울산대학교 사회과학논집 제9권 1호 pp. 19~38, 울산대학교.
Journal of Social Science Vol. 9, No. 1, pp. 19~38, 1999
University of Ulsan.

자율적 환경규제의 유형과 한계

정 준 금
사회과학부 행정학

<요 약>

최근 들어 유럽과 미국에서 환경보전과 오염감소를 위해 기업이 스스로 환경개선을 위한 노력을 기울인다는 이른바 기업의 '자율규제'(self- regulation)에 대한 주장이 활발하게 전개되고 있다. 자율규제에 포함되는 구체적인 방법으로는 오염감소 '계약'(covenants), 오염권 거래, 제3기관의 증명, 환경개선 실적에 따른 규제의 융통성에 부여 등 매우 다양한 것들이 소개되고 있다. 기업의 자율적 환경규제에 대한 논의는 환경개선 노력이 기업의 이익이 될 수 있다는 기업의 인식 변화 그리고 기존의 정부개입에 의한 환경규제 방식의 비효율성에 대한 비판이 결합되어 등장하게 되었다.

이 논문에서는 여러 가지 유형의 자율적 환경규제(environmental self-regulations) 수단들의 내용 및 이들의 장단점을 분석하였으며, 마지막으로 자율규제의 한계를 살펴보았다.

Environmental 'Self-regulations': Types and Limits

Joon-Keum Jung
Professor of Public Administration

<Abstract>

There is now active advocacy, in some business and governmental circles, of increased 'self-regulation' of business for environmental protection and pollution reduction. Specific proposals include sectoral pollution-reduction 'covenants', market trading of emissions permits, third-party certification of environmental performance, ad hoc negotiation of regulatory flexibility in exchange for superior environmental performance. These proposals reflect two primary lines of argument. One is a growing

literature on the 'greening of industry' and its benefits. The other line of argument is on criticisms against conventional government regulatory regimes. The combined effect of these arguments has been a variety of recent proposals and experiments to encourage increased environmental 'self-regulation' by business.

The purpose of this paper is to characterize the principal types of proposals for 'environmental self-regulation', to clarify their strengths and weaknesses as approaches for achieving environmentally sustainable performances.

I. 서 론

지금까지 환경규제 수단에 대한 논의는 명령지시적인 직접규제수단과 시장유인적인 경제적 수단을 중심으로 전개되어 왔다. 그런데 최근 들어 유럽과 미국에서 환경보전과 오염감소를 위해 기업이 스스로 환경개선을 위한 노력을 기울인다는 이른바 기업의 '자율규제'(self- regulation)에 대한 주장이 활발하게 전개되고 있다.[1] 이러한 자율규제에 대한 주장은 규제대상집단인 기업 뿐만 아니라 정부규제기관에서도 그 필요성을 제기하고 있다. 그리하여 최근에는 유럽과 미국에서 실험적인 자율적 환경규제 제도들이 소개되고 있으며, 이들 중 일부는 정부의 공적인 환경목표를 달성하기 위한 환경기준 설정, 환경개선시설 설치 허가 등과 같은 기존의 환경규제 메커니즘을 대체하는 하나의 정책대안으로서의 역할을 하고 있다. 우리나라에서도 1999년 10월부터 이른바 '업종별 자율환경관리제'를 도입하여 기업의 자율적인 환경규제를 촉진하려는 계획을 가지고 있다.

자율규제에 포함되는 구체적인 방법으로는 산업부문별 오염감소 '계약'(covenants), 오염권 거래, 환경개선 실적에 대한 제3기관의 증명(예컨대 유럽연합의 환경관리 및 감시 제도, ISO14001 등), 환경개선 실적에 따른 규제의 융통성 부여 등 매우 다양한 것들이 소개되고 있어 자율적 환경규제의 개념과 범위가 명백하지 않은 것도 사실이다. 하지만 최근에 제기되거나 실제로 도입되고 있는 자율규제 형태의 환경관련 제도들은 기업들이 환경보전을 위해 자발적인 조치를 취한다는 점을 강조하는 공통점이 있다. 즉 이러한 제도들은, 정부는 환경보전에 필요한 전반적인 틀(over roll framework)을 제공하고 이 틀 내에서 정부가 요구하는 바를 달성하기 위해서 구체적으로 어떻게 해야 하는가에 대해서는 기업들이 자율적으로 결정하도록 하고 있는 것이 특징이다. 더 나아가 일부는 이러한 자율규제가 정부환경규제의 원칙이 되어야 하고 또 실행가능성 면에서도 자율규제가 바람직하다는 주장을 하고 있다.[2]

이것은 자율규제가 기존의 정부규제 방식에 비해 몇 가지 장점이 있기 때문이다.(환경

1) 정부의 직접규제 대신 기업 스스로 자기를 규제한다는 점에서 '자율규제'란 용어를 쓰고 있지만 규제에 피동적인 기업의 입장을 고려할 때 자율적 환경관리(environmental self-management)란 용어가 더 어울릴지 모른다. 하지만 기업의 자율적인 환경개선 노력을 정부규제(governmental regulation)와 대비시켜 파악한다는 점에서 자율적 환경규제라는 개념을 사용하고자 한다.

2) 예컨대 The Confederation of Netherlands Industry and Employers(1995)은 다음과 같이 주장하고 있다. "원칙적으로 정부의 역할은 환경규제의 틀을 제공하는데 그쳐야 한다. 실질적인 측면에서도 정부가 기업의 내부운영을 어떻게 해야 한다는 것을 입법화하여 직접적으로 규제한다는 것이 실현가능한 것도 아니다."

부, 1998) 즉 첫째, 자율적 환경규제는 원료투입 단계에서 제품의 폐기단계에 이르는 전 과정에서의 오염물질 감소 및 환경오염 사전예방 체계의 구축을 가능하게 한다. 둘째, 환경행정체제의 단순화와 규제시스템의 개선으로 행정비용을 절감하는 것은 물론 행정의 효율성 및 신뢰성을 제고할 수 있다. 셋째, 환경친화적인 기술개발을 촉진하고 환경친화적 생산체제를 구축하여 환경산업의 경쟁력을 제고시킨다. 넷째, 기업의 자율적 참여를 활성화시켜 정부와 기업간에 생산적인 협력관계를 구축 가능하게 한다.

이러한 장점을 가진 자율적 환경규제는 환경개선을 위한 조치를 기업 스스로 자기이익 증진 수단으로 인식한다는 것을 전제로 하는 것으로서, 기존의 환경규제에서 전제되었던 정부와 기업간의 관계에 대한 인식에 있어서 중대한 전환을 필요로 한다. 과거 기업은 정부의 환경규제에 대해 이것이 초래하는 추가적인 비용부담을 회피하기 위해 규제에 저항하는 것으로 인식되었으며, 정부 환경규제의 성공 여부는 이러한 기업의 저항을 어떻게 극복하는가에 좌우된다고 생각되었다. 많은 환경규제에 관한 문헌에서는 환경규제에 대한 기업의 순응(compliance)을 어떻게 유도할 것인가를 중요한 주제의 하나로 다루고 있는 것도 기본적으로 이러한 시각을 반영한 것이었다. 그러나 자율적 환경규제에서는 기업을 정부의 환경규제에 저항하는 규제대상이 아니라 자발적인 협조자 또는 자율적인 환경보전 실천자로 인식하고 있으므로, 환경규제 과정에서 규제자와 피규제자로 서로 대립하고 저항하는 관계로 인식되었던 정부와 기업간의 관계에 큰 변화를 가져오고 있다. 이에 따라 자율적 환경규제는 과거와는 전혀 다른 맥락에서 환경규제를 접근하고 있다는 점에서 그 논리와 한계를 면밀히 검토할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 이 논문에서는 우선 자율적 환경규제(environmental self-regulations)가 등장한 배경을 검토한 다음 자율적 환경규제로 제시되고 있는 다양한 정책수단들의 내용을 소개하는 동시에 유지가능한 환경개선 효과를 달성하는데 있어서 자율적 환경규제 수단들이 가지고 있는 장단점을 살펴보고자 한다. 마지막으로는 자율적 환경규제 수단의 한계를 살펴보고 이를 극복할 수 있는 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 자율적 환경규제의 등장 배경

현실적으로 자율규제가 다양한 정부규제에서 사용되고 있고, 더 나아가 정부규제를 대체하는 정책수단으로 주목을 받는 이유로 Baram(1982)은 두가지를 들고 있다. 즉 첫째, 기업이 가지고 있는 전문성을 활용하지 않고서는 정부규제의 실효성을 확보하기 어렵고, 둘째 정부규제의 완화과정에서 과도기적으로 사용해 볼 가치가 있다는 것이다. 그러나 최근에 환경규제 분야에서 자율규제를 위한 다양한 제안들이 제시될 수 있었던 것을 설명하기 위해서는 다음 두가지 이유를 추가해야 할 것이다.(Andrews, 1998) 첫째, 기업의 자율적 환경개선 활동이 기업에 이익을 가져다 준다는 식으로 기업의 인식이 변화하였다. 둘째 직접규제와 경제적 유인수단 등으로 대별되는 기존의 환경규제 방식의 비효율성에 대한 비판이 제기되었으며, 정부도 이러한 비판을 수용하여 기업이 참여하는 자율적 환경규제에 관심을 기울이게 되었다. 요컨대 규제자인 정부(환경규제기관)와 피규제자인 기업이 자율규제에 대해서 긍정적인 사고방식을 가지고 있기 때문에 이 제도가 실제의 환경정책과정에서 채택되어 시행될 수 있었던 것이다. 그렇다면 기업과 정부가 왜 이 제도에 대해 긍정적

인 입장을 취하게 되었는가. 다음에서는 이를 보다 자세히 보기로 한다.

