

# 영국의 통합환경관리제도에 관한 연구

한상운\*

A Study on Integrated Pollution Prevention and Control in the  
United Kingdom

Sang Woon Han

국문요약 ■

ABSTRACT ■

I. 서 론 ■

II. 통합적 환경관리의 개념 ■

III. EU의 통합환경관리제도 개관 ■

IV. 영국의 통합환경관리제도 ■

V. 결 론 ■

참고문헌 ■

### 국문요약

통합적 환경관리는 산업생태학의 원리에 맞는 이상적인 환경관리방식으로서 일찍부터 서구 산업국가에서 주목을 받았다. 특히 영국은 1970년대 이후부터 다른 유럽국가에 비하여 비교적 일찍 관심을 갖고 이에 대한 정책을 추진해 왔고, 이러한 노력은 EU의 통합적 환경관리 정책에도 많은 영향을 주었다.

영국의 통합적 환경관리는 1976년 RCEP의 보고서에 의하여 그 중요성이 인식되었고 이후 1990년 환경보호법에 통합적 환경관리가 규정됨으로써 그 결실을 보게 되었다. 이러한 과정 속에서 법률과 행정체제 및 환경관리를 위한 BPEO의 개념을 정립하고 발전시켜 왔다.

영국의 이러한 노력은 현재 통합적 환경관리를 도입하고자 하는 우리나라의 정책에도 많은 시사점을 던져주고 있으므로 본 논문에서는 이를 자세히 살펴봄으로써 통합적 환경관리에 대한 인식의 폭을 넓히고 향후의 정책방향을 모색해 보고자 한다.

**■ 주제어 ■** 통합, 통합적 환경관리, 통합적 환경관리 지침, 최적실행가능 환경조건

### Abstract

The Integrated Pollution Prevention and Control(IPPC) has attracted western developed countries for their idealistic environmental prevention concept which corresponds to the principal of Industrial Ecology. Specially the United Kingdom has been interested in those topics earlier than other countries and carried out environmental prevention polices since 1970's. As a result of these efforts, United Kingdom gave effects EU on developing European IPPC directives.

The United Kingdom recognized the importance of the integrated pollution control through the report of Royal Commission on Environmental Pollution(RCEP) in 1976. Further, the United Kingdom developed the report and resulted the Integrated Pollution Control Directives under Environmental Protection Law in 1990. In the process of the legislation, it established and developed the concept of Best Practicable Environmental Option(BPEO) for the regulations, administrative systems, and environmental control.

These efforts of the United Kingdom has implications for South Korean policies in adopting Integrated Pollution Prevention and Control system. Thus, this study examines IPPC directives to broaden the understanding of the system and develop policies.

**■ Keywords ■** Integration, Integrated Pollution Prevention and Control(IPPC), IPPC directive, Best Practicable Environmental Option(BPEO)

# I 서 론

환경규제 자체의 정당성은 (헌)법적으로는 물론 현실적으로도 인정된다는 점에는 문제가 없지만 대부분의 규제입법이 그러하듯이 그 규제의 효율성과 구체적 타당성이 항상 문제가 되고 있다. 환경규제에 있어서도 이 문제는 예외가 아니며, 환경규제의 본질적 특성에 터잡아 사후처리형보다는 사전예방적·통합적 방식이 이상적이라고 본다. 다만 사전예방의 원칙은 우리 환경법상의 기본원칙으로 천명하고 있지만, 통합적 환경관리는 아직까지 논의의 수준이 서구와 비교하여 초보적 단계에 머물고 있다. 오늘날 환경규제의 목적달성에 보다 효율적인 전략과 전술을 모색하는 과정에서 제기되고 있는 통합적 환경관리(Integrated Pollution Prevention and Control: IPPC)<sup>1)</sup>의 방식은 기존의 매체별 환경규제방식과 달리 기본적 사고의 전환을 요구한다는 점에서 그 도입과 실현에 어려운 점이 있지만 그럼에도 불구하고 미래의 효율적 환경관리를 위한 방식으로서 수용하여야 한다는 서구 유럽국가들의 결론은 매우 논리적이고 이성적이라고 판단된다.

서구 유럽국가 특히 영국, 독일, 스웨덴 등의 국가들은 일찍부터 통합적 환경관리제도에 관심을 가지고 그 적용 대상과 범위를 확대하여 환경규제 효율성을 제고하고 있으며, OECD, EU에서도 권고안(Directive) 등을 통하여 회원국들로 하여금 적극 도입할 것을 권장하고 있다. 특히 OECD는 우리나라에 대해서도 2006년 한국의 환경성과평가보고서<sup>2)</sup>에서 통합환경관리제도의 도입을 강력하게 권고한 바 있다. 이 평가보고서에서는 지속가능발전 측면에서 한국의 환경성과를 강화하는 데 도움을 줄 수 있는 54개 항을 권고한 바 있으며, 그 가운데 아직까지 허가체계가 단일매체별 접근이고 정기적 갱신절차가 결여되어 있음을 이유로 정기적인 허가갱신제도를 도입하고 국가 및 지역 수준에서 대규모 고정오염원에 대한 통합허가제도 도입을 고려할 것을 권고한 바 있다. 이 외에 통합과 관련된 권고사항으로서 대기오염과 에너지·산업·교통·도시계획 등 분야별 정책을 통합할 것, 지속가능발전위원회 지침에 따라 부문별 정책계획(전략환경평가) 및 대규모 개발사업에 환경적 관점의 통합을 촉진하기 위한 제도적 메카니즘을 강화할 것, 그리고 지속가능발전 차원에

1) 통합적 환경관리를 영국에서는 Integrated Pollution Control(IPC), EU에서는 Integrated Pollution Prevention and Control(IPP) 등으로 불리우는데 이를 한국에서는 '통합적 환경관리' 혹은 '통합오염예방 및 관리'로 표현하는 경우도 있으나 여기서는 '통합적 환경관리'(Integrated Pollution Prevention and Control: IPPC)로 명칭을 통일하여 사용한다.

2) 이 보고서는 1997년에 있었던 OECD 환경성과평가 이후의 한국의 진전을 검토하고 국내 목표 및 국제적 의무를 어느 정도 충족시켰는지를 평가한 것이다.

서 교통·주택·토지이용 정책의 통합을 추구하고, 통합적 도시 물 관리를 위해 현행 물 공급, 하수, 폭우 및 폐수처리 정책의 조화방안 고려와 수질·수량에 대한 정책기능 통합도 검토할 것을 권고한 바 있다.<sup>3)</sup>

이와 같은 환경관리의 새로운 방식으로서 통합적 환경관리체계를 도입하기 위해서는 법규, 행정 등 현행 환경관리제도의 핵심적인 부분들이 크게 변화되어야 하는 바, 보다 치밀한 조사 연구를 통해서 단계적인 제도 도입의 설계도를 작성하여 엄정한 사후평가를 하면서 동 제도를 도입하여야 혼란을 줄일 수 있으리라고 본다. 통합적 환경관리를 위해서는 현재 분권화되어 있는 환경정책과 환경법체계, 규제제도는 물론 환경행정체계에 대한 단계적이며 종합적인 개혁을 필요로 하며, 이와 같은 과업은 법, 제도, 행정조직과 절차 등을 망라한 종합적인 개선방안의 도출을 의미한다. 다만 본 연구는 그 범위를 통합적 환경관리의 선두주자라고 볼 수 있는 영국의 통합적 환경관리제도를 중심으로 살펴보고, 이에 따른 정책적 시사점을 얻고자 한다.

## II 통합적 환경관리의 개념

통합적 환경관리의 '통합'(integrated)이라는 용어는 환경문제의 원인과 효과 간의 복잡다단한 '관계'를 다룸으로써 환경문제의 발생을 예방하거나 보다 효과적으로 해결하기 위하여 여러 수단과 방법을 동시에 고려한다는 의미로 사용되고 있다. 따라서 '통합적 환경관리'는 환경오염 간의 상호관련성에 대한 인식을 바탕으로 환경을 하나의 체계로 이해하여 모든 환경매체에 대한 총체적인 영향을 파악하고, 이를 토대로 환경오염을 저감시키는 방법을 찾는 접근방법이다. 구체적으로는 환경시스템의 다매체적 특성과 오염물질의 매체 간 이동 등을 고려하여 각 매체별로 분화된 오염원의 규제를 하나의 전체로 파악하기 위하여 다매체의 유형화와 같은 기술적 접근방법과 통합허가나 통합집행 방안 같은 정책적 접근방법을 사용하는 방식이다.

이와 같은 통합적 환경관리의 개념적 요소에는 통합과 관련된 3가지 중요한 개념이 단계별로 내재되어 있다. 즉 위해도 평가, 의사결정, 집행과 운영이 각각의 단계별로 통합적으로

3) OECD. 2006. 「한국의 환경성과평가보고서」 환경부 편역, p.17-36.

이루어 질 것을 요구한다. 먼저 '위해도 평가'의 단계에 있어서 통합적 접근은 오염물질이 각 매체를 통하여 노출되는 경로와 환경상의 생애주기를 종합적으로 고려하여 오염물질과 행위의 위험도에 대한 통합적인 평가(integrated assessment)를 하여야 함을 의미한다. 그리고 '의사결정' 단계에서의 통합은 특정지역에서 모든 오염원과 모든 매체에 걸친 오염을 방지 또는 저감하기 위하여 필요한 의사결정과정의 통합(integrated decision-making process)을 의미한다. 마지막으로 '집행과 운영' 단계에 있어서의 통합은 법적·제도적·행정적 구조를 통합적 환경관리에 적합하게 개편하는 것을 의미한다.

이 가운데 중요한 것은 의사결정단계에서의 합리적 결정모델을 기초로 EIA (Environmental Impact Assessment), IPPC와 Seveso II<sup>4)</sup>의 directive들에 따른 통합인데 이것은 다시 절차적 통합, 조직적 통합, 실체적 통합으로 구별된다. 먼저 절차적 통합은 산업시설에 대한 허가과 감시에 있어서의 의사결정과정과 관련이 있으며, 이것은 다시 공식적 측면과 비공식적(사실적) 측면으로 구분된다. 공식적 측면은 주로 절차적 통합의 법률적 특징과 연계되어 있는 반면에 비공식적 측면은 사실적인 의사결정과정의 특징을 포함하고 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 공식적인 절차적 통합은 허가에 관한 법률적 금지조항이나 통제절차 및 이러한 절차들에 포함된 결정요소<sup>5)</sup>들을 근거로 한다. 허가절차는 신청으로 개시되어 허가여부의 결정으로 끝나게 되는데, 그 개념적 측면에서는 법적으로 정의된 절차적 단계를 포함하고 있으며, 이것은 허가절차보다 선행적이거나 병행해서 행해지게 된다. 이 과정에서 신청내용이나 허가내용과 관련된 정보나 기술적 수단들을 제공한다. 실제 경험적 분석에 의하여 고려되는 결정의 주된 요인들로서는 시설의 건축과 토지사용, 대기오염통제, 지표수에로의 폐수방출통제, 폐기물관리, 토양보호, 환경영향평가, 중대한 사고의 예방이 그에 해당된다.

