

한국에서의 오염매체별 환경관리의 법적 문제점

한 상 운*

차 례

- I. 서론
- II. 현행법상 오염매체별 환경규제
- III. 오염매체별 환경관리의 문제점
- IV. 현행 배출규제제도의 문제점
- V. 결어

I. 서론

환경입법의 방식에는 입법을 단일화하여 모든 종류의 오염현상을 한 개의 법률 속에서 총괄적으로 취급하는 단일입법주의와 오염종류별로 혹은 사항별로 개별화하여 수개의 독립된 법률을 제정하는 복수법주의로 구별된다.¹⁾ 미국, 일본, 독

* 한국환경정책평가연구원 책임연구원

1) 환경입법방식에 관해서는 단일법체계와 오염매체별 개별 환경대책법으로서의 복수법으로 구분하는 견해(조현권, 환경법, 법률문화원, 2006, 891쪽)와 단일법, 복수법 주의를 절충하여 같은 법률속에 오염종류별 혹은 사항별로 장을 설정하는 방식(천병태·김명길, 환경법, 삼영사, 2000, 65쪽) 또는 두 입법주의를 절충하여 단일법을 기본으로 하고 단일법 속에 들어가는 입법을 따로 마련하는 방식(이상돈, 환경입법의 개선방향, 환경법연구 제 10권, 한국환경법학회, 1988, 132쪽)을 절충주의라고 하여 3분하는 견해가 있으며, 이외에도 환경법의 분류방식이 아닌 환경보호의 유형으로서 환경매체 또는 대상별 환경보호(이것은 오염매체별 입법), 환경오염 또는 침해의 요인별 환경보호(소음진동규제, 유해화학물질 관리, 핵 및 방사능오염의 방지 등), 환경보호의 직접적 목적에 착안하여 생태계적 환경보

일, 프랑스 등 선진국의 경우 거의 예외없이 복수법주의를 채택하고 있는데, 그렇다고 이들 국가들이 일시에 많은 개별적 환경법률을 제정한 것은 아니고 초창기 개별적 환경오염을 경험할 때 마다 법률을 통하여 규제하여 그 결과 개별적인 복수법주의를 취하게 된 것이다.²⁾ 이에 반하여 대체적으로 환경정책이 적극적으로 추진되지 않는 개도국이나 후진국은 단일법주의를 채택하는 것이 보통이다. 국가가 주도하는 산업화로 인하여 환경오염을 어느 시점에서 일시에 경험하는 개발도상국은 자연히 단일법주의를 채택하는 성향을 보여 왔다.

우리나라도 1960년대 환경법의 필요성이 제기되기 시작된 초기에는 ‘공해방지법’이라는 단일법체계로 시작하였으며,³⁾ 이것은 1977년 제정된 ‘환경보전법’의 시기에도 마찬가지였다.⁴⁾ 1990년 환경정책기본법이 제정되어 매체별 환경관리를 위한 법의 분화가 본격화되면서 비로소 오염매체별 복수법주의가 정착되었다. 그러나 환경보호를 위한 오염매체별 복수법주의에 대해서는 그 당시에는 환경개선에 기여한 바가 있었으나⁵⁾ 오늘날 환경보호에는 비효율적이라는 비판이 제기

호(자연환경보전법, 수산업법 등)로 분류하는 견해(김형성, 환경법의 이해, 성균관대학교 비교법연구소, 1999, 132-133쪽; 홍준형, 환경법, 박영사, 2006, 113-114쪽) 등이 있다.

- 2) 그러나 최근에 이르러 서구 선진국들은 종래의 매체별 복수법주의를 극복하고 단일법주의를 지향하려는 새로운 경향이 나타나고 있다. 스위스는 이미 통일된 환경법이 1983년에 제정·시행되고 있고, 독일에 있어서는 개별법주의를 채택하고 있으면서도 기본정책법을 갖고 있지 않아 개별 환경법 상호간의 연계성과 통일성을 확보할 필요성이 요구됨에 따라 통일된 환경법초안이 마련되어 있으며(초안의 내용에 대해서는 고문현, 독일환경법, UUP, 2005, 138쪽 이하 참조), 구동독에서는 통독전 1970년 최초로 단일의 환경법을 제정·시행한 바 있다. 가장 완벽한 개별법을 갖고 있는 미국에 있어서도 비록 통합법으로 성사되지는 않았지만 1980년대 이래로 매체간(cross media, intermedia, multimedia) 오염문제로 인한 매체별 복수입법의 문제점이 계속적으로 지적되고 있다. 이상돈, 환경입법의 개선방향, 환경법연구 제10권, 환경법학회, 1988, 135쪽 이하 참조; Terry Davis, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990, pp.51-65.
- 3) 이 시기에도 공해방지법(‘63.11.5) 외에 환경관련 개별 법률로서 조수보호및수렵에관한법률(‘67.3.30), 독물및극물에관한법률(‘63.12.31), 오물청소법(‘61.12.30), 하수도법(‘66.8.3), 수도법(‘61.12.31)이 있었지만 환경매체별 개별법은 아니다.
- 4) 이 시기에는 환경보전법(‘77.12.31) 외에 자연공원법(‘80.1.4), 환경오염방지사업단법(‘83.5.21), 폐기물관리법(‘86.12.31), 합성수지폐기물처리사업법(‘79.12.28)이 개별법률로서 존재하였다.

되고 있다.⁶⁾ 이와 같은 비판적 입장에서는 현행 환경법체계가 오염매체별로 분할되어 있고 과도한 직접규제에 의존하는 규제자 중심의 법체계라는 점을 주된 비판의 근거로 제시한다.⁷⁾ 즉 매체별 복수입법에 의하여 매체별 환경행정이 이루어지고, 매체별 배출허가제도로 인하여 규제비용이 지나치게 증가하며 통합적인 환경계획과 관리를 저해한다고 본다. 이하에서는 환경관리를 위한 현행법상 오염매체별 환경규제의 내용과 그 문제점을 중점적으로 논하고 그 대안으로서 통합적 환경관리 체계의 도입 필요성을 간략히 살펴보고자 한다.

II. 현행법상 오염매체별 환경규제

오늘날 경제성장이나 공업화에 따르는 자연환경에 대한 개발행위와 이를 바탕으로 하는 지속적 경제행위는 환경오염의 주된 원인이며 이에 대한 적절한 환경규제는 사회적 후생수준을 극대화하기 위한 필수적 사항이자 헌법적 요구이기도 하다. 즉 헌법 제35조에서 규정하고 있는 “건강하고 쾌적한 환경”을 보전하기 위하여 국가는 최소한의 환경질 수준으로서의 환경기준(ambient standards)을 설정하고 각종 개발행위나 경제적 행위에 대한 규제를 하여야 한다. 환경보전을 위한 수단으로서의 환경규제에는 명령적 규제와 경제적 유인수단이 있으며, 환경

-
- 5) 오염매체별 환경법제는 1960년대의 서구 유럽과 미국에서도 지역적 환경오염문제의 일부를 해소하는데 기여한 바 있다. 그러나 전체적으로 그 당시 강의 수질이나 도시매연이 심각한 상태가 아니어서 오염매체별 환경관리의 문제점을 인식하지는 못하였다. Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, pp.4-5.
- 6) 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006, 891-901쪽; 홍준형, 환경법, 박영사, 2006, 112쪽; 이달곤, 환경문제와 국가정책, 공간과 사회 제3호, 한울, 1993, 155쪽; 이상돈, 환경입법의 개선방향, 환경법연구 제10권, 한국환경법학회, 1988, 129쪽 이하 참조.
- 7) 이외에도 현행 환경법체계가 관련하여 문제점으로서 환경정책기본법과 개별대책법과의 관계의 불분명성, 개별법률 상호간의 중복규제, 환경규제 입법의 흠결, 과도한 행정입법으로의 위임, 법의 복잡성과 난해성 등을 들고 있다. 조홍식 외2인, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I, 한국환경정책평가연구원, 1997, pp.27-43 참조.

정책기본법 제20조에도 “정부는 환경보전을 위하여 대기오염·수질오염·토양오염 또는 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음, 진동, 악취의 발생 및 폐기물의 처리에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다”고 하여 명령적 규제(regulation by directive)를 규정하고, 동법 제20조3에서 “정부는 자원의 효율적인 이용을 도모하고 환경오염의 원인을 야기한 자 스스로 오염물질의 배출을 줄이도록 유도하기 위하여 필요한 경제적 유인수단을 강구하여야 한다”고 하여 경제적 유인수단(economic incentive)을 강구하도록 규정하고 있다. 명령적 규제에는 대표적 방식으로 인·허가제(licence system)와 기준설정(standard setting)⁸⁾이 있다. 또한 개발행위에 대한 규제로서 대표적으로는 환경영향평가제도(environmental impact assessment)와 사전환경성검토제도(prior environmental review system)가 있으며, 지속적 경제행위에 대한 규제로서는 배출규제(emissions regulation)가 대표적이다. 특히 후자의 배출규제제도는 사전적인 배출시설 인·허가제도와 사후적인 지도·점검제도로 구분되며, 이것은 1990년 이전까지 가장 보편적으로 사용되고 있는 지시 및 통제방식(command and control)의 직접규제(direct regulation)이다. 예를 들어 특정연료의 사용금지, 특정오염물질의 배출금지, 배출량이나 농도의 한계 설정, 배출방법의 규제, 배출허용지역의 지정 등이 이에 해당된다. 그러나 이와 같은 직접규제방식은 너무 경직적이어서 대상기업에는 과도한 비용을 부담하게 하고 기술진보를 촉진시키지 못하며 행정부담도 크다는 비판이 있다. 이와 같은 직접규제방식이 지니고 있는 문제에 대한 보완책으로서 1992년 이후 규제당국이 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금·부담금, 수질개선부담금을 부과하는 방식과 오염억제행위에 대해 보조금을 지급하는 방식, 또는 환경세, 배출행위에 대한 권리의 설정 및 거래를 통해 총량적으로 규제하는 배출권거래제도 등 경제적 유인장치(economic instruments)의 도입이 거론된다.⁹⁾ 그러나

8) 기준설정은 환경(질)기준(Standard of Environmental Quality)과 배출허용기준(Permissible Emission Standards)로 구별될 수 있으며, 전자는 “유지되어야 할 환경상의 조건에 관한 기준”으로 환경정책기본법 제10조 제1항에 근거하고 있다. 후자는 “환경기준을 달성하기 위한 오염물 배출의 허용가능한 규제기준”으로서 직접적 구속력을 가지며, 개별적 오염매체별 입법에 근거를 두고 있다는 점에서 양자는 구별된다. 홍준형, 환경법, 박영사, 2006, 171-173쪽.

자원분배적이고 비용 대 효과 분석에 입각한 경제적 유인장치는 국가의 기업활동에 대한 환경규제를 무력화시킨다는 비판에 따라 명령·통제 방식의 다소 ‘거친 규제’(crude regulation)가 실질적으로 환경보호에 기여할 것이라는 반론도 있다.¹⁰⁾ 이에 대하여 일반적으로 우리나라와 마찬가지로 각국의 환경규제는 직접적 규제 수단을 중심으로 하면서 간접적 유인수단을 병행하여 사용하고 있다.¹¹⁾

다만 이 글에서는 논의의 범위를 축소하여 현행법상 환경보호를 위한 법적 수단으로서 가장 중심적인 의미를 지니는 배출시설허가제도와 관련된 오염매체별 환경규제를 대기, 수질, 토양, 소음·진동, 악취, 폐기물, 유독물로 구별하여 이를 중심으로 간략히 소개하고자 한다.¹²⁾

1. 대기관리

(1) 배출규제대상과 배출허용기준

「대기환경보전법」 제2조의 규정에 따라 대기오염의 원인이 되는 가스상물질 또는 입자상물질(현재 일산화탄소, 암모니아, 질소산화물, 황산화물 등 52종)이 대기오염물질로 지정되어 있다. 대기오염물질 중에서 사람의 건강·재산이나 동·식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 물질은 특정대기유해

9) 미국에서도 이러한 직접적 규제에 대하여 과도한 규제비용과 자원의 낭비를 초래하여 비생산적인 소송만 양산한다고 하여 경제적 인센티브를 도입한 market permit system을 도입하자는 주장이 있다. Ackerman and Stewart, Reforming Environmental Law, 37 Stanford Law Rev. 1985, p.1333.

