

‘수도권 대기환경 개선에 관한 특별법’ 과 산업계 대응

정 관 용 (대한상공회의소 산업환경팀 과장)

정부는 우리나라 수도권 지역의 심각한 대기오염 개선을 위해 2003년 12월 「수도권대기환경개선에 관한특별법」을 제정하고 올해내로 시행령·시행규칙을 마련하여 2005년 1월 1일 시행하되, 사업장 총량관리제는 시범사업 등 준비기간을 감안하여 2007년 7월 1일 시행을 예정하고 있다.

수도권 대기환경 관리 기본계획 수립, 저공해자동차 보급, 사업장 오염물질 총량관리제 도입 등을 주요 내용으로 하고 있는 동 특별법은 수도권 대기환경 개선을 위해 총량관리제라는 개념을 도입하고 있는데, 수도권 대기 정책의 당위성에 있어서는 업계 또한 적극 공감을 하고 있지만, 규제의 정도와 시행 과정상에 있어서 발생할 수도 있는 여러가지 부작용 등으로 인해 산업계는 많은 우려를 하고 있다.

이에 따라 그동안 업계에서는 수도권 대기오염의 주요 원인이 수도권 과밀 및 이에 따른 자동차 배기가스, 황사 등 중국으로부터의 장거리 이동 오염물질 등 외부 영향에 의한 것이 80% 이상인 점을 감안하여 사업장에 대한 총량규제가 규제로만 머물 것이 아니라 보다 발전지향적인 법안이 될 수 있도록 개선의견을 개진해 왔다. 이를 위해 각 업종의 실무진을 중심으로 ‘수도권특별법 대책반’을 구성하여 운영하며 업계의 중지를 모아 건의하는 한편 배출업소 대상의 설문조사 등을 통해 의견을 꾸준히 전달해 왔다.

그러나 아직도 각 개별 사업장에서는 동 특별법에 대한 인식이 부족할 뿐만 아니라 시행후 어떤 영향

을 미칠지도 인식 또한 부족한 실정이다. 이는 사업장에 대한 총량규제 시행이 3년 후인 2007년 7월부터 시행되고, 기본계획 등도 마련되지 않은 상태이기 때문이라고 할 수 있지만, 이제부터라도 개별 사업장은 동 특별법에 대해 좀더 관심을 기울이고, 필요한 대응을 준비해야 할 것으로 사료된다.

이에 따라 우선 「수도권대기환경개선에 관한특별법」 제정에 관한 경과 및 주요 내용에 대해 사업장 총량관리제를 중심으로 살펴보고자 한다.

정부는 지난 2002년 수도권 대기 개선을 위해 2002년 8월 특별법안 마련 및 관계부처 협의를 거쳐 동년 10월 입법예고를 하였다. 입법예고(안)의 주요골자에는 환경부장관은 수도권의 대기질을 개선하기 위한 “기본계획”을 수도권대기환경관리위원회의 심의를 거쳐 매 10년마다 수립하고, 지역의 환경용량의 범위내에서 오염물질 배출총량을 관리하는 “지역대기오염총량관리제”를 실시하며, 공공기관 등에 대해서는 저공해 자동차의 구매를 의무화하는 한편, 운행차에 대한 특별배출허용기준을 설정하여 배출가스 저감장치 등을 부착토록 하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

그후 2003년 2월에는 참여정부의 국정과제로 채택되어 관계부처, 산업계, 시민단체로 구성된 T/F에서 특별법의 주요 쟁점에 논의하는 한편 규제개혁위원회 심사, 국무회의 등을 거쳐 국회에 동 특별법안이 제출되었으며, 동년 12월에 특별법이 제정·공포되었다.

특별법이 공포된 이후, 올해에는 하위법령 입법을 위해 관계부처, 시·도협의 및 사업장 총량규제 설명회 등을 거쳐 6월 24일 하위법령 입법예고를 하였으며, 규제개혁위원회의 심사 등을 거쳐 올해말에 하위법령을 제정·공포할 예정이다.

