

통합오염관리의 발전과 환경규제의 적정성

— 유럽의 통합오염관리법제와의 비교를 중심으로 —* **

최 승 필***

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 통합오염관리제도의 개념과 특징
- III. 통합오염관리제도의 형성과 발전
- IV. 우리의 환경오염시설 통합관리제도에 대한 몇 가지 쟁점의 제기
- V. 맺음말

[국문초록]

일정규모 이상의 사업장인 경우 오염원을 매체별로 관리하는 것보다는 이를 통합하여 관리하는 것이 보다 효율적이라는 개념에서 통합오염관리가 시작되었다. 통합오염관리가 되면 그간 매체별 관리에 비해 인허가 절차가 간소화되고 인허가 과정에서의 협의 및 참여절차가 확대된다. 통합오염관리의 가장 핵심적인 것이 최적가용기법(BAT)이다. 최적가용기법을 통해 규제대상의 규모와 특성에 맞는 유연성 있는 규제가 가능하게 되었다.

통합오염관리개념은 1991년 OECD의 권고에서도 찾아볼 수 있다. 유럽연합은 1996년 높은 수준의 환경보호를 목적으로 하는 ‘통합오염예방 및 관리(IPPC)에 관한 지침’을 제정하였다. 주요내용은 환경매체의 통합적 검토, 환경상 중대한 위해를 가하지 않을 의무와 사전배려, 최적가용기법의 적용, 허가 등의 정보에 자유롭게 접근 그리고 이를 통한 주민참여이다. 영국은 통합오염관리개념을 최초로 검토한 나라이며, 1990년에 환경보호법(EPA)을 통해 이를 법제화하였다. 독일은 연방임

* 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수.

** 본 논문은 2016년 9월30일~10월1일 부여에서 열린 한국환경법학회 학술대회 『환경법제의 쟁점과 미래발전방향』에서 발표한 논문을 수정한 것이다. 발제문의 작성에 소중한 조언을 해주신 분들과 토론에서 좋은 의견을 제시해주신 분들께 감사의 마음을 전한다.

*** 본 연구에는 2016학년도 한국외국어대학교 학술연구지원사업의 지원이 있었음.

및시은법(BlmSchG)를 통해서 이 제도를 도입하여 운영하고 있다.

우리의 통합오염관리에 대해서는 통합오염시설 허가의 법적 성질이 문제된다. 순수한 허가인지 아니면 특허로 볼 것인지이다. 시설에 대한 허가의 내용이 기술적이 아니라 재량판단을 포함하고 있기 때문에 이를 특허로 볼 수도 있을 것이다. 정보공개제도는 유럽 통합오염관리제도의 핵심적 요소 중의 하나인데 반해, 우리의 경우는 제한적이다. 정보공개가 이루어져야 주민의 참여가 활발히 이루어질 수 있다는 점에서 정보공개의 범위확대가 이루어져야 한다. 다만 기업의 경영상의 정보와의 조화도 필요하다. 허가권이 중앙정부에 집중됨으로써 오염시설이 위치한 지방자치단체의 참여가 제한적이다. 지자체의 의견청취 및 권한의 위임 그리고 협력을 통한 획적 협조가 필요하며, 더 나아가서는 일정한 권한의 분점이 필요하다. 통합오염관리제도의 핵심인 최적가용기법의 적용에 있어서는 재량판단이 작용할 수 있어 판단에 따라 환경보다는 산업적 고려가 우선적으로 작용할 수 있다. 따라서 객관성의 확보가 중요하다. 제도의 운영을 통해 나타나는 문제점들에 대해 지속적인 관심과 개선노력이 필요하다.

I. 들어가는 말

통합적인 환경오염관리의 개념은 유럽의 IPPC에서 시작되었다. 이러한 발상은 매체별로 오염을 관리하는 것과 매체통합적인 오염관리에서 어떤 방식이 보다 잘 사전예방의 원칙을 잘 구현할 수 있을 것인가에서 시작되었다. 우리 역시 일정규모 이상의 사업장인 경우 중첩되는 오염원을 매체별로 관리하기보다는 하나로 통합하여 관리하는 것이 보다 효율적이고 오염관리를 잘 할 수 있다는 결론에 이르러 통합관리제도의 도입에 대한 논의를 시작하였고, 2015년 12월에 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」(이하 ‘통합법’이라 한다) 이 제정· 공포되어 2017년부터 시행될 예정이다. 이러한 통합오염관리가 필요한 이유에 대해서는 규제수준의 최적화를 통한 질 높은 규제의 달성, 매체별 규제법령간 상호 충돌의 가능성 배제 등 다양한 측면의 편익이 들어지고 있다. 그러나 반면, 과거 교통·재해·환경영향평가법의 경우처럼 통합관리가 가지고 있는 허점으로 인해 환경오염을 오히려 제대로 관리하지 못하는 일이 생기는 것이 아닌가 하는 우려 또한 함께 제기되고 있다. 교통·재해·환경영향법은 교통과 재해 및 환경을 통합적으로 고려한다는 취지하에 제정되었으나, 현실에서는 이들

세 가지 요소가 분범화 되었던 때보다 제대로 영향평가가 이루어지지 못했다는 비판을 받았으며 결국 다시 분범한 바 있다.

아직은 통합적 오염관리제도의 운영에 어떤 문제가 생길지 알 수 없다. 다만 여러 가지 문제가 될 수 있는 상황 - 가능성의 측면에서 점검을 해보는 정도이다. 본 연구 역시 이러한 의도에서 시작을 하였으며, 최초 제도가 설계되었던 유럽과의 차이를 통해 우리의 경우를 검토하는데 주안을 두었다.

II. 통합오염관리제도의 개념과 특징

1. 개념적 정의와 목적

통합오염관리제도는 대기, 수질, 토양 등 매체별로 분산된 개별 허가를 하나로 통합하고, 오염물질의 배출을 효과적으로 저감할 수 있는 최적비용기법을 적용하여 사업자의 오염배출을 관리하는 시스템으로 정의할 수 있다. 통합오염관리제도가 시행되면 국가는 매체별 관리에서 매체통합적으로 각 매체 간 영향 등을 고려하여 관리해야 한다. 그간 매체별 오염관리제도에 대해서는 제도의 비탄력성, 매체별 소관법규 간 충돌의 가능성, 조직 및 업무의 세분화로 통합적 거버넌스 발휘의 어려움 등이 제기되어 왔다.¹⁾ 급변에 도입된 통합오염관리제도의 목적은 최적관리기법을 활용한 매체별 관리방식을 통합함으로써 매체간에 오염이 전이·이동하는 ‘매체간 오염떠돌이 현상’을 차단하고 수용체 중심의 관리를 통해 주변의 사람 및 동식물 등의 환경상 안전을 확보하고 환경관리를 효율적·효과적으로 운영하기 위함이다.

2. 통합오염관리제도의 주요 내용

1) 동 법률의 실시에 대한 설명자료는 “매체별 영향에 대한 종합적 고려나 발전되는 환경기술을 산업현장에 적시에 적용하기가 어렵고 여러 허가관청에 의한 중복된 규제 등으로 고비용·저효율 구조”를 개선하는 것으로 설명하고 있다. 환경부, 보도참고자료, 환경오염시설 통합관리에 관한 법률안 입법예고, 2014.1.22.; 김민호/양은영, 통합적 환경관리를 위한 법제개선에 관한 연구, 토지공법연구 제50집(2010.8), p. 336

(1) 대상사업장

통합허가를 요하는 대상사업장은 환경에 미치는 영향이 큰 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종에 속하는 사업장 중 환경부령으로 정하는 대기오염물질이 연간 20톤 이상 발생하는 사업장 또는 수질 및 수생태계보전에 관한 법률 제2조 4호에서 규정하고 있는 폐수의 개념²⁾에 해당하는 것을 일일 700세제곱미터 이상 배출하는 사업장을 그 대상으로 한다.

(2) 각 단계별 특징

절차적인 면에서 통합오염관리제도의 절차와 각 단계별 특징을 정리해보면 다음과 같다.

