. Second, to demonstrate its objects, principles, and effects precisely, it should be made clear and accurate the fundamental idea, definitions, principles, and policies in the General Provision in the act. Third, it needs to establish some new chapters, sections, and provisions to categorize a common factor.

※ Key Words : Framework Act on Environmental Policy, Status and Role of Framework Act, Appropriateness of Legal System, Framework Act on Environment

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
I. 연구의 필요성과 목적	11
1. 연구의 필요성	11
2. 연구의 목적	13
II. 연구의 구성	16
제 2 장 기본법으로서의 환경정책기본법에 대한 검토	17
I. 환경정책기본법의 지위 검토	17
1. 기본법의 성립요건	17
2. 환경정책기본법의 지위 검토	19
II. 환경정책기본법의 역할 검토	22
1. 기본법의 주된 기능	22
2. 환경정책기본법의 역할 검토	24
제 3 장 환경정책기본법의 지위 제고를 위한 방안	33
I. 제명의 개정	33
1. 기본법의 정책적 성격	33
2. 제명의 개정	37

II. 기본이념의 명확화	37
III. 기본원칙의 정비	39
1. 기본원칙 규정의 성격	39
2. 기본원칙의 정비	41
제 4 장 환경정책기본법의 체계 검토	53
I. 법률의 구성에 대한 검토	53
1. 기본법의 구성	53
2. 환경정책기본법의 구성	54
3. 조문의 배치	55
II. 내용에 대한 검토	57
1. 환경의 개념	57
2. 기본적 시책	60
3. 무과실책임 규정	61
III. 평 가	62
제 5 장 환경정책기본법의 체계 정비방안	63
I. 환경의 개념	63
1. 포괄적인 환경 개념의 필요성	63
2. 환경의 개념적 분류	65
II. 기본적 시책	68
1. 환경정책의 기본원칙	68
2. 총칙규정상의 시책	69
3. 기본적 시책의 구성	71

4. 환경보전계획의 수립	74
Ⅲ. 무과실책임 규정	78
Ⅳ. 정 리	82
제 6 장 결 론	91
참 고 문 헌	95
 【부 록】	
환경기본법(안)	103

제 1 장 서 론

I. 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

그동안 「환경정책기본법」은 환경에 관한 정책이나 시책의 방향을 제시하는 다수의 프로그램적 규정과 더불어 사전환경성검토나 무과실책임과 같은 실체법적인 규정들이 혼재되어 있는 구성을 갖추어왔기 때문에 동법의 성격이나 해당 규정들의 실효성에 대한 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 동법에 규정된 시책들 또한 장기적인 관점에서 체계적으로 구성된 것이라기보다는 90년대 이후 급격하게 증가된 개별 환경법들에 역(逆)으로 대응하면서 법률 전체의 체계에 대한 고려 없이 임시방편적으로 필요한 사항들을 첨가한 것으로, 그 형식 및 내용상의 체계정당성(Systemgemäßheit)을 확보하지 못해온 것이 사실이다.

1990년 제정된 이래로 「환경정책기본법」은 총 10차례의 크고 작은 개정이 있었다. 동법에 규정되어 있던 환경영향평가에 관한 사항들이 「환경영향평가법」이라는 별도의 법률로 구성되어 해당 규정들이 삭제되어 버린 1993년의 개정¹⁾과 동 규정이 있던 자리(제4절)에 사전환경성검토에 관한 규정이 삽입되고, 환경보전위원회에 관한 규정이 삭제되는 등의 2002년 개정²⁾이 비교적 비중 있는 개정작업이었고, 나머지

1) 초기의 「환경영향평가법」은 1999년 폐지되었고, 이를 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」이 대신하였다가, 이 법은 2008년 다시 환경영향평가법으로 법령이 개정된 상태이다.

2) 이 밖에도 2002년 개정에서는 환경친화적계획기법의 작성·환경정보의 보급·민간환경단체의 환경보전활동촉진·배출허용기준의 예고·경제적 유인수단·과학기술의 위해성 평가·환경성질환에 대한 대책·국가시책의 환경친화성 제고 등의 규정이 추가되었다.

는 약간의 조문이 추가되는 형태의 비교적 소폭의 개정이었다.

그러나 소폭의 개정이라고는 하지만, 환경법의 기본법의 지위에 있는 『환경정책기본법』에 이와 같이 갖은 개정이 이루어졌다는 것은 동법이 급변하는 정세 속에서 국가 환경의 정책적 기반을 제공하는 기본법으로서의 확고한 지위를 갖추지 못하다는 것을 반증하는 것이다. 동법이 기본법으로서의 지위를 확립하지 못한다면, 환경법의 이념이나 지침을 제시하여야 하는 그 역할을 충실히 수행하지 못할 것이며, 향후 다양한 환경법들의 요구를 포함할 수 있을 정도의 충분한 범위를 설정하지 못할 것이어서, 지금껏 그래왔듯이 앞으로도 필요할 때마다 동법을 수시로 개정해야 하는 상황을 벗어나기는 어려울 것으로 보인다.

마침 2009년 하반기에는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도 양자의 통합이 예정됨으로 인하여³⁾ 사전환경성검토제도의 근거 법이 되

3) 2008년 10월 환경부는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도에 대한 근본적인 개선방안의 하나로 『환경정책기본법』과 『환경영향평가법』으로 각각 구분되어 있는 근거법률을 통합·일원화하고, 종래의 사전환경성검토제도를 ‘전략영향평가’로 변경하여 관련 제도간의 정합성을 증진시키고자 『환경영향평가 등에 관한 법률안』을 입법예고 한 바 있다(이에 대한 자세한 내용은 2008년 10월 24일자 환경부 보도 자료를 참조).

사전환경성검토는 “환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것”이고(『환경정책기본법』 제3조 제7호), 환경영향평가는 “대상사업의 사업계획을 수립하려고 할 때에 그 사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것”이어서(『환경영향평가법』 제2조 제1호), 양자는 본래 서로 구별되는 제도임이 분명하다.

그럼에도 불구하고 그동안 양 제도의 근거법률 통합에 대한 필요성이 꾸준히 제기되어 왔는 바, 이는 그동안 사전환경성검토와 환경영향평가제도가 각각 별도의 법률에 규정되어 있기 때문에 나타나게 되는 복잡한 협의절차나 구비서류의 중복 등의 문제점, 양 제도의 협의내용 이행절차와 사후관리 적용방법에 차이가 있어 혼란을 야기하는 등 제도의 비효율성에 대한 문제점들이 지속적으로 제기되어 왔기 때문이기도 하지만, 최근 들어 급격하게 늘어나고 있는 개발 지향적인 각종 특별법들의 배제규정으로 인하여 점차 유명무실해지고 있는 사전환경성검토의 실효성에 대

있던 『환경정책기본법』 중 제2장 제4절(제25조 내지 제28조) 및 동 제도의 이행위반에 따른 벌칙규정인 제6장(제42조 내지 제44조) 부분이 불필요하게 될 것이어서, 그동안 비판의 대상이 되었던 동법 상의 실제적 규정들이 대폭 삭제될 것으로 보인다. 이에 따라 사실상 『환경정책기본법』의 전면적인 개정이 불가피해진 상황이므로, 단순히 기존 법조문들의 배열을 재배치하는 것 이상으로 동법의 체계정당성 확보를 위한 노력을 재개할 필요가 있다.

이러한 필요성에 입각하여, 본 연구는 『환경정책기본법』이 국민의 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”를 보장하며 “환경보전”을 위한 국가와 국민의 책무를 구현함으로써, 『헌법』상 환경권의 구체적 내용을 실현할 수 있는 기초적 토대로 작용할 수 있도록 동 기본법의 지위에 대한 연구와 더불어 개별 환경법과의 체계적 연계성을 확립할 수 있는 정비방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구에서는 앞서 제시한 『환경정책기본법』의 문제점들에 관한 인식을 바탕으로 하여 다음의 두 가지 목적을 중심으로 논의를 전개해 나가하고자 한다.

첫째는 기본법으로서 『환경정책기본법』의 지위를 제고(提高)하는 것이다. 이를 위해서는 기본법에 대한 이론적 검토와 더불어 동법이 개별 환경법의 기본법으로서의 지위를 갖는지에 대한 타당성 검토가 이루어져야 한다. 이러한 검토를 기반으로 하여 『환경정책기본법』이 기본법으로서의 확고한 지위를 확보할 수 있도록 정비하기 위한 방안을 제시하도록 한다.

한 회의적인 시각이 증가함에 따라 사전환경성검토를 강화하고 이를 환경영향평가와 연계시킬 수 있는 법제 정비의 필요성이 인식되었기 때문이기도 하다.

동법이 환경법의 기본법으로서의 지위를 충분히 확보하지 못하게 된다면, 전체 환경법 체계 내에서 동법이 갖는 역할이나 영향을 더욱 위축시키는 결과를 야기하게 될 것이다. 특히 동법의 기본원칙 또는 이념이 선언적 수준을 벗어나지 못한 채,⁴⁾ 개별 환경법에 제대로 반영되어 있지 못하다는 비판에 기초하여 아직까지도 논의가 종료되지 않은 우리 환경법의 ‘실효성’에 대한 문제를 『환경정책기본법』의 차원에서부터 제기하고자 한다.

둘째는 『환경정책기본법』의 내용을 구체적으로 검토하고 큰 틀에서 그 체계를 정비하는 것이다. 법의 ‘체계’를 크게 내적 체계와 외적 체계로 구분한다면, 해당 법률의 내용 중 불필요한 기존 규정들을 삭제하거나 재배치하고 새로운 규정들을 신설하는 것은 법의 내적 체계에 대한 정비라 할 수 있으며, 그 법과 연계되어 있는 다른 법률들과의 관계에서 체계정당성을 유지할 수 있도록 하는 것을 외적 체계에 대한 정비라고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 환경법 체계는 ‘환경법전’ 형태의 통합적인 체계를 구축한 것이 아니라, 이른바 복수법체계로 대기·수질·토양·폐기물 등의 오염매체 종류별 또는 규제대상별로 여러 개의 독립된 법을 제정하는 방식을 채택하고 있는데, 이러한 방식은 개별 환경법들이 각기 다양한 목적과 내용들을 규율하게 되기 때문에, 법률의 비효율성과 비체계성을 야기할 수 있다는 문제점이 있다.⁵⁾ 이 중 체계성에 대한 비

4) 환경정책기본법의 일반적 표현내용인 “...노력하여야 한다.”, “...시책을 강구하여야 한다.” 등과 같은 단순한 권장사항식 표현과 아무런 제재규정도 존재하지 않는 내용으로는 오늘날 경제적 이해관계에 영향을 받기 쉬운 행정부의 경향상 환경정책이 제대로 수행될 수 있을지 의문이 제기하면서 환경정책기본법을 기능에 상응하게 유지하기 위해서는 오히려 개별 환경법과의 기능적 관련성을 강화할 수 있는 내용으로 보강될 필요가 있으며, 선언적 규정방식은 지양하는 것이 타당하다는 견해가 있다. 류지태, 환경법, 고려대학교출판부, 2000, 276-278면.

5) 이 중 환경법의 비효율성에 대한 사항은 해당 법률에서 설정하고 있는 규제와 그 규제를 통한 효과에 대한 분석이 선행되어야 하므로 본 연구에서는 비효율성에 대

관은 환경법체계가 지나치게 단편적·나열적·비정형적이어서 수범자인 일반 국민을 비롯한 규제대상자, 심지어 규제자조차 이해하기 어려울 정도로 법체계가 산만하다는 지적이 주된 내용을 이루고 있다.⁶⁾

그러나 이러한 외적 체계의 정비는 「환경정책기본법」의 내용뿐 아니라 이와 관련된 개별 환경법, 이를테면 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계의 보전에 관한 법률」, 「자연환경보전법」, 「토양환경보전법」 등과의 관계에서 법규범 상호간 구조나 내용면에서 서로 상충되거나 모순되는 부분까지도 검토해야 하기 때문에, 이는 사실상 환경법 체계와 관련된 전반에 대한 사항을 고려해야 한다. 아울러 체계정당성 또는 정합성은 기본법의 내적 체계의 완결성을 전제로 하는 것이기 때문에, 우선적으로는 내적 체계의 정비가 선행되어야 한다. 따라서 본 연구에서도 환경법 상호간의 외적 체계보다는 내적 체계에 초점을 맞추어 연구를 진행하도록 하겠다.

앞서 제시한 본 연구의 목적에 따라 구체적인 연구의 범위를 확정해보면, (i) 기본법으로서의 「환경정책기본법」의 지위와 역할을 검토해보고, 기본법으로서의 지위를 확보할 수 있는 방안을 검토하며, (ii) 「환경정책기본법」 내에 일정한 기준 없이 산발적으로 흩어져있는 규정들을 범주화거나 재배열하고(내적 체계의 정비), 그동안 제기되어 왔던 동법에 관한 문제점들을 구체적으로 검토하여 바람직한 체계 정비

한 논의는 생략하고자 한다. 참고로 비효율성에 대한 비판의 근거는 (i) 법체계가 오염매체별로 이루어진 분할법체계를 취하고 있다는 점, (ii) 법체계가 지나치게 규제자 중심으로 이루어져 있다는 점, (iii) 과도하게 직접규제에 의존하고 있다는 점 등이 거론되고 있다. 조홍식·송상현·노상환, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I, 한국환경정책·평가연구원, 1997, 26면.

6) 그 근거로는 (i) 「환경정책기본법」과 개별 환경법과의 관계가 불분명하다는 점, (ii) 규제의 내용이 개별법률 상호간에 중복되어 있거나 그 균형이 서로 맞지 않는다는 점, (iii) 지나치게 하위법령에 위임하는 방식을 취하고 있는 점 등을 들고 있다. 이처럼 환경법의 비체계성과 관련해서는 「환경정책기본법」과 개별 환경법 사이의 ‘모호한 관계’가 논의되고 있다. 이에 대하여는 이상돈, “환경정책기본법과 환경대책개별법”, 사법행정 375호(1992), 32-39면을 참조.

방안을 도출하는 것이다.

II. 연구의 구성

본 연구는 총 6장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 서론에서 제기한 문제의 제기를 보다 구체화하여 현행 『환경정책기본법』이 환경법의 기본법으로서의 지위를 갖고 있는지, 그리고 그 역할을 제대로 수행하고 있는지를 분석해보고자 한다. 이를 위해서 선행연구를 통하여 기본법의 체계와 입법모델에 관한 사항을 검토하였다.

제3장에서는 제2장의 논의를 기반으로 하여, 『환경정책기본법』의 기본법으로서의 지위를 제고하기 위한 방안을 살펴보기로 한다. 그 구체적 방안으로 제명의 개정방향과 기본이념 및 기본원칙 규정의 정비방안에 대하여 다루기로 한다.

제4장에서는 현행 『환경정책기본법』의 체계와 내용상의 문제점을 구체적으로 제시하도록 하고, 이러한 논의를 바탕으로 제5장에서는 동법의 어떠한 측면을 보완·개선해야 할 것인지를 판단하도록 한다.

마지막으로 제6장에서는 지금까지의 논의를 정리하며 향후 동법의 방향성을 제시하도록 한다.

제 2 장 기본법으로서의 환경정책기본법에 대한 검토

I. 환경정책기본법의 지위 검토

1. 기본법의 성립요건

일반적으로 기본법이라고 하면, 형식적으로 단순히 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 경우를 가리키기도 하지만, 실질적으로는 사회에 대한 기본적인 법원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에 관하여 정하고 있는 법률을 지칭하는 것으로 이해할 수 있다.⁷⁾ 이 개념정의를 통하여 어떤 법률이 기본법으로서의 지위를 갖추고 있는지를 판단하기 위한 대강의 요건들을 추출해낼 수 있을 것인데, 앞서 제시한 기본법의 정의 개념을 빌려 (i) 형식적인 의미로서 제명에 “기본법”이라는 명칭이 포함될 것과 (ii) 실질적인 의미로서 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본적인 원칙이나 준칙 내지 기준 등에 관하여 정하고 있을 것을 제시할 수 있다.

그런데 『근로기준법』과 같이 실제로는 위의 (i)의 요건을 흠결하였다 하더라도(즉, 형식상 제명에 “기본법”이라는 명칭이 없더라도) 기본법의 역할을 하는 경우가 있으며,⁸⁾ 이와는 반대로 『지속가능발전 기

7) 이 밖에도 기본법의 세 번째 의미로 외국법의 용례인 『독일연방공화국기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)』과 같이 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 경우도 분류될 있으나(박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20면), 본 연구에서는 이러한 세 번째의 의미는 배제하기로 하고 현재 우리나라에서 사용하고 있는 기본법을 형식적인 의미와 실질적인 의미로 양분하여 살펴보도록 하겠다.

8) 『근로기준법』은 비록 “기본법”이라는 명칭은 없지만 근로계약·임금·근로시간과 휴식·여성과 소년의 보호·안전과 보건·재해보상 등 실질적으로 개별 근로관계에 대한 기본법으로서의 역할을 하고 있다.

본법』과 같이 “기본법”의 제명을 갖고는 있지만 해당 분야의 법률들에 대한 기본법으로서의 지위에 있지 않은 것도 존재한다.⁹⁾ 또한 실질적으로 기본법과 같은 성격을 갖고 있기는 하지만 “진흥법”, “육성법”, “조성법”, “촉진법” 등 다양한 제명이 부여된 법률들이 다수 존재하기 때문에(예: 『과학교육진흥법』, 『생명공학육성법』, 『무역거래기반조성에관한법률』, 『고령자고용촉진법』 등), (i)의 요건은 자칫 무의미하다고 판단할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 “기본법”이라는 제명을 갖춘 법과 그렇지 않은 법 사이에서는 분명 구분되는 형식상·내용상의 특성이 있기 때문에 이 요건을 완전히 배제하기도 곤란한 일이다.

그렇다면 이처럼 (i)과 (ii)의 요건만으로는 기본법의 성립요소가 모두 고려되었다고 할 수는 없기 때문에, 형식적 요건은 결여하였으나 기본법의 성격을 갖는 여러 유사 기본법들 중 실질적인 의미의 기본법을 판단하기 위해서는 (iii) 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 규정하고 있을 것이라는 제3의 요건이 추가되어야 한다.

요컨대, (i)과 (ii)의 요건에 모두 부합하였다고 하더라도 법에서 규율하고자 하는 제도의 기본이념이나 기본방향과 같은 기본적인 사항을 구체화·세부화 하는 다른 개별 법률이 없는 경우에는 실질적인 의미에 해당하는 기본법의 요건에 해당한다고 할 수 없다.¹⁰⁾ 따라서 이 법률이 기본법인지 아닌지를 판단함에 있어서 단순히 그 제명만을 보고 기본법의 여부를 판단할 것이 아니라, 위에서 제시한 (ii)와 (iii)

9) 기본법은 그 성격상 대상으로 하는 분야나 사항에 관한 기본이념·원칙·방침 등에 관하여 정하고 그에 관련되는 제도·정책의 종합화·체계화를 도모하는 것이 요구되는 것이므로, 그러한 실질을 구비하지 않음에도 불구하고 그 형식이나 성격에서 기본법이라는 명칭을 제명에 붙이는 것은 또 다른 “형식의 남용”을 가져오며 법질서의 전체체계를 흔들릴 가능성이 존재하는 것이다. 박영도(註 7), 344면.

10) 예컨대, 『민방위기본법』의 경우 민방위 관련 국가와 국민의 권리·의무, 기본계획 등 기본적인 사항을 일부 정하면서, 민방위대의 설치·조직, 감독·동원, 보상 등에 관한 사항을 정하고 있어 민방위와 관련된 개별 법률이 없고, 민방위기본법만으로 민방위관련 사항을 완결적으로 운영할 수 있도록 하고 있다.

의 요건을 통하여 기본법의 여부를 실질적으로 판단하는 수밖에는 없으며, 이 세 가지 요건을 갖추었는지의 여부에 따라서 기본법의 성립 요건은 그 완결성을 이룰 수 있게 된다.

2. 환경정책기본법의 지위 검토

(1) 기본법의 성립요건 충족

앞서 제시한 기본법의 성립요건 세 가지를 『환경정책기본법』에 적용하여 동법의 기본법으로서의 지위를 검토해본다면, 첫째로 동법은 “기본법”이라는 제명을 갖추고 있고, 둘째로 환경과 관련된 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본적인 원칙이나 준칙 내지 기준 등에 관하여 정하고 있으며, 셋째로 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항을 관련 개별법을 통하여 운영하도록 규정하고 있기 때문에, 위에서 제시한 세 가지의 성립요건을 모두 충족시켰다고 할 수 있다.

특히, 세 번째 요건에 관해서는, 동법 제7조의4(자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)는 “자원 및 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는데 필요한 시책”을 마련하기 위하여 『자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률』을, 제24조(자연환경의 보전)에서는 “자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력”하기 위하여 『자연환경보전법』을, 제28조(환경영향평가)에서는 “환경에 영향을 미치는 개발사업을 시행함에 있어서 해당 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하기 위한 저감방안 등을 마련하기 위하여 환경영향평가를 실시”하도록 하고 이를 위하여 『환경영향평가법』을 각각 제정하여 운영하고 있는 등의 예를 들 수 있다.

(2) 개별법에 대한 지위 확보

『환경정책기본법』이 기본법의 성립요건에 형식적·실질적으로 부합하는 것으로 보아, 동법이 일견 환경법의 기본법으로서의 지위를 갖추고 있다는 판단을 할 수 있을 것이다. 그런데 동법이 기본법으로서의 지위를 갖추었다고 인정하더라도 과연 ‘기본법으로서의 지위’라는 것이 구체적으로 어떠한 의미를 갖는 것인지에 대한 문제는 여전히 남게 된다. 이 ‘기본법으로서의 지위’에 대해서는 일반법에 대한 기본법의 우월적 지위를 인정하거나 혹은 부정하는 두 가지 상반된 견해를 통한 분석이 가능하다.

