

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

1. 연구의 목적

지방자치단체는 지속가능한 개발을 지방 차원에서 실현해 나가는 核心的 主體이다. 그러나 지속가능한 개발에 대해서 지역사회의 利害關係者들이 아직 그 의미를 공유하지 못하고 있는 것이 현실이다. 지속가능한 개발이란 “자신의 필요를 충족시키려는 미래세대의 능력을 손상시키지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발”로 일반적으로 정의되고 있다. 아직 이론적 수준을 벗어나지 못하고 있는 지속가능한 개발이라는 이념을 계량화하고 구체화하는 과제가 남아 있다. 이러한 문제가 있음에도 불구하고 지역사회 구성원 모두가 의사결정 과정에 적극적으로 참여하여 지속가능한 사회를 구현해야 한다는 필요성에 대해서는 어느 정도 합의가 이루어져 있다고 말할 수 있다. 지역사회의 주요 구성원 중에서 특히 지방자치단체는 지속가능한 개발을 주도적으로 실천하기 위하여 다양한 制度的 手段을 강구하고 있다. 지방의 제 21이나 持續可能性 指標 등과 함께 地方政府 環境監査¹⁾도 그러한 제도적 수단 중의 하나이다. 환경감사제도는 서울시의 모든 정책과정을 지속가능한 개발이라는 목표에 견주어 평가하는 주요한 수단이 된다.

본 연구는 서울시의 環境行政 수행능력을 평가하고 시책의 環境影響을 분석하며 제도의

1) 영어로는 Environmental Audit인 이 용어를 우리나라에서는 환경감사 또는 환경심사로 번역하고 있다. 환경감사와 환경심사는 다른 의미로 쓰이고 있음에 유의할 필요가 있다. 일반적으로 조직 내부 또는 외부인에 의하여 조직의 환경실태 전반을 검토하고 평가할 때에는 ‘환경감사’라고 쓰고, 제3자에 의한 환경 인증을 획득하기 위하여 조직의 환경실태를 평가할 때에는 ‘환경심사’라 쓴다. 본 연구의 주 내용이 환경 인증 획득과 관련된 것이 아니므로 환경경영체제 인증과 관련한 특별한 경우를 제외하고는 본 연구에서는 환경감사라는 용어로 통일하여 적기로 한다.

環境適合性を 검토하는 수단이 되는 지방정부 환경감사제도를 서울시에 도입하는 데 도움을 줄 수 있는 지침을 제공하는 것을 목적으로 한다. 특히 ISO 14001 또는 유럽연합의 環境管理 및 監査制度(Eco-Management and Audit Scheme : EMAS)²⁾ 등의 環境管理體系 監査技法을 지방정부 환경감사기법으로 발전시키기 위한 방법을 중점 연구한다.

서울시는 단순히 ISO 14000 시리즈에서 요구하고 있는 環境관리체계에 대한 감사뿐 아니라 法規 遵守 및 環境成果에 대한 감사까지 포함하는 종합적인 環境감사체계를 확립하여야 할 것이다. 서울시는 지속적으로 環境개선을 이루어나가면서 環境성과의 투명성도 계속 높아 나가야 한다. 기업부문에서 발달하고 있는 環境감사를 서울시에 도입할 때 직면하게 될 여러 가지 制約을 확인하면서 종합적인 環境감사체계를 어떻게 수립할 것인가를 연구하는 것이 본 연구의 또 다른 목적이다.

원래 본 연구는 방대한 연구이니 만큼 약 3개년에 걸친 시리즈 연구를 계획하고 시작되었다. 따라서 본 연구에서는 지방정부 環境감사에 대한 기초적인 연구를 하고 앞으로 報告書 樣式 開發 등 구체적이고 세부적인 내용에 대한 후속연구가 뒤따라야 할 것이다. 본 연구에서 논의한 사항들을 실제 사례에 적용하는 것도 다음의 연구과제로 남겨둔다.

2. 연구의 필요성

1995년 6월의 지방선거를 통하여 본격적인 지방자치가 실시된 이후 각종 環境關聯 條例가 제정되고, 環境담당부서가 확대 개편되는 등 서울시의 環境行政 權限이 강화되고 있는데, 권

2) EMAS의 우리말 번역은 쉽지 않다. 스즈키 도시히로가 지었고 한국표준협회가 옮긴 「알기 쉬운 環境감사」라는 책에는 「환경 경영·감사 시스템」이라고 번역해 놓고 있다. 일본 環境규격협회(1995)에서는 「환경관리 및 감사 요강」이라 번역하고 있으며 혹자는 「환경관리 및 감사계획」이라고 번역하기도 한다. scheme에는 체계, 요강, 계획, 프로그램 등의 뜻이 모두 담겨 있으나 EMAS에서의 scheme은 環境관리에 붙어서는 체계란 의미를 가지고 감사에 붙어서는 프로그램이란 의미를 동시에 가진다. 그리고 環境경영은 기업에만 해당되므로 공공부문의 경우에는 環境관리라고 쓰는 것이 좋을 것이다. 종합적으로 볼 때 EMAS를 環境관리 및 감사제도로 번역하는 것이 무난해 보인다.

한 강화에 걸맞게 정책의 입안 및 집행능력도 제고될 필요가 있다. 이러한 여건 변화에 따라 서울시 환경행정의 수행능력을 환경관리체계의 한 부분으로 평가하고 분석할 필요성이 대두되고 있다. 기존의 관련법규 遵守 與否만을 따지는 團束 위주의 환경관리 접근방법으로는 복잡다기한 서울의 환경문제를 제대로 해결할 수 없다는 인식이 높아지고 있다. 지속가능한 개발을 달성하기 위해서는 사회경제적 시각까지 포함하여 관련 모든 부문을 통합하는 차원에서 환경문제에 접근하여야 하며, 지방자치단체의 제반 행정업무를 환경관리체계라는 커다란 틀 속에서 수행하여야 한다는 인식이 싹트고 있다. 환경관리체계를 확립하기 위해서는 공무원뿐 아니라 지역사회 구성원, 즉 서울시에 거주하거나 활동하는 기업인, 노동자, 여성, 어린이, 전문가 등 모든 이해관계자의 의견을 가능한 한 많이 수렴하여야 한다는 것도 주요한 命題로서 대두되고 있다.

이러한 시대적 흐름 속에서 기업에서 활용되고 있는 환경경영체제³⁾ 감사기법을 지방정부에 도입하는 사례가 최근 선진 외국 지방자치단체를 중심으로 빠른 속도로 늘고 있다. 일본의 경우, 코오베 시, 사키다마 현, 요코하마 시를 비롯한 여러 지방자치단체가 환경감사 관련 내용을 環境基本條例에 포함시키는 등 환경감사에 많은 관심을 보이고 있으며⁴⁾ 최근에는 ISO 14001 인증 획득을 준비하는 지방자치단체도 급격하게 늘고 있다. 영국의 경우, 런던의 서튼(Sutton) 자치구, 히어포드(Hereford) 시를 비롯한 여러 지방자치단체의 일부 부서가 원래 기업의 환경적합성 평가의 수단으로 개발된 EMAS를 지방정부의 환경관리체계 감사방법으로 발전시켜 1996년과 1997년에 걸쳐 認證을 받고 있으며, 노팅엄(Nottingham) 시와 리즈(Leeds) 시도 일부 부서가 ISO 14001 인증을 이미 받은 바 있다.⁵⁾ 이렇듯 근년에 들어 전세계적으로 지방자치단체가 환경관리체계 및 환경감사에 관심을 기울이는 이유는 지속가능한 개발을 달성하기

3) 기업부문에서는 Environmental Management System(EMS)을 보통 환경경영체제로 번역하고 있으나 이러한 번역이 지방자치단체에는 적절하지 않다고 보고, 본 연구에서는 이후 EMS를 기업에 관해서 사용할 때에는 '환경경영체제'라 하고, 지방자치단체 또는 공공부문에 관해서 사용할 때에는 '환경관리체계'로 하여 구별해 적기로 한다.

4) 川崎健次, "最近の環境基本條例の特徴と實際 - 豊中市の例を中心に", 『資源環境對策』, Vol 32, No 1, 1996, pp45-53. 참조.

5) 본 연구의 제4장 해외사례연구를 참조할 것.

위해서는 한 지방자치단체의 전 부서가 시정 전반에 걸쳐 환경친화적인 사고를 가지고 거듭
나야 할 필요성을 절감하고 있기 때문이다. 그리고 세계화 시대에 있어 지방자치단체간에 環
境情報 交流 및 協力이 빈번해지면서 지방정부 환경관리체계의 國際 基準 설정의 필요성이
널리 인식되고 있다는 사실과도 무관하지 않다. 영국 및 호주 지방자치단체의 환경행정에 대
한 최근의 한 調査에 의하면⁶⁾, 兩國의 조사대상 지방자치단체 중 영국의 경우는 75%, 호주의
경우는 56%가 각각 환경관리체계를 개발 중인 것으로 조사되었다.

환경감사는 기본적으로 환경관리체계를 구축한다는 것을 전제로 하고 있는데, 事後 處理
와 團束 위주의 기존 환경관리방식이 가진 근본적인 한계를 극복하고 시민의 참여 속에서 서
울시 全部署에 걸치는 통합적인 市政 運營을 통하여 지속가능한 개발을 이루어내야 한다는
측면에서 환경감사는 시급히 도입해야 할 제도이다.

이미 環境基本條例와 서울環境憲章을 제정함으로써 서울시 환경정책의 기본방향을 정하였
고, 環境保全長期綜合計劃, 서울의제 21 등 지속가능한 서울 개발을 달성하기 위한 구체적인
계획을 수립함으로써 서울시는 우리나라의 다른 어느 지방자치단체보다 앞서 환경관리체계
확립을 향해 나아가고 있다. 따라서 서울시 환경정책·중장기계획·사업의 입안 및 집행의 시
스템 전반을 國際 基準에 맞추는 한편, 이미 수립된 정책 및 계획을 보다 효과적이고 효율적
으로 실행하고 그 성과를 평가하기 위한 적절한 評價 體系를 도입할 필요성이 있다. 서울 시
정이 환경에 미치는 영향을 체계적으로 분석하고 환경관리의 효과성을 검토하는 市政 環境適
合性 評價는 시급을 요하는 과제이다. 서울 시정 환경적합성 평가란 서울 시정 지속가능성 평
가와 같은 뜻으로서, 서울 시정이 지속가능한 개발이라는 목표를 얼마나 달성하고 있는가를
평가하는 것이다. 지속가능한 개발의 달성을 위해서는 서울 시정 전체를 포괄하는 통합적인
접근방법이 필요한데, 서울 시정 환경적합성 평가를 한다는 것은 결국 본 연구의 주 내용인
서울시 환경관리체계를 중심한 환경감사를 한다는 것이 되는 것이다.

6) Stella Whittaker, "Are Australian Councils Willing and Able' to Implement Local
Agenda 21?", *Local Environment*, Vol. 2, No. 3, 1997.

제2절 연구의 방법과 범위

1. 연구의 방법

지방정부 환경적합성 평가에 관한 연구로 환경관리공단(1992), 한국환경기술개발원(1993), 양병이(1993), 남영숙(1995) 등의 연구가 있으나 본 연구는 이러한 기존 연구와는 내용과 방법에서 차이를 보이고 있다. 기존 연구는 주로 環境指標를 개발하여 지방정부의 환경성을 평가하고 있다. 그러나 본 연구는 수치상으로 나타낼 수 있는 지표를 이용해서 환경성을 평가하는 것이 아니라 지방자치단체의 환경관리체계 확립이라는 측면에서 접근함으로써 전혀 다른 시각을 가지고 지방정부 환경적합성 평가 문제를 다룬다.

본 연구에서는 기업뿐 아니라 지방정부의 환경적합성 평가 기준으로 자리잡아 가는 ISO 14000 시리즈 중 14001, 14004, 14010, 14011, 14012 규정을 원용하고 EMAS 기법을 응용하여 서울시에 적합한 환경관리체계 감사 지침을 제시한다.

새로운 제도의 도입을 연구하는 본 연구의 특성상, 연구방법은 주로 문헌 및 자료조사에 의존한다. 지방정부 환경적합성 평가에 관한 연구는 별로 많지 않으나 全過程評價, 戰略的 環境影響評價, 기업의 環境經營 評價 등 유사한 관련연구는 다수 있는 바, 文獻研究를 통하여 유사 연구의 연구결과도 참조하면서 본 연구를 진행한다. 보다 깊이 있는 연구를 위하여 선진 외국도시의 환경적합성 평가기법 관련 자료를 수집하여 비교·분석하는 사례연구를 포함한다.

2. 연구의 범위

본 연구는 지방정부 환경감사라는 새로운 제도의 도입에 관한 연구로서 그 내용적 범위는 다음과 같다.

첫째, 지방정부 환경적합성 평가의 理論的 背景을 검토한다. 이를 위하여 先行研究를 검토하고, 관련 環境適合性 評價制度를 비교한다.

둘째, 지방정부 환경감사제도의 뿌리라고 할 수 있는 企業 環境經營體制 및 環境監査의 國內外 動向을 분석한다. 아울러 ISO 14001, EMAS, BS 7750 등의 유사 환경경영체제 認證 制度도 비교·분석한다.

셋째, 지방정부 환경관리체계 감사제도의 주요 요소를 정리한다. 여기서는 지방정부 환경 감사제도의 개요, 의의 및 필요성, 추진절차, 도입시 유의사항 등을 다룬다.

넷째, 지방정부 환경감사제도를 도입하고 있는 외국의 사례를 연구한다. 이러한 사례 연구는 서울시 여건에 적합한 환경감사체계를 확립하는 데 도움을 줄 것이다. 서울의 환경여건을 파악하고 선진외국과의 유사점 및 차이점을 밝혀 이에 따라 서울시에 가장 적합한 환경감사 체계를 확립할 필요가 있다.

다섯째, 서울시에 적합한 환경감사 지침을 제시한다. 즉 ISO 14001, EMAS, BS 7750의 절차를 종합적으로 정리하여 서울시에 적합한 환경감사 지침을 개발한다. 여기서는 서울시 환경 감사의 도입 의의, 개념적 틀, 추진체계에 대한 지침, 그리고 서울시 환경감사제도 도입시 유의사항 등을 정리한다. 환경관리체계 감사는 서울市政 전체를 대상으로 하는 종합적인 환경감사가 이루어진다는 것을 전제로 하고 있는데, 현재로서는 서울시에 환경관리체계가 수립되어 있지 않으므로 서울市政 전체에 대한 환경감사가 용이하지 않다. 따라서 서울시의 각종 政策이나 施策, 制度에 대한 사례분석 연구는 후속연구의 과제로 남겨둔다.

제2장 지방정부 환경적합성 평가의 이론적 배경

제1절 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할

1. 서울의 지속가능한 개발

지속가능한 개발이란 屋上綠化, 음식물 쓰레기 減量, 大衆交通體系 整備 등의 사업을 총칭하는 단순한 개념이 아니다. 그렇다고 經濟發展과 環境保全을 동시에 추구한다는 일반적인 의미만을 가지는 것도 아니다. 지속가능한 개발이란 미래 세대의 삶의 질 고려, 자연 보호 및 환경오염 저감, 시민 참여의 확대, 사회 형평의 실현, 자급 경제의 구축이라는 요소들을 광범위하게 포함하는 포괄적인 개념이다. 한 지방자치단체가 지속가능한 개발을 추구한다는 것은 經濟的, 社會的, 環境的 持續可能性을 동시에 추구한다는 것을 뜻한다. 삶의 질을 높이면서 社會正義가 실현되고 환경이 잘 보존되는 그러한 사회를 만들어 가야 한다는 하나의 이념이다. 지속가능한 도시 개발은 도시관리체계와 지역사회 개발의 기본적인 틀을 바꾼다는 보다 중요한 의미를 가진다.

지방자치단체가 지속가능한 개발을 추구함에 있어서의 環境行政上의 爭點에는 크게 세 가지가 있다.

첫째, 환경행정의 조직 및 구조와 시민참여의 방식

둘째, 재정, 인력 등 資源 動員

셋째, 환경정책 및 계획의 수립과 집행

위와 같은 쟁점을 다룸에 있어 1992년을 전환점으로 해서 우리나라 지방자치단체의 환경행정에 대한 접근방법에 커다란 변화가 일어나고 있다. 1992년은 전세계 170여개국 대표가 브라질 리우 데 자네이로에 모여 地球環境의 위기상황에 대해 인식을 같이 한 유엔환경개발회

의가 열린 해이다. 리우 회의에서 채택된 약 800페이지에 달하는 문서인 의제 21이 담고 있는 2,509개 개별 행동 중 약 2/3가 지방정부와 관련되어 있다는 점에서 環境改善을 위한 지방자치단체의 역할이 크다는 것을 알 수 있다. 환경보전을 위한 지방자치단체의 역할이 그 어느 때보다도 강조되고 있는 가운데, 1992년을 전후하여 전세계적으로 地方環境行政은 그 理念, 政策, 計劃의 수립 및 시행에 있어 이전과는 다른 양상을 보이고 있다.

우리나라의 경우, 1991년에 住民直選에 의한 지방의회가 구성되었고, 1993년에 문민정부가 수립되었으며, 1994년 12월에는 환경처가 환경부로 승격되었고, 1995년에는 住民直選으로 각급 지방자치단체장이 선출되는 등, 1992년을 전후하여 지방화 시대의 진전이라는 커다란 여건 변화를 맞이하면서 지방환경행정의 양과 질이 성숙해 가고 있다.

서울시 환경행정이 발전하는 모습도 괄목할만하다. 1996년 1월 15일 서울시 여러 局과 本部 등에 산재해 있던 공원, 녹지, 청소관련 업무를 環境管理室로 통합함으로써 환경관련 조직의 위상을 높이면서 環境業務를 체계적이고 종합적으로 수행할 수 있는 제도적 틀을 마련하였다.

한편 1995년 11월 22일에는 서울시민이 환경정책 수립과 환경오염감시활동 등에 참여하여 서울시와 시민이 공동으로 서울의 환경을 개선하고 보전하기 위하여 녹색서울시민위원회가 만들어졌다. 1996년 5월 20일에는 녹색서울시민위원회가 「서울특별시녹색서울시민위원회설치 및 운영조례」의 제정을 통해 공식적으로 출범하게 되었고 「서울특별시 環境基本條例」도 동시에 제정, 공포되었다. 동년 6월 5일 제24회 세계환경의 날을 맞아 「서울환경헌장」이 공포되고, 1997년 6월 5일에는 서울시 지방의제 21인 「21세기 녹색서울 만들기」가 오랜 준비기간을 거쳐 확정, 발표됨으로써 서울시 지방의제 21, 서울환경헌장, 서울시 環境基本條例가 삼위일체를 이루게 되어 명실상부하게 서울시 환경정책의 기본 골격이 구축되기에 이르렀다. 이에 앞서 1996년 12월 31일에는 1996년에서 2005년에 걸친 서울특별시 環境保全 長期綜合計劃이 발표되기도 하였다.

이렇게 볼 때 서울시의 지속가능한 개발을 위한 법적, 제도적 틀은 어느 정도 기초가 다져졌다고 말할 수 있다. 이제 서울시는 이러한 기초 위에서 구체적인 環境成果를 감시하고 평가하기 위한 수단들을 개발하고 지속적인 환경개선을 이루어나야 할 과제를 안고 있다.

2 지속가능한 개발 달성을 위한 환경관리 수단

서울시 환경행정의 법적·제도적 틀이 어느 정도 갖추어진 현재, 서울의 지속가능한 개발을 실현할 수 있는 세부적인 수단들을 마련해야 할 때다. 지방의제 21은 그러한 정책 수단 중의 하나이며, 지속가능성 지표와 환경감사 등도 지방의제 21과 연계하여 추진해야 할 環境管理手段이다.

전세계 수많은 지방자치단체가 지속가능한 개발을 실천하기 위한 창의적인 수단들을 개발하고 서로 아이디어를 주고 받고 있다. 예를 들면 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드 등의 지방자치단체에서 '參與的 指標開發運動'이 활발히 전개되고 있으며, 캐나다의 여러 지방자치단체는 지역의利害關係者(stakeholder)가 참여하는 라운드 테이블(round table)¹⁾ 방식의 시민참여를 통한 의사결정 방법을 도입하고 있다. 環境親和的 調達(eco-procurement), 환경관리 및 감사 제도 등을 도입함으로써 행정기관 내부부터 솔선수범하여 환경친화적 행정체제로 바꾸어나가는 지방자치단체가 점점 증가하고 있다. 생태학적 발자국(ecological footprint)이라는 개념을 도입하여 지방자치단체 업무 전반이 환경에 미치는 영향을 계량적으로 계측하고 환경영향을 저감하고자 하는 시도를 하는가 하면, 都市農業을 활성화하여 도시환경도 개선하고 지역사회도 재건하는 프로그램을 도입하는 지방자치단체가 점점 늘고 있다. 미국 캘리포니아주의 데이비스(Davis) 시, 브라질의 큐리티바(Curitiba) 시 등도 환경친화적 도시설계와 토지이용계획을 통하여 어떻게 한 도시가 지속가능한 도시로 거듭날 수 있는지를 모범적으로 보여주고 있다.²⁾ 지방정부가 지속가능한 개발을 달성하는 데 있어 주요한 도구가 될 수 있는 방법들을 정리하면 다음의 <표 2-1>에서 보는 바와 같다.

- 1) 라운드 테이블은 포럼의 특별한 형태로서, 지위고하의 구분 없이 다양한 이해관계자들이 대표로서 모여 회의하는 방식이다. 지방자치단체의 자문위원회 성격을 가지는 이 라운드 테이블은 주요한 정책결정을 내리기 전의 사전 회의 성격을 가진다. 이해관계자 모두에게 영향을 미치는 핵심적인 쟁점에 대한 합의에 도달하기 위하여 다양한 배경, 경험, 의견을 가진 사람들이 한 자리에 모인다는 데 이 시민의견 수렴방식의 의의가 있다.
- 2) European Environmental Agency, *Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources*, 1997, pp62-64.

