

환경오염시설 통합관리에 관한 법률의 평가와 과제*

김 홍 균**

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 통합환경관리법의 내용
- III. 평가
- IV. 한계
- V. 개선 방안
- VI. 맺는 말

[국문초록]

「환경정책기본법」을 필두로 분야별로 분화를 거듭해온 환경법체계에 대한 근본적인 검토가 요구되고 있다. 지나친 분할을 통한 다수법의 양산이 환경법의 복잡성과 중복성을 초래하면서 오히려 효율성을 떨어뜨리고 있기 때문이다. 여기에 더하여 유럽연합(European Union)을 중심으로 대두된 통합환경관리법제(Integrated Pollution Prevention and Control: IPPC)에 대한 소개는 환경법의 통합이라는 새로운 과제를 우리에게 주고 있다. 그러나 다수 법의 기계적 통합이 사실상 어렵다는 점에서 다수 법에 산재된 허가 절차(permitting procedure)만이라도 통합해보려는 최근 제정된 「환경오염시설 통합관리에 관한 법률」은 타당성과 현실성을 가지고 있는 입법적 시도라고 평가할 수 있다.

동법의 가장 큰 특징은 배출시설의 설치·운영에 관한 허가를 통합하는데 주된 목적을 두고, 오염배출원(source) ‘통합관리’의 입장을 취하고 있다는 것이다. 배출시설의 허가·관리 방식을 근본적으로 개선하려는 통합환경관리제도는 무엇보다도

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B8046155)

** 한양대학교 법학전문대학원 교수.

매체별(each medium) 허가에 따른 중복된 인허가를 통합·간소화하며, 획일적 배출기준이 아닌 업종 특성 및 최적가용기법(BAT)에 근거한 맞춤형 배출기준을 설정할 수 있으며, 기술 진보 등 사회변화의 반영, 오염의 전이문제를 완화할 수 있는 등 장점이 많은 선진적인 제도라고 할 수 있다.

그러나 동법은 완전한 형태의 통합환경관리체계를 담고 있지 못한 과도기 형태의 입법이라고 할 수 있다. 일부 사업장만을 적용 대상으로 하고, 최적가용기법을 전면적으로 받아들이지 않고, 관리 측면에 대해서는 미흡한 구석이 있기 때문이다. 통합환경관리체계를 도입한다는 것은 지금껏 환경매체별 관리에 익숙해져 있는 우리 환경법체계를 뿌리 채 바꾸는 것을 의미하기 때문에, 그 작업이 쉽지 않을 수 있다. 통합환경관리법에 대해서는 특히 산업계로부터 비판적인 시각이 존재할 수 있으나 이는 대체로 과도기적 도입에 따른 부득이한 한계로서 성공적인 제도 구현을 위하여 겪을 수밖에 없는 하나의 과정으로 이해된다.

특히 동법은 통합환경관리 적용대상 업종 및 사업장의 제한, 규율 체계의 복잡성, 유인수단의 미흡, 최적가용기법의 선정 방식·절차상의 문제, 단기적·미시적인 접근 등의 한계를 보이고 있는바, 통합환경관리방식이 제대로 정착되고 그 장점을 극대화할 수 있기 위해서는 지속적인 개정 노력이 필요하다. 대상사업장의 범위 확대가 대표적인 예이다. 같은 맥락에서 단기적으로는 유인수단의 확대, 효율적인 최적가용기법의 선정, 모호한 규정의 명확화 등이 필요하며, 중장기적으로 통합환경관리법과 개별 법의 체계성 유지, 지역오염부하량의 반영, 총량관리제와의 연계, 최적가용기법의 전면적 적용, 정보접근·공중참여·사법예외의 접근 보장, 통합허가 및 관리 권한의 지방자치단체에 이전 등을 검토할 필요가 있다.

I. 들어가는 말

국제적으로 통합환경관리(Integrated Pollution Prevention and Control: IPPC)가 유행처럼 확산되고 있다. 유럽연합은 일찍이 이 개념을 환경 정책의 중요한 요소로 인정하였고, 1996년에는 지침¹⁾을 채택한 바 있으며²⁾, 영국³⁾, 독일⁴⁾, 미국⁵⁾ 등은

1) Council Directive 96/61/EC Concerning Integrated Pollution Prevention and Control, 1996 O.J. (L 257) 26. 이 지침은 2008년 개정을 거쳐 2010년 산업배출에 관한 지침(이하 2010년 유럽연합 지침이라고 한다)으로 제명이 바뀌어 전면개정되었다. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (industrial pollution prevention and control). 이러한 개정에도 불구하고 동지침은 매체통합적 검토를 통한 허가, 시설운영자 의무 준수, 최적가용기법의 적용, 자유로운 정보접근 보장 등

그 지침에 따라 통합환경관리를 시행하고 있다.⁶⁾ 그러나 막상 그 개념은 모호한 측면이 있다.⁷⁾ 이들 선진국가들에 비해서는 많이 늦은 감이 있지만 2015년 12월 22일에 제정된 「환경오염시설 통합관리에 관한 법률」(이하 통합환경관리법이라고 한다)은 이러한 개념을 수용하고 있어 크게 주목을 받고 있다.

정부는 동법의 제정 이유를 다음과 같이 밝히고 있다: 현행 환경오염 관리방식은 대기, 물, 토양 등의 환경 분야에 따라 개별적으로 이루어지고 있어 복잡하고 중복된 규제와 함께 개별 사업장의 여건을 반영하지 못하는 구조로 운영되고 있고, 과학기술의 발전과 함께 진보하는 환경오염물질 처리기술을 적용하는 것 또한 한계가 있는 점을 고려하여, 일정 규모 이상의 사업장을 대상으로 종전의 「대기환경보전법」 등 개별법에 따라 분산·중복된 배출시설 등에 대한 인·허가를 이 법에 따른 허가로 통합·간소화하고, 오염물질 등의 배출을 효과적으로 줄일 수 있으면서도 기술적·경제적으로 적용 가능한 환경관리기법인 최적가용기법(Best Available Techniques:

초기 지침의 주용 내용을 그대로 유지하고 있다. 현준원 외 7, 유럽의 환경허가제도 법률체계 분석, 국립환경과학원, 2013, 20면.

- 2) 유럽연합의 통합환경관리제도에 대하여 자세한 내용은 UWE M. Erling, Approach to Integrated Pollution Control in the United States and the European Union, *Tul. Envtl. L. J.* 제15권, 2001, 33 내지 41면.
- 3) 영국에서는 통합환경관리가 1976년경부터 도입 논의가 시작되어 지금은 정착단계에 접어들었다고 알려지고 있다. 오염물질 배출시설 및 운영허가를 받아야 하는 대상시설, 허가절차 등은 1990년 환경보호법(Environmental Protection Act: EPA)의 하위 법령인 EPR 2010에서 정하고 있다. 영국의 통합환경관리제도에 대하여 자세한 내용은 한상운, 영국의 통합환경관리제도에 관한 연구, 환경정책연구 제6권 제3호, 2007, 8면 이하; 현준원 외 7, 앞의 책, 86면 이하.
- 4) 독일의 경우 유럽연합 지침에 따른 통합허가 대상 및 절차 등을 임미시온방지법(BImSchG)과 이에 따른 행정입법(특히 네 번째 시행령과 아홉 번째 시행령)에서 정하고 있다. 독일의 통합환경관리제도에 대하여 자세한 내용은 현준원 외 7, 앞의 책, 43면 이하.
- 5) 미국의 일부 주(루이지애나, 오클라호마, 펜실베이니아 등)에서는 허가절차를 통합하고 있다. 뉴저지, 뉴욕, 메사추세츠 주 등에서는 실제적 통합을 인식하고 오염방지와 매체통합 프로그램을 도입하고 있다. UWE M. Erling, 앞의 논문, 24 내지 33면.
- 6) 유럽연합 국가들의 통합환경관리 사례에 대하여 자세한 내용은 김홍균 외 5, 통합환경관리제도 확대적용을 위한 환경법 체계 개선방안 마련 연구, 환경부, 2014. 12, 38 내지 48면.
- 7) 통합관리의 대상에 따라 통합적 오염물질 관리, 통합적 배출원 관리, 통합적 제품 및 산업관리, 통합적 지역환경 관리, 지역과 배출원의 통합적 관리 등으로 구분할 수 있다. 김민호·양은영, 통합적 환경관리를 위한 법적 개선에 관한 연구, 토지공법연구 제50집, 2010. 8, 325 내지 328면; 김영진, 통합적 환경오염관리제도에 관한 소고, 한양법학 제22권 제1집, 2011. 2, 175 내지 177면. 통합의 유형에 따라 실제적, 절차적, 조직적 통합, 통합적 제품관리 등으로 구분할 수 있다. UWE M. Erling, 앞의 논문, 9 내지 10면.

BAT)에 따라 개별 사업장의 여건에 맞는 맞춤형 허가배출기준 등을 설정하도록 함으로써 종전의 고비용·저효율 규제 체계를 개선하고 산업의 경쟁력을 높이려는 것이다.⁸⁾

통합환경관리는 이와 같이 허가절차의 통합, 최적가용기법을 활용한 맞춤형 배출허용기준의 설정, 기술 진보 등 사회변화의 반영 등의 효과 외에도 제정 이유에서는 미처 밝히고 있지 않지만 통합매체(multimedia 혹은 cross media) 규제방식을 통한 오염전이 문제⁹⁾의 해결에도 기여할 것으로 보인다.

이러한 효과에도 불구하고 통합환경관리 방식은 종래 개별 환경관계법에 따른 매체별 관리방식과 적지 않은 차이가 있어 법체계적으로 그 이해가 쉽지 않을 뿐만 아니라 기업 등 피규제자의 입장에서 많은 혼란을 느낄 우려가 있으며, 규제강화의 측면도 있어 그 도입을 크게 반기고 있지 않은 형편이다.

한편, 동법은 배출부담금제도와 측정기기 부착의무, 허가배출기준 초과 시 내릴 수 있는 시설개선명령 위반에 대한 제재 규정(예컨대, 조업정지명령, 허가취소 및 벌칙) 등을 둬으로써 ‘허가’절차의 통합에 머무르지 않고 환경오염시설에 대한 ‘관리’ 측면도 다루고 있다. 말하자면 불완전하지만 ‘통합환경관리법’이라고 할 수 있다. 그러나 당초 입법의 중요한 목적 중의 하나로 제시되었던 최적가용기법의 전면 도입 및 적용이 후퇴됨으로써 당초 이 법의 도입 배경 및 취지가 반감되었다는 우려와 비판이 제기될 수 있다. 다수의 환경 인허가로 인한 사업자의 부담을 완화하는 측면이 있지만 개별법에 비하여 규제가 강화된 측면이 있고, 체계성을 유지하지 못하고 있다는 비판도 일각에서 여전히 제기되는 상황이다.

