일감부동산법학 | 제12호
2016년 2월 175-204쪽
건국대학교 법학연구소

Ilkam Real Estate Law Review
Vol.12, Feb., 2016. pp.175-204
The Institute of Legal Studies, Konkuk Univ.

토양환경보전법제의 입법방향

A Legislative Study on Soil Environment Conservation Act

김 기 태*
Kim, Ki-Tae

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 토양환경보전법제의 입법배경
Ⅲ. 토양환경보전법제의 개정 배경 및 필요성
Ⅳ. 토양환경보전법제의 주요 쟁점
Ⅴ. 결 론

토양환경보전법은 1995년 1월 토양의 오염과 정화에 관한 문제로 인하여 기존의 수질환경보전법에서 새롭게 제정하였다. 이러한 토양환경보전법은 환경과 관련된 법제들 중에서 제일 중요함에도 불구하고 늦게 제정되어 기존의 잘못된 내용들을 바로 잡아 더 나은 법제로서 발전했어야 함에도 지금의 토양환경보전법은 그렇지 못하다.

이러한 토양환경보전법은 토양의 오염에 관한 사항, 오염된 토양의 정화에 관한 사항을 중심으로 개정되면서 이를 체계적이고 합리적으로 관리감독하기 위하여 토양정보시스템을 구축하여 필요한 사항을 국민들에게 고시하고 있다.

국민들에게 필요한 사항을 고시함으로써 국민들에게 정보를 제공하는 것은 바람직하나, 토양환경을 보전하기 위한 전문기관의 지정에 관한 문제에 있어서는 문제점을 가지고 있어 국민 모두에게 실효성 있는 토양

투고일 : 2015. 12. 31. / 심사의뢰일 : 2016. 1. 20. / 게재확정일 : 2016. 2. 4.

* 한국입법연구원 선임연구원, 법학박사
Senior Researcher in Korea Legislation Association, Ph.D in Law

환경보전법이 되기 위한 방안을 살펴보도록 하겠다.

[주제어] 토양환경보전법, 토양환경, 토양오염, 토양오염정화, 토양환경평가기관, 위해성평가기관, 토양오염조사기관, 누출검사기관

Ⅰ. 서 론

환경은 스스로 자연치유할 수 있는 능력을 가지고 있다. 비록 시간의 차이가 발생할 뿐이지 자연치유의 능력은 가지고 있다. 인간은 땅 위에 살아야 한다. 땅에서 떨어져서 살 수 없는 것은 누구나 아는 사실이다. 헌법에서도 국토는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 된다고 명시함에 따라 땅은 인간이 생활하는 데 있어 중요한 자원인 것이다.

이처럼 중요한 자연환경임에도 불구하고 이와 관련한 토양환경보전을 위한 입법은 다른 환경법제들보다 다소 늦게 입법되었다. 물론 환경에 관해서는 어느 하나 더 중요하고 덜 중요한 내용이 없기 때문에 토양에 관한 사항만을 중요하다고 할 수는 없겠지만 늦게 입법화 된 법제로써 다른 환경법제들을 기반으로 체계적이고 실효성 있는 법제로서 입법되었어야 했다.

그러나 지금의 토양환경보전법제는 신규로 개정되는 법률들을 추가하는 형식으로만 개정되어 있고, 조문마다 중복되는 부분이 많아 이를 해석하고 적용하는데 있어 어려움이 있다.

이하에서는 토양환경보전법제의 제정배경을 살펴보고 지금까지 새롭게 개정된 연혁을 바탕으로 토양의 오염과 정화, 토양환경 전문기관의 도입, 토양환경보전법제의 전반적인 개정필요사항을 살펴보도록 하겠다.

Ⅱ. 토양환경보전법제의 입법배경

1. 공해방지법의 제정과 폐지

토양환경에 관한 사항은 과거 1963년 제정된 공해방지법까지 거슬러 갈 수 있다. 1963년 11월 정부는 산업의 발달과 기술의 발전에 따라 공장이나 사업장 또는 기계・기구의 조업으로 인하여 야기되는 대기오염・하천오염・소음 또는 진동을 인한 보건위생상의 위해를 방지하기 위하여 국민보건의 향상을 기여하기 위한 목적으로 공해방지법을 제정하였다.

공해방지법에서는 대기오염, 하천오염, 소음 또는 진공에 의한 위해를 방지하기 위한 목적을 가지고 있었지만 토양오염은 법적 규제의 대상으로 인식하지 못하였다. 단순하게 공해에 관한 해석을 매연, 분진, 악취, 공장폐수, 사업장폐수, 일반하수 등으로 발생하는 내용만을 담고 있음으로써, 토양오염에 관한 사항은 담지 않았다.

이후 공해의 전반을 규제하지 못한다는 사회적 분위기에 따라 1971년 1월 전부개정을 통해 공해 전반을 규제하였음에도 불구하고 공해, 생활환경, 매연, 먼지, 악취, 가스, 폐수, 소음, 진동, 오염물질 등의 내용만을 규정하고 있을 뿐 토양오염에 대한 법적 인식이 미흡한 시기였다.

2. 환경보전법의 제정과 폐지

1977년 12월 국회는 경제성장에 따른 고도의 생산 활동으로 인한 각종 오염물질의 배출과 인구밀집 그리고 소비생활의 신장 등으로 인하여 발생되는 오염물질 및 폐기물 등은 환경오염을 점차로 심화시키고 있어 공해방지법에 의한 규제만으로 환경보전을 기할 수 없다는 사회적 분위기가 고조되었다.

이에 따라 적정한 환경을 보전하여 국민의 건강과 재산 그리고 쾌적한 자연환경을 보호하는데 필요한 환경기준의 설정, 특별대책지역의 지정, 배출허용기준의 합리적인 제반대책을 수립하기 위하여 환경보전법을 제정하였다.

이러한 환경보전법은 기존의 공해방지법에서 규정하지 않은 토양오염에 관한 내용을 오염물질에 추가함으로써 토양오염을 규제의 대상으로 인식하는 계기가 되었다.

다만 환경보전법 제5장에 수질 및 토양의 보전에 관한 장을 두고 있으나, 환경보전법 제41조에서 농경지의 오염방지에 관한 규정과, 동법 제42조에서 농수산물의 재배제한에 관한 규정을 두고 있을 뿐만 아니라 토양의 오염은 특별대책지역 내에서만 필요하다고 인정되는 경우에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라서만 제한할 수 있도록 규정함으로써 실질적으로 토양오염에 관한 사항을 규정하지 못하였다.

이후 1979년 12월 일부개정을 통하여 환경보전법 제42조의2를 신설하면서 농약의 잔류성유독물질 함유기준을 수질과 더불어 토양까지 넓게 규정하면서 토양의 중요성이 부각되는 시기였다.

3. 환경정책기본법의 제정

1990년 8월 정부는 환경에 관한 중요성이 강조되고 기존의 환경보전법이 대기, 수질, 소음, 진동 등 이질적인 분야를 함께 규정하고 있어 날로 다양화되고 복잡화해가는 환경문제에 효과적으로 대처하기 부족하였다.

이러한 실정으로 각각의 개별 단행법으로 분리함과 동시에 헌법에 명시된 국민의 환경권을 실질적으로 보장하기 위하여 국가 환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경관계법률의 상호간의 합리적 체계를 정립하여 환경보전시책이 국가전체로서 유기적 연관 하에 일관

성 있게 추진되도록 하려는 목적으로 환경정책기본법을 제정하였다.