10) Latin, Ideal Versus Real Regulatory Efficiency : Implementation of Uniform Standards and "Fine Tuning" Regulatory Reforms, 37 Stanford Law Rev. 1985, p.1267.

11) 현행 환경법상에서도 오염배출총량제를 비롯하여, 각종 부담금 및 부과금제도와 환경친화기업 지정제도, 지역별 자율환경제도 등이 도입되어 있으며 이외에도 정보기술을 활용한 굴뚝원격감시체계(TMS), 폐기물적법처리인증시스템, 화확물질배출량조사제도(TRI) 등의 보완제도를 도입하고 있다. 정희성 등, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(1), 한국환경정책평가연구원, 2006, 11, 38쪽.

12) 이하의 오염매체별 환경규제의 내용에 관해서는 정희성 등, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(1), 한국환경정책평가연구원, 2006, 11, 38-48쪽의 내용을 요약한 것임.

물질(현재 다이옥신, 벤젠, 사염화탄소, 폼알데하이드 등 25종)로 지정되어 있다. 이외에 기후온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상 물질로서 환경부령으로 정하는 기후, 생태계변화 유발물질도 규제대상 물질에 포함된다. 대기환경보전법의 위임에 의한 환경부령 제 2조는 대기오염물질로 입자상물질, 브롬과 그 화합물, 카드뮴과 그 화합물, 페놀과 그 화합물 및 석면 등 47종을 규정하고 있는 것이므로 이들이 배출규제의 대상이 되는 것이라고 할 수 있다.

배출허용기준은 업계의 기술 및 대처능력을 감안하여 황산화물 등 27개 대기오염물질에 대하여 단계적 강화방안(각 단계별 대략 3-5년), 사전예고제 등의 방법에 의해 적용되고 있으며, 대기보전특별대책지역(울산·미포, 온산, 여수 등)과 수도권 등 대기환경규제지역에 대해서는 일반적인 배출허용기준보다 강화된 '엄격배출허용기준'(기존시설)과 '특별배출허용기준'(신규시설)을 적용한다.

(2) 배출규제

대기오염물질의 배출을 방지하는 규제방법으로 가장 중요한 의미를 가지는 것이 배출시설규제라고 할 것이다. 대기오염물질이 배출되는 경로는 다양하지만 그 중 대표적인 것이 사업장의 배출시설을 통한 오염물질이기 때문이다. 대기환경보전법은 대기오염물질을 대기 중에 배출하는 시설물, 기계, 기구 기타 물체 등, 대기오염물질 배출시설을 설치하고자 하는 자에게 환경부 장관의 허가를 받거나 신고하도록 하고, 또 허가를 받거나 신고 한 배출시설을 변경하고자 할 때에도 마찬가지로 허가나 신고를 이행하는 신고제를 택하였다.¹³⁾ 다시 말하면, 배출시설의 설치는 일반적으로 금지된 상태이고, 소정의 허가나 신고를 통해 그 설치에 대한 금지가 해제되는 효과를 발생하는 것이다.

배출시설 등이 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출할 경우, 환경부장관은 기간을 정하여 당해 배출시설에 대해 개선명령을 할 수 있고, 개선명령을 받은

13) 대기환경보전법 제10조 (배출시설의 설치허가 및 신고) ① 배출시설을 설치하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 환경부장관의 허가를 받거나, 환경부장관에게 신고하여야 한다.

자가 그 개선명령을 이행하지 않거나, 주민의 건강상의 위해와 주변환경상의 피해방지를 위하여 급박한 사유에 해당할 시에는 당해 배출시설의 조업제한이나 정지를 명할 수 있다.¹⁴⁾

(3) 청정연료 관련

연료사용으로 인한 대기오염으로 환경기준을 초과할 우려가 있는 지역 중에서 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 지역¹⁵⁾내에서는 석탄류, 코크스, 펄나무와 숯, 기타 환경부장관이 정하는 타는 폐기물 등의 고체연료 사용을 제한하고 있다. 다만, 불가피한 경우¹⁶⁾에 대하여는 예외규정을 두어 고체연료를 사용할 수 있게 하였다. 또한 오염물질의 배출을 최소화할 수 있는 시설 설치 및 운용에 관한 입증서류를 제출하여 환경부장관의 승인을 받은 경우에도 고체연료를 사용할 수 있도록 하고 있다.

또한 「대기환경보전법시행령」 제37조에서는 저황유의 공급·사용과 고체연료의 사용금지 등의 조치에도 불구하고 환경기준을 초과하거나 초과할 우려가 있는 지역 중 환경부장관이 고시하는 지역 및 시설에 대해서는 오염물질이 거의 배출되지 않는 액화천연가스(LNG) 및 액화석유가스(LPG) 등 기체연료외의 연료에 대한 사용금지를 명할 수 있도록 규정하고 있다.

(4) 휘발성유기화합물

「대기환경보전법」 제2조제8호의2에서는 휘발성유기화합물(VOC)을 ‘석유화학

14) 대기환경보전법, 제16조, 제17조.

15) 서울특별시, 부산·인천·대구·광주·대전·울산 등 6개 광역시 지역과 경기도의 수원·부천·과천·성남·광명·안양의정부·안산의왕·군포·시흥·구리·남양주시 등 13개 지역(환경부고시 제2002-52호, 청정연료등의사용에관한고시, 2002.4.8 개정)

16) 제조 공정상 고체연료를 사용하여야 하는 주물·제철공장 등의 용해로와 연소과정에서 발생하는 오염물질이 제품 제조과정 중에 흡수·흡착 등의 방법으로 제거되어 오염물질이 현저하게 감소되는 시멘트·석회석 등의 소성로시설과 폐기물관리법 관련규정에 따라 설치된 소각시설

제품·유기용제 그 밖의 물질로서 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의 하여 고시하는 것'으로 정의하고 있으며, 「휘발성유기화합물 규제제품 및 물질」(환경부고시 제2004-141호, 2004.9.18)에 따라 아세트알데히드·벤젠·휘발유 등 37개 물질 및 제품을 규제대상으로 하고 있다.

휘발성유기화합물은 특별대책지역¹⁷⁾과 대기환경규제지역의 해당 배출시설을 대상으로, 이를 운영하고 있는 자는 관할 행정기관에 신고하고 밀폐, 국소배기장치 및 휘발성유기화합물 방지시설 등 적절한 방지·억제시설을 설치하여야 한다. 2005년 현재 규제대상 업종은, 대기환경규제지역의 석유정제화학업종·저유소·주유소·세탁시설과 특별대책지역의 1차금속산업, 보관 및 창고업 등 11개 업종이다.

(5) 날림먼지

「대기환경보전법」 제28조에서는 사람의 건강뿐만 아니라 동·식물의 생육에 나쁜 영향을 미칠 수 있는 비산(飛散)먼지, 즉 일정한 배출구 없이 대기중에 직접 배출되는 먼지를 발생시키는 사업장에 대하여 지자체에 신고하도록 하고 있다. 날림먼지 발생사업장은 날림먼지 발생을 억제하기 위하여 방진시설을 설치하거나 필요한 조치를 하도록 하고 있으며 이를 준수하지 않을 경우 위반사항에 따라 조치이행명령 등 행정처분과 함께 과태료 부과 또는 고발조치를 하고 있다.

(6) 실내공기질

2004년 「다중이용시설 등의 실내공기질 관리법」의 개정과 시행에 따라 지하역사, 지하도상가, 터미널, 도서관, 박물관, 미술관, 찜질방, 대규모 상업시설 등 다중이용시설에 대해 미세먼지(PM10), 이산화탄소(CO₂), 폼알데하이드(HCHO), 총부유세균, 일산화탄소(CO) 등 5개 물질에 대해서는 유지기준을 설정(위반시 과태료부과 등 제재 조치)하고, 이산화질소(NO₂), 라돈(Rn), 총휘발성 유기화

17) 특별대책지역인 여수산업단지 지역은 1996년에, 울산·미포산업단지 지역은 1997년에 규제를 시작하였다. 2001년 1월에는 규제대상시설로 세탁업, 창고·보관업, 폐기물보관·처리시설을 추가하여 2001년 말까지 배출억제·방지시설을 설치하도록 하였다.

합물(TVOC), 석면, 오존(O₃) 등 5개 오염물질에 대해서는 권고기준을 설정하여 자율적으로 준수하도록 하고 있다. 이 외에도 실내공기질의 규제는 신축주택의 새집증후군 유발물질 7종 등이 존재한다.

2. 수질관리

(1) 규제대상과 배출허용기준

수질환경보전법 제2조는 수질오염물질을 좁은 의미의 수질오염물질과 특정수질 유해물질로 나누고, 수질오염물질은 “수질오염의 요인이 되는 물질로서, 환경부령으로 정하는 것”이라고 하였고, 특정수질 유해물질은 “사람의 건강, 재산이나 동, 식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질로서, 환경부령으로 정하는 것”이라 정의하였다. 동법 제2조의 규정에 따라 유기물질, 구리, 납, 니켈, 사이아나이드 등 29종이 관리대상 오염물질로 지정되어 있으며, 특히 수질의 안정성 관리를 위해 중금속, 페놀류 등 17종의 특정수질유해물질이 지정되어 있다.

수질환경보전을 위한 수질환경기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있어¹⁸⁾ 환경정책기본법시행령 제2조는 이를 구체화하고 있다. 수질분야는 수역별, 항목별로 수질환경기준이 설정되어 있는데, 수역별로는 하천, 호소, 지하수¹⁹⁾해역으로 구분하고, 항목별로는 생활환경기준인 수소이온농도(pH), 생물화학적 산소요구량(BOD), 화학적 산소요구량(COD), 부유물질량(SS), 용존산소량(DO), 대장균

18) 환경정책기본법 제10조 제2항.

19) 다만, 지하수 수질기준은 먹는물관리법 제5조(① 환경부장관은 먹는물의 수질기준을 정하여 이를 보급하는 등 먹는물의 수질관리를 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다. ③ 먹는물의 수질기준 및 검사회수는 환경부령으로 정한다.) 및 수도법 제18조(① 수도에 의하여 음용을 목적으로 공급되는 물에는 병원미생물에 오염되었거나 오염될 우려가 있는 물질, 건강에 유해한 영향을 미칠 수 있는 무기물질 또는 유기물질, 심미적 영향을 미칠 수 있는 물질, 기타 건강에 유해한 영향을 미칠 수 있는 물질이 함유되어서는 아니 된다. ② 수질기준에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.)의 규정에 의하여 환경부령인 「먹는물 수질기준 및 검사 등에 관한 규칙」 제2조가 정하는 수질기준을 적용한다.

군수, 총질소(T-N), 총인(T-P) 등 8개 항목과 사람의 건강보호기준인 카드뮴(Cd), 비소(As), 시안(CN), 수은(Hg), 유기인, 연(Pb), 6가크롬(Cr6+), 폴리클로리네이티드비페닐(PCB), 음이온계면활성제(ABS) 등 9개 항목으로 구분하고 있다. 또한, 등급별로는 하천·호소에 5개 등급(I-V), 해역에 3개 등급으로 구분하여 각각 기준을 차등설정하여 관리하고 있다.²⁰⁾

배출허용기준은 공장 등과 같은 개별 배출업소에 적용되는 규제기준으로서 각 배출업소가 오염물질을 배출할 때 지켜야 하는 최대배출허용치 또는 허용농도를 말한다. 방류수수질기준은 폐수종말처리시설, 하수종말처리시설, 오수처리시설, 단독정화조, 분뇨처리시설, 축산폐수처리시설 및 축산폐수공공처리시설에서 배출되는 폐수하수·오수·분뇨·축산폐수 등의 방류수의 수질허용기준을 말한다. 오염물질의 배출기준은 생활하수, 산업폐수, 축산폐수로 구분된다. 이 중 산업폐수의 배출허용기준은 「수질환경보전법」에 따라 폐수배출량규모(2천톤/일 기준)별로 차등화하고, 또한 지역에 따라 ‘청정’지역(가장 엄격), ‘가’지역(보통), ‘나’지역(느슨함) 등으로 차등화하여 6단계로 구분·적용하고 있다. 일반적으로 방류수수질기준은 폐수배출허용기준보다 훨씬 엄격하게 설정되는데, 그 이유는 배출허용기준의 적용을 받는 개별시설의 배출수가 이 종합처리시설에서 다시 처리될 가능성이 있으며, 또한 이곳에서는 개별 배출업소의 배출량에 비해 상대적으로 매우 큰 하수, 폐수 또는 분뇨가 최종적으로 처리되어 공공수역으로 직접 방류되기 때문이다. 축산폐수에 대한 방류수 기준은 ‘오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관

20) 그러나 입법적 불비로 온수배출의 법적규제가 거론되고 있다. 발전소나 공정상 뜨거운 물을 배출하는 공장의 온배수가 하천과 생태계에 적지 않은 환경피해를 내고 있으나 현행 수질환경보전법에 의하면 온배수는 공장폐수로 명확히 분류되지 않아 규제대상에서 사실상 제외되어 있어서 사실상 오염단속의 사각지대에서 방치되고 있는 실정이다. 온배수는 생산과정에서 제품과 직접 접촉하여 생기는 배출물이 아니고 단순히 생산설비의 열을 식히는 과정에서 발생하는 것이라는 이유로 관계법에서 공장폐수로 규정하고 있지 아니하나 사실상 온배수는 하천의 수온을 상승시켜 생태계의 혼란을 초래할 뿐 아니라 해양으로 흘러들 경우 김과 같은 저온생물의 성장에 치명적인 타격을 준다. 뿐만 아니라 1993년 현재 연안 인근에는 18개의 화력발전소와 4개의 원자력발전소가 있으나 늘어나는 전력수요 때문에 증설이 불가피한 실정이어서 온배수에 대한 규제장치가 신속히 제정되어야 할 것이다. 김형성, 앞의 책, 208-209쪽.

