

2009년과 2010년 상반기의 대기환경분야의 최근동향과 쟁점

김 성 배*

<목차>

- I. 시작하면서
- II. 대기환경보전법과 수도권대기특별법
- III. 녹색성장기본법과 시행령
- IV. 국회에 계류중인 법안
- V. 마치면서

I. 시작하면서

인간은 호흡하면서 살아가는 존재이기에 대기환경오염은 건강과 직접 연결되어 있다. 대부분의 대기오염은 쉽게 파악된다고 생각할 수도 있지만 대기오염원과 대기오염물질의 다양성 때문에 건강 혹은 공공복리에 치명적이고 심각한 피해가 발생한 후에야 비로소 인지되기도 한다. 대기오염은 화산폭발과 자연발화의 산불처럼 자연적으로 발생하기도 하지만 대부분의 대기오염은 인간의 활동에서 비롯된다.¹⁾ 대기환경오염이 본격적으로 문제된 것은 산업화와 밀접한 연관이 있으며, 우리나라의 경우 1960년대 초까지는 대기오염이 거의 문제되지 않았고 연탄가스 중독문제와 비산먼지가 대기환경문제의 전부였다고 한다. 1963년에 제정된 공해방지법에서 대기오염규정을 두었지만 장식적 의미에 불과하였고 중화학위주의 공업육성시책으로 환경오염의 피해가 두드러

* 대구대학교 법과대학 전임강사

1) 홍준형, 환경법, 박영사, 2002, 526면.

지기 시작하자 1977년 환경보전법을 제정하여 동법시행규칙에서 가스·먼지 및 암모니아 등 19개 항목에 대하여 배출농도규제를 실시하였으며 1990년 환경보전법을 분야별로 개별하여 대기환경보전법을 제정하였다.²⁾ 대기오염을 유발하는 대기오염물질의 종류는 산업화가 진전될수록 더욱 증가하는데, 어떤 물질을 정부의 관리대상으로 지정할 것인가는 정책적인 판단의 문제로 한 나라의 오염저감기술, 측정기술수준 그리고 오염물질의 위해성 평가결과 등 다양한 요소에 의해 결정된다.³⁾ 우리나라 대기환경에 관한 일반법으로는 대기환경보전법이 있다. 대기환경보전법은 대기환경행정의 수요증가, 전문화, 다양화추세에 신속하게 대처하고 각종 대기환경정책을 종합적으로 조정할 수 있는 독자적인 개별법을 제정하려는 취지에서 종래 환경보전법의 한 구성부분이었던 부분을 분리하여 단행법으로 제정한 것이며 동법은 고정오염원인 사업장(제2장), 생활환경상 대기오염(제3장), 그리고 이동오염원인 자동차배출가스규제(제3장)등 오염유형을 3가지로 나누어 규제하고 있다.⁴⁾ 우리나라에 일반적으로 적용되는 대기환경보전법에 대하여 수도권지역은 국토면적의 12%에 불과하지만 인구나 에너지사용량이 고도로 집중되어 있어서 기존의 환경관리방식으로는 수도권의 대기질을 개선시키기 어려운 상황에 이르러 수도권지역에 적용되는 수도권대기환경개선에관한특별법(수도권대기특별법)이 2003년 12월31일 제정되어 2005년 1월 1일부터 시행되고 있다.⁵⁾ 그래서 우리나라 대기환경에 관해서는 대기환경보전법과 수도권대기환경법이 있다고 할 수 있는데, 지구온난화와 관련한 국제사회의 노력에 동참하고 선도적으로 산업구조를 개편하기 위해 제정된 저탄소녹색성장기본법도 그 탄생배경을 고려하면 온실가스와 관련된 부분은 대기환경관련법에서 다루어야 할 것이다. 본 논문은 2010년 5월초를 기준으로 작성되어 있으므로 연구의

2) 홍준형, 앞의 책, 527면.

3) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008, 380면.

4) 홍준형, 앞의 책, 529면.

5) 박균성·함태성, 앞의 책, 411면.

시간적 범위를 2009년 5월부터 2010년 4월 말까지 개정되거나 개정안이 발의된 법안을 연구대상으로 하고 있다. 물론 대기환경분야의 동향에 대하여 논의하자면 입법부, 행정부, 사법부별로 변화된 모습을 살펴보는 것이 의미 있겠지만, 미국과 달리 정부의 법안제출을 인정하는 우리나라의 입법현실과 행정입법에 많이 의존하는 입법태도를 볼 때 개정법과 개정안 그리고 주요한 시행령만을 대상으로 하고자 한다.⁶⁾ 물론 사법부의 판례를 검토하는 것은 입법의 변화를 검토하는 것 이상으로 중요하다고 할 수 있지만 선고일을 기준으로 할 때 본 연구대상 기간에는 대기환경과 직접적으로 관련된 대법원판례가 없다.⁷⁾ 그러므로 아래에서 대기환경보전법과 수도권대기특별법 그리고 녹색성장기본법령에 대한 최근개정법과 개정안에 대하여 살펴보겠다.

II. 대기환경보전법과 수도권대기특별법

1. 대기환경보전법 일부개정 (법률 제9311호, 2008.12.31, 시행 2009. 7. 1)

동 개정법은 2008년 7월 31일 정부가 대기환경보전법의 일부 개정을 제안한 것이었는데 동법안의 주요한 내용은 자동차 배출가스 촉매체에 대한 관리제를 도입하는 것과 규제완화관련사항이다.

6) 김영희, 미국의 입법과정, 한국학술정보, 2007, 17면.

7) 다만, 서울지방법원에서 대기환경과 관련된 흥미로운 소송의 결과가 나왔다. 본 소송은 서울시에 거주하면서 호흡기질환으로 진단·치료받는 환자가 서울시와 자동차제작사를 상대로 한 손해배상소송이다. 서울중앙지법 2010. 2.3. 선고 2007가합16309 판결. 본 판결의 평석과 분석만으로도 독립된 하나의 논문이므로 이 판결에 대한 분석은 다음 기회로 미룬다.

(1) 개정법의 주요내용

1) 촉매제 관리제도

촉매제란 배출가스를 줄이는 효과를 높이기 위하여 배출가스저감장치에 사용되는 화학물질로서 환경부령으로 정하는 것인바⁸⁾ 대형 경유 자동차의 강화된 배출허용기준을 맞추기 위하여 배출가스저감장치에 그 효율을 높이기 위한 촉매제가 사용되고 있으나 그 제조기준이나 관리제도가 마련되어 있지 아니하여 질 낮은 촉매제의 사용으로 인한 대기오염의 가능성이 제기되어 자동차연료나 첨가제와 마찬가지로 촉매제를 제조하려는 자는 제조기준에 적합한지 여부에 대하여 환경부장관으로부터 검사를 받아 적합표시를 하도록 하되, 제조기준에 적합하지 아니한 촉매제를 제조하거나 공급·판매 또는 사용하는 자 등을 형벌이나 과태료에 처하도록 하고 있다. 대기환경보전법상의 벌칙은 ① 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금 ② 5년이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금 ③ 1년이하의 징역이나 5백만원이하의 벌금 ④ 300만원이하의 벌금 ⑤ 200만원 이하의 벌금 ⑥ 200만원이하의 과태료 ⑦ 100만원이하의 과태료 등 7가지로 나누어져 있는데 제조기준에 맞지 않은 촉매제임을 알면서 사용한 자에게는 200만원 이하의 과태료가 부과되고⁹⁾, 촉매제를 제조기준에 맞지 아니하게 제조한 자와 촉매제의 검사를 받지 아니한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하고 있다.¹⁰⁾

8) 동법 제2조 제15호의2.

9) 동법 제94조 제1항 제13호 과태료

10) 동법 제89조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다. 9. 제74조제1항을 위반하여 자동차연료·첨가제 또는 촉매제를 제조기준에 맞지 아니하게 제조한 자

10. 제74조제2항을 위반하여 자동차연료·첨가제 또는 촉매제의 검사를 받지 아니한 자

2) 건설기계의 배출가스 인증시험 부담 주체변경

일반 자동차의 경우 차량에 대하여 배출가스 인증시험을 하지만 작업용 건설기계의 경우에는 그 특성 때문에 엔진을 대상으로 배출가스 인증시험이 이루어진다. 그런데 그 인증은 다른 자동차와 같이 건설기계 제작자별로 인증을 받도록 하고 있어 같은 엔진에 대하여 중복적으로 인증을 받고 그에 따른 부담은 건설기계 제작자가 부담하고 있다. 그래서 환경부령으로 정하는 건설기계의 경우에는 엔진 제작자가 배출가스 인증을 받도록 변경하였다.¹¹⁾

3) 제작차인증시험 업무대행규정 신설

기존법제에서도 제작차의 배출가스 인증을 위하여 실시하는 인증시험의 대행을 환경부령에서 정하여 운영하고 있었지만¹²⁾ 법률에 근거가 없었다. 그래서 환경부장관은 필요한 경우에는 전문기관을 지정하여 인증시험업무를 대행할 수 있게 법률에 그 근거를 직접 규정¹³⁾하는 한편, 인증시험 전문기관이 금지되는 행위를 한 경우에는 지정취소 등의 행정처분¹⁴⁾을 하고 다른 사람에게 자신의 명의로 인증시험업무를 하게 하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증시험을 하는 행위는 1년이하의 징역이나 500만원이하의 벌금에 처하도록 하였다.¹⁵⁾ 인증시험과 관련하여 환경부령으로 정하는 준수사항을 위반한 행위¹⁶⁾

11) 동법 제46조 (제작차의 배출허용기준 등)

12) 동시행규칙(2008년 개정전) 제65조 (인증의 방법 등) ③ 제2항에 따른 인증시험은 자동차제작자(수입의 경우 외국의 제작자 또는 수입자를 포함한다. 이하 같다)가 자체 인력 및 장비를 갖추어 환경부장관이 고시하는 인증시험의 방법 및 절차에 따라 실시한다. 다만, 환경부장관이 고시하는 경우에는 국립환경과학원장 또는 환경부장관 이 지정하는 시험기관(이하 이 조에서 “시험기관”이라 한다)이 인증시험을 실시하거나 입회하여 실시한다.

13) 동법 제48조의2 (인증시험업무의 대행).

14) 동법 제48조의3 (인증시험대행기관의 지정 취소 등).

15) 동법 제91조 (벌칙).

16) 동법 제48조의2 제2항 3호.

에 대해서는 처벌하는 조항이 없다.

