

통합적 환경관리제도와 우리나라의 추진방향



백 운 석 환경부 환경감시담당관

☎02-2110-7906 backtol@me.go.kr

필자약력

- University of Colorado 행정대학원
- 정책총괄과, 폐기물정책과, 지구환경담당관실, 유역제도과, 지속가능발전위원회 총괄과장, 국립환경인력개발원 교육혁신기획과장

들어가면서

근래에 들어 주요 화두중의 하나는 통합(integrated)과 균형이다. 환경분야에도 통합, 균형 등의 용어가 많이 눈에 띄고 있으며, 특히 작년에는 환경분야 법령에서도 명시적으로 통합, 균형이란 용어가 등장하였다. 지속가능발전의 3대 축인 경제발전, 사회적 통합, 환경보전을 균형 있게 추구할 수 있는 국가와 지방의 통합적인 전략 마련을 위하여 2007년 8월에 제정된 지속가능발전기본법(법률 제8,612호)이 바로 그것이다.

환경 분야의 전통적 규제업무인 오염물질 배출업소 지도·점검 및 관리도 예외는 아니다. 종전까지 대기·수질·폐기물 등 매체별 점검 실시를 규정 하던 지도·점검 규정을 고쳐 지금은 각 오염매체를 한꺼번에 점검하도록 하는 통합적인 지도·점검규정을 제정(환경부훈령, 제530호, 2002. 10. 14) 시행하고 있다.

그동안 우리나라의 배출업소 관리는 대기·수질·폐

기물 등 오염매체 중심으로 배출허용 기준 등의 준수여부를 확인, 점검하는 방식이 주로 추진되었다.

이러한 매체별 규제를 통하여 우리나라는 선진국에 버금가는 수준으로 오염매체별 환경 질 개선을 가져온 것이 사실이다.

그러나 오염매체별 환경관리는 배출구 중심으로 오염물질의 배출을 규제하는 방식이다.

특히 이러한 매체별 관리는 대기나 수질 등을 오염시키는 배출업소 등을 매체별, 사후적으로 규제할 수밖에 없어, 업체의 입장에서는 빈번하고 과도한 규제를 한다는 불만을 토로하기도 한다.

환경오염관리를 하여야 하는 정부 입장에서는 행정력의 비효율적 투입에 따라 규제비용의 비효율성을 증가시킬 수 있다.

또한, 환경보호를 위해 적절하게 요구되는 수준에서 환경보호와 오염물질간의 trade-off를 할 수 있는 유연성을 발휘하지 못하도록 한다.

이러한 점을 고려하여 환경부에서는 1차적으로 오염 매체별로 산발적으로 배출업소를 점검하는 방식에서 벗어나 각 오염매체를 통합하여 한꺼번에 점검함으로써 배출업체의 불편을 줄이고, 행정력의 절감을 도모하고자 노력하고 있다.

그러나 배출업체는 물론, 지도 점검을 직접 실행하는 지방자치단체 등에서는 현행의 통합 지도 점검 규정을 시행함에 따라 불편이 줄어들고 행정면에서도 효율화 되었다고 느끼고 있을지는 다소 의문이다.

일부 요인이긴 하나 중앙정부가 지자체에게 지도·점검 시행을 수시·산발적으로 시달함에 따라 지자체의 계획적인 업무추진에 지장을 주고 있고 배출업소에 대한 매체 통합적 점검에도 장애요인으로 작용하여 업체에 불편을 주는 사례가 아직도 있기 때문이다.

이제부터 각급 행정기관에서는 통합지도 점검규정을 잘 적용하여 유사분야를 연계한 점검을 실시하고 중복적인 점검을 최대한 줄여 나아가 업체의 부담을 줄이고 행정업무의 효율화를 적극 도모해야 할 것이다.

단순히 통합적인 지도점검에서 한 단계 더 나아가 EU 등 선진국에서 높은 관심을 가지고 단계적으로 도입을 추진하는 통합적 환경관리(integrated pollution prevention & control; IPPC)의 도입을 검토해야 할 때이다.

통합적 환경관리란?

현재까지의 대기·수질·폐기물 등 매체별 중심의 사후적 관리에서 수용체 중심의 사전예방적 관리방식을 “통합적 환경관리(integrated pollution prevention & control; IPPC)”라고 일반적으로 말해지고 있다. 통합적 환경관리는 환경오염간의 상호관련성에 대한 인식을 바탕으로 환경을 하나의 체계로 이해하여 모든 환경매체에 대한 총체적인 영향을 파악하고, 이를 토대로 환경오염을 저감시키는 방법을 찾는 접근방법이다.

좀더 구체적으로 살펴보면 통합적 환경관리는 통합

적 오염물질 관리, 통합적 배출원 관리, 통합적 제품 및 산업관리, 통합적 지역환경관리 등으로 나누어질 수 있고 각각의 단계마다 적용되는 기법과 내용이 상이해지게 된다.

