

환경형사법의 동향과 주요 쟁점*

김 성 은**

<국문초록>

형법적 환경보호영역에서는 법적인 요청과 실제 현실 사이에 현저한 간극이 존재한다. 현행 환경형사법은 행정형법과 특별형법의 이원적 규제방식을 유지하며 지속적으로 규제내용과 규제범위를 확대하고, 환경범죄의 예방과 환경보호를 위해 제도를 신설하거나 운영상의 미비점을 보완해나가고 있다. 반면, 환경실무영역에서는 행정적 규제활동이 활발하지 못하고, 환경수사는 효율적으로 진행되지 않으며, 검찰과 법원은 상대적으로 약한 처분을 내리고 있다. 이에 대해서 형법적 환경보호의 효율성에 문제가 있다는 비판이 제기된다. 이러한 효율성 문제는 결국 환경형법의 입법적 특징과 환경실무에서의 통제결함이 서로 복합적으로 작용한 결과이다. 따라서 효율성 문제를 해결하기 위해서는 입법적, 실무적 노력이 모두 필요하다. 입법적 측면에서는 현행 환경형법을 재구성하는 것이 필요한데, 이 경우 특히 보호대상으로서의 환경의 복합적 특성과 보호수단으로서의 형법의 규범적, 기능적 한계를 고려하여야 한다. 또한 실무적 측면에서는 현행 환경단속감시체계와 사법적 처리방식을 개선함으로써 환경범죄를 확실하게 적발하고, 그에 대한 적절한 제재를 부과하는 것이 필요하다. 규범과 현실 사이의 간극이 해결되지 않는다면 수범자들은 더 이상 환경형법을 구속력 있는 법률로 인식하지 않을 것이고, 궁극적으로는 규범준수와 범죄예방에 결정적인 영향을 미치게 될 것이다.

주제어: 환경보호, 환경범죄, 환경형법, 법익보호, 범죄예방

- I. 들어가며
- II. 환경범죄의 발생현황 및 추이
- III. 환경형사법의 입법체계와 최근 동향
- IV. 환경범죄에 대한 실무상 규제현황
- V. 형법적 환경보호의 효율성 문제와 개선방향

DOI: 10.18215/envlp.18..201702.95

* 2014년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-120140413)

** 강원대학교 법학전문대학원 부교수

I. 들어가며

우리나라는 환경문제가 점점 심각해지고 환경보호의 중요성이 증가하면서 다양한 개별 환경법률을 제정하여 환경문제에 적극적으로 대처하기 위한 법적 토대를 마련하였다.¹⁾ 그 결과 현재 환경영역에서는 행정법적 규제만이 아니라 형사법적인 규제도 폭넓게 행해지고 있다.

현행 환경형사법은 지난 1991년 (구) 환경범죄의 처벌에 관한 특별조치법²⁾이 제정된 이래로 이원적 규제방식, 즉 한편으로는 개별 환경행정법에 벌칙규정을 두어 규제하고, 다른 한편으로는 환경특별법으로 규제하는 이원적 방식을 취하고 있다. 이에 대해 새로운 입법적 구상이 필요하다는 의견이 제시되기도 하지만,³⁾ 이러한 이원적 규제방식은 계속 유지되고 있다. 다만, 사회의 급속한 변화와 산업의 발전 등으로 환경범죄의 양상이 변화하고, 이에 대한 대응방식에도 변화가 요구되면서 개별적인 규제범위와 규제내용은 지속적으로 변화하고 있다. 최근 수년간의 상황을 살펴보다라도 환경범죄의 발생현황과 그에 대한 법적, 실무적 규제방식에 크고, 작은 변화들이 감지되고 있다.

법익보호라는 형법의 목적은 현실 속에서 실현되지 않는다면 아무런 의미가 없으므로 끊임없이 이러한 변화들에 주목하면서 형법이 그 역할과 기능을 제대로 다 하고 있는지 주의 깊게 살펴야 한다. 이하에서는 최근의 환경범죄의 발생현황과 형사법적 규제현황을 점검해보고, 이를 토대로 환경형사법이 나아가야 할 방향에 대해서도 생각해보고자 한다.

II. 환경범죄의 발생현황 및 추이

1. 전체 환경범죄의 발생현황과 추이

1) 환경입법의 연혁에 대해서 자세한 것은 박균성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2015, 21면 이하 참조.

2) 현재는 ‘환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률’이라는 명칭으로 변경되었다.

3) 새로운 입법적 구상의 방향은 세부적으로는 차이가 있으나, 형법전에 편입하여 일반형법으로 규제해야 한다는 주장과 통일된 환경법전에 포함시켜야 한다는 주장으로 구분할 수 있다.

환경범죄란 일반적으로 환경에 중대한 위반행위들 중 특히 형사제재의 대상이 되는 행위들을 말한다. 공식통계를 기초로 최근 5년간의 환경범죄의 발생현황과 추이를 10년 전과 비교하여 살펴보면 아래 <표 1>과 같다. 이 표에 따르면 환경범죄의 발생건수는 2006년 총 12,213건으로 정점에 이르렀으나, 그 이후부터는 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 물론 최근 5년간 환경범죄의 발생건수를 살펴보면, 2011년까지 감소추세에 있던 환경범죄가 2012년, 2013년에 연속해서 증가하였다가 2014년 다시 감소했음을 알 수 있다. 이러한 감소추세가 앞으로 계속 이어질지는 예측할 수 없으나, 2006년과 비교하면 2014년 현재 환경범죄의 발생건수는 5,027건으로 약 60% 정도 감소한 것으로 나타나고 있다. 한편, 환경범죄에 대한 검거율은 전체 형사범죄의 검거율과 비교하여 전반적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 전체 환경범죄의 발생 및 검거 현황 (2005-2014)⁴⁾ (단위: 건)

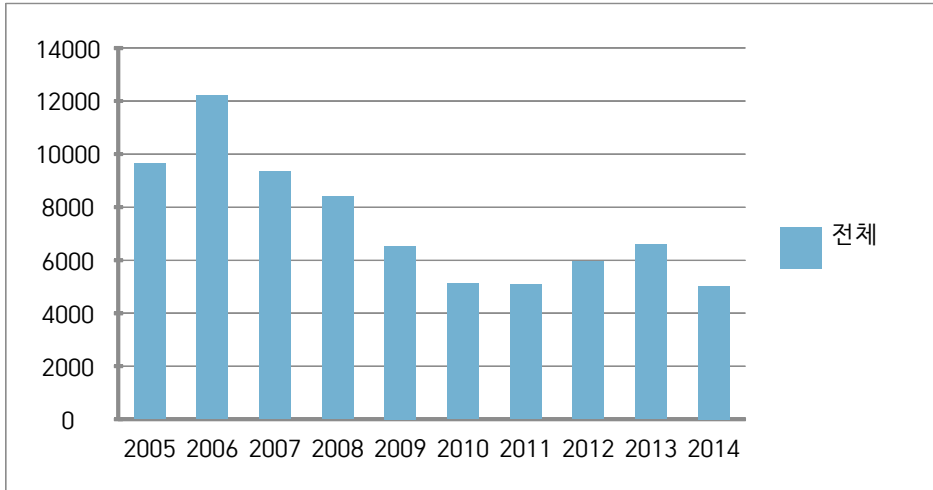
연도	환경범죄			전체범죄		
	발생건수	검거건수	검거율	발생건수	검거건수	검거율
2005	9,633	9,774	101.5	1,860,119	1,627,098	87.5
2006	12,213	11,962	97.9	1,829,211	1,572,074	85.9
2007	9,350	9,060	96.9	1,965,977	1,723,355	87.7
2008	8,397	8,425	100.3	2,189,452	1,917,528	87.6
2009	6,536	6,478	99.1	2,168,185	1,936,637	89.3
2010	5,123	4,997	97.5	1,917,300	1,625,241	84.8
2011	5,096	4,832	94.8	1,902,720	1,499,675	78.8
2012	5,950	5,854	98.4	1,934,410	1,488,756	77.0
2013	6,591	6,435	97.6	1,996,389	1,536,442	77.0
2014	5,027	4,977	99.0	1,933,835	1,518,792	78.5

아래 그림은 <표 1>에 나타난 환경범죄의 발생추이를 다시 그래프로 나타낸 것이다. 10년 전과 비교하여 환경범죄의 발생추이를 시각적으로 좀 더 분명하게 확

4) 자료: 법무연수원, 『범죄백서』, 2015

인할 수 있다.