(2) 검토

동법은 정부가 발의한 법안으로 배출가스저감을 위해 사용되는 촉매제로 인한 과생적 대기환경오염을 막기 위해 제조기준 등을 마련하고 위반에 대한 제재를 마련하여 대기오염을 미리 예방하는데 기여할 것이다. 다만, 그 위반수준과 벌칙의 형평성과 확실성을 높이는 방향의 입법태도의 필요할 것이다. 예를 들면, 제조기준에 맞지 않은 촉매제를 제조한 자와 촉매제 검사를 받지 않은 자에 대해 동일한 강도의 처벌(7년이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금)하는 점, 기준이하의 자동차연료를 사용하는 자(1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금)와 제조기준이하의 촉매제를 사용하는 자(200만원이하의 과태료)의 처벌강도가 다른 점은 자동차연료·첨가제·촉매제의 제조와 검사에 대해 동일한 처벌강도로 규율하고 있는 점을 고려하면 동일한 수준의 사용자 처벌이 필요할 것이다.

건설기계의 경우의 특수성을 고려하여 이중규제가 될 수 있는 인증주체를 정리한 것은 바람직하며 건설기계 제작자의 부담이 완화될 것이다. 그런데 인증시험대행의 금지행위중 인증시험과 관련하여 환경부령으로 정하는 준수사항을 위반한 행위¹⁷⁾에 대해서는 처벌하는 조항이 없는 것은 문제가 있다.

2. 대기환경보전법 일부개정 (법률 제9695호, 2009. 5.21, 시행 2009. 5.21¹⁸⁾)

17) 동법 제48조의2 제2항 3호.

18) 법률의 시행에 관하여 헌법 제53조 제7항은 “법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.”고 규정하고 있으며, 법령등공포에관한법률 제13조의2(법령의 시행유예기간)는 “국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 직접 관련되는 법률, 대통령령, 총리령 및 부령은 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는

2008년 7월 24일 조원진의원 등 30인이 발의한 대기환경보전법개정안과 동년 12월 17일 강성천위원 등 10명의 위원이 발의한 대기환경보전법개정안을 환경노동위원회에서 검토보고와 대체토론을 거쳤는데, 2009년 4월 23일 전체회의에서 2건의 개정법률안을 통합하여 대안을 제한하기로 의결하여서 탄생한 대안이 동년 4월 29일 통과되었다.

(1) 개정법의 주요내용

1) 저공해자동차연료추가

개정전에는 동법 제2항 2호에서 “저공해자동차에 연료(전기, 태양광, 수소연료 등을 포함한다)”고 규정하여 천연가스가 명시적으로 포함되지 않아서 국가 또는 지방자치단체가 천연가스를 사용하는 저공해자동차시설을 건설하는 자에 대해서 보조금을 지급하지 않았는 바, 저공해자동차에 공급하는 연료에 천연가스를 포함시켜 국가나 지방자치단체가 이와 관련된 시설을 설치하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 자금을 보조하거나 융자할 수 있도록 개정하였다.¹⁹⁾

2) 공회전 제한장치관련 지자체역할강화

기존 법에서도 자동차공회전으로 인한 대기오염을 줄이기 위해 시도 조례로 정하는 바에 따라 차고지 등에서 공회전 행위를 제한할 수

공포일부터 적어도 30일이 경과한 날부터 시행”되도록 규정하고 있다. 따라서 동법은 공포일과 시행일이 동일한 날로 되어 있지만 개정안 중 국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 관련된 제59조 제2항과 제3항은 동법 부칙에서 “공포 후 3개월 후 시행”하는 것으로 규정하고 있다. 입법정책적으로는 3개월 후 보다는 90일 후 라고 표현하고, 법개정의 효력이 공포 후 20일 이전에 시행하게 할 때는 그 특별한 이유를 부칙에 명시하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 법령의 효력발생시기에 관한 민법규정의 준용문제와 쟁점에 관한 자세한 사항은 김성수, 민법상의 기간계산규정의 공법에의 적용에 대한 연구, 한국경찰법연구 제2집, 2004, 80-86면 참조.

19) 동법 제58조 제2항 2호.

있으나²⁰⁾ 그 실효성 확보가 어려웠다. 그래서 자동차공회전을 원천적으로 줄이기 위해서 개발된 특수장치의 부착필요성이 제기되었고 시범적으로 특수장치를 부착하고 운행하고 있었다. 시범사업 후 이러한 장치가 원활히 보급되기 위해서는 정부 등의 지원이 필요하므로 동법 제 59조 제2항은 시·도지사는 “대중교통용 자동차 등 환경부령으로 정하는 자동차에 대하여 공회전으로 인한 대기오염 및 연료 손실을 방지하기 위하여 시·도 조례에 따라 공회전을 제한하는 장치의 부착을 명령할 수 있다”고 규정하였고 제3항은 “국가나 지방자치단체는 제2항에 따른 부착 명령을 받은 자동차 소유자에 대하여는 예산의 범위에서 필요한 자금을 보조하거나 융자”할 수 있도록 규정하였다.

3) 친환경적 운전문화를 위한 교육·홍보와 협력

온실가스를 포함한 오염물질의 배출을 줄이고 에너지를 절약할 수 있는 운전방법인 친환경적 운전문화를 확산시키기 위한 교육과 홍보의 필요성이 제기되고 있었던 바²¹⁾, 친환경운전문화를 확산·정착시키기 위한 법적 근거가 마련되어 있지 않아 체계적인 대책 추진이 어렵다는 지적이 있었다. 그래서 개정법 제77조의 2를 신설하여 “환경부장관은 오염물질(온실가스를 포함한다)의 배출을 줄이고 에너지를 절약할 수 있는 운전방법(이하 “친환경운전”이라 한다)이 널리 확산·정착될 수 있도록” 각종 시책을 추진하고 민간환경단체 등을 지원할 수 있도록 하였다. 또한 법 제83조에 관계기관의 협조사항에 친환경운전문화를

20 동법(개정전) 제58조.

21) “친환경운전 실천으로 이산화탄소 배출을 10%까지 줄일 수 있으며 연료 소비를 최대 50%까지 절약할 수 있을 뿐 아니라 교통사고 발생도 획기적으로 감소시킬 수 있는 것으로 조사되고 있으며 따라서 차량 연료 전부를 수입에 의존하고 있고 OECD 국가 중 높은 교통사고 발생율을 보이고 있는 실정에서 친환경운전의 실천이 절실히 요구되고. 특히, 향후 우리나라에 온실가스 감축 의무가 부여될 경우, 수송 분야 온실가스 감축을 위해서는 친환경운전 확산 및 정착이 매우 필요” (국회, 대기환경보전법 일부개정법률안, 의안번호 4724, 2면.)

확산하기 위한 시책을 추가시켰다.

(2) 검토

저공해자동차의 후발주자인 우리나라 제조사들이 택한 방식중 하나가 천연가스기반의 하이브리드자동차이며 매연을 줄이기 위해 대중교통버스의 연료에 천연가스를 사용하고 있다. 그러므로 저공해자동차연료에 천연가스를 포함한 것은 바람직하다. 공회전으로 인한 대기오염을 막기 위한 입법정책적 결정은 수공이 가지만 대기환경보전법에 “공회전으로 인한 대기오염 및 연료손실을 방지하기 위해”라고 규정하여 연료손실문제까지 대기환경보전법에 규정하는 것은 바람직하지 않다.²²⁾ 현재 지방자치단체와 중앙정부의 관계, 지방자치단체의 재정자립도 그리고 행정의 지방이양이라는 관점에 비추어 보아 공회전차단장치의 부착명령은 시·도지사가 하고 보조금은 국가 또는 지방자치단체가 줄 수 있도록 규정한 것은 바람직하다. 다만, 2개 이상의 광역지자체를 운행하는 대중교통수단의 경우에는 관련 지자체간의 협의하도록 하거나 주운행지 지자체가 관장하도록 하는 규정이 필요하다고 본다. 친환경적 운전문화의 홍보사무에 대한 특별한 법적 근거가 없어도 가능하고 민간환경단체에 대한 지원도 기존법의 해석상 환경부의 사무로 가능하지만 명확한 근거를 마련한 것은 바람직하다. 그런데 동법 제77조의 2가 규정한 법조문은 향후 새로운 논점과 해석을 야기할 가능성이 높다. 즉, 온실가스=오염물질인가라는 문제이다.

3. 수도권대기환경특별법 (법률 제9768호, 2009. 6. 9, 시행 2009. 9.10)

동법은 2008년 12월 18일 이정선 의원이 대표 발의한 일부개정법안

22) 법조문 문구의 형식상 “공회전으로 인한 대기오염”과 “공회전으로 인한 연료손실”을 막는 것이 동급으로 중요하고 대기환경보전법의 목적에 동등한 정도로 부합한 것으로 비추어 진다.

과 2009년 1월 30일 원혜영 의원이 대표 발의한 법안을 통합하여 만든 대안이 통과된 것이다.

(1) 개정법의 주요내용

1) 대기환경보전법상 저감장치부착명령과 조화

수도권대기특별법은 대기오염이 심각한 수도권지역의 대기환경을 개선하기 위해 2003년 12월 31일에 제정되어 2005년 1월 1일부터 시행되고 있는데²³⁾ 동법 제25조는 수도권 지역에 등록된 배출허용기준을 초과한 배출가스 보증기간이 지난 자동차(특정경유자동차)를 대상으로 배출가스 저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로의 개조·교체시 그 경비를 정부에서 보조·융자할 수 있도록 하고 있는데, 대기환경보전법 제58조 제1항²⁴⁾에서는 경유를 연료로 사용하는 자동차로서 차령이나 대기오염물질 배출정도 등을 감안하여 시·도 조례에 따라 저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로 개조하도록 규정하고 있다. 이에 반해, 수도권대기특별법에서는 특정경유자동차만 저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로 교체를 하도록 하고 부착 또는 교체시 이를 지원할 수 있도록 규정하고 있다.²⁵⁾ 그래서 동법 제25조 제4항 단서에 “다만, 대기환경보전법 제58조 제1항에 따라 시·도의 조례로서 배출가스저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로의 개조 또는 교체를 하도록 명령을 받은 특정경유자동차의 소유자는 배출허용기준 적합 여부에 관계없이

23) 김홍균, “수도권대기질 개선을 위한 총량관리제”, 저스티스 통권91호, 2006.6, 255-256면. 동법에서 배출허용총량제 및 배출권거래제도는 2007년 7월부터 시행되었다. 총량제와 배출권거래제도에 관한 법학논문으로는 이비안, 대기오염물질총량규제 및 배출권거래제도에 대한 검토, 공법학연구 제8권 제1호, 2007. 2, 255면이하 참조.

