

地域環境基準의 設定과 維持方案에 관한 研究

A Study on the Establishment and Maintenance of Environmental Standards on Local Level

韓 豹 桓

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 지역환경기준의 의의
- III. 지역환경기준의 설정과 저해요인
- IV. 지역환경기준의 유지·확보수단
- V. 결 론

I. 서 론

최근 환경문제에 대한 국민적 관심이 고조되면서 국가적 차원에서의 각종 환경보전시책이 다각적으로 강구되어 추진되고 있다. 이는 헌법상 규정된 「모든 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서의 생활」을 기본적 권리 혹은 욕구라고 간주, 이를 최대한 보장해 주려는 정부의 의지를 다분히 반영하고 있다. 우리나라의 환경보전행정은 종래의 환경오염방지를 위한 규제행정에서 1987년 환경정책기본법 제정을 계기로 새로운 환경창출을 위한 선도행정으로의 대전환을 하게 되었다.¹⁾ 그런데 아직도 환

경문제해결의 계획성, 종합성, 광역성, 과학성, 통일성 등의 요구때문에 환경보전관련 정책의 수립이나 결정권한이 중앙에 집중되어 있다. 지방자치단체는 환경보전시책의 일선 집행기관으로 중앙의 통제와 감독을 계속 받기 때문에 환경행정의 자율적 권한과 기능이 매우 취약하여 독자적인 환경보전계획의 수립이나 집행을 보장받을 수가 없다. 다시말해서 지역환경은 전국환경의 한 부분으로 그 구성요소나 내부적 작동(dynamics)에서 전혀 양자간 차이가 없다는 전제하에, 환경보전을 위한 각종 시책의 추진에 있어 지역의 특수성을 도외시한 전국적으로 획일화된 적용으로 일관되었다. 특히 환경행정의 목표이자 핵심이 되는 환경기준의 설정과 유지 분야에 있어서도 예외적인 경우를 제외하고는 지역의 여건과 특수성에 적합한 기준의 설정 및 이의 유지를 위한 노력은 전혀 엿볼 수 없었고 환경보전과 개발의 조화를 지역적 차원에서 이룰수 있는 제도적 근거도 마련하질 못했다.

지방자치의 본격적인 실시로 지역환경오염 문제에 대한 주민의 관심이 고조되고 이를 해결하기 위한 지방자치단체의 독자적인 환경보전계획의 수립과 일관성있는 시책의 추진이 요구된다. 특히 쾌적하고 건강한 환경의 보전

1) 노응희, 지방자치와 환경행정, 지방행정연구, 1989(제4권 1호), pp. 89~107

을 위한 환경행정상의 기준으로 지역의 특성과 실정을 감안한 지역환경기준의 설정과 유지방안의 강구는 절실하다. 이런 관점에서 본 연구는 지역환경기준의 설정에 대한 기초적 연구의 일환으로 그 필요성과 이론적 배경, 설정내용을 중심으로 지역환경기준에 대한 개황을 서술해본다. 그리고 앞으로 지방자치단체가 환경보전과 개발을 적절히 조화시킬 수 있는 지역환경기준설정의 가능성 타진과 문제점 분석을 시도해 보고 설정된 지역환경기준의 적정유지방안을 체계적으로 정리해 보고자 한다.

II. 지역환경기준의 의의

1. 지역환경기준의 개념

일반적으로 환경기준이란 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위하여 유지·확보될 것이 요구되는 환경상의 조건을 의미한다.²⁾ 지역환경기준이란 바로 이러한 환경행정상의 목표를 지역적 차원에서 달성하기 위한 환경상의 요구조건이라 할 수 있다. 지역환경기준은 지역환경보전을 위한 추상적이고 선언적인 목표(goals)서술의 형태를 취하기도 하며 때로는 이러한 목표를 개개의 환경분야별로 기술적으로 구체화시킨 질적기준(quality standards)으로 명시화될 수도 있다. 또한 개개의 분야별로 제시된 질적기준을 실제 오염물질 배출업체에 적용시킨 최대한의 배출허용기준(emission or effluent standards)의 형

태를 띌 수도 있다.³⁾ 어쨌든 지역환경기준은 종래에 오염방지를 위해 일반적으로 사용되어 온 배출기준을 통한 소극적 오염규제에서 탈피하여 지역주민의 건강보호와 쾌적한 환경보전을 위한 지역환경행정의 목표인 동시에 한계로서의 의미를 가진다.

2. 지역환경기준과 지역경제발전

지역환경기준의 확보 및 유지는 종국적으로 환경오염물의 배출량을 억제함으로써만이 가능하다. 그런데 적절한 지역환경기준의 달성을 위한 환경오염물 배출량의 억제는 이에 따른 사회적 희생을 수반하기 마련이다. 무엇보다도 환경오염물 배출량억제를 위한 가장 효과적인 방법은 오염물을 배출하는 업체의 생산량을 감축하는 것인데, 이 경우 소비자의 수요를 충족시키지 못하는 사회적 손실의 총액은 바로 생산량 감축으로 인한 지역경제발전의 부의 영향과 같다고 볼 수 있다. 이런 관계를 그래프분석을 통해 쉽게 알아볼 수 있다. [그림 II-1]은 특정지역에 부존하고 있는 한정된 자원을 활용하여 최대한 얻을 수 있는 재화 및 서비스의 생산량과 환경질의 조합을 나타낸다. 일반적으로 일정지역의 재화 및 서비스의 총생산량의 증가와 이에 수반된 환경오염물의 배출증가로 인한 환경의 질저하와는 정의 관계에 있으므로, 현재 기술수준으로 특정 지역내의 기업체들이 생산요소를 가장 효율적으로 활용했을 때 생산할 수 있는 최적생산가능성곡선은 OA 로 표시할 수 있

2) 허경, 환경기준의 비교법적 고찰, 환경법연구, 1981 (제3권), p.87.