이러한 우려와 비판을 잠재우고 법제도의 정착률을 이루고, 궁극적으로 그 성공을 위해서는, 법의 완성도를 높이기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 현행법의 문제점과 한계에 대한 인식이 선행되어야 할 것이다. 아울러 성공

8) 환경관리의 목적 달성 및 효율성 제고, 현대화된 환경문제에 대한 적극적 대응, 기술진보 등 사회변화의 반영, 유연하고 합리적인 규제를 통한 실질적 환경보호 실현, 지도·단속의 경직성과 불합리성 해소, 상호신뢰 및 협조관계를 바탕으로 한 맞춤형 정보제공 등도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 김홍균 외 5, 앞의 책, 49 내지 54면.

9) 예컨대, 대기가스로부터 이산화황을 제거하기 위해 해당 시설에 집진기의 설치를 요구할 경우 집진 과정에서 이산화황 슬러지가 발생할 수 있다. 오염의 전이는 간접적으로도 발생하는데, 예컨대, 수질오염은 주로 수질오염물질의 수환경에의 직접 배출뿐만 아니라 간접적인 대기오염물질의 침전에 의해서도 이루어진다.

적인 제도 운영을 위해서는 환경오염시설 통합관리를 위한 장기적인 입법대안도 모색하여야 할 것이다. 이러한 인식하에, 이 글에서는 통합환경관리법의 주요 내용을 살펴보고 이를 평가한 후, 통합환경관리법의 한계 내지 문제점을 도출·분석함으로써 장·단기적 차원의 개선점을 제시할 것이다.

II. 통합환경관리법의 내용

동법은 허가절차를 단일화하는 통합환경‘허가법’의 성격은 물론이고 기존 개별환경관계법에 따른 주요 규제수단인 배출시설 및 방지시설의 비정상운영 금지, 측정기기 부착, 개선명령 및 개선명령 위반에 따른 조업정지명령, 배출부과금 부과·징수 등과 같은 ‘환경관리’에 해당하는 사항까지 수용함으로써 통합환경‘관리법’의 면모를 보이고 있다.

1. 통합허가 대상사업장

통합환경관리법에서는 ‘업종’과 ‘오염물질배출량’을 기준으로 통합허가의 대상사업장을 정하고 있다. 우선, 업종 기준에 의하면, 환경에 미치는 영향이 큰 업종으로서 「통계법」에 따른 한국표준산업분류를 기준으로 하여 구체적인 업종의 범위는 대통령령에 위임되어 있다. 이 경우 최적가용기법 기준서의 준비 상황 등을 고려하여 2021년 12월 31일까지 단계적으로 정해질 수 있다. 결국 구체적인 범위는 대통령령에 위임될 업종의 종류에 따라 결정될 것이다.¹⁰⁾ 다음으로, 오염물질배출량 기준에 의하면, ① 「대기환경보전법」 제2조 제1호에 따른 대기오염물질 중 환경부령으로 정하는 대기오염물질이 연간 20톤 이상 발생하거나 ② 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 폐수를 일일 700m³ 이상 배출하여야 한다(제6조 제1항). 이에 따르면

¹⁰⁾ 2010년 유럽연합 지침은 에너지산업, 금속의 생산 및 가공, 광업, 화학산업, 폐기물관리, 기타 활동 등 6개 분야의 활동을 적용대상으로 하고 있다(제10조, 부속서 1). 우선 최적가용기법 기준서가 마련되는 업종은 3개 업종(전기업, 증기·냉온수 및 공기조절 공급업, 폐기물처리업)인 것으로 알려지고 있다. 통합환경관리체제 본격 출범, 환경일보, 2016. 2. 25. 기사.

통합관리사업장은 「대기환경보전법」 및 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 제1종, 제2종 사업장으로서, 결국 이러한 대상 사업장에서 배출시설등(제10조 제1항 각 호의 구분에 따른 허가 또는 승인을 받거나 신고를 하여야 하는 배출시설등만 해당)¹¹⁾을 설치·운영하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 그러나 통합허가대상 사업장이 아니라도 자발적으로 통합환경관리를 받고자 하는 경우에는 동조 제5항에 따라 통합허가를 신청할 수 있다.

한편, 환경부장관은 다음의 지역에 대하여는 다른 법령에 따라 배출시설등의 설치가 제한되는 경우에는 통합허가를 할 수 없다: ① 「수도법」 제7조 제1항에 따라 지정된 상수원보호구역; ② 「수도법」 제7조의2 제1항에 따라 공장의 설립이 제한되는 지역; ③ 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역(제7조 제6항).

2. 통합허가 절차

가. 사전협의

통합허가 절차와 관련하여 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등과 크게 구별되는 것 중의 하나가 ‘사전협의’ 제도이다. 즉 통합허가를 신청하려는 자는 다음의 사항에 대하여 환경부장관에게 미리 사전협의의를 신청할 수 있다: ① 배출시설등 및 방지시설의 설치 계획에 관한 사항; ② 허가배출기준의 설정에 관한 사항; ③ 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항(제5조 제1항). 동법은 사전협의의 내용, 기간 등을 명시적으로 있지 않은 바, 자칫 허가 절차의 지연 등을 초래할 뿐만 아니라

11) ‘배출시설등’이란 오염물질등을 배출하는 시설물, 기계 또는 기구 등으로서 다음 각 목의 것을 말한다: ① 「대기환경보전법」 제2조 제10호의 휘발성유기화합물을 배출하는 시설; ② 「대기환경보전법」 제2조 제11호의 대기오염물질배출시설; ③ 「대기환경보전법」 제38조의2 제1항의 대기오염물질을 비산배출하는 배출시설; ④ 「대기환경보전법」 제43조 제1항에 따른 비산먼지를 발생시키는 사업; ⑤ 「소음·진동관리법」 제2조 제3호의 소음·진동배출시설; ⑥ 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조 제2호의 비점오염원(非點汚染源); ⑦ 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조 제10호의 폐수배출시설; ⑧ 「악취방지법」 제2조 제3호의 악취배출시설; ⑨ 「잔류성 유기오염물질 관리법」 제2조 제2호의 배출시설; ⑩ 「토양환경보전법」 제2조 제4호의 특정토양오염관리대상시설; ⑪ 「폐기물관리법」 제2조 제8호의 폐기물처리시설 중 환경부령으로 정하는 시설(제2조 제2호). 여기에는 비산먼지를 발생시키는 사업, 비점오염원 등과 같이 배출시설과 무관한 오염원이 포함되어 있다.

실효성을 약화시킬 수 있다.

사전협의의 법적 성격이 어떤 것인지 분명치 않으나 사인이 허가에 따른 의무를 부담하기에 앞서 환경부장관과 그 부담의 여부 및 정도, 관련 절차 등 통합허가와 관련된 전반적인 사항에 대하여 협의(논의)하는 절차적 제도로 이해될 수 있다. 이는 기본적으로 사업장에 대한 규제가 아니라 허가신청 절차의 지원을 통한 신청인의 경제적·시간적 손실의 방지 및 행정청의 허가단계에서의 신속한 업무 처리에 그 초점이 있는 것으로 사전협의 절차를 거칠 것인지 여하는 사업장의 재량이다.

환경부장관은 신청 내용이 허가기준을 충족하는지를 검토한 후 그 결과를 신청인에게 통지하여야 하며, 통지받은 신청인은 그 결과를 반영하여 통합허가를 받으려는 경우에는 환경부령으로 정하는 기간 이내에 이를 신청하여야 한다(동조 제2항·제3항)

나. 허가신청

통합관리사업장에서 배출시설등을 설치·운영하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다(제6조 제1항). 허가의 주체는 환경부장관이다. 이는 기존 일부 대상시설에 대한 지방자치단체의 허가 권한이 환경부장관으로 이전한다는 것을 의미한다. 피규제자의 입장에서 규제가 강화로 인식될 수 있다. 허가를 받은 자가 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 변경허가를 받아야 한다. 다만, 변경허가 사항 외의 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우 또는 대통령령으로 정하는 사항을 변경한 경우에는 변경신고를 하여야 한다(동조 제2항). 허가 또는 변경허가를 신청하거나 변경신고를 하려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항(변경허가의 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 사항 중 변경된 사항만 해당하며, 변경신고의 경우에는 제1호, 제3호, 제4호 또는 제6호의 사항 중 변경된 사항만 해당)을 포함한 통합환경관리계획서를 첨부하여 환경부장관에게 제출하여야 한다: ① 배출시설등 및 방지시설의 설치 및 운영 계획; ② 배출시설등에서 배출되는 오염물질등이 주변 환경에 미치는 영향을 조사·분석한 배출영향분석 결과; ③ 사후 모니터링 및 유지관리 계획; ④ 환경오염사고 사전예방 및 사후조치 대책; ⑤ 사전협의 결과의 반영 내용; ⑥ 그 밖에 환경부령으로 정하는

사항(동조 4항).

다. 허가기준의 검토

환경부장관은 허가 또는 변경허가를 하는 경우에는 다음의 허가기준을 충족하는지를 검토하여야 한다: ① 배출시설등에서 배출하는 오염물질등을 제8조 제1항 전단에 따른 허가배출기준 이하로 처리할 것; ② 사람의 건강이나 주변 환경에 중대한 영향을 미치지 아니하도록 배출시설등을 설치·운영할 것; ③ 환경오염사고의 발생으로 오염물질등이 사업장 주변 지역으로 유출 또는 누출될 경우 사람의 건강이나 주변 환경에 미칠 수 있는 영향을 방지하기 위한 환경오염사고 사전예방 및 사후조치 대책을 적정하게 수립할 것(제7조 제1항). 허가기준에 포함되어 있는 불명확한 개념(예컨대, 주변 환경, 중대한, 적정하게)은 사업자의 법적 지위의 불안정을 초래할 수 있다.

라. 검토결과와 통지

환경부장관은 허가기준 충족 여하에 관한 검토 결과를 환경부령으로 정하는 바에 따라 제6조 제4항에 따른 제출자에게 통지하여야 한다. 이 경우 의견이 있는 제출자는 30일 이내에 환경부장관에게 의견을 제출할 수 있다(제7조 제3항).

마. 허가

(1) 허가의 성질

통합관리사업장에서 배출시설등을 설치·운영하려는 자가 환경부장관의 허가를 받아야 한다는 것은 동법의 핵심 중의 핵심이다. 동법은 허가 신청 시 제출하여야 하는 서류(제6조 제4항), 허가 기준(제7조 제1항) 등을 구체적으로 규정하고 있다. 환경부장관은 허가기준을 충족하는 해당 사업장에 대하여 허가 결정을 하게 되는데, 허가의 법적 성질은 기속재량행위라고 이해된다. 즉 환경부장관은 허가 신청이 법에서 정한 허가 기준에 부합하고 허가제한사유(제7조 제6항 참조)에 해당하지 아니하는 한 원칙적으로 허가를 하여야 한다. 다만 중대한 공익상 필요가 있다고 인정될 때에는 동법에 명문의 근거가 없더라도 허가를 거부할 수 있다. 한편, 환경부장관은 허가 또는 변경허가를 하는 경우에는 사람의 건강이나 주변 환경에 미치는 영향을 최소화하

기 위하여 필요한 조건(허가조건)을 붙일 수 있다(제6조 제3항).