1. 기업의 입장

우선 자율적 환경규제가 도입된 배경을 기업의 입장에서 살펴보면, 생산제품과 생산과정을 환경친화적인 것으로 재설계(redesign)하면 기업에 이익이 될 수 있다는 것을 인식하게 됨으로써 기업 스스로 환경오염 방지를 위한 조치를 취하게 되었다고 할 수 있다. 이러한 주장은 기업의 '그린화' 및 이로 인한 편익을 강조하는 문헌들에서 주장하는 것으로서 자율규제의 효과를 매우 낙관적으로 보는 입장이다. 이것은 한마디로 기업의 자율적인 환경개선 또는 오염방지 노력이 기업의 이익증진에 도움이 되므로("pollution prevention pays"), 정부가 직접적인 규제를 가하지 않더라도 기업 스스로 알아서 환경개선노력을 기울이게 될 것이라는 주장이다. 또한 산업의 그린화(greening of industry), 환경보전 계획(design for environment), 산업생태학 (industrial ecology), 유지가능한 산업(sustainable industry) 등에 관한 문헌들도 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.[3)]

그렇다면 자율적인 환경관리를 통해서 기업이 얻게 되는 이익에는 어떠한 것이 있는가. 이것은 두가지로 구분할 수 있는데, 하나는 배출 오염물질의 감소에 따른 오염처리비용의 감소에서 오는 이익이고, 다른 하나는 '그린화'에 따른 시장수요의 유지 또는 확대에 따른 이익의 증대가능성이다. 우선 전자를 보면, 환경오염물질을 일정 기준 이상으로 배출하고 있는 기업의 경우는 <표 1>과 같은 오염처리비용, 보험 및 금융상의 추가적인 비용, 정부규제 순응상의 비용 등을 부담해야 하는 바, 자율규제를 통해 환경개선 노력을 하면 이에 소요되는 비용이 감소하는 이익이 발생하게 된다.

또한 기업운영의 '그린화'는 환경친화적 제품을 원하는 소비자의 선호와 일치하는 경우 제품에 대한 수요증가를 도모할 수 있으며, 생산과정의 효율화, 환경오염처리 기술의 혁신에 따른 수입 증가 등의 직접적인 경제적 이익 증가 효과를 기대할 수 있다. 요컨대 오염처리비용의 감소와 그린화에 따른 시장확대가능성이 기업에 편익을 가져올 것이다. 따라서 기업의 입장에서는 이러한 자율규제의 편익이 자율규제를 시행하는데 소요되는 비용을 상회하는 것으로 판단되는 경우에는 자율규제를 적극 시행하고자 하는 동기를 갖게 될 것이다.

3) 예를들면, 이미 70년대 말에 Royston(1979)이 이러한 낙관론을 제기하였으며, Sarokin et al.(1985), Smart(1992), Allenby and Richards(1994), Porter(1995) 등이 있다.

<표 1> 자율적 환경규제로 인한 경제적 이익

오염처리 비용의 감소	시장수요의 증가 또는 확대
- 폐기된 자원 및 에너지 비용 - 처리서비스 비용(특히 유해물질) - 규제순응 비용 -노동자나 시민들의 유해물질에의 노출 위험 비용 - 위험 보험 및 금융 우대 비용 - 오염지역 청소 비용	- 최종 소비자가 환경친화적 제품과 생산 과정을 요구. - 폐기물을 팔 수 있는 부산물로 변화시킴. - 생산과정에서의 효율성 증가. - 어차피 불가피한 환경개선시설을 미리 설치하는데 따르는 이점 - 혁신적 기술에 대한 라이선스 수입.

기업이 이와 같이 자율적 환경규제의 이익을 인식하여 적극적으로 자율규제를 시행하는 경우도 있지만 다른 이유로 자율규제를 활용하는 경우도 있다.(최병선, 1992) 즉 자율규제는 기업의 사회적 책임(이 경우는 환경보전이 될 것이다.)을 요구하는 사회적 압력에 대응하여, 정부의 직접적인 개입에 의한 규제를 회피하기 위한 전략으로 미리 스스로 또는 동업종 협회를 통하여 자율규제를 시행하는 경우가 있다. 또한 업체 수의 증가에 따라 스스로의 이미지 제고와 고객으로부터의 신뢰성 확보를 위해 자율규제를 실시하는 경우도 있다. 뿐만 아니라 업계의 구조적 변화과정에서 선도적인 위치를 점하고 있는 업체가 기득권의 유지를 위해 신규진입을 제한하거나 업계의 경쟁을 제한하는 반경쟁적인 목적으로 자율규제를 채택하는 경우도 있다. 기업이 이러한 이유로 자율규제를 활용하게 되면 후술하는 자율규제의 한계 또는 문제점이 극명하게 드러날 것이며, 이에 따라 기업의 자율적 환경규제만으로는 사회의 환경개선목표를 달성하기가 어려워질 것이다.

2. 규제기관의 입장

자율적 환경규제를 주장하는 두 번째 흐름은 기존의 전통적인 정부규제 제도에 대한 비판에서 비롯된 것이다. 미국에서 환경규제가 지나치다고 비난받기 시작하고 이에 따라 규제개혁을 요구하게 된 것은 이미 1970년대 말부터 였다.(Weidenbaum, 1979) 이에 따라 레이건 행정부의 환경규제에 대한 부분적인 개혁이 있었고 특히 전통적인 직접규제 방식 대신에 경제적 유인수단이 등장하였으나 정부의 환경규제의 효율성에 대한 논란은 계속되었다.(Dente, 1995; Opschoor, 1994; Larrue, 1995; Mitnick, 1982) 즉 전통적인 정부규제는 일정한 목표를 달성하는데 있어서 필요 이상의 비용을 부담시키기 때문에 비효율적인 동시에, 배출구 위주의 단속으로 오염의 총량을 줄이지 못하고 다른 오염대상에 오염물질을 전가하기 때문에 효과적이지도 못하다는 비판이 제기되었다. 즉 새로운 형태의 오염원, 예컨대 오염원이 뚜렷하지 않은 오염물질 배출, 운전습관과 관련된 것 등은 기존의 대규모 오염물질 배출업소에 대한 단속 중심의 규제제도로는 오염을 단속하기 힘들다는 것이다. 뿐만 아니라 정부의 직접개입에 의한 환경규제 행위 자체가 자원부족, 정치적 의지의 부족, 개방적인 세계경제체제 등의 영향으로 많은 경우 집행을 강제하기가 점점 힘들어 지고 있

다는 비판도 제기되었다.

1980년대에 들어 명령지시적인 접근방법에서 오염자들의 행태를 규제하기 위한 시장유인 또는 경제적 수단이 등장하였으나, 경제적 규제수단의 효과성에 대해서도 논란이 발생하였으며,(정준금, 1998; Larrue, 1995) 특히 경제적 규제수단의 집행을 위해서는 매우 많은 정보수집비용이 소요된다는 비판이 제기되었다. 그래서 환경목표를 달성하기 위해서는 여러 수준에서 정부와 기업 간에 파트너쉽을 형성하는 것이 필요하다고 주장되었다.[4] (Hanrahan et al., 1998) 기업의 자율적인 환경개선 노력을 유도해야 할 필요성이 제기된 것이다.

이와 같이 기존의 정부규제의 효과성에 대한 비판이 제기되고, 규제기관 스스로도 이러한 비판이 타당하다고 판단하게 되면 규제기관은 다음과 같은 이유로 자율규제 방식을 도입하려는 성향을 보인다.(최병선, 1992) 첫째, 경제산업구조의 복잡화 및 기술진보의 가속화에 따라 규제기관이 보유하고 있는 정보는 극히 부족하고 기술적 전문성에도 한계가 있다. 이 경우에 규제기관은 기술정보에 정통한 업계로 하여금 스스로 기준을 제정하도록 하는 것이 바람직하다고 생각할 수 있다. 환경규제에 있어서도 규제대상의 선정, 규제의 방법 등에 대해 관련 업종 단체나 기업 스스로가 더욱 더 잘 알고 있는 경우가 있을 수 있으며, 이 때 환경규제기관은 이들로 하여금 스스로 자율규제 형태의 환경개선 노력을 기울이도록 하는 것이 더 효과적이라고 생각할 수 있다. 둘째, 비록 규제기관이 기준을 정할지라도 행정력의 부족으로 피규제기업들의 순응 여부를 일일이 추적하고 점검하기 어렵다고 판단할 경우가 있다. 이러한 경우에 규제기관은 개별기업의 순응 여부에 대한 점검을 기업 스스로 또는 기업단체에 맡기는 것이 더 나을 수 있다. 왜냐하면 업계 사람들이 업계의 사정에 정통하기 때문에 개별기업의 규제에의 순응 여부를 더욱 정확하고 빠르게 파악할 수 있기 때문이다. 특히 환경규제와 같이 해당 업계의 자발적인 순응(voluntary compliance)을 확보하는 것이 규제의 성공 여부를 좌우하는 분야에는 자율규제가 바람직한 대안이 될 수 있다.

