



정희성
한국환경정책·평가연구원
정책연구부장

자율환경관리의 활성화 방안<14>

목 차

제1장 서론

1. 산업환경규제의 새로운 도전
2. 연구의 배경과 목적

제2장 현행 산업환경 관리체도의 문제점

1. 환경관리 대상업체의 현황과 분포
2. 산업별 환경오염물질 배출규모와 양태
3. 현행 산업환경 관리제도
4. 현행 산업환경 관리제도의 한계와 규제 개혁 과제

제3장 자율환경관리의 이론과 과제

1. 자율환경관리의 의의와 특성
2. 자율환경관리의 이론적 평가
3. 자율환경관리의 유형
4. 자율환경관리의 운영절차
5. 자율환경관리의 설계 조건

제4장 산업환경규제개혁과 자율환경관리의 국제동향

1. 일본
2. 미국
3. 유럽연합
4. 기타
5. 종합평가

제5장 우리나라 산업의 환경경영과 자율환경관리 실태

1. 개별기업의 환경경영숙진제도
2. 폐기물감량화 및 재활용목표율 제도
3. 사업자단체의 자율환경관리 조직
4. 지역기반의 자율환경관리 조직
5. 에너지 관련 자율환경관리 체계
6. 평가와 문제점

제6장 자율환경관리의 활성화를 위한 정책방안

1. 자율환경관리의 필요성과 추진방향
2. 자율환경관리의 추진모형과 추진방법
3. 환경경영을 통한 자율환경관리 지원

제7장 결론 및 향후과제

1. 2 자율환경관리의 추진방향

우리 실정에 맞는 자율환경관리를 성공적으로 운영하기 위해서는 다음의 몇 가지 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 자율환경관리를 정부가 추진하고 있는 규제개혁과 연계하여 환경규제의 선진화를 위한 방편으로 활용하도록 하는 것이다. 국민의 환경에 대한 욕구가 폭증하고 있는 상황에서 일부에서 거론되고 있는 규제의 정도나 수준은 완화는 있을 수 없다. 그러나 기업의 고비용·저효율을 초래할 수 있는 환경규제가 있는지를 평가·분석하고 이를 개선하는 꾸준한 노력이 필요하다. 특히 통합오염관리와 규제의 지역화를 위한 정부와 기업간의 대화의 수단으로 자율환경관리를 활용하도록 한다.

둘째, 다원적인 모형과 대상으로 접근하도록 한다. 성숙한 환경관리 관행이 아직 정착되지 못한 우리 실정에서는 다양한 자율환경관리모형을 발굴하여 활용하는 것이 필요하다. 자율환경관리는 다양한 주체에 의해서 주도될 수 있다. 정부, 자치단체, 정책결정자, 업종별협회, 개별대기업 등 다양한 주체에 의해서 주도될 수 있다. 또 대상 오염물질이나 환경관리 특성에 따라 크게 다른 측면을 지닐 수도 있다. 도입형태, 활용주체, 도입목적, 기능, 참여범위 등에 따라 다원적인 모형을 개발하여 활용하도록 하여야 한다.

셋째, 기존 제도와 관행을 최대한 이용하는 자율환경관리를 확립하도록 한다. 자율환경관리는 어떤 혁명적인 환경관리에 있어서의 변화를 의미하는 것은 아니다. 다만 기존의 환경관리에 있어서의 불합리한 점을 보완하고 환

경경영을 촉진시켜 미래지향적인 환경관리를 활성화하기 위한 것이다. 다행히도 우리 나라도 불완전하나마 자율환경관리에 유사한 여러 제도가 시도되고 있다. 때문에 이러한 제도들을 보완 발전시키는 것이 자율환경관리의 조기정착에 보다 도움이 되리라 본다.

넷째, 시장원리에 입각한 명확한 참여 인센티브를 제공하도록 한다. 영리목적으로 존재하는 기업은 기업의 성과 추구 즉 이익증진에 도움이 된다면 자발적으로 환경경영을 할 것이다.