24) 동법 제58조(저공해자동차의 운행 등).

25) 동법 제25조 (특정경유자동차의 관리).

이를 이행”하도록 추가하였다.

2) 배출가스저감관리제도의 강화

2008년 3월 21일에 개정된 대기환경보전법 제58조 제4항은 자동차 소유자가 배출가스저감장치가 부착되거나 저공해엔진으로 개조된 자동차를 폐차 또는 수출 등을 위하여 자동차 등록을 말소하고자 하는 경우 동 장치를 해당 지방자치단체의 장에게 반납하도록 규정하고 있으나 현행 수도권대기특별법은 수도권의 대기관리권역에서 배출가스저감장치를 부착했거나 저공해엔진으로 개조 또는 교체된 차량에 대해서는 보증기한 이내에만 폐차 또는 수출시 반납하도록 하고 있어²⁶⁾ 자동차의 지역간 주소이전 혹은 명의변경시 적용기한 선택의 어려움 등 상당한 혼선을 초래할 가능성이 제기되었다. 그래서 정부로부터 보조금을 지원받아 배출가스저감장치를 부착되거나 저공해엔진으로 개조된 자동차를 폐차 또는 수출 등을 위하여 자동차 등록을 말소하는 경우는 보증기간에 관계없이 부착된 장치를 반납하도록 규정을 강화하였다.²⁷⁾

3) 폐차와 재활용정책의 연계모드

동법 제27조에서는 노후차량조기폐차제도와 경비지원을 규정하고 절차 대행자를 지정할 수 있도록 하고 있는 바, 전기·전자제품및자동차의자원순환에관한법률 제25조에 따른 폐자동차의 재활용비율 제고를 위해 재활용비율을 높게 달성하는 자동차폐차업자에게 환경부장관이 정하는 바에 따라 경비를 지원받는 자동차의 폐차를 우선하여 배정할 수 있도록 단서 규정을 추가하였다.²⁸⁾

26) 제26조의4 (배출가스저감장치의 관리) ③ 소유자가 해당 배출가스저감장치나 저공해엔진의 보증기간에 폐차나 수출 등을 위하여 자동차 등록을 말소하려면 환경부령으로 정하는 바에 따라 부착된 배출가스저감장치나 개조 또는 교체된 저공해엔진을 서울특별시장등 또는 서울특별시장등이 정하는 자에게 반납하여야 한다.

27) 동법 제26조의 4.

28) 동법 제27조 (노후차량의 조기폐차 지원 등) ③ 서울특별시장등은 제2항

4) 배출가스저감장치 미부착 차량 등의 운행제한강화

개정 전에도 동법 제28조의2에서 특정경유자동차의 운행을 시·도의 조례로 정할 수 있었지만 특정경유자동차 이외에도 다량의 배출가스를 발생시키는 차량 중 저감장치 미부착 차량의 운행을 효과적으로 제한할 필요성이 대두되고 대기관리권역 이외 지역을 관할하는 지방자치단체에 등록된 사업용 경유자동차 중 대기관리권역을 일정기간 이상 운행하면서 배출가스저감장치를 미부착한 경유자동차에도 운행 제한 범위를 확대하고, 이를 이행하지 아니할 경우 과태료를 부과할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요성이 있다. 그래서 동법 제28조의2를 일부 개정하여 사업용 경유자동차에 대해서도 배출가스저감장치 미부착 차량 등의 운행제한을 시·도 조례로 정할 수 있도록 하였다.

(2) 검토

동 개정은 주요한 부분이 대기환경보전법의 개정에 따른 조치와 그 관계에 관한 문제였다. 수도권대기특별법은 대기환경에 대한 일반법인 대기환경보전법의 특별법으로서 대기환경보전법에 우선하여 적용하지만 대기환경보전법을 완전히 대체하는 것은 아니고²⁹⁾ 수도권대기특별법에 규정되지 아니한 사항은 대기환경보전법에 따르도록 되어 있다.³⁰⁾ 수도권대기특별법의 입법목적이 약화된 수도권대기환경을 보전하고 개선하기 위해 일반적인 기준이 적용되는 지역과 달리 강화된 기

에 따른 경비를 지원하는 경우 경비지원에 필요한 절차를 대행하는 자를 지정할 수 있다. 다만, 서울특별시등이 지정하는 경우 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 제25조제1항에 따라 폐자동차 재활용비용을 높이 달성하는 자동차폐차업자에게 환경부장관이 정하는 바에 따라 제2항에 따른 경비를 지원받는 자의 자동차 폐차가 우선하여 배정되도록 하여야 한다.

29) 원형철, 법과 생활, 삼영사, 2009, 72-73면.

30) 특별법우선의 원칙에 따라서 이런 해석이 타당하며, 수도권대기특별법 제3조에도 이런 취지가 규정되어 있다.

준을 적용하는 것이기에³¹⁾, 입법목적을 고려한 해석에 의해서도 대기환경보전법의 규정이 수도권대기특별법보다 강화되었다면 강화된 대기환경보전법의 규정을 적용하는 것이 타당하다. 해석상의 논쟁을 피하기 위해서 가장 바람직한 것은 수도권대기특별법 제3조에서 대기환경보전법과의 관계에서 강화된 규정의 적용문제를 명시하는 것³²⁾이고 대기환경보전법의 개정에 따라 수도권대기특별법을 개정하는 등 개정법의 태도는 차선이라고 본다. 폐차의 자원재활용연계정책은 직접적으로 대기환경과는 관계가 없지만 재활용과 노후차량의 폐차문제를 연계한 것으로 바람직한 정책선택이다.

Ⅲ. 녹색성장기본법과 시행령

1. 녹색성장기본법

저탄소녹색성장기본법은 2009년 1월 15일을 정부안으로 입법예고되었다가 동년 2월 16일 재입법예고 되는 우여곡절을 거쳐³³⁾ 정부안으로 국회에 제출된지 10개월이 넘어선 2009년 12월 29일 국회본회의를 통과하여서 2010년 4월14일부터 시행되고 있다. 동법의 국회통과에서 많은 논쟁들이 있었다.

31) 김홍균, 환경법, 홍문사, 2007, 211-212면.

32) 현행 동법 제3조(「대기환경보전법」과의 관계) 이 법은 「대기환경보전법」에 우선하여 적용하며, 이 법에서 규정하지 아니한 사항은 「대기환경보전법」으로 정하는 바에 따른다.

33) 재입법예고 된 것은 1월 15일 입법예고가 녹색성장위원회 위원장명의로 되었는데, 녹색성장위원회가 입법주체가 될 수 없기 때문이다. 이에대한 상세한 논의는 함태성, “녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적고찰, 환경법연구 제31권1호, 2009, 357-358면.

(1) 탄생배경

온실가스에 의한 지구온난화현상에 대한 많은 논의는 국내에서 시작된 것이 아니라 국제사회의 논의를 바탕으로 하고 있다. 특히 1997년 12월 교토의정서가 채택되어 우여곡절을 겪은 끝에 2005년 2월 16일 발효되었는데 우리의 경우는 다행히 의무감축국가가 아니었지만³⁴⁾ 국제사회의 온실가스감축에 자발적·능동적으로 대처할 필요성이 제기되어서 2008년 11월 부터 3개의 의원발의안과 1개의 정부안이 국회에 상정되었다. 녹색성장기본법안은 2013년 이후인 포스트교토체제에서 우리나라가 온실가스 의무감축국가가 될 가능성이 높으며 국제적 차원의 기후변화대책과 관련하여 녹색산업육성의 필요성이 제기되었기 때문이다. 3건의 의원발의안은 기후변화대책에 관련된 내용만을 담고 있었으나 정부안은 기후변화대책 이외에 에너지 정책, 녹색성장 추진 및 지속가능발전 추진 등 포괄적인 내용을 담고 있었다. 의원안들의 큰 차이점은 어느 부서가 기후변화 대응 주관부서가 되는가에 있었다. 정부안은 포괄적인 사항을 담고 있어서 법체계상의 문제점, 추진체계의 문제점, 주관부서의 문제점, 녹색의 옷을 입은 경제성장법이라는 문제점 등이 제기되어 많은 논쟁³⁵⁾을 거쳤으나 결국 정부안인 녹색성장기본법이 국회를 통과하였다.

(2) 주요내용

1) 녹색성장위원회의 설치

동법 제3장에서 녹색성장위원회 등을 규정하고 있는데 녹색성장위원회는 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이

34) 기후변화협약의 발전에 대한 상세한 부분은 김성배, 배출권거래제와 지방자치단체의 대응, 공법연구 제38집 제1호, 2009. 177-181면 참조.

35) 녹색성장기본법과 의원발의안에 대한 상세한 부분은 김성배, 앞의 글, 185-191면 참조.

행에 관한 사항을 심의하며 대통령 직속으로 하고 있다.³⁶⁾ 녹색성장위원회는 50명 내외의 위원으로 구성하는데 위원장은 당연 위원장인 국무총리와 대통령이 지명하는 사람으로 투톱체제로 되어 있다.³⁷⁾

2) 저탄소 녹색성장의 추진

동법 제4장은 저탄소 녹색성장의 추진을 규정하는 바, 정부는 화석연료의 사용을 단계적으로 축소하여 녹색경제·녹색산업의 창출하고 녹색경제·녹색산업의 육성·지원 시책을 마련하도록 하고 있으며 그 추진원칙으로 ①녹색경제구현의 원칙 ②통합적 균형추진의 원칙 ③단계적 전환추진의 원칙 ④지역균형과 저소득층배려의 원칙 등 4가지 기본원칙을 규정하고 있다.³⁸⁾

3) 저탄소 사회의 구현

동법 제5장은 제38조에서 제48까지 11개의 조문으로 구성되어 저탄소 사회의 구현을 규정하고 있다.³⁹⁾ 제38조에서 기후변화대응의 기본원칙, 제39조의 에너지정책 등의 기본원칙, 제40조에서 기후변화대응 기본계획, 제41조에서 에너지기본계획의 수립, 제42조에서 기후변화대응 및 에너지의 목표관리, 제43조 온실가스 감축의 조기행동 촉진, 제44조에서 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고, 제45조 온실가스 종합정보관리체계의 구축, 제46조에서 총량제한 배출권 거래제 등의 도입, 제47조 교통부분의 온실가스 관리, 제48조에서 기후변화 영향평가 및 적응대책의 추진을 규정하고 있다.