통합오염관리제도의 절차와 단계별 특징

단계	매체별 오염관리	통합오염관리
사전준비	준비절차 없음	사전협의 및 기술정보의 사전제공
허가신청	매체별 허가의 신청 - 10개 매체 - 허가권자는 환경청 및 지자체	단일 시설허가의 신청 - 1개 시설 - 허가권자는 환경부장관
검토결정	형식적 요건 충족여부 확인 후 결정	전문적 요건 검토 - 환경전문심사원의 기술지원 - 사업자와 기관간 소통
설치운영	배출기준	최적가용기법(BAT)
사후관리	허가 후 피드백 절차 없음	주기적 허가보완 - 주기는 5년~8년 / 허가요건보완 - 통합지도 및 기술지원

* 출처 : 환경부, 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」상의 내용을 기반으로 재작성

(3) 인허가 절차의 간소화

사업자의 입장에서 보았을 때 환경오염시설 통합관리에 가장 관심이 가는 부분이 통합을 통한 인허가 절차의 간소화이다. 우리의 경우 동일한 시설을 수질, 대기 등

2) “물에 액체성 또는 고체성의 수질오염물질이 섞여 있어 그대로는 사용할 수 없는 물”로 정의하고 있다.

매체별로 규제함에 따라 중복규제가 발생하고 있으며, 그 내용면에서도 기술발전에 따른 유연성을 갖추지 못하였다. 따라서 기존 사업장별로 부과되었던 허가들을³⁾ 사업장당 1개의 허가로 대체하고 법령준수에 따른 부담을 줄이고자 하였으며,⁴⁾ 이후 변경 허가 및 각종 신고와 사후관리도 사업장 단위로 이루어지도록 하였다.

(4) 최적가용기법

최적가용기법(BAT : Best Available Techniques economically achievable)은 통합오염관리제도의 가장 핵심적인 특징이라고 할 수 있다. 기존의 매체별 관리시스템 하에서는 규제수준이 경직적이거나 현재 존재하는 기술수준에 비해서 규제수준이 과도하게 설정될 수 있는 가능성이 존재하였다. 따라서 규제수준에 대한 유연성을 강화하는 방안이 필요했던 바, 그 핵심적인 사항이 최적가용기법이라고 할 수 있다. 금번 통합법 제24조는 최적가용기법에 대해서 정의를 내리고 있는 바, “사업장예의 적용가능성, 오염저감효과, 비용, 에너지효율성, 재활용여부 등을 종합적으로 고려하여 배출시설 등 방지시설의 설계, 설치, 운영 및 관리에 관한 환경기법으로서 오염물질 등의 배출을 가장 효과적으로 줄일 수 있고, 기술적·경제적으로 적용가능한 관리기법으로 구성된 기법”을 의미한다고 정하고 있다.

(5) 협의 및 참여절차의 확대

사업자와 인허가권자인 환경부장관과의 사전협의도 하나의 특징으로 할 수 있다. 통합법 제5조(사전협의)는 통합허가에 따른 허가 또는 변경허가를 신청하려는 자는 방지시설 및 방지시설의 설치계획에 대한 사항 그리고 허가배출기준의 설정에 대한 사항 등에 대하여 환경부장관과 사전협의를 하고 환경부장관은 이를 검토하여 신청인에게 통보하도록 하고 있다. 결과를 통보받은 신청인은 그 결과를 반영하여 허가

3) 대기환경보전법(대기오염물질 배출시설의 설치 허가·신고, 비산먼지발생시설의 신고, 비산먼지 발생사업의 신고, 휘발성유기화합물질 배출시설 설치신고) 소음·진동관리법(소음·진동 배출시설 설치허가 및 신고), 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(폐수배출시설 설치 허가 및 신고, 비점오염원의 신고), 악취방지법(악취배출시설의 신고), 토양환경보전법(특정토양오염관리대상 시설의 신고), 폐기물관리법(폐기물처리시설 설치 승인), 환경부, 기술발전을 고려한 통합환경관리도입 방안, 2014.1.22, p. 5

4) 환경부, 상계자료, pp. 4-5

및 변경허가를 신청하도록 하고 있다.

기존의 매체별 관리제도하에서는 배출시설허가의 과정에서 단순히 허가권자의 의사결정에 따른 의견제출절차만이 존재하였다고 볼 수 있다. 그러나 허가의 신청거부 - 수익적 행정행위의 거부에 있어서는 사전통지가 별도로 필요하지 않는다는 것이 대법원의 일관된 입장⁵⁾이고 이에 따라 행정청 역시도 별도로 행정청과 사업자간 사전협의를 통해 적합한 규제수준을 모색하는 과정을 거칠 필요도 없었다. 현실적으로 규제수준이 정해지고 난 후 해당 규제수준을 준수하고 있는지의 여부만이 우리 인허가 체제의 주요 관심사라는 점에서 사전협의 자체가 그다지 큰 의미를 갖기도 어려웠다. 그러나 통합적 오염관리제도하에서는 사전협의를 통해 규제수준을 포함한 사항을 상호 조율할 수 있는 여지가 있다. 이러한 조율의 여지는 최적가용기법이라는 새로운 방식의 도입과도 밀접한 관련을 갖는바, 어떠한 기법이 적용상 가장 적합한 것인지에 대해 사업자와의 의견교환을 통해 이를 선택하고 조정할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 통합오염관리제도의 형성과 발전

1. 통합오염관리에 대한 OECD 권고

1991년 OECD는 통합적 오염예방 및 관리에 관한 권고⁶⁾를 발표하였다. 물론 이전에도 OECD의 관련 권고 등에서 이러한 통합오염관리 개념이 발견되기는 하였으나 오늘날의 통합적 개념은 본격적으로 이때부터 시작되었다고 볼 수 있다. 회원국들은 인간활동과 물질의 환경에 대한 전반적인 영향을 고려하면서 통합적 오염예방 및 통제가 법과 규칙(Regulation)을 통하여 이루어질 것을 권장하였다.

해당 권고가 포함하고 있는 통합오염관리 및 통제에 대한 가이드(Guidance on integrated pollution prevention and control)상의 내용을 소개하면 다음과 같다.

통합오염관리는 전체로서의 환경을 상정하고 이에 미치는 위해한 위험을 최소화하

5) 대판 2003.11.28, 2003두674

6) Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control, 31 Jan. 1991 - C(90)164/Final

는 것을 목적으로 한다. 이러한 접근은 공기, 물 그리고 토양 등 모든 환경매체(media)와 사람을 포함한 생명체에 대한 제반 활동 또는 물질의 순환을 고려하는 것에서 시작한다. 즉, 환경 전체의 라이프 사이클(“요람에서 무덤까지”)을 고려하고, 노출되어 있는 다매체와 환경을 통한 이들의 움직임이 주는 영향을 예측하여 관리 및 통제한다. 이러한 과정을 통해 폐기물의 양과 유해정도를 최소화시키게 된다. 한편 이들 정책을 수행하는 데에는 환경문제를 추정하고 비교하기 위하여 평가를 실시하고 피드백이 이루어져야 한다.

법제도적으로, 회원국의 국내법규가 통합적인 오염예방 및 통제를 규정해야 하며, 이때는 통합적 운영상 장애요소에 대한 평가를 하고 그러한 장애를 제거하기 위해 필요한 경우 기존 법규를 개정하거나 필요시 새로운 입법을 하여야 한다고 정하고 있다. 이를 위해서는 조직법적 측면에서의 변화가 필요한 바, 의사결정과 내부적 운영 그리고 조직구조상의 변화가 요구되며, 정부조직에서 내부 기구 상호간 또는 정부기구 상호간에 조화로운 협력체제가 구축되어야 한다. OECD의 이러한 입장은 OECD가 지속적으로 권고하고 있는 횡적 거버넌스(horizontal governance)의 구축과도 맥락을 같이 한다.