이와 달리 비공식적(사실적)인 절차적 통합은 통합의 정도가 허가절차의 준비, 문제해결의 효과 및 협력에 달렸음을 전제로 한다. 실제로 허가절차는 시설운영자와 권한당국 사이의 공식절차 이전의 사전(pre-application) 접촉이 이루어지는 경우가 대부분이다. 신청절차와 허가내용에 관한 요건들은 이러한 접촉단계에서 주로 논의된다. 절차적 통합이나 문제해결의 기준들은 허가, 환경영향평가, 중대한 사고의 예방 및 감시에 적용되고, 이 기준들은 동일한 단계(수평적 차원)의 행정기관들에 의하여 판단된다.

4) 이것은 환경에 관한 통합관리와 직접적으로 관련은 없지만 Seveso 폭발사건과 관련하여 폭발물의 저장과 처리에 관한 사고예방의 범위를 확대시킨 EU의 directive로서 이를 다른 directive와 구별하여 붙인 별칭이다.

5) 환경영향평가와 주된 사고예방에 대한 절차들은 전체적 혹은 부분적으로 EU회원국들의 허가절차와 달리 규정되어 있다.

이와 달리 조직적 통합은 국가규제체제의 집행구조의 특징으로서 권한분배 및 허가나 감시와 관련된 행정기관들의 수(number)의 관점에서 운용된다. 높은 수준의 조직적 통합은 작은 수의 기관들과 명확한 권한분배구조를 특징으로 하지만, 분산된 규제체제는 많은 수의 기관과 불명확한 권한분배구조를 가지고 있다.

마지막으로 실제적 통합은 규제결정의 내용적 특징으로서 환경매체와 이외의 법적 보호대상(goods)사이에서 존재하는 상호관계성을 고려할 것을 요구한다. 하나의 환경매체로부터 다른 환경매체로 전이되는 오염문제의 예방은 실제적인 통합적 결정들에 의해서 달성되며, 이것은 통합적 접근의 주된 목표이다. 매체 간 전이와 같은 관계가 존재하지 않거나 중요하게 생각되지 않는 곳에서는 단지 부가적인(additive) 방법에 의하여 환경적 영향을 통제하는 규제결정들을 필요로 하기 때문에 실제적 통합이 이루어질 수 없게 된다. 실제적 통합의 운용에 있어서는 IPPC지침 제1조에서 규정하고 있는 통합적 의사결정에 관한 다음의 두 가지 성격을 고려하여야 한다. 즉 통합적 오염의 예방과 통제, 전체적으로 높은 수준의 환경보호가 그것이다. 첫 번째 성격은 통합의 정도에 달렸고, 두 번째 성격은 통합의 효과를 나타낸다. 이 두 가지 성격들은 모두 환경영향평가 및 주된 사고예방과 관련되어 있지만, 직접적으로 관계되지는 않는다. 이는 환경매체 사이에 상호관계가 존재하고, 이 관계에 대해서는 모든 수준에 걸친 환경질이 고려될 수 있기 때문이다.<sup>6)</sup>

### III EU의 통합환경관리제도 개관

통합적 환경관리에 관계된 96/61/EC IPPC directive는 제1조에서 통합적 환경관리의 목적을 다음과 같이 밝히고 있다. 즉 산업활동으로부터의 오염을 통제하기 위해 통합적 접근을 도입하자는 것이 IPPC의 직접적 목적이고, 그 궁극적 목표로서 “대기, 물 그리고 토양으로의 배출을 막고, 막는 것이 불가능할 경우는 감소시킴으로써 전체 환경을 보호하기 위한

6) 그렇지만 실제적 통합의 운용에 사용되는 결정요인들 중에서 환경적 영향과 실제적 통합결정을 전체적으로 평가할 수 있는 요인들을 필요로 하는 요인들이 있다. i) 먼저, 실제적 통합에 대한 서로 다른 두 가지 접근이 논의되고 있는데, 이는 양적인 측면에서의 영국식 접근과 질적인 측면에서의 독일식 접근이다. ii) 다음으로, 합리적 결정모델에서 환경오염통제를 위한 가장 효과적인 도구로서의 환경질 목적과 균등방출기준 사이의 오랜 논쟁은 특별한 형태로 나타난다. iii) 세 번째는 이러한 문제들을 IPPC지침이 어떻게 해결해 왔는가를 설명하는 것이다. 이와 관련하여 자세한 내용은 Bohne, E. 2006. *The Quest For Environmental Regulatory Integration In The European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International. p.38 이하 참조.

높은 수준의 보호”를 달성하고자 하는 것이다. 다만 기존의 법규상의 기득권을 침해하지 않는 범위에서 동 지침의 목적을 달성하기 위한 하위규정을 둘 수 있도록 하고 있다.<sup>7)</sup>

IPPC는 대기, 물과 토양으로의 배출(하수도의 배출도 포함)과 다른 환경영향들에 대하여 총체적으로 검토되어야 하며, 또한 높은 수준으로 환경 전체를 보호하기 위한 허가조건들이 마련되어야 한다는 것도 의미한다. 이런 조건들은 환경이익에 대한 비용을 고려하는 최적활용가능기술(Best Available Technique, BAT)을 사용해야 한다는 것을 전제로 한다. 최적활용가능기술(BAT)이란 오염 예방과 저감을 위해 계획된 오염배출한계치를 위한 주된 기초를 제공하는 특정기술의 실질적인 적합성을 의미하는 기술의 응용과 방식에서 가장 효과적이고 앞서가는 단계를 의미한다(동 지침 제2조 11호). IPPC는 배출과 폐기물의 생산을 막고, 이것이 현실적으로 불가능할 경우 적정한 수준으로 감소시키는 것을 목적으로 하고 있다. 더 나아가 IPPC는 산업활동이 중단된 지역의 복원활동을 통해서 초창기의 허가업무 뿐만 아니라 통합적인 접근방식으로까지 확대되고 있다.<sup>8)</sup>

1996년도에 마련된 IPPC directive는 약간의 수정을 거치면서 총 23개 조항(Article)과 5개의 부속서(Annex)로 구성되어 있다.<sup>9)</sup> 동 지침은 시설운영자의 기본의무에 관한 일반원칙으로서 (a) 최적활용가능기술의 적용을 포함한 효율적인 오염예방수단들의 강구, (b) 심각한 오염발생억제, (c) EEC의 관련법(제442호, 1975)에 의해 폐기물배출의 사전예방, (d) 에너지의 효율적 이용, (e) 돌발적인 사고를 예방하기 위한 필요한 조치 강구, (f) 환경오염 위험을 방지하고, 환경오염이 되고 있는 지역을 만족할 만한 원상태로 복구하기 위하여 오염행위의 중지를 명하는 필요한 조치를 취할 것을 규정하고 있다(제3조).

EU의 통합적 환경관리지침은 기본의무 외에도 절차법적 요구사항을 담고 있는데, 이에 따르면 신규 산업시설은 주민참여가 보장된 행정절차에서 허가를 받아야 한다. 허가는 사업자의 허가신청서 접수로부터 시작되며, 신청서를 접수한 허가기관은 다양한 법적 자문단(Annex III)과 협의를 시작한다. 사업자는 일반인들의 많은 참여를 유도하고, 한 개 이상의 지역신문과 중앙지에 사업활동의 세부내용과 위치를 일반인의 의견이 형성될 수 있는 장소

7) directive 제1조의 규정은 다음과 같다. “이 지침의 목적은 【부록 I】에 기술된 각 부문의 활동으로부터 배출되는 오염을 통합관리하는 데 있다. 또한 이 법은 기존 EEC의 법(제337호, 1985)과 기타 다른 규정들의 기득권을 침해하지 않으면서 상이한 각 부문의 활동으로부터 배출되는 대기·수질·폐기물·토양오염을 규제하여 전체적으로 높은 환경보호의 수준을 달성하기 위하여 계획된 기존 오염방지 규정들을 하위법으로 둔다.”

8) European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau. May 2004. IPPC BREF OUTLINE and GUIDE(<http://eippcb.jrc.eu/pages/FAbout.htm>)

9) 이것은 2003년 6월 25일(Directive 2003/35/EC)와 2003년 10월 25일(Directive 2003/87/EC)에 부분 개정이 있었다. 전자는 개념정의를 좀 더 명확히 하고, 소송 청구권(Access to Justice)과 주민참여 등에 관한 내용에 관한 개정이 있었으며, 후자는 온실가스규제와 관련된 내용이었다.

에 대한 정보와 함께 광고를 해야 한다. 허가기관은 신청서에 포함된 조건들을 가지고 허가 여부를 결정하게 된다. 사업자는 허가신청할 때 다양한 환경과 관련된 문제점들을 포함해야 한다. 통합환경관리제도에 의한 허가절차는 통상 ① 허가신청, ② 관계행정청 간의 협의 조정, ③ 구체적인 허가조건이 명시된 허가서 발부 등의 과정을 거친다.

## IV 영국의 통합환경관리제도

### 1. 연 혁

유럽에서는 영국과 스웨덴 등이 일찍이 통합적 환경관리에 관심을 기울여 왔으며 현재는 정착되는 단계에 접어들었다. 그러나 영국에서도 시작부터 통합적 환경관리를 하였던 것은 아니며 매체별 환경관리에서 통합적 환경관리의 도입단계에서는 많은 진통이 있었다. 통합적 환경관리의 필요성은 1976년 Royal Commission of Environmental Pollution(RCEP)<sup>10)</sup>에 의한 보고서를 통해서 비로소 제기되었다. RCEP는 당시 대기오염통제시스템에 대한 조사를 하면서 환경오염관리 측면에서 산업적 오염의 여러 형태들 사이에 서로 관련이 있음을 알게 되었고, 따라서 환경관리를 위한 산업오염물질의 처분 등은 무엇보다도 환경에 대한 영향을 고려하여 결정되어야 한다고 주장했다.<sup>11)</sup> 그렇지만 당시 현실에 비추어 개별 매체들을 관리하는 기관들 간에 어떠한 협력도 이루어지고 있지 않았다. 이와 같은 문제를 해소하기 위하여 동 위원회는 환경부 내에 왕립환경오염감시단('Her Majesty's Pollution Inspectorate': HMPI)의 설치를 주장하였지만<sup>12)</sup> 기존의 매체별 관리의 문제점이 부각되지 않은 현실에서 논리적 타당성만으로는 통합적 환경관리를 위한 관리조직의 변화를 초래하기에는 역부족이었다.<sup>13)</sup> 그럼에도 불구하고 RCEP의 보고서는 오늘날 통합적 환

10) RCEP는 환경적인 문제에 대하여 영국정부에 조언하는 왕립위원회이다. Owens, S. 1990. "The Unified Pollution Inspectorate and Best Practicable Environmental Option in the United Kingdom" In Haigh & Irwin's(eds.) *Integrated Pollution Control in Europe and North America*. Washington DC: The Conservation Foundation. p.170.

11) Royal Commission of Environmental Pollution, 1976. *Air Pollution Control: An Integrated Approach(Fifth Report, Cmnd 6371)* London: HMSO. p.261, 263, 265, 271.

12) Owens, S. Ibid., p.170.

