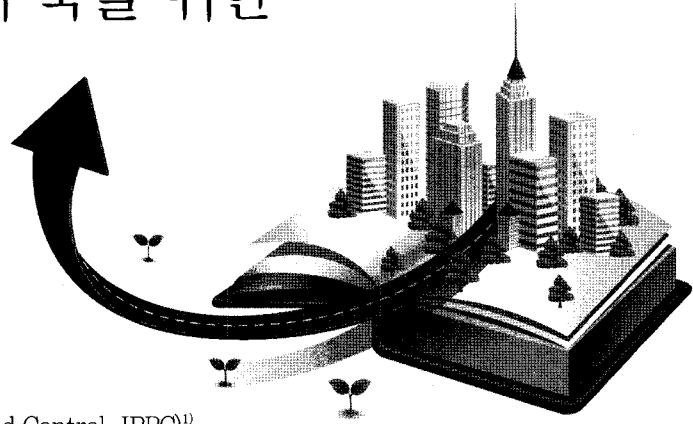


# 꾸준한 논의, 홍보와 더불어 점진적·단계적으로 도입 통합적 환경관리체계 구축을 위한 국내 적용방향



## 통합적 환경관리의 개념

통합적 환경관리(Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC)<sup>1)</sup>는 불확정성의 개념으로서 통합과 관련된 3가지 요소가 단계별로 내재되어 있다. 즉 위해도 평가, 의사결정, 집행과 운영이 단계별로 통합되어 있는 것이다. 먼저 ‘위해도 평가’의 단계에서 통합적 접근은 오염물질이 각 매체를 통하여 노출되는 경로나 환경상의 생애주기를 종합적으로 고려하여 오염 물질이나 행위의 위험도에 대한 통합적인 평가(integrated assessment)를 요구한다. 그리고 ‘의사결정’ 단계에서의 통합은 특정 지역에서 모든 오염원과 모든 매체에 걸친 오염을 방지 또는 저감하기 위하여 필요한 의사결정과정의 통합(integrated decision-making process)을 의미한다.

마지막으로 ‘집행과 운영’ 단계에서의 통합은 법적·제도적·행정적 구조를 통합적 환경관리에 적합하게 개편하는 것을 의미한다. 중요한 것은 의사결정 단계에서의 통합인데 유럽에서는 ‘합리적 결정모델’을 기초로 EIA(Environmental Impact Assessment), IPPC와 Seveso II<sup>2)</sup>의 directive<sup>3)</sup>들에 따른 통합을 시도하고 있다. 이것은 다시 절차적 통합, 조직적 통합, 실체적 통합으로 구별된다.

## 유럽에서의 통합적 환경관리

유럽사회의 통합이라는 관점에서 유럽 각국은 통합환경관리를 규정하고 있는 EU의 IPPC directive를 적극적으로 수용하여 자연스럽게 통합적 환경관리를 위한 법제도의 개선으로 나타나고 있으며, 마찬가지로 특정 국가의 법제도 개선은 EU의 IPPC directive에 다시 영향을 미쳐 통합적 환경관리를 촉진하는 선순환구조를 이루고 있다. 이와 같은 점은 매체별 환경관리에서 통합적 환경관리라고 하는 환경관리방식의 전환에 있어서 각 국가 내에서의 야기될 수 있는 반감을 완화시키고 있음도 사실이다. 결과적으로 국가내의 통합적 환경관리의 필요성 및 그 인식의 저변을 확산시켜 환경보호의 강화로 나타나게 된다.

