

統合的 環境汚染 統制 研究

金 光 洙*

차 례

I. 서 론

II. 통합적 환경오염 통제의 의의

1. 통합적 환경오염 통제의 필요성
2. 영국의 통합적 환경오염 관리법

III. 유럽 공동체 통합적 환경오염 방지 및 통제 지침

1. 유럽 환경법의 구조
2. 유럽 공동체 통합적 환경오염 방지 및 통제 지침의 도입이유
3. 유럽 공동체 통합적 환경오염 방지 및 통제 지침의 주요내용
4. 평 가

IV. 유럽지침에 의한 영국 환경법의 변화

1. 주된 규율 대상의 차이
2. 규율 내용상의 차이
3. 허가절차상의 차이
4. 허가의 기준

V. 통합적 환경오염 방지 및 통제의 문제점

VI. 결 론

* 明知大 法大 教授, 法學博士

I. 서론

현대 산업의 발전 및 대량 소비문화에 따르는 환경의 파괴는 그에 대한 다양한 방식의 법적 대응을 요구하고 있다. 우리 나라도 일찍부터 산업화에 따르는 환경과피 문제를 자각하고 이에 대처하여 왔다. 이미 1963년에 제정된 公害防止法은 당시 공해 문제가 그리 심각하지는 않았지만 선진국의 공해 문제를 미리 대비하고자 하는 성격이 강하였다.¹⁾ 이 법은 21개조에 불과한 간단한 입법이었으나, 그 안에 대기오염, 하천오염, 소음·진동을 모두 함께 규제하는 단일법 주의를 채택한 점에 특징이 있다. 이 법에서는 공해안전기준을 설정하여 공해방지 조치의 기준으로 하였다. 1963년에는 이 법이 개정되면서 排出施設의 개념이 도입되었다. 전국의 모든 배출시설은 배출허용기준을 준수하여야 하고, 이를 기준으로 하여 설치허가, 취소 및 이전명령 등을 할 수 있는 근거를 마련하였다.

공해방지법이 전통적인 일반 경찰법의 법리에 의하여 형성되고 운용된 소극적인 성격의 입법인 반면에 1977년 제정된 環境保全法은 환경오염에 대한 사전대비 및 적극적인 개선을 포함하는 적극적·종합적 성격의 환경법이다.²⁾ 이 법에서는 환경기준, 환경영향평가, 상시측정, 환경보전위원회와 같은 환경보전을 위한 기본적인 제도를 도입하고, 그 수단으로서 배출허용기준, 배출시설의 설치규제, 배출허용기준을 중심으로 하는 개선명령, 조업정지명령 등을 도입하였다. 그리고 이 법에서 대기보전(제3장), 소음진동규제(제4장) 및 수질 및 토양의 보전(제5장)에 관한 규정을 두어서 환경오염을 적절히 통제할 수 있도록 하였다. 이 법은 이후 1979년, 1981년 및 1986년에 각각 개정되면서 증가하는 환경오염에 대처하였다. 비슷한 시기에 폐기물에 대해서는 1961년에 제정되었던 오물청소법이 1986년 폐기물관리법으로 전면 개정되어 점증하는 폐기물 처리문제에 대처하는 입법으로 기능하였다.

1990년에는 환경정책기본법이 제정되고 이를 근간으로 각 분야별 환경입법이 정비되면서 환경법 분야에 큰 변화를 가져왔다. 환경정책기본법은 환경정책의 목적과 기본이념을 제시하고 이를 실현하기 위한 각종의 방안을 마련하였다. 이러한 시책에는 환경기준의 설정과 유지, 환경보전장기계획의 수립, 배출규제 및 환경영향평가 등이 포함된다. 법제정 당시 환경기준의 설정은 대기, 소

1) 具然昌, 『逐條解說 環境保全法』, 삼영사, 1981, 73면.

2) 洪準亨, 『환경법』, 박영사, 2001, 56면.

음 및 수질의 세 부문에 대하여 이루어졌다. 환경기준은 지역환경조건의 유지 및 개선을 위한 행정목표로서의 성격을 갖는다.³⁾ 환경기준이 초과되는 경우에는 특별종합대책의 수립(기본법 제22조), 영향권역별환경관리(제23조) 및 배출규제(제20조) 등을 통하여 환경기준이 유지될 수 있도록 하여야 한다. 배출규제는 배출기준을 통하여 이루어진다. 배출기준은 배출시설에서 배출되는 오염물질의 최대허용량 혹은 최대허용농도인데 이는 법적인 구속력을 가지게 되며, 배출기준을 초과하여 오염물질을 배출한 자는 법에 의해서 처벌을 받게 된다.

환경정책기본법의 제정과 함께 자연환경보전법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법 등의 법이 제정되었다. 이는 종래의 환경보전법에서 일괄적으로 규율하던 환경오염에 대한 대처문제를 오염의 대상이 되는 媒體別로⁴⁾ 각각 분리하여 관리하는 것을 의미한다. 환경법의 입법방식의 관점에서 볼 때 이는 複數法主義를 의미하는 것이며 이는 당시 미국과 일본의 입법례를 참조하였던 것으로 파악된다. 환경보전법에서는 이러한 규제를 총괄적으로 하는 單一法主義를 택하고 있었으나 이 규율방식은 범운영상의 경직성을 초래하였고, 또한 오염대상별로 구체적이고 시의성 있는 대책을 마련하기 어려웠던 점이 복수법주의로 전환하는 동기가 되었다.⁵⁾ 복수법주의 체계 아래서는 각 매체별로, 즉 공기에 대해서는 대기환경보전법, 물에 대해서는 수질환경보전법 그리고 땅에 대해서는 토양환경보전법이 그 오염방지를 위하여 대처하는 입법이 된다. 또한 오염원이 되는 배출시설의 설치 또한 위의 분야별 환경입법에 의하여 각각 이루어진다.

오염대상별 관리체계가 환경관리의 구체성과 효율성이라는 장점을 가지는 반면에 그 한계에 대해서도 생각할 수 있다. 대표적인 문제가 매체간 오염의 이전 현상이다. 즉, 어떤 시설에서 대기오염 물질이 생긴다고 하여 대기오염을 방지하기 위하여 이를 포집하거나 세척하는 경우에 그 물질 자체가 공기 중으로 확산되는 것은 막을 수는 있으나, 그로 인한 수질오염이나 토양오염에 대해서는 무방비의 상태가 될 수 있다. 이론상으로는 물, 공기 및 토양에 관하여 각각 환경기준과 배출허용기준이 있으니 이를 초과하지 않으면 환경보호의 목적은 이루어

3) 全炳成, “우리나라 環境法の 發展과 環境政策基本法の 制定”, 한국환경법학회 『環境法研究』 제14권, 1992, 97면.

4) 여기서 媒體(media, Medien)란 환경오염 물질이 전파되는 경로인 공기, 물 그리고 땅을 말한다.

5) 全炳成, 전제논문, 86면.