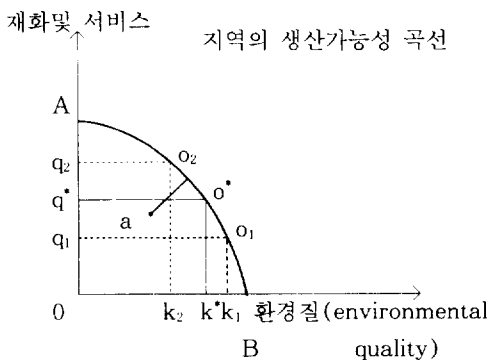
3) J. Clarence Daries III, The Politics of Pollution, Pegasus: NY, 1970, pp. 153~155.

다.⁴⁾ k^* 은 현재 전국적인 환경기준을 당해지역에 그대로 적용했을 때 보장되는 환경의 질이고 이를 유지·확보하기 위한 각종 규제수단이 효과적으로 집행됐을 때 지역의 재화 및 서비스의 총생산을 q^* 라 한다. 만약 지역의 특수한 여건으로 인하여 지역환경기준을 전국적인 환경기준보다 강화하여 k_1 수준의 환경질을 확보하려고 한다면 이는 분명히 공해업체의 생산량감축에 의한 환경오염물 배출량의 억제를 통해서 가능하다. 공해업체의 생산량억제는 필연적으로 그래프에서 $q_1o_1q^*o^*$ 만큼의 이 지역에서 생산되는 재화 및 서비스 수요를 충족시키지 못함으로 지역경제적 손실을 $q_1o_1q^*o^*$ 에다 각 재화 및 서비스의 가격을 곱한 크기가 될 것이다. 한편 지역의 기업유치를 촉진시켜 지역경제를 활성화시키기 위한 일환으로 업체들의 환경오염물의 배출허용기준 즉, 지

역환경기준을 전국적 기준보다 완화하여 k_2 수준의 환경질을 유지하려고 할 때 지역의 입장에서는 $q_2o_2q^*o^*$ 만큼의 추가생산이 가능하여 결국 $q_2o_2q^*o^* \times p$ (재화 및 서비스 간격) 크기의 경제적 이익을 수반하게 된다.

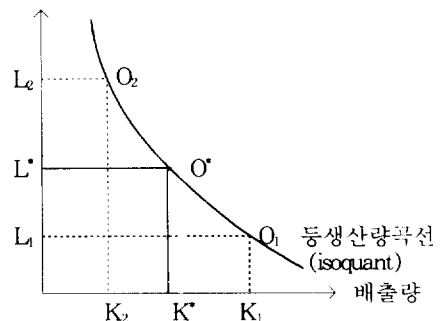
적정한 지역환경기준을 달성하기 위한 환경오염물의 배출량감축은 생산량의 감소뿐만 아니라 생산방법의 변경을 통해서도 가능하다. 특정 생산방법이 환경오염물을 과도하게 배출한다면 오염물의 회수 및 재처리, 오염물유발 원료의 절감, 오염물의 재처리, 기타 기술혁신 등의 방법을 이용한 기존의 생산기술이나 체제를 바꿈으로써 오염물 배출량을 감소시킬 수 있다. [그림 II-2]는 기타 생산요소의 투입량과 오염물 배출량의 조합관계를 나타내는 등생산량(isoquant)곡선으로 전국적 환경기준을 지역적 차원에 그대로 적용했을 때 당해지역 내 공해업체들이 L^* 의 생산방법을 사용하여 K^* 수준까지 오염물질의 배출이 허용되면서

[그림 II-1] 지역생산과 환경질의 결정



[그림 II-2] 생산방법의 변경에 의한 배출량 억제

기타생산요소
(노동, 생산등)



4) 물론 기업의 생산으로 인한 타부문에 미치는 외부효과나 각 부문들사이에 환경오염에 관한 정보·기술의 교류가 없는 상황에서는 자원이 효율적으로 사용될 수 없으므로(그래프상 a점) 지역의 총생산과 환경의 질은 그렇지 않은 상황, 즉 그래프에서 O^* 보다 훨씬 열위에 있을 것이다.

O'만큼의 지역총생산이 보장된다고 하자. 만약 이 지역의 생산량의 감축없이 지역환경기준을 강화하려면 즉, 오염물질의 배출량을 K_2 수준까지 억제하려면 생산방법을 L^* 에서 L_2 로 변경하는 대안을 선택할 수 있다. 생산방법을 L^* 에서 L_2 로 전환하는데 따른 기업체의 총추가부담은 $L^* L_2$ 에 관련생산요소의 가격을 곱한 만큼이 된다. 지역환경기준을 전국적 환경기준보다 완화하여 오염물질 배출을 K_1 수준까지 허용하는 경우는 기업의 입장에서는 기존의 생산방법을 L^* 에서 L_1 으로 전환하여 $L^*L_1 \times P$ (생산요소가격)만큼의 생산비를 감소 시킴과 동시에 환경오염 집약적인 생산방식을 계속 이용하려고 할 것이다. 이런 경우 당해지역 제품의 가격경쟁력은 향상되어 추가수요의 발생에 따른 지역생산의 증대를 유발할 수 있다.

이상에서 본 바와 같이 지역환경기준의 완화 또는 강화는 오염물질 배출허용량과 이에 따른 환경질수준의 변화를 유발하는 생산량 증감 혹은 생산방법의 전환과 긴밀한 관계가 있고 이들 또한 지역경제성장에 지대한 영향을 미친다는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 따라서 지역환경기준의 설정은 지역의 성장목표, 환경적 측면에서의 특수성 등을 감안하여 적정수준에서 결정되어야 하며 이는 또한 성장과 보전의 조화를 유지할 수 있는 조절기능을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데, 각 나라에서 설정되는 지역환경기준은 경제적 측면에서의 세심한 배려에 의한 합목적적 결정이라기 보다는 정치적 협상이나 기타 외부적 영향에 의해서 좌우되는 경우도 허다하다. 예를 들면 미국의 1965년 각 주별 수질 보전환경기준이 연방정부, 주정부, 산업체, 기타 산업

체지원단체간의 협상, 담합, 협력의 과정을 통해 설정되고 있음이 잘 지적되어 일부 학자들간에 이런 현상을 '오염의 정치학(Politics of Pollution)'이라고 까지 지칭하게 된 결정적인 계기가 되었다.⁵⁾ 이러한 사실은 지역환경기준이 기업경영 나아가 지역총생산량 혹은 지역 성장에 미치는 지대한 영향을 간접적으로 반영하고 있을 뿐아니라 지역환경기준설정을 둘러싼 각 기관, 정부, 산업체등간의 논의와 이해가 첨예하게 대립하고 있다는 점을 시사하고 있다.

