

環境法上 企業의 責任

全在慶*

차례

- I. 기업책임의 의의와 과제
 - 1. 책임강화의 방향
 - 2. 파트너십의 발전과 책임의 형태
- II. 책임의 계량화
 - 1. 비용편익분석의 제도화
 - 2. 환경오염의 종합통제
- III. 경영책임의 강화
 - 1. 정보의 공개
 - 2. 환경감사의 시스템화
- IV. 책임의 유인과 자율화
 - 1. 환경질과 기술기준의 병행
 - 2. 타율적 강제에서 자발적 협약으로
- V. 주요 입법과제
 - 1. 시장경제 원리의 반영
 - 2. 환경정의 원리의 구체화

* 韓國法制研究院 研究委員, 法學博士

I. 기업책임의 의의와 과제

환경법제의 영역에서 기업의 사회적 책임을 논할 경우에는 기업의 경제활동에 수반하는 자원이용·환경오염·정보공개·환경보험·환경세제상의 책임등이 포함된다. 이러한 책임은 대내적으로는 환경경영으로 구체화되고 대외적으로는 행정청 또는 다른 경제주체에 대한 부담과 협력으로 나타나며 장래에 대하여서는 미래세대의 수요를 보전할 책무로 형성된다. 대외적 부담과 협력은 실정법상 환경규제의 이행으로 표현되거나 환경파괴·오염에 대한 예방·배상 또는 복원으로 실현된다.

1. 책임강화의 방향

오늘날 많은 기업들은 이미 기업의 사회적 책임론에 부응하여 환경윤리 경영을 강조하며 환경친화적 경제활동 내지 사회공헌에 박차를 가함으로써 감시자들의 예봉을 비껴간다. 환경운동 전선에서 적과 동지의 구분이 점차 모호해진다. 기업에 대한 사회적 감시자들의 태도는 다분히 이중적이다. 상당수의 환경운동 단체들은 외관상 환경파괴적 기업에 대하여 적대적인 태도를 보이면서도 그 기업으로부터 활동기금을 지원받는다. 환경적 감시자와 경제적 사업자의 혼동이 증가하는 시대에서는 기업의 사회적 책임[환경보전책임]을 묻기 어렵다.

『기업의 사회적 책임』이라는 언명 속에는 『기업의 불법 혹은 탈법에 대하여 책임의 면탈을 방지하고 엄격한 책임을 지워야 한다』는 관념이 자리잡기 쉽다. 규제법으로서의 환경법은 『기업의 사회적 책임을 강화하기 위하여 환경규제를 강화하여야 한다』는 주장과 맥락을 같이 할 수 있다. 기업의 환경책임은¹⁾ 좁은 의미의 환경오염 배상·보상 책임을 넘어 환경기준의 이행과 같은 행정규제나 환경경영감사나 환경정보공개와 같은 공유화 책임 등을 포함한다.

그러나 단순한 책임의 강화는 원인요법보다 대증요법에 치중하기 쉽다. 환경법은 본질적으로 공해법과 달리 대증요법보다 원인요법에 주목한다. 기업이 환

1) 환경부문에서 기업의 사회적 책임을 지칭하기 위하여 때로 기업의 “환경(보전)책임”이라는 말을 구사하지만 “환경책임”(environmental liability)이라는 용어는 다의적 개념이다. 여기에서는 “환경책임”을 “환경침해로 인한 환경파괴[피해·손해]라는 결과에 대하여 지워지는 불이익·부담 또는 비난”의 의미로 사용한다. 전재경, 『환경책임법제연구』, 한국법제연구원, 2003, p.36.

경책임을 면탈할 경우에 이를 비난하고 처벌하거나 손해배상을 지우는 쪽으로 주력한다면, 우선은 법집행이 용이하고 또 사회정의는 실현될 수 있겠지만, 불법 자체를 감소시키기는 어렵다. 유사 이래 법은 언제나 완화되기보다는 강화되는 경향을 보였고 그럼에도 불구하고 불법은 여전히 기승을 부리며 범법자와 법집행 당국은 끊임없는 숨바꼭질을 거듭한다.

기업은 대중요법적 진단과 처방의 회피에 익숙하다. 기업은 사회적 비난에 직면하여 변신이 필요하면 조직을 바꾸고 희생양이 필요하면 개인을 버림으로써 책임을 모면한다. 그렇다면, 기업의 사회적 책임을 논함에 있어서는 종래와 같이 환경적 불법이나 탈법에 대한 책임을 강화하고 기업경영의 투명성을 확대하는 방안만으로는 부족하다. 기업이 생태파괴나 환경오염으로 나아가는 근본적인 구조와 원인에 주목하고 어떠한 방법으로 이를 효과적으로 차단할 것인가에 역점을 두어야 할 것이다.

기업의 반환경적 활동을 저지하는 소극적 접근이 대중요법적이라면 기업의 환경친화적 활동을 조성하는 적극적 접근은 원인요법적이다. 기업활동을 규율하는 시스템이 환경파괴를 부추기거나 방임한다면 법집행 구조 자체에 문제가 있다고 볼 수 있다. 환경부문에서 기업의 사회적 책임을 강조하면 필연적으로 환경규제에 도달한다. 그러나 소극적 환경규제만으로 기업이 사회적 책임을 완수할 수 있는 여건이 확보되기는 어렵다. 기업의 생리에 맞는 지속가능한 기반의 형성이 필요하다.²⁾ 기업이 자율적으로 환경규범을 준수할 수 있도록 유도하는 법적 기반의 형성이야말로 가장 중요한 기업풍토라고 볼 수 있다.