자율환경관리를 통해 기업의 환경관리비용의 절감은 물론 전반적인 생산비용이 절감되고 영업이익이 증진되도록 하여야 한다. 자율환경관리의 성공의 제1조건은 광범위한 기업의 참여이므로 참여인센티브를 명확하게 줄 수 있는 다양한 방식이 수반되어야 한다. 그리고 자율환경관리약정 위반에 대한 제재를 잘 설계하여야 한다는 것이다. 자율환경관리프로그램에의 참여방식은 대상의 자율적인 판단에 의존한다. 때문에 기업의 참여를 유인하는 다양한 장치가 필요하다. 그런데 이러한 유인을 받고 일단 프로그램에 참여하였다가 약속한 사항을 성실하게 이행하지 않은 업체가 나왔을 경우에 문제가 발생한다. 즉, 성실하게 이행한 기업이 상대적으로 불이익을 보는 경우가 있을 수 있어 참여기업의 협정위반에 대한 제재가 문제가 된다.

끝으로, 실적평가, 보고체계, 그리고 정보의 공개 등으로 투명한 제도의 운영과 관리를 도모하도록 한다. 자율환경관리는 운영자의 자의성 높은 반면 강제력이 부족하기 때문에 운영과정에 국민과 여론의 오해를 받을 소지가 크다. 특히 기준에 뚜렷하지 못하거나 운영과정이 공개되지 않으면 자율환경관리의 실천력이 크게 약화될 우려가 있으며 산업계이익에 포획되었다는 오해를 불러올 소지가 있다. 때문에 운영과정과 운영성과에 대한 주기적인 평가와 그 결과를 대외적으로 공개하도록 하여야 한다. 그리고 감시와 성과평가과정에 환경전문가, 환경단체, 지역주민대표 등 이해당사자를 적극 참여시키도록 한다.

1.3 성공적인 자율환경관리 추진조건

자율환경관리를 성공적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 제도정비가 필요하다.

첫째, 관련법규를 제정하고 정비하여야 한다. 「환경기술개발및지원에관한법」과 「환경친화적생산구조전환촉진에관한법」을 통합하는 방안을 검토하도록 한다. 이들 법규는 청정생산, 환경마크, 환경경영 등 유사한 내용을 중복해서 담고 있다. 차체에 「환경경영및청정생산촉진법(가칭)」으로 대체하여 자율환경관리로 규제개혁과 환경경영을 촉진하면서 청정생산체제 나아가서는 환경친화적인 산업구조로의 발전을 유도하는 정책추진기반이 확립되도록 하여야 한다.

둘째, 녹색생산자에 대한 홍보와 지원체제가 강화되어야 한다. 자율환경관리가 성공하려면 국민과 소비자가 환경인식이 광범위하게 형성되어 있어 기업의 성과가 환경성과에 의해 영향을 받을 정도가 되어야 한다. 국민의 환경의식이 광범위하고 실천 의지가 높은 선진국에서는 환경우수기업이 경영성과에서도 우수하다는 결과를 보이고

< 표 VI-1 > 산업활동 단계별 환경조치와 관련산업

활동단계	환경조치	주요내용	관련산업
원료조달	몬트리올 의정서	· CFCs 등 오존층 파괴물질의 생산 및 사용 규제	· 자동차, 전자/전기, 화학, 정밀기기
	바젤협약	· 유해폐기물 월경이동 규제	· 철강, 제지
	국제열대목재협정	· 열대림 보전을 위한 열대산 목재채취 규제	· 목재, 가구, 건축, 펄프/제지
	생물다양성협약	· 생물자원의 합리적 이용	· 제약, 화장품, 유전공학 관련산업
제조/유통	기후변화협약	· 화석원료사용으로 발생하는 온실가스 배출규제	· 에너지다소비산업(특히 발전, 시멘트, 철강, 석유화학)
	기술장벽협정	· 환경보전을 위한 기술규제	· 전 산업
	PPMs 규제	· 환경오염을 유발하는 제조공정 및 생산방법 규제	· 전 산업
	PARP산세/에너지	· 가격상승 효과를 통한 에너지 사용억제	· 에너지 다소비 산업
소 비	연비/배기가스	· 자동차사용에 따른 대기오염억제	· 자동차, 자동차 부품
	에너지효율등급제	· 에너지사용의 효율성 제고	· 전자/전기, 자동차
	환경마크제도	· 환경친화적제품 소비장려	· 소비자 산업
	경고라벨 부착	· 유해물질 함유제품 소비억제	· 전자/전기, 생활용품
폐 기	폐기물재활용 의무화	· 수거체계 수립 및 재활용 의무화	· 자동차, 전자/전기, 제지, 유리, 플라스틱, 철강, 가구
	용기규제	· 재활용이 가능한 용기사용 의무화	· 식·음료품
전 과정	환경경영 표준규격(ISO14000)	· 환경경영체제 구축 및 환경감사 등	· 전 산업