Ⅲ. 지역환경기준의 설정과 저해요인

1. 지역환경기준설정의 필요성

환경정책기본법 제10조 ①항은 환경기준의 설정에 관한 규정으로 「정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다」고 명시되어 있다. 여기서 환경기준이란 크게 두 가지의 기준을 포함한다고 할 수 있다. 즉, 하나는 「국민의 건강보호」를 위한 허용기준으로 이는 사람의 건강의 안전에 위협을 주지않는 최저한도의 환경을 목표로 하는 기준이며, 다른 하나는 「쾌적한 환경조성」을 위한 쾌적기준으로 인간이 쾌적한 생활을 향유할 수 있는 환경의 유지를 그 목표로 하는 기준이다.⁶⁾

5) J. Clarence Davies III, op.cit., pp 169-175

6) 구연창, 환경기준의 유지및 확보, 경회법학, 1979(제 16권 1호), pp. 41~42

위의 두가지 기준을 포함하는 환경기준은 모든 인간의 생활양식과 거주지역의 상이여하를 불문하고 전혀 유해한 영향을 받지아니하는 청정한 환경속에서 일상생활을 영위할 수 있도록 설정되어져야 하는 것이 가장 이상적이거나 현실적으로 그렇지 못하다. 각 나라마다 국가의 목표(예를들면, 경제발전), 국민의 환경보전의식, 소득 및 교육수준, 환경보전 관련지식 및 기술의 발달정도 등 주요인이 종합적으로 검토되어져 결정된다고 볼 수 있다. 특히, 동일한 국가통치권력의 관할영역에 속하는 여러지역의 경우도 각지역이 추구하는 목표가 다르고 주민들의 환경문제에 대한 인식, 오염상황, 자연·지리적 여건 등이 상이하기 때문에 전국적으로 획일화된 환경기준의 단순한 지역적 차원에서의 적용은 오히려 지역환경보전 문제를 둘러싼 중앙과 지방정부간의 갈등유발은 물론 보전시책의 추진에 있어 그 효과성을 저해하기 쉽다. 따라서 지역의 특수성을 적절히 반영, 지역주민의 건강보호와 쾌적한 환경의 조성을 위해 반드시 유지되어야할 지역환경기준의 설정은 당연한 것이라 할 수 있다. 이러한 취지를 감안하여 우리나라도 환경정책기본법 제10조 ③항에서 시·도지사가 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경처장관의 승인을 얻어 지방자치단체조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있도록 하고 있다.

2. 지역환경기준의 설정주체

지역환경기준은 환경정책기본법 제10조 ③항에 의하여 서울특별시, 직할시 또는 도지사가 설정할 수 있다. 다만 지역환경의 특수

성을 고려하여 필요하다고 인정하는때에 한하며 당해 자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다. 이경우 시·도지사가 설정한 지역환경기준이 전국적 환경기준에 비해 적정한지의 여부를 판단키위해 환경처장관의 승인을 얻어야 한다고 규정되어 있다. 그러하지 아니하면 시·도지사가 주민 및 산업체의 압력, 주관적 판단, 기타 정치·경제적 사유로 인하여 지역환경기준을 임의로 설정·운용하는 사례가 빈번히 발생하여 오히려 전국적 환경기준의 적정유지를 위협할 소지가 크기 때문이다.

3. 지역환경기준설정의 범위 및 내용

시·도지사가 지역의 특수성을 고려하여 지역주민의 건강보호와 쾌적한 환경조성을 위해 유지되어야할 지역환경기준을 조례로 설정하는 경우 그 범위와 내용은 매우 중요하다. 현행 환경정책기본법은 일반적 혹은 전국적 환경기준과 지역환경기준의 두가지 종류를 인정하면서 그 개별화를 도모하고 있지만 지역환경기준의 설정의 범위 및 내용에 관한 세부 지침을 구체적으로 명시하지 않고 조례에 일반적으로 위임하고 있어 조례제정시 혼란을 초래할 여지가 많다.

전국적 환경기준은 그 구체적 범위와 기준치가 대통령령으로 정하도록 되어있는데 그 주요 내용을 간략히 정리해 보면 아래 <표 III-1>과 같다. 전국적 환경기준은 그 설정대상 범위를 대기, 수질, 소음의 세가지 분야로 한정하여 각 분야별 설정 대상지역, 설정항목, 등급별 기준이 각각 다르게 되어 있다. 각 분야별 환경기준은 「사람의 건강보호」와

<표 III-1> 환경부문별 전국적 환경기준의 주요내용

구분	대상 지역	기준 설정 항목	등급	비 고
대기	전지역	SO ₂ , CO, NO _x , TSP, O ₃ , HC, Pb	전지역 해당	
소음	일반지역 (주거, 상업, 공업)	Leg dB(A)	4등급	항공기소음, 철도소 음, 건설작업소음에 는 적용되지 않음
	도로 변지역 (2차선이상의 도로변)	"	3등급	
수질	하천, 호소	생활환경기준:PH, COD, BOD, SS, DO, MPN, FP, T-N) 건강보호기준:Cd, As, CM, Hg, Pb, PCB, Cr ⁶⁺ , ABS, 유기인	5등급 전지역	
	해역	생활환경기준:PH, COD, DO, SS, MPN, 노말핵산 추 출물질, T-P, T-N 건강보호기준:Cr ⁶⁺ , AS. Cd, Pb, Zn, Cu, CN, HG PCB	3등급	
	지하수	수도법 제4조에 의한 음용수의 수질 기준등에 관한 규칙제2조 및 별표1		

「쾌적한 환경조성」의 양기준을 명백히 구분하여 기준을 설정하는 것이 가장 바람직하나 환경과학 기초지식의 부족, 분석기법의 미개발, 분야의 특성등의 문제로 양기준을 동시에 충족시킬 수 있는 경우는 혼합기준을 설정할 수도 있다.