[그림 1] 환경범죄의 발생추이 (2005-2014)



지난 10년 전과 비교하여 환경범죄가 감소한 원인이 무엇인지 명확하게 확인하기는 어렵다. 일각에서는 수범자의 환경의식이 높아지면서 환경범죄가 감소한 것으로 해석하기도 한다. 그러나 뒤에서 살펴보겠지만⁵⁾ 현행법상 환경범죄의 대부분은 환경에 대한 침해결과가 없는 단순 위반행위가 대부분이므로 환경범죄의 적발은 환경감사·통제활동과도 밀접한 관련이 있다. 이러한 점을 고려한다면 환경범죄의 감소현상에 대해서는 달리 해석할 여지도 남아 있다.

2. 환경범죄의 유형별 발생현황 및 추이

다음 표는 최근 5년간의 환경범죄의 발생현황을 위반율이 높은 범죄유형들을 중심으로 살펴본 것이다.⁶⁾

5) II.1.(1) 참조.

6) 각각 대기환경보전법 위반사건, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 위반사건, 폐기물관리법 위반사건, 오수분뇨법 위반사건, 소음진동규제법 위반사건, 해양관리법 위반사건이다.

<표 2> 환경범죄의 유형별 발생현황 (2010-2014)⁷⁾ (단위: 건, (%))

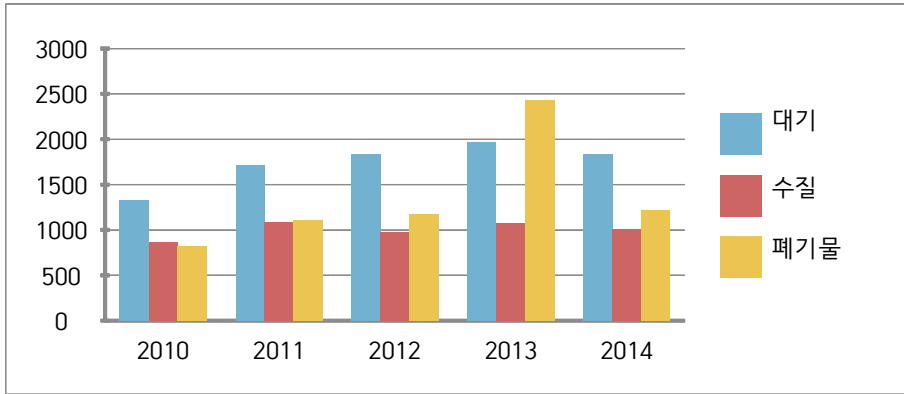
연 도	전 체	대기사건	수질사건	폐기물 사건	오수· 분뇨사건	소음진동 사건	해양환경 사건
2010	5,123 (100)	1,325 (25.9)	865 (16.9)	825 (16.1)	130 (2.5)	111 (2.2)	1,591 (31.1)
2011	5,096 (100)	1,718 (33.7)	1,091 (21.4)	1,110 (21.8)	240 (4.7)	153 (3.0)	448 (8.8)
2012	5,950 (100)	1,843 (31.0)	980 (16.5)	1,172 (19.7)	209 (3.5)	203 (3.4)	941 (15.8)
2013	6,591 (100)	1,971 (29.9)	1,079 (16.4)	2,430 (36.9)	143 (2.2)	202 (3.1)	504 (7.6)
2014	5,027 (100)	1,831 (36.4)	1,005 (20.0)	1,221 (24.3)	163 (3.2)	145 (2.9)	264 (5.3)

위 표를 토대로 범죄유형별로 환경범죄의 발생건수를 비교해보면 다음과 같다. 우선, 전체적으로 세 유형의 환경범죄, 즉 대기환경보전법 및 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률과 폐기물관리법에 대한 위반행위의 비율이 예외 없이 높게 나타나고 있다. 예를 들어 2014년의 경우 이 법률들에 대한 위반행위는 총 4,057건으로 전체 환경범죄의 80.7%를 차지하고 있다. 그리고 최근 5년간 대기, 수질, 폐기물 관련 3대 환경범죄가 전체 환경범죄에서 차지하는 비율은 2010년 58.9%, 2011년 76.9%, 2012년 67.2%, 2013년 83.2%, 2014년 80.7%로 적게는 58.9%에서 많게는 83.2%에 이르고 있다.

아래 <그림 2>는 최근 5년간 앞의 세 유형의 환경범죄의 발생추이 및 상호간의 구성비를 그래프로 나타낸 것이다. 2013년에 폐기물 관련 사건이 극히 많이 발생한 점을 제외하고는 전반적으로 대기사건이 가장 빈번하게 발생하고 있고, 수질사건과 폐기물사건은 거의 비슷한 정도로 발생하고 있음을 알 수 있다.

7) 자료: 법무연수원, 『범죄백서』, 2015

[그림 2] 주요 환경범죄의 구성비 (2010-2014)



3. 소결

공식통계를 토대로 환경범죄의 발생현황과 추이를 살펴본 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공식통계상으로 최근 5년간 환경범죄의 발생건수는 10년 전과 비교하여 전체적으로 서서히 감소하는 경향을 보이고 있다. 둘째, 범죄유형별 위반건수를 비교해보면 해마다 대기, 수질, 폐기물 관련 환경범죄가 가장 빈번하게 발생하고, 그 중에서 대기 관련 환경범죄가 가장 많이 발생하거나 적발되고 있다.

III. 환경형사법의 입법체계와 최근 동향

1. 이원적 규제체계와 구성요건의 특징

(1) 이원적 규제체계와 주요 행위유형

주지하다시피 환경범죄에 대한 우리나라의 형사법적 규제는 행정형법과 특별형법을 통한 이원적 방식을 취하고 있다. 개별 환경행정법에 벌칙규정을 두어 규정하는 전자의 규제방식은 대부분 환경행정법상의 의무위반 행위에 대해 형벌을 부과하는 형태가 주를 이룬다. 이에 반해 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」(이하 환경범죄단속법)이라는 후자의 규제방식은 환경이나 인간의 생명·신체에 대한 위태화 또는 침해라는 중한 결과에 이른 행위들을 처벌하는 형태를 취한다.

전자의 방식으로 규제되는 주요 위반행위를 분류하면 i) 행정당국의 허가를 받

지 않거나 신고 없이 오염물질 배출시설을 운영하거나 조업하는 행위, ii) 오염물질 배출시설이나 방지시설을 비정상적으로 운영하거나 가동하는 행위, iii) 특정유해물질로 분류된 물질의 배출행위, iv) 그밖에 배출시설 운영과 관련하여 의무적으로 요구되는 준수사항이나 행정처분의 불이행 등이다. 이러한 위반행위들에 대해서는 사안의 중대성에 따라 최고 7년 이하의 징역이나 1억 원 이하의 벌금형까지 처벌할 수 있게 되어 있다.

후자의 방식으로 규제되는 주요 위반행위는 i) 오염물질 불법 배출로 환경, 사람의 생명·신체에 중한 결과를 초래하는 행위, ii) 환경보호지역에서의 오염행위, iii) 업무상과실 또는 중대한 과실로 인한 행위, iv) 멸종위기 야생생물의 포획행위, v) 영리목적의 폐기물 불법처리 행위 등이다.

(2) 환경형법의 구성요건의 특징

환경형법이 환경범죄를 규제하기 위해 구성요건을 구성하는 방식을 살펴보면 크게 세 측면에서 특징적인 점이 나타난다.