한 법률'에 의해 축사의 규모(허가대상과 신고대상)와 지역에 따라 차등적으로 설정하고 있다.

(2) 배출규제

오염물질 배출기준은 대기의 경우와 같이 오염물질의 증가와 환경기술의 발전 수준 등을 고려하여 단계적으로 강화되고 있다. 배출허용기준은 배출자에 대하여 법적 구속력이 있는 규제기준으로서, 이를 위반하면 개선명령(수질환경보전법 제 8조, 제16조), 조업정지명령(동법 제17조), 배출부과금 부과처분(동법 제19조, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제5조, 제29조) 등의 행정처분을 받게 되는 점에서 환경기준과 비교된다.²¹⁾

(3) 산업폐수

수질환경 정책은 크게 오염예방 정책²²⁾과 오염감축 정책, 하천환경관리정책으로 대별된다. 이 중 산업폐수 등의 점오염원에 의한 접근방법은 오염감축 정책으로서 배출시설 설치에 대해 허가제와 신고제가 적용된다. 아울러 오염방지시설의 설치와 배출허용기준의 의무를 준수해야 하며, 산업단지의 경우 개별처리보다는 함께 처리하도록 유도하고 있다. 산업폐수의 관리는 폐수배출시설의 종류 및 규

21) 우성만, 수질오염, 해양오염과 환경소송, 재판자료: 환경법의 제문제(하) 제95집, 법원도서관, 2002, 24-25쪽.

22) 오염예방정책은 특정지역에 대하여 오염을 야기하는 일정한 행위제한 등 입지제한 정책이 대표적이다. 환경법제에 의한 것으로는 환경정책기본법에 의한 수질보전특별대책지역, 수도법에 의한 상수원보호구역, 4대강특별법에 의한 수변구역이 있다. 수변구역은 규제지역을 최소화하면서 수질과 하천생태계에 민감한 지역을 집중적으로 관리하기 위해 도입된 것으로, 하천에 인접한 지역에서 발생하는 오염물질이 자정작용을 거치지 않고 바로 하천으로 유입되어 수질악화를 야기시키는 것을 방지하기 위하여 하천에서 일정구간을 수변구역(Riparian Buffer Zone)으로 설정하여 음식점, 숙박시설, 목욕탕, 공장, 축사 등을 설치하는 것을 제한하는 것을 주요 골자로 한다. 또한 수변구역내의 토지는 단계적으로 협의 매수하여 수변녹지(Riparian Buffer Forest)를 조성, 수변생태계를 복원하는 한편 비점오염원으로부터의 수질오염영향을 줄이도록 한다.

모에 따라 달라진다. 「수질환경보전법」에는 한국표준산업 분류체계에 따라 배출 시설을 82개의 공정단위시설로 분류하였고, 폐수배출시설은 1일 폐수 배출량을 기준으로 1~5종으로 구분²³⁾하여 관리하고 있다.

환경오염원의 입지 또는 배출되는 오염물질의 성상 등을 고려, 차등관리하기 위한 폐수배출시설 신고제를 도입하고 있다. 동일 배출시설이라 하여도 특별대책 지역 또는 특정수질유해물질을 배출하는 시설 등은 허가를 받도록 하고 그 외에는 신고를 해야 한다. 단, 특별히 수질보전이 필요한 지역²⁴⁾에서는 특정수질유해물질 배출시설 설치제한 지역으로 지정하여 특정수질유해물질 배출시설의 설치를 제한하고 있다.²⁵⁾

(4) 축산폐수

「오수분뇨·축산폐수의처리에관한법률」에서는 소(젓소), 돼지, 말, 양, 사슴, 닭, 오리 등 7종의 가축을 규제대상으로 하고 있으며, 축산농가는 규모를 기준으로 허가(대규모), 신고(중규모) 및 신고미만(소규모)으로 구분한다. 허가 신고 등 규제대상시설은 축산폐수처리시설 설치의무 및 방류수 수질기준을 적용하여 축산농가가 자체 처리시설을 갖추어 축산폐수를 처리한다. 또한 전체 허가 및 신고농가의 89.5%가 자체적으로 퇴비·액비화시설을 갖추어 비료로 활용하고 있으며, 일부 농가에서는 정화처리하거나 재활용업체 및 해양배출, 공공처리 시설을 이용하여 축산폐수를 처리하고 있다. 그러나 신고미만 소규모의 경우 전국적으로 산재해 있고 영세하므로 이에 대한 체계적인 관리는 아직 미흡하다.

23) 1종은 2,000m³/일 이상, 2종은 700~2,000m³/일, 3종은 200~700m³/일, 4종은 50~200m³/일, 5종은 50m³/일 미만으로 규모에 따라 법적 규제 기준이 다르다.

24) 상수원보호구역의 상류지역, 특별대책지역 및 그 상류지역, 지정호소 및 그 상류지역, 취수시설이 있는 지역 및 그 상류지역의 배출시설로부터 배출되는 수질오염물질로 인하여 환경기준의 유지가 곤란하거나 주민의 건강·재산, 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가쳐올 우려가 있는 경우

25) 단, 폐수를 당해 사업장안에서 처리하거나 재이용함으로써 폐수를 공공수역으로 배출하지 아니하는 폐수 무방류 배출시설의 경우에는 배출시설 설치제한 지역에 설치할 수 있다.

3. 토양관리

(1) 규제대상물질

현재 우리나라는 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 유류, 유기용제 등 토양오염의 원인이 되는 16개 물질을 규제대상 토양오염물질로 규정하고 있으며, 각각의 물질에 대하여 인 토양오염우려기준²⁶⁾과 토양오염대책기준²⁷⁾을 정하고 있다. 아울러 토양오염기준은 전국의 토지를 지적법에 의한 토지·용도별로 구분하여 설정하고 있다.²⁸⁾

(2) 배출시설규제

특정토양오염유발시설을 설치하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 당해 시설의 내용, 토양오염방지시설의 설치 계획을 관할 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 신고하여야 한다. 신고한 내용을 변경(시설의 폐쇄를 포함한다)하는 때에도 또한 같다(토양오염방지법 제11조 제1항) 위험물안전관리법 및 유해화학물질관리법 그 밖의 환경부령이 정하는 법령의 규정에 의하여 특정토양오염유발시설의 설치에 관한 허가를 받거나 등록을 한 경우에는 제1항의 규정에 의한 신고를 한 것으로 본다. 이 경우 허가 또는 등록기관의 장은 환경부령이 정하는 토양오염방지시설에 관한 서류를 첨부하여 그 사실을 당해 특정토양오염유발시설이 설치된 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다(동법 제11조 제2항). 특정토양오염유발시설의 설치자(당해 시설을 운영하는 자를 포함한다. 이하 같다)는 대통령이 정하는 바에 따라 토양오염을 방지하기 위한 시설을 설치하고 이를 관리하여야 한다(법 제11조 제3항).

26) 사람의 건강 및 재산, 동·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 정도의 토양오염도

27) 토양오염우려기준을 초과하여 사람의 건강 및 재산, 동·식물의 생육에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책을 필요로 하는 기준

28) 즉, 전담임야 등 상대적으로 오염가능성이 적은 지역을 '가' 지역으로 공장용지·도로·철도용지 등 비교적 오염가능성이 큰 지역을 '나' 지역으로 구분하고 있다.

「토양환경보전법」시행규칙 제1조의3 별표2에서 특정 토양오염 관리대상 시설로 규정하고 있는 시설은 위험물안전관리법에 의한 2만 리터 이상 석유류 제조 및 저장시설, 유해화학물질관리법에 의한 유독물 제조 및 저장시설 및 송유관안전관리법에 의한 송유관 시설이다. 특정 토양오염 관리대상 시설을 설치하고자 하는 자는 「토양환경보전법」제12조 규정에 따라 시장·군수·구청장에게 설치신고를 하여야 한다. 설치신고를 받은 시장·군수·구청장은 동법 시행령 제7조 규정에 의한 토양오염방지시설의 적정 설치여부 등을 확인한 후 설치신고를 수리하게 된다.

(3) 기타 규제조치

설치된 특정 토양오염 관리대상 시설로 인한 토양오염 여부를 확인하기 위하여 토양오염검사를 실시하는데 최초 검사는 완공검사를 받은 날로부터 6월 이내에 실시하여야 한다. 이후에는 매년 또는 3년마다 1회 정기적으로 토양오염도 검사를 실시하고, 검사결과 토양오염우려기준의 40%를 초과하거나(지하자장시설의 경우) 토양오염우려기준을 초과하는 경우는 누출검사 또는 시설개선 및 오염토양정화 등의 적절한 조치를 하여야 한다(법 제11조의2).

2004년부터 「폐금속광산 주변 토양관리 종합계획」의 수립에 따라 토양과 지하수 오염에 대한 폐금속 광산에 대한 관리가 시작되었다. 문광부 소관의 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」의 규정에 따라 골프장에서 맹독성·고독성 농약을 사용하는 경우 지자체의 승인을 받아야 한다.

시장·군수·구청장은 특정토양오염유발시설의 설치자가 토양오염방지시설을 설치하지 아니하거나 그 기준에 적합하지 아니한 경우나 토양오염검사 결과 우려기준을 넘는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 토양오염방지시설의 설치 또는 개선이나 당해 시설의 부지 및 주변지역의 토양오염의 정도가 우려기준 이내가 되도록 누출검사의 실시, 오염범위의 파악, 오염된 토양의 정화 조치를 할 것을 명할 수 있다(법 제12조 제1항).

4. 소음·진동 규제

소음·진동은 환경관련 민원의 80% 이상²⁹⁾을 차지할 정도로 그 문제의 심각성에도 불구하고 소음·진동을 줄이기 위한 투자와 제도는 매우 부족한 실정이다.³⁰⁾ 소음·진동규제법은 그 규제대상을 크게 공장소음·진동, 생활소음·진동, 교통소음·진동, 항공기소음으로 나누고 있다. 여기서 소음이란 기계, 기구, 시설 기타 물체의 사용으로 인해 발생하는 강한 소리를, 진동이라 함은 기계, 기구, 시설 기타 물체의 사용으로 인하여 발생하는 강한 흔들림을 말한다.³¹⁾ 이 중 공장소음의 경우 2004년 개정된 「소음·진동규제법」에 의해 학교, 종합병원, 공공도서관, 공동주택의 주변지역 및 주거지역, 취락지역은 시·도지사에게 배출시설에 대한 허가를 얻어야 하며, 나머지는 신고를 필요로 한다. 산업단지, 전용공업지역 등 기타 대통령령으로 정하는 공장에 대해서는 배출시설 설치허가 대상에서 제외한다. 한편 동 법은 건설기계 등을 포함하여 고소음 기계 중 저소음제품에 대한 소음표시 의무제 등을 도입하였다.

한편 진동분야 역시 허가제와 신고제로 나누고 있다. 「소음·진동규제법」에서는 탄성지지시설 및 방진구 시설 등 3종류의 시설을 ‘진동방지시설’로 지정하고, 배출시설을 설치하고자 할 때에는 진동방지시설 설치를 의무화하고 있다.

