

[번역]

環境汚染의 統一的 防止低減에 관한 유럽지침(IVU지침)*

Franz-Joseph Peine**

차 례

- I. 서론
- II. IVU지침의 목적
- III. IVU지침의 내용에 대한 서설적 검토
- IV. IVU지침의 실체법적 요구
- V. IVU지침의 형식법적 요구
- VI. IVU지침과 UVP지침의 관계
- VII. 전망
- VIII. 평가

I. 서론

유럽공동체의 환경법은 (오늘날) 이른바 '통합적인 접근'(integrativer Ansatz)¹⁾

* 이 논문은 2007.5.26 서울에서 개최된 '통합적 시설관리'에 관한 한국환경법학회 국제학술대회에서 행한 발표문을 보완한 것이다. 초청을 해 주신 김항기 회장과 도움을 준 김현준 교수에게 진심으로 감사를 드린다.

** Europa-Universität Viadrina, Frankfurt

1) 이에 상대되는 개념은 이른바 '분리형 접근'(isolierter Ansatz)이다. 그것은 토양, 물, 대기와 같은 개별 환경매체 자체에만 착안하고, 그 매체와 다른 매체간의 상호관련성은 고려하지 않은 것을 말한다.

이라는 특징으로 나타나고 있다. 통합적인 접근을 근본적으로 검토한다는 것은²⁾ 토양³⁾, 물, 공기와 같은 개별 환경매체로의 배출을 저감시키기 위해, 분리형 또는 부문별로 접근하는 것을 지양하겠다는 뜻이다. 왜냐하면 분리형 내지 부문별 관리는 결과적으로 전체로서의 환경을 개선하지 못하고, 어느 환경매체로의 배출이 다른 매체로 옮겨지는 데 불과하기 때문이다.⁴⁾ 이러한 과정을 예를 들어서⁵⁾ 살펴보자면, 화력발전소의 배기가스를 정화할 때 황화합물이나 질소화합물이 배기가스로부터 여과되면서, 그 여과된 물질이 매립장에 쌓이게 되고, 이로써 환경오염의 ‘변환’(Umschichtung)이 발생하게 된다. 이렇게 되면 앞으로 대기는 오염되지 않지만, 그 대신 토양이나 지하수가 안전하지 않게 매립된 물질로 인하여 오염된다. 가령 매립물로부터 유해한 물질이 비를 통하여 씻겨 나와서, 토양이나 지하수로 유입된다면 안전한 적치에 대한 기대는 더 이상 할 수 없게 된다. 이러한 과정을 ‘총체적으로 관찰하면’(Gesamtbetrachtung)⁶⁾, 전체로서의 환경이

2) S. den Gemeinsamen Standpunkt, ABl. EG vom 25.03.1966 Nr. C 87/8.

3) 토양에 관해서는 지금까지 유럽차원의 직접적인 보호법이 없는 상태이다. 이에 관해서는 *Irene Heuser*, Europäisches Bodenschutzrecht, UTR Band 80, 2005; *dieselbe*, Überlegungen zur Gestaltung des EU-Bodenschutzrechts, ZUR 2007, 63ff., 113ff. 그러나, 최근(2006.9.22) 유럽공동체위원회의 초안이 나와 있다. KOM(2006)232 종결판: 2006/0086(COD) - Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der RL 2004/35/EG. 이러한 제안(Vorschlag)에 대해서는 *Scheil*, Zweiter Entwurf zur europäischen Bodenschutzstrategie - Chance für ein hohes Schutzniveau zulasten der Subsidiarität, NuR 2007, 176. 아울러 위원회의 환경분과(die Generaldirektion Umwelt)에서는 非公開자료인 ‘제2초안’을 작성했고, 2006년 5월 이를 위원회에서 승인한 바가 있다. 이 초안에 대해서는 *Bückmann*, Der zweite Entwurf einer europäischen Bodenrahmenrichtlinie; UPR 2006, 365ff; 같은 내용의 그 이전 자료로서는 *derselbe*, Quo vadis europäischer Bodenschutz?, UPR 2006, 210ff. - Insgesamt zum Stand des europäischen Bodenschutzrechts im Frühjahr 2007; *Peine*, Der Beitrag des europäischen Rechts für einen effektiven Bodenschutz,(2007.4.26 라이프치히대학에서 개최된 학술자료집).

4) So *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 108.

5) Ebenda.

6) 또는 ‘전체적 관찰’(ganzheitliche Betrachtung)로도 나타낸다. 이에 대해서는 *Dietrich/*

보호된다고 할 수 없을 것이다.

따라서 통합적 환경보호는 실효성있는 중국적인 환경보호로서, 오염의 轉換에 그치지 않는 것을 말한다. 문제는 사전배려이다.⁷⁾

이러한 목적을 달성하기 위해 환경 전체를 보호하는 수단이 필요하다. 앞서 본 예로서 생각해 볼 때, 다음과 같은 문제가 제기된다.⁸⁾

1. 방지가능한 대기오염과 예견가능한 토양오염이나 지하수오염은 어떠한 관계가 있는가
2. 무엇을 어떠한 상황에서 가장 먼저 받아들여야 하는가?
3. 어느 한 환경매체의 보호를 목적으로 한계치 이하를 유지하게 함으로써, 다른 환경매체의 보호를 위한 한계치가 넘어서는 경우에는 받아들일 수 있는가?
4. 한계치의 상회 및 하회에 대한 보전이나 조정이 가능한가?⁹⁾

유럽공동체는 통합적 환경보호구상에 대한 문제를 제5차 환경행동프로그램¹⁰⁾에서 처음으로 다루었다. 이 프로그램에서 유럽공동체는 산업정책과 환경정책을 하나로 묶어 관찰함으로써, 통합형 환경오염저감이 지속적이고, 환경정의에 맞는 개발을 실현하는데 중요한 역할을 하도록 했다. 이 통합적 구상에 대한 법적 규율 조치를 통하여 가장 중요한 산업부문에서의 제조절차 및 허가절차의 개선이 실현

Au/Dreher, aaO., S. 109.

7) Ebenda.

8) 이 문제는 기본적으로(ansatzweise) 여기서 취해진 分化(Ausdifferenzierung)에서는 나타나지 않는다. *Dietrich/Au/Dreher*, aaO., S. 108.

9) *Masing*, DVBl. 1998, 550 참조.

10) Rat der Europäischen Gemeinschaften, Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung: 제5차 환경행동프로그램(Fünftes Umwelt-Aktionsprogramm): 지속적이며 환경정의에 맞는 개발에 대해서는 ABl. EG vom 01.02.1993 Nr. C 138 S. 29.