지역환경기준 역시 이러한 두가지의 기준을 당연히 준수하여야 하지만 지역의 특수성 및 사정을 감안하여 약간의 차이를 두고 설정할 수도 있다. 이때에 「사람의 건강보호」와 관련된 허용기준은 어느 지역에서나 동일해야 할 것이다. 왜냐하면 사람의 건강보호는 그 자체가 절대적이기 때문에 지역환경기준은 사람의 건강에 해를 주지않을 환경상의 조건에 관한 엄격한 기준이 되어야 한다. 예를들면, 수질환경기준상 Cd, As, Pb, Hg 등에 관한 기준은

지역적 차등없이 그대로 적용되어야 한다. 건강보호기준의 확보때문에 설혹 지역경제개발이 저해된다 할지라도 경제개발과의 조화를 고려해서는 않된다. 이에 반하여 「쾌적기준」의 설정에는 지역의 특수성 특히 경제발전과의 조화를 생각할 여지가 있기때문에 지역환경의 심각하고 현저한 악영향을 초래하지 않는 범위내에서 완화하던지 그 적용을 차등화할 수 있다. 예를들어 대기환경분야의 기준에서 아황산가스(SO₂)와 부유분진(TSP)의 경우 그 기준을 「사람의 건강보호」원칙을 제1차적인 환경기준으로 설정하고 지역의 특수성때문에 필요하다면 제2차적 환경기준은 제1차적 기준을 완화시켜 차등화 할 수도 있다.⁷⁾ 수질환경분야의 지역환경기준도 <표 III-1>에 나타난 전국적 쾌적환경기준을 지역환경

에 적용할때 그 지역 혹은 수역의 특성에 따라 강화 또는 완화할 수 있다. 특히 수자원보호를 위한 특별대책지역의 경우 관할지방자치단체의 조례에 보다 더 엄격한 쾌적환경기준을 내용으로하는 지역수질환경기준을 설정할 수 있다. 여기서 한가지 덧붙인다면 지역환경기준을 조례로 정할경우 당해지역의 환경보전을 위해 전국적 환경기준에서 누락된 항목이나 기준을 환경보전 관련법률에 의해 위임받지 않더라도 자율적으로 제정하여 환경오염문제에 적극적으로 대처할 수 있도록 그 구체적 시행을 보장받을 수 있을 것이다. 자연관광자원이 광범위하게 분포되어 있어 지역의 경우 무분별한 관광개발로 인한 자연훼손과 생태계의 파괴를 최소화하기 위해 당해 자치단체의 조례로 환경정책기본법상의 환경기준에 포함되어 있지않은 지역자연환경기준을 설정하여 그 구체적 시행을 가능케 할 수 있다.

4. 지역환경기준설정의 저해요인

자치단체가 지역특성과 여건변화를 적절하게 반영한 지역환경기준을 당해 자치단체의 조례로 별도로 설정하여 이를 구체적으로 시행하고자 할때 직면하게 되는 몇가지 제약요인을 살펴 보면 다음과 같다.

7) 미국의 경우 대기정화법(The Clean Air Act)에서 「공중의 건강을 보호함에 필요한 적절한 안전체계」를 제1차적 환경기준으로 「대기중의 오염물질의 존재와 관련하여 기지의 혹은 예상되는 위해한 효과로부터 공공의 복지를 보호」하기 위한 제2차적 환경기준을 설정하며 차등적용할 수 있는 여지를 만들어 놓고 있다.

1) 환경현황조사 및 기초자료의 부족

시·도 자치단체가 지역환경기준의 설정을 시도할때 가장 어려운 점은 지역환경, 특히 자연환경과 생태계에 대한 현황조사가 이루어져 있지 않아 기초자료가 절대 부족한 점이다. 즉 기존 환경의 자연적 여건, 문화·경관적 여건 그리고 사회·경제적 여건 등에 관한 현황 파악과 이에 대한 자료가 구비되어 있지 않아 전국적 환경기준을 단순적용하려는 경향을 띠게되고 전국적 환경기준이 지역적 차원에서의 적정여부를 판단할 수 있는 기준을 제공해 주지 못한다.

2) 전문기술 및 인력의 미확보

지역환경오염상황을 상시 측정·분석하여 이를 토대로 지역환경기준을 설정할 수 있는 전문기술의 축적과 전문인력의 확보도 중요하다. 현실적으로는 시·도자치단체가 독자적인 지역환경기준을 설정할 수 있는 기술적 능력이 취약하기 때문에 환경처나 중앙전문연구기관 등을 주로 활용함으로써 이에 따른 경비와 시간의 소요가 크다. 또한 비정기적 이용으로 시시각각 변하는 지역환경오염상황을 신속·정확하게 측정·분석할 수 없기 때문에 측정분석결과와 객관성확보도 문제가 될 수 있다. 지역적 환경기준을 전국적 환경기준과 비교하여 강화 혹은 완화시킬때 예상되는 지역환경에의 영향분석기법과 지역환경기준의 달성을 위한 규제기준의 설정 등의 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 기술의 축적과 전문인력의 확보가 전제되어야만 독자적인 지역환경기준을 설정할 수 있다.

