

< 5주 : 환경보전 관련 법제도계획 >

1. 환경보전 정책의 현황

1.1. 환경보전 정책의 변천과정

- 우리나라의 환경정책의 변천은 크게 3단계로 구분할 수 있음
- 해방 이후 1970년대 말까지의 환경정책 태동기, 1980년대의 본격적인 환경정책의 형성기, 1990년대 이후 환경처의 발족과 지구환경문제의 대두가 초점이 되는 환경정책의 발전기로 구분할 수 있음

■ 환경정책 태동기(1970년대 말 이전)

- 해방이후 1950년대에는 공해를 유발할 만한 산업기반 자체도 거의 전무한 상황이었으므로 사실상 환경정책이 없었음. 우리나라의 환경정책은 제1차 경제개발 5개년 계획이 추진되고 있던 1963년에 최초의 환경법령인 공해방지법이 제정·공포되면서 시작되었다고 할 수 있음
- 공해방지법은 전문이 21조에 지나지 않는 피상적인 입법으로 위생법의 성격이 강했고, 주요내용은 지정된 공해방지 구역에 소재한 공장에 대해서 공해안전 기준을 준수하도록 하는 정도에 그쳐 환경규제를 위한 내용이 크게 미흡
- 공해를 다루는 전담기관이나 법 시행에 필요한 예산조치가 없었으며 이 법률을 시행하기 위한 시행령과 시행규칙 제정 등의 후속조치가 제대로 이루어지지 않아 공해방지법의 역할은 미미한 실정이었음
- 1960년대와 1970년대를 거치면서 섬유, 의류, 피혁 제조업 등과 함께 철강, 화학, 조선, 자동차 등의 중화학공업이 중심으로 한 경제개발이 본격적으로 이루어지면서 산업간·부문간·지역간·계층간 불균형이라는 형평성의 문제와 각종 환경오염 문제가 발생하였음
- 정부는 기존의 공해방지법을 폐지하고 1977년에 환경보전법을 제정. 환경보전법은 11장 70조로 구성되어 있으며 주요내용은 환경기준의 설정, 환경감시제도의 도입, 배출허용기준의 설정, 오염방지시설 설치의 의무화 등의 조항을 포함하였고 환경영향평가를 위한 협의근거를 마련

■ 환경정책 형성기(1980년대)

- 1980년대는 국민총생산 증가를 통한 양적 성장이 곧 생활의 질을 보장해 주지 못한다는 인식이 확산되면서 성장의 결과에 대한 분배의 형평성 문제와 경제 성장과정에서 파생되는 환경문제가 사회적 이슈로 대두
- 1980년에는 폐적한 환경에서 살아야 할 국민의 권리를 헌법에서 '환경권'에 관한 조항을 명시하였고, 환경청을 발족하였으며 배출부과금제도를 도입하는 등 환경행정 전담기구의 위상강화와 환경관련 법제를 포괄적으로 개편함으로써 환경정책의 내용과 형식 측면에서 많은 개선을 시도
- 1980년대 중반 이후는 종래의 산업오염과 더불어 자동차 배기가스, 도시하수, 도시폐기물, 녹지화 자연생태계의 파괴 등의 소비오염문제도 대두되었음

■ 환경정책 발전기(1990년대)