5. 악취 규제

「악취방지법」은 시·도지사가 지정악취물질 총 22종에 대해 2005년 현재 12종(2010년까지 22종으로 확대)을 대상으로 엄격한 배출허용기준의 설정과 악취관리지역³²⁾ 내의 농도와 악취정도³³⁾ 등을 정기적으로 조사하여 관리하도록 하

29) 2003년 말 현재 중앙환경분쟁조정위원회가 처리한 총 1016건 가운데 소음·진동에 관한 사건이 전체의 84%인 859건이었다는 사실이 이를 증명한다., 환경부, 환경백서, 2004, 392쪽.

30) 홍준형, 환경법, 박영사, 2005, 1024쪽.

31) 소음·진동규제법 제2조 제1호, 제2호.

32) 울산 미포·온산 국가산업단지(울산광역시 고시 제2005-103호, 2005.3.17), 반월시화·아산(포승지구)국가산업단지, 반월도금지방산업단지(경기도고시 제2005-143호, 2005.

고 있다. 악취관리지역 안의 사업장에서 배출시설을 설치할 경우에는 악취물질이 배출허용기준 이하로 배출될 수 있도록 악취방지시설의 설치 등 당해 사업장의 악취를 방지하기 위한 계획을 첨부하여 시·도지사에게 배출시설 설치신고를 하도록 의무화하였다.

6. 폐기물 관리

(1) 사업장폐기물

「폐기물관리법」³⁴⁾은 폐기물을 그 발생원에 따라 생활폐기물과 사업장폐기물로 크게 구분하고 있다. ‘사업장폐기물’이란 「대기환경보전법」·「수질환경보전법」 또는 「소음·진동규제법」의 규정에 의하여 공장 등 배출시설을 설치·운영하는 사업장과 폐기물을 1일 300kg 이상 배출하는 사업장에서 배출되는 폐기물(사업장일반폐기물)과 일련의 공사작업 등으로 5톤 이상 배출되는 폐기물(건설폐기물), 그리고 폐유·폐산 등 주변환경을 오염시킬 수 있거나 인체조직의 적출물과 실험동물의 사체 등 의료기관이나 시험·검사기관 등에서 배출되는 인체에 위해를 줄 수 있는 폐기물(지정폐기물)을 말한다. ‘생활폐기물’이란 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 않게 된 물질 중 사업장폐기물에 속하지 않는 폐기물을 의미한다.

국가는 폐기물관리 전반에 관한 기본계획을 수립하고 지방자치단체에 기술·재정적 지원을 하며, 광역지방자치단체(시·도)는 관할 기초자치단체의 폐기물 처리사업에 대한 조정 등을 수행한다. 생활폐기물(사업장폐기물 중 생활폐기물과 같은 성상을 포함)의 수집·운반·처리책무는 시장·군수·구청장에게 있

5.16)를 악취관리지역으로 지정하였고, 그 외 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하여 시·도지사가 악취관리지역을 지정할 수 있게 함.

33) 현재 악취의 측정은 기존의 직접관능법의 신뢰성, 계량화의 어려움 등을 개선하고자 공기 희석관능법과 이에 대한 보완방법으로 기기분석법을 도입하는 등을 도입하였다.

34) 폐기물은 기본법인 「폐기물관리법」을 중심으로, 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」 및 「폐기물의국가간이동및그처리에관한법률」에 의하여 관리되고 있으며, 기타 관련 법률로는 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」, 「한국환경자원공사법」, 「수도권매립지관리공사운영에의설립및운영에관한법률」 및 「건설폐기물의재활용촉진에관한법률」 등이 있다.

고, 사업장폐기물은 폐기물을 배출하는 사업자에게 그 처리에 대한 책임이 있다.

(2) 감염성폐기물

의료기관 등에서 발생하는 폐기물중 병원균에 의하여 2차감염의 우려가 있는 폐기물에 대해 2000년부터 환경부 소관으로 관리가 시작되었다. 2002년에는 폐기물관리법 시행규칙을 개정하여 감염성폐기물의 보관기간 단축, 장례식장을 감염성폐기물 발생기관으로 추가, 감염성폐기물 전용용기의 색상 통일, 상자형 전용용기의 내부 합성수지 주머니 사용, 태반의 불법유통 방지를 위한 태반배출실 명제 등 감염성폐기물관리제도를 일부 개선하였다. 또한 감염성폐기물 처리업에 대한 규정을 개정하여 수집·운반업의 차량보유 기준을 5대(제주도는 3대) 이상으로, 감염성폐기물 소각시설 허가기준을 1톤/시간 이상으로, 감염성폐기물 소각시설 다이옥신 배출기준 및 대기오염배출물질 배출허용기준을 각각 강화하였다. 굴뚝원격감시시스템(TMS)부착을 의무화 하고 배출가스를 실시간 관리할 수 있게 하는 등 감염성폐기물의 적정처리를 위한 제도도 마련하였다.

(3) 해양폐기물

「해양오염방지법」에 의해 일정해역에 쉽게 분해·확산되는 저독성의 수용성 유기성 폐기물³⁵⁾을 지정된 폐기물 배출해역에 배출할 수 있게 하는 폐기물 해양배출제도³⁶⁾가 운영되고 있다. 2001년 9월에는 폐기물 해양배출업자의 폐기물 해양배출행위와 일정규모 이상의 기름 등을 배출하는 행위에 대하여 해양환경개선부담금을 부과·징수할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 현재 해양환경에 관

35) 분뇨·축산폐수 및 정화조 찌꺼기, 하수 및 정수찌꺼기, 수산물가공 잔재물, 폐수배출시설 중 음료·식품제조시설 및 해산물판매장에서 발생하는 폐수, 수질오염방지시설 중 생물학적 처리시설에서 발생하는 유기성 찌꺼기, 준설토사 및 폐각류 등.

36) 폐기물의 특성상 비교적 무해하고 그 발생량이 과다하여 육지에서의 대량처리가 곤란하며 처리비용이 과다하게 소요되는 폐기물은 적정 처리방법에 따라 지정된 해역에 배출토록 허용하고 있다. 이는 비유절감과 매립용지 확보의 어려움을 일부 해소하고 연안오염 부하를 경감하는데 그 목적이 있었다.

런된 사안을 관장하는 해양오염방지법의 개정을 지속적으로 추진하고 있으며, 최근 개정의 주요골자는 기존의 선박과 해양시설에 대한 오염배출 뿐만 아니라 기타 시설에서 기인하는 오염물질배출에 대한 규제의 강화를 주요 내용으로 한다. 또한 지방자치단체는 해양환경보전기능을 강화하고, 해양환경기준의 개정 및 해양폐기물 처리계획 및 폐선 처리시설의 운영 등을 강화하고 있다.

7. 화학물질과 유독물 관리

우리나라에서 화학물질은 그 이용목적 및 성상에 따라 7개 부처의 13개 법률에 의하여 관리되고 있다. 환경부에서 운영하고 있는 「유해화학물질관리법」은 화학물질관리의 기본이 되는 법으로서 신규·기존 화학물질의 유해성심사를 통한 유독물의 분류·지정·표시, 유독물 등의 취급자에 대한 관리기준 제시, 배출량 및 유통량 보고제도 등에 대한 내용을 골자로 하고 있다. 또한 동 법은 유독물이나 환경에 특히 심각한 문제를 일으킬 수 있는 화학물질에 대해 특정 용도로 제조·수입·사용하는 것을 제한하거나(취급제한유독물) 금지할 수(금지물질) 있는 법적 권한을 부여하고 있다.

환경부는 기존 화학물질의 관리를 위하여 1988년부터 매년 약 30여종의 화학물질에 대하여 독성시험(일명 ‘안전성시험’)을 수행하여 그 결과에 따라 화학물질을 유독물·관찰물질 등으로 지정하여 관리하고 있다. 그간 총 951종의 화학물질에 대한 독성시험을 통하여 438종을 유독물로, 8종을 관찰물질로 지정하였다. 신규 화학물질을 제조 또는 수입하고자 하는 사람은 유해화학물질관리법 제7조의 규정에 의하여 제조 또는 수입 전에 미리 국립환경연구원(현 국립환경과학원) 원장의 유해성심사를 받아야 한다.³⁷⁾

유독물을 제조, 판매, 보관·저장, 운반 및 사용하는 영업을 하고자 하는 자와

37) 국립환경과학원장은 유해성심사를 신청한 화학물질에 대해 화학물질심사단의 기술검토를 거쳐 그 유해성을 심사한 후 심사결과를 고시하고 신청인에게 통지한다. 1991년 이후 2003년까지 총 2,696종의 신규화학물질에 대한 유해성 심사를 하여 2003년 12월말 현재 106종을 유독물로, 6종을 관찰물질로 지정하여 관리하고 있다.

취급제한유독물 영업을 하고자 하는 자는 해당 지역을 관할하는 시·도지사에게 영업등록 또는 영업허가를 받도록 하고 있다. 영업등록 및 허가신청 시 시설·장비·기술인력 등의 조건을 갖추고, 취급단계별 관리기준을 준수해야 한다. 특히, 급성독성·발암성·생식독성 또는 유전독성이 있어 그 유해성이 큰 유독물에 대하여는 별도의 관리기준을 정한다. 유독물관리기준은 유독물 영업자는 물론 유독물을 취급하는 모든 사업자가 준수하여야 한다.

유독물영업자, 유독물의 수출입신고 및 관찰물질 제조·수입신고를 하는 사업자는 또한 당해연도의 제조·판매, 수출입, 사용 등의 영업실적을 다음해 1월 31일까지 제출해야 한다. 유독물영업 등록 또는 허가를 받은 사업장에 근무하고 있는 유독물관리자는 3년에 1회 이상 관련법령 및 관리기술 등에 대한 교육을 받아야 하며, 관련 자격증 제도도 실시하고 있다.

Ⅲ. 오염매체별 환경관리의 문제점

현행법상 오염매체별 환경관리에 관하여는 여러 가지 문제점이 있음이 주장되고 있다. 즉 환경유해물질이 특정 매체를 통하여 다른 매체에 전이되는 경우에 이를 고려하기 어렵다는 점, 오염물질의 환경매체간 이동경로를 파악하고자 하는 제도적 동기부여가 없음으로 인하여 환경문제에 대한 본질적 대응이 어렵다는 점, 환경의 사전예방원칙에 따른 시설별 원료 및 공정의 개선을 추구하기 어렵다는 점, 환경을 일원화된 체계로서 접근하지 못하여 환경문제에 대한 대응능력을 감소시킨다는 점, 환경문제에 대처하는데 있어서 우선순위를 설정하기 어렵다는 점, 환경정책과 다른 국가정책과의 통합적 시행이 어렵다는 점, 환경행정조직의 효율적 구성이 어렵다는 점 등을 들 수 있다.³⁸⁾ 이와 같이 대기나 수질 등에 대한 전통적인 매체별 접근은 전체적으로 볼 때 모든 오염 문제를 효율적으로 다루

38) 조홍식 외2인, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I, 한국환경정책평가연구원, 1997, 44-48쪽 참조.

는 것이 아닐 수 있다는 인식이 서구에서는 1980년대 이래로 점증하고 있다.³⁹⁾ 이하에서는 현행 환경법상 오염매체별 환경관리와 관련된 문제점에 관하여 매체간 전이에 관한 문제, 본질적 한계의 문제, 효율성의 문제로 구분하여 살펴보고, 다음에 국민건강과 생활환경에 피해를 주거나 줄 우려가 있는 오염물질 배출시설의 설치운영에 대해 정부가 사전에 심사하여 설치·운영 여부를 결정하는 배출시설 허가제도의 문제에 관하여 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 오염물질의 매체간 전이에 따른 문제

오염매체별 환경관리는 오염물질이 최초로 배출된 대기나 물, 토양 등에 머물러 있을 것이라는 전제를 바탕으로 한다. 그러나 오늘날 오염물질이 최초의 매체에 그대로 머물러 있는 경우는 매우 드문 현상이라는 점은 주지의 사실이다. 그렇다면 오염물질을 다른 매체로 이전하는 것보다 그것들을 예방하거나 제거하는 것이 보다 더 근본적인 오염문제의 해결책이라는 점은 자명하다. 그러나 오염매체별 환경관리는 일반적으로 오염물질을 다른 장소로 이전하는 결과를 초래하게 된다. 예를 들면 특정 지역에서의 대기 오염을 완화시키는 조치는 그 오염물질이 내려앉은 다른 먼 지역에 피해를 입힐 수 있다. 산성비(acid rain)은 대표적인 예이다. 아황산가스는 대기뿐만 아니라 수질과 토양을 오염시키는 주된 원인중의 하나이다. 또한 CFCs 등의 오염물질들은 매체별 환경관리를 하는 초기의 법률들이 전혀 인식하지 못했지만 성층권을 급격하게 악화시키는 주된 요인이 되고 있다.⁴⁰⁾ 또한 특정 지역의 대기와 수질 문제의 해결을 위하여 그 오염 물질을 토양이나 습지에 매립하는 것은 오염의 위험성을 시간적으로 연장시키는 것에 불과하며 종래에 폐기물 처리문제를 야기하는 것에 불과하다.