13) 당시 영국정부는 통합적인 오염통제의 논리적 타당성과 BPEO개념에 대해서는 고려가능한 수단이라는 점을 인정하였지만 매체별 환경관리체계의 효율성에 대한 반증이 없음을 들어 RC의 제안을 거절하였다. 이후 RC는 10번째와 11번째 보고서에서 BPEO개념에 대한 언급을 반복하면서, BPEO의 수용을 지속적으로 촉구한 바 있으며 그 개념을 좀 더 명확히 하기 위한 새로운 보고서가 1988년 2월 RC에 의해 발간되었다.



경관리의 모범이 되는 유럽의 영향을 고려할 때 현대적 통합적 환경관리의 연원이라고 평가할 수 있다. 그리고 1976년 보고서가 나온 이후 약 15여 년이 흐른 뒤에 수많은 논란을 거쳐 통합적 환경관리가 도입되었다. 즉 영국의 통합적 환경관리(integrated pollution control: IPC)<sup>14)</sup>는 1990년 환경보호법(The Environmental Protection Act 1990: EPA 1990) 제1부에 규정됨으로 인하여 본격적으로 시작되었다. 다만 초기의 IPC는 잠재적으로 중대한 오염물질의 배출가능성이 가장 크고, 기술적으로 복잡한 산업공정을 규제하기 위한 것이었다. 그리고 이와 같은 통합적 환경관리의 도입은 지역적으로 약간씩 차이가 있다. 즉, England와 Wales에서는 1991년부터, Scotland에서는 1992년부터 시작되어 모든 산업분야에 확대된 것은 1995년부터이다. 이 시기의 주무관청은 HMPI였으나, 1996년부터는 통합적 환경관리에 대한 책임은 각 지역의 환경보호청(Environment Agency, EA)으로 이전되었다.

## 2. 환경관리체계

### 1) 환경규제체계

환경관리에 관한 영국의 관리체계를 명확히 파악하기 위해서는 영국의 규범과 정부조직 체계의 특수성에 대한 이해가 선행되어야 한다. 영국의 환경관련 법률은 다양하지만 그 가운데 의회입법으로는 Health and Safety at Work etc. Act(HSWA, 1974), Environment Protection Act(EPA, 1990), Town and Country Planning Act(TCPA, 1990), Environment Act(EA, 1995), Pollution Prevention and Control Act(PPCA, 1999)가 있다. 그리고 행정입법으로서 Town and Country Planning(TCP) Regulation 1995/1999, Pollution Prevention and Control(PPC) Regulation 2000, The Control of Industrial Major Accident Hazards(CIMAH) Regulation 1992, The Control of Major Accident Hazards(COMAH) Regulation 1999 등이 있다.

영국의 환경규제체계는 산업시설의 허가, 환경영향평가(EIA), 중대한 사고예방(Major accident prevention: MAP), 그리고 감독 및 조사(inspection)에 관한 4가지 사항으로 구

14) 1976년 RCEP의 보고서 이후 '오염관리의 대규모 통합'(greater integration of pollution control)이라는 말이 1987년 WCED(World Commission on Environment and Development)와 1991년 OECD, 그리고 EC의 환경행동계획(Environmental action programs)에 의해 사용되어, 통합적 환경관리(integrated pollution control)의 필요성에 의하여 그 당시 유럽의 각국 정부에 의하여 일반적인 정책 용어로 인식되었다. Bohne, E. Ibid., p.25.

별해서 그 적용법규를 살펴볼 필요가 있다.<sup>15)</sup>

먼저, 산업시설의 허가는 ‘계획허가’(planning permission)와 ‘환경허가’(environmental permit)로 구분되며, 전자는 Town and Country Planning Act 1990(이하 “TCPA 1990”이라 한다)와 Town and Country Planning(TCP) Regulation 1995(이하 “TCPR 1995”라 한다)에 의해서, 후자는 Pollution Prevention and Control Act 1999(이하 “PPCA 1999”라 한다)와 Pollution Prevention and Control(PPC) Regulation 2000(이하 “PPCR 2000”이라 한다)에 의해서 규율된다.

둘째, 환경영향평가(EIA)는 의회입법이 아닌 행정입법으로서 Town and Country Planning(TCP) Regulation 1999(이하 “TCPR 1999”라 한다)에 의하여 규제된다.

셋째, 중대한 사고예방(Major accident prevention: MAP)은 Health and Safety at Work etc. Act 1974(이하 “HSWA 1974”라 한다)와 The Control of Major Accident Hazards(COMAH) Regulation 1999(이하 “COMAHR 1999”라 한다)에 의해 규제된다.

넷째, 행정단속(inspection)에 관해서는 HSWA 1974, Environment Protection Act 1990(이하 “EPA 1990”이라 한다), TCPA 1990, Environment Act 1995(이하 “EA 1995”라 한다)와 행정입법으로서 PPCR 2000, COMAHR 1999가 적용된다.

영국에서의 구체적인 하부 환경행정조직 체계는 환경청(EA), 보건안전국(HSE), 지방정부(LA)로 구성되지만 이들을 규율하는 주된 법적 근거는 TCPA 1990, PPCA 1999, COMAHR 1999이다. 좀 더 자세히 살펴보면 환경영향평가를 포함한 산업시설의 설립에 관한 대표적 입법이 TCPR 1999이다. 이에 반하여 산업시설의 운영과 조사에 관한 입법은 PPCA 1999이며, IPPC type의 시설에 관한 허가규제는 PPCR 2000의 개정 조항을 통하여 시행된다. 그리고 환경에 부정적 영향을 최소화하는 것은 물론 산업시설에 의해 야기되는 중대한 사고의 예방을 규율하는 것은 COMAHR 1999에 의한다. 이와 같은 3가지 입법의 공통점은 산업적 위험으로부터 환경을 보호하고자 하는 것이지만 각각의 개념적 속성과 규제 양태는 동일하지 않다.

개발계획 및 그 관리를 목적으로 하는 규제와 ‘중대한 사고의 예방’(major accident prevention: MAP)을 위한 규제들은 환경정책의 목표와 다른 정책목표와의 결합을 요구한다. 다만 계획체계(planning system)인 경우에는 경제적·사회적 개발이, 그리고 ‘중대한 사고예방’인 경우에는 산업안전을 각각 우선적으로 고려한다. 영국의 환경에 관한 영역별

15) Bohne, E. Ibid., p.436.

규제체계는 그 역사가 100여 년을 경과하면서, 1980년대 이전까지 환경관련 입법이 수많은 개별입법으로 세분화되어 있어 비효율적이었다.<sup>16)</sup> 이와 같은 상황에서 1976년 RCEP는 BPEO(Best Practicable Environmental Option)를 구현할 수 있는 새로운 일원화된 조직 체계를 띠고 있는 통합적 환경관리체계를 구축할 것을 권고하였다.<sup>17)</sup> 그러나 그 당시 정치적 이유로 이 제안은 거부되었지만 1980년대에 들어와 분화된 입법체계를 개선해야 한다는 압력이 점차 가중되었으며, 이것은 유럽집행위원회(European Commission)가 독일의 영향을 받아 환경질에 기반한 오염관리정책을 배출과 관련된, 그리고 기술기반적 접근으로 선회하면서 더욱 심화되었다. 전통적으로 영국의 규제철학은 배출기준을 일원화하는 것을 부정적으로 보고 있었으며 오히려 환경질에 근거하면서 비용-효과적 접근을 선호하였다. 이것은 사안별 통제 요청과 광범위한 행정재량을 전제로 하고 있었다.<sup>18)</sup> 그러나 1990년 영국정부는 산업적 환경오염관리체계를 전면 개선하였고, 이것이 위에서 언급한 환경보호법(EPA)을 통하여 도입된 IPC(Integrated Pollution Control)체계이다.<sup>19)</sup> 이와 같은 IPC체계는 1999년 10월 31일까지 배출산업시설에 적용되었으며, 그 이후에는 PPCR 2000에 근거한 새로운 허가를 받도록 하였다. 그리고 1995년 환경법(Environment Act)에 근거하여 1996년 환경청(Environment Agency)이 설립되었다.

그 이후 영국의 IPC체계의 핵심적 제도들은 유럽에 지대한 영향을 끼쳤는데, 예를 들면 IPC의 배출허용한계치를 정하는 BATNEEC(Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost)개념이 IPPC directive의 BAT 기준으로 제시되고 있다는 점이 대표적이다.<sup>20)</sup> 그리고 IPC체계상의 대략적인 BPEO의 개념은 비록 IPPC지침에서는 명확히 규정하고 있지 않지만, '전체적으로 환경보호의 높은 수준을 달성'하고자 하는 IPPC 지침에 영향을 미쳤음에 틀림없다. 다만 IPC체계상의 대략적인 BPEO의 개념이 IPPC지침 제9조 제1호와 제3호에서 규정하고 있는 '오염물질의 매체 간 거동'에 관한 부분까지 영향을 미쳤다고 보기는 어렵다. 또한 영국의 배출허용기준의 사례별 설정(case-specific determination)에 관한 영국의 규제철학은 관련된 시설의 기술적 특징과 지리적 위치, 그리고 주변환경조건

16) 이에 대해서 당시 영국의 환경규제입법이 중복규제와 복잡성으로 인한 난맥상을 이룬다는 비판도 있다. Wolf, S. and N. Stanley, 2003, *Environmental Law*, 4th edition, London: Cavendish, p.260.

17) RCEP 1976. *Air Pollution Control: an Integrated Approach*(5th report, Cmnd. 6371, No. 271.) London: HMSO.

18) RCEP 1976. No. 182.

19) Smith, A. 1997. *Integrated Pollution Control*. Adlershot: Ashgate.

20) Emmot, N. and N. Haigh. 1996. "Integrated Pollution Prevention and Control: UK and EC Approaches and Possible Next Steps" *Journal of Environmental Law* 8: 305.

을 고려하도록 하고 있는 IPPC 지침 제9조 제4호를 통하여 나타난다.

이와 반대로 IPPC 지침은 영국의 규제체계에 많은 영향을 미치고 있는 것도 사실이다. 즉 허가신청과 허가내용, 주민정보공개 등 IPPC의 구체적 규정들은 영국의 규제체계에 구체적 내용으로 편입되어 있다.<sup>21)</sup> 또한 유럽집행위원회(European Commission)에 의해 출간된 BAT 관련 정보공개체계는 향후 영국에서의 배출기준을 단일화하는 데 중요한 역할을 하리라고 본다.