36) 동법 제9조 및 제14조.

37) 녹색성장위원회, 규제개혁위원회 그리고 정부업무평가위원회 등이 국무총리와 대통령 위촉자로 투톱체제로 되어 있다.

38) 동법 제22조(녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙)

39) 동법안에 있던 제49조의 원자력 산업의 육성에 관한 사항은 저탄소사회 구현을 위해 원자력산업의 육성을 규정하여 녹색성장의 녹색이 환경이 아니라는 비판을 받았으며 2009년 11월 9일 국회기후변화특별대책위원회를 통과할 때 민주당의원의 반대로 삭제되었다.

그 중에서 중요한 부분은 ① 기후변화대응기본계획과 에너지기본계획: 정부는 온실가스를 획기적으로 감축하기 위하여 온실가스 배출 증장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책, 에너지 수요관리 및 안정적인 확보대책 등을 포함한 기후변화대응 기본계획⁴⁰⁾과 에너지기본계획을 수립·시행하도록 규정하고⁴⁰⁾ ② 온실가스종합관리체계구축 등: 정부는 온실가스 감축, 에너지 절약과 에너지 이용효율 향상 및 신·재생에너지 보급 확대를 위하여 증장기 및 단계별 목표를 설정하고, 일정수준 이상의 온실가스 다배출업체 및 에너지 다소비업체로 하여금 매년 온실가스 배출량 및 에너지 사용량을 정부에 보고하도록 하며, 정부는 온실가스 종합정보관리체계를 구축·운영하도록 있으며⁴¹⁾ ③ 배출권거래제도입: 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영하되, 배출허용량의 할당방법, 등록·관리방법 및 거래소 설치·운영 등은 따로 법률로 정하도록 하고 있다.⁴²⁾

4) 녹색생활 및 지속가능발전의 실현

제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현은 제49조에서 제59조까지 11개 조문으로 구성되어 있다.⁴³⁾ 정부는 건강하고 쾌적한 환경과 사회·경제개발이 조화를 이루는 녹색국토를 조성하고, 저탄소 교통체계를 구축하며, 녹색성장을 위한 생산·소비문화를 확산시키고 녹색생활 실

40) 동법 제40조와 제41조.

41) 동법 제42조, 제44조 및 제45조.

42) 동법 제46조.

43) 제49조는 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙, 제50조는 지속가능발전 기본원칙의 수립·시행, 제51조는 녹색국토의 관리, 제52조에서는 기후변화대응을 위한 물 관리, 제53조는 저탄소 교통체계의 구축, 제54조는 녹색건축물의 확대, 제55조는 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충, 제56조는 생태관광의 촉진 등, 제57조는 녹색성장을 위한 생산·소비문화의 확산, 제58조는 녹색생활 운동의 촉진, 제59조에서는 녹색생활 실천의 교육·홍보를 규정하고 있다.

천을 위한 교육·홍보 등을 강화함으로써 지속가능한 발전을 실현할 수 있도록 규정하고 있다.

(3) 검토

녹색성장기본법의 체계상의 문제점에 대한 많은 비판이 있었지만 개별법 형태로 접근하던 의원법안에 비하면 정책적 일관성과 입법효율성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 근본적으로 환경과 경제라는 이질적 요소를 결합하는데 있어서 문제점을 내포하고 있는데 녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어야 할 것이다. 즉, 지구온난화방지가 목표이고 환경침해를 가하는 경제성장에는 제동을 거는 제한적 요소로서 환경은 자리 잡아야 하며, 환경이익과 경제성장을 조화하는 개념으로 사용되어야 할 것이다. 또한 녹색성장과 지속가능한 발전의 관계가 문제되는데 기본적으로 녹색성장은 생성·발전하는 개념으로 보아야 할 것이다.⁴⁴⁾ 즉 녹색성장개념을 환경과 경제성장 그리고 사회정의를 실현하는 개념으로 발전시켜야 할 것이다. 현실적으로 실생활에 구석구석 침투한 녹색성장이라는 개념을 버리고 지속가능한 발전개념으로 돌아가기는 힘들어 보인다. 환경보호와 지구온난화방지는 국민 개개인의 참여가 필수적이기에 일반인에게 접근하기 쉬운 녹색성장이라는 개념을 다듬어 가는 것이 바람직하다. 기후변화대책법안 중 의원법안들의 특징은 어떤 부서가 주무부서가 되는가가 쟁점이었는데, 녹색성장기본법은 가장 큰 쟁점사항인 주무부서를 입법적으로 해결하지 않고, 정부라는 표현을 쓰고 있으므로 결국 대통령령에 위임하고 있는 문제점이 있다. 또한 녹색성장기본법은 추진조직으로 녹색성장위원회를 구성하고 국무총리와 민간위원장을 공동위원장으로 하도록 하고 있다. 물론 현행법상 규제개혁위원회와 정부업무평가위원회가 공동위원장으로 하고 있으나

44) 김성배, “녹색성장과 지방자치법제”, 독일과 한국에서 녹색성장법제, 한국 비교공법학회 발표집, 2009.12, 159-160면.

녹색위원회는 녹색성장과 관련된 전반적 사무를 추진하고 심의하는 위원회이자 실질상 실무추진위원회이기에 단일위원장체제가 적합하다. 녹색성장기본법의 탄생배경은 지구온난화방지를 위한 국제사회의 동향에 있다. 기후변화대책의 쟁점사항 중에는 배출량보고, 온실가스통계작성, 배출권거래제운영, 국가보고서 작성 등에서 주무부처 선정문제가 있는데 동법은 주무부처를 명시하지 않고 있다. 또한 녹색성장법이 추구하는 목표를 이루기 위해 지방자치단체의 역할은 중대하지만 녹색성장법은 지방자치단체의 역할을 충분히 고려하고 국가와 지방자치단체의 협력을 통해 녹색성장을 달성하기에는 부족하다. 동법은 지방자치단체를 협력이 아닌 보고의무를 지는 하부정부조직으로 다루고 있는데, 지방분권과 행정사무분배와 관련한 고려 및 지방자치단체가 녹색성장위원회에 의견을 제출할 수 있는 제도와 창구를 마련해야 할 것이다.

2. 녹색성장기본법시행령

동법의 시행령도 법시행일 불과 8일전에도 국무회의를 통과하지 못하다가 2010년 4월 6일 국무회의를 통과하고 대통령령 제22124호로 제정되었다. 동 시행령은 총7장 44개의 조문으로 구성되었다. 동 시행령의 주요한 내용은 시행령의 한계상 녹색성장기본법에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정한 것이지만, 환경부가 국가·사업장 인벤토리를 총괄하고 대외적으로 대표기관으로서 역할을 하고, 관리업체별 목표관리제를 도입하여 주무부서를 단일화하여 이중규제부담을 해소하며 환경부가 자동차연비 및 온실가스 배출규제관련 기준을 통합하여 고시하도록 하고 있다.

(1) 주요내용

1) 온실가스감축목표의 명시와 필요적 경제정책조정회의사항

녹색성장기본법 제42조 제1항에서는 단계별 온실가스 감축목표를

설정하도록 하고 있는바, 동법시행령 제25조에서는 “온실가스 감축 목표는 2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축⁴⁵⁾”하는 것으로 감축목표를 명시하고 있다. 또한 동법시행령 제25조 제2항에서는 세부감축목표 및 부문별감축 목표의 설정 및 이행과 관련된 사항은 필요적으로 경제정책조정회의를 거치도록 하고 있다.

2) 환경부의 온실가스 종합정보관리체계총괄

녹색성장기본법 제45조는 정부에게 국가 온실가스종합정보관리체계를 구축·관리하도록 하고 있는바, 동법 시행령 제36조는 환경부장관 소속으로 온실가스 종합정보센터를 두도록 규정하고 있다.

3) 목표관리제의 권한배분

녹색성장기본법 제42조는 목표관리제를 도입하고 있는데, 동법시행령 제26조 제1항은 “환경부장관은 온실가스 감축 목표의 설정·관리 및 필요한 조치에 관하여 총괄·조정 기능을 수행”하는 것으로 하고, 제3항에서 부분별관장기관으로 농림수산식품부는 농업·축산분야, 지식경제부는 산업·발전분야, 환경부는 폐기물분야, 국토해양부는 건설·교통부로 나누고 부분별관장기관은 환경부장관의 총괄·조정 업무에 최대한 협조하도록 하고 있다.

4) 목표관리제의 주관부서의 단일화

동법시행령 제26조에서 환경부가 목표관리제를 총괄하도록 하면서 부분별관장기관을 정하고 있으며, 동법시행령 제30조 내지 제35조에서는 온실가스관리 주관부서를 단일화하여 이중규제의 부담을 해소하고

45) “우리나라는 1990년부터 2000년까지 10년간 온실가스 누적 배출량이 세계 11위를 기록한 바 있으며 1990~2005년 기준 온실가스 배출 증가율이 99%에 달해 OECD 국가 중 수위를 차지하고 있다.” (뉴데일리, 에너지관리공단, CDM 사업 정지 왜?, 2010.4.6. <http://www.newdaily.co.kr/>)

있다. 즉, 관리업체를 관장하는 단일부서가 관리업체의 지정, 감축목표 설정, 이행실적 보고 및 점검 그리고 평가의 전과정을 담당하게 됨으로 관리업체는 온실가스 목표관리제 전 과정에서 단일 부처만을 상대하도록 하고 있다. 다만, 검증문제에 있어서는 부분별관장기관과의 협의를 통해 환경부장관이 검증기관을 지정·고시하도록 하고 있다.⁴⁶⁾

5) 자동차연비 및 온실가스배출기준의 조화

녹색성장기본법 제47조는 정부에게 교통부문의 온실가스를 관리하도록 하고 있는데, 동법시행령 제37조 제1항은 “자동차 평균에너지소비효율기준은 지식경제부장관이, 자동차 온실가스 배출허용기준은 환경부장관이 각각 정하되, 자동차 제작업체(수입업체를 포함한다. 이하 같다)에 대한 자동차 평균에너지소비효율기준 및 자동차 온실가스 배출허용기준의 적용·관리는 환경부장관이 관장한다.”고 규정하고 있다. 즉 자동차의 연비는 지식경제부가 자동차 온실가스배출은 환경부장관이 정하도록 하고 있으며 동법 시행령 제37조 제2항에서는 “자동차 제작업체가 제1항에 따른 자동차 평균에너지소비효율기준 및 자동차 온실가스 배출허용기준을 선택적으로 준수”할 수 있도록 하고 있으며 그 기준은 환경부장관이 지식경제부장관과 협의하여 고시하는 것으로 하고 있다. 결국, 자동차 제작자는 연비기준 또는 온실가스배출기준중 선택하여 준수할 수 있도록 하였다.