통합오염관리의 수단은 첫째, 모든 배출과 절차에서의 단일한 하나의 허가, 둘째, 오염관리는 토지이용계획, 자연보전관리체계 그리고 운송 등 다른 서비스 분야의 규제와도 연결, 정책제안과 프로젝트에 대한 환경영향평가의 시행, 다양한 경제적 유인장치의 활용 등이다. 그리고 기술적인 측면에서는 물질 또는 제품의 상업적 주기와 환경적 주기를 두고 각 단계에 대한 분석이 이루어져야 하며, 노출의 다중적 경로(multiple pathways)에 대한 분석이 이루어져야 한다.

2. 유럽연합의 통합오염관리지침

(1) 지침의 제정목적 및 발전

유럽연합에서 하나의 배출시설에서 복수의 환경매체상의 오염물질을 배출하고 있는 상황을 통합적으로 관리함과 동시에 매체별 오염물질의 이동 현상에 적절하게 대응하기 위한 필요성이 제기되었으며 그 일환으로 매체통합적 관점에서 배출을 규제

하는 제도가 논의되었다. 1996년 통합적 오염예방 및 관리(IPPC : integrated pollution prevention and control)에 관한 입법지침⁷⁾은 ‘총체적인 환경보호(environmental protection as a whole)’의 관념을 기반으로 하고 있는데 이는 단순한 물리적 통합이 아닌 환경매체 간 상관성을 고려한 통합을 의미하며, 각각의 허가단계에서의 의사결정 역시 규범적으로도 통합되어 있어야 한다.⁸⁾ 그리고 이러한 통합은 궁극적으로 ‘높은 수준의 총체적 환경보호(high level of protection of the environment as a whole)’를 목표로 한다.⁹⁾ 이러한 통합 개념은 1996년 지침 이전에 있었던 1985년 유럽공동체의 환경영향평가지침¹⁰⁾상의 환경에 대한 ‘총체적 접근(holistic approach)’에서도 찾아볼 수 있다.¹¹⁾

한편, 이에 더해 유럽에서는 기존의 매체별 허가기준이 한번 허가를 받으면 기술의 탄력적 적용과 변화에 따른 피드백이 잘 이루어지지 않고 있다는 비판이 제기되어 오고 있었다. 이에 개선 필요성이 공감을 얻고 있었으며, 특히 복수의 오염물질을 한꺼번에 배출하는 고밀도 배출시설의 경우에는 이러한 탄력적 대응방식이 더욱 중요하다는 점 역시 부각되었고, 이러한 사정은 통합적 오염예방 및 관리에 관한 지침이 발령된 주요한 원인 중의 하나였다.

1996년 지침은 통합오염관리의 초기 규범으로서 5가지의 주요한 요소로 구성되어 있다. 첫째, 일정규모이상의 특정 활동을 하는 시설의 경우에는 관할관청의 허가 후 설치 운영. 둘째, 허가서 대기·수질·토양·폐기물 등 각 환경매체를 통합적으로 검토. 셋째, 시설운영자에게 환경상 중대한 위해를 가하지 않을 의무와 사전배려를 부과. 넷째, 기술수준을 반영한 최적가용기법을 적용하여 허가여부 결정. 다섯째, 허가

7) Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control

8) Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, Art. 9; 한상운 외 3인, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 방안연구 II, 환경정책·평가연구원, 2007, p. 11

9) 지침 제1조 “이 법의 목적은 부록 I에 기술된 각 부분의 활동으로부터 배출되는 오염을 통합관리 하는데 있다. 또한 이 법은 기존 EEC의 법(제337조, 1985)과 기타 다른 규정들의 기득권을 침해하지 않으면서 상기한 각 부분의 활동으로부터 배출되는 대기·수질·폐기물·토양오염을 방지·규제하여 전체적으로 높은 환경보호의 수준을 달성하기 위해 계획된 기존 오염방지 규정들을 하위법으로 둔다”.

10) EIA Directive 85/337/EEC

11) 한상운 외 3인, 상계자료, p. 16

절차에서 인근주민 및 환경전문가가 등 허가에 관한 정보에 자유롭게 접근하고 의견을 제출할 수 있도록 하고 이를 기반으로 허가여부를 결정하는 것이다. 이후 지침은 2008년에 한차례의 개정¹²⁾을 거쳐, 현재에는 2010년 지침 - 산업배출(industrial emission)에 관한 입법지침¹³⁾이 적용되고 있다.

(2) 대상시설

연합의 지침에서 통합오염관리의 대상으로 삼고 있는 시설은 다음과 같다. 일정용량 이상의 연료 연소시설 등 에너지산업시설, 금속의 생산 및 가공시설, 시멘트, 석회, 산화마그네슘, 석면 등 광산업시설, 위해 화학물질 배출시설, 일정용량 이상의 폐기물 소각, 매립 등 처리 및 회수시설, 기타 펄프, 섬유, 가죽, 흑연, 페인트 등 생산 및 처리시설, 일정용량 이상의 유기용제 사용시설, 이산화티탄 생산시설, 일정용량 이상의 도축 축산업시설을 말한다.

(3) 지침의 주요내용

허가의 과정에서의 절차적 통제, 허가요건의 통합화, 배출허용기준, 배출한도, 기타 기술조치에서 ‘최적가용기법(Best Available Techniques)’을 적용하고, 허가의 과정에서 얻어진 환경정보 중 경영상 비밀에 해당하는 등의 비공개정보를 제외한 나머지 정보는 가급적 공개하도록 하고 있다.

허가신청시 신청서에 포함될 내용은 배출시설과 배출시설의 가동현황, 배출시설에서 이용되는 원자재 및 에너지, 배출시설에서 발생하는 오염물질, 배출시설지역의 상태, 배출시설로부터 배출되어 각 매개체로 유입되는 예측가능한 오염배출의 특성과 배출량 및 오염배출의 환경에 대한 영향분석과 파악, 오염배출의 예방과 저감기술, 시설운영자의 의무를 실천하기 위한 계획이다.¹⁴⁾

최적가용기법은 “오염의 방지 또는 완전한 방지가 현실적으로 불가능한 경우 오염

¹²⁾ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated prevention and control

¹³⁾ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions

¹⁴⁾ Directive 1996/61/EC, Art. 6

물질의 배출과 전체 환경에 미치는 영향을 저감하기 위해 계획된 최대배출기준 및 기타 허가조건의 기초가 되는 실용적으로 적합한 특정기술의 실질적 적합성을 보여주는 그 기술의 응용방식에서 가장 효과적이고 앞서가는 단계”로 정의되고 있다.¹⁵⁾

지침은 시설허가시 고려해야 할 사항을 제시하고 있는 바,¹⁶⁾ 오염에 대비한 모든 적절한 방지조치, 최적이용기법의 적용, 심각한 오염초래가능성의 여부, 폐기물의 발생억제 및 재사용의 촉진, 에너지의 효율적 사용, 재해 등의 방지를 위한 필요한 조치, 오염의 위험방지 및 만족스러운 상태로 회복하기 위해 일정기간의 시설 작업 중단조치이다.

최적이용기술을 선정하기 위해 유럽통합환경관리국이 설치되어 기술·전문적 지원을 하고 있으며, 최적이용기법이 적용된 기술서 - 최적이용기법기준서(BREF : Best Available Techniques Reference Document)는 관계공무원, 산업계, 환경단체, 전문가 등으로 구성된 포럼을 통하여 결과를 검증하고 검증의 결과를 공개하도록 하고 있다.¹⁷⁾ 이러한 기준서는 그 자체로서는 법규적 성격이 없으나 실제 법령을 집행하는 과정에서 기술적 사항의 적용 및 판단의 기준이 된다. 따라서 법규성이 있는 규범을 구체화하여 사안에 적용되고 그 결과 구속력 있는 효과로 나아간다는 점에서 그 범위 내에서 법규성을 가진다.

한편, 주민참여와 공개정보에 대해서는 각 회원국은 인근 주민 등 시민이 신규시설의 허가 및 시설의 주요사항 변경허가, 허가재심의 절차에 참여할 수 있는 기회를 부여하고 있으며¹⁸⁾, 사후적으로도 허가관련 정보를 공개하도록 하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 정보공개 강화는 1996년의 지침 이후 환경정보공개 및 공공참여에 관한 오르후스 협약²⁰⁾이 체결됨으로써 이를 반영하여 이루어진 것이다.