3) 환경행정조직과 기능의 약화

지역환경기준의 설정과 이의 구체적 시행과 관련된 업무를 체계적이고 종합적으로 수행할

수 있는 전문환경행정조직과 기능이 결여되어 있다. 현재 시·도자치단체는 환경행정의 일선 업무기관으로 환경보전시책이나 환경법규를 집행하는데 있어 중앙의 통제와 지도를 받으면서 독자적인 권한이나 기능을 부여받지 못한채 책임만 떠 맡고 있는 실정이다. 특히 지방수준에서의 고도의 전문기술이 요구되는 환경과학기술진흥이나 지역환경기준설정 등과 같은 새로운 환경창출을 위한 선도행정은 전혀 찾아볼 수 없고 지금까지 대기 및 수질오염방지, 폐기물처리 등 환경오염방지업무 수행을 중심으로 조직체계가 구축되어 있다. 물론 지방의 환경오염감시·단속기능의 강화, 환경영향권별 환경보전계획의 수립 그리고 오염도측정 등과 같은 업무의 효율적 달성을 위해 지방환경지청을 설치·운영하여 환경보전활동의 전문성, 전국적 수준에서의 일률적인 통일성을 확보하려고 노력하고 있지만 규제중심의 환경행정의 특성을 다분히 띄고있어 쾌적한 환경창출을 위한 기능은 별로 하지못하고 있다.

4) 기타 저해요인

그외 지역환경기준설정에 있어 시·도자치단체가 겪는 어려움중의 하나가 소요재원의 확보이다. 지방재정기반의 취약으로 독자적인 재원확보가 어려운 시·도자치단체의 경우 환경보전사업에 소요되는 재원의 대부분을 중앙에 의존하고 있는 실정으로 지역환경기준설정에 관련된 업무를 수행하는데 소요되는 재원을 확보하기란 여간 어려운 일이 아닐 수 없다. 한편, 지역환경기준을 독자적으로 설정하는 사례가 빈번해짐에 따라 동일한 환경오염물질에 대해서 인접 시·도자치단체가 서로 상이한 기준을 적용함으로써 당해 자치단체간의

갈등이 야기될 소지가 많다. 특히 타지역과의 경제적 교류가 빈번하거나 지리적으로 개방방도가 큰 인접자치단체간(예를 들면, 동일 하천, 호소를 2개 시·도 자치단체가 공유)의 경우 상이한 환경기준에 따른 배출기준의 차이로 인하여 지역환경기준을 유지하는데 외부적 저해요인으로 대두되고 환경오염을 둘러싼 피해보상분쟁이 자주 나타날 것이다.

VI. 지역환경기준의 유지·확보 수단

지역환경기준은 자치단체수준의 환경행정의 목표인 동시에 한계라고 할 수 있다. 따라서 지역환경기준의 설정은 환경행정의 기본방향을 제시하는 작업인 동시에 쾌적하고 건강한 환경을 조성하기 위한 환경창출행정의 초기단계라고 볼 수 있다. 일단 지역환경기준이 설정되면 이를 유지·확보하기 위한 지속적인 노력과 수단의 강구는 필수적이다. 왜냐하면 이 환경기준의 유지·확보여부가 곧 환경행정의 성패를 좌우하게 되기 때문이다. 자치단체수준에서 환경기준의 유지·확보를 위한 직접·간접적인 수단을 살펴보면 다음과 같다.

1. 기본적수단

가. 배출억제

1) 배출허용기준

지역환경기준은 환경보전을 위하여 요구되는 수준을 수치적으로 표현한 것이다. 설정된 환경기준을 달성하기 위하여는 무엇보다도 환경오염인자의 배출을 그 배출원에서 억제하는 것이 필요하다. 배출원으로 부터의 오염물질

배출을 규제하기 위하여 정한 기준이 배출허용기준이다. 따라서 배출허용기준은 환경기준과는 상호긴밀한 관련을 가지며 환경기준을 실현하기 위한 가장 중요한 수단중의 하나가 된다.⁸⁾

현재 지방자치단체수준에서의 환경보전을 위한 배출허용기준은, 환경정책기본법 제20조 배출규제에 관한 규정에 의하여 각 개별법을 통하여 구체적으로 예시된 대기환경 및 수질환경보전법상의 다원화된 배출허용기준(즉, 전국적 일반배출허용기준, 특별대책지역의 기준배출시설에 대한 엄격배출허용기준, 신설배출시설의 특별배출허용기준 중 일반배출허용기준)을 그대로 적용, 동일화 하고 있다. 따라서 지역의 특수성, 오염정도 등을 감안하여 지역에 따라 다원화될 수 있는 지역환경기준을 달성하기 위한 독자적인 배출허용기준의 설정과는 상관없이 전국적으로 일원화하여 일률적으로 적용하고 있다. 앞으로 지역환경기준에 부합한 지역적 차원에서의 배출허용기준설정을 위한 법·제도적 장치가 보완되어야 하고 법령 법에 의해 위임을 받지 않더라도 자치단체가 자율적으로 조례제정을 통하여 배출허용기준을 설정함으로써 지역환경기준을 유지·확보할 수 있어야 할 것이다.

2) 총량규제방식의 채택

지역환경기준을 유지·확보하기 위한 주요 수단중의 하나로 배출기준에 의한 규제는 배출구에서의 배출물질의 농도를 그 척도로 오염물질의 배출을 억제시킴으로 결국 농도규제방식으로 파악될 수 있다. 그러나 이러한 농도규제방식은 오염원의 수와 규모가 증대함에

따라 설정된 농도에 의한 규제기준이 완전히 이행되더라도 오염물질의 축적에 의한 축적오염은 방지하기 어렵다.⁹⁾ 따라서 지방자치단체수준에서 일정구역안의 각 오염물 배출업체가 배출허용기준을 잘 준수하여 오염상태가 지역환경기준에 적합함에도 불구하고 축적오염으로 인하여 지역환경기준을 초과하여 주민의 건강, 재산이나 생물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 판단되는 경우 총량규제방식을 채택하여 배출되는 오염물질을 총량으로 규제해야 한다. 특히 당해구역내 사업장이 밀집되어 있는 경우, 인접 시·도 또는 상부내륙으로 부터의 오염원에 대한 오염부하를 효과적으로 규제할 수 없는 경우, 배출시설의 신증설에 관련하여 배출량증가에 따른 오염물질의 축적에 대한 규제가 없는 경우에는 농도규제는 한계가 있기 때문에 총량규제 방식을 도입해야 한다.