우선, 아직까지도 모호한 부분이 있는 기본법의 실제적(實體的) 측면을 고려하여 일반법에 대한 우월적 지위를 인정하지 않거나 주저하는 견해에 따르면, 동법이 기본법의 형식을 취하고 있지만 기본법에 대한 통일적인 기준이나 근거가 명확하게 정립되지 않는 이상 기본법 자체를 ‘초법률(超法律)’ 또는 ‘상위 법’의 개념으로 이해할 수는 없기 때문에 효력의 우열을 인정하기란 곤란하고,¹¹⁾ 『헌법』상 제한적으로 인정된 국법형식의 하나인 법률에 대하여 입법권자의 의사나 규율내용의 특수성만을 가지고 기본법과 일반법이라는 새로운 법형식의 범주를 창설하는 결과를 정당화하기도 어렵다고 한다.¹²⁾ 이러한 일반론적 접근에 비추어 보면, 개별 환경법들에 대한 『환경정책기본법』 우월적 지위를 인정하기란 어렵게 된다.

반면 기본법의 실제적(實際的) 존재이유를 고려하는 견해에 따르면, 『헌법』은 단지 추상적인 환경권과 환경보전의무를 선언하고 있을 따름이고, 개별 환경법들은 구체적인 환경오염방지 등 환경대책을 정하고 있기 때문에,¹³⁾ 이 양자의 관계를 매개하는 『환경정책기본법』은 오

11) 홍준형, 환경법, 박영사, 2005, 439-440면 참조.

12) 박영도, “기본법의 법제상의 위치”, 법제연구 제5호(1993), 280면.

13) 구연창, “환경정책기본법(안)에 관한 소고”, 환경법연구 제10권(1988), 160면.

염매체들에 대한 복수 개별법들의 집합인 현행 환경법의 체계에서 환경정책의 이념과 방향, 국가 등의 책무, 환경법의 기본원칙 등의 내용을 규정함으로써 『헌법』에 명시된 환경권의 내용을 구체화하는 역할을 하고 있는 것으로 이해할 수 있다고 한다.¹⁴⁾ 따라서 개별 환경법의 규정들은 궁극적으로 동법에 나타난 원칙과 방향에 부합해야 하며, 나아가 『환경정책기본법』은 개별 환경법의 기본내용에 관해서는 물론이고 환경에 관계되는 일련의 국가정책에 대해서도 일정한 구속력을 가지게 된다는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 접근방법에 따르면, 『환경정책기본법』은 체계상으로 개별 환경법들에 대하여 상위의 지위를 확보하게 된다.

생각건대, 『환경정책기본법』은 제명에 “기본법”이라는 표기가 되어 있기도 하지만, 이와 더불어 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하고 있고, 동법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항을 개별 환경법들을 통하여 운영하도록 규정하고 있기 때문에, 형식적으로도 실질적으로도 기본법으로서의 성립요건을 갖추고 있다고 보아야 할 것이다. 또한 이러한 동법의 역할이 궁극적으로는 『헌법』상의 환경권과 환경보전의무를 구현하기 위한 각종의 개별 환경법의 기본지침을 명백히 해줌으로써 『헌법』과 개별 환경법을 연계시켜 주는 기능을 하기 위한 것임을 부정하기도 어렵다.¹⁶⁾ 따라서 『환경정책기본법』

14) 이러한 지위와 역할을 강조한 나머지 학자에 따라서는 환경정책기본법이 “환경관계의 개별대책법들의 헌법으로서의 지위를 가진다.”고 표현하기도 한다. 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 환경법연구 제14권(1992. 9), 91면.

15) 전병성(註 14), 91-92면 참조.

16) 동법은 미국의 『국가환경정책법(National Environmental Policy Act)』과 일본의 구 『공해대책기본법(公害對策基本法)』(현 『環境基本法(환경기본법)』)을 참고로 하여 제정되었으며, 개별대책분야의 법률에 대한 모법으로서 환경에 관한 국민의 권리와 국가의 책무 등 환경정책에 대한 기본시책이 천명되어 있다(이상돈, “환경정책기본법에 대한 고찰”, 공법연구 제21집(1993. 7), 162면 참조). 아울러 동법은 “환경보전

은 환경규범의 정립과 환경정책의 방향성을 제시하는 상징적인 의미 외에 이와 같은 실질적인 역할도 수행한다고 보아야 한다.

물론 동법의 이러한 역할성을 인정한다는 것이 곧 개별법에 대한 기본법의 형식적 우월성 또는 우월적 지위를 일반적으로 인정하는 것이라고 볼 수는 없겠지만, 환경법에 관한 기본적인 정책방향을 제시함과 동시에 각 개별 환경법에 대한 지침으로서 기능하는 동법이 우리나라 환경법의 ‘기본법’으로서의 위치를 확보하고 있음은 분명하다.

Ⅱ. 환경정책기본법의 역할 검토

1. 기본법의 주된 기능

『환경정책기본법』의 기본법으로서의 지위를 인정한다 하더라도, 동법이 실제로 환경법의 기본법으로서의 역할을 하고 있는지의 여부는 실제로 규정되어 있는 법률의 구체적인 내용을 통하여 판단할 수밖에 없는 사항이다. 이하에서는 기본법이 해당 법률에 대한 기본적인 원칙이나 준칙 및 제도·정책 등에 관한 원칙·기준 등에 관하여 정하고 있는 법률이라는 의의를 바탕으로 그 지위에 따른 역할을 크게 세 부분으로 나누어 검토해보도록 한다.

(1) 기본이념 제시

기본법의 의의가 다른 개별 법률들과 같이 실제적인 법 규정을 통하여 해당 법률이 의도하는 구체적인 목적을 달성하고자 하기 위함이 아니라, 대체로 해당 분야에 대한 기초적이고, 포괄적이며, 선언적인 규정으로 이루어져 그 분야에 대한 정책적 방향성을 제시하는 데 있

에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함...”을 목적으로 하고 있다. 동법 제1조 참조.

다고 한다면, 그 최우선적 역할 또한 관련 법률들에 일정한 지침을 제시하는 것으로 이해해야 할 것이다. 즉 기본법은 각 개별법들의 구체적인 입법목적을 아우를 수 있는 포괄적·종합적·장기적인 정책 마련을 위한 근거를 제시해야 하는 것이다. 이와 더불어 해당 분야에 대한 정책에 관한 종합화를 도모하고, 그 전모를 제시하여야 하며, 정책의 계속성·일관성·안정성 확보에 이바지하며, 국회가 행정에게 일정한 틀을 제시하고 이것을 감시·통제할 수 있는 행정의 통제기능을 하여야 한다.¹⁷⁾ 다른 한편으로는 해당 분야에 관한 국가의 기본인식을 제시함으로써 이를 국민에게 공시·주지시키는 효과를 기대할 수도 있다.

(2) 정책의 방향성 제시

기본법은 해당 법 분야의 정책적 방향성을 제시하여야 한다. 정책에 대한 방향성이나 지도원리는 법률에서 흔히 표현되고 있는 기본이념이나 기본원칙과 같은 형태로 표현될 수도 있지만, 이것만으로는 충분하지 않고 해당 분야에 필요한 시책들을 제시함으로써 구체화 된다.

(3) 개별법과의 연계

기본법은 그 내용에서 제시하고 있는 근거 규정과 각 개별법의 사이의 연계성이 전제되어야 한다. 앞서 기본법의 세 번째 요건으로 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 규정하고 있을 것을 제시한 것도 이러한 이유에 근거한 것이다. 여기서의 ‘연계’란 단순히 형식적인 연계만을 의미하는 것이 아니라, 내용상으로도 실질적인 연계가 확보되어야 함을 의미하는 것으로 보아야 한다.

17) 박영도(註 7), 28-31면 참조.

2. 환경정책기본법의 역할 검토

(1) 기본이념과 원칙 제시

1) 기본이념

법률의 기본이념 규정은 법률의 제정 이념이나 정신을 표현한 것으로 그 법령의 조문을 통해서 구현되어야 하는 이념에 관한 선언적 규정이다.¹⁸⁾ 기본이념은 법의 목적 규정과 더불어 해당 법의 이념과 방향을 설정하는 역할을 한다.

대부분의 경우 목적규정에서 그 법률의 제정목적은 규정하고 있으므로, 별도의 이념규정을 둘 필요는 없다. 그러나 제도의 이념이나 정책의 기본방향을 제시하기 위하여 제정한 각종 기본법이나 기본법적 성격을 가진 법령에서 목적규정과 더불어 별도로 기본이념을 두고 있는 경우가 있다. 이 규정은 특히 법률의 기본원리를 제시함으로써 법률의 제정이념이나 방침을 강조하는 경우 활용된다.

『환경정책기본법』의 기본이념은 제2조에 명시되어 있는바, 동조에서는 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지, 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구, 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 기본이념으로 정하고 있다.

18) 법제처, 법령입안심사기준, 2006, 48면.

제2조 (기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

이 규정을 통하여 동법이 「헌법」 제35조에서 천명하고 있는 환경권의 내용(건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 환경보전을 위한 노력)을 구체적으로 실현하고자 하는 것임을 알 수 있으며, 아울러 환경과 개발의 조화와 현명한 이용을 통하여 세대 내 형평과 세대 간 형평을 보장함으로써¹⁹⁾ 지속가능한 발전(sustainable development)을 추구하고자 함을 알 수 있다.²⁰⁾

2) 원칙

기본이념과 더불어 총칙에서는 동법 총칙규정 중 제7조 이하 4개의 조문에서는 환경법의 원칙들에 대하여 선언하고 있다. 제7조는 “오염원인자 책임원칙”을, 제7조의2에서는 “환경오염 등의 사전예방”을, 제

19) 위 기본이념 조항에서 “국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 … 노력하고, … 공동의 노력을 강구함으로써”라는 표현은 환경보전을 위한 각 주체의 협력을 요구하고 있는 협력의 원칙을, “… 환경상 위해(危害)를 예방하기 위한 …”이라는 표현은 사전예방의 원칙을 규정한 것으로 볼 수 있다. 아울러 “현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함”이라는 표현은 세대 내 형평과 세대 간 형평을 아우르는 지속가능한 발전의 원칙을 반영하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

20) 세계환경개발위원회(WCED)의 보고서 Our Common Future에서는 지속가능한 발전을 “미래의 세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 정의함으로써 세대 내·세대 간 형평에 관한 직접적인 언급을 하고 있다. WCED, Our Common Future(Oxford University Press, 1987), 8, 43.

7조의3에서는 “환경과 경제의 통합적 고려 등”을, 제7조의4는 “자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진”에 대하여 각각 규정하고 있다.

그런데 “오염원인자 책임원칙”을 제외하고는 이들 원칙들에 “원칙”이라는 단어가 명시적으로 표기되지 않았고, 각칙에 규정되어 있는 “국제협력 및 지구환경보전”과 같은 시책들과 사실상 구별하기가 쉽지 않다. 흔히 생각하듯, 법의 기본이념을 구성하고 있는 사항들을 원칙이라고 한다면, 시책은 이 추상적 원칙을 실현할 수 있도록 보다 구체적인 방안을 제시하는 것이라 할 수 있다. 그렇다면, 오염원인자 책임 원칙이나 환경오염 등의 사전예방(이를 “사전예방의 원칙”의 다른 표현이라고도 볼 수 있다)은 환경법의 원칙으로서 역할을 할 수 있다고 하더라도 환경과 경제의 통합적 고려, 자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진과 같은 사항을 과연 총칙에 규정해야 할 환경법의 원칙이라고 할 수 있을지는 의문이다.

만약 명시적으로 “원칙”이라는 단어가 들어가 있는 오염원인자 책임 원칙을 제외한 나머지 사항들의 원칙성을 부인하고자 한다면, 이들이 총칙 편에서 규정된 특별한 근거나 이유가 있어야 할 것인데, 제7조의3과 4를 신설한 2002년 일부개정에서 동법의 개정취지에는 별다른 근거를 제시하지 않은 채 “지속가능한 발전을 위하여 환경과 개발의 조화를 도모하고, 자원의 순환적 이용과 사전예방 중심으로 환경정책의 기초를 전환하며, 국가 및 지방자치단체 차원의 환경계획을 내실화하여 국가 및 지역 수준의 환경보전기반을 튼튼히 하려는 것”이라고만 밝히고 있다.

일반적으로, 대부분의 학자들은 공통적으로 환경법의 3대 기본원칙으로 오염원인자 책임원칙, 사전예방의 원칙, 협력의 원칙을 들고 있다.²¹⁾

21) 김인환·이덕길, 신환경정책론, 박영사, 1997, 15-20면; 천병태·김명길, 환경법, 삼영사, 2004, 44-54면; 정희성·변병설, 환경정책의 이해, 박영사, 101-110면; 홍준형(註 11), 67-108면; 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006, 148-166면; 김세규, 환경법, 세종출판사, 2007, 91-98면; 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008, 50-63면; Himmelmann/Pohl/Tünnessen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1996, C.H.Beck 참조.

물론 이에 더 나아가 지속가능한 발전의 원칙²²⁾, 존속보장의 원칙²³⁾, 정보공개 및 참여의 원칙²⁴⁾, 환경정의의 원칙²⁵⁾까지도 환경법의 기본 원칙에 포함시키려는 경우도 있기는 하다. 그러나 이처럼 기본원칙을 확대하려는 견해에 따른다고 하더라도 『환경정책기본법』 총칙에서 규정하고 있는 환경과 경제의 통합적 고려, 자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진이 환경법의 원칙으로 작용한다고 보기에는 무리가 있다. 즉 제7조 이하에 첨부된 3개의 딸린 조항 중 제7조의3(환경과 경제의 통합적 고려)과 제7조의4(자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)는 원칙이 아닌 시책에 해당하는 것으로 보아야 한다.

(2) 구체적 시책 마련

『환경정책기본법』은 총칙에서 국가·지방자치단체·사업자의 책무(제4조 내지 제5조)와 국민의 권리와 의무(제6조)를 규정하고 있고, 환경과 경제의 통합적 고려(제7조의3), 자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진(제7조의4) 등을, 이어지는 각칙에서는 환경기준(제2장 제1절), 기본시책(제2절), 자연환경의 보전(제3절), 사전환경성검토(제4절), 분쟁조정 및 피해구제(제5절), 법제 및 재정상의 조치(제3장) 등 구체적인 사항들을 규정함으로써 환경정책의 방향성과 개별 환경법들에 대한 지침의 역할을 하는 규정을 두고 있다.

(3) 개별법과의 연계 확보

환경법에 대한 범위의 설정이 명확한 것은 아니지만, 각 법률들 사이의 체계를 갖추어야 한다는 최소한의 요건을 충족시키기 위한 ‘협의

22) 이상규, 환경법, 법문사, 1998, 19-20면; 홍준형(註 11), 70-94면; 박균성·함태성(註 21), 58-60면.

23) 홍준형(註 11), 103면; 조현권(註 20), 150-151면; 김세규(註 21), 93면.

24) 박균성·함태성(註 21), 61-63면; 이상규(註 22), 22면.

25) 홍준형(註 11), 95-100면.

의 환경법'은 환경부가 소관하고 있는 법률들을 포함하게 된다. 2009년 6월 1일 현재, 환경부 소관 법률은 모두 46개가 있다. 이중 『환경정책기본법』을 제외한 45개의 법률은 모두 『환경정책기본법』에서 제시하고 있는 기본이념이나 방향성에 합치되어야 한다. 환경부에서는 이들 개별 환경법들을 다음과 같이 환경일반·자연보전·대기보전·수질보전·상하수도관리·폐기물관리 등 여섯 가지로 분류하고 있다.

<표 1> 현행 분야별 환경법

분 야	법 률 명
환경일반	유해화학물질 관리법
	잔류성유기오염물질 관리법
	지속가능발전 기본법
	친환경상품 구매촉진에 관한 법률
	환경개선비용 부담법
	환경개선특별회계법
	환경관리공단법
	환경기술개발 및 지원에 관한 법률
	환경범죄의 단속에 관한 특별조치법
	환경보건법
	환경분야 시험·검사 등에 관한 법률
	환경분쟁조정법
자연보전	남극활동 및 환경보호에 관한 법률
	독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법
	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법
	백두대간 보호에 관한 법률
	습지보전법
	야생동·식물보호법
	자연공원법
	자연환경보전법
환경영향평가법	

분 야	법 률 명
대기보전	다중이용시설 등의 실내공기질관리법
	대기환경보전법
	소음·진동규제법
	수도권 대기환경개선에 관한 특별법
수질보전	악취방지법
	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한법률
	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한법률
	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률
	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
상하수도 관리	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
	먹는물관리법
	수도법
	지하수법
	토양환경보전법
폐기물관리 (자원순환)	하수도법
	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률
	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률
	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률
	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률
	폐기물관리법
	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률
폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	
한국환경자원공사법	

※주: 분류는 환경부홈페이지(<http://www.me.go.kr>)

그러나 이와 같은 분류 중 특별한 매체인 유해화학물질이나 잔류성 유기오염물질을 환경일반에 포함시킨 점이나, 『토양환경보전법』을 그보다 하위범주인 상하수도 관리에 포함시킨 점 등은 납득하기 어렵다. 물론 이러한 구분이 각 개별법의 특성을 반영함과 더불어 실무상 행

정편제에 따른 것임은 감안하여야 할 것이나,²⁶⁾ 이러한 구분에 따라 『환경정책기본법』의 각칙규정을 정비하는 것은 무리가 있다.

이들 법률을 『환경정책기본법』의 규정과 각 개별 환경법과의 직접적인 대응 및 연관성을 중심으로 정리해보면 다음과 같다.

<표 2> 환경정책기본법 규정과 개별법의 연계

환경정책기본법의 규정	관련 개별법
제7조의4 (자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률, 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률
제14조의5 (개발계획·사업의 환경적 고려 등), 제28조 (환경영향평가)	환경영향평가법
제17조 (국제협력 및 지구환경보전)	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 남극활동 및 환경보호에 관한 법률
제18조 (환경과학기술의 진흥)	환경기술개발 및 지원에 관한 법률
제20조 (환경보전을 위한 규제)	다중이용시설 등의 실내공기질관리법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 수도권 대기환경개선에 관한 특별법, 악취방지법, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한법률, 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법, 먹는물관리법, 수도법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 지하수법, 토양환경보전법, 하수도법, 폐기물관리법, 친환경상품 구매촉진에 관한 법률
제20조의3 (경제적 유인수단)	환경개선비용 부담법

26) 환경부는 환경정책실, 물환경정책국, 자연보전국, 자원순환국으로 분류되며 『토양환경보전법』의 소관부서는 환경부의 물환경정책국 내의 토양지하수과이다.

환경정책기본법의 규정	관련 개별법
제21조 (유해화학물질의 관리)	유해화학물질 관리법, 잔류성유기오염물질 관리법*
제21조의3 (과학기술의 위해성 평가 등)	환경분야 시험·검사 등에 관한 법률
제21조의4 (환경성질환에 대한 대책)	환경보전법
제24조 (자연환경의 보전)	자연환경보전법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 백두대간 보호에 관한 법률, 습지보전법, 야생동·식물보호법, 자연공원법
제29조 (분쟁조정)	환경분쟁조정법
제33조 (지방자치단체에 대한 재정지원등)	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률*, 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률*, 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률*, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률*

※ 주 : 환경정책기본법, 지속가능발전 기본법, 환경개선특별회계법, 환경관리공단법, 한국환경자원공사법은 제외하였음

그러나 이는 현행 규정과의 유사도를 중심으로 대략적으로 범주화한 것이기 때문에, 정확한 대응이 아닐 수 있다. 예컨대 유해화학물질의 관리 규정에 「잔류성유기오염물질 관리법」을 포함시킨 경우나 지방자치단체에 대한 재정지원에 「4대강 수계 물관리 및 주민지원에 관한 법률」을 포함시킨 경우가 그러하다. 따라서 이를 새로운 기준과 분류를 통하여 범주화할 필요가 있다.

제 3 장 환경정책기본법의 지위 제고를 위한 방안

I. 제명의 개정

1. 기본법의 정책적 성격

“기본법”이라는 제명을 갖춘 대부분의 법들과는 달리, 『환경정책기본법』에는 법의 제명에 “정책”이라는 단어가 포함되어 있다. 이처럼 제명이 “환경정책기본법”이 된 이유에는 동법이 기본이념이나 방향 등 환경정책의 기본이 되고 개별 환경법들의 지침이 되는 사항을 정하였기 때문인 것도 있겠지만, 실질적으로는 동법이 미국의 『국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)』과 일본의 舊 『공해대책기본법(公害対策基本法)』을 상당부분 참조하여 제정되었기 때문에²⁷⁾ 이에 따른 영향을 더 크게 받은 것으로 생각할 수 있다.

보다 구체적으로 검토해보기 위하여 동법 제1조의 목적 규정을 살펴해보도록 한다.

제 1 조 (목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

“환경정책의 기본이 되는 사항을” 정한다고 규정하고 있는 동법 제1조를 근거로 ‘정책적 성격’을 갖는다는 부분을 정당화할 수도 있겠지만, 동법의 목적은 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하기에 앞서 “국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히” 하려 하는 것이기 때문에,

27) 이상돈·이창환, 환경법, 이진출판사, 1999, 98면.

이 문구만으로 동법의 ‘정책적 성격’이 유달리 강하다는 주장을 하기에는 무리가 있다.