되어야 할 것이다. 외부의 환경오염의 방지 및 저감을 위한 조업내부과정이 규정되어야 한다. 따라서 이 지침의 기본적인 성격은 사전배려정책에서 찾을 수 있다. ‘통합적 요소’는 유럽공동체의 다음과 같은 지침에서 나타난다.¹¹⁾

1. 環境經營監査體制에 관한 명령(EMAS-VO)¹²⁾
2. 환경정보지침(Umweltinformations-RL)¹³⁾
3. 환경마크에 관한 명령(VO über Umweltzeichen)¹⁴⁾
4. 환경영향평가지침(UVP-RL)¹⁵⁾
5. 環境汚染의 統合的 防止·低減에 관한 유럽지침 (IVU-RL)¹⁶⁾ (영어로 IPPC/Integrated Pollution Prevention and Control, 여기서는 IVU지침으로 약칭함)

이러한 지침의 도구들 가운데¹⁷⁾, 여기서는 IVU지침을 살펴보게 된다. IVU지

11) 이하에서는 Verordnung(명령)은 VO로, Richtlinie(지침)은 RL로 약칭함.

12) VO EG Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.02. 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Betriebsprüfung = EMAS, ABl. EG vom 24.04.2001 Nr. L 114 S. 1.

13) 환경정보로의 자유로운 접근에 관한 1990.6.7. 지침(RL des Rates 90/313/EWG vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt) ABl. EG vom 23.06.1990 Nr. L 158, S.56.

14) VO (EWG) Nr. 880/92 des Rates vom 13.03.1992 betreffend ein Gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. EG Nr. L 99 vom 11.04.1992, S. 1.

15) 특정한 공사 프로젝트에서의 환경성심사에 관한 1985.6.27 유럽지침(RL 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten) ABl. EG 05.07.1985 Nr. L 175, S. 40.

16) 환경오염의 통합적 방지 및 저감에 관한 1996.9.24의 유럽지침(RL 96/61/EG). ABl. EG vom 10.10.1996 Nr. L 257, S. 26.

17) 그 이전에 그들의 出處로 제시되었던 법적 작용(Rechtsakte)들은 그 사이에 많이 수정되었음을 알 필요가 있다. 여기서는 그 수정사항에 대하여 지면상 다 소개할 수는 없다. 유럽환경법에 관한 참고문헌으로는 *Dietrich/Au/Dreher*, aaO.; *Epiney*, Umweltrecht in der europäischen Union, 2. Aufl. 2005; 환경법에 관한 모든 독일문헌은 관련되

침은 도달해야 하는 목표에 있어서, 단지 틀(Rahmen)을 규정하고 있다는 점, 즉 기본원칙(Grundsätze)을 규범화하고 있을 뿐이라는 점을 미리 지적해 둔다. 수단 및 조치와 같은 내용을 가지고 틀을 채우는 등 통합적 구상의 발전을 위한 작업은 회원국 스스로 해야 한다.

II. IVU지침의 목적

통합적 환경보호는 환경의 전체적인 관찰로 방향을 맞추는 것을 뜻한다.¹⁸⁾ 이는 환경매체에 대한 단절된 관찰이나 규율로부터의 전향(Abkehr)이며, 또한 매체적 환경보호에 대한 반대극(Gegenpol)의 형성이다.¹⁹⁾

유럽이사회(Rat)의 의도는 지침에 대한 검토근거(Erwägungsgründen)에서 명백하게 알 수 있다. 유럽공동체의 환경정책의 목표 및 원칙(유럽공동체조약 제 174조²⁰⁾)에 따라, 환경오염의 방지 및 저감을 위한 원인자부담원칙 및 사전배려 원칙의 적용이 무엇보다 전면에서 있다. 환경오염의 저감은 후순위이다.²¹⁾ 환경오염(Umweltverschmutzung)의 개념은 '인간활동이 직·간접적으로 야기한 물질·진동·열·소음이 대기·물·토양으로 방출(Freisetzung)되는 것'을 뜻한다(제2조2호). 이 개념은 그 보호이익을 매우 넓게 잡고 있다.²²⁾ 야생동식물(Flora und Fauna)은 보호이익으로서 규정되어 있지 않다. 환경은 전체적으로 보호되

는 유럽법을 마찬가지로 다루고 있는데, 가령 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, *Koch* (Hg.), Umweltrecht, 2002(이 책41쪽 이하에서는 유럽법에 대한 독자적인 항목을 두고 있음),

18) IVU지침에 대한 검토이유서 7번 내지 9번.

19) 매체별 환경구분에 대한 상세는 *Breuer*, Der Staat 1980, 396ff.

20) 이 암스테르담조약의 조문내용은 ABl. EG vom 10.11.1997 Nr. C 340, S. 145 = BGBl. II 1998, 387.

21) 같은 취지 : *Becker*, DVBl 1997, 590.

22) 이는 독일 입미씨온방지법상의 유해한 환경영향, 배출, 입미씨온의 개념을 넘어선 것이다. 같은 취지로서 *Dolde*, NVwZ 1997, 315, *Koch/Jankowski*, ZUR 1998, 60.

어야 한다는 규정문언으로 환경이 일부영역으로가 아니라, 전체로서 규율대상이 된다는 점을 명백히 하고 있다. 특히 명시적으로 열거되지 아니한 야생동식물과 같은 보호이익은 다음과 같은 규정을 통하여 간접적으로 포함된다고 할 것이다.

- 환경질(Umweltqualität)의 보호
- 쾌적성(Annehmlichkeiten)의 보호
- 적법한 환경이용의 보호²³⁾

환경오염으로부터의 보호가 제한되는 경우는 환경오염은 보호법익에 대한 손해가 발생할 개연성이 있을 때 존재한다는 요청을 통해서야 가능하다(제2조2호).

IVU지침은 무엇보다 물, 공기, 토양으로의 배출이 폐기물관리와 관련하여, 환경에 대한 높은 보호수준에 전체적으로 도달하기 위하여, 가능한 한 防止를 목적으로 하며, 방지가 여의치 않으면(hilfsweise) 低減을 목적으로 한다.²⁴⁾ 영역별 관찰방법 대신에 개괄적(summarisch)-통합적·매체포괄적인(medienübergreifend) 환경보호가 시설허가법에서 실현되어야 한다. 이러한 환경보호는 전체적인 판단을 통하여 그 복잡성에서의 상호연관성의 평가를 가능하게 한다. 동 지침은 조업 내부과정의 규율을 통하여 외부적인 환경오염을 방지 또는 저감해야 한다.

매체포괄적인 구상을 가진 IVU지침은 무엇보다 EU차원에서 종래 매체관련 지침인 ‘산업시설에 의한 대기오염의 대응에 관한 지침’(84/360/EWG)²⁵⁾ 및 ‘유럽공동체에서 河水로의 유해물질 유입으로 인한 오염에 관한 이사회의 지침’(76/4641EWG)²⁶⁾을 점진적으로 바꾸었고, 결국 이로부터 벗어나고 있다(제20조).

23) Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, 1998, S.156.

24) IVU지침의 검토이유서 7번, 8번.

25) RL des Rates vom 28.06.1984, ABl. EG vom 16.07.1984 Nr. L 377 S. 48.

26) RL des Rates vom 04.05.1975, ABl. EG vom 18.05.1976 Nr. L 129 S. 23.