1) 통합적 오염물질관리

통합적 환경관리의 첫 번째 방법은 오염물질 관리(substance)를 통합하는 것이다. 환경에 있어서 오염물질은 형태를 변화하고 다른 매체로 이동할 수 있는 변화매개체임을 고려한 접근방식이다. 요컨대, ① 배출원에서 한개 이상의 환경매체에 들어가거나, ②환경매체간의 경계를 넘어 가거나, ③ 한개 이상의 매체를 통해서 낙하지점에 이르게 되어 환경매체를 연결하는 것은 곧 오염물질이므로 이를 통합하여 관리함은 바람직한 방향이다.

2) 통합적 배출원 관리

통합적 배출원 관리(sources)는 오염원의 모든 배출 또는 배출관련 물질을 통합하여 규제하는 것이다.

대기·수질·폐기물 관련활동에 대해 모니터링, 허가제도, 또는 환경검사프로그램 등 오염 배출원의 시설의 운영과 생산과정에서의 모든 배출관련 사항을 일관적으로 관리하는 것이다. 여기서 개별시설에서의 통합은 ① 매체를 통하여 최적실용가능기술의 선택, ② 폐기물의 감소나 재활용대안의 추구, ③ 총배출이나 총비용 감소목적의 통제체계의 설계, ④ 정책이나 사업의 환경영향평가 등의 방법을 이용한다. 이와 같은 통합적 배출원 관리는 ‘최적실용가능기술(BAT : Best Available Techniques)’을 스스로 선택하게 하는 통합인·허가제도에 의한 산업오염규제가 대표적인 예이다.

3) 통합적 제품 및 산업관리

통합적인 사고의 적용대상을 특정제품이나 산업에 적용할 경우이다. 이때에는 일반적으로 특정제품이나 목표 집단을 설정하여 통합적으로 관리하는 방식인 데,

통합적인 제품을 연구함은 자원채취부터 마지막 처리 또는 재생산과정까지의 전과정에서의 여러 종류의 배출원을 관찰할 수 있는 기회를 제공하는 이점이 있다. 오염원으로서의 특정 산업부문 또는 목표집단을 관찰함은 오염방지 및 관리방법에 관한 수단을 제공할 수 있다.

4) 통합적 지역환경관리

특정지역 통합관리(regions)는 지리적 또는 생태학적 지역(Geographical or Ecological Region)의 특성을 고려한 의사결정으로 그 지역에 영향을 줄 수 있는 모든 활동들을 구분하는 효과적인 방법을 찾자는 개념이다.

토지이용 변화, 자연자원 관리 및 생태계 복원 프로그램 등을 통한 환경오염감소의 이익을 생태계를 보호하고 복원하기 위해 필요한 다른 수단과 연결시킬 수 있는 능력을 동반한다.

지역적 통합방법은 배출원과 그 영향이라는 측면에서 무엇이 문제인가를 정의하고 특정지역의 환경 질을 유지하기 위해서는 어떠한 조치가 있어야 하는지를 밝혀 주게 된다.

지역환경관리의 핵심은 환경목표(EQO)에 근거한 환경관리이다. 지역의 환경용량 혹은 오염수용용량과 환경질, 생태적 특성을 감안하여 임계수준이나 오염물질의 임계부하량을 결정하는 ‘환경질 기준(EQS: Environmental Quality Standard)’을 오염물질의 배출규제에 활용하기 위해서는 환경용량과 배출에 관한 상당한 양의 과학적 성취를 전제로 한다.

5) 지역과 배출원의 통합

환경규제방식을 수용용량 접근방식에 의한 지역적으로 특성화된 환경목표 설정과 기술기반의 오염통제 전략으로 전환하는 것을 말하며, 이는 최적실용가능기술(BAT)과 환경목표(EQOs)의 적절한 혼합한 방식이다.

경제적 필요와 생태적 수요의 적절한 균형을 정의하는 것은 매우 복잡하다는 것을 인식함에 따라 장기적인 환

경기준과 허가 의무사항을 정하는데 있어 기술기반적인 도구와 생태기반적인 도구가 함께 사용하는 동기에 의해 대두되었다.

이처럼, 통합적 환경관리는 기존의 매체별 오염관리 방식을 전환함은 물론 현행 환경관리 제도 전반의 근간을 바꾸어야 한다.

더구나, 통합적 환경관리를 위해서는 환경법체계, 규제 제도는 물론 환경 행정체계에 대한 종합적인 개혁을 필요로 하며, 이와 같은 과업은 법, 제도, 행정조직과 절차 등을 망라한 종합적인 개선방안의 도출이 필요하다는 것을 시사한다.

위와 같은 준비사항이 충족되어 통합적 환경관리가 제대로 작동되는 경우에는 기업으로 하여금 매체별로 개별적으로 수행되는 오염물질의 배출관리를 통합시킴으로서 오염물질의 원천저감과 비용절감을 가능하게 하고, 동시에 지역사회로 하여금 총량관리를 통해 보다 쾌적한 환경 질을 누릴 수 있을 것으로 기대된다.