2. 파트너십의 발전과 책임의 형태

환경법을 강화하여 기업의 사회적 책임을 완수하게 하는 데에는 일정한 한계가 있다. 항해에서 감항능력이 관건이듯이 기업의 수범능력은 환경책임의 성패를 가늠하는 척도이다. 환경보전과 환경규제에 대한 기업의 인식과 행태에 따라 정부는 환경법의 패러다임을 적절히 조절하여야 할 것이다.³⁾ 바꾸어 말해,

2) 전반적으로 환경규제는 효율성을 감소시키는 것으로 추정된다. 그러나 화학·석유·석탄·고무·플라스틱·조립금속 등의 제조업은 환경규제강화로 효율성이 증가하는 것으로 추정된다. 이러한 산업은 환경규제 강화로 생산공정에 기술혁신이 이루어져 생산요소를 효율적으로 이용하여 생산하고 있다는 추론을 낳는다. 조주현·이영수·차근호, "환경규제강화와 생산성분석: 간접효과와 직접효과를 중심으로", 『산업조직연구』, 한국산업조직학회, 2004, p.103.

3) Ministry of Housing, Physical Planning and Environment(1995), "Company

기업에게 “환경법을 따라 오라”고 요구하기보다는 기업의 인식능력과 행태변화에 따라 환경법의 수준을 맞추어야 할 것이다.

정부와 기업간의 파트너십이 제일 낮은 단계(I)에서, 기업은 환경규제들의 부적절한 이행, 낮은 환경인식, 환경보호를 위한 조직적 활동의 부재 또는 미약, 환경보호를 상업적 부담으로 간주하기와 같은 행태를 보인다. 이 단계에서 정부는 환경이행을 장려하기 위한 모니터링과 벌금제도를 갖춘 복잡한 허가시스템과 같은 전통적인 명령 및 통제 도구들에 현저하게 의존한다.

다음에, 정부와 기업간의 파트너십이 약간 개선된 단계(II)에서, 기업은 환경규제를 주요한 환경목표로 간주하고 이 목표를 달성하기 위하여 몇몇 조직적 조치들을 도입한다. 이 단계에서 환경보호는 여전히 약간의 기업부담으로 간주하지만 전체적으로 감당할 수 있는 것으로 여겨진다. 이 때 정부는 허가의 조건들을 점차 덜 복잡하게 만들고 독자적 관리 시스템을 개발하는 기업들에 더 많은 비중을 둔다.⁴⁾

그 다음에, 정부와 기업간의 파트너십이 성숙된 단계(III)에서, 기업은 환경규제 이행을 중요한 일로 간주하고 기업의 환경관리 시스템을 잘 개발한다. 이 단계에서 정부는 기업에 상당한 정도의 신뢰를 보낸다. 정부는 허가요건들을 단순화시킴으로써, 또 기업측이 환경친화적으로 개발을 추진하도록 장려함으로써 기업의 노력들에 호응한다. OECD회원국으로서 우리 나라는 현재 이 단계에 도달하였다고 판단된다.⁵⁾

끝으로, 정부와 기업간의 파트너십이 완성된 단계(IV)에서, 기업은 훌륭한 환경 이행을 통합적 기업목표로서 간주하고 생산 및 가공상의 환경개선에 중점을 두어 자발적인 노력을 계속한다. 이 단계에서 정부는 기업의 환경관리 시스템에 맞추어 허가 및 집행 요건들을 재단할 수 있다. 상호관계는 주로 상호신뢰에 기초하며 기업은 사실상 대부분 자기규율을 실시한다.⁶⁾

Environmental Management as a Basis for a Different Relationship between Company and Government Authorities: A Guide for Government Authorities and Companies, Draft, MHPPE, The Hague(mimeo).

- 4) 전반적 규제개혁 수준에 관하여서는, 양준석·김홍률, 『OECD규제개혁 국별검토: 미국·네덜란드·일본·멕시코』, 대외경제정책연구원, 2000, p.5.
- 5) 한국의 규제개혁의 전망에 관한 요약은, 양준석·김홍률, 『OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 규제개혁』, 대외경제정책연구원, 2000, p.6.
- 6) 이하, 환경규제개혁의 관점에 입각한 환경법제의 정비에 관한 입론은, 전재경, 『환경규제개혁의 평가와 방향』, 한국법제연구원, 1999, pp.107~113 참조.

II. 책임의 계량화

사회윤리적 차원에서 기업의 환경책임을 강조하는 일과 기업의 법적책임을 효율적으로 이행하게끔 강제하는 일은 서로 연계되어 있지만 차원이 다르다. 특히 자연자원의 사용에 따르는 요금의 징수나 환경의 파괴 또는 오염에 따르는 비용의 부담 등에 있어서는 효율이나 비용의 객관화가 필요하다. 환경비용을 가격기구에 내재화시키기 위하여 또는 환경비용의 전가를 파악하고 부담의 최적화를 이룩하기 위하여서는 비용과 편익의 계산이 선행되어야 하고 오염의 예방과 규제 시스템이 통합되어야 한다.

1. 비용편익분석의 제도화

계산 없이 책임 없다. 자연자원법을 지도하는 경제정의는 “각자에게 그의 몫”을 분배하는 원리로서 작용한다. 경제정의는 각자의 몫을 계산하기 위하여 비용편익(BC)분석을 원용한다. 비용편익 분석법은 한 사회내에서 자원이 효율적으로 이용되는지 여부를 판단하기 위한 적절한 도구가 될 수 있다. 비용편익분석은 공공 사업 타당성 검증의 방법론상의 장점을 지닌다고 할 수 있다. 다만, 비용편익 분석기법은 가능한 객관적이고 과학적인 접근법이라는 이름에도 불구하고 상당히 주관적 판단이 개입할 여지를 배제하지 못하는 것이 가장 큰 단점이다. 유명성박사(환경경제학)의 견해에 의하면, 해당 비용과 편익 발생 항목들의 가치를 계량화하는 데에서 주관적 판단이 개입될 여지가 있고 또한 계량화된 비용과 편익들을 장기간의 시간에 대해서 할인율의 적용을 해야 할 때 그 할인율의 적용에 주관적 판단과 선택이 연루된다.