Ⅲ. IVU지침의 내용에 대한 서설적 검토

1. 일반론

IVU지침은 유럽공동체조약 제175조1항에 근거하기 때문에, 그 지침은 단지 회원국의 환경보호를 이유로 어길 수 없는 최소기준이다(유럽공동체조약 제176조).

이 목표를 달성하기 위해 동 지침은 절차법적 규정만이 아니라 실체법적 규정도 두고 있다.²⁷⁾ 허가를 위한 요구사항에 관한 실체법은 허가절차 및 허가통보의 내용과 결부되어 있다.²⁸⁾ 따라서 동 지침은 허가의 절차 및 조건의 조화를 위한 유럽공동체의 도구가 된다.²⁹⁾

2. 개별론

동 지침의 적용범위는 제1조에 의해 부속서I에서 열거된 목록의 시설(부분) 또는 산업활동이다. 여기서 시설이란 제2조3호에 의해 부속서I에서 열거된 하나 또는 다수의 작용이 수행되는 고정된 장소에 있는 기술단위(Ortsfeste, technische Einheit) 및 이와 직접적으로 결부된 잠정적인 배출관련 활동을 말한다. 이를 광의로 이해하면, 결국 전체 입지(Standort)를 포괄하는 개념이다. ‘시설’개념의 스펙트럼은 에너지시설에서부터, 금속·광물가공산업, 화학산업을 포함하여, 폐기물처리시설에까지 이른다. 새로운 생산품 및 절차의 탐구(Erforschung)·

27) 이러한 절차법적 요구와 실체법적 요구의 결합은 오늘날 IVU지침의 국내법전환에서 철저히 나타나고 있다. 독일의 경우, 그에 따라 단일환경법전을 기대하고 있다. 그 환경법전 제1편은 통합적인 사업승인을 규정하고 있다. 그것은 한편으로는 절차의 집중(Verfahrenskonzentration)을, 다른 한편으로는 통일적인 실체법적 심사결정프로그램을 나타내고 있다. 이에 대해서는 *Sangenstaedt, Die Integrierte Vorhabengenehmigung - Diskussionspunkte aus der Sicht des Bundesumweltministeriums*, in: Kloepfer (Hg.), *Das kommende Umweltgesetzbuch - Tagungsband zur Fachtagung „Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch“* am 21. Juni 2006, 2007, S. 91ff.

28) *Sendler, NVwZ* 1999, 134.

29) *Dietrich/Au/Dreher, aaO.*, S. 111.

개발·시험(Erprobung)을 위한 시설(부속서I제1호)은 예외이며, 대형난방시설(Großfeuerungsanlage)의 대기로의 유해물질배출의 제한을 위한 지침(88/609/EWG)의 경우도 예외이다.³⁰⁾

지침은 무엇보다 시설의 신규허가 및 본질적인 변경의 허가의 경우(제4조)와 기존시설의 허가 및 비본질적인 변경의 허가의 경우(제5조)를 구분하고 있다.

기존시설은 반드시 지침의 실제적 요건을 충족해야 한다. 지침은 이를 위해 구속성있는 기한을 설정하고 있다. 본질적인 규정에 있어서는 8년의 경과기간을 두고 있다. 경과기간은 조업자의 기본의무, IVU지침의 통합적 사고, 허가에 있어서 조화명령, 환경질규범의 고려, 시설의 재심사 및 부담의 업데이트(Auflagenaktualisierung)의 필요성, 조업자의 통지의무, 감시결과에 대한 공중참여를 위한 통지의무 등에 있어서 적용된다.

이미 1999년부터 기존시설에 있어서는 다음이 적용되어야 한다.

- 지침의 목적
- ‘최상의 활용성을 갖는 기술’(beste verfügbare Technik)에 대한 보고
- 배출대장
- 정보교환
- 국경을 넘은 영향에 대한 처리 및 조업자의 의무
- 관할행정청의 시료채취(Probeabnehmen)에 지원할 조업자의 의무

기존시설의 변경에 있어서 보고의무가 주어진다(제12조). 시설의 첫 번째 본질적 변경은 이미 새로운 규정에 따른다. 여기서 ‘본질적’이란 시설이 인간이나 자연에 대하여 현저히 악영향을 줄 수 있는 경우에 인정된다(제2조10호b). 시설운영에서의 본질적인 변경은 예외이다. 이 경우 무엇보다 통지의무가 있다.

제4조에 의해 회원국은 어떠한 신규시설도 허가 없이는 운영될 수 없다는 점을

30) RL des Rates vom 24.11.1988, ABl. EG vom 07.12.1988 Nr. L 336 S. 1.

확보해야 한다.

IV. IVU지침의 실체법적 요구

환경영향평가지침(UVP)과는 달리, 통합적 환경보호의 개념내용은 (절차법과 반대개념인) 실체법의 측면에서 주어져 있다.³¹⁾ IVU지침의 실체법적 요소는 통합적 구상의 중심을 이룬다.

이 구상에서 중요한 것은 제1조의 목적프로그램, 제2조의 일반원칙의 규율 및 조업자의 기본의무, 제3조의 법적 개념정의이다. 기본의무준수에 대해서는 독일 임피씨온방지법 제5조의 규정이 모델이었다.³²⁾ 그밖에 다른 실체적 규정들인 제9조(허가요건), 제10조(더 엄격한 법의 우위)는 배출제한 및 환경질지향의 조화를 이루고 있다. 이들은 시설에 대한 내용적 요구사항을 규정하고 있으며, 전체적으로 높은 보호수준을 배려하고 있다. 기술수준에 대한 실체적 요구사항은 '최상의 활용성을 갖는 기술'의 기술수준을 통하여 결부되어 있다. 그 기술수준은 제3조1문a에 의해 사전배려의무의 내용을 정하고 있으며, 제9조4항에 의한 배출한계치의 확정을 위한 기준으로서 적용된다.³³⁾

1. 원칙 및 조업자의 기본의무

제9조1항은 제3조 및 제10조의 요건의 충족에 대한 명령을 담고 있는 환경질 규범(Umweltqualität)이다. 제3조는 시설운영자의 기본의무를 정하고 있다. 기본의무의 목록은 동 지침의 실체법규정의 핵심으로 불리고 있다. 이에 따라 시설

31) 같은 취지로는 *Erbguth/Stollmann*, ZUR 2000, 380.

32) 이 기본의무는 IVU지침의 핵심으로 불리기도 한다. 이에 대한 상세한 내용 및 관련문헌의 소개로는 *Dietrich/Au/Dreher*, aaO., S. 112.

33) 前述한 내용에 대한 상세는 *Bader*, Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht, 2002, S. 31.

은 다음과 같이 운영되어야 한다.