- 1990년대에 접어들면서 양질의 수자원 공급원의 제약, 도시대기질의 악화, 유해물질 사용의 증가, 폐기물 배출량의 증가, 도시녹지 공간의 파괴와 감소, 나아가 지구환경문제의 대두 등으로 인해 환경문제는 국민의 쾌적한 삶의 질 추구에 큰 위협이 되기 시작
- 이 결과 환경문제는 단순한 공해의 차원을 넘어 국민전체의 삶의 질과 안녕을 좌우하는 중요한 문제이고, 다가오는 21세기에는 환경문제가 국가통치의 중요 과제가 될 것이라는 인식이 대두
- 환경청이 환경처를 거쳐 환경부로 승격되었으며 기존의 환경보전법을 발전적으로 해체하여 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경오염피해분쟁조정법 등 6개 법으로 분법화
- 지방자치제 실시에 따른 개발욕구의 분출과 지역환경파괴문제, 지방자치단체의 지역환경관리와 중앙정부의 광역적 환경관리간의 상호협조와 조정문제 등 다양한 측면의 문제가 제기되었으며 환경정책은 이러한 변화에 따라 능동적이고 적극적으로 변화할 것을 요구받게 되었음
- 또한 민주화의 확대로 국민의 정책형성과 집행과정에 대한 참여 요구가 커지고, 민간환경단체의 활동이 다양하게 전개되면서 국민들의 환경의식도 높아지고 이에 적합한 전향적 환경정책이 요구되고 있음
- 이러한 상황 속에서 새로운 환경이념으로 등장한 지속가능한 개발이라는 이세현세대 뿐만 아니라 미래 세대의 번영과 삶의 질을 보장할 수 있는 지속가능한 국가정책의 수립으로 이어지고 있음

■ 지속가능발전 모색기(2000년대)

- 2000년 들어 정부는 6월 5일 환경의 날을 기하여 ‘새 천년 국가환경비전’을 선언하고 대통령 직속기구로 정부, 산업계, 시민단체 등이 참여하는 지속가능발전위원회(PCSD)를 설치
- 기후변화가스 감축을 위해 2000년 2월에는 기후변화협약 대응 종합대책 세부추진계획을 수립하여 시행
- 1999년 한강법의 제정 그리고 2002년 1월 낙동강, 금강, 영산강·섬진강 수계의 3개 특별법이 제정되어 수질보전을 위한 유역관리체계를 구축
- 2002년 환경정책기본법이 개정되면서 기존의 환경보전장기종합계획의 명칭을 “국가환경종합계획”으로 바꾸고 환경종합계획의 체계를 재정립
 - 환경부는 2차 환경보전장기종합계획(1996~2005)을 대체할 국가환경종합계획(2006~2015)을 2005년 수립·확정함

<표 3> 환경정책의 발달과정

시대구분	환경행정	환경법	비고
환경정책 태동기 (1950년대-1970년대)	· 환경행정은 보건 관련조직으로 출발	· 공해방지법(1963) · 환경보전법 제정(1977)	· 국지적 환경문제 : 울산, 온산 오염피해
환경정책 형성기 (1980년대)	· 환경청발족(1980) · 4대강 유역환경조사 · 6개 지방환경청설치(1986) · 환경보전장기종합계획	· 환경오염방지사업법제정(1983) · 폐기물관리법 제정(1986)	· 환경권 인정
환경정책 발전기 (1990 이후)	· 환경처로 승격(1990) · 지방정부의 환경정책 역량강화 · 환경부로 개편(1995)	· 환경정책기본법 제정(1991) · 환경보전법을 6개법으로 분법, 복수법체제로 전환 · 자연환경보전법 제정(1991) · 환경영향평가법 제정(1993)	· 지구환경문제 대두 · 낙동강 페놀오염사고 발생 · 리우 지구정상회담 개최(1992)
지속가능발전 모색기 (2000 이후)	· 국가지속가능발전위원회 설립(2000) · 사전환경성검토제도 · 유역별 수계관리위원회 · 새천년 국가환경비전과 추진전략(2000) · 국가지속가능발전전략 기본구상(2003) · 국가환경종합계획(2005)	· 환경정책기본법 개정(2002) · 한강 등 4대강 특별법	· 수질개선효과와 저조·대도시(특히 수도권)의 오존오염 심화 · 국토난개발과 생태계 훼손 심화 · 황사의 심화, 기후변화협약 및 생물종다양성 등 지구환경문제