15) Directive 2010/75/EU 제3조 제10호. 국문 번역은 한국법제연구원, 환경오염시설 통합관리에 관한 법률위임사항 법리분석 및 합목적적 설계안 도출, 2015.5, p. 20의 번역을 활용함.

16) Directive 2010/75/EU 제11조, 제14조, 별표 I

17) Directive 2010/75/EU 제13조

18) Directive 2010/75/EU 제24조 제1항

19) Directive 2010/75/EU 제24조 제2항. 허가관련 정보는 허가서 부분과 후속 업데이트를 포함한 결정사항, 허가이유, 허가결정 과정에서 고려사항, 최적이용기법기준서의 제목, 최적이용기법을 포함하는 허가조건의 결정방법, 최적이용기법의 배출량보다 완화된 배출허용량을 설정할 경우 그 내용과 사유, 일시조업 중단시 운영자가 취한 조치, 관할 행정청 보유하고 있는 배출모니터링 결과이다.

20) Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and

3. EU 회원국의 통합적 오염관리

EU 회원국 역시 유럽연합의 법규범 형식 중의 하나인 지침(Directive)이 갖는 성격으로 인하여 동일한 수준의 통합적 오염관리를 운영하고 있다. 다만 영국의 경우 영국의 통합환경법제가 유럽연합의 통합오염관리의 단초가 되었다는 점에서 그 시작은 빨랐으나, 오늘날과 같은 개념의 통합오염관리가 이루어진 것은 연합지침의 국내법화 이후이다.

(1) 영국의 환경보호법(Environmental Protection Act of 1990)

가. 환경오염관리체계의 구조

영국 환경보호법은 제1장에서 통합적 오염관리의 개념을 받아들이고 있다. 이러한 영국의 법제는 유럽연합의 통합오염관리지침의 이전의 것이다. 영국에서 이러한 통합오염관리의 개념을 1976년에 처음으로 주장한 기구가 환경오염에 대한 왕립자문위원회(Royal Commission of Environmental Pollution)이다.²¹⁾ 위원회는 각 매체별 상호연관성에 주목하고 환경오염에 대한 처분은 최종적인 환경영향을 검토하여 결정해야 한다는 것이었다. 그러나 이러한 위원회의 자문내용은 1990년에 환경보호법(Environmental Protection Act 1990)에 통합오염관리가 들어오면서 현실화되었다. 그러나 환경보호법에 모든 오염관련 사항을 포괄 할 수는 없었고 특히 지방정부의 권한인 수질 및 수자원관리에 대한 사항은 별도의 법률을 두고 있다. 환경보호법이 규정을 두고 있는 매체는 대기, 토양, 소음이다. 그러나 실제로 통합오염관리를 규정하고 있는 것은 하위위임규칙(Regulation)이다. 해당 규칙으로는 환경허가규칙 2010, 공기질기준규칙 2007, 오염토지규칙 2006, 환경침해규칙 2007, 폐기물관리자격규칙 1994, 위해물질규칙 2005, 폐기물목록규칙 2005이 있다.

나. 통합오염관리대상시설 및 허가구조

영국 역시 통합오염관리의 대상이 되는 시설은 중앙정부가 권한을 행사하는 대형배

Access to Justice in Environmental Matters(1998)

21) 김영진, 통합적 환경관리제도에 관한 소고, 한양법학, 제22권 제1집(2011.2), p. 179

출시설 허가인 A1허가와 중형배출시설인 A2허가이다. A1허가는 중앙정부가 허가권을 행사하며, A2는 지방정부가 허가권을 행사한다. 소형배출시설의 경우는 B허가로 지방정부에서 허가권을 행사한다. 이러한 허가의 종류구분은 정식허가인가 약식허가인가의 차이로 허가발급 절차상 주된 차이점은 주민의 의견청취 절차를 반드시 거쳐야 하는지의 여부이다.²²⁾

영국의 통합오염관리체계 하에서의 허가는 크게 10가지의 단계로 나눌 수 있다. a. 사전협의, b. 신청서 제출, c. Duly Making(허가관련부서의 행정적·기술적 검토단계), d. 정보공개 및 의견수렴, e. 심사, f. 필요한 경우에 추가정보요청, g. 사전결정, h. 허가안 마련, i. 허가안에 대한 협의, j. 최종허가결정이다. Duly Making의 과정에서 서류검토가 이루어지며, 서류검토 후 정보공개가 공개되고, 20일간 주민의 의견을 청취한다. 심사단계에서는 청취된 의견을 기반으로 허가요건, 기술평가기준, 지역적 특성, 지역환경영향, 오염방지 및 저감방법 등을 고려하여 허가여부를 결정한다.²³⁾

(2) 독일 연방 임밋시온방지법(BImSchG)상의 통합오염관리

통합오염관리에 대해 독일의 사례를 검토해 보는 이유는 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째가 유럽연합의 IPPC 지침(Directive)이 가지는 속성 때문이며, 둘째, 통합오염관리에서 통합의 정도가 타 회원국에 비해 비교적 독일이 양호하게 운영되고 있다는 평가 때문이다.²⁴⁾

가. 환경관리체계의 구조

독일 환경오염에 대해 각 개별 매체별 규제방식도 함께 두고 있다. 대기·소음·진동에 대한 사항은 임밋시온 방지법에서, 수질 및 수자원에 대한 것은 수자원법(WHG)에서, 폐기물에 대한 것은 자원순환법(KrW-/AbfG)에서, 토양에 대한 것은 토양보호

22) 한국법제연구원(2013), 전계자료, p. 94

23) 정유진, 유럽통합환경관리제도 현황 및 시사점, 선진국의 통합환경관리(<http://www.envitop.co.kr/14chumdan/9/jung2.htm>) 참조

24) 통합의 정도에 대한 최근의 자료는 참조할 수 없었으나 2007년에 나온 한상운 외 3인의 자료에 따르면 영국은 통합오염관리의 개념은 제시했지만 실제로 통합의 정도가 크게 높지 않았던 반면, 독일은 그 보다 높은 수준이며, 특히 절차적 통합에서 허가절차적 요소와 산업시설관련 요소들이 매우 잘 통합되어 있다고 평가하고 있다., 한상운 외 3인, 전계자료 pp. 116-121

법(BBodSchV)에서, 화학물질에 대한 것은 유해화학물질법(ChemG)에서, 자연보호에 대한 것은 자연보호법(BNatSchG)에서이다. 그런데 임밋시온 방지법이 통합오염 관리에 관한 법률이 된 것은 임밋시온 방지법이 원래 가지고 있는 대기·소음·진동에 대한 허가(Genehmigung)에 추가하여 폐기물 배출시설의 허가절차를 관련 법률이 임밋시온 방지법상의 허가로 대체하도록 하고 있고, 수질 관련 배출시설의 허가를 임밋시온 방지법에 따른 허가를 신청할 때 함께 허가를 신청²⁵⁾할 수 있기 때문이다.