### 한 상 운 |

한국환경정책평가연구원  
녹색경제연구실 법학박사

성균관대학교 법학박사  
한국환경법학회, 한국입법정책학회 기획이사,  
한국헌법학회 이사,  
녹색성장포럼 사무국 운영책임자 등

tel. 02-380-7686 | hanlaw21@hanmail.net

- 1) 통합적 환경관리를 영국에서는 Integrated Pollution Control (IPC), EU에서는 Integrated Pollution Prevention and Control(IPPC)등으로 표현하고 있으며, 이를 한국에서는 '통합적 환경관리' 혹은 '통합오염예방 및 관리' 등 그 포기가 다양하지만 여기서는 '통합적 환경관리(Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC)로 그 명칭을 통일하여 사용한다.
- 2) 이것은 환경에 관한 통합관리와 직접적으로 관련은 없지만 Sevesso 폭발사건 이후 폭발물의 저장과 처리에 관한 사고예방의 법안을 확대시킨 EU의 Directive로서 이를 다른 directive와 구별하여 붙인 별칭이다.
- 3) 이와 같이 유럽에서 regulation이 아닌 directive의 형식을 이용하는 것은 EU환경정책의 기본원칙으로 채택된 비례의 원칙(proportionality principle)에 근거한 것이다. 즉 마스트리히트조약 제36조에 의하면 '공동체의 어떤 조치도 동 조약의 목표를 수행하는데 필요한 이상으로 사용되어서는 안 된다'라고 하여 비례의 원칙을 천명하고 있다. 이에 따라 개별국가가 필요 이상의 더 엄격한 기준이나 규정형식을 사용해서는 안 된다. 따라서 공동체의 조치에 관한 내용도 자제하고 특정인 규율보다도 기본적으로 시장을 규정하도록 하고, 구속력 없는 권고나 자율적인 행동 양식을 그 수단으로 사용하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 구속력이 없는 규제가 아닌 권고인의 형식을 통하여 환경정책의 통합을 시도하게 되었다.
- 4) 이외의 IPPC 시행을 위한 유럽 국가의 법규법을 살펴보면, 덴마크의 Consolidated Environmental Protection Act(2003), 프랑스의 Environmental Code(2000), 이탈리아의 Administrative Procedure Act(1990)와 행정인법으로서 Digs 59/05 transposing the IPPC directive for new and existing installation, 네덜란드의 Environmental Management Act(1992)와 General Administrative Law Act(1992), 스페인의 IPPC Act(2002) 등이 있다.
- 5) 이 경우에는 '연방건설법', (BauGB)과 '임미시온방지법', (BImSchG)이 동시에 적용된다.

그리고 선진 외국의 통합적 환경관리를 위한 절차적 통합 및 조직적 통합은 어느 정도 이루어지고 있지만 실제적 통합은 아직도 그 구현이 미흡하다. 이것은 현재의 과학기술의 수준이 환경오염 간의 상호관련성에 대한 인식을 바탕으로 모든 환경매체에 대한 총체적인 영향을 파악하기가 어렵다는 점에서 종래의 매체별 허가체계를 완전히 탈피하고 있지 못한 것도 현실이다. 실제적 통합의 진전이 현실적으로 어려운 점이 있다고 하더라도 유럽각국은 우선 가능한 차원에서의 통합적 접근을 하고 있다. 그 가운데 법제도개선의 일환으로 배출허가와 관련된 법규통합은 대부분의 유럽국가에서 기본적으로 갖추고 있다. 영국은 산업적 환경오염관리체계를 IPC(Integrated Pollution Control)체제로 전환하기 위하여 1990년 환경보호법(EPA)을 도입하였으며 이후 EU의 IPPC directive에 따라서 1999년 11월부터 산업시설들은 Pollution Prevention and Control Act(1999)와 Pollution Prevention and Control(PPC) Regulation 2000에 의해 새로운 허가를 받도록 하고 있다. 독일은 산업시설의 허가과 관련하여 유해한 환경영향(Immission)을 방지하고자 하는 「임미시온방지법」(BImSchG)이 규제체계의 핵심을 이루고 있다. 벨기에는 연방차원의 통합적 규범이 존재하는 것은 아니지만 브뤼셀(Brussels), 플레미쉬(Flemish), 왈론(Walloon) 등 3개의 지역정부(the Regions)에서 통합적 배출허가를 위하여 각각 단일화된 법규범을 갖고 있다. 스웨덴은 1998년 15개의 환경관련 법들을 통합하여 「환경법전(The Environmental Code)」을 제정하여, 배출허가의 규범체계를 일원화하고 있다.<sup>4)</sup> (법)제도 형식적 측면에서의 절차적 통합을 위한 환경규제 수단의 단일화된 규율은 통합적 환경관리의 목표점이다. 즉 환경규제수단으로서의 허가(permitting), 환경영향평가(EIA), 중대한 사고예방(MAP), 단속 및 감독(Inspection) 등 이 4가지 요소를 통합된 단일 규범에 의하여 체계적으로 규율하는 것은 절차적 통합을 위하여 법제도적으로 요구되는 형식적 요소이자 목표이다. 그리고 산업시설에 대한 허가(permitting)와 관련하여, 환경허가는 아직까지 건설이나 계획허가를 포섭하고 있지 못하다. 이와 같이 건설허가나 계획허가를 환경허가와 구별하여 취급하고 있는 것은 지속적 발전을 위한 환경보호라는 관점에서의 통합적 접근에는 현실적인 한계가 있음을 알 수 있다. 그러나 독일은 '환경허가'의 대상에 '건설허가'를 포함시키고 있으며<sup>5)</sup>, '환경허가'와 별도로 '수자원보호와 관련된 허가'와 '매립지 계획승인'은 구분하여 처리하고 있다. 벨기에도 독일과 마찬가지로 '환경허가'와 '건설허가'를 통합하여 다루고 있다. 스웨덴은 산업시설의 허가를 '건설허가(Construction permit)'와 '환경허가(Environmental permit)'로 구분하고, 건설허가는 '계획·건설법'(Planning and Building Act)에 의해서, 환경허가는 환경법전(Environmental Code)에서 분리하여 규율하고 있다. 그리고 통합적 환경관리를 위한 조직적 통합의 관점에서도 유럽 각국은 어느 정도 만족할 만한 수준에 도달한 것으로 평가된다. 영국에서는 환경보호관리를 위한 주무부서로서의 환경·식품·지역부(DEFRA)가 있으며, 이것은 입법과 환경정책을 수립하는 기능을 담당한다. 그리고 환경청