첫째, 환경형법은 환경 자체를 직접적인 보호대상으로 하고 있다. 환경범죄단속법 제1조는 “이 법은 생활환경 또는 자연환경 등에 위해를 끼치는 환경오염 또는 환경훼손 행위에 대한 가중처벌 및 단속·예방 등에 관한 사항을 정함으로써 환경보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 명시적으로 규정하고 있다. 또한 대기환경보전법과 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률도 그 목적이 각각 대기환경과 수질 및 수생태계의 보전에 있다는 점을 명확히 하고 있다.⁸⁾ 문헌에서도 환경을 개인적 법익과 동일한 가치를 갖는 독자적인 형법적 법익으로 인정하려는 입장이 우세하다.⁹⁾ 생태적 환경이 이와 같이 독자적인 보호법익으로서 환경형법의 기초를 이룬다고 보게 되면 환경법익은 구성요건을 해석하고 가벌성의 범위를 확정하는 데도 영향을 미치게 된다.¹⁰⁾

둘째, 환경형법의 구성요건은 대부분 추상적 위험범 유형으로 구성되어 있다. 예를 들면 환경범죄단속법 제9조 제1항은 사용중지명령 등을 위반한 불법배출시설

8) 대기환경보전법 제1조 및 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제1조 참조.

9) 물론 이 경우 생태적 환경의 보호는 환경 그 자체를 위해서가 아니라 인간의 생활토대로서 보호되어야 한다는 점을 강조한다.

10) Seelmann, “Die Risikogesellschaft und ihre symbolische Gesetzgebung im Umwelt- und Betäubungsmittelstrafrecht”, *KritV* 1992, S. 455; Rengier, “Überlegungen zu den Rechtsgütern und Deliktstypen im Umweltstrafrecht”, S. 34.

운영자를 처벌하고 있고, 대기환경보전법 제63조는 허가나 변경허가를 받지 않고 배출시설을 설치하는 등의 행위를 한 자를 처벌하고 있다. 이와 같이 추상적 위법범은 직접적인 법익침해 결과 없이 법률에 규정된 (침해 전단계의) 행위의 착수만으로 가벌성이 인정된다는 점 때문에 환경영역의 입증문제를 극복하는 동시에 예방적 법익보호를 실현하는 데 매우 유용한 도구로 받아들여지기도 한다.

셋째, 환경형법의 가벌성은 전체적으로 행정법과 결합하고 있다. 즉, 환경형법은 대부분 환경행정법상의 허가가 없거나 의무를 이행하지 않는 행위 또는 이러한 행위를 통해 환경이나 인간을 위태롭게 한 행위들을 처벌하고 있다. 행정법과의 결합 방식은 다양하게 나타나지만,¹¹⁾ 형법적 가벌성이 행정법과의 관련 속에서 결정된다는 점에서 환경형법은 전체적으로 행정종속적으로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

현행 환경형법의 이러한 구성적 특징들은 환경형법이 예방과 효율성을 지향하고 있음을 명확하게 보여주고 있다. 그런데 이러한 구성방식에 대해서는 한편으로는 환경형법이 법익관련성이 약화된 행위불법, 행정위반불법을 처벌한다는 점에서 정당성 문제가 제기될 수 있고, 다른 한편으로는 실제로 환경법익을 효과적으로 보호하는지에 대한 실효성 문제도 제기될 수 있다. 실효성 문제에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

2. 환경형사입법의 최근 동향

1991년 환경 관련 법률들이 분화되거나 일부 통합되면서 현재와 같은 환경형사입법의 기본적인 틀이 갖춰진 후¹²⁾ 현재에 이르기까지 수차례의 법률개정을 통하여 규제의 목적 및 방향, 범위와 내용에도 입법적 변화가 있었다.¹³⁾ 환경형사입법의 이원적 규제체계를 고려하여 주요 개정내용을 나누어 살펴본다.

(1) 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률

최근 5년간 형사특별법인 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률의 주요 개정내용을 살펴보면 다음과 같다.

11) 행정법과의 다양한 결합방식에 대한 개관으로는 김성은, “행정종속성과 형법적 환경보호”, 강원법학, 제32권, 2012, 784면 이하

12) 우리나라 환경법의 발전단계에 대해서는 박군성·함대성, 『환경법』, 박영사, 21면 이하.

13) 2016.12.16. 이전에 개정된 내용만 반영하였다.

법률개정	주요 개정내용
법률 제10616호(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • ‘환경범죄의 단속에 관한 특별조치법’에서 ‘환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률’로 법명 변경 • 신고포상금 지급대상 확대 • 환경감시관제도 도입 • 환경감시조직 업무범위 확대
법률 제11790호(2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보호지역 범위 확대 • 환경감시관의 시설 및 사업장 출입·조사 권한 명시
법률 제13175호(2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 범정형 상한 신설 • 금고형 삭제 및 징역형으로 통일 • 벌금액을 징역 1년당 1천만 원 비율로 개정

이러한 개정내용에 비추어 최근의 환경특별법의 입법동향을 살펴보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 첫째, 환경위반행위의 단속 및 예방을 통해 환경보전을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 둘째, 이러한 목표를 위해 환경보호의 범위를 확대하고, 신설제도 시행 및 기존제도의 개선·보완을 시도하고 있다. 특히 주목할 만한 것은 환경감시관제도의 도입이다. 셋째, 환경범죄에 대한 형벌제도 개선을 통해 형벌기능의 강화와 범죄억제력을 확보하고자 한다.

(2) 환경행정법과 벌칙규정

환경행정법도 최근 수년간 환경의 보전을 위하여 다양한 새로운 제도 등을 도입하거나 기존 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하고 실효성을 확보하기 위해 관련규정들을 신설하거나 개정하였다. 그런데 수십 개에 달하는 환경행정법과 그 각각의 개정내용을 모두 살펴보는 것은 가능하지도, 필요하지도 않으므로 환경형법상 중요한 의미를 가지는 대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 폐기물관리법을 중심으로 특히 벌칙규정과 관련 있는 입법동향을 간단히 살펴보고자 한다.

법률	주요 개정내용
대기환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차의 배출가스 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 자동차 평균배출량 관리제도 - 운행차 배출가스저감장치 검사제도 - 운행차 수시점검 및 배출가스 정밀검사 및 개선명령제도 • 자동차 온실가스 배출 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 온실가스 배출허용기준 준수의무 및 배출량 측정결과 보고의무 - 자동차 온실가스 배출량 표시의무 • 대기오염물질 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 대기배출시설 사업자의 시설관리기준 준수의무 - 이륜자동차 배출가스 정기검사 • 벌금부과체계 정비: 징역 1년당 벌금액 1천만 원 • 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 배출시설 폐쇄명령·사용중지명령 미이행자 처벌 - 자동차 부품설계 변경·조작행위 처벌 - 전문정비사업자 제도 및 측정기기 관리대행업 등록제도
수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 저수지 및 상수원 보호·관리 강화 • 공공수역 오염방지 및 오염물질 제거조치 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 석유대체연료 등의 누출 등 금지 - 토사유출 등의 기준 정비 • 측정기기 관리대행업 제도 도입 • 양벌규정 및 벌금부과체계 정비: 징역 1년당 벌금액 1천만 원
폐기물관리법	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물 관리강화 <ul style="list-style-type: none"> - 음식물류 폐기물 관리 강화 - 생활폐기물 수집·운반 업무 대행 관련 관리 강화 - 의료폐기물 처리 관리 강화 • 폐기물 재활용 원칙 및 준수사항 • 폐기물 매립시설 검사제도 • 폐기물분석 전문기관 관리강화 • 벌금액을 징역 1년당 1천만 원 비율로 개정 • 경미한 위반행위에 대한 벌칙을 과태료로 전환

위의 개정내용에 비추어 환경행정법의 입법동향을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 환경보전을 강화하기 위해 전체적으로 보호대상 및 규제대상의 범위를 확대하고, 규제기준을 좀 더 명확히 하고 있으며, 각종 준수의무를 강화하고 있다. 둘째, 각종 검사제도, 관리제도, 등록제도를 신설·개선·강화하고 있다. 셋째, 법정형 편차 해소 및 징역형과 벌금형간 불균형 해소를 위해 벌금형 기준을 조정하고, 책임주의 원칙에 맞게 양벌규정을 정비하고 있다.

IV. 환경범죄에 대한 실무상 규제현황

1. 행정적 규제현황

현행 환경형사법은 앞서 살펴본 바와 같이 배출업체의 환경행정법적 의무를 위반한 행위를 주로 규제하고 있으므로 배출시설을 감시·단속하는 행정관청의 통제활동은 환경범죄의 적발에 중요한 역할을 한다. 따라서 오염물질 배출시설에 대한 행정관청의 규제현황을 살펴보는 것은 의미가 있다.