비용편익분석은 어떤 사회에 생존하고 있는 사회구성원들을 기본적으로 전제하고 그들에게 미치는 비용과 편익을 측정하려고 한다. 그러다 보니 분석범위가 현재세대에 국한된다. 이러한 약점을 극복하기 위하여 분석범위를 여러 세대(multi-generation)로 확장하는 방식이 취해진다. 하지만 이 때에도 해당 세대에서 미래세대를 바라보는 방식이 아니라 각각의 세대를 고정시키고서 그 카테고리 안에서 비용-편익이 얼마나 발생하는가에 초점을 놓고 바라보는 방식이 선택된다. 비용편익분석은, 자원의 효율적 배분에 무게 중심을 놓고 행하는 분석법이다보니 종종 자원의 형평적 배분면에서 취약하다는 지적을

받는다. 이러한 약점을 극복하기 위해서 기존의 비용편익분석 결과에 소득분배상의 형평성을 별도로 첨가하여 보완하는 방식을 취하곤 한다. 그러나, 엄밀하게 말하자면, 이는 비용편익분석의 본질은 아니다. 비용편익분석은 어디까지나 “효율성”이라는 판단기준을 적용하는 기법이다.

비용편익분석은, 형평성을 따지는 경우에도, 시간에 따른 세대간 형평성을 다루지 못한다. 비용편익분석은 고정된 어느 시점에서 공간적(계층적) 형평성을 다룬다. 따라서 이러한 분석기법은 내용면에서 “지속가능한 개발”이라는 개념과 호응한다고 말하기 곤란하다. 공공사업으로부터 발생하는 사회적 총 편익이 사회적 총 비용보다 더 크다고 하여 반드시 지속가능성이 보장되지 않는 기 때문에 더욱 그렇다. 최미희 박사(생태경제학)의 견해에 의하면, “지속가능한 개발”의 이념은 미래세대에 대한 배려를 요청하는데 비용-편익 분석에서는 실제 “할인율” 개념을 통하여서만 미래세대를 배려한다. 그러나 이 때의 “할인율”은 어디까지나 현 세대의 편익과 비용의 미래가치만을 다룬다.⁷⁾

미래에 발생할 편익이나 비용이 현 세대를 한참 지나 미래 세대의 것이라 하더라도 현 세대 중심으로 판단하고 있어 미래세대의 선호나 의사가 제대로 반영된다고 보기 어렵다. 환경이 훼손되거나 파괴되는 것과 관련한 비용[負의便益]에 대해서 미래세대가 부여하는 가치는 기존의 비용-편익 분석에서는 평가절하될 가능성이 크다. 미래세대들은 현재 존재하지 않기 때문이다. 지금의 어린이 세대를 미래세대로 간주할 때에도 수 많은 사례들에서 그들의 의사나 선호가 비용-편익 분석속에 반영되지 않고 있다. 비용-편익 분석 기법에서 이러한 약점을 극복하기 위하여 편익이나 비용의 측정시 미래세대(예컨대, “어린이” 세대)의 선호가 반영되도록 특별히 유의해야 한다.

2. 환경오염의 종합통제

환경오염은 매질을 통하여 전이하기 때문에 오염을 최소한의 비용으로 효과적으로 통제하기 위하여서는 매질 내지 생태계 전반에 걸치는 종합적 오염통제 시스템이 요구된다. 현행 환경법 시스템은 매질 단위로 대응하고 있어 비용효과면에서 한계를 안고 있다. 오염통제를 이행하는 기업으로서는 최소비용 최대효과를 추구할 것이다. 종합오염예방 및 통제(IPPC)의 주된 목표는 자

7) 최미희, “환경규제 정책의 방향”, 『2000년대 환경상황의 변화와 환경규제정책』, 한국법제연구원, 1999, p.36.

연자원의 이용, 생산에 부수하는 위험물질 및 오염물의 방출로 인한 위험 그리고 재화와 서비스의 이용 및 처분 등을 효율적으로 분리하는 것이다. 여기에서 “효율적”(efficient)이라 함은 환경목표들이 가장 비용-효과적인 방법으로 달성될 수 있음을 의미한다.

완성된 IPPC시스템은 ① 총자원이용과 에너지, 위험물질과 오염물의 방출을 감소시킬 수 있는 널리 공인된 계획 ② 광범위한 영역에서 우선순위를 확인하기 위한 수단들 ③ 형평을 달성할 수 있는 방법으로 효율적 분리를 촉진시키기 위하여 종합적 허가를 이용하고 기타 도구들을 병행하기 ④ 모든 부문들에서 보다 청정한 제품들과 서비스들을 향한 변화를 증진시키기 위한 행동 ⑤ 특정한 제품의 전과정을 통하여 책임을 분담시키기 위한 협약들[예컨대 생산자책임확대] ⑥ IPPC접근의 이용을 모색함에 있어 영향을 받거나 이해관계가 있는 당사자들을 포함시키기 ⑦ 결과를 측정할 수 있고 진행에 관한 피드백(feedback) 정보를 제공할 수 있는 적절한 지표(indicator)들의 이용 등을 포함한다.⁸⁾

OECD 회원국들은 주로 종합허가시스템과 관련하여 종합오염예방및통제[IPPC] 입법을 채택하였다. 이 입법은 완성된 IPPC 시스템의 일환으로서 규제규정들을 둔다. 이러한 국가들에는 덴마크, 스웨덴, 프랑스, 네덜란드, 미국, 영국, 벨기에[Flanders], 핀란드, 아일랜드, 이탈리아 및 일본이 포함된다. 그밖에 IPPC와 관련하여 유럽연합이사회는 1996년 9월에 지침[Council Directive 96/61/EC]을 채택하였다. EU의 회원국들은 3년 이내에 이 지침을 이행하기 위한 국내법적 조치들을 취하도록 요구받았다.

Ⅲ. 경영책임의 강화

기업의 경제활동에 대한 결과 책임의 강조만으로 기업의 환경책임을 달성하기 어렵다. 책임발생의 구조와 원인에 주목한다면, 기업의 경영에 주목하여야 한다. 기업의 공공성은 두 가지 방향으로 영향을 미친다: 한 쪽으로는 기업의 사적 소유와 경영을 분리시키고 다른 한 쪽으로는 경영에 대한 공적 개입을

8) OECD(1996), “Integrated Pollution Prevention and Control: the Status of Member Country Implementation of Council Recommendation C(90)164/Final”; “Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control”, Official Journal of the European Communities L257/26-40(10.10.96).