이에 따라 기존의 환경보전법에서 통합적으로 관리·감독·규제하던 내용을 환경정책기본법, 수질환경보전법, 대기환경보전법, 유해화학물질관리법, 소음·진동규제법, 환경분쟁조정법 등으로 각기 세분화하여 규정하였다.

하지만 이 당시만 해도 환경의 중요성에 따라 각각의 법률로 세분화하여 규정함에도 불구하고, 토양환경보전에 관한 법률은 따로 제정하지 않고, 새롭게 분리되어 제정된 수질환경보전법 제7장에 토양오염의 방지에 관한 장을 두면서 농경지등의 오염방지, 농수산물 재배등의 제한, 농약잔류허용기준 에 관한 사항만을 규정하여 토양환경을 보전하기 위한 기존의 환경보전법에서 규정하고 있던 내용을 그대로 유지하였다.

4. 토양환경보전법의 제정

1995년 1월 정부는 토양오염물질의 사용량증가와 폐기물매입지 등 토양오염유발시설에 의한 토양오염의 요인이 계속 증가하고 있고 금속광산지역 등의 토양오염이 심화되고 있으나 개별 법률에서 단편적으로 이를 규제하는 것만으로는 효과적인 대처가 어려우므로, 토양오염의 사전예방 및 오염된 토양의 개선 등에 관한 종합적인 관리체제를 마련함으로써 토양보전을 보다 체계적이고 적극적으로 추진하기 위함을 목적으로 토양환경보전법을 제정하였다.

제정된 토양환경보전법에서는 수질환경보전법에서 규정하고 있는 토양오염방지에 관한 사항뿐만 아니라 토양을 오염시킨 오염원인자로 하여금 토양오염의 실태를 파악하기 위하여 토양측정망을 운영하고, 토양정밀조사를 실시하여 그 측정된 결과를 공개하고, 토양오염유발시설[1]을 설치하고자 하는 자는 토양오염방지조치를 시·도지사에게 신고

1) 토양오염유발시설이란 토양환경보전법(법률 제4906호 제정법률) 제2조 제3호 "토양

하고, 정기적으로 전문기관으로부터 토양오염검사를 받아 그 결과를 기록・비치하도록 하였다.

단 토양오염유발시설의 설치자가 토양오염방지조치를 하지 아니하거나 토양오염검사결과 토양오염우려기준을 초과하는 경우에는 시정명령을 하고, 이를 이행하지 아니하거나 이행하더라도 그 토양오염의 정도가 토양오염우려기준이하로 개선될 가능성이 없다고 인정되는 경우에는 당해 토양오염유발시설의 사용중지를 시・도지사가 명할 수 있다.

또한 사람의 건강 및 재산과 동・식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 토양오염우려기준과 동 기준을 초과하여 사람의 건강 등에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책을 필요로 하는 토양오염대책기준을 정하고, 이들 기준을 초과할 때에는 각각 토양오염방지조치를 명하거나 그 지역을 토양보전대책지역으로 지정할 수 있도록 하였다.

이러한 토양보조대책지역에 대한 오염토양개선사업 및 토지 등의 이용방안 등을 포함한 대책계획을 수립・시행하되, 오염토양개선사업은 오염원인자로 하여금 실시하게 할 수 있도록 하였다. 그리고 이 지역에서는 그 지정목적을 해하는 토지의 이용 등을 제한할 수 있도록 하고, 누구든지 동 지역 안에서는 특정수질유해물질・폐기물・분뇨 등을 버리거나 그 지정목적을 해하는 시설을 설치할 수 없도록 하였다. 이에 따라 오염원인자가 토양오염방지조치 또는 오염토양개선사업 등을 이행하지 아니할 때에는 시・도지사가 이를 대집행하고, 그 비용을 오염원인자로부터 징수할 수 있도록 구상권을 청구할 수 있는 정책이 수립되었다.

오염물질을 생산・운반・저장・취급・가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설・장치・건물・구축물 및 장소 등으로서 대통령령이 정하는 것"을 말한다.

Ⅲ. 토양환경보전법제의 개정 배경 및 필요성

토양환경보전법은 10번의 일부개정과 15번의 타법개정으로 현재의 토양환경보전법으로 입법되었다. 전부개정은 없지만 공해방지법에서부터 토양에 관한 사항을 다루었고 토양에 관한 사항만을 담고 있기 때문에 체계적인 개정안들이 현재의 토양환경보전법으로 유지하고 있다. 다만 구성에 대한 법체계를 전부개정 할 필요성이 있어 이하에서는 토양환경보전법의 일부개정안을 중심으로 살펴봄으로써 전부개정의 필요성을 제시해 본다.

1. 제1차 '규제완화' 개정

1999년 2월 국회는 토양환경보전법에 규정된 각종 규제를 폐지 또는 완화하기 위한 개정을 하였다. 이에 따라 다른 법령의 규정에 의하여 토양오염유발시설의 설치에 관한 허가를 받거나 등록한 경우에는 토양오염유발시설 설치신고를 한 것으로 보았으며, 환경부령이 정하는 사항을 기재한 검사결과 등을 기록한 기록부의 비치의무를 폐지하고 토양오염도검사결과만을 비치하도록 완화하였으며, 관계공무원이 토양오염유발시설의 설치자에 대하여 보고 또는 자료제출을 명하거나 토양오염유발시설에 출입하여 시설 등을 검사할 수 있도록 하는 경우를 토양오염우려기준을 초과하거나 유출사고 등이 발생한 시설로 한정하여 규정하도록 개정하였다.

2. 제2차 '자율적 토양환경 관리' 개정

2001년 3월 국회는 공장부지, 폐광지역 등 토양오염이 심각하게 우려되는 지역을 적극적으로 조사・정화하기 위하여 오염원인자로 하여금

토양오염지역을 조사하게 하고, 토지거래를 할 경우 부지의 토양환경평가를 자율적으로 실시할 수 있도록 하며, 토양관련전문기관이 오염토양개선사업을 감리・감독할 수 있기 위한 개정을 하였다. 제2차 개정부터 토양환경보전법은 신설조항을 계속적으로 입법하면서 자율적으로 책임을 갖고 토양환경을 관리할 수 있도록 하는 발판을 만들었다.

이에 따라 새롭게 신설된 주요내용으로는 토양오염유발시설이 설치된 부지를 양도・양수하는 경우에는 부지의 토양오염을 사전에 조사하여 토양오염에 대한 법적 책임 관계를 명확히 하기 위하여 양도인 또는 양수인 등이 토양환경평가를 자율적으로 실시하도록 하였고, 시・도지사는 일정 기준 이상으로 토양이 오염되었다고 인정되는 지역에 대하여 그 오염을 발생시킨 자로 하여금 토양정밀조사를 받게 할 수 있도록 하였으며, 토양오염에 대한 확실한 피해배상 및 정화를 위하여 토양오염유발시설을 인수한 자도 토양오염에 대한 책임을 지도록 하는 한편, 토양관련전문기관에 의한 토양오염검사 및 토양정밀조사의 부당행위를 방지하기 위하여 동 기관에 대한 업무정지 및 지정취소의 근거규정을 마련하기 위하여 새롭게 조항을 신설하였다.