〈표 2-1〉 지방자치단체 환경관리 수단 및 대책의 예

구 분	내 용
환경관리 및 계획수단	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경관리체계 (Environmental Management System: EMS) ▪ 환경예산 (Environmental Budgeting) ▪ 전략적 환경평가 (Strategic Environmental Assessment: SEA) ▪ 도시생태학에 기초한 토지이용계획 ▪ 목표지 주도형 자원계획 (target-led resource planning) ▪ 최소비용계획 (least cost planning) ▪ 실제계획 기법 (planning for real techniques) ▪ 내부 환경감사 ▪ 지방행동을 위한 틀 ▪ 환경세, 환경부과금, 환경부담금 ▪ 가격기구 (pricing structures) ▪ 공익실비 규제 (utility regulation) ▪ 투자 분석 ▪ 예산수립에 있어서의 환경적 고려 ▪ 환경친화적 조달
감시 및 평가, 보고	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지속가능성 지표 ▪ 측정가능한 목표지 설정 ▪ 환경실태보고서 작성
협동 및 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가치관과 문화를 중시한 전문가 교육 ▪ 분쟁해결 관련 연수 ▪ 다부문간 업무 협조 ▪ 교육 및 정보 전략 ▪ 지역사회 의견수렴 및 참여 메커니즘 ▪ 지방의제 21 ▪ 지구행동계획 (Habitat II의 Global Action Plan) ▪ 생태회류 계획 (Ecofeedback schemes) ▪ 지방정부와 여타 조직간의 공식적 파트너십 ▪ 녹색도시, 자매도시 협력
지방경제 및 구조물 환경의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경친화적이며 사회적으로 책임 있는 소비 ▪ 환경마크제도 ▪ 환경친화적인 기업 ▪ 배출 제로 산업 ▪ 에너지 효율성 및 환경보전 전략 ▪ 목표지 지향 내부투자 전략 (targeted-inward investment strategy) ▪ 지방회폐 교역체계 (LETS: Local Exchange Trading System) ▪ 지속가능한 기업 시상제도 ▪ 생태건물, 생태건축 및 생태설계 ▪ 도시농업

자료 : European Environmental Agency, *Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources*, 1997, p64.

새로운 議題를 다루기 위해서는 새로운 제도가 필요하다. 지방정부의 지속가능한 개발이라는 새로운 의제를 다루기 위해서 지방정부의 환경관리체계와 이 체계를 평가하고 분석하기 위한 환경감사제도가 필요하다. 서울시가 지속가능한 개발을 향하여 나아가는 것이 하나의 도전이라면, 환경관리체계를 확립하고 환경감사제도를 도입하는 것도 하나의 도전이라고 말할 수 있다. 변화보다는 안정을 추구하는 타성, 알지 못하는 미래에 대한 불안 등을 극복하여야 한다는 것은 커다란 도전이 아닐 수 없다.

한편 Jackson과 Roberts(1997)는 지방정부 환경관리의 發展段階를 지속가능한 개발 전략의 발전 및 적용이라는 측면에서 다음의 네 단계로 분류하고 있다.

① 散發的 環境管理 段階. 환경정책 및 환경보전 프로그램을 산발적으로 수립하는 단계이다. 개별 부서들이 각자 환경보전업무를 추진하지만 전체적인 의사결정과정에서 환경적 측면을 통합하는 수단이 없어 환경보전업무 영역이 담당 부서 내부에만 머물러 있는 단계이다.

② 初步的 環境管理 段階. 지방자치단체 전체 차원에서의 환경정책 수립의 필요성을 인식하는 단계이다. 環境對策들이 아직은 서로 조정되지 못하고 개별사업 위주로 이루어지고 있지만, 환경친화적인 관점에서 지방자치단체의 모든 업무를 검토하기 시작하는 단계이다. 예를 들면 재활용 목표치를 정한다든지, 자연환경보전 전략을 수립한다든지 하면서 기존 정책들을 수정하는 단계이다.

③ 統合的 環境管理 段階. 지방자치단체의 환경정책을 다른 市政目標와 통합시키는 것을 포함하여, 환경문제에 대한 지방자치단체 전체 차원의 분명한 전략을 가지게 되는 단계이다. 이 단계에서 부서간 조정업무를 전담할 환경전문 공무원을 임명하고, 환경목표의 수립 및 집행과 관련된 관리기법 중의 하나인 환경감사제도 등을 도입하게 된다. 이 단계에 접어든 지방자치단체는 개선 목표치와 그 달성도 간의 차이를 비교해 볼 수 있는 環境實態 報告書를 발간하게 된다.

④ 戰略的 環境管理 段階. 지속가능한 개발이란 이념을 중심으로 하여 지방자치단체의 시정목표와 행정서비스 공급을 재구조화하는 총체적 리엔지니어링이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서는 지방자치단체의 시정목표를 재점검하고, 환경친화적 관점에서 지표를 사용하여 예

산집행 프로그램을 개발하며 평가하게 된다. 지속가능성 지표를 개발하는 것은 이 단계의 초기 단계에 접어들었음을 뜻한다. 의사결정 과정에 지역사회 주민이 가능한 한 쉽게 접근할 수 있도록 의사결정 과정을 재구조화하는 작업이 이 단계에 포함된다.

위와 같은 모델을 서울시에 적용해 보면, 서울시는 아직 제2단계에 머물러 있음을 알 수 있고 본 연구의 내용인 환경감사제도 도입을 검토하는 작업은 제3단계로 진입하기 위한 준비 작업이라 볼 수 있다. 제3단계에만 성공적으로 진입하면 이미 지방의제 21을 수립해 놓고 있고 환경현장, 지속가능한 개발 이념을 천명한 環境基本條例 등을 갖추고 있는 서울시로서는 머지않아 제4단계에 진입할 수 있을 것이다.

여기서 환경감사제도의 이론적 배경에 대하여 좀 더 깊이 있게 이해하기 위하여 지방의제 21에 대하여 잠시 살펴보기로 한다. 선진외국 지방자치단체의 경우, 환경감사제도는 지방의제 21 추진과정의 일환으로 도입하는 경우가 많기 때문이다.

3. 지속가능한 개발과 지방의제 21

지방의제 21은 지방정부로 하여금 環境議題들을 통합할 수 있는 틀을 갖출 수 있도록 해 준다. 많은 환경문제와 그러한 문제의 해결책이 지방 차원의 각종 활동에서 찾을 수 있기 때문에 지방자치단체의 參與와 協力은 지속가능한 개발을 성취하기 위한 결정적 요인이 된다. 지방의제 21 과정의 6 가지 필수 요소는 다음과 같다.

- ① 지방자치단체 자체 환경성과의 관리 및 개선
- ② 지속가능한 개발 목표와 지방자치단체 정책·활동의 통합
- ③ 지속가능한 개발에 대한 인식 제고와 교육 증진
- ④ 시민의견 수렴 및 시민참여
- ⑤ 파트너십의 창조
- ⑥ 지속가능성 달성도의 측정, 감시 및 보고

이러한 요소들을 고려하면서 지방의제 21을 추진하는 과정에서 새로운 환경관리체계가 형

성될 수 있다. 이 새로운 시스템은 지방자치단체, 기업, 주민간의 파트너십을 제고하는 차원에서 개발되어야 한다. 수립된 지방의제 21을 성공적으로 실천하고 있다는 것은 위에서 제시한 지방정부 환경관리 발전단계 모델의 제3단계에서 제4단계로 나아감을 의미한다. 이렇게 볼 때 환경감사제도의 도입 없이는 지방의제 21의 성공적인 실천을 보장할 수 없다고 말할 수 있다.

환경감사제도는 환경보전전략을 시정 전반에 통합함에 있어, 표준화된 관리 시스템을 제공한다. 환경감사제도를 도입하는 목적은, 환경문제를 다룰 때 사업 단위의 의제에 의존하기 보다는 환경관리의 과정에 초점을 맞추도록 하는 데 있다. 지방자치단체의 전통적인 의사결정 구조는 시정 전반에 걸친 환경보전전략의 수립과 집행을 어렵게 만들고 있는 것이 사실이다. 부서간 業務分掌이 명확하게 되어 있는 현재의 행정업무체계로 볼 때, 여러 부서에 걸친 통합적인 환경관리체계를 구축한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 자신이 맡은 업무의 효과성만을 추구하는 여타 부서와 환경문제를 전담하는 부서간에는 서로의 가치관과 목표에 乖離가 있게 마련이다. 이 거리를 좁히는 것이 서울시 환경행정의 과제이다.

서울시로서는 서울시 환경현장을 선포해 놓고 있고, 서울의제 21도 수립해 놓고 있는 현실점에서 하루빨리 환경감사제도를 도입하고, 환경관리체계를 수립하여 서울시정 전반이 지속 가능한 개발의 실천을 위해 나아갈 수 있도록 노력해야 한다.

제2절 지방정부 환경적합성 평가에 대한 선행연구

지속가능한 도시를 앞당기기 위해 통합적인 환경관리체계를 갖추고 환경감사제도를 도입할 것을 주장하는 김귀곤(1997)의 글과 서울시 도봉구의 물 환경을 중심으로 시민운동차원에서 지역환경감사를 행한 서울 YMCA 시민사회개발부(1995)의 보고서 이외에 본 연구의 주 연구대상인 지방정부 환경감사와 관련한 우리나라에서의 연구는 찾아볼 수 없다. 그러나 기업 환경감사와 관련한 연구성과는 의외로 많다. 이경범(1994), 국내 주요기업의 환경경영 현황을 설문 조사한 결과를 분석하고 있는 배달녹색연합 조사연구부(1995), 한국표준협회(1996), 기업

환경경영 지침을 연구한 삼성지구환경연구소와 삼성엔지니어링(1997) 등이 있다. 그리고 유럽 공동체의 환경감사제도를 법제도적 측면에서 고찰하며 소개하고 있는 박수혁(1994)의 논문과, 환경회계보고를 중심으로 유럽과 미주지역의 기업 환경감사를 연구한 김성현(1996)의 학위논문 등이 있다.

눈을 국외로 돌리면 지방정부 환경감사 관련 연구는 생각 외로 풍부하다. 단행본으로 나와 있는 것으로는 Barton & Bruder(1995)가 있다. 책의 한 부분에서 지방정부 환경감사를 다루고 있는 경우도 상당히 많으며 논문 또한 상당수 있다. 예를 들면 영국 클리블랜드 카운티의 EMAS 적용 사례를 연구한 Henney & King(1996), 런던의 서튼 자치구의 환경감사제도에 관한 연구인 Cockrean(1997), 스코틀랜드 파이프(Fife) 지방자치단체의 환경감사를 언급하고 있는 Jackson & Roberts(1997), 환경관리체계와 공공정책에 있어서의 환경감사의 역할에 대한 계량적 연구인 Sinclair-Desgagné & Gabel(1997) 등이 있다.

지방정부 이외 분야의 환경감사에 관한 연구도 상당수 있다. 종이류에 대한 환경감사에 관한 연구인 赤井 裕와 早瀬光司(1994), 관광회사의 환경성과 평가수단으로서의 환경감사에 관한 연구인 Goodall(1995) 등이 그것이다.

나아가 환경감사 일반에 관한 단행본도 다수 있다. 주로 캐나다 기업의 환경감사를 다루고 있는 Edwards(1992), 환경감사 입문서인 일본의 環境監査研究會(1992), 환경감사 사례를 소개하고 있는 Shields(1993), 기업의 환경경영체제와 환경감사를 다루고 있는 Welford and Gouldson(1993), 환경감사에 대한 일반적 소개서인 Ledgerwood, Street, Therivel(1994), 환경감사의 절차를 설명하고 있는 Young(1994), ISO 14001 인증획득 지침서인 Kuhre(1995), 유사 환경관리체계를 비교하면서 환경감사제도를 소개하고 있는 Cascio, Woodside and Mitchell(1996) 등 다수 있다.

지금까지 우리나라에서는 지방정부 환경감사에 대한 연구는 없었지만 본 연구의 前段階라고 할 수 있는 地方政府 環境適合性 評價 내지 地方政府 持續可能性 評價 연구는 상당히 이루어져 왔다는 사실에 주목하고, 본 연구는 그러한 연구 사례를 중점적으로 분석함으로써 본 연구가 가진 기존 연구와의 차별성 및 독창성을 부각시키고자 한다.

이 장에서는 이하에서 지방정부 환경적합성 평가를 개발사업에 대한 평가와 정책 및 계획에 대한 평가로 대별하여 선행연구를 검토한 뒤, 우리나라의 유사 환경성 평가제도를 비교·분석한다.

1. 개발사업의 환경적합성 평가

지방정부의 개별 개발사업 단위로 환경적합성 평가를 도입하고 평가 방법과 기법들을 연구한 대표적인 연구로 「개발사업의 환경적합성 평가제도 도입에 관한 연구」(환경관리공단, 1992)와 「환경적합성 평가기법의 개선 및 활용방안 연구(제2편)」(한국환경기술개발원, 1993)가 있다.

이 두 연구는 지방자치체가 본격적으로 실시되면서 지방정부 단위의 개별사업이 본격적으로 시행될 것이나, 사업 실시로 인하여 발생하게 될 환경영향을 분석하고 평가할 수 있는 방법 및 기법은 매우 불완전하다는 인식에서 시작되었다. 아래에서 위 두 연구의 주요 연구 내용을 검토한다.

우선 「개발사업의 환경적합성 평가제도 도입에 관한 연구」는 기존의 環境性 評價技法이 개별사업이 환경에 미치는 영향을 단순히 분석하는 데 그치고 있음을 지적하면서 개발사업자의 환경보전 의지를 다룰 수 있는 새로운 환경성 평가기법의 제시를 연구 목적으로 하고 있다. 이 새로운 평가기법은 지속가능한 개발이란 大命題를 달성하기 위해서 물리적 영향뿐 아니라 계획과정, 집행과정, 事後監視 등 법적·행정적 절차를 포함하는 개발사업 전과정의 환경성을 평가하고자 하는 것이다.

환경영향평가는 개별적인 개발사업이 환경에 미치는 영향을 검토·분석하여 그 부정적인 영향을 제거 또는 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 사전 예방적인 성격을 가지는 절대적 평가방법이다. 반면에 환경적합성 평가는 개별 사업별로 물리적 환경영향만을 평가하는 것이 아니라 개발사업간 그리고 개발주체간의 환경성을 비교하는 방법이다. 이 연구는 환경영향평가와 환경적합성 평가를 비교함으로써 환경적합성 평가의 우위성을 제시하고 환경적합성 평가모형의 개발 및 활용방안을 제시하고 있다.

이 연구는 환경적합성 평가모형을 環境行政 模型과 環境現況 模型으로 나누고 있다(〈표 2-2〉 참조). 이렇게 두 부분으로 나누는 이유는 환경적합성 평가가 단순히 개별사업의 환경영향을 평가하는 것이 아니라 환경행정 및 정책의 내용과 과정을 평가하는 방법으로 정의한 데에서 찾을 수 있다. 개발사업의 환경적합성 평가모형의 구성요소는 크게 評價對象, 評價項目 및 評價指標로 구성된다. 그리고 이러한 구성요소를 뒷받침하는 원칙은 지속가능한 개발 원칙이다.

〈표 2-2〉 지방자치단체 환경적합성 평가모형의 구조

모형의 구분	평가모형
환경행정모형	기구 인력 예산 법제 프로그램 행정실적
환경현황모형	토지이용현황 지원, 에너지 현황 자연환경현황 생활환경현황 환경기초시설현황

자료 : 환경관리공단, 「개발사업의 환경적합성 평가제도 도입에 관한 연구」, 1992, p84.

이 연구가 제시하는 환경적합성 평가 도구는 결국 평가지표라고 할 수 있다. 이 평가지표는 환경적합성 평가모형에서 평가하고자 하는 평가대상과 그 세부적인 내용인 평가항목을 직접적이고 가측적으로 평가하기 위한 방법이다. 다시 말해서 평가지표는 지속가능한 개발을 위한 원칙³⁾의 추상적인 내용을 구체적이고 측정 가능한 수준으로 발전시키고자 제시된 평가방

3) 이 연구는 지속가능한 개발의 원칙으로 생태적 원리 반영의 원칙, 예방적 조치의 원칙, 평등의 원칙, 오염자 부담의 원칙, 정보공개 및 참여의 원칙 등 5가지를 제시하고 있다.

법이다. 평가항목을 선정하는 과정에서 여론조사를 실시하였고, 조사결과를 토대로 평가항목에 가중치를 부여하였다. 가중치는 모형의 특징과 모형을 구성하고 있는 평가항목 각각의 성질에 의하여 결정되었으며 환경적합성 평가모형의 최종 평가결과는 환경적합성 지수로 나타내고 있다.

이 연구가 분석한 환경적합성 평가모형의 문제점은 다음과 같다.

- ① 평가지표의 適切性에 관한 문제
- ② 절대적 평가기준의 不在
- ③ 環境適合性 指數의 불명확한 의미

이 연구는 개별사업과 지방자치단체에 대하여 각각 환경적합성 시범 평가를 하고 있다. 15개 광역자치단체를 대상으로 한 지방자치단체 환경적합성 평가의 평가항목은 26개이며 평가지표는 31개였다. 환경행정 및 환경현황의 환경적합성 결과를 종합한 종합적 환경적합성을 지수화하여 시·도별로 순위를 정하고 있다.

한편 「환경적합성 평가기법의 개선 및 활용방안 연구(제2편)」는 지방자치가 본격적으로 실시되면서 지방자치단체가 수행하는 개발사업이 늘어나 지역의 환경문제가 악화되는 현상이 나타나고 있다는 점에서 그 연구의 배경을 찾고 있다. 이 연구는 환경적합성 평가를 도입하여 지방자치단체의 개발정책을 환경적 측면에서 평가하고 지방자치단체의 환경보전 의지 및 환경행정과 환경현황을 분석하고 평가할 필요성이 있음을 밝히고 있다. 이 연구의 목적은 기존의 지방자치단체 환경적합성 평가기법의 불완전성을 보완하여 효율적인 활용방안을 강구하는데 있다.

이 연구는 지방자치단체 환경적합성 평가를 “지방자치단체의 환경행정과 환경현황이 지속 가능한 개발의 목표를 달성하는 데 얼마 만큼 기여하고 있는가를 평가하는 것”이라고 정의하고 있다. 이 연구는 지방자치단체 환경적합성 평가를 통해서 얻을 수 있는 이익을 다음과 같이 기술하고 있다.

첫째, 현재의 지방자치단체 환경행정 및 현황에 대한 평가를 바탕으로 지방자치단체의 수준을 제시할 수 있다.

둘째, 지방자치단체 환경행정 및 현황의 문제점 분석과 개선방안을 제시할 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 개발행위와 환경관리에 대한 실질적인 평가가 이루어짐으로써 사전적·사후적인 환경관리를 강화하고 효율적인 환경행정을 도모할 수 있다.

넷째, 실적위주의 개발사업을 추진하고 있는 지방자치단체에 대해 환경행정 및 현황을 지속적으로 평가하여 이를 공개하여야 하는 이론적 근거를 제시할 수 있다.

이 연구에서 지방자치단체의 환경적합성 평가모형을 환경행정 모형과 환경현황 모형으로 구분하고 있는 방식과 다루고 있는 평가대상은 환경관리공단(1992)의 평가모형과 유사하다. 또한 지방자치단체의 환경적합성을 평가하기 위한 도구로서 지표를 이용하고 있다. 이 지표는 환경오염, 자연자원, 생태학적 다양성 등 環境容量을 고려하여 선택되었으며, 환경성을 포괄적이고 종합적으로 고려할 수 있도록 개발되었다. 평가지표는 환경행정 평가지표가 31개, 환경현황 평가지표가 24개 등 총 55개로 구성되어 있다. 그러나 환경관리공단(1992)의 연구가 평가지표에 가중치를 두었던 반면, 이 연구는 각 평가지표 모두를 지속가능한 개발의 주요 구성요소로 보고 지표에 대한 가중치를 동일하게 다루고 있다.

이 연구에서 제시하고 있는 지방자치단체 환경적합성 평가의 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 환경과 관련된 자료의 수집과 정보체계를 구축할 수 있다.

둘째, 환경정책과 환경상태를 분석하고 평가할 수 있다.

셋째, 주민 환경의식을 고취할 수 있다.

넷째, 개발정책 및 사업에 대한 규제 역할을 할 수 있다.

다섯째, 환경정책을 개선시킬 수 있다.

이 연구는 지방자치단체 환경적합성 평가를 활용할 수 있는 분야로 3 가지를 제시하고 있다.

첫째, 지방자치단체 환경적합성 평가를 통해 각 지방자치단체의 환경행정 및 현황이 과거보다 얼마나 나아지고 있는가를 파악할 수 있다.

둘째, 환경적합성 평가의 점수를 일정기간 누적하여 기록하고, 그 실적을 토대로 우수한 지방자치단체에 인센티브를 제공할 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 모든 개발행위에 지속가능한 개발이란 원칙을 심어 주어 지방자치

단체의 행동을 환경친화적으로 유도할 수 있다.

위의 연구 외에 남영숙(1995)의 「지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성 평가에 관한 연구」가 있다. 이 연구는 지방자치단체 환경정책 환경적합성 평가를 “지방자치단체의 환경정책이 지속가능한 내용을 얼마나 반영하고 있는가를 분석하는 기법”이라고 정의하고 있다. 이 연구는 지방자치단체 환경적합성 평가의 이점을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 지방자치단체 환경정책 집행과정과 결과, 즉 환경행정 및 현황의 실태를 파악할 수 있다.

둘째, 중앙 및 지방정부의 정책결정 및 집행의 효과성과 능률성을 제고할 수 있으며, 정책 입안자와 수혜자에게 환경정책의 문제를 해결할 수 있는 정보나 지식을 제공할 수 있다.

셋째, 지방자치단체 환경정책의 효율성을 제고할 수 있다.

이 연구는 지방자치단체 환경적합성 평가를 政策過程 및 政策意志에 대한 評價와 政策施行에 따른 環境上의 影響 또는 結果에 대한 評價로 나누고 있으며, 환경적합성 평가 방법은 평가지표를 통해 이루어진다고 보고 있다.

이외에도 지방정부의 환경적합성 평가와 관련된 유사 연구로 정용과 김용범(1996), 이동근과 전성우(1997), 김귀곤과 김훈희(1997) 등이 있다. 그리고 과학기술처(1990, 1991, 1992)의 「환경지표의 종합체계화 기법개발 및 활용방안에 관한 연구 (I), (II), (III)」가 있다. 이 연구는 과거와 같이 단순히 오염도를 측정하여 환경성을 평가하는 데서 벗어나 종합적인 삶의 질을 고양하는 차원에서 평가할 수 있는 환경지표의 개발이 필요하다고 보고 있다.

그러나 이러한 類似研究들은 지속가능한 개발을 평가하기 위한 기법으로 단순한 지표를 이용하고 있고, 평가대상도 환경현황과 삶의 질에 집중하고 있어 환경정책 立案과 執行過程에서 환경성이 고려되었는지를 평가하는 데는 한계를 보이고 있다.

2. 정책 및 계획의 환경적합성 평가

이상에서 검토한 연구가 환경행정 및 현황에 관한 事後的인 환경적합성 평가에 관한 것이 라면 이하에서 검토할 연구는 政策 및 計劃段階에서의 환경적합성 평가에 관한 것이다.

성현찬과 김귀곤(1997)의 「전략환경평가 모형의 개발과 적용에 관한 연구」에서는 전략환경평가를 “개별사업 수준이 아닌 상위 단계의 정책 및 계획 수준에서 환경영향을 고려하는 정책 및 계획 수립과정과 통합된 평가 과정”이라고 정의하고 있다. 전략환경평가 제도의 도입의의는 사업 수준에서 발생하는 환경영향을 정책 및 계획 수준에서 미리 단계적으로 검토함으로써 사전예방이라는 환경평가의 본연의 목적을 달성할 수 있는 기틀이 된다는 점에서 찾고 있다.