있다. 녹색소비자가 녹색생산자를 적극적으로 지원하도록 하여야 한다. 이를 위해서 환경정보와 환경상품에 대한 홍보, 지역주민에 대한 환경교육 강화, 환경마크제의 활성화, 녹색소비자 운동지원 등 다양한 대책이 강구되어야 한다.

셋째, 환경규제위반에 대한 제재가 보다 강화되어야 한다. 우선 규제위반에 대한 적발율을 제고시키고 처벌도 대폭 강화하여야 한다. 즉 규제개혁으로 자율은 주되 실천이 미흡할 경우에는 확실한 처벌과 비용을 부담시키는 체제가 되어야 한다. 그리고 현재는 실무자에 대한 처벌에 국한되어 최고 경영자의 관심을 끌지 못하고 있는 바 처벌규정의 강화가 필요하며 양벌규정이 필요하다. 즉 과태료 위주의 처벌에서 벗어나 실무자와 업체를 동시에 처벌하여야 한다.

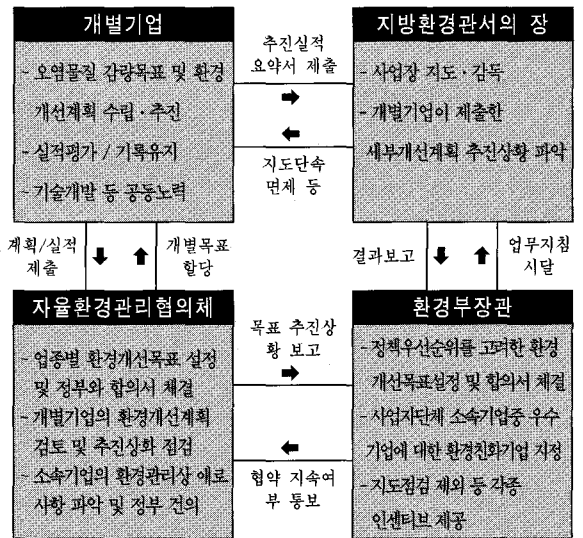
넷째, 산업별 환경영향에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 주요 산업부문별 환경영향을 보면, 환경부하량이 높은 산업은 섬유산업, 철강금속산업, 석유화학정제산업, 비철금속산업, 전자산업이다. 이 중 섬유산업은 악취, SO₂, 유황, 슬러지 등을, 철강금속산업은 SO₂, NO, CO, 폐놀, 암모니아, 슬러지 등을, 비철금속산업은 SO₂, NO, CO, 폐놀, 크롬, 타르 등을, 비철금속산업은 플르오르화물, SO₂, 전해조도장물질, 그리고 전자산업은 유독가스, 토양 및 지하수오염물질 등을 각각 많이 배출한다. 때문에 이러한 산업들의 생산공정을 분석·평가하고 개선하여 각종 오염물질을 적게 배출하고 궁극적으로는 배출하지 않는 체계(No Discharge System)를 지니도록 하여야 한다. 자율환경관리는 이러한 산업별 특성을 배려한 접근이 필요하다.

다섯째, 자율환경관리의 성공적인 추진을 위한 자율환경관리협의체를 효율적으로 구성하여야 한다. 자율환경관리협의체는 사업자단체일 수도 있으며 정부, 사업자대표, 민간대표 등으로 별도의 기구를 구성할 수도 있을 것이다.

이 협의체는 환경목표 달성을 위한 개별기업의 대책추진 상황 점검, 공동과제의 발굴 등 종합·조정기능을 담당하

게 된다. 개별기업은 오염물질배출 억제, 재활용 증진, 자원·에너지사용 최소화 등의 환경개선계획을 수립하여 실천한다. 정부는 지도·점검 및 인·허가절차의 간소화, 공동과제 달성을 위한 공동환경기술 개발사업의 지원, 각종 행정적인 지원 등 각종 지원을 한다.