2. 환경 관련 법·제도의 현황

2.1. 환경법의 현황

- 환경부는 2005년도에 ‘문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법’을 국회에 제출하여 2006.3월 제정·공포됨에 따라 2006년 5월 현재 직접 관장하는 환경법은 총 40개 법률에 이르게 되었음
- 환경법 중에서 자연환경관리와 관련된 법으로는 자연환경보전법, 환경영향평가법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법, 자연공원법, 토양환경보전법, 습지보전법, 조수보호및수렵에관한법률이 있음
- 이 중에서 국토환경을 보전하고 개발에 따른 환경훼손과 생태계 단절 등과 관

련된 내용을 다루는 법은 모든 환경법의 기본이 되는 환경정책기본법을 포함 해서 자연환경보전법, 환경영향평가법 정도라고 할 수 있음

<표 4> 환경법 현황

1960(6)	1970 ~ 1980(9)	1990 ~ 2006.5 현재(40)
· 공해방지법(63.11.5)	· 환경보전법(77.12.31)	· 환경정책기본법 (05.5.31) · 대기환경보전법 (05.12.29) · 수질환경보전법 (05.3.31) · 환경수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 (05.12.29) · 내륙간수계물관리및주민지원등에관한법률 (02.1.14) · 영산강·신진강수계물관리및주민지원등에관한법률 (02.1.14) · 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 (02.1.14) · 수도권대기환경개선에관한특별법 (03.12.31) · 악취방지법 (04.2.9) · 다중이용시설등의 실내 공기 질 관리법 (05.5.31) · 소음·진동규제법 (04.12.31) · 환경영향평가법 (06.3.24) · 환경법령의 일체화에관한특별조치법 (99.12.31) · 자연환경보전법 (04.12.31) · 문화유산과 자연환경자산에관한 국민신탁법 (06.3.24) · 자연환경보전법 (05.3.31) · 수도권에서 지역생태계보전에관한특별법 (03.12.30) · 습지보전법 (05.3.31) · 야생동물·식물보호법 (05.3.31) · 환경개선비용담보법 (99.2.8) · 환경·교통·자해등에관한영향평가법 (03.12.30) · 환경영향평가법 (04.12.31) · 배후대기보호에관한법률 (05.5.31) · 환경관리공단법 (03.5.29) · 환경개선특별회계법 (96.12.30) · 환경기술개발및지원에관한법률 (05.12.30) · 친환경기술개발및지원에관한법률 (04.12.31) · 유해화학물질관리법 (04.12.31) · 폐기물관리법 (03.12.30) · 우수·분뇨및축산폐수의 처리에관한법률 (02.12.26) · 자원의 절약과 재활용촉진에관한법률 (05.12.29) · 폐기물의 국가간이동및처리에관한법률 (01.1.6) · 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 (04.2.9) · 수도권대기질개선(공사의 실행 및 운영 등)에관한법률 (05.12.29) · 건물에너지효율성향상촉진에관한법률 (05.12.29) · 한국환경자연공사법 (03.12.30)
· 조수보호및수렵에관한법률 (67.3.30)	· 자연공원법(80.1.4)	· 하수도법 (05.3.31) · 수도법 (05.12.29) · 하수처리법 (05.12.29) · 하수처리시설설치촉진에관한법률 (04.3.22)
· 독물및국물예관한법률(63.12.31)	· 환경오염방지사업법 (83.5.21)	
· 오물청소법(61.12.30)	· 폐기물관리법(86.12.31)	
· 하수도법(66.8.3)	· 합성수지폐기물처리사업법 (79.12.28)	
· 수도법(61.12.31)		

주: ()는 법률의 제정일 또는 최종개정일
자료: 환경백서(2006)