(2) 검토

녹색성장의 개념은 우리나라가 실질적으로 세계에 전파하는 개념⁴⁷⁾으로서 지구온난화에 능동적·선도적으로 대처한다는 이미지를 국제적으로 유지하기 위해서 환경소관부서인 환경부가 온실가스정보를 총괄하도록 한 것은 적합한 정책선택이다. 환경과 경제를 대립되는 개념이

46) 동법시행령 제32조.

47) 김성배, 앞의 글(녹색성장과 지방자치법제), 158면.

아니라고 볼 지라도 환경과 경제의 조화를 형성하기에는 많은 시각차가 존재한다. 그런데 동법시행령에서 온실가스 감축 목표의 세부 감축 목표 및 부문별 목표의 설정 및 그 이행의 지원을 위하여 필요한 조치에 관한 사항을 심의하는 경우에는 경제정책조정회의 규정 제2조에 따른 경제정책조정회의를 필요적으로 거치도록 한 것은 상위법인 녹색성장기본법에는 그 근거가 없다. 또한 자동차연비와 온실가스배출기준에 대해서 자동차연비는 지식경제부장관이 정하고 온실가스배출기준은 환경부장관이 정하도록 하면서 제작사에서 연비기준 또는 온실가스배출기준을 선택적으로 준수할 수 있도록 한 것은 문제이다. 우리의 자동차산업은 수출을 고려해야 하므로 국내의 기준보다는 온실가스배출기준 중심인 유럽과 연비위주 미국의 강화된 기준을 모두 고려해야 하기 때문이다. 미국이 2010년 4월 1일 자동차 연비기준을 연방환경청과 연방고속도로안전청이 공동으로 연비 및 온실가스배출기준⁴⁸⁾을 마련한 점은 우리에게도 시사점을 제공한다.⁴⁹⁾

3. 소결

녹색성장기본법과 동시행령은 입법정책적으로 문제가 있다. 우선 기후대책관련법안들이 국회에서 심의될 때 쟁점인 사항인 주무부서 문제를 녹색성장기본법에서 명시하지 않고 대통령령에 정한 것은 문제이다. 현재 시행령에서 환경부가 온실가스정보를 총괄하고 목표관리제 주무부서를 단일화한 것을 지금이라도 상위법인 녹색성장기본법에 규정할 필요가 있다. 또한 녹색성장기본법은 우리 법체계와 통설에서 법상호간의 우열을 인정하지 않고 법률의 효력에서 특별법우선의 원칙과

48) 자세한 기준과 내용에 대해서는 다음의 사이트 참조.

<http://www.epa.gov/otaq/climate/regulations/ldv-ghg-final-rule.pdf>

<http://www.epa.gov/oms/climate/regulations.htm>

49) 미국에서 자동차연비와 관련된 일련의 소송과 움직임에 대해서는 김성배, 미국의 기후변화대책법과 대응정책의 시사점, 영남대학교 학술세미나 자료집, 2010.2., 59-61면 참조.

신법우선의 원칙만을 인정하는 것에 비하여 동법 제8조에서 다른 법과의 관계를 규정하면서 특별법적 지위를 부여하는 동시에 기본법적 효력을 강화하고 있다.⁵⁰⁾ 기본법체계는 새로운 입법형태로 새롭게 소개되고 있기에 방식과 기준이 변화될 수 있다고 하더라도 현재는 기본법은 정책입법·프로그램법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법 형식이라는 기본출발점⁵¹⁾을 버릴 수 없다. 결국 녹색기본법 제8조 제2항에도 불과하고 입법자가 녹색성장과 관련된 부분에서 다른 개별법을 녹색성장기본법과 다르게 개정한다고 하면 신법우선의 원칙에 따라 개별법이 녹색성장기본법에 우선하여 적용된다고 해석하는 것이 타당하다.⁵²⁾

IV. 국회에 계류중인 법안

1. 대기환경보전법

2010년 4월말 현재 국회에는 5개의 대기환경보전법안이 계류중인데 그 중에 1개는 정부안이다.

50) 제8조(다른 법률과의 관계) ① 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

② 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다.

51) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 127면.

52) 기본법에 대한 자세한 고찰은 황승훈, 기본법체제에 대한 법학적 이해, 공법학 연구 제11권 제1호, 2010.2, 245-257면 참조.

(1) 조운선의원안

총 12명의 의원이 2009년 6월 1일 공동발의한 법안이다.

1) 법안의 주요내용

(가) 공회전제한장치의 정의규정추가

동법 제59조에서 공회전제한장치부착명령을 규정하고 있지만 공회전제한장치의 정의규정이 동법에 없다. 그래서 동법 제2조에 19호에 공회전제한장치를 “자동차에서 배출되는 대기오염물질을 줄이고 연료를 절약하기 위하여 자동차에 부착하는 장치로서 환경부령으로 정하는 기준에 적합한 장치”라는 정의규정을 추가하고자 한다.

(나) 저공해차운행강화와 보조대상자확대

현행법은 제58조에 도시지역의 대기질 개선을 위해 경유자동차에 대해 저공해자동차로의 전환·배출가스저감장치의 부착 등을 명할 수 있는데, 개정안은 관할지역의 대기질 개선 또는 기후·생태계변화유발물질 배출감소를 위해 모든 자동차에 대해 일정한 차령에 도달하면 시·도지사는 차령과 대기오염물질 또는 기후·생태계 변화유발물질 배출정도 등에 관하여 환경부령으로 정하는 요건을 충족하는 자동차의 소유자에게 저공해자동차로의 개조와 배출가스 관련 부품의 교체 등을 명령하거나 조기폐차를 권고할 수 있도록 개정하도록 제안하고 있다.⁵³⁾ 또한 국가나 지방자치단체가 저공해자동차를 구입하는 자 뿐만 아니라 저공해자동차로 개조하는 자, 자동차의 배출가스 관련 부품을 교체하는 자에게도 보조하거나 용자할 수 있도록 하고 있다.⁵⁴⁾

(다) 자동차환경협회의 조기폐차경비지원절차 대행

현행법 제78조는 자동차 배출가스로 인하여 인체 및 환경에 발생하

53) 동법안 제58조 제1항.

54) 동법안 제58조제2항.

는 위해를 줄이기 위한 사무를 처리하도록 자동차환경협회를 설립할 수 있도록 하는 바, 개정안은 지방자치단체가 노후자동차의 조기폐차에 따른 경비 지원에 필요한 절차를 대행하는 자를 자동차환경협회로 지정할 수 있는 근거규정을 신설하고자 한다.⁵⁵⁾

(라) 공회전제한장치와 관련된 벌칙

현행법은 배출가스저감장치의 인증과 의무위반에 대한 처벌을 규정하고 있는데, 공회전제한장치의 경우도 그 인증과 제반의무위반에 대한 처벌규정이 필요하므로 공회전제한장치를 제조·공급 또는 판매하려는 자는 환경부령으로 정하는 기준에 맞게 유지될 수 있다는 인증을 받도록 하고, 이를 위반하는 경우 7년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처하도록 규정을 추가하고자 한다.⁵⁶⁾(안 제60조제1항 및 제89조제8호).

2) 검토

우선, 대기환경질을 강화를 위해 경유차뿐만 아니라 노후화된 휘발유차량에 대한 규제까지 포함하는 입법방향은 바람직하다. 또한 도시 지역의 대기질이라고 표현된 부분을 “관할지역의 대기질 개선”으로 표현한 것도 이동오염원이라는 자동차운행의 특징으로 봐서 적합하다. 다만 “관할지역의 대기질 개선 또는 기후·생태계변화유발물질 배출감소”라고 표현한 부분은 보다 면밀한 검토가 필요한 부분이다. 기후변화유발물질과 생태계변화유발물질의 정의 그리고 기존의 대기오염물질과의 관계 그리고 녹색성장기본법등 다른법과의 관계 등을 종합적으로 판단해야 할 것이다.⁵⁷⁾ 저공해자동차를 통한 대기질 향상을 위해 저공

55) 동법안 제58조제5항.

56) 동법안 제60조제1항 및 제89조제8호.

57) 현재 대기환경보전법령과 녹색성장기본법령의 온실가스개념은 정확히 일치하지는 않고 있다. 예를 들면 대기환경보전법령에서는 온실가스를 “적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불

해자동차의 구입자뿐만 아니라 개조 또는 교체하는 자에게도 보조·용자의 혜택을 주는 입법방향은 바람직하지만 그 기준과 비용문제에 대한 검토가 필요하다. 공회전제한장치의 관리를 위한 인증제도와 그 의무반에 대한 처벌규정의 신설도 배출가스저감장치와 저공해엔진과 같은 수준으로 규율하는 것은 바람직하다.

(2) 김재균 의원안 (석면)

동법안은 김재균 의원을 포함한 10명의 의원이 발의한 법안으로 석면농도경보를 추가하는 것을 내용으로 하고 있다.

1) 주요내용 - 석면농도경보추가

현행 산업안전보건법에서는 작업현장에서 일하는 근로자를 보호하기 위하여 해당 작업장의 공기에 대한 석면농도기준을 정하여 준수하도록 하고 있으나, 대기환경보전법에서 규제하고 있는 대기에 대한 환경기준 항목에는 석면이 포함되어 있지 않아서 이에 산업안전보건법에서 정하고 있는 석면농도기준을 대기환경보전법에서도 규제기준으로 따르도록 하고자 현행 법 제8조에서 규정하는 대기오염에 대한 경보에 “환경기준 또는 산업보건법 제38조의5에 따른 석면농도기준⁵⁸⁾을 초과

화탄소, 육불화황”으로 6개만을 대상으로 폐쇄적으로 규정하고 있지만 녹색성장기본법령은 “이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질”이라고 정의하여 형식적으로는 대통령령으로 기타 가스를 규정할 수 있는 개방적으로 규정하고 있지만 동법시행령에서는 수소불화탄소와 과불화탄소의 종류만을 상술하는 방식을 취하고 있다. 또한 대기환경보전법령은 기후·생태계변화유발물질의 정의를 따로 두어 기후변화유발물질과 생태계변화유발물질을 동급으로 취급하여 규정하는데 그 개념은 “지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것(염화불화탄소)”로 정의하고 있어서 정리가 필요하다.