〈 그림 W-1 〉 추진주체별 역할분담 체계



2. 자율환경관리의 추진모형과 추진방법

2.1 자율환경관리의 추진모형 개관

이러한 관점에서 본 연구에서는 크게 다음의 네가지 관점에서 자율환경관리모형을 제시하고자 한다.

첫째는 개별기업의 환경경영 촉진을 위한 자율환경관리협약이다.

이것은 참여업체가 개별로 자율환경관리프로그램에 참여하는 형태이다. 주로 연관업체가 비교적 적은 대기업이나 환경관리에 관심이 많은 중견기업들이 이 프로그램에 참여할 수 있을 것이다.

둘째는 중소기업의 환경관리를 지원하면서 집단환경관리체계를 구축하는 자율환경관리방식이다. 현재 우리나라

라의 환경관리에 있어서의 최대문제점의 하나는 중소기업의 환경인식과 관리능력이 부족하다. 때문에 우리나라는 선진국의 자율환경관리모형과는 달리 중소기업의 환경관리능력을 향상시킬 수 있는 즉 현장기술의 확산을 도모할 수 있는 자율환경관리모형이 필요하다.

셋째는 산업별(업종별)환경관리개선과 청정기술 개발 촉진을 위한 자율환경관리협약이다.

이 모형은 산업별로 공통적인 환경관리 애로공정을 개선하거나 혁신하면서 산업전체의 녹색화를 도모하는 자율환경관리프로그램이다. 선진국에서 도입되고 있는 자율환경관리협약이 주로 이 모형이다. 이 모형은 다매체적인 통합관리를 추구한다는 전에서 단일매체의 저감을 추구하는 네번째 모형과 다르다.

넷째는 특정오염물질의 효과적인 저감을 위한 자율환경관리이다.

기후변화협약에 대응하기 위한 에너지/이산화탄소 저감 자율환경관리, 유해화학물질의 저감을 위한 자율환경관리, 폐기물저감과 재활용을 목표로 하는 자율환경관리 등 특정산업분야의 개별기업이나 산업전체의 환경관리문제를 집중적으로 다루는 자율환경관리가 이에 해당한다.

2.2 개별기업의 환경경영 촉진을 위한 자율참여환경관리 정책

종래 개별기업위주로 진행되었던 환경관리가 이제는 산업별 특성을 고려한 것으로 바뀌고 있다고 한 바 있다. 그러나 단기간에 환경성과를 거두기 위해서는 역시 개별기업의 환경경영을 촉진시키는 제도와 장치가 필요하다. 녹색소비자들이 다수 출현하고 있는 현실에서 기업들은 자신의 환경친화성을 소비자에게 각인하기를 바랄 것이다.

때문에 개별기업들이 환경경영을 추구하는 자율환경관리가 필요하다.

2.2.1 환경친화기업지정제도의 효율화

환경친화기업과개별기업을 대상으로 하는 환경관리 프로그램을 발전시키는 것이다. 이 모형은 현행 환경친화기업제도와 ISO14000의 환경경영체계를 다소 통합한 모형이다. 현재 ISO14000은 환경경영시스템의 구축에 환경친화기업지정제도는 같으며, 시스템구축이 성과로 나타나지 않으면 아무런 의미도 없다. 때문에 이 제도는 중복되는 측면이 있으며 그 내용을 다소 개선하여 통합성을 높이도록 하여야 한다.

이미 최적기술 상황까지 투자를 한 환경친화기업들에게 지속적인 투자를 요구하는 것도 문제가 있다. 그렇다고 환경관리실적이 우수한 이들 기업을 환경친화기업에서 배제하는 것은 난센스이다. 그리고 환경개선은 투자의 증대만으로 이루어지는 것이 아니며 효과적인 관리로도 달성될 수 있다. 때문에 양제도의 유사성을 높여서 국내적으로는 환경친화기업을 국제적으로는 ISO14000을 병행 운영하도록 한다.

특히 환경친화기업으로 지정받기 위한 준비로 ISO14000인증을 획득할 수 있다면 기업의 입장에서도 크게 부담이 경감될 것이다. 환경친화기업 지정을 받기 위한 노력이 바로 국제적인 인증을 받은 ISO14000인증으로 연결되도록 프로그램을 운영하도록 한다.