다시 말하면, 이 법이 다른 기본법들과는 달리 특히 정책적인 내용들로 구성된 것은 아니기 때문에 제명에 “정책”이라는 단어가 포함되어야 할 별다른 이유는 보이지 않는다는 것이다. 이는 다른 기본법과 비교해보더라도 충분히 이해할 수 있다. 현행 “기본법”이라는 제명을 가진 법률 중 “○○정책기본법”이라는 제명을 갖고 있는 법률(이하 “정책기본법”이라 한다)은 『환경정책기본법』 외에 『고용정책기본법』과 『물류정책기본법』만이 있을 뿐이다. 이들의 구성은 아래 표와 같다.

<표 3> 정책기본법의 구성

	환경정책기본법	고용정책기본법	물류정책기본법
제1장	총칙	총칙	총칙
제2장	환경보전계획수립등	고용정보 등의 수집·제공	물류정책의 종합·조정
제3장	법제 및 재정상의 조치	직업능력의 개발 등	물류체계의 효율화
제4장	환경보전자문위원회	근로자 등의 고용촉진의 지원	물류산업의 경쟁력 강화
제5장	보칙	사업주의 인력확보의 지원	물류의 선진화 및 국제화
제6장	벌칙	고용조정지원 및 고용안정대책	보칙
제7장		보칙	벌칙

살펴보면, 이들 정책기본법들은 법제 및 재정상의 조치, 고용촉진의 지원, 인력확보의 지원, 고용조정지원 및 고용안정대책, 물류정책의 종합 및 조정, 물류체계의 효율화, 물류산업의 경쟁력 강화와 같이 실

제로 정책적 성격의 내용들이 포함되어 있다. 그렇다면 과연 제명에 “정책”이라는 단어를 포함하고 있지 않은 기본법들은 이러한 정책적 특성이 상대적으로 약하거나 보다 적은 수의 정책적 성격의 규정들로 이루어져 있다고 할 수 있을 것인가? 이 질문을 해결하기 위해서는 “정책기본법”과 “기본법”의 구성이나 내용상 어떠한 차이가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 위의 3개의 정책기본법이 다른 기본법들에 비하여 정책적 요소가 특히 강조되기 때문에 “정책기본법”이라는 제명을 붙인 것이라면 이는 충분히 정당한 사유가 될 수 있기 때문이다. 그러나 <표 4>에서 보듯이 “정책”이라는 단어가 포함되지 않은 경우라 하더라도 정책적인 내용이 주를 이루고 있는 기본법 역시 존재한다.

<표 4> 다른 기본법들과의 비교

	환경정책기본법	건강가정기본법	건축기본법
제1장	총칙	총칙	총칙
제2장	환경보전계획수립등	건강가정정책	건축정책의 기본방향
제3장	법제 및 재정상의 조치	건강가정사업	건축정책의 수립
제4장	환경보전자문위원회	건강가정전담조직 등	건축정책위원회
제5장	보칙	보칙	건축문화의 진흥
제6장	벌칙		

예컨대, 『건강가정기본법』 제2장에서는 건강가정정책에 관하여, 『건축기본법』 제2장에서는 건축정책의 기본방향·제3장에서는 건축정책의 수립에 관하여, 『과학기술기본법』 제2장에서는 과학기술정책의 수립 및 추진체제에 관하여, 『식품안전기본법』 제2장에서는 식품안전정책의 수

립 및 추진체계에 관하여, 『여성발전기본법』 제2장에서는 여성정책 기본계획 등에 관하여, 『청소년기본법』 제2장에서는 청소년육성정책의 총괄·조정 등에 관하여 각각 규정하고 있으며 이 규정들은 각 법에 핵심적인 내용을 이루고 있다. 이는 기본법의 개념 자체가 일정한 법 분야에 대한 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에 관하여 정하고 있는 법률을 지칭하는 것임을 감안한다면 충분히 납득할 수 있는 사항이다.

생각건대, 법의 제명이 그 법의 표징인 동시에 그 성격과 내용을 가늠할 수 있는 척도로서 기능한다고 한다면, 다른 기본법들과는 달리 『환경정책기본법』이 특히 ‘정책적인 내용’을 강조하고 있는 것인지, 따라서 동법을 ‘환경정책’에 관한 기본법으로 보아야 할 것인지에 대해서는 의문이다. 앞서 살펴보았던 바와 같이, 동법은 국가를 비롯한 국민의 권리·의무를 비롯하여 환경정책의 기본적인 방향과 시책을 제시하고 있는 법이며, 개별 환경법의 근거규정들 또한 포함하고 있기 때문에 학자들에 따라서는 동법을 개별 환경법에 관한 기본법 내지 모법으로 소개하고 있으며,²⁸⁾ 실제로도 그러한 기능적 요소를 수행하고 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 또한, 동법 “정책기본법”이면서도 실제적인 내용을 포함시키고 있는데, 사전환경성검토에 관한 규정을 비롯하여 제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) 규정 등을 환경정책적 요소라고 보기에 는 무리가 있다.²⁹⁾

28) 박균성·함태성(註 21), 270면; 이종영, “환경정책기본법상의 자연환경의 보전”, 환경법연구 제23권 제1호(2001), 59면. 환경정책기본법은 개별 환경법에 대하여 형식적으로 우월한 효력을 가진다고 할 수는 없으나, 개별 환경법의 해석상 지침으로서 또는 입법정책적 방향 제시 정도의 기능을 가진다고 할 수 있다. 홍준형(註 11), 440면.

29) 환경정책기본법의 성격에 관하여, 동법이 규제법이나 집행법이 아닌 ‘정책법’임을 인정하면서도, 절차법이나 규제적 내용의 규정을 포함할 수도 있는 것이며 이것이 정책법의 본질을 침해하는 것은 아니라고 하는 견해가 있기도 하다. 전병성(註 14), 91-92면.

2. 제명의 개정

이상과 같은 점을 고려할 때 “정책기본법”이라는 제명 때문에 『환경정책기본법』상의 정책적 요소가 특별히 강조되는 것은 아니며, “정책”이라는 단어가 제외된다고 해서 『환경정책기본법』의 주된 목적이나 방향 또는 내용이 크게 변화되어야 하는 것도 아니다. 장기적인 관점에서 특히 환경행정법에서 강조되고 있는 시민참여를 비롯한 환경정보체계, 기업의 환경경영과 같이 사항들을 통하여 향후 환경법의 저변을 확대하고 국민들의 적극적인 참여를 보장하기 위해서는 “정책”이라는 단어가 주는 정부 주도적 또는 행정 중심적 태도에서 벗어날 필요가 있다. 따라서 『환경정책기본법』이라는 현재의 명칭에서 “정책”이라는 단어를 삭제하고 이를 ‘환경기본법’으로 변경할 필요가 있다.³⁰⁾

II. 기본이념의 명확화

『환경정책기본법』의 기본이념은 환경법의 기본원리를 제시하려는 것으로써 동법이 갖는 특유의 이념이나 방침을 제시하는 역할을 한다. 앞서 살펴보았지만, 이 규정을 통하여 『헌법』에 따른 환경권의 내용과 지속가능한 발전에 대한 원리를 추론할 수 있다.

제2조 (기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

30) 일본의 경우에도 “공해대책기본법(公害対策基本法)” 이후 “환경기본법(環境基本法)”이라는 용어를 사용해오고 있다.

그러나 이 규정은 한 문장으로 구성되어 있으면서도 다양한 주체와 내용에 관한 사항들을 단순 열거적으로 규정하고 있기 때문에, 그 내용의 명확한 이해나 각 요소들 사이의 구분이 쉽지 않다. 따라서 다음과 같이 이를 분설하여 기본이념을 보다 명확하게 정비할 필요가 있다.

제 2 조 (기본이념) 이 법은 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지가 국민의 건강과 인간다운 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 다음과 같은 사항을 기본이념으로 한다.

1. 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려한다.
2. 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 한다.
3. 현재의 환경을 현명하게 이용하고 환경에 대한 부하를 지속적으로 저감 시킴으로써 쾌적한 환경이 현재 세대뿐 아니라 미래 세대에게도 계승될 수 있도록 한다.

“국민의 건강과 문화적 생활의 향유”라는 부분은 일본의 『環境基本法』 제3조의 내용 중 “환경을 건전하고 은혜로우며 풍요로운 것으로 유지하는 것이 인간의 건강하고 문화적인 생활과 불가분의 관계에 있는 것(環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること)”이라고 하는 부분 중 “문화적 생활”이라는 부분을 차용한 것으로 보인다. 그러나 환경법에서 규정하고 있는 “환경”의 범위에 문화적 생활을 향유하기 위한 환경까지도 포함된다고 보기에는 무리가 있고,³¹⁾ 『헌법』 제35조상 환경권이 흔히 사회적 기본권 또는 생존권적 기본권으로 이해되는 것

31) 환경권이 보호하려는 보호법익은 자연환경에 국한된다는 견해(홍성방, 헌법학, 현암사, 2002, 577면)가 있는 반면, 광의의 환경권이 건강한 환경에서 살아갈 권리와 더불어 문화적 유산이나 도로·공원·교육·의료 등 사회적 환경을 포함한 좋은 환경 속에서 살 권리를 의미한다고 보는 견해(김철수, “환경권고”, 헌법논총 제6집(1995), 96-100면)도 있다.

은,³²⁾ 동법에서 말하는 에서 말하는 “건강하고 쾌적한 환경”이 국민들이 인간다운 생활을 영위하고 인간으로서의 존엄을 유지하기 위하여 환경권이 필수적으로 요구된다는 것이기 때문에, 이는 곧 ‘인간다운 생활’을 유지할 권리의 하나로 보아야 할 것이다.

기본이념에서 분설한 구체적 내용으로는 환경보전의 우선적 고려, 지구환경의 보전을 통한 세대 내 형평 구현, 그리고 현명한 이용과 환경부하의 저감시킴으로써 이를 미래 세대에 계승할 수 있도록 하는 세대 간 형평의 구현을 각각 선언하도록 하였다.

Ⅲ. 기본원칙의 정비

1. 기본원칙 규정의 성격

(1) 원칙과 시책의 혼재

총칙 후반부에 제시된 환경법의 원칙들은 『환경정책기본법』뿐 아니라 환경법 전체에 대한 이념 또는 지도원리 등으로 작용하는 것이기 때문에, 이를 동법 각칙에 규정되어 있는 시책들과 혼재하여 사용하는 경우 원칙성이 희석된다는 문제가 제기될 수 있다. ‘원칙’이 해당 법체계 전체에 적용되는 기본원리나 이념을 반영한 것이라고 한다면, ‘시책’은 정책적 필요에 의하여 추진하고자 하는 구체적·세부적인 내용이라고 할 수 있는바, 현행 『환경정책기본법』에서는 이 양자가 서로 혼재되어 있는 모습을 보인다.

기본원칙은 환경법 전반에 적용되는 일관된 원칙이기 때문에 환경법의 기본법인 동법 총칙 편에서 이를 특별히 규정하는 것이 타당하

32) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2001, 751면 이하(생존권적 기본권); 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2001, 643면 이하(총합적 기본권이지만 그 주된 성격은 사회적 기본권); 홍성방(註 31), 574면(사회적 기본권). 이전의 견해와는 다르게 환경권을 “환경권적 기본권”이라는 독립적 편제로 구성한 경우(정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2008, 745면 이하)도 있다.

다. 그러나 별도의 개별 환경법을 제정하거나 구체적인 시책을 마련하기 위한 근거규정으로 작용하기 위한 규정들을 기본원칙과 혼용하는 것은 체계정당성의 요소를 저해할 우려가 있다.

(2) 기본원칙으로서의 적절성

한편, 현행 『환경정책기본법』에서는 유독 오염원인자 책임원칙에만 “원칙”이라는 표현을 할 뿐 나머지에 관해서는 그러한 표현을 쓰고 있지 않은데, 비록 “원칙”이라는 표현을 사용하지는 않았지만 환경오염등의 사전예방에 관한 조항도 환경법의 주요 원칙 중 하나인 사전예방의 원칙에 관한 내용을 명시한 것이며, 형식적으로도 오염원인자 책임원칙과 병렬적인 구조를 이루고 있기 때문에 이 규정이 원칙으로서의 성격을 갖는다는 것을 부정하기는 어렵다.

그렇다고 해서 총칙에 규정된 오염원인자 책임원칙 이하 규정들 모두가 원칙으로서의 성격을 갖는다고 보기도 무리가 있다. “환경과 경제의 통합적 고려”를 지속가능한 발전의 원칙을 표현한 것이라고 보기에 그 협소한 범위로 인한 문제가 있고, “자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진”이라는 특정 분야에 관련된 사항을 환경법 전체에 적용하는 원칙으로 인정하기도 어렵기 때문이다.

따라서 현행 제7조(오염원인자 책임원칙)와 더불어 제7조의2(환경오염등의 사전예방) 두 가지를 동법의 총칙규정에 두는 것이 좋으며, 총칙 편에 규정된 나머지 사항은 각칙에서 구체적인 시책으로 규정해야 한다. 이들 원칙규정을 설정함에 있어서 추가적으로 사전배려의 원칙과 지속가능한 발전의 원칙, 그리고 협력의 원칙에 대한 논의가 있을 수 있는데, 이 중 사전배려의 원칙은 환경오염등의 사전예방을 보완함으로써 그 의의를 충분히 규정할 수 있을 것으로, 지속가능한 발전의 원칙은 동법에서 원칙화하여야 할 것이나 우선은 제2조(기본이념)에서 그 의의를 찾을 수 있을 것으로, 협력의 원칙은 제16조의2(민간

환경단체 등의 환경보전활동 촉진)와 제17조(국제협력 및 지구환경보전)에서 규정한 사항을 일정 부분 수정·보완함으로써 해결할 수 있을 것이다.

2. 기본원칙의 정비

(1) 오염원인자 책임원칙

제 7 조 (오염원인자 책임원칙) 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.

오염원인자 책임원칙이란 환경오염·훼손의 방지, 제거, 회복 및 피해구제에 대한 책임을 누가 질 것인가의 문제를 담고 있는 환경법의 기본원칙으로, 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 제공한 자가 그 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다.

비록 이 원칙이 환경침해의 방지·제거 및 손실전보에 관한 단순한 비용부담(Kostenzurechnung)에 관한 원칙이 아니라 실질적 책임(materielle Verantwortlichkeit)의 원칙이라고는 하지만,³³⁾ 이 원칙은 오염·훼손된 환경의 회복·복원은 물론 피해의 구제에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인가라는 ‘환경비용부담의 원칙’ 또는 ‘환경비용귀속의 원칙’으로서 주된 기능을 하기 때문에 이를 명시적으로 규정할 필요가 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다.³⁴⁾

33) 노상환·홍준형·이상돈 외, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구Ⅱ, 한국환경정책·평가연구원, 1998, 72면.

34) 피해구제에 소요되는 비용은 환경정책기본법에서 규정하지 아니하여도 민사상의 책임으로 당연한 내용이다. 그러므로 이에 관한 내용을 환경정책기본법에서 원인자

그러나 오염원인자 책임원칙은 귀책의 측면을 갖고 있다는 점에서는 일반경찰법상의 책임원칙과 상통하고, 비용부담의 측면을 갖고 있다는 점에서는 OECD의 오염자비용부담원칙(Polluter Pays Principle, PPP)과 상통하므로,³⁵⁾ 이는 환경의 오염·훼손행위를 한 자는 자기의 비용으로 그 행위에 수반되는 오염·훼손의 사전방지 및 사후회복에 대한 책임을 지며, 그 오염·훼손행위로 인한 피해가 있다면 그 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다는 것으로 이해된다. 결국 이 원칙을 명시함으로써 환경오염의 방지·제거를 위해 원인자에게 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과할 수 있는 ‘실질적 책임귀속의 원칙’으로도 기능하게 된다는 점³⁶⁾을 상기하여야 한다.

오염원인자 책임원칙의 법적 성격에 관해서는, 동 원칙이 법원칙이 아니라고 보는 것이 일반적인 견해이다. 즉, 동 원칙은 구체적 효력을 갖지 않는 선언적 성격을 가질 뿐이며, 개별 환경법에서 구체화됨으로써 비로소 법적 책임으로 작용하게 된다는 것이다.³⁷⁾ 예컨대, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조(폐수종말처리시설의 설치), 「토양환경보전법」 제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임) 등과 같이 원인자에게 구체적인 책임을 묻는 규정에 의해서 오염원인자 책임원칙은 구체적 효력을 갖는 법적 책임으로 작용하게 되는 것이다. 그렇지만, 「환경정책기본법」이 동 원칙을 법원칙으로 명시하고 있고,

책임원칙으로 명시적으로 규정하는 것은 사족이라고 할 수 있다. 이종영(註 28), 61-62면.

35) 홍준형(註 11), 104면. 이 원칙은 환경비용의 내부화(Internalization of Environmental Costs)와 부합하는 것으로, 1992년 리우선언 원칙 16은 “국가는 오염자가 원칙적으로 오염의 비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키도록 노력하되, 이에 있어서 공익을 적절히 고려하고 국제무역과 투자를 왜곡시키지 않도록 하여야 한다.”고 선언함으로써 이를 지지하고 있다. United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, 31 I.L.M. 874 (1992).

36) 박균성·함태성(註 21), 54면 참조.

37) 조현권(註 21), 152면; 조은래, 환경법, 세종출판사(2003), 49면.

이 구체적 내용들이 각 개별법에 반영되어 일정한 규범력을 행사하고 있는 이상 이는 단지 행정작용에 대한 환경정책원리에 머무르는 것이 아니라 환경입법에 대해서도 기본원칙으로서 구속력을 갖는다고 보아야 할 것이다.³⁸⁾

한편, 현행 규정은 1999년 12월 31일 개정된 것으로, 그 이전에는 “오염원인자의 비용부담책임”이라는 제명 하에 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정되어 있었다. 현행법상의 원인자책임원칙은 개정 이전과 비교할 때, 다음과 같은 두 가지 부분에서 확장이 이루어진 것이다.

첫째, 개정 전에는 “환경오염”만을 원인자책임원칙의 적용대상으로 하고 있던 것을 “환경훼손”까지도 그 적용대상으로 하였다. 둘째, 개정 전에는 원인자에 대한 “비용부담”만을 요구하고 있던 것을, 실질적인 책임귀속까지 요구하도록 규정하고 있다. 이와 같은 내용상의 변화에 따라 조문의 제목 역시 “오염원인자의 비용부담책임”에서 “오염원인자 책임원칙”으로 바뀐 것이다. 그러나 환경오염뿐만 아니라 환경훼손까지도 그 적용대상에 포함시키고 있다는 점을 고려한다면, 이를 다음과 같이 “원인자 책임원칙”으로 수정하여 규정하는 것이 보다 바람직하다고 생각한다.³⁹⁾

제 7 조 (원인자 책임원칙) 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.

38) 한편, 『환경정책기본법』에서 명시적으로 규정하고 있지 않은 사전배려원칙에 대해서도 이와 같은 성격을 인정하는 견해가 있다. 홍준형(註 11), 102면.

39) 같은 의견으로는 박종원, “환경정책기본법의 개정방안: 총칙을 중심으로”, 환경정책기본법의 체계 개선방향에 관한 논의(워크숍 자료집), 한국법제연구원, 2009. 6. 32-33면.

(2) 사전예방·사전배려의 원칙

제 7 조의 2 (환경오염 등의 사전예방) ① 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

② 사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

③ 국가·지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

환경이란 한번 오염·훼손되면 그 회복이 사실상 불가능하거나 설사 가능하다 하더라도 엄청난 시간과 비용이 소요된다. 이는 환경오염·훼손에 대한 사후감독 및 구제만으로는 한계가 있고, 사전에 환경오염·훼손을 예방하는 것이 효과적이라는 주장에 정당성을 부여한다. 이러한 의미에서 환경오염·훼손이 발생하기 이전에 적절한 예방적 수단이 강구되어야 한다는 사전예방의 원칙(Preventive Principle)은 환경법의 기본원칙으로서 의미를 지니게 된다.

다수의 학자들은 『환경정책기본법』 제7조의2의 규정이 사전예방 혹은 사전배려의 원칙을 반영한 것이라고 이해하고 있거나 사전예방의 원칙과 사전배려의 원칙을 서로 혼용하여 사용하는 경향이 있지만, 엄밀한 의미에서 이들 양자의 개념이 완전히 일치하는 것은 아니다.⁴⁰⁾

40) 국제환경법상 사전배려원칙에 대한 가장 일반적인 정의로 평가받고 있는 리우 선언 원칙 15에 의하면, 사전배려원칙은 “심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적

사전예방의 원칙이 환경오염이나 훼손이 발생하기 이전의 예방적 차원에서 조치의 필요성에 관하여 포괄적으로 선언한 것이라고 한다면, 사전배려의 원칙(Precautionary Principle)은 사전예방의 원칙을 보다 엄격화한 것으로 이해하여야 할 것이다.⁴¹⁾

구체적으로 살펴보면, 예견가능하고 과학적으로 증명된 위험을 회피할 것을 요구하는 것이 사전예방의 원칙임에 비하여, 사전배려의 원칙은 ‘과학적 불확실성’에 따른 리스크의 존재에 대하여 현존하는 충분한 과학적 기초가 없다고 하더라도 그 리스크가 유발할 수 있는 위험을 회피하도록 요구하는 것이다. 따라서 사전배려의 원칙은 사전예방의 원칙에 비해 해당 원칙을 통한 규범에 의해 규제되는 대상의 리스크에 대한 역치(閾值, threshold)가 완화된 것이라고 할 수 있다.⁴²⁾

인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다.”는 원칙으로 정의된다. United Nations Conference on Environment and Development, 31 I.L.M. 874 (1992).