■ 환경정책기본법

- 환경정책기본법은 1990년 8월 1일 제정되어 1991년 2월부터 시행되었으며 환경권에 관한 헌법이념에 근거하여 환경보전에 관한 국민의 권리·의무 및 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이념과 방향을 정하며 분야별 개별 법에 공통된 사항을 규정하고 있음
- 환경정책기본법은 환경 관련법의 기본이 되는 법으로서 국가환경보전정책의 기본이념과 방향을 제시함. 법적 성격이 규제법이나 집행법이 아닌 정책법으로서 환경관련 개별 대책법들의 헌법으로서의 지위를 지님
- 2002년 환경정책법의 개정으로 국가환경종합계획 수립의 근거를 제시하게 됨

■ 자연환경보전법

- 1980년대 들어서면서 산업화·도시화의 급진전, 자동차 보급확대, 골프장·스키장 등 관광레저 산업을 위한 대형위락시설의 설치, 공항이나 도로건설사업 등 대규모 개발사업의 무분별한 시행 등으로 인하여 자연환경 및 생태계의 파괴가 가속화됨에 따라 이에 따른 대책으로 1991년에 자연환경보전법을 제정
- 자연환경보전법의 목적은 첫째 인위적 훼손으로부터 자연환경의 보호, 둘째 생태계보전 및 생물종의 멸종방지, 셋째 자연환경 보전을 통한 쾌적한 환경창출로 요약할 수 있음

3. 환경관련 법·제도·계획의 문제점

3.1 환경법의 문제점

■ 환경정책기본법의 기능 및 위상 약화

- 환경정책기본법은 헌법상의 환경권과 환경보전의무를 구현하고 각종의 개별 대책법에 기본지침을 제공하는 기본법 역할을 담당하기 위해 제정되었음. 하지만 자연환경보전법과 환경영향평가법 등 개별법 들이 제정되면서 환경정책 기본법에 있던 원칙규정까지 삭제됨으로써 환경정책기본법의 적용범위가 축소되었고 그 결과 기본법으로서의 기능이 약화되었음
- 환경정책기본법에서는 국토계획에 대한 환경계획의 위상을 설정하지 않고 있어 두 계획의 연계를 어렵게 하고 있음

■ 계획보다는 제도를 통한 국토환경 관리

- 환경정책기본법에서는 환경계획의 내용을 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획으로 정하고 있음. 이로 인해 환경계획을 통해서 국토계획과 각종 개발사업의 수립 및 이의 추진에 따른 환경훼손 문제에 대해서는 효과적인 대응을 하지 못하고 있음
- 국토계획 및 각종 개발사업의 수립·추진에 따른 환경훼손 문제를 저감하기 위해서 환경계획보다는 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도를 활용하고 있음
- 하지만 개별적인 사업 및 계획에 대한 환경성 검토·평가를 통해서 전 국토에 대한 종합적인 국토환경관리에 한계를 가질 수밖에 없음. 즉, 개별 사업 및 계획에 대한 환경성 검토·평가를 통해서 국토환경 관리정책의 방향성, 기초 등을 구현하기 어려움

■ 야생동식물 및 보전지역 관리 중심의 자연환경보전법

- 자연환경보전법은 국토 전체의 자연환경을 보전해야 함에도 불구하고 자연생태계보전지역을 통해 생태계와 야생동식물을 보전·보호하는데 관심을 한정하고 있음
- 자연환경보전법에 의해 전국자연환경보전계획을 수립하면서 기존의 국토계획 체계와의 관계를 정립하지 못함으로써 두 계획의 연계성을 확보하지 못함
- 이로 인해 자연환경보전정책의 방향이 국토이용정책 방향과 일치하지 않을 가능성이 있어 법적 구속력이 있는 자연환경보전정책 추진이 어려움

3.2 환경계획의 문제점

(1) 기존 환경계획의 문제점

■ 대책과 사업중심의 계획내용

- 환경보전장기종합계획과 시도환경보전계획의 주요 내용은 대기·수질·폐기물 등 매체별 오염방지를 위한 대책과 사업으로 이루어져 있음. 이로 인해 현재의 환경계획에서는 국토계획 및 각종 개발계획에 따른 자연환경 훼손을 저감하기 위한 내용을 다루지 못함