현재 각 개별법에 의한 총량규제방식은 구역의 지정의 경우 환경처 장관이, 총량규제의 항목 및 방법 기타 필요한 사항은 총리령으로 정하도록 되어있어 시·도자치단체가 독자적으로 총량규제방식을 적용할 구역의 결정이나 필요한 사항을 정할 권한이 부여되어 있지 못하다. 따라서 이와같은 권한을 시·도자치단체의 장에게 위임하던지 아니면 지역의 특성으로 인하여 필요하다고 인정하는 경우에 조례로써 정할 수 있도록 하는 방향으로 법·제도적 정비가 이루어지는 것이 바람직 하다. 자치단체수준에서 총량규제방식을 도입하는 경우에 총량규제는 지역환경용량과의 관계에

8) 구연창, 전게서, p.48

9) 김정현, 환경오염의 총량규제, 환경법연구, 창간호, p.28

서의 양적 규제로서 단순한 양규제 뿐만 아니라 자연이 부여하는 조건과의 관계를 규제하는 방식이므로¹⁰⁾ 각 지역의 자연정화능력, 기상, 지형, 사회경제적 여건 등을 조사하고 그 오염한도량을 산출하여 이를 기초로 그 지역의 사업장에 배출량을 할당하는 방식으로 이루어져야 한다.

3) 규제대상범위 및 규제확보수단

자치단체수준에서 배출허용기준을 결정하여 오염물질의 배출을 규제하려고 할 경우 그 적용대상범위가 확정되어야 한다. 전국을 대상으로 환경기준달성을 위한 배출규제는 환경정책기본법 제20조에 근거한 대기오염, 수질오염, 토양오염 그리고 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음·진동, 악취의 발생 및 폐기물의 처리가 그 대상으로 설정되어 있다. 이의 구체적 실현을 위해서 각 개별법상에 나타난 규제대상을 살펴보면, 대기오염의 경우에 사업장오염물질, 자동차 배출가스, 연료용유류 및 기타연료의 황함유, 악취 및 먼지를, 소음·진동의 배출규제에는 공장, 건설, 교통, 생활, 항공기 소음을 수질오염은 폐수, 방류수를 해양오염은 선박으로부터의 기름, 유해액체물질 등과 폐기물을 그외 수질·토양오염방지를 위한 농약잔류와 원자력 법에 의한 방사성물질의 배출을 그 대상으로 하고 있다. 자치단체의 수준에서도 배출규제의 대상에 이러한 부문들을 포함시켜야하고 과학기술의 발달, 오염상황의 변화, 지역의 자연조건 및 지형적 특성에 따라 규제대상을 늘리거나 새로이 신설할 수 있어야 한다.

일단 배출규제대상의 범위가 확정되면 배출

규제의 실효성을 확보하기 위해서 규제확보수단이 동시에 마련되어야 한다. 현행 개별환경보전 관련법에서 채택되고 있는 법적규제의 수단인 개선명령, 조업정지, 시설이전명령, 배출금부과 등을 확보하면서 각국에서 채택하고 있는 기타 규제확보의 수단을 전향적으로 검토할 수 있다.¹¹⁾

나. 토지이용규제

1) 용도지역·지구제와 개발행위제한

토지를 경제적·효율적으로 이용·관리하기 위한 수단으로써의 토지이용규제는 비록 그것이 환경오염자체를 효율적으로 제거하지는 못하고 단지 일정토지를 환경오염으로부터 사전에 보호할 수 있기 때문에 그 자체만으로 혹은 다른 규제수단과 결합하여 환경보전수단으로 널리 활용될 수 있다.¹²⁾ 특히 자치단체수준에서 각종 개별법상 허용되는 규제를 적극 활용함으로써 환경오염을 사전에 예방하여 지역환경기준을 유지·확보할 수 있는 유효한 수단이 된다. 용도지역·지구제는 원칙적으로 외부불경제가 많은 토지이용행위를 외부불경제가 비교적 적은 토지이용행위를 허용하는 지역으로부터 배제하려는 것이다. 따라서 지역환경기준 유지 나아가 환경보전이라는 관점에서 보면 용도지역, 지구제는 보존지역의 분

11) 그외 억제된 배출량 단위당 지급되는 보조금 제도, 특별상각기간의 단축, 조세감면제도, 장기저리융자 등의 방법이 검토될 수 있다. 구체적인내용과 그 효과에 관한 것은 K.Hjalte, K. Lidgren, I.Stahl, Environmental Welfare Economics, Cambridge Univ Press, 1977 참조.

12) S. Edelman, Air Pollution Control Legislation in Sweden, Air Pollution, Vol. 3. 1968, p567

리설정에 의해서 환경에 대해서 악영향을 미치는 개발행위를 배제함으로써 지역 및 도시 개발과정에서 환경영향을 배려한 것이라고 할 수 있다.

