

公害의 法的 規制에 盲點 있다

公害問題研究所

權

肅

杓

公害는 人間活動의 結果로서 排出되는 各種廢棄物에 依해서 大氣汚染 水質汚染 騒音振動惡臭等이 發生하여 人間 動植物의 環境과 生存을 危脅하거나 人間生活의 安全 快適한 生活을 營爲하는 것을 妨害하는 現象을 말한다.

따라서 公害는 그 原因이 人間活動即 産業活動과 日常生活에 있는 만치 그 結果가 公害를 招來한다고 할지라도 原因인 人間活動自體를 全的으로 制限할 수는 없으며 다만 共同生活에 被害를 주는 行爲를 制限하는 政府權限과 加害現象을 除去하는 行爲者의 義務를 規定하는 것이 法的規制의 目的으로 解釋되는.

公害를 防止하기 위해서 經濟的, 社會的 醫學的 隘路가 있는데 그 中에서도 가장 큰 難題는 經濟的인 問題를 들수 있다.

一般的으로 公害의 原因이 되는 廢棄物 即 大氣汚染物인 煤煙 가스, 粉塵 自動車排氣等과 水質汚染物인 工場事業場 廢水와 家庭下水道 또는 騒音振動은 生産活動에서 가장 많이 發生되는 것으로 이것들의 放出을 抑制하고자 할때에는 産業活動을 制限하거나 또는 이러한 公害의 原因要素를 減縮시키기 위한 많은 施設을 하지 않으면 안된다. 따라서 公害防止法에 依해서 이러한 行爲의 制限 또는 公害防止施設을 強要할 때에는 究極的으로 生産低下, 非生産部分投資를 強要하는 것이 된다. 이것은 나아가서 生産原價를 높이고 消費者의 負擔을 크게 하는 結果를 가져온다.

둘째로 經濟的 隘路는 公害防止를 위한 公的, 社會的 投資가 結果的으로 國民負擔으로 反映된다는 것이다. 即 公害發防止施設의 建設·改善·分散 移動 또는 公害被害對象인 國民의 人口集中을 防止하기 위한 衛星都市의 建設 또 既存都市의 下水道 및 下水處理施設, 綜合 廢水處理施設, 交通對策等은 私的企業投資에 比해서 너무나 巨大한 社會的 投資가 要求되기 때문에 國家財政이 短時日 內에 이것을 解決할 수 없는데에 問題가

있다.

社會的 問題로서 公害防止의 難題는 公害의 發生者와 被害者가 同一하다는 것이다. 公害의 發生은 個個人的 排出과 汚染行爲가 集中的으로 이루어질 때에 이것들이 合해서 綜合的으로 地域汚染이 發生하거나 또는 個個人的 消費樣相에 따라 그것을 充當하기 위한 生産 行爲에서 大量의 汚染物이 排出되기 때문에 이때에는 個個人은 被害者이면서 同時에 加害原因의 構成要素가 된다. 따라서 公害防止의 一般的 責任은 生産者에 있다고 하더라도 社會的 責任은 多分히 被害者 自身에도 있다는 것을 알 수 있다.

다음으로는 公害防止는 排出者와 被害者間에 利害가 一次的으로는 相反된다.

即 公害要因의 排出者가 公害防止施設을 할 때에는 排出者 生産者는 一般大衆의 福祉를 위해서 하는 것이며, 生産에는 何等利得을 가져다 주지 않을 뿐더러 不得已한 出資가 된다. 이것은 公害의 發生者가 自進해서 그 防止策을 講究하지 않는 가장 큰 原因이다.

또 그밖에 公害防止가 實踐되기 어려운 要因이라면 어느 境遇에는 公害發生責任者의 索出은 相當히 어렵다. 따라서 責任回避가 可能하다 即 大氣汚染은 많은 굴뚝에서 排出되는 煤煙이 擴散되지 않고 어느 限定된 地域內空氣中에 머물러 있을 때에 高濃度로 일어나며 이때 被害가 나타난다. 그러나 이때에도 特殊한 境遇가 아니고서는 그中에서 하나의 原因出口인 굴뚝을 指摘하기 어렵다. 왜냐하면 이와같이 많은 排出굴뚝이 없고 指摘된 굴뚝만 있을 때에는 거기에서 相當한 많은 煤煙이 噴出하여도 大氣汚染은 그다지 深刻히 發生하지 않기 때문이다.

다시 말해서 汚染의 責任은 特殊한 境遇에만 單一責任者를 索出할 수 있고 大部分의 境遇에는 非特定多數의 共同責任인 것이다.