그림1 영국의 환경관리체계의 구조 변천

시 기	규범체계	행정체계	허가기준
I 단계 (1970~1987)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medium specific environmental laws</li> <li>▪ RCEP (1976)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DoE</li> <li>▪ Medium specific different authorities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Best Practicable Means(BPM)</li> </ul>
II 단계 (1987~1996: IPC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EPA 1990</li> <li>▪ EA 1995</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DoE</li> <li>▪ HMP (1987)</li> <li>▪ Waste Regulatory Authorities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BATNEEC</li> <li>▪ Best Practicable Environmental Option (BPEO)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ HMP⇒ Environment Agency (EA, 1996)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BATNEEC</li> <li>▪ BPEO</li> </ul>
III 단계 (1996~Present: IPPC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The EC Directive on IPPC (1996)</li> <li>▪ PPCA 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EA</li> <li>▪ DoE⇒DETR(1997) ⇒DEFRA (2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BAT (Best Available Technique)</li> <li>▪ BPEO</li> </ul>

## 2) 환경행정조직체계

영국에서 환경보호관리는 현재 3가지 중앙부처(department), 즉 DEFRA(Department of Environment, Food and Rural Affairs), ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)<sup>22)</sup>, DWP(Department of Work and Pensions)<sup>23)</sup>와 관련되어 있다. 이 가운데 DEFRA는 산업적 환경오염관리를 포함한 환경문제의 주무부서이다. 영국은 1997년 6월 기존의 환경부(DoE)와 교통부(DTR)를 통합하여, 환경·교통·지역부(Department of Environment,

21) Bohne, E. Ibid., p.436.

22) ODPM은 2006년 5월 the Secretary of State for Communities and Local Government로 개명되었다. 이것의 기능은 - Building Regulations -Civil Resilience, Fire and the Fire Service in the UK - Homelessness -Housing -Local Government - Neighbourhood Renewal -Neighbourhood Management Pathfinder Programme -Neighbourhood Renewal Fund -Planning -Regions -Social Exclusion -Sustainable Communities -Urban Policy 이다. <http://en.wikipedia.org/wiki/ODPM>.

23) DWP는 고용과 복지를 담당하는 주무부서이다. <http://en.wikipedia.org/wiki/DWP>.

Transport and Regions: DETR)<sup>24</sup>)로 개편하였다. 이러한 조직개편의 이유는 환경·교통·지역문제들을 보다 통합적으로 접근하고 해결하기 위함이었다. 그러나 2000년에 들어와서 영국은 환경행정조직을 다시 통합·개편하였는데 기존의 환경·교통·지역부(DETR)의 환경보전기능에 야생동물과 전원지역(countryside)에 대한 기능, 농업·어업·식품부(Ministry of Agriculture Fishery and Food)의 모든 기능, 내무성(Home Office)의 동물에 대한 복지문제와 사냥과 관련된 문제들을 통합한 환경·식품·지역부(Department of Environment, Food and Rural Affairs: DEFRA)가 그것이다. 이것은 중앙부처 간 조직통합 자체가 지속가능한 발전을 달성하기 위한 구조로 통합되었다고 평가할 수 있다. DEFRA의 조직 목표는 ① 지속가능한 발전과 삶의 질의 향상 ② 더 나은 환경, 다양한 야생동물, 자연자원의 지속가능한 이용, ③ 지속가능한 농업, 어업, 식량생산을 통하여 소비자의 요구를 충족시키는 경제적 풍요의 달성 ④ 농촌지역과 전원시골지역의 경제발전이며,<sup>25</sup>) 이와 같은 환경보호관리를 위한 주무부서로서의 환경·식품·지역부(DEFRA)는 입법과 환경정책을 수립하는 기능을 담당한다. 이와 달리 환경청(Environment Agency)은 영국과 웨일즈에서 통합적으로 환경을 보호하고 강화하며 지속발전을 달성하기 위한 기여를 목적으로 하는 대표적인 비정부적 공공단체(Non-departmental Public Bodies)<sup>26</sup>)이다.<sup>27</sup>) 다만 환경청(EA)의 권한은 한정되어 자연보호와 음용수, 환경영향평가(EIA), 그리고 지방정부의 권한에 속하는 사항에 관해서는 관할할 수 없도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 환경청은 산업시설의 설치허가와 조사권을 가진 주된 규제기관이며, 이 외에도 Seveso II directive에 근거하여 중대한 사고를 방지하고 통제하기 위한 규제권한들을 HSE(Health and Safety Executive)와 함께 분장하고 있다.<sup>28</sup>) 다만 환경에 관한 구체적인 집행과 관련하여

24) 정회성. 2006. 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구 (I)」, 한국환경정책·평가연구원. p.119.

25) DEFRA - Departement for Environment, Food and Rural Affairs, 2001.

26) Non-departmental Public Bodies는 영국의 행정작용에 많은 영향을 주고 있는 준자치비정부단체(quasi-nongovernment organization)이다. 그 대표적인 것이 Executive Bodies, Tribunals, Advisory bodies or agencies이다. In the United Kingdom, a Non-Departmental Public Body (NDPB) is a classification applied by the Cabinet Office, Treasury and Scottish Executive to certain types of public bodies. They are not an integral part of a government department and carry out their work at arm's length from Ministers, although Ministers are ultimately responsible to Parliament for the activities of bodies sponsored by their department. The term includes the four types of NDPB (executive, advisory, tribunal and Independent Monitoring Boards), public corporations, National Health Service (NHS) bodies and public broadcasting authorities (BBC and SA C)-From Wikipedia, the free encyclopedia. [http://en.wikipedia.org/wiki/Non-departmental\\_public\\_body](http://en.wikipedia.org/wiki/Non-departmental_public_body).

27) Bell, S and D. McGillivray. 2006. *Environmental law*. 6th edition. Oxford: Oxford University Press. p.124; Environment Act(1995) 제4조 1항 참조.

28) 현재 환경청(EA)은 Bristol과 London에 각각 본부(head office)를 두고, 8개 지역환경청(Environment Agency)과 26개 지역 사무소(area office)가 집행업무를 담당하고 있다.

환경오염통제는 EAg, Seveso II directive에 근거한 중대한 사고예방에 관한 권한은 HSE가, 환경영향평가를 포함한 계획결정이나 산업적 오염관리나 중대한 사고 예방적 측면에서 필요한 권한은 지방정부(LA)가 우선권을 갖는다.<sup>29)</sup> 다만 이들 3기관의 관할권에 관한 조정권은 DEFRA가 가지고 있다.

영국의 환경행정조직의 중요한 특징은 영국정부의 모든 정책에 환경적인 고려를 우선할 수 있도록 정부의 조직구조 자체가 전체적으로 환경문제의 통합과 조정을 기본으로 마련한다는 데 있다. DEFRA의 최우선순위 정책은 지속가능한 발전을 위한 실질적인 노력을 경주하며 정부 각 분야의 업무에 지속가능한 발전을 촉진하는 것으로 되어 있으며, 이를 위하여 영국은 정부 각 부서에 녹색각료를 두고, 정부 각 부서가 지속가능한 발전을 위하여 정책결정과정에서 준수하여야 할 지침을 마련하여 이를 각 부서에서 충분히 고려하도록 의무화하고 있다. Green Minister는 해당 부서가 지속가능한 발전을 위하여 공헌할 수 있도록 노력하는데 첫째, 정부 전 부서와 공공부분에서 지속가능한 발전을 통합적으로 추구할 수 있도록 촉진하고 둘째, 정책결정에 환경성 검토를 활용하도록 권장하며 셋째, 해당부서의 건물이나 시설물들의 환경성과를 향상시키도록 하는 이른바 녹색운영(greening operation)을 위하여 노력하고 있다.<sup>30)</sup> 또한 정부의 각 부서들은 내각사무국(Cabinet Office)에서 발행하는 문서, 메모작성 지침을 준수해야 하는데 이 지침에 따르면 새로운 정책이나 정책에 대한 수정을 할 때에는 이로 인해 발생할 환경비용과 편익을 반드시 규명하도록 하고 있다. 그리고 DEFRA의 지속가능발전팀(the Sustainable Development Unit)의 견해를 고려하도록 하고 있으며, 특히 각 부서들은 정책의 초기단계에서 정책이 미칠 환경적인 비용이나 편익을 DEFRA의 정책평가와 환경에 대한 지침서(Policy Appraisal and the Environment)에 따라 평가하도록 하고 있다. 만약 이 평가에서 정책의 환경적 영향이 크다고 판단되면 전면적인 환경성 검토 작업을 해야 한다.

영국의 내각사무국은 지속가능한 발전을 지향하는 새로운 통합적 평가체제를 개발하고 있으며, 이 통합적 평가체제는 정책이 개발되고 결정될 때 해당정책이 미칠 경제, 환경, 건강에 대한 영향과 특정집단의 요구를 공정하고 광범위하게 수용할 수 있는 정도 등을 종합적으로 고려하는 것을 목표로 한다. 이 외에도 영국정부는 모든 정부 부서에서 환경경영체

29) Eberhard B. Ibid., p.432.

30) 녹색각료들로 구성된 녹색각료위원회는 주기적으로 성과 보고서를 발간하고 각종 프로그램들을 계획하고 있으며, 첫 보고서가 1999년에 발간되었다.

제(Environmental Management Systems)를 도입하도록 하고, 연차보고서에 환경문제를 포함시키거나 독립된 별도의 보고서를 제출하도록 하는 등 정부가 솔선하여 에너지, 물, 폐기물 자원재활용을 주도해 나가고 있다. 이 외에도 의회에는 환경감사위원회(Environmental Audit Committee: EAC)가 있는데 EAC는 정부의 모든 부서에서 행하는 각종 정책들이 지속가능한 발전에 미치는 영향을 검토하고, 또한 녹색각료들의 업무를 연례 감사를 통하여 파악하고 감시한다.

영국의 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 환경계획과 토지이용계획의 통합구조에서 잘 나타나고 있다. 영국의 국토이용계획체계는 중앙정부에 의한 국가정책지침서 및 지역정책지침서, 광역지방자치단체가 수립하는 구조계획, 기초지방자치단체가 수립하는 지방계획의 3계층 구조로 되어 있는데 지속가능한 발전이 모든 계획의 최우선 지침이 되고 있다. 실제적인 토지이용계획을 다루고 있는 것은 구조계획과 지방계획이며, 이 중 구조계획은 영국 국토이용계획의 대표적인 계획인데 그 수립절차는 초기단계, 검토단계, 수립단계의 세 단계를 거치도록 되어 있다.

토지이용계획의 초기단계는 지방자치단체가 중앙정부의 국가, 지역정책지침서를 상위계획으로 하여 주요 사업계획보고서, 지역개발의 문제점 확인이나 목표설정을 위한 기초조사를 바탕으로 지역의 분야별 개발전략 대안을 마련한다. 이들 대안에 토지이용 구상이 포함된다. 이 단계에서 중앙정부에서 마련한 지역개발 부분에서 27개의 국토 및 지역개발의 부문별 지침(Planning Policy Guidance Notes: PPG), 지역별개발지침(Regional Planning Guidance: RPG)에서 국토환경보전을 위한 지침을 구체적으로 제시하여 모든 지역개발이 지속가능한 발전이 되도록 유도하고 있다. 검토단계에서는 작성된 개발대안을 이해집단에 게 공포하여 의견을 듣고, 외부 관련기관과의 협의 및 참여를 통하여 계획초안을 마련하고 있다. 수립단계에서는 계획안에 대한 대중의 종합공람과정(public examination)을 거치게 되며 여기서 주민 및 관계집단의 의견을 반영하여 최종보고서를 작성한다. 그리고 그 결과는 환경부서로 이송되어 중앙정부의 승인을 얻으면 곧바로 효력이 발생하게 된다.