(2) 허가배출기준

환경부장관은 허가 또는 변경허가를 하는 경우에는 최적가용기법을 배출시설등에 적용할 경우 오염물질등이 배출될 수 있는 최대치인 최대배출기준(emission limit values)¹²⁾ 이하로 허가배출기준을 설정하여야 한다(제8조 제1항). 허가배출기준이 최대배출기준 이하로 설정되어야 한다는 것은 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등에 따라 허가를 받는 모든 사업장에 획일적으로 ‘배출허용기준’이 적용되는 것과 크게 다른 점이다. 허가배출기준은 최적가용기법의 적용을 고려하여 허가 시에 업종별·사업장별로 달리 설정될 수 있기 때문이다. 말하자면 허가배출기준은 업종 및 사업장 특성에 따른 맞춤형 기준이라고 할 수 있다. 환경부장관은 허가배출기준을 설정하는 경우에는 특히 다음의 사항을 고려하여야 한다: ① 「환경정책기본법」 제12조 제1항에 따른 환경기준(같은 조 제3항에 따른 지역환경기준을 포함); ② 「환경정책기본법」 제18조 및 제19조에 따른 시·도 환경계획 및 시·군·구 환경계획에 반영된 환경의 질(質) 목표; ③ 배출시설등을 설치·변경하려는 지역의 기존 대기질·수질의 오염상태 및 수계 이용 현황; ④ 그 밖에 환경부령으로 정하는 환경의 질 목표 수준(동조 제2항).

한편, 환경부장관은 허가 후 허가조건 또는 허가배출기준을 5년마다 검토하여 이를 변경할 수 있다(제9조 제1항). 허가배출기준 등을 주기적으로 검토하도록 하는 것은 기술발전 등 여건 변화를 반영하고, 사업자의 배출시설등의 적정한 운영을 지원한다는 측면이 강하지만 사업자의 비고의적인 범법행위를 차단하여 선의의 범법자 양산을 막는다는 의미도 있다.

(3) 허가의 효력

환경부장관은 사업자 또는 배출시설등을 설치·운영하는 자(제2호의 경우에만 해당)가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받았거나 변경신고를 한 경우에는 허가 또는 변경허가를 취소하여야 한다(제22조). 또한 제6조에 따른 허가

¹²⁾ 최대배출기준은 허가배출기준의 설정 기초가 될 뿐 규제기준이 아니므로 위반하더라도 별척이 부과되지 아니 한다.

또는 변경허가를 받지 아니하거나 거짓으로 허가 또는 변경허가를 받아 배출시설등(대기오염물질배출시설 또는 폐수배출시설에 한정)을 설치 또는 변경하거나 그 배출시설등을 이용하여 조업한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다(제38조).

(4) 권리·의무의 승계

사업자가 사망하거나 배출시설등 및 방지시설을 양도한 때 또는 사업자인 법인이 합병한 때에는 그 상속인·양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 따라 설립되는 법인은 허가·변경허가 또는 변경신고에 따른 종전 사업자의 권리·의무를 승계한다(제11조).

3. 사업자의 의무

가. 허가배출기준의 준수

제6조에 따른 허가 또는 변경허가를 받거나 변경신고를 한 자(사업자)는 배출시설등을 설치·운영할 때 허가배출기준을 초과하여 오염물질등을 배출해서는 아니 된다. 이 경우 허가배출기준의 초과 여부의 판정기준은 오염물질등의 배출농도 및 배출농도를 측정하는 방식 등을 고려하여 환경부령으로 정하는 바에 따른다(제8조 제3항).

나. 가동개시 신고

동법은 허가 이후에 배출시설등 및 방지시설의 적정 설치 여부를 확인하기 위하여 사업자에게 가동개시 신고의무를 부여하고 있다(제12조 제1항). 동법이 신고를 접수한 경우 현장 확인을 실시하여 배출시설등이 허가 사항에 적합하게 설치 또는 변경된 경우에 그 신고를 수리하도록 하고 있기 때문에 여기서의 신고는 자기완결적 신고로 볼 수 없다고 이해된다.

다. 측정기기의 부착

사업자는 배출시설등에서 나오는 오염물질등의 배출수준 또는 배출시설등 및 방지

시설에 사용되는 용수 및 전력 등의 사용량 등을 확인하기 위하여 수질자동측정기기, 굴뚝 자동측정기기, 적산전력계, 적산유량계 등 대통령령으로 정하는 기기(측정기기)를 부착하여야 하며(제19조), 측정기기를 부착한 사업자는 법에서 구체적으로 정한 행위를 위반하지 않고 정상 운영·관리를 하여야 한다(제20조).

라. 배출시설등 및 방지시설의 운영·관리 등

동법은 비정상운영행위의 태양을 구체적으로 예시하여 대기오염물질배출시설 또는 폐수배출시설과 그에 딸린 방지시설을 운영하는 사업자(공동방지시설을 설치·운영하는 자를 포함)에게 배출시설 및 방지시설을 정상적으로 운영할 의무를 부과하고 있다(제21조 제1항).

마. 설치·관리 및 조치 기준의 준수

사업자는 배출시설등에서 배출되는 오염물질등을 총체적으로 줄이기 위하여 환경부령으로 정하는 배출시설등 및 방지시설의 설치·관리 및 조치 기준, 오염물질등의 측정·조사 기준을 준수하여야 한다(제21조 제2항).

바. 자가측정

사업자는 배출시설등 및 방지시설을 적정하게 운영하기 위하여 오염물질등을 자가 측정하거나 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제16조에 따른 측정대행업자에게 측정하게 하고 그 결과를 환경부령으로 정하는 바에 따라 기록·보존하여야 한다(제31조).

사. 기록·보존

사업자는 배출시설등 및 방지시설의 운영·관리 등에 관한 사항, 허가조건의 이행에 관한 사항 등을 환경부령으로 정하는 바에 따라 기록·보존하여야 한다(제32조).

아. 연간 보고서 제출

사업자는 배출시설등 및 방지시설의 운영·관리에 관한 연간 보고서를 작성하여 환경부장관에게 제출하여야 한다(제33조).

4. 통합관리사업장의 관리

가. 오염도 측정

환경부장관은 제12조 제3항에 따른 시운전 대상시설에 대하여는 시운전기간이 종료한 날부터 환경부령으로 정하는 기간 이내에 배출시설등 및 방지시설의 가동상태를 점검하고 배출되는 오염물질등을 측정하여 다음의 사항을 확인하여야 한다: ① 해당 배출시설등에서 허가배출기준 이하로 오염물질등이 배출되는지 여부; ② 해당 배출시설등에서 허가 또는 변경허가나 변경신고된 사항 외의 오염물질등이 배출되는지 여부(제13조).

나. 최적가용기법

동법의 큰 특징 중의 하나는 최적가용기법을 적용하여 사업장 관리를 꾀하려는 것이다. 최적가용기법이란 배출시설등 및 방지시설의 설계, 설치, 운영 및 관리에 관한 환경관리기법으로서 오염물질등의 배출을 가장 효과적으로 줄일 수 있고 기술적·경제적으로 적용 가능한 관리기법들로 구성된 기법을 말한다.¹³⁾ 최적가용기법은 최대배출기준을 정하는 데 기초가 되고¹⁴⁾, 최대배출기준은 허가배출기준의 기초가 되기 때문에 결과적으로 최적가용기법은 허가배출기준을 결정하는 중요한 요소가

¹³⁾ 2010년 유럽연합 지침에서는 최적가용기법을 “오염의 방지하고, 완전한 방지가 실제로 타당하지 아니한 경우, 오염물질 배출과 전체 환경에 미치는 영향을 감소하기 위해 설계된 최대배출기준(emission limit values)과 그 밖의 허가조건의 기초를 제공하기 위한 특정 기법의 실제적 적합성을 보이는 활동들의 발전과 그 운용 방식에서 가장 효과적이고 향상된 단계를 의미한다”고 정의하고 있다. 여기에서 ‘기법(techniques)’은 고정적 기술 단위(installation)의 설계·건축·유지·운영·폐쇄 등에 사용되는 기술과 방식을 포함하며, ‘가용기법(available techniques)’이란 해당 회원국 내에서의 사용·생산 여부를 떠나, 운영자가 합리적으로 접근할 수 있는 한, 비용과 장점을 고려하면서 경제적·기술적으로 실행가능성이 있다는 조건하에서, 관련 산업 분야에서 이행을 허용하는 규모로 발전된 기법을 의미하며, ‘최적(best)’이란 높은 수준의 전체 환경보호를 달성함에 있어서 가장 효과적인 것을 의미한다(제3조 제10호).

¹⁴⁾ 이는 환경 전체를 고려한다는 점에서 실제적 통합을 도모하는 측면이 있다고 할 수 있다.

된다. 최적가용기법은 순수한 기술기준이 아니기 때문에 최적가용기법을 정하는 환경부장관에게 광범위한 재량이 주어진다. 다만 법에서는 최적가용기법을 정하기 위한 고려 사항으로 사업장에서 적용 가능성, 오염물질등의 발생량 및 배출량 저감 효과, 환경관리기법 적용·운영에 따른 소요 비용, 폐기물의 감량 또는 재활용 촉진 여부, 에너지 사용의 효율성, 오염물질등의 원천적 감소를 통한 사전 예방적 오염관리 가능 여부 등을 들고 있다(제24조 제1항).

최적가용기법은 직접적인 허가기준은 아니나 허가배출기준을 설정함에 있어 그 적용이 전제되므로 실질적인 허가기준으로서 기능하는 측면이 있다. 환경부장관은 사업장에서 최적가용기법이 용이하게 적용될 수 있도록 최적가용기법 기준서((BAT reference documents: BREF)를 마련하여 보급하여야 하며(동조 제2항), 최적가용기법 마련을 위한 기술 현황 등을 파악하기 위하여 실태조사를 할 수 있다(제25조). 한편, 환경부장관은 최적가용기법과 최적가용기법 기준서 마련 등을 실무적으로 지원하기 위하여 업종별로 기술작업반을 구성·운영할 수 있는데(제24조 제5항), 이는 사업자에게 우수한 환경관리기법을 공유·적용토록 한다는 측면과 함께 복잡해지는 행정 과정에서 과학적, 효율적, 체계적인 대응의 필요성과 함께 최적가용기법은 기술적·경제적 검토가 뒷받침되어야 하기 때문에 현실적으로 전문가의 참여없이 행정청이 독자적으로 이를 결정하기 힘들다는 점이 고려된 것으로 보인다.