醫學的으로 公害被害를 評價하는 것은 容易한 것은 아니다. 外部戟刺에 依해서

◇ 彈力性 있는 法運營을 해야 : ◇
◇ 企業活動을 萎縮시키지 않도록 ◇

나타나는 人體의 健康障害은 急性障害도 있기는 하나 公害被害의 境遇에는 慢性障害인 때가 大部分을 차지하고 있어 그 障害가 醫學的으로 認知되기 까지는 長期間 繼續的으로 暴露되어 있어야 한다.

또한 公害被害는 반드시 身體上的의 障害만이 아니라 精神的의 不快感, 生活上의 不便感 不安感 甚한 境遇에 精神神經障害等도 있어 이러한 被害는 計量할수 없는 것에 屬한다.

健康上的의 被害에 있어서도 特殊한 카드뎀 水銀等的 急性公害 被害를 除外하고는 大部分이 非特定疾患으로 나타나므로 이것도 역시 公害被害를 斷定하기 困難한 要素의 하나가 된다.

그럼에도 不拘하고 이러한 長期後性疾患 또는 非特定疾患이 公害에 依해서 發生한다는 事實이 明確히 나타나는 것은 公害의 發生地區와 非發生地區의 急慢性疾患의 統計的 比較가 根據가 되고 있다

이러한 여러 與件아래 公害發生을 規制하는 方式은 그 社會와 그 時代의 特殊性이 充分히 考慮되지 않으면 안된다.

우리 나라에서도 1963년에 公布된 公害防止法이 있으나 이 법은 公害概念을 널리 認識시킨 効果는 있었다고 할지라도 公害를 減縮시키는 實効를 거두지는 못하였다. 1971年 1月 22日에 公布되고 同年 7月 22日에 發効된 改正公害防止法에는 從前法에서 公害를 「工場事業場에서 操業中에 發生하는 汚染場에 依해서 大氣水質을 汚染하거나 騒音 振動等으로 保健上的의 被害를 주는 現狀이라고 한데 比해서 改正法에서는 公害의 範圍를 넓혀서 「大氣汚染, 水質汚染, 騒音, 振動」으로 因해서 國民의 健康에 미치는 危害와 生活環境을 沮害함으로써 發生되는 被害를 말하고 있다.

여기에서 生活環境이라는 말은 「國民의 生活에 密接한 關係가 있는 財産과 動植物 및 其 生育環境」을 말한다.

改正法上的의 公害定義는 環境汚染物 및

現象의 排出源을 工場事業場으로 規定하지 않았지만 同法에서 第2條11項에는 排出施設이라 함은 汚染物質의 排出로 因하여 大氣나 물을 汚染하거나 騒音振動 惡臭等으로 國民의 健康과 生活環境 또는 財産에 被害를 招來하거나 또는 招來할 憂慮가 있는 施設物 機械器具 其他物體로서 保健社會部長官이 定하는 것을 말한다」고 規定하고 있다. 그리고 同法施行規則 第1條의 汚染物物質 및 排出施設에 對해서 施行規則 別表에 規定한바를 보면 가스 먼지 매연 및 악취 排出施設로서 金屬의 熔融, 製鍊, 加工, 表面處理 또는 熱處理施設을 비롯해서 15種類, 廢水排出施設로서 化學工業施設中 原料 또는 製品의 洗滌施設을 비롯하여 15種과 그 밖에 8種의 産業에서 42種의 施設 都合 9種 産業에서 57個種目的의 施設騒音 및 振動施設로서 壓延器를 비롯해서 17個 施設이 規定되어 있다.

그리고 汚染物質에 對해에는 同法 施行規則別表에 規定되든지 가스 및 먼지에서 암모니아의 被害地點許容濃度 40PPM 排出許容濃度 600PPM의 規定을 비롯해서 16種의 汚染物과 煤煙의 許容濃度規定과 水質汚染物로서 PH를 비롯해서 9種을 業種別로 排出地域에 따라 許容限度를 規定하고 있다.

騒音에 對해서는 NRN 騒音評價值로서 40以下로 規定했고 音質, 周圍環境에 따라 補正值를 定하여 實測值를 補正토록 規定하고 있다.

環境汚染의 原因이 工場事業場의 操業以外에 家庭下水 住宅煤煙等에도 相當한 責任이 있고 그러한 汚染物을 받아들이는 周圍環境의 狀態인 地理的 氣候的 要素가 汚染의 程度를 左右한다는 것을 알고 있기 때문에 本法에서 公害의 排出源을 工場事業場의 局限하지 아니한 것은 妥當한 것이라고 解釋되지만 施行規則에 가서는 公害의 原因物質이나 排出施設을 工場事業場의 施設로 局限함으로써 事業上 公害 防止法의 對象은 工場, 事業場에

限하게 된 것이다.