- 환경오염에 대한 모든 적절한 사전배려조치를 취할 것. 특히 '최상의 활용성을 갖는 기술'을 투입함으로써(사전배려원칙³⁴, Vorsorgeprinzip), 현저한 환경오염이 초래되지 않도록 할 것(보호원칙³⁵, Schutzprinzip)
- 폐기물 발생을 저감·재활용·제거할 것
(폐기물방지원칙³⁶, Abfallvermeidungsprinzip)
- 에너지가 효율적으로 이용될 것
(에너지이용명령³⁷, Energienutzungsgebot)
- 사고를 방지하고, 그 결과를 제한시키기 위해 필요한 조치를 취할 것³⁸
- 중국적인 休止(Stillegung)의 경우 환경오염위험을 피하고, 조업부지(Betriebsgelände)가 만족스러운 상태로 회복할 수 있는 필요한 조치를 할 것³⁹

제3조는 조업자의 부담이 되는 어떠한 법적 의무도 규정하지 않고, 회원국에 이를 맡겨두고 있다. 관할행정청은 허가부담(Genehmigungsaufgabe)을 정할 때 위와 같은 원칙의 '고려'를 확보해야 한다. '조업자 기본의무의 일반원칙'이라는 규정문언의 해석은 기본의무의 엄격한 고려(strikte Beachtung)에 찬성하는 것도, 반대하는 것도 아니다. 기본의무의 법적 성격이나 구속성의 정도는 분명하지 않다.⁴⁰

34) 부속서IV에서 그 내용이 구체화되어 있다.

35) 부속서II에서 그 내용이 구체화되어 있다.

36) RL des Rates 75/442/EWG vom 15.07.1975, ABl. EG vom 25.07.1975 Nr. L 336, S. 1.

37) § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG 참조.

38) 독일에서의 관련내용에 대해서는 이른바 事故命令(StörfallVO)으로 불리는 제12 연방입미씨온방지령(BImSchV) 참조.

39) 이에 관해서는 연방입미씨온방지법 제5조1항1문5호.

40) Dolde, NVwZ 1997, 315; Koch, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht, in: UTR Band 45, 1998, S. 34. <역자주> 허가부담

기본의무를 엄격하게 고려해야 함은 지침의 체계에서 나온다.⁴¹⁾ 제9조1항에 의해 기본의무의 준수는 허가요건이 된다. 기본의무는 허가받아 조업하는 동안에도 지켜져야 한다(제13조). 따라서 제3조에서 언급된 기본의무는 엄격하게 고려해야 하는 허가요건이며, 행정청은 허가를 할 때 시설의 설치 및 조업에 있어서 이러한 기본의무가 엄격하게 고려될 수 있도록 해야 한다. 더 나아가, 역사적 해석을 해보자. 이 규율의 모델은 연방임미세온방지법 제5조의 조업자의 의무에 관한 규율이다. 이 규율도구는 제1차 회의에서 유럽의회의 독일대표의 제안으로 이루어진 것이다.⁴²⁾ 이 기본적 구상을 유럽위원회가 받아들인 것이다.

요컨대, 이러한 기본의무가 허가받아 조업하는 동안에도 준수해야 하는 것인 경우에는 이 기본의무는 법적 구속력을 가진다. 회원국이 기본의무를 스스로 집행할 수 있는 조업자의 의무로 발전시킬 것인지, 아니면 회원국이 기본의무를 종래와 같이 행정청이 의무의 내용을 구체화하는 데에 따르도록 할 것인지는 그들이 자유롭게 선택할 수 있다.⁴³⁾

2. '최상의 활용성을 갖는 기술'

제3조의 기본의무 외에, 제9조는 특히 제3항, 제4항에서 실체법적 요구사항을 규정하고 있다. 이 규정은 지침의 통합적 사고를 받아들인 것이다. 이미 언급한 바와 같이, 내용적인 요구사항의 중심에 있는 것은 부속서III에서 열거된 환경매체를 포괄하는 유해물질의 배출한계치이다. 그 한계치는 제10조의 유보가 더 엄격한 부담(Auflagen)을 요구하지 아니하는 한, '최상의 활용성을 갖는 기술'(=BVT)에 바탕을 두고 있다.

에서의 '부담'은 행정행위의 부관의 일종으로서 부담(Auflage)를 뜻한다. 이 점을 전제한다면, '허가부담'이라는 번역 대신에, '허가의 조건'이라는 번역이 더 자연스러울 수도 있을 것 같다.

41) *Dolde*, NVwZ 1997, 315; *Koch*, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht, in: UTR Band 45, 1998, S. 34.

42) ABl. EG vom 23.01.1995 Nr. C 18, S. 85. Änderung 16, Art. 2a.

43) *Bader*, aaO., S. 44 참조.

‘최상의 활용성을 갖는 기술’은 시설의 조업자에게 배출의 방지 및 저감을 위해 무엇을 요구할 것인지, 또는 무엇이 특정물질부담에 대한 최고한계치로서 가능한 것인지에 대한 실체적 기준을 정하고 있다.

(1) 개념정의

‘최상의 활용성을 갖는 기술’(=BVT)의 개념은 제2조11호에서 규정되어 있다. 지침에서 말하는 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’은 ‘활동 및 당해 조업방법의 가장 효율적·선진적인 발전수준으로서, 원칙적으로 전체환경으로의 배출 및 전체환경에 대한 영향을 일반적으로 방지하거나, 방지가 불가능한 경우 저감하는데 실무상 적절한 것으로 보일 수 있는, 원칙적으로 배출수치에 있어서 토대가 되는 특별한 기술’이다. 이로써 평가는 무엇보다 시설의 장점과 단점을 종합적으로 고려하여(verrechnen) 통합된 기준에 따라 행해져야 한다. 여기서 ‘활용성을 갖는’(verfügbar)의 의미는 ‘비용편익관계를 고려하여(unter Berücksichtigung), 관련 산업부문에서 경제적⁴⁴⁾·기술적으로 정당한 관계에서 가능한’ 기술⁴⁵⁾만을 말한다. 그러나, 이는 사전배려관념의 경제성확보(Ökonomisierung des Vorsorgegedankens)에는 반할 수 있다. 비용편익관계를 고려함에 있어서는 선택된 수단이 추구되는 목적달성에 적합해야 하며, 최소침해성의 정도를 넘어서는 아니 된다는 유럽공동체법상의 비례원칙의 구현이 문제가 된다.⁴⁶⁾

‘최상의 활용성을 갖는 기술’이 지침에서 개별적으로 볼 때 실체적으로 규정되어 있는 것은 아니다. ‘최상의 활용성을 갖는 기술’에 관한 규정은 제2조11호 2목(zweiter Spiegelstrich)에 따라 항상 전체 산업부문과 관련되며, 개별시설과 관련되는 것은 아니다. 어떠한 요소가 특별한 산업부문에 있어서 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’을 고려해야 하는가는 부속서IV에서 요약되어 있다. 폐기물절약형

44) 이에 관해서는 *Röckinghausen*, UPR 1996, 53.

45) 이러한 의미의 기술은 ‘사후처리기술’(End of Pipe Technology)이 결코 아니다. *Bader*, aaO., S. 50.

46) 많은 관련문헌이 있지만, 가장 대표적인 것을 들자면, *Martini*, Integrierte Regelungsansätze im Immissionsschutzrecht, 2000, S. 223.