III. 자율적 환경규제의 유형

역사적으로 볼 때 환경보호를 위한 '자율적' 접근방법은 전혀 새로운 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나 세계 여러 나라에서 시행되고 있는 주된 환경보전 방법은 역시 정부의 규제에 의한 것이므로, 자율적 환경규제가 정부개입을 대체할 수 있는 정책수단이 되기 위해서는 이 방법이 정부규제에 못지 않은, 때로는 정부규제를 능가하는 효과적인 환경개선 결과를 가져올 수 있는 수단이라는 것을 입증하여야 한다. 이에 따라 자율규제를 지지하는 사람들은 여러 가지 다양한 자율적 규제수단들을 제시하고 있다. 이러한 노력은 자율규제 수단을 다양화하는 이점이 있지만 한편으로는 자율규제의 범위를 지나치게 넓게 파악함으로써 자율규제의 개념을 모호하게 하는 문제를 야기하고 있다.

---

4) Hanrahan 등(1998)은 환경규제에 있어서 정부, 기업 그리고 시민을 포함하는 새로운 파트너쉽의 형성은, 이것이 기존의 정부주도 환경규제레짐을 완전히 대체하는 것은 아니지만, 환경적으로 유지가능한 개발을 지지하는 환경오염 관리체계를 형성하는데 도움이 된다고 주장하고 있다. 또한 이들은 이러한 파트너쉽의 형성에 필요한 것으로서, 기업의 환경오염에 관한 정보 공개, 청정 생산기술, 환경관리체계, 공급구조의 그린화, 규제기관과 기업 간의 협상을 통한 협정 등을 들고 있다.

이와 같이 자율규제를 위한 새로운 정책수단으로 제시되는 것은 매우 다양한데, 다음에서는 이를 몇가지 유형으로 정리하고자 한다.[5]

1. 오염방지 이익(pollution prevention pays)을 인지한 기업의 자율규제

가장 기본적인 문자 그대로의 자율적 환경규제 형태는 기업이 스스로의 이익을 증진시키기 위하여 자발적으로 환경개선을 시도하는 것이다. 특히 1960년대 말 이후의 연구에 의하면 어떠한 산업활동에서는 생산과정에서 야기되는 오염물질의 배출량을 감소시키는 것이 자원을 절약하고 또 기업의 효율성을 증대시켜 주는 것으로 나타났으며, 이를 인식한 기업은 정부나 환경단체의 압력이 없어도 자기이익의 증진을 위해 자발적으로 오염물질의 감소를 위해 노력하게 된다는 것이다.

오염물질의 증가는 기업에 오염물질 처리비용뿐만 아니라 이외의 다양한 경제적 부담을 안겨 준다. 즉 오염물질이 많아질 수록 생산과정의 위험도와 이에 대한 기업의 책임이 증가하고, 이에 대비하기 위한 보험비용이 증가하며, 투자자들도 오염기업에 대해서는 매력이 감소할 것이며, 정부의 환경규제에 순응하기 위한 비용[6]도 급속히 증가하게 된다. 따라서 기업은 이러한 비용부담을 줄이기 위해 자발적으로 배출되는 오염물질의 양을 줄이는 노력을 하게 된다. 예컨대 가급적 청정연료 원료로 대체하고, 생산 단위당 원료와 에너지 사용량 축소하며, 원료와 에너지의 효율적 이용 등을 시도하게 된다. 이러한 활동이 전술한 비용부담을 감소시켜 결과적으로 기업에 이익이 되기 때문이다.[7] 요컨대 이러한 형태의 자율규제 논거는 기업 스스로 오염을 줄이면 이익을 보게 되고, 이에 따른 오염감소는 기업의 이익일 뿐만 아니라 동시에 사회의 이익도 된다는 것이다. 뿐만 아니라 기업이 자발적으로 오염감소 노력을 전개하는데 있어서 그들이 동원할 수 있는 가장 최선의 방법을 사용할 것이므로 동일한 환경개선 효과를 가져오는 가장 효율적인 방법이 될 것이다.

그러나 이러한 주장에 대해서는, 첫째 오염감소가 기업에 이익이 된다면 왜 기업은 지금까지 스스로 오염을 감소시키지 않고 그렇게 오랫동안 오염물질을 배출해 왔나? 하는 의문이 제기될 수 있다. 이에 대해 일부 학자들은 다음과 같이 해명한다. 기업들은 경제학에서 얘기하는 것처럼 완전한 정보를 가지고 기업을 운영하는 것이 아니다. 즉 환경오염을 줄이는 것이 기업에 이익이 되는 것을 몰랐기 때문에 자발적으로 오염감소 노력을 하지 않았다는 것이다. 특히 오래된 기술을 사용하고 위험부담에 필요한 기술직, 재정적 여력이 없는 중소기업의 입장에서는 상당한 정도의 자금이 필요한 환경개선에 투자할 여력이 없었기 때문이다.(Porter et al., 1995) 둘째, 기업의 자발적인 환경개선에 의해 실제로 얻어지는 이익의 크기가 크지 않기 때문에 자율규제에 적극적으로 나서지 않는다는 주장도 있

5) 최병선(1992)은 자율규제를, 업계가 동업자조합(trade association)을 결성하고 이를 통해 스스로가 지켜야 할 기준을 제정하는 한편 그것의 위반행위를 스스로가 점검하는 방법으로 이루어 지는, 일종의 정부규제의 변형으로 파악하고 있다. 즉 자율규제를 동업자조합 또는 단체를 통하여 소속 회원들을 규제하는 것으로 설명하고 있다. 그러나 여기서 제시되고 있는 자율규제는 이러한 것만 의미하는 것이 아니라 기업 또는 기업집단이 자발적으로 또는 정부의 유인에 따라 스스로 환경개선 노력을 기울이는 것 모두를 포함하는 포괄적인 개념이라고 할 수 있다.

6) 예를들면, 정부규제에 따르기 위한 각종의 행정 비용, 협상 및 강제집행과정의 법적 비용, 정부가 정한 기술을 설치하는 비용, 환경보험 비용, 환경규제기관이 정하는 폐기물처리 비용의 증가 등 각종의 규제 순응비용을 부담해야 한다.

7) 이와 관련한 기업의 활동 중 잘 알려진 것으로는 3M의 'Pollution Prevention Pays' Program, Dow의 'Waste Reduction Always Pays'(WRAP) Program. 등을 들 수 있다.(Sarokin et al., 1985)

다.(Palmer et al., 1995) 이들은 자발적 환경개선의 이익이 전술한 3M과 Dow와 같은 몇 가지 성공사례 때문에 과장된 것이라고 주장한다.

2. 소비자 또는 공급자 요구(customer or supplier requirements)에 의한 자율규제

자율규제의 또 다른 형태는 제품의 공급자가 소비자에게 또는 소비자가 공급자에게 책임 있는 환경관리를 시행하도록 자율규제를 촉구하는 프로그램을 들 수 있다. 전자는 주로 제품의 생산요소 공급자가 생산자에게 요구하는 것이고, 후자는 제품의 소비자가 생산자에게 요구하는 경우를 말한다.

(1) 공급자 요구에 의한 자율규제

이는 생산요소의 공급자가 이를 필요로 하는 다수의 생산자에게 제품(생산요소)의 관리책임, 즉 생산요소가 유발할지도 모르는 환경오염을 관리하는 책임을 부여하는 것이다. 이것의 좋은 예는 미국의 화학산업에서 시행되고 있는 '책임관리 프로그램'을 들 수 있다. 즉 미국의 화학물질 생산자 협회(CMA)는 회원기업과 화학물질을 이용하는 기업들로 하여금 안전한 환경관리를 촉진하기 위해 '책임관리'(responsible care) 프로그램을 개발하였다. 이 제도는 매우 환영받은 좋은 제도였는데 이것은 소수의 거대기업이 다수의 작은 기업들과 가정에게 화학물질 또는 화학제품을 공급하는 화학산업의 특징 때문에 가능하였다.(Andrews, 1998)

일반적으로 거대 화학제품 생산 기업은 다수의 기업에 원료를 제공하는 동시에 일반시민들에게도 직접 제품을 팔고 있었으므로, 자신들의 자산과 명성을 보호하기 위해서는 시민들에게 화학제품 생산과정 및 제품 자체에 환경보전과 관련한 조치를 철저히 취하고 있음을 인식시켜 줄 필요성을 느끼고 있다. 이에 따라 이들은 관련 기업들에게 자신들이 생산한 화학원료를 공급받기 위해서는 자신들이 정한 일정한 수준의 환경관리 프로그램을 실시할 것을 요구하게 된다. 화학원료를 공급받는 기업의 입장에서도 거대 화학제품 생산기업과 안정적인 관계를 유지하기 위해서는 이들이 정하는 환경관리 프로그램을 시행하지 않으면 안 된다. 결국 정부의 개입 없이 '자율적으로' 환경관리가 이루어지는 것이다.