다. 보고와 검사

환경부장관은 사업자 또는 환경부장관으로부터 업무를 위탁받은 자에게 필요한 보고서나 자료의 제출을 명하거나 관계 공무원으로 하여금 허가 또는 변경허가를 받거나 변경신고한 사항의 이행 여부, 허가배출기준 및 허가조건의 적정성 여부 등을 점검하기 위하여 오염물질등을 측정하게 하거나 관련 서류·시설 및 장비 등을 출입·검사하게 할 수 있다(제30조).

라. 정보공개

환경부장관은 사전협의 검토 결과, 허가 또는 변경허가의 신청 및 결정에 관한 정보, 연간 보고서 등의 정보를 공개하여야 한다(제27조 제1항). 여기서의 정보공개는

이해관계자의 신청에 따른 공개보다는 신청 여하와 관계없이 공중에 공개가 요구된다는 점에서 정보공시(公示)에 가깝다. 이는 전반적으로 행정 서비스 측면의 강조 및 정보공개 확대 추세 등을 반영한 것이라고 할 수 있다. 한편, 동법은 영업비밀과 관련되어 정보를 공개하지 아니할 필요가 있는 등 일정한 경우에는 통합환경관리정보 공개심의위원회를 심의를 거쳐 정보를 공개하지 않을 수 있다(동조 제2항·제3항).

마. 통합환경허가시스템의 구축

동법은 환경부장관으로 하여금 허가 또는 변경허가의 신청 등 대통령령으로 정하는 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 하기 위하여 통합환경허가시스템을 구축·운영할 수 있도록 그 법적 근거를 두고 있다(제28조).

5. 의무의행 확보수단

가. 개선명령

환경부장관은 배출시설등에서 배출되는 오염물질등이 허가배출기준을 초과한다고 인정되는 경우에는 사업자(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제35조 제4항 및 「대기환경보전법」 제29조 제1항에 따른 공동방지시설을 설치·운영하는 자를 포함)에게 그 오염물질등이 허가배출기준 이하로 배출되도록 필요한 조치 등 개선을 명할 수 있다(제14조 제1항).

나. 조업정지명령

환경부장관은 개선명령을 받은 자가 개선명령을 이행하지 아니하거나 기간 내에 이행은 하였으나 측정 결과 허가배출기준을 계속 초과하는 경우에는 해당 배출시설등의 전부 또는 일부에 대하여 6개월 이내의 조업정지 또는 사용중지를 명할 수 있다(동조 제2항).

다. 허가의 취소 등

환경부장관은 사업자 또는 배출시설등을 설치·운영하는 자(허가를 받지 아니하고 배출시설등을 설치하거나 운영한 경우에만 해당)가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받았거나 변경신고를 한 경우, 제21조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우 등 일정한 경우에는 허가 또는 변경허가의 전부 또는 일부를 취소하거나 배출시설등의 전부 또는 일부에 대하여 폐쇄 또는 6개월 이내의 조업정지·사용중지를 명할 수 있다. 다만, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받았거나 변경신고를 한 경우에는 허가 또는 변경허가를 취소하여야 한다(제22조 제1항).

라. 과징금 부과

환경부장관은 조업정지 또는 사용중지(제14조 제2항에 따라 잔류성유기오염물질의 허가배출기준을 계속 초과하여 사용중지처분을 받은 경우에 한정)를 명하여야 하는 경우로서 조업정지 또는 사용중지가 주민의 생활, 대외적인 신용 및 고용·물가 등 국민경제, 그 밖에 공익에 현저한 지장을 줄 우려가 있는 경우에는 그 조업정지 또는 사용중지처분을 갈음하여 3억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다(제23조).

마. 배출부과금

법 제15조는 환경부장관으로 하여금 오염물질등으로 인한 환경오염을 방지하거나 줄이기 위하여 대기오염물질 또는 수질오염물질을 배출하는 사업자(공동방지사설을 설치·운영하는 자를 포함) 또는 허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나 변경신고를 하지 아니하고 대기오염물질배출시설 또는 폐수배출시설을 설치·변경한 자에게 배출부과금을 부과·징수토록 하고 있다.

Ⅲ. 평가

1. 허가절차의 일원화

「환경오염시설 통합관리에 관한 법률」의 가장 큰 특징은 11개 허가·신고·승인 절차를 일원화, 간소화하고 있다는 것이다. 이에 따라 통합관리사업장은 대기, 수질 등 2개 이상의 매체를 통합하여 한 번에 허가신청절차를 진행하게 된다. 제정 이유가 적절히 지적하고 있듯이 기존 산업오염원 관리방식은 여러 문제점이 제기되었다. 그 중 대표적인 것이 대기, 물, 토양 등 매체별로 분화하면서 매체별 허가, 관리체계에 따른 행정 비효율, 중복과잉 등의 문제가 발생하였다는 점이다. 이러한 점을 고려하여 동법은 분산, 중복된 배출시설에 대한 허가절차를 물리적으로 통합하였다.

2. 통합매체 접근

기존 매체별 관리는 오염의 전이문제를 초래하였다. 단일 매체(single-media) 규제는 기업 등 피규제자로 하여금 관말(end of pipe)오염 규제에 초점을 맞추도록 함으로써, 오염물질을 다른 오염매체로 이전시킬 가능성이 있다. 예컨대, 대기오염물질에 대한 「대기환경보전법」상의 규제는 예기치 않게 동법의 규제를 회피하고자 배출시설로 하여금 대기오염물질을 다른 환경분야(수질, 폐기물)로 배출하는 것을 부추길 수 있다. 이러한 문제점으로 인해 최근에는 통합매체 규제방식에 대하여 관심이 집중되고 있다. 통합환경관리가 도입·채택하고 있는 통합매체 접근방식은 규제자가 오염물질의 대기, 물, 토양배출을 동시에 감시·감독할 경우, 단일매체 규제방식에서 흔히 발생하는 중복적이고 충돌되는 비효율적인 요소가 제거되기 때문에 규제자는 보다 적은 비용으로 보다 효율적인 규제 체제를 구축할 수 있게 될 것이다.

그러나 동법이 통합매체 접근에 충실한 것인지에 대해서는 다소 의문이 제기될 수 있다. 동법은 허가절차의 일원화에 초점이 맞추어진 절차적 통합의 성격이 강하다. 이는 상대적으로 실제적 통합, 즉 매체별로 환경에 미치는 긍정적, 부정적 영향을 살핀 후 그 영향을 비교형량함으로써 전반적 결정을 통해 전체론적인(holistic) 통합매체 허가에 이르는 것과는 다소 거리가 있기 때문이다.

3. 최적가용기법의 활용

동법의 큰 특징 중의 하나는 최적가용기법을 적용하여 사업장 관리를 꾀하려는

것이다. 동법은 비록 최적가용기법을 사업장별, 시설별로 구체적으로 정하고 있지는 않으나 허가배출기준을 결정하는 중요한 요소로 인식하고 있다. 이는 최적가용기법이 사업장별 맞춤형 기준을 설정함에 있어 기초가 된다는 것을 의미한다. 그 동안 규제의 출발점이 되었던 획일적 배출허용기준에 대해서는 기술 진보 등 사회변화의 반영이 곤란하였다는 비판이 가능하였는바 최적가용기법은 이를 극복하는 대안이 될 수 있다고 할 수 있다. 최적가용기법은 기술 혁신을 통해 비용절감과 함께 기업의 경쟁력 강화를 도모하는 바탕을 마련할 있다는 점에서 기업 환경관리의 개선을 위한 핵심 요소라고 할 수 있다. 말하자면 최적가용기법에 기반한 환경관리는 사업장 특성, 지역 환경에 미치는 영향 등을 반영하기 때문에 사회적 비용을 최소화하는 데 기여하고, 사업장의 기술 개발과 도입의 확대를 유도함으로써 결과적으로 산업경쟁력을 강화할 수 있을 것이다.

4. 환경관리의 효율성 제고

「환경오염시설 통합관리에 관한 법률」은 배출시설등의 설치·운영에 관한 허가를 통합하는 데 주된 목적을 두고, 오염배출원 ‘통합관리’의 입장을 취하고 있다. 통합관리를 함에 있어 동법은 기존 관리 방식의 한계를 불식시키려고 하고 있다. 기존 매체별 획일적인 규제방식은 비효율성을 노출시켰다. 예컨대, 「대기환경보전법」 또는 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에서 정하고 있는 ‘배출허용기준’은 허가를 받은 모든 사업장에 획일적으로 적용됨으로써 비용·경제적이지 못한 비효율성이 문제점으로 노출되었다. 통합환경관리법은 최적가용기법의 적용을 고려하여 허가배출기준을 허가 시에 설정하도록 하고 있다. 이에 따라 허가배출기준이 사업장별로 달리 설정될 수 있다. 이와 같이 동법은 업종·사업장 특성 및 최적가용기법에 근거한 맞춤형 기준(허가배출기준)을 설정함으로써, 업종별·사업장별로 효율성을 극대화하는 방식을 채택하고 있다. 또한 허가조건 및 허가배출기준을 5년마다 검토하여 이를 변경할 수 있도록 하고, 주기적 이행점검으로 시설의 적정운영 여부를 확인함으로써 관리의 효율성을 제고하고 있다.

5. 규제 완화인가? 규제 강화인가?

동법상의 규제가 기존 관리방식보다 규제를 강화하고 있는지, 완화하고 있는지 단정적으로 말하기는 쉽지 않다. 완화된 측면과 함께 강화된 측면을 내포하고 있기 때문이다. 우선 여러 매체별로 개별 허가를 받도록 하였던 것을 통합허가방식으로 전환한 점, 사전협의를 통해 사업자의 허가절차를 지원하고 있는 점(제5조), 확실적인 배출허용기준과 달리 허가배출기준이라는 맞춤형 기준을 규제의 출발점으로 하고 있는 점, 사업자의 의견을 들어 허가조건 또는 허가배출기준을 변경할 수 있도록 한 점(제9조 제1항), 배출시설이나 방지시설의 ‘일부’ 설치의 경우에도 가동개시가 가능한 점(제12조) 등을 통하여 사업자가 규제에 느낄 수 있는 부분을 완화하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 규제 완화가 전부가 아니라 오히려 강화된 측면도 있다. 예컨대, 통합허가는 11개 허가·신고·승인 절차를 허가로 통일하고 있는 바, 이중 5개 사항은 개별 법률에서 신고사항이었으나¹⁵⁾, 통합법에 따라 통합허가를 받아야 한다. 허가주체도 시·도지사에서 환경부장관으로 변경·격상된다.¹⁶⁾ 사전협의→통합허가→가동개시신고로 이어지는 통합허가절차가 허가를 지연시킬 가능성을 배제할 수 없다. 특히 사업자의 허가절차를 지원할 목적으로 도입된 사전협의 절차가 현실적으로 새로운, 부가적인 절차로 작용할 수 있다. 사업자로서는 사전협의 등을 포함하여 여러 산을 넘어야만 사업장 운영이라는 목표에 이를 수 있게 되고, 이에 따라 절차가 장기화되고 허가 및 신고 수리 여부에 대한 불확실성으로 사업자의 지위는 불안해질 수 있다. 또한 동법은 통합허가를 신청하려는 자로 하여금 배출영향분석을 실시하여 오염물질 등이

15) 기존 신고사항이었던 것은 비산먼지발생사업(「대기환경보전법」 제43조), 휘발성유기화합물 배출시설(「대기환경보전법」 제44조), 비점오염원(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제53조), 악취배출시설(「악취방지법」 제8조), 특정토양오염관리대상시설(「토양환경보전법」 제12조), 폐기물처리시설의 설치 승인·신고(폐기물법 제29조) 등이다. 한편, 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등은 설치허가를 받아야 하는 대상 배출시설을 극히 제한하고 그 밖의 경우에는 신고하도록 함으로써 실제에 있어서는 허가제가 원칙적 신고제와 다름없이 운영되고 있는바, 통합허가에 따라 명실상부한 허가제로 전환되었다고 할 수 있다.