진다고 보는 것이다. 그러나 오염대상을 서로 분리하여 개별적으로 규율하는 경우에는 전체로서의 환경이라고 하는 관점에서 볼 때 과연 적절한 관리가 될 수 있을 것인지는 또 다른 문제이다. 나아가 무엇이 환경보전상 가장 적절한 배출시설일 수 있는가를 생각하면 이를 분리해서는 판단할 수 없게 된다. 이러한 사고를 통합적인 환경오염 통제(integrated pollution control: IPC) 체계에서 찾아볼 수 있다. 유럽, 특히 영국의 환경보호법에서 연원하고, 유럽 공동체 환경지침으로도 제정되어 있는 통합적인 환경보호 방식을 연구하는 것이 이 글의 목적이다. 이를 통하여 이러한 규제 방식의 이점을 확인하고, 이 제도를 우리나라에 적용할 가능성을 논하고자 한다. 이를 위하여 통합적 오염관리의 의의에 대하여 알아보고(Ⅱ), 통합적 환경오염 방지 및 통제를 위한 유럽 공동체 지침(Ⅲ)과 영국의 법제도 변화에 관해서 설명하며(Ⅳ) 마지막으로 이러한 법 열개가 우리나라 제도의 개선에 주는 시사점에 대해 생각하여 보기로 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 통합적 환경오염 통제의 의의

1. 통합적 환경오염 통제의 필요성

환경(environment)이란 말할 필요도 없이 다의적인 개념으로, 넓게는 우리의 삶의 바탕이 되는 전체적인 외적 조건을 가리키기도 하고, 좁게는 자연적인 조건만을 가리키기도 한다. 환경정책기본법에서는 ‘환경’이라 함은 자연환경과 생활환경을 말한다고 규정하였다(이 법 제3조제1호). 기본법상의 환경에는 자연환경과 생활환경이 포함된다. ‘자연환경’이라 함은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한다(제2호). ‘생활환경’이라 함은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다. 법적인 규정이기기는 하지만 ‘환경’이라는 말 자체가 그렇듯이 완전한 개념정의로서는 부족하다 단지. 이러한 규정은 환경정책기본법의 규율 대상을 확정하는 의미는 있을 것이다. 그런데, 벌써 이 정의에서 나타나듯이 환경은 매우 넓고, 연속적인 성질을 가진다. 먼저, 자연환경과 생활환경은 완전히 구분되지 아니한다. 자연환경에 해당하는 생물을 둘러싸고 있는 ‘비생물적인 것을 포함한 자연의 상태’에는 공기, 물, 땅이 포함된다. 환경이 오염된다는 것은 보통 자연 그대로의 상태에

중대한 변형을 주거나 생물에 유해한 물질이 과다하게 혼입되는 것을 말한다. 따라서 환경오염이 초래되면 생명체는 감소하거나 멸종될 위험에 놓인다.

또한 물질은 조건의 변화에 따라서 형태를 바꾸어 가면서 존재할 뿐 지상에서 사라지는 것은 아니다. 예를 들어 유해한 화합물이 공장 굴뚝을 그대로 통과하여 나가면 대기를 오염시키게 되지만, 이를 잘 세척하면 물을 오염시키고, 바닥에 떨어지면 바닥재의 형태로 토양을 오염시키는 것이다. 이런 현상이 매체별 환경오염 규제의 한계가 되는 것이다. 이로 인하여 분리규제의 단점에 대해서 많은 논의가 발생하였다. 오염의 매체간 이동 현상(the transfer of pollutant from one medium to another)을 미국의 구루스워미 교수는 괴물 히드라의 목을 치는 것에 비유했다. 즉, 한 매체에 집중되는 오염을 제거한다고 하는 것은 이 괴물의 머리를 자르는 일과 마찬가지로, 괴물의 몸통이 죽는 것은 아니므로, 다른 곳에 또 다른 괴물의 머리가 생긴다는 것이다.⁶⁾ 말하자면 오염대상별 분리 규제방식은 그 매체 하나만을 보면 오염이 감소되거나 제거되는 것으로 보이지만 전체 환경의 관점에서는 그렇지 못하다는 것이다. 이는 분리 통제방식이 주로 생산 라인 끝에서의 통제(end-of-line control)⁷⁾ 방식을 택하기 때문인데, 이러한 방식으로는 투입물과 생산물 전부를 오염방지를 위한 통제의 범위에 두지 못한다는 것이다. 따라서 오염방지의 관점에서 분리 통제는 효율적이지 못하다. 환경오염은 이미 공장을 설계하고, 그 공정에서 채택하는 오염통제기술에서 그 실질적인 내용이 결정되기 때문에, 이를 오염통제의 출발점으로 삼아야 한다는 것이 통합적 통제 사고의 근원에 있다.⁸⁾ 그런데도 미국의 환경입법에서 통합적 오염통제의 방식이 채택되지 못한 이유를 동 교수는 뉴딜 이상주의에 대한 실망감, 실용주의 및 이윤중대주의, 정치적 상황 그리고 관료주의적인 편의성 등에서 찾고 있다.⁹⁾

6) Lakshman Guruswamy, "Integrating Thoughtways: Re-Opening of the Environmental Mind?", 1989 *Wis. L. Rev.* 463, p.465.

7) 이 방식을 파이프 끝 혹은 굴뚝 통제(end-of-pipe or stack control)이라고 부르기도 한다. 다른 말로는 명령-통제 방식(command-and-control)이라고도 부른다. 이 방식에 대응하는 새로운 규제기술의 하나가 통합적 환경오염 관리체계라고 볼 수 있다. Ralph R. Peterson, "Government, the Private Sector, and NGO Roles in the Next Generation of U.S. Environmental Policy", 13 *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 87, p.92.

8) Lakshman Guruswamy, *op.cit.*, p.475.

9) Lakshman Guruswamy, *op.cit.*, pp.480~492.

우리 나라와 마찬가지로 미국에서는 현재까지 분리 통제의 원칙 아래 규율되고 있다. 즉, 연방환경정책법(NEPA)을 근간으로 대기(Clean Air Act), 물(Clean Water Act), 폐기물(Solid Waste Disposal Act)에 대해 따로 규정을 두고 있다. 그리고 연방환경보호청(Environmental Protection Agency) 또한 실용주의적 관점에서 활동하여 왔다. 그러나 최근에 이런 분리적 규제정책의 한계를 절감하고 사후적 대응 위주의 입법에서 사전적, 예방적 환경보호 정책으로의 전환이 모색되고 있다.¹⁰⁾ 그래서 통합적 오염 통제 원칙(Integrated Pollution Control)이 최상기술 통제(Best-Technology), 위험 평가에 기초한 적정통제(Prospective Regulation, Based Upon Risk Assessment), 환경영향평가(Environmental Impact Assessment), 책임 원칙 강화(Strict, Joint, Several, and Retroactive Liability) 및 경제적 유인책 등(Economic and Other Incentives)과 함께 지배적인 환경정책 수단으로 인정되고 있다.¹¹⁾