(2) 소비자 요구에 의한 자율규제

이것은 소비자들의 선호 또는 요구에 따라 기업이 자율적으로 환경개선 노력을 하게 되는 경우를 말한다. 소비자들이 환경친화적인 제품을 선호하는 경향이 나타나면 기업은 이에 부응하기 위해 자발적으로 친환경적인 제품을 생산하기 위해 노력하며, 이와 함께 생산과정에서도 가급적 오염물질의 배출을 줄이려는 노력을 기울이게 된다. 예를 들면 기업들이 환경친화적 마케팅(green marketing)에 관심을 기울이거나, 표시부착(labeling)에 있어서 생태적인 측면을 고려하는 것 등이 이에 해당한다. 소비자들이 강한 환경보전적 성향을 가지고 있고 환경친화적 제품 또는 생산과정에서 환경개선 노력을 하는 기업의 제품을 확실히 구분할 수 있는 경우에는 정부의 직접적인 개입이 없어도 소비자들의 성향에 부응하고자 하는 기업의 자발적인 노력으로 환경개선 효과가 달성될 수 있다.

그러나 이러한 논리가 적용 가능한 분야는 비교적 많지 않다. 왜냐하면 첫째, 소비자들이 제품을 선택하는데 있어서 제품 또는 생산과정의 환경적 친화성이 소비자선택의 유일한 요인이 아니다. 둘째, 대부분의 제품에 있어서 '그린화'의 개념이 추상적이고 여러 가지 의미를 가지고 있는 개념이라서 소비자들이 정확히 이해하기 어렵다. 예컨대 환경친화성이 제품 자체의 특성인지 생산공정 상의 특징인지가 혼동된다. 셋째, 제품에 대한 대규모 구매는 개개 소비자들이 아니라 다른 기업과 같은 중간자적 구매자에 의해 이루어지는 경우도 많은 바, 이들은 제품의 환경친화성 보다는 가격과 성능을 보고 구매 여부를 결정한다.

(3) 중간적 소비자(intermediate customer) 요구에 의한 자율규제

주요 대규모 수요자가 제품의 공급자에게 안전한 환경관리의 실행 또는 공식적인 환경관리 체계를 요구하는 경우로서, ISO기준이 이의 예가 될 수 있다. 예를 들면 자동차 회사에서 다수의 자동차 부품 납품업자들에게 일정한 환경관리 기준(예컨대 ISO 14000)을 준수하도록 하고 이를 준수하지 못하는 기업의 제품에 대해서는 구매를 제한하거나 반대로 준수하는 기업의 제품구매를 우대하는 조치를 취하면 부품제조업체는 자발적으로 환경관리를 강화하는 노력을 하게될 것이다. 또한 정부의 조달구매에 있어서도 제품의 환경친화성 및 환경개선 실적 등을 고려하여 구매여부 또는 구매의 양을 결정하게 되면 기업들은 자발적으로 이러한 요구에 부응하기 위해 환경관리에 힘쓰게 될 것이다.

자발적 환경개선을 유도하기 위한 이러한 제도들은 자동차 산업과 같이 독점적 또는 과점적 생산원료 구매자에 의해서 산업이 지배되고, 그들이 생산한 제품의 최종 소비자들로부터 환경개선 실적을 향상시키라는 유인이 있는 경우에 성공적일 가능성이 크다. 정부구매의 경우에는 최종소비자는 일반 국민 또는 선거권자들이므로 이들이 환경보전을 중시하면 독점적 구매자인 정부도 이를 구매의 중요한 기준으로 삼게 된다는 점에서 중간적 소비자의 요구에 의해 자율규제를 유도하는 중요한 요소가 된다.

그러나 이러한 산업에 있어서도 자동차회사나 정부와 같은 대규모 소비자들이 그 제품을 공급하는 기업의 환경개선 실적에 따라 구매 여부 또는 구매 양을 결정할 것이라는 것을 보장할 수 없다. 왜냐하면 이들도 전술한 바와 같이 환경친화성 보다는 제품의 가격이나 다른 특성을 더 중시할 수도 있기 때문이다.

3. 제3자 인증(third-party certification)

이것은 제3자가 환경개선 실적 또는 환경관리 체계의 운영실적을 심사·입증해 주는 상업적 인증제도를 도입하는 것을 말한다. 이 인증을 받으면 정부의 직접적인 허가와 검사를 면제 해 줌으로써 기업들로 하여금 자발적으로 환경인증을 받기 위한 노력을 기울이도록 하는 것이다. 이러한 방법은 이미 오래 전부터 다른 분야에서 광범위하게 시행되고 있다. 예를 들면 공인회계사의 회계검사를 받은 기록에 대해서는 세무당국의 조사를 면제하는 것이나, 전기안전협회의 인증을 받은 가전제품은 안전도에 대해 정부검사를 생략하는 것 등이 이에 해당한다.

환경인증을 위한 환경감사 또는 심사(environmental auditing)제도는 1980년대 초에 도입된 것으로서, 초기에는 기업의 모든 생산단위에서 정부의 환경규제가 요구하는 것에 대

한 법적 순응을 확보하기 위하여 기업 내에서 광범위하게 사용되었다. 즉 환경규제에 대한 불응으로 비롯될 수도 있는 법적 책임으로부터 기업을 보호하기 위해 도입되었다. 그래서 때로는 오염물질 처리비용을 줄이기 위해 기업 내외의 기술적 자문을 구하는 것도 이에 포함되었다.

그 후 보험회사와 금융기관에서 기업들의 환경책임으로 인한 리스크가 커지자 해당 기업의 보험 커버리지와 융자를 인정하는 조건으로 환경적 위험을 조사하기 시작하였고, 이에 따라 공정하고 중립적인 제3의 기관에서 환경감사를 담당하는 환경인증 제도가 등장하게 되었다. 예컨대 ISO 14000은 ISO 9000이 품질관리를 인증한 것처럼 기업의 환경관리체계 실적을 제3자가 인증하는 것이다. 이의 인증을 받으면 어느 정도 환경관리 체계가 확립되었음을 의미하며, 이는 곧 환경리스크가 그만큼 크지 않을 것이라는 것을 입증하는 것이다. 이에 따라 보험회사나 금융기관으로부터 우대를 받을 수 있으므로, 기업은 자발적으로 환경관리 실적에 대한 인증을 받을 인센티브가 있는 것이다. 전술한 바와 같이 소비자 또는 대규모 구매자 및 정부구매에서의 우대를 고려하면 기업이 자발적으로 환경인증을 받기 위한 노력을 기울일 것이라는 것은 쉽게 알 수 있다.

이 환경인증 제도는 이의 인증을 받으면 정부허가나 검사를 면제함으로써 정부허가나 검사의무를 대체하는 것으로 이용되기도 한다. 예컨대 미국의 Clean Air Act는 1998년까지 약 60,000개의 기업으로 하여금 유독 오염물질의 유출을 방지하기 위해 공식적인 리스크 관리계획을 수립할 것을 의무화하였다. 그리고 정부가 이 계획을 공식적으로 승인하고 이를 모니터링하는 대신 ISO 14000를 획득하도록 하였고, EPA는 그들이 특정 기준을 충족시키는 한 그 결과를 수용하기로 하였다. 이러한 제도는 이전 보다 법집행의 속도를 빠르게 하였으며, EPA와 주정부의 환경규제기관의 부담을 덜어 주었다. 또한 기업의 입장에서도 공식적인 정부승인에서 오는 행정적 지연을 피할 수 있으며, 더 나아가 기업의 환경관리체계(environmental management system) 도입을 더욱 촉진하도록 하였다.