(1) 배출시설 단속·규제 현황

다음 표는 최근 5년간 폐수배출시설에 대한 단속 및 행정조치 현황을 10년 전인 2005년과 비교하여 살펴본 결과이다.

<표 3> 폐수배출시설 단속 및 행정조치 현황 (2005, 2010-2014)¹⁴⁾ (단위: 개소)

연도	단속사항			행정조치							고발
	단속 업소	위반 시설	위반율 (%)	계	개선 명령	조업 정지	사용 중지	폐쇄 명령	경고 기타	고발 병과 ¹⁵⁾	
2005	61,934	2,857	4.6	2,779	1,193	319	210	304	753	(850)	78
2010	40,785	2,019	5.0	1,976	809	339	87	184	557	(454)	43
2011	37,456	1,994	5.3	1,947	830	245	122	120	630	(327)	47
2012	39,662	2,280	5.7	2,245	921	232	84	121	887	(261)	35
2013	35,546	2,818	7.9	2,776	975	170	221	118	1,292	(426)	42
2014	34,343	2,723	7.9	2,670	1,028	234	146	96	1,166	(351)	53

<표 3>에 따르면 최근 5년간 행정관청의 단속활동은 전반적으로 감소한 것으로 나타난다. 10년 전인 2005년과 비교하면, 2014년 단속업소의 수는 61,934개소에서 34,343개소로 약 45% 가까이 큰 폭으로 감소하였다. 반면에 단속업소의 위반율은 최근 5년간 지속적으로 증가하고 있는데, 특히 최근 2년간 위반율은 2005년에 비해 약 58% 증가하였다. 단속업소 수가 감소했다는 사실로부터 곧바로 행정관청의

14) 자료: 환경부, 『환경통계연감』, 2015

15) ‘고발병과’는 고발과 행정조치를 동시에 한 것임.

활동이 저조해졌다는 결론을 도출하기는 어렵겠지만, 현저한 수적 차이로 인해 그러한 의심을 완전히 배제할 수는 없다. 또한 위반율의 경우도 단속업소의 수가 감소하면서 그 비율이 증가한 것으로 볼 여지가 있어 행정관청의 철저한 단속의 결과인지는 분명하지 않다. 다른 한편 위반업소에 대한 행정조치현황을 보면, 위반업소에 대하여 거의 대부분 행정조치가 이루어지고 있지만, 개선명령이나 경고와 같은 상대적으로 약한 행정조치가 점점 더 많이 부과되고 있음을 알 수 있다.

다음 표는 최근 5년간 대기오염 배출시설에 대한 단속 및 행정조치 현황을 10년 전인 2005년과 비교하여 살펴본 것이다. 대기배출시설에 대한 단속 및 행정조치 현황은 폐수배출시설의 경우와 비교할 때 세부 수치에서는 차이가 있으나 전체적인 경향성에서는 주목할 만한 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 4> 대기배출시설 단속 및 행정조치 현황 (2005, 2010-2014)¹⁶⁾ (단위: 개소)

연도	단속사항			행정조치							고발
	단속업소	위반시설	위반율(%)	계	개선명령	조업정지	사용중지	폐쇄명령	경고기타	고발병과	
2005	52,731	2,288	4.3	2,281	311	276	463	310	921	(1,116)	7
2010	37,188	1,782	4.8	1,769	378	121	284	207	779	(573)	13
2011	34,493	2,089	6.1	2,069	411	134	360	171	993	(542)	20
2012	34,507	2,413	7.0	2,408	436	194	363	160	1,255	(577)	5
2013	29,860	2,592	8.7	2,545	327	240	352	167	1,459	(646)	47
2014	29,742	2,667	9.0	2,620	242	280	404	176	1,518	(744)	47

(2) 현행 환경행정실무의 문제점

최근 5년간 행정관청의 환경통제활동은 전반적으로 기대에 미치지 못하는 것으로 보인다. 행정관청은 필요한 전문인력과 기술적 장비들을 충분히 갖추지 못하여 오염물질 배출업소들을 정기적으로 광범위하게 단속·감독하기 어려운 상황에 있다. 또한 담당공무원들은 과중한 현장업무와 민원처리로 인해서 환경감시·단속활동을 가능한 한 기피하고자 한다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 다른 한편, 지방자치단체의 경우에는 인력이나 전문성의 문제뿐만 아니라 지역개발이나 지역경제에 대

16) 자료: 환경부, 『환경통계연감』, 2015

한 고려로 인해 지역업체들을 강력하게 규제하는 데 현실적인 장벽이 많다는 문제가 있다. 뿐만 아니라 행정관청과 형사사법기관과의 협력도 원활하지 못한 상태이다.¹⁷⁾ 환경행정실무의 이러한 상황은 결국 환경범죄의 적발과 제재에 영향을 미칠 수밖에 없다는 점에서 형법적 환경보호의 효율성에도 부정적으로 작용한다.

2. 사법적 규제현황

(1) 수사현황

1) 환경특별사법경찰의 수사현황

환경범죄에 대해서는 일반사법경찰(해양경찰 포함)과 검찰도 수사권을 보유하고 있지만¹⁸⁾, 가장 중요한 역할을 하는 수사주체는 환경특별사법경찰이라고 할 수 있다. 제도도입 이후 환경특별사법경찰의 인력과 직무범위는 계속 확대되어 왔고, 수사실적도 점점 증가하였으며, 또한 다른 분야의 특별사법경찰에 비해 매우 활발하게 활동하고 있다.

환경특별사법경찰의 전체 인원은 2014년 12월 말 기준으로 총 954명이고, 그 중 환경청에 소속된 인원은 47명, 지방자치단체에 소속된 인원은 907명이다. 2014년 환경특별사법경찰의 인원은 2013년 대비 총 220명이 감소하였고, 환경청과 지방자치단체에서 모두 인원이 감소하였다. 10년 전인 2005년과 비교하면, 환경청 소속 환경특별사법경찰의 수가 거의 2분의 1로 감소하였음을 확인할 수 있다.¹⁹⁾

17) 자세한 것은 김성은·김성언, 『환경범죄의 형사처리상 문제점과 개선방안』, 한국형사정책연구원, 2009, 171면 이하.

18) 경찰은 행정관청의 고발이 있는 경우 이를 조사하여 검찰에 송치하거나 주민의 신고·진정 또는 언론공표에 따른 인지수사를 하고 있다. 해양경찰은 해상에서의 각종 사건·사고, 폐기물의 해양투기, 폐수무단배출행위 등에 대한 단속과 수사를 담당하고 있다. 검찰은 환경사건을 직접 인지하여 수사하기 보다는 경찰이 송치한 사건, 행정관청이 고발한 사건 또는 주민이 고발, 진정한 사건 등을 수사하여 처리한다. 물론 검찰은 범죄유형별 또는 지역별로 환경사범에 대한 기획수사를 전개하기도 하는데, 이 경우 각 행정기관의 도움을 받아 지역합동단속반을 편성하고 환경전담검사가 수사지휘를 한다.

19) 환경특별사법경찰 수의 감소에 대해서 그 이유를 명확하게 제시하고 있는 자료는 없다.

<표 5> 환경특별사법경찰 지명현황 (2014)²⁰⁾

구분	2005	2010	2013	2014
인원 (명)	1,074	1,095	1,174	954
환경청	97	55	58	47
지방자치단체	977	1,040	1,116	907

아래 표는 환경특별사법경찰의 연도별 수사실적을 살펴본 결과이다. 이들의 수사건수는 2010년부터 최근 5년간 해마다 소폭 증감을 거듭하고 있다. 다만, 10년 전인 2005년과 비교하면 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다.

<표 6> 환경특별사법경찰의 연도별 수사건수 추이 (2005, 2010-2014)²¹⁾ (단위: 건)

구분/연도	2005	2007	2010	2011	2012	2013	2014
총계	1,537	2,173	2,567	2,436	2,677	2,727	2,476
지방자치단체	846	918	1,504	1,492	1,659	1,571	1,574
환경청	691	1,255	1,063	944	1,018	1,156	902

아래 표는 환경특별사법경찰의 1인당 수사건수를 소속기관별로 살펴본 것이다. 지방자치단체 소속 환경특별사법경찰의 수사실적에 비해 환경감시단의 수사실적이 훨씬 더 높게 나타나고 있다.²²⁾

<표 7> 환경특별사법경찰 1인당 수사건수 (2014)²³⁾

구분	지방자치단체	환경청(환경감시단)
인원 (명)	907	47
총 수사실적 (건)	1,574	902
1인당 수사실적 (건)	1.7	19.2

20) 자료: 환경부 환경감시팀, 환경사법 수사매뉴얼 (2014-2015).