- 환경보전장기종합계획에서는 오염 매체별 환경기준을 설정하고 이를 달성하기 위한 대책들이 계획의 주요 내용을 이루고 있어 계획 내용이 공간화 되지 못함
- 시도환경보전계획은 해당 도시에 대한 장래 환경정책의 방향을 제시하고 목표 환경기준을 달성하기 위한 시책 중심으로 구성되어 있어 계획내용이 공간화 되지 못함

■ 국토계획과의 연계 수단 미흡

- 환경계획과 국토계획은 공통적으로 지속가능한 국토관리라는 기본이념을 지향하고 있어 두 계획의 상호 연계 가능성은 높으나 실제로 두 계획을 연결시켜 줄 수 있는 연결고리가 없는 실정임
- 현재 수립중인 전국자연환경보전계획에서는 실천목표로 친환경적 국토관리를 설정하고 이를 위해 전 국토 생태네트워크 구축, 도시·농촌의 쾌적한 생활환경 조성, 환경과 개발의 통합관리체계 구축 등을 제시하고 있음. 하지만 이러한 내용을 국토환경 관리에 있어 주요 역할을 담당하는 기존의 공간계획 체계와 연결시킬 수 있는 수단은 확보하지 못함.
- 서울시 환경보전계획에서는 환경친화적 도시관리체계 구축, 도시개발계획과 환경보전계획의 통합적 관리 등을 강조하면서 환경행정과 도시계획의 연계추진을 제시하고 있지만 이를 실현시킬 수 있는 구체적인 수단과 방법은 제시하지 못함

■ 한정된 지역을 대상으로 한 환경계획

- 환경계획에서는 대기·수질·폐기물 등 오염매체별 환경관리 뿐만 아니라 자연환경의 보전에 관한 사항도 함께 다루고 있음. 하지만 현재의 환경계획에서 다루어지는 자연환경 보전의 대상은 환경적 가치가 있는 지역으로 한정되어 있음
- 자연환경 보전과 관련된 환경계획의 주요내용은 특정 야생동식물과 생물다양성 보호를 위한 생태계보전지역의 관리를 위한 사업들로 구성되어 있음. 따라서 환경계획은 국토 전체의 자연환경을 보호하기보다는 국토 공간상 우수한 자연환경지역을 보전하는데 한정되어 있음
- 전국자연환경보전계획에서는 도시지역에 대해서 쾌적한 생활환경 조성을 언급하고 있지만 각종 개발로 훼손된 도시지역에서의 환경복원 및 창출에 관한 내

용을 구체적으로 다루지 못하고 있음

(2) 개정 법에 의해 수립될 환경계획의 문제점

- 개정된 환경정책기본법에서는 지역수준에서도 환경오염 및 환경훼손을 사전에 방지하고 개발과 보전을 조화할 수 있도록 시·군·구 단위의 환경보전계획의 수립을 의무화하였음. 또한 개발계획을 수립하거나 개발사업을 시행함에 있어서 국가환경종합계획을 포함한 일련의 환경계획을 고려해야 함을 명시함으로써 환경계획과 개발계획의 연계를 제시하였음
- 이러한 규정을 바탕으로 환경계획과 개발계획이 연계되기 위해서는 환경계획 내에서 개발계획 수립과정에 반영해야 할 내용을 제시해 줘야 함. 하지만 개정된 법에서는 개발계획 수립시 환경계획을 고려해야 한다는 규정만 있을 뿐 개발계획에서 고려해야 할 환경계획의 내용은 제시하지 않고 있음
- 개정된 환경정책기본법에서는 개발계획 수립시 환경계획을 고려할 것을 규정함으로써 환경계획의 우선성을 강조하고 있지만 국토계획법에서는 동 법에 의해 수립되는 도시계획이 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다고 규정하고 있어 두 계획의 우선성이 상충할 것으로 예상됨