영국의 토지이용에서 눈여겨볼 대목은 첫째, 토지이용을 경제 및 사회 변화에 따른 부작용을 최소화하면서 환경을 보호하기 위한 주요한 수단으로 간주하고 있다는 점 둘째, 토지이용계획이 정부의 정책지침서를 상위계획으로 하여 지속가능한 발전의 요건을 담고 있는 각종 정책지침서를 따르도록 유도하고 있고 셋째, 지역의 문제점이나 목표설정을 위한 기초조사를 바탕으로 계획을 수립하도록 하고 있으며 넷째, 이것을 최종 수립단계에서

환경부의 승인을 얻도록 함으로써 지속가능한 발전을 위한 토지이용을 담보하고 있다는 점이다.

### 3. 배출허가제도

#### 1) 허가유형(계획허가와 환경허가)

영국의 주된 환경관련 근거법률은 다양하지만 그 가운데 TCPA 1990, PPCA 1999, COMAHR 1999가 대표적이다. 이와 같은 환경법들 서로 유기적으로 결합되어 합리적으로 운용되고 있으며, 그 가운데 허가체계는 계획허가와 환경허가로 이원화되어 있다.

먼저 "모든 토지개발"(any development of land)에는 계획허가(planning permission)가 적용된다(TCPA 제57조 제1항 참조). 여기서 허가대상인 '개발'(development)은 TCPA 제55조 제1항에 의하면 산업시설의 건설 등 대지(land)와 관련된 모든 행위들을 의미한다고 하여 매우 광범위하게 계획허가의 대상을 규정하고 있다. 계획허가의 권한은 지역계획당국(local planning authorities)에 부여되어 있다. 즉 개발통제결정과 관련하여 권한을 갖고 있는 몇 가지 사안들을 제외하고는 지역위원회(district council)가 계획허가에 대한 권한을 가지고 있다.<sup>31)</sup> 또한 지역계획당국은 허가를 부여할 것인지에 대하여 광범위한 재량(discretion)권도 갖고 있다.

문제는 '계획허가'(planning permission)와 PPCA에 의한 '환경허가'(environmental permit)와의 관계를 어떻게 설정할 것 인지이다. 이 양자의 관계에 대해서는 오랫동안 논쟁이 계속되었는데, 논쟁의 핵심은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 환경오염문제들이 TCPA 제70조 제2항의 범위 내의 '실질적 고려요소들(material considerations)'도 포함될 수 있는가이며, 둘째는 계획허가에 대한 거부나 오염통제요건의 부과를 정당화시킬 수 있는가에 관한 것이다. 이에 대해서는 먼저 환경허가의 기본적 특징들을 살펴본 후에 좀 더 자세히 논의한다.

'환경허가'(environmental permit)는 PPCR 2000 제9조 제1항에서 규정하고 있는데 이것은 동 규정의 Schedule I의 Part I에서 규율하고 있는 산업시설의 운영에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>32)</sup> 환경허가는 대기, 수질, 토양으로의 오염배출의 요건들을 하나의 허가

31) Bell, S and D. McGillivray. *ibid.*, p.452.

32) PPCA 2000은 IPPC 지침에 따라 잉글랜드와 웨일즈뿐만 아니라 이와 유사한 규정들이 스코틀랜드와 북아일랜드에서도 제정·시행되고 있다.



통합하여 운영하고 있다.

환경허가권은 환경청(Environment Agency)과 지역당국(Local Authority)에 분배되어 있다. 이를 위하여 A1<sup>33)</sup>, A2설비<sup>34)</sup>와 B설비<sup>35)</sup>를 PPCR 2000의 Shedule I 의 Part I 에서 구분하고 있으며,<sup>36)</sup> Part A1시설은 환경청에 의하여, A2와 B시설은 지역당국에 의하여 관리된다.<sup>37)</sup> 이는 PPCR 2000의 제8조 제2항 내지 제4항에 근거한 것으로서, 이것은 IPPC 지침상의 A1시설과 A2시설에 관한 규정에 따른 것이다. 이러한 구분에 따라 PPCR 2000에 의하여 관리되는 규제체제는 IPPC와 관련하여 3가지 형태로 구분(IPPC 체제 - A1시설, LA-IPPC 체제<sup>38)</sup> - A2시설, LA-PPC 체제<sup>39)</sup> - B시설)된다. 이러한 권한분배는 옛 규정들과 유사한 측면을 가지고 있지만 원래 권한분배는 규제체제의 권력구조에 영향을 미치기 때문에 현상유지(status quo)를 위한 합리적인 방안으로써 지역당국과 환경청 사이의 힘의 균형이 유지될 필요가 있다.<sup>40)</sup>

이와 같은 EIA를 포함한 '계획허가'와 '환경허가' 상호 간의 관계는 이론적으로는 명확하지만 실제로는 불명확하고 혼란스러운 면이 있다.<sup>41)</sup> 그 이유는 PPCA에 근거하여 '환경허가'의 대상이 되는 환경오염통제는 역시 '계획허가'에 있어서의 실질적인 고려요소이자 계획을 위한 요건이 될 수 있기 때문이다. 1995년 법원의 결정<sup>42)</sup>이후 입법지침서(statutory guidance)에는, 이중규제위험을 억제하기 위하여, '배출이나 그 절차 자체를 통제'하는 것보다 '개발자체가 토지에 적합한 이용인지 여부에 초점'을 맞추어 계획시스템을 강조하고 있다.<sup>43)</sup> 배출이나 그 절차 자체의 통제는 PPC 체제하에서 오염통제의 대상이 됨에도 불구하고, 지역계획당국은 한편으로는 계획결정에 있어 '적절히(as appropriate)' 오염문제들을 고려하고, 또 한편으로는 관련된 오염통제체제가 적절히 적용되고 강제될 수 있도록 추진

33) 환경청의 관할하에 공식적인 IPC 체제에 의하여 통제되는 시설

34) IPPC가 적용되는 시설로서, 과거에는 지역당국에 의하여 통제되는 대기오염체제가 적용되었던 시설

35) IPPC가 적용되지 않는 시설로서, 대기오염통제만이 적용되는 시설

36) Bell, S and D. McGillivray, Ibid., p.773 f.

37) Bohne, E. Ibid., p.437 f.

38) Local Authority Integrated Pollution Prevention and Control

39) Local Authority Pollution Prevention and Control

40) Eberhard B. Ibid., p.438.

41) Wolf, S. and A. White. 1997. *Environmental Law*. 2nd edition. London: Cavendish, p.377.

42) Gateshead Metropolitan Borough Council v. Secretary of State for the Environment(Court of Appeal, 21 May 1994), 432, 1995, J.P.L.

43) Office of the Deputy Prime Minister, ODPM 2004b: No10.

되도록 하는 애매모호한 권고를 받고 있다. 현실적으로 이와 같은 계획허가와 환경허가의 중복규제는 법학자들에 의하여 비판의 대상이 되고 있다.<sup>44)</sup>

RCEP(Royal Commission of Environmental Pollution)는 둘의 관계를 '기본적 결함(basic weakness)'으로 파악하고, 산업시설에 대한 IPPC의 권한과 계획허가가 하나의 절차에 의하여 수행되어야 한다고 권고하고 있다. 그러나 이와 달리 계획과 오염통제체제 사이의 관계를 '분리되어 있지만 서로 보완되는 것'으로 보는 ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)은 이 난제를 해소하기 위하여 절차적인 해법(procedural solution)을 제시한 바 있다. 즉 지역계획당국은 운영자와 오염통제당국 사이에 '사전신청검토(pre-application discussion)'를 중지하고, 시설운영자에게 계획허가와 오염통제허가에 대한 신청을 병행하도록 유도하고 있다.<sup>45)</sup>

그렇지만 이러한 두 허가제도 간의 법적인 규율을 달리하는 것은 현재까지 미해결 상태로 유보되어 있다. 그 이유는 계획과 오염통제 사이의 명확한 한계를 설정하는 것이 어렵기 때문이다. 법제도적으로도 환경청이 지역계획당국에 대하여 이에 관한 판단을 해줄 수 있는 법적 권한이 없기 때문에, 환경청의 판단과 달리 계획허가가 부여되고 있는 실정이다.<sup>46)</sup>

## 2) 허가절차((Permit procedures)

### (1) 개요

계획허가와 환경허가를 부여하는 절차는 유사한 면이 있지만 계획허가절차는 환경영향평가(EIA)와 관련하여 그 절차를 형성하고 있으며, 허가절차를 규율하는 법적 근거는 Reg.10과 PPCA 2000의 Schedule4이다. 환경허가절차는 아래의 <그림2>와 같다.<sup>47)</sup>

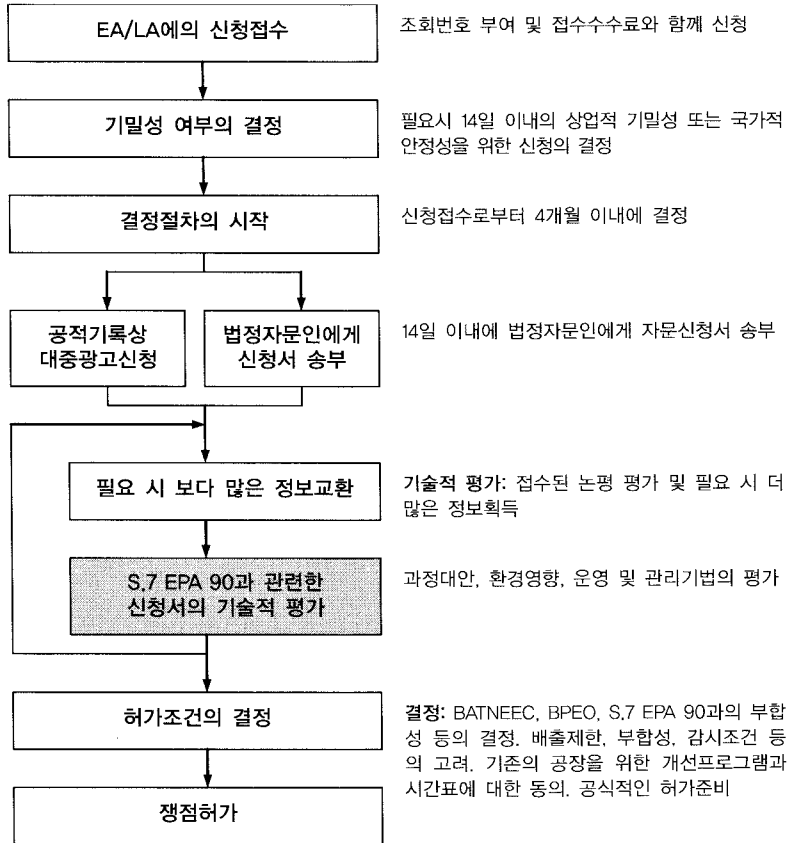
44) Bell, S and D. McGillivray, *ibid.*, p.791; Wolf, S. and A. White. *Ibid.*, p.377 f.

45) ODPM 2004b: No2.

46) Bohne, E. *Ibid.*, p.438 f.

47) 정회성. 2006. 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구 (1)」 한국환경정책·평가연구원. p.121.