이에 다음에서는 「수도권대기환경개선에관한특별법」 시행령·시행규칙 입법예고(안) 중에서 사업장 오염물질 총량관리제의 주요 내용을 각 항목별로 살펴보고, 입법예고(안) 중에서 산업계에 미치는 영향이 지대할 것으로 예상되는 쟁점사항에 대해서는 그동안 의견조사를 통해 수렴한 산업계의 의견을 개진코자 한다.

1. 대기관리권역

시행령 입법예고(안)의 제2조 별표1에 따르면, 대기관리권역은 <표-1>과 같이 서울시 전역, 인천시(옹진군 영흥면 제외) 및 경기도내 24개시로 규정하고 있다.

아울러 환경부는 대기오염도 측정결과 환경기준 초과지역, 오염물질 배출밀도가 높은 지역(이천, 동두천, 양주), 대기확산모델링 결과 주변지역 영향이 큰 지역(화성, 파주, 양주)을 대기관리권역의 지정 기준이라고 밝히고 있다.

그러나 대기관리권역(안) 중 경기도 지역의 일부시의 경우는 대기오염물질을 방출하는 사업장이 거

의 없는 곳도 있으며, 오히려 타시도의 오염물질의 이동에 의해 피해를 보는 지역도 있는 실정이다. 물론 대기확산모델링을 설정하는데 있어서의 어려움 등을 감안하더라도 다소 무리가 있는 관리권역이라 할 수 있다.

이에 산업계에서는 특별법에서 규정하고 있는 '대기관리권역'의 정의에 충실하게 관리권역이 설정되어야 한다고 주장하고 있다. 즉 특별법 제2조(정의) 2항에서 정의하고 있는 "대기관리권역"은 수도권지역 중 대기오염이 심각하다고 인정되는 지역, 수도권지역 중 당해 지역에서 배출되는 대기오염물질이 수도권지역의 대기오염에 크게 영향을 미친다고 인정되는 지역 가운데 대기오염도를 측정하여 오염도가 심각한 지역을 설정할 것을 주장하고 있다. 아울러 황사 등 외부적 영향을 배제할 것도 주문하고 있다.

2. 총량규제 대상 사업장의 범위

대기관리권역과 더불어 쟁점이 되고 있는 사항이 대기관리권역내의 총량규제 대상 사업장의 범위이다. 입법예고(안)에 시행령 제18조, 별표 2에 따르면, 총량관리대상 오염물질은 질소산화물, 황산화물, 먼지로서 <표-2>에 명시된 양 이상으로 배출하는 사업장은 설치시 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 1단계로 2007년 7월 1일부터 질소산화물 배출량이 연간 30톤 이상, 황산화물 배출량이 20톤 이상, 먼지는 1.5톤 이상 배출하는 사업자가 규제의 대상이 되는데, 규제대상으로 예상되는 사업장은 각각 91개사, 103개사, 65개사 정도로 예상되고 있다.

아울러 2단계 적용은 오염물질의 배출량을 대폭 낮추어 2008년 7월 1일부터 적용코자 하고 있는데, 2단계 시행에 포함될 것으로 예상되는 사업장은 각각 277개사, 240개사, 224개사이다.

그러나 이와 같은 입법예고(안)에 대해 산업계는 먼지의 경우, 자칫 대상사업장이 크게 확대될 것으로 우려되므로 연간 배출 기준을 현행(안)보다는 상

<표-1> 대기관리권역(시행령 제2조 관련)

	지역 범위
서울시	전역
인천시	옹진군(옹진군 영흥면은 제외)을 제외한 전역
경기도	김포시, 고양시, 의정부시, 남양주시, 구리시, 하남시, 성남시, 의왕시, 군포시, 과천시, 안양시, 광명시, 시흥시, 부천시, 안산시, 수원시, 용인시, 화성시, 오산시, 평택시, 파주시, 동두천시, 양주시, 이천시

〈표-2〉 총량규제 대상사업자의 범위(시행령 제18조 관련)

제18조의 규정에 의하여 사업장 설치의 허가를 받아야 하는 자는 다음과 같다.
1. 2007년 7월 1일부터 2008년 6월 30까지는 다음 각호의 1에 해당하는 사업자
가. 연간 질소산화물 배출량이 30톤 이상인 사업자
나. 연간 황산화물 배출량이 20톤 이상인 사업자
다. 연간 먼지 배출량이 1.5톤 이상인 사업자
2. 2008년 7월 1일 이후는 다음 각호의 1에 해당하는 사업자
가. 연간 질소산화물 배출량이 4톤 이상인 사업자
나. 연간 황산화물 배출량이 4톤 이상인 사업자
다. 연간 먼지 배출량이 0.2톤 이상인 사업자

비고 : 배출량은 대기환경보전법 제8조의 2의 규정에 의하여 조사한 자료를 기준으로 산정한다.