우리나라가 시행하고 있는 계획단계에서의 환경평가제도로, 국토이용계획의 입안 및 변경과 관련해 각 개별법령에 의거하여 관계중앙행정기관의 장과 사전 협의하게 하는 「국토이용변경에 관한 부처간 환경성 검토 협의」 제도와, 상기 계획을 제외한 지역종합개발 등의 행정계획과 환경영향평가의 대상사업이 되지 않는 소규모이거나 민감한 지역에서 이루어지는 사업에 대한 「행정계획 및 사업의 환경성 검토」 제도가 있다. 그러나 이 두 가지 제도는 다음과 같은 점에서 불완전하다고 할 수 있다.

첫째, 계획 수립과정과 통합된 절차가 아니라 계획 수립이 완료되고 승인기관의 최종 승인단계에서 별도의 사후 환경평가가 이루어지고 있다.

둘째, 협의 요청된 계획에 대해 관련된 환경관계법규 및 환경보전시책 등과의 부합 여부만을 검토·분석하도록 하고 있으며, 부합 여부의 검토·분석이나 계획의 세부 내용에 대한 환경성 검토의 방법과 절차에 대해서는 구체적인 안이 아직 마련되어 있지 않다.

이러한 단점을 극복하고 계획과정의 초기단계부터 환경영향을 평가할 수 있는 제도로써 전략환경평가를 실시해야 할 이유를 이 연구는 다음과 같이 제안하고 있다.

첫째, 프로젝트 수준에서의 환경영향평가가 가지는 한계를 극복할 수 있다. 기존 환경영향평가제도는 연계된 개발에 대한 환경영향평가가 불완전하며, 여러 가지 開發案이 계획과정의 초기단계에서 어떠한 의사결정에 의해 배제되었는지 평가하기 어렵고, 여러 사업으로 인해 발생되어 누적된 환경영향을 파악하기 힘들다는 것이다.

둘째, 지속가능한 개발에 대한 요구 때문이다. 향후 모든 수준의 의사결정에서 새로운 정책, 계획, 프로그램과 프로젝트를 평가하고 구성할 때, 환경적 고려, 경제적·사회적 고려를

통합하기 위한 절차와 평가방법을 확충하도록 요구받고 있다.

한편 환경부(1996)는 국제경기를 유치할 때 고려해야 할 環境考慮事項의 내용을 담은 「환경친화적인 국제경기 대회를 위한 환경지침」을 작성하여 각 시·도에 배포하였다. 이 지침서가 다루고 있는 내용은, 환경영향평가 등 환경성 검토 실시 및 사후관리 철저, 전문가 참여를 통한 환경관리, 환경마크 제품 사용의 극대화, 환경 상징물 제작 활용, 주변 자연환경의 최대한 이용, 대기·수질·폐기물 등에 관한 종합적 환경관리체계 구축, 경기종료 후 시설이용 및 환경영향 고려 등이다.

이 지침서는 段階別 指針을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 誘致都市 選定 : 유치 후보도시 선정 심사평가 항목에 환경부문 포함, 환경보전을 위한 투자계획 및 가능성 검토
- ② 立地 選定 : 법령의 검토, 주변지역과의 연계 검토
- ③ 事業計劃書 樹立 : 기존 경기관련시설의 최대 활용, 자연환경 보전대책 수립, 대기환경 보전대책 수립
- ④ 競技 關聯施設 建設 : 사업계획 수립시 제시된 각종 환경오염 저감대책 준수, 건설회사에 대한 철저한 지도·감독
- ⑤ 競技大會 其間 : 자연환경 보전대책, 대기 및 수질 보전대책, 폐기물 적정처리 대책, 소음·진동 방지대책
- ⑥ 競技 終了後 : 종합적인 환경조사 및 평가 실시, 경기 관련시설의 적극 활용

이 지침서는 또한 환경오염도 측정 및 기록 유지, 자체 평가보고서 작성, 지방환경관리청과의 협조체계 구축 등의 내용을 담고 있다.

3. 선행연구의 시사점

이상에서 우리나라의 지방자치단체 환경적합성 평가와 관련된 선행연구를 검토하였다. 선행연구 검토를 통하여 기존 환경적합성 평가기법의 장·단점이 어느 정도 드러나고 있다. 또한

지방자치단체 환경적합성 평가 연구가 그리 많지는 않으나 연구성과가 누적되면서 지방자치단체 환경적합성 평가방법이 개선되고 있음을 알 수 있다. 환경적합성 평가에 관한 대부분의 선행연구들은 개별항목에 대해 환경지표를 설정하고 그 결과를 점수화하여 環境快適性이나 삶의 질의 달성 정도를 지방자치단체별로 순위를 매기고 있다.

기존 연구는 지표를 통해 개별항목을 평가하는 방법을 사용함으로써 정작 중요한 환경에 영향을 미치는 각종 정책에 대한 평가는 거의 다루지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체의 정책까지 포함하여 시정 전반에 걸친 환경성을 평가하는 수단이 되는 환경감사제도에 대하여 연구하는 본 연구의 의의는 크다.

또한 선행연구 검토를 통해 기존 지방정부 환경적합성 평가가 대부분 사업 단위로 실시되었음을 알 수 있다. 평가방법에 있어서도 지표를 이용하면서 평가대상 사업이 지니고 있는 특성을 제대로 파악하지 못하고 있다. 지표만으로는 사업의 입안 및 결정과정과 그 과정에서의 환경성 고려정도를 파악하는 것은 불가능하다.

평가대상 역시 토지이용현황, 자연환경현황 등 환경실태만을 분석하고 있어 환경정책, 환경행정, 환경문제와 관련된 다른 정책의 환경성 고려실태 등을 제대로 파악할 수 없다. 이러한 한계는 환경적합성 평가뿐 아니라 환경영향평가, 전략영향평가 등 대부분의 영향평가제도에서도 찾아볼 수 있다. 환경관리공단(1992)과 한국환경기술개발원(1993)의 연구는 환경행정을 평가대상으로 삼아 실시되었다는 점에서 지방자치단체 환경적합성 평가방법의 발전에 일조하였지만 지표로서 환경정책 및 행정의 수행과정을 평가하는 데는 한계가 있음을 보여주고 있다.

제3절 유사 환경성 평가제도

이 절에서는 유사한 환경성 평가제도인 환경영향평가·교통영향평가 등의 각종 영향평가제도, 여러 종류의 사전협의제도, 전략환경평가 등을 비교하는 차원에서 검토·분석한다.

1. 영향평가제도

1) 환경영향평가법에 의한 환경영향평가

우리나라 환경영향평가 제도는 1977년 제정된 환경보전법에서 '事前協議'라는 내용으로 도시 개발, 산업입지 조성, 에너지 개발 등 3개 사업분야에 대한 환경영향평가를 실시할 수 있는 근거가 마련되었다. 1979년과 1980년에 걸쳐 개정된 환경보전법에서 도로 건설 등이 추가되어 10개 사업분야로 환경영향평가 영역이 확대되었다.

1981년에 개정된 환경보전법에서는 정부사업 이외에 공공단체 및 정부투자기관 사업이 포함되었고, 1982년 시행령 개정에서는 관광단지 개발사업을 추가하여 11개 사업분야로 확대되었다. 1986년에 개정된 환경보전법에서는 환경영향평가 대상으로 민간부문의 개발사업을 포함시켜 환경영향평가 영역이 더욱 확대되었다.

1990년에 제정된 환경정책기본법에는 환경영향평가의 실효성을 제고하기 위하여 주민의견 수렴, 협의내용 사후관리 등의 내용이 포함되어 보다 발전된 환경영향평가 제도로 자리잡게 되었다. 1993년에 환경영향평가법이 제정되어 그 동안의 제도 운영과정에서 제기된 문제점이 개선·보완되었으며, 1995년 동법 시행령을 개정하여 도석·모래·자갈·광물 등의 채취사업 분야를 추가하여 환경영향평가 대상분야가 17개로 늘어났다.⁴⁾

환경영향평가법 제2조는 환경영향평가를 "환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것"이라고 정의하고 있다. 동법 제1조는 환경영향평가의 목적을 "환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행함에 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로

4) 현재의 환경영향평가 항목은 자연환경, 생활환경, 사회경제환경의 3개 평가분야에 걸쳐 각각 5개, 11개, 7개의 도합 23개 평가항목으로 구성되어 있으며, 환경정책기본법에 규정된 환경기준을 고려하여 각 항목별 환경영향을 평가한다. 23개 평가항목에 대하여 환경영향을 일률적으로 평가하게 되면 평가내용이 부실해지므로 환경영향평가서 작성등에 관한 규정(환경부고시 제'95-70호) 제5조의 규정에 의하여 대상사업의 특성, 입지여건 등을 고려하여 환경적으로 중요한 일부 항목을 집중 평가하도록 하는 중점평가제도를 시행하고 있다.

써 쾌적한 환경을 유지·조성"하는 데 있다고 밝히고 있다. 이렇게 볼 때, 환경영향평가는 예방적 차원에서는 활용될 수 있지만, 상위계획 및 정책결정과정에서의 환경성 평가는 고려되지 않고 있음을 알 수 있다. 환경영향평가는 사업단위별로 평가를 함으로써 사업의 진행으로 인한 間接影響의 평가와 계획단계에서 제외된 事業의 代案에 대한 세부적 분석이 없다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 환경영향평가가 환경영향에 대한 사전적인 평가라면, 환경적합성 평가는 사후적인 평가의 성격이 강하여 다음 계획에서 환경성을 고려하도록 하는 역할을 한다.

2) 자연공원법에 의한 자연환경영향평가

자연공원법 제15조 제2항에서 공원계획을 결정함에 있어서는 산림의 경영·자원(관광자원을 포함)의 배양에 유의하고, 당해 계획이 자연환경에 미치는 영향을 미리 평가하도록 규정하고 있다.

자연공원법 시행령 제8조 제3항(1987년 신설, 1994년 개정)에서는 공원관리청이 공원계획을 결정하거나 변경시에 자연환경에 미치는 영향을 평가하도록 규정하고 있다. 평가항목은 환경 현황조사, 자연생태계 변화 분석, 대기 및 수질 변화 분석, 폐기물 배출 분석, 환경에의 악영향 감소 방안 등이며, 환경에 영향을 줄 수 있는 사안에 대해서는 환경부장관과 협의하도록 하고 있다.

3) 도시교통정비촉진법에 의한 교통영향평가

대량의 交通需要를 유발할 우려가 있는 사업을 시행하거나 시설을 설치할 경우, 미리 당해 사업의 시행 또는 시설의 설치로 인하여 발생하는 交通障害 등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 검토·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 것을 목적(도시교통정비촉진법 제2조 제2항)으로 하는 교통영향평가는 1985년 9월부터 대도시를 중심으로 실시되고 있다.

교통영향평가를 실시하는 법적 근거는 도시교통정비촉진법 제13조에서 찾을 수 있다. 또한 동법 시행령 제13조에서는 도시교통정비지역 안에서 일정 규모 이상의 사업을 하거나 시설을 설치하고자 하는 자는 미리 교통영향평가기관의 교통영향평가를 받도록 정하고 있다. 교통영향평가의 대상이 되는 일정 규모 이상의 사업 또는 시설은 도시교통정비촉진법의 별표 1에 따로 규정되어 있다.

4) 수도권정비계획법에 의한 인구영향평가

수도권정비계획법 제19조는, 관계 행정기관의 장이 수도권 안에서 대규모 개발사업을 시행하거나 이를 허가하고자 하는 경우 관계 행정기관의 장은 인구영향평가, 교통영향평가 및 환경영향평가를 토대로 인구집중문제, 교통문제, 환경오염문제 등을 방지하기 위한 방안과 광역적 기반시설의 설치계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다.

인구영향평가의 대상이 되는 대규모 개발사업의 종류는 동법 시행령 제4조에서 정하고 있다. 즉 100만㎡ 이상의 택지조성사업, 30만㎡ 이상의 공업용지조성사업, 10만㎡ 이상의 관광지 조성사업의 경우 인구영향평가를 실시해야 한다. 인구영향평가는 건설교통부의 수도권정비심의위원회에서 사업계획과 함께 검토된다.

동법 시행령 제26조에 따라, 인구영향평가에는 인구 및 사회·경제 현황, 인구 증가 및 이동에 미치는 영향, 인구집중 억제를 위한 방안 등의 내용이 포함되어야 하며, 국·공립 연구기관, 정부출연 연구기관, 대학부설 연구소, 엔지니어링 회사가 인구영향평가를 할 수 있도록 되어 있다. 그러나 주민참여 과정에 관한 사항은 수도권정비계획법에 따로 규정되어 있지 않다.

5) 자연재해대책법에 의한 재해영향평가

자연재해대책법 제28조는 국가 및 지방자치단체는 각종 개발계획을 수립하거나 개발사업에 대하여 승인·인가·허가·면허 또는 결정 등을 하고자 할 때 관련 사업이 홍수 등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모 등에 미치는 영향을 예측·분석하고 재해영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하여야 함을 규정하고, 재해영향평가를 실시할 것을 명시하고 있다. 재해영향평가의 대상사업은 자연재해대책법 시행령 제31조 제1항의 별표에 자세히 규정되어 있다.

재해영향평가 제도는 주민의견 수렴절차를 마련해 놓고 있다. 자연재해대책법 시행령 제28조는 자연재해대책법 제29조 제1항의 규정에 따라 사업자는 주민의 의견을 수렴하고자 할 때, 관계행정기관의 장에게 재해영향평가 대상지역, 당해 지역에서의 재해발생 상황에 대한 조사내용, 사업계획과 재해영향평가 분석 내용, 재해영향에 대한 저감 대책 등을 포함하는 내용을 담은 서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 서류를 접수한 관계행정기관의 장은 지

체 없이 재해영향평가 대상지역 안의 주민이 30일 이상 공람할 수 있도록 하며, 사업자에게 중앙 일간신문과 지방 일간신문에 각각 1회 이상 공고하도록 해야 한다.

6) 제주도개발특별법에 의한 경관영향평가

경관영향평가는 지역의 자연경관 특성을 반영하여 개발사업으로 인한 경관의 영향을 최소화하기 위한 제도적 장치로서 도입되었다. 제주도개발특별법 제24조에 따라 도지사는 자연경관 기본방침을 세우고 絶對保全地域, 相對保全地域, 特別管理地域 등의 管理對象區域을 지정하여 이 지역이나 법에서 정한 도시계획구역내의 자연환경 개발사업이나 건축물, 공작물의 설치(동법 시행령 제14조)시 관리대상구역의 주변 경관에 미치게 될 영향을 미리 평가한다.

경관영향평가서의 작성 및 제출 절차에 의하면, 사업 또는 시설물의 개요, 주변경관 현황의 조사내용, 주변경관에 미치는 영향의 분석, 주변경관에 미치는 영향을 감소시키는 방안에 대한 일반적인 사항을 기술한 초안평가서를 작성하여 주민과 관계기관의 의견 수렴을 거친 후, 지역주민의 의견처리내용과 경관영향의 분석 및 평가, 사업 또는 시설물 설치에 대한 대안, 불가피한 경관영향의 분석 등을 기술한 최종평가서는 다시 도·시·군 관계기관의 검토 및 경관영향평가 심의위원회의 심의를 거치게 되어 있다.

제주도지사가 주민의견을 수렴하여야 할 의무를 제주도개발특별법 제8조 2의 제3항에서 규정하고 있고, 동법 시행령 제3조의 3에 자세한 내용을 명시하고 있다. 동 시행령에 따르면 도지사는 주민의 의견을 듣고자 할 때 廣域施設計劃案의 주요 내용을 공고하고 14일 이상 주민이 열람할 수 있도록 하고 있다. 만약 공고된 廣域施設計劃案의 내용에 대해 의견이 있는 주민은 열람기간 내에 관계행정기관의 장에게 의견을 제출할 수 있다.

7) 통합환경평가제도

공정거래위원회는 환경영향평가, 교통영향평가, 인구영향평가, 재해영향평가, 경관영향평가 등 5개 분야의 영향평가제도를 통합하는 통합환경평가제도를 1998년부터 새로이 마련하여 운영하도록 하며 평가대상범위도 축소하도록 하였다. 이러한 조치는 개발사업 등에 착수하기 전

에 사업의 종류에 따라 각종 영향평가를 받도록 되어 있으나 공사 착공이 지연되는 등 기업에 상당한 부담을 준다는 판단에 따른 것으로 經濟 規制緩和의 성격이 짙다. 5개의 영향평가 제도가 통합됨으로써 건축관련 각종 事前審議制度 가운데 상당수가 없어지게 되어 기업의 공단이나 택지개발이 용이하게 될 것으로 보인다.

영향평가제도의 통합이 규제완화로 인한 기업의 생산성을 높여 경쟁력을 갖추게 해 준다는 측면에서는 긍정적 측면이 있다고 할 수 있으나 환경적인 측면에서는 부정적인 측면도 있다. 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 통합영향평가서의 평가대상 사업에 대한 환경성을 충분히 검토하고 협의할 수 있는 과정을 법적으로 보장하여야 하며 주민의견 수렴과정도 법령에 명시하여야 할 것이다.

2. 사전협의제도

산업사회로 진행되면서 환경용량을 무시한 수많은 개발사업이 무분별하게 이루어졌고, 이것은 자연환경에 커다란 영향을 주게 되어 生態系 自淨能力의 상실을 초래하게 되었다. 이러한 우려 속에서 환경오염을 사전에 예방하고 개발과 자연보전을 조화시킬 수 있는 새로운 제도적 장치가 필요하게 되었다. 이러한 제도적 장치로서 앞서 설명한 환경영향평가제도와 여기서 논의할 事前協議制度가 등장하게 되었다. 사전협의제도는 개별 법령과 「행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정」에 근거하고 있다.

1) 개별법령에 의한 부처간 사전협의

個別 法令에 근거한 사전협의제도는 국토이용계획의 변경, 택지개발예정지구의 지정, 공업단지의 지정 등 환경영향이 큰 각종 개발사업에 대하여 그 개발사업에 해당하는 개별 관련법에서 환경부장관과 사전 협의하도록 하는 제도이다. 이 제도는 또한 立地選定 또는 計劃樹立 단계에서부터 환경성이 고려되도록 하여 자연환경 훼손 및 환경오염의 사전예방에 기여하는데도 목적을 두고 있다.

〈표 2-3〉 관련 법령에 의한 협의 실적

단위 : 건

구분	계	국토이용관리법	자연환경보전법	자연공원법	해양오염방지법
1994	553	353	22	23	155
1995	742	458	37	27	220
1996	715	715	13	20	-

자료 : 환경부, 「환경백서」, 1997, p174.

개별 법령에 의한 사전협의의 대표적인 예로는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획(동법 제7조), 자연공원법에 의한 공원계획의 변경(동법 제13조) 등이 있고, 자연환경보전법에 의한 협의(동법 제8조, 동법 시행령 제2조)로서 수도권정비계획, 광업개발계획, 골재수급기본계획 등 10종이 있다. 개별 법령에 의한 협의 실적은 <표 2-3>과 같다.

여기에서 개별 법령에 의한 사전협의 사례 중 대표적인 국토이용관리법, 자연환경보전법, 자연공원법에 규정된 사전협의 내용을 검토한다.

(1) 국토이용 변경에 따른 부처간 환경성 검토 협의

국토이용 변경에 따른 部處間 環境性 檢討 協議에 관한 내용은 국토이용관리법 제7조 제6항의 국토이용계획 입안에 관한 내용과 제8조의 국토이용계획의 결정 및 변경, 동법 시행령 제21조의 공공시설 등의 설치협의 내용 등에서 그 근거를 찾을 수 있다. 그러나 국토이용관리법에서 부처간 협의 대상자를 환경부장관이나 환경관리청이라고 명시하지 않고 있다.

오히려 동법 시행령 제21조에서 환경시설을 포함하는 공공시설을 설치할 경우 건설교통부장관과 협의하거나 승인을 받아야 한다고 규정하고 있어 실제 개발사업에 있어 환경성이 검토될 수 있을지 의문이 남는다. 그러나 국토이용관리법 제4조 제2항에서는 국토이용계획의 입안이나 변경을 함에 있어 官報나 일간신문 등에 20일 이상 공고하여야 한다고 규정하고 있어 일반시민들이 공람할 수 있도록 하고 있고, 또한 공고한 내용에 대해 의견이 있을 경우 공고 기간 내에 건설교통부장관에게 그 의견을 제출할 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 자연공원법에 의한 공원계획의 결정

자연공원법 제13조 제2항에 의하면 公園計劃은 결정된 날로부터 10년마다 그 타당성 여부를 협의하고 공원계획의 변경에 있어서도 또한 협의하도록 되어 있다. 동법 시행령 제8조의 2에서는 타당성을 협의함에 있어 여러 가지 사항을 고려하여야 한다고 규정하고 있으며 그 내용에는 公園境界區域의 환경보전 상황, 공원주변지역의 자연경관이나 자연생태계의 보전가치와 주요 야생동·식물의 보호 필요성, 주변 공원지역의 보호 등이 있다.

한편 국립공원계획의 결정에 있어 내무부장관은 관계행정기관의 장과 협의하도록 규정하고 있으나 반드시 환경부장관이라고 명시하고 있지는 않다. 더구나 이러한 과정은 공개할 의무가 없고, 異議申請에 대한 규정도 없다. 위의 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 많은 사전협의에도 불구하고 不可 判定이 난 경우는 한번도 없다.

(3) 자연환경보전법에 의한 사전협의

자연환경보전법 제8조는 중앙행정기관의 장은 자연환경보전과 직접적인 관계가 있는 주요시책 또는 계획을 수립·시행하고자 할 때는 미리 환경부장관과 협의하도록 하고 있다. 그리고 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 각종 개발계획 또는 사업을 시행함에 있어 자연환경보전 및 자연의 지속가능한 이용을 위하여 고려하여야 할 지침을 작성하여 활용하도록 규정하고 있다. 동법 시행령 제2조는 동법 제10조에 규정되어 있는 바대로 환경부장관과 협의하여야 할 자연환경의 보전과 직접 관계가 있는 주요시책 또는 계획을 제시하고 있다.

그리고 전국자연환경보전계획을 수립하는 경우에 있어 환경부장관은 5년마다 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 수립하도록 하고 환경보전위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 자연환경보전법 제7조에 규정하고 있다. 하지만 이러한 협의과정의 결과에 대한 정보 공개 규정이 없는 것은 여타 법령과 다를 바 없다. 따라서 환경부처 소관의 법령에만이라도 모니터링 및 환경감사 과정을 들 수 있도록 하는 법률 개정이 필요하다.

(4) 기타

이외에도 해양오염방지법에 의한 海域利用에 관한 협의(해양오염방지법 시행령 제10조),

먹는물관리법에 의한 환경영향 조사(먹는물관리법 제10조), 수산업법에 의한 保護水面의 지정 협의(수산업법 제67조), 광업법에 의한 광업개발계획 및 年次實行計劃 협의(동법 제101조) 등의 개별 법령에 의한 부처간 사전협의제도가 있다.