그림2 영국의 환경허가절차



(2) 사전 접촉(Pre-application contacts)

산업시설의 기술적, 경제적, 규제적 복잡성으로 인하여 공식적으로 신청서를 접수하기 이전에 시설운영자와 허가권자 간의 '사전 접촉'은 효율적 허가절차를 위하여 조율할 필요에 의해서 이루어진다. 이와 같은 사전접촉은 EIA지침과 EIA Regulation 1999의 Reg.10에서 시설운영자가 지역계획당국에 계획허가를 위한 신청 이전에 공식적인 'scoping'절차를 규정하고 있는 것에 근거하고 있다. 사전접촉의 결과는 계획허가의 내용에 결정적인 영향을 미치는 경우가 많다. 그러나 지역계획당국은 미래 허가에 관한 구속력 있는 약속을 하기가 어려운데, 그것은 선출직 위원들이 계획허가를 결정하기 때문이다. '환경허가'를 위한 신청인 경우에도 계획허가와 마찬가지로 시설운영자와 환경청의 담당자 상호 간의 비공식적인 협의가 이루어진다. 사전협의의 내용은 진행될 허가절차와 허가결정을 위하여 조율하는 것

이다. 이와 같은 사전협의를 위한 접촉은 허가신청 및 장래 환경허가와 관련된 문제 해결에 상당한 역할을 하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>48)</sup>

### (3) 기관 간 협의(Consultation of Public Authorities)

일반적으로 환경청과 지역당국은 적정한 허가신청이 있게 되면 이에 합의를 하게 되는데, 이것은 공식적인 허가신청 이전에 행해지는 구체적인 사전협의를 통하여 이루어진다. 계획허가에 있어서 대기업은 중소기업에 비하여 신청서의 완성도가 더 높다. 환경청은 계획허가에 있어서 법상의 협의권자(statutory consultee)이다. 따라서 지역당국은 계획단계에서 계획협의를 환경청과 하여야 한다. 그리고 지역당국은 환경허가절차에 있어서도 환경청과의 협의를 거쳐야 한다. 환경청과 지역당국의 협의절차는 양해각서(memorandum of understanding)에 의하도록 되어 있으며, 이에 따르면 협의절차는 4가지 원칙, 즉 투명, 정보, 협의와 협조에 따라 이루어진다.

### (4) 주민참여(Consultation of Public)

주민의견수렴은 문서형태와 공청회를 통하여 이루어진다. 계획허가와 환경허가, 양자 모두의 절차에서 주민은 의견을 개진할 수 있으며, 이것은 신청서류가 공개됨을 의미한다. 다만 주민들은 의견을 개진할 권리는 있지만 청문권은 없다. 이것은 기본적으로 주민참여는 선출직 지역당국자에게 위임된 것으로 보기 때문이다.<sup>49)</sup> 주민의견수렴은 일간지에 시설운영자의 신청서를 공고함으로써 시작된다. 누구나 28일의 기간 내에 허가당국에 대하여 문서로 의견을 개진할 수 있지만 따로 공청회는 개최하지 않는다. 허가당국은 신청자로 하여금 20일 기간 동안 주민의견수렴을 용이하게 하기 위하여 초안적 성격의 허가결정을 제시함으로써 의견수렴의 기본토대를 갖추게 된다.

### (5) 허가결정 및 기간

산업시설의 설립에 대한 환경영향평가절차(EIA)를 거치지 않는 계획허가의 기간은 최소 4개월에서 최대 24개월이 소요된다. EIA를 거치는 경우에는 24개월 이상이 소요될 수 있다. 환경허가절차에 소요되는 기간도 이와 유사하지만 기존 시설에 대한 변경인 경우에는

48) Bohne, E. Ibid., p.457.

49) 다만 이와 같은 주민참여는 '계획허가', '환경허가', 그리고 '중대한 사고예방'과 관련하여 각각 약간의 차이가 있으며, 이에 관한 자세한 내용은 Bohne, E. Ibid., p.461 참조.

1개월에서 9개월로 그 기간이 단축된다. 그러나 최근의 조사에 따르면 주민의견수렴절차로 인하여 허가절차 기간이 18개월까지 연장될 수 있다.<sup>50)</sup> 현행법상 허가결정은 허가신청이 허가당국에 접수된 이후 4개월 이내에 이루어지도록 규정하고 있지만, 실제에 있어서 허가절차는 규정에서 정한 것보다 연장되는 경향이 있으며, 이에 대해서 기업의 불만이 제기되고 있다.

#### (6) 환경영향평가(Environmental impact assessment: EIA)

EC의 EIA 지침들은 TCPR 1999에 의하여 영국과 웨일즈의 법률로 전환되었다.<sup>51)</sup> EIA는 계획허가절차에 포함된 일부<sup>52)</sup>이다.<sup>53)</sup> 절차의 세부적 사항들은 일반적 개발절차(General Development Procedure: TPO)에 의하여 규제된다. EIA에서 가장 중요한 서류는 개발자가 준비하여 계획허가신청단계에서 제출하는 환경진술서(environmental statement: ES)이다.<sup>54)</sup> 환경진술서를 첨부한 신청은 심사 및 조사 단계에서 우선적으로 고려된다. 계획허가를 부여하는 단계에서는 환경허가와 동일한 정도 이상으로 고려된다. 환경영향평가의 결과는 계획허가의 내용을 결정할 때는 지역허가당국과 환경청에 의하여, 환경허가신청을 결정할 때에는 지역허가당국의 중요한 고려사항이 된다. 환경허가의 내용결정에 영향을 미치는 환경영향평가의 타당성<sup>55)</sup>은 운영자에 대하여 오염통제수단들을 강제하는 지역계획당국에 의하여 판단된다.

여하튼 환경영향평가서의 내용에는 환경적 영향을 어떻게 평가할 것인가에 대한 공식적인 안내사항은 담고 있지 않다. BPEO 방법론뿐만 아니라 BAT 수단들을 평가하기 위한 수정된 방법론 또한 환경영향평가에 적용되고 있지 않다. 현행 환경영향평가 지침서<sup>56)</sup>는 특정한 과정들이나 행위들의 환경에 대한 영향을 어떻게 평가할 것인가에 대한 광범위한 문헌들을 개발자들에게 언급하는 내용을 담고 있다. 방법의 부족성이나 환경적 영향의 통

50) Bohne E. Ibid., p.464.

51) 환경영향평가 규제에 대한 참고문헌: Environment Impact Assessment: Guide to Procedures(ODPM 2004a) : DETR Circular 2/99 (Welsh Office Circular 11/99).

52) Marr, K. 1997. *Environment Impact Assessment in the UK and German, A Comparison of EIA Practice for Wastewater Treatment Plants*. Aldershot: Ashigate.

53) EIA와 계획허가결정에 관한 구체적 절차에 관해서는 ODPM 2004a, No.40. 참조

54) Bell, S and D. McGillivray. Ibid., p.535 ff.

55) Paragraph 13 of Schedule 4 of the PPC Regulations 2000: DEFRA 2005, No.5.4.

56) ODPM 2004a, No.40.

합된 교차매체적 평가를 위한 실제적 영역은 환경영향평가 도구들을 관찰하는 사람들이 환경진술서나 지역계획당국에 의한 환경영향의 최종적 평가보다 심사단계를 우선적으로 고려하는 이유를 설명할 수 있다.<sup>57)</sup>

### 3) 실제적 허가조건(Substantive permit requirements)

#### (1) 개요

일반적으로 환경에 대한 교차매체적 평가방법(cross-media assessment)은 실제적으로 통합된 결정을 하기 위한 방법 중의 하나이다. 그러나 이러한 방법들의 근본적인 문제는 환경재들을 동일한 기준으로 측정할 수 없다는 점(incommensurability)이다. 그리고 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위한 일반적 방법론도 현재까지 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 통합적 환경관리를 위한 유용한 방법으로 인식되기 시작하여 영국 환경청은 1997년 IPC체제하에서 실제적 허가조건을 정함에 있어서 통합적 오염관리를 위한 방법론으로서 BPEO라는 양적평가 방법론을 제시하였다.<sup>58)</sup> 그러나 IPPC 체제 이후, 이 같은 방법론은 2003년에 하나의 시도로서 '환경적 평가와 BAT의 평가(Environmental Assessment and Appraisal of BAT)'라고 분류된 접근방법으로 대체되었다. 이것은 BPEO의 많은 원칙들과 방법들을 사용하지만 IPPC 요구에 좀 더 초점을 맞추면서 양적 접근방식을 다소 완화한 것이다. 아래에서는 BPEO 방법론과 BAT의 평가방법론에 관해서 간략히 살펴본다.

#### (2) IPC체제하에서의 BPEO 방법론

BPEO란 산업활동으로 인한 오염배출과정에서 장단기적으로 적정비용규모로 환경에 대해 최대의 이익, 최소의 충격을 가져오게 하는 수단을 지칭한다. 허가를 원하는 기업은 "적정비용의 최적활용가능기술"(Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost: BATNEEC)을 이용해 오염물질의 배출을 방지 또는 최소화하여야 한다. 이 과정에 "최적화

57) Bell and McGillivray, *Ibid.*, p. 539.

58) 전체로서의 환경(environment as a whole)에 영향을 미치는 사업에 대하여 그 영향평가의 방법과 관련해서는 양적 접근 방법(quantitative methods)과 질적 접근 방법(qualitative methods)으로 구별할 수 있는데, 독일은 영국과 달리 질적 접근 방법을 채택하였다. 이 방법론은 물과 토양의 점적 표면에 대한 비규범적인 질적 기준을 가지고, 현존하는 대기 질 기준을 보완하는 것이다. 이러한 기준들은 몇몇의 구체적인 관련 오염물질들을 언급하면서, 양적이 아닌, 자연과 주위환경에 대한 실질적인 파괴의 구체적인 기준들을 마련하였다. 이는 개별적 기초에 따라 관련 환경영향들의 균형과 질적 평가를 요구하게 된다. Bohne, E. *Ibid.*, p.40.