그리고 수질을 오염시키는 물질은 대기라는 매체를 통하여 호소나 해양을 주로

39) Organization for Economic Cooperation and Development, *The State of the Environment*, Paris, OECD, 1985, P.264.

40) Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington D.C, 1990, p.5.

오염시킨다. 예를 들면 대도시의 하수처리시설은 그 침적물을 소각함에 따라 매우 중요한 대기 오염원이 될 수밖에 없다. 또한 미국의 오대호(Great Lakes)의 오염원은 역시 대기 오염원이기도 하다. 그렇다면 수질오염을 예방 또는 제거하기 위해서는 대기환경을 규제하여야 하지만 현재의 오염매체별 환경규제 시스템에 의하면 수질환경만 규제하도록 되어 있으므로 수질오염을 제거하기 위하여 대기환경을 규제할 수 없다. 전직 미국환경청장인 Lee M. Thomas는 미국천연자원위원회(Natural Resources Council of America)에서 한 연설에서 “행정가로서 나는 법이 지시하는 바에 따라 개별적 매체를 보호하여야만 한다. 반면에 나는 그와 같은 행위에서 다른 매체를 고려할 수 있음에도 불구하고, 어떠한 성문의 법규도 나에게 공중의 보건과 다른 환경적 가치에 최소한의 부정적 영향을 끼칠 수 있도록 전체적으로 환경을 바라보도록 하거나 오염을 통제하라고 하진 않는다.”고 토로한 바 있다.⁴¹⁾

따라서 미국의 오대호(Great Lakes)나 유럽의 북해(North Sea)의 오염과 같이 해양이나 호소의 오염문제의 해결도 매체별 환경관리수단으로는 그 한계가 있을 수밖에 없다. 다시 말하면 특정 오염물질 배출을 저감시켰다는 점에서는 성과가 있다고 할 수 있으나 종합적인 환경질의 개선이라는 측면에서는 그 효과가 크지 않거나 오히려 악화되는 결과를 초래할 수 있다. 그렇다면 규제자인 정부나 그 대상인 기업도 규제의 초점이 매체별 오염배출구가 아니라 오염물질의 생성 그 자체에 대한 대책이 필요하다는 점을 인식하는 것은 그리 어려운 일이 아닐 것이다.⁴²⁾

2. 환경문제의 본질과 관련된 문제

환경은 수많은 환경관련법으로 나누어져 존재하고 있는 것이 아니라 본질적으

41) Lee M. Thomas, Controlling Pollution for Permanent Protection: Toward a Whole Systems Approach to Environmental Policy, speech to Natural Resources Council of America, May 30, 1985, p.11.

42) Controlling Cross-Media Pollutants -An Issue Report, Conservation Foundation, Washington D.C, 1984, pp.1-2.

로 하나의 체계로 존재한다. 오염물질 관리의 복잡함에도 불구하고, 환경문제도 본질적으로 하나의 통합·연계된 시스템으로 인식되어야 한다. 그런데 환경관련 정부기관은 이러한 상호연결성을 반영하지 않고 대기, 수질, 토양 등 개별오염 매체에 따라 환경정책을 시행하고 있다. 개별적 매체별 규제는 환경관리의 주체로 하여금 전체 환경의 조화를 위한 다른 매체의 보호를 고려할 수 있음에도 불구하고 이를 간과한다. 그렇다면 환경문제의 해결을 위한 환경정책의 수립·시행에 있어서 개별오염매체별로 접근하는 것은 본질적 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 1970년 1월에 닉슨 대통령에 의해서 제정된 NEPA(National Environmental Policy Act)도 “국가 환경을 형성하는 전체 구성요소의 상호연관성(the interrelations of all components of the national environment)”(101[a])과 모든 연방정부 기관이 “자연 및 사회과학에 대한 통합적인 활용을 보장할 수 있는 체계적이면서 여러 분야와 관련이 있는 접근법을 활용할 것(utilize a systematic, interdisciplinary approach which will insure the integrated use of the natural and social science)”(101[2][A])을 규정하고 있다.⁴³⁾ 이와 같이 오염관리에 있어서 효과적인 접근법은 오염물 총량을 확인하고, 전 생태계 카테고리 안에서 오염물질을 추적하여 인간과 환경에의 노출정도를 결정하고, 오염물질 간의 상호작용을 검토하며 생태계 사슬의 어느 지점에서의 간섭이 가장 적합한지 식별하는 것이다.⁴⁴⁾

43) 그러나 대부분의 미국환경청(EPA)의 작용들은 영향평가(impact assessment)에 관한 NEPA의 규정에 적용되지 않는 예외가 인정되어 NEPA는 결국 EPA의 활동들에 커다란 영향을 미치지 못하였다. 그럼에도 불구하고 이 조항들은 Department of Transportation, Army Corps of Engineers와 같은 환경과 직접적으로 관련이 없는 기관들이 의사결정을 하는데 있어서 환경적 요소를 고려하도록 하는데 기여하였다. 결론적으로, NEPA는 EPA 내부의 환경 매체에 근거한 오염물질관리의 통합보다는 기관외부의 구역별 통합에 기여하게 되었다. Terry Davis, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990, p.54.

44) Message of the President Relative to Reorganization Plans nos. 3 and 4 of 1970, July 9, 1970, in President's council on Environmental Quality, *Environmental Quality: The First Annual Report of the Council on Environmental Quality*, Washington D. C.:U.S. Government Printing Office, 1970, p.295.

이것은 환경오염을 사후처리적 방법이 아니라 사전예방적으로 접근하는 것으로서 각종 개발행위나 배출행위의 영향을 사전적·종합적으로 평가하고 그 위험을 최소화 시킬 수 있는 방법을 강구할 수 있어야 한다는 점을 의미한다. 다만 현행 과학기술적 한계로 인하여 오염원이나 오염물질, 그리고 오염물질의 매체간 이동에 관한 모든 부분을 파악하기 어려운 점이 있는 것이 현실이다. 그러나 환경문제의 근본적 해결을 위하여 본질적인 접근으로의 방향 설정은 장기적으로 바람직하고, 단기적으로도 현재의 과학기술의 한계를 고려하여 사전예방에 치중할 수 있다. 즉 오염원에 관한 관리를 강화할 수 있는 이론적 기틀이 마련되어 오염의 예방을 위한 원료나 처리공정의 개선, 에너지의 효율성 제고 등에 역량을 집중할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다고 본다.

3. 환경정책의 효율성의 문제

경제학자들은 매체별 오염관리를 위한 분화된 법들은 최소한의 비용으로 최선의 보호를 달성하는 것을 어렵게 한다는 점을 지적한다.⁴⁵⁾ 먼저 오염매체별 환경관리는 전통적으로 오염물질 배출규제를 배출구 중심으로 규제해 왔는데 이것은 대기나 수질 등을 오염시키는 물질을 사후적으로 규제할 수밖에 없으며, 이와 같은 오염관리는 계속적으로 규제비용의 비효율성을 증가시킨다. 그리고 환경보호를 위해 적절하게 요구되는 수준에서 환경보호와 오염물질간의 trade-off를 할 수 있는 유연성을 발휘하지 못하도록 한다. 환경을 보호하는데 있어서 단일의 시스템에 의하여 규제되는 것이 매체별 복수규제보다 비용이 적게 들어간다는 점은 널리 알려진 사실이다.⁴⁶⁾

또한 효율적으로 환경문제를 다루기 위해서는 수많은 문제 유형간의 우선순위

45) Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990, p.8; Commission of the European Communities, EEC Fourth Environmental Action Programme, 1987-1992, official Journal, Dec. 7, 1987, no. C 328.

46) Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990, p.8.

를 정할 필요가 있다(set priorities). 그러나 매체별 환경관리는 다른 오염 문제로부터의 위험 및 그 가능성과 서로 비교되어질 수 있는 조정비용을 고려할 수 없어 그 우선순위를 정하는 데 어려움이 있다. 이것은 매체별 환경관리가 환경문제로부터 야기되어질 수 있는 환경오염의 유형과 오염이 발생될 수 있는 가능성에 관하여 정보가 한정되어 우선순위를 정하는 능력을 억제하게 된다.⁴⁷⁾

통합적이고 상호의존적인 환경의 본질은 오늘날의 법제도들의 본질과 날카롭게 대비·구별된다. 오늘날 법제도들은 독립적이고 부분적인 경향을 띠고 각각의 내용은 업무를 폐쇄적 결정 절차와 연계하여 작용하려는 경향을 띠고 있다. 마찬가지로 천연자원 관리와 환경보호를 위한 대응도 제도적으로는 경제관리를 위한 대책과 분리되어 있는 것이 현실이다. 그러나 경제학과 생태계가 서로 맞물린 현실의 세계는 엄연하다.⁴⁸⁾ 환경문제의 해결을 위한 효율적인 환경정책은 에너지, 농업, 운송, 그리고 제조업과 같은 다른 정책영역과의 연계가 필수적이다. 환경영역이 대기, 수질, 그리고 폐기물 문제들과 같이 개별화된다면 다른 영역과 관련된 협동적인 일련의 수단들을 발전시키기 어렵다.⁴⁹⁾

그리고 오염매체별 환경관리는 지역적 특성의 반영을 어렵게 한다. 적절하게 우리 삶의 환경을 관리하기 위해서 지역별(local), 권역별(regional) 그리고 전 지구적 차원까지 다양한 범위에서의 생태계를 구축하여 자연환경을 이해하고 있어야 한다. 그 이유는 환경이 공기, 수질, 토양 그리고 생태계(ecosystem)의 일부로서의 인간을 포함한 유기체로 구성되었으며 이는 그 자체의 순환과정에 의해 유지되기 때문이다.⁵⁰⁾

47) Ibid.

48) 'Our Common Future'는 경제와 생태계의 연결에 관한 보다 광범위한 과제를 제시한 바 있다. World Commission on Environment and Development, *The State of Environment*, New York & Oxford, Oxford University Press, 1987, p.310.

49) Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990, p.8.

50) 네덜란드도 '환경'의 본질을 이와 마찬가지로 이해하고 있다. The Netherlands, Ministry of Housing, Physical Planning, and Environment, Central Department for Information and International Relations, *Environment Program of the Netherlands 1986-1990*, 1985, p.6 참조.

또한 매체별 환경관리제도는 행정조직을 복잡하게 분화시켜 환경법 체계상의 복잡성을 초래한다. 즉 법령의 분열은 예산의 경직성과 비효율적인 행정을 초래하여 정책시행에 있어서 고비용 저효율의 문제를 계속적으로 야기한다.⁵¹⁾ 예를 들면 수질환경보전법상 배출허용기준이 있고, 또한 동법과 오수·분뇨및축산폐수의 처리에 관한 법률에 의한 방류수수질기준이 있으며, 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 의하면 이와 다른 협의기준이 마련될 수 있다. 이와 같이 수질환경보전을 위한 경우에도 일반법과 특별법의 관계를 이루고 있는 경우가 있어 단일법에 대한 이해만으로는 오류를 범하기 쉽다. 또한 수질환경보전법과 오수·분뇨및축산폐수의 처리에 관한 법률에 규정된 배출부과금 외에 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 의한 초과부과금이 있으며 이외에 환경범죄단속에 관한 특별조치법상의 과징금 등이 규정되어 있어서 구체적 사건에 있어서 적용법률이 무엇인지 전문가가 조차도 이해하기 어려운 경우도 있다. 그리고 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법 등에서 규정하고 있듯이 동일한 규제내용이 여러 법률에 반복되어 산재되어 있어 체계적이지 못하고 산만하다.