2) 행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정에 의한 사전협의

이 규정은 개발사업의 추진으로 인한 환경영향을 사전에 최소화하기 위한 제도의 일환으로 국무총리훈령 제270호(1993. 1. 7)로 제정되었고, 협의절차를 간소화하는 등 동 규정을 개정(국무총리훈령 제299호, 1994. 6. 24)하여 시행하고 있다. 이 규정은 환경정책기본법 시행령 제3조 제2항의 규정에 따라 환경에 관련되는 행정계획의 수립 및 사업의 집행에 있어 환경에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하여 개발과 환경보전을 조화시키고, 중앙정부나 지방자치단체의 장이 환경부장관, 환경관리청장, 지방환경관리청장과 사전 협의하여야 할 行政計劃, 事業規模 및 協議時期 등 구체적인 사항을 정할 목적으로 마련되었다.

<표 2-4> 환경성 검토 규정에 따른 협의 실적

단위 : 건

구분	계	본부	한강	낙동강	영산강	금강	대구	원주	전주
계	528	8	126	78	90	99	46	55	26
1993	64	4	9	8	15	11	13	4	-
1994	127	1	31	15	29	20	12	19	-
1995	158	3	30	31	30	36	11	13	4
1996	179	-	56	24	16	32	10	19	22

자료 : 환경부, 「환경백서」, 1997, p176

개별 법령에 협의 근거가 없거나, 환경에 미치는 악영향이 광범위하더라도 환경영향평가법에서 규정하고 있는 규모 이하의 소규모 개발사업일 경우 환경영향평가를 받지 않아도 되는 문제점을 보완하기 위해 이 규정이 마련되었다. 1993년 4월 1일부터 시행된 환경성 검토 규정에 의한 협의실적은 <표 2-4>에서 보는 바와 같다.

「행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정」에 의한 사전협의의 종류는 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 행정계획에 관한 협의이다. 지역종합개발·산업·교통·관광·에너지 개발·농림수산정책 등 행정계획을 수립하는 관계행정기관의 장은 계획수립의 최초 단계에서부터 환경보전에 대하여 충분히 고려하도록 하고 있다.

둘째, 개발사업에 관한 협의이다. 土地의 形質變更을 수반하는 개발사업 또는 개발예정지의 지정으로 다음의 적용지역을 승인하는 경우 해당 부서의 장은 먼저 환경부장관이나 환경관리청장과 협의하여야 한다. 그 적용지역은 다음과 같다.

- ① 국토이용관리법 제6조 제3호, 제4호, 제5호의 규정에 따른 사업계획면적과 이 지역에 화장장 및 납골당을 설치할 경우에는 사업계획 면적이 10,000㎡ 이상인 경우
- ② 도시계획법시행령 제15조 제1항 제4호 가목, 다목에 해당되는 면적
- ③ 수도법 제5조에 해당되는 면적
- ④ 산림법 제18조 제1항 및 제2항, 제21조의 규정에 해당되는 면적

셋째, 생태적으로 중요하거나 취약한 지역에서의 협의이다. 자연환경보전법 제15조의 규정에 의한 자연생태보전지역 외의 지역 또는 다른 법령에 의하여 보호구역으로 지정되지 아니한 지역(습지, 칠새도래지, 원시림, 희귀 야생동식물 서식지 등)으로서 면적이 1,000㎡ 이상인 사업을 실시하고자 하는 경우 사업 시행 부서의 장은 환경부장관과 환경관리청장과 협의하여야 한다.

3) 사전협의제도의 비판

지속가능성에 반하는 개발에 대해 각 부처간에 협의하도록 규정하고 있는 사전협의제도는 형식적인 절차에 불과하다는 지적을 받고 있다. 부정적인 평가를 받고 있는 이유는 다음과 같다.

첫째, 지금까지 사전협의를 통하여 부결된 개발사업이 한 건도 없다는 점을 들 수 있다. 이것은 각 부서가 규정된 법과 규정을 제대로 준수해서가 아니라 慣例에 따라 공공개발사업을 승인해주고 있기 때문이다.

둘째, 개별 법령에서 규정하는 환경성 검토나 사전협의를 강력하게 규제할 수 있는 법규

가 미비하다. 개별 법령에 사전협의를 거치지 않았다 해서 처벌하거나 불이익을 줄 수 있는 규정이 없다.

셋째, 부처간 사전협의를 거치는 개발사업의 해당지역 주민에게 사업의 내용을 알릴 수 있는 제도가 마련되어 있지 못하다. 환경성 검토에서 가장 중요하다고 볼 수 있는 모니터링과 감사과정이 이루어질 수 없으며 還流過程 역시 기대할 수 없다.

3. 전략환경평가

환경영향평가제도의 단점을 보완하고 지속가능한 개발을 달성하기 위하여 계획단계에서부터 평가할 수 있는 환경영향평가제도를 戰略環境評價라 한다. 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)는 정책(policy), 계획(plan), 프로그램(program)이 미칠 수 있는 중요한 환경영향들을 평가하는 과정을 말한다. 환경영향평가와 전략환경평가의 관계와 평가범위 및 평가대상은 <그림 2-1>에서 보는 바와 같다.

전략환경평가는 部門別, 地域別 및 間接的 特性의 전략환경평가의 세 가지 類型으로 구분할 수 있다.⁵⁾ 부문별 전략환경평가는 농업, 산림, 어업, 에너지, 자원, 물 공급과 관리, 교통, 관광, 폐기물 등과 관련된 PPPs를 말한다. 지역별 전략환경평가는 지역계획, 도시계획, 재개발계획, 토지이용과 관련된 PPPs를 말한다. 간접적 특성의 전략환경평가는 과학과 기술, 재정과 관련된다.

계획과정 초기단계의 환경평가에 대한 관심이 높아 가는 이유를 Lee & Walsh(1992)는 다음과 같이 들고 있다.

첫째, 환경평가의 주요 측면을 환경영향평가만으로 평가할 수 없으므로 계획과정에서 평가해야 한다는 인식이 증가하고 있다.

둘째, 지속가능한 개발 전략의 실천은 국가경제의 중요 부문을 위한 정책, 계획, 프로그램의 형성에 있어 환경평가의 절차와 방법의 사용을 필요로 한다는 인식이 증가하고 있다.

5) 경기개발연구원, 「외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구」, 1995, p127 참조.

정부의 수준	행위와 평가의 유형(SEA 또는 EIA)				
	토지이용 계획(SEA)	정책 (SEA)	계획 (SEA)	프로그램 (SEA)	사업 (EIA)
국가/연방 (국가)	국가토지 이용계획 ↓	국가교통 정책 국가경제 정책	→ 장기국가 도로계획	→ 5개년 도로건설 프로그램	→ 도로 건설 계획
지역/주 (도)	지역토지 이용계획 ↓		지역전략 계획		
하위지역 (시·군 관계기관)	하위지역 토지이용 계획 ↓			하위지역 투자 프로그램	
지방 (시·군)	지방토지 이용계획				지방기 반시설 사업

자료 : J. Ashley Nixon, Brian D. Clark, "Environmental Impact Assessment and Sustainable Development : Key Issues and Future Directions", 「지속가능한 개발과 환경영향평가」, 제22 회 세계환경의 날 기념세미나, 1994. 6. 3, 국립환경연구원, 한국환경영향평가학회, p62.

〈그림 2-1〉 포괄적 계획과 평가체계내에서의 활동과 평가(SEA와 EIA)의 순서

유럽연합의 몇몇 회원국은 전략환경평가를 위한 법률적·절차적 검토를 이미 마쳤으며 대표적인 사례로 영국의 토지이용계획, 스페인의 삼림계획, 독일의 교통계획 등이 있다(Therivel et al., 1992).

전략환경평가는 기존의 환경영향평가로서는 검토할 수 없었던 부분인 사업계획 초기단계의 환경성을 검토하는 데 유용한 평가방법이다. 그러나 전략환경평가를 시행하는 데는 몇 가지 어려움이 있다. 한가지 예를 들면, 환경영향평가는 사업시행 시작단계에서 평가하기 때문

에 평가시점을 정하는 데 아무런 문제가 없으나 전략환경평가는 이 시점을 파악하는 것이 쉽지 않다. 즉 정책결정과정은 公式性 여부, 정부의 關心水準, 節次의 類型, 外部 諮問, 관련 정책들간의 관계를 모두 포함하는 것으로서 전략환경평가는 이 과정을 평가하는 것인데, PPPs에 대한 정책결정의 명확한 時點을 파악하는 것은 어려운 일이다.⁶⁾

6) 상계서, p132.

제3장 기업 환경감사제도의 국내외적 동향

기업의 환경경영체제로의 전환이 성공한 사례가 늘어나는 것이 지방자치단체가 이 시스템의 도입을 적극 추진하는 계기가 되고 있다. 영국 등 선진외국의 지방자치단체가 현재 활용하고 있는 환경감사와 같은 環境適合成 評價技法은 사실은 기업 부문에서 발전한 것을 변형하여 도입한 것이다. 본 연구에서 다루고 있는 지방자치단체 환경적합성 평가 내지 환경감사 역시 기업의 환경친화적 경영체제를 평가할 수 있는 環境監査制度로부터 발전한 것이다.

이하에서 우선 환경경영체제와 환경감사의 개념적 정의를 다룬 후 선진외국 기업의 환경경영체제 및 환경감사 추진 동향을 살펴보고 우리나라 기업의 환경경영체제 및 환경감사 도입 현황을 검토한다. 그리고 마지막으로 유사 환경감사제도를 비교·분석한다.

제1절 기업 환경경영체제 및 환경감사의 개념적 정의

1. 환경경영체제

1) 환경경영

아직까지 환경경영에 대한 이론 연구가 부족하여 개념 정의가 분명하게 제시되지 못하고 있다. 그러나 환경경영은 대체로 협의와 광의의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 기업의 환경성과 개선을 위한 구체적 기능이나 방법을 중심으로 한 협의의 환경경영이 있는가 하면, 환경문제가 전반적으로 기업활동과 관련된다는 점에서 기업의 환경측면을 經營戰略 차원에서 해석하고 접근하는 광의의 환경경영도 있다. 새로운 기업경영 패러다임인 환경경영은 “기업활동의 전 과정에 걸쳐 環境成果를 개선함으로써 經濟的 收益性和 環境的 持續可能性을 동시에 추구

하는 일련의 경영활동”으로 정의된다.¹⁾ 달리 표현하면, 환경경영이란 기존의 경영분야에 환경이라고 하는 분야를 추가하여 경영적 개념을 도입하는 것으로 “기업의 고유한 생산활동에 의해서 필연적으로 파생되는 환경적 훼손을 최소화하면서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 도모하는 經營哲學”을 말한다.²⁾

수익성 제고와 경제성장 지향의 국가경제적 요구를 충족시키기 위하여 노력해 온 기존의 기업경영 패러다임으로서는 국내의 環境規制의 強化, 消費者의 意識 變化, 環境費用의 增大, 民間環境團體의 壓力 등의 외부 여건의 변화에 대응하는 데에는 상당한 한계가 있다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위한 하나의 대안으로 제시되고 있는 환경경영에서는 기업의 經營哲學과 目標가 근본적으로 달라져야 하고 접근방법이나 실천수단, 결과에 대한 평가방법도 달라져야 하는 것이다.

환경경영을 단순히 환경문제에 대한 기업의 사회적·윤리적 책임 차원에서 접근하기보다는 市場經濟 原理에 입각한 競爭規範의 再編이라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 아래에서 이러한 의미를 가지는 환경경영을 기초로 환경경영체제를 어떻게 구성하는지에 대하여 살펴본다.

2) 환경경영체제

환경경영체제에 대한 개념과 정의³⁾는 ISO 14050에 제시되어 있는 바, “환경경영체제란 환경방침을 개발, 시행, 달성, 검토 및 유지를 위해 필요한 組織 構造, 計劃 活動, 責任, 實行, 節次, 工程 및 資源을 포함하는 전반적인 경영체제의 일부분”이라고 정의하고 있다. 다시 말해서 환경경영체제란 조직의 환경비전을 추구하기 위해 방침, 목표, 경영자원의 배분, 책임과 의무, 표준화 및 문서화 그리고 개선과정이 구체화되어 있는 경영체제를 말한다.

ISO 14001 규격은 환경경영 표준의 가장 핵심적인 내용인 환경경영체제(Environmental Management System: EMS)에 대한 요건을 담고 있다. 環境經營體制 規格은 환경경영의 具體的인 實踐手段이며 기존의 경영활동과 접목해서 기업의 經濟的 目的과 環境成果의 改善을

1) 이병욱, 「환경경영론」, 서울: 비봉출판사, 1997, pp90-91

2) 박종식, “환경친화적 경영전략 수립방안 (1)”, 「공해대책」, 1996년 6월호, pp6-7.

3) 한국표준협회, “환경심사지침-심사절차-환경경영체제 -KS A 14011-1996(ISO 14011)”, 1996.

동시에 달성하고자 하는 것이다.

환경경영체제 규격은 조직의 환경성과에 대한 절대적인 요건을 규정하고 있지 않다. 따라서 비슷한 활동을 하는 여러 조직이 환경성과가 서로 다르다고 하더라도 이 규격의 요건을 만족시킬 수 있음에 유의하여야 한다. 어느 조직이 이 규격의 요건을 만족시키고 있다고 해서 최적의 환경성과를 달성하고 있다고 말할 수 없다는 점도 분명히 이해해야 한다. 이 규격의 실효성에 대하여 의문이 제기되기도 하나, 이 규격에서 채택한 체계적인 접근방법을 효율적으로 활용하면 이해관계자에게 많은 이익을 줄 수 있다.

3) 환경경영체제 구축단계

환경경영체제는 ISO 14001이나 BS 7750 모두 크게 보면 5단계 과정을 거친다. 아래에서 환경경영체제 구축의 5단계, 구축의 방법과 구체적 내용을 설명한다(<그림 3-1> 참조).

1 단계 : 最高 經營者의 決意와 環境方針의 設定

최고 경영자의 결의가 있고 나면 현재의 환경활동을 파악하기 위해 初期 環境性 檢討를 한다. 조직은 초기 환경성 검토에서 발견된 사항을 문서화하고 장단점을 파악한 후 이를 토대로 環境方針을 정하게 된다.

2 단계 : 環境方針을 達成하기 위한 計劃 樹立

환경방침을 달성하기 위한 환경목표를 설정하기 전에 다음과 같은 준비가 필요하다. 먼저 현재의 중요한 環境影響과 環境의 側面을 식별한다. 그 후 조직의 활동, 제품 및 서비스의 환경적 측면에 적용될 수 있는 법규 및 규제 요건을 이해하고 확인하는 절차를 거친다. 끝으로 조직의 방침과 목표 실행에 필요한 성과와 기대 수준을 제시하는 內部 基準을 준비한다.

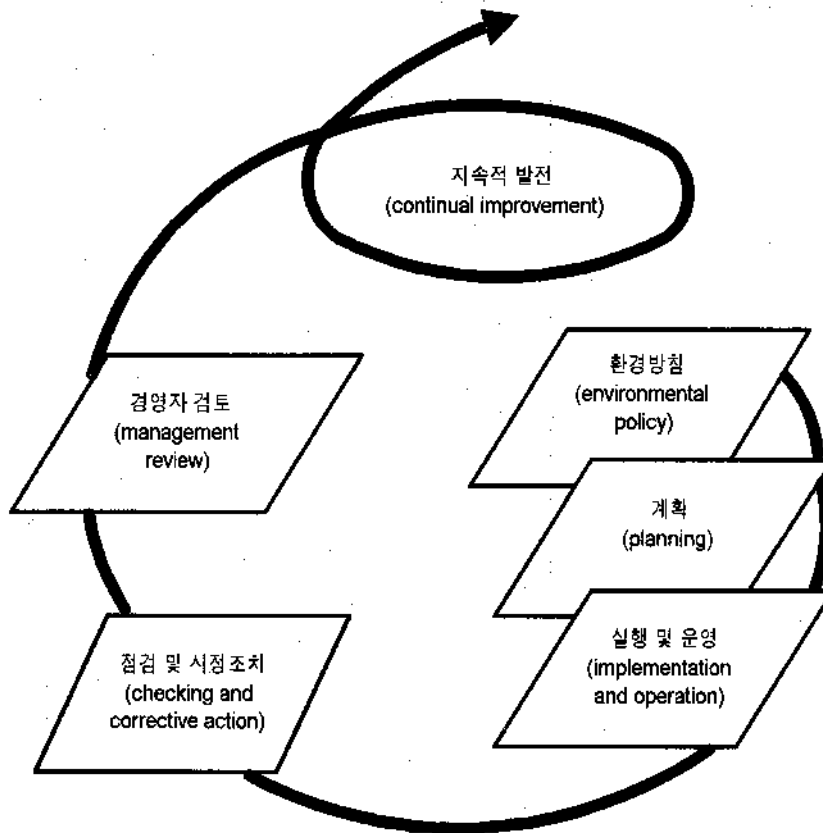
3 단계 : 環境經營體制의 實行 및 運營

수립된 계획을 이행하고 운영할 수 있는 체제를 갖춘다. 환경경영체제의 성공적인 실행을 위해서는 인적, 물적, 재정적 지원은 물론 전체 경영체제와의 조화 및 조직 구성원의 교육·훈련에 많은 비중을 두어야 한다. 이러한 환경경영체제 실행능력이 확보되면 커뮤니케이션 및

보고, 환경경영체제의 문서화와 같은 다양한 지원활동을 전개한다.

4 단계 : 環境成果의 測定 및 評價

환경경영에 대한 측정, 모니터링 체계가 있어야 한다. 환경경영체제 감사는 다음의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, ISO 14001 규격을 기준으로 회사의 環境管理 慣行을 점검한다. 둘째, 환경방침을 기준으로 관련 매뉴얼, 절차서, 지침서 등의 文書를 검토한다. 셋째, 조직의 환경관련 업무가 절차서에 따라 원만하게 이루어지는지 확인한다.



〈그림 3-1〉 환경경영체제 구축단계

5 단계 : 環境經營體制의 檢討와 改善

최고 경영자는 환경경영체제의 지속적 적합성 및 효과성을 확보하기 위해 일정한 간격을 두고 검토한다. 환경경영체제에 대한 최고 경영자의 검토는 조직의 활동, 제품 및 서비스와 관련된 모든 환경측면과 그것이 조직의 재무상태와 경쟁력에 미치는 영향을 파악하기에 충분할 정도로 광범위하게 이루어져야 한다. 검토 결과는 文書化되어야 하며, 필요한 是正 및 豫防措置가 제시되어야 한다.

2. 환경경영체제 감사

1) 환경감사

환경감사에 대한 정의는 시각에 따라 차이는 있으나 일반적으로 조직의 환경성과를 평가하기 위하여 사용하는 다양한 활동 가운데 하나이다. 협의로는 “법규나 규격에 근거하여 회사의 경영체제와 업무절차를 점검하는 행위”로 정의된다. 그러나 최근에는 환경과 관련된 자료를 수집하고 평가하는 활동을 환경감사에 포함시키기도 한다. ICC(국제상공회의소)에서는 환경감사를 “환경관련 업무의 경영활동을 촉진하고 법적 요건과 관련 규격을 바탕으로 한 會社環境方針의 實踐與否를 點檢함으로써, 조직과 경영활동, 설비 등이 環境保護에 寄與하는 程度를 體系的, 定期的, 客觀的으로 評價하는 文書化된 經營技法”이라고 정의하고 있다.⁴⁾

ISO 14010 규정은 환경감사를 “명시된 환경활동, 사건, 여건, 경영체제 또는 이들에 관한 정보가 환경감사 기준에 적합한지를 확인하기 위하여 관련 증거를 객관적으로 수집하여 평가하고 그 결과를 감사의뢰인에게 알리는 體系化되고 文書化된 檢證過程”이라고 정의하고 있다.

환경감사에는 크게 義務에 대한 監査, 經營體制에 대한 監査, 그리고 個別活動에 대한 監査의 세 가지가 있다.

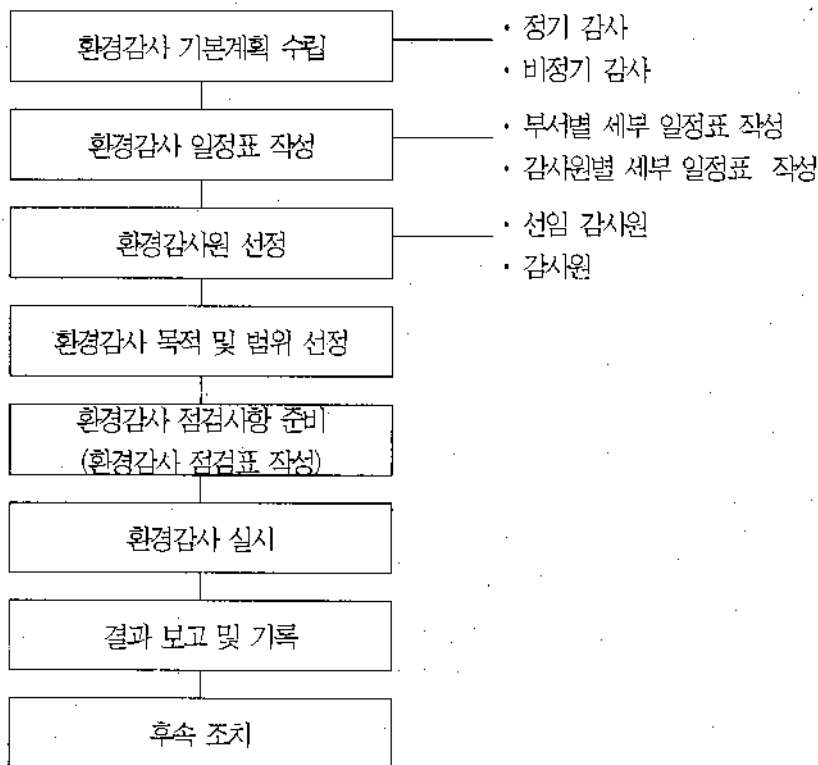
첫째, 의무에 대한 감사는 주로 조직이 현재나 미래의 법적 기준을 준수하고 있는지를 확인하기 위해서 실시한다. 여기에 속하는 감사로는 法規遵守 監査, 環境危險 監査, 取得前 監査

4) 상계서, p410.

등이 있다.

둘째, 기업경영체제는 환경개선의 효율성과 효과성에 실질적인 영향을 미치고 있으므로 환경적 관점에서 기업의 경영체제를 점검할 필요성이 있다. 경영체제 감사에는 全社的 監査, 環境經營體制 監査, 環境方針 監査 등이 있다.

셋째, 개별활동에 대한 감사는 환경개선 활동은 물론 환경문제와 직·간접적으로 관련된 모든 기업활동에 대하여 정기적인 감사를 실시하는 것을 말한다. 여기에 속하는 감사 종류는 事業場 環境監査, 廢棄物 監査, 製品 環境監査, 境界間 監査 등이 있다.