이와 같이 제3자 인증은 명백하고 일관된 기준을 제시하고 이들을 해당기업에 적용하여 환경인증을 획득하도록 하고 이에 대한 대가로 정부허가나 검사를 면제시켜 줌으로써, 환경인증의 편익이 인증 소요비용을 상회한다는 점을 기업에 인식시켜 주었다는 점에서 자율적 환경규제를 촉진하는 긍정적인 면이 있다. 그러나 이 제도는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 인증서비스를 받기 위해서는 상당한 비용이 소요되는데 소규모 기업의 경우에는 큰 부담이 될 수 있다. 둘째, 이 제도는 명백하고 객관적으로 입증가능한 기준을 필요로 하는 바, ISO 14000 기준은 해당기업이 '자신의' 환경개선 목적을 달성했다는 것을 입증하는 것일 뿐 그것이 실제로 정부기준 또는 사회적 기준을 충족하는 것이라는 것을 입증하는 것은 아니다. 셋째, 인증받은 기업의 환경실적을 모니터하는 정부의 역할이 필요하다. 모니터를 인증기관에만 맡겨 놓으면 자신이 인증한 기업을 봐주려는 유인을 갖게 된다. 넷째, 어떤 기업은 영업비밀이 손상될 것을 우려하여 제3자의 환경인증을 강력히 반대하는 경우도 있다.

4. 사업자 단체를 통한 자율규제

지금까지 설명한 자율규제 방식들이 개별기업을 대상으로 한 것이라면 사업자단체를 통한 자율규제는 기업들의 집단을 대상으로 하는 것으로서 일반적으로 자율규제라고 하는

것은 이것을 의미하는 경우가 많았다. 후술하는 계약제도 사업자 단체를 통한다는 점에서 이와 유사한 제도이다.

이 제도는 각 산업부문별 생산자 또는 서비스제공 단체가 나름대로의 환경개선 실적 의무화지침 또는 '최선의 환경개선활동'을 위한 지침을 만들어 소속 회원사들로 하여금 이를 이행하도록 하는 것이다. 동 업종에 종사하는 다수의 기업들이 자신들의 협회를 통해 자발적으로 이러한 형태의 활동을 하는 경우는 비교적 많이 볼 수 있다. 이를 몇 가지의 유형으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 단체에서 환경개선을 위한 지침과 기술적 지원의 제공하는 경우이다. 예를 들면 세탁업, 자동차정비업, 도금업 협회 등에서 자체의 폐기물처리, 재활용 등에 관한 지침 마련하여 소속 회원사들에게 제공하거나 이에 필요한 기술을 지도하는 일을 수행할 수 있다. 이러한 방법은 환경보전에 필요한 기술개발 능력을 가지고 있지 않은 다수의 영세한 회원사들에게 협회가 보유한 자금과 전문인력을 통해 필요한 기술을 제공할 수 있는 분야에서 성공가능성이 높다.

둘째, 단체에서 소속 회원사들에게 환경개선을 위한 의무화된 기준을 제시하는 경우도 있다. 예를 들면 화학제품 생산협회에서 '유독물질 관리 계획'을, 제지공업협회에서는 '유지가능한 삼림개발 계획' 들을 확정하고 이의 준수를 회원자격 유지의 조건으로 제시함으로써 회원들로 하여금 자발적으로 이를 수행하도록 하는 경우가 이에 해당한다. 이 때 협회가 제시한 의무화된 환경관리 계획을 준수하는 회원기업들은 다른 비회원 기업에 비해 추가적인 비용부담을 하게 될 수도 있지만, 소비자나 공급자 또는 구매자들에게 환경관리 면에서 다른 기업과의 차별성을 강조함으로써 경제적인 이익을 누릴 수 있다는 점에서 자율규제의 인센티브가 있다.

이와 같이 사업자 단체를 통해 자율규제를 시행하는 경우 사업자 단체를 어떻게 구분하여 구성하느냐에 따라 다음 <표2>와 같이 업종별, 협력업체별, 공단별 등 세가지 유형으로 나눌 수 있다.

산업적·환경적 특성이 유사한 업종별로 관리하는 업종별 자율규제는 공동목표설정이나 공동기술개발 등 공공환경관리에 장점을 가지고 있다. 그러나 업종별 단체가 개별기업에 대한 강제력의 행사에는 제한이 있으므로 개별기업들의 자발적 노력을 유도하는데 어려움이 있다. 대기업과 협력업체를 단위로 구성하는 협력업체별 자율규제는 대기업을 중심으로 경험 및 기술을 이용함으로써 실효성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 업체별로 다양하게 존재하는 생산공정들을 일괄적으로 통제하는 데서 오는 비효율성이 문제이다. 마지막으로 동일 공단 내 입주업체를 단위로 구성하는 공단별 자율규제는 지역적 환경오염 문제의 해결이나 환경기준의 준수에는 용이한 장점이 있으나, 역시 공단 내 이질적인 업종간의 협력에 한계가 있다.

<표2> 사업자단체를 통한 자율규제의 유형

구분	업종별	협력업체별	공단별
특징	산업적, 환경적 특성이 유사한 업종별로 구성	대기업과 협력업체를 단위로 구성	동일공단내 입주 업체를 단위로 구성
장점	- 공동목표 설정 및 대책추진 용이 - 공동기술개발 협력 가능 - 업종별로 단계적 추진 가능	- 대기업 지배력 활용으로 실효성 제고 - 대기업 경험 및 기술 협력업체에 지원 가능	- 지역적 환경오염 문제 해결에 용이
단점	- 기업간 경쟁을 통한 자발적 노력 제한 - 기업비밀 누출위험으로 협력의 한계 - 소속업체의 지역적 편재에 따라 지역환경문제 해결에 미흡	- 업체별로 공정이 다양하여 대기업의 경험 활용에 한계 - 대기업의 과도한 지배력 행사	- 이질적인 업종 간 협력 한계 - 오염물질 감축목표 설정 등 적용 한계

(자료: 환경부 내부자료)

셋째, 특정 산업부문 전체의 환경개선을 도모하기 위해 정부와 기업이 공동 보조를 취할 수도 있다. 예컨대 미국의 EPA는 6개의 주요 오염산업(철강, 정유, 자동차, 제약, 전자, 인쇄)의 오염배출량 감소를 유도하기 위해 'Common Sense Initiative'라는 프로그램을 시행하고 있다. 정부와 기업의 공동노력에 의한 자율규제는 정부의 개입강도에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있는데(Garvin, 1983), 우선 정부의 개입정도가 비교적 낮은 형태로서 사업자단체가 자발적으로 환경기준을 제정하도록 하되 정부규제기관이 이에 필요한 정보를 제공하는 경우가 있으며, 이 보다 정부개입의 정도가 더 높은 것으로서는 환경기준은 사업자단체에서 정하되 그 기준에 위반하는 행위는 정부규제기관이 직접 감시하고 처벌하는 경우가 있다.

5. 계약 (또는 협약)

이 제도는 일정 산업 부문의 기업들로 구성된 협회 또는 사업자단체를 통한 자율규제의 한 형태로서 협회와 정부간에 환경개선 활동에 관한 '계약' 또는 '협약'(covenants)을 체결하고 소속 회원사는 계약 내용을 자발적으로 이행하는 방식이다. 즉 주요 생산자 또는 서비스 협회가 회원들을 대신하여 정부와 협상하여 양자가 일종의 환경개선 활동 계약을 체결하는 것으로서, 계약의 내용은 주로 정해진 기간 내에 오염량을 일정수준 이하로 감소시키는 것을 골자로 하는 경우가 대부분이다.

이 제도는 네덜란드에서 비교적 성공적으로 시행되고 있는 것으로서, 제품의 폐기물에 대한 처리책임을 제품생산자에게 부여하고 청정기술 사용을 권장하기 위해 시행되었던 이전의 제도를 발전시킨 것이다. 이 제도의 목표는 기업으로 하여금 그들이 생산하는 제품으로 인해 유발되는 오염을 책임지도록 하는 것인데, 기업은 정부가 정하는 제한적인 방법 외에 다양한 문제해결 방법을 활용할 수 있으며, 더 나아가 정부규제 보다 효과적이고 융통성 있는 수단을 개발하여 사용할 수 있다. 이 제도는 규모가 작고 인구가 밀집된 오염지역, 문화적으로 동질적인 지역, 주민들이 기존의 정부규제는 거의 실패한 것이라고 인식하고 있는 지역, '협력적 규제' (cooperative regulation)의 전통이 있는 지역 등에서 비교적 효과적이다.(Andrews, 1998) 기업의 입장에서도 기업에 직접적인 부담을 주는 정부규제보다는 구속력 없는 이 계약제도를 선호하는 경향이 있다.

이 제도에 대한 이해를 돕기 위해 계약제도가 광범위하게 시행되고 있는 네덜란드의 경우를 보다 자세히 소개하면 다음과 같다.[8] 우선 네덜란드식 계약제도에는 두 가지 유형이 있다. 첫째, 다수의 중소기업으로 구성되어 있는 산업부문에서는, 소속 기업들이 이전의 종합적인 환경개선 실적에 따라 '협회'로부터 '허가'를 받는 것으로 공식적인 정부허가과정을 대신한다. 이를 통해 약 600,000개의 업소(대부분의 정비소 및 주유소)가 정부허가의 부담을 덜었다고 한다. 요컨대 개별 중소기업들은 정부와 협회의 일반적인 계약으로 허가권을 획득하며, 개별기업이 허가를 받기 위해 노력할 필요가 없다. 개별 중소기업들은 협회가 정하는 일정한 기준을 충족시키면서 회원자격을 유지하면 된다. 다만 정부기준에 대한 개별적 위반자들에 대한 단속은 여전히 지방정부에 의해서 이뤄지고 있다.