나. 통합오염관리시설

독일의 통합오염관리 시설은 크게 3가지로 구분된다. 첫째가 통합환경관리 대상시설인 대형배출시설로서 허가시 수자원법상 허가에 필요한 서류를 함께 제출하도록 하고 있다. 둘째가 정식허가를 요하는 중대형배출시설로서 임밋시온 방지법상의 허가로서 대기·소음·진동·폐기물 관련 시설허가가 함께 이루어지며, 폐수배출시설허가는 수자원법상 별도로 이루어진다. 셋째가 약식허가를 요하는 소형배출시설이다. 정식 허가절차에서 주민의견취취절차 등 일부절차를 생략하여 허가를 간소화하고 있는 시설이다.²⁶⁾

다. 허가의 구조

독일 임밋시온 방지법상의 오염시설의 설치 및 운영허가는 크게 4가지 단계로 나누어지는 바²⁷⁾, 신청서의 제출, 신청서 및 첨부서류 등 정보공개, 허가검토 및 의견청취, 허가결정이다. 신청서의 제출단계에서는 유럽연합에서 정한 통합오염대상 시설에 대한 허가 신청시 토양 및 수질오염과 관련된 사항을 함께 제출하도록 함으로써 이를 통합하고 있다. 허가의 과정에서 신청서 및 첨부서류를 공개(Bekanntmachung)하고, 정식허가를 요하는 대규모 및 중대규모 시설의 경우에는 허가절차에서 주민의 의견을 들도록 하고 있으며, 환경에 미치는 영향이 작은 소규모 시설의 경우에만

²⁵⁾ 수질에 대한 규율은 각 주법상의 권한이므로 연방법률에서 이를 통합적으로 규정할 수 없다. 따라서 별도의 통합규정은 없지만 임밋시온 허가를 신청할 때 같이 수질허가를 함께 신청할 수 있도록 함으로써 지침상의 내용을 이행하고 있다. 한국법제연구원, 유럽의 환경허가제도 법률체계 분석, 2013, p. 43

²⁶⁾ 한국법제연구원, 유럽의 환경허가제도 법률체계 분석, 2013, p. 48

²⁷⁾ 9. BImSchV

주민의견청취 절차의 생략이 가능하도록 하고 있다.²⁸⁾ 주민의 이의제기가 있는 경우에는 허가 행정청에 의한 비공개 공청회가 개최된다. 이러한 절차는 행정청의 허가 행위에 대해서 주민에 의한 소송이 제기되는 것을 예방할 수 있고 사전에 주민의 이해와 조화적인 허가내용이 반영될 수 있도록 하기 위함이다.²⁹⁾

허가를 발급하는 경우에 필요한 형식상의 요건 이외에 임의적인 방지법 제6조는 시설운영자의 의무를 두고 있는 바, 운영자의 의무는 위해한 환경영향 및 위험을 발생시키지 않을 의무, 인근 주민 및 공공에 중대한 부담을 야기하지 않을 의무, 사전 배려의무, 최상가용기법(Stand der Technik)을 사용할 의무, 폐기물 저감 및 재활용의무, 효율적 에너지 사용의무 등이다. 여기에서 환경위험을 발생시키거나 인근 주민 및 공공에게 중대한 부담을 야기하는 경우를 금지요건으로 부과할 때는 보호의무적 측면에서 침해가능성을 기준으로 판단한다.³⁰⁾

IV. 우리의 환경오염시설 통합관리제도에 대한 몇 가지 쟁점의 제기

유럽뿐 아니라 일반적으로 통합오염관리를 채택하고 있는 국가들에서 통합오염관리를 실천하기 위해서는 대체로 크게 5가지의 요건을 들고 있다. 첫째, 정책의 통합이다. 둘째, 기관간 협력체계의 구축이다. 여기에서는 반드시 조직법체의 측면에서의 조직통합을 의미하는 것은 아니며, 다양한 공동정책결정과 집행행동도 포함된다. 셋째가 다양한 기관과 이해관계자의 참여이다. 이는 허가와 운영상에서 발생할 수 있는 갈등을 미연에 방지할 수 있는 갈등예방기제이기도 하다. 넷째, 사업수준별 통합환경관리 전략의 차별화이다. 이는 사업장별로 허가의 요건과 내용이 다양화됨으로써 대상별 유연성을 가질 수 있다. 다섯째, 환경의 라이프사이클을 고려한 종합적 고려이다.³¹⁾ 이상의 내용을 기반으로 우리의 현행 통합오염관리제도에 대한 관련 사항을 선별하여

28) 한국법제연구원(2015), 전계자료, pp. 22-23

29) 한상운 외 3인, 전계자료, p. 297

30) Michael Kotulla, 유럽연합의 통합환경관리지침과 독일법으로의 전환 - 폐기물법을 중심으로 -, 환경법연구 제29권 제2호, p. 244

31) 이시경, 통합환경관리의 시론적 모형, 한국사회와 행정연구, 제15권 제1호(2004.5), pp. 319-320

검토한다.

1. 환경오염시설의 설치 및 운영허가의 법적성질 등

(1) 문제의 제기

현행 우리의 환경오염시설의 경우 배출허용기준만을 충족하면 허가를 할 수 있어 다양한 형태의 조건에 부합한 허가의 가능성이 없었다고 할 수 있다. 따라서 금번 통합법은 제6조 제3항에서 “사람의 건강이나 주변 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다”고 규정함으로써 허가조건을 부가할 수 있도록 근거를 마련하고 있다. 그런데 여기에서 제기될 수 있는 몇 가지의 문제가 있다. 첫째, 허가조건에 법적 성질은 무엇인가? 둘째, 기속행위 내지는 기속재량행위인 허가에 부관을 붙일 수 있는가? 셋째, 허가가 아닌 특허로 볼 수 있는 것인가? 넷째, 기존의 배출시설허가는 허가로 보고, 통합시설의 경우에만 특허로 볼 수 있는가? 다섯째, 특허로 볼 경우 규제강도가 강해진 것인가?

(2) 허가조건에 법적성질과 본 행정행위에 부가가능성

통합법 제6조 제3항의 조건은 문언의 해석상 허가 또는 변경허가를 특정한 사전적 혹은 사후적 행위에 연동시키는 것으로 행정상 부관에 해당한다. 구체적으로 ‘필요한 조건’ - 허가조건에 내용이 결정되어야만 세부적으로 조건인지, 기한인지, 부담인지가 결정될 수 있으나 일단은 부관으로서의 성격을 갖고 있는 것은 분명하다. 그렇다면 기속행위에 부관을 붙일 수 있는가가 문제된다. 별도의 법률적 근거를 두지 않고 기속행위 또는 기속재량행위에 부관을 붙이는 행위에 대해서 관례는 이를 위법한 부관으로 보고 있다. 그러나 만약 법령에 근거를 두는 경우에는 부관을 붙일 수 있다는 점³²⁾에서 그 적합성의 여부는 차치하더라도 적어도 형식적이거나 적법성측면에서의 문제는 없다.

³²⁾ 이러한 형태의 부관은 식품위생법 제37조 제2항에서도 찾아볼 수 있다. 식품위생법 제37조 제2항 : “식품의약품안전처장 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 영업허가를 하는 때에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.”

(3) 통합오염시설허가의 법적성질에 대한 논의

통합법은 규제 방식으로 ‘허가’라는 용어를 사용하고 있어 그 성질이 문제가 된다. 별도로 강학상 법적성질이 밝혀지지 않아서 명확하게 그 성질을 정할 수는 없지만, 기존의 매체별 오염허가가 강학상 허가란 점에서 같은 의도를 가지고 있는 것으로 추단할 수 있다. 그렇다면 허가는 반드시 기속행위로 보아야 하는가라는 근본적인 문제에 봉착하게 된다. 통합법은 기존의 매체별 허가와 달리 사업자와의 사전협의, 최적이용기법 등 재량적 판단이 가능한 요소들을 포괄하고 있기 때문이다.

허가의 본질이 자연적 자유의 회복이라는 점에서 이를 기속행위로 보아야 하는 것은 맞다. 공공의 안전이라는 질서법적 측면에서 자연적 자유를 제한하고 있었던 것인데 요건을 갖추었다면 이를 부활시켜야 하고 따라서 법령에 특별한 규정이 없는 한 원칙상 기속행위로 보고 있다. 그러나 공공정책적인 이유로 인해 또는 건축법 제11조 제4항의 경우처럼 중대한 공익을 고려하여 이익형량을 요구할 수도 있어³³⁾ 이를 예외적 재량행위로 파악할 수도 있다는 입장³⁴⁾도 존재하며, 기속재량행위의 개념으로 포섭하여 보기도 한다.