기술이용 및 원료사용, 생산·이용되는 물질의 재생가능성 뿐만 아니라, 배출의 종류·영향량도 고려해야 한다. 나아가 사고에 대한 사전배려의 인식과 학문연구의 결과가 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 규정에 포함된다. 그러나, 그밖에도 허가를 할 때 개별사안에서 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 이용을 고려함에 있어서 시설의 특별한 특징, 그 지리적 상태, 장소적 환경조건을 조사해야 한다(제9조4항). ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 기준보다 하회하는 것은 규정문언으로도 가능하긴 하지만, 선택된 방법이 환경 전체에 있어서 최선책인 경우에만 수용될 수 있다. 흔히 ‘개방규정’⁴⁷⁾(Öffnungsklausel) 또는 ‘고려규정’⁴⁸⁾(Berücksichtigungsklausel)으로 불리는 이 규정은 유럽공동체조약 제174조2항의 사전배려원칙 및 IVU지침의 통합적 관점에 맞게 해석해야 한다. 기준을 고수할 수 없는 경우에는, 이 개방규정은 “이와 같이 매체통합적 관점에서 전체적으로 볼 때 탁월한 해결책이 가능한 경우, 행정청의 허가결정에서 경우에 따라 현행 배출한계치의 준수의무로부터 면제될 수 있도록 하고 있다”.⁴⁹⁾ 제9조4항 외에도 제10조의 규정은 예외(Abweichen)를 제한하고 있다.

제10조에 따라, 유럽공동체의 환경질규범이 더 엄격한 부담(Auflage)이 없이 실현될 수 없는 경우에는 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’수준을 넘긴 부담이 정해져야 한다. 환경질규범은 제2조7호에 따라 ‘일정한 시점의 일정한 환경 또는 그중 특정 부분이 유럽공동체의 법규정에 따라 충족되어야 하는 요구사항의 총체’를 뜻한다.⁵⁰⁾ 사안에 따라, 환경매체가 특정물질에 대하여 감당할 수 있는 최고한도가 문제가 된다. 제10조의 환경질규범은 오염부담상한을 두고 있다. 한편, 동규범은 환경질규범의 준수가 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 적용이 충분하지 않는 경우에도 강행적으로 환경질규범의 준수를 규정하고 있다. 이로써, 지침에서의 환경질규범은 특정한 보호이익에서의 구속적인 부담을 나타내고 있는 독일법상의 이른바 환경질수준(Umweltqualitätsstandards)에 상응하는 것이다.⁵¹⁾

47) 가령, Zöttl, aaO., S. 239.

48) 가령, Dolde, NVwZ 1997, 315.

49) 이러한 개념정의로는 Lübke-Wolff, NuR 1999, 247.

50) 前述한 II.의 1. 앞 부분 참조.

제9조4항1문의 규정은 사전배려영역의 기술관련 배출제한과 보호영역에서의 환경질규범을 통한 임미씨온방지의 관계를 규율하고 있다.⁵²⁾ 환경질규범은 그 규범이 상호작용을 평가함에 있어서 커다란 의미가 있다. 특히 배출한계치는 轉換에 의한 총합손해(Summationsschäden)로서의 의미가 아니다. 총합손해의 개념은 다수의 배출자가 동일한 방법으로 야기한 손해를 포괄한다.

제9조4항의 개방조항은 회원국이 일반적으로 구속력있는 규정으로 시설에 대한 특별한 요구사항을 정하고, 이에 따라 개방조항이 구체화되는 경우에는 한계가 나타난다.⁵³⁾ 특히 개방조항은 유럽공동체가 제19조1항에 따라 독자적인 배출한계치를 규정하고 있는 경우에는 적용되지 않는다.

(2) 회원국의 정보교환

제16조2항에 의한 '최상의 활용성을 갖는 기술'의 내용 확정에 있어서, 유럽위원회는 정보를 교환한다.

정보교환은 스페인 세빌리아에 위치한 '유럽IPPC사무국'⁵⁴⁾(=EIPPCB)이라는 조직을 통하여 행해진다. 전문작업그룹(Technical Working Groups = TWG)은 30개 이상의 산업부문에 대한 작업프로그램을 다루었고, 이는 부속서에서 요약되어 있다. 전문작업그룹의 구성원은 회원국, 산업계, 환경보호단체의 대표들이었다. 문안작성을 담당한 자들은 보통 회원국의 행정청에 의해 한시적인 대표로 파견된 각 국가의 전문가들이었다. 그 제안은 회원국, 산업계, 환경보호단체에 대한 자문의 형식으로 행해졌다. '정보교환포럼'(Information Exchange Forum,

51) Ebenda.

52) Zöttl. aaO., S. 247.

53) Bader, aaO., S. 65.

54) 통합적 환경오염의 방지 및 저감에 관한 유럽이사회지침(96/61/EG) 제15조에 의한 유럽 유해물질배출대장(EPER)의 구축에 관한 2000.7.17의 위원회 결정(2000/479/EG), ABl. EG vom 28.07.2000 Nr. L 192 S. 228.

Entscheidung der Kommission vom 17.07.2000 über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters nach Art. 15 der RL des Rates über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC).

IEF)은 그 조율(Koordinierung)을 담당했다. 유럽위원회가 이를 이끌고 있다. 이 포럼에는 유럽위원회, 회원국 외에 비정부단체(NGO)가 함께 참여했다. 그후 유럽위원회는 각국 공식언어로 최종적인 문안을 공표한다. 모든 설명서에는 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 자료정리가 있는데, 이른바 ‘최상의 활용성을 갖는 기술 문서’(best available technique reference document, BREF)가 그것이다. 이 문서에 대해서는 후속 마무리작업이 이루어진다.⁵⁵⁾

독일의 경우 제16조4항에 의해 연방환경청(Umweltbundesamt)이 국내법전환(Umsetzung)을 위한 ‘국가대표기관’(National Focal Point)으로 지명되어, 유럽영역에서의 공식적인 독일대표로서 정보교환포럼(IEF) 및 전문작업그룹(TWG)의 회의에 참석했다. 또한 연방환경청은 가령 연방환경부, 임미씨온방지를 위한 州협의회, 토양보호를 위한 州협의회, 산업단체, 환경보호단체 등과 같은 현재 관련된 모든 행정청, 협의회(Gremien), 연구소의 연락창구(Kontaktstelle)로 되어 있다.

(3) ‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’(BREF)의 내용

모든 ‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’(BREF)는 하나의 도식(Schema)으로 작성되는데, 이 도식은 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.⁵⁶⁾

- 일반정보
- 응용절차 및 응용기술(수단)
- 현재의 사용-배출의 수치
- ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 확정시 고려해야 하는 기술
- ‘최상의 활용성을 갖는 기술’(BVT)
- 개발중인 기술

55) <http://www.umweltbundesamt.de>에서 검색가능.

56) 이에 관해서는 Davids, Die Konkretisierung der Besten Verfügbaren Technik nach der IVU-Richtlinie in der Anlagenzulassungspraxis, 2000, S. 3.