2. 영국의 통합적 환경오염 관리법

가) 도입배경

영국은 미국과는 달리 통합적 환경오염 규제(Integrated Pollution Control)에 대해 상당히 일찍부터 관심을 가져왔으며, 이는 영국의 1990년 환경보호법(Environmental Protection Act)에 입법되기에 이르렀다. 여기서는 이 법에 도입된 통합적 환경오염규제의 내용을 살펴보기로 한다. 영국에서 통합규제 방식이 도입된 것은 종래의 분절적인 환경규제 방식이 가지는 환경오염방지의 미흡성에 기인하는 것이다. 즉, 공기, 물 그리고 토양에 대하여 각각 규제하는 것은 매체간의 오염원 이동현상을 방지할 수 없으며, 폐기물의 소각은 그 양이나 독성을 줄일 수는 있으나 유해한 공기오염이나 토양오염 자체를 회피할 수 없다는 인식이 확산되었다. 이 문제는 1976년부터 환경오염에 관한 국가위원회(Royal Commission on Environmental Commission)에 상정되어 논의되었는데, 이 위원회는 분리되어 관리되는 환경규제 문제에 대하여 3개 매체(공기, 물, 땅)를 통합하여 관리하는 기관을 둘 것을 내용으로

10) William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law* 2.ed., West, 1994, pp.59~60.

11) William H. Rodgers, Jr., *op.cit.*, pp.54~61.

하는 권고안을 채택하였다. 이러한 목적을 위하여 설립된 기관이 잉글랜드와 웨일즈의 국왕 오염 조사국(Her Majesty's Inspectorate of Pollution: HMIP)이다.¹²⁾ 이 기관은 이후에 대기오염과 폐기물 처리에 대한 감독을 하는 역할을 하게 된다. 그리고 스코틀랜드의 경우에는 국왕 산업 환경오염 조사국(Her Majesty's Industrial Pollution Inspectorate: HMIPI)이 있어서 유사한 기능을 수행한다.

나) 통합관리의 구조

1) 기본개념

관리 대상이 되는 '工程'(Process)은 영국에서 수행되는 일정한 산업 활동이다. 이러한 '활동'에는 생산, 보관 및 무역에 이르기까지 넓은 영역이 포함된다. '환경오염'은 사람이나 환경에 의하여 생명이 유지되는 모든 유기체에게 피해를 끼치는 물질이 환경에 혼입되는 것을 의미한다. 이런 '물질'에는 전기와 열까지도 포함된다.

관리대상이 되는 공정에는 연료 및 에너지 생산, 철강 생산, 비철금속의 생산, 석유화학, 유기화학 제품의 생산, 살충제, 제약, 산(acid)의 처리, 할로젠, 화학비료의 생산, 대량의 화학제품 보관, 비유기 화합물 생산, 폐기물 처리 및 리사이클링, 종이 및 펄프의 제조 및 도금 등이다. 그런데 이런 공정도 그 규모나 다른 공정과의 연관성 등에서 통합관리의 적용여부에는 다양한 변수가 존재한다. 즉, 환경보호법에서는 그 공정을 제1부(Part A)와 제2부(Part B)로 나누고, 제1부를 통합관리의 대상으로, 제2부는 지방정부의 관리로 분리하여 규정하고 있다. 혼합적 공정인 경우에는 환경보호를 위하여 가장 적합한 통제방식을 취하도록 한다.¹³⁾

2) 허가 및 그 조건

통합적 환경오염 관리의 통제방식은 허가제이다. 통합관리가 도입되기 전의 알칼리 등 작업의 등록법(Alkali, etc. Works Registration Act 1906)에

12) 그런데 물에 대해서는 따로 권한 있는 행정청이 있었기 때문에 통합관리라고 하는 측면에서는 완전하지 못하였다.

13) Richard Burnett-Hall, *Environmental Law*, London Sweet & Maxwell, 1995, p.409.

의하면 시설의 설치 및 운영에 관하여 간단한 등록으로 영업이 가능하도록 했지만, 통합관리 체제는 보다 엄격한 심사에 의한 허가를 받도록 하고 있다. 허가에 있어서 중심이 되는 조건은 ‘적정비용으로 이용가능한 최상의 기술’(the best available techniques not entailing excessive cost : BATNEEC)이라는 공식이다. 위의 BATNEEC는 ‘현실적으로 최상의 환경 조건’(the Best Practicable Environmental Option : BPEO)이라는 개념에 기초한다. BPEO는 환경보호법에 개념 정의되어 있지 않다. 이는 정적라기보다는 동적인 성격이 강한 개념인데, 그 의미는 전체로서의 환경을 보호하기 위하여 가장 효율적인 그리고 가장 비용이 적게 드는 조건들이 결합되는 과정을 의미한다. 그리고 그 결과가 최적의 환경보호 상태가 된다.¹⁴⁾ 그러니까, ‘현실적으로 최상의 환경 조건’(BPEO)을 가능하게 하는 기술적인 조건이 ‘적정비용으로 이용가능한 최상의 기술’(BATNEEC)이 되는 것이다. 이를 결정하기 위해서는 그 요소가 되는 ‘최상의’, ‘이용가능성’ 및 ‘기술’에다 비용의 요소까지 아울러 검토해야 한다. 무엇이 BATNEEC인가에 대해서 HMIP가 판단하는데 참고할 수 있도록 지도지침을 별표에서 규정하고 있다. 이에 따르면 ‘최상’이라고 하는 것은 오염물질을 예방하거나 최소화하는 것을 말한다. ‘이용가능’하다는 것은 당해 시설의 관리자가 획득할 수 있다는 뜻이며, 그것이 현재 일반적으로 쓰이고 있어야 하는 것은 아니다. ‘기술’은 공정이 진행되는 공장 및 그 가동방법을 포함하는 개념이다. 마지막으로 ‘비용’은 객관적으로 평가되어야 한다. 즉, 어떤 개인 사업자가 자신의 형편상 도저히 그 비용을 감당할 수 없다고 하는 것은 적정비용을 넘어서는 것으로 평가되지 않는다. 즉, 비용은 시장에서 결정되는 것이며, 또 전체 시장에서 평균적으로 판단되어야 한다.

그런데 현실적으로 존재하는 공정의 종류는 매우 다양하며, 평가의 기준이 추상적이기 때문에 무엇이 ‘적정비용으로 이용가능한 최상의 기술’(BATNEEC)인가 하는 것은 주관적일 수밖에 없다. 따라서 법적용에 있어서 이 부분에 대한 다양한 평가기준과 계산방법이 될 수 있는 한 구체적으로 작성되어야 한다.

3) 허가절차

IPC에서의 허가절차는 당사자의 신청에 의해서 시작된다. 위의 ‘공정’을 설치, 가동하고자 하는 자는 먼저 신청서를 제출하여야 한다. 규정에 의하면 신

14) Richard Burnett-Hall, *op.cit.*, p.417.