〈그림 3-2〉 환경감사 절차

2) 환경경영체제 감사

환경경영체제 감사는 “조직의 환경경영체제가 환경경영체제 감사기준에 적합한가를 결정하기 위한 증거를 객관적으로 수집·평가하여 그 결과를 감사 의뢰인에게 통보하는 체계적이고 문서화된 검증과정”으로 정의된다.⁵⁾

환경감사는 일반적인 環境監査와 環境經營體制 監査로 나뉘어지는데 본 연구에서 중점을 두는 것은 기업의 환경경영체제 감사 또는 이를 원용한 지방정부 환경관리체제 감사이다.

환경감사는 국제표준화기구 기술위원회(ISO/TC207)의 제2 분과위원회에서 다루는 것으로, 여기에는 4개의 작업반(Working Group : WG)이 있다. 환경감사 분과위원회의 간사국은 네덜란드로 되어 있다. WG 1(ISO 14010)은 환경감사의 일반원칙, 환경감사의 종류 선정, WG 2(ISO 14011)는 환경경영체제의 감사절차와 감사내용 초안 작성 등을, WG 3(ISO 14012)은 환경감사원의 자격기준을 다룬다.

한편 환경감사는 <그림 3-2>와 같은 절차를 따라 진행된다.

제2절 선진외국 기업의 환경경영체제 감사제도의 동향

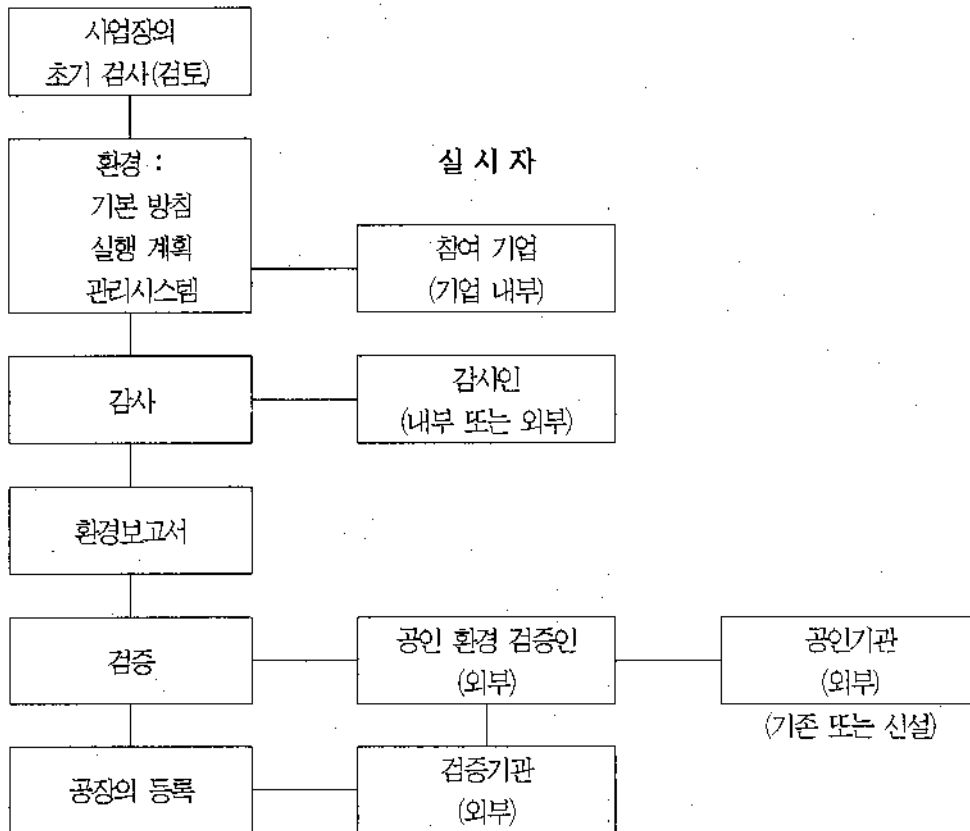
1. 환경경영체제 감사제도

1992년 유럽국가위원회는 환경과 지속가능한 개발과 관련된 새로운 행동계획인 「지속가능성을 향하여」란 보고서를 제출하였다. 유럽 공동체의 제5차 환경행동계획은 유럽연합 환경정책의 주요 밑그림이 되었고, 1995년에 이 행동계획에 대한 중간보고서가 발간되었다. 이 보고서는 1987년 브룬트란트 위원회의 「우리의 공동미래」란 보고서와 함께 국가간 행동계획에 대한 폭넓은 환경정책을 제시해 주고 있으며, 기업의 책임을 다시 한번 촉구하고 있다. 이러한

5) 한국표준협회, “환경심사지침-심사절차-환경경영체제-KS A 14011-1996(ISO 14011)”, 1996.

유럽연합 환경정책의 새로운 實踐道具로서 EMAS가 도입되고 있다. EMAS는 持續可能性을 달성하기 위한 하나의 實踐 技法이자 評價 技法이다.

절 차

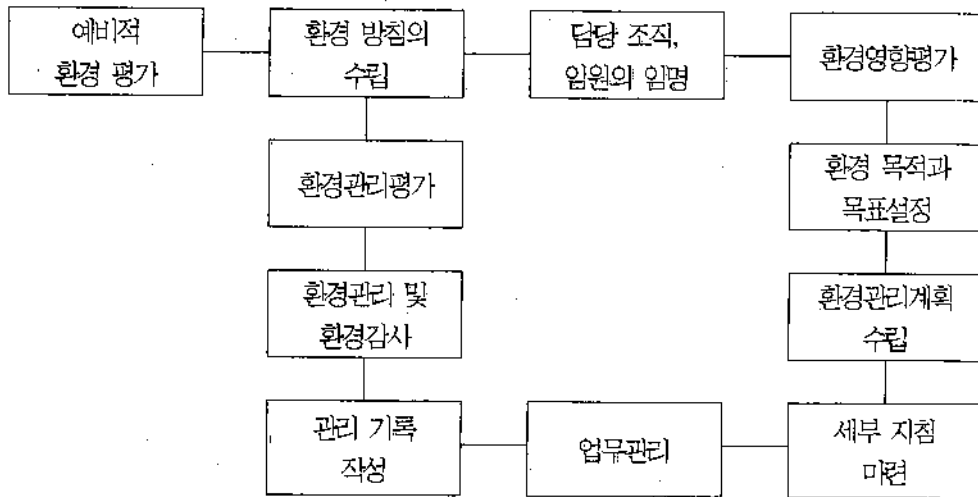


자료 : 山口光恒, “合意が成立したECの環境管理・環境規制”, 『産業と環境』, 1993. 8.

〈그림 3-3〉 유럽연합의 환경관리 및 감사제도(EMAS) 과정

유럽연합의 환경감사는 기업의 이익을 도모하고자 하는 목적으로 시작되었으나, 잠재적으로는 유럽연합내의 모든 공·사조직을 지속가능한 개발이라는 목표를 향하여 전환시키는 매커니즘으로 사용되고 있다. 유럽의 환경경영규격인 EMAS는 각 사업장 단위로 실질적인 環境實態와 環境方針, 環境目標, 環境經營 推進計劃, 環境監査 등이 포함된 환경경영체제에 관한 정보를 담은 報告書를 일반에게 정기적으로 작성하여 배포할 것을 권고하고 있다. <그림 3-3>은 EMAS의 과정을 나타낸 것이다.

영국은 1992년 환경경영규격 BS 7750을 제정하여 1993년부터 자국내 250개 기업을 대상으로 示範 運營하고 있으며, 1994년 중반부터 국내기업을 대상으로 인증작업을 시작하였다. <그림 3-4>는 BS 7750의 환경경영체제 흐름도를 나타낸 것이다.



자료 : BS 7750, Environmental Management Systems, 1992.

<그림 3-4> BS 7750의 환경경영체제

2. 환경감사제도의 최근 동향

1) EMAS

유럽 공동체가 1990년 12월에 일종의 합의서 형태로 제정한 「환경관리 및 감사 규정」에는 環境監査制度(Eco-Audit Scheme)가 포함되어 있다. EMAS는 「환경관리 및 감사규정」과 BS 7750을 기초로 하여 1993년 6월 29일에 유럽 공동체 이사회 규칙 No 1836/93으로 제정·공포되었다.

EMAS는 영국 규격인 BS 7750, 국제 규격인 ISO 14001과는 절차와 대상에서 약간 다른 환경경영 평가기법이다. EMAS는 유럽연합 회원국만이 인증을 획득하고 공식적으로 등록할 수 있는 환경경영체제 평가방법으로 다른 국가는 영향을 받지 않는다. 그러나 유럽연합 이외의 다른 나라 기업들도 EMAS 규정의 順應性을 검증받을 수는 있다. EMAS는 어떤 기관이 강제적으로 실시하는 것이 아니라 자발적인 성격을 띠고 있다.

1995년 4월부터 운영되기 시작한 EMAS는 기업이 구축한 환경경영체제에 따라 그 성과를 평가하여 일정기준에 도달할 경우 公認 環境認證機關으로부터 인증을 받은 환경 보고서를 반드시 일반에게 공개하도록 되어 있다.

원칙적으로 제조업의 공장 부지에 대해서 환경친화성을 인증해 주는 EMAS는 다음 세 가지가 핵심 사항이다.

첫째, 정책, 프로그램 및 경영체제를 수립하고 실천해야 한다.

둘째, 공장 부지의 환경성과에 대한 감사를 해야 한다.

셋째, 환경성과 보고서를 일반에게 공개해야 한다.

ISO 14001이 실천에 대해서는 문제삼지 않고 감사에 대해서 명확하지 않으며, 보고서 공개를 하지 않아도 되는 점과 비교하면 EMAS가 매우 엄격한 환경경영 규격임을 알 수 있다.

EMAS는 15개 유럽연합 회원국 전체에 적용되며 유럽연합 내에서 사업장을 운영하는 모든 기업에 적용되고 있다. 노르웨이와 같은 EFTA(European Free Trade Association) 소속 국가는 EMAS를 국내법으로 채택하고 있다. 현재 유럽연합에서 EMAS는 기업의 자발적 참여를 유도하는 수준에서 운영되고 있으나 1999년까지 의무 규정으로 전환할 예정이다.⁶⁾

EMAS는 원칙적으로 제조업 부문, 그것도 한 기업의 한 공장부지에 대해 인증을 주는 것임을 이해해야 한다. 한 기업이 여러 공장부지를 가지고 있을 경우, 그 기업에 EMAS 인증을 주는 것은 공장부지간의 차이를 고려하지 못하기 때문에 기업 단위가 아니라 공장부지 단위로 인증을 주는 것이다.

최근에는 은행 등 서비스 부문이나 지방자치단체에까지 인증을 주고 있으나 등록부에 등재되지 못하기 때문에 공식적으로는 인정을 받지 못하고 있다. 그러나 은행, 관광, 농업 부문에도 EMAS 인증이 허용되어야 한다는 압력이 거세지고 있으며 심지어 제품에 대해서까지 허용되어야 한다는 논의가 제기되고 있다.⁷⁾ 그러나 EMAS를 제품에까지 확대하는 것에 대해서는 논쟁이 있다. 全週期的 環境影響이란 측면에서는 생산 과정뿐 아니라 제품 이용 단계도 중요하다고 볼 때, 이러한 논의가 가능하나 다만 기존의 환경마크제도와 상충되어서는 안된다는 문제가 있다. 따라서 결국 EMAS는 생산 부문에 국한될 것이며 제품에까지 확대되지는 않을 전망이다.

1997년 10월 현재, 독일 836개, 오스트리아 87개, 스웨덴 72개, 영국 39개, 덴마크 30개, 노르웨이 21개, 네덜란드 14개, 프랑스 11개, 핀란드 7개, 스페인 4개, 벨기에 3개, 아일랜드 3개 등 총 1,127개 부지가 EMAS 인증을 획득했다(<그림 3-5> 참조). 1년 전인 1996년 10월에 EMAS 인증 획득부지가 총 약 460개였고 이 때 독일이 약 350개, 오스트리아가 36개, 영국이 20개였던 것과 비교해 볼 때 1년간 괄목할 성장이 있었음을 알 수 있다.

특히 독일에서 EMAS 인증획득 기업이 많은 이유는 우선 EMAS 인증을 획득한 기업은 은행으로부터 더 쉽게 대출을 받을 수 있고, 둘째는 보험계약시 보험료를 10% 감면해 주기 때문이다. 특히 독일 은행은 환경경영체제를 갖추지 않은 기업에 대해서는 대출을 하지 않을 것을 고려하고 있다.⁸⁾ 독일 환경부장관인 Angela Merkel은 EMAS가 일반 대중에게 더욱 잘 알려져야 한다고 인증 대상의 확대를 주장하면서 유럽연합의 EMAS 규정에 대한 개정법안을 제출하고 있다.⁹⁾ 그녀는 이 새로운 규정은 “특히 에너지, 물 공급, 하수도, 소매업, 운송산업, 신용산업,

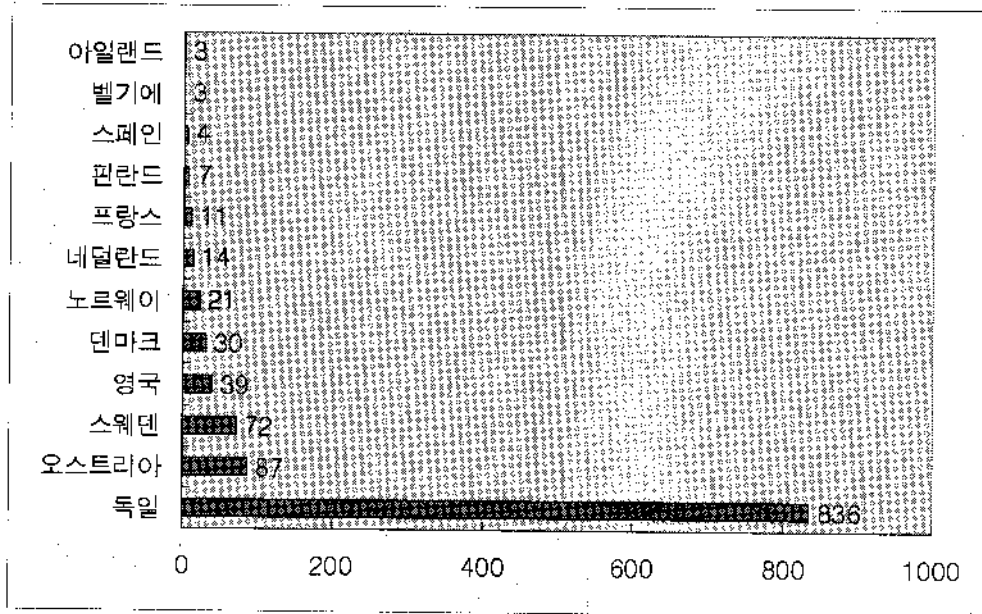
6) 한국경제신문, 1997. 2. 20.

7) Ends Environment Daily, "Major EMAS expansion on the cards", 12 September 1997.

8) Chemical Week, 1997. 4. 2.

9) Ends Environment Daily, News in brief, "Eco-audit extension planned in Germany", 3 September 1997.

관광산업, 우체국, 통신산업, 병원 및 지방자치단체를 대상으로 하고 있다”고 말하고 있다.



자료 : Planning Coordination Division, Kanagawa Environmental Research Center, 1997.

〈그림 3-5〉 세계 주요 국가의 EMAS 인증 획득 부지수(1997년 10월 현재)

유럽연합 집행위원회는 1993년 제정된 EMAS 규정에 대한 개정안을 1998년 여름까지 내놓고자 계획하고 있다. 지금 고려되고 있는 개정안 중의 하나는 EMAS와 ISO 14001의 보완성 내지 호환성을 높이고자 하는 것이다. 일부 유럽국가에서는 ISO 14001이 EMAS보다 더 인기가 있으며, 유럽연합 집행위원회는 ISO 14001 인증을 받은 기업도 EMAS 인증을 동시에 받도록 권고하고 있다. 개정안에는 환경경영체제의 설계 규정을 좀 더 단순하게 하고 환경보고서를 좀 더 융통성 있게 출간하는 案도 포함되어 있다. 예를 들면 단 하나의 환경보고서를 발표하는 것이 아니라, 다양한 이해관계자를 위하여 수종의 환경보고서를 발간하는 방식 등을 말한다. 그리고 지금 현재는 부지 중심으로 되어 있는 인증 대상을 전 조직 내지 모든 경제부

문으로 확대하는 안도 고려하고 있다. 그러나 몇몇 국가들은 한 기업이 여러 공장 부지를 가지고 있을 때 각 공장 부지에 대하여 EMAS 인증을 받아야 한다고 계속 주장하고 있다. 또한 持續的인 監査 循環과 매년 발표되는 환경보고서 등의 요건을 포함하는 EMAS의 감사 및 보고 요건을 더욱 강화시켜야 한다는 주장도 나오고 있다.¹⁰⁾

오스트리아의 비교적 소규모인 2개 전문 은행(Raiffeisenlandesbank Nieder Österreich-Wien, Österreichische Kommunalkredit)이 1997년 10월에 EMAS 인증을 받았다. 지방자치단체에 자금을 전문적으로 대출해 주는 Österreichische Kommunalkredit은행은 “대출 결정을 내릴 때 고객의 環境親和的인 側面에서의 자격을 고려하게 될 것”이라고 말하고 있다.¹¹⁾ 그러나 이 은행이 EMAS 인증을 받게 된 배경은 은행 내부의 환경친화성을 높이기 위한 것이 주된 것이었다. 이 은행은 유럽연합에서는 은행으로서 최초로 EMAS 인증을 받았다. 이 인증 부여를 계기로 하여 원래는 기업만을 대상으로 하는 것으로 생각되었던 EMAS가 서비스 부문이나 다른 분야로까지 확대될 가능성이 더욱 높아지게 되었다. 그러나 현재로서는 기업 이외의 부분에서 EMAS 인증을 받은 경우에는 유럽연합의 공식적인 EMAS 등록부에는 등재될 수 없다. 유럽연합 집행위원회는 현재 EMAS 규정이 1998년에 개정될 때 EMAS 인증대상 분야를 넓히는 문제에 대하여 의견을 수렴하고 있다.

2) BS 7750

영국규격협회(BSI)는 세계 최초로 국가산업규격을 주관한 기관으로, 1979년에 BS 5750이라는 최초의 품질경영체제 규격을 개발했다. 품질경영체제 규격인 ISO 9000은 BS 5750을 받아들인 것이다. 그리고 BS 7750도 BS 5750에 기초하여 환경경영체제 규격으로 개발된 것이다. BS 7750은 환경경영체제를 구축하고 환경성과의 지속적인 향상을 목적으로 하고 있다.

영국규격협회가 1992년 4월에 제정하였고, 1995년 3월부터 효력이 발생된 BS 7750은 영국의 환경경영체제 규격으로 EMAS와 ISO 14001의 기본 모델이 되었다. BS 7750 규격의 개정

10) Ends Environment Daily, "EU moves to boost eco-auditing scheme", 10 November, 1997.

11) Ends Environment Daily, News in Brief, "Austrian banks awarded EMAS registration", 6 November 1997.

판은 1994년 1월에 발행되었으며, 모든 산업부문을 적용대상으로 하고 있고 유럽 전역에서 認證 및 契約 條件의 일환으로 이용되고 있다.

1995년에는 유럽 내에서의 BS 7750 규격에 대한 인증기관 공인단체로 NACCB(National Accreditation Council for Certification Bodies)와 RvC(Raad voor de Certificate : Dutch Council for Certification)이 선정되었다. 영국의 통상산업부와 환경부는 영국 내에서의 BS 7750 인증기관 공인단체로 NACCB를 지명하였다. ISO 14001이 정식으로 국제규격으로 채택되기 전인 1996년 9월까지 전세계의 약 700여개 기업이 BS 7750 인증을 획득하였다. 가까운 일본의 경우는 BS 7750 인증을 획득한 기업의 수가 40여개에 이른다. ISO 14001이 국제규격으로 채택되자 UKAS(United Kingdom Accreditation Service)는 영국 내에서 ISO 14001 인증 업무를 개시했고, 영국규격협회도 ISO 14001을 영국표준규격으로 채택했다.

3) ISO 14001

환경경영체제에 관한 규격 ISO 14001은 제품의 설계, 원료의 조달, 생산, 판매, 사용, 폐기에 이르는 제품의 全生産過程에 걸쳐 자원 및 에너지의 절약과 환경에 미치는 악영향을 최소화하면서 경영 활동의 효율성을 제고시킬 수 있는 기업의 경영시스템이 갖추어야 할 요건에 대한 국제 규격으로서, 국제표준화기구가 1996년 9월 1일에 제정하였다. 미국, 유럽연합, 일본, 호주 등 대부분의 선진국은 1996년 9월 1일부터 ISO 14001 인증제도를 시행하고 있으며, 우리나라도 「환경친화적산업구조로의 전환촉진에관한법률」에 의거하여 1996년 10월 1일부터 정식으로 이 제도를 시행하고 있다.

ISO 14001에 대한 구체적인 논의가 시작된 것은 1991년 4월 국제상공회의소가 「持續的開發을 위한 産業憲章」의 16원칙과 「環境監査指針」을 발표하고, 다수의 다국적 기업이 참여하고 있는 「지속적 발전을 위한 산업인 회의」가 국제표준화기구에 環境經營의 國際規格化를 요청하면서부터이다. 이에 국제표준화기구는 1991년 9월 국제전기표준협회와 공동으로 환경경영에 관한 국제표준의 필요성을 검토할 환경전략 자문그룹(Strategic Advisory Group on Environment : SAGE)을 설치하여 1년 6개월간 환경경영 표준화의 기본전략을 마련한 후 국

표준화기구 내에 기술위원회(TC 207)를 설치하여 구체안을 마련할 것을 권고하였다.

환경경영의 국제표준화 추진에 가장 큰 영향을 미친 계기는 1992년 브라질 리우 데 자네이로에서 열린 유엔환경개발회의였다. 이 회의에서 채택된 의제 21에는 기업이 환경경영 프로그램을 수립하고 작성할 것을 촉구하는 내용도 포함되어 있다. 이러한 국제적 요청에 따라 국제표준화기구는 1993년 2월 환경경영에 대한 국제표준화 작업을 담당할 TC 207을 설치하였다. 1993년 6월 캐나다 토론토에서 TC 207 창립총회가 개최되었으며, 1995년 6월에 열린 TC 207 회의에서 ISO 14001 규격의 DISs(Draft International Standards) 발행을 확정하였고, 1997년 일본 교토에서 제5차 총회가 열렸다. 1997년 4월 현재 TC 207은 정회원국 55개국, 준회원국 16개국으로 구성되어 있다.