더 나아가 현행 우리나라의 매체별 환경관련 법규정은 여러 부처에 산재되어 있어 각 부처의 경계부분에서 규제관리의 허점이 발생할 우려가 있으며, 또한 부처간의 정책방향이 상이하여 상호모순 또는 충돌이 발생할 가능성이 있어 법제도 정비 및 부처간 상호긴밀한 협조가 요구된다.⁵²⁾ 이것은 우리 환경법체계상의 환경보전기능이 분산되어 있음을 의미한다. 예를 들면 자연환경의 보전기능은 천연기념물을 관리하는 문화재보호법, 야생동식물을 관리하는 야생동식물보호법 등에

51) Terry Davis, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990, p.62; 미국에서도 국가행정학회(NAPA)는 EPA의 분화된 상태가 예산편성의 경직성을 야기하였고, 효율적 행정을 저해하여 혼란을 야기한다고 지적하고 있다. National Academy of Public Administration, *Step Toward a Stable Future*, Washington, D.C. National Academy of Public Administration, 1984, p.5.

52) 2006 환경백서, 환경부, 2006, 83쪽; 1988년 11월에 소집된 IPC에 관한 브리셀 심포지움에서도 본질적으로 상호연계적인 환경문제를 보다 더 잘 다룰 수 있도록 법제도 개선의 필요성에 대하여 공감한 바 있다.

분산되어 있다. 이에 따라 관리기관도 문화관광부, 환경부, 해양수산부 등으로 기능이 분산되어 업무영역과 관련하여 부처간의 갈등과 행정력의 낭비를 초래하기 쉽다. 이와 관련되어 중요한 문제가 우리나라 환경법이 입지제한에 소극적이라는 점이다. 그 이유 가운데 하나가 개발부서에서 다수의 보전관련법들을 관할하고 있기 때문이다. 예컨대 농림지역·준농림지역이나 자연환경보전지역을 규정하고 있는 구 국토이용관리법, 주거지역·공업지역 등의 지역별 건축제한규정을 두고 있는 구 도시계획법, 자연보전권역을 규정하고 있는 수도권정비계획법, 산업단지 및 개별공장의 입지를 제한하는 산업입지및개발에관한법률 등은 건설교통부에서 관리하여 왔고, 보전입지·준보전입지를 규정하고 있는 산림법은 농림부에서, 공장입지를 제한하는 구 공업배치및공장설비에관한법률은 산업자원부에서 관리를 해왔으며, 이들 부서들은 개발부서이므로 입지제한에 소극적일 수밖에 없다. 이와 같은 문제는 환경부 발족이전부터 지속되어 온 현상으로서 개별 매체별 환경 규제방식 위주로 정책이 시행되면서 환경보전의 가장 중심적 방법이라고 할 수 있는 시설물의 입지제한에 대해서는 소극적으로 대처하여⁵³⁾ 결과적으로 오늘날 국토의 파행적 개발을 초래한 중요한 요인이라고 보여 진다.

또한 환경법 위반에 대한 처벌과 절차규제의 영역에 있어서 서로 다른 공기, 물, 폐기물 등에 관한 매체별 규제는 매체간 또는 동일한 매체에 있어서도 형평성과 일관성이 결여되기가 쉽다. 즉 현행 개별 환경법에 따른 환경침해행위에 대한 행정형벌과 행정질서벌의 대상이 명확히 구분되지 못하고 있다. 예를 들면 수질 환경보전법상 처벌대상인 ‘부득이한 사유로 인한 비정상운영시 배출허용기준을 초과하는 배출사실 신고의 불이행’(동법 제58조 제1호)과 ‘배출시설의 변경신고 불이행’(동법 제60조 제1호)에 관하여 각각 전자에 대해서는 징역과 벌금 등이, 후자에 대해서는 과태료가 부과되는데 그 법익침해성 관점에서 형벌의 형평성을

53) 물론 현행법하에서도 입지제한방식을 규정하고 있다. 예컨대 환경정책기본법상의 특별대책지역의 지정이나, 수질환경보전법과 대기환경보전법상 배출시설설치제한등이 있으며 이것은 사후적 규제로서의 성격이 강하다. 다만 보다 강력한 사전규제로서의 입지제한은 수도권법에 의한 상수원보호구역과 자연환경보전법에 의한 생태경관보전지역, 자연공원법에 의한 공원구역, 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률에 의한 수변구역 등이 있다.

있고 있다고 본다. 또한 수질환경보전법 제56조 제1호는 허가받지 않은 배출시설의 설치 또는 변경, 그리고 그 시설을 이용한 배출행위에 대하여 7년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 규정하고 있는 바 과도한 형벌규정이라는 점에 비판이 제기되고 있다.⁵⁴⁾ 이외에도 폐기물 불법투기인 경우에도 폐기물관리법, 수질환경보전법, 자연환경보전법, 자연공원법 등에서 그 법정형이 모두 다르게 규정되어 있다. 또한 수질오염의 기여 정도에 비추어 볼 때 폐수불법배출과 축산폐수 불법배출의 법정형이 차이가 많다. 그리고 하위법령의 위임방법에서도 대부분의 환경개별법에서는 과태료부과에 관한 구체적 기준을 환경부예규로 정하도록 하고 있지만 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률은 시행령에서 규정하고 있으며, 조업정지정분에 갈음하여 부과하는 과징금부과기준에 관하여 대기환경보전법과 수질환경보전법에서는 시행규칙에서 규정하고 있으나, 폐기물관리법에서는 시행령에서 규정하고 있다. 시행령상의 행정처분기준은 법규명령성을 갖지만 시행규칙상의 행정처분기준은 행정규칙의 성격을 갖는다는 판례입장을 고려하면 법규성 여부에서 차이가 나게 된다.⁵⁵⁾

IV. 현행 배출규제제도의 문제점

환경정책기본법 제20조에 따른 환경보전을 위한 행정규제수단⁵⁶⁾은 전통적 수단들로서 신고, 등록, 인·허가제, 명령·제재, 행정벌 등이 있으며, 이 가운데 가장 중심적 의미를 지니는 것은 배출시설허가제이다. 대표적인 예로서 대기환경보전법 제10조 제1항, 수질환경보전법 제10조 제1항, 소음·진동규제법 제9조 등이 이에 해당되며,⁵⁷⁾ 환경보전을 위한 특별대책지역내에서는 개별법으로 설치

54) 한국형사정책연구원, 현행환경범죄처벌법규의 문제점과 대책, 1993, 128쪽 이하 참조; 홍준형, 환경법, 박영사, 2006, 272-273쪽 참조.

55) 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006, 892쪽 참조.

56) 환경보전을 위한 행정수단에는 '행정규제수단'이외에도 환경계획, 환경영향평가, 지역·지구제 등이 있다.

제한을 하고 있다(대기환경보전법 제10조 제4항, 수질환경보전법 제10조 제4항 등). 그리고 오염시설에 대한 설치제한 외에도 배출허용기준을 수단으로 하여 규제대상자에게 일정한 행위의무를 명하는 개선명령 또는 시설·정비나 방제조치의 이행명령 등의 배출규제조치가 있다(대기환경보호법 제16조, 수질환경보전법 제15조, 소음·진동규제법 제15조, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제14조의2제1항). 그리고 이와 같은 명령의 위반에 대하여 조업정지명령(대기환경보전법 제17조, 수질환경보전법 제17조), 과징금처분(동법 제20조의 2), 허가취소(동법 제20조), 폐쇄조치(동법 제21조) 등의 제제수단을 규정하고 있다.⁵⁸⁾ 이하에서는 인·허가 조건과 배출허용 기준치, 그 설정방법, 지도·점검과 관련된 실태조사⁵⁹⁾ 결과를 고려하여 현행 배출규제제도에 관한 문제를 중심으로 기술한다.

1. 규정의 비현실성과 제도의 비탄력성의 문제

규제대상인 일반 기업체는 업종과 생산제품, 사용원료와 공정 등에 따라서 배출하는 오염물질의 정도가 상이하므로 그 규정·시설도 상이하다. 일반적으로 산업체에서는 2000년 이후 제정된 기준들의 경우 현존하는 기술수준보다 규제기준이 너무 앞서가거나 혹은 유연성이 부족하다. 특히 최근 선진적인 환경규제의 도입을 위해 많은 규제기준이 신설되었는데 이들은 아직 기술적으로 완벽하지 않은 경우가 많다.

예를 들면 대기환경보전법 제15조의2 제1항 및 동법 시행령 제10조 제1항에 의하여 굴뚝원격감시체계(Tele-Monitoring System, TMS)가 시행되고 있으며, 2005년 말 현재 전국 366개 대형배출사업장(1~3종)에 측정기기를 부착·

57) 다만 1995년 대기와 수질과 관련된 시설에 관해서는 신고제도를 병행하도록 하고 있다(대기환경보전법 제10와 수질환경보전법 제10조 참조).

58) 이외에도 형사제재로서 환경에 관한 죄가 형법 자체에는 규정되지 못하였으나, 1991년 제정된 환경범죄의단속에관한특별조치법에 의한 형사처벌이 규정되어 있다.

59) 이와 관련해서는 정희성 등, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(I), 한국환경정책평가연구원, 2006, 11, 64-78쪽 참조.

운영하고 있으나,⁶⁰⁾ 이를 3종 사업장(대기오염배출물질발생량의 합계가 연간 10톤 이상 20톤 미만인 사업장)까지 확대실시하는 것⁶¹⁾은 중소기업의 현실을 감안할 때 어려움이 많다. 그리고 유숙기를 탈착하여 검사기관으로 보내 이송하고 검사 결과를 통보하는데 걸리는 시간이 대략 10개월이므로 1년에 한번씩 이러한 검사를 의무화하는 것(대기환경보전법 시행규칙 별표 8의2, 환경기술개발 및 지원에 관한 법률시행규칙 제19조)은 현실적으로 매우 불합리하다.

특히 중소기업의 경우 현실적으로 규제입법이 요구하는 환경시설의 설치나 환경관리 수준을 충족시키기 어렵다. 이에 대하여 환경경영의 정책수단으로서 공급사슬관리를 이용하여 대기업의 우수한 환경인력을 통한 협력업체인 중소기업의 환경실적 개선에 활용하는 공급망환경관리체계(SCM: Supply Chain Management)를 강화하여 중소기업의 취약한 환경관리 역량을 제고 시키는 자율점검제도도 그 방안이 될 수 있다고 본다.

제도적 탄력성이 약한 이유 중의 하나는 기술진보의 속도에 기인한다. 악취분야의 경우 종래의 대기환경보전법에서 분리하여 악취방지법을 제정(2005. 2.10. 시행)하고, 관리대상을 종전의 '시설'단위에서 '지역'단위로 전환하였으며(동법 제6조 참조), 지정악취물질을 단계적으로 확대하여 현재 12종에서 2010년 22종으로 그 규제를 점차 강화하고 있다(동법 시행규칙 제2조와 별표1). 현행법은 악취측정의 신뢰도를 개선하고자 직접관능법의 객관성 결여를 보완하기 위하여 공기회석관능법을 복합악취의 측정방법으로 규정(동법 시행규칙 제8조 제1항 관련 별표 3 참조)하고 있으나 이마저 객관성을 받아들이기 힘들다는 점 등도 규제기준이 현 기술수준을 앞서는 경우라고 할 수 있다.

생산자책임재활용제도(EPR)는 3R, 즉 폐기물의 감량(Reduction), 재이용(Reuse), 재활용(Recycling)을 촉진하여 자원순환형사회체계를 도모하기 위한 제도이다. 이를 위하여 "자원의절약과재활용촉진에관한법률"에는 제조업자 등의 재활용의무를 규정하고 있다(동법 제16조). 여기서 재활용의무대상제품에는 전

60) 2006 환경백서, 환경부, 2006, 423-424쪽.

61) 대기환경보전법 시행령 별표 8 참조.

자제품 등이 포함되어 있으나(동법 시행령 제18조 제6호 등 참조), 현실적으로 대기업체라고 하더라도 최근 강화된 생산자책임회수의무를 이행하기 어려운 측면이 있다. 그 이유는 국내판매량의 거의 대부분이 중고·폐가전제품으로 중국 등지로 수출되는 경우도 있기 때문이다.⁶²⁾

또한 단순한 실수나 혹은 구조적인 문제에 의한 배출구의 순간농도 통제에 대한 어려움 등을 감안할 때 탄력적인 제도의 운영이 필요하다. 즉 배출농도에 있어서 편차의 허용과 평균농도에 입각한 규제, 1회 측정 후 위반여부에 대한 즉각적인 처분보다 1회 측정시 기준초과가 발견되면 2-3회 측정 후 최종판정을 내리는 방법, 측정과 운영시 폭넓은 유예기간의 설정 등이 요구된다.