16) 예컨대, 대기배출시설의 설치(「대기환경보전법」 제23조), 비산먼지발생사업(「대기환경보전법」 제43조), 악취배출시설(「악취방지법」 제8조) 등의 허가·신고 주체가 시·도지사에서 환경부장관으로 변경된다. 한편, 폐기물처리업의 경우 「폐기물관리법」 제25조 제2항에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 환경부장관의, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받도록 하던 기존 2원적 허가체계는 통합환경관리법에 따라 1원적으로 환경부장관의 허가를 받아야 한다.

주변 환경에 미치는 영향을 조사·분석하고 그 결과를 제출하도록 함으로써(제6조 제4항 제2호)¹⁷⁾, 규제를 강화하고 있다.

배출시설의 설치제한 지역에 대한 규제 강화도 주목할 만하다. 즉 제5조 제5항에서는 “「대기환경보전법」 제23조 제6항 또는 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조 제5항에 따른 배출시설 설치제한 지역의 통합관리사업장에 설치하는 배출시설등에 대하여는 허가기준 외에 허가배출기준을 엄격하게 설정하여 적용하는지, 시설의 설치 및 유지·관리 기준 등을 준수하는지 등을 추가적으로 검토하도록 함으로써, 규제를 강화하고 있다. 또한, 제6조 제4항에서는 배출시설의 설치허가를 제한할 수 있는 지역의 범위를 기존의 「대기환경보전법」 및 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」보다 좁게 규율하고 있으나¹⁸⁾ 허가를 할 수 없도록 통합허가의 가능성을 봉쇄함으로써, 결과적으로 규제를 강화하고 있다. 주기적인 허가조건 또는 허가배출기준의 검토(제9조), 주기적인 이행점검(보고·검사 등)을 통한 시설의 적정 운영 등의 확인(제30조), 기존에 없던 자가측정 의무의 부과(제31조)¹⁹⁾ 등도 기업에게는 부담으로 작용할 수 있다.

아울러 업종별 최적가용기법의 적용은 자칫 기술규제가 될 가능성이 있어 기업에 부담이 될 수 있다. 나아가 적용 결과가 배출허용기준과 달리 사전에 정해져 있지 않아 기업의 입장에서는 예견가능성이 떨어져 기업의 장기 투자를 저해할 수 있다. 이러한 점을 의식해서인지 통합환경관리법은 최적가용기법을 사업장별, 시설별로 구체적으로 정하고 있지는 않다. 그러나 동법은 최적가용기법을 허가배출기준을 결정하는 중요한 요소로 인식하고 있다. 즉 최적가용기법은 배출시설등에 적용할 경우 오염물질등이 배출될 수 있는 최대치인 최대배출기준을 정하는 데 기초가 되고, 최대배출

17) 배출영향분석의 내용, 방법 등을 어떻게 설계하는지에 따라 환경영향평가와의 중복성도 제기될 수 있다.

18) 현행법상 배출시설 설치가 제한되는 지역은 배출시설 설치 지점으로부터 반경 1킬로미터 안의 상주 인구가 2만명 이상인 지역, 취수시설이 있는 지역, 제한지역(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 시행령 제32조 제1호부터 제3호까지에 해당하는 지역)의 상류지역의 경우 배출시설 설치 제한지역이다(「대기환경보전법」 시행령 제12조, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 시행령 제32조).

19) 자가측정은 「소음·진동관리법」, 「악취방지법」, 「토양환경보전법」, 「폐기물관리법」 등에서는 요구되지 않는, 통합환경관리법에 따라 사업장에 부과되는 새로운 의무라고 할 수 있다. 한편, 법에서 배출부과금을 부과할 때 자가측정 여부를 고려하도록 함으로써(제15조 제3항), 간접적으로 자가측정을 강제하고 있다.

기준은 허가배출기준의 기초가 된다. 한편, 동법은 최적이용기법을 직접적으로 강제하지는 않지만 보고와 검사 등의 의무를 강화함으로써 사실상 최적이용기법을 강제할 수 있을 것이다.²⁰⁾

이러한 규제 강화의 측면을 완화하기 위해 동법은 여러 유인 수단을 두고 기업의 입장을 고려하고 있다. 예컨대, 배출부과금 부과 시 자가측정 여부를 고려하고(제15조 제3항 제5호), 대통령령으로 정하는 연료를 사용하는 배출시설을 운영하는 경우, 대통령령으로 정하는 최적의 방지시설을 설치하는 경우, 대통령령으로 정하는 배출시설을 운영하는 경우(「대기환경보전법」 제35조의2), 방류수수질기준 이하로 수질오염물질을 배출하는 경우(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제12조 제3항), 대통령령으로 정하는 양 이하의 수질오염물질을 배출하는 경우 등 일정한 경우에 배출부과금을 감면할 수 있도록 하고 있다(제16조). 또한 사업자의 법적 지위의 안정성을 확보한다는 차원에서 허가조건 및 허가배출기준의 검토 주기를 5년으로 하고(제9조 제1항), 사업자가 오염물질등의 배출수준을 지속적으로 허가배출기준보다 현저하게 낮게 유지하는 등 대통령령으로 정하는 일정한 경우에는 검토 주기를 3년의 범위에서 연장할 수 있도록 하고 있다(동조 제2항).

IV. 한계

1. 적용대상 사업장의 제한

동법은 일부 사업장(일부 업종 중 제1종, 제2종 사업장)만을 대상으로 함으로써 통합환경관리법으로서 완전한 모습을 갖추고 있지 못하다. 「대기환경보전법」이나 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 ‘사업장의 규모’는 통합환경관리제도의 적용대상을 확정하는 데 중요한 기준이 되고 있다. 특히 동법에서는 대기

²⁰⁾ 예컨대, 환경부령으로 정하도록 하고 있는 배출시설 및 방지시설의 운영·관리 등에 관한 사항(제21조 제2항), 자가측정(제31조) 및 기록·보존에 관한 사항(제32조) 등에 배출시설별 에너지 사용량 등을 포함하면서 그 기준을 업종별, 시설별 최적이용기법을 정하는 수준으로 할 경우 사실상 업종별, 시설별 최적이용기법이 적용되는 효과를 갖게 될 것이다.

오염물질과 폐수의 배출량을 기준으로 적용대상 사업장을 정하고 있는데, 결과적으로 폐기물을 대량 배출하는 사업장이 대상 사업장에서 제외될 수 있다. 이러한 결과는 예컨대, 폐기물 배출량은 많은데, 대기오염물질 배출량이 적은 경우 오염의 전이 문제가 해결되지 않을 가능성이 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 적용대상 업종의 제한은 비대상업종과의 비형평성, 제외 업종에 대한 역차별 문제를 초래할 수 있으며, 현실적으로 업종별 시행시기를 어떻게 할 것인가 고민을 하게 만든다.

2. 규율 체계의 복잡성

동법 제4조는 통합관리사업장의 배출시설등 및 방지시설에 대한 허가 및 관리 등에 관하여 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등 7개 법률에 우선하여 적용된다고 밝히고 있기 때문에 통합환경관리의 대상이 되는 ‘통합관리사업장’은 통합환경관리법에서 정하고 있는 사항을 적용받고, 통합환경관리법에서 규정하고 있지 아니한 사항과 관련해서는 기존의 매체별 개별 법의 적용을 받게 될 것이다. 그 결과 예컨대, 비산먼지의 규제(「대기환경보전법」 제44조), 휘발성유기화합물의 규제(동법 제44조), 비점오염원의 관리(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제53조 이하), 토양오염검사(「토양환경보전법」 제13조), 특정토양오염대상시설의 설치자에 대한 명령(동법 제14조) 등과 관련해서는 여전히 개별 법률이 정하는 바에 따라야 할 것으로 보인다.

통합환경관리법이 허가와 관련해서는 그 절차 및 기준 등을 비교적 명확하고 구체적으로 규정하고 있으며, 통합허가에 다른 법률 적용상의 특례 규정(제10조)을 두고 있기 때문에 적용 시 혼란 가능성이 많지 않으나 모호한 개념을 포함하고 있는 ‘관리’와 관련해서 큰 혼란이 예상된다. 이러한 혼란은 특히 통합환경관리법에서 미처 정하고 있지 아니한 경우에 발생한다.²¹⁾ 예컨대, 통합환경관리법이 방지시설과 관련해서 여러 군데에서 언급하고 있지만(제5조, 제6조, 제12조, 21조 등) 정작 방지시설의 설치의무를 직접적으로 언급하고 있지는 않는데, 여기에서 방지시설의 설치가 개별

21) 개별 법 규정의 일부만에 대하여 이관이 이루어진 것은 모든 규정을 통합환경관리법에 이관하는 것이 입법기술상 어려울 뿐만 아니라 이관을 하지 않은 경우에 자칫 발생할 수 있는 규제 공백을 막기 위한 타협의 결과로 보인다.

법(「대기환경보전법」 제26조, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제35조)에 따라 통합관리사업장의 의무사항이 되는지 논란이 있을 수 있다. 이러한 상황은 위법시설에 대한 폐쇄명령 등(「대기환경보전법」 제38조, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제44조), 환경기술인의 임명·신고(「대기환경보전법」 제40조, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제47조) 등에도 마찬가지이다. 말하자면 이러한 관리 규정이 통합환경관리법에 규정되어 있지 않다는 이유로 개별 법이 적용되어야 하는지 논란이 있을 수 있다. 이러한 논란은 실효성을 떨어트릴 뿐만 아니라 자칫 규제의 공백도 초래할 수 있다. 대기오염물질을 배출하는 시설이 수도권지역에 설치될 경우 또는 폐수배출시설이 수변구역 안에 설치되는 경우 등에도 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」, 4대강수계법 등이 적용되는지, 통합환경관리법이 적용되는지 논란이 있을 수 있다. 동법이 양법률의 관계를 명시적으로 밝히고 있지 않기 때문에 논란이 가중되고 있는 것이다.