그런데 금번 통합법처럼 조건이 붙거나 혹은 사전협의를 하도록 하고, 혹은 최적이용기준이라는 유연한 기준을 적용하여 채택하는 경우라면 굳이 이를 기존의 매체별 허가의 경우와 같이 강학상 허가의 범주에 묶어두는 것이 타당한 것인가 하는 근본적인 문제를 제기해 볼 수 있다. 따라서 통합법상 배출시설설치허가의 문제를 일종의 특별한 오염권의 문제로 보아 특허의 개념으로 보고 재량의 범위를 넓게 인정하는 것도 검토해 볼만하다. 독일 임짓시온법 제10조(Genehmigungsverfahren) 제4항은 허가의 과정에서 주민의 의견을 포함한 해당 사업장의 특징을 고려하여 허가를 내주도록 하는 행정청의 의사결정 과정을 ‘재량결정(Ermessensentscheidung)’으로 표현하

33) 건축법 제11조 제4항 “허가권자는 제1항에 따른 건축허가를 하고자 하는 때에 「건축기본법」 제25조에 따른 한국건축규정의 준수 여부를 확인하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법이나 다른 법률에도 불구하고 건축위원회의 심의를 거쳐 건축허가를 하지 아니할 수 있다. 1. 위락시설이나 숙박시설에 해당하는 건축물의 건축을 허가하는 경우 해당 대지에 건축하려는 건축물의 용도·규모 또는 형태가 주거환경이나 교육환경 등 주변 환경을 고려할 때 부적합하다고 인정되는 경우……(후략)

34) 대판 1997.9.12., 97누1228; 2000.7.7., 99두66(산림형질변경허가기간연장신청반려처분취소), 대판 1985.2.8., 84누369(전자유기장업허가취소처분취소)

고 있다. 우리의 경우에도 통합법상의 수단이 재량판단을 내용으로 하는 요소를 포함하고 있다는 점에서 법리적 정합성을 도모한다는 점에서도 이를 특허로 보는 것도 검토해 볼만하다. 한편, 기왕에 통합법에서 담고 있는 내용이 환경에 미치는 영향이 큰 대규모 사업장을 대상으로 통합오염을 관리하도록 하고 있고, 나머지 중소 사업장에서는 여전히 기존의 매체별 허가가 유지되고 있다는 점에서 사업장의 규모에 따라 재량과 기속을 달리 적용하는 방법도 생각해볼만하나 차별적 취급을 정당화할 수 있는 근거가 없는 한 평등의 원칙위반이 될 수 있다.

행정청이 가지고 있는 재량의 범위 역시 생각해볼만한 사항이다. 지금까지의 주요한 논의는 기속과 재량이나 하는 성질 구분의 문제였다. 그러나 제도의 탄력적 운영과 사업장별 맞춤형 규제를 위해서는 재량의 범위문제도 검토해볼 필요가 있다. 통합오염관리의 허가에 있어서 행정청이 가지는 재량의 크기는 어느 정도인지 정확히 가늠하기는 어려우나, 전문성이 보장되고, 주민의 참여에 의한 견제가 확보된다는 것을 전제로 하여 허가여부 혹은 부관의 부가를 포함한 종합적인 결론을 내는데 행정청이 가지는 재량의 범위는 유연하게 확대될 수 있을 것이다. 그러나 여전히 최적가용기법의 선택상의 객관성 확보, 주민참여를 통한 이해관계의 반영이라는 외연적 한계를 갖는다.

(4) 규제수단의 형태와 규제강도

강학상 법적성질을 확정하는 과정에서 검토해보아야 할 부분이 규제의 강도부분이다. 이론적으로는 법적성질과 규제의 강도가 직접적인 필연적 연관성이 존재하지 않는다고 볼 수 있으나, 현실적으로는 규제선택 및 결정에서의 재량권이 확대될수록 규제강도가 강해진다고 보기 쉽기 때문이다. 따라서 이 입장에 따른다면 특허로 보기보다는 허가로 보고 부관이 필요한 경우 법령에 근거를 두고, 일정한 범위 내에서 재량판단이 필요한 경우 기속재량의 범위내로 묶어둘 수도 있다. 그러나 재량권이 존재한다고 해서 반드시 규제강도가 강해진다고 볼 수 없고 오히려 재량권의 발현방향에 따라 보다 유연한 행정이 가능하다는 점에서 규제개혁행정의 시각에서 법적성질을 바라보는 것은 바람직하지 않아 보인다.

2. 통합배출시설허가와 정보공개 그리고 주민참여

통합오염관리제도의 한축을 차지하고 있는 것이 바로 정보의 공개와 이를 기반으로 하여 주민 등 이해관계자가 참여하는 일종의 참여 매카니즘이다. 즉 허가의 과정에서 이러한 참여가 가능하도록 하고 허가의 최종적인 결정과정에서 주민의 의견을 반영하도록 하기 위함이다. 유럽연합의 산업배출지침(IED)은 크게 통합적 접근, 최상가용기법, 유연성, 점검, 공공참여의 5가지의 축으로 구성되는데 그 중의 하나가 바로 공공참여(participation)에 의한 허가이다. 정보공개에 대하여 법 제27조는 사전협의에 대한 환경전문심사원의 검토내용, 사업자와의 사전협의 검토결과, 허가 또는 변경허가의 신청 및 결정에 관한 정보, 사업자가 작성한 배출시설의 운영관리에 대한 연간보고서 등을 지속적으로 공개할 것을 규정하고 있다. 우리 행정법상 정보공개제도는 크게 세 가지 방향으로 나눌 수 있는데 첫째가 국가 또는 지방자치단체가 보유하고 있는 정보를 공개하는 것이며, 둘째, 사업자에게 일정한 정보를 공개하라고 요구하는 경우, 셋째, 청구에 의한 공개이다. 통합오염관리제도상의 정보공개는 보유하고 있는 정보를 법률의 규정에 따라 공개하는 것을 기본으로 하고 있다. 이러한 정보공개규정이 있다 하더라도 청구에 의한 정보공개를 배제하는 것은 아니다.

정보공개와 관련하여 여전히 문제되는 것은 그 구체적인 범위이다. 생산과 가공에 관한 제반정보는 때때로 영업상의 비밀을 포함하기 때문이다. 따라서 정보공개법상에서도 비공개사유로 되어있는 영업상 비밀을 어디까지 공개할 수 있는가의 문제는 정보공개제도의 실제적 내용을 결정한다고 해도 과언이 아니다. 방법은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 하나가 공공의 의견을 들어 사전에 공개대상정보를 합의하는 방법과 정보공개심의위원회를 두어 정보의 공개수준 및 정보공개청구 및 거부에 대해 가이드라인을 정하도록 하거나 또는 개별적 사안별로 공개범위 및 사항을 결정하도록 하는 방법이다. 전자의 경우가 근본적인 해결책이 될 수 있으나 실제로 합의에 이르는 쉽지 않다는 점에서 실현가능성을 고려한다면 후자의 선택가능성이 더 크다고 할 수 있다.

정보공개가 의미있는 것은 이를 활용한 주민의 참여라고 할 수 있다. 정보공개나 사전통지의 의미는 반감될 수 없으며, 이는 주민참여 및 주민의 권리행사와 밀접한 관련을 갖는다. 유럽의 경우 우리처럼 사업자와 인허가권을 가지고 있는 행정청간 사전접촉을 통해 규제수준을 상호 조율할 수 있지만 다른 점은 허가결정의 과정에서 사전적으로 주민의 참여가 보장되어 있다는 점이다. 그러나 현행 우리제도 하에서는

이러한 주민의 의견제출절차가 허가단계에서 존재하지 않는다. 결국 정보공개가 가지고 있는 의미는 크게 줄어들 수 밖에 없으며, 주민들의 권리행사 역시 제한적일 수밖에 없다.