청자는 자기가 채택하려고 하는 공정의 종류, 그 과정에서 필요한 투입물과 산출물의 종류, 환경오염 물질의 배출이 예상되는 경우에는 이를 최소화하기 위하여 채용하려고 하는 환경오염 저감기술의 설명, 그리고 전체적인 환경오염의 최소화를 위한 대책을 상세하게 기재하여야 한다.

고정된 시설의 허가신청자는 또한 지역 신문에 자신의 이름과 설치하려고 하는 공정을 공고하여야 한다. 이때 이해관계인은 당해 시설을 무상으로 조사할 수 있고, 행정청에 서면으로 의견을 제출할 수 있다. 경우에 따라서는 공정을 설명하기 위하여 영업비밀에 속하는 사항을 설명하여야 하는데, 이 경우에 신청자로서는 불이익을 당할 수 있을 것이다. 따라서 이를 방지하기 위하여 예외조항을 두고 있다.

행정청은 신청에 대하여 원칙적으로 4개월 이내에 허가 여부를 결정하여야 한다. 그러나 이 기간은 합의에 의하여 연장될 수 있다. 만일 정해진 기간 안에 허가를 받지 못한 경우에는 당해 신청이 거부된 것으로 보기 때문에, 당사자는 기간을 연장하는 데 합의할 필요가 있다.¹⁵⁾

허가의 조건은 다양할 수 있으며, 행정청은 이를 부관을 통해 다양하게 규율할 수 있는 여지가 있다. 그런데 규정에 의하면 허가는 원칙적으로 4년마다 한 번씩 그 적정성 여부가 재검토되어야 한다.

4) 평 가

이상에서 최초로 영국에서 도입된 통합적 환경오염 관리 규정에 대하여 알아보았다.¹⁶⁾ 위에서 기술한 것만으로는 이 제도에 대한 전반적인 모습을 파악하는 데 어려움이 있다. 그러나 이상의 설명에서 환경보호를 위한 보다 전체적인 접근 방법의 한 부분을 제시했다고 본다. 영국의 모델은 그간 논의되던 통합적 환경보호를 입법화하여 실천한 데 의미가 있으며 이것이 다음에 보듯이 유럽지침에 영향을 미침으로써 유럽 전체에 확산되는 계기를 만들었다는 점에서 높이 평가하여야 할 것이다.

15) Richard Burnett-Hall, *op.cit.*, p.435.

16) 덴마크, 프랑스 및 독일에서도 어느 정도 이 개념이 도입되어 있으나 가장 일반적이며 포괄적인 제도는 영국에서 그 모습을 발견할 수 있다. Richard Burnett-Hall, *op.cit.*, p.402 각주 1 참조.

Ⅲ. 유럽 공동체 통합적 환경오염 방지 및 통제 지침

1. 유럽 환경법의 구조

유럽 환경법의 기원은 1972년 각국의 수반들이 파리에 모여 환경보호의 필요성을 선언하고, 1973년 제1차 환경 행동 프로그램(the first Environmental Action Programme)을 채택한 데서 출발한다. 이 때로부터 이 프로그램은 4년 내지 5년의 주기로 개정되어 왔다. 그런데 이들 프로그램은 환경보호에 있어서는 매우 중요하기는 하지만 그 자체로는 법적인 성격을 가지는 것이 아니다. 1987년까지 유럽 공동체 내의 환경보호를 위한 법적인 근거는 유럽 경제공동체 조약 100조 혹은 235조 및 이 양자의 결합에 의한 것이었다. 1987년의 단일 유럽 협약이 환경보호를 위한 법적인 초석을 놓았는데, 이것이 유럽조약 130R-130T이다. 이 규정은 마스트리히트 조약에 의해 개정되었다가, 다시 암스테르담 조약으로 개정되었다.¹⁷⁾

암스테르담 조약은 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 개념을 도입함으로써 유럽 환경법의 정책 목표를 보다 분명히 하였다는 평가를 받고 있다. 유럽 공동체 조약 제2조에 규정된 이 이념은 유럽의 환경 정책에 대한 일반적 목표개념으로 작용한다. 유럽 공동체는 이 조약의 도입으로 자연의 한정적 성격을 인식하고 미래의 세대에게도 개발의 여지를 남겨 놓을 수 있는 초석을 놓았다. 지속가능한 개발은 부분적이며 피상적인 목적이 아니라, 포괄적이며, 근원적이고 장기적인 목표를 지향한다. 환경은 인간 발전의 기초로 인식되어야 하며, 이를 파괴하는 모든 오염원에 대한 종합적인 대처가 요구된다. 특히 미래 세대의 환경에 대한 권리가 보장되기 위해서는 장기적인 관점에서의 자연보호가 필요하다.¹⁸⁾

유럽이라는 큰 지역적 차원에서 공통적인 환경정책을 수립하는 것은 다음과 같은 의미를 가진다. 첫째는 현재의 환경오염이 한 나라의 차원을 넘어서는 국제적인 성질을 가지므로 이에 대한 공동 대처가 필요하다. 이는 국가간의 협약을 통해서도 가능하지만 더욱 효율적인 환경오염 방지를 위해서는 유럽연합이

17) Laurens Jan Brinkhorst, "European Environmental Law: an Introduction", edit. by, Niels S. J. Koeman, *Environmental Law in Europe*, Kluwer Law International, 1999, pp.2~3.

18) Walter Frenz, *Europäisches Umweltrecht*, Verlag C.H.Beck, 1997, S.13.

라는 기구의 주도적인 역할이 중요하다. 둘째로는 유럽시장이 단일 시장으로 발전하면서, 기업간의 경쟁에 있어서 동일한 조건을 부여하는 것이 필요하다. 기업 이익의 일방적인 추구는 환경오염을 전제로 할 수밖에 없으며, 경쟁의 격화는 환경오염을 가속시킬 것이다. 이를 방지하기 위해서는 기업들이 지켜야 하는 공통적인 환경보전의 틀(a level playing field)이 필요하다. 또한 시민들의 입장에서는 적어도 유럽 지역 내에서는 같은 수준의 환경보호를 받을 권리가 있다. 이는 유럽 조약으로도 확인된 바 있으며(130-130T), 이를 실천하기 위해서는 각 회원국에게 동일한 수준의 환경보전 요구를 하여야 한다.¹⁹⁾

유럽 공동체 조약 130R(1)은 공동체 환경보호 정책의 목적을 ① 환경의 질을 보존, 보호 및 개선, ② 인간의 건강보호, ③ 자연자원의 현명하고 합리적인 이용 및 ④ 국지적 혹은 세계적인 환경문제에 대한 대처방안을 국제적으로 개발하는 것 등으로 설정하고 있다. 이를 위하여 필요한 일반적인 환경정책의 원칙으로 공동체 조약 130R(2)는 ① 오염자 부담의 원칙, ② 억제 및 예방의 원칙, ③ 근접지 처리의 원칙, ④ 고차원의 보호 및 다양성, ⑤ 통합성의 원칙 그리고 ⑥ 보충성의 원칙을 든다. 위에서 언급한 원칙들 가운데 이 글의 주제와 관련되는 ‘통합성의 원칙’(integration principle)은 총체적인 환경보호 목적 달성을 위해서 필수적인 것으로, 이 원칙은 과거에는 단지 언급되는 정도에 이르렀으나 암스테르담 조약에 의하여 유럽공동체의 지도적인 원칙으로 격상되기에 이르렀다. 이 원칙은 ‘통합적인 환경오염 방지 및 통제에 관한 유럽지침’(이하 ‘지침’)이라는 형태의 입법으로 나타났다.²⁰⁾

2. 유럽 공동체 통합적 환경오염 방지 및 통제 지침의 도입이유

1996년 10월 10일 공포된 위 지침에서 유럽연합 이사회는 유럽공동체 설립조약, 특히 130S(1)조를 근거로 위 지침을 제정한다고 선언하였다.