58) 현재 노동부령에 의하면 “1 세계공센티미터당 0.01개”를 기준으로 하고

하여 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 심각한 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 그 지역에 대기오염경보”를 발할 수 있도록 규정을 추가할 것을 제안하고 있다.⁵⁹⁾

2) 검토

석면에 의한 피해에 대한 선진국의 규제는 오래되었고 최근의 우리나라에서도 사건화되고 이에 대한 대책이 논의되고 있다.⁶⁰⁾ 기존의 논의는 석면피해의 구제⁶¹⁾와 건축자재철거·실내공기질에 주안점이 있었다. 석면에 의한 질병은 잠복기가 최소한 10년-40년이 되기에 노출되어도 그 증상을 알기 힘들며 가장 위험한 노출경로는 호흡기노출로 알려져 있다.⁶²⁾ 하지만 대기중의 석면에 대한 위험성보다는 실내공기질을 통한 호흡기노출이 더 위험하고 석면류 건축자재들을 허용했던 사실 때문에 석면의 규제는 먼저 작업장과 실내공기질과 관련해서 실시되고 기준이 강화되어야 하며 공공시설에 대한 석면노출지도 등 정보제공이 필요할 것이다.⁶³⁾ 대기중 석면농도에 대한 경보제도는 공학적·경제학적 논쟁이 있으므로 검토가 필요하며 아직은 현실성이 떨어지며 현재 정부는 석면안전관리법제정을 추진하고 있다.

(3) 김상희 의원안

동 법안은 2009년 6월 29일 김상희의원 등 18명의 의원이 공동발의
있다.

59) 동법안 제8조 제1항

60) 박태현, 우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토, 환경법과 정책, 제2권, 2009. 2, 114면.

61) 2010년 3월 22일 석면피해구제법이 법률 제10155호 통과되어 2011년 1월 1일부터 시행될 예정이다.

62) 윤충식, 석면과 건강에 대한 이슈, 한국환경보건학회지 제35권 제5호, 2009. 10, 428면.

63) 환경부에 따르면 석면안전관리법제정을 추진한다고 한다(환경부, 공공건물·다중이용시설 66% 석면함유자재 사용보도자료, 2010.4.30.).

한 법안이다.

1) 주요내용

(가) 대기환경개선 종합계획수립시 의견수렴절차명시

현행법 제11조에는 10년마다 대기오염물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선 종합계획을 수립하고 시행하도록 하고 있으며 동법안은 제11조 제3항에 대기환경개선 종합계획의 수립시 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 공청회 등 의견수렴을 하도록 한다.⁶⁴⁾

(나) 이산화탄소를 제작차 배출가스에 포함

국내 이산화탄소배출의 20%는 수송부분이 차지하는데 이산화탄소 배출량을 줄이기 위한 노력의 일환으로 현행 법 제46조의 제작차의 배출허용기준에 이산화탄소를 포함시키고 있다.⁶⁵⁾ 동법안은 “이산화탄소와 대통령령으로 정하는 오염물질(이하 배출가스)이 환경부령이 정하는 허용기준에 맞도록 제작해야 한다.”고 규정하고 있다.

2) 검토

공청회등의 의견수렴절차는 본래적 취지는 바람직하나, 현실성문제와 다른 환경계획과의 관계를 종합검토해야 한다. 현재 10년마다 수립되는 다른 환경계획은 그 계획의 특징상 의견수렴절차가 없다. 또한 공청회가 특정이해관계자의 이익대변으로 변질되는 측면이 있으므로 중장기 계획수립에 있어서 공청회실시는 현실적으로 바람직하지 않다. 이산화탄소가 대기오염물질인지 여부가 문제되지만, 이산화탄소를 대기오염물질로 보지 않더라도 이산화탄소배출량을 규제할 필요성이 있다. 특히, 자동차엔진에서 배출되는 이산화탄소의 경우 규제하기가 다른 부분보다 용이하다. 현행 법제상에서도 이산화탄소를 오염물질로 대통령령으

64) 동법안 제11조 제3항.

65) 동법안 제46조 제1항.

로 규정하면 가능하지만 논란의 소지를 줄이기 위해 자동차에서 배출되는 이산화탄소를 오염물질로 규정하는 방식이 더 적합할 것이다.

(4) 최영희 의원안 (온실가스의 대기오염물질화)

동법안은 2009년 10월 28일 최영희의원 등 11명의 의원이 공동발의한 법안이다.

1) 주요내용 - 온실가스의 대기오염물질화

이 법안은 온실가스를 대기오염물질로 규정하는 것이 핵심이다. 이 법안은 온실가스를 청정대기법상의 오염물질로 본 *Massachusetts v. EPA* 판결에서 영향을 받아 온실가스를 오염물질에 포함시켜 규제하고자 한다.⁶⁶⁾ 그래서 현행법 제2조를 개정하여 대기오염물질을 “대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 온실가스와 환경부령이 정하는 것”으로 규정하여, 온실가스가 대기오염물질을 분명히 하고자 한다. 그런 다음, 현행법에서 대기오염물질과 온실가스라고 표현된 부분을 대기오염물질로 통합해서 규정하고자 한다.⁶⁷⁾

2) 검토

최영희의원의 법안은 간단한 개정안처럼 보이지만 파급효과는 크다. 그러므로 단순히 대기오염물질에 온실가스를 추가하는 것만으로는 온실가스가 대기오염물질이 아니라는 주장에 대한 설득력 있는 논거를 제공하기에 조금 부족하다. 현행 대기환경보전법은 대기오염의 정의규정을 두고 있지 않는데 대기오염의 규정과 대기오염물질의 규정을 정리할 필요가 있다. 대기환경보전법 제1조 목적조항에서 “대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해를 예방하고”라는 표현을 사용하므로 대기오염은 국민건강과 환경에 관한 위해라고 간접적으로 정의하

66) *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

67) 동법안 제11조 및 제77조의2.

고 있다. 현실적으로는 환경정책기본법에 정의되어 있는 환경오염의 정의규정⁶⁸⁾을 차용·발전시켜 규제의 대상이 되는 대기오염은 “사람의 활동 및 자연현상을 포함한 모든 활동에 의해 대기 중에 방출 또는 유출 되는 가스, 입자, 악취 등 일체의 물질로서 인간의 건강이나 환경에 피해를 주거나 공공복리를 침해하는 것”으로 넓게 정의하는 동시에 대기오염물질을 규정할 필요가 있다. 대기오염물질을 규정할 때는 “대기 중에 방출 또는 유출 되어 대기의 성질과 양 등을 변화시키거나 정상적인 대기의 화학성분을 초과하는 농도로 존재하여 인간의 건강이나 환경 또는 공공복리에 위해를 줄 수 있는 모든 물질”로 규정할 수 있으며 그 규제의 필요성과 정도에 대해서는 환경부령이 정하는 구조로 하는 것이 바람직 할 것이다.⁶⁹⁾

(5) 정부안

동법안은 2009년 6월 30일 정부가 제출한 법안이다. 앞에서 살펴본 의원발의안에 비해 상세하고 방대한 부분의 개정안을 담고 있다. 아래에서는 주요한 부분만 살펴보겠다.

1) 개정안의 주요내용

(가) 자동차의 평균 배출량 관리제도⁷⁰⁾

현재 자동차의 평균 배출량 관리제도는 제작차배출허용기준의 하나로서 환경부령에 규정하여 시행되고 있는데, 평균배출량이 배출허용기

68) 동법 제3조 4호 “환경오염”이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.

69) 자연과학적인 대기오염의 개념과 법학적 개념의 도출과 관련한 논의는 김현준·김성배·박광웅, “온실가스의 효율적 법적 규제에 관한 기초연구”, 환경관리공단, 2010.3. 100-117면 참조.

70) 동법안 제50조의2 및 제50조의3.

준을 초과하는 경우 상환명령, 상환계획서제출 등 평균 배출량을 관리 제도의 실효성을 확보할 필요가 제기되었다. 그래서 자동차제작자에게 자동차에서 나오는 배출가스를 차종별로 평균한 평균 배출량이 평균 배출허용기준에 적합하게 자동차를 제작하도록 의무를 부과하고, 평균 배출량이 평균 배출허용기준 이내인 경우에는 그 차이분을 일정기간 동안 이월하여 사용할 수 있도록 하며, 평균 배출량이 평균 배출허용 기준을 초과하는 경우에는 그 초과분을 상환하도록 하고 그 상세한 기준은 환경부령으로 정하도록 하고 있다.

(나) 배출가스저감장치 등에 대한 저감효율 검사⁷¹⁾

현행법제에서는 배출가스저감장치의 인증제도를 두고 있지만 실제 배출가스저감장치를 부착한 후의 배출가스저감을 실증하는 제도를 두고 있지 않고 있다. 그래서 배출가스저감장치 등의 성능유지 확인검사 및 저감효율검사의 필요성이 제기되었다. 동법안 제60조의2 및 제60조의3에서는 배출가스저감장치 등을 부착 또는 교체한 자동차의 소유자는 해당 조치를 한 날부터 2개월이 되는 날 전후 15일 이내에 부착 또는 교체한 배출가스저감장치 등이 저감효율에 맞게 유지되는지에 관하여 성능유지 확인을 받도록 하고, 환경부장관은 배출가스저감장치 등이 보증기간 동안 저감효율을 유지하는지 검사할 수 있도록 규정하였다.

(다) 운행차 수시 점검 강화⁷²⁾

현행법에서는 운행차의 수시점검은 특별시장·광역시장 또는 시장·군수·구청장이 도로나 주차장에서 할 수 있도록 하고 있다. 동법안에서는 운행차의 수시점검을 강화하기 위해 검사주체에 환경부장관을 추가하고 있으며 운행차에 대한 수시검사를 의무화하고 있다. 즉, 검사주체의 추가와 수시점검을 의무화하여 운행차에서 배출되는 배출가스에 대한 규제를 강화하고자 한다.

71) 동법안 제60조의2 및 제60조의3.

72) 동법안 제61조.