현재 지역차원에서 용도지역·지구의 지정과 지역내에서의 행위제한에 관한 사항은 「국토이용관리법」에서 종합적이고 기본적으로 규정되어있다. 「국토이용관리법」에 의한 토지이용 기본계획의 내용인 용도지정으로서는 도시지역·취락지역·경지지역·산림보전지역·공업지역·자연환경보전지역·관광휴양지역·수산자원보전지역·개발촉진지역, 유보지역으로¹³⁾ 되어 있는데 환경보전과 관련하여 실질적으로 용도 지역내 행위제한을 받는 경우로 적지않다. 예를들면 「취락지역」안에서 대기환경보전법 제2조⑨항과 수질환경보전법 제2조⑤항의 규정에 의한 배출시설중 각종 유해물질을 배출하는 시설이나 소방법 제14조①항의 규정에 의한 위험물의...기타의 공작물 등을 설치할 수 없게 하였다. 이와 유사한 행위제한 규정은 도시계획법에서 찾아볼 수가 있는데 도시계획구역내의 「녹지지역」이나 「공지구」내에서의 행위는 건축법 및 기타 법률이 정하는 바에 의해 제한된다.¹⁴⁾ 이외에도 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 산림법, 공원법, 관광진흥법 등에 의하여도 여러가지 토지이용에 관한 행위제한을 정하고 있다. 이같은 법률상의 지역·지구에서는 각종 개발행위의 환경상 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 판단하여 환경오염 발생가능성이 큰 개발행위를 사전에 배제함으로써 지역환경에 미치는 악영향을 최

소화 하는데 목적이 있다.

2) 환경영향평가

지역환경기준의 적정유지를 통한 환경보전은 단순히 오염물질의 배출규제에 의한 환경오염의 방지만이 아니라 환경을 파괴하는 모든 개발·이용행위를 사전에 방지할 수 있는 대책이 필요하다. 이러한 대책의 일환으로 널리 활용되고 있는 것이 바로 환경영향평가제도이다. 이 환경영향평가제도는 환경에 중대한 영향을 미치게 될 개발·이용계획의 환경영향을 검토·분석하고 그 부정적 영향을 제거 또는 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 것이다. 환경정책기본법 제26조에서 일정규모이상의 개발사업을 실시할때는 사업시행자가 환경영향평가서를 작성하여 미리 환경처장관에게 협의를 요청하도록 되어있다. 그런데 현행 환경영향평가제도는 그 운용에 있어 적잖은 문제점을 지니고 있는 것으로 지적되고 있다. 우선 환경정책기본법 시행령에 15개 분야 56개 영향평가 대상사업이 선정되고 있으나 핵폐기물처리장 건설, 지하수개발등의 경우에는 실질적 규제가 어렵고 지역차원에서 추진되는 법정규모이하의 개발사업에는 적용이 배제되어 있다.¹⁵⁾ 따라서 시·도자치단체에서 환경파괴를 사전에 방지하기 위해 환경영향평가제도를 도입하는 경우 지적된 문제점들을 개선·보완하여 지역실정에 맞게 독자적으로 운용할 수 있는 「환경영향평가조례」의 제정도 가능할

13) 국토이용관리법 제6조 참조

14) 도시계획법 제3조 참조

15) 그외 협의요청시기, 주민의견의 수렴, 환경영향평가의 대행자, 환경영향 평가서의 내용 및 평가기간 등의 측면에서 구체적인 문제점으로는 김상중, 환경영향평가제도의 문제점과 개선책, 사회정의 연구 실천모임, 1991. 4. p.12을 참조.

것이다. 한예로 일본의 현단위에서 활용되고 있는 환경영향평가조례에 주의를 기울릴 필요가 있다.

2) 특별대책지역내의 토지이용과 시설설치의 제한¹⁶⁾

지역환경기준의 유지는 배출규제 및 용도지역·지구제를 통한 토지이용규제 방법으로는 한계가 있다. 특히 인구와 산업의 과밀로 인하여 오염의 정도가 지역환경기준을 초과하거나 무분별한 개발행위로 인하여 자연생태계의 파괴가 우려되는 지역, 그리고 토양 또는 수역이 특정유해물질에 의해 심하게 오염된 지역을 특별대책지역으로 지정하여 그 안에서의 토지이용을 제한하거나 환경오염의 발생원인이 되는 시설의 설치 그 자체를 규제함으로써 환경보전을 도모할 수 있다. 한편 특별대책지역안의 환경오염방지를 위해 지역안에 새로이 허용·설치되는 배출시설에 대하여도 총량규제를 위해서 환경기준에 적합한 배출허용기준보다 엄격한 특별배출허용기준을 적용할 수 있다. 이러한 환경오염방지를 위한 사전적 조치를 취할수 있도록 법적근거가 이미 마련되어 있기 때문에 지역환경기준의 적정유지에 기여할 수 있다.

4) 시설의 이전명령등

공장 또는 사업장의 오염물질의 배출이 배출허용기준을 초과한다고 인정될 때에는 개선명령, 조업정지명령에 의해서 배출규제를 할 수 있다. 그러나 개선명령을 하여도 사업장의 위치에서 이행할 수 없거나, 특별대책지역안에서 배출허용기준에 적합한 오염물처리가 불가능한 경우 등은 토지이용 규제측면에서 그

사업장의 이전을 명함으로써 지역환경보전을 도모할 수 있다. 이경우 다른 지역으로의 이전을 촉진하기 위하여 현재 지방세법과 조세감면규제법이 인정하는 조세를 감면할 수 있도록 하는 방안도 강구되어야 한다.

2. 보조적 수단

지역환경기준의 유지·확보를 위한 직접적인 수단, 즉 배출규제 및 토지이용규제외에 간접적 수단들도 적지않다. 이러한 간접적인 수단들은 공장이나 사업장에서 배출되는 환경오염원을 실제 제거하는데는 큰 기여를 하지못하나 환경오염을 저감시킬 수 있는 보조적 수단으로 널리 활용될 수 있다.

1) 특별대책지역의 지정

기성공업지대와 같이 환경오염 또는 자연생태계의 변화가 현저한 지역이나 인구 및 산업이 밀집하여 환경오염이 현저할 우려가 있는 지역은 일단으로 묶어 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정할 수 있다.¹⁷⁾ 일단 특별대책지역으로 지정되면 환경보전특별종합대책의 수립·시행, 토지이용및 시설설치의 제한, 엄격배출허용기준의 적용, 특별배출허용기준의 적용, 총량규제 등의 종합적 보전시책을 시·도지사가 강력하게 추진할 수 있는 권한이 현행 환경정책기본법상에 부여 되어 있기 때문에 지역민의 건강·재산이나 생물의 생육에 중대한 위해의 가능성을 제거할 수 있다.