동법이 전체 사업장이 아니라 일부 사업장만을 규율함으로써 적용대상 밖의 소규모 사업장에 대하여는 기존 개별 법이 적용되어 관련 적용 법의 분산이 초래될 수 있다. 즉 제1종, 제2종 사업장이라고 하더라도 미처 통합환경관리법에서 정하고 있지 아니한 사항에 대해서는 개별 법이 적용될 수 있다. 통합환경관리사업장이라고 하더라도 오염물질의 배출 경로가 다양할수록 실제 적용되는 법의 수도 그만큼 많을 수밖에 없다. 수도권 지역에 입지한 사업장의 경우에는 「수도권대기환경개선에 관한 특별법」, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등까지도 적용받을 수 있다. 그 결과 배출시설등을 설치·운영하려는 자(사업자)의 입장에서는 혹시 적용될 수 있는 수많은 법률과 그 법률이 정하는 사항을 일일이 확인하여야 하는 불편을 겪게 될 수밖에 없다.

3. 유인수단의 미흡

통합환경관리가 성공하기 위해서는 적절한 규제와 함께 강한 유인이 필요하다. 해당 제도가 규제수단으로만 인식되고 유인의 동기가 적으면 그 제도는 쉽게 성공하기 힘들다. 앞에서 살펴본 바와 같이 동법은 규제 완화 차원에서 배출부과금의 감면, 허가조건 및 허가배출기준의 검토 주기의 장기화(5년) 등 유인 수단을 두고 있다.

그러나 이러한 유인은 제한적인 것으로 사업장에 대한 유인력은 적다고 할 수 있다.

4. 최적가용기법의 선정 방식, 절차상의 문제

동법은 최적가용기법에 따라 업종 및 개별 사업장의 여건에 맞는 맞춤형 허가배출 기준 등을 설정하도록 함으로써 종전의 고비용·저효율 규제 체계를 개선하고 산업의 경쟁력을 높이고 있다고 있다. 최적가용기법을 배출시설 등에 적용할 경우 오염물질등이 배출될 수 있는 최대치인 최대배출기준이 정해지고, 최대배출기준 이하로 허가배출 기준이 설정되기 때문에 최적가용기법은 사업장에 직접 적용되는 것은 아니지만 맞춤형 배출허용기준 설정의 기초가 되기 때문에 통합환경관리의 성공을 좌우하는 핵심 수단이 된다. 문제는 최적가용기법의 선정이 쉽지 않을 것이라는 점이다. 수많은 업종별·시설별로 오염물질 등의 배출을 효과적으로 줄일 수 있으면서도 기술적·경제적으로 적용 가능한 환경관리기법을 도출해 내는 것은 많은 시간과 노력이 필요하기 때문이다. 이러한 점은 법 시행 시점에서 모든 업종·시설에 대해 최적가용기법을 선정하는 것이 무리라는 것을 암시하고 있으며, 이러한 문제점은 법 시행 초기에는 일부 업종·시설에 대해서만 최적가용기법이 적용되는, 말하자면 완전한 통합환경관리가 아니라 일부 통합환경관리로서 출발할 수밖에 없다는 것을 의미한다. 최적가용기법이 적용되는 기술만을 염두에 둔 순수한 기술기준이라고는 할 수 없지만 상당 부분 기술에 기초하기 때문에 새로운 기술개발을 저해할 가능성도 배제할 수 없다. 절차적인 문제도 발견된다. 동법에서는 최적가용기법을 중앙환경정책위원회의 심의를 거쳐 마련하도록 하고 있는데(제24조 제4항), 주로 정책 위주의 심의 기능을 하는 중앙환경정책위원회에서 실무 위주의 최적가용기법을 선정하는 것이 가능한지 의문이 제기될 수 있으며, 그 기능이 의결·결정이 아니라 심의에 그치기 때문에 일정한 한계가 있을 수 있다. 산업의 특성이나 해당 업종의 상황과 동떨어진 최적가용기법이 선정될 가능성도 예상된다.

5. 단기적·미시적인 접근

통합환경관리법은 허가절차의 통합에 초점이 맞추어져 있기 때문에 상대적으로 관리 수단은 단순하고, 단기적·미시적인 접근방법을 취하고 있다. 예컨대, 동법에서는 미처 오염총량관리제, 지역환경용량 및 지역오염부하량에 대한 충분한 고려가 없다.²²⁾ 이는 지역배출허용총량 개념을 도입하고 있는 「수도권대기환경개선에 관한 특별법」, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등을 무력화시킬 수 있다. 허가배출기준은 지역의 오염상태 및 수계 현황을 고려하도록 하고 있지만 최적가용기법이나 허가배출기준의 기초가 되는 최대배출기준도 지역환경기준 또는 지역 여건의 고려가 없이 획일적으로 설정될 뿐이다. 허가신청 시 사업장이 제출하여야 하는 배출영향분석 결과는 그 내용, 방법, 절차 등이 환경영향평가와 일정 부분 유사하게 진행될 가능성이 있는바, 이러한 경우 사업장으로부터 중복성 논란이 제기될 수 있으며, 사업자의 반발이 예상된다. 이러한 문제는 「화학물질관리법」에 따른 장의 영향평가(제23조)에도 마찬가지로 발생할 수 있다.

통합환경관리법은 그 도입 배경 및 취지에서 다소 후퇴하여 최적가용기법 적용을 허가기준으로 하고 있지 않는데, 이는 최적가용기법의 적용이 사업장에 지나친 부담으로 작용하지 않을까하는 산업계의 우려를 의식한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 후퇴는 발전되는 환경기술을 산업 현장에 제대로 반영하려고하는 통합환경관리 체제의 취지를 반감시키는 것이라고 할 수 있다.

또한 동법은 허가절차에서의 정보접근과 공중참여, 사법(司法)에의 접근 등에는 소홀한 측면이 있다.²³⁾ 특히 정보공개는 공중의 알권리와 영업비밀의 보호가 충돌되는 측면이 있기 때문에 향후 정보공개에의 범위·방법 등을 둘러싸고 논란이 예상된다. 더욱이 공개의 대상으로 예시되고 있는 “신청 및 결정에 관한 정보”(동법 제27조 제1항 제3호)는 모호한 부분이 있으며, 해석 여하에 따라 지나치게 광범위한 대상을 포함할 수 있기 때문에 사업장의 입장에서 부담이 될 가능성이 많다.²⁴⁾

22) 김홍균 외 5, 앞의 책, 129면.

23) 2010년 유럽연합 지침은 허가절차에서의 정보접근과 공중참여, 사법(司法)에의 접근 등에 대하여 비교적 자세하게 규정하고 있다(제24조 내지 제25조).

24) 통합관리제도의 취지에 비추어 공개 대상정보를 넓게 이해할 필요가 있는바, 2010년 유럽연합 지침은 허가결정 내용, 허가결정이 내려진 이유, 허가결정이 이루어지기 전에 개최된 협의의 결과, 최적가용기법 기준서의 제목, 최대배출기준을 포함하여 어떻게 허가조건이 정하여졌는지 등 공중에 공개하여야 할 정보를 광범위하게 정하고 있다(제24조 제2항).

한편, 통합관리사업장에 대한 허가 및 관리 권한을 환경부장관에 부여하고 있는 것은 도입 초기 제도의 조속한 안정화, 최적가용기법 선정의 어려움, 사전협의 등 허가절차의 복잡성, 사업장에 대한 관리의 강화 필요성 등과 맞물려서 행정 역량과 전문성이 보다 나은 중앙정부의 주도적 역할을 기대하는 결과라고 할 수 있다. 지방자치단체가 환경문제와 규제정책의 시행에 소극적인 경향을 보이는 것도 무시할 수 없다. 그러나 다른 한편에서는 지방자치단체의 권한을 축소시키며, 통합환경관리법에 따른 통합관리사업장과 개별 법에 따른 배출시설에 대하여 각기 다른 허가 및 관리가 시행됨으로써 피규제자의 불편, 행정의 비효율성, 해당 사업장간의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 차제에 적용 대상 사업장이 확대되는 경우에는 그 불편과 비효율성이 더 증가할 것이다.

동법은 통합환경‘허가’절차의 통합에 무게가 실리면서 신고제에 대해서는 입법적 고려를 하고 있지 않다. 말하자면 통합환경관리사업장을 정해 놓고 일률적으로 허가제를 적용함으로써 사업장별 오염물질의 배출수준, 처리기술 수준, 경제적·사회적 여건 등을 세밀하게 고려하지 않고, 경직된 규제가 이루어질 가능성이 있다. 말하자면 획일적 규제가 이루어짐으로써 오염물질 배출량이 많은 대규모 사업장에는 상대적으로 약화된 규제가, 오염물질 배출량이 적은 소규모 사업장에는 상대적으로 강화된 규제가 이루어질 가능성이 있는 것이다.

V. 개선 방안

1. 적용대상의 확대

완전한 통합환경관리를 위해서는 대상 사업장의 확대가 필요하다. 현재 상황에서 최적가용기법의 선정이 쉽지 않은 점 등을 고려하여 단기적으로는 오염물질의 배출이 큰 대규모 사업장을 대상으로 하더라도 차후 점진적으로 확대하여 모든 사업장으로 확대할 필요가 있다. 대상 사업장을 대기오염물질과 폐수를 배출하는 사업장으로 제한하고 있는 것을 폐기물을 배출하는 사업장으로 확대하는 것과 소규모지만 위해성이 큰 사업장(예컨대, 유해화학물질 배출시설)을 포함하는 것도 검토할 필요가 있다. 적용

대상 사업장의 제한에 따라 발생하는 비대사업종과의 비형평성 문제를 해결하기 위해서는 가능한 빨리 많은 대상 업종 및 사업장을 적용대상으로 포섭하는 노력이 필요하며, 업종별 시행시기의 합리적 설정이 요구된다.

2. 통합환경관리법과 개별 법의 체계성 유지

통합환경관리법은 제1종, 제2종 사업장에도 통합환경관리법에서 정하지 아니한 사항에 대하여 개별 법을 적용하는 것으로 법령 간 관계를 설정하였으므로 제1종, 제2종 사업장이라고 하더라도 미처 통합환경관리법에서 정하고 있지 아니한 사항에 대해서는 개별 법령이 적용될 수 있다. 이러한 문제는 통합환경관리법이 '사업장'의 규제·관리에 주안을 두고 있는데 비해 개별 법이 '배출시설'의 규제·관리에 주안을 두고 있는 데서 발생하며, 원천적으로 개별 법에서 그 적용 범위를 특정하지 않음으로써 발생한다고 할 수 있다. 입법기술적으로 명문상 통합환경관리법은 제1종, 제2종 사업장에, 개별 법은 제3종 이하 사업장에 각각 완결적으로 적용되는 것으로 하였다면 발생하지 않았을 것이다. 개별 법에서 그 적용대상 및 범위에 대한 명시적인 규정을 두지 않는 한 그 혼란은 계속될 것이다.