(라) 운행차 배출가스 정밀검사제도의 개정⁷³⁾

현행법 제63조는 운행차의 배출가스 정밀검사를 규정하는데 시·도 지사가 조례에 따라서 실시하고 있다. 개정안은 대기환경규제지역 등에 등록된 자동차로서 배출가스 정밀검사 대상 자동차의 소유자는 자동차관리법에 따라 배출가스 정밀검사를 받도록 하고, 그 결과 2회 이상 부적합 판정을 받은 자동차의 소유자는 전문정비사업자로부터 정비·점검 및 확인검사를 받은 후 자동차관리법에 따라 지정을 받은 종합검사대행자 또는 종합검사지정정비사업자에게 재검사를 받도록 하고 있다. 또한 개정안은 정밀검사의 기준 및 방법, 검사항목 등 정밀검사에 필요한 사항은 환경부령으로 정하도록 하고 있다.

(마) 전문정비사업자제도로 일원화⁷⁴⁾

현행법에서는 정밀검사에서 부적합판정을 받은 차량은 동법 제63조 제4항에 따라 전문정비사업자에게 정비를 받도록 하고 있으며, 수시점검 결과에 따라 개선명령을 받은 차량은 법 제70조 제2항에 따라 확인검사대행자에게 개선결과를 확인받도록 하고 있는 바, 개정안은 현행 확인검사대행자와 전문정비사업자로 이원화되어 있는 정비·점검 및 확인검사 업무의 수행을 전문정비사업자로 일원화하고 있다. 동법안 제68조 제1항은 “자동차의 배출가스 관련 부품 등의 정비·점검 및 확인검사 업무를 하려는 자는 자동차관리법에 따라 자동차관리사업의 등록을 한 후 일정 기준의 시설·장비 및 기술인력을 갖추어 시장·군수·구청장에게 전문정비사업의 등록”을 하도록 규정하고 있다.

(바) 운행차 개선명령제도의 개선⁷⁵⁾

현행법에서는 특별시장·광역시장 또는 시장·군수·구청장은 수시점검에서 부적합판정을 받을 경우 개선⁷⁶⁾을 명할 수 있으며, 개선명령을

73) 동법안 제63조.

74) 동법안 제68조.

75) 동법안 제70조.

받은 자는 개선결과를 확인받아 보고해야한다. 개선명령 또는 사용정지명령을 받고 불응한 경우에는 300만원이하의 벌금에 처하고 개선결과를 확인하거나 확인결과를 보고하지 않은 자는 100만원이하의 과태료를 부과한다.⁷⁷⁾ 개정안은 개선명령주체에 환경부장관을 추가하고 확인검사대행자폐지안에 맞추어 수시 점검 결과 운행차 배출허용기준을 초과한 자동차의 소유자에 대하여는 전문정비사업자에게 정비·점검 및 확인검사를 받도록 하고, 해당 자동차가 배출가스 보증기간 이내인 경우로서 자동차 소유자의 고의 또는 과실이 없는 경우에는 자동차제작자가 비용을 부담하여 정비·점검 및 확인검사를 하도록 법에 명시하고 있다.

2) 검토

동 정부안은 자동차배기가스와 그 검사제도개선에 중점을 두고 있으며 자동차배기가스검사에 환경부의 권한을 확대하는 것이다. 먼저 평균배출량규제는 세계적 추세에 맞춘 것으로 제작사에 인센티브를 부여하여 기술혁신을 유도하고 있는 점에서 바람직하다. 또한 저감장치 부착후 점검은 저감에 의한 대기환경개선을 위해서 필요한 조치이다. 수시점검의 강화방안에서 수시검사를 재량사항에서 의무규정화한 것은 바람직하지만 지방이양된 사무를 다시 환경부가 중첩적으로 수행하게 할 것인가는 의문이 있다.⁷⁸⁾ 우선 수시점검제도에서 환경부의 참여는 최신기기를 이용한 다양한 검사법의 활용측면에서 대두되는데 조심스럽게 접근해야 할 것이다.⁷⁹⁾ 전문정비사업자로 일원화하는 방안도 환경부의 배출가스 검사제도의 개선의 일환인데 현재 확인검사대행자와 전문정비업자를 통합하여 전문정비사업자로 일원화하면 검사업무의 효

76) 동법 제70조.

77) 동법 제92조 및 제94조.

78) 환경노동위원회 수석전문위원, 대기환경보전법 일부개정안 검토보고서(정부제출안), 2010.4, 12-13면.

79) 환경노동위원회 수석전문위원, 앞의 글, 2010.4, 12-13면.

율성을 높일 수 있으나 현실적으로 배출가스검사가 부실화될 우려가 있다. 배출가스 보증기간 이내의 경우에는 자동차제작자가 자동차소유자의 고의 또는 과실을 입증하지 못한 경우에는 자동차제작자의 비용으로 정비·점검 및 확인검사를 하도록 한 것은 제조물책임과 관련하여 입법정책적으로 바람직하다.

2. 수도권대기특별법

현재 국회에 계류 중인 수도권대기특별법안은 모두 강성천의원이 대표발의한 법안으로 2개의 독립된 법안이 있다.

(1) 강성천 의원안1 (저공해차구매촉진)

동법안은 강성천의원이 2009년 7월 24일 대표발의한 법안으로서 저공해자동차구매촉진을 위한 조치를 담고 있다.

1) 주요내용

(가) 저공해자동차구매계획 공표 등⁸⁰⁾

현행 수도권대기특별법령에 따르면 10대 이상의 자동차를 가지고 있는 행정기관과 대통령령으로 정하는 공공기관은 새로 구매하는 차량의 20% 이상을 저공해자동차로 구매하도록 하고 있으나⁸¹⁾ 실제 저공해자동차의 구매실적이 떨어지는 것으로 조사되고 있어서 개정안은 행정기관등의 장은 저공해자동차의 구매계획과 구매실적을 공표하고 환경부장관에게 제출하도록 하고 있다.

(나) 업무평가와 연계

저공해자동차의 구매촉진을 위해 환경부장관은 저공해자동차의 구

80) 동법안 제24조의2 및 제24조의3.

81) 동법 제24조 및 동법시행령 제27조와 제24조.

매촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 행정기관 등의 장에게 업무평가항목에 저공해자동차구매실적의 반영등 필요한 조치를 취할 것을 요청할 수 있도록 하였고, 요청을 받은 행정기관 등의 장은 특별한 사유가 없는 한 협조하도록 규정하고 있다.⁸²⁾

(다) 저공해자동차정보제공 및 교육·홍보

동 개정법안은 환경부장관에게 행정기관 등에게 저공해자동차의 출시와 관련한 정보를 제공하게 하고 구매담당자를 대상으로 교육·홍보를 실시하도록 하고 있다.⁸³⁾

2) 검토

저공해자동차의 구매촉진을 위해 구매계획과 구매실적을 공표하도록 하는 것은 명령준수의무에 대한 벌칙을 부과하는 것보다는 완화된 수단이지만 환경정책수단중의 정보공개방법을 사용하는 것으로 행정기관 등을 압박하여 구매촉진을 간접적으로 달성할 수 있으므로 바람직하다.⁸⁴⁾ 공표주체를 행정기관 등으로 할지 환경부로 일원화할지 논의가 필요한데, 행정기관별로 공표하는 방식을 원칙으로 하여, 환경부가 종합공표하는 것이 행정기관 등을 압박하는데 효과적일 것이다. 저공해자동차의 구매실적을 업무평가와 연계하는 방안은 구매를 촉진하는데 기여할 것이지만, 과연 구매실적을 독립된 업무평가항목으로 평가하는 것이 바람직한지는 의문이다. 또한 저공해자동차정보제공이 환경부의 독립된 업무로 수행해야 하는지 의문이며 정보제공과 교육홍보가 저공해자동차구매촉진에 어떤 기여를 할지도 의문이다. 왜냐하면, 저공해자동차의 정보가 없어서 구매하지 못한 것이 아니라 한정된 차종만 있기에 구매하지 못하는 것이 절대다수를 이루기 때문이다.⁸⁵⁾

82) 동법안 제24조의 4.

83) 동법안 제24조의5 및 제24조의6.

84) 김형진역, 미국환경법, 형설출판사, 39-40면.

85) 환경노동위원회 수석전문위원, 수도권대기환경개선에관한특별법 일부개정

(2) 강성천 의원안2 (배출허용기준강화삭제)

동법안은 2009년 12월 30일 강성천의원이 대표발의한 법안이다.

1) 주요내용

현행 수도권대기특별법 제31조에 따르면 환경부장관은 대기관리권역에 설치된 폐기물소각시설에 대하여 대기환경보전법에 따른 배출허용기준보다 강화된 배출허용기준을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 동법 시행규칙에서 정하고 있는 폐기물소각시설의 배출허용기준이 2010년 1월 1일부터 적용되는 대기환경보전법시행규칙에 따른 배출허용기준보다 완화되어 있어서 제31조를 삭제하려고 한다.

2) 검토

본법안은 수도권대기특별법의 취지를 몰각하는 개정안이다. 수도권 대기특별법은 제1조 목적에서 밝히듯 “대기오염이 심각한 수도권지역의 대기환경을 개선하기 위하여 종합적인 시책을 추진하고, 대기오염원을 체계적으로 관리함으로써 지역주민의 건강을 보호하고 쾌적한 생활환경을 조성함”을 목적으로 하고 있다. 수도권대기특별법은 대기환경보전법의 특별법으로서 약화된 수도권의 대기를 개선하기 위해 마련되었고⁸⁶⁾ 동법 제31조는 수도권지역에 있는 폐기물소각시설에 대하여 타 지역의 소각시설보다 기준을 강화할 수 있도록 하여 수도권의 대기를 개선하려는 목적이 있으므로, 대기환경보전법시행규칙이 개정되어 수도권대기특별법의 기준보다 강화되어 본조항을 폐지해야한다는 법안은 본말이 전도된 것이다.

안 검토보고서 (강성천의원 대표발의), 2010.4., 4면.

86) 하중범, 수도권대기환경개선에관한특별법의 입법과정과 향후대책, 자동차공학회지 제26권 제2호, 2004. 4, 58-59면.

3. 녹색성장기본법 개정안

동 개정안은 신상진의원이 2010년 1월 19일 대표발의한 법안으로 논란 끝에 녹색성장기본법안에서 삭제되었던 원자력산업진흥·육성을 주요내용으로 하고 있다.