21) 자료: 환경부 환경감시팀, 환경사법 수사매뉴얼 (2014-2015).

22) 이러한 차이에 대해서는 전자는 일반 행정업무를 함께 담당하고 있어 업무부담이 더욱 과중하다는 점, 그리고 지역적 요인이 단속 및 수사활동에 영향을 미친다는 점이 그 이유로서 제시되고 있다.

23) 자료: 환경부 환경감시팀, 환경사법 수사매뉴얼 (2014-2015).

최근 5년간 환경특별사법경찰의 범죄유형별 수사실적은 아래 표에서 보는 바와 같다. 전체적으로 대기사건에 대한 수사실적이 높게 나타나고 있다.

<표 8> 범죄유형별 수사실적 (2005, 2010-2014)²⁴⁾ (단위: 건)

연도	범죄유형					
	계	대기	수질	폐기물	유독물	기타
2005	1,537	582	474	192	12	277
2010	2,567	881	509	408	61	708
2011	2,436	929	532	308	338	329
2012	2,677	1,023	482	451	415	306
2013	2,727	890	591	386	518	342
2014	2,476	940	480	391	304	361

2) 환경수사의 문제점

수사기관은 행정관청과 비교해 환경사범에 대한 압수·수색·체포 등 강제권을 행사할 수 있다는 점에서 환경범죄에 대한 신속하고 강력한 통제가 가능하다. 그런데 환경범죄에 대한 수사구조 및 수사현황 등을 살펴보면 그 조직 및 운영과 활동 측면에서 문제점이 적지 않다.

위의 <표 7>에서 보는 바와 같이 환경청 소속 환경감시단의 경우 전체 환경특별사법경찰의 약 5%에 해당하는 47명의 인원으로 전체 사건의 36.4%에 해당하는 사건을 해결한 것으로 집계되고, 이들의 인력에 비해 관할구역 면적도 광범위한 편이라 적시에 신속한 수사를 실행하는 데도 제약이 있다. 뿐만 아니라 환경감시단의 50% 이상을 차지하는 시·도 파견인력은 상대적으로 주인의식이나 책임감이 약하다는 점에서 수사업무 수행에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 지방자치단체 소속 환경특별사법경찰은 행정업무와의 병행으로 수사활동에 소극적이거나 심지어 기피경향을 보이기도 하고, 전담부서가 없는 경우도 많다. 표에서 보는 바와 같이 2014년 지방자치단체 소속 환경특별사법경찰의 1인당 수사건수는 약 1.7건에 불과하여 환경감시단 소속 환경특별사법경찰의 19.2건과는 현격한 차이를 보이고 있다. 일반사법경찰은 환경수사에 대한 전문지식과 수사경험의 부족으로 업무수행에 어려움이 있다. 검사나 검찰수사관들은 보직순환 등으로 인해 업무지속성이 낮고, 과중한 업무량으로 환경수사에만 집중하기 어려운 상황이다. 반면에 환경특별사법경

24) 자료: 환경부 환경감시팀, 환경사범 수사매뉴얼 (2014-2015).

찰의 경우에는 환경분야의 전문성은 갖추었으나 수사절차나 수사기법 등에 대한 지식과 전문성이 부족한 경우가 많다. 또한 이들은 잦은 인사이동이나 파견복귀 등으로 인해 수사경험 및 전문지식을 습득하는 데 제약이 있다. 결국 환경수사는 전반적으로 전문성과 신속성을 갖추지 못한 채 형식적인 수사에 머무르고 있는 경우가 많고, 이에 비추어 볼 때 사실상 범죄억제력을 가진 환경규제활동이 이루어지는지는 의심스럽다.

그동안 환경사범에 대한 수사기능을 강화하기 위해 수사총괄조직이 필요하다는 요구가 지속적으로 제기되면서²⁵⁾ 환경부는 지난 2016년 2월 중앙 환경사범수사 전담반을 신설하였다. 이 조직은 법무부 파견검사를 팀장으로 하고, 수사경력 5년 이상의 전문성을 갖춘 환경부 소속 특별사법경찰을 포함하여 총 7명으로 구성되었다. 이로써 검찰의 수사기법과 특별사법경찰의 전문성을 접목하고 대형 환경오염사고나 광역적 환경오염행위에 대비한 신속한 수사체계를 확립한 것이라고 한다.²⁶⁾ 앞으로 이들의 활동을 지켜볼 필요가 있다.

(2) 검찰과 법원의 규제현황

환경사건에 대한 사법기관의 규제현황을 검찰과 법원의 처분결과를 통해 살펴보고자 한다.

1) 검찰의 규제현황

(가) 기소율

2014년 주요 환경사범에 대한 검찰처분 결과를 전체 형사범죄의 경우와 비교해 보면 <표 9>와 같다. 이 표에 따르면 우선 환경범죄의 기소율은 전체 형사범죄의 기소율과 비교해 전반적으로 높게 나타나고 있다. 즉, 전체범죄의 평균 기소율은 52.4%인데, 이에 비해 대기사건과 수질사건의 기소율은 각각 86.4%, 86.3%이고, 폐기물사건의 기소율은 66.7%로 높은 편이다.

25) 이인수, “환경사법경찰 운영의 발전방향”, 폐기물처리, News Letter, 제92호, 68면; 김성은·김성언, 앞의 책, 184면.

26) 환경부 보도자료 2016.2.15.

<표 9> 환경사범의 검찰처분결과(2014)²⁷⁾

2014	계	기소			송치	불기소			기소 증지	참고인 증지
		소계	공공관	구약식		소계	기소유예	기타**28)		
전체	1,989,862 (100)	1,042,473 (52.4)	116,829 (5.9)	925,644 (46.5)	25,928 (1.3)	754,009 (37.9)	253,615 (12.7)	50,0394 (25.2)	145,766 (7.3)	21,685 (1.1)
형법범	833,807 (100)	269,521 (32.3)	63,695 (7.6)	205,826 (24.7)	21,052 (2.6)	445,601 (53.4)	169,213 (20.3)	276,388 (33.2)	81,346 (9.8)	16,287 (2.0)
특별법범	1,156,055 (100)	772,952 (66.9)	53,134 (4.6)	719,818 (62.3)	4,876 (0.4)	308,408 (26.7)	84,402 (7.3)	224,006 (19.4)	64,420 (5.6)	5,398 (0.5)
대기사건	3,115 (100)	2,692 (86.4)	40 (1.3)	2,652 (85.1)	-	391 (12.6)	224 (7.2)	167 (5.4)	30 (1.0)	2 (0.1)
수질사건	1,536 (100)	1,326 (86.3)	78 (5.8)	1,248 (81.2)	-	202 (13.2)	110 (7.2)	92 (6.0)	8 (0.5)	-
폐기물 사건	1,827 (100)	1,218 (66.7)	90 (4.9)	1,128 (61.7)	-	567 (31.0)	188 (10.3)	379 (20.7)	36 (2.0)	6 (0.3)

아래 표는 지난 10년간 주요 환경범죄에 대한 검찰의 기소율의 추이를 나타낸 것이다.

<표 10> 환경범죄의 오염원별 기소율 (2005-2014)²⁹⁾ (단위: %)

연도	대기	수질	폐기물
2005	82.7	84.6	75.9
2006	82.3	84.4	71.3
2007	86.4	86.3	66.7
2008	87.0	73.6	69.3
2009	84.0	57.1	65.3
2010	78.8	0	53.0
2011	76.0	50.0	58.7
2012	79.6	0	61.6
2013	79.6	-	62.3
2014	78.4	64.8	66.3

27) 자료: 대검찰청, 『범죄분석』, 2015

28) 기타: 혐의 없음, 죄가 안됨, 공소권 없음.