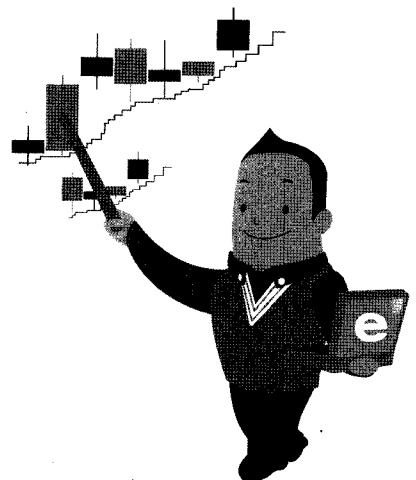
(Environment Agency)은 비정부적 공공단체(Non departmental Public Bodies)로서 환경보호를 위한 환경허가 및 단속 등 집행기능을 수행하며, 지역당국(Local Authority)도 환경청과 함께 환경허가권을 분장하고 있다. 독일은 환경·자연자원·핵안전부(Das Bundesministerium fur Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)가 연방 차원의 환경주무 부서이며, 산하에 연방환경청을 두고 있다. 벨기에는 각 지역정부에서 독자적으로 통합적 환경관리를 담당하는 기관을 두고 있다. 스웨덴은 환경법원(Environmental Courts)이 환경적으로 심각한 영향을 주는 A등급의 산업 시설에 관한 허가권한을 가지고 있으며, 환경적으로 영향이 덜한 B등급 시설에 대한 허가 및 모든 시설에 대한 조사권은 지역행정위원회(County Administrative Board, CAB)의 관할로 되어 있다.

### 국내에서의 통합적 환경관리체계 구축을 위한 단계별 접근

통합적 환경관리는 전면적·급진적으로 도입할 것이 아니라 점진적·단계적으로 도입하되, 기존의 매체별 환경관리제도의 문제점을 부각하는 것에 그치지 않고 통합적 환경관리의 필요성을 인식할 수 있도록 꾸준한 논의와 홍보가 필요함을 의미한다.

아울러 통합관리의 정도 및 방법적 측면에서 실제적 통합의 현실적 어려움을 고려하여 절차적 통합과 조직적 통합이 선행될 필요성이 있다. 이것은 법제도의 개선과 병행되어야 하는데 우선은 통합적 환경관리를 위한 환경법의 단일화를 목표로 법제도적·정책적 논의 및 그 성과물을 제시할 필요가 있다. 그리고 통합을 단계적으로 살펴보면, 최초단계는 환경허가체계를 일원화 하는 것이다. 이것은 오염물질 배출원인 산업시설에 관한 통합관리를 위하여 그 허가체계를 매체별로 통합하는 것을 의미한다. 다음 단계는 환경허가와 환경영향평가(EIA), 그리고 중대한 사고예방(MAP), 단속 및 감독을 통합하여 규율하는 것이다. 마지막 단계로서 환경허가(Environmental permit)와 건설허가(Construction permit)를 하나로 통합하고, 궁극적으로는 국토 이용계획은 물론 에너지·주택·보건 등 환경과 관계된 모든 정책 결정을 함에 있어서 사전적인 환경적 고려를 요구한다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