용가능환경대안(Best Practicable Environmental Option)”이 적용된다. 오염감시자는 제시된 지침이 관련 오염물질에 대한 ‘최적활용가능환경대안(BPEO)’을 대표하느냐를 결정할 필요가 있다. 이와 같은 BPEO는 각각의 다른 환경적 영향을 동일한 기준에 의하여 평가하는 것이 불가능하다는 문제를 양적인 접근 방법으로 해결할 수 있다는 단순화된 가정에 기초한 대표적 방법론이다. 영국에서의 이와 같은 BPEO 방법론을 채택한 것은 허가결정을 용이하게 할 의도에서 비롯되었다고 본다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 대기와 수질, 토양에 대한 오염물질배출의 전반적인 효과를 측정하기 위하여 통합된 환경적 지표(IEI)가 아래의 방정식에 나타난 바처럼 환경적인 지표들을 합하는 방법으로 계산된다.<sup>59)</sup>

$$IEI = EQ(air) + EQ(water) + EQ(land)$$

환경적 매체(EQ medium)를 위한 환경적인 지표는 개별 매체에 배출된 물질들을 위한 환경적인 지표들의 총합이다.<sup>60)</sup> 이와 같은 지표들은 과학적으로 엄밀한 환경영향평가를 제공하는 것은 아니라는 점을 환경청도 알고 있었다. 그러나 이는 현실을 단순화하는 가정을 전제로 하고 있으며, 이런 점에서 BPEO가 전문적인 판단을 기초로 한 모든 관련 요인들의 사례별 가중(case-specific weighing)을 필요로 할 수밖에 없다. 이에 대해서 환경청은 방법론의 측면에서는 기계적인 방법보다 일반상식적인(‘common sense’ fashion) 방법이 사용되어야 한다고 주장하였다. 이러한 방법론의 실질적인 이점은 시설운영자와 당국이 오염이 환경전반에 걸쳐 미치는 영향을 전체적으로 평가하기 위한 단순하고 확실한 기준들을 설정할 수 있다는 점이다. 즉 이 방법은 전체적인 실질적 통합의 복잡성을 상당히 줄여줄 수 있다는 행정차원에서의 장점이 인정된다. 그러나 이 방법론에 대하여 비과학적이라는 비판이 제기되자 결국 논란 끝에 영국과 웨일즈에서는 이를 포기하고, 2003년에 ‘환경적 평가와 BAT의 평가(Environmental Assessment and Appraisal of BAT)’방법론으로 대체하였다.<sup>61)</sup>

59) 이하의 BPEO 방법론에 관한 설명은 Bohne, E. Ibid., p.39 f 참조.

60) 이는 다음의 수식으로 표현할 수 있다.  $EQ(\text{medium}) = EQ(a) + EQ(b) + EQ(c) + \dots EQ(i)$

61) 그러나 북아일랜드에서는 여전히 BPEO방법론을 사용하고 있다. ERM-Environmental Resources Management 2005.

## (3) IPPC체제하에서의 BAT

IPPC directive가 영국의 규제철학을 반영하였기 때문에 영국정부는 지침을 국내법으로 전환함에 있어 큰 어려움을 겪지 않았다.<sup>62)</sup> IPPC 지침의 기본 개념들은 대부분 PPCR 2000에 포함되어 있는 것들이다. 법적으로 규정된 배출규제내용들은 폐기물 소각장이나 대형연소설비와 같은 특정 사례에 대한 EC의 지침에 따른 것이다. 대다수 오염물질에 대해서는 BAT 요건들을 반영하는 적용가능한 배출허용기준들을 나타낸 안내지침서만이 있을 뿐 법으로 규정되지는 않았다.<sup>63)</sup> 그러므로 환경허가를 포함한 배출허용기준은 IPPC 지침 제9조 제4항 1호에 규정된 바에 따라 지역상황을 고려하여 개별시설의 구체적 사안에 따라 결정된다. 다만 안내지침서는 법의 형식이 아닌 지침의 형식을 취하고 있지만 허가요건들을 결정함에 있어서 실질적으로 중요하게 고려된다. 왜냐하면 허가당국은 허가절차의 공개성과 투명성을 위하여 안내지침서와 다른 결정을 하는 경우 그 이유를 제시하여야 하기 때문이다.<sup>64)</sup>

DEFRA는 IPPC 지침 제9조 제8항에 따른 PPCR 2000의 제14조에 의하여 일반적인 구속규정(GBRs)을 만들 수도 있다. GBRs는 일정한 시설에 적용되며, 특정의 허가조건을 대체하는 기준을 담고 있다. 따라서 GBRs가 적용되는 경우에는 특수한 측면이 필수적으로 고려되어야 한다. 왜냐하면 GBRs에 따른 신청은 PPCR 2000의 제14조 제3항에 따라 권한당국의 재량행위에 의하여 판단되기 때문이다. 만약 어떤 지역의 생태학적 민감성을 이유로 권한당국이 어떠한 지역이 GBRs를 적용하기에 적합하지 않다는 결정을 내리는 경우에는 허가는 특수한 상황을 고려할 필요가 있다. 그러나 현재 DEFRA는 아직까지 GBRs에 관한 문제점을 제시하고 있지는 않다.

환경질기준이 IPPC 제10조에서 규정하고 있는 BAT(Best Available Techniques)에 근거한 것보다 더 엄격한 배출한계치를 요구하고 있다는 점에서, PPCR 2000 제12조 제7항의 규제지침은 EC와 영국의 환경질기준을 구별하고 있다고 본다. EC의 기준은 BAT보다 엄격한 배출한계치를 강제하거나 아니면 허가를 거부하는 경우에 적용된다고 본다. 이와 달리 영국의 환경질기준은 고려되어야 하지만, 지리적 상황으로 인하여 특정 사례에서 과도한 규제가 있더라도 정당화될 수 있다. 실제로 여러 가지의 BAT를 기초로 한 수단들은 대기,

62) 이것은 영국이 EC지침의 국내법 전환에 대한 소극적인 태도(Deficiencies in the transposition of EC directives)를 보이는 것과는 다른 문제이다.

63) DEFRA 2005: No.9.22.

64) DEFRA 2005: No.9.23.



수질, 토양으로의 배출을 통제하고 에너지효율성이나 사고예방과 같은 다른 허가요건들을 충족하는 데 이용될 수 있다. 대체적으로 높은 수준의 환경보호를 보장하기 위해서 모든 이용가능한 통제수단들이 정당화되고, 그 수단들의 환경적 영향이 평가되어야 하며, 최선의 수단이 선택되어야 한다. 이러한 수단을 IPC체제하에서 BPEO라고 한다. 허가당국은 올바른 선택을 위하여 양적인 BPEO 방법론을 채용하도록 권고받고 있지만, IPPC체제하에서는 BPEO 방법론의 사용이 영국과 웨일즈에서는 금지되었다. 개념적으로는 BPEO의 방법론으로부터 비롯되고 IPPC체제하의 더 광범위한 요건들을 통합하는 방향으로 새로운 양적 방법론이 발전되었으며, 이를 '환경평가와 BAT의 평가'라고 한다.<sup>65)</sup>

허가당국은 허가요건들을 결정함에 있어 넓은 행정재량을 보유하고 있으며, 이는 안내지침서가 구속력을 갖지 않고 단지 그 특징만을 표시하는 데 그 원인이 있다고 본다. 그렇지만 지역당국의 행정재량은 A2설비에 대한 최선의 BAT기초 통제수단을 선택하는 경우에는 제한된다. PPCR 2000 제13조에 근거하여 환경청은 지역허가당국에게 수질에 대한 오염물질 배출을 예방하거나 저감시킬 수 있는 배출한계치나 다른 기준들을 구체화해 달라고 권고할 수 있다. 지역당국은 배출한계치나 조건들을 환경허가에 포함시키거나 배출한계치를 더욱 엄격히 하도록 요구받고 있다. 이는 특정상황<sup>66)</sup>하에서는 지역허가당국이 대기, 수질, 토양으로의 배출을 통제하는 이용가능한 수단들 중 무엇이 최적의 수단인가를 선택할 수 없음을 의미한다. 지역당국이 환경청에 의하여 결정된 것보다 더 엄격한 수질오염통제를 부과하려고 하지 않는다면, 이들의 선택은 기본적으로 대기배출과 폐기물의 통제를 최적화하는 데 한정될 수밖에 없다. 지역허가당국과 환경청 사이의 밀접한 협력을 규정하고 있는 모든 행정규정들은 PPCR 2000 제13조가 환경청에 의하여 강조되고 있는 수질보호를 우선적으로 고려하여 제도화하고 있다는 사실을 Part A-2시설의 허가를 위하여 변경하지는 못한다. 이러한 구조는 이전의 오염통제체제하에서 존재하였던 규제권한의 분배를 유지하고자 하는 것이다. 이와 같은 체제는 통합오염통제로부터 A2시설을 제외하게 되었고, 대기오염통제권은 지역당국에, 수질오염통제권은 환경청에서 관할하도록 하였다.<sup>67)</sup>

65) Environment Agency, 2003.

66) 예를 들면 기술 A와 B 중 하나를 선택하여야 하는 경우, 여기서 A의 기술이 수질로에 배출을 사전예방하거나 저감시키는 데 대단히 효율적임에 반하여, 에너지 소비가 높고, 대기오염을 유발하며, 기술 B는 수질보호에는 비효율적이지만 에너지 효율이 높고, 대기오염을 유발하지 않는 경우이다. 만일 환경청이 단지 기술 A에 의하여 충족될 수 밖에 없는 수질배출한계치를 규정하고 있다면, 지역 허가당국이 이 기술을 위하여 전체적인 환경평가를 고려하지 않고 기술 B를 채택하는 허가조건을 설정할 수 없도록 하는 결과를 초래하게 된다. Bohne, E. Ibid., p.442, Fn. 33.

67) Bohne, E. Ibid., p.442.

#### 4. 단속 및 행정제재(Inspections and administrative sanctions)

환경허가는 오염물질의 배출을 감시하고 허가요건들을 위배하는 경우 환경당국에 알릴 것을 시설운영자들에게 요구하는 조건들을 포함하고 있다. 운영자의 자율적 통제는 환경보호를 위하여 중요하지만 관계 기관은 산업시설에 대한 단속을 또한 지속적으로 하여야 한다. 이를 위해서 지역당국과 환경청, HSE에 다음과 같은 광범위한 강제수단들을 제공하고 있다.<sup>68)</sup>

- 허가의 변경과 취소
- 명령과 금지의 통보
- 위의 통보들에 대한 준수를 확보하는 권한
- 소유지에 들어갈 수 있는 권한
- 조사를 수행할 수 있는 권한
- 몰수권한
- 위험을 제거하기 위한 단계조치를 취하는 권한

1998년 환경청은 환경청 소속 감시자들에게 적용되는 원칙들을 담은 '행정처분 및 처벌정책(Enforcement and Prosecution Policy)' 이라는 책을 출간했다. 그 원칙들은 균형, 일관성, 투명성과 행정처분 등의 내용을 포함하고 있다. 다만 통합적인 교차매체적 단속은 단속주체가 모든 환경 매체를 조사할 수 있는 권한을 갖는 것뿐만 아니라 매체별 단속들도 교차매체적 행태에서 상호 조화를 이루어야 한다는 점을 필요로 한다. 영국에서의 지방 환경청들은 단속권한을 스스로 자제하고 있으며, 이것은 법상에 단속권한을 제한하고 있지는 않지만 개별적 상황에 맞추어 단속을 하고 있음을 의미한다.

그리고 행정제재의 관점에서 실제로는 비공식적인 문제해결 방식이 공식적인 행정처분보다 우선하는 경우도 있다. 환경청도 허가기준을 위배한 자에 대하여 규제에 순응하도록 하는 방법으로서 교육이나 권고 등 비공식적 접근을 선호한다. 다만 강제조치를 이행하지 않는 경우는 형사처벌될 수 있다. 이 경우에 환경청은 기소절차를 개시할 수 있다. 또한 허가의 변경과 취소는 주기적인 재검토의 결과일 수 있으며, 허가당국은 이 같은 재검토를 수행해야 할 의무가 있다. 그러나 영국에서는 허가취소는 대단히 드물며, 이것은 환경허가

68) Wolf, S. and A. White. Ibid., p. 259.