둘째, 더욱 많이 논의되고 있는 계약제도는 대규모 오염물질을 배출하여 높은 환경리스크를 안고 있는 대기업으로 구성된 산업부문에서 사용되는 것이다. 이 계약제도는 국가 전체적으로 주요 오염물질을 현저히 감소시키려는 국가환경계획의 일환으로 시행되는 것으로서, 계약은 대규모 오염물질 배출 산업 '협회'와 정부간의 직접적인 협상으로 체결된다. 이 계약제도는 화학, 인쇄, 금속 산업과 같이 잘 조직화된 기업집단들을 대상으로 하는 경우에 상당한 오염감소 효과를 거두고 있는 반면 보다 복잡한 산업분야와 오염문제(예컨대 여러 산업분야에서 배출되는 휘발성 유기혼합물의 감소 문제), 조직화가 미약한 대상(예컨대 운전자, 농부, 가정 등)에서는 성과가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

네덜란드에서 사용되고 있는 이 계약제도는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 우선 네덜란드의 계약제도는 정부와 협상을 벌이는 협회가 소속 회원사에 대한 법적 구속력을 갖고 있지 못하므로 협회에서 회원들에게 강제적으로 행태 변화를 요구할 수가 없다. 이에 따라 환경개선 실적 미약한 기업에 대한 정부의 지도 단속이 여전히 필요하다. 정부의 직접규제 방식을 완전히 대체하는 제도가 될 수 없다는 것이다. 또한 최대 오염물질 배출 기

8) 이 제도는 우리나라에서도 도입될 예정이다. 즉 우리나라는 1999년 10월부터 정부와 사업자단체(협회), 또는 사업체간에 업종별로 환경목표를 설정한 후 이를 자율적으로 이행하는 '업종별 자율환경관리제'를 도입할 계획이다. 이 제도는 우선적으로 석유화학, 철강, 시멘트 등 3개 업종을 대상으로 환경부가 이들 업종의 협회 및 대한상공회의소와 자율환경개선협약을 체결함으로써 시행될 예정이다. 이 제도는 구체적으로 다음과 같은 방식으로 운영된다. 첫째, 환경부는 해당 협회와 참여회원사의 오염물질 감축목표 등이 포함된 협회 및 대한상공회의소 명의의 자율환경관리제 참여의향서를 제출받는다. 둘째, 참여의향서를 토대로 환경개선 목표를 자율환경관리협의회와 협의하여 결정하고 자율환경개선협약을 체결한다. 셋째, 협약을 체결한 협회는 이 협약체결 후 3개월 이내에 회원사의 환경개선계획서를 취합, 종합환경개선계획서를 환경부에 제출한다. 넷째, 환경부는 협약참여 기업에 대해서는 대외홍보, 기술 및 자금지원, 지도점검 면제 등의 혜택을 제공한다. 다섯째, 환경부는 협약 이행 여부를 평가해 환경개선 실적이 저조한 기업에 대해서는 지원을 중단한다.(환경부 내부자료, 1999)

업(주로 대기업)이 협회와 정부간의 협상에 개입하여 환경개선 목표치가 자기에게 유리하게 결정되도록 영향력을 행사하여 결국 계약의 내용이 국가환경 목표나 오염자부담 원칙에 따라 정하는 것 보다 낮은 수준에서 정해질 가능성이 있다. 계약제도의 보다 일반적인 문제점으로는 i)계약은 한정된 숫자의 오염물질에 대한 다차원적인 관리에 초점을 두기 때문에 계약의 내용에서 제외되는 다른 오염물질이나 환경문제들을 관리하는 데는 적절치 않은 수단이 될 수 있다는 점, ii)환경오염물질 처리기술의 혁신을 유인하는 정부의 역할을 포기하고 기업이 채택하는데 동의하는 현존기술을 그대로 수용한다는 점, iii)계약과정에 정부와 기업만 참여하고 환경단체는 배제되어 지나치게 기업의 입장만 반영될 가능성이 크다는 점등을 들 수 있다.

6. 정부유인에 의한 자율규제

기업의 자율적 환경규제, 즉 자발적인 환경개선 노력은 정부의 다양한 유인수단에 의해 더욱 촉진될 수 있다. 정부가 적절한 정책유인을 제공하면 기업은 자발적인 오염량의 감소가 기업의 이익을 증진시킨다는 것을 더욱 쉽게 인식하여 보다 적극적인 환경개선 활동을 할 것이다. 기업의 자발적인 환경개선 활동을 유도하는 정부의 유인수단으로는 다음과 같은 것들이 있다.

(1) 기술지원과 공공인정 프로그램

정부는 주로 중소기업을 대상으로 환경오염 방지와 폐기물처리에 필요한 고도의 기술지원을 하고 있는 바, 이러한 활동은 기술이나 전문성이 부족한 기업들의 환경개선 활동을 촉진하는 효과를 가져온다. 또한 정부는 훌륭한 환경개선 실적을 낸 기업에 대해 이를 공개적으로 인정하고 또 우대하는 제도를 통해 기업들의 자발적인 환경개선을 유도할 수 있다. 예컨대 우리 나라의 경우 환경친화기업 지정제도와 환경마크제도를 운영하고 있다. 전자는 기업 스스로 사업활동의 전과정에 걸친 환경영향을 평가하고 구체적인 환경목표를 설정하여 자율적으로 환경개선을 도모하도록 하는 제도이다. 즉 기업은 자율적으로 제품설계에서부터 원료조달, 생산공정, 사후관리까지 사업활동 전반에 걸친 환경영향을 평가하고, 이를 토대로 오염물질 삭감계획과 방법 등이 명시된 구체적인 환경개선계획을 마련하고 이를 이행한다. 환경친화 기업으로 지정된 업체에 대해서는 정기 지도.점검을 원칙적으로 면제해주고 배출시설 설치허가를 신고로 대체해 주며 중소기업 융자 우선 지원 등의 혜택을 주고 있다.[9] 한편 후자는 한 제품이 다른 제품에 비하여 환경오염을 적게 일으키거나 자원을 절약할 수 있는 제품임을 인증하여 주는 일종의 환경친화적 재품에 대한 품질인증 제도로서, 기업들로 하여금 저공해제품의 개발 및 생산을 촉진하고, 소비자가 이러한 환경상품을 선택 사용하는 것을 촉진하는 제도이다. 미국의 EPA도를 통해 에너지절약을 장려하는 'greenlight', 'energy star'등의 제도[10]를 시행하고 있다.

9) 환경친화기업 지정 현황을 보면, 1998년 4월 현재 117개 업체가 지정되어 있다.
10) 이 제도에 대한 자세한 사항은 (http://www.epa.gov)를 참조할 것.

(2) 보고와 공개 의무화

이는 오염물질배출 기업으로 하여금 배출하고 있는 오염물질의 종류와 양을 정기적으로 공개하도록 의무화하는 제도이다. 예컨대 미국의 Toxics Release Inventory(TRI)에서는 시민들의 알권리를 충족시키기 위해 일정 수준 이상의 오염물질을 배출하는 업소로 하여금 매년 배출하는 오염물질의 종류와 양을 일반에 공개하도록 의무화하고 있다.[11] 배출되고 있는 오염물질의 현황에 대한 일반공개는 해당 기업의 공공이미지에 영향을 미칠 뿐만 아니라 투자자나 정부규제기관에도 영향을 미친다. 더 나아가 기업 집행부의 지위유지에도 영향을 미치기 때문에 기업으로 하여금 배출되는 오염물질의 양을 감소시키도록 하는 자율규제를 촉진한다. 미국의 일부 주에서는 '독극물 사용 감소법'을 제정하여 생산제품과 배출물 뿐만 아니라 투입량도 보고하게 함으로써 기업들로 하여금 생산과정 전반에 걸쳐 균형을 유지하도록 하고 있다.

이와 같은 '알권리법'(public right-to-know laws)을 충족시키는 제도들은 여러 가지 효과를 거두고 있다. 즉 한편으로 공개하도록 열거된 화학물질의 사용을 획기적으로 줄임으로써 기업들로 하여금 자발적으로 오염물질의 배출을 줄이도록 하는 인센티브를 제공하였을 뿐만 아니라, 실제로 배출되고 있는 오염물질의 종류와 양에 대한 일반시민들의 이해에 필요한 데이터를 제공함으로써 시민 또는 환경단체의 활동을 강화하였다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다.