2. 법규간의 충돌 및 모순에 관한 문제

법체계가 환경오염 매체별로 세분화되므로 이를 담당하는 행정조직 역시 세분화되고, 오염매체와 물질별로 배출규제를 담당하는 부서와 담당자 역시 세분화되었다. 이로 인하여 법규간에 충돌 및 모순이 발생하는 문제가 있다. 예를 들면 대기오염방지법에 의한 3% 저유황유를 사용하는 경우와 사용하지 않고 SO₂ 저감시설을 설치하는 경우를 들 수 있다. 저유황유를 사용하는 경우 탈황시설을 면제해주는 데 이 경우 악취방지법에 저촉될 수 있다. 석유화학업과 관련해서 현재 3% 저유황유 사용의무화가 기업에는 과중한 부담을 주면서 환경적인 편익은 낮은 제도이다. 법적 충돌의 문제 외에도, 저유황유를 사용한 경우보다 저유황유를 사용하지 않고 탈황시설을 하는 경우가 훨씬 낮은 배출농도를 보이고 있는 데도 불구하고 저유황유를 사용하지 않은 이유로 배출부과금을 내야 한다고 한다. 탈황시설을 설치하기 힘든 많은 소규모 사업장의 경우 더 효과적일 수 있으나 큰 규모의 사업장에는 보다 유연한 적용이 필요하다.

법규간의 충돌에 관한 문제점은 또한 법규의 개정에 따라 새로운 시설을 설치해야 하는 경우, 다른 오염분야에서 기존의 투자된 시설을 불필요하게 하거나 혹

62) 실제로 이 규제를 준수하기 위해 당해 전자회사는 회사에서 고물상을 뒤져서 자사의 중고 제품을 역으로 사는 경우도 있다.

은 변경해야 하는 문제를 포함할 수도 있다. 예컨대 변압기 내의 PCBS 폐기물 규제가 시행되면서 이에 관련된 설비의 변경에 따른 추가투자는 물론 이에 관련된 성분분석과 처리가 필요하게 되었다. 그러나 실제로는 이를 위한 국내 분석 및 처리기관이 부족하며, 수출단가 역시 매우 높기 때문에 처리할 방법이 없다.

3. 조직 및 업무의 세분화로 인한 비효율성의 문제

2007. 5월 현재 환경법은 환경정책기본법을 포함하여 환경부가 직접 관장하는 총 43개 법률⁶³⁾과 타 부처 소관의 60여개 이상의 관련 법률이 있으며, 이 가운데 오염물질 배출시설 관리제도와 직·간접적으로 관련이 있는 법률은 대략 60개 정도로 파악되고 있다.⁶⁴⁾ 그리고 환경관리를 위한 행정체계는 환경부를 비롯한 9개의 중앙부처·청⁶⁵⁾, 한강·금강·낙동강·영산강 유역환경청 및 원주·

63) 현행 환경부 소관의 43개 법률은 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률, 영산강섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률, 수도권대기환경개선에관한특별법, 악취방지법, 다중이용시설등의실내공기질관리법, 지하생활공간공기질관리법, 소음·진동규제법, 환경분쟁조정법, 환경범죄의단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 문화환경과자연환경자산에관한국민신탁법, 자연공원법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법, 습지보전법, 야생동·식물보호법, 환경개선비용부담법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 토양환경보전법, 백두대간보호에관한법률, 환경관리공단법, 환경개선특별회계법, 환경기술개발및지원에관한법률, 친환경상품구매촉진에관한법률, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률(2007. 9. 폐지예정), 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률, 건설폐기물의재활용촉진에관한법률, 한국환경자원공사법, 하수도법, 수도법, 먹는물관리법, 남극활동및환경보호에관한법률, 조수보호및수렵에관한법률, 지하수법이 해당된다. 환경부, 환경백서, 2006, 74쪽; 환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr>)의 '현행 환경법령' 참조.

64) 환경부, 2006환경백서, 2006, 74쪽 참조.

65) 과기부(원자력·방사능 관련 안전·규제업무), 농림부(농산분야 공해 및 농업용수 관련), 산자부(독극물 수출입, 공업배치·산업단지관리업무, 신에너지·대체에너지 연구개발, 원자력발전소·핵폐기물 관련), 건교부(국토계획·규제지역, 수자원·하천관리, 교통·수송 관련), 해양수산부(수자원 및 해양자원 관련, 항만·해양 오염관련)의 노동부, 문화관광부, 산림청, 농촌진흥청이 환경관련 중앙행정기관이다. 환경부, 2006환경백서, 2006,

대구·전주 지방환경청과 수도권대기환경청 및 9개 환경출장소, 시도 및 시·군·자치구 등에 의하여 수행되며, 그 조직체계는 복잡하게 분화되어 있어 조직 간 갈등과 비효율성이 문제점으로서 제기되고 있다. 2002년 이후 배출규제에 관한 권한이 상당부분 지방과 민간으로 이양되어 환경부는 핵심역량에 집중하는 체제로 개편되었지만⁶⁶⁾ 지방자치단체⁶⁷⁾도 그 전문성 부족으로 인하여 환경관리차원에서 조직개선의 필요성이 제기되고 있다.

이는 앞서 고찰한 법규간의 충돌 및 모순에 대한 근본적인 원인이기도 하며, 기업으로 하여금 많은 추가비용을 부담하게 할 수 있다는 점에서 실제 현장의 입장에서는 행정편의만을 위주로 한 분화라고 평가할 수도 있다. 실제로 대기, 악취, 수질 등 같은 시설에 대한 인·허가의 담당조직이 지나치게 분업화되어 같은 업무를 반복하는 사례가 많다. 단일분야의 인·허가에 필요한 서류만 해도 상당한 분량인데, 이를 여러 분야에 대해서 동시에 작성하고 동시에 처리하는 것은 기업체의 입장에서 매우 힘들다. 예를 들면 전자 및 광학과 관련된 부품을 생산하는 첨단산업인 경우에는 그 기술변화가 매우 빠르게 진행되어 배출시설 변경에 따른 매체별 허가절차로 어려움이 클 수밖에 없다. 즉 전자업계의 특성상 제품의 수명주기가 대단히 짧아 제품이 수시로 바뀌고, 공정 역시 수시로 변화되는 유연생산

70쪽 참조.

- 66) 환경부 소관업무로는 종합적 환경정책 수립을 담당하며 구체적으로는 ① 환경법령의 제·개정, 환경관련 제도 도입, ② 환경보전 중장기 종합대책 수립 및 시행, ③ 각종 규제기준의 설정, ④ 지방환경관서·자치단체의 환경관리를 위한 행·재정지원, ⑤ 국가간 환경보전협력기능이 이에 해당된다. 환경부 지방환경관서는 4대강수계 유역관리 등을 위한 특별 지방행정기관으로서 ① 영향권별 환경관리계획 수립·시행, ② 사전환경성검토·환경영향평가협의, ③ 자연생태계 보전 등 자연환경보전, ④ 환경오염원 조사·오염도 측정·분석, ⑤ 환경관련산업체 육성·지원, ⑥ 지정폐기물 배출업·처리업체 관리, ⑦ 환경기초시설 운영 지도·감독, ⑧ 폐기물 예치금·부담금 부과·징수를 담당한다. 환경부, 2006환경백서, 2006, 65, 66쪽 참조.
- 67) 지방자치단체는 환경부의 정책에 대한 집행책임을 지며 고유업무로서 ① 관할구역내 지역 환경보전대책 수립 및 시행, ② 생활폐기물의 수집·처리, ③ 소음·진동·자동차배출가스규제, ④ 오수분뇨·축산폐수의 처리가 있으며, 위임사무로서 ⑤ 산업단지내외의 오염배출업소 관리, ⑥ 환경개선부담금의 부과·징수를 담당한다. 환경부, 2006환경백서, 2006, 67쪽 참조.

체계를 갖추고 있다. 이 경우 공정의 빠른 변화는 시설의 잦은 변경을 수반할 수 밖에 없고, 그때마다 기존의 허가된 배출시설에 대한 변경허가를 일일이 취득해야 하는 어려움이 존재한다. 더 나아가 규제입법자체가 변경허가가 단일의 시스템에 의하는 것이 아니므로 대기, 수질, 폐기물 등 분야별로 각각 별도로 진행되도록 해야 한다.⁶⁸⁾

이와 같은 경우에는 내부의 환경관리인이 독립적으로 인·허가 관련업무를 처리하기는 매우 어려우며, 이에 관련된 협력업체 혹은 대행업체가 다수 존재하는 것이 현실이다. 개별 인·허가에 관련된 서류작성 및 절차 대행은 그 종류에 따라 상이하겠지만, 일반적으로 수십만원에서 수백만원에 이르는 현실을 감안하면, 이와 같은 시장의 변화가 빠른 첨단산업의 경우 연간 인·허가를 취득하기 위해 발생하는 비용만 억단위에 육박한다는 사실을 추정할 수 있다.

이와 같은 기업체의 인·허가 절차의 반복과 시간지연으로 인한 비용부담은 비단 관련 서류의 처리만의 문제는 아니며, 인·허가 자체의 지연에 관한 문제도 심각하다. 즉 시장의 빠른 변화에 대응을 하기 위해 생산시설의 잦은 변경이 필요한 경우 인·허가의 지연으로 인한 피해가 현실적으로 크다. 우리나라에서 전반적으로 민원업무에 관련된 공무원의 경우 관련서류의 미비 등을 이유로 보완 후 재접수를 관행처럼 행하고 있는 것도 지연이유 중의 하나이다.⁶⁹⁾ 또한 배출시설 인·허가를 담당하는 공무원의 경우 그 책임소재 역시 막중하므로 출장 등으로 자리를 비울 때에는 임시로 그 업무를 행하는 담당자가 그러한 업무를 처리하기가 쉽지 않은 실정이다. 따라서 기업체의 입장에서 인·허가를 취득하고자 할 때 담당자의 부재상황이 발생한다면 실제로 그 만큼 지연될 개연성이 커진다. 이러한 경우가 아니더라도 잦은 보직의 순환으로 업무처리속도가 늦어지는 경우도 있다.

68) 업계에서는 대기, 수질 등 각 분야에서 변경허가를 취득하기 위해 담당 행정기관에 일년에 수십번씩 절차를 밟고 있으며, 그 번거로움을 해소하기 위하여 편법적으로 허가증을 아예 담당관청에 맡겨놓고 수시로 절차를 밟고 있는 것이 실정이다.

69) 앞서의 실태조사의 결과 처리기준 30일의 배출시설관련 인·허가를 얻는 데에 있어서 실제로 3개월에서 6개월이 걸린 경우가 있었고, 이로 인한 생산지연은 기업의 직접적 피해로 나타날 수밖에 없다. 정희성 등, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(1), 한국환경정책평가연구원, 2006, 11,

문제는 매체별로 담당자가 각기 다르고 다양한 매체에 대해서 동시에 인·허가가 필요하다면 그만큼의 생산에 대한 차질이 발생하게 된다.⁷⁰⁾

V. 결어

현행 배출규제의 법과 제도, 행정조직과 산업체의 현실 등을 평가하여 볼 때 향후 배출규제제도는 다음과 같은 방향으로 개선되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 제도적 유연성과 협력체계의 구축이 절실히 요구된다. 배출규제의 실효성을 제고하기 위해서라도 이는 매우 시급하다. 규제기준은 자유로운 산업활동에 대한 제약이 되기도 하지만 동시에 실제적인 의미에서는 산업체가 새로운 사업을 시작하거나 또는 관련 설비를 도입할 때 이에 대한 가이드라인이나 또는 의사결정의 기준이 되기도 한다. 물론 배출규제의 선진화를 위해서 현실의 기술경제적 여건과 다소 상충되는 규제기준을 설정할 수 있다. 그러나 이와 같은 경우라도 이의 시행에 있어서 충분한 유연성 혹은 탄력성을 확보할 수 있다면 이 규제는 조만간 달성해야 하는 기준으로 실질적인 환경개선에 크게 기여할 수 있다.