향 조정해야 한다고 주장하는 한편 2단계 적용 또한 1단계 시행후 그 결과를 검토하여 시행시기를 조정해야 한다고 주장하고 있다.

특히 먼지의 경우, 시멘트 업계에도 영향을 끼칠 것으로 예상됨에 따라 각별한 관심을 기울일 필요가 있다. 시멘트 업계의 주요 공장은 수도권 이외의 지역에 있으나, 수도권 지역내에 레미콘 집하장이나 출하지가 있으며, 동 시설내에서 집진기를 통해 배출하는 먼지의 양이 기준치를 초과할 수도 있기 때문이다.

3. 총량초과부과금

앞서 언급한 대기관리권역내의 총량규제 대상 사업장은 기본계획에 의해 부과된 총량을 초과할 경우 입법예고(안)의 시행령 제24조에 의해 총량초과부과금을 납부해야 함에 따라 오염물질별 초과부과금액수 또한 업계에는 중요한 관심사이다. 특히 총량초과부과금은 특별법에서 시행하고자 하는 배출권거래제와도 밀접한 관계가 있음에 따라 총량초과부과금액을 정하는 것은 매우 중요한 사항이다.

환경부의 안에 따르면, 오염물질 1Kg당 NOx 4,260 원, SOx 7,976 원, 먼지 13,193 원의 초과부과

금을 부과할 예정인데, 이 금액은 오염물질별 처리비용에다가 사회적 비용까지 포함하여 산정한 것이어서 업계에는 부담이 클 뿐만 아니라 업계가 부담하기에는 큰 무리가 따르는 매우 불합리한 산정이라 할 수 있다. 이에 산업계에서는 초과부과금이 벌금의 성격이 있으므로 정책 실효성을 위해 오염물질 처리비용의 약 1.5배 수준의 부과금액 정도가 적당하다고 주장하고 있으며, 의견 조정을 위해 노력하고 있다.

4. 지역배출총량관리제 시행체계

사업장에 대한 총량관리제가 앞서 이야기한 바와 같이 시범사업 등을 거쳐 2007년 7월부터 시행할 예정이지만, 시행에 있어 무엇보다 중요한 것은 환경부가 세우게 될 기본계획의 내용에 있다.

여기에서 환경부가 계획을 세우고 있는 지역배출총량관리제 시행체계를 살펴보면 〈그림-1〉과 같다.

환경부장관이 기상, 지형조건, 발전 가능성 등을 고려하여 대기환경개선 목표를 설정하면, 대기오염모델링을 통해 대기환경용량을 설정 후에 지역별 대기오염물질 배출허용총량을 할당하게 된다. 배출허용총량 할당시 오염원별 대기오염 기여도, 대기오염