증대시킨다. 기업은 경영 결과뿐만 아니라 경영과정에 대하여서도 책임을 부담한다. 경영책임을 강화하기 위하여서는 기업활동과 관련된 정보를 사회적으로 공유하고 환경이행 과정을 지속적으로 측정·평가하여야 한다.

1. 정보의 공개

정보공개제(information disclosure schemes)는 특정한 원료, 제품 및 공정들이 환경에 미치는 효과들에 관한 정보를 공중에게 공개하기 위하여 해당 기업과 공공기관들에 적용되는 자발적 또는 강제적 규정들이다. 이는 몇가지의 긍정적인 목적에 이바지한다: 기업이 자발적 조치를 취하여 환경에 대한 오염물질 배출을 감소시키도록 장려한다. 새로운 개발의 허가 이전에 공중 및 이해당사자들이 보다 효과적으로 협의에 참가할 수 있게 만든다. 그리고 현행 환경기준들 및 허가조건들의 집행을 증진시킨다.⁹⁾

1990년대 이래 OECD국가들은 정보공개요건들을 상당히 확장시켰다. 이러한 경향은 어떠한 경우들에서는 보다 일반적인 “정보의 자유” 또는 “알권리”에 관한 입법적 규정들에 대응하는 것이었다. 또 다른 경우들에 있어서는 현행 명령·통제시스템에 (예컨대, 개별적 허가들의 조건과 기간들에 대하여 “알권리”를 확장시키고 오염물질의 방출과 환경질에 관한 데이터를 모니터하는 등) 수정이 가해지거나, 새로운 입법에 (예컨대, 환경영향평가나 환경감사 또는 새로운 제품들의 화학적 요소들에 관한) 정보규정들이 도입되었다. 또한 기업과 당국들은 사회가 보다 개방적인 행태를 취함에 따라 신뢰와 우의를 향상시키는데 정보공개가 도움이 된다는 점을 인식하면서 자발적으로 더 많은 정보를 내놓는다.¹⁰⁾

OECD회원국들은 여러 가지 방법으로 이러한 발전에 기여하였다. 예컨대, 1996년에는 오염물질배출및전이등록부(Pollutant Release and Transfer Registers: PRTR)에 OECD이사회 권고안이 공표되었다. 이는 OECD회원국 정부들에게 산업오염의 원천과 그 잠재적 영향에 관하여 공중에게 정보를 제공하기 위하여 정부와 산업계가 준수하여야 할 일단의 원칙, 절차 및 조치들을 권고하였다. 같은 해에 OECD는 시스템비용을 가능한 한 낮게 유지하면서 등록부(PRTR) 편익을 실현시키기 위하여 고려하여야 할 주요 사항들을 적어 놓은 정부용안내지침(Guidance Manual for Governments)을 간행하였다.

9) *Reforming Environmental Regulation in OECD Countries*(OECD:1997), p.32.

10) *Ibid.*, p.33.

실제 등록부(PRTRs)를 통하여 정부들은 환경목표들을 충족시키는 과정을 보다 잘 추적할 수 있고 산업계는 같은 과정을 공중에게 잘 인식시킬 수 있다. 미국 환경보호청(EPA)의 “33/50”프로그램은 적절한 사례이다. 1991년에 미국 환경보호청은 등록부(PRTR)의 데이터를 기초로 17종의 유독물질을 가장 많이 배출한다고 판단되는 600개의 기업들에게 서한을 보냈다. 이 기업들은 2단계로 즉 1992년까지 33%의 그리고 1995년까지 50%의 오염물질의 배출을 줄이고 그 감축 결과를 등록부 시스템을 이용하여 보고할 것을 권고받았다. 두 목표들은 예정을 앞당겨 달성되었을 뿐만 아니라 환경보호청은 규제방식을 발전시켰더라면 소모되었을 자원을 절약하였고 산업계는 최대한 비용효과적으로 오염물질의 배출을 감소시킬 수 있는 방법을 선택할 수 있는 융통성을 부여받았다.

캐나다도 1991년에 유독물질의 감축/제거 촉진(Accelerated Reduction/Elimination of Toxics: ARET)으로 알려진 프로그램을 도입하여 자국 기업들, 기관들 및 정부시설들을 대상으로 유독물질들의 배출을 감소시키기 위한 목표(서기 2000년까지 30종의 유독물질의 배출을 90%까지 그리고 나머지 87종의 배출을 50%까지 감소시킨다)를 추진하였다. 각종 시설들은 유연한 접근 방법을 이용하는 자발적 조치들을 취하였다. 33/50프로그램과 마찬가지로 캐나다의 촉진(PRTR)프로그램을 이용하면 감축과정을 추적할 수 있을 것이다.

또한 일련의 환경이행검사서 및 환경상태보고서는 개별 회원국들과 OECD 지역 전체에 관한 환경 데이터의 표출과 분석을 촉진시켰다. 나아가 환경규제 체계 내에서 협의 및 공중참여에 관한 규정들을 강화함으로써 그리고 환경교육과 훈련을 지원함으로써 회원국들은 공중과 협의기구들이 활용가능한 정보를 더욱 효과적으로 이용할 수 있는 능력을 증진시켰다.

2. 환경감사의 시스템화

환경감사 및 관리 시스템들은 개개의 활동(undertakings)에 관한 환경적 이행을 검토하거나 관리하기 위하여 일부는 강행법적이고 일부는 자발적인 규정들을 포함하고 있다. 체계적 관리 시스템 안에서는 환경감사가 점점 더 실시되고 있다. 환경감사는 전반적인 환경관리활동과 통합되고 있다. 이러한 발전들은 잘 정비된 환경목표들에 따라 효과적이고 경제적인 방법으로 환경문제를 처리할 수 있는 개개의 활동들의 역량을 향상시킬 것을 목적으로 한다.¹¹⁾

11) 환경경영감사에 관한 개요는, 이종영, “환경경영감사제도의 내용”, 『법제연구』 제14호,

환경감사(environmental auditing)는 1970년대 초반에 미국 화학업계와 석유업계에서 주주등에게 환경법이 존중될 것이며 결과책임(consequent liabilities)을 수반하는 사고들이 일어날 가능성이 없음을 확신시키기 위하여 처음으로 개발되었다. 환경감사는 1980년대 중에 다른 OECD국가들에 광범위하게 확산되었고 1989년에는 국제상공회의소(ICC)가 “환경감사지침”(Guidelines for Environmental Auditing)을 간행하였다. 효과적인 관리 시스템안에는 환경감사절차들이 “자리를 잡아야”(nest) 한다는 필요성이 점차 인식되었다. 영국에서는 환경관리시스템안에 환경감사가 표준[BS7750]으로 자리잡았다.