규제자와 피규제자, 혹은 피규제자 간의 협력체계는 이러한 유연성의 확보에 매우 중요한 요인이다. 이를 위해 담당 공무원의 전문성을 제고하고, 부서간 통합에 의한 팀제를 운영하여 해당 행정서비스에 대한 전문가를 지속적으로 양성하는 것이 필요하다. 환경관리업무를 대행하는 환경산업체와 배출업체도 마찬가지로 규제당국과의 신뢰와 협력을 구축하는 것이 필요하다. 물론 이러한 협력체계의 구축은 적절한 제도적인 뒷받침이 필요할 것이다.

둘째, 피규제자의 입장에서 배출규제 제도를 평가하여 개선하려는 노력도 필요하다. 현행 규제제도는 매체별로 상당히 분화되어서 하나의 기업이 신경을 써야 하는 오염매체의 분야만 해도 평균 서너 가지이다. 아울러 행정조직의 관행과 중

70) 이와 같은 현실적인 문제를 단기간에 해결하는 방안으로서 변경허가의 경우에는 모범적인 환경관리 실적 등을 인정하여 사후허가제를 도입하는 것이 인정될 필요가 있다.

양-지방간 업무이양의 전환과정, 규제조항의 비탄력적 운영 등의 현실을 볼 때 기업의 입장에서 배출규제에 경우별로 다 능동적으로 대응한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 그리고 방지시설에 대한 투자 외에 인·허가 절차와 생산차질 등의 추가비용도 상당히 많이 지불하게 한다.

그동안 환경관리는 상당부분 정부가 리더쉽을 가지고 행할 수밖에 없는 정책이었다. 그러나 많은 기업체의 환경관리인들이 주장하는 바와 같이 현재의 환경운리의식 수준과 사회적 수준 등을 고려한다면 기업체에 의한 자율적인 관리도 상당부분 가능하다. 환경친화기업제도와 같은 보완제도가 가능한 것도 이와 같은 점을 반증하고 있다. 빠른 기술과 시장의 변화, 생산방식의 변화, 사회의 변화 등에 능동적으로 대체하고 기업의 경쟁력을 제고하기 위한 배출규제가 되기 위해서는, 규제체제를 기업의 입장에서 조명하고 개선하는 관점의 변화가 필요하다.

셋째, 통합매체적 배출관리는 위와 같은 제도적 유연성과 협력체계의 구축, 그리고 자율적 환경관리라는 점을 반영하기 위한 최근에 대두된 최선의 방법이므로 현행 배출규제의 개선방향은 통합으로부터 시작해야 한다. 그리고 매체별로 발달된 환경법체계를 점차적으로 매체통합적인 방향으로 개혁해 나가야 한다는 점이다. 이것은 환경의 실질적인 본질에 보다 더 적합하고, 규제의 최소한으로 보다 더 유연성과 일관성 도출될 수 있으며, 규제적 부담의 감소와 오염관리원들의 보다 효율적 사용이 가능하다는 장점이 있다.⁷¹⁾

결론적으로 공정과 제품의 변화주기가 짧은 소품종 대량생산시대의 관행에서는 공정단위의 엄격한 설치와 변경에 대한 허가가 필요했다. 하지만, 현대와 같이 공정과 제품의 수명주기가 단축되고 결과적으로 유연한 생산체제를 필요로 하는 산업환경에서 속도를 느리게 만드는 복잡·분화·경직된 규제제도를 갖는 것은 바람직하지 않다. 1990년 환경 6법의 제정 이후 사회적 수요의 변화에 따라 각각의 법이 복잡하게 분화되어 현재에는 관련법만 수 십 가지에 이르게 되었다. 현행 환경규제제도는 대기, 수질, 폐기물 등 매체별로 과도하게 분화되어 있다고 할

71) United Kingdom, Department of the Environment, Integrated Pollution Control: A Consultation paper, 1988, pp.3-4.

수 있다. 매체별로만 분화되어 있는 것이 아니고 매체내에서도 배출원의 특성 등에 따라 분화되어 있는 실정이다. 그리고 우리가 당면하고 있는 중요한 환경문제 가운데에는 대기오염의 광역화와 이로 인한 피해, 실내공기의 오염, 담수자원의 공급부족, 지하수의 오염, 농약과 살충제의 남용, 유독성 산업폐기물의 처리, 자연보존지구와 야생동물의 소멸, 토양의 침식, 늪습지와 갯벌의 소실, 자연경관의 질적 저하 등이 현실적 문제로 여전히 남아 있다. 그러나 이제는 이러한 환경규제 법규를 점차 통합하고 정비하는 방안을 모색하여 사회적 수요에 부응해야 한다. 물론 통합환경관리로 가는 길은 결코 쉽지 않다.⁷²⁾ 그리고 이에 대처하는데 현실적 장애요소가 산적해 있다. 예를 들면 제한된 예산, 정책목표의 결정과 그 과정의 파행성, 관련 행정부서 상호간 그리고 중앙행정부서와 지방자치단체 사이에서의 요구되는 통합과 협력의 부재, 환경오염의 양상이 비가시화되는 성향에 따른 일반 대중의 인식부족과 전문인력의 부족, 환경오염물질의 환산·변환에 따른 대처능력부족, 세계적인 문제로 발전하고 있는 환경문제에 대한 대처능력의 제한 등은 통합적 환경관리를 향해서 나아가기 위해서는 풀고 넘어 가야할 숙제들이다.⁷³⁾

72) 미국에서도 EPA가 설립된 지 20년이 지났지만 내부기관의 구성은 거의 변하지 않고 유지되고 있다. 여전히 일부는 정부의 계획방침을 따르고 일부는 기능적인 면에 중점을 두고 있다. 이 기관은 몇 번에 걸쳐서 새롭게 개정되었으나, 매번 이전과 같은 갈등구조를 직면하면서 비슷한 결과물들을 도출하였다. 결국, 기능적으로 통합된 부서들은 무시하기에 너무 중요하고 논리적이며, 각각의 매체에 근거한 부서들을 폐지하기에는 지속성 및 당면 과제해소라는 현실적인 문제들을 고려할 때 필요하다라는 논리이다. 따라서 현재까지 서로 다른 목적에 근거한 두 종류의 부서가 EPA 안에서 공존하고 있으며, 이 기관이 수행해야 할 임무들은 몇 개의 다른 부서들에 의해 담당되고 있다. Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., *Integrated Pollution Control in Europe and North America*, The Conservation Foundation, Washington DC, p.53.

73) 이것은 매체별 환경규제에서 통합적 환경관리로 전환하고자 하는 미국에서도 마찬가지로의 숙제이다. *State of the Environment : A View Toward the Nineties-A Reporter from the Conservation Foundation*, Wash.D.C. Conservation Foundation, 1987, pp. xli-xlvi.

참고문헌

- 고문현, 독일환경법, UUP, 2005.
- 김형성, 환경법의 이해, 성균관대학교 비교법연구소, 1999.
- 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006.
- 이달곤, 환경문제와 국가정책, 공간과 사회 제3호, 한울, 1993.
- 이상돈, 환경입법의 개선방향, 환경법연구 제10권, 한국환경법학회, 1988.
- 정희성 등, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(I), 한국환경정책평가연구원, 2006.
- 조홍식 외2인, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I, 한국환경정책평가연구원, 1997.
- 천병태·김명길, 환경법, 삼영사, 2000.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2006.
- 한국형사정책연구원, 현행환경범죄처벌법규의 문제점과 대책, 1993.
- Ackerman and Stewart, Reforming Environmental Law, 37 Stanford Law Rev. 1985.
- Organization for Economic Cooperation and Development, The State of the Environment, Paris, OECD, 1985.
- Lee M. Thomas, Controlling Pollution for Permanant Protection: Toward a Whole Systems Approach to Environmental Policy, speech to Natural Resources Council of America, May 30, 1985.
- Controlling Cross-Media Pollutants -An Issue Report, Conservation Foundation, Washington D.C, 1984.
- Eberhard Bohne, The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006.
- Frances Irwin, Haigh & Irwin's ed., Integrated Pollution Control in

- Europe and North America, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990.
- Latin, Ideal Versus Real Regulatory Efficiency : Implementation of Uniform Standards and "Fine Tuning" Regulatory Reforms, 37 Stanford Law Rev. 1985.
- Message of the President Relative to Reorganization Plans nos. 3 and 4 of 1970, July 9, 1970, in President's council on Environmental Quality, Environmental Quality: The First Annual Report of the Council on Environmental Quality, Washington D. C.:U.S. Government Printing Office, 1970.
- World Commission on Environment and Development, The State of Environment, New York & Oxford, Oxford University Press, 1987, p.310.
- The Netherlands, Ministry of Housing, Physical Planning, and Environment, Central Department for Information and International Relations, Environment Program of the Netherlands 1986-1990, 1985.
- National Academy of Public Administration, Step Toward a Stable Future, Washington, D.C. National Academy of Public Administration, 1984.
- United Kingdom, Department of the Environment, Integrated Pollution Control: A Consultation paper, 1988.
- State of the Environment : A View Toward the Nineties-A Reporter from the Conservation Foundation, Wash.D.C. Conservation Foundation, 1987.
- Terry Davis, Haigh & Irwin's ed., Integrated Pollution Control in Europe and North America, The Conservation Foundation, Washington DC, 1990.

<Abstract>

Legal Problems of Media-Specific environment Management in Korea

Han, Sang Woon

So far, considerable policies for environment management of Korea have implemented by the government leadership. However, industrial environmental managers argue that self-control environmental management could be possible considering current level of environmental and social ethics. The environment friendly business system is a convincing example for the possibility of an autonomic environmental control. To be active in responding to rapid technological changes, production methods changes, and social changes as well as to be supportive regulation system for improving industries' competitiveness, it is important to shade new light on the fact that the regulatory system should consider industrial view points.

Also, coordinating systems between authorities and industries or among industries are the most important aspect in securing institutional flexibility for pollution permit system. Providing continuous administrative experts is necessary to carry out the coordinating systems by improving expertise of the competent authorities and implementing teamwork system by integrating administrative offices. Building trusts and cooperative relationships between environmental agencies, proxies of caring out environment management as well as cooperation between industries and competent authorities are needed. Appropriate institutional backup is mandatory in setting up such cooperative system.

Current regulatory system is media - specific control, and average numbers of pollution media are about three or four for one company to consider. Further, it is practically impossible for a company to response flexibly to

regulatory provisions considering present facts such as customs of administrative authorities, procedures of transferring work loads between central and regional governments, and inflexible operation of provisions. Also, the costs are high for permit procedures and resulting production setbacks as well as investment of preventive installations. Therefore, it is important to reform the media specific environmental regulation to integrated regulation. Integrated regulation has advantages that are more appropriate to the practical substance of environment, drive more flexibility and consistency by minimize regulations, reduce regulatory burden, and is possible to use media effectively. To reflect the aspects in building regulatory flexibility and cooperative systems and autonomous environment management, transition of current media specific emission controls to integrated environmental control is required.

Under the tradition of the scales of production which the production procedures and items are simple, strict permit regulation for new installations and modifications was required. However, today's product life cycles has been shorten, thus flexible production system is required. Under the current industrial environment, the complex, discrete and inflexible regulation systems that reduce speed of productions is not desirable. Environment law which constituted 6 Article has been implemented in 1990 and amended in accordance with the social changes. They have been specialized and divided in to several relevant regulations. Current environmental regulations are media specific such as air, water, and wastes. Further, each media specific regulations are divided into each emission source. Damages form cross regional air pollution, harmful industrial waste disposal, in-door air pollution, ground water shortages, underground water damages, over use of insecticides and pesticides, disappearing natural regions and wild lives, soil erosion, wetlands loss, and depreciation of natural esthetic beauty are the remained unsolved. However, it should be considered to integrate pollution regulations to respond to social demand. It will be not easy way to implement integrated

pollution prevention system and there are lots of practical obstacles remained. Limited budget, determine policy goals and procedural barriers, absence of integration and cooperation required between central and regional governments and among relative administrative offices, lack of experiences in responding to cross media conversion and modification, and limited ability in responding to global environmental problems are the examples that need to be over come approaching to the integrated pollution prevention system.

주 제 어 : 매체별 환경관리, 자율적 환경관리, 유연한 규제체계, 통합적 환경관리, 통합적 행정조직

Keywords : Media-Specific Environment Management, Self-control Environmental Management, Flexible Regulation Systems, Integrated Pollution Prevention Control, Integrating Administrative Offices