차제에 적용상의 혼란과 법령 간 모순 등의 문제를 막고, 규율 체계의 단순화, 통합환경관리법과 개별 법의 체계성 유지 등을 위해서는 통합환경관리법과 개별 법 관계를 명확히 설정할 필요가 있다. 이러한 관점에서 통합환경관리법과 개별 법 간의 중복, 모순 또는 상치되는 부분을 찾아 정리하는 것이 필요하다. 단기적으로는 통합환경관리법과 기존 개별 법 규정의 단계적 개정이 요구된다. 개별 법의 적용 범위를 보다 분명히 하거나 적용상의 혼란을 야기하는 구체적 규정(예컨대, 방지시설의 설치, 위법시설에 대한 폐쇄명령 등, 환경기술인의 임명·신고 등)을 통합환경관리법에 두는 것이 대표적인 예이다. 일시적으로 오염물질 배출량이 증가하거나 감소하는 경우 적용대상 사업장으로 포섭하거나 제외하는 근거 규정을 마련하는 것도 검토할 필요가 있다.

완전한 통합환경관리체제로 전환할 경우에는 궁극적으로 개별 법의 규정이 통합환경관리법으로 이동하거나 상당 부분 필요없게 되는바, 기존 개별 법의 폐지도 검토할

필요가 있다. 예를 들어 모든 대기오염물질 배출 사업장이 통합환경관리법의 적용대상이 된다면 「대기환경보전법」의 사업장 등(점오염원)의 대기오염물질 배출 규제와 관련한 규정(제2장)이 통합환경관리법으로 이동하게 되고 「대기환경보전법」에는 이를 제외한 일반 시책, 이동오염원(자동차·선박 등의 배출가스 규제) 등의 몇 개 조문만이 남게 되는데, 이러한 상황에서 「대기환경보전법」이 여전히 존치해야 하는지 심각한 고민이 필요하게 될 것이다.

3. 유인수단의 확대

제도의 성공을 위해서는 다음을 포함하여 다양한 유인 수단을 제공하여 사업장의 유인력을 높여야 한다. 먼저 사전협의 내용·기간에 대한 제한이 없어 오히려 허가철차가 지연될 가능성이 있는바, 사전협의 내용·기간을 정하고 그 기간을 최소화할 필요가 있다. 이러한 조치는 실효성을 제고한다는 의미도 갖는다.

허가조건의 부과와 허가기준의 불명확성은 사업자의 법적 지위에 불안한 요소로 작용할 수 있다. 법적 지위의 안정성을 확보한다는 차원에서 허가조건을 부과할 경우에는 필요 최소한에 그쳐야 하며, 허가기준은 가능한 한 객관화·수치화할 필요가 있다. 자발적 참여 사업장, 즉 통합관리사업장이 아닌 사업장에서 배출시설등을 설치·운영하려는 자가 제6조 제5항에 따라 자발적으로 통합환경관리를 받으려고 할 만한 유인은 거의 없다고 할 수 있는바²⁵⁾, 특례 규정을 두어 다양한 유인을 제공할 필요가 있다.

이행점검 및 보고·검사(제30조), 자가측정(제31조) 등의 주기와 방식의 변화도 기업 부담을 완화시킬 수 있을 것이다. 특히 이행 점검 등을 위한 오염물질등의 측정 및 관련 서류·시설·장비 등의 출입·검사에 필요한 주기는 환경부령으로 정하도록 하고 있는 바(제30조 제4항), 사업자에게 법적 안정성을 부여한다는 차원에서 그 주기를 장기화할 필요가 있다.

자가측정은 자율적 환경관리수단²⁶⁾으로 이해될 수 있는바, 원론적으로 그 확대가

25) 「대기환경보전법」 제23조 제6항, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조 제5항 등에 따라 입지규제를 받는 사업장의 경우 규제를 피하기 위하여 통합허가를 선택할 가능성 있다고 보이는데, 규제의 회피와 공백이 생기지 않도록 규정을 보완할 필요가 있다.

바람직하다. 그러나 이러한 자가측정이 사업자의 입장에서 추가적 의무가 될 가능성과 함께 기본적으로 사업자의 자율적 의사에 의해 이루어지는 것이므로 형식적으로 이루어질 가능성이 있다. 이에 허가조건에 따라 탄력적으로 자가측정 의무를 부여하고, 측정결과에 대하여 신뢰도를 제고할 필요가 있다. 법에서는 측정기기의 부착의무를 부과하고 있는바(제19조), 측정 결과가 규제의 수단으로 이용될 가능성이 있다. 이에 측정기기의 부착에 드는 비용만이라도 지원해주는 배려가 필요하다고 생각한다. 동법의 중요한 목적인 허가·관리방식의 과학적인 관리방식으로의 전환을 위해 최적가용기법의 적용이 중요해진 만큼 기술의 연구·개발의 지원(제26조)을 통한 유인의 제공도 한층 중요해졌다고 할 수 있다. 최적가용기법이나 최대배출기준을 적용한 사업장에 대한 배출부과금의 감면, 일정한 보고·검사의 면제, 사업에 필요한 자금 또는 기술의 지원²⁷⁾ 등도 검토할 만하다.

4. 효율적인 최적가용기법의 선정

조기에 완전한 통합환경관리가 정착되기 위해서는 가능한 한 빨리 모든 업종·시설에 대해 최적가용기법을 마련하는 것이 중요해 보인다. 동법에서 환경부장관으로 하여금 최적가용기법 기준서를 마련하고 주기적으로 검토하도록 하고, 최적가용기법과 최적가용기법 기준서 마련을 실무적으로 지원하기 위하여 업종별로 기술작업반을 구성·운영할 수 있도록 하고 있는 것은 이러한 문제의식과 무관하지 않을 것이다. 최적가용기법의 효율적인 선정을 위해 단기적으로는 기술작업반을 활성화할 필요가 있으며, 산업 현장과 동떨어진 선정을 막고, 공중 참여를 확대하기 위해서는 산업계 종사자, 환경관계 전문가 등의 기술작업반 참여가 적극 이루어져야 할 것이다. 이는,

26) 자율적 환경관리방식이란 정부, 기업, 민간부문이 바람직한 환경목표를 달성하기 위하여 협력과 동반자관계를 형성하여 기업 스스로가 보다 효율적인 방법으로 환경문제 해결과 환경개선을 도모하려는 방식이라 할 수 있다. 이러한 자율적 환경관리방식이 부각되는 근저에는 잠재적인 환경오염 원인자(사업자 또는 기업)가 규제당사자(정부)보다 환경친화적인 기술, 공정, 제품개발에 대한 필요성을 크게 인식할 뿐만 아니라 효율적인 환경관리에 대한 정보 및 능력을 더 갖추고 있으며, 그렇기 때문에 기업이 자발적으로 환경관리를 할 수 있도록 충분한 유인을 제공하여 준다면 근본적인 환경문제 해결과 환경개선을 이룰 수 있을 것이라는 인식이 깔려 있다.

27) 이러한 유인은 「환경기술 및 환경산업 지원법」에 따라 녹색기업으로 지정된 사업장에 대하여 제공되는 유인이라고 할 수 있다(제16조의2 제16조의3).

최적가용기법의 적용이 기업에게 부담으로 작용할 있는 상황에서, 현실성 있는 최적가용기법의 선정을 도울 수 있다는 점을 고려할 때 규제 완화에도 기여할 것이다. 중장기적으로는 선정 과정에서 형식적인 심의에 그치지 않도록 중앙환경정책위원회의 능력을 제고하거나 최적가용기법의 선정을 전문으로 하는 별도의 위원회를 구성하는 것도 고려할 필요가 있다. 이 경우 위원회의 구성 및 운영 방식, 위원회의 임기, 신분 보장 등을 법에 규정함으로써, 객관적·독립적인 선정과 원활한 운영을 도와야 할 것이다.

5. 장기적·거시적인 접근

통합환경관리법에서는 오염총량관리제, 지역환경용량 및 지역오염부하량에 대한 고려가 없는데, 중장기적으로 이에 대한 고려도 필요해 보인다. 구체적으로는 통합환경관리법과 「수도권대기환경개선에 관한 특별법」, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」, 수질오염물질의 총량관리(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제4조 이하) 등과의 연계를 검토하여야 할 것이다. 허가기준 또는 최적가용기법 선정 시에 지역오염부하량을 반영하도록 하거나 통합허가를 함에 있어서 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」 제15조와 같이²⁸⁾ 할당가능한 오염부하량의 초과를 허가의 제한 사유로 하는 것도 검토할 필요가 있다.

한편, 환경영향평가와 통합허가 신청 시 요구되는 배출영향분석이 그 목적과 취지가 서로 다르다고는 하지만 그 운용 과정에서 자칫 중복성과 비효율성이 제기될 수 있는바, 시행 과정에서 양제도의 목적, 취지를 극대화하는 노력이 필요해 보인다. 이를 위해서는 시기적으로 앞서 시행되는 환경영향평가 단계에서는 저감방안을 포괄적으로 살피고, 통합허가의 단계에서는 허가기준의 충족 여하에 분석의 중심을 두고 사업장으로 하여금 보다 구체적이고 정량화된 자료를 제출하도록 제도 설계를 할 필요가 있다. 마찬가지로 맥락에서 통합환경관리법과 「화학물질관리법」의 적용대상 시설이 중복될 수 있으므로 통합허가 절차 상 유해화학물질 취급 사업장에 대한 특별한 고려가 필요해 보인다. 특히 「화학물질관리법」에 따른 장외영향평가와 같은 것은 유해화학물질 취급시설의 허가단계에서 요구되는 것으로 배출시설의 허가 및 밀접한

²⁸⁾ 환경부장관은 사업장의 설치 또는 변경의 허가신청을 받은 경우 그 사업장의 설치 또는 변경으로 인하여 지역배출허용총량의 범위를 초과하게 되면 이를 허가하여서는 아니 된다(동법 제15조).

관련을 가질 수 있으므로 통합허가 대상사업장과의 연계방안을 검토할 필요가 있다.