2) 환경오염의 감시·측정체계 구축

지역환경기준을 유지·확보하기 위한 근본적

16) 환경정책기본법 제22조 ②항 참조.

17) 환경정책기본법 제22조 ①항 및 동법시행령 제5조 참조.

인 문제중의 하나가 환경오염실태의 파악과 오염원의 발견이다. 따라서 시·도자치단체 수준에서 이를 위한 자료수집을 효율적으로 할 수 있게 하는 적절한 수단, 즉 환경오염의 감시·측정체제를 유지해야 한다. 현재 시·도자치단체 수준에서의 환경오염실태파악은 수질 및 대기환경보전법 제3조 ②항에 의한 단체위임사무임에도 불구하고 전혀 수행되지 않고 있다. 다만 동법 제3조 ①항에 의거 환경처가 전국적 환경오염 실태파악의 일환으로 측정하고 있는 오염도실측치나 보사부 등 여러 기관의 오염실태조사를 활용하고 있어 지역단위에서의 오염실태파악이 여러기관으로 다원화되어 있고 그 측정결과의 신뢰도가 문제된다. 따라서 지방자치단체 수준에서 정확한 환경오염 상황을 파악하기 위해서는 오염측정망을 단일화하고 상시 감시체제의 구축이 필요하다. 이를 위해서 시·도자치단체를 중심으로 다원화 되어있는 오염상황 파악업무를 단일화하고 감시·측정망의 설치계획, 조사항목, 조사지점, 측정결과의 관리 등의 사항을 조례로 규정할 수 있을 것이다.

3) 영향권별 환경관리

수개의 행정관할구역에 속하는 지역이 지형·기상적 특수성으로 인하여 대기오염의 같은 영향권에 속하거나 또는 하천·호소가 역시 수개의 행정관할구역에 속하는 경우에 대기오염 또는 수질오염의 규제·관리를 행정관할구역에 따라 구분하여 실시한다는 것은 지극히 비효율적이며 자치단체간 갈등을 야기시킬 수 있다. 특히 오염유발 자치단체와 오염피해 자치단체간의 피해보상과 상이한 지역환경기준에 따른 입장의 차이 등으로 인하여 환경보전행정을 효율적으로 추진할 수 없다. 따라서 대

기오염의 규제 내지 대기질·수질의 관리를 보다 효율적으로 실시하기 위하여 행정관할구역의 구분·상이에도 불구하고 대기오염의 영향권별 그리고 수질오염의 수계별관리를 함으로써 종합적이고 일관성 있는 지역환경기준의 준수는 물론 나아가 쾌적한 환경보전을 보장할 수 있다.

4) 오염방지시설업과 처리업의 규제

지역환경기준을 유지·확보하기 위한 배출규제는 필연적으로 오염물배출 방지시설의 설치는 물론 배출된 오염물질의 적정처리를 요구한다. 그런데 방지시설의 설치가 규제·감독되지 않는다면 불실방지시설업체의 난립에 따른 설치의 무용화와 막대한 설치비용부담으로 경영자에게 막대한 피해를 줄 수 있고, 정부의 오염방지대책의 실효성을 크게 저해할 우려가 있다. 한편 배출된 오염물질 특히 폐기물의 적정처리여하에 따라 대기·수질·토양오염 등에 직접·간접으로 크게 영향을 미친다. 따라서 배출물 처리업·처리에 관하여 엄격한 규제를 가해야 한다. 일례로 산업폐기물처리의 경우 기술적·경제적 어려움을 고려하여 자가처리를 하지 못하는 경우 위탁처리업자를 육성하여 이들에 의한 처리를 규제·감독하는 반면 자가처리의 경우 폐기물의 감량화와 자원화를 위한 폐기제환과 종말처리의 경우는 엄격한 규제·감독을 받도록 해야한다.

그외 보조적 수단으로 환경오염피해의 무과실책임을 인정함으로써 오염원이 부담하게될 경제적 불이익을 오염원으로 하여금 자발적으로 오염을 억제하도록 하여 환경기준유지에 간접적으로 기여하게 된다.

V. 결 론

쾌적한 환경에서 생활하고 싶어하는 욕망은 인간의 기본욕구중의 하나다. 그렇기 때문에 중앙 및 지방정부는 쾌적한 환경의 조성에 대한 직접적인 책임이 있다. 그런데 지금까지의 환경보전행정은 중앙집권화의 경향이 심하게 나타났고 지역의 특수성과 여건변화가 반영되지 않은 전국적으로 획일화된 집행이 그 특색을 이루었다. 특히 환경기준의 설정문제도 지역적 차원에서의 제 요인들이 종합적으로 고려되어 개발과 보전의 조화를 이룰 수 있는 방향으로 설정되어야 함에도 불구하고 현실은 그러하지 못하다. 현재로서는 지역환경기준의 설정을 저해하는 요인들이 적지않기 때문에

장기적 안목에서 이를 위한 지역환경의 현황조사나 기초자료 수집등의 강화가 점진적으로 이루어져야 한다. 동시에 이러한 업무를 뒷받침하기 위한 법·제도상의 지원도 강화되어야 하고 자치단체가 독자적으로 환경보전에 관련된 시책을 신속하고 효율적이고 추진할 수 있는 「환경보전조례」의 제정도 점차 확산되어야 할 것이다. 아무리 바람직한 지역환경기준을 설정한다고 하더라도 이를 유지·확보하기 위한 수단의 확보가 전제되지 않으면 쾌적한 환경보전은 불가능하다. 따라서 자치단체 수준에서의 지역환경기준의 유지·확보를 위한 기본적이고 보조적인 수단의 강구가 절실하고 이의 효율적인 집행을 위해 종합적 지원체계의 확립도 병행되어야 할 것이다.