이러한 차이를 보이는 것 역시 해당 통합오염관리허가를 여전히 강화상의 허가로 볼 것인지 특허로 볼 것인지의 여부에도 영향을 받은 것으로 보인다. 허가를 전형적이고 전통적인 강화상 허가의 하나로 볼 경우에는 이러한 주민참여가 용이하지 않다. 이미 기존에 정해진 요건만 충족하면 허가를 발해야 하기 때문이다. 이의 소송법적인 측면에서는 예방적 금지소송(vorbeugende Unterlassungsklage)이 허용되지 않는 우리의 현실에서는 주민의 의견이 중요한 의미를 갖지 못하는 반면, 독일의 경우와 같이 예방적 금지소송을 통해 권리구제가 가능한 상황에서는 갈등해결의 측면에서 사업자나 행정청 모두 최종적인 허가의 결정전에 주민과의 소통의 채널을 확보하려는 동기가 강하게 작용할 수 있기 때문이다.

우리의 통합오염관리제도가 유럽의 통합오염관리제도처럼 사전에 주민의 의견청취 등을 통한 공공참여를 주요 요소로 하지 않은 것은 그간 환경문제와 관련하여 사업시행자와 주민간의 충돌 그리고 이로 인한 사업지연 등의 경험을 고려한 것으로 보인다. 사실 지금까지 이러한 갈등의 이면에서는 환경법상 효과적인 분쟁해결절차의 부재, 국가에 대한 국민의 신뢰부족, 국가의 개발위주 정책, 일부 지역과 주민의 이기적 행태 등이 있었다. 따라서 이러한 문제는 단시간 내에 해결될 수는 없으며, 과도기적 시간을 거쳐야 한다. 그 시간동안은 행정의 효율성과 주민의 참여 간 끊임없는 갈등이 제기될 수 있다. 그러나 바람직한 것은 환경오염으로 인해 실제 환경피해를 입을 수 있는 주민의 의견을 들어 이를 반영할 필요가 있다는 점, 통합오염관리의 대상사업장이 대형사업장이고 대형사업장에서의 오염사고는 그 피해 역시 심각하다는 점에서 단계적으로 주민참여의 범위를 확대하는 방향으로 지속적인 제도의 개선과 운영이 이루어져야 할 것이다.

3. 허가권의 집중화와 지방자치권과의 관계

매체별 관리체계 하에서는 환경부장관의 권한이 시도지사 등 지방자치단체장에게 위임되어 집행되는 사항들이 주를 이루고 있다. 환경이 주민밀착적인 행정이고, 그로

부터 영향을 받는 것이 지역주민 내지는 지방행정과 밀접한 관련을 갖는다는 점에서 지방자치단체장에게 위임하여 수행하는 환경행정은 나름의 의미를 가지고 있었다고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체장이 개발에 대한 권한과 환경에 대한 권한, 즉, 상충되는 두 가지의 권한을 모두 가지고 있으면서 개발을 위해 환경을 후퇴시키는 등 우선순위에서 환경문제에 대해서는 소극적인 입장을 보이는 경우도 많았으며, 전문성의 측면에서도 역량강화에 관심이 저조하였다.³⁵⁾

현행 통합오염관리제도는 기술적 수단을 바탕으로 하고 있는 최적가용기법을 중심으로 하고 있다는 점에서 기술·전문성을 필수적인 요건으로 하고 있고 따라서 중앙정부가 직접 수행하는 것이 보다 적합할 수 있다. 그러나 오늘날의 추세가 주민밀착적 행정이 가능하도록 지방자치단체에게 일정한 권한을 부여하는 방향으로 가고 있으며, 실제 오염시설이 위치하고 환경정책에 의한 영향을 직접 받는 지방자치단체가 통합오염시설의 설치부터 관리까지 관여할 수 있는 수단이 없다는 것 역시 바람직하지 않다. 현재는 법 제8조에서 정하고 있는 허가배출기준의 설정에 있어서 지역환경기준이나 시도환경계획 및 시군구 환경계획상 환경의 질 목표 등이 반영되는 정도에 그치고 있다.

따라서 중앙정부가 가지고 있는 기술적 효율성의 측면에서 중앙정부가 권한을 수행하더라도 지방자치단체의 의견이 반영될 수 있는 절차적 요소를 포함한 역할분담 모델의 개발이 필요하다. 이러한 방식의 규정은 이미 매체별 법률에 반영되어 있는 것이다. 예컨대, 수질환경보전법 제33조 제5항은 환경부장관이 상수원보호구역 또는 특별대책지역, 취수시설의 상류에 위치한 배출시설로부터 오염되는 물질로 인해 환경기준의 유지가 곤란하거나 동식물의 생육에 제한을 줄 경우 배출시설의 설치를 제한할 수 있는데 이때 관할 시도지사의 의견을 듣고 중앙관계행정기관의 장과 협의하도록 하고 있다. 자연환경보전법 제7조 제1항의 경우도 환경부장관이 5년마다 수립하는 전국자연환경보전계획을 수립할 때 시도지사와 협의하여 수립할 것을 규정하고 있다. 지방자치단체의 장이 제시한 의견에 환경부장관이 구속되는가의 문제에 대해서는 명확하지 않은 바, 일반적인 의견제출절차의 경우 제출된 의견은 고려의 자료가 될 뿐 구속력을 가지지 않는 점을 본다면 환경부장관이 결정을 내리는 고려요소 중 하나

35) 김민호/양은영, 전계논문, p. 339

에 그치는 것으로 볼 수 있을 것이다.³⁶⁾

통합법상 지방자치단체의 참여수단으로 생각해 볼 수 있는 것으로는 법 제5조의 사전협의과정에서 지방자치단체장의 의견제출권을 보장하는 방법이 있으며, 법 제24조 제3항에서 최적가용기법과 최적가용기법기준서 마련의 과정에서 중앙환경정책위원회 심의를 거치도록 하고 있는데, 일정한 정도로 관련 시도환경정책위원회의 의견제출권을 보장하는 방법, 법 제24조 제4항에서 최적가용기법을 배출시설에 적용하는 과정에서 최대치의 배출기준을 관계 중앙행정기관과의 협의를 거쳐 결정하지만 그 과정에서 지방자치단체로부터의 의견을 청취하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

통합오염관리체도가 환경에 대한 지방자치단체의 권한을 축소시키는 면은 있지만 지방자치단체가 가지는 권한은 - 비록 위임권한이라고 할지라도 - 통합오염관리시설이 아닌 기존의 매체별 배출시설허가는 위임을 통해 여전히 지방자치단체장에게 속하여 있다. 그러나 향후 이러한 통합오염관리체계는 점차 확대될 예정임에 따라 규모면에서 점차 작은 사업장까지 확대될 경우 지방자치단체의 환경행정상 권한은 축소될 가능성이 있다. 통합법은 전체 조문에서 나타나는 사무권한들의 대부분을 환경부장관에게 속하도록 정하고 있다. 그러나 법 제19조 제1항에서 환경부장관과 광역지방자치단체의 장이 측정기기를 부착하는 조치를 취할 수 있다는 것을 규정함으로써 일부 기술적 부분에서 기관위임사무를 정하고 있는 수준이다. 그런데 법 제20조 6항에 따르면 제19조 제1항상의 측정기기 부착사무가 문헌의 규정형식으로 비추어 보았을 때, 기관위임사무임에도 불구하고 그 비용은 광역지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있어 지방자치법상의 사무 및 권한의 배분의 원칙과도 정합성이 떨어진다.

본질적으로 오염이 발생하는 곳도 지방자치단체이고, 오염으로 인해 피해를 입는 주민들도 해당 지방자치단체의 주민이라는 점에서 지방자치단체와의 협력적 행정의 모델은 통합오염관리법의 운영과정상 지속적으로 고민해야 할 문제이다.

4. 최적가용기법과 객관성의 담보

최적가용기법은 기술의 진보에 따라 그 적용 기법이 달라질 수 있다. 그런데 어느

36) 최승필, 환경행정에서 지방자치단체의 역할과 권한에 대한 법적검토, 지방자치법연구, 2016. 2, p. 235

정도의 기술수준이 적용 가능한 최적가용기법인가의 문제에 대해서 객관성을 담보할 수 있는 수단이 필요하다. 특히 환경관리중심적인 매체별 환경관리에서 통합오염관리라는 산업중심적 사고로 이행하면서, 구체적으로 산업별 특성을 고려한 최적가용기법이 핵심적인 사안이 된다. 통합법은 최적가용기법에서 객관성을 담보할 수 있는 요소들을 제24조 제1항에서는 1호 내지 7호에서 제시하고 있는 바, 사업장예의 적용가능성, 오염물질 등의 발생량 및 배출량 저감효과, 환경관리기법 적용·운영에 따른 소요비용, 폐기물의 감량 또는 재활용촉진여부, 에너지 사용의 효율성, 오염물질 등의 원천적 감소를 통한 사전예방적 오염관리 가능여부 등이다. 그리고 이러한 요소를 고려한 최적가용기법기준서를 각 사업장에 보급하도록 하고 있다.