29) 자료: 대검찰청, 범죄분석, 2005-2014 범죄자 처분결과 재구성.

표에서 눈에 띄는 점은 지난 10년 전과 비교할 때 기소율이 전체적으로 감소하였다는 사실이다. 대기사건의 경우는 2005년부터 지속적으로 증가하여 최고 87.0%에 이르렀던 기소율이 2010년 이후 지난 5년간 계속 80% 미만에 머무르고 있다. 또한 수질사건의 경우 2005년 84.6%에서 2014년 64.8%로, 폐기물사건의 경우는 2005년 75.9%에서 2014년 66.3%로 기소율이 감소하였음을 알 수 있다.

(나) 재판청구방식

위의 <표 9>를 토대로 환경사건에 대한 검사의 청구방식을 살펴보면, 구공판 비율에 비해 구약식 비율이 압도적으로 높다는 것을 알 수 있다. 전체 형사범죄의 구약식 비율이 46.5%인 것에 반해, 대기사건은 85.1%, 수질사건 81.1%, 폐기물사건 61.7%의 비율을 나타내고 있다. 다른 사건에 비해 폐기물사건의 구약식 비율이 상대적으로 좀 더 낮은 것은 구공판 비율이 높기 때문이 아니라 불기소율이 더 높기 때문이다.

불기소 사건을 제외하고 기소된 사건들을 100으로 보고 구공판 비율과 구약식 비율을 각각 비교해보면, 기소된 대기사건의 98.5%, 수질사건의 94.1%, 폐기물사건의 92.6%가 약식기소되는 것으로 나타난다. 따라서 기소된 환경범죄는 오염원에 관계없이 약식기소율이 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 이것은 기소된 전체 형사범죄의 구약식 비율인 88.8%보다 전체적으로 더 높은 수치이며, 또한 이러한 현상은 2014년 한해에 국한된 것은 아니다.³⁰⁾

2) 법원의 규제현황

(가) 제1심 처리현황

다음은 제1심 법원의 사건처리현황을 표로 나타낸 것이다.

30) 약식으로 처리된 사건에 대해 피고인이 다시 정식재판을 청구하는 비율이 적지 않은데, 이런 점을 고려한다면 약식기소율이 높은 것은 사법경제 측면에서도 우려되는 현상이라고 본다.

<표 11> 환경사범에 대한 제1심 공판 처리현황 (2014)³¹⁾

2014	처리								
	계	판결						송치	기타
		자유형		재산형	선고유 예	무죄	기타*32)		
		실형	집행유예						
전체	257,984 (100)	56,131 (21.8)	77,022 (29.9)	78,283 (30.3)	3,624 (1.4)	11,858 (4.6)	3,641 (1.4)	1,981 (0.8)	25,444 (9.9)
형법범	126,521 (100)	36,813 (29.1)	34,094 (26.9)	36,979 (29.2)	1,838 (1.5)	3,200 (2.5)	1,681 (1.3)	1,411 (1.1)	10,505 (8.3)
특별법범	131,463 (100)	19,318 (14.7)	42,928 (32.7)	41,304 (31.4)	1,786 (1.4)	8,658 (6.6)	1,960 (1.5)	570 (0.4)	14,939 (11.4)
대기사건	213 (100)	1 (0.5)	21 (9.9)	152 (71.4)	12 (5.6)	5 (2.3)	-	-	22 (10.3)
수질사건	134 (100)	2 (1.5)	16 (11.9)	100 (74.6)	1 (0.7)	7 (5.2)	-	-	8 (6.0)
폐기물 사건	215 (100)	11 (5.1)	30 (14.0)	145 (67.4)	2 (0.9)	6 (2.8)	-	-	21 (9.8)

<표 11>을 토대로 환경범죄에 대한 법원처분의 특징을 살펴보면, 벌금형 선고율이 높다는 점과 자유형 선고 시 집행유예 비율이 높다는 점을 알 수 있다. 전체 형사범죄에서 벌금형의 비율은 30.3%인데 반해, 환경범죄의 벌금형 비율은 대기사건에서 71.4%, 수질사건 74.6%, 폐기물사건 67.4%인 것으로 나타났고, 자유형은 각각 10.4%, 13.4%, 19.1%로 현저히 낮은 비율을 차지하고 있다.³³⁾ 다른 한편, 자유형이 선고된 사건들을 대상으로 실형과 집행유예 비율을 비교해보면, 전체 형사범죄에서 실형과 집행유예 비율은 각각 21.8%와 29.9%로 집행유예 선고율과 실형 선고율이 큰 차이를 보이지 않는데 반해, 환경범죄에서 집행유예 선고율은 대기사건의 경우 실형 선고율의 19.8배, 수질은 7.9배, 폐기물은 2.8배가 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 현상 역시 2014년 한해에만 국한된 현상은 아니라는 점이 공식 통계자료를 통해 확인되고 있다.³⁴⁾

(나) 형량

31) 자료: 법원행정처, 『사법연감』, 2015

32) 기타: 자격형, 형면제, 면소, 관할위반, 공소기각.

33) 무엇보다도 환경사건이 대부분 약식절차로 진행된다는 점이 벌금형 비율이 높게 나타나는 원인이라고 볼 수 있다.

34) 범죄백서 2010-2014.

환경사건에 대한 재산형 현황을 약식명령 벌금액을 중심으로 살펴보고자 한다.³⁵⁾ <표 12>에 따르면 전체적으로 100-200만원 벌금액이 가장 빈번하게 부과되고, 다음으로 250-300만원의 벌금액이 부과되는 것으로 나타났다. 그에 반해 500만원을 초과하는 경우는 5.2%에 불과하다. 이로써 환경범죄에 대한 벌금액수가 전반적으로 높지 않다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 현재까지도 크게 달라지지 않고 있다.

<표 12> 환경사건의 유형별 약식명령 벌금액

액수	인원 (%)
100만원미만	60 (15.5)
100만원	96 (24.9)
150-200만원	89 (23.1)
250-300만원	76 (19.7)
400-500만원	45 (11.7)
500만원초과	20 (5.2)
합	386 (100.0)

$\chi^2 = 3.33, n.s$

간혹 벌금액수가 상대적으로 높거나 자유형(집행유예 포함)이 선고되는 경우를 살펴보면, 다수의 환경법률을 위반한 경합범의 경우, 동종전과가 있는 경우, 사기나 폭행 등과 같은 다른 종류의 사건들과 병합하여 재판을 받은 경우들이 대부분이다.

환경범죄에 대한 최근의 사법적 규제현황을 단계별로 살펴본 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 환경수사단계에서는 수사기반 및 수사역량의 취약성으로 인해 환경범죄의 적발과 혐의입증이 기대에 미치지 못하고 있다. 둘째, 환경범죄에 대한 검찰의 기소율은 전체적으로 감소하는 추세이며, 80% 이상 약식 기소되고 있다. 셋째, 법원에서는 일반적으로 낮은 벌금형을 선고하고, 간혹 자유형을 선고하는 경우에도 실형이 아닌 집행유예로 처리하는 경우가 대부분이다.

35) 김성은/김성언, 앞의 책, 121면 <표 3-49> 재인용.

V. 형법적 환경보호의 효율성 문제와 개선방향

1. 환경형사법의 동향과 효율성 문제

지금까지 환경형사법 영역에서 최근 5년간의 동향을 환경범죄의 발생현황 및 규제현황으로 나누어 살펴보고, 규제현황에 대해서는 다시 법적, 실무적 측면으로 나누어 고찰하였다. 그 결과 최근 5년간 환경범죄는 그 이전 5년간에 비해 50% 이상 감소하였고,³⁶⁾ 대기, 수질, 폐기물 관련 사건은 여전히 전체 환경범죄의 60-80%를 차지하고 있음이 확인되었다. 한편, 법적 측면에서 보면 환경형사법은 행정형법과 특별형법의 이원적 규제방식을 유지한 상태에서 개별적으로 규제내용과 규제범위를 확대하고, 환경범죄의 예방과 실질적인 환경보호를 목표로 제도를 신설하거나 그 운영상의 미비점을 보완해나가고 있다. 그에 반해 환경실무영역에서는 행정적 규제활동이 활발하지 못하고, 또한 사법적 규제 측면에서는 환경수사가 효율적으로 진행되지 않으며, 검찰과 법원은 약식기소, 낮은 벌금형 및 집행유예 등 상대적으로 약한 처분을 내리고 있다. 이러한 실무적 규제현황에 비추어볼 때 과연 환경범죄가 확실하게 적발되어 적절하게 제재되고 있는지 의심스럽고, 또한 그로 인해 수범자에게도 제대로 위하력을 발휘하지 못하고 있다는 점에서 형사실무의 효율성 문제가 제기된다.