한편, “Precautionary Principle”은 여러 가지로 번역되고 있는데, “事前配慮原則”으로 번역하는가 하면(조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 서울대학교 법학 제43권 제4호(2002), 31면; 김홍균, 환경법: 문제·사례, 홍문사, 2007, 408-409면; 소병천·강현철, 국제환경법 용어해설 및 순화연구, 한국법제연구원, 2006, 52면 등) “事前注意原則”으로 번역하는 경우(성재호, “환경보호를 위한 사전주의원칙”, 국제법학회논총 제43권 제2호(1998), 129-141면; 장신, “국제법상 사전주의 원칙의 발달과 전개”, 전남대학교 법률행정논총 제19집(1999), 157-175면 등)도 있다. 일본에서는 이를 “(事前)豫防原則”으로 사용하고 있다(大塚直, 環境法, 有斐閣 (2006), 49頁; 松村弓彦 外, ロース쿨 環境法, 成文堂 (2006), 43頁 등)도 있다.

41) 일반적으로 사전예방의 원칙이란 과학적으로 특정된 인과관계, 예견가능성, 상당한 주의의무 등을 그 요소로 하는 환경피해방지의무를 뜻하는 것으로, “각국은 자국의 관할권 내 또는 관리하의 활동이 타국의 환경 또는 국가 관할권의 범위를 벗어난 지역의 환경에 피해를 주지 않도록 확보할 책임을 진다.”라고 규정하고 있는 스톡홀름 원칙 21이 그 전형적인 예이다.

42) 박종원(註 39), 35면. 이러한 시각에서 사전예방의 원칙과 사전배려의 원칙의 차이점과 관련하여, 사전배려원칙이라 함은 사전예방원칙을 과학적 불확실성의 상황으로 확장한 것이라고 설명되기도 하고, 과학적 확실성의 상황에서의 사전방지조치는 사전예방원칙이 적용된 것이고 과학적 불확실성의 상황에서의 사전방지조치는 사전배려원칙이 적용된 것이라고 설명되기도 한다. James Cameron & Juli Aboucher, The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 1 (1991), 51.

다시 말해서, 리스크로 인한 위해의 여부를 입증하기 위해 요구되는 과학적 증명이나 예견가능성의 정도가 완화됨으로써 어떠한 특정의 행위가 회피되어야 하는 ‘위험’을 창출하는 행위로 평가되기가 그만큼 쉬워진다는 것이다.⁴³⁾ 따라서 많은 학자들이 리스크의 증대성이 큰 것이라면 그것만으로 활동과 피해 간의 인과관계를 증명하여야 하는 부담이 경감된다거나 혹은 요구되는 주의의무가 엄격해진다는 관점에서, 사전예방의 원칙과 사전배려의 원칙 간의 연속성을 지적하고 있다.⁴⁴⁾

이와 같은 사전배려원칙과 사전예방원칙의 차이를 고려할 때, 『환경정책기본법』 제7조의2가 사전예방원칙을 반영하고 있음은 분명하지만, 과학적 불확실성을 고려한 사전배려원칙을 반영하고 있는지 여부는 불투명하다. 다만, 동법 제21조의3(과학기술의 위해성 평가 등)에서는 “정부는 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 그 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하여야 한다.”고 규정함으로써, 과학적 불확실성에 대한 대처를 고려하고 있는데, 이는 사

43) 이러한 견지에서 사전배려 조치(precautionary action)를 “예방적 환경정책(preventive environmental policy)의 보다 엄격한 형태”로 파악하고, “리스크가 아직 확실하지 않고 개연적인 단계 혹은 그 이하의 단계에 지나지 않더라도, 조치가 요구된다.”고 설명하기도 한다. Lothar Gündling, *The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action*, in David Freestone & Ton Ijlstra(eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff (1990), 26.

44) Günther Handl, *Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law*, in Winfried Lang, Hanspeter Neuhold & Karl Zemanek(eds.), *Environmental Protection and International Law*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff (1991), 77; P. W. Birnie & A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, (Oxford Univ. Press, 2001), 117; David Freestone & Ellen Hey, *Implementing the Precautionary Principle: Challenges and Opportunities*, in David Freestone & Ellen Hey(eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, (Kluwer Law International, 1996), 13; André Nollkaemper, *The Precautionary Principle in International Environmental Law: What's New Under the Sun?*, 22(3) *Marine Pollution Bulletin* 107 (1991), 107-110; Ved P. Nanda & George (Rock) Pring, *International Environmental Law for the 21st Century*, (Transnational Publishers, 2003), 59.

전배려원칙을 부분적으로 반영한 것이라고 이해할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾

그러나 현행 환경법에서 동 원칙의 중요성과 『환경보건법』과 같이 매체가 아닌 수용체가 중심이 되는 법률이 향후 상당부분 증가할 것을 고려한다면, 『환경정책기본법』에서 사전예방의 원칙만을 규정할 것이 아니라 사전배려의 원칙까지도 명시함으로써 이 원칙을 환경법 전체의 지도이념에 포함시키는 것이 보다 바람직하다고 생각한다.⁴⁶⁾ 사전배려의 원칙을 명시하는 것에 대하여 다소 논란이 되고 있는 것은 동 원칙이 구체적인 법원칙으로 인정되기에는 그 요건이나 효과 등의 측면에서 추상적인 수준에 머물러 있다는 점이라 할 것인바, 그렇다고 하더라도 심각한 환경피해에 대한 우려가 있는 경우 그에 대한 과학적 증거가 없음을 이유로 국가가 그에 대한 조치를 게을리 해서는 안 된다는 명제를 부정할 수는 없을 것이다. 또한 이처럼 사전배려원칙이 『환경정책기본법』상 규정된다고 하더라도, 우려하는 바와 같이 이 원칙으로 인하여 곧바로 법적 구속력을 갖는 구체적인 법규범이 정립되는 것은 아니며, 일단 환경행정작용에 대한 정책적인 지도 원리로 기능하거나 점진적으로 장래의 환경입법을 구속하는 효력을 갖추도록 설정하는 것으로도 충분한 의미가 있다고 생각한다.

45) 박종원(註 39), 36-37면.

46) 사전배려원칙은 생태계의 일체성, 취약성, 복잡성 등 그 특유한 성질로부터 요구되는 원칙인바, 환경법 분야에서 사전배려원칙이 결코 간과되어서는 안 된다. 생태계를 포함하는 환경은 취약성이라는 성질을 지니고 있다. 흔히 환경용량이라고 불리는 생태계의 적응력에는 한계가 있다. 그리고 생태계는 한번 파괴되면 그 회복이 불가능하거나 그에 많은 비용과 시간이 소요된다. 이것이 바로 생태계의 취약성이다. 이러한 취약성 때문에, 환경에 대한 피해 발생 자체를 사전에 방지할 것이 불가피하게 요구되는 것이다. 아울러 생태계는 복잡성이라는 성질을 갖고 있다. 각 생물종이나 환경요소 간의 상호작용, 유해물질의 악영향 등에 대한 엄밀한 과학적 해명은 극히 곤란한 작업이며, 생태계에 관한 과학적 지식의 한계는 일찍부터 인식되고 있다. 이러한 생태계의 성질 때문에 과학적 지식의 발전이 요구되고 모니터링, 과학조사 등의 측면에서의 협력이 환경법의 불가결한 요소가 되고 있는 것이며, 그러한 과학적 지식의 발전을 기다리기만 할 것이 아니라 과학적 불확실성이 남아 있는 단계에서부터 조치를 취하여야 한다는 사전배려원칙이 요구되게 된 것이다. 박종원(註 39), 37면.

요컨대, 동 조문의 제명을 “사전예방의 원칙”으로 수정하고, 동 조항에서 사전예방원칙과 더불어 사전배려원칙을 함께 규정하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, “국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손에 대한 과학적 증거가 충분하지 않더라도 그로 인한 피해가 심각하거나 회복이 불가능할 것으로 판단되는 경우에는 그 피해를 방지 또는 최소화하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다.”는 규정을 하나의 항으로 구성할 수 있을 것이다.⁴⁷⁾

제 7 조의2 (사전예방의 원칙) ① 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손에 대한 과학적 증거가 충분하지 않더라도 그로 인한 피해가 심각하거나 회복이 불가능할 것으로 판단되는 경우에는 그 피해를 방지 또는 최소화하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다.

③ 국가·지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

한편, 현행 제7조의2 제2항의 경우는 “사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한

47) 참고로 『환경보전법』에서는 “환경유해인자와 수용체의 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 환경유해인자의 무해성(無害性)이 최종적으로 증명될 때까지 경제적·기술적으로 가능한 범위에서 수용체에 미칠 영향을 예방하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다(제4조 제1호).”고 규정함으로써, 사전배려원칙을 환경보전의 기본원칙으로 천명하고 있다.

다.”고 규정하고 있는바, 이는 사업자에 대하여 제품 제조·판매·유통·폐기 등 전 과정에 걸쳐서 오염이 적은 원료 및 공정의 선택 등을 통한 오염물질의 감소를 요구하는 것으로, 순환형 사회 구축에 대한 사업자의 책무를 강조하는 규정으로 이해된다. 이는 후술하는 바와 같이, “자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진”을 규정하고 있는 제7조의4에서 함께 규정하는 것이 보다 바람직해 보인다.

(3) 지속가능한 발전의 원칙

국제사회에서의 지속가능한 발전의 개념에는 흔히 (i) 세대 간 형평, (ii) 세대 내 형평, (iii) 현명한(지속가능한) 이용, (iv) 환경과 개발의 통합 등이 포함되는 것으로 인식되고 있지만,⁴⁸⁾ 견해의 차이에 따라 그리고 국가 간 이해관계의 불일치로 인하여 그 의미 해석이 불명확하고 개념상 통일을 이루는 것이 다소 곤란하다고 여겨지는 것이 현실이다.

한편, 국내에서 사용하고 있는 지속가능한 발전의 개념은 『지속가능한 발전 기본법』에서 찾아볼 수 있을 것인바, 동법에서는 “지속가능성”을 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”으로 정의하고, “지속가능발전”을 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”으로 정의하고 있다(제2조). 이와 아울러 지속가능발전의 추진을 위한 기본원칙을 구체적으로 규정하고 있다(제3조).

이와 같이, 지속가능한 발전의 원칙이 갖는 개념상의 모호성이나 추상성을 고려할 때, 그리고 이 원칙이 국내에서는 비단 환경뿐만 아니라 경제성장, 사회 안정과 통합 등에 대해서까지도 적용되는 원칙으로

48) Philippe Sands, Principles of International Environmental Law, (Cambridge University Press, 2003), 252-266.

규정되어 있음을 고려할 때, 지속가능한 발전의 원칙을 『환경정책기본법』에서 별도의 기본원칙으로 명시하지 않고, 기본이념을 규정한 제2조를 통해 간접적으로 반영하는 것도 하나의 방법일 수는 있을 것이라 생각한다.

제 2 조 (기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

다만, 지속가능한 발전의 개념을 이처럼 포괄적인 영역에서 적용하려고 한다면 오히려 동 원칙이 갖는 의미가 희석될 수 있을 것인바, 장기적인 관점에서는 『지속가능발전 기본법』에서가 아니라 『환경정책기본법』 제7조의3(환경과 경제의 통합적 고려 등)과 제14조의5(개발계획·사업의 환경적 고려 등)와 같은 시책에 대한 근거로서 작용할 수 있도록 환경법의 기본원칙으로 조정될 필요가 있다.⁴⁹⁾

(4) 협력의 원칙

현행 『환경정책기본법』은 제7조에서 원인자책임원칙을, 제7조의2에 사전예방원칙을 규정하고 있으나 협력의 원칙은 제1장 총칙에서 규정하지 않고, 제2장 제2절(기본시책)에서 규정하고 있다. 제16조의2(민간

49) 환경법의 기본원칙은 모든 환경관계법에 적용되는 일관된 원칙이기 때문에 『환경정책기본법』에서 이를 특별히 규정하는 것은 의미가 있는 것으로 생각된다. 『환경정책기본법』이라는 환경법의 기본법을 가진 입법유형을 가진 한국의 법제방식에서는 환경법의 기본원칙을 기본법에서 규정하는 것이 적합하다. 이종영(註 28), 60면.

환경단체 등의 환경보전활동 촉진)에서는 “민간환경단체 등의 자발적인 환경보전활동을 촉진”하기 위한 규정을 두어 협력의 원칙을 법규화하고 있고, 제17조(국제협력 및 지구환경보전)에서는 “국제협력을 통하여 환경정보와 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 지구전체의 환경에 영향을 미치는 기후변화, 오존층의 파괴, 해양오염, 사막화 및 생물자원의 감소등으로부터 지구의 환경을 보전하기 위하여 지구환경의 감시·관측 및 보호에 관하여 상호 협력하는 등 국제적인 노력에 적극 참여”하도록 함으로써 국제적인 협력을 도모하고 있다.

제16조의2 (민간환경단체 등의 환경보전활동 촉진) ①국가 및 지방자치단체는 민간환경단체 등의 자발적인 환경보전활동을 촉진하기 위하여 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.
 ②국가 및 지방자치단체는 민간환경단체 등이 경관이나 생태적 가치 등이 우수한 지역을 매수하여 관리하는 등의 환경보전활동을 하는 경우 이에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

제17조 (국제협력 및 지구환경보전) 국가 및 지방자치단체는 국제협력을 통하여 환경정보와 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 지구전체의 환경에 영향을 미치는 기후변화, 오존층의 파괴, 해양오염, 사막화 및 생물자원의 감소등으로부터 지구의 환경을 보전하기 위하여 지구환경의 감시·관측 및 보호에 관하여 상호 협력하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다.

이제 환경보전이라는 목표는 단지 국가가 주도적으로 계획·수립해야 할 과제가 아니라, 사회 전반에 걸친 공동의 과제로서 국민 또는 민간단체들의 협조 없이는 수행될 수 없는 사항이다. 이러한 견지에서, 동법 제16조의2(민간환경단체의 환경보전활동의 촉진)에 규정한 사항과 제17조(국제협력 및 지구환경보전)에 규정한 사항 역시 환경보전을 위한 사회 전체의 협력을 추구하고자 하는 입법방향의 한 표현형태라고 할 수 있다. 그렇다면 이에 관한 사항은 다음과 같이 통합하여 제1장에서 환경법의 원리를 규정한 장에서 통합적으로 규정하는 것이 바람직하다 할 것이다.

제 8 조의2 (협력의 원칙) ① 국가 및 지방자치단체는 국민과 더불어 환경보전을 위하여 필요한 협력적 수단을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 민간환경단체 등의 자발적인 환경보전활동을 촉진하기 위하여 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 민간환경단체 등이 경관이나 생태적 가치 등이 우수한 지역을 매수하여 관리하는 등의 환경보전활동을 하는 경우 이에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

④ 국가 및 지방자치단체는 국제협력을 통하여 환경정보와 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 지구전체의 환경에 영향을 미치는 기후변화, 오존층의 파괴, 해양오염, 사막화 및 생물자원의 감소등으로부터 지구의 환경을 보전하기 위하여 지구환경의 감시·관측 및 보호에 관하여 상호 협력하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다.

제 4 장 환경정책기본법의 체계 검토

I. 법률의 구성에 대한 검토

1. 기본법의 구성

다른 법률들에 비해 기본법이 특별히 두드러진 별도의 구성체계를 갖고 있는 것은 아니지만, 세부적인 부분에 있어서 기본법이 갖는 몇 가지 특징들이 존재한다.

<표 5> 기본법의 구성체계

규 정 순 서	규 정 내 용	비 고
제1장 총칙	제1조 (목적)	
	제2조 (기본이념)	기본방향, 기본원칙
	제3조 (정의)	
	제4조 (다른 법률과의 관계)	
	제5조 (국가 등의 기본책무)	
제2장 ○○정책의 기본계획 및 추진체계	제6조 (○○기본계획)	
	제7조 (시행계획)	
	제8조 (○○위원회)	
제3장 ○○		정책의 구체적 내용
제4장 보칙	제○조 (국회보고)	연차보고
	제○조 (권한의 위임, 위탁)	
제5장 벌칙		

출처: 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 348-349면.

우선 목적규정의 경우 기본법은 기본법의 성격을 제시하기 위하여 “...에 관한 기본적인 사항을 정함으로써”라는 표현을 사용하고 있으며, 법률의 기본원리를 제시하기 위하여 기본이념에 관한 규정을 두는

경우가 많다. 또한 국가나 지방자치단체를 비롯하여 사업자·국민들에 대한 책무규정을 두고 있으며, 필요한 경우 기본법이 규정하는 사항에 관하여 개별법의 적합성을 담보하기 위하여 ‘다른 법률과의 관계’에 관한 규정을 두는 경우도 있다. 한편, 각칙에서는 일반적인 행정계획법과 마찬가지로 기본계획과 시행계획에 관한 사항을, 그 이하에서는 각종의 구체적 시책들에 대한 기본적인 내용을 열거하는 것이 보통이다.

2. 환경정책기본법의 구성

『환경정책기본법』은 총 5장, 41개의 조문으로 구성되어 있다. 제1장 총칙(제1조 내지 제8조)에서는 동법의 목적과 기본이념, 국가 등의 책무와 환경법의 원칙들에 대하여, 제2장(제10조 내지 제31조)에서는 환경보전 계획수립·환경기준·기본시책·사전환경성검토·분쟁조정과 피해구제 등에 대하여, 제3장(제32조 내지 제35조)에서는 법제 및 재정상의 조치에 대하여, 제4장(제36조 내지 제38조)에서는 환경보전자문위원회와 환경보전협회의 설치 등에 대하여, 그리고 제5장(제39조 내지 제41조)에서는 보칙을, 제6장(제42조 내지 제44조)에서는 개발사업의 사전 허가 금지에 대한 별칙 규정을 각각 두고 있다. 이를 도식화 하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 환경정책기본법의 구성

장	절	조	내 용
제1장		제1조 - 제8조	총 칙
제2장	제1절 제2절 제3절 제4절 제5절	제10조 - 제11조 제12조 - 제23조 제24조 제25조 - 제28조 제29조 - 제31조	환경보전 계획수립 등 환경기준 기본적 시책 자연환경의 보전 사전환경성검토협의 등 분쟁조정 및 피해구제

장	절	조	내 용
제3장		제32조 - 제35조	법제 및 재정상의 조치
제4장		제37조 - 제38조	환경보전자문위원회
제5장		제41조	보 칙
제6장		제42조 - 제44조	벌 칙

※ 주 : 위 표에서 명기되지 않은 제9조, 제36조, 제39조, 제40조는 각각 1999년, 2002년, 1999년, 1994년 개정시 삭제되어 현재까지 삭제된 상태로 존재하고 있다.

동법의 개략적 구성을 통하여 살펴보면, 『환경정책기본법』은 목적 규정과 기본이념, 국가 등의 책무와 환경법의 원칙들, 환경보전 계획 수립·환경기준·기본시책·사전환경성검토·분쟁조정과 피해구제 및 법제 및 재정상의 조치 등 기본법으로서의 입법적 형식을 갖추고 있는 것으로 평가 할 수 있다.

3. 조문의 배치

『환경정책기본법』이 기본법으로서의 구성은 갖추었으나, 그 형식적 체계를 구체적으로 살펴보면 조문의 내용을 비롯하여 구성과 배열에 있어서 보완해야 할 부분이 상당부분 있음을 알 수 있다.

형식적인 측면에서 가장 먼저 눈에 띄는 것은 “○조의○”과 같이 딸린 조항들이 많다는 것이다. 제1장 총칙 규정에서 제7조 이후 제7조의2·3·4가 추가적으로 규정되어 있고, 제9조는 삭제된 채로 남아 있어 총칙상의 원칙 또는 이념 규정들부터 정치(定置)되지 못한 느낌을 준다. 『환경정책기본법』은 유독 “○조의○”과 같은 형식의 조항이 많다. 이는 동법이 환경법 전반에 대한 장기적인 정책방향을 제시하지 못하고, 오히려 제정된 개별 법률에 대응하여 역으로 관련 규정을

추가적으로 제정해왔다는 것을 반증하는 것이다. 이러한 상황을 미루어 보면 장기적인 정책의 제시, 환경정책에 대한 종합화, 정책의 계속성·일관성·안정성이라는 측면에 대해서는 동법의 역할이 그동안 다소 부족했다는 평가가 가능하다.

총칙에 이어 제2장 이하에서도 이와 유사하게 각 장 별로 담고 있는 조문의 형식적 문제점이 드러나는데, 제14조 이후 제14조의2·3·4·5가 규정되어 있고, 제15조의 경우도 제15조의2와 3, 제16조 및 제16조의2, 제20조 및 제20조의2·3, 제21조 및 제21조의2·3·4·5가 각각 규정되어 있으며, 이들의 구체적인 내용을 살펴볼 때 이러한 배열이 일정한 기준에 의한 것이라고 보기 어려운 것도 있다. 예컨대, 제21조에서는 유해화학물질의 관리를, 제21조의2에서는 방사성 물질에 의한 환경오염의 방지등을, 제21조의3 과학기술의 위해성 평가 등을 다루고 있는데, 여타의 환경오염원들에 대한 별도의 언급이 없이 특별히 유해화학물질과 방사성물질에 관해서만 그 적정한 관리와 환경오염방지에 관한 조치를 규율하고 있는 점은 규율대상에 관한 균형적인 입법이라고 보기 어렵다.⁵⁰⁾ 또한 이들 조문이 환경리스크에 대한 평가와 관리를 다루고 있다는 공통적인 부분이 있으나, 이후에 연결된 제21조의4 환경성질환에 대한 대책과 제21조의5 국가시책 등의 환경친화성 조항은 전적으로 환경리스크와 관련된 것이라고 보기는 어렵다.