물론 기존의 조항에서도 측정망을 설치하여 동일 지점의 토양오염도를 측정하도록 하던 것을 토양오염 우려지역을 선정하여 오염실태를 조사하도록 하였고, 토양오염유발시설의 신고 및 토양오염유발시설의 설치자에 대한 시정명령 등의 업무를 시・도지사에서 시장・군수・구청장으로 이양하여 지역을 직접 관리 할 수 있게 하였으며, 오염토양개선사업을 오염원인자가 실시하는 경우 토양관련전문기관으로 하여금 감리・감독할 수 있게 하였다.

3. 제3차 '산업화에 따른 토양관리 규제강화' 개정

2004년 12월 국회는 산업화에 따른 부작용으로 중금속 등에 의한 토

양오염이 증가함에 따라 토양정화업 등록제도 및 토양정화 검증제도를 신설하여 토양정화에 대한 전문성과 신뢰성을 높임으로써 토양오염으로 인한 국민의 건강・재산 및 환경상의 피해를 최소화할 수 있도록 하는 한편, 오염토양의 정화 등에 관한 업무를 현장에서 효율적으로 수행할 수 있도록 토양오염방지조치 등에 관한 시・도지사의 권한을 시장・군수・구청장에게 이양하기 위한 개정을 하였다.

이에 따라 토양오염에 대한 신속한 대응 및 국민 건강, 토양생태계의 보호를 위하여 토양오염물질을 취급하는 자가 토양오염물질을 누출・유출하였을 때에는 시장・군수・구청장에게 신고하도록 하고, 오염토양을 버리는 행위 등을 금지하도록 하였다. 또한 토양오염을 측정하여 우려기준을 넘는 경우에 시・도지사 또는 시장・군수・구청장에게 토양오염관리대상시설의 개선・이전, 토양오염물질의 사용제한・중지, 오염토양의 정화 등의 조치를 할 것을 요청할 수 있도록 하였다. 이렇게 오염된 토양을 전문적으로 관리할 수 있도록 토양정화를 전문적으로 수행할 수 있는 토양정화업을 신설하고, 토양정화업을 하고자 하는 자는 일정한 시설・장비 및 기술 인력을 갖추어 국가에 환경부장관에게 등록하도록 하여 오염토양을 토양정화업자에게 위탁하여 정화하도록 하였다.

토양오염에 관한 관리대상이 넓어짐에 따라 세부적으로 관리・감독하기 위하여 시・도지사의 권한을 시장・군수・구청장에게 이양하도록 하여 명확한 토양오염 사항을 관리하도록 하였다.

4. 제4차 '토양관련전문기관의 구체적 기준 제시' 개정

2007년 5월 우원식 의원(대표발의)은 국민의 권리・의무와 관계되는 기본적이고 본질적인 사항은 법률에서 규정하도록 되어 있는 바, 토양관련전문기관 지정의 취소・정지사유가 법률에 구체적으로 제시되지 않아 재량권을 일탈・남용할 소지가 있으므로 이를 구체적으로 규정하기

위한 개정을 하였다. 또한 이 개정안에서는 기존의 한자식 법령표기가 한글로 변경됨에 따라 "土壤環境保全法"을 "토양환경보전법"으로 한글화 정비하였다.

이에 따라 토양 관련 전문기관의 지정의 취소・정지사유를 구체적으로 제시하면서 제23조의6 제9호를 "제11조 제4항 및 동조 제2항의 규정에 따른 정밀조사결과를 관할 시장・군수・구청장에게 지체 없이 통보하지 아니한 경우"로 개정하고 제10호 내지 제17호를 각각 신설하면서 토양관련전문기관 지정의 취소・정지사유를 구체적으로 명시하였다.

5. 제5차 '헌재의 위헌결정에 따른 처벌의 합리성 제고' 개정

2010년 5월 정부는 오염토양개선사업의 지도・감독을 거부・방해 또는 기피한 자 및 특정토양오염관리대상시설에 대한 공무원의 출입・검사를 거부・방해 또는 기피한 자에게 종전에는 1년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하던 것을 각각 200만 원 및 300만 원 이하의 과태료로 전환하여 법 위반에 대한 처벌의 합리성을 높이는 한편, 양벌규정에 대한 헌법재판소의 위헌결정의 취지에 맞게 관련 규정을 정비하기 위하여 개정하였다.

헌법재판소는 2007년 11월 보건범죄단속에 관한 특별조치법 제6조에 대하여 책임의 정도를 초과하는 형벌을 부과할 수 없다고 판단함에 따라 단순하게 1년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다는 규정은 오염토양개선사업의 지도・감독, 특정 토양오염관리대상시설에 대한 공무원의 출입・검사를 거부・방해 또는 기피한 자에 대하여 동일한 조항으로 처한다는 것은 불합리하기 때문에 이를 각각 200만 원 및 300만 원으로 개정하여 처벌의 합리성을 제고하였다.

6. 제6차 '토양환경의 효율적인 정화 및 재활용을 위한' 개정

2011년 4월 국회는 토양환경에 미치는 영향이 큰 표토(表土) 관리를 강화하기 위하여 표토의 침식(浸蝕) 현황 및 정도에 대한 조사 및 대책을 수립·시행하도록 하고, 오염지역 밖으로 반출하여 정화하는 오염토양의 효율적인 정화 및 재활용을 위하여 토양정화단지를 지정할 수 있게 하며, 토양정화업자의 중요한 의무사항을 위반한 업체에 대한 행정처분 기준을 강화하여 적정한 토양정화를 유도하기 위하여 개정하였다.

이에 따라 환경부장관이 상수원보호구역 및 수변구역에 대하여 표토의 침식 현황 및 정도에 대한 조사를 실시하고, 이에 대한 대책을 수립하여 시행하도록 함으로써 표토의 침식으로 인한 토양환경 영향을 최소화할 수 있도록 신설하고, 국유재산에서 토양오염이 발생한 경우 국가가 오염원인자인 경우, 오염원인자를 알 수 없거나 오염원인자가 오염토양을 정화할 수 없는 경우로서 긴급한 토양정화가 필요하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 정화요청이 있는 경우에는 오염토양을 직접 정활 수 있도록 신설하였다.

또한 특정토양오염관리대상시설의 설치자·운영자 및 토양정화업자는 오염토양의 정화를 보증하고, 토양정화에 드는 재원을 확보하기 위하여 환경부장관의 허가를 받아 공제조합을 설립하고, 토양정화를 위한 공제사업 등을 할 수 있도록 신설하고 오염지역 밖으로 반출하여 정화하는 오염토양의 효율적인 정화 및 재활용을 위하여, 환경부장관이 관리청인 토지를 토양관리단지로 지정할 수 있도록 하여 기반시설의 설치 지원 등 토양관리단지의 운영에 필요한 지원을 할 수 있도록 신설하였다.

그밖에 특정오염관리대상시설의 설치자는 검사 결과를 전자문서로 보존할 수 있으며, 위해성평가기관으로부터 위해성평가를 받고, 그 결과를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영할 수 있도록 하여 토양정화가 주변여건 및 장래 이용계획 등과 연계하여 효율적으로 이루어 질

수 있도록 함으로써 토양정화업자의 위반행위에 대한 행정처분 기준을 강화하였다.

7. 제7차 '오염토양 관리정보시스템 구축' 개정

2012년 6월 정부는 토양오염우려기준을 초과한 지역에 대하여 토양정화를 위한 토양정밀조사를 할 수 있도록 함으로써 오염실태의 정확한 파악 및 실효성 있는 정화를 가능하게 하고, 오염토양을 반출하여 정화하는 경우의 오염토양 및 정화된 토양에 대한 인수·인계 절차를 정하는 한편 토양오염조사기관, 누출검사기관 및 토양정화업의 지정·등록의 권한을 시·도지사에게 이양하기 위하여 개정하였다.