그리고 환경경영과 환경성과 개선을 위한 환경친화기업 지정대상의 범위와 영역을 확대한다. 추진대상에 제조업은 물론 건설업, 서비스업(호텔, 병원, 백화점 등) 그리고 자치단체도 지정대상에 포함시키도록 한다. 중소기업 모형을 개발하여 중소기업의 참여가 용이하도록 신청서류를 보다 간소화하며 투자계획 보다는 실적에 중점을 두어 평가하도록 한다. 투자에 과도한 비중을 두는 현재모형을 탈피하고 운영관리나 운영성과의 개선에 보다 비중을 두도록 한다. 일정규모이상의 대기업이 환경친화기업지정을 신청할 경우 협력업체의 환경경영 지원실적을 평가항목으로 포함시키는 것도 고려해 볼 수 있다. 평가모형은 업종별 특성에 따른 핵심문제를 중점평가하도록 새로운 모형을 개발하도록 한다.

환경친화기업으로 지정받으면 배출시설 설치허가 절차의 간소화, 행정지도·점검의 실질적 면제, 기본부과금의 감면, ISO14000 취득지원 등의 혜택을 부여하여 인센티브도 강화하도록 한다. 인센티브도 업종별로 전문화할 필요가 있다. 예를들어 건설업종의 경우에는 관공공사 수주 시 PQ점수 가산점을 부여할 수 있으며 호텔업종의 경우에는 등급심사시 환경친화성을 반영할 수 있다. 우수환경 경영사례발표회 개최 및 포상제도의 도입, 환경친화기업 로고의 도입과 부착허용, 환경친화기업 실적평가결과의 인터넷 등예의 공개 등의 방안도 추진토록 한다.

- ◎ 취지와 목표 : 환경친화기업제도의 강화, 개별기업의 환경경영과 환경성 강화를 독려(유사제도 : 환경친화기업지정제도, ISO14000인증제도)
- ◎ 추진대상 : 제조업, 건설업, 서비스업, 공기업, 자치단체
- ◎ 추진주체 : 민간전문기구, 환경부, 산자부
- ◎ 추진절차
 - 의향서의 제출 : 참여기업이 인증신청 서류를 제출
 - 심사와 협약체결 : 전문평가단을 구성하여 평가하고 인증
 - 성과보고 및 평가 : 자체 환경감사 및 환경보고서의 제출
 - 협약위반제재 : 인증의 취소
- ◎ 참여유인 : 자율보고기록인정, 환경개선투자 융자알선, ISO14000인증취득지원, 추진주체가 종합성과보고서를 작성하고 우수단체를 표창

2.2.2 생산계열별 자율환경관리

환경적공동생산자관계(Environmental Comakership)의 구축을 목적으로 한 프로그램이다. 완제품을 생산하는 대기업이 부품회사나 하청업체의 환경경영을 감시하고 지원하는 제도이다.

이때의 하청업체는 하청도가 50%이상인 회사를 대상으로 할 수 있을 것이다. 참여업체는 하청업체에 대한 환경정보와 기술지원, 하청업체의 공급자요건의 제정, 계열사를 포함한 환경매트릭스(Environmental Matrix)의 작

성, 생애주기평가(life-cycle approach)를 통한 제품개선 등을 통해 공동생산자관계를 구축하는 것을 협약하여야 한다. 경우에 따라서는 계열사간의 오염권거래를 허용할 수 있을 것이다. 이 모형은 별개로 운영할 수 있으며 환경친화기업지정제도에 통합하여 운영할 수도 있을 것이다.

- ◎ 취지와 목표 : 기업간 환경경영 촉진으로 중소기업의 환경개선 유도
- ◎ 추진대상 : 시장성이 높은 완제품 생산업체를 중심으로 수직적으로 계열화된 산업의 대기업(예 : 자동차산업, 전자산업 등)
- ◎ 추진주체 :
 - 의향서의 제출 : 주요 계열사를 포함한 주요제품의 생애주기 평가를 통한 분석을 토대로 계열사의 환경관리 계획을 포함한 공동생산자 환경관리계획을 제출
 - 심사와 협약체결 : 환경매트릭스 평가전문가의 평가와 인증
 - 성과보고 및 평가 : 결합환경성과보고서의 제출
 - 협약위반제재 : 인증의 취소
- ◎ 참여유인 : 생산제품에 대해 환경마크를 부여, 포괄적인 환경성 심사 결과의 홍보를 통한 시장지원, 계열사의 환경개선사업에 대해 재정·금융상의 지원, 필요한 경우 계열사간의 오염권 거래 허용, 생애주기평가나 환경설계를 위한 자금지원