한편, 제2장은 제1절 환경기준에서부터 제5절 분쟁조정 및 피해구제까지 총 5개의 절로 구분할 정도로 그 내용이 방대한 반면, 제3장 내지 제5장은 각 장이 단 2-3개의 조문으로 구성되어 있고, 제2장 내에서도 제3절의 경우 자연보호의 대상이나 보호수단 등에 관한 어떠한 사항도 규정하지 않은 채, “국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되

50) 김혜룡, “환경정책기본법의 개정안에 관한 소고”, 환경법연구 제23권 1호(2001), 20면 참조.

도록 노력하여야 한다.”는 단 하나의 조문(제24조)만을 두고 있는 등 형식적인 법률 구성상 편중된 부분에 대한 조정 및 보충이 필요한 부분이 적지 않아 이를 적절히 범주화하고 재배치할 필요가 있다.

특히, 준입법적(準立法的) 의미를 갖는 “환경기준”에 관한 사항과 여타의 개별 시책적 사항들을 구분하여 절을 달리하여 규정하고 있는 것은 타당한 것으로 인식되지만, 행정계획의 법적 성질·행정계획의 수립절차·행정계획의 효력 등과 관련하여 많은 법적 문제점을 내포하고 있는 환경보전을 위한 각종의 계획수립에 관한 사항들과 국가 또는 지방자치단체의 기본적인 과제에 해당되는 환경상태의 조사, 국제협력 및 지구환경보전, 환경과학 기술의 진흥, 환경보전시설의 설치·관리, 환경보전을 위한 교육, 경제적 유인수단 등에 관한 사항을 단순히 국가나 지방자치단체가 행해야 할 시책들이라는 이유에서 하나의 절에서 총괄하여 나열하고 있는 점은 입법 기술적으로도 바람직한 것이라고 할 수 없을 것이다.⁵¹⁾

물론 각 조문을 해당 장과 절로 구분할 때 내용상 반드시 필요한 부분이 많고 방대하다면 이러한 형식적인 불균형에 대한 비판은 비교적 쉽게 상쇄될 수 있을 것이다. 그러나 동법에서의 이러한 형식상의 불균형은 곧 내용상의 불균형으로 연결된다.

II. 내용에 대한 검토

1. 환경의 개념

일반적으로 정의규정은 특히 해당 법률에서 사용하는 중요한 용어 또는 일반적으로 사용하는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 특수한 용어에 대하여 법률 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써 법률의 해석상 의문점을 없애기 위하여 사용된다. 따라서 환경의 개념을

51) 김해룡(註 50), 20면 참조.

설정하는 것은 환경법의 보호이익 또는 규제대상을 판단하기 위한 중요한 사항임이 분명하다. 그러나 『환경정책기본법』에서 사용하고 있는 “환경”이라는 용어는 법학뿐만 아니라 여러 학문에서도 이미 폭넓게 사용되고 있기 때문에, 동법에서 이를 다른 학문적 영역과는 구별되는 고유한 법적 의미를 부여하여 그 명확한 개념을 정의하고 범위를 설정하기란 그리 쉬운 일은 아니다. 이처럼 개개의 학문적 경계 사이에서 나타나는 용어들의 미세한 차이를 파악하기 어렵다는 이유 외에도 환경이라는 용어는 그 자체로 매우 포괄적인 범위를 갖고 있기 때문에, 어떠한 경우라 하더라도 환경이나 환경피해의 개념을 정의하는 것은 다소 복잡한 문제가 수반될 것임은 분명하다.

이러한 개념 정의의 어려움 때문인지는 모르겠으나, 현재 국제적으로도 통일된 환경의 법적 개념정의는 존재하지 않는다고 볼 수 있다.⁵²⁾ 다수의 국제협약이나 법률문헌에서도 더 이상의 구체적인 개념정의 없이 “환경(environment)”이나 “환경피해(environmental damage)”와 같은 추상적인 용어의 개념을 사용하고 있을 뿐이다.⁵³⁾ 이러한 태도는 환경을 “자연환경”과 “생활환경”으로 구분하는 우리 『환경정책기본법』과는 다소 차이가 있다. 반대로 『환경정책기본법』에서는 다음에서 보는 바와 같이 환경 자체에 대한 구체적 혹은 추상적인 개념정의는 하지 않고 있다.

제 3 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “환경”이라 함은 자연환경과 생활환경을 말한다.
2. “자연환경”이라 함은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다.
3. “생활환경”이라 함은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조등 사람의

52) Philippe Sands, Principles of International Environmental Law and the Environment (2nd ed.), (Cambridge Univ. Press, 2003), 2-3.

53) 예컨대, 『유류오염피해에 관한 국제민사협약(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)』과 그 1992년 의정서(protocol)의 경우가 그러하다.

일상생활과 관계되는 환경을 말한다.

4. “환경오염”이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기 오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.
- 4의2. “환경훼손”이라 함은 야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태를 말한다.
5. “환경보전”이라 함은 환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위를 말한다.
6. “환경용량”이라 함은 일정한 지역안에서 환경의 질을 유지하고 환경오염 또는 환경훼손에 대하여 환경이 스스로 수용·정화 및 복원할 수 있는 한계를 말한다.
7. (생략)

이 정의 규정에 따르면, 환경은 자연의 상태 자체와 인간의 일상생활에 관계되는 것으로 구분할 수 있는데, 이 중 전자를 “자연환경”, 후자를 “생활환경”으로 정의하고 있다. 그런데 문제는 이 양자의 개념이 명확히 이분(二分)될 수 없다는 데 있다. 특히 양자를 구분하는 ‘사람의 일상생활과의 관계성’이라는 개념 자체가 모호하며, 생활환경의 개념요소로 예시되어 있는 대기·물은 생태계와 자연경관 차원에서의 공기·물로 언제든 환원될 수 있기 때문이다.

더욱이 “생활환경은 ... 환경을 말한다.”와 같이 앞서 정의되어 있지도 않은 “환경”을 다시 생활환경의 개념정의에 사용하는 것은 순환론적 오류에 해당하며, ‘소음·진동’의 경우 생활환경의 개념뿐 아니라 환경오염에도 포함되어 이것이 환경의 개념요소인지 아니면 환경오염이라는 물리적인 현상인지도 불분명하다.

이와 같이 환경을 비롯한 환경오염에 대한 개념과 범위가 확정되어 있지 않거나 무리하게 구분되어 있고 각 구성요소들이 혼재되어 있기

때문에, 이로 인하여 발생하는 체계상의 추가적인 문제점들이 발생할 수 있다. 일례로 『환경정책기본법』 제24조(자연환경의 보전)에서는 “자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력”할 것을 규정하고 있다. 그러나 동법이 환경을 자연환경과 생활환경으로 이분하고 있고, 이들 모두가 환경법의 대상이 된다고 한다면 자연환경의 보전에 대응되는 생활환경에 관한 정책적 성격의 규정이 존재해야 균형에 맞는 체계가 이루어지는 것이라고 하겠다.

제24조 (자연환경의 보전) 국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다.

그러나 동법에서는 특히 자연환경의 보전에 대하여 규정하고 있는바, 이 규정의 취지가 그동안 인간 중심의 관점에서 벗어나 자연환경의 보전을 환경보전의 근본적인 요소로 간주하고자 하는 것에 있다고 한다면, 자연환경과 생활환경을 환경의 구성요소로 규정하고 있는 현행 법의 규정을 보완하는 것만으로 그 취지를 충분히 살릴 수 있을 것이다.

결론적으로 현행과 같이 환경의 개념을 이분적으로 정의하여 활용할 것이 아니라, 그 개념과 범위 및 구성요소에 대한 사항을 현재의 수준에 맞추어 보다 구체적이고 명확하게 규정할 필요가 있으며, 이것이 『환경정책기본법』의 체계 정비의 시발점이 될 것이다.

2. 기본적 시책

앞서 법의 형식을 검토하면서도 지적한 바 있지만, 제2장 제2절이라는 하나의 절에서만 규정된 국가환경종합계획이나 시·도환경보전계획 뿐 아니라 환경정보의 보급·민간환경단체의 환경보전활동 촉진·국제협력 및 지구환경보전·배출허용기준의 예고·경제적 유인수단·유해

화학물질의 관리·방사성 물질에 의한 환경오염의 방지·과학기술의 위해성 평가·환경성질환에 대한 대책·특별종합대책의 수립 등 환경 관련 제문제들을 통칭하여 기본적 시책으로 설정할 수 있는지는 그 형식적인 문제와 더불어 이들이 내용상 병렬적인 범주를 이룰 수 있는지의 문제를 포함하고 있다. 이러한 광범위한 사항들을 행정계획과의 구별 없이, 일련의 순서나 기준의 제시 없이 일률적으로 열거하고 있다는 점은 동법이 내용상으로도 상당히 미흡한 부분이 존재한다는 것을 보여준다. 더욱이 자연환경보전에 관한 선언적인 규정이 제3절에, 그것도 단독으로 위치한 점은 동법 규정들의 전체적인 흐름에서 보았을 때 그 유기적 관련성이나 체계성이 떨어진다는 평가가 가능하다.

3. 무과실책임 규정

제2장 제4절의 사전환경성검토와 이에 따른 벌칙을 규정한 제6장을 제외하면, 제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) 규정은 「환경정책기본법」 내에 존재하는 유일한 실체적 규정이라 할 수 있다. 동 규정은 환경책임과 관련하여 매우 중요한 의미를 가지나,⁵⁴⁾ 정책의 방향성을 제시하는 선언적인 규정으로 이루어져 있는 「환경정책기본법」에 존재하는 이와 같은 규정을 방침규정에 불과한 것으로 보고 그 구체적 효력을 부인하는 견해가 있다.⁵⁵⁾ 동 규정이 환경책임이라는 영역에서 갖는 중요성에도 불구하고 이를 동법에서 규정하였다는 것은, 환경피해에 대한 구제와 관련하여 상당히 중요한 기능을 담당하는 책임 규정이 「환경정책기본법」에 위치하고 있는 것은 동 규정의 구체적 효력을 부인하는 입장에 유력한 빌미를 제공하고 있다.⁵⁶⁾

54) 제31조와 관련된 실제 판례에 관한 이해는 전경운, “환경침해로 인한 위법성판단과 환경정책기본법 제31조의 효력 - 대판 2001.2.9. 선고 99다55434 판결, 판례공보 제127호 604면 -”, 민사법학 제22호(2002. 9), 420면 이하를 참조.

55) 이은영, 채권각론, 박영사, 1993, 714면; 손운하, 환경침해와 민사소송, 청림출판, 2005, 66면; 류지태, “환경책임법 입법론”, 공법연구 제20집(1992), 316면.

Ⅲ. 평 가

이상과 같은 검토 결과, 『환경정책기본법』은 그 원칙의 적합성, 법률의 구성과 배치의 적절성, 개별 환경법과의 연계성 측면에서 그 체계적 정비가 필요하다. 즉, 전체적 구성 중 어느 부분을 특징지을 것인가에 따라 장과 절의 배치를 다시 해야 하고, 총칙규정의 환경보전을 위한 원칙과 시책을 구분하여 시책규정은 각칙으로 옮길 필요가 있다.

한편 “○조의○”으로 추후 수정된 조항들 사이의 유기적 관계를 파악하여 유사조항들은 이를 통합하여야 하고, 유기성이 떨어지는 조항들은 이를 새롭게 분류하여야 한다. 또한 선언적인 의미가 있는 시책적 요소와 구체적인 조치나 수단·절차와 같은 사항들은 그 내용과 효과에 따라 별도의 범주화를 하여 규율하는 것이 바람직한 정비방안이라 할 수 있다.

56) 김홍균(註 40), 31면.

제 5 장 환경정책기본법의 체계 정비방안

I. 환경의 개념

1. 포괄적인 환경 개념의 필요성

『환경정책기본법』이 『헌법』상의 환경권을 구체화하고 다른 환경관계법을 조정·통합하는 기능을 한다는 점을 고려한다면, 동법 상의 환경은 단순한 환경의 범위에만 머무르는 것이 아니라, 환경권의 대상으로서의 환경, 그리고 개별 환경법을 통하여 보전하고자 하는 환경의 개념이나 보호법익을 파악함에 있어서도 중요한 해석기준을 제공하는 것으로 이해해야 한다.

환경문제의 궁극적인 해결점은 환경보전으로 귀결된다. 환경보전은 환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위로 정의되어 있는바,⁵⁷⁾ 환경오염 또는 환경훼손에 대한 개념 이해는 환경보전을 이해하기 위한 출발점이 된다.

동법은 “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 있다. 이러한 정의는 대기, 수질, 토양, 해양, 방사능, 소음·진동, 악취 등 물리적 현상에 기초한 분류방법으로서 환경행정의 구체적 대상 및 환경오염의 범위를 명확히 하고 있는 것이다.⁵⁸⁾ 그런데,

57) ‘보존(preservation)’이라는 개념이 ‘비사용(non-use)’이라는 관념을 내포하고 있다면, ‘보전(conservation)’이라는 개념은 ‘현명한 사용(wise use)’이라는 관념을 내포하고 있다고 할 수 있다. Nanda & Pring(註 44), 200-201.

58) 예시된 피해의 한 원인으로 들고 있는 “일조방해”는 2002년 12월 30일 개정법에서 처음 제시되었는데, 이 개념의 명시로 일조방해가 새로이 환경오염피해의 원인으로 추가되고, 새로운 규범력이 생긴다고 볼 수는 없을 것이다. 다만 일조방해를

이에 예시된 물리적 현상 가운데 소음·진동은 “생활환경”의 개념 정의에 있어서도 그대로 예시되고 있다. 즉, 문구만 놓고 본다면, 소음·진동은 생활환경에도 포함되고, 환경오염에도 포함되는 것으로 되어 있는바, 이는 혼란을 초래할 우려가 있다. 『환경정책기본법』은 분명 자연환경과 생활환경을 포함하는 “환경”을 보전의 대상으로 하여 환경보전을 추구하고 있는바, 생활환경의 개념에 포함되는 소음·진동, 폐기물, 악취 등까지도 보전의 대상으로 포함되도록 이해될 수 있는바, 정의 규정의 재검토가 요구된다.

특히 생활환경은 동법의 정의규정과 『가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률』에 사용되는 것 외에는 환경법에서 크게 활용되고 있지 않은 용어이다.⁵⁹⁾ 물론 그 개념요소인 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등이 각 개별 환경법의 주요 대상이 되고 실제로 많이 활용되고 있으나, 이들의 통합적인 개념인 생활환경을 정의한 『환경정책기본법』에서 조차도 규정하고 있는 용어를 사용하지 않는다면 설정한 개념자체가 무의미해지거나 이러한 개별적 요소들을 굳이 “생활환경”으로 범주화해야 하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

형식적인 측면만을 고려하자면, 자연환경과 생활환경 양자를 동일하게 보호해야 한다는 선언적 규정으로 동법 제24조(자연환경의 보전)와 같은 형태의 “생활환경의 보전”이라는 조문을 신설할 필요가 있다고 할 것이나, 이는 다분히 형식논리에 치우친 감이 있다. 환경법에서 실질적으로 보호해야 하는 환경의 범위를 고려한다면, 환경을 굳이 자연환경과 생활환경으로 양분할 필요는 없을 것으로 생각된다. 환경법

둘러싼 문제에 대한 국가작용, 환경정책의 강화를 유도할 수 있을 것이다.

59) “생활환경”은 오히려 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법』, 『건설기계관리법』, 『경관법』, 『국가균형발전 특별법』, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』, 『농어촌도로 정비법』, 『농어촌발전특별조치법』, 『농어촌정비법』 등 국토해양부나 농림수산식품부 법령에서 많이 사용되고 있다. 그러나 이들 법에서도 생활환경이 주된 법률용어라기 보다는 “생활환경을 개선하여야 한다.” 또는 “생활환경을 보호하여야 한다.”는 등의 선언적 규정으로 1-2개 조문에서 사용되고 있는 정도에 불과하다.

에서 규정하고 있는 자연환경의 구성요소가 “지하·지표 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태”라고 할 때, 이를 비롯한 인간에 대한 상호작용을 완전히 배제할 수는 없기 때문이다.

『환경정책기본법』에서 규정하고 있던 자연환경과 생활환경의 이분론적 관점에서 탈피하여 포괄적인 환경의 개념을 설정하여야만 동법 제24조에서 규정하고 있는 “자연환경의 보전”에 관한 규정이 그동안 인간 중심적인 환경보전의 관점에서 자연 그 자체까지도 보호의 대상으로 고려하는 관점으로 전환하기 위함이라는 것에 수긍할 수 있을 것이다.

2. 환경의 개념적 분류

환경을 일의적(一意的)으로 정의하기는 어려우나, 일반적으로 인간의 생활과 직·간접적으로 관계를 맺고 있는 자연적 또는 인위적인 모든 외부적 생활조건이라고 할 수 있다.⁶⁰⁾ 앞에서 살펴본 바와 같이, 『환경정책기본법』은 “환경”을 구체적으로 개념 정의하지 아니하고 자연환경과 생활환경을 말한다고 규정하고 있다.⁶¹⁾ 『환경정책기본법』에서 환경이라는 용어가 갖는 이러한 추상성에 의하여, 그 개념과 내용 또

60) 고영훈, 『환경법』, 법문사, 2000, 23면. 더러는 “인간을 둘러싸고 있는 주위 일체”(구연창, 『환경법론』, 법문사, 1993, 53면), “인간을 둘러싸고 있는 삶의 여건”(박균성·함태성(註 21), 23면) 이라고 설명하기도 한다. 환경을 좁게 보는 입장은 환경을 대기, 물, 토양, 동·식물계와 같은 자원 및 이들 자원 간의 상호작용으로 정의한다(협의의 환경). 반면, 환경을 넓게 보는 입장은 협의의 환경과 더불어 경관(landscape) 및 문화유산(cultural heritage)을 형성하는 재산을 포함하는 것으로 본다(광의의 환경). 더 나아가 자연환경의 심미적 가치와 휴양활동 등에 따른 자연상태의 향유와 같이 자연환경의 존재로부터 기인하는 공공의 서비스와 그 이용까지도 포함한다는 입장도 있다(최광의의 환경). Edward H. P. Brans, *Liability for Damage to Public Natural Resource: Standing, Damage and Assessment*, (Kluwer Law International, 2001), 10.

61) 한편, 『환경영향평가법』에서는 생활환경, 자연환경뿐만 아니라 사회·경제 분야까지 환경영향평가 분야에 포함시키고 있다. 제8조 참조.

한 몇 가지로 세분할 수 있을 것이다.

환경의 범위를 좁게 한정할 것이냐, 넓게 확장할 것이냐에 따라 협의의 환경과 광의의 환경으로 구분할 수 있을 것인데, 우선 협의(狹義)의 환경은 우리가 생각할 수 있는 환경의 가장 기본적인 단위로 “대기, 물, 토양, 동·식물계와 같은 자연자원과 생태계, 그리고 이들 사이에서의 상호작용(natural resources such as air, water, soil, flora and fauna and the interaction between these resources)”으로 파악할 수 있다.⁶²⁾ 1993년 체결된 『환경에 대한 유해활동에 기인한 피해에 관한 Lugano협약(Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 이하 “Lugano협약”이라 한다)』에서는 환경에 대한 정의규정을 제시하였는데, 이 또한 “대기, 물, 토양, 동·식물과 같은 비생물 및 생물 자연자원뿐 아니라 그와 같은 요소들 사이의 상호작용”을 포함하는 것이라고 규정하고 있다(Art. 2(7)). 따라서 인체의 건강이나 물적 재산은 환경의 범위에는 포함되지 않는다고 보아야 한다.⁶³⁾

한편, 광의(廣義)의 환경은 앞서 논했던 협의의 환경과 더불어 자연경관(landscape) 및 문화유산(cultural heritage)을 형성하는 재산을 포함하는 보다 광범위한 개념이 된다.⁶⁴⁾ 나아가 최광의(最廣義)의 환경에는 이러한 광의의 환경과 더불어 환경의 심미적 가치(審美的 價値)는 물론 휴양활동을 통해 자연을 향유(享有)하는 것과 같이 환경의 존재 자체로부터 기인하는 인간에 대한 서비스와 그 이용까지도 포함된다고 본다.⁶⁵⁾ 이렇듯 다양한 환경이라는 용어의 범위들 중에서 생물학적으로는 협의의 환경을, 흔히 일반적·사회적 의미로 사용하는 환경이라

62) Brans(註 60), 10.

63) 인체에 대한 상해나 인명의 손실과 같은 인간의 건강에 대한 피해와 재산에 대한 피해는 환경의 정의와는 따로 분리하여 규정하였다.

64) Brans(註 60), 10.

65) Brans(註 60), 10.

는 용어는 대개 광의나 최광의의 환경을 지칭하는 것으로 이해하는 것이 보통이다.⁶⁶⁾

국제적으로 이들의 정의에 대한 뚜렷한 지침이 아직까지는 존재하지 않는 것이 현실이기는 하지만,⁶⁷⁾ 환경이라는 용어를 제한적인 의미로 보자면, Lugano협약에서 언급했던 바와 같이 ‘자연자원 및 그들의 상호작용’을 의미한다고 보면 족할 것이고, 폭넓은 의미로는 ‘자연자원과 그들의 상호작용과 더불어 자연경관과 문화유산 및 그러한 것을 통한 공공 서비스의 이용과 환경의 존재 자체로부터 발생하는 이익’ 등을 포함한다고 보면 될 것이다. 결국 환경은 대기, 수질, 토양, 동물계와 식물계와 같은 무생물뿐만 아니라 생물, 자연자원, 그리고 문화유산을 형성하는 재산, 경관과 같은 요인들 사이의 상호작용을 나타내는 광범위한 용어임이 분명하다.⁶⁸⁾ 미국과 같은 경우에도 공공 서비스(public service)와 자연자원의 이용(use of natural resources)을 일반적으로 환경의 범주에 포함시키고 있다.⁶⁹⁾

결론적으로 환경이라는 용어의 추상성을 우려한 나머지 이에 대한 법률상의 직접적인 정의를 회피할 필요는 없다. 환경이라는 추상적인 개념요소 또한 법의 보호이익에 따라 규정이 가능하기 때문이다. 따라서 환경을 ‘대기, 물, 토양, 동·식물, 생태계와 같은 자연환경 및 인간의 생활환경, 그리고 이들 사이의 상호작용’ 정도로 정의 규정을 제시하는 것이 필요하다.