현행 형법적 환경보호 영역에서 나타나는 효율성 문제의 원인들은 다양하지만, 결국 환경형법의 입법적 특징과 환경실무에서의 통제결함이 서로 복합적으로 작용하여 발생한 결과라고 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 환경형법은 주로 행정법적 의무위반 행위를 추상적 위험범 형태로 구성하여 처벌한다는 특징이 있다.³⁷⁾ 그런데 환경에 대한 피해결과 없이 행위의 착수만으로 처벌하는 추상적 위험범의 경우 법익침해 결과가 외부로 가시화되는 범죄유형에 비해 적극적인 통제활동 없이는 범죄행위를 적발하는 것이 상대적으로 용이하지 않다는 문제가 있다.³⁸⁾ 한편, 환경형법의 추상적 위험범이 행정법적 의무위반 행위를 제재하므로 통

36) 이러한 결과가 실제로 환경범죄의 감소로 인한 것인지, 통제활동의 부진으로 인한 것인지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다.

37) 실은 행정종속적 구성과 추상적 위험범이 환경형법에 자리 잡게 된 것은 환경영역의 특성을 고려하여 입증문제의 해결과 예방적 법익보호를 위한 목적에서 비롯된 것이다. 그러나 후술하는 바와 같이 이 범죄유형은 적극적인 통제활동이 전제될 때 효과적으로 기능할 수 있다.

38) 추상적 위험범과 같은 결과 독립적 범죄의 특징과 문제점에 대해서 자세한 것은 김성은,

제활동을 통해 오염물질 배출업소가 이러한 의무를 위반했는지를 알아내야 한다. 이러한 정보에 대해서는 일반인이나 형사사법기관보다 배출업소에 대한 감독·통제 권한을 갖는 행정관청이 더 쉽게 접근할 수 있으므로 환경범죄를 적발하는 것은 이들의 활동과 협조에 의존하게 된다.³⁹⁾ 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 행정관청의 활동이 기대에 미치지 못하고 형사사법기관과의 협조도 매우 소극적인 것이 현실이다.⁴⁰⁾ 뿐만 아니라 현재 환경수사영역에서는 신속하고, 효과적인 수사가 이루어지지 못하는 경우가 많다. 결국 추상적 위험범과 행정종속성이라는 환경형법의 구성적 특징이 환경실무에서의 상황들과 결합하여 실제로는 형법적 환경보호의 효율성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다.

다른 한편, 현행법상 환경범죄의 대부분이 개별 환경행정법의 벌칙규정에 따라 규제되고 있다는 점이 검찰과 법원의 처분에 영향을 미칠 수 있다. 검사와 판사는 (스스로 분명하게 인정하지는 않지만) 이른바 행정형법의 방식으로 규제되는 환경범죄에 대해서 일반형법상의 범죄와 다르게 인식하는 경향이 있다. 말하자면, 이러한 환경범죄들은 중대한 법익침해 결과가 없거나 피해자와 피해정도가 명확하게 특정되지 않는 행위로서 형법이 아니라 단순히 행정법규로 처벌되는 범죄로 분류되는 경향이 있다. 따라서 이러한 범죄에 대해서는 불법성이 약한 경미범죄로 인식되어 약식으로 기소되는 경우가 대부분이고, 낮은 벌금형이 선고되거나 실형보다는 집행유예의 대상이 되고 있는 것이다.

2. 형법적 환경보호를 위한 제언

환경형법은 형법을 통한 정당하고, 효과적인 환경보호를 목표로 한다. 그러나 지금까지 살펴본 바에 따르면 형법적 환경보호영역의 법적, 실제적 상황은 이러한 목표와는 거리가 있다. 이하에서는 이러한 상황을 개선하기 위해서 어떠한 입법적, 실무적 노력이 필요한지에 대해서 생각해보고자 한다.

(1) 입법적 측면

현재 입법적 측면에서 논의되는 것은 한편으로는 현행과 같은 규제체계, 즉 행

“추상적 위험범의 형사정책적 유용성”, 『안암법학』, 제28호, 2009, 264면 이하.

39) 김성은, “행정종속성과 형법적 환경보호”, 『강원법학』, 제35권, 2012, 790면.

40) 자세한 것은 김성은, “행정종속성과 형법적 환경보호”, 『강원법학』, 제35권, 2012, 802면 이하.

정법과 환경특별법에 의한 규제체계를 유지할 것인지, 아니면 이와 다른 새로운 규제방식을 취할 것인지 하는 것이다. 후자와 관련해서는 환경범죄를 형법전에 규정하여 일반형법으로 규제하거나,⁴¹⁾ 아니면 통일된 환경법전을 구성하여 규제하는 것이 문제된다. 다른 한편으로는 개별 구성요건들을 구체적으로 어떻게 구성할 것인지 하는 문제가 논의되고 있다. 그런데 이러한 주제를 이 글에서 모두 다루는 것은 좀 더 집중적인 논의를 필요로 하므로 여기서는 어떤 접근방식을 취하든 형법적 환경보호를 위해서는 보호대상인 환경의 특성과 보호수단인 형법의 특성을 고려한 입법적 구성이 이루어져야 한다는 점에 대해서만 생각해보고자 한다.

현재 독자적인 보호법익으로 인정되고 있는 생태적 환경의 구성요소인 물, 토양, 대기 및 동·식물 등은 그 대상이 구체적이거나 명확하고 침해결과를 확정하는 것도 가능하지만, 전통적인 법익의 관점에서 보면 다소 복합적 특성을 가진다. 환경법익의 가치나 기준은 인간의 생명이나 신체와 같은 개인적 법익에 비해 그 자체의 내재적인 가치나 혹은 사회적 가치경험으로부터 일관되게 도출하기 어려운 경우가 많다. 예를 들어 물이라는 환경재는 장소에 따라 그 상태나 기능, 보호필요성 등이 매우 다양하여 오염이나 법익침해에 대한 통일적 기준을 제시하기가 쉽지 않다.⁴²⁾ 뿐만 아니라 환경오염은 다수의 경미한 위반행위들의 복합적 작용의 결과로 발생하는 경우가 많기 때문에 행위와 결과 사이의 인과성을 입증하거나 특정 개인에게 책임을 귀속시키는 데 어려움이 발생할 수 있다. 한편, 환경법익의 보호를 위해 투입되는 형법은 규범적으로도, 기능적으로도 한계를 가진다. 말하자면 형법은 직접적인 법익관련성이 인정되는 중대한 불법에 대하여 최후수단으로서 투입되는 경우에 규범적으로 정당화될 수 있고, 또한 행위, 결과, 인과성과 같은 그 고유한 귀속기준들이 문제없이 적용될 수 있는 경우에 효과적으로 기능할 수 있다. 만약 환경형법이 이러한 규범적, 기능적 한계를 충분히 고려하지 않는다면, 정당하고 실효성 있는 형법적 환경보호도 실현될 수 없을 것이다.

(2) 실무적 측면

환경법익을 효과적으로 보호하기 위해서는 실무적 측면에서 현행 환경감시체계와 사법적 처리방식을 개선하는 것도 필수적이다. 이를 위해서는 무엇보다도 환경

41) 가장 최근에는 허일태, “한국에서 환경범죄에 대한 형법적 대응방안”, 『비교형사법연구』, 제16권 제2호, 452면.

42) Ronzani, *Erfolg und individuelle Zurechnung im Umweltstrafrecht*, S. 49, 52 f.; Kleine-Cosack, *Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht*, S. 89 ff.