이에 따라 오염토양의 정화과정을 단계별로 효율적이고 투명하게 관리하기 위하여 오염토양 정보시스템을 설치·운영하도록 하고, 오염이 발생한 부지에서 오염토양을 반출하여 정화하려는 자는 관할 시장·군수·구청장에게 오염토양반출정화계획에 대한 적정통보를 받도록 하고, 오염토양을 반출·운반·정화하는 과정 및 정화된 토양을 인수·인계할 때마다 토양 인수인계서를 작성하도록 하여 오염토양을 체계적으로 안전하게 정화할 수 있도록 새롭게 신설하였다.

또한 토양오염도 상시측정 결과 토양오염우려기준을 초과한 경우 오염토양 정화 조치명령 전에 토양정밀조사를 실시할 수 있도록 하여 오염실태의 정확한 파악 및 실효성 있는 오염토양의 정화를 가능하게 하고, 토양오염조사기관·누출검사기관의 지정·지정취소·업무정지 권한, 토양정화업의 등록·등록취소·영업정지 권한을 환경부장관에서 시·도지사에게로 이양하여 각 지방자치단체별로 관리·감독하도록 개정하였다.

8. 제8차 '헌재의 재산권 및 평등권의 보장' 개정

2014년 3월 국회는 지금까지의 토양환경보전법에서 규정하고 있는 토양오염의 피해에 대한 무과실책임을 실현하고 토양오염을 신속히 치유하여 국민 건강 및 환경상의 위해를 예방하기 위해 토양오염에 대한 책임자를 특정하고 그에 대한 책임이행을 확보할 수 있도록 오염원인자의 범위를 직접오염유발자와 더불어 토양오염유발시설의 소유자・점유자・운영자 및 양수자까지 확장하여 이들에게도 1차 무과실의 정화책임을 부과하였으나, 헌법재판소는 2012년 8월 "토양오염관리대상시설 소유자・점유자・운영자의 재산권 및 평등권을 침해한다."[2]는 판단을 함에 따라 토양오염에 따른 피해배상 및 정화책임에 관한 공법과 사법 간의 영역을 구분하고, 정화책임의 면책범위 확대와 책임한도를 설정하며, 정화조치명령의 우선순위를 도입하고 다른 정화책임자에게 구상권을 청구할 수 있도록 함으로써 명확한 정화책임 체계의 구축과 과중한 정화책임을 완화하기 위하여 개정하였다.

이에 따라 토양환경평가 실시에 따른 토양오염에 대한 선의・무과실의 경우 오염원인자에서 제외하는 현행조문에서 선의・무과실 추정으로 개선하여, 토양환경평가제도의 거짓・부실 조사를 예방하고, 신뢰성 있고 내실 있는 조사가 이루어지도록 하며, 토양오염에 따른 사법상의 손해배상책임과 공법상의 토양정화책임 간의 법적 영역을 명확히 구분하였다.

또한 오염원인자의 용어를 정화책임자로 변경하고 오염원인자 조항 중 토양오염관리대상시설의 소유・점유・운영자 및 양수자에 대한 면책범위를 확대하고 정화책임한계를 설정하며, 정화조치명령의 우선순위를 도입하여 과중한 정화책임을 완화하도록 하였다. 만약 정화책임자가 존재할 경우 우선 정화조치명령 대상자 선정에 관하여 지방자치단체

2) 헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌바167.

장의 비전문성을 극복하기 위하여 토양정화자문위원회와 토양환경센터를 새롭게 설립하여 합리적인 정화조치명령이 이루어지도록 하였다.

이와 함께 특별자치도지사・시장・군수・구청장은 토양오염물질이 누출・유출된 사실을 발견하여 소속 공무원으로 하여금 해당 토지에 출입하여 오염에 관한 조사를 한 때에는 그 사실을 지방환경관서의 장에게 지체 없이 알리도록 하며, 조치명령을 받은 자가 이행완료 보고를 하였을 때는 해당 이행완료보고서를 지방환경관서의 장에게 통보하도록 입법하였다.

9. 제9차 '결격사유의 정비' 개정

2015년 2월 국회는 토양관련전문기관의 업무는 국민 건강 및 환경상의 위해를 예방하는데 중요하고, 고도의 전문성이 요구될 뿐만 아니라 토양관련조사나 평가가 부실하게 이루어질 경우 초래될 수 있는 사회적・경제적 손실이 막중하기 때문에 토양관련전문기관의 결격사유로 한정치산자와 금치산자로 규정되어 있는 행위능력에 대하여 금치산 및 한정치산 제도를 폐지하고 성년후견, 한정후견 등의 새로운 제도를 도입하는 개정 민법이 시행됨에 따라 법제의 형평성을 맞추기 위하여 결격사유를 정비하기 위하여 개정하였다.

10. 제10차 '토양오염정보시스템의 구축' 개정

2015년 12월 주영순의원(대표발의)은 전국적인 토양오염 실태파악을 위한 토양측정망 운영, 토양오염이 우려되는 지역에 대한 토양오염실태조사 및 특정토양오염관리대상시설의 주기적인 토양오염도검사를 통해 전 국토의 토양오염수준파악을 위한 제도적 장치는 마련되어 있으나 토양오염에 대한 조사결과 및 통계자료를 체계적으로 관리하는 토양오

염 관련 정보시스템이 구축되지 않아 정보의 생산 보급 및 국민의 정보 접근권이 제대로 구현되지 못한 한계가 존재하여 이를 극복하기 위하여 신설하였다.

또한 특정토양오염관리대상시설을 제외하고는 토양오염의 원인이 되는 오염개연성 시설의 정확한 현황조사가 이루어지지 않아 토양관련 정책을 합리적으로 수립하여 집행하는데 어려움이 있으며, 주유소 양도에 따른 상호나 대표자 변경 시 각각의 환경법령에 따라 해당시설에 대해 변경신고를 하도록 규정되어 동일한 사항에 대한 중복신고의 문제가 지적되며, 만일 신고를 누락할 경우 각각의 법령에 따라 하나의 위반사항으로 수차례 과태로 처분을 받는 불합리한 상황이 발생하는 문제를 해결하기 위하여 개정하였다.

이에 따라 환경부장관은 토양오염정보시스템을 구축하여 토양측정망·토양오염실태조사·토양정밀조사 결과, 토양관련 산업체 현황 및 특정토양오염관리대상시설 설치현황 등의 정보를 시스템을 통해 국민들에 공개함으로써 국민의 정보 열람 편의성을 높이고 정보의 활용을 촉진하여, 오염물질저장시설·폐광산지역·금속제련소 등 전국의 토양오염관리대상시설 분포현황을 정기적으로 조사하고 이를 위해 관련 중앙행정기관, 지방자치단체 등 관계기관이 보유한 토양오염원 관련 자료의 제공을 해당기관에 요청할 수 있도록 하여 잠재적인 토양지하수 오염의 사전예방정책 추진에 활용하고, 수질 및 수생태계보전에 관한 법률과 대기환경보전법 상에서 특정토양오염관리대상시설에 대해 사업장 명칭 또는 대표자 변경 신고하는 경우 의제처리 할 수 있도록 신설하였다.