또한 「환경기술 및 환경산업 지원법」에 따르면 녹색기업으로 지정된 사업장에 대하여는 허가를 신고로 대신하고, 일정한 보고·검사를 면제해 주는 등 유인이 제공되는 바(제16조의2 제16조의3), 통합환경관리법의 시행에 따라 그 유인은 사라지게 되었다. 이에 중장기적으로 그 유인을 회복시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

통합환경관리법은 최적가용기법 적용의무를 허가기준으로 하고 있지 않다. 그러나 완전한 통합환경관리로 나아가기 위해서는 환경기술 등의 발전 수준에 따라 통합관리 사업장에 최적가용기법의 적용이 유지될 수 있도록 하는 것이 중요하므로 차제에 최적가용기법 적용을 허가기준으로 삼는 것을 입법적으로 검토할 필요가 있다. 다만 최적가용기법의 적용이 기술개발을 저해할 소지가 있다는 점 등을 고려하여 그 적용 효과가 최적가용기법의 적용 시와 동등하거나 보다 우수한 경우 최적가용기법 이외의 기법 또는 기술을 적용할 수 있도록 허용하는 것을 검토할 필요가 있다.²⁹⁾ 지역적 사정 등을 고려하고 규제자의 환경관리와 관련한 자율성을 높인다는 차원에서 허가배출기준의 차등화(예컨대, 일반, 엄격·특별허가배출기준 등)도 차제에 검토할 필요가 있다.

또한 동법은 허가절차에서의 정보접근과 공중참여, 사법(司法)에의 접근 문제 등을 지나치게 단순하게 규정하거나 정면으로 규정하고 있지 아니한바, 환경정의의 실현과 신속한 분쟁해결 차원에서 차제에 주체, 범위, 방식 등을 보다 세밀히 그리고 적극적으로 다룰 필요가 있다. 이 과정에서 특히 정보공개 대상의 광범위한 해석은 자칫 기업의 영업비밀을 심각하게 해칠 수 있다. 여기에서 국민의 알권리와 이익을 절충, 조화하기 방안을 검토해 보아야 한다. 예컨대, 환경에 영향을 미치는 중요한 정보만을 공개 대상으로 하고, 그 대상을 구체적으로 예시하는 방안이 대표적인 예이다. 문제는 현재 동법에서 입법적으로 달리 공개 대상을 선별하는 기준이나 범형식(예컨대, 환경부령, 고시 등)이 제시되지 않고 있다는 것이다. 이에 이러한 문제를 해결하기 위해 추후 법개정이 필요해 보인다.

동법은 통합관리사업장에 대한 허가 및 관리 권한을 통일적으로 환경부장관에 부여

²⁹⁾ 2010년 유럽연합 지침은 최대배출기준(emission limit values)과 그에 상응하는 요소 및 기술적 조치는 최적가용기법에 기초하여야 하며, 어떠한 기법이나 특정 기술의 사용을 규정하지 않아야 한다고 규정하고 있다(제15조 제2항).

하고 있는바, 배출시설의 지역적 특성, 행정의 효율성 등을 고려할 때 차제에 통합허가 권한을 지방자치단체에 이전하는 것도 검토하여야 한다. 이를 위해서는 지방 정부의 통합허가 및 관리 역량을 확대하는 것이 중요하다. 당분간은 통합환경관리사업장에 대해서는 환경부가, 그 외의 사업장에 대해서는 지방자치단체가 권한을 나누어 행사하겠지만 완전한 통합환경관리가 정착되면 지방자치단체에 통합허가 및 관리 권한을 대폭 위임하는 것을 전향적으로 검토하여야 한다. 전폭적인 이전이 현실적으로 어렵다면 상시적으로 통합허가권한을 행사하는 환경부 산하 전담부서 또는 독립청 등을 창설하는 것도 검토할 만하다.

완전한 통합환경관리제로 전환되면서 오염물질 배출량이 적은 사업장이나 오염 기여도가 높지 않은 업종임에도 불구하고 일률적, 획일적으로 동법에 따른 허가를 받도록 요구하는 것은 형평성 차원에서 문제가 있을 수 있다. 이에 중장기적으로는 허가의 대상으로 하지 않거나 신고제의 도입을 검토할 필요가 있다.

VI. 맺는 말

「환경정책기본법」을 필두로 분야별로 분화를 거듭해온 환경법체계에 대한 근본적인 검토가 요구되고 있다. 지나친 분할을 통한 다수법의 양산이 환경법의 복잡성과 중복성을 초래하면서 오히려 효율성을 떨어트리고 있기 때문이다. 여기에 더하여 유럽 연합을 중심으로 대두된 선진법제인 통합환경관리법제에 대한 소개는 환경법의 통합이라는 새로운 과제를 우리에게 주고 있다. 그러나 다수 법의 기계적 통합이 사실상 어렵다는 점에서 다수 법에 산재된 허가 절차만이라도 통합해보려는 최근 제정된 「환경오염시설 통합관리에 관한 법률」은 타당성과 현실성을 가지고 있는 입법적 시도라고 평가할 수 있다.

동법의 가장 큰 특징은 배출시설의 설치·운영에 관한 허가를 통합하는 데 주된 목적을 두고, 오염배출원 ‘통합관리’의 입장을 취하고 있다는 것이다. 배출시설의 허가·관리 방식을 근본적으로 개선하려는 통합환경관리제도는 무엇보다도 매체별 허가에 따른 중복된 인허가를 통합·간소화하며, 획일적 배출기준이 아닌 업종·사업장 특성 및 최적가용기법에 근거한 맞춤형 배출기준을 설정할 수 있으며, 기술 진보

등 사회변화의 반영, 오염의 전이문제를 완화할 수 있는 등 장점이 많은 선진적인 제도라고 할 수 있다.

그러나 통합환경관리법은 완전한 형태의 통합환경관리체계를 담고 있지 못한 과도기 형태의 입법이라고 할 수 있다. 일부 사업장만을 적용 대상으로 하고, 최적가용기법을 전면적으로 받아들이지 않고, 관리 측면에 대해서는 미흡한 구석이 있기 때문이다. 통합환경관리체계를 도입한다는 것은 지금까지 환경매체별 관리에 익숙해져 있는 우리 환경법체계를 뿌리 채 바꾸는 것을 의미하기 때문에, 그 작업이 쉽지 않을 수 있다. 통합환경관리법에 대해서는 특히 산업계로부터 비판적인 시각이 존재할 수 있으나 이는 대체로 과도기적 도입에 따른 부득이한 한계로서 성공적인 제도 구현을 위하여 겪을 수밖에 없는 하나의 과정으로 이해된다.

특히 동법은 통합환경관리 적용대상 업종 및 사업장의 제한, 규율 체계의 복잡성, 유인수단의 미흡, 최적가용기법의 선정 방식·절차상의 문제, 단기적·미시적인 접근 등의 한계를 보이고 있는바, 통합환경관리방식이 제대로 정착되고 그 장점을 극대화할 수 있기 위해서는 지속적인 개정 노력이 필요하다. 대상사업장의 범위 확대가 대표적인 예이다. 같은 맥락에서 단기적으로는 유인수단의 확대, 효율적인 최적가용기법의 선정, 모호한 규정의 명확화 등이 필요하며, 중장기적으로 통합환경관리법과 개별법의 체계성 유지, 지역오염부하량의 반영, 총량관리제와의 연계, 최적가용기법의 전면적 적용, 정보접근·공중참여·사법예의 접근 보장, 통합허가 및 관리 권한의 지방자치단체에 이전 등을 검토할 필요가 있다.

논문투고일 : 2016. 7. 22. 심사일 : 2016. 8. 9. 게재확정일 : 2016. 8. 17.

참고문헌

- 김민호 · 양은영, “통합적 환경관리를 위한 법제 개선에 관한 연구,” 「토지공법연구」 제50집, 2010. 8.
- 김영진, “통합적 환경오염관리제도에 관한 소고,” 「한양법학」 제22권 제1집, 2011. 2.
- 김홍균 외 5, 「통합환경관리제도 확대적용을 위한 환경법 체계 개선방안 마련 연구」, 환경부, 2014. 12.
- 한상운, “영국의 통합환경관리제도에 관한 연구,” 「환경정책연구」 제6권 제3호, 2007.
- 현준원 외 7, 「유럽의 환경허가제도 법률체계 분석」, 국립환경과학원, 2013.
- UWE M. Erling, “Approach to Integrated Pollution Control in the United States and the European Union,” *Tul. Envtl. L. J.* 제15권, 2001,
- Council Directive 96/61/EC Concerning Integrated Pollution Prevention and Control, 1996 O.J. (L 257) 26.
- Directive 2010/75/EU of the European Parliament and the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (industrial pollution prevention and control).
- 통합환경관리체계 본격 출범, 환경일보, 2016. 2. 25. 기사.

[Abstract]**The Apraisal and the Tasks of the Act on Integrated
Pollution Prevention and Control**

Hongkyun Kim

(Professor, School of Law, Hanyang University)

There is need for a fundamental reconsideration of the environmental law system that has been differentiated over time. The efficiency of the environmental law has become abated due to the ramification of numerous laws. In addition, the integrated pollution prevention and control(IPPC) that has been mainly suggested by the European Union(EU) has required a new task of a centralized environmental law system. However, due to the practical hardship of a automated integration of decentralized laws, the recently made the Emission Facilities Integrated Management Act that tries at least to integrate the permitting procedure is considered a reasonable and practical legislating effort.

The Act's main feature is integrating the permission of the installation and management of discharge facilities, and posing a unified management of the source. The IPCC could be considered an advanced system as it minimizes the overlapping procedures of permit. It also provides a customized level of emission in accordance to the industry's feature and the best available technology(BAT). Moreover, the system provides an advantage as it reflects social needs and mitigates the transfer of pollution.

However, the Act is considered a legislation that is in the transition period. It is because the scope of application is limited to partial industry and emission facilities and BAT is not fully implemented. Moreover, management is somewhat vague and unsatisfactory. The process of introducing the IPCC is hard because it tends to fundamentally change the environmental law system that has been

conventionally accustomed to the control in accordance to environmental medium. The Act could receive critique mainly from the industry. However, the critique is considered an unavoidable process that is shown in order for the embodiment of a successful system.

The Act has some limitations. For example, the applicable type of industry is restricted and the regulatory system is complex. Also, the incentives provided to industry and facility involved are unsatisfactory, the process of selecting BAT and the short-term microscopic approach is problematic. In order for the IPCC to be properly applied with it's maximized advantage, there has to be continuous amendments. The enlargement of the scope of the concerned industry is a good example. In the same line, among others, an increase of incentives, a proper selection of a efficient BAT and an elucidation of vague regulations has to be considered. Also, in the long-term, maintenance of the Act and other individual laws systematically without overlapping and contradiction, consideration of local environmental capacity, the connection with the control in total quantity, extensive application of BAT, protection of access of information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, and transfer of authority to permit to local government is needed to consider.

주 제 어 통합환경관리, 허가, 사전협의, 최적가용기법, 통합매체, 최대배출기준
Key Words Integrated Pollution Prevention and Control, Permit, Pre-Consultation, Best Available Techniques(BAT), cross media, Emission Limit Values(ELV)