단속·감시를 위한 인프라를 확충하는 것이 선행되어야 한다. 즉, 행정관청은 전문성 있는 단속인원을 확충하고, 이들에게 감시·단속업무에 집중할 수 있는 근무여건과 환경을 제공해야 한다. 또한 환경수사를 담당하는 수사기관의 역량을 강화하고, 수사활동을 더욱 활성화하는 방안을 모색해야 한다. 수사역량을 강화하기 위해서는 전문성 향상을 위한 교육과 훈련을 강화해야 하는데, 특히 환경특별사법경찰의 경우에는 환경 관련 전문성에 비해 수사전문성이 취약하다는 점을 고려하여 수사실무 중심의 현장교육을 보강하는 것이 시급하다. 나아가 지방자치단체, 환경청, 경찰, 검찰 등 유관기관 상호간에 기능적 협조체계를 구축함으로써 서로 지식과 정보를 공유하여야 한다.⁴³⁾

다른 한편, 환경위반행위에 대한 현행 사법적 처리구조도 개선되어야 한다. 특히 환경형법의 주요 수범자인 사업자에 대해서는 이들을 특성을 고려한 효과적인 제재방안을 모색하는 것이 시급하다. 현행법상 환경범죄에 대해서는 환경행정법에 따라 최고 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금액을, 그리고 환경범죄단속법에 따라 3년 이상 15년 이하의 징역까지 선고할 수 있고, 누범가중의 경우는 심지어 무기징역까지 선고할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 환경범죄에 대해서는 80% 이상 300만원 미만의 벌금형이 선고되고 있다. 형벌은 불법의 크기에 비례해야 한다는 점을 고려하더라도 이러한 형량은 수범자의 대부분을 차지하는 사업자들에게는 거의 위하력을 발휘할 수 없다. 따라서 선고형을 지금보다 상향조정할 필요가 있고, 행위자의 특성에 상응하는 적절한 제재, 즉 영업정지 등 사업자의 활동 자체를 일시적으로 중단 또는 제한하는 것과 같이 직접적인 효과를 가져오는 제재방식을 고려해볼 필요가 있다. 또한 비교적 규모가 큰 기업의 경우에는 기업이미지나 신용도 중요하므로 이들의 대외 신인도에 영향을 줄 수 있는 새로운 제재프로그램의 개발에도 관심을 가질 필요가 있다.⁴⁴⁾

3. 맺음말

형법적 환경보호영역에서는 법적인 요청과 실제 현실 사이에 현저한 간극이 존재한다. 현행 환경형사법은 다양한 방식으로 환경관련 행위를 처벌하고 있으며, 개

43) 김성은/김성언, 앞의 책, 184면.

44) 최근 학계에서는 환경범죄에 대한 새로운 형사제재로서 원상회복명령의 도입가능성에 대해서 논의된 바도 있다. 자세한 것은 특히 이진국, “환경범죄에 대한 새로운 형사제재로서 원상회복명령”, 『환경법연구』, 37권 2호, 2015, 55면 이하 참조.

별 구성요건도 범죄예방과 효율성을 지향하는 형태로 구성되어 있다. 그러나 현실에서는 환경범죄가 적발되고 처벌될 개연성이 낮으며, 범죄에 상응하는 적절한 제재도 뒤따르지 않고 있다. 이에 수범자들은 더 이상 환경형법의 효력을 신뢰하지 않는 것처럼 보인다. 다시 말해 수범자들은 환경형법을 구속력 있는 법률로 인식하지 않고 있다. 이로 인해 결국 수범자들은 규범을 준수하는 데 소극적인 태도를 취하게 되고, 이러한 상황은 종국적으로 환경범죄의 예방에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 환경문제의 심각성과 환경보호의 중요성을 강조하거나 법률규정을 예방에 유리하게 구성하는 것만으로는 자발적인 규범준수와 범죄예방이라는 목적을 달성할 수 없다. 법률이 현실 속에서 실제로 적용되고 환경위반행위가 적절하고 확실하게 제재됨으로써 법률이 실제로 기능하고 있다는 것을 수범자들이 신뢰하는 경우에 비로소 이러한 목적이 실현될 수 있을 것이다.⁴⁵⁾

투고일자 2017.01.19, 심사일자 2017.02.21, 게재확정일자 2017.02.21

45) 김성은/김성언, 앞의 책, 190-191면.

참고문헌

[국내문헌]

- 김성은, “추상적 위협범의 형사정책적 유용성”, 안암법학, 제29호, 안암법학회, 2009
- 김성은, “행정중속성과 형법적 환경보호”, 강원법학, 제35권, 2012
- 김성은·김성언, 『환경범죄의 형사처리상 문제점과 개선방안』, 한국형사정책연구원, 2009
- 박균성·함태성, 『환경법』 제7판, 박영사, 2015
- 이인수, “환경사법경찰운영의 발전방향”, 폐기물처리 News Letter, 제92호, 2004
- 이진국, “환경범죄에 대한 새로운 형사제재로서 원상회복명령”, 환경법연구, 2015
- 허일태, “한국에서 환경범죄에 대한 형법적 대응방안 - 형법에 의한 형벌과 환경행정법에 의한 행정법의 분업화를 중심으로 -”, 비교형사법연구 제16권 제2호, 한국비교형사법학회, 2013

[외국문헌]

- Kleine-Cosack, *Kausalitätsprobleme im Umweltstrafrecht. Die strafrechtliche Relevanz de Schwierigkeiten naturwissenschaftlicher Kausalfeststellung im Umwelt- bereich*, Freiburg i. Br., 1987
- Ronzani, *Erfolg und individuelle Zurechnung im Umweltstrafrecht*, Freiburg i. Br., 1992
- Rengier, R., “Überlegungen zu den Rechtsgütern und Deliktstypen im Umweltstrafrecht”, in: L. Schulz (Hrsg.), *Ökologie und Recht* (1991), S. 33 ff
- Seelmann, K., “Die Risikogesellschaft und ihre symbolische Gesetzgebung im Umwelt- und Betäubungsmittelstrafrecht“, *KritV* 1992, S. 452 - 471

<Abstract>

Aktuelle Tendenze und Hauptprobleme im strafrechtlichen Umweltschutzbereich*

Kim, Seong-Eun**

In die Umweltprobleme greift nicht nur das Verwaltungsrecht, sondern auch das Strafrecht aktiv ein. Es stellt sich aber immer wieder die Frage, ob das Umweltstrafrecht in der Praxis wirklich funktioniert. Es besteht im Umweltbereich großes Dunkelfeld, und eine große Differenz zwischen Wahrnehmung und Sanktionierung der Straftaten. Außerdem erhöht sich die Quote der Verfahrenseinstellung und werden meistens Bagatelldelikte bzw. Verwaltungswidrigkeiten erfasst, dagegen bleiben umweltrelevante Straftaten oft unerfasst. Es zeigt sich somit, daß das strafrechtliche Umweltschutzsystem in der Kontrollfunktion versagt und defizitär bleibt.

Wenn die Effektivität des Umweltstrafrechts in Frage gestellt ist, kann es dann einen negativen Einfluss auf die Rechtsadressaten haben. Die wahrgenommenen Vollzugsdefizite erwecken nämlich den Eindruck der Sanktionsunsicherheit und Unwirksamkeit des Umweltstrafrechts bei Rechtsadressaten, Wenn die Rechtsadressaten ihr Vertrauen in die faktische Geltung des Umweltstrafrechts verlieren, kann es weiterhin ihre Normbefolgung negativ beeinflussen, und damit auch Generalprävention der Umweltkriminalität.

Zu einem besseren strafrechtlichen Umweltschutz soll zunächst eine stärkere Kontrolle und Überwachung von den Verwaltungsbehörden durchgeführt werden. Es ist auch notwendig, kooperative Zusammenarbeit zwischen Umweltverwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden auf eine institutionelle Basis zu stellen, um damit die gegenseitigen Vorbehalte und Informationsdefizite abzubauen und ein abgestuftes und koordiniertes Vorgehen beider Behörden zu ermöglichen. Schließlich soll die Kapazität für Ermittlung und Verfolgung im Umweltbereich gestärkt werden, um

* This study was supported by 2014 Research Grant from Kangwon National University(No. 120140413).

** Associate Professor, Kangwon National University

die Sanktionssicherheit besser zu garantieren.

Key words : Umweltschutz, Umweltdelikt, Umweltstrafrecht, Rechtsgüterschutz,
Kriminalitätsbekämpfung