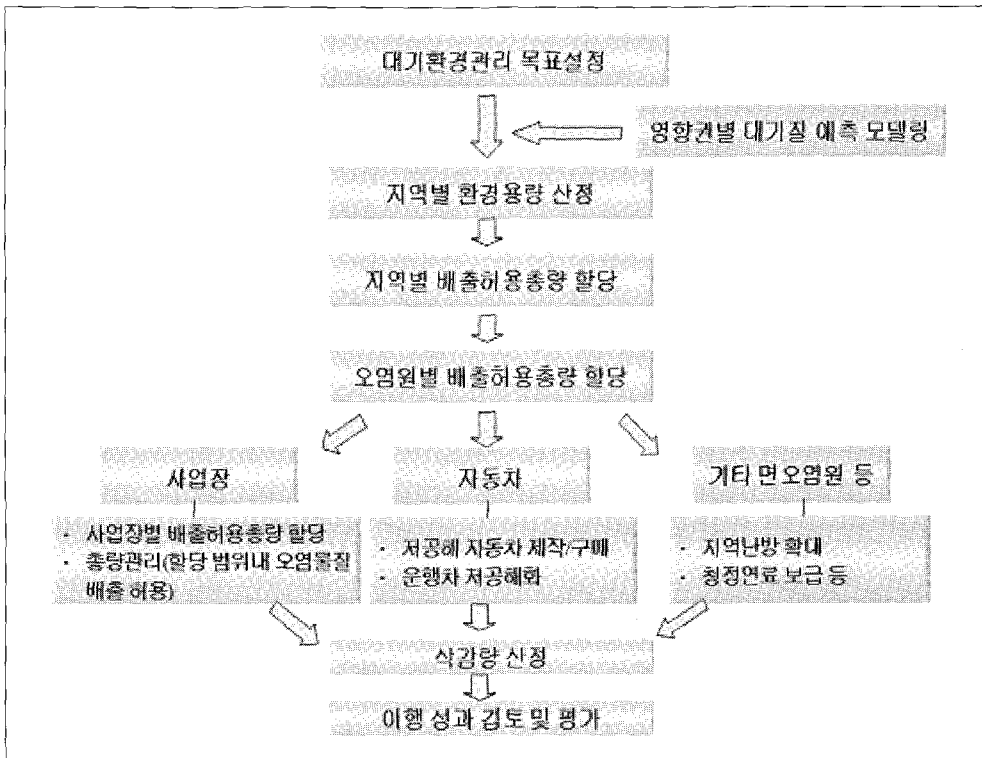
물질 삭감 용이성 등을 토대로 우선 순위에 따라 오염원별 총량을 할당하는 것이 기본계획의 중요한 사항이다.

한편 시·도지사는 기본계획에 따라 시행계획을 수립·시행하게 되는데, 시·도별 점·이동·면 오염원별 실제 배출 삭감량을 산정하고 시행 후 목표 삭감량 대비 평가가 이루어지게 된다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 지역별배출총량관리제의 관리 대상은 사업장, 자동차, 기타 면오염원 크게 3가지로 나누어진다.(<그림-1>) 그런데 기본계획의 원칙이 오염원별 대기오염 기여도에 따라 할당량을 정해야 함에 따라 현재 수도권 대기오염의 80% 이상이 자동차 등 이동오염원에 의한 것이니 만큼 사업장에 대한 부담이 크지 않아야 함은 당연하다 하겠다. 그러므로 향후 환경부가 세우는 기본계획 등에 업계의 지속적인 관심이 필요하다 하겠다.

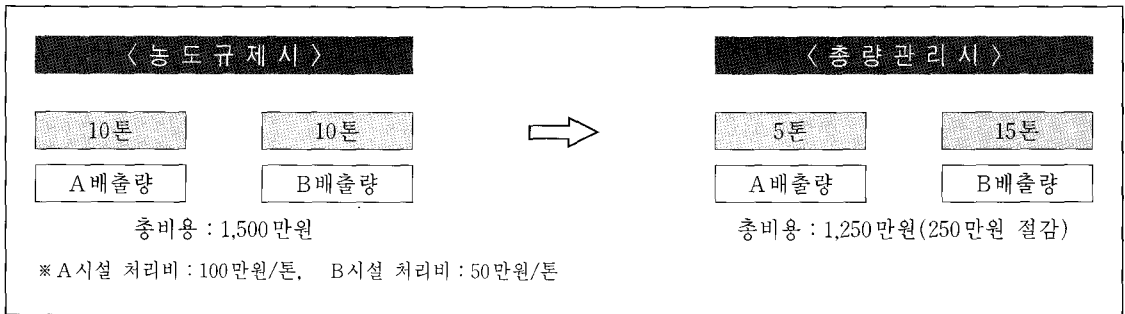
5. 사업장 오염물질 총량관리제 세부 시행안

일단 기본계획이 수립되면 사업장별 배출허용총량을 할당하게 되는데, 사업장내 개별 배출시설이 아닌 사업장 단위로 배출총량을 부여하고 그 범위 내에서 사업장이 시설을 운영·관리해야 한다.