Ⅳ. 토양환경보전법제의 주요 쟁점

1. 토양환경관리의 체계

1.1 토양오염물질 종류의 추가 필요성

토양환경보전법의 제정당시 토양오염물질은 대통령령에 규정되어 있었다. 이후 2001년 3월 개정된 토양환경보전법(법률 제6452호)에서부터 토양오염물질을 환경부령에 규정하였다. 제정당시 토양오염물질은 12종[3]으로 규정되어 있었으나 2001년 12월 개정된 토양환경보전법 시행규칙(환경부령 제121호)에서 토양오염물질을 16[4]종으로 확대하여 기존의 토양오염물질에서 아연 및 그 화합물, 니켈 및 그 화합물, 불소화합물, 유기용제류를 새롭게 추가하였다. 현재의 토양오염물질은 2009년 6월 개정된 토양환경보전법 시행규칙(환경부령 제33호)에서 규정한 21종[5]이다. 이는 2001년 12월에 추가된 재료 중에 유기용제류가 삭제되고

3) 토양환경보전법시행령 별표1 토양오염물질: 카드뮴 및 그 화합물, 구리 및 그 화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, 납 및 그 화합물, 6가크롬화합물, 유기인화합물, 폴리클로리네이티드 비페닐, 시안화합물, 페놀류, 유류(동·식물성 제외), 기타 위 물질과 유사한 물질로서 토양오염의 방지를 위하여 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 정하는 물질.

4) 토양환경보전법 시행규칙 별표 1 토양오염물질: 카드뮴 및 그 화합물, 구리 및 그 화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, 납 및 그 화합물, 6가크롬화합물, 아연 및 그 화합물, 니켈 및 그 화합물, 불소화합물, 유기인화합물, 폴리클로리네이티드비페닐, 시안화합물, 페놀류, 유류(동·식물성 제외), 유기용제류, 기타 위 물질과 유사한 토양오염물질로서 토양오염의 방지를 위하여 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 고시하는 물질.

5) 토양환경보전법 시행규칙 별표 1 토양오염물질: 카드뮴 및 그 화합물, 구리 및 그 화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, 납 및 그 화합물, 6가크롬화합물, 아연 및 그 화합물, 니켈 및 그 화합물, 불소화합물, 유기인화합물, 폴리클로리네이티드비페닐, 시안화합물, 페놀류, 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌, 석유계총탄화수소, 트리클로로에틸렌, 테트라클로로에틸렌, 벤조(a)피렌, 기타 위 물질과 유사한 토양오염물질로서 토양오염의 방지를 위하여 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이

벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌, 석유계총탄화수소, 트리클로로에틸렌, 테트라클로로에틸렌, 벤조(a)피렌이 추가되어 현재에 이르고 있다.

토양환경보전법은 2007년 이후 6번의 개정을 거쳤다. 이러한 과정 속에 법에서는 표토관리의 중요성을 바탕으로 이에 대한 조사와 대책을 수립하고, 토양오염의 위해성평가를 위한 대상을 확대하였으며, 오염토양의 관리정보시스템을 구축하는 개정을 거치면서도 "인체나 생태계에 미치는 영향 등"[6]을 종합적으로 검토하지 않았고 "오염물질 항목 수도 부족"[7]하여 새로운 방안을 제시할 필요가 있다.

1.2 토양오염측정망의 필요성

전국적인 토양오염 추세를 파악하여 토양오염 예방 등 토양보전정책 수립의 기초자료로 활용하기 위하여 토양오염의 실태와 현황을 파악하여 "토양오염의 책임소재에 따른 분쟁을 해결하고 토양환경평가를 자율적으로 실시"[8]하는 것이 중요하다. 환경부는 토양측정망 결과를 매년 공개하고 있다. 이에 따라 크게 운영기관별, 지목별로 구분하여 조사지점을 추출하고 있다.

토양측정망 운영체계는 토양환경보전법 시행이전인 1987년부터 환경관리청에서 운영하였으며, 토양환경보전법이 시행된 1997년부터는 전국망과 지역망으로 이원화하여 환경관리청 및 시・도에서 운영하였다.[9] 2002년부터 2007년까지 1,500개소를 운영하였고 2008년부터 2012

고시하는 물질.

6) 김진석, "토양환경보전정책: 현황과 나아갈 방향", 환경보전 제27권, 환경보전협회, 2005, 8쪽.

7) 조은래, "토양환경의 보전과 책임", 토지법학 제28-1호, 한국토지법학회, 2012, 221쪽.

8) 최봉석, "토양오염에 대한 법적・정책적 대응의 현황과 과제", 환경법연구 제29권 제1호, 한국환경법학회, 2007, 401쪽.

9) 환경부, 토양측정망 운영체계 개선계획, 2002, 1쪽.

년까지 1,521개소를 운영하고 2013년도에는 1,518개소를 운영하고 2014년도는 1,000개를 확정하여 조사하고 있다.[10] 이와 같은 측정망설치계획은 환경부장관이 측정망의 위치・구역 등을 구체적으로 밝힌 측정망설치계획을 결정하여 고시하고, 측정망설치계획을 변경하였을 때에도 누구든지 그 도면을 열람할 수 있도록 하는 토양환경보전법 제6조에 따라 시행하는 것인데, 토양오염측정망 조사지점을 변경하는 것은 고시되고 있으나 어떠한 이유로 조사지점이 변경되는지에 대한 부분은 확인할 수 없다.

총 1,000개소의 조사지점은 한강청 178개소, 낙동강청 143개소, 영산강청 159개소, 금강청 151개소, 원주청 132개소, 대구청 150개소, 새만금청 87개소로 분류되고 있다. 여기에 조사항목으로는 총 22항목[11]으로 구성하여 지목과 조사항목을 구분하여 이를 조사하여 오염원에서 발생할 수 있는 토양오염물질을 추가적으로 조사하고 있다.

〈표 4-1〉 운영기관별 분류

한강청	낙동강청	영산강청	금강청	원주청	대구청	새만금청	계
178	143	159	151	132	150	87	1,000

※ 환경부, 2014년도 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과

10) 환경부홈페이지에서 제공하는 법령/정책-환경정책-환경정책일반의 카테고리에 "2014년 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과"를 반영하고 있으나 아직 정상적인 결과보고서가 완성되지 않은 관계로 검색주소를 첨부하도록 한다, <http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/list.do?menuId=10260&condition.deptCd=&condition.deptNm=&searchKey=title&searchValue=%ED%86%A0%EC%96%91%EC%B8%A1%EC%A0%95&condition.fromInpYmd=&condition.toInpYmd=&order=&x=0&y=0>, 최종검색일: 2015.12.25.

11) 중금속8항목, 일반 13항목, 산도는 pH로 구성되어 있음. 환경부, 2014년도 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과.