〈표 3-1〉 ISO 14000 시리즈의 주요 내용

구 분	시리즈	주 요 작 업 내 용
SC1 (EMS) 환경경영체제	14001 -14009	환경관리를 추진하기 위한 환경기준 제시. 구체적인 환경목표 설정, 인력운영 등 조직체제 정비, 환경영향 파악, 목표설정, 목표달성계획 및 실행 지침서 준비, 환경감사 실시
SC2 (EA) 환경감사	14010 -14019	환경경영체제의 일반원칙에 관한 규칙과 감사절차에 관한 기준 제시, 감사자의 자격 요건, 감사계획에 관한 기준, 환경경영체제의 유효성 감사, 환경보고서 감사, 공장현장 감사 등
SC3 (EL) 환경라벨링	14020 -14029	시장원리를 이용하여 유사 상품군에서 환경을 배려한 상품에 우선순위를 두는 것을 목적으로 한 기준 제시
SC4 (EPE) 환경성고평가	14030 -14039	조직의 환경성고를 지표로 사용하여 평가하는 방법. 기업체의 환경보전 대책 시행결과에 따른 환경개선 효과의 평가방법 규정
SC5 (LCA) 전과정 평가	14040 -14049	원료 조달에서 제품의 생산, 유통, 폐기에 이르기까지 전단계에 걸쳐 기업활동이 환경에 미치는 영향을 분석하고 이를 개선하기 위한 기준 제시
SC6 (T&D) 용어 및 개념	14050 -14059	국제적으로 통용되고 환경관리규격에 사용되는 용어 및 개념 정의

국제표준화기구의 TC 207에는 환경표준화 대상 7개 과제를 검토하기 위하여 6개의 분과위원회(Sub Committee : SC)와 17개의 작업반(Work Group : WG)이 설치되었고, 주요 관심분야는

환경경영체제(EMS), 환경감사(EA), 환경라벨링(EL), 환경성과평가(EPE), 전과정평가(LCA), 용어 및 정의(T & D), 제품규격에 대한 환경적 관점(EAPS) 등 7개 분야이다(<표 3-1> 참조).

현재로서는 환경경영체제에 대한 감사에만 국한되어 있지만 향후에는 성과 감사에 대한 국제표준화 작업도 진행될 전망이다. 현재 환경관리체계 및 환경감사 분야에서 ISO 14001, ISO 14004, ISO 14010, ISO 14011, ISO 14012 등 5개의 국제표준규격이 확정되어 시행 중에 있다. 국제표준화기구의 모든 국제표준 규정은 매 5년마다 재검토하도록 되어 있기 때문에 환경관리체계 표준규격인 ISO 14001에 대해서도 1999년부터 재검토를 시작할 예정으로 있다.

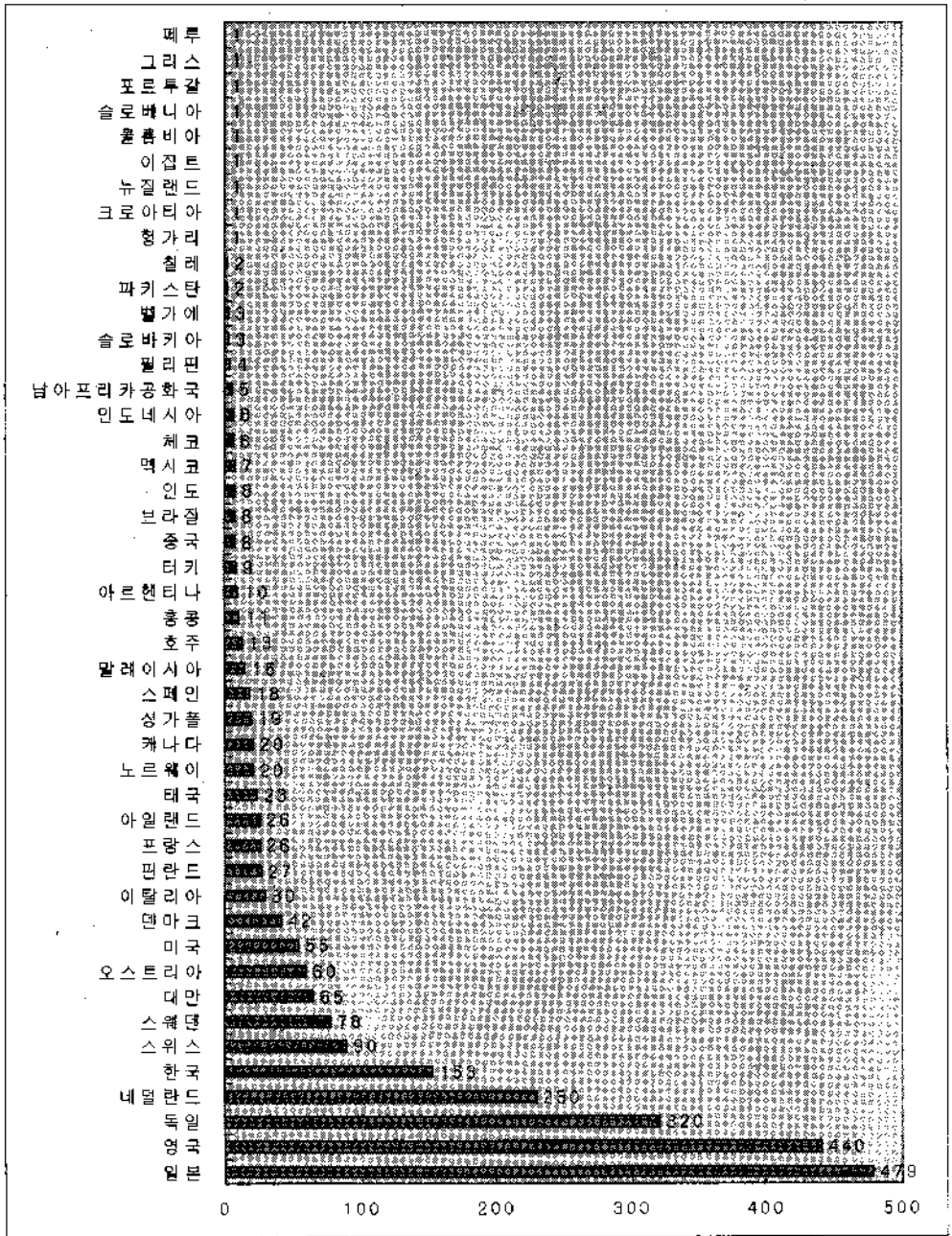
1997년 10월 현재 전세계적으로 ISO 14001 인증을 획득한 기업의 수는 일본이 479개, 영국이 440개, 독일이 320개, 네덜란드가 230개, 한국이 153개 등 총 2,350개 기업이다(<그림 3-6> 참조). 인구 1인당 인증업체수로 보면 8위까지가 모두 유럽연합 국가이다. 특히 독일은 ISO 14001뿐 아니라 EMAS도 적극적으로 부여받고 있다.

영국 기업들은 EMAS에는 커다란 관심을 기울이지 못하고 있다. 예를 들면 1997년 9월 현재 유럽 연합 전체 인증업체 1,083개 중 40개가 영국이었다. 그러나 ISO 14001에는 상당한 관심을 보이고 있다. ISO 14001 인증이 시작되기 전에 약 200개 영국기업이 BS 7750 인증을 받았다.

미국의 경우, 클린턴 대통령이 1995년 3월에 서명한 국가기술단체 진흥법이 발효된 이후 연방정부기관도 ISO 14001 규격을 적극적으로 활용하고 있다. 국방성, 환경보호국, 총무처, 직업안전·보건관리국, 원자력규제위원회 등의 기관이 자체적인 규제 요건 및 구매계획 하에서 ISO 14001 규격의 유용성을 시험했다. 특히 1995년 초에 에너지성은 특정 계약업체들에게 1997년까지 ISO 14001 인증을 취득하도록 고지하였다.¹²⁾

한편 중국 정부는 1997년 4월 1일부터 ISO 14001을 정책적으로 도입하고 있다. 중국 정부는 2000년까지 ISO 14001 규격상의 지침에 자체적으로 도달하는 것을 목표로 하고 있으나 ISO 14001 인증 획득을 목표로 하고 있지는 않다. 중국 정부의 이러한 움직임은 중국의 국영기업과 민영기업 모두에게 영향을 줄 것으로 보여 향후 ISO 14001 인증 획득이 활성화될 전망이다.

12) *Business America*, October, 1996.



자료 : Planning Coordination Division, Kanagawa Environmental Research Center, 1997.

〈그림 3-6〉 세계 주요 국가의 ISO 14001 인증 획득 기업수(1997년 10월 현재)

그리고 캐나다의 Nova Scotia 주정부는 환경경영체제의 활성화를 위해 ISO 14001 규격에 맞추어 교육과 훈련을 수행하는 기업에게 1,000달러의 税金 控除를 해 주기로 하였다.¹³⁾

우리나라, 일본, 대만의 ISO 14001에 대한 관심은 매우 높다. 극동 아시아 여러 기업들이 환경경영체제 규격에 높은 관심을 보이고 있는 것은, 수지맞는 유럽시장에서 환경경영 기준이 무역장벽이 될지도 모른다는 우려에서 비롯하고 있다. 물론 아시아 기업들이 자신들이 환경적으로 책임 있는 경영을 한다는 것을 보여주기 위해서 이러한 인증을 받고자 하는 것도 사실이다. ISO 14001 인증을 획득한 극동 아시아 기업들이 많은 이유 중의 하나는 전자회사들이 특히 ISO 14001에 관심이 높기 때문이다. 일본의 경우, 총 인증 획득 업체의 60%가 전자회사이다. 전자회사들은 납품업체들도 ISO 14001 인증을 받을 것을 요구하고 있다.

이에 비해 미국 기업들은 ISO 14001에 대해 미온적으로 대응하고 있다. 이러한 미국이 ISO 14001 최종 기준 결정에 큰 영향력을 행사하면서 결국 ISO 14001이 BS 7750이나 EMAS보다 규격 기준이 상대적으로 약하게 된 것이다. 미국 기업은 ISO 14001 인증을 받음으로써 얻는 효과에 대하여 반신반의하고 있다. 미국 정부 당국은 인증을 받게 되면 규제가 완화된다는 등의 메시지를 주고 있지도 않다. 미국이 ISO 14001에 별로 관심을 기울이지 않은 가장 큰 이유는 이것이 없다 하여도 무역에 커다란 위협이 되지 않는다고 보고 있기 때문이다. 미국의 일부 기업들은 ISO 14001 인증을 받기 위해 요구되는 서류들로 인하여 현재의 미국 법체계 하에서 損害賠償 訴訟에 휘말려들 가능성에 대해서 우려하고 있다는 지적도 있다.¹⁴⁾

13) *Eco-Log Week*, 1997. 1. 24.

14) The Ends Report, "Global uptake of ISO 14001 shows uneven picture", October, 1997.

제3절 국내 기업의 환경경영체제 감사제도 동향

1. 환경경영체제

우리나라 정부는 1995년과 1996년 두 차례에 걸친 環境經營體制 示範 認證事業을 통하여 환경경영체제의 국내 보급을 촉진해 왔다. 정부는 이 과정을 활용하여 환경심사원을 양성해서 국내 환경경영 인증제도의 초석을 마련하였다. 또한 산업계 및 학계 전문가로 구성된 민간 대표단이 ISO/TC 207 총회 및 분과 위원회에 계속 참여해 우리나라의 입장을 대변하고 있다. 우리나라 정부는 ISO 14000 시리즈 규격에 의한 인증 제도를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1995년 12월 「환경친화적인산업구조로의전환촉진에관한법률」을 제정하였고 1996년 7월에는 동 시행령 및 시행규칙을 제정하였다. 이와 함께 ISO 14000 시리즈 인증 활동이 민간기구의 주도하에 이루어져야 한다는 점을 감안하여 그 업무를 1995년 9월 민간 주도로 설립한 한국 품질환경 인증협회(Korea Accreditation Board : KAB)에 위탁하여 실시하고 있다. 이 협회는 ISO 14000 시리즈와 관련하여 인증기관 및 연수기관의 지정과 사후관리, 환경심사원에 대한 자격인증 및 등록, ISO/TC 207 및 기타 국제기관과의 협력에 관한 업무를 담당하고 있으며 환경경영과 관련된 연구사업도 수행하고 있다. 그러나 ISO 14000 시리즈의 본격적인 시행에도 불구하고 우리나라의 기업의 이에 대한 정확한 이해는 아직 부족한 것이 현실이다.

1996년 12월 7일 한국표준협회가 발행한 한국산업규격 환경경영체제 사용지침(KS A 14001)은 환경경영 기술위원회인 ISO/TC 207 산하 환경경영체제 분과위원회에 의해 작성된 ISO 14001을 한국산업규격으로 채택한 것이다.

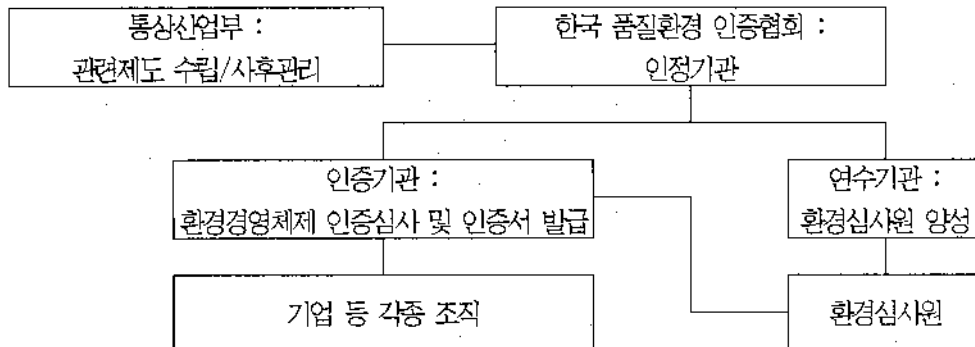
우리나라의 ISO 14001 인증체제는 <그림 3-7>에서 보는 바와 같다.

1994년에 우리나라는 환경경영체제의 국제표준화에 대비하여 두 차례의 시범인증제도를 운영하여 52개 기업에 대하여 환경경영체제 인증을 실시하였다.¹⁵⁾ 1997년 8월 현재 인정기관

15) 정수열, "환경경영체제 인증제도 동향 및 국내 인증 현황", 환경보전협회, 「환경보전」, 1997.

12. p2.

인 한국품질환경인증협회로부터 공인받은 5개의 인증기관으로부터 전기, 전자, 화학, 건설, 유통 및 서비스 업종을 중심으로 84개의 기업이 ISO 14001 인증을 획득하였으며, 외국의 인증기관으로부터의 인증획득을 포함하여 총 153개의 기업이 ISO 14001 인증을 획득하였다. 1994년에 삼성전자·삼성건설·금호건설·삼성전관, 1995년에 한화종합화학·아시아나항공·현대전자, 1996년에 LG 엔지니어링·삼성물산 등이 BS 7750 인증을 획득한 바 있다.¹⁶⁾



자료 : 이병욱, 「환경경영론」, 서울: 비봉출판사, 1997, p400.

〈그림 3-7〉 우리나라 ISO 14001 인증체계

1997년 1월 현재 우리나라 기업의 설비투자액 대비 환경투자액은 약 6% 수준에 그치고 있어서,¹⁷⁾ ISO 14001 인증은 환경친화기업 지정제도와 함께 국내 기업들에게 새로운 부담으로 작용하고 있다. 대기업의 경우는 환경친화적 생산 공정에 대한 국제적 인증 규격인 ISO 14001 인증 획득 활동이 활발한 편이나 중·소기업에게는 ISO 14001 인증 획득은 큰 부담이 되고 있다. 실제로 1997년 2월 현재 단 1개 중소기업만이 ISO 14001 인증을 획득한 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 그리고 1997년에 ISO 14001 인증을 획득한 기업은 1996년에 비해 40%나 감소한

16) 중앙일보, 1994. 12. 3과 한국경제신문, 1995. 12. 14, 1996. 4. 19, 1996. 5. 27, 1996. 11. 28, 1997. 1. 17 등 참조.

17) 한국일보, 1997. 1. 27.

18) 서울경제신문, 1997. 2. 3.

57개 기업에 그쳤으며, 그나마도 대부분이 외국 인증기관이 아닌 국내 인증기관으로부터 ISO 14001 인증을 취득했다.¹⁹⁾

2. 환경친화기업 지정제도

환경경영체제 인증제도에 관한 법률이 통상산업부에 의해 입법되어 시행되고 있는 한편 이와 유사한 제도가 동시에 시행되고 있다. 1995년 4월 「환경친화기업 운영규정」이라는 환경부 예규를 근거로 출발한 環境親和企業 指定制度가 그것이다. 이 제도는 그후 대기환경보전법 및 수질환경보전법과 동 시행령 및 시행규칙 등의 개정을 통하여 법적 근거를 마련하였다. 구체적인 사항은 1997년 1월에 공표된 「환경친화기업 지정제도 운영규정」이라는 환경부 고시에 명시되어 있다.

1987년부터 시행하던 「環境管理模範業所」 지정제도가 폐지되면서 확대된 이 제도는 「환경친화적 기업경영체제 운영규정」이 제정되면서 본격적으로 시작되었다. 이 제도의 목적은 기업이 사업활동의 전분야에 걸쳐 자율적이고 지속적으로 환경보전의 방향으로 전환하도록 하는 분위기를 조성하는 것이다.

환경친화기업 지정제도와 ISO 14001 사이에는 별다른 차이점이 없는 것이 사실이다. 환경친화기업 지정제도의 평가기준은 環境管理 一般現況, 環境性 評價의 充實性, 分野別 汚染管理 現況, 環境改善 計劃 등으로 구성되어 있다. 이는 ISO 14001에서 규정하는 각종 환경관리체계, 환경측면 파악, 목표 및 환경경영 추진계획 등의 내용과 크게 다르지 않다. 양 제도가 내용면에서 유사하지만 실제 요구하는 문서의 형태나 접근방법 등이 다르므로 이에 대응하는 기업으로서는 二重 負擔이 될 수 있다. 따라서 이 두 제도를 조화시켜 기업의 부담을 줄이고, 정부 정책의 효율성을 제고하는 것이 바람직하다는 지적이 제기되고 있다. 1997년 9월 12일에 한국 품질환경 인증협회가 주최한 「기업의 자발적 환경경영 개선전략 세미나」에서 환경경영 전문가들은 현재 정부가 실시 중인 환경친화기업 지정제도와 민간단체에서 추진중인 ISO

19) 한국경제신문, 1997. 12. 19.

14001이 기업의 환경경영에 2중 부담을 주고 있어 두 제도를 단일화하는 것이 바람직하다는 결론을 내렸다. 이를 위해서 환경경영 전문가들은 ISO 14001 인증을 받은 기업에 대해서는 환경친화기업과 동일한 혜택을 부여하는 방안을 마련해야 하고, 장기적으로 환경친화기업 지정제도는 폐지하고 ISO 14001로 제도를 일원화하는 것이 바람직하다는 결론을 내린 바 있다.²⁰⁾

환경친화기업 지정 현황을 살펴보면, 1995년 8월 18일에 두산제관이 최초로 환경친화기업으로 지정받은 것을 시작으로 하여 1997년 1월 31일에 두산유리가 환경친화기업으로 지정을 받음으로써, 1997년 1월 31일 현재 총 107개 기업이 환경친화기업 지정을 받았다.

제4절 유사 환경감사 제도의 비교 분석

1. ISO 14001, EMAS, BS 7750의 유사점과 차이점

ISO 14001, EMAS, BS 7750은 인증절차 중 環境報告書의 公開 여부 등에서 차이를 보이지만 근본적 운영체제는 유사하다. 그러나 규정의 엄격함과 遵守 容易度라는 면에서 BS 7750이 100이라면 EMAS는 95, ISO 14001은 80으로 볼 수 있다. 즉 BS 7750이 제일 까다롭고, ISO 14001이 가장 쉽다.²¹⁾ 이 세 가지 환경경영체제 인증제도의 차이점은 <표 3-2>에 상세하게 정리되어 있다.

2. 환경경영체제 인증제도의 장·단점

ISO 14001을 중심으로 위의 세 가지 환경경영체제 인증제도의 장·단점을 살펴본다. ISO

20) 한국경제신문, 1997. 9. 14.

21) 이건모, "선진유럽의 환경경영 현황 - 네덜란드 및 영국의 환경경영 동향을 중심으로", 배달녹색연합, 배달청서 ⑤, 「지속가능한 기업활동 비전」, 1995. p260.

14001을 중점적으로 분석하는 이유는 ISO 14001은 국제 규격이지만 EMAS나 BS 7750은 유럽의 환경경영체제 평가제도로써 유럽에서조차 ISO 14001로 통합하자는 주장이 제기되고 있기 때문이다.

〈표 3-2〉 ISO 14001, EMAS, BS 7750간의 비교·분석

구 분	ISO 14001	EMAS	BS 7750
인증 획득의 등록	국제적으로 어디에서나 가능	유럽연합 회원국만 등록 가능. 순응성 검증은 유럽연합의 국기도 가능	영국국가기준이나 외국 기업도 등록가능
환경정책 유무	환경정책 있어야 함	환경정책 있어야 함	환경정책 있어야 함
환경보고서	인증의 요건이 아님	반드시 필요함	인증의 요건이 아님
적용분야	조직 또는 활동	공장부지, 실현적으로 여타 부분에도 적용	조직 또는 활동
개선의 대상	환경관리체계의 개선	환경성과의 개선	환경성과의 개선
보고서/평가서의 공개 여부	공개하는 것이 바람직함	반드시 공개해야 함	요구하면 공개해야 함
로고 유무	없음	있음	있음
감사/평가 실시 방법	엄격한 규정이 없음	시험감사와 등록을 위한 감사	시험감사와 등록을 위한 감사
시행 시기	1996년 10월	1995년 4월	1995년 3월
규정 이행상 편이성 여부	규정이 엄격하지 않으므로 이행하기 쉬움	규정이 엄격하여 이행하기 까다로움	규정이 엄격하여 이행하기 까다로움
기술적용 범위	규정이 없음	경제성 있는 최대 이용가능기술의 이용	경제성 있는 최대 이용가능기술의 이용
환경영향에 대한 의무	환경이슈를 심도 있게 다루는 수준에서 명확히 하면 됨	조직활동에 의한 중대한 환경영향에 대한 조사기 필수적임	조직활동에 의한 중대한 환경영향에 대한 조사기 필수적임
감사의 내용	환경관리체계를 평가하기 위한 환경감사	경영시스템, 절차(공정), 실제 자료, 환경성과 등을 감사	이행, 공정안전, 직업건강, 제품, 매수합병활동에 대한 감사
환경관리체계 내부감사의 주기	규정 없음	최대 3년 주기	특별한 규정 없음

1) 장점

시에라 클럽(Sierra Club)의 Michael McCloskey 회장은 ISO 14001이 환경보전에 기여하는 바를 다음과 같이 평가하고 있다.²²⁾

첫째, 모든 인증 획득 기업으로 하여금 환경관리시스템을 구축하도록 한다.

둘째, 기업 활동으로 발생하는 환경영향을 다룰 수 있는 전문 인력을 확보하게 하고, 환경영향을 목록화하여 기업 환경정보를 공식적으로 문서화하도록 한다.

셋째, 환경영향을 고려하여 기업의 방침을 정하도록 하며, 이는 궁극적으로 일반인에게도 유익하다.