(1) 주요내용

1) 에너지기본계획에 원자력발전의 진흥추가

동법 제41조는 에너지정책기본계획수립에 대하여 규정하고 있는바, 에너지기본계획 수립 시 정부는 원자력발전의 진흥에 관한 사항을 포함하여 작성하도록 하고 있다.⁸⁷⁾

2) 원자력산업육성

동법안은 제47조의2에서 원자력 산업육성을 규정하여 정부에게 석유 의존도 완화, 에너지의 안정적 공급, 원자력발전 및 원자력발전폐기물의 입지 확보, 국민의 수요성 등을 고려하여 원자력발전 비율의 적정 목표를 설정하고, 원자력발전의 안전한 운영과 폐기물의 안전한 관리, 원자력산업 관련 기술개발, 수출 진흥 등 원자력 산업을 육성하는 시책을 수립·시행하도록 의무지우고 있다.⁸⁸⁾

(2) 검토

신상진의원의 법안은 2009년 2월의 정부안에 있었지만 2009년 12월 국회를 통과하면서 야당의 반대로 삭제되었던 부분을 원상회복하는 의미가 있다. 녹색성장기본법에서 원자력산업육성이 삭제된 후, 우리나라는 아랍 에미리트에 원자력발전소를 수출하는 등 원자력수출국으로 발

87) 동법안 제41조3항.

88) 동법안 제48조의 2.

돋움 하였고 2012년 핵안보정상회의 개최국⁸⁹⁾이 되는 등 녹색성장기 본법안이 국회에서 논의될 때와는 조금 상황이 변경되었다. 원자력이 친환경적이라는 것과 원자력발전이 온실가스를 저감할 수 있는냐는 조금 다른 관점의 문제이다. 원자력은 방사능이라는 치명적인 결점을 가지고 있지만, 온실가스를 배출하지 않는다는 장점이 있다.⁹⁰⁾

V. 마치면서

앞에서 살펴 본 대기환경관련법령의 최근개정과 개정안은 새롭게 제정된 녹색기본법령을 제외하고는 주로 자동차배출가스저감관련, 규제조화 및 규제합리화와 관련되어 있다. 거시적 관점에서 보면, 녹색성장기본법과 순수대기환경관련법령의 개정과 개정움직임에서 지구온실가스문제라는 공통점을 도출할 수 있다. 특히, 최영희 의원안은 명시적으로 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 전통적인 명령통제수단으로 온실가스를 관리하려고 하고 있다. 그래서 대기환경분야에서 앞으로의 쟁점은 온실가스와 대기오염의 관계가 될 것이라고 조심스럽게 예측해 본다. 현재의 대기환경보전법이 ① 기후·생태계 변화유발물질을 정의⁹¹⁾하고 있고 ② 대기환경개선종합계획에서 온실가스저감계획을 작성⁹²⁾하게하고 ③ 온실가스 배출계수의 개발 및 관리를 규정⁹³⁾하고 있다고 해서 반드시 온실가스를 대기오염과 등치시키고 있거나 등치시킬 수 있다고 해석할 수만은 없지만 온실가스저감의무에 대한 충격과 반

89) 연합뉴스, 한국, 2012년 2차 핵안보정상회의 유치, 2010.4.14. (<http://www.yonhapnews.co.kr>)

90) 체르노빌참사가 일어난 지 27년이 지났지만 아직도 그 휴유증에 시달리고 있다. 관련기사 매일경제, 체르노빌 참사, 여전히 인류의 고통, 2010.4.27.

91) 동법 제2조 제2호.

92) 동법 제11조 제2항.

93) 동법 제12조.

발을 줄이기 위한 경제적 유인책으로 도입된 배출권거래제도로 온실가스를 줄여야 한다는 것은 전통적으로 사용되어진 환경정책수단의 기본 축인 명령·통제제도의 중요성을 간과하는 것이다. 또한 온실가스가 대기오염물질여부에 대하여 사법부와 행정부가 심도 있는 검토를 한 미국의 경우 EPA의 2009년 12월의 위험성과 기여판단에서 직접 배출되고 대기에 장기체류하며 잘 배합된 6개의 온실가스 결합체가 지구 온난화의 원인이며 그 결과 국민의 건강과 복지에 영향을 미친다고 보고 있다. 그러므로 단순히 일상생활 또는 자연상태에서 배출되는 CO₂의 경우 대기오염물질인 온실가스에 해당하지 않게 된다. 즉 다시 말하면, 인간의 인위적 활동에 의해, 특히 화석연료의 연소에서 발생하는 온실가스의 결합체가 대기오염물질로서 규제될 수 있다는 것이다.⁹⁴⁾ 온실가스가 대기오염에 기여를 하고 공공복리에 위해가 되는지 여부에 대한 상세한 과학적 논의들은 EPA판단 자료에 잘 나와 있으며 권위 있는 국제기관과 과학자집단에게서 검증을 받고 있다.⁹⁵⁾ 그러므로 기존의 환경정책틀 속에서도 온실가스를 규제할 수 있는 방안을 모색해야 하는데 명령·통제수단에 의한 온실가스의 규제는 온실가스를 대기오염물질로 규정하고 온실가스배출을 대기오염의 한 유형으로 포섭함으로써 기존의 대기환경보전법의 틀 안에서 온실가스저감을 달성할 수 있을 것이다. 온실가스를 대기오염물질화 하기 위해서는 우선 대기오염의 정의와 대기오염물질의 정의를 정리할 필요가 있다. 대기오염은 “사람의 활동 및 자연현상을 포함한 모든 활동에 의해 대기 중에 방출 또는 유출 되는 가스, 입자, 악취 등 일체의 물질로서 인간의 건강이나 환경에 피해를 주거나 공공복리를 침해하는 것”으로 넓게 정의하여 대기오염여부는 2단계심사 즉 대기중에 방출 또는 유출되는 물질인지 여

94) 김현준, 온실가스 규제의 새로운 법적 문제, 한국환경법학회 법정책포럼 2010-1 자료집, 2010.1. 51-55면.

95) 미국의 온실가스에 대한 정책변화와 일련의 움직임에 대해서는 김성배, 미국의 온실가스대처와 그 시사점, 환경법연구, 제33권 1호, 환경법학회, 2010.5., 208면 이하 참조.

부를 먼저 검토하고, 첫 번째 단계를 충족하면 인간의 건강이나 환경에 피해를 주는지 혹은 공공복리를 침해하는지를 검토하여 두 가지 모두를 충족하면 대기오염이라고 판단하여야 할 것이다. 또한 대기오염 물질을 규정할 때는 “대기 중에 방출 또는 유출 되어 대기의 성질과 양 등을 변화시키거나 정상적인 대기의 화학성분을 초과하는 농도로 존재하여 인간의 건강이나 환경 또는 공공복리에 위해를 줄 수 있는 모든 물질”로 규정하고 그 규제의 필요성과 정도에 대한 상세한 기준은 대통령령과 환경부령이 정하는 구조로 하는 것이 바람직 할 것이다. 대기오염을 유발하는 대기오염물질의 종류는 시대에 따라 달라졌고 산업화가 진전될수록 더욱 증가하는데, 어떤 물질을 정부의 관리대상으로 지정할 것인가는 결국 사실을 바탕으로 한 정책적인 판단의 문제이다. 온실가스를 대기오염물질로 할 것인가는 정책판단의 문제로 귀결하는데 지구온난화방지를 위해서는 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 전통적 환경정책수단인 명령통제수단과 경제적 유인방법 그리고 정보공개와 방식 등 다양한 환경정책수단을 통해서 온실가스를 저감할 필요성이 있다.

투고일자 2010.05.06, 심사일자 2010.05.13, 게재확정일자 2010.05.20

참고문헌

- 김영희, 「미국의 입법과정」, 한국학술정보, 2007.
- 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2007.
- 김형진역, 「미국환경법」, 형설출판사.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2008.
- 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2008.
- 원형철, 「법과 생활」, 삼영사, 2009.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2002.
-
- 김성배, “녹색성장과 지방자치법제”, 독일과 한국에서 녹색성장법제, 한국비교공법학회발표집, 2009.12.
- 김성배, “미국의 기후변화대책법과 대응정책의 시사점”, 영남대학교 학술세미나 자료집, 2010.2.
- 김성배, “미국의 온실가스대처와 그 시사점”, 환경법연구, 제32권 1호, 2010.
- 김성배, “배출권거래제와 지방자치단체의 대응”, 공법연구 제38집 제1호, 2009.
- 김성수, “민법상의 기간계산규정의 공법에의 적용에 대한 연구”, 한국경찰법연구 제2집, 2004.
- 김현준, “온실가스 규제의 새로운 법적 문제”, 한국환경법학회 법정책포럼 2010-1 자료집, 2010.1.
- 김현준·김성배·박광웅, “온실가스의 효율적 법적 규제에 관한 기초연구”, 환경관리공단, 2010.3.
- 김홍균, “수도권대기질 개선을 위한 총량관리제”, 저스티스 통권91호, 2006.
- 박태현, “우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토”, 환경법과 정책, 제2권, 2009. 2.

- 윤충식, “석면과 건강에 대한 이슈”, 한국환경보건학회지 제35권 제5호, 2009. 10.
- 이비안, “대기오염물질총량규제 및 배출권거래제도에 대한 검토”, 공법학연구 제8권 제1호, 2007.
- 하종범, “수도권대기환경개선에관한특별법의 입법과정과 향후대책”, 자동차공학회지 제26권 제2호, 2004.
- 함태성, “녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적고찰, 환경법연구 제31권1호, 2009.
- 환경노동위원회 수석전문위원, 대기환경보전법 일부개정안 검토보고서 (정부제출안), 2010.4.
- 환경노동위원회 수석전문위원, 수도권대기환경개선에관한특별법 일부개정안 검토보고서 (강성천의원 대표발의), 2010.4.
- 황승흠, 기본법체제에 대한 법학적 이해, 공법학 연구 제11권 제1호, 2010.2.

<Abstract>

Legal Trend and Issues in the atmospheric environment

Kim, Sung-Bae*

Air pollution comes from many different sources and air pollution causes adverse health effects including impaired pulmonary and cardiac function. To prevent air pollution which causes harm to people and the environment and, manage and preserve the atmospheric environment there are Clean Air Act and Clean Air Act for Seoul metropolitan area in Korea. In 2009 to 2010, there are several bills to change some provision of the acts which were related to regulate emission gas from vehicle and rule reformation. However, to reduce green house gases become one of most important area of environmental law. therefore, Low carbon green growth Act was enacted. This study focus on recent law and rule changes related ambient air quality and suggest that green house gases are air pollutants which should be regulated by various environmental policy tool such as command and control as well as economic incentives.

주제어 : 대기환경, 대기환경보전법, 수도권대기환경, 녹색성장, 온실가스

Key-word : Ambient Air Quality, Clean Air Act, Metropolitan Area, Green Growth, Green House Gases

* full-time lecturer, Department of Law, Daegu University