이 지침의 제정 이유로 29가지의 항목이 열거되고 있는데, 그 가운데 중요한 사항은 다음과 같다. 즉, 다음의 이유 때문에 이 지침이 제정된 것이다.

가) 공동체 환경정책의 목적과 기본원칙은 조약 제130R조에 나타나는 바와 같이 ‘오염자 부담’의 원칙과 오염방지의 원칙에 의거하여 오염원에 대한

19) Laurens Jan Brinkhorst, *op.cit.*, p.1.

20) Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control(IPPC).

개입과 자연자원의 현명한 관리에 우선권을 부여함으로써 환경오염을 방지 및 감소시키며, 가능한 경우에는 이를 제거하는 데 있으므로.²¹⁾

나) 이사회 및 그에 참여한 회원국 정부대표에 의하여 그 대강이 승인된 제 5차 환경 행동 프로그램은 환경과 지속 가능한 개발과 관련된 공동체 정책 및 행동 프로그램에 관한 1993년 2월 1일의 결정에서 인간의 행동과 사회-경제적인 발전을 한편으로 하고, 자원과 자연의 재생산력을 또 한편으로 하여, 이 양자간의 지속적인 균형을 위한 움직임에 있어서 통합적 환경오염 통제가 매우 중요한 부분이라는 점에 대하여 합의하고 있으므로.²²⁾

다) 환경오염을 감소하기 위한 통합적 접근의 수행을 위해서는 산업 플랜트에서 발생하는 환경오염 방지 및 통제에 관련된 현존하는 공동체의 입법을 수정하고 보충하기 위한 공동체 차원의 행동을 요구하고 있으므로.²³⁾

라) 공기, 물 및 토양에 관한 오염물질의 배출의 통제에 대한 상이한 접근이 전체로서의 환경을 보호하기보다는 오히려 오염의 다양한 환경매체 간의 이동을 촉진할 뿐이므로.²⁴⁾

마) 환경오염에 보다 효율적이고 효과적으로 대처하기 위해서는 시설의 가동자가 환경적인 측면을 고려하여야 하며, 또한 환경적인 측면에 대하여 허가기관이 허가를 발급하기 전에 충분히 알도록 함으로써 환경오염에 대한 방지 및 통제조치를 충분히 취할 수 있도록 하여야 하므로.²⁵⁾

바) 권한 있는 행정기관간의 허가절차와 조건에 대한 충분한 조정이 전체로서의 환경보호를 가장 높은 수준에서 실현 가능하게 하므로.²⁶⁾

3. 유럽 공동체 통합적 환경오염 방지 및 통제 지침의 주요내용

가) 목적 및 적용범위

지침의 목적은 별표 1에 규정된 활동으로부터 발생하는 환경오염에 대한 통합적인 방지 및 통제를 달성하는 일이다. 지침은 85/337/EEC와 기타 관계

21) 96/61/EC 전문 제1조.

22) 96/61/EC 전문 제2조.

23) 96/61/EC 전문 제3조.

24) 96/61/EC 전문 제7조.

25) 96/61/EC 전문 제13조 전2문.

26) 96/61/EC 전문 제14조.

있는 공동체의 규정에 위반되지 않는 범위에서 전체로서의 환경을 높은 수준에서 보호하기 위하여 위의 활동으로 인하여 폐기물을 포함하여 공기, 물 및 토양에 대한 오염물질의 배출을 방지하며, 그것이 가능하지 않은 경우 이를 최소화하는 수단을 규정한다(지침 제1조).

별표 1에 규정된 활동 범위는 다음과 같다. ① 에너지 관련산업으로 50MW 이상의 열 투입을 요하는 연소시설, 석유 및 가스 정제, 코크스 가마, 석탄의 기화 및 액화 공장. ② 금속의 제조에 관련되는 일정 산업, ③ 광업의 일정부분, ④ 화학 산업 가운데 일정부분, ⑤ 폐기물 관리활동. 여기에는 일정규모 이상의 유해 폐기물(하루 10 ton 이상) 혹은 생활 폐기물(시간당 3 ton 이상) 소각장과 비유해 폐기물 소각장(하루 50 ton 이상)의 건설이 포함된다. 또한 하루처리 용량 10 ton을 넘거나 전체 처리용량이 25,000 ton을 넘는 폐기물 매립장의 건설이 여기에 해당한다. ⑥ 기타의 시설로는 펄프나 종이 제조공장, 섬유의 가공이나 염색 공장, 가죽제품의 가공공장, 대규모 식품 가공공장, 하루 200 ton 이상의 우유를 사용하여 유가공품을 생산하는 공장, 하루 10 ton을 넘는 동물의 사체를 처리하는 공장, 유기 용제를 사용하여 도장, 인쇄, 방수, 도금 등을 하는 공장, 소각이나 흑연화의 방법으로 탄소 혹은 전기흑연 제품을 생산하는 공장 등이 포함된다.

나) 개념정의

이 지침에서 사용하는 주요 개념 정의는 다음과 같다(지침 제2조). ‘환경오염’이란 인간 활동의 결과로, 인간의 활동이나 환경의 질에 유해한 물질, 진동, 열 혹은 소음을 직접적 혹은 간접적으로 공기, 물 혹은 공기로 배출하여 재산에 손해를 가하거나 환경의 쾌적성 혹은 합법적인 사용을 방해하는 일을 말한다(제3호). ‘배출허용치’(emission limit value)란 특정의 한계치로 표현되는 배출의 집적도 혹은 수준의 정도를 말하며, 이는 일정한 시간 혹은 기간 동안에 초과되어서는 아니 된다(제6호 전문). ‘환경질표준’(environmental quality standard)이란 공동체 입법에서 규정한 바와 같이 특정 시간에 특정한 환경 또는 그 일부에 관하여 충족되어야만 하는 필요한 조건을 말한다(제7호). ‘이용가능한 최상의 기술’(best available technique)이란 배출허용치의 기초 위에서 환경 전체에 대한 충격 혹은 배출을 방지하거나 혹은 최소한으로 감소시킬 수 있는 특정 기술의 실제적인 적합성을 가지는 활동의 가장 발전적인 단계 및 그 작동방법을 가리킨다. 여기서 ‘기술’이란 사용된 기술(technology) 및

당해 시설이 설계, 건축, 유지, 작동 및 해체되는 모든 방법을 포함한다. ‘이용가능한’ 기술이라는 뜻은, 그 기술이 당해 산업 부문 안에서 채택이 허락되는 규모로 발전하여, 시설의 가동자가 이를 취득할 수 있다면 비용 및 편익을 고려한 경제적, 기술적인 조건 아래서, 각 회원국 내에서 사용되거나 생산될 수 있는 상태를 의미한다. ‘최상의’라고 하는 것은 전체로서의 환경보호라는 고도의 일반적인 수준을 성취함에 있어서 가장 유효한 것을 뜻한다(제11호).