그런데 제1항 제1호 내지 제7호에서 제시하고 있는 내용 역시 광범위한 판단여지³⁷⁾를 갖고 있는 영역으로서 산업별 특성을 고려할 과정에서 산업정책적 입장이 강하게 고려될 경우 완화된 기준이 채택될 가능성이 있다. 반대로 과도한 기준의 설정은 역시 기업의 경영에 영향을 줄 수 있다는 점에서 투명한 과정을 전제로 한 최적가용기법의 선택이 필요하다.

투명한 절차보장을 위한 과정에서는 활용할 수 있는 것이 중앙환경정책위원회의 심의절차이다. 중앙환경정책위원회의 심의·자문의 내용이 직접적으로 환경부장관을 구속하는 효력은 없다는 점에서 제한적이나, 이 과정에서 도출된 의견에 대해서 합리적 근거 없이 다른 결정을 내리는 것도 어렵다는 점에서 나름의 중립적 의사결정이 가능한 기제라고 할 수 있다. 다만 환경정책기본법 시행령 제19조에서 정하고 있는 중앙환경정책위원회의 구성을 살펴보면, 환경에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람이라는 매우 추상적 요건을 두고 있다는 점에서 중립적 의사결정의 담보라는 점에서 다소 부족한 감이 있다.

V. 맺음말

오염물질에 대해서 이를 어떻게 관리할 것인가의 문제는 해당 제도의 효율성과

37) 이를 제량과 판단여지보다는 더 넓은 최적화 명령인 형량으로 보는 견해도 있다. 한상운 외 3인, 전계자료, p. 12

효과성의 문제이며, 결국 입법자의 선택에 달려있다. 그러나 오늘날의 추세는 매체별 오염관리제도를 과거의 산물로 밀어내고 통합적 측면에서 오염을 관리하려는 의도를 분명하게 가지고 있다. 유럽연합의 IPPC가 그 대표적인 예이고 미국의 경우에도 환경법 일부에 이러한 통합성을 강조해 나가고 있으며, OECD의 과거 ‘통합오염 및 규제 권고규정’에서도 “환경을 거쳐 노출되고 이동되는 여러 개의 경로를 고려하는 것을 포함하여 새로운 것이든 현존하는 것이든 모든 환경매체들에 미치는 영향을 예측”하여 대응하는 것을 권고하고 있었다.

우리나라도 이제 내년이면 새로운 통합제도가 시행된다. 향후 환경정책기본법의 개정에도 이러한 통합적 환경관리의 개념이 포함될 필요가 있다. 시행의 과정에서 생각하지 못했던 여러 가지 문제가 생길 수 있을 것이며, 앞서 언급한 몇 가지 쟁점에 속하는 사항도 지속적으로 문제가 될 수 있다. 제도의 설계는 완벽하지 않다. 따라서 끊임없는 개선의 가능성을 열어두고 있어야 한다. 따라서 본 연구는 그러한 가능성의 한 편린으로서 의미를 갖는다고 할 수 있을 것이다.

논문투고일 : 2016. 10. 31. 심사일 : 2016. 11. 16. 게재확정일 : 2016. 11. 23.

참고문헌

- 김민호/양은영, “통합적 환경관리를 위한 법제개선에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제50집, 한국토지공법학회, 2010.
- 김영진, “통합적 환경관리제도에 관한 소고”, 「한양법학」, 제22권 제1집, 한양대학교 법학연구소, 2011.
- 이시경, “통합환경관리의 시론적 모형”, 「한국사회와 행정연구」, 제15권 제1호, 서울 행정학회, 2004.
- 정유진, “유럽통합환경관리제도 현황 및 시사점, 선진국의 통합환경관리”, <http://www.envitop.co.kr/14chumdan/9/jung2.htm> (2016. 10. 10 방문).
- 최승필, “환경행정에서 지방자치단체의 역할과 권한에 대한 법적검토”, 「지방자치법 연구」 제16권 제2호, 한국지방자치법학회, 2016.
- 한상운 외 3인, 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 방안연구 II」, 환경정책·평가연구원, 2007.
- 한국법제연구원, 「환경오염시설 통합관리에 관한 법률위임사항 법리분석 및 합목적적 설계안 도출」, 환경부 연구용역자료, 2015.
- 한국법제연구원, 「유럽의 환경허가제도 법률체계 분석」, 국립환경과학원 연구용역자료, 2013.
- 환경부, 보도참고자료, “환경오염시설 통합관리에 관한 법률안 입법예고”, 2014.1.22.
- 환경부, “기술발전을 고려한 통합환경관리도입 방안”, 2014.1.22.
- Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions.
- Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated prevention and control.
- Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.
- Michael Kotulla, “유럽연합의 통합환경관리지침과 독일법으로의 전환 - 폐기물법을

중심으로” - 「환경법연구」 제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007.

Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control,
31. Jan. 1991 - C(90)164/Final.

[Abstract]

**Development of Integrated Pollution Prevention and Control
& Appropriateness of Environmental Regulation**
- Comparison with European Legislation on Integrated Pollution
Prevention and Control -

Prof. Dr. iur. Choi, Seung Pil
Law School, Hankuk University of Foreign Studies

Integrated pollution prevention and control (IPPC) came into use due to the realization that it is more efficient for businesses of a certain size or above to conduct an integrated prevention and control system rather than managing pollutant by factor.

When conducting the integrated pollution prevention and control, the licensing procedure become simpler than the pollution prevention and control by factor is implemented. As well as this, the procedure of negotiation and participation is expanded in the course of licensing. The crux of the integrated pollution prevention and control is Best Available Techniques Economically Achievable (BAT), through which it became possible to conduct more flexible control system, suitable for the scale and characteristics of the objects.

OECD Council Recommendation in 1991 also specifies the concept of the integrated pollution prevention and control. The European Union (EU) formulated the guidelines of the integrated pollution prevention and control aiming at the high level of environmental protection in 1996. The main contents include integrated investigation in environmental factors, prior consideration & obligation not to harm the environment severely, the free access to the information on the application & approval of best available techniques economically achievable, and community involvement through the system (IPPC). The United Kingdom is the first nation that reviewed "IPPC", and legalized this through the environmental protection law in 1990. And Germany has been operating IPPC system by applying it through BImSchG.

When it comes to the application of IPPC system in Korea, its legal

characteristics are vague to obtain the approval of establishing facilities for the integrated pollution prevention and control. This is, whether it needs a simple approval or a special approval by public law. This may be regarded as a charter or a special approval because the contents of the approval on the facilities are not bound strictly by law but recognizes the discretionary decision.

While the information disclosure system is one of primary elements for EU's integrated pollution prevention and control system, this is limited in the case of Korea's. To promote the active community involvement, it is essential to expand the range of the information disclosure. Yet, The harmonization with management information of enterprises is also necessary. As the authority focuses on the central government, the participation of the local governments, where pollution control facilities are located in, is limited. This calls for the horizontal collaboration through delegation of power and hearing of local governments' opinions. The discretionary decision can be also accepted by applying BAT, the crux of the integrated pollution prevention and control system, this may prioritize consideration of the industries rather than the environment. Thus, it is important to acquire objectivity, and to pay continuous attention as well as efforts to improve the problems with operating the system.

주 제 어 통합오염예방관리, 최적가용기법, 매체별 오염관리, 환경정보공개, 환경보호
Key Words IPPC, BAT, Management of Pollutant by factor, Environmental Information Disclosure, Environment Protection