넷째, 환경에 중대한 영향을 미치는 요인을 확인하고 측정하며 모니터링하는 과정을 구축하도록 한다.

다섯째, 인증받은 기업으로 하여금 환경보전에 기여한 그들의 성과를 검토하도록 하고, 그 성과에 대한 환경감사를 정기적으로 받도록 한다.

여섯째, 기업으로 하여금 환경경영체계 시스템을 기업 전체 시스템에 적용하도록 한다.

일곱째, 환경경영체제를 갖춘 기업으로 하여금 환경경영체제를 지속적으로 개선하고 오염 방지 조치를 하며 법에서 정한 규제 요건을 준수하도록 한다.

한편 이병욱(1997, p409)은 환경감사를 통하여 기업이 얻을 수 있는 혜택을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 회사의 환경 방침과 법규 준수에 대한 객관성 및 신뢰성을 확보할 수 있다.

둘째, 환경관리 관행의 개선을 통하여 기업 활동이 환경에 미치는 부정적 영향을 줄일 수 있다.

셋째, 환경법규 위반으로 예상되는 회사의 재무적 손실을 사전에 방지할 수 있다.

넷째, 환경과 관련되는 회사의 강점, 약점, 기회, 위협을 파악하여 경영전략에 반영할 수 있다.

기업 환경감사의 구체적인 효과로, 재무적 책임 감소, 비용절감 기회 확보, 환경방침 및 책임에 대한 종업원의 인식 제고, 환경성과 측정에 대한 벤치 마킹, 환경경영에 필요한 교육·훈련의 필요 영역 식별, 사업 단위별 환경성과 비교, 미래 법규에 대한 전망과 이에 대한 사전적 대응조치 강구, 지역사회와의 관계 개선을 통한 대외 이미지 제고, 법 집행기관의 지도 단속에 대한 능동적 대처, 환경관련 보험료 산정의 간편화, 환경개선 계획을 위한 기반 마련 등을 들 수 있다.

22) Michael McCloskey, "ISO 14000: An Environmentalist's Perspective", ECOLOGIA, *NGO Initiative ISO 14000*, April 26, 1996. 참조.

ISO 14001 인증 취득 비용은 비쌀지 모르나 효과 측면에서 볼 때 그리 비싼 것이 아니다. 그리고 ISO 14001 인증 획득 기업을 소비자가 선호하며 에너지 사용도 줄일 수 있다. ISO 14001이 국제적인 환경경영체제의 표준으로 자리잡아가고 있는 추세에 있기 때문에 ISO 14001에 대해 긍정적인 평가를 내리는 문헌을 많이 찾아볼 수 있다.

한편 EMAS가 가지는 장점은 다음과 같이 정리된다.²³⁾

- 조직의 환경성과 개선
- 조직이 제공하는 서비스 질의 개선
- 자원의 효율적 사용을 통한 예산 절감
- 보다 효과적인 관리 시스템
- 환경영향을 다루기 위한 통합적 접근
- 조직의 환경친화성 자격에 대한 외부 검증
- 법적 의무와 기업방침 준수의 증명
- 지역사회 주민에게 지방환경 보전을 위해 노력하고 있다는 것을 보여줌

2) 단점

ISO 14001의 가장 큰 단점은 일반인의 참여를 허용하지 않는 데 있다. ISO 14001이 환경 보전과 개선을 위한 여러 장점을 가지고 있음에도 불구하고 다음과 같은 이유로 비판받고 있다.

첫째, ISO 14001이 일반 국민을 호도할 수 있다. 인증 획득 기업이 환경에의 악영향을 은폐 내지 축소하는 도구로 ISO 14001을 이용할 수 있다.

둘째, 환경성고가 별로 없더라도 ISO 14001 인증을 획득할 수 있다.

셋째, 악덕 기업이 ISO 14001을 악용할 수 있다.

넷째, 기업은 단지 자체 발표로도 인증을 받을 수 있으며, 반드시 제3의 등록기관으로부터 감사를 받을 의무는 없기 때문에, 소비자가 그 결과를 믿을 수 없게 된다.

다섯째, 기업은 기업활동을 감사하기 위해 반드시 자격 있는 제3자를 고용할 의무가 없으

23) Hugh Barton & Noel Bruder, *A Guide to Local Environmental Auditing* (London: Earthscan, 1995), pp323-325.

며, 자체 감사를 할 수도 있다.

여섯째, 기업은 감사 결과를 일반 국민에게 알릴 의무가 없다.

일곱째, 14001의 법적 구속력이 약하다.

여덟째, 주요 이해관계자가 공식적으로 참여할 수 없다.

위와 같은 단점 이외에, ISO 14001은 成果基準이 아니라 遵守基準이기 때문에 조직이 환경을 개선하거나 실천하는 데 실질적인 도움을 주지 못할 우려가 있다는 지적도 있다. ISO 14001은 단지 기업 자신이 정한 환경방침을 제대로 준수하고 있는가만을 평가하기 때문이다.

한편 EMAS는 ISO 14001보다 재정과 노력을 훨씬 많이 요한다는 단점이 있다.²⁴⁾ EMAS는 보고서를 공개하여야 함에 따라 보고서 발간 비용이 많이 소요되는 반면에 ISO 14001은 기업 규모별로 이미 양식이 갖추어져 있어 비용이 크게 들지 않는다고 하지만 실제 ISO 14001은 인증 획득 기업의 정보 공개를 요구하지 않기 때문에 보고서를 발간할 필요가 없다.

3. ISO 14001, EMAS, BS 7750의 시사점

앞에서 본 바와 같이 ISO 14001이 일반 국민의 인증 과정 참여를 배제하고 成果基準이 없는 등의 문제가 있기는 하지만 환경기준이 엄격한 유럽에서조차 EMAS를 대체하는 대안으로 부상하고 있다.

EMAS와 BS 7750은 環境保全 成果의 持續的인 改善을 요구한다는 점에서 유사하지만, ISO 14001은 環境經營體制의 持續的인 改善만을 요구한다는 점에서 앞의 두 가지와 다르다. 그러나 유럽연합은 ISO 14001과 EMAS의 관계를 상호보완적으로 재정립하고자 노력하고 있다.

전통적으로 유럽은 EMAS를 환경경영 시스템으로 받아들여 왔는데, 최근 몇 년 사이에 ISO 14001을 인증받는 기업이 늘어나기 시작하였다. 유럽에서는 이제 ISO 14001이 EMAS보다 더욱 각광을 받고 있다. 벨기에, 프랑스 그 외 유럽 국가가 ISO 14001을 받아들이고 있다.

24) David Hotter, "Squeaky Clean! How Companies Prepare for ISO 14000", *Machine Design*, Vol.68, No.1, January 11, 1996, pp42-44

특히 87개의 화학관련 기업이 EMAS 인증을 획득하고 있는 등 EMAS가 강세인 독일에서도 ISO 14001로 옮겨가고 있는 추세에 있다. 유럽 전체적으로 보았을 때 ISO 14001에 등록된 기업이 현재로서는 10%에도 미치지 못하고 있지만, 많은 기업이 ISO 14001로 방향을 전환하고 있는 중이다. 계속해서 EMAS를 환경경영체제의 기준으로 채택하고자 한다면 ISO 14001에 가까운 체제로 수정·보완하여야 할 것이라는 주장이 제기되고 있다.

환경감사제도의 국제적 동향을 종합해 볼 때, 환경경영규격이 ISO 14001 체제로 전환되어 가고 있음을 알 수 있다. ISO 14001의 가장 큰 문제점인 인증 획득 기업의 環境報告書의 非公開 問題를 개선하고, 일반시민이 쉽게 정보에 접근할 수 있는 기회가 마련된다면, ISO 14001에서 규정하고 있는 환경경영체제 감사가 지방자치단체의 환경적합성을 평가하는 유용한 기법으로 이용될 수 있을 것으로 전망된다.

다음 장에서는 아상에서 살펴본 기업 환경감사제도의 국내외적 동향에 대한 이해에 기초하여 지방정부 환경감사제도의 정의, 발전배경, 의의와 필요성, 기대효과, 추진절차 및 도입사의 주요 고려사항 등을 살펴본다.

제4장 지방정부 환경감사제도

제1절 지방정부 환경감사제도의 개요

1. 정의

환경감사라는 개념이 나타나기 전부터 이미 여러 사회문제를 평가하기 위한 社會監査라는 용어가 있었다.¹⁾ 도시환경이 악화되면서 인간은 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 잃고 있다. 그리고 무분별한 개발에서 비롯된 도시문제가 社會問題化되면서 기존의 사회지표만으로는 현재의 도시문제를 검증할 수 없게 되었다. 기존의 평가방법과 개선방법으로는 이런 문제들을 해결하기 어렵다는 인식이 팽배하고 있다.

이러한 위기의식을 배경으로 나타난 새로운 평가기법인 환경감사는 1992년 브라질 리우 데 자네이로에서 열린 유엔환경개발회의에서 채택된 의제 21의 정신을 이어가면서, 궁극적으로 지속가능한 개발이란 이념을 달성하고자 하는 것이다. 지방정부 환경감사는 지역사회 환경의 질을 체계적이고 정기적으로 모니터하고 공공정책이 환경에 미치는 영향을 검토하는 것을 의미한다.

환경감사는 전혀 새로운 감사기법이 아니다.²⁾ 이미 環境適合性을 평가하기 위한 많은 기법들이 있으며, 환경감사는 각종 환경적합성 평가기법들을 종합하여 지금까지 간과되어 온 부분에 대한 감사를 더욱 철저히 실시하기 위한 하나의 기법일 뿐이다. 환경감사는 환경관리체계의 일부로서,³⁾ 지방정부 환경감사는 地方政府의 環境管理體系에 대한 監査를 하는 것이다. 그러나 지방정부 환경감사는 매우 다양하고 광범위해서 단위사업에 대한 환경감사나 자연환

1) 한국지방자치연구원, 「환경보전총감」, 1994, pp619-620.

2) 김귀곤, "지속가능한 도시의 환경감사제도의 도입", 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1997. 6, p95.

3) 상계논문, p95.

경감사 등도 지방정부 환경감사에서 다루어야 할 중요한 분야이다.

지방정부가 실시할 수 있는 환경감사의 종류에는 외부 감사와 내부 감사가 있다. 외부 감사는 일명 環境實態調査라고 불린다. 지방자치단체 전체 차원에서 인간환경의 실질적 질을 평가하는 것이다. 내부 감사는 지방정부의 정책과 행정 사무를 평가한다. 내부 감사는 나시 세가지로 구분된다(<그림 4-1> 참조).

첫째, 内部事務檢討(Review of Internal Practices)는 행정조직활동의 직접적 환경영향을 평가하는 것으로서 공공청사 및 공용차량의 에너지 효율성, 조달물품의 환경영향, 사무관련 폐기물의 재활용과 처리 등이 평가의 대상에 포함된다.

둘째, 政策影響評價(Policy Impact Assessment)는 지방정부의 규제, 강제집행, 허가, 교육 홍보 및 서비스 등의 행정업무과정이 환경에 미치는 영향을 평가하는 것으로서 환경오염방지 및 경관정책과 같이 직접적으로 환경에 영향을 미치는 것에서부터 주택정책, 경제개발정책과 같이 간접적으로 환경에 영향을 미치는 것이 있다. 즉 PIA는 지방정부의 모든 부문에 있어 이전에는 묻지 않았던 질문인 “이 정책이 환경에 어떠한 영향을 미치는가”를 새로이 묻는 것이다.

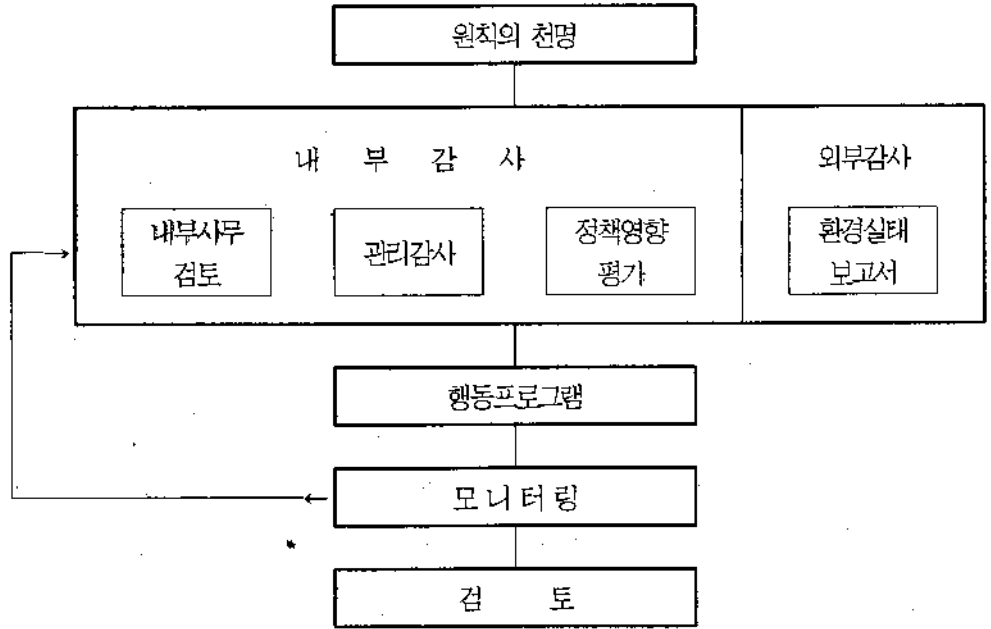
셋째, 管理監査(Management Audit)는 감사자가 조직 구조, 권한과 책임, 의사 전달 등이 환경관리의 효과성을 저해하는지 아니면 제고하는지를 평가하는 것이다.

지방정부 환경오염 실태를 평가하는 외부 환경감사도 중요하지만, 행정에 대한 내부 환경 감사를 실시하는 것은 더욱 의미 있는 작업이다. 지방정부 행정활동에 관한 유용한 정보를 주민에게 제공할 수 있고, 환경과 관련된 비용과 투자를 공개함으로써 주민이 지방정부 정책과 내부활동 자체가 환경에 미치는 영향을 다른 지방정부와 비교할 수 있다.

2. 발전배경

지속가능한 개발의 증진을 위한 지방정부의 역할과 책임을 표현하는 방식이 환경감사이다. ‘地球的으로 생각하고 地方的으로 行動하라’는 캐치 프레이즈에서 알 수 있듯이 지속가능한 개발을 성공적으로 달성하기 위해서는 지구적 차원에서의 고려가 필요하다. 환경감사의 발

전 과정도 중앙정부나 지방정부의 정책 발전에 의하여 영향을 받기는 하지만 국제 사회의 환경정책의 흐름에 의해서도 영향을 받게 된다.



〈그림 4-1〉 EMAS의 일반적 절차

우리나라뿐 아니라 전세계적으로 환경정책 내지 환경행정의 흐름을 바꾸어 놓는 전기가 된 것이 1992년 6월에 브라질 리우 데 자네이로에서 개최된 유엔 환경개발회의였다. 일명 리우 회의라고도 불리는 이 회의에서 리우 환경개발선언, 의제 21, 산림원칙 성명이 채택되고, 생물다양성 협약과 기후변화 협약이 서명되는 성과를 거두었다. 이 중에서도 21세기를 위한 행동계획인 의제 21이 무엇보다도 중요하다. 의제 21의 제28장에 근거하여, 1997년 초 현재 전세계 64개국 1,812개 지방자치단체가 지방의제 21 계획과정에 참여하고 있다.

또 다른 흐름은 환경정책과 관련한 네트워크의 형성 추세이다. 지방자치단체 국제연합(IULA)와 국제환경자치체협의회(ICLEI) 등에 우리나라를 비롯한 세계의 여러 지방자치단체가

회원으로 가입하여 환경정보를 교환하고 있다. 이러한 다자간 정보교류 외에도 우리나라와 중국간 교류나 지방자치단체간 자매결연을 통한 협력 등 환경보전을 위한 네트워크 구성이 하나의 새로운 세계적 흐름으로 자리잡고 있다. 이러한 환경정책 및 환경보전 활동에 있어서의 세계적 흐름은 지방자치단체의 환경정책에 직접적인 영향을 미치고 있다.

환경감사는 원래 미국에서 시작되었는데, 초기의 환경감사는 지방정부에서 시작된 것이 아니고 미국 연방정부의 요구에 대한 민간기업의 대응에서 생겨났다. 환경감사는 기업활동으로 인한 환경파괴에 대해 기업이 책임을 지도록 만드는 법규정의 결과로 나타났다. 1970년대에 미국이 공식적으로 汚染者 負擔의 原則을 채택함에 따라 기업은 이에 부응하여 環境成果 檢討와 遵守性 監査를 받아들이기 시작했다. 1970년대와 1980년대에 걸쳐 자연보전·복구법, 포괄적 환경대처 보상책임법, 대기정화법 등이 제정되었는데, 이 법률들은 미국 기업들이 의무적으로 환경감사를 실시하게 하는 효과를 가지고 있었다.

유럽연합의 경우에는 1993년 6월 유럽연합 집행위원회에서 환경관리 및 감사제도를 채택하여 유럽지역에서 활동하는 기업들의 환경경영시스템 규격을 수립하였고, 1995년 4월부터 유럽연합 국가 전체에서 시행되고 있다. 그 외에도 프랑스, 스페인, 아일랜드 등의 몇몇 국가에서는 자국 내에서 적용되는 환경경영시스템을 따로 수립하고자 하는 노력이 계속되고 있다.

영국에서는 지방정부 환경감사를 LA-EMAS(Local Authority Eco-Management and Audit Scheme)라 부른다. 지방정부 환경감사 제도는 현재 기업에만 공식적으로 적용되고 있는 EMAS를 변형시킨 것인데, 지방정부가 환경문제에 체계적으로 접근할 수 있는 틀을 제공하고 있다. 영국은 1989년에 '지구의 친구들'이 「지방정부 환경헌장」(Environmental Charter for Local Government)을 발표하면서 영국 전역에 걸친 운동으로서 환경감사가 시작되었다. 1989년에 커클리스(Kirklees), 1990년에 노스 데븐(North Devon) 자치구, 1991년에 런던의 서튼(Sutton) 자치구가 환경감사를 도입하였다. 중앙정부 고위 정책결정자의 적극적인 지원이 없는 상황에서 영국의 지방정부 환경감사가 발전해 왔다는 것은 흥미로운 사실이다. 영국에 있어서의 지방정부 환경감사제도의 발전은 거의 전적으로 지방자치단체 스스로의 숭선에 의하고, 중앙정부가 아니라 유럽연합을 통한 기술적, 재정적 지원을 통하여 발전해 왔다는 점에 유의할 필요

가 있다. 환경정책에 관한 한 영국정부의 국가적 차원에서의 명확한 체계가 수립되어 있지 않았기 때문이다.

3. 의의 및 필요성

환경감사는 환경영향 및 환경적 측면을 지방자치단체의 일상업무 전체에 걸쳐 고려하고 모니터하며 검토하는 수단이다. 환경감사를 도입한다는 것은 지방자치단체가 다음과 같은 원칙을 준수한다는 것을 의미한다.

첫째, 해당 지방자치단체의 環境成果를 持續적으로 개선시켜 나간다.

둘째, 관련된 모든 環境法規를 준수한다.

셋째, 豫防의 原則을 적용한다. 특정 행동의 환경영향이 분명하지 않을 때 환경적으로 안전한 방법을 취해야 한다는 원칙을 견지한다.

넷째, 환경오염 및 환경피해를 방지하여야 하며, 환경오염 및 피해가 발생하였을 경우에는 汚染者 負擔의 原則을 적용하여야 한다.

위와 같은 원칙을 달성하기 위하여, 지방자치단체는 다음과 같은 목표를 추구해야 한다.

첫째, 환경적 고려를 시정의 모든 부문에 통합할 수 있도록 전 지방자치단체 차원에서 활동해야 한다.

둘째, 지방정부 환경감사 제도에 기초하여 지방정부의 모든 정책 및 활동을 제가하고 집행하며 검토하는 環境管理體系를 개발해야 한다.

셋째, 지방자치단체 내부 및 외부에 걸쳐 環境 認識을 제고해야 한다.

지방정부 환경감사 제도를 정착시키기 위한 구체적인 행동계획으로서 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 환경정책 및 행동계획의 집행에 대하여 정기적으로 모니터하고 매년 보고서를 제출한다.

둘째, 환경전략 팀이 정기 모임을 가지면서 지방자치단체의 환경문제에 전 지방자치단체 차원에서 접근하는 것을 확인한다.

셋째, 지방자치단체가 환경에 미치는 중요한 영향을 확인하는 과정을 거친다.

넷째, 지방정부 환경감사 제도의 도입에 따른 制度的 發展過程을 조사하고 보고한다.

한편, 지방정부 환경관리체계에 대한 환경감사제도의 의의와 필요성은 다음과 같다.⁴⁾

첫째, 지방정부는 환경감사를 통해 현재 시행하고 있는 정책활동과 정책활동에 따른 결과들을 평가할 수 있다. 지방정부는 환경감사를 통해 정책이 환경에 미치는 영향을 줄이고, 어떤 정책은 배제시키고, 어떤 정책은 다른 정책으로 대체하는 것 등을 결정할 수 있다.

둘째, 환경감사를 통해 환경정책, 환경프로그램, 환경관리체계의 수립과 집행에 따른 지방정부의 환경성적을 지속적으로 개선시킬 수 있다. 환경감사는 환경정책, 환경프로그램, 환경관리체계의 성과에 대한 체계적이고 객관적이며 정기적인 평가를 실시하고 일반시민들에게 환경성적에 대한 정보를 제공함으로써 지방자치단체의 환경성적을 개선시킬 수 있다.

셋째, 지방정부가 지속가능한 개발 목표를 채택하고 있다면, 환경감사는 지방정부로 하여금 지속가능한 개발을 계속해서 시행할 수 있도록 하는 강력한 도구가 된다. 지속가능한 개발을 위한 환경관리체계를 수립하기 위해서, 지방정부는 환경관리체계를 지속가능한 개발을 위한 활동과 개별목표로 바꿀 수 있는 정책목표를 명확히 해야 할 필요가 있다. 지방의제 21 과정의 한 부분으로서 환경감사는 정책목표를 명확하게 하는 데 도움을 준다.

넷째, 환경감사는 환경프로그램 개선수단으로 활용될 뿐만 아니라 진행 중인 프로그램을 정당화하거나 관리 및 통제를 원활히 해 주는 기능도 한다.

4. 기대효과

지방자치단체가 환경감사를 실시함으로써 얻게 되는 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 費用을 절감할 수 있다. 예를 들어 벌과금의 감소, 청소비용의 절약, 법정비용의 절감 등이다. 일례로 미국의 에너지주는 사바나강 핵시설에 대한 건축·토목공학 연구를 하는 과

4) Tony Harns, Michael Jacobs, Roger Levett, Helmut Lusser, Janice Morphet and Derek Tayer, *Greening Your Local Authority* (Harlow: Longman 1994), pp82-90.