- 결과 및 추천

‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’는 각각의 산업부문별로 이용가능한 배출의 방지 및 저감을 위한 기술적 가능성을 상세하게 나타내고, 다양한 기술, 즉 다양한 폭(in verschiedenen Bandbreiten)에서 목표배출수치를 가진 기술의 수행능력에 대한 평가를 포함한다.⁵⁷⁾ ‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’가 직접적인 효력을 발휘하는 것은 아니다. 왜냐하면 그것은 어떠한 법적 성질도 가지지 않기 때문이다. 그러나 ‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’의 사실상 의미는 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 여기에 포함된 정보는 허가에서의 ‘기술수준’(Stand der Technik)을 정함에 있어서 기초가 되기 때문이다.⁵⁸⁾

국내적으로 ‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’는 그것이 부속서IV에 따른 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’의 확정에 있어서 고려되어야 하는 경우에는 법적 효력을 가진다. 이는 법규명령이나 일반행정규칙에서의 배출한계치의 확정에 있어서만이 아니라, 허가통보(Genemigungsbescheid)에서의 개별확정에 있어서도 마찬가지로 적용된다. 독일의 경우 이는 무엇보다 하위법령, 가령 연방임미세온방지법상의 ‘대기-기술규칙’(TA Luft), 물관리법상의 廢水令(Abwasserverordnung)에서 수용됨을 뜻한다.

‘최상의 활용성을 갖는 기술문서’는 관할 허가행정청에 단지 보조적으로 기여한다. 최종결정은 제9조에 의해 다시 관할행정청의 소관이다. 회원국의 국내법전환에 대한 통제를 위해 IVU지침 제16조1항 및 3항에서는 보고의무(Berichtspflichten)를 규정하고 있다.

3. 지침의 축소된 실체적 요구사항

IVU지침은 그 다양한 실체적 요구사항을 종합적으로 관찰할 경우 비교적 불확정적인 성격을 가지고 있다. 서론에서 지적한 상황, 즉 대기오염과 이와 결부된

57) Feldhaus, NVwZ 2001, 8.

58) Zierock/Salomon, ZUR 1998, 228.

토양 및 지하수오염을 상호 형량해야 하는 상황을 생각해 보면, 환경상황이 전체적으로 개선될 수 있도록 하기 위해, 轉換效果가 생기는 영역에서 다양한 정화방지기술을 적용할 때 어떠한 관점을 취할 것인가의 문제가 제기된다. 매우 다양한 환경영향을 관련시켜 살펴보아야 한다. 어떠한 기준에 따라야 할 것인가에 대해서는 지침에서 명시적인 규정이 없다.⁵⁹⁾ 형량결정을 위한 상세한 조종에 관한 규정이 IVU지침에서는 없다. 동 지침이 이러한 역할을 요구하고 있는 것도 아니다.⁶⁰⁾

V. 지침의 형식법적 요구사항

제4조에 따라 회원국은 시설의 조업을 위해서는 원칙적으로 허가가 필요하다는 점을 확보해야 한다. 허가는 시설(부분)에 대한 하나 혹은 그 이상의 문서화된 결정으로서 부담유보부로(vorbehaltlich von Auflagen) 행해진다.

절차법적 측면에서 IVU지침은 ‘이 절차에서 다수의 행정청이, 이 절차의 모든 관할행정청이 실효성있는 통합구상을 확고히 하기 위해, 협력하는 경우에 허가절차와 허가부담의 온전한 조율’을 요구한다(제7조). 지침은 하나의 통합된 허가를 가능한 것으로 하지만, 이를 강행적으로 요구하지는 아니하다. 지침은 최소한의 기준(Minimum)으로서 ‘관련 인·허가의 통합적 조화’(Verzahnung)를 요구하고 있다. 그러나 조율필요성(Koordinationsbedarf)은 실질적·형식적 효율성원칙하에 놓여져 있다. 결과적으로 유럽법은 결정에 대한 전면적인 집중효(Vollkonzentration)를 인정하고 있지만, 이를 구속적인 것으로 규정하는 것은 아니다.⁶¹⁾

1. 시설의 허가

허가를 얻기 위하여, 조업자는 제6조1항에 따라 관할행정청에 신청을 해야 한

59) *Di Fabio*, Integriertes Umweltrecht, 1998, S. 45.

60) 같은 취지로서 *Lübbe-Wolff*, NuR 1999, 247.

61) *Schmidt-Preuß*, NVwZ 2000, 255.

다. 그 내용과 범위는 제6조1항에서 정해진다. 신청은 다음과 같은 기준에 따라야 한다.

- 시설에 대한 敍述, 시설에서 사용되거나 제조되는 원자재 및 보조물질, 기타 물질 및 에너지에 대한 敍述, 배출원 및 시설부지상태
- 배출의 측면에서, 모든 환경매체에서의 배출의 종류 및 양에 대한 서술, 현저한 영향의 확정. 기타 예견되는 기술 및 배출의 방지나 저감을 위한 技術, 배출의 감시조치
- 폐기물의 측면에서, 폐기물의 방지나 재활용을 위한 조치에 대한 서술
- 제3조의 일반원리 및 기본원칙의 준수
- 비기술적인 요약문(nichttechnische Zusammenfassung)

사안의 설명은 신청자의 책임이다. 그 상세한 내용을 통하여 시설의 물질적·에너지의 영향 및 그 생산절차를 강도 높게 해명할 것을 요청하고 있다.

2. 정보로의 접근 및 공중참여

제15조는 포괄적인 공중참여를 규정하고 있다. 관할행정청이 결정하기 전에, 공중의 신청이 상당한 기간동안 가능하도록 해야 한다. 허가에 대한 결정만이 아니라, 감시에 대한 결과를 공중이 접근할 수 있도록 해야 한다(제15조2항). 허가 절차에 있어서 의견을 표명할 수 있는 권리는 환경영향평가지침(UVP-RL)에서와는 달리, 이해관계있는 공중에만 한정되는 것이 아니다.

국경을 넘는 영향의 경우에도 같은 방식으로 이해관계있는 회원국이 기초자료를 열람할 수 있다는 점에서 제17조2항은 넓게 규정하고 있다. 그밖에 제15조3항에 의한 공중참여는 유럽유해물질배출대장⁶²⁾(Europäische Schadstoffemissionsregister/

62) 통합적 환경오염의 방지 및 저감에 관한 유럽이사회지침(96/61/EG) 제15조에 의한 유럽 유해물질배출대장(EPER)의 구축에 관한 2000.7.17의 위원회 결정(2000/479/EG). ABl. EG vom 28.07.2000 Nr. L 192 S. 228.

European Pollutant Emission Register/EPER) 및 ‘최상의 활용성을 갖는 기술’설명서에 대한 열람을 통하여 이루어진다.