이든 계획허가이든 마찬가지이다.<sup>69)</sup> 그리고 벌금은 법원에 의해서만 강제되어질 수 있으며, 다만 그 액수가 규제위반의 정도에 비해서 낮은 경향이 있다. 형사절차는 환경범죄를 다루는 데 있어 비효율적이라고 보아 대륙법 국가의 행정벌제도의 도입을 주장하는 견해도 있다.<sup>70)</sup> 그럼에도 불구하고 환경위반에 대한 제재와 관련해서 영국은 공식적인 행정제재나 기소보다는 광범위한 행정재량과 비공식적 문제 해결을 선호한다는 영국적 접근을 하고 있다는 점이 특색이다.<sup>71)</sup>

## V 결 론

현대 사회에서 동태적인 기업의 혁신능력을 제고하기 위해서는 사전예방 기능을 극대화하는 환경관리방법이 필요하다고 할 수 있다. 빠른 기술과 시장의 변화, 생산방식의 변화, 사회의 변화 등에 능동적으로 대처하고 기업의 경쟁력을 고려한 배출규제가 되기 위해서는, 규제체제를 기업의 입장에서 조명하고 개선하여 기업의 참여를 통해 동태적 효율성을 확보하려는 노력이 필요하다. 통합매체적 배출관리는 이러한 점을 반영하기 위하여 최근에 대두된 선진적 방법이므로, 현행 우리나라의 배출규제의 개선방향도 '통합'이라는 큰 틀에서 연구검토가 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 본다.

현행 우리나라의 배출허가체계와 관련하여 규제체계는 오염매체별 및 오염물질별로 점차 세분화되는 추세를 보이고 있다. 즉 법규와 환경행정 조직의 복잡한 분화는 인·허가 및 지도·점검에 있어서 효율성을 약화시키고 중복규제라는 문제점을 야기시킨다. 즉 규제 준수에 소요되는 행정절차로 인하여 시간·비용 등의 문제점을 안게 되고, 특히 규모가 작은 기업의 입장에서는 소수의 인력으로 복잡한 법체계와 행정절차에 대한 부담이 가중되어, 장기적으로는 기업의 경쟁력 약화 요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 그리고 현행 세분화된 오염물질별 혹은 오염매체별 배출규제는 문제해결의 시각을 오염물질의 발생보다

69) Bohne, E. Ibid., p.468.

70) Ogus, A. and C. Abbot. 2002. "Sanctions for Pollution: Do we have the right regime?" *Journal of Environmental Law* 14: 283-298.

71) 이를 소위 "환경제재의 영국적 접근방식"(the British approach th environmental enforcement)이라고 부르기도 한다. Bell and D. McGillivray. Ibid., p. 298.

는 개별 오염물질의 효율적인 처리에 더 둘 수밖에 없으므로, 오염물질의 원천적인 발생에 대한 회피를 촉진할 수 있는 제도라고 보기는 어렵다. 그렇다면 현행 환경오염 규제체계도 산업활동과 공정중심의, 다시 말하면 오염물질 발생과정 중심의 배출규제라는 관점으로 전환이 필요하다. 통합환경관리는 이러한 사고 전환의 촉매제가 될 수 있다는 점에서 그 인식의 제고가 요구되는 분야라고 생각된다.

그런 점에서 위에서 살펴본 영국의 통합적 환경관리는 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그러나 통합적 환경관리를 선도하고 있는 영국도 통합의 완성은 아직 이루지 못하고 있다. 통합은 절차적, 실체적, 그리고 조직적 통합이라는 3가지 차원에서 다루어야 하며 이를 영국의 통합현실에 각각 비추어 볼 때 통합의 정도가 중간 정도에 이르는 것으로 평가되고 있다. 비교적 최근의 조사에 의하면, 완성된 통합을 5점 만점으로 볼 때 영국의 통합점수는 평균 2.8점에 해당되며, 이것은 절차적 통합 3.0점, 조직적 통합은 3.1점, 그리고 실체적 통합은 제일 낮은 2.4점으로 평가되었다.<sup>72)</sup>

이와 같은 영국의 현실을 비추어 볼 때 통합적 환경관리로 나아가는 길이 쉽지만은 않지만 기본적으로 규범적 통합, 절차적 통합, 실체적 통합, 조직적 통합의 관점에서 현행 우리나라의 통합적 환경관리를 위해 요구되는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 규범적 통합과 관련해서 매체별로 발달된 환경법체계를 매체 통합적으로 추진할 필요성이 있다. 통합환경법전의 필요성도 이러한 맥락에서 이해되어야 한다고 본다. 우선은 매체 내에서도 분할되어 있는 배출허가관련 규정들에 대한 정비를 검토할 필요가 있다.<sup>73)</sup> 그리고 다매체관리라는 측면에서 배출시설관련 법규를 통합하는 것도 필요하다.

둘째, 절차적 통합과 관련해서 환경관리제도의 유연성과 배출업체들과의 신뢰관계에 기초한 협력체계의 구축은 통합환경관리의 성패와 직결되는 핵심적 내용이다. 이것은 현행 일부 시행되고 있듯이 어느 정도는 법제도적 통합이나 조직통합 이전에도 가능한 영역이라고 본다. 현재 환경친화기업제도 등 산업별로 자율환경관리제도를 시행하고 있음은 주지의 사실이다. 그리고 배출시설의 인·허가와 관련된 내용 그리고 지도·점검 등과 관련된 사항을 D/B화하고 관련자료는 공개하는 방안을 추진하여야 한다. 즉 지역별, 규모별, 업종별 배출시설의 인허가 상황을 GIS 도면에 입력하여 관리하면서 해당 배출시설의 주요 생산활동 그리고 오염방지 활동에 대한 성실도, 지도점검 및 배출시설 및 오염방지시설의 운영기

72) 이와 같은 수준은 약간씩 차이가 있지만 유럽 각국의 통합 정도와 큰 차이는 없는 것으로 보인다. Bohne, E. Ibid., p.478.

73) 이병국, 정선희, 한은진. 2005. 「배출허가체계 개선방안 연구」 한국환경정책·평가연구원.

록 등을 자료화하여 관리하면서 이를 일반에게 공개하여야 한다.

셋째, 실제적 통합의 관점에서 볼 때, 최적실용가능기술의 선택문제는 내용의 핵심을 이룬다. 이를 위해서는 대상산업별로 최적실용가능기술에 대한 정의와 정보가 필수적이다. 관련산업계의 최신기술을 활용하면서도 관련 산업부문에서 기술과 관련된 정보를 확보할 수 있어야 이에 대한 배출시설의 허가결정을 할 수 있기 때문이다. 그리고 오염물질의 위해도 비교 기준의 정립이 요구된다. 즉 대기, 수질 등 환경오염물질의 위해도를 평가하고 이들 간의 위해도를 비교평가할 수 있어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 환경오염물질의 매체간의 거동에 대한 충분한 정보를 확보하도록 하여야 한다. 또한 매체를 통합한 배출시설 분류기준의 조정이 필요하다. 즉 현행 배출시설관리제도는 수질오염의 경우에는 산업별 분류체계에 따르고 있는 반면 대기오염의 경우에는 시설별 분류체계에 따르고 있다. 그런데 매체통합적인 배출시설 허가제도를 도입하려면 우선 배출시설을 산업별(또는 업종별) 분류체계로 전환하여야 한다.

넷째, 조직적 통합이라는 차원에서 조직정비도 필요하다. 영국의 환경청과 그 성격은 다르지만 현행 환경부 산하의 지방 환경청을 활용하여 통합환경관리를 위한 집행기관으로의 기능을 담당하도록 할 수 있다. 다만 지방자치단체도 허가대상 시설의 규모와 특성에 따라 관할권을 갖도록 할 수 있을 것이다. 더 나아가 영국의 DEFRA와 유사하게 정부기능을 통합하여 환경관리기능의 일원화도 장기적으로는 고려할 수 있을 것이다. 현실적으로는 행정절차상의 통합으로 배출시설 허가신청서를 매체통합 형태로 개편하여 행정절차를 간소화하고, 지방자치단체로 하여금 배출시설 허가나 갱신 신청에 대한 일원화된 조직 체계를 구축하도록 유도하는 것이다.

## 참고문헌

- 이병국, 정선희, 한은진. 2005. 「배출허가체계 개선방안 연구」 한국환경정책·평가연구원.
- 정희성. 2006. 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구 (I)」 한국환경정책·평가연구원.
- Bell and McGillivray, D. 2006. *Environmental Law*. 6th Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bohne, E. 2006. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union*. The Netherlands: Kluwer Law International.
- DEFRA - Departement for Environment, Food and Rural Affairs, 2001.
- DEFRA 2005: No.5.4.
- DEFRA 2005: No.9.22.
- DEFRA 2005: No.9.23.
- DETR Circular 2/99 (Welsh Office Circular 11/99)
- Emmot, N. and N. Haigh. 1996. "Integrated Pollution Prevention and Control: UK and EC Approaches and Possible Next Steps" *Journal of Environmental Law* 8.
- Environment Agency, 2003.
- Environment Impact Assessment; Guide to Procedures(ODPM 2004a)
- ERM-Environmental Resources Management 2005.
- European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau. IPPC BREF Outline and Guide. May 2004 (<http://eippcb.jrc.es/pages/FAbout.htm>)
- Gateshead Metropolitan Borough Council v Secretary of State for the Environment (Court of Appeal, 21 May 1994), 432 [1995] J.P.L.
- Marr, K. 1997. *Environment Impact Assessment in the UK and German, A Comparison of EIA Practice for Wastewater Treatment Plants*. Aldershot: Ashgate.
- Office of the Deputy Prime Minister, ODPM 2004b: No10.
- Offshore Combustion Installations(Prevention and Control of Pollution Regulations (2001)
- Ogus, A. and C. Abbot. 2002. "Sanctions for Pollution; Do We Have the Right Regime?" *Journal of Environmental Law* 14.
- Owens. S. 1990. "The Unified Pollution Inspectorate and Best Practicable Environmental Option in the United Kingdom" In Haigh & Irwin's(eds.) *Integrated Pollution Control in Europe and North America*. Washington DC: The Conservation Foundation.

Paragraph 13 of Schedule 4 of the PPC Regulations 2000.

RCEP. 1976. *Air Pollution Control: an Integrated Approach* (5th Report, Cmnd. 6371, No. 271.)  
London: HMSO.

Royal Commission of Environmental Pollution. 1976. *Air Pollution Control: An Integrated Approach*(Fifth Report, Cmnd 6371) London: HMSO.

Scottish Statutory Instruments, 2000. No. 323.

Smith, A. 1997. *Integrated Pollution Control*. Adlershot: Ashgate.

The Environment Order(Northern Ireland, 2002)

The Pollution Prevention and Control Regulations(England and Wales, 2000, Scotland, 2000,  
Northern Ireland, 2003, Gibraltar, 2001)

Wolf, S. and A. White. 1997. *Environmental Law*. 2nd Edition. London: Cavendish.

Wolf, S. and N. Stanley. 2003. *Environmental Law*. 4th Edition. London: Cavendish.