유럽연합(EU)에서는 1990년이후 생태관리 및 감사체제 (eco-management and audit scheme:EMAS)가 전반적으로 개발되었으며 1993년 6월에는 이것이 이사회규정(Council Regulation)으로 최종적으로 채택되었다. 환경관리시스템을 위한 국제표준(international standard for environmental management systems)도 ISO 14000시리즈로 개발되었고 이는 1996년에 공표되었다.¹²⁾ 이 체제에 참가하는 것은 자유이다. 그러나 일단 참가를 선택하면 기업은 이 체제의 모든 조건들을 준수하여야 한다. 1996년 중반까지 약400개의 업소(site)들이 EMAS에 등록되었는데 이중 약300개는 독일에 위치하고 있었다. 이 숫자들은 EMAS와 ISO 14001체제 아래에서 양 체제 사이에 맺어진 “가교”(bridging)협정들과 더불어 점차 늘어날 것이다. 지방자치단체들을 포함하여 점차 괄목할 만한 숫자의 기구들이 현재 독자적인 감사 및 환경관리 시스템들을 개발하고 있다.¹³⁾

IV. 책임의 유인과 자율화

전통적인 환경책임은 결과[환경과피·오염]에 대한 피해의 구제[손해배상·손실보상]를 핵심으로 하지만 확장된 환경책임은 기업으로 하여금 생산활동에 대한 행정청의 사전적 규제를 이행할 것을 요구하는 한편 소비활동에 수반하는 오염의 예방과 복구를 담보할 것[생산자책임]까지 요청한다. 그러나 다른

한국법제연구원, 1998 참조.

12) ISO 14001 “*Environmental Management Systems-Specification with Guidance for Use*”, 참조.

13) *Reforming Environmental Regulation in OECD Countries*(OECD:1997), p.34.

한편 규제는 범경제학적 측면에서 때로 비효율적이다.¹⁴⁾ 책임의 능동적인 이행을 이끌어내고¹⁵⁾ 이행의 담보를 자율에 맡기는¹⁶⁾ 즉, 타율의 질서에서 자율의 질서로 넘어가는 “패러다임의 변화”가 요청된다.

1. 환경질과 기술기준의 병행

환경규제를 효율적으로 달성하기 위하여 환경질 기준과 기술기준의 병행이 요청된다. “기술기준”은 기업이 도입하는 오염통제 기술의 수준을 경제성에 맞출 것인가 아니면 과학성에 맞출 것인가의 문제이다. 기업은 경제성이 있는 기술을 우선하지만 행정청은 과학성을 선호한다. 행정청은 특정한 오염배출시설을 허가할 경우 ① “실행가능한 최적의 통제기술”(BPT: Best Practicable Technology) 기준을 적용할 것인가(美國청정수법 CWA 제304조) 아니면 ② “활용가능한 최고의 통제기술”(BAT: Best Available Technology) 기준을 적용할 것인가(CWA 제306조)를 고려한다[후자(BAT)가 더 엄격한 기준이다].

허가청이 최고기술(BPT) 기준을 요구할 경우에 고려하여야 할 사항으로서 는 우선 비용편익(BC)분석이다. 그 다음에 설비수명, 공정, 기술, 공정변경, 환경상영향 및 기타 행정청이 적절하다고 간주하는 요소들을 고려할 수 있다. 이 때 비용편익분석은 당해 기술의 적용으로 인하여 얻은 배출감소 효과와 당해 기술의 적용에 소요되는 총비용을 비교교량하여 비용과 편익 중 어느 것이 우월한가를 따지는 것이다. 비용이 편익을 초과할 때에는 BPT를 요구하기 어렵다. 기술의 실행이 가능하지 않기 때문이다.

그러나 BPT보다 더 엄격한 기준을 요구하여야 할 경우에는 BAT 기준을

14) 환경규제의 경우, 단기적으로는 직접규제가 효율적이지만 장기적으로는 정책대상집단의 신뢰와 협력을 바탕으로 하는 경제적 유인규제와 자율규제가 효율적이다. 주재현, 『정부-기업간 파트너십: 환경규제정책사례』, 한국행정연구원, 2000, p.331.

15) 경제적 유인에 관한 일반론은, 이기환, “환경문제의 경제적 유인수단 연구”, 『법학논총』 제26집, 단국대학교부설법학연구소, 2002, pp.61~97; 국회환경노동위원회·성균관대학교한국산업연구소, 『환경개선부담금등 경제적 유인 활성화 방안』, 국회환경노동위원회, 2002 참조.

16) 자율환경 관리에 관한 입론은, 권대경, “선진국형 환경관리 자율환경관리협약: 선진국형 자율규제 전환 계기”, 『환경』 통권 제25호, 환경일보, 2002, pp.58~61; 조경두·김고운, 『자율환경 관리제도의 실효성 증진방안』, 인천발전연구원, 2001; 김금수, “환경규제의 자율적 접근”, 『규제연구』 제9권제2호, 한국경제연구원, 2000, pp.83~101; 한귀현, “자율규제에 의한 환경보호”, 『동아법학』 제28권, 동아대학교법학연구소, 2000, pp.93~131 참조.

적용할 수 있다. BAT를 요구할 경우에 고려하여야 할 사항으로서는 설비수명, 공정, 기술, 공전변경, 배출감소비용, 환경상영향(에너지효과등) 및 기타 행정청이 적절하다고 간주하는 요소가 있다. BAT의 고려항목들은 BPT의 항목들과 비슷하지만, 조문 해석상 BAT에서는 비용편익분석이 결정적인 요소가 아니다. 기술적용비용은 종합적인 고려사항일 뿐이다. 특별대책 지역 내지 민감지역등에서 BAT기준을 적용할 경우에 기술비용(Cost)이 배출감소편익(Benefit)을 초과하더라도 무방하다고 본다.