먼저, 법제도적 측면에서의 절차적 통합과 관련하여 대기·수질·토양 등 기존의 매체별 환경허가체계를 단일화 할 필요성이 있는데 이를 위해서는 산업시설별 배출허가체계를 과도기적으로나마 단일법으로 통합할 것을 고려할 수 있다. 통합적 환경관리라는 인식이 낮은 우리의 현실을 고려하더라도 기존의 매체중심의 법규범이 지니고 있는 문제점(규범의 중복 및 흠결, 복잡성 등)을 극복하기 위한 대안으로서 이미 제시된 바 있으므로 현실적으로 가능한 부분이라고 본다. 그리고 통합적 배출허가제도는 통합적 환경관리(Integrated Pollution Prevention&Control, IPPC) 체계의 가장 핵심적



이고 기본적인 요소이다. 유럽 선진국의 경우, 배출허가체계가 매체별로 분화되어 있는 국가는 거의 없으며 대부분 매체-통합적 허가체계를 갖추고 있다. 통합적 환경관리의 국내 적용의 첫발은 매체통합적 배출허가체계를 단일화하는 것이며, 단속 및 감독도 함께 규정하는 것이 법의 효율성을 높일 수 있다고 본다.

그 다음 단계로서 환경허가와 환경영향평가(EIA)의 통합을 고려할 필요성이 있다. 이것은 통합적 환경관리의 주요 원칙 가운데 하나인 사전예방의 원칙을 구현한다는 관점에서 매체통합적 환경허가제도는 환경영향평가제도와 분리해서 다를 필요가 없다. 다만 그 이전에 환경영향평가제도와 사전환경성 검토제도의 통합이 요구된다.

마지막 단계에서 통합적 환경허가제도(이것은 환경영향평가제도를 포함하고 있음)에 건설허가제도를 결합하여 단일화된 산업시설에 대한 허가제도를 구축함으로써 절차적 통합을 위한 환경규제수단의 법제도적 통합구율이 완성된다고 볼 수 있다.

### 통합적 환경관리체계 구축을 위한 몇 가지 고려 사항

통합적 환경관리의 절차적 측면과 관련하여 환경관리의 제도적 유연성을 확보하고 보다 실질적인 환경보호를 위하여는 첫째, 허가신청 이전에 기업과 담당 행정기관 사이의 협의를 통하여 허가절차를 간소화 할 수 있도록 '사전협의제도'에 대한 고려가 있어야 한다. 둘째, 전문적 지식을 보유한 전문가 집단인 working group의 자문을 통하여 허가절차 상 행정목적과 기업의 이익이 상호 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다. 셋째, 지역환경에 대한 영향을 고려하고 민주적 정당성을 확보하기 위하여 배출시설에 대한 정보공개와 주민참여제도가 마련될 필요가 있다.

다음으로, 조직적 측면과 관련하여 집행조직 및 기술조직의 구성 및 운용과 조직 상호 간의 적절한 권한 배분을 위해서는 첫째, 집행조직 및 기술조직의 구성 및 운용방안과 구성원의 자격요건에 대한 고려, 둘째, 통합적 배출시설 규제를 위한 각 조직 내지 기관 간의 적절한 권한배분에 대한 고려가 이루어져야 한다.

마지막으로, 실제적 측면에서 산업별 특성을 고려한 BAT(Best Available Technology)<sup>6)</sup>의 선정 및 BREF(BAT Reference Documents) 작성을 위한 연구를 지속적으로 수행할 필요가 있다.<sup>7)</sup> BAT는 현재 매체별로 도입되어 있으나 이를 통합적으로 고려하기 위해서는 허가기준을 설정함에 있어 BAT를 어떠한 방법으로 적용할 것인가를 살펴보아야 하며, 기업의 BAT 채택을 유도하기 위하여 자율환경관리 및 경제적 유인수단, 총량규제 등에 관한 연구가 병행되어야 한다.

6) 국내에서는 '이용 가능한 최고의 기술'로 해석되어 소개되고 있는데, 대기환경보전법에서는 '최적방지기술'이란 용어로 BAT 개념이 사용되고 있고 수질수생태계보전법에는 그 언급이 없다. 그러나 대기환경보전법에서도 '최적방지기술'이 무엇인지에 대한 구체적인 정의가 없으며 일부 오염물질에 대하여 '최적방지기술'을 사용하여 달성할 수 있는 배출농도를 제시하고 있을 뿐이다. 7) 허가당국과 배출시설 운영자들의 최적실용기술의 이해를 돕기 위하여, 유럽연합 집행위원회는 European IPPC Bureau를 통해 EU 회원국, 산업체 및 환경기관 전문가들의 정보를 체계화 하고 있으며 이를 통해 최적실용기술참고자료(BREFs)를 채택하고 있다. 현재 33개의 BREF notes가 이미 개발되었거나 현재 개발 진행 중에 있다.