3. 결정

공람기간이 경과한 후 실질적 요건을 충족하는 경우, 관할행정청은 부담유보부로 허가를 발한다. 절차적 관점에서, 이러한 허가가 기속적인 결정인가, 아니면 허가행정청이 구체적인 허가결정을 할 때 형량이나 결정여지를 가지고 있는가 하는 문제가 제기된다. 제8조의 문언상 행정청은 지침의 요구사항을 국내법으로 전환하는 것을 확보한다는 부담하에 허가를 발한다. 그렇지 않은 경우에는 허가가 거부된다. 이때에는 형량의 여지가 없다.

그러나, IVU지침의 통합적이고 매체포괄적인 구상은 무엇보다 결정재량이 인정된다는 점에 있다.⁶³⁾ 통합적인 관점은 매체포괄적인 환경침해가 허가결정에서 충분히 고려되고, 그 전체적인 영향이 해당 한계치로는 충분히 파악할 수 없거나, 그에 대한 환경보호적인 대안이 있는 경우야 비로소 현실화될 수 있다.⁶⁴⁾ 기속적인 결정은 열려있는 실체적 규정의 측면에서는 그다지 의미가 없을 것이다. IVU지침의 제정은 영국의 주도로 제안되었는데, 영국은 다른 많은 유럽 국가들과 마찬가지로 기속적인 결정이라는 것을 모른다. 뿐만 아니라, 거부여지(Versagungsspielraum) 및 결정여지(Entscheidungsspielraum)는 지침의 목적에 따라서도 상당히 유동적일 수 있다. 규율을 위한 긴 절차가 없이도, 새로운 한계치 및 기술수준을 둘 수도 있고, 환경에 대한 시사성있는 발전에 대하여 대응할 수 있다.⁶⁵⁾

IVU지침의 제정과정에서 독일⁶⁶⁾은 회원국에게 각각 회원국 법에 따라 허가결

63) 마찬가지로 견해로서 *Volkman*, *VerwArchiv* 1998, 390.

64) 같은 취지로서 *Lange/Karthus*, *Medienübergreifende Verantwortung - Wege zu einem integrierten Umweltschutz*, in: *Lange* (Hg.), *Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht*, 1997, S. 27.

65) *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, 1997, S. 162.

66) *Sendler*, *Zur Umsetzung der IVU und der UVP-Richtlinien*, *UTR Band* 45,

정이 기속적으로도, 재량적으로도 될 수 있도록 위임해야 한다는 내용을 가진, 제 8조의 보완규정을 제안했다. 이 제안은 거부되었는데, 그 이유는 제8조는 기속결정이나 재량결정을 강행적으로 규정한 것이 아니므로, 이러한 보완은 불필요하다는 것이었다. 그러나 기속결정에서 통합적 환경보호의 구상이 실현되려면, 최소한 구성요건부분에서 행정청이 구체화할 여지가 있는 불확정법개념을 포함하고 있어야 한다.

국가의 규율이 재량결정으로 예정하고 있다면, 이는 유럽공동체규정에 대한 어떠한 위배도 없는 것이 된다. 왜냐하면 재량결정은 유럽공동체조약 제176조에 따라 보다 엄격한 법규정으로서 원칙적으로 허용되기 때문이다.

IVU지침의 요구사항을 실현하기 위한 가장 중요한 도구는 제9조에 따른 허가부담(Genehmigungsaufgabe)이다. 허가부담의 내용은 여기서 명확하게 나타난다.

허가에는 제3조의 기본의무 및 제10조의 특별요구사항, '최상의 활용성을 갖는 기술', 환경질규범을 포함하는 모든 조치를 포함해야 한다.

제9조2항은 획득된 인식 및 UVP지침의 결과, 특히 제5조 내지 7조가 이용될 수 있어야 하는 점을 규정하고 있다. 제9조3항에 따라 허가는 轉換問題點도 고려하는 예측한계치(errechnete Grenzwerte)를 포함한다. 허가는 배출한계치, 즉 부속서III에서 규정되고, 관계되는 양에 있어서 시설로부터 나올 수 있는 유해물질의 배출한계치를 포괄적으로 고려하여 발한다. 경우에 따라서 허가는 개별매체, 특히 토양, 지하수, 폐기물의 보호를 위한 부담을 포함한다(제9조3항2문). 제5항은 배출의 감시에 대한 상당한 요구사항(angemessene Anforderungen)을 규정하고 있다. 여기서의 측정의 방법·빈도뿐만 아니라 평가절차도 정해야 한다. 결정을 위한 심사를 위해 필요한 데이터는 관할행정청으로 송부되어야 한다. 나아가 허가는 특히 시설의 事故, 稼動(Anfahren), 休止(Stilllegung)를 포함하며, 허가된 정화계획의 측면에서 예외규정도 포함한다.

회원국은 제각기 개별심사를 통한 새로운 허가부담을 발하는 대신에, 일반적으로 구속력이 있는 규정이 적용되는 시설의 목록을 요약하여 규정할 수 있다(제9

조8항). 이에 따라 배출한계치의 확정은 통합적 사고가 보장되는 한, 법규명령 및 행정규칙을 통해서도 행해질 수 있다.

4. 허가의 심사 및 시설의 감시

IVU지침은 그 규율영역을 허가절차를 넘어 확대하고 있다. 지침은 제14조에서 조업자의 포괄적인 정보의무를 정하고 있다. 조업자는 이에 따라 허가부담을 준수해야 하며, 행정청에게 배출의 감시결과를 정기적으로 보고해야 한다. 조업자는 현저한 환경영향을 초래하는 사고에 대해서는 지체없이 신고해야 한다. 이렇게 수집된 정보는 허가부담의 재심사를 위한 기초자료를 형성하며, 이를 통하여 사후명령(nachträgliche Anordnung)이 발해질 수도 있다. 제13조1항에 따라 행정청은 허가부담을 정기적으로 심사해야 하며, 경우에 따라 가장 최신의 수준으로 허가부담을 업데이트해야 한다. 제2항에서는 반드시 시설의 재심사가 행해져야 하는 경우를 규정하고 있다. 이는 개별사례에서 배출한계치 초과에 있어서의 변경, '최상의 활용성을 갖는 기술'의 본질적 변경, 조업안전에서의 변경, 새로운 법규정이 있는 경우이다. 규칙적인 시간으로 반복되는 경우(ein fester zeitlicher Rhythmus)는 규정되어 있지 않다.

VI. IVU지침과 UVP지침의 관계

유럽 환경영향평가지침(UVP-RL, 이하 'UVP지침'이라 함)은 건설시설이나 기타 시설과 관련된 것이다(제1조1항1목). UVP지침은 주로 절차법적인 규정으로서, IVU지침과는 달리 준비적 성격을 갖는다. 왜냐하면 IVU지침은 시설운영에 대한 요구사항을 규정하는 것이지, 그 설치에 대한 규정은 아니기 때문이다. IVU지침은 행정청이 결정의 틀에서 고려해야 하는, 환경영향의 심사에 대한 구속적인 요구사항을 두고 있다. 이렇게 보면 IVU지침은 UVP지침과 비교할 때, 산업

허가법(Industriezulassungsrecht)에 있어서 광범위한 의미를 가진다. 특히 실체법적 측면에서 그러하다.