현재 활용가능한 최고기술[BAT]에 기초한 규제들과 환경질(EQS)에 기초한 규제들이 OECD 회원국들의 대부분에 공존한다. 활용가능한 최고기술(BAT) 기준은 특정한 기술의 이용을 강제하는 일이 거의 없지만 수행요건들로 바꾸어 표현된다. 그러나 특정한 기술에 의하여서만 강제적 수행이 달성될 수 있을 경우에는 같은 기준은 특정한 기술을 규정한다. 또한 기술적 기준은, 엄격하게 적용될 경우, 지방 차원의 환경조건들의 변화를 무시한다. 환경질 접근은 지방 차원의 환경조건들의 변화에 보다 민감하다.

활용가능한 최고기술(BAT) 접근을 이용하지 않고 환경질 접근만을 이용할 경우에는 산업적 오염원으로부터 환경에 배출되는 물질들을 결정하여야 하는 당국들이 불편을 겪을 수도 있다. 허가에 있어 당국들이 향유하는 재량의 정도는 국가에 따라 다르다. 예컨대, 유럽 국가들에서는 미국의 경우보다 이러한 재량의 여지가 크다. 유럽 국가들의 경우, 기술적으로 과도하게 엄격한 접근과 같이 허가에 대한 제한들을 회피할 수 있다. 즉 지방 차원의 환경조건들의 변화와 상이한 경제적 상황들이 고려될 수 있다.¹⁷⁾

영국의 경우, 활용가능한 최고기술(BAT)을 적용하는 비용이 산업의 속성과 달성하여야 할 환경보호에 비추어 과도할 때에는, BAT비용들이 적절하게 수정될 수 있다. BAT비용은 당해 과정으로 인한 환경상 침해와 교량되어야 한다. 환경상 침해가 더 클 때에는 BAT비용이 과도하다고 단정하기에 앞서 더 많은 BAT비용이 요구될 수도 있다. 뉴질랜드의 경우, 자원관리(resource management)가 근거하여야 할 활용가능한 최고의 선택(Best Practicable Option : BPO)을 정의함에 있어 경제적 고려들이 선행한다. 특정한 상황을 위하여 BPO를 결정함에 있어서는 경제적 고려들이 중요하다. 그러나 당해 활동에 재원을 동원할 수 있는 특정한 회사의 재정적 역량은 거의 고려되지 아니한다.

17) OECD(1996), "Environmental Requirements for Industrial Permitting: Regulatory Framework in OECD Countries - A Reference Guide"(mimeo).

오염통제의 기술기준을 강화시킬 경우에 생산비용이 증가하고 경제가 위축될 것인가에 관하여서는 다툼이 있다. 그러나, 포터(Michael Porter)에 의하면, 기술수준의 강화는 차감효과를 통하여 환경규제의 경제적 비용을 상쇄한다. 기업의 기술투자가 비용을 상쇄하는 충분한 생산효과를 나타내지 못하더라도 여러 생산자의 동시적 기술투자 특히 환경규제와 같은 정책적 요인에 의하여 유발된 동시투자과 이를 통한 일출효과(spillover effects)는 규제강화로 인한 비용상승을 상쇄하는 소득 및 산업연관 효과를 유인할 수 있다. 기술투자에 수반되는 비용으로 인하여 개별 생산자의 신기술 도입이 비경제적일 경우에 정부는 투자에 따른 산업간·기술간 일출효과가 확대되도록 투자를 보조하거나 조직하는 정책을 추진하여야 한다.¹⁸⁾

2. 자율적 강제에서 자발적 협약으로

우리 나라 실정에서 아직 이른 감이 있지만, 정부와 기업 또는 사회와 기업 간의 “자발적 협약”(voluntary agreement)은 환경규제의 가장 마지막 단계의 형태로서 기업의 지속가능한 책임 구조를 담보한다. 자발적 도구들은 여러 가지 모습을 취할 수 있고 또 여러 종류의 명칭으로 알려져 있다. 예컨대 규약, 협의안, 자율규정, 행위준칙, 생태계약(eco-contracts) 등이 그것이다. 자발적 협약들은 대개 특정한 요건들을 이룩하기 위한 수단으로서 적용되지만, 다른 한편 정부와 산업 사이에 협의된 목표들에 대하여서도 적용될 수 있다. 자발적 접근들은 종래 단독으로 이용되는 경우가 거의 없었으며 명시적 또는 묵시적으로 명령·통제 도구들 또는 경제적 도구들과 결부되어 있었다. 자발적 협약들은 전형적으로, 예컨대 (1) 입법이 목표를 설정하였을 경우 자발적 협약이라는 방식을 통하여 같은 목표를 달성하는 수단으로서 (2) 자발적 협약의 결과에 따라 형성될 미래입법을 위한 실험 또는 선구로서 또는 (3) 관련된 산업 내부에 공동의 이익이 존재할 때에, 현행 입법을 보완하는 수단으로 이용된다.¹⁹⁾

자발적 협약들은 여러 국가들에서 이용되고 있으며 매우 많은 숫자의 제품들과 기술공정들에 대하여 적용된다.²⁰⁾ 각종 지표들에 따르면 자발적 협약들

18) 박재민, “환경규제의 강화와 기술혁신을 통한 차감효과”, 『국토연구』 제31권, 국토연구원, 2001, p.116.

19) *Reforming Environmental Regulation in OECD Countries*(OECD:1997), p.29.