다) 시설 가동자의 환경오염 방지의무

각 회원국은 환경오염 시설의 가동자가 시설을 가동함에 있어서 다음을 준수할 수 있도록 필요한 조치하여야 한다. ① 환경오염을 방지하기 위하여 모든 적절한 예방방법이 동원되어야 하며, 특히 이용가능한 최상의 기술이 활용되어야 한다. ② 중대한 환경오염이 초래되면 아니 된다. ③ 폐기물의 발생은 공동체의 법의 규정에 따라 회피되어야 한다. 폐기물이 발생한 경우에 이는 재활용되거나 환경에 영향을 미치지 아니하는 방법으로 처리되어야 한다. ④ 에너지는 효율적으로 사용되어야 한다. ⑤ 시설 가동 중에 사고가 생기지 아니하고, 또한 그 피해범위를 축소할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. ⑥ 환경오염의 위험을 방지할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 시설가동의 종료 시에는 시설물의 부지를 적정상태로 복구하여야 한다. 이 조항의 준수를 위하여 각 회원국은 행정기관이 허가의 조건을 결정하는 때 이 조항에서 정해진 일반적인 원칙을 고려하도록 하는 것으로 충분하다(제3조).

라) 허가 신청 절차

1) 허가신청서에 기재할 사항

허가신청서에 기재할 사항은 다음과 같다. ① 시설 및 그 작업내용, ② 원료 및 보조적 재료와 시설에 사용되거나 그 가동에 의해서 발생하는 물질 및 에너지, ③ 시설로부터 나오는 배출물의 출처, ④ 시설부지의 상태, ⑤ 배출의 환경에 대한 중대한 영향의 특정 및 각 매체에 대한 시설로부터의 예측 가능한 배출물의 성질 및 양, ⑥ 시설로부터의 배출물을 방지하거나 감소시키기 위하여 제안된 기술, ⑦ 필요한 경우에 시설로부터 발생할 폐기물을 회피하거나 이를 재활용할 수 있는 수단, ⑧ 제3조에서 규정한 시설 가동자의 환경오염 방

지를 위한 기본적인 원칙을 준수하도록 하는 수단들 및 ⑨ 환경에 대한 배출 물을 모니터 할 수 있는 수단들이다(지침 제6조 제1항).

2) 허가의 조건

회원국은 공기, 물 및 토양을 보호함으로써 전체로서의 환경을 높은 수준에서 보호할 수 있도록 당해 허가가 제3조 및 제10조(이용가능한 최상의 기술 및 환경질표준)에서 규정한 요건을 준수하기 위하여 필요한 제반수단을 포함하도록 하여야 한다(지침 제9조 제1항). 허가는 시설에서 다량으로 발생할 수 있는 환경오염 물질의 배출허용치 및 그것의 성질과 매체간의 이동가능성 여부를 포함하여야 한다. 필요한 경우에 허가는 토양 및 지표수의 보호를 위한 적절한 방법을 포함하여야 하며, 또한 시설에 의하여 발생하는 폐기물의 처리와 관계되는 수단을 포함하여야 한다(제3항 1-2문). 그리고 허가는 적절한 배출 모니터 시스템을 갖추어야 하며, 여기에는 측정방법 및 주기, 평가절차 및 행정청에게 행위자가 허가사항을 준수하고 있는가의 여부를 체크하는 데 필요한 데이터를 제출할 의무를 포함하여야 한다(제5항 1문).

환경질표준이 이용가능한 최상의 기술수준보다 더 엄격한 조건을 요구하고 있는 경우에는 환경의 질 표준을 유지하기 위하여 채택되는 수단과는 별도로, 이를 이행하기 위하여 허가에서 부가적인 수단들을 요구하여야 한다(제10조).

3) 허가조건의 준수

회원국은 다음 사항이 지켜지도록 필요한 수단을 취하여야 한다. ① 시설의 가동자가 시설을 가동하는 경우에 허가의 조건이 준수되도록 해야 한다. ② 시설 운영자는 정기적으로 행정기관에 대하여 배출물의 상황에 대하여 보고하여야 하며, 환경에 심각한 영향을 주는 사건이나 사고에 대하여는 즉각 알려야 한다. ③ 시설의 가동자는 행정기관의 대표자에 대하여 시설 내부의 검사, 샘플의 채취 및 행정기관이 이 지침이 정하는 목적에 의한 의무를 다할 수 있기 위하여 필요한 정보를 얻을 수 있도록 최대한 협조하여야 한다(지침 제14조).

4) 정보의 제공 및 허가절차에 있어서의 일반인의 참여

1990년 6월 7일의 환경정보에 관한 자유접근권을 규정한 이사회 지침(90/313/EEC)의 규정에 관계없이, 회원국은 행정기관이 허가 결정을 하기

이전에 일반인이 그에 관한 의견을 제출할 수 있도록, 새로운 시설의 허가신청 혹은 실질적인 변경에 대하여 일정기간 공중에 열람시켜야 한다. 당해 허가서와 이후의 변경에 대해서도 그 사본을 공중에 열람시켜야 한다(지침 제15조제1항). 제9조에 의한 허가 조건 및 행정기관이 정한 허가조건 상의 배출물에 대한 모니터링 결과는 공중에 열람되어야 한다(제2항). 위원회는 회원국이 제공한 자료를 토대로 매 3년마다 주요 배출물 및 그 책임 있는 출처의 일람표를 작성하여야 한다(제3항 전문).

마) 배출 허용기준

위원회의 제안에 의하여 이사회는 조약에 정하여진 절차에 의거 배출허용치를 정하도록 한다. 이 조문의 적용대상에는, ① 별표 1에 규정된 시설 가운데서 폐기물 매립장을 제외한 시설, ② 별표 3에서 언급된 오염물질이 포함된다. 이 지침에 의하여 규정된 위원회의 배출허용치가 없는 경우에는 별표 2에서 언급된 지침들에서 담고 있는 관계 한계허용치 및 기타의 공동체 입법이 별표 1에 열거된 시설에 대한 최소 배출허용치로 적용된다. 이 지침의 요구와는 별도로 별표 1의 5.1 및 5.4의 폐기물 매립장에 대하여 적용될 기술적 요구는 조약의 규정에 의거하여, 위원회의 제안에 의하여 이사회에서 정한다(제18조).