〈표 4-2〉 토양측정망 조사항목

지 목	조사항목	
전, 답, 과수원, 임야, 목장용지, 공원, 유원지, 체육용지, 하천부지, 학교용지, 종교용지	중 금 속(8)	Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr(VI), Zn, Ni
	일반항목(2)	CN, 유기인화합물 * 유기인화합물: 전, 답, 과수원, 체육용지에 한함
	토양산도(1)	pH
대(垈), 도로, 공장용지, 철도용지, 잡종지	중 금 속(8)	Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr(VI), Zn, Ni
	일반항목(12)	PCBs, CN, 페놀류, 유류(벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌, TPH), 불소, TCE, PCE, 벤조(a)피렌 * TPH : 대(垈)는 제외 * PCBs, 페놀류, 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌 : 공장용지, 잡종지에 한함 * TCE, PCE : 공장용지에 한함 * 벤조(a)피렌 : 철도용지에 한함
	토양산도(1)	pH

※ 환경부, 2014년도 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과

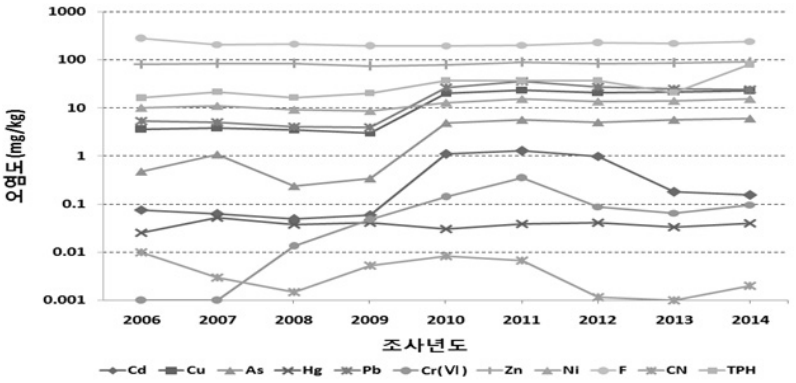
이와 같이 토양오염측정망을 운영함으로써 조사항목별 전국 평균오염도를 측정할 수 있고 전국의 평균오염도 현황을 매년 확인할 수 있게 되어 주요 지역의 토양오염도를 쉽게 확인 할 수 있게 되었다.

기존의 토양오염측정방식은 시・도지사가 측정망을 설치하여 동일지점의 토양오염도를 측정하였으나, 국회는 2001년 3월 일부개정안에서 토양오염 우려지역을 선정하여 오염실태를 조사하게 함으로써 적극적인 토양오염측정 지역을 알 수 있게 되었다.

토양오염측정망 운영결과에 따르면 대부분의 조사지점에서 토양오염우려기준 이내로 나타났으나, 1개 지점에서 토양오염우려기준을 초과하였다. 이러한 현황은 매년 1내지 2개 지점이 측정되고 있다.[12] 이렇게 측정된 항목의 평균 농도는 비슷한 수준으로 머물러 있다.

12) 환경부, 2014년도 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과.

〈표 4-3〉 연도별 주요항목 평균농도 변화 추이[13)]



※ 환경부, 2014년도 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과

2. 토양환경의 오염관리 및 정화 관리

시・도지사 또는 시장・군수・구청장은 토양환경보전법 제5조 제2항에 따라 관할구역 중 토양오염이 우려되는 해당 지자체 별로 토양오염 우려지역 실태조사 및 오염토양 정화를 통해 토양환경을 보전하여야 한다.

오염토양은 "동・식물의 자연적 생태계를 보호하는 것을 직접적인 목적"[14)]으로 한다. 이렇게 오염토양의 지역을 찾는다는 것은 외부사람들이 하기에는 어려울 수 있다. 이러한 지역을 찾아내는 효율적인 방법은 그 지역에서 사는 원주민들에 의해 자발적으로 오염토양을 국가 기관에 신고하는 것이다.

다만 오염된 토양이 국가 기관에 보고되어 오염된 토양으로써 고시되

13) 카드뮴 등 중금속 5종(카드뮴, 구리, 비소, 납, 6가크롬)은 2010년 이후 평균농도가 크게 증가하였는데 이는 중금속 5종의 분석 값이 증가한 것으로, 2010년 공정시험법의 변경에 따른 것이며, 이후에는 비슷한 수준을 유지하고 있다.

14) 한상운, "최근 북한 환경법의 동향과 시사점", 환경법연구 제36권 제3호, 한국환경법학회, 2014, 257쪽.

면 주인은 "토지가격의 하락이라는 경제적 손실"[15]을 당할 수 있는 우려가 있기 때문에 "비자발적이고 소극적인 목적을 가진 때에는 토양오염조사기관이 독립적으로 토양오염조사를 하는 한편"[16] 이러한 오염 토양으로의 지정이 되는 경우 이를 정상토지로 회복하기 위한 적극적인 노력이 필요한 한편, 오염토양의 지정으로 인한 선의의 피해자에 대한 적절한 보상이 이루어진다면 오염된 토양을 관리·감독하는데 있어 수월할 것이다.

2.1 토양환경의 오염 관리

토양오염실태는 환경부, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 한다. 환경부는 시·도지사에게 시·도별 토양오염실태조사 계획의 검토, 확정, 통보를 한다. 또한 토양오염우려 기준 초과지역에 대한 후속조치 상황을 확인하고 국립환경과학원을 통해 시·도별 조사결과 검증 및 통계분석을 한다. 시·도지사는 환경부에 시·도별 토양오염실태조사 세부추진계획의 수립과 토양오염실태조사 결과 및 후속조치 사항을 보고한다. 그리고 보건환경연구원을 통해 토양오염실태조사 시료를 측정 및 분석한다. 시장·군수·구청장은 토양오염우려 기초조사(자료수집과 현지방문 등)와 토양오염실태조사를 수행하고 토양오염우려기준 초과지역에 대한 정밀조사명령 등 행정처분을 시행한다.

이렇게 관리되는 조사지역은 총 2,460개소이다. 제일 많은 조사지역을 가지고 있는 곳은 서울(304개소)이며, 제일 적은 조사지역을 가지고 있는 곳은 세종(15개소)이다.

---

15) 조은래, "토양환경보전법상 정화책임의 민사법적 검토", 환경법과 정책 제8권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012, 44쪽.

16) 박용하/박성열/양재의, "토양오염실태조사 및 특정토양오염관리대상시설 부지 등에서 토양오염조사의 효율성 제고를 위한 환경정책의 고찰", 환경정책연구 제5권 제2호, 한국환경정책연구원, 2006, 9쪽.

〈표 4-4〉 토양오염 조사지역 시·도별 분류

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2,460	304	113	116	90	90	85	67	15	299	220	134	140	151	161	257	167	51

※ 환경부, 2014년도 토양오염실태조사 결과

토양오염 조사항목은 총 22항목으로 중금속 8항목, 일반 13항목, 산도 1항목으로 구성되어 있다. 이는 토양측정망 조사항목과는 다르게 구성되어 있다.

〈표 4-5〉 토양오염 조사항목

구 분	조사 항목
중금속(8)	- Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr(Ⅵ), Zn, Ni
일반항목(13)	- PCB, CN, 유기인화합물, 페놀류, 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌, TPH, 불소, TCE, PCE, 벤조(a)피렌
토양 산도(1)	- pH

※ 환경부, 2014년도 토양오염실태조사 결과

이에 따른 항목을 적용한 결과 2014년 전국 2,460개 지점 중 65개의 지점[17]에서 토양오염우려기준을 초과하였다.

〈표 4-6〉 지자체 별 기준초과 지점 현황

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
조사 지점	2,460	304	113	116	90	90	85	67	15	299	220	134	140	151	161	257	167	51
시료수	3447	406	178	116	93	90	127	79	15	922	243	134	149	151	182	257	193	112
초과 지점	65	7	4	0	4	6	0	1	0	27	4	2	6	0	3	0	0	1

※ 환경부, 2014년도 토양오염실태조사 결과

17) 토양오염우려기준을 초과한 지역은 경기, 광주, 인천 순으로 높았으며, 대구, 대전, 세종, 전북, 경북, 경남지역은 초과지점을 발견되지 않았다. 특히 대전의 경우 2002년 이후 기준초과 지점이 발견되지 않았다.