66) 이은재, 자연환경 자체의 피해에 대한 법적 구제, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 2008, 25면.

67) 예컨대 환경에 대한 유해활동에 기인한 피해에 관한 1993년 Lugano협약(Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment) Art. 2(10), 그 전문(preamble)에서는 “자연경관의 특성”과 “문화유산을 형성하는 소유물”이라는 용어에 대하여 더 구체적으로 정의하지 않았다. R. J. J. Acht and E. Bauw, Milieuprivaatrecht, (WEJ Tjeenk Willinik, 1996), 25.

68) Lucas Bergkamp, Liability and Environment, (Kluwer Law International, 2001), 10.

69) Bergkamp(註 68), 11.

제 3 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “환경”이라 함은 대기, 물, 토양, 동·식물, 생태계와 같은 자연환경과 인간의 생활환경, 그리고 이들 사이의 상호작용(자연적·인위적 작용을 포함한다)을 말한다.
2. “환경오염”이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.
3. “환경훼손”이라 함은 야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계 질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태를 말한다.
4. “환경보전”이라 함은 환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위를 말한다.
5. “환경용량”이라 함은 일정한 지역안에서 환경의 질을 유지하고 환경오염 또는 환경훼손에 대하여 환경이 스스로 수용·정화 및 복원할 수 있는 한계를 말한다.

II. 기본적 시책

1. 환경정책의 기본원칙

앞서 『환경정책기본법』의 기본원칙으로 (i) 원인자 책임원칙, (ii) 사전예방의 원칙, (iii) 지속가능한 발전의 원칙, (iv) 협력의 원칙을 제시하였고, 이 중 지속가능한 발전의 원칙은 다른 법률과의 관계를 고려하여 추후 환경법의 기본원칙으로 편입시키는 것을 제안한 바 있다. 이와 더불어 이들 원칙을 별도의 장으로 조성하여 보다 명확한 환경법의 기본원리로 작용하도록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 유사한 예로 『건축기본법』에서는 제1장 총칙에 이어 제2장에서는 “건축정책의 기본방향”을 제시하고 있고, 건축의 생활공간적 공공성 구현, 건축의 사회적 공공성 확보, 건축의 문화적 공공성 실현이라고 하는 기

본방향을 제시하고 있다. 이를 참고하여 앞서 제시한 세 가지 원칙들을 “환경정책의 기본원칙”이라는 표제로 신설함으로써 원칙의 명확성과 체계정당성 확보의 기틀을 마련할 필요가 있다.

<표 7> 총칙규정의 정비

현행법	수정안
제1장 총칙	제1장 총칙
제1조 목적	제1조 목적
제2조 기본이념	제2조 기본이념
제3조 정의	제3조 정의
제4조 국가 및 지방자치단체의 책무	제4조 국가 및 지방자치단체의 책무
제5조 사업자의 책무	제5조 사업자의 책무
제6조 국민의 권리와 의무	제6조 국민의 권리와 의무
	제2장 환경정책의 기본원칙
제7조 오염원인자 책임원칙	제7조 원인자 책임원칙
제7조의2 환경오염등의 사전예방	제8조 사전예방의 원칙
	제9조 협력의 원칙
제7조의3 환경과 경제의 통합적 고려 등	각칙으로 이동
제7조의4 자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진	각칙으로 이동
제8조 보고	각칙으로 이동
제9조 삭제	-

2. 총칙규정상의 시책

현행 제7조의3과 제7조의4는 원칙이라기보다는 시책에 가까운 규정들이므로 이를 다음과 같이 각칙에서 규정하는 것이 바람직하다.

(1) 환경과 경제의 통합적 고려 등

제 7 조의3 (환경과 경제의 통합적 고려 등) ① 정부는 환경과 경제를 통합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 이를 각종 정책의 수립시에 고려하여야 한다.
② 정부는 환경용량의 범위안에서 산업간·지역간·사업간 협의에 의하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 지원하여야 한다.

환경과 경제의 통합적 고려는 전술한 지속가능한 발전의 원칙으로부터 도출되는 것으로, 환경보전의 관점에서 그 중요성은 충분히 인정된다. 그러나 이는 동법의 총칙규정에 위치하기보다는 동법의 기본이념에 상응하는 시책에 대한 내용으로 각칙에 규정하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

(2) 자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진

제 7 조의4 (자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진) ① 국가 및 지방자치단체는 자원 및 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는데 필요한 시책을 마련하여야 한다.
② 사업자는 경제활동을 함에 있어 제1항의 규정에 의한 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력하여야 한다.

동조는 자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진에 대한 국가, 지방자치단체 및 사업자의 의무를 규정하고 있다. 종래 우리나라는 폐기물 안전처리 및 단순 재활용 중심의 소극적인 폐기물관리를 유지하고 있었으나, 최근에는 이를 탈피하여 폐기물의 발생억제·감량(Reduction), 발생된 폐기물의 재사용(Reuse)·재활용(Recycle) 등을 통한 자원의 순환적 사용 촉진을 도모하고 있다고 평가할 수 있다.

생각건대, 순환형 사회 건설을 위해서는 자원의 절약이나 그 순환적 사용 촉진만으로는 달성될 수 있는 것이 아니며, 생산·유통·소비를 포함한 산업구조 자체의 자원순환형으로의 전환이 요구된다. 이를 위해서는 자원순환형 사회로의 전환에 대한 기업과 시민의 의식전환이 이루어져야 할 것이며 이러한 의식전환이 구체적인 행동으로 연결되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 폐기물 감량을 위한 각 주체의 적극적인 노력과 참여를 유도할 필요가 있을 것인바, 장기적으로는 국가·지방자치단체, 사업자뿐만 아니라 국민의 책무도 규정할 필요가 있다. 아울러 전술한 바와 같이, 제7조의2 제2항의 규정도 여기에서 함께 규정하는 것이 바람직하다.

제7조의4 (자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진) ① 국가 및 지방자치단체는 자원 및 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는데 필요한 시책을 마련하여야 한다.

② 사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

③ 사업자는 경제활동을 함에 있어 제1항의 규정에 의한 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력하여야 한다.

다른 한편으로는 폐기물 분야로 한정되어 있는 협의의 자원순환에만 집중할 것이 아니라 앞으로 대기, 수질 등 다른 환경 분야에 있어서도 생태계의 원리를 존중하고 생태계의 순환과정에 부합하는 광의의 자원순환으로 나아갈 수 있기 위한 법적 기초의 마련이 요구된다.

3. 기본적 시책의 구성

동법 제2장 제2절은 “기본적 시책”에 대하여 규정하고 있는바, 이 중 전반부는 국가 및 지방자치단체의 환경종합·보전계획의 수립과 시

행에 관한 사항에 관하여 규정하였고, 후반부인 15조 이하는 그 밖의 구체적이고 개별적인 시책에 관한 사항들이 열거되어 있다는 문제점은 이미 앞에서 지적한 바 있다.

따라서 이들 구체적인 시책들의 공통분모를 도출하여 범주화함으로써 시책들을 체계적으로 구성할 필요가 있다. 예컨대, 국가시책 등의 환경친화성 제고, 환경과 경제의 통합적 고려 등, 개발계획·사업의 환경적 고려 등, 환경친화적계획기법등의 작성·보급과 같은 내용들은 ‘개발과 보전의 고려’라는 범주로, 환경성질환에 대한 대책, 과학기술의 위해성 평가 등은 ‘환경보건을 위한 시책’으로 각각 분류할 수 있다.

<표 8> 시책규정의 정비

제5장 기본적 시책
제1절 환경보건을 위한 시책
환경보건시설의 설치·관리
환경보건을 위한 규제
경제적 유인수단
자원등의 절약 및 순환적 사용 촉진
제2절 개발과 보전의 고려
자연환경의 보전 (삭제 가능)
국가시책 등의 환경친화성 제고
개발계획·사업의 환경적 고려
환경과 경제의 통합적 고려
사전환경성검토와 환경영향평가
제3절 환경과학기술의 이용
환경과학기술의 진흥
과학기술의 위해성평가
제4절 환경보건을 위한 규제
환경성질환에 대한 대책
유해화학물질 등의 관리

제5장을 ‘기본적 시책’이라는 장으로 구성하고 제1절에는 ‘환경보전을 위한 시책’으로서 환경보전시설의 설치·관리를 규정하여 “환경보전을 위한 공공시설의 설치·관리를 위하여 필요한 조치”를 규정하고, 이어서 환경보전을 위한 시책으로 명령·통제에 의한 규제방식과 경제적 유인방식을 각각 규정하도록 하였다. 마지막으로 총칙규정에 있었던, 자원등의 절약 및 순환적 사용 촉진을 배치하였다.

제2절에서는 ‘개발과 보전의 고려’라는 제목 하에 자연환경의 보전에 관한 사항을 재배열하여, 자연환경에 대한 근본적인 고려와 이를 위한 시책을 마련해야 한다는 의미에서 필요한 시책을 마련하는 방안으로 수정·유지하도록 하였다. 따라서 이는 생활환경의 보전과 수평적인 배치를 목적으로 한 것이 아니라, 자연환경의 보전을 강조하기 위한 조항으로 이해하면 될 것이다. 만약, 자연환경의 보전을 굳이 강조할 필요성이 없다고 한다면, 이 규정은 삭제해도 무방하다.

제24조 (자연환경의 보전) 국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.

아울러 제2절에서는 국가시책 등의 환경친화성 제고, 개발계획·사업의 환경적 고려, 환경과 경제의 통합적 고려 등과 같은 관련된 내용을 재구성하였다. 그리고 사전환경성검토와 환경영향평가에 관한 근거규정을 한 조문으로 통합하였다. 아울러 총칙규정에 있었던, “환경과 경제의 통합적 고려” 규정을 배치하도록 하였다.

제3절에서는 ‘환경과학기술의 이용’을 위하여 환경과학기술을 진흥하고 이를 이용하는 구체적 수단으로서 과학기술의 위해성 평가를 제시하였다.

제4절에는 환경보건에 관한 사항으로 환경성 질환에 대한 대책과 유해화학물질 등의 관리 규정을 두어 국민의 건강을 보호하기 위한 규정들을 포함시켰다.

4. 환경보건계획의 수립

현행 『환경정책기본법』 제2장은 환경보건 계획수립 등이라는 제목 하에 제1절에서 환경기준을, 제2절에서 기본적 시책을, 제3절에서 자연환경의 보전을, 제4절에서 사전환경성검토 등을, 제5절에서 분쟁조정 및 피해구제에 관하여 각각 규정하고 있다. 이 중 제2절과 제3절에 관한 개정방안은 이미 앞서 살펴보았기 때문에, 이하에서는 제1절에 관한 사항을 살펴보도록 한다.

법률 편제상 장이나 절의 제목은 해당 장이나 절에서 가장 핵심적인 내용으로 하는 것이 원칙이지만, 핵심적인 내용을 하나로 파악하기에 어려움이 있으면, 제1절의 제목에 “등”을 추가하는 것이 일반적이다. 현행 『환경정책기본법』 또한 이와 같은 사항을 따라왔으나, 이를 범주화함으로 인하여 불필요하게 제목에 “등”을 붙이는 것이 상당부분 해소될 수 있을 것으로 보인다.

<표 9> 각칙규정의 정비

현 행 법	수 정 안
제2장 환경보건 계획수립등	제3장 환경보건계획의 수립
제1절 환경기준	제1절 환경보전을 위한 계획
환경기준의 설정	국가환경종합계획의 수립
환경기준의 유지	국가환경종합계획의 내용
제2절 기본적 시책	국가환경종합계획의 시행

현 행 법	수 정 안
국가환경종합계획의 수립 등	환경보전중기종합계획의 수립
국가환경종합계획의 내용	시·도환경보전계획의 수립
국가환경종합계획의 시행	시·군·구환경보전계획의 수립
환경보전중기종합계획의 수립	보고
	제2절 환경정보의 조사 및 보급
	환경상태의 조사·평가
	환경친화적계획기법등의 작성·보급
	환경정보의 보급
	환경보전에 관한 교육
시·도환경보전계획의 수립 등	제3절 권역별 환경관리
시·군·구환경보전계획의 수립	영향권별 환경관리
	특별종합대책의 수립
	제4절 환경기준
	환경기준의 설정
	환경기준의 유지
	배출허용기준 등의 예고

(1) 환경보전을 위한 계획

현행 「환경정책기본법」에서는 제1절에서는 환경기준을, 제2절에서는 기본시책을 규정하고 있으나, 순서상 제1장에 기본시책을 규정하고 제2절에 환경기준을 규정하는 것이 법체계상 보다 적합한 것으로 생각한다.⁷⁰⁾ 논리적으로 고찰하여도 환경보전계획을 먼저 정부가 수립

70) 이종영(註 28), 64면.

하고 수립된 환경보전계획을 실행하기 위하여 환경기준이 필요하기 때문에 환경기준은 환경보전계획수립의 뒤에 위치하는 것이 타당할 것이다.

한편 동법 제8조에 위치한 “보고”에 관한 사항은 제3장 제1절의 후단부분에 위치시켰다. 동조에서는 정부의 주요 환경보전시책의 추진 상황에 관한 국회보고의무를 규정하고 있다. 이에 따르면, 국회에 보고하여야 하는 주체를 “정부”라고 하면서도, 환경부장관으로 하여금 관계중앙행정기관의 장에 대하여 보고서작성에 필요한 자료제출을 요청할 수 있도록 권한을 부여하고 있는 것으로 보아, 결국 동법상의 국회보고의 주체는 환경부장관이라고 보아야 한다. 이미 환경보전계획과 환경기준과의 선후관계를 살펴본 바와 같이, 국회보고는 환경보전시책의 추진경과에 대한 사항을 환경부장관이 하기 때문에, 환경보전계획수립에 관하여 규정하고 있는 제2장 제1절을 ‘환경보전계획의 수립’으로 구성하고 이 절의 말미에 규정함이 입법체계에 적합할 것으로 생각한다.

다수의 기본법에서도 국회보고에 관한 사항을 규정하고 있으나, 장(章)이나 절(節)의 구분을 두고 있는 기본법 가운데 『환경정책기본법』과 같이 국회보고에 관한 사항을 총칙 부분에서 규정하고 있는 경우는 『전기통신기본법』과 『정보화촉진기본법』밖에 없다. 『건축기본법』, 『국어기본법』, 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』, 『여성발전기본법』 등 대부분의 기본법은 국회보고에 관한 사항을 총칙이 아닌 각칙 부분에서 규정하고 있다.

(2) 환경정보의 조사 및 보급

현행 제15조(환경상태의 조사·평가 등) 규정은 자연환경 및 생활환경, 환경오염 및 환경훼손의 실태, 환경질의 변화 등을 파악하여 국가 환경종합계획등의 수립·시행에 참고할 수 있도록 하는 것이므로 제1

장에 이어 제2장에 두도록 하였다. 이밖에도 현행 제15조의2(환경친화적계획기법등의 작성·보급), 제15조의3(환경정보의 보급 등), 제16조(환경보전에 관한 교육) 등의 규정을 차례대로 두어 환경정보의 조사를 통한 정보의 구축을 도모하였고, 이러한 정보들이 보급되고 교육에 활용될 수 있는 기반을 갖추도록 배열하였다.

(3) 권역별 환경관리

현행 환경기준을 자주 초과하는 지역을 환경보전을 위한 특별대책 지역으로 지정·고시할 수 있도록 규정한 제22조(특별종합대책의 수립)와 환경오염의 상황을 파악하고 그 방지대책을 강구하기 위하여 대기오염의 영향권별지역 및 수질오염의 수계별지역 및 생태계권역 등에 대한 환경의 영향권별관리를 하도록 한 제23조(영향권별 관리)를 묶어 ‘권역별 환경관리’라는 절로 구성하였다.

(4) 환경기준

환경기준에 관해서는 다양한 견해가 제시되고 있지만, 넓게는 국민의 건강하고 쾌적한 생활을 위하여 국가가 달성하고 유지하여야 하는 환경의 질적 수준에 대한 기준으로,⁷¹⁾ 좁게는 지역환경조건으로서 쾌적한 환경을 보전하고 환경오염으로부터 사람의 건강을 보호하는 데 필요한 기준으로 정의하기도 한다.⁷²⁾ 대체적으로는 후자의 개념으로 보는 경우가 많으나, 경우에 따라서는 이를 배출허용기준과 구별 없이 사용하는 경우도 있기 때문에,⁷³⁾ 이는 제20조의2에서 규정된 배출허용기준의 예고와 밀접한 관련이 있음을 부인할 수 없다. 따라서 이들을 하나의 범위로 포함시켰다.

71) 천병태·김명길(註 21), 138면.

72) 구연창(註 60), 300면.

73) 김세규(註 21), 104면.

제20조의2 (배출허용기준의 예고) 정부는 관계법령에 따라 환경오염에 관한 배출허용기준을 정하거나 변경하고자 할 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 예고하여야 한다.

한편 동조는 배출허용기준을 정하고 예고하는 주체에 대하여 “국가”라고 표현하고 있으나, 국가라는 용어는 흔히 법령에서는 “국가 및 지방자치단체”와 같은 대개념적 요소로 사용되거나 해당 시책이 단순히 정부차원의 것 이상인 경우 사용하고 있는바, 배출허용기준의 예고는 다른 규정과는 달리 정부 이외의 입법·사법적 요소를 포함하고 있다고 볼 것은 아니므로⁷⁴⁾ 그 주체를 ‘정부’로 표기하는 것이 타당하다고 생각한다.

Ⅲ. 무과실책임 규정

제31조 (환경오염의 피해에 대한 무과실책임) ① 사업장등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.
② 사업장등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장등에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다.

원론적으로 환경법규를 환경오염의 발생을 사전에 방지하려는 규제법규와 오염피해를 사후에 복구하려는 규제법규로 구분한다고 할 경우, 규제법규의 핵심적인 사항을 다루고 있는 제31조 제1항의 규정은 그 중요성이 매우 크다 할 것이다. 더욱이 환경피해와 관련한 규제규

74) 동조의 전후로 규정되어 있는 제20조(환경보전을 위한 규제), 제20조의3(경제적 유인수단), 제21조(유해화학물질의 관리), 제21조의2(방사성 물질에 의한 환경오염의 방지 등), 제21조의3(과학기술의 위해성평가 등) 또한 모두 주체가 “정부”로 되어있다.

정이 『토양환경보전법』 제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임)을 제외하고는 다른 개별 환경법규에 없음을 고려할 경우 그 중요성은 더욱 크다. 그 실효성에 대해 다소 논란이 있기는 하지만,⁷⁵⁾ 동규정은 그 구성요건에 해당하는 환경오염피해를 입은 자가 오염원인자인 사업자에게 무과실책임을 지울 수 있는 근거로 작용하는 구체적인 효력규정이라고 보아야 한다.

무과실책임에 대해 규정하고 있는 제31조는 바로 앞서 규정한 제30조(피해구제)의 내용을 구체화한 것으로 볼 수 있는데, 이 규정은 제1항에서 “사업장등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.”는 무과실책임을 규정하고 있고, 제2항에서는 “사업장등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장등에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다.”는 가해자 불명의 공동오염책임을 규정하여, 환경오염으로 인하여 발생한 손해는 그 과실 여부에 관계없이 손해를 배상하도록 하는 한편, 가해자 불명의 선택적인과관계의 경우에 피해자의 인과관계의 입증책임을 덜어주고 있기 때문에, 환경침해의 사법적 구제와 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다.

그러나 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이, 기본법의 성격을 갖는 『환경정책기본법』에 이와 같은 실체적 규정을 두는 것이 바람직한 입법이 아님은 분명하다.⁷⁶⁾ 아울러 환경피해에 대한 구제와 관련하여 상당히

75) 동 조항의 구성요건과 효과의 비구체성, 『환경정책기본법』이 『민법』의 특별법으로서의 성격을 갖지 않는다는 점 등을 근거로 제31조 제1항의 구체적 효력을 부인하는 견해가 있는가 하면(이은영(註 55), 714면), 동법의 입법취지나 규정들의 내용을 볼 때, 이 규정이 국민에게 손해배상청구권을 취득하게 하는 효력규정으로 보기 어렵고, 공법상 환경기준에 대한 규제와 환경정책의 지표를 제시하는 행정법규라고 보는 것이 타당하다는 견해(손운하(註 55), 66면, 318면)도 있다.

76) 김홍균, “환경정책기본법 개정방향 - 분쟁조정 및 피해구제 -”, 환경법연구 제23권 1호(2001), 81면 참조.

중요한 기능을 담당하는 책임 규정이 동법에만 있고 환경책임의 체계와 수단들을 다른 법률들에서 구체화시키지 못함으로써 규정자체의 실제법적 효과에 관한 시비를 낳은 측면도 있다.⁷⁷⁾ 외적 체계의 관점에서 살펴보면, 동법 제29조(분쟁조정)에 의하여 「환경분쟁조정법」이 제정되어 운용되고 있다면, 동법 제30조(피해구제)에 따라서 「환경책임법」이 제정되어야 하는 것이 타당하기 때문이다. 그러나 동 규정이 갖는 이러한 체계상의 문제점들을 들어 동 규정의 구체적인 효력을 부정하는 것은 매우 성급한 발상이다.