20) 우리 나라의 입법례로서는, 수도권대기환경개선에관한특별법 제22조(자발적 협약체결 기업에 대한 특례등)(시행일 2007·7·1); 에너지이용합리화법 제12조의2(자발적 협

의 숫자들이 증가하고 있다. 국제에너지기구(IEA)의 최근 조사(OECD/IEA, 1996)에 따르면, OECD 전역에 걸쳐 에너지와 관련된 이산화탄소의 감소를 겨냥한 350여개의 상이한 자발적 조치들이 확인되었다. 그 과반수는 중간 또는 낮은 정도의 법적 강제를 특징으로 하였다. 이와 대조적으로 같은 부문에서 네덜란드의 산업과의 협약들은 고도로 구조화되어 있고 오히려 높은 수준의 강제를 이용한 것으로 보인다.(OECD OBSERVER, October/November 1995) 자발적 협약들은 산업 부문들과의 규약[예컨대, 벨기에의 “*Accords de branches-Flemish Region*”]이라는 형태를 취할 수 있다.

그러나 만약 자발적 협약들이 규제들에 대한 유용하고 융통성 있는 보완수단이 될 수 있다면, 다음과 같은 상당수의 잠재적인 함정(pitfall)들 즉 모니터링 및 집행상의 곤란 증대(특히 의무 및 목표들이 부정확하거나 구속력이 없을 때), 불이행의 경우 제재의 부적절성, 거래비용의 증가 가능성, 대중적 신뢰의 감소 가능성, 무임승차(free riding)의 위험, 산업집단들이 그들의 시장지위를 강화하기 위하여 자발적 협약들을 이용할 경우 규제압박의 위험 및 보다 거대한 기업들 사이에서 맺어진 협약들로부터 중소기업들이 배제될 위험등에, 적절한 주의가 경주되어야 한다.²¹⁾

불행하게도 자발적 협약에 관한 계량화된 사후평가 연구보고서들을 작성하려는 시도가 거의 없었다. 이는 에너지와 관련하여 이산화탄소의 감소를 목적으로 하는 자발적 조치들에 관한 보다 주관적인 평가들에 있어서도 나타나고 있다. 그러나 이제는 약간의 자발적 협약에 관한 평가연구들이 착수되어 기준을 특정하고 예비단계에서는 OECD회원국의 사례연구 결과를 이용하면서 특정기준들을 적용하기 시작하였다.²²⁾

V. 주요 입법과제

환경법상 기업 책임론은 전통적인 “책임”의 개념을 변모시키고 있다. 현대의 기업들은 환경책임에 대한 손해 또는 손실의 담보에 머물지 않고, 정보공개·

약체결기업의 지원등)(시행일 2004·7·1) 및 제14조의2(온실가스배출 감축실적의 등록·관리)(시행일 2004·7·1) 참조.

21) OECD, *op.cit.*, p.30.

22) STOREY, M.(1996), “*Demand Side Efficiency: Voluntary Agreements with Industry*”, Policies and Measures for Common Action, Working Paper No. 8, OECD/IEA, Paris (mimeo) 참조.

환경감사와 같은 경영[과정]상의 공적 개입을 허용함으로써, 환경비용의 부담을 최적화시키고 환경오염등 결과의 발생을 예방·회피한다. 이제 기업의 환경책임은 결과책임에 과정책임을 추가하고 강제와 타율의 질서[규제]에서 유인과 자율의 질서[참여]로 전환하고 있다. 책임 범리의 변화를 담아낼 수 있는 실정법제의 정비가 수반하여야 할 것이다.

1. 시장경제 원리의 반영

책임의 계량화라는 차원에서 환경관련 법제에 시장경제의 원리들이 반영되어야 할 것이다. 예컨대, 국토의계획및이용에관한법률과 자연환경보전법등에 비용편익(BC)분석 원리가 담겨야 한다. 이 법률들은 비용의 효과와 개발로 인한 편익만을 상정하고 있으나 환경계획의 기초로서 환경비용을 계산하여야 한다. 한편, 시장원리를 표방하지만 경제학적 접근이 불분명한 영역의 법제정비가 요망된다. 오염통제관계법 즉 대기, 수질, 토양 환경 보전법과 폐기물관리법 및 해양오염방지법등에 종합오염통제(IPC: Integrated Pollution Control) 시스템이 정착되어야 한다. 총량규제만으로 오염통제가 불가하기 때문에 매질(대기·물·토양) 간의 오염물질의 전이를 종합적으로 통제하고 전과정평가(LCA)를 확대하여야 한다. 매질 중심의 환경정책 및 행정기구를 기능(통제·보전·이용) 중심으로 보완하고, 오염배출권(permit) 거래를 허용하는 한편 일부 물기업들의 민영화 방안을 강구하여야 할 것이다. 아울러 사업자단체·시민단체등에 대하여 감시자로서의 권능과 책임이 부여되어야 할 것이다.

경제적 유인의 확대라는 측면에서, 환경세를 규율하는 환경개선비용부담법 및 환경개선회계법의 변화가 필요하다. 환경세는 경제적 도구(경제적 유인)의 중심 개념이다. 수질, 대기 환경보전법 또는 폐기물관리법상 배출부과금·부담금등이 그 예이다. 환경세를 잘 활용하면 환경법의 중심이 명령통제형 규제에서 경제적 유인 쪽으로 바뀔 수 있을 것이다. 재활용법은 확대된 생산자책임의 완수에 이르는 길목에서 있다. 재활용법은 표준화·규격화를 전면적으로 확대시켜 생산공정을 원천적으로 규율하고 폐자원 시장을 창설하거나 확대시켜야 할 것이다. 한편, 에너지 부문의 시장진입 제한이 완화되어야 한다. 전력사업자의 시장지배적 지위를 유지하고 있는 전원개발특례법은 법률적 독점을 은폐한 행정적(허가과정상) 독점이 종식되어야 한다.

자연자원의 관리와 관련된 법률들에 대하여서도 기업의 생리에 맞는 시장경

제적 접근이 모색되어야 한다. 지하수법은 대수층의 충전율을 고려하는 외에 지하수 이용상 부분적 신고제를 전면 허가제[특허제]로 바꾸고 부담금을 “물” 값 개념으로 전환시켜야 할 것이다. 온천법은 공용지의 비극을 청산하고 지반 침하에 대한 공동불법행위책임을 지워야 할 것이다. 개발가능량을 과학적으로 산정하고 허가기준의 다단계화가 필요하다. 광업법은 특허의 자동적 갱신을 지양하고 광업권의 실질적인 대물림을 막아야 한다. 아울러 광물자원 이용료의 객관적 계산 및 실질적 부과가 이루어져야 할 것이다. 한편, 수산업법은 어업 허가로 인한 일반 어민들의 반사적 불이익을 구제하고 정치망등 허가어업의 기간을 단축하는 한편 자동적 갱신을 지양하여야 할 것이다. 마을어업에 대한 주민들의 재산권이 보다 분명하게 정의되어야 할 것이다.