환경부에서는 사업장 총량관리제가 사업장내 개별 배출시설이 아닌 사업장 단위로 배출총량을 부여하고 그 범위내에서 자율적으로 시설을 운영할 수 있는 융통성이 있으며, 오염물질 저감효율이 큰 시설과 효율이 낮은 시설간 운전 비율을 조절함으로써 비용절감이 가능하다고 설명하고 있다. 즉 <그림-2>와 같이 배출시설별로 처리비용이 차이가 있을 경우에는 처리비용이 낮은 배출구로 오염물질 배출을 늘



<그림-1> 지역배출총량관리제 시행체계



〈그림-2〉 사업장내 배출시설별 운영방안 사례

림으로서 비용을 절감할 수 있다는 것이다.

그러나 환경부가 설명하고 있는 자율성이 각 사업장에 확보되기 위해서는 현행 대기환경보전법에 있어서의 규제의 기본 개념인 ‘농도 규제’가 대폭 완화되거나 폐지되어야만 업계 자율 절감의 실효성을 담보될 수 있을 것이다. 총량제 시행과 함께 기존의 농도 규제에 대한 손질이 이루어지지 않을 경우, 관리권역내의 사업장은 자칫 이중의 규제를 받을 수도 있기 때문이다.

특별법이 시행되는 경우에 배출허용총량 할당 절차가 있게 되는데, 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

총량관리 사업장을 설치·변경하고자 하는 경우 설치·변경 허가를 받아야 하며, 이때 해당 사업장은 사업장별 배출허용총량을 할당받게 되는데, 이에 대한 일단의 절차는 〈그림-3〉과 같을 예정이다.

한편 총량관리제의 원활한 운영을 위해 동 특별법에서는 오염물질에 대한 배출권거래제를 도입하고 있다. 즉 대상 사업장에 할당된 허용총량보다 오염물질을 많이 줄인 기업은 절감한 오염물질 배출량의 일정 부분을 배출권거래제를 통해 타사업장으로 판매할 수 있는 것이다. 이와 반대로 허용배출량을 넘어서는 배출을 한 사업장의 경우에는 배출초과부과금을 납부하던지 또는 배출권거래시장에서 구매함으로써 초과부과금 납부를 면할 수 있는 것이다.

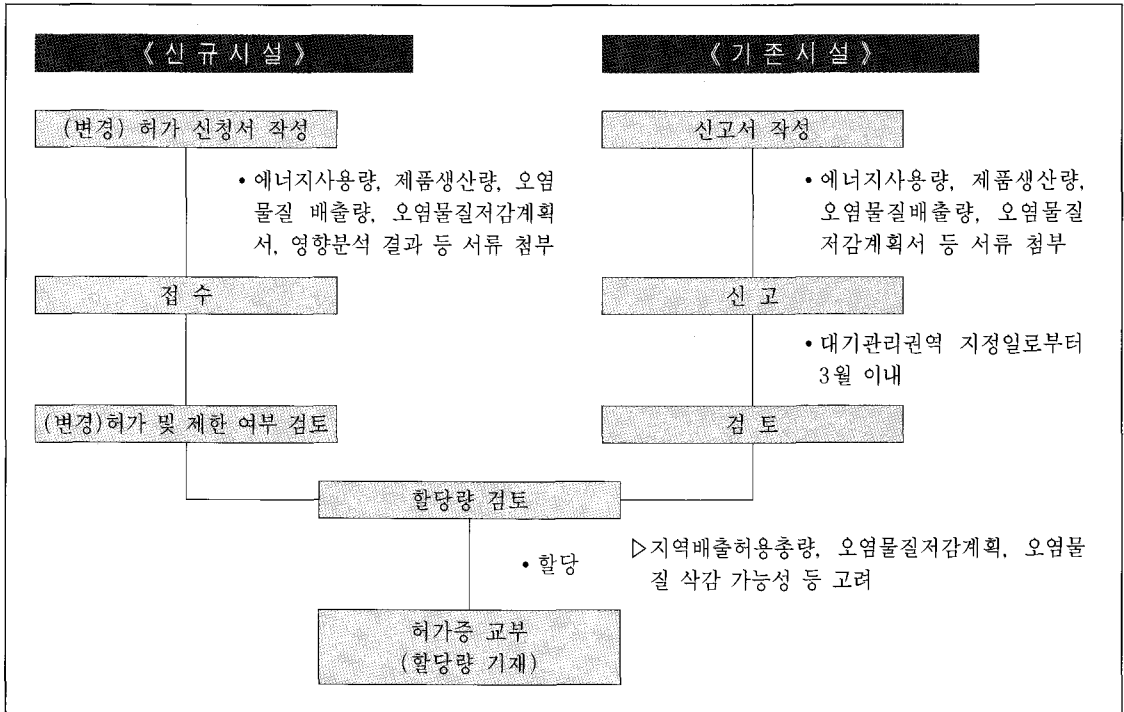
그러나 특별법에서 예정하고 있는 배출권거래제는 배출권거래제 자체의 문제 뿐만 아니라 세부 시행계획에서 다소의 문제를 가지고 있어 배출권거래