오염우려기준을 초과한 65개 지점 중 21개의 지점에서는 토양오염대책 기준도 초과하였다.

2.2. 토양환경의 정화 관리

200년도 초반 우리나라는 급속한 산업화에 따른 부작용으로 인하여 토양오염이 심각해짐에 따라 토양정화에 대한 전문성과 신뢰성을 높임으로써 토양오염으로 인한 국민의 건강, 재산, 환경 등의 피해를 최소화하고 생물학적 또는 물리적・화학적 처리 등의 방법으로 토양 중의 오염물질을 감소・제거하거나 토양 중의 오염물질에 의한 위해를 완화하기 위하여 토양환경보전법에서는 토양정화에 관한 사항을 2004년 12월 제15조 안에 신설하였다.

이렇게 신설된 토양환경의 정화에 관한 사항은 우선 오염토양에 대한 기준을 토양환경보전법 제4조의2[18] 규정에 의한 토양오염우려기준으

18) 토양환경보전법 제4조의2 (토양오염의 우려기준) 사람의 건강・재산이나 동물・식물의 생육에 지장을 줄 우려가 있는 토양오염기준은 환경부령으로 한다. 이러한 토양오염우려기준은 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬, 아연, 니켈, 불소, 유기인화합물, 폴리클로리네이티드비페닐, 시안, 페놀, 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌, 석유계총탄화수소(TPH), 트리클로로에틸렌(TCE), 테트라클로로에틸렌(PCE), 벤조(a)피렌의 물질로 1지역(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에 따른 지목이 전・답・과수원・목장용지・광천지・대(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령 제58조 제8호 가목 중 주거의 용도로 사용되는 부지만 해당한다)・학교용지・구거(溝渠)・양어장・공원・사적지・묘지인 지역과 어린이놀이시설 안전관리법 제2조 제2호에 따른 어린이 놀이시설(실외에 설치된 경우에만 적용한다) 부지), 2지역(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에 따른 지목이 임야・염전・대(1지역에 해당하는 부지 외의 모든 대를 말한다)・창고용지・하천・유지・수도용지・체육용지・유원지・종교용지 및 잡종지(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령 제58조 제28호 가목 또는 다목에 해당하는 부지만 해당한다)인 지역, 3지역(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에 따른 지목이 공장용지・주차장・주유소용지・도로・철도용지・제방・잡종지(2지역에 해당하는 부지 외의 모든 잡종지를 말한다)인 지역과 국방・군사시설 사업에 관한 법률 제2조 제1호 가목부터 마목까지에서 규정한 국방・군사시설 부지)으로 나뉘어 오염우려기준을 정한다.

로 하고, 그 정화방법으로는 미생물이나 식물을 이용한 오염물질의 분해・흡수 등 생물학적 처리방법, 오염물질의 차단・분리추출・세척처리 등 물리・화학적 처리방법, 오염물질의 소각・분해 등 열적처리의 방법으로 하였다.

이에 따른 오염토양은 토양정화업자에게 위탁하여 정화하여야 하는데, 다만 유기용제류에 의한 오염토양 등 "대통령령으로 정하는 종류와 규모"[19]에 해당하는 오염토양은 정화책임자가 직접 정화 수 있다.

이러한 오염토양을 정화할 때에는 오염이 발생한 부지에서 정화하여야 한다. 다만 부지의 협소 등 불가피한 사유로 그 부지에서 오염토양의 정화가 곤란한 경유에는 토양정화업자가 보유한 시설로 오염토양을 반출하여 정화할 수 있다. 다만 반출하여 정화할 수 있는 오염토양에 해당한지, 오염토양의 반출・정화 계획이 적정한지의 여부는 특별자치도지사・시장・군수・구청장에게 제출된 오염토양반출정화계획서를 검토한 후 그 적정여부를 결정한다.

이렇게 반출한 토양은 오염토양 정보시스템에 입력을 하여야 한다. 다만 오염토양에 다른 토양을 섞어서 농도를 낮추거나 정화업자가 등록한 시설의 용량을 초과하여 오염토양을 보관행위는 하여서는 안된다.

3. 토양환경 관련전문기관의 종류 및 지정 강화

2001년 개정법률에서 신설된 토양환경 관련전문기관은 규제사무로서 토양관련전문기관의 종류 및 지정요건으로 토양관련전문기관으로 지정되려는 자는 법적 검사시설, 장비, 기술능력을 갖추어 환경부장관 또는 시도지사에게 지정을 신청하도록 되어 있다.

토양환경 관련전문기관은 토양환경보전법 제23조의2에서 규정하여 토양환경보전법 시행령 제17조의2와 토양환경보전법 시행규칙 제28조,

19) 토양환경보전법 제10조 제2항 참조.

제29조, 제31조에 규정되어 있다. 이러한 토양환경 전문기관의 준수사항 및 검사수수료와 그밖에 필요한 사항은 토양관련전문기관 지도·감독에 관한 규정(환경부훈령 제1109호)으로 규정되어 있다. 그밖에 토양환견보전법 제23조의2부터 제23조의5, 토양환경보전법 시행령 제17조의2부터 제17조의3 및 토양환경보전법 시행규칙 제28조부터 제30조까지의 토양관련전문기관 지정 또는 변경지정 등에 관한 업무 처리를 함에 있어 그 절차와 검토내용 및 방법 등의 필요한 사항을 토양환경전문기관 지정업무 처리지침(환경부예규 제531호)으로 규정하고 있다.

이에 따라 토양환경 관련전문기관은 토양환경평가기관,[20] 위해성평가기관,[21] 토양오염조사기관,[22] 누출검사기관[23]으로 나누어 토양환경에 관한 전문기관을 두도록 하였다. 이렇게 관리되고 있는 토양환경 관련전문기관 중에 토양환경평가기관은 총 44개, 토양정화업은 총 84개, 위해성평가기관은 총 8개, 토양오염조사기관은 총 82개, 누출검사기관

〈표 4-7〉 토양환경 관련전문기관 (2015년 11월 현재)

지역 / 기관	서울	경기	강원	경남	경북	광주	대구	대전	부산	울산	인천	전남	전북	충남	충북	제주	계
토양환경평가	18	12	0	1	0	3	1	0	1	2	1	1	4	0	0	0	44
토양정화업	34	22	2	0	5	1	1	3	7	2	1	1	1	3	1	0	84
위해성평가	4	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	8
토양오염조사	14	8	4	3	3	8	4	8	5	3	3	1	12	2	4	0	82
누출검사	5	5	2	1	1	1	1	0	0	0	0	2	1	0	1	0	20

※ 환경부-법정/정책-환경정책-상하수도: 토양관련전문기관 재구성.

20) 토양환경보전법 제23조의2 제1항 제1호 토양환경평가를 하는 기관.

21) 토양환경보전법 제23조의2 제1항 제2호 위해성평가를 하는 기관.

22) 토양환경보전법 제23조의2 제1항 제3호 토양정밀조사, 토양오염도검사, 토양정화의 검증, 오염토양 개선사업의 지도·감독의 업무를 수행하는 기관.

23) 토양환경보전법 제23조의2 제1항 제4호 저장시설 또는 배관이 땅속에 묻혀있거나 탕에 붙어 있어 누출 여부를 눈으로 확인할 수 없는 시설에 따른 누출검사를 하는 기관.