시장적 접근이 필요하나 시장이 형성되지 아니한 영역의 법률들의 정비가 필요하다. 자연공원법은 공원내 개발행위에 대한 허가과 보상 시스템의 전면 재조정이 아쉽다. 공유수면매립법은 매립자의 부당이득의 방지와 정산이 이루어져야 한다. 연안관리법은 연안에 대한 주민들의 재산권을 부활시켜야 할 것이다. 즉, 전통적 이용자[어민]들의 연안에 대한 관습상 향유권[관습상 입어권등]이 복원되어야 할 것이다. 하천법, 댐건설법 그리고 한강수계법등 4대강 특별법들은 비록 유수계통이 국유라고 할지라도 그 안을 흐르는 물은 국유가 아니기 때문에 민법 내지 관습법과의 조화를 도모하고 『물시장』의 창설 가능성을 적극 고려하여야 할 것이다.

2. 환경정의 원리의 구체화

기업의 책임을 모두 시장기구에 맡길 수는 없다. 환경법은 정부 영역과 시장 영역의 협력이 필요하다. 환경정의(environmental justice)는 정부에 의하여 담보된다. 시장기구가 간과하는 기업의 책임은 정부 기구에 의하여 보완되어야 할 것이다. 먼저 “각자에게 그의 것을 준다”는 정의(justice)의 기본 원칙에 따라, 환경정책기본법에 “환경용량” 개념이 제도화되어야 할 것이다. 총량규제를 실시하기 위한 전제조건으로 일정 권역내의 자연환경의 적절한 수용능력이 계산되어야 한다. 이는 환경계획의 수립과 사후이행의 감시(자연환경감사)에 반드시 필요하다. 다음에 환경정책기본법은 환경지표를 개발하고 이를 적용하는 데 힘써야 한다. 환경기준이 오염통제를 위한 기준으로서 인위적 달성 목표의 일종이라면, 환경지표는 자연환경 자체의 질이나 등급으로서

환경질의 판단기준이 된다.

아울러 기업의 환경경영에 대한 공공의 개입이라는 관점에서 환경정책기본법은 환경감사 시스템을 구체화시켜야 한다. 환경기준 내지 자발적 협약(VA)의 준수·이행 여부를 확인·점검하는데 이바지하는 환경감사는 환경경영감사(ISO의 제도화를 포함)와 자연환경감사로 구분된다. 이는 환경계획이 잘 이행되고 있는가의 여부를 확인하고 관련기구 또는 조직간 적절한 견제와 균형을 도모하고 개발계획에 대한 환경계획의 우위를 확보하며 사업자와 감사자의 지위 분리하는 등의 기대효과를 거둘 수 있다.

견제와 균형의 원리가 환경법에 실현되어야 한다. 사업자[企業]와 감사자[社會]의 대화를 통하여 이해관계를 조화시키는 환경영향평가법의 정비가 필요하다. 환경영향평가법은 먼저 평가 주체의 전환[사업자→인·허가기관]이 필요하다. 다음에 사업자에 대한 평가대행자의 종속이 방지되어야 한다. 평가서에 대한 논평[協議]은 환경부가 맡고 평가비용은 사업자가 부담하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 아울러 누적적 영향평가가 실시되어야 한다.

관련 제도 상호간의 정합성이 증진되어야 한다. 전략영향평가의 도입가능성이 검토되고 있지만, 환경정책기본법상의 사전환경성 검토제도는 전략영향평가에 해당한다. 사업자 내지 기업측의 법집행 비용을 줄이기 위하여 사전환경성검토와 환경영향평가의 제도적 연계가 시급하다. 환경영향평가에 이어 기술위험평가가 확대되어야 한다. 과학기술혁신을위한특별법은 기술위험평가 개념을 원용한다. 기술위험평가는 신기술이 환경과 생태계의 평형을 교란시킬 위험을 사전에 평가하고 사후에 감사하는 방법을 골자로 한다.

절차적 정당성(due process of law)이 확보되어야 할 것이다. 사업자의 비용을 절감시키고 법정쟁송을 완화시키는 환경분쟁조정제도의 정비가 필요하다. 현행 환경분쟁조정법은 다수당사자간 조정제도를 규정하는 한편 조정 외의 환경쟁송[행정심판·행정소송·민사소송등]에까지 적용한다. 그러나 환경분쟁조정법은 환경부 조직의 일부를 이루기 때문에 행정심판제도와 유사한 경향을 보인다. 사회적 갈등을 완화시킨다는 목표 아래 보다 유연하고 접근이 용이한 대체적 분쟁해결절차(ADR)와 같은 방안이 보완되어야 할 것이다.

The Responsibilities of Enterprises under Environmental Law

Chun, Jae-Kyong*

The social responsibilities of enterprises in the field of environmental law are comprised of several responsibilities about natural resources use, environmental pollution, information disclosure, environmental insurance and environmental taxes followed by enterprise activities.

It is necessary for the purpose of charging enterprises with responsibilities to weighing responsibilities of enterprises in the first place. Also enterprises should be responsible of not only the results of business management but also the processes of such management.

To enhance the responsibilities of environmental management, informations about enterprises' activities are to be shared alike with the society and the process of discharge of environmental responsibilities is due to be continuously monitored and properly assessed.

The excessive administrative regulations are from the time ineffective in the respective of the law and economics. The exchange of paradigms of regulations are requisite for to induce enterprises to fulfill responsibilities spontaneously, that is to say, to transit from heteronomous disciplines to self-control regulations.

To emphasize the responsibilities of enterprises has a different point of view from to coerce enterprises into fulfilling their legal liabilities. Benefit-cost(BC) analysis should be introduced into the legal system and the planning, prevention and regulation systems are to be integrated.

* Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law