양 지침 중 어느 것이 우선적으로 적용되느냐에 대한 명백한 규율은 없다. 환경영향평가개정지침(UVP-Änderungs-RL)과 IVU지침을 서로 조화시키기 위해, 新法이기도 한 前者에는 회원국들이 양 지침의 요구사항을 충족하기 위해 단일한 절차를 둘 수 있도록 하는 규정이 있다(제2조2a항). 따라서 UVP는 IVU절차의 틀에서 실시될 수 있다. 중복심사를 피하기 위해 IVU지침은 UVP지침을 언급하고 있는바, IVU지침은 UVP의 틀에서 수집된 정보를 IVU지침에 따른 허가절차에서도 적용할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있다(제9조2항). 나아가 UVP 지침에 의해 제출된 사항은 제6조2항에 따라 그것이 내용적으로 IVU지침의 요구사항을 충족하는 경우에는, 신청에 포함시킬 수도 있다.

회원국이 UVP를 IVU지침의 허가절차로 통합되는 가능성을 이용하는 경우에는 UVP는 IVU지침에 따라 행해진 다양한 측면에서의 환경영향평가를 보완하는 일종의 事前審査⁶⁷⁾가 된다. 이러한 절차적 통합은 포괄적이고 사전배려적인 환경보호를 향해 한 발짝 더 나아간 것이라고 할 수 있다.

Ⅶ. 전망

현재 '환경검사를 위한 최소기준의 확정을 위한 2001.4.4의 유럽의회 및 유럽 이사회의 권고'(2001/33/EG)⁶⁸⁾가 회원국들에게 주어져 있다. 이 권고의 목표는 모든 회원국의 조직·실행·결과조치·환경조사결과공표에 대한 최소기준을 확정함으로써 환경법규정을 보다 잘 준수하고 단일하게 적용·실시되도록 보장하는 것이다(I. 목적).

이러한 권고는 유럽공동체의 환경법규정에 따라 각종 인허가가 필요한 모든 산

67) *Becker*, NVwZ 1997, 1170.

68) ABl. EG vom 27.04.2001 Nr. L 118 S.41.

업시설 및 기타 기업·기관의 환경검사에 적용된다(통제대상시설)(II. 적용영역 및 목적규정). 예견되는 조치는 입지시찰, 환경질요구사항의 준수에 대한 감시, 환경운영심사의 보고서·해명서의 고려, 조업공간·설비에 대한 심사, 환경경영 적합성 및 관련 대장에 대한 심사 등이다(IV. 입지시찰과 관련된 환경조사에 대한 계획). 회원국이 정한 검사행정청은 최종적인 보고서를 작성해야 하는데, 그 보고서에는 조사일자, 결과, 후속조치, 경우에 따라서는 인허가의 변경이 포함되어야 한다(VI. 입지시찰에 따른 보고서 및 최종결과보고서). 권고가 관보에 공표되고 2년이 경과한 후, 회원국은 위원회에 이러한 권고를 어떻게 처리할 것인지에 대한 보고서를 제출한다. 이 보고서를 토대로 위원회는 권고의 적용 및 실효성을 심사하고, 이 최소한의 기준을 확대할지 여부를 재심사한다. 위원회는 유럽의회 및 유럽이사회에 보고서를 제출하고, 필요한 경우에는 ‘지침에 대한 제안’을 첨부한다.

VIII. 평가

1. 환경오염의 통합적인 저감 및 방지는 IVU지침을 토대로 산업활동에 대한 일정한 통제(*Kontrolle*)를 가능하게 한다. 즉, 특정한 산업시설은 유럽공동체 차원에서 허가가 필요하며, IVU지침의 요구사항 준수를 어떠한 방법으로 확보할 것인가 하는 문제는 계속해서 개별 회원국에 맡겨져 있다. 말하자면, 유럽공동체법이 통제를 규정하고 있지만, 그 통제의 방법(*Modus*)은 각 회원국이 정하게 되는 것이다.

2. 지침은 최소기준만을 정립하고 있다. 따라서 회원국은 보다 엄격한 보호수준을 제시하고, 이를 통해 보다 강행적인 거부이유(*Verweigerungsgründe*)를 규정할지에 대해서는 회원국에게 열린 채로 맡겨져 있다.

3. IVU지침의 통합적이고 매체포괄적인 측면은 이러한 방식으로만 허가시설에 대한 글로벌한 환경적합성이 사실상 도달된다는 점을 고려하고 있다. 그러나

이러한 구상에 단점도 있다. 준수해야 하는 요구사항을 상세하게 규율할 수는 없다. 왜냐하면 ‘전체로서의 높은 보호수준’은 수치상으로(zahlenmäßig) 파악할 수 있는 게 아니며, 다양한, 때로는 예견할 수 없는 상황에 의존하기 때문이다. 따라서 한편으로는 환경정책적 관점에서 이러한 구상이 설득력이 있지만, 다른 한편 구체적인 규범으로의 전환가능성은 한계가 있다는 점을 확인할 필요가 있다. 제9조1항의 규정이 여러 ‘일반조항형식’으로 구성되어 있는 것도 이러한 배경에서 이해할 수 있다.

4. IVU지침은 특정한 물질의 배출이 그 위험잠재성에 기하여 제한되어야 한다는 점을 고려하고 있다. 허가를 할 때 확정해야 하는 한계치에 대한 기준은 ‘최상의 활용성을 갖는 기술인데, 이는 적어도 유럽공동체법의 규정에서 나오는 배출 한계치이어야 한다. 특히 확정된 배출수치는 환경질규범의 준수, 즉 우선적으로 *임미씨온한계치*의 준수가 가능하도록 확보되어야 한다. 이러한 회원국의 특정한 최소기준의 준수를 위한 의무는 제9조1항의 일반규정에서 나오는 판단여지의 한계가 된다. 따라서 매우 중요한 것이다.

5. 구체적인 허가결정에 있어서 다양한 시설조업자의 부담공평이 임미씨온한계치 준수의 측면에서 어떠한 방식으로 확보되어야 하는가? 개별사안별 결정을 일반적으로 추구하는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 해당구역에서 이미 많은 다른 오염원이 존재한다는 이유만으로, 보통 시설조업자의 허가가 거부될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정당한 부담배분의 실현을 위해 일정한 조율은 중요하며, 반드시 필요하다. 개별 국가의 입법자가 국내법으로 전환하는 경우에 이 점에 특별히 주안점을 두어야 할 것이다.

6. 요컨대, IVU지침의 내용상 불명확성으로 인하여 통합적 환경심사가 임미씨온방지의 개선을 전체적으로 이끌 수 있는, 그야말로 적합한 도구가 될 수 있는지는 본질적으로는 의문스럽다. 어쨌든 IVU지침 만으로는 이러한 목표를 달성할 수 없다. 따라서 IVU지침이 그 역할을 제대로 수행하기 위하여 다양한 조치와 전체적으로 조화를 이루어야 한다. 조업자의 활동에 대한 정치하고 정량화된 요구사항의 정립은 이러한 조치에 해당할 것이다.