이 改正法 第3條 排出許容 基準은 上記한바와 같이 各排出 施設에서 規定된 汚染物이 排出되는 限界를 말하는 것으로 第4條에서는 法에서 規定한 排出施設을 設置하고 저 할 때의 許可事項을 變更하고자 할 때에는 保健社會部長官의 事前 許可를 얻어야 하고, 設置後에는 使用開始의 申告를 設置完了後 15日以內에 保健社會部長官에게 提出하고 指定機關의 檢査를 받도록 되어 있다.

萬若에 이 檢査結果가 排出許容 基準에 適合하지 않은 것이 判明되면 期間을 定하여 그 施設 또는 排出防止施設의 改善을 命하거나 改善할 수 없다고 斷定될 때에는 移轉을 命하거나 改善命書에 違反할 때에는 排出施設의 全部 또는 一部의 操業의 停止命書를 하거나 許可를 取消할 수 있게 되어 있다.

이것은 舊法에서 任意로 設置되어 있는 施設에 對해서 檢査하던 事後措置에 比해서 改正法은 施設設置前에 檢討許可하는 事前措置로 轉換한 것으로서 公害監視機關에서 排出施設의 規格을 作成할 수 있다면 公害의 豫防에 相當한 效果를 發揮할 수 있을 것으로 보인다. 다만 이 改正法發効 以前에 設置된 施設에 對해서는 本法에서 設置가許可된 것으로 看做하고 本法實施日인 1972年 1月 21日로부터 6月以內에 改正法의 排出許容 基準에 適合하도록 改善하여야 하는 것으로 經過措置가 規定되어 있다.

公害發生은 自律的으로 規制하기 위해 改正法에는 第10條에 公害防止管理人을 排出施設을 가진 工場 事業場에 두어야 하고 公害防止管理人은 國內外에서 醫學藥學 其他 理工系學科를 卒業한 學士, 衛生士, 原動機取扱免許所有者, 2年以上 公害防止業務經驗者, 其他 同一 以上の 資格所有者로서 保健社會部長官이 認定한 者를 選任하여야 한다. 公害防止 管理人은 自己工場 事業場의 公害防止施設의 維持, 整備, 管理, 改善, 稼動, 點

檢, 報告 業務日誌等의 責任을 진다.

以上 公害防止法의 內容에 對해서 概說하였으나 <公害防止法이 가지는 缺陷에 對해서 效果에는 相當히 難點이 많을 것이 豫想되고 있다.

첫째로 이법의 施行만으로 法定의 基本目的인 環境汚染을 防止할 수 있는 것일까 여기에 對해서는 大氣汚染物의 約 60%가 工場, 事業場 以外인 自動車排氣, 住宅煤煙等으로 排出되는 事實과 工場事業場에서 排出되는 廢水量과 거의 同一한 量의 下水가 都市, 農村地域에서 排出된다는 事實로 因해서 이 改正公害防止法 以外에도 河川法, 港灣法, 下水道法 海上法, 塵芥處理法, 汚物清掃法, 都市建築法, 國土開發綜合法, 道路運送車輛法, 工場 申告法 등에서 環境汚染을 防止監視할 수 있게 補充되지 않으면 工場事業場의 施設이 不當한 制限監視를 强要할 可能性이 있다.

둘째로 排出施設을 重點으로 規制하고 그 許容限度를 規定한 것은 妥當하지만 그 限度의 科學的 根據가 曖昧한 것을 指摘할 수 있다. 實際로 이 被害地點과 排出의 許容限度 以下로서 默認된 工場施設인 境遇에도 本法 第2條1項 및 第2項의 生活環境을 阻害하지 않는다고 斷言할 수 있는가는 再檢討의 餘地가 있다고 하겠다. 이것은 本法과 施設規則間의 矛盾으로서 今後改善되어야 할 條文인 것으로 생각되고 있다.

公害는 地域의 特殊性에 따라서 그 基準을 달리하여야 할 때가 있다. 그렇기 때문에 法15條 및 16條에는 行政長의 汚染의 實態調査를 하여야 할 義務와 國家自治團體의 都市開發, 產業立地의 選定, 造成, 整備等의 施策에 있어서 地理氣象 水利産業分布其他를 事전에 調査하도록 되어 있고 또 第8條項2에는 公害로 因한 國民保健上의 危害와 生活環境의 被害가 部分으로 定하는 바에 따라 急迫하다고

할 때에는 排出施設의 操業時間制限, 停止, 其他 措置를 할 수 있고, 施行規則 別表 3의 排出許容基準의 바項에는 規定된 許容基準以下라고 할지라도 公害惹起 憂慮가 있거나 基準을 超過할지라도 公害發生의 憂慮가 없다고 認定 될 때에는 地方長官이 主務長官의 承認을 얻어 許容基準을 調整할 수 있도록 한 點이다.