바) 회원국의 입법의무

각 회원국은 이 지침이 발효된 지 3년 이내에 이 지침이 이행될 수 있도록 법률, 명령 및 행정규칙을 입법하여야 한다. 회원국이 이 입법을 하는 경우에 이 지침을 언급하여야 하며, 이 지침을 공식적으로 공포하는 경우에도 이 지침에 대한 언급과 함께 하여야 한다. 그러한 언급의 방법은 회원국의 규정에 의한다.(제21조제1항) 회원국은 이 지침이 포괄하는 영역에서 입법하는 주요 국내입법의 전문을 위원회에 보고하여야 한다(제2항).

4. 평 가

이 지침은 1996년 10월 10일에 공포되었고, 공포된 날로부터 20일에 효력을 발한다고 하였으므로(지침 제22조), 1996년 10월 30일부터 효력을 발하였다. 따라서 EU 회원국은 1999년 10월 30일 이전에는 이 법을 국내에

시행하기 위한 입법조치를 하여야 한다. 일반적으로 유럽 공동체 지침은 회원국에 대하여 국내법 전환의 의무를 지우는 것으로 시민 개인에게 직접 효력을 가지는 것은 아니다. 그러나 회원국이 전환기간 내에 지침을 국내법으로 입법하지 않는 경우에는 유럽법원에서 개인에게 지침을 직접적으로 원용할 자격을 부여한다.²⁷⁾

통합적 환경오염 통제를 위한 유럽지침은 영국의 입법을 모델로 한 것이다. 그 필요성은 이미 지침에 나와 있듯이 각 매체별 환경관리의 한계에서 기인한다. 이로써 유럽 환경법 체계에서는 이 방식이 확고한 경향이 되었다. 다만 각 회원국에서 적용될 내용은 향후의 국내 입법으로의 전환을 통하여 구체화되어 갈 것이다.

IV. 유럽지침에 의한 영국 환경법의 변화

유럽의 통합적 환경오염의 방지 및 통제 지침(IPPC)이 영국의 통합적 환경오염 통제(IPC)에서 출발하였으나, IPPC는 IPC보다 더 발전된 환경오염 관리 방안을 담고 있다. 영국에서도 지침에 의거하여 이를 국내법으로 전환할 필요성에 직면하였다. 그 결과 제정된 법이 1999년 7월 27일에 발효한 환경오염의 방지 및 통제를 위한 법(Pollution Prevention and Control Act)이다. 이 법은 종래의 환경보호법이 담고 있었던 IPC를 근간으로 하면서 IPPC를 영국 국내에서 실천하기 위한 규정들을 두고 있다. IPC는 IPPC의 도입에 의하여 단계적으로 소멸하게 된다.²⁸⁾ 종래 IPC 기준에 의하여 허가를 받아 운영되던 시설이 앞으로는 IPPC 규율에 의한 허가를 받아서 그에 의해 가동되어야 하는 것을 의미한다. 이는 IPPC가 IPC와는 그 규율의 방법이나 수준이 다르기 때문이다. 여기서는 지침의 제정에 따라서 입법된 영국 환경법의 규율 내용에 대해서 약간 언급함으로써 통합적 환경오염 통제 지침의 전환모습에 대하여 각 회원국으로의 전환모습에 대하여 간단히 살펴보기로 한다. 영국에서는 구 환경보전법 체제 아래에서의 규율이 다음과 같은 모습으로 변화하였다.

27) Thomas Oppermann, *Europarecht*, C.H.Beck, 1999, S.682; Hans Georg Fischer, *Europarecht*, C.H.Beck, 1997, S.109.

28) David Woolley QC/John Pugh-Smith/Richard Langham/William Upton, *Environmental Law*, 2000, p.196.

1. 주된 규율 대상의 차이

과거의 영국 환경보호법에서 IPC가 ‘工程’(processes)을 규율의 대상으로 한 반면에 IPPC는 ‘시설’(installations)과 ‘활동’(activities)을 규율의 대상으로 한다. 즉, 전자에서는 환경오염에 직접 관계되는 공정을 설치하고자 하는 자가 허가의무자이나 후자의 경우에는 법령에 규정된 행위에 속하는 모든 시설과 활동에 관계되는 사람이 허가를 받도록 함으로써 허가가 필요한 규율 대상의 범위가 확대되었다.

2. 규율 내용상의 차이

IPC에서는 폐기물 관리에 대하여 특별한 규정을 두지 않았으나 IPPC에서는 폐기물의 처리가 환경오염을 발생하는 시설이나 활동의 연장선상에 있는 경우에는 이를 통합적 환경오염의 방지 및 통제의 일부로 본다. 또한 소음이나 열에 대한 규제도 그 대상이 된다.

3. 허가절차상의 차이

허가 절차에 있어서 IPC와 IPPC는 기본적으로 다르지 않다. 다만 IPC에서는 허가 신청자가 허가 기준을 준수하지 못할 것이라는 의심이 있는 경우에는 허가가 거부되지만 IPPC 아래에서는 신청자가 허가조건을 준수할 수 있을 것이라고 판단되면 약간의 의심은 있더라도 허가를 발급하게 된다.²⁹⁾

4. 허가의 기준

IPC 체제 아래서 허가의 기준은 ‘적정비용으로 이용가능한 최상의 기술’(the best available techniques not entailing excessive cost : BATNEEC)과 ‘현실적으로 최상의 환경 조건’(the Best Practicable Environmental Option : BPEO)에 기초하였다. 그러나 IPPC에서는 ‘이용가능한 최상의 기

29) David Woolley QC/John Pugh-Smith/Richard Langham/William Upton, *op.cit.*, p.202.

술'(Best Available Technique : BAT)이라고 규정하고 있다. 그런데 이 용가능성(availability)이라는 개념은 이미 경제적인 평가까지도 포함하는 개념이기 때문에 그 차이는 크지 아니하다고 본다.