은 총 20개 업체로 구성되어 있다.

위의 표를 본 바와 같이 토양정화업과 토양오염조사기관은 80여개의 기관으로 구성되어 있으나 토양환경평가기관, 위해성평가기관, 누출검사기관은 소소한 업체로만 등록되어 있다. 그나마 전국 모든 곳에 지정된 업체들이 있는 것도 아니라 등록된 업체가 없는 지역은 근처 다른 지역의 등록업체에 의뢰할 수밖에 없는 상황이다. 또한 제주도의 경우 토양환경 관련전문기관이 단 한곳도 없다는 것도 문제이다. 유네스코에 등재되어 있는 제주도의 지역에 토양환경 관련전문기관이 없다는 것은 큰 문제라 할 것이다.

4. 토양환경보전법제의 전부개정 필요

현행 토양환경보전법은 10번의 일부개정을 통하여 신설된 조항들로만 구성되어 있다. 이에 따라 끼워 넣기 형식의 조항으로 구성되어 있어 명확한 전달이 어렵기 때문에 조항의 구조를 변경할 필요가 있다. 환경과 관련된 법제 중에 토양환경보전법과 같은 항목으로 규정되어있는 법제는 없다. 예를 들어 환경정책기본법, 환경영향평가법, 환경보건법, 대기환경보전법, 도시 및 주거환경정비법, 수도권 대기환경개선에 관한 특별법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 한국환경공단법, 해양환경관리법, 환경교육진흥법, 환경기술 및 환경산업 지원법, 환경분쟁 조정법, 교통・에너지・환경세법 등의 법제들만 보더라도 '현행 토양환경보전법과 같은 구성'[24]으로 규정되어 있는 법률은 하나도 없다.

헌법 제122조에서는 토양에 대하여 "국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는"것이라고 명시함으로써 인간의 삶에 있어 가장 중요한 부분임을 규정하고 있다. 이러한 토양을 "사전예방적인 측면에서 최대한"[25]

24) 전부개정이 없이 일부개정으로만 이루어진 것을 말한다.

25) 장인호, "헌법상 환경권 보장을 위한 화학비료 남용으로부터 사전예방적인 토양환경

보전하는 것은 국가만의 문제는 아니다. 국가와 국민은 “사회 전체에 속하는 공유자원”[26]인 토양환경을 보전하기 위하여 노력하여야 한다고 헌법 제35조에서 규정하고 있다. 이러한 규정뿐만 아니라 헌법 제34조의 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 헌법 제120조 제2항에서 국가는 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하여야 한다고 명시하고 있다.

이와 같이 토양은 국가와 국민을 위한 반드시 필요한 것임을 명시하고 있음에도 개별 법률에서 이해하기 힘든 구성을 하고 있다는 것은 국가와 국민을 위한 입법이 필요한 시점이라고 본다.

Ⅴ. 결 론

토양은 국가와 국민을 위한 삶에 대한 최소한의 보장이다. 이렇게 중요한 토양에 대하여 관리・감독하는 법제의 구성은 아직도 미흡하고, 적극적인 입법이 필요함에도 불구하고 삶에 있어 직접적인 문제만을 해결하기 위한 관심에만 집중된다는 것은 문제가 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 토양환경 보전을 위한 국가의 노력은 오염된 토양을 관리하여 깨끗한 토양으로 정화하고 그것을 사람이 살 수 있는 곳으로 만드는데 있다. 이러한 중요한 일을 하는데 있어 뒷받침이 되는 법제의 구성이 미흡하다면 국가나 국민은 큰 혼란이 야기될 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 우선적으로 입법자의 적극적인 노력으로 토양환경보전법제의 전부개정을 함으로써 알기 쉬운 법제로의 변화가 우선시 되어야 할 것이다.

보전 방안”, 법학논총 제22권 제1호, 조선대학교 법학연구원, 2015.4, 132쪽.

26) 양재열, “환경오염 예방 및 방지를 위한 환경특별사법경찰제도의 합리적 운영방안 고찰”, 자치경찰연구 제8권 제3호, 한국자치경찰학회, 2015, 83쪽.

참고문헌

1. 학술지

김진석, “토양환경보전정책: 현황과 나아갈 방향”, 환경보전 제27권, 환경보전협회, 2005, 6-9쪽.

박용하/박성열/양재의, “토양오염실태조사 및 특정토양오염관리대상시설 부지 등에서 토양오염조사의 효율성 제고를 위한 환경정책의 고찰”, 환경정책연구 제5권 제2호, 한국환경정책연구원, 2006, 27-47쪽.

양재열, “환경오염 예방 및 방지를 위한 환경특별사법경찰제도의 합리적 운영방안 고찰”, 자치경찰연구 제8권 제3호, 한국자치경찰학회, 2015, 55-88쪽.

장인호, “헌법상 환경권 보장을 위한 화학비료 남용으로부터 사전예방적인 토양환경보전 방안”, 법학논총 제22권 제1호, 조선대학교 법학연구원, 2015.4, 125-156쪽.

조은래, “토양환경보전법상 정화책임의 민사법적 검토”, 환경법과 정책, 제8권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012, 29-54쪽.

조은래, “토양환경의 보전과 책임”, 토지법학 제28-1호, 한국토지법학회, 2012, 209-234쪽.

최봉석, “토양오염에 대한 법적・정책적 대응의 현황과 과제”, 환경법연구 제29권 제1호, 한국환경법학회, 2007, 391-420쪽.

한상운, “최근 북한 환경법의 동향과 시사점”, 환경법연구 제36권 제3호, 한국환경법학회, 2014, 237-271쪽.

2. 웹자료

환경부, 토양측정망 운영체계 개선계획, 2002,
<http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/list.do?menuId=10260&condition.deptCd=&condition.deptNm=&searchKey=title&searchValue=%ED%86%A0%EC%96%91%EC%B8%A1%EC%A0%95&condition.fromInpYmd=&condition.toInpYmd=&order=&x=0&y=0>, 최종검색일: 2015.12.25.
환경부, 2014 토양측정망 및 토양오염실태조사 결과, 2014,
<http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/list.do?menuId=10260&condition.deptCd=&condition.deptNm=&searchKey=title&searchValue=%ED%86%A0%EC%96%91%EC%B8%A1%EC%A0%95&condition.fromInpYmd=&condition.toInpYmd=&order=&x=0&y=0>, 최종검색일: 2015.12.25.

[Abstract]

A Legislative Study on Soil Environment Conservation Act

Kim, Ki-Tae*

Soil environment conservation act which was water quality conservation act was newly enacted on January in 1995 because of the problems with the soil pollution and remediation. Although this act which is the most important in laws related to the environment was enacted too late, it does not correct the wrong things which are existing in our society.

By the Soil environment conservation act, the matters about soil pollution and remediation have been revised and soil information system is also set up to manage and supervise these matters systematically and reasonably. And this system is making a public announcement of the essentials.

It is good to notify the people the information, but there is a problem about choosing the specialized agency for soil environment conservation. Therefore, I will draw up the measures to be an effective act for all the people.

[Key Words] Soil environment conservation act, Soil environment, Soil pollution, Soil pollution and remediation, Soil environment testing agency, Risk assessment agency, Soil pollution investigation agency, Leakage test agency

* Senior Researcher in Korea Legislation Association, Ph.D in Law