그러나 第8條2項의 急迫한 境遇인 施行規則 8條에 該當하는 例가 있을 程度라면 그 以前에 施行規則 別表 3 바項의 適切한 措置가 取해져야 할 것이며 實地는 그 調整은 假想的인 環境基準을 設定하고 그것을 達成하기 위한 排出基準을 行政基準으로 定하는 것이 外國의 常例인 까닭에 오히려 本法에는 地方長官이 地域의 特殊性을 考慮해서 環境基準과 排出基準을 設定할 수 있도록 規定함이 妥當할 것이다.

끝으로 公害防止法 適用과 同時에 汚染行爲로 因한 被害補償을 民法上의 相隣關係에서 解決되어야 할 때가 많다. 이것은 公害防止法이 排出者를 規制할 뿐이며 여기에서 派生된 他人의 損失을 補償하는 規定이 없기 때문이다. 改正公害防止法은 이러한 境遇에 있어서 早速한 處理를 위해서 紛爭調整委員會를 두도록 하여 公正한 調整을 할 수 있는 權限을 委員會에 附與한다.

다만 이 委員會의 調整은 判決과 같이 強制力을 가질 수 없으므로 當事者는 調整結果에 追從與否의 自由가 保障되어 있다.

이와 같이 많은 缺陷과 難點을 內包한 改正公害防止法은 어느 면에서 公害發生에 對한 口實을 提供할 可能性도 있고 理論적으로 不當한 規制도 加해질 憂慮가 있기 때문에 彈性性 있는 運營에 期待할 수 밖에 없다.

筆者 延世大學校 教授

數十億年에 比한다면 數十萬分의 一에 지나지 않으며 人間은 當然히 이 地球上에서 永遠히 살 수 있다고 斷定하기엔 地球上에 너무 生소한 動物인 것이다.

即 人類가 最近爆發的인 增加率을 보인데 바로 問題點이 있는 것이다. 國際聯合會에서 最近發表한 바에 依하면 1970年의 世界 人口는 36億3千萬名으로 되어 있다. 1950年 當時의 26億에 比하면 20年 間에 10億의 人口가 增加했고 이 推勢로 나가면 30年後에는 現在의 倍로 늘고 百年後에는 現在의 約 8倍인 3百億에 肉迫하게 된다.

한편 地球上의 人間에게 食糧을 供給해 주는 源泉은 太陽 에너지다. 即 太陽 에너지가 植物을 成長시키고 植物은 動物이 먹고 動物을 人間이 잡아 먹는 循環을 繼續하고 있는 것으로 그 太陽에너지를 最大限 有効하게 使用하며 얼마나 많은 人間이 地球上에 살 수 있는가를 計算한 結果 이면 計算値로서는 3百乃至 3百5億人이라고 나타나고 있다.

그러나 이것은 單純히 食糧만의 問題로서 나온 것이지 國際聯合會人間環境會議 事務局長은 地球上에는 百億人이 生活할 수 있는 것이 限界點이며 그 以上일 때에는 文化生活을 할 수 없다고 主張하고 있다.

이제 地球는 人口팽창으로 터질지경이다. 그런데 人間에게 地球는 단하나 뿐이며 달리 變通할 道리가 없다는데 苦惱이 있는 것이다.

× × ×

첫째 人口가 增加하면 自然環境의 問題가 發生한다.

例를 들어 地中海沿岸地域에서 여기 저기 土地가 보이는데 植物學者 말에 依하면 옛날에는 훌륭한 森林이 있었고 草原地였다고 한다. 그것을 로마時代에 森林에 羊떼를 放牧하거나 森林을 불태워 牧草地로 만들어서 羊떼가 풀을 마구 먹어버렸기 때문에 洪水가나면 草木이 없으니가 沙汰가나 남은것은 바위뿐인 結果가 됐다는 것이다.

그래서 옛날의 森林地帶가 지금은 벌거숭이 岩石地帶가 됐는데 그러나 19世紀까지는 自然破壞는 人間이 自然에 挑戰해서 人間文化가 勝利한 것이라고 오히려 높이 評價했던 것이다.

産業公害防止의 技術對策

方 錫 吾

1. 環境保全과 開發

人類와 地球를 關聯시켜 생각할 때, 人類의 一萬年의 歷史란 單位는 地球의