제 활성화를 통한 정책 목표 달성에는 한계를 지닐 것으로 예상된다. 즉 배출권거래제에 대한 입법예고(안)에 따르면 배출권 거래의 양을 연도별로 제한하는 한편 거래 지역의 제한도 염두에 두고 있는데, 시행 결과를 예측하기 어려운 상황에서 여러가지 제약을 두는 것은 제도의 활성화를 크게 저해할 것이 분명하다. 그러므로 시행 초기에는 배출권거래제에 있어 거래의 지역제한 등 아무런 제약을 두지 않되, 제도 시행 후 점진적인 보완이 타당할 것으로 사료된다.

6. 향후 방안

지금까지 ‘수도권대기환경개선에관한특별법’에 대한 내용에 대해 살펴보았다. 하위법령 입법예고(안)에는 지금까지 언급된 여러가지 쟁점사항 이외에도 배출시설의 범위, 측정기기 부착의무, 최적방지시설의 기준, 지역배출허용총량 초과시 사업장의 신증설 부분에 대한 할당 감안 문제 등 풀어야 할 많은 사항들이 놓여 있다.

지금까지 논의되고 있는 쟁점사항들만이 특별법 제정 및 시행에 따른 문제만은 아니다. 위에서 언급되었던 쟁점사항들은 단지 예상되는 문제점을 감안하여 제기한 것이며, 특별법 시행 후에 발생할 수 있는 문제가 더욱 많을 수 있기 때문이다. 그 문제는 또한 업종에 따라 많이 다를 수 있기 때문에 예측하기 어렵다. 다만 특별법 시행이 산업계에 어려움을



<그림-3> 배출허용총량 할당 절차

가중시켜서는 안되기 때문에 업계에서는 지속적인 관심과 적극적인 동참을 통해 의견개진이 필요할 것이다.

'건강한 공기'에 대한 우리의 욕망은 '수도권 대기환경개선에관한특별법'의 정당성을 충분히 뒷받침하고도 남는다. 그러나 특별법이 관리하고자 하는 '대기'라는 것이 순환 등으로 인해 그 실체가 불확실한데다 오염물질 또한 측정 오차 등으로 인해 특별법의 정책목표 달성에는 여러가지 불확실성이 존재하고 있다.

이와 같은 불확실성을 조금이나마 해소하기 위해서는 국민적 관심과 참여가 있어야 할 것이다. 특별법 제정 및 시행이 수도권 대기오염의 심각성에 대한 국민적 관심을 이끌어내는 것은 틀림없을 것이

다. 그러나 국민적 관심을 이끌어내었다고 특별법의 정책목표를 제대로 달성한 것은 아닐 것이다. '서울 남산에서 인천 앞바다를 볼 수 있는 것'이 특별법의 정책적 목표라면 보다 많은 참여 당사자의 자발적 협조를 이끌어 내야 한다.

이를 위해 특별법은 기존의 환경관련 다른 법률처럼 단순 규제 위주가 아닌 모든 국민이 참여하는 장을 마련할 수 있어야 한다.

총량규제 대상 사업장에 대해서도 규제 위주가 아닌 참여 인센티브 위주로 관련 규정을 제정하여 산업계도 규제 부담에서 벗어나 자발적 노력을 통해 기업과 사회가 모두 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 계기가 되어야 할 것이다. ▲