(3) 정부규제 수단의 자율규제 유인 효과

일반적으로 정부의 환경규제 수단으로 일컬어지고 있는 다양한 정책수단들은 그 자체로서 환경개선 목표를 달성하는 효과를 가져오지만 부수적으로 기업의 자율규제를 촉진 또는 유인하는 효과를 가져온다. 다음에서는 기존의 정부규제 수단이 기업의 자율규제를 자극하는 측면을 간략히 살펴보고자 한다. 정부의 환경규제는 규제에 대한 순응의 편익을 증대시키거나 아니면 불응의 비용을 크게 느끼게 함으로써 기업의 자발적인 규제를 유도하는 효과를 가져오는데, 전자는 경제적 유인수단, 후자는 명령지시적 수단에 해당한다.

첫째, 환경친화적 제품의 우선 구매, 보조금지급, 조세혜택, 부과금제도 등과 같은 경제

11) TRI제도가 등장한 것은 1984년 인도의 보팔시 화학공장에서 발생한 유독가스 누출사고를 계기로 하였다. 즉 이 사건 이후 노동자나 지역주민들에게 유독성 화학물질 공장에서 배출되는 오염물질에 대한 정보를 제공해야 한다는 요구가 나타나기 시작하였다. 이를 반영하여 1986년 미국에서는 위기 계획 및 지역사회 알권리법(The Emergency Planning and Community Right-To-Know Act, EPCRA)이 제정되었다. 이 법의 당초의 주된 목적은 유독성 화학물질 공장 인근의 지역 주민들에게 오염물질 배출장소 및 양을 사전에 알려 줌으로써 혹시 있을지도 모를 누출사고에 사전 대비하고자 하는 것이었다. 그래서 해당기업은 이에 관한 정보를 지방정부에 보고하도록 하였으며, 그 후 Toxics Realease Inventory(TRI)를 작성하여 배출되는 유독물질의 종류와 양, 처리 및 재활용 등에 관한 정보를 일반시민들에게 공개하도록 더욱 강화되었다. 이를 통해 시민들은 유독물질의 관리에 따른 기업의 책임을 보다 확실히 물을 수 있게 되었으며, 기업의 유독물질관리가 어떻게 이루어지고 있는가를 철저히 파악하는 것이 가능해졌다. 현재 약 600개 이상의 유독물질이 공개대상이며, 매년 20,000개 이상의 배출 업소에서 80,000건 이상의 보고서를 제출하고 있다. 공개된 정보는 EPA와 지방정부를 통해 온라인으로 시민들이 접할 수 있다.(http://www.epa.gov/opptintr/tri/)

적 유인수단은 환경규제에 대한 순응의 편익을 증대시킴으로써 기업들로 하여금 자발적으로 환경오염을 줄이게 하는 유인을 제공한다. 본질적으로 경제적 유인수단은 환경규제에의 순응 여부를 오염자의 자발적인 선택에 맡기는 특징을 가지고 있기 때문에 비교적 자율규제를 유도하는 측면이 강한 규제수단이라고 할 수 있다. 최근 경제적 유인 수단의 하나로 논의되고 있는 오염권거래(marketable permits), 상계(trade off), 버블(bubble), 뱅킹(banking)제도 등은 기업의 자율규제를 유도하는 측면이 더욱 강한 정책수단이라고 할 수 있다.

둘째, 벌금부과나 형사적 처벌을 포함하는 정부의 명령지시적인 직접규제로 인한 비용부담 그 자체도 기업의 자율적 환경규제를 유도하는 효과를 가져온다. 이는 정부의 환경규제에 대한 불응의 비용을 크게 인식시켜 줌으로써 기업의 자율규제를 유도하는 효과를 가져오는 것이다. 명령지시적인 규제로 인한 비용부담에는 직접적인 환경오염물질 처리비용뿐만 아니라 인허가 준비 및 자료 제출, 허가변경 신청, 모니터링 및 보고의무 이행, 법률비용 등 다른 비용도 포함된다. 이러한 환경규제에 순응하기 위한 직·간접적 비용은 경쟁적인 시장상황에서 기업에 상당히 큰 부담이 된다. 따라서 기업들은 이러한 비용을 회피하기 위하여 미리 자율적으로 환경개선을 위한 노력을 기울이게 된다. 기업에 따라서는 자체적으로 정부기준을 110% 또는 120% 충족시키고 정부규제에서 의무화하고 있는 각종의 규제들에 대해 융통성을 가지는 것을 선호하는 경우도 있다. 정부내의 관료적 절차를 밟는 것이 더 많은 비용이 소요되기 때문이다. 따라서 기업은 자발적으로 높은 기준을 준수하고 이에 대한 대가로 정부규제로부터 자유로움을 확보하려는 선택을 하게 된다. EPA도 규제의 융통성과 규제에 대한 순응을 교환하기 위해 Project XL과 같은 새로운 프로그램들을 시험하고 있다.[12]

이 밖에 유독 오염물질을 배출하였을 경우 매우 높은 경제적 부담을 지게 하는 이른바 엄격한 책임원칙(strict liability principles)을 적용하는 경우 기업은 유독 화학물질의 사용을 감소하거나 아니면 처리에 보다 신중을 기하는 강한 동기를 갖게 된다. 또한 자동차, 배터리, 독극물 용기, 포장재 등 폐기물 문제를 야기하는 제품들에 대해서 생산자에게 제품의 생산과정 뿐만 아니라 폐기물 관리 및 처리의무까지 부과하는 '제품관리 의무'(product stewardship requirements) 제도를 시행하면 기업의 자율적인 포장재 개선, 생산과정 그린화 등의 효과를 가져올 수 있다.

이와 같이 정부의 규제는 어느 정도 자율규제를 유도하는 효과를 가지고 있기 때문에 규제와 자율규제를 양자로 단순히 구분하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 따라서 양자를 엄격히 분리하려고 할 것이 아니라 양자를 적절히 혼합하여 바람직한 정책수단을 만들어 냄으로써, 개별기업의 입장에서 또 지역적, 전국적, 지구적 관점에서 유지 가능한 환경개선 실적을 얻는 것이 중요하다고 할 수 있다.

---

12) Project XL은 1995년 Clinton 대통령이 제안한 Reinventing Environmental Regulation 에 의해 시작되었다.(XL은 eXcellence Leadership을 줄인 것이다.) 이것은 몇 개의 기업을 지정하여 이들로 하여금 자신들이 자율적으로 선택한 전략으로 환경개선을 시도하는 모범(eXcellence Leadership)을 보이도록 함으로써, 일정한 수준의 환경보전 효과를 달성하는데 있어서 비용-효과적인 결과를 얻으려는 것이다. 이를 위해 이 제도는 기존의 EPA의 규제에 융통성을 부여하는 대신 지역사회의 적극적인 참여를 유도하고 있는 점이 특징이다. 현재 EPA는 50개의 시범사업을 집행하고 있다.(http://www.epa.gov/ProjectXL/)

IV. 자율적 환경규제의 한계

자율적 환경규제가 가져오는 편익의 크기는 기업 그리고 시장상황에 따라 다르게 나타날 것이다. 즉 어느 기업은 배출오염량을 줄임으로써 지역사회 주민, 노동자와 긍정적인 관계를 유지하는 것으로 경제적인 혜택을 볼 수도 있고, 또 어떤 기업은 시장이미지의 개선으로 이익을 볼 수도 있다. 또 다른 기업은 여전히 자율규제에 큰 매력을 느끼지 못하고 정부규제에 사후적으로 따라가는데 그칠 수도 있다. 기업의 사정과 관점에 따라 자율적 환경규제에 대한 입장이 다른 것이다.

따라서 자율적 환경규제의 잠재적인 효과성은 몇몇 기업 또는 지역의 성공사례를 가지고 단편적으로 판단되어서는 안 된다. 또한 자율규제의 경제적 이익만을 고려하여 기업의 사정을 무시한 채 기업이 항상 이를 적극 수용할 것이라고 판단해서도 안 된다. 이러한 점에서 자율규제의 한계에 대한 논의가 필요하다. 자율적 환경규제의 한계에 대해서는 여러 가지 차원에서 논의할 수 있지만 여기에서는 기업의 성과를 좌우하는 근본적인 경제적 세력(economic forces)의 영향이라는 차원과 자율규제의 외부성 및 집합재로서의 성격 등 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

첫째, 기업의 성과를 좌우하는 경제적 세력은(이들은 예를 들면 금융기관 또는 펀드 소유자들을 말한다.) 기업의 의사결정에 있어서 장기적인 경향과 단기적인 대응을 구분하도록 한다. 이것은 기업의 의사결정에 영향을 미치는 금융기관 또는 펀드관리자들의 기업에 대한 투자 여부를 결정할 때, 기업의 장기적인 효과만을 고려하는 것이 아니라 단기적인 성과 즉 단기적 이익의 크기도 고려하기 때문에, 이들을 염두에 두어야 하는 기업들 입장에서는 자율적인 환경규제가 기업에 대한 이들의 판단에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 항상 고려하여 자율규제의 시행 여부를 결정한다는 것을 의미한다. 여기에는 물론 자율규제를 촉진하는 측면과 반대로 제약하는 측면이 모두 다 있다. 우선 기업은 단기적인 이익의 극대화만 목표로 삼는 것이 아니라 장기적인 정통성과 명성을 유지하려고 하며, 기업의 사회적 책임을 다하는 사회의 유익한 구성원이라는 인식을 심어주고자 노력하기도 한다. 이 경우에는 기업이 자율적으로 환경규제를 하려는 노력을 기울이게 될 것이다.