때문에 서구 유럽국가 특히 영국, 독일, 스웨덴 등의 국가들은 일찍부터 이러한 통합적 환경관리제도에 관심을 가지고 그 적용 대상과 범위를 확대하여 환경규제 효율성을 제고하고 있으며, OECD나 EU에서도 권고안(Directive) 등을 통하여 회원국들로 하여금 적극 도입할 것을 권장하고 있다.

특히 OECD는 우리나라에 대해서도 2006년 한국의 환경성과평가보고서에서 통합환경관리 제도의 도입을 권고한 바 있다.

우리나라의 입장 및 추진방향

그러면 이러한 통합적 환경관리제도에 대한 우리나라의 입장과 준비상황은 어떠한가 살펴보자. 현재 환경부에서는 현행 매체별 배출시설 인·허가 등 환경정책과 규제체계에서 환경의 질 개선효과를 높이고 환경정책의 선진화를 위하여 매체를 통합·평가하고 관리하는 통합 환경관리의 기대효과를 고려할 때, 우리나라도

그 도입에 대한 검토 및 여건 조성이 필요하다는 점을 인식하고 있다. 우리나라도 서구 유럽국가와 같이 현재까지의 대기·수질·폐기물 등 매체별 중심의 사후관리적 접근방법에서 수용체 중심의 사전 예방적인 통합환경관리(Integrated Pollution Prevention and Control)를 검토하고 지역별 환경현장 관리에 점진적으로 적용을 추진해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

이러한 상황에서 환경부에서는 통합적 환경관리에 대한 이해제고 및 분위기 조성을 위해 한국환경정책평가연구원 등 관련연구기관, 경영자 단체, 대학교수, 관련공무원 등으로 구성된 통합환경관리포럼을 결성하고 4차례 운영을 통하여 개념정립 및 앞으로 추진방향, 그리고 향후 추진계획 등을 논의한 바 있다. 다만, 아직은 통합적 환경관리에 대한 전반적인 이해를 바탕으로 기본골격, 추진방향 및 현장 적용을 고려한 단계별 대안 등을 고려하기 보다는 단편적, 산발적, 학술적인 논의에 머무르고 있다.

그러면 왜 통합적 환경관리 도입을 검토해야 하는가? 앞에서 언급했듯이 통합적 환경관리는 사전예방중심의 종합적환경관리체계 확립으로 환경질 개선에 기여하고 통합 인·허가 시스템으로 인한 사업자의 비용절감 및 불편을 해소하며, 배출량 및 위해성에 따른 차등화된 사업장관리로 오염물질의 효과적인 관리가 가능할 것으로 기대되기 때문이다.

우리나라 여건에서 이러한 통합적 환경관리 도입 방향은

첫째, 산업별·업종별 특성이 반영된 통합환경관리체계로 점차적으로 전환을 검토 추진하는 것이다. 이를 위해 일정 규모 이상의 특정산업에 대한 시범실시 후, 성과를 평가하고 대규모 오염물질 배출업종으로 대상을 확대해 나간다.

둘째, IPPC와 연계하여 정기적인 허가갱신제도 등 도입을 추진한다. 이는 사전예방체계 확립과 사후적관리의 체계화에 기여하게 될 것이고 기업의 번거로운 행정절차를 줄여줄 것이다.

셋째, 자치단체에서도 통합환경관리 체계에 대한 인식을 제고하는 것이다. 지자체별 시범사업을 발굴 추진 하고 통합적 관리제도의 기반 구축 사업에 참여토록 유도하는 것이다. 물론 기업의 동참이 필수적인 요소이다.

이와 관련하여 앞으로 환경부에서는 허가갱신제도 및 통합환경관리체계 구축을 위한 기초연구를 추진하여 우리나라 여건상 적용가능한 통합적 환경관리 모델을 개발하고자 한다.

이에는 허가갱신제도 도입, 대상 업종, 사업장규모, 대상오염물질 및 추진방법 등 통합적 환경관리 시범사업 및 체계 구축을 위한 가이드마련 연구 등이 포함된다.

아울러, 허가갱신제도 등 통합환경관리체계 도입을 위한 기업체의 의견수렴 등의 분위기 조성을 구축해 나갈 계획이다.

세부추진계획을 수립하고 공무원, 전문가, 기업체 등으로 준비기획단을 구성·운영하고 관련법령 개정을 추진해 나간다.

이어서 화학·금속·제련 등 대규모 사업장에 대한 시범사업을 실시하고 2014년 이후 허가갱신제도 및 통합환경관리제도의 본격적 실시를 계획·추진하고자 한다.

올해는 신정부가 출범하는 해이다.

이러한 새로운 시대와 상황에서 올해는 환경관리의 새로운 장을 열어갈 수 있는 통합적 환경관리제도를 검토하여 도입방안 마련을 시도해 볼 때가 아닌가 한다.