V. 통합적 환경오염 방지 및 통제의 문제점

영국에서 최초로 입법되었던 통합적 환경오염 방지 및 통제가 유럽 연합의 지침으로 되어 각국의 국내법으로 전환이 의무화되면서 여기에 대해 가장 민감하게 반응한 나라는 독일이다. 연방 임미시온방지법(Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge : Bundes-Immissions-schutzgesetz : BImSchG, 1974. 3. 15.)을 제정하여 독일은 이미 상당히 높은 수준의 환경오염 방지 정책을 추진하고 있으면서도 유럽 연합의 환경정책이 독일의 모델에서 벗어난 데 대한 불만을 가지고 있다.³⁰⁾ 그렇지만 독일은 기본적으로는 보다 높은 수준의 환경보호를 위해서 환경보호의 강도를 높이는 데 대하여는 찬성이었는데, 다만 이 지침이 제정되는 과정에서 처음 나온 초안은 절차적인 내용만을 담고, 실제적인 내용은 보충성 원칙에 의하여 각 회원국의 국내법에 맡기자는 것이었는데, 독일이 여기에 대하여 강력히 반발하여 실제적인 내용이 대폭 들어가게 되었다.³¹⁾ 이용가능한 최상의 기술이라든지 환경질표준 혹은 배출허용치 등이 지침에서 규정되는 것은 조만간 각 회원국에서 이러한 기준을 국내법으로 입법하여야 하는 것을 의미한다. 환경보호에 대하여 엄격한 독일로서는 자국 산업의 경쟁력 보호를 위해서 이를 요구하는 일이 당연하다고 하겠다. 이에 대해서는 남유럽의 그리스, 스페인, 포르투갈 및 이탈리아 등의 국가가 반발하였다.³²⁾

30) Rüdiger Breuer, "Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht - Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens", *NVwZ* 1997, 833(834-5). 브로이어 교수는 독일 대표들이 유럽 공동체 내에서 늘 행정적이며, 법전문가적으로 소극적으로만 행동할 뿐만이 아니라 내성적이기 때문에 항상 전략적 결정에서 기회를 놓친다고 비판한다. 통합적 환경관리 지침의 경우도 독일의 입장에서는 유사한 비판의 대상이 된다.

31) Jörn Schnutenhaus, "Stand der Beratungen des IPPC-Richtlinienvorschlags der Europäischen Union", *NVwZ* 1994, 671(672).

32) Jörn Schnutenhaus, *op.cit.*

독일의 연방 임미시온 방지법은 질서법적인 기초와 이를 뒷받침하는 실체적인 기준을 그 내용으로 한다. 유럽 지침은 독일법과 상당 부분 그 내용이 다르기 때문에 연방 임미시온 방지법을 중심으로 전환하는 경우에 약간의 손질이 필요하다. 즉, 공기, 물 및 토양에 관한 통합적인 규율, 기술 수준으로 요구하고 있는 ‘기술의 상태’(Stand der Technik)를(이 법 제3조제6항) ‘이용가능한 최상의 기술’로 변경하는 문제 및 독일법상의 배려원칙(이 법 제5조제1항제2호)을 재검토하는 문제들이 있다.³³⁾ 그런데 이런 개념상의 문제들보다 더 근본적인 문제는 독일 법학자들이 볼 때 통합적 관리지침에서 요구하고 있는 여러 조건들이 너무 포괄적이며, 복잡하고 산만하기 때문에 과연 법학적 개념으로, 그리고 규범적인 전제로 이해될 수 있을 것인가 하는 문제이며, 만일 그렇지 못하면 그 개방성 및 상대성으로 인하여 상황에 따르는 형량 및 재량판단으로 빠져버리지 않을까 하는 위험이 있다는 데 있다.³⁴⁾ 만일 위에서 언급한 조건을 엄격한 법적인 개념이 아니라 행정재량으로 맡기게 되면 이는 행정공무원들의 형량판단에 의존하는 결과가 되면서, 결국은 높은 수준의 환경보호라기보다는 약한 환경보호가 될 우려가 있는 것이다.³⁵⁾

VI. 결 론

서론에서 기술했듯이 우리 나라도 현재 미국이나 독일과 같이 각 오염 매체별로 환경기준을 설정하고, 시설을 설치하는 경우에 매체별로 분리하여 통제하는 방식을 채택하고 있다. 이러한 방식이 채택되던 당시에는 분절적인 통제방식이야말로 분명하며, 효율적인 통제를 할 수 있다는 믿음에서 온 것임은 위에서 본 바와 같다. 그런데 환경보호는 전체적인 관점에서 파악되어야 하는 성질을 가지므로, 일부에만 초점을 맞추다 보면 오염원이 매체간으로 이동만 했을 뿐이고 전체적으로는 줄지 않는 경우도 있다. 이것이 통합적인 환경오염 방지 및 통제가 도입되는 배경이 되었으며, 우리 나라도 이런 문제의 예외는 아니라는 생각이 든다.

비록 이런 방식이 이론적으로는 요청되기는 하지만 아직은 많은 부분 검증되지 못하였고, 당장 통제 방식을 변경해야 하는 필요성도 없기 때문에 우리

33) 宋東洙, “環境汚染의 統合的 방지 및 축소에 관한 유럽指針”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제20권, 172면 이하 참조.

34) Rüdiger Breuer, *op.cit.*, p.839.

35) Rüdiger Breuer, *op.cit.*

나라에서 통합적 환경오염 방지 및 통제가 도입되는 것은 먼 훗날의 일이 될 것이다. 그러나, 나날이 심각해지고 있는 환경오염을 생각한다면, 보다 높은 수준의 환경보호를 위해서는 이런 방식의 규율도 연구하고, 또한 제도화 문제에 대해서도 깊게 검토해 보아야 하지 않겠는가 하는 생각이 든다.

이 글에서 다룬 것은 통합적 환경오염 방지 및 통제의 목적과 기본적인 개념 등의 간략한 기술에 불과하다. 그렇지만 이러한 통제방식이 던지는 메시지는 분명히 중요하다고 본다. 환경을 각각 매체별로 나누어서 생각하지 않고 전체적으로 생각하는 일, 오염물질 배출시설 허가에 있어서 단순히 배출 파이프의 끝만을 감독하는 것이 아니고, 당해 시설에 투입되는 에너지, 원료, 생 산품만이 아니라 거기에서 배출되는 폐기물의 처리 및 배출물의 변화에 대한 모니터링까지 포함하는 것은 환경보호를 위해서는 대단히 강력하고 혁신적인 조치임에 틀림없다. 이런 생각은 이미 독일의 폐기물법에서 나타난 폐기물을 단순히 처치하여 없애야 하는 대상이 아니고, 국가경제 전체의 차원에서 파악 하려는 것과 같은 맥락이다.³⁶⁾ 이러한 사고를 좀더 확대하면 환경문제는 대 량생산/대량소비라고 하는 현대 인류의 생활문화와 관계되기 때문에,³⁷⁾ 인간 의 삶의 방식 자체에 대한 근본적인 변화가 요구되기도 한다.

그러나 환경법이 규율할 수 있는 문제 및 그 방식에는 한계가 있으며, 조 직, 재정 및 법 기술적인 벽이 있게 마련이다. 통합적 환경오염 방지 및 통제 는 장래 선택 가능한 환경보호 원리의 한 종류이다. 그러므로 관계 외국의 법 제도 현황 및 그 집행의 과정과 결과를 면밀히 검토하여 앞으로 우리 나라의 환경입법과 실무에 참조하여야 할 것이다.

36) 졸고, “독일 폐기물법 개정이 우리 나라 폐기물 정책에 주는 시사점”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제23권 제2호, 2001. 12, 211면 이하.

37) 앨런 테인 더닝 지음/구자건 옮김, 『소비사회의 극복』, 도서출판 뜨님, 2000(Alan Thein Durning, *How Much is Enough?*).