2.3 지역환경관리체계 구축을 위한 환경관리협약

우리나라의 환경관리에는 지역환경관리라는 개념이 상대적으로 소홀히 취급되고 있다. 프로그램지향적인 정책과 환경관리(program-oriented approaches)는 발달되어 있으나 지역의 특성을 고려한 지역지향적인 환경관리(place-oriented approaches)는 소홀한 편이다. 그러나 환경관리는 결국 지역의 환경질 개선에서 나타나야 한다. 때문에 지역의 특성을 고려하고 지역기업의 자발적인 노력을 통해서 환경개선이 이루어져야 한다. 지역주민의

환경문제에 대한 관심이 증가하고 님비현상이 심화되는 현재 기업들도 자신 지역의 환경개선을 위해 일한다는 좋은 인상을 지역주민에게 심어주고 싶어할 것이다. 뿐만 아니라 지역적으로 인접한 환경오염 배출업체끼리 상호협력과 지원으로 보다 경제적이고 효과적인 환경관리를 할 수 있을 것이다. 때문에 지역환경관리체계 구축을 장려할 필요도 있다.

2.3.1 공단별 자율환경관리

공단전체로서의 환경문제를 진단하고 이를 해결하기 위한 대안을 개발하며 실행에 옮기는 자율환경관리프로그램이다. 환경관리청의 주도하에서 공단입주업체, 자치단체, 지역주민과 환경단체가 참여한다. 공단의 환경관리여건에 대한 기초조사(공단의 오염수관망도 등), 공단전체로서의 오염부하량의 조사, 공단환경개선대안의 개발과 활용계획의 작성, 상호감시와 지원 그리고 장비와 기기의 공동배치와 활용등을 통해 환경개선을 도모한다. 또 현행 환경개선방안의 모색될 수 있으며 환경관리청을 통해서 개선해 나가도록 한다. 기간조직으로는 기존 공단환경관리협의회가 있는 경우에는 이를 활성화하는 것이 현명할 것이다.

이 방식은 공단전체로서 상호협력을 통해 환경규제기준의 준수 뿐만 아니라 대기, 수질, 폐기물 등 환경실태개선을 유도하는 것이다. 입주업체는 자체조직으로 자율환경관리반을 구성하여 해당 환경관리청의 지원을 받아 입주 공단의 환경배출량 조사 등 실태조사를 하며 환경개선계획서를 제출한다. 해당 환경관리청에 접수된 계획서는 지역환경전문가, 지방자치단체, 환경단체 및 지역주민대표 등과 협의하여 합의서를 체결한다. 합의서의 효과적인 집행을 위해서 정부는 중소기업 환경관리지원(환경관리공단 기술지원), 오염방지시설 설치 우선지원 등의 혜택을 부여한다.

◎ 취지와 목표 : 전국 주요공단의 환경관리 개선, 대기, 수질, 폐기물 관리 등의 환경관리 실태개선, 중소기업

환경관리 지원(유사제도 : 공단자율환경관리반)

◎ 추진대상 : 공단입주업체

◎ 추진주체 : 환경관리청, 공단환경관리협의회(공단입주업체, 자치단체, 지역주민, 환경관리인협회, 지역환경단체)

◎ 추진절차

· 의향서의 절차 : 환경관리청의 지도와 지원하에서 공단입주업체가 공단환경관리협의회를 중심으로 중장기 환경개선계획서를 개발, 제출(5년, 10년)

· 심사와 협약체결 : 환경관리청이 지역의 환경전문가, 자치단체등과 협의하여 이를 심의하고 본부의 승인을 받아 협약체결

· 성과보고 및 평가 : 매년 약식 공단환경보고서의 작성과 제출하며 목표년도에서는 종합평가

· 협약위반체계 : 공단약관(?)등에 불참 또는 협약위반에 따른 불이익 조항 명시

◎ 참여유인 : 환경조사 및 환경관리활동 경비지원, 배출량 불변일 경우 환경규제의 완화, 환경오염물질 거래의 허용, 공동방지사설의 설치나 개선에 대한 재정지원

<다음호에 계속>