판례는 다음과 같이 실시하며 동 규정의 구체적 효력을 인정하고 있기 때문이다. “환경정책기본법 제31조 제1항 및 제3조 제1호, 제3호, 제4호에 의하면, 사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 당해 사업자는 귀책사유가 없더라도 그 피해를 배상하여야 하고, 위 환경오염에는 소음·진동으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것도 포함되므로, 피해자들의 손해에 대하여 사업자는 그 귀책사유가 없더라도 특별한 사정이 없는 한 이를 배상할 의무가 있다.”⁷⁸⁾

그런데 비록 법리적으로 동 규정에 구체적 효력을 인정하더라도 그 구성요건과 책임 범위 등과 관련해서는 여전히 논란의 여지가 남게 되어 어떠한 형태로든 동 규정을 개정해야할 필요성은 제기된다. 따라서 그동안 그 구체적 효력에 대한 의견이 분분하였던 제31조 무과실책임에 관한 규정을 삭제하고 이에 대한 대안으로 가칭 ‘환경책임법’을 제정할 것을 생각해보아야 한다.⁷⁹⁾ 현행과 같은 구조 하에서는

77) 전재경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원, 2003, 12면.

78) 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434판결; 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361판결.

79) 환경책임을 총괄하는 별도의 환경책임법이 제정되어야 한다는 견해로는 류지태, “환경책임법 입법론”, 공법연구 제20집(1992), 296-297면; 조일환, “환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성”, 인권과 정의 제202호(1993. 6), 54면 이하; 오석락, “‘환경책임법’ 시안”, 환경법연구 제15권(1993), 157면 이하; 류지태, “환경책임법연구”, 공법연구 제22집 제3호(1994. 6), 345면 이하; 김홍균, “환경

대상조항의 실제적 효력 여부에 대한 명확한 해석상의 결론이 도출되기
 가 사실상 어려우며, 이에 대한 해석을 현재와 같이 상당부분 판례
 에 의지하여 해결하기에는 많은 어려움이 있기 때문이다.

이와 같은 환경책임과 관련된 입법론적 방법을 통하여,⁸⁰⁾ 제31조 제
 1항의 구체적 효력의 인정 여부를 둘러싼 논란을 잠재우고, 『환경정
 책기본법』과 『토양환경보전법』 사이의 관계를 정립함으로써, 궁극적으
 로는 피해자의 권리보호에 충실하기 위해 환경책임체계를 총괄하는 역
 할을 기대할 수 있다. 환경책임체계를 총괄하는 별도의 법 제정은 『환
 경정책기본법』에서의 관련 규정인 제31조의 삭제를 의미한다고 할 것
 이나, 관련 규정이 선불리 삭제되고 『환경책임법』의 제정이 지연된다
 면 그 공백기간 동안에는 오히려 지금보다도 못한 결과를 초래할 수
 있으므로, 동 조항의 삭제는 『환경책임법』의 제정작업과 동시에 이루
 어져야 할 것이다.

한편, 이와는 반대로 다수의 법률 양산을 지양한다는 관점에서는 현
 행 『환경정책기본법』 내에서 구체적인 내용의 책임조항과 관련된 별
 도의 장을 마련하는 것을 하나의 대안으로 생각해 볼 수도 있다. 그
 러나 구체적 효력의 인정 여부를 둘러싼 지속적인 논란 가능성과 다
 른 선언적 규정과의 부조화 그리고 “사업장등”, “사업자”, “환경오염으
 로 인한 피해” 등 중요 개념들에 대한 구체적인 정의와 세부적인 내
 용의 추가 등 법기술적인 문제까지를 고려할 경우, 장기적인 안목에서
 별도의 단일법을 제정하는 것이 보다 바람직하다고 생각된다.⁸¹⁾ 아울

법상의 환경책임제도”, 법조(2001. 1), 65면 이하; 김홍균, 환경오염 피해에 대한 책
 임법체계의 정비방안, 환경부, 2001, 83면 이하; 전경운, “환경책임법 제정의 필요성
 과 그 내용”, 환경법연구, 제25권 1호(2003. 9.), 27-77면; 전재경(註 79), 1-175면 참조.
 80) 이 때 원자력손해, 유류오염은 그 규제 및 구제에 대한 특수성과 전문성을 고려
 하여 별개로 하더라도 토양오염은 일반적 환경피해에 포함시켜 통일적 규율의 대
 상으로 함에 큰 문제가 없을 것이다. 입법론 상으로도 다른 환경오염(수질, 대기,
 지하수)과 달리 특별히 토양오염만을 특별히 취급할 필요성은 없어 보인다.
 81) 김홍균(註 40), 42면 참조.

러 사업장이나 사업자의 개념을 지나치게 확대하는 경우에는 국가 경제나 산업 전체에 대한 저해요소가 될 수도 있다는 점을 고려하여 동법의 내용은 각계각층의 여론을 수렴하여 신중하게 접근해야 할 것이다.

IV. 정 리

이상의 논의를 바탕으로 정비된 (가칭)『환경기본법(안)』의 체계와 구성에 대하여 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 10> 정비된 환경기본법의 구성

조 문	제 목	정 비 사 항
제1장	총칙	
제1조	목적	
제2조	기본이념	
제3조	정의	내용 수정
제4조	국가 및 지방자치단체의 책무	
제5조	사업자의 책무	
제6조	국민의 권리와 의무	제목 수정
제2장	환경정책의 기본원칙	신설
제7조	원인자 책임원칙	내용 및 제목 수정
제8조	사전예방의 원칙	내용 및 제목 수정

조 문	제 목	정 비 사 항
제9조	협력의 원칙	민간환경단체 등의 환경보전활동 촉진과 국제협력 및 지구환경보전
제3장	환경보전계획의 수립	제목 수정
제1절	환경보전을 위한 계획	신설
제10조	국가환경종합계획의 수립	
제11조	국가환경종합계획의 내용	
제12조	국가환경종합계획의 시행	
제13조	환경보전중기종합계획의 수립	
제14조	시·도환경보전계획의 수립	
제15조	시·군·구환경보전계획의 수립	
제16조	보고	재배치
제2절	환경정보의 조사 및 보급	신설
제17조	환경상태의 조사·평가	
제18조	환경친화적계획기법등의 작성· 보급	
제19조	환경정보의 보급	
제20조	환경보전에 관한 교육	
제3절	권역별 환경관리	신설
제21조	영향권별 환경관리	

제 5 장 환경정책기본법의 체계 정비방안

조 문	제 목	정 비 사 항
제22조	특별종합대책의 수립	
제4절	환경기준	
제23조	환경기준의 설정	
제24조	환경기준의 유지	
제25조	배출허용기준의 예고	재배치
제4장	환경보전자문위원회와 협회	제목 수정
제26조	환경보전자문위원회	
제27조	위원회의 기능	신설
제28조	환경보전협회	
제5장	기본적 시책	
제1절	환경보전을 위한 시책	신설
제29조	환경보전시설의 설치·관리	
제30조	환경보전을 위한 규제	
제31조	경제적 유인수단	재배치
제32조	자원등의 절약 및 순환적 사용 촉진	재배치
제2절	개발과 보전의 고려	신설

조 문	제 목	정 비 사 항
제33조	자연환경의 보전	재배치
제34조	국가시책 등의 환경친화성 제고	
제35조	개발계획·사업의 환경적 고려	
제36조	환경과 경제의 통합적 고려	재배치
제37조	사전환경성검토와 환경영향평가	제목 및 내용 수정
제3절	환경과학기술의 이용	신설
제38조	환경과학기술의 진흥	
제39조	과학기술의 위해성 평가	
제4절	환경보건을 위한 시책	신설
제40조	환경성질환에 대한 대책	
제41조	유해화학물질의 관리	
제5절	분쟁조정 및 피해구제	
제42조	분쟁조정	
제43조	피해구제	
제6장	재정상의 지원	
제44조	재정지원	
제45조	환경관리의 지원	

조 문	제 목	정 비 사 항
제7장	보칙	
제46조	권한의 위임 및 위탁	

본 연구를 통해 제시하고자 하는 「환경기본법(안)」은 총7장 34조로 구성되어 있다. 이하에서는 동 법안에서 기존의 「환경정책기본법」을 정비한 부분을 중심으로 그 내용을 분설하도록 한다.

(1) 총 칙

제1장 총칙에서는 기존에 있던 원칙이나 시책규정을 제외한 목적, 기본이념, 정의, 책무에 관한 규정만으로 구성하였다. 특히 제3조에서 환경의 개념에 대하여 다시 정의하였다.

(2) 환경정책의 기본원칙

기존의 오염원인자 책임원칙을 ‘원인자 책임원칙’으로, 환경오염 등의 사전예방을 ‘사전예방의 원칙’으로 각각 수정하였고, 사전예방의 원칙에는 사전배려의 의미를 포함하는 규정을 신설하였다. 아울러 민간 환경단체 등의 환경보전활동 촉진과 국제협력 및 지구환경보전에 관한 기존의 규정들을 통합하여 ‘협력의 원칙’으로 규정함으로써 환경법 전반의 영역에 적용되는 이른바 3대 원칙을 별도의 장으로 조성하였다.

(3) 환경보전계획의 수립

환경보전 계획수립등으로 되어 있는 기존의 장에 순서상 환경기준(제1절) 이후에 기본적 시책(제2절)을 담고 있고, 기본적 시책이라는

한 절의 내용 또한 너무 장황했기 때문에, 편재를 다시 구성하여 ‘환경보전계획의 수립’이라는 제목 하에 제1절을 ‘환경보전을 위한 계획’으로 구성하여 국가환경종합계획을 비롯한 환경보전계획에 관한 사항을 제시하였고, 그 다음에는 제2절(환경정보의 조사 및 보급), 제3절(권역별 환경관리)를 순차적으로 배열하였고, 마지막으로 제4절에 환경기준에 관한 사항을 정하였다.

(4) 환경보전자문위원회의 협회

『환경정책기본법』상 보칙을 제외하고는 제일 마지막에 위치해있던 환경보전자문위원회의 규정을 제3장(환경보전계획의 수립) 이후의 장으로 배치하였는바, 이는 동 위원회가 국가환경종합계획 및 중기계획의 수립·변경에 관한 사항, 환경정책·자연보전·기후·대기·물환경·상하수도·자원순환·지구환경보전 등 환경관리 부문별 환경보전 기본계획이나 대책의 수립·변경에 관한 사항, 환경기준·오염물질배출허용기준 및 방류수수질기준 등에 관한 사항, 특별대책지역의 지정 및 특별종합대책의 수립에 관한 사항, 그 밖에 환경보전과 관련하여 위원장이 중앙자문위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항 등 제3장에서 제시하고 있는 중요사항들을 심의하는 기능을 하고 있어(동법 시행령 제17조 참조) 내용 및 절차상 연계가 필요하다고 판단하였기 때문이다. 조문의 배열과 동 위원회의 위상을 고려하더라도 위원회 규정을 제4장에 두는 것이 바람직하다.

(5) 기본적 시책

『환경정책기본법』에서 가장 많은 분량을 차지하고 있으면서도, 가장 체계적으로 미흡했던 기본적 시책에 관한 사항 중 전반부는 제3장(환경보전계획의 수립)으로 분리하였고, 제5장(기본적 시책)에서는 각 분

야별로 필요한 구체적 시책들을 두어 이를 일정한 범위로 범주화하였다. 제1절은 ‘환경보전을 위한 시책’으로서 보전시설의 설치·관리와 보전을 위한 규제수단 등을 제시하였고, 제2절은 ‘개발과 보전의 고려’로서 환경친화성 및 환경적 고려에 관련된 사항을 제시하였다. 제3절에서는 ‘환경과학기술을 이용’하기 위한 진흥 및 위해성 평가라는 방법을 제시하였고, 제4절에서는 ‘환경보건을 위한 시책’으로 환경성질환과 유해화학물질에 대한 규제를 배치하였다. 제6절은 무과실책임 규정을 삭제한 것 외에는 『환경정책기본법』과 차이가 없다.

(6) 재정상의 지원

기존에는 “법제 및 재정상의 조치”라고 하여 법제상의 조치와 재정 지원에 관한 사항을 규정하였는데, 이 중 “법제상의 조치 등”에 관한 규정은 “국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 시책의 실시에 필요한 법제상·재정상의 조치를 하여야 한다.”라고만 규정하고 있어 이미 법제상의 조치를 목적으로 하고 있는 동법의 내용에 특별한 의미를 부여하지 않기 때문에, 이를 삭제하였다. 다만 재정상의 지원에 관해서는 지원에 대한 근거규정으로서는 남은 사항들을 존치시켰다.

(7) 삭제 규정

본 정비안에서는 현행 『환경정책기본법』 중에서 불필요한 시책규정들을 일부 삭제하였는바, 현행 제21조의2(방사성 물질에 의한 환경오염의 방지등)는 제1항에서 규정한 “방사성 물질에 의한 환경오염 및 그 방지등에 관하여 적절한 조치”를 할 것이 제2조에 의하여 “『원자력법』과 그 밖의 관계법률이 정하는 바에 의한다.”고 규정되어 있기 때문에, 사실상 이 규정을 존치하여야 할 별다른 필요성을 느끼지 못하였고, 제31조(환경오염 피해에 대한 무과실책임)는 앞서 살펴본 바

와 같이 분쟁조정과 피해구제에 대한 법제상 조치의 형평 및 『환경책임법』의 제정을 위하여 삭제하였다. 한편, 제32조(법제상의 조치등)는 국가 및 지방자치단체로 하여금 “필요한 법제상·재정상의 조치”를 하도록 규정하고 있는바, 이미 앞서 제시한 시책규정을 통하여 구체적인 조치의 마련을 도모하고 있음에도 별도로 법제상 조치의 필요성을 선언하는 것은 불필요한 반복이라고 생각하여 삭제하였다.

제 6 장 결 론

본 연구는 「환경정책기본법」의 전면개정이라는 시기적 배경과 퀘를 같이 한다. 조만간 사전환경성검토와 그에 따른 벌칙 규정에 해당하는 총 2개의 장이 삭제될 것이기 때문에, 이로 인하여 동법의 개정작업이 어차피 이루어져야 한다면, 이 기회에 남은 부분들을 수정·보완하여 동법의 체계정합성을 확보하자는 것이다. 법률의 잦은 제·개정이 비단 「환경정책기본법」에만 국한된 것이 아니라 환경법 전반에 관련된 문제이자,⁸²⁾ 나아가 우리 법 전체의 문제이기도 하다는 점을 감안하더라도, 동법의 잦은 개정에 따른 비체계성은 동법이 환경정책에 대한 장기적·종합적인 전망을 제시하지 못하고 있다는 것이며, 이는 곧 ‘기본법’의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다는 반증이 될 수 있다. 이러한 체계적 빈약성으로 인하여 동법은 그 파생적 기능이라 할 수 있는 행정의 통제기능 및 국민에 대한 정책 공시기능

82) 2000년 이후의 제정 사항만을 살펴본다하더라도, 2002년 1월 낙동강, 영산강, 금강수계의 수질을 개선하여 주민에게 맑은 물을 공급하기 위하여 상·하류 간의 공존의 정신을 바탕으로 오염물질총량관리제도 등 기존의 오염물질의 사후처리위주의 정책을 사전예방중심으로 획기적인 전환을 가져오는 낙동강특별법, 영산강특별법, 금강특별법이 제정되었으며, 2003년에는 수도권대기환경개선 대책의 추진을 위한 수도권대기환경개선에관한특별법, 건설폐기물의 효율적 처리 및 재활용을 위한 건설폐기물의재활용촉진에관한법률, 백두대간의 생태계보전을 위한 백두대간 보호에 관한 법률 등 3개법이 제정되었으며, 2004년에는 야생동·식물보호법(조수보호 및수렵에관한법률 폐지), 악취방지법, 남극활동 및 환경보호에 관한 법률, 친환경상품구매촉진에관한법률이 제정되었고, 2006년에는 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 환경분야 시험·검사 등에 관한 법률이 제정되었으며, 2007년에는 잔류성유기오염물질의 체계적인 관리를 위한 잔류성유기오염물질 관리법, 전기·전자제품 및 자동차의 재활용 촉진 등을 위한 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률, 국가 및 지방자치단체의 지속가능발전을 위한 법적·제도적 기반 마련을 위한 지속가능 발전 기본법이 제정되었다. 이와 더불어 개정된 법률까지 고려한다면 사실상 환경법은 매년 상당수의 제·개정이 이루어졌다고 볼 수 있다. 환경법의 변천에 관해서는 환경부 홈페이지 <<http://www.me.go.kr>>를 참조.

또한 갖추지 못하고 있다는 평가가 가능하다.

본 연구는 그동안 『환경정책기본법』의 지위나 역할, 실효성에 대한 비판적 논의들을 바탕으로 하여, 기본법으로서 『환경정책기본법』의 지위를 제고(提高)하고, 동법의 내용을 구체적으로 검토하여 큰 틀에서 그 체계를 정비하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해서 기본법에 대한 이론적 검토와 더불어 동법이 개별 환경법의 기본법으로서의 지위를 갖추고 있는지에 대한 타당성 여부를 검토하고, 동법을 비롯한 환경법의 전반적인 체계가 지나치게 단편적·나열적·비정형적이라는 문제점을 보완하기 위하여 동법의 내적 체계의 완결성을 위한 체계정비에 대한 연구를 하였다.

『환경정책기본법』의 지위제고와 체계정비를 위한 구체적인 방안으로서, 동법의 명칭을 ‘환경기본법’으로 변경하여 동법이 비단 정책적 요소에만 한정되는 것이 아니라 환경보전에 관련된 모든 사항에 대한 기본적 사항을 규정하였다는 것을 인지할 수 있도록 의도하였고, 총칙 편에 규정된 기본이념과 정의 및 원칙 규정들을 명확하게 정비하여 환경법 전반에 걸쳐 적용되는 법의 대상 및 법원칙들을 보다 분명하게 설정하도록 하였다.

한편, 동법의 체계정비를 위해서는 혼재된 구성을 보이는 원칙과 시책들을 각각 분리하고, 무분별하게 규정되어 있는 시책들을 일정한 기준으로 범주화하기 위하여 새로운 장이나 절을 신설하였으며, 이를 바탕으로 하여 관련되는 내용을 재배치하였다. 또한 기본법의 성격에 부합되지 않는 부분이나 불필요하게 규정되어 있는 선언적 규정들을 삭제하는 한편, 각 시책들과 개별 환경법들과의 연계성을 확보할 수 있도록 해당 내용을 다듬기 위한 방안을 제시하였다.