하지만 공개적으로 운영되는 기업은 최근의 지구경제체제(global economy system)의 철칙을 따르지 않을 수 없다. 즉 지구경제체제에서 자금은 지구상의 이익이 큰 다른 분야로 즉시 이동할 수 있으며, 이러한 압력은 소비자에 의해서가 아니라 투자자에 의해서 가해지고 있다. 높은 비용을 부담하는 기업은 소비자와 투자자 모두를 잃을 수 있다. 실적이 낮은 기업은 단기적인 투자자의 이해관계에 부응하기 어렵기 때문에 이러한 기업들은 단기적인 이익증대 가능성에 더욱 더 많은 관심을 기울이지 않을 수 없다. 만일 이러한 기업이 '환경보전'과 같은 광범위한 지역사회의 가치 또는 장기적인 기업의 목표를 추구한다면 투자자들의 이익을 충족시켜 주지 못한다는 이유로 원하지 않는 매각을 당하거나 아니면 환경보전과 같이 경제적 이익과 모순되는 목표를 버리고 단기적인 이익을 극대화할 수 있는 방향으로 재구조화될 가능성이 크다. 투자자라는 경제적 세력의 압력에 의해 자율적 환경규제가 수용될 수 없는 상황이 발생하는 것이다.

자율적 환경규제가 이러한 한계를 극복하기 위해서는 자율적 환경규제를 위한 정책대안들이, i) 자율적 환경규제에는 사적 이익이 있고, ii) 이 사적 이익이 단기적 금융시장의 관점에서 보아도 자율규제에 필요한 사적 비용을 초과하며, iii) 이 순 사적비용이 정부 환경

규제기준과 동등한 또는 이를 상회하는 환경개선실적을 유발하도록 동기화 하는 데 충분하다는 점등을 제시할 수 있어야 할 것이다.(Andrews, 1998)

둘째, 아무리 이상적인 자율적 환경규제라도 환경오염의 외부효과(externalities)를 완전히 제거하지는 못한다. 기업이 자발적으로 외부효과를 내부화(internalization)하리라고 가대하기는 어렵기 때문이다. 기업은 자신이 유발하는 환경오염으로 인한 외부효과를 다른 경제주체들에게 전가하려는 경향을 가지고 있다. 따라서 외부효과를 내부화 하기 위해서는 오염자부담 원칙에 따라 기업이 운영되도록 강제되어야 한다. 즉 자율규제만으로 부족하고 오염자들에 대한 직접규제, 부과금 부과 등과 같은 수단을 통해 오염자들이 사회와 환경에 미친 외부효과를 전부 부담하도록 하는 정부의 개입이 필요하다.

또한 자율적 환경규제는 환경오염사건 등으로 인하여 기업의 환경오염행위에 대한 정부의 대책을 요구하는 여론이 비등해 질 때, 이러한 사회적 분위기에 대한 기업의 대처방안으로 악용될 소지가 있다. 즉 기업의 환경오염행위에 대해 사회적 분위기가 업계에 불리한 방향으로 조성되고, 정부가 강력한 환경규제 방안을 모색하려고 할 때 업계는 자발적으로 스스로 지켜야 할 환경기준을 제정함으로써 정부의 규제의도를 선점하려는 전략을 사용할 수 있다. 자율적 환경규제가 정부의 환경규제를 무력화시키는 업계의 대응수단으로 악용될 수 있다는 것이다. 이 경우 업계가 정한 환경기준이나 준칙은 정부 주도하에 마련된 환경규제 안에 비해 덜 엄격한 것이 될 가능성이 크다.(최병선, 1992) 뿐만 아니라 자율적 환경규제는 이른바 공유재의 비극(tragedy of commons) 문제를 해결하지 못한다. 환경파괴는 대부분 다양한 소규모의 개별 기업들이 자기이익의 극대화를 위한 결정으로의 초래되는 바, 개별기업들의 독립적인 자율규제가 전체적인 환경보전 효과로 연계되지 못하기 때문에 결과적으로 자원의 과다사용 또는 환경파괴라는 현상이 지속될 가능성이 크다. 따라서 공기, 물과 같은 공유 자연자원들이 그들의 전체적인 capacity에 맞게 배분되기 위해서는 궁극적으로 어떤 공통의 강제적인 체제가 필요하다. 이러한 레짐은 정부와 같은 권위있는 기관(환경규제기관)에 의해 형성되거나 아니면 상호강제를 수용하는 자율적 규제체제인 집합적 자율규제(collective self-regulation)를 통해서 가능한데, 집합행동(collective action)의 어려움 때문에 집합적 자율규제는 환경보호를 위한 효과적인 지배적 레짐의 대체물이 되기 힘들다.

결국 자율규제는 기업의 비효율성을 바로잡는 사적인 장치 또는 정부의 공식적인 환경기관이 주도하는, 외부효과와 공유자원을 관리하는 공정하고 효율적인 레짐에 대한 지지를 형성해 주는 보완적인 역할을 수행하는 데 그칠 수밖에 없는 한계를 갖는다.

이러한 한계를 극복하는 한가지 방법으로 세계무역거래와 관련한 제도 또는 협약들에 환경관련 조항을 삽입하여 집합적 자율규제를 유도하는 것을 고려할 수 있다. 왜냐하면 대부분의 나라에서 국내적인 차원에서 집합적 자율규제를 지지하고 강제하는데 있어서 효과적인 역량을 발휘하지 못하고 있기 때문이다. 오히려 정부 자체가 유지불가능한 환경파괴 및 오염의 근본적인 이유가 되고 있는 경우가 많다. 또한 후진국과 사회주의 국가는 물론이고 선진국의 경우도 세계적인 자유무역체제의 형성으로 경제 및 환경분야의 자율성을 상실해 나가고 있다. 따라서 세계무역거래 시스템에 포함되어 있는 환경보전을 위한 집합적 자율규제의 새로운 형태들은 유지가능한 환경실적을 달성하는데 있어서 개별국가의 무능, 무의지에 대한 하나의 대체물이 될 수 있다. 예컨대 GATT/WTO에 포함되어 있는 최소수준의 환경기준, 산업환경관리에 있어서 ISO 및 EMAS 등으로서 이들은 지구적 차원에서 부문별로 더욱 더 발전시킬 필요가 있다. 이러한 무역과 연계하여 자율규제를 유도하

는 방법들은 무역거래에 있어서 모든 기업들이 환경개선을 위해 공동으로 최소한의 노력을 기울이게 할 것이며, 결국 환경파괴가 경쟁시장에 있어서 우위를 점하는 원천이 되지 못하게 할 것이다.

<參考文獻>

정준금(1998), "경제적 환경규제수단의 실현가능성 제약요인," 울산대학교 사회과학논집, 8(2).

최병선(1992), 정부규제론, 법문사.

Allenby, Brad and D. Richards(eds.) (1994), *The Greening of Industrial Ecosystems,* Washington, DC: National Academy Press.

Andrews, Richard N. L.(1998), "Environmental Regulation and Business 'Self-Regulation' *Policy Science, 31(4)*

Baram, Michael S.(1982), *Alternatives to Regulation,* Lexington, Mass: Lexington Books.

Confederation of Netherlands Industry and Employers (1995), *Environmental Policy in the Netherlands: The Role of Industry,* The Hague.

Dante, B. (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments,* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Garvin, David (1983), "Can Industry Self-Regulation Work?" *California Management Review,* 25(4).

Hanrahan, David, David Wheeler, Michelle Keene, and David Sham (1998), "Developing Partnerships for Effective Pollution Management," *Environment Matters,* Annual Review.

Larrue, C. (1995), "The Political Unfeasibility of Environmental Economic Instruments," in B. Dante (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments,* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Opschoor, J.B. et. al. (1994), *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments,* Paris: OECD.

Palmer, K., Oates, W. and P. Portney (1995), "Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?" *Journal of Economic Perspectives,* 9(4).

Porter, Michael and Claas van der Linde (1995), "Toward a New Conception of the Environment Competitiveness Relationships," *Journal of Economic Perspectives,* 9(4).

Royston, M. (1979), *Pollution Prevention Pays,* London: Pergamon.

Sarokin, David J., et al.(1985), *Cutting Chemical Wastes,* New York: INFORM.

Smart, Bruce (1992), *Beyond Compliance: A New Industry View of the Environment,* Washington, DC: World Resources Institute.

Weidenbaum, M. (1979), *The Future of Business Regulation,* New York: American Management Association.

(http://www.epa.gov/opptintr/tri/)

(http://www.epa.gov/ProjectXL/)