다만, 본 연구의 목적이 이상적인 형태의 『환경기본법(안)』을 마련하는 데 있는 것이 아니라 현행법을 기반으로 하는 체계정비에 초점을

맞추고 있기 때문에, 본 연구에서 비교법적 연구를 통한 시사점의 발굴이나 『환경정책기본법』과 관련된 기존의 다양한 논의들을 모두 다루기에는 무리가 있었다. 본 연구에서 다루지 못한 그 밖의 문제점들에 대해서는 추후 다른 논의를 통해 접근할 기회를 갖고자 한다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 고영훈, 환경법, 법문사, 2000
- 구연창, 환경법론, 법문사, 1993
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2001
- 김세규, 환경법, 세종출판사, 2007
- 김인환·이덕길, 신환경정책론, 박영사, 1997
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2001
- 김홍균, 환경법: 문제·사례, 홍문사, 2007
- 김홍균, 환경오염 피해에 대한 책임법체계의 정비방안, 환경부, 2001
- 노상환·홍준형·이상돈 외, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구
II, 한국환경정책·평가연구원, 1998
- 류지태, 환경법, 고려대학교출판부, 2000
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008
- 박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2006
- 소병천·강현철, 국제환경법 용어해설 및 순화연구, 한국법제연구원,
2006
- 손운하, 환경침해와 민사소송, 청림출판, 2005
- 이상규, 환경법, 법문사, 1998

참고문헌

- 이상돈 · 이창환, 환경법, 이진출판사, 1999
- 이은영, 채권각론, 박영사, 1993
- 전재경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원, 2003
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2008
- 정희성 · 변병설, 환경정책의 이해, 박영사, 2003
- 조은래, 환경법, 세종출판사, 2003
- 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006
- 조홍식 · 송상현 · 노상환, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I,
한국환경정책 · 평가연구원, 1997
- 천병태 · 김명길, 환경법, 삼영사, 2004
- 홍성방, 헌법학, 현암사, 2002,
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2005

2. 논 문

- 구연창, “환경정책기본법(안)에 관한 소고”, 환경법연구 제10권, 1988
- 김철수, “환경권고”, 헌법논총 제6집(1995)
- 김혜룡, “환경정책기본법의 개정안에 관한 소고”, 환경법연구 제23권 1호(2001)
- 김홍균, “환경법상의 환경책임제도”, 법조(2001. 1.)
- 김홍균, “환경정책기본법 개정방향-분쟁조정 및 피해구제-”, 환경법연구 제23권 1호(2001)
- 류지태, “환경책임법 입법론”, 공법연구 제20집(1992)

- 류지태, “환경책임법연구”, 공법연구 제22집 제3호(1994. 6)
- 박영도, “기본법의 법제상의 위치”, 법제연구 제5호(1993)
- 박종원, “환경정책기본법의 개정방안: 총칙을 중심으로”, 환경정책기본법의 체계 개선방향에 관한 논의(위크숍 자료집), 한국법제연구원, (2009. 6)
- 성재호, “환경보호를 위한 사전주의원칙”, 국제법학회논총 제43권 제2호(1998)
- 오석락, “‘환경책임법’ 시안”, 환경법연구 제15권(1993)
- 이상돈, “환경정책기본법과 환경대책개별법”, 사법행정 375호(1992)
- 이상돈, “환경정책기본법에 대한 고찰”, 공법연구 제21집(1993. 7)
- 이은재, 자연환경 자체의 피해에 대한 법적 구제, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 2008
- 이종영, “환경정책기본법상의 자연환경의 보전”, 환경법연구 제23권 제1호(2001)
- 이중범·전경일, “국제환경법의 입법에 있어서의 과학적 불확실성에 관한 연구”, 국제법학회논총 제39권 제2호 (1994)
- 장신, “국제법상 사전주의 원칙의 발달과 전개”, 전남대학교 법률행정논총 제19집(1999)
- 전경운, “환경책임법 제정의 필요성과 그 내용”, 환경법연구, 제25권 1호(2003. 9)
- 전경운, “환경침해로 인한 위법성판단과 환경정책기본법 제31조의 효력 - 대판 2001.2.9. 선고 99다55434 판결, 판례공보 제127호 604면 -”, 민사법학 제22호(2002. 9)

참고문헌

- 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 환경법연구 제14권(1992. 9)
- 조일환, “환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성”, 인권과 정의 제202호(1993. 6)
- 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 서울대학교 법학 제43권 제4호(2002)

II. 외국문헌

1. 단행본

- Edward H. P. Brans, *Liability for Damage to Public Natural Resource: Standing, Damage and Assessment*, (Kluwer Law International, 2001)
- Günther Handl, *Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law*, in Winfried Lang, Hanspeter Neuhold & Karl Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991)
- Himmelmann/Pohl/Tünnessen-Harmes, *Handbuch des Umweltrechts*, 1996, C.H.Beck
- Lothar Gündling, *The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action*, in David Freestone & Ton Ijlstra (eds.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1990)
- Lucas Bergkamp, *Liability and Environment*, (Kluwer Law International, 2001)

P. W. Birnie & A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, (Oxford Univ. Press, 2001)

Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law and the Environment*(2nd ed.), (Cambridge Univ. Press, 2003)

Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, (Cambridge University Press, 2003)

R. J. J. Acht and E. Bauw, *Milieuprivaatrecht*, (WEJ Tjeenk Willinik, 1996)

Ved P. Nanda & George (Rock) Pring, *International Environmental Law for the 21st Century*, (Transnational Publishers, 2003)

WCED, *Our Common Future*, (Oxford University Press, 1987)

大塚直, 環境法, 有斐閣 (2006), 49頁

松村弓彦 外, ロースクール 環境法, 成文堂 (2006)

阿部泰隆・淡路剛久, 環境法, 有斐閣ブックス, 2006

環境法政策学会(編), 総括 環境基本法の10年, 商事法務, 2004

環境廳企劃調整局企劃調整課, 環境基本法の解説, 1996

2. 논 문

André Nollkaemper, *The Precautionary Principle in International Environmental Law: What's New Under the Sun?*, 22(3) *Marine Pollution Bulletin* 107 (1991)

David Freestone & Ellen Hey, *Implementing the Precautionary Principle: Challenges and Opportunities*, in David Freestone & Ellen Hey(eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, (Kluwer Law International, 1996)

참 고 문 헌

James Cameron & Juli Abouchar, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, 14 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 1 (1991)

부
속

환경기본법(안)

제 1 장 총 칙

제 1 조 (목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제 2 조 (기본이념) 이 법은 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지가 국민의 건강과 인간다운 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 다음과 같은 사항을 기본이념으로 한다.

1. 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려한다.
2. 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 한다.
3. 현재의 환경을 현명하게 이용하고 환경에 대한 부하를 지속적으로 저감시킴으로써 쾌적한 환경이 현재 세대뿐 아니라 미래 세대에게도 계승될 수 있도록 한다.

제 3 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “환경”이라 함은 대기, 물, 토양, 동·식물, 생태계와 같은 자연 환경과 인간의 생활환경, 그리고 이들 사이의 상호작용(자연적·

인위적 작용을 포함한다)을 말한다.

2. “환경오염”이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.
3. “환경훼손”이라 함은 야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(표토)의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태를 말한다.
4. “환경보전”이라 함은 환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위를 말한다.
5. “환경용량”이라 함은 일정한 지역안에서 환경의 질을 유지하고 환경오염 또는 환경훼손에 대하여 환경이 스스로 수용·정화 및 복원할 수 있는 한계를 말한다.

제 4 조 (국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.

② 지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.

③ 국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 시책의 실시에도 필요한 법제상·재정상의 조치를 하여야 한다.

제 5 조 (사업자의 책무) 사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전시책에 참여

하고 협력하여야 할 책무를 진다.

제 6 조 (국민의 권리와 책무) ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다.

② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 한다.

③ 모든 국민은 일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다.

제 2 장 환경정책의 기본원칙

제 7 조 (원인자 책임원칙) 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.

제 8 조 (사전예방의 원칙) ① 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손에 대한 과학적 증거가 충분하지 않더라도 그러 인한 피해가 심각하거나 회복이 불가능할 것으로 판단되는 경우에는 그 피해를 방지 또는 최소화하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다.

③ 국가·지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화

하도록 노력하여야 한다.

제 9 조 (협력의 원칙) ①국가 및 지방자치단체는 국민과 더불어 환경보전을 위하여 필요한 협력적 수단을 강구하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 민간환경단체 등의 자발적인 환경보전 활동을 촉진하기 위하여 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 민간환경단체 등이 경관이나 생태적 가치 등이 우수한 지역을 매수하여 관리하는 등의 환경보전활동을 하는 경우 이에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

④국가 및 지방자치단체는 국제협력을 통하여 환경정보와 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 지구전체의 환경에 영향을 미치는 기후변화, 오존층의 파괴, 해양오염, 사막화 및 생물자원의 감소등 으로부터 지구의 환경을 보전하기 위하여 지구환경의 감시·관측 및 보호에 관하여 상호 협력하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다.

제 3 장 환경보전계획의 수립 등

제 1 절 환경보전을 위한 계획

제10조 (국가환경종합계획의 수립) ①환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획(이하 “국가환경종합계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 수립된 국가환경종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다.

③제1항 및 제2항의 규정은 확정된 국가환경종합계획을 변경하고자 하는 경우에 이를 준용한다. 다만, 대통령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 국무회의의 심의를 생략할 수 있다.

제11조 (국가환경종합계획의 내용) 국가환경종합계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용등 환경변화 여건에 관한 사항
2. 환경오염원·환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망
3. 자연환경의 현황 및 전망
4. 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 다음 각목의 사항에 관한 단계별 대책 및 사업계획
 - 가. 생물다양성·생태계·경관 등 자연환경의 보전에 관한 사항
 - 나. 토양보전에 관한 사항
 - 다. 해양환경의 보전에 관한 사항
 - 라. 국토환경의 보전에 관한 사항
 - 마. 대기환경의 보전에 관한 사항
 - 바. 수질환경의 보전에 관한 사항
 - 사. 상·하수도의 보급에 관한 사항
 - 아. 폐기물의 관리 및 재활용에 관한 사항
 - 자. 유해화학물질의 관리에 관한 사항
 - 차. 방사능오염물질의 관리 그 밖의 환경의 관리에 관한 사항
5. 사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 자원 조달방법
6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 부대되는 사항

제12조 (국가환경종합계획의 시행) ①환경부장관은 제12조제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 확정 또는 변경된 국가환경종합계획을 지체없이 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

②관계중앙행정기관의 장은 국가환경종합계획의 시행을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제13조 (환경보전중기종합계획의 수립) ① 환경부장관은 제12조제2항의 규정에 의하여 확정된 국가환경종합계획의 종합적·체계적 추진을 위하여 5년마다 환경보전중기종합계획(이하 “중기계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 중기계획을 수립한 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 확정한다. 확정된 중기계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

③ 환경부장관은 제2항의 규정에 의하여 확정 또는 변경된 중기계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 하며 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 이를 소관업무계획에 반영하여야 한다.

④ 환경부장관·관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 제2항의 규정에 의하여 확정 또는 변경된 중기계획의 연도별 시행계획을 수립·추진하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 연도별 시행계획의 추진실적을 매년 환경부장관에게 제출하여야 한다.

⑤ 중기계획의 수립·추진에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조 (시·도환경보전계획의 수립) ① 시·도지사는 국가환경종합계획 및 중기계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시·도의 환경보전계획(이하 “시·도환경계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 시·도환경계획을 수립한 경우에는 지체없이 이를 환경부장관에게 보고하여야 한다. 수립된 시·도환경계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

③환경부장관은 제23조의 규정에 의한 영향권별 환경관리를 위하여 필요한 경우에는 당해 시·도지사에게 시·도환경계획의 변경을 요청할 수 있다.

제15조 (시·군·구환경보전계획의 수립) ①시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 국가환경종합계획과 중기계획 및 시·도환경계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시·군·구의 환경보전계획(이하 “시·군·구환경계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 시·군·구환경계획을 수립하는 경우에는 관할 시·도지사를 거쳐 지방환경관서의 장과 협의한 후 환경부장관에게 보고하여야 한다. 수립된 시·군·구환경계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

③지방환경관서의 장 또는 시·도지사는 제23조의 규정에 의한 영향권별 환경관리를 위하여 필요한 경우에는 당해 시장·군수·구청장에게 시·군·구환경계획의 변경을 요청할 수 있다.

제16조 (보고) ①정부는 매년 주요 환경보전시책의 추진상황에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

②제1항의 보고서에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1. 환경오염·환경훼손의 현황
2. 국내·외 환경동향
3. 환경보전시책의 추진상황
4. 기타 환경보전에 관한 주요사항

③환경부장관은 제1항의 보고서 작성에 필요한 자료의 제출을 관계중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있으며, 관계중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제 2 절 환경정보의 조사 및 보급

제17조 (환경상태의 조사·평가 등) ①국가 및 지방자치단체는 다음 각호의 사항을 상시 조사·평가하여야 한다.

1. 자연환경 및 생활환경현황
2. 환경오염 및 환경훼손실태
3. 환경오염원 및 환경훼손요인
4. 환경의 질의 변화
5. 그 밖에 국가환경종합계획등의 수립·시행에 관하여 필요한 사항

②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 조사·평가를 적정하게 실시하기 위한 연구·감시·측정·시험 및 분석체제를 유지하여야 한다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 조사·평가 및 그 적정한 실시를 위한 연구·감시·측정·시험 및 분석체제에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조 (환경친화적계획기법등의 작성·보급) ①정부는 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 건전하고 지속가능하게 계획되어 수립·시행될 수 있게 하기 위하여 환경친화적인 계획기법 및 토지이용·개발기준(이하 “환경친화적계획기법등”이라 한다)을 작성·보급할 수 있다.

②환경부장관은 국토환경의 효율적인 보전과 환경친화적인 국토의 이용을 위하여 국토에 대한 환경적 가치를 평가하여 등급으로 표시한 환경성평가지도를 작성·보급할 수 있다.

③환경친화적계획기법등 및 환경성평가지도의 작성방법 및 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조 (환경정보의 보급 등) ①환경부장관은 모든 국민에게 환경보전에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이 환경에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.

②환경부장관은 제1항의 규정에 의한 환경보전에 관한 지식·정보의 원활한 생산·보급 등을 위하여 환경정보망을 구축·운영할 수 있다.

③환경부장관은 관계행정기관의 장에게 환경정보망 구축·운영에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는한 이에 따라야 한다.

④환경부장관은 제2항의 규정에 의한 환경정보망의 효율적인 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 전문기관에 환경현황조사를 의뢰하거나 환경정보망의 구축·운영을 위탁할 수 있다.

⑤제2항 및 제4항의 규정에 의한 환경정보망의 구축·운영·위탁 및 전문기관에 대한 환경현황조사 의뢰 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조 (환경보전에 관한 교육) 국가 및 지방자치단체는 환경보전에 관한 교육과 홍보 등을 통하여 국민의 환경보전에 대한 이해를 깊게 함과 아울러 국민 스스로 환경보전에 참여하고 일상생활에서 이를 실천할 수 있도록 필요한 시책을 수립·추진하여야 한다.

제 3 절 권역별 환경관리

제21조 (영향권별 환경관리) ①환경부장관은 환경오염의 상황을 파악하고 그 방지대책을 강구하기 위하여 대기오염의 영향권별지역 및 수질오염의 수계별지역 및 생태계권역 등에 대한 환경의 영향권별관리를 하여야 한다.

②지방자치단체의 장은 관할구역의 대기오염·수질오염 또는 생태계의 효과적인 관리를 위하여 지역의 실정에 따라 환경의 영향권별 관리를 할 수 있다.

제22조 (특별종합대책의 수립) ①환경부장관은 환경오염·환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역과 제20조제1항의 규정에 의한 환경기준을 자주 초과하는 지역을 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정·고시하고 당해 지역안의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 관할시·도지사에게 이를 시행하게 할 수 있다.

②환경부장관은 제1항의 규정에 의한 특별대책지역내의 환경개선을 위하여 필요한 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지역내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다.

제 4 절 환경기준

제23조 (환경기준의 설정) ①정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 환경기준은 대통령령으로 정한다.

③특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의 조례로 제1항의 규정에 의한 환경기준보다 확대·강화된 별도의 환경기준(이하 “지역환경기준”이라 한다)을 설정할 수 있다.

④특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 제3항의 규정에 의하여 지역환경기준이 설정되거나 변경된 때에는 이를 지체없이 환경부장관에게 보고하여야 한다.

제24조 (환경기준의 유지) ①국가 및 지방자치단체는 제20조의 규정에 의한 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 다음 사항을 고려하여야 한다.

1. 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거
2. 환경오염지역의 원상회복
3. 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방
4. 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분

제25조 (배출허용기준의 예고) 정부는 관계법령에 따라 환경오염에 관한 배출허용기준을 정하거나 변경하고자 할 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 예고하여야 한다.

제 4 장 환경보전자문위원회와 협회

제26조 (환경보전자문위원회) ①환경보전에 관한 자문에 응하기 위하여 환경부장관 소속하에 중앙환경보전자문위원회를 두고, 시·도지사 소속하에 시·도환경보전자문위원회를 두며, 시장·군수·구청장 소속하에 시·군·구환경보전자문위원회를 둘 수 있다.

②제1항에 따른 중앙환경보전자문위원회(이하 “중앙자문위원회”라 한다)는 위원장을 포함한 200명 이내의 위원으로 구성한다.

③중앙자문위원회의 위원장은 환경부장관과 민간위원 중에서 호선(互選)된 위원이 된다.

④위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 환경부장관이 위촉 또는 임명한다.

1. 환경보전 또는 국토·도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
2. 관계 중앙행정기관의 공무원

3. 시민단체(『비영리민간단체 지원법』 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자

⑤위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 공무원인 위원인 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑥그 밖의 중앙환경보전자문위원회의 구성·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 시·도환경보전자문위원회 및 시·군·구환경보전자문위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 시·도 및 시·군·구의 조례로 정한다.

제27조 (위원회의 기능) 중앙자문위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 법 제12조의 규정에 의한 국가환경종합계획 및 법 제14조의2의 규정에 의한 중기계획의 수립·변경에 관한 사항
2. 환경정책·자연보전·기후·대기·물환경·상하수도·자원순환·지구환경보전 등 환경관리 부문별 환경보전 기본계획이나 대책의 수립·변경에 관한 사항
3. 환경기준·오염물질배출허용기준 및 방류수수질기준 등에 관한 사항
4. 법 제22조의 규정에 의한 특별대책지역의 지정 및 특별종합대책의 수립에 관한 사항
5. 그 밖에 환경보전과 관련하여 위원장이 중앙자문위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항

제28조 (환경보전협회) ①환경보전에 관한 조사연구, 기술개발 및 교육·홍보등을 하기 위하여 환경보전협회(이하 “협회”라 한다)를 둔다.

②협회는 법인으로 한다.

- ③협회의 회원이 될 수 있는 자는 환경오염물질을 배출하는 시설의 설치허가를 받은 자 및 대통령령이 정하는 자로 한다.
- ④제1항의 규정에 의한 협회의 사업에 소요되는 경비는 회비·사업수입금등으로 충당하며, 국가는 소요 경비의 일부를 예산의 범위안에서 지원할 수 있다.
- ⑤환경부장관은 협회의 운영이 법령에 위반되거나 기타 정관에 위배된다고 인정하는 때에는 그 정관 또는 사업계획의 변경이나 임원의 개임을 명할 수 있다.
- ⑥협회에 관하여 이 법에 규정되지 아니한 사항은 「민법」중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제 5 장 기본적 시책

제 1 절 환경보전을 위한 시책

제29조 (환경보전시설의 설치·관리) 국가 및 지방자치단체는 환경오염의 저감을 위한 녹지대, 폐·하수 및 폐기물의 처리를 위한 시설, 소음·진동 및 악취의 방지를 위한 시설, 야생동·식물 및 생태계의 보호·복원을 위한 시설 등 환경보전을 위한 공공시설의 설치·관리를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제30조 (환경보전을 위한 규제) 정부는 환경보전을 위하여 대기오염·수질오염·토양오염 또는 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음, 진동, 악취의 발생, 폐기물의 처리, 일조의 침해 및 자연환경의 훼손에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다.

제31조 (경제적 유인수단) 정부는 자원의 효율적인 이용을 도모하고 환경오염의 원인을 야기한 자 스스로 오염물질의 배출을 줄이도록 유도하기 위하여 필요한 경제적 유인수단을 강구하여야 한다.

- 제32조 (자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)** ①국가 및 지방자치단체는 자원 및 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는데 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ②사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.
- ③사업자는 경제활동을 함에 있어 제1항의 규정에 의한 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력하여야 한다.

제 2 절 개발과 보전의 고려

- 제33조 (자연환경의 보전)** 국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 필요한 시책을 마련하여야 한다. [경우에 따라 삭제해도 무방함]

- 제34조 (국가시책 등의 환경친화성 제고)** ①국가 및 지방자치단체는 교통부문에서의 환경오염 또는 환경훼손을 최소화하기 위하여 환경친화적인 교통체계의 구축에 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ②국가 및 지방자치단체는 에너지의 이용에 따른 환경오염 또는 환경훼손을 최소화하기 위하여 에너지의 합리적·효율적 이용과 환경친화적인 에너지의 개발·보급에 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ③국가 및 지방자치단체는 농업·임업·어업부문에서의 환경오염 또는 환경훼손을 최소화하기 위하여 환경친화적인 농업·임업·어업의 진흥에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

제35조 (개발계획·사업의 환경적 고려) ①국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시·도환경계획 및 시·군·구환경계획(이하 “국가환경종합계획등”이라 한다)과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다.

②관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가등을 하는 경우에는 국가환경종합계획등을 고려하여야 한다.

제36조 (환경과 경제의 통합적 고려) ①정부는 환경과 경제를 통합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 이를 각종 정책의 수립시에 고려하여야 한다.

②정부는 환경용량의 범위안에서 산업간·지역간·사업간 협의에 의하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 지원하여야 한다.

제37조 (사전환경성검토와 환경영향평가) ①관계 행정기관의 장은 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토를 실시하여야 한다.

②국가는 환경에 영향을 미치는 개발사업을 시행함에 있어서 해당 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하기 위한 저감방안 등을 마련하기 위하여 환경영향평가를 실시하여야 한다.

제 3 절 환경과학기술의 이용

제38조 (환경과학기술의 진흥) 국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 실험·조사·연구·기술개발 및 전문인력의 양성등 환경과학기술의 진흥에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제39조 (과학기술의 위해성 평가 등) 정부는 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 그 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하여야 한다.

제 4 절 환경보건을 위한 시책

제40조 (환경성질환에 대한 대책) 국가 및 지방자치단체는 환경오염으로 인한 국민의 건강상의 피해를 규명하고 환경오염에 따른 질환에 대한 대책을 마련하여야 한다.

제41조 (유해화학물질의 관리) 정부는 화학물질에 의한 환경오염과 건강상의 위해를 예방하기 위하여 유해화학물질을 적정하게 관리하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

제 5 절 분쟁조정 및 피해구제

제42조 (분쟁조정) 국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 분쟁 기타 환경관련 분쟁이 발생한 경우에 그 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제43조 (피해구제) 국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해를 원활히 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제 6 장 재정상의 지원

제44조 (재정지원) ①국가는 지방자치단체의 환경보전사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 국고에서 지원할 수 있다.

- ②환경부장관은 지방자치단체의 환경관리능력을 향상시키고 환경친화적 지방행정을 활성화하기 위하여 환경관리시범 지방자치단체를 지정하고 이를 지원하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.
- ③국가 또는 지방자치단체는 환경보전에 관련되는 학술조사·연구 및 기술개발에 필요한 재정지원을 할 수 있다.

- 제45조 (환경관리의 지원)** ①국가 또는 지방자치단체는 사업자가 행하는 환경보전을 위한 시설의 설치·운영을 지원하기 위하여 필요한 세제상의 조치 기타 재정지원을 할 수 있다.
- ②국가 및 지방자치단체는 사업자가 스스로 환경관리를 위하여 노력하는 자발적 환경관리체제가 정착·확산될 수 있도록 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제 5 장 보 칙

- 제46조 (권한의 위임 및 위탁)** ①이 법에 의한 환경부장관의 권한은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 일부를 시·도지사 또는 지방환경관서의 장에게 위임할 수 있다.
- ②환경부장관은 이 법에 의한 업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 관계전문기관에 위탁할 수 있다.