정에 환경감사를 실시하여 1억 2천만 달러를 절약하였다. 또 미 공군은 환경감사를 실시하여 해마다 공과금과 벌금에서 4백 3십만 달러를 절약하였다.

둘째, 에너지 및 자원을 절약하고 폐기물을 감소시킬 수 있다.

셋째, 환경에 대한 順應性을 확보할 수 있다. 환경감사는 정책결정자로 하여금 환경에 대한 위험 요소를 제거하고 나아가 환경관리체계를 갖출 수 있도록 한다. 또한 환경감사는 실무진에게 업무추진에 있어 환경 적합성에 대한 인식을 갖도록 한다.

넷째, 환경감사를 통해 환경에의 유해 요소를 줄이거나 제거할 수 있다. 환경감사 결과에 따른 사후조치에 의해 협동적이고 조정된 환경활동 프로그램이 수행될 것이고, 이에 의해 깨끗하고 건강하며 안전한 환경을 만들 수 있다.

다섯째, 환경감사는 공무원과 시민의 環境認識과 環境保全의 責任意識을 제고시킬 수 있다.

여섯째, 환경감사는 환경실천에 관한 기록을 文書로 남길 수 있다.

일곱째, 환경감사는 환경문제에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 환경 프로젝트를 위한 계획과 예산 책정을 원활히 해 준다.

여덟째, 믿을만한 환경감사 프로그램은 지방자치단체장이나 지방정부가 환경정책·프로그램을 효과적으로 수행하고 있다는 신뢰감을 주며, 이로 인해서 지방자치단체장은 협력관계에 있는 다른 지방자치단체나 지역주민에게 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 활동을 자제하도록 할 수 있다.

아홉째, 환경감사를 통하여 고위 정책결정자의 環境保全 意志를 이끌어내고 이를 유지시킬 수 있다.

열째, 환경성적을 분명히 보여줌으로써 개선의 여지가 있는 분야가 무엇인지를 알 수 있다.

제2절 지방정부 환경감사의 추진절차

1. 지방정부 환경감사의 주요 요소

1) 환경감사의 범위

(1) 환경감사의 대상

환경감사를 통해서 얻어지는 정보를 이용하는 사람은 누구이며, 어떤 정보를 필요로 하는가를 분명히 해 두는 것이 필요하다. 최고 관리자부터 시작하여 중간관리자, 하급관리자, 일반 시민 등 정보 이용자의 범위는 다양하다. 환경감사의 대상 역시 다양할 수밖에 없지만, 환경관리기준의 준수사항을 평가하는 일이 가장 많을 것이며, 환경관리의 개선 여부, 환경성을 고려하는 방향으로 업무를 이끌어 가도록 하는 조언, 업무가 환경관련법규에 충실하고 있는가에 대한 평가 등도 역시 대상이 된다.

(2) 환경감사 대상범위의 설정

환경감사대상이 선정되면, 다음에는 대상의 범위를 정하여야 한다. 범위를 정하는 방법으로는 地理的, 項目別, 事業部門 單位, 時間 單位로 설정하는 방법이 있다.

환경감사를 처음 실시할 경우에는 가능하면 범위를 좁게 한정하는 것이 바람직하다. 처음에는 평가하기 쉬운 분야부터 시작하고, 환경감사 운영에 익숙해지면 대상 범위를 점차 넓히는 것이 좋다. 환경감사의 범위를 결정하는 요인은 직원의 인원수, 능력, 외부 컨설턴트의 능력, 자원과 시간이다.

(3) 환경감사의 실시 횟수

환경감사를 자주 실시하게 되면 경비나 시간이 낭비되므로 감사자나 피감사자 모두에게 부담이 될 수 있으므로, 환경감사 실시 횟수는 감사 효과를 고려하여 신중히 결정되어야 한다. 환경감사의 실시횟수는 최소 3년을 주기로 하여 실시하는 것이 바람직하다. 친환경적이지

못한 사업에 대해서는 실시 빈도를 높이고, 친환경적인 사업에 대해서는 빈도를 낮게 하는 방법도 있다. 위험이 높은 사업은 1년 내지 3년에 한번, 중 정도의 리스크 사업은 3년에서 4년에 한번, 리스크가 낮은 사업은 4년 이상에 한번 정도로 실시해도 될 것이다. 그리고 위험도 별 배분방법을 가지고 높은 위험을 가진 사업에 60%, 중 정도의 위험을 가진 사업에 30%, 낮은 위험을 가진 사업에 10%의 비율로 감사를 실시하는 방안도 있다. 중점 항목에 대해서는 매년, 기타 항목에 대해서는 빈도를 낮추는 방안도 동시에 고려한다.

(4) 평가산정

환경감사를 실시한 자료를 바탕으로 객관적인 평가를 할 수 있어야 하고, 일반인이 쉽게 이해할 수 있는 평가 산정방법을 개발하여야 한다. 지방정부 환경감사는 비교적 객관적 평가가 용이한 實體的 評價와 정책과정과 관련한 서술식 평가를 하는 節次的 評價의 두 가지 방식으로 나누어 실시될 수 있는데, 객관적 평가와 주관적 평가를 동시에 할 수 있는 평가 산정 방식을 개발해야 한다. 西歐 인증기관에서는 100점 만점에 평가등급을 5단계로 하여 점수를 객관화하는 평가방법을 주로 사용하고 있다. 이러한 5단계 평가 산정방식 이외에도 매우 다양한 방식이 있는데, 감사대상의 특성에 따라 평가 산정방식이 결정되어야 할 것이다.

2) 환경감사의 실시

(1) 환경감사 주체와 인증기관

환경감사의 주체가 누구냐에 따라 환경감사 결과는 달리 나타난다. 환경감사의 주체는 외부의 컨설턴트, 내부자(이는 다시 새로운 전문 스텝과 기존의 스텝으로 나누어짐), 외부 컨설턴트와 내부자와의 혼합 형태로 크게 분류된다(<표 4-1> 참조). 외부 컨설턴트는 전문적인 지식을 가진 자로서 專門性·客觀性에서는 뛰어나지만 비싼 비용, 공무원 조직에 대한 지식, 소속감 등에서는 불리한 입장에 있다.

〈표 4-1〉 환경감사 주체

구 분	내부자 (기존의 스텝)	내부자 (새로운 전문스텝)	외부 컨설턴트	외부컨설턴트와 내부자의 혼합
비 용	매우 저렴	약간 비싸나 시간이 갈수록 더욱 비싸짐	내부자보다는 약간 비쌘	내부자보다는 약 간 비쌘
환경적 전문성	그리 이해력 있 지 못함	뛰어남	뛰어남	뛰어남
공무원 조직에 대한 지식	뛰어남	초기에는 제한적이지만 갈수록 나아짐	거의 전무하거나 매 우 제한적임	좋 음
영역에 대한 지식	뛰어남	초기에는 제한적이지만 갈수록 나아짐	기업의 경험에 의존 하지만 거의 전무하 거나 제한적임	좋 음
객 관 성	공무원 문화의 영향을 받음	좋거나 뛰어남	뛰어남	좋 음
관리와 통제에 용이성	좋 음	좋 음	내부자만큼 쉽지 않 음	내부자만큼 쉽지 않음
장기적 업무에 대한 헌신	다른 업무 등에 의존함	뛰어남	없 음	혼합적임
모니터링과 검토에 있어 지속적 참여	다른 업무 등에 의존함	뛰어남	없 음	혼합적임

내부자는 기존 조직의 스텝과 새로운 전문 스텝으로 나뉘어진다. 기존 조직의 스텝은 전문성·객관성에서는 외부 컨설턴트와 비교해 볼 때 매우 떨어지나, 비용·공무원 조직에 대한 지식·소속감 등에서는 앞선다. 우리나라의 전문직 공무원에 해당하는 새로운 전문 스텝은 기존의 스텝과 비교해 볼 때 비용면에서 다소 불리하나 객관성을 유지할 수 있고, 그 밖의 기존의 스텝에서 찾아 볼 수 있는 약점을 보완할 수 있다.

컨설턴트와 내부자 혼합형은 두 주체의 장점을 취하기 위해서 통합된 것인 만큼 단점은 거의 찾아볼 수 없다.

유럽의 경우 민간 부문뿐 아니라 공공 부문에 대한 환경감사도 인증기관에 의해 이루어지고 있다. 인증기관은 나라마다 주체를 달리하고 있는데, 이는 각국의 문화 차이에 기인한다. 예를 들어 독일의 인증 주체는 개인으로서, 이는 독일의 전통적인 匠人制度에서 비롯되고 있

다. 영국의 인증기관은 일반인증기관과 전문가가 주체이다.

(2) 환경감사의 도구

○ 지리정보 데이터 베이스

주로 물리적 환경정보를 감사하기 위한 것으로서 정책결정자나 실무자들이 이용하기에 편리하도록 데이터 베이스가 구축될 필요가 있다. 이 방법은 CAD나 GIS를 통하여 더욱 효율적으로 사용될 수 있다.

○ 정책영향 매트릭스

이것은 환경영향을 평가하거나 전문적인 판단에 필요한 틀을 제공해 주는 과정을 체계화할 목적으로 만들어진다. 이 매트릭스는 한 축은 정책으로 구성되고 또 다른 한 축은 다양한 환경요소로 구성된다. 이 방법은 복잡한 환경영향을 간단히 파악할 수 있도록 하여 주기 때문에 체계적이고 포괄적인 환경정책을 실행할 수 있게 해 준다. 또한 각 정책들이 환경에 미치는 영향을 비교·분석할 수 있게 해 준다.

○ 체크리스트

이 방법은 지방정부의 현재 실천하고 있는 정책을 평가하는 데 사용된다. 이 방법의 장점은 간단하면서도 직접적이고 앞으로 나아가야 할 방향을 분명히 지적해 주고 있다는 데 있다.

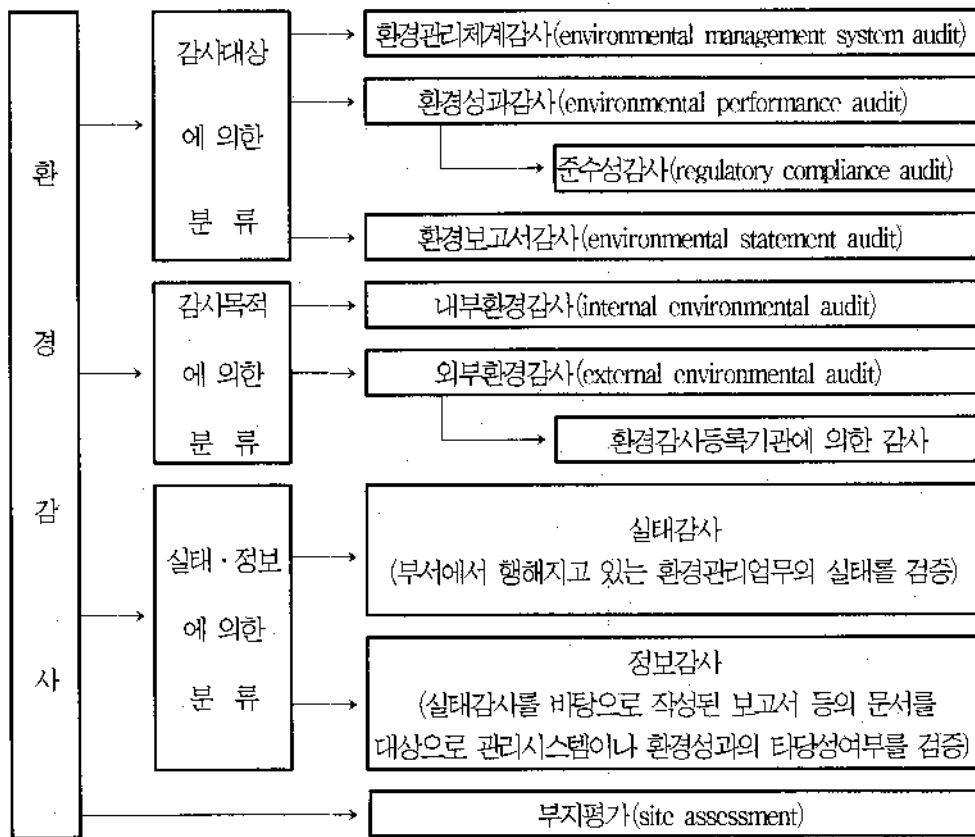
○ 지속적인 분석

지속적인 분석방법은 다양한 이해관계자들이 환경목표를 향하여 相互關係를 강화시키고자 하는 데 주목적이 있다. 쓰레기 수거 및 처리, 물 공급, 에너지 생산 등 모든 환경정책이 상호 연관되어 있고 도시건설과 발전 역시 환경정책의 일부분으로 인식되고 있으므로 이들을 동일한 정책 차원에서 다루어야 한다는 것이 지속적인 분석방법의 기본적 출발점이다. 지속적인 분석방법은 ① 관련 의사결정 영역의 구체화, ② 관련 이슈나 목표의 구체화, ③ 매트릭스 비교, ④ 비교·분석, ⑤ 결론 도출과 정책제안 제시 등의 5단계로 이루어진다.

(3) 환경감사의 실천

환경감사의 실천을 위한 국가 차원의 집행에서 나타나는 차이점은 집권화와 분권화의 차이에서 비롯된다. 첫 번째 접근방법은 한 범주 안에서 행정기제를 유지하도록 하는 “one-stop shop”의 효과가 있다. 두 번째 접근방법은 특정 지역의 문화와 환경 요소를 깊이 있게 고려하게 해 준다. 환경감사를 실시하는 데 일정한 원칙이 있다. 영국의 인증기관에서 준수하고 있는 원칙으로 衡平性, 持續性, 參與의 原則, 情報公開의 原則, 事前評價의 原則 등이 제시되고 있다.

환경감사는 보통 <그림 4-2>에 나와 있는 감사대상, 감사목적, 실태·정보에 따라 몇 개를 조합하여 실시된다.



<그림 4-2> 환경감사의 종류

(4) 환경감사 체크리스트 구성

체크리스트를 작성하여 보고하는 데에는 장문식 보고서와 단문식 보고서의 두 가지 방식이 있다. 한편 체크리스트는 節次的 監査와 實體的 監査로 나누어 작성될 수도 있는데, 절차적 감사는 長文式 報告書의 형식을 택하고 실제적 감사는 短文式 報告書의 형태를 취한다. 보고서를 작성하는 데 있어 일정한 원칙에 따른 서술방식을 정하여야 제삼자가 쉽게 판단할 수 있을 것이다.

절차적 감사는 업무과정상에서 환경성을 고려하였는가를 평가하는 것이므로, 평가항목의 수가 적지만 감사자는 주관적 평가에 따라 서술할 것이므로 평가내용의 양은 많을 것이다. 절차적 평가의 서술방식에는 積極的인 方式과 消極的인 方式이 있다. 적극적 서술방식은 예컨대 “평가결과 조직 전체에 준수성이 확립되어 있는 것으로 인정한다”는 식으로 서술하는 것이다.⁵⁾ 소극적 서술방식은 “조사한 사례에 있어서 준수성이 지켜지지 않고 있다는 상황은 눈에 띄지 않았다”는 식으로 약간 우회적으로 서술하는 것이다.

실체적 감사는 업무를 시행한 결과로서의 환경영향을 평가하는 것이므로, 평가항목과 평가결과의 진술이 모두 간단명료해야 할 것이다. 따라서 진술형식은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 適正 意見(무한정 의견) : 이 의견은, 평가 결과 전체적으로 적정하다는 것을 적극적으로 서술하기 위한 것으로 “적정하다고 인정한다”는 식으로 서술하는 것이다.

둘째, 限定 意見(한정부 의견) : 이 의견은 평가결과 부분적으로 적정하지 못한 정보가 포함되어 있다는 것을 지적한 다음에 그것을 제외하고는 (예를 들어 ‘~이라는’ 한정어를 붙인다) 적정하다는 의견을 말하는 것이다.

셋째, 反對 意見(부적정 의견) : 이것은 평가결과가 적정치 못한 부분이 많으며, 그것을 제외하고는 적정하다고 말하는 것이 무의미하다고 판단될 경우와 전혀 적정치 못하다고 판단될 경우에 그 뜻을 “적정하다고는 인정할 수 없다”고 말하는 의견이다.

넷째, 無意見 : 이것은 규칙에 따른 감사 절차를 수행할 수 없는 경우, 애매모호한 현상이 발생되어 평가할 수 없을 경우, 추후 관찰대상이 되는 경우 등 의견을 말할 입장에 있지 않기

5) 한국지방자치연구원, 「환경보전총감」, 1994, pp632-633.

때문에 의견을 말하지 않겠다고 할 때 사용하는 것이다.

3) 환경감사의 특징

환경감사의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 환경감사의 실시는 피감사자의 자유 재량에 의한다.

둘째, 환경감사를 실시하는 기간과 시기에 대한 규정은 없다.

셋째, 환경감사의 목적은 최고 관리자의 기대와의 일치 여부를 평가하는 것이다.

넷째, 내부 또는 외부 전문가에 의한 내부감사 방식이다.

다섯째, 특별히 정해진 방법은 없으며, 환경감사기관과 피감사기관과의 협의에 따라 환경 감사가 이루어진다.

여섯째, 환경감사를 통하여 축적된 환경정보에 의해 최고 관리자는 조직의 환경관계 대응 상황을 파악할 수가 있으며, 환경정책을 실시할 때 많은 도움을 받을 수 있다.

환경감사를 실시함으로써 조직이나 관리자가 얻게 되는 이익은 다양하다. 그러나 피감사 조직이 단기간 내에 환경감사를 통한 기대효과를 인식하지 못하기 때문에 환경감사를 도입함으로써 얻는 혜택은 간과되고 있다. 이러한 경우는 기업 등 민간부문보다는 공공부문에서 두드러지게 나타나고 있다. 왜냐하면 기업은 환경감사를 실시함으로써 얻는 경제적 이익이 매출액으로 환산이 가능하지만 경제적 이익과는 거리가 먼 공공서비스를 주 업무로 하는 공공부문은 기대효과를 수량적으로 환산하기가 어렵기 때문이다.

환경감사가 공공부문에서 제대로 이루어지지 않는 또 다른 이유는 감사에 대한 부정적인 시각이 존재하고 있기 때문이다. 감사에 대한 부정적 시각을 얼마만큼 빨리 불식시키느냐에 따라 환경감사의 성과가 달려 있다 해도 과언이 아닐 것이다. 공공부문에서 환경감사를 시급히 도입해야 할 이유로 다음의 네 가지를 들 수 있다.

첫째, 잠재적인 환경 리스크를 피할 수 있으므로, 이로 인한 環境投資費用을 줄일 수 있다.

둘째, 최고 관리자, 중간 관리자, 실무자들이 환경감사를 통해 조직의 環境責任에 대한 노력을 알 수 있다.

셋째, 관리자는 환경대책의 여러 절차에 대한 이해와 법·제도의 遵守狀況을 파악할 수 있으므로 법에 대한 순응성을 확보할 뿐 아니라, 조직은 公開行政을 유도할 수 있게 되어 주민과의 불필요한 대립을 피할 수 있는 이익을 얻게 된다.

넷째, 만일 환경사고가 발생하였을 경우에는 손해를 최소로 억제할 수 있으며, 환경개선과 회복시기를 단축할 수 있다.

현재 유럽에서는 EMAS를 대체할 새로운 환경감사 기법의 도입을 검토하고 있는데 그것이 바로 持續可能性 管理·監査體系(Sustainability Management and Audit System : SMAS)이다. SMAS는 기존의 환경관리방식을 지속가능성의 원칙에 부합되게 전환하는 데 필요한 광범위한 기법과 지표를 포괄하는 개념이다. 우리나라 지방정부는 환경감사와 모니터링 작업을 동시에 시행함으로써 SMAS로 전환할 수 있는 토대를 마련해야 할 것이다.

2. 지방정부 환경감사의 단계별 추진과정

1) 환경감사의 기본체계

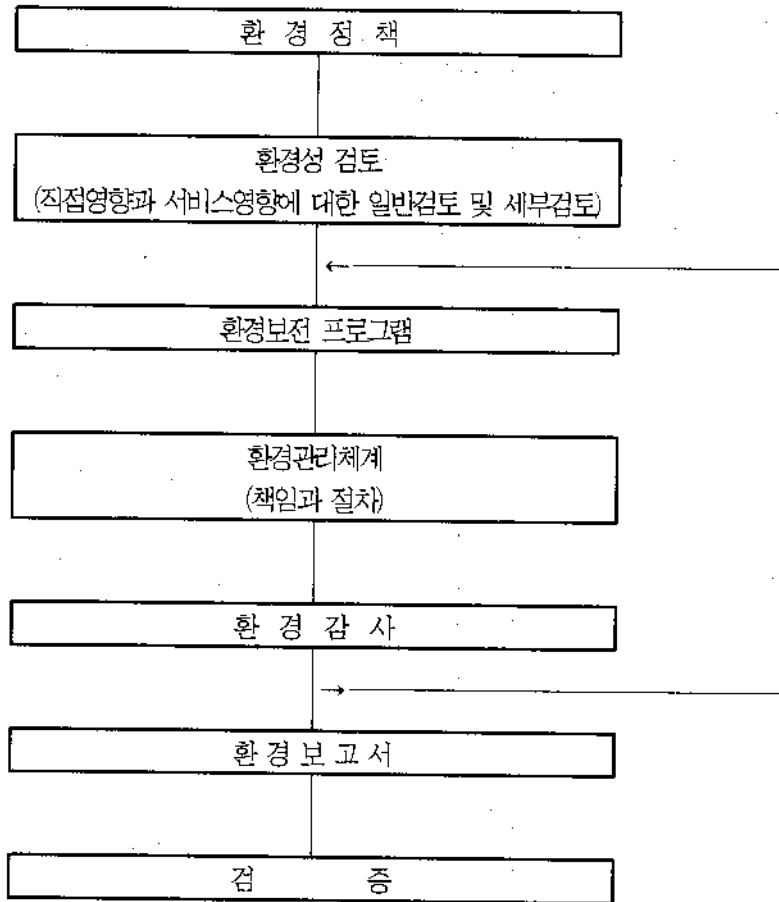
지방정부 환경감사를 실시하기 위한 기본적인 행정체계는 환경관리체계를 구축하는 순서와 비슷하다. 환경관리체계는 최고 경영자의 의지가 확고해지는 순간부터 실시되는데, 지방정부의 환경친화적 정책 역시 지방자치단체장의 의지에 따라 크게 좌우된다. 예를 들어 녹색서울시민위원회의 구성과 서울의제 21의 발표 등은 서울 시장의 의지에 힘입은 바 크다.

환경감사제도를 이해하기 위해서는 전체적인 제도의 틀을 파악하여야 한다. EMAS에서 정하고 있는 환경감사의 기본적인 체계는 다음의 <그림 4-3>에서 보는 바와 같다. 환경보고서 부분을 제외하고는 ISO 14001의 그것과 대동소이함을 알 수 있다. 환경감사제도의 기본적인 체계를 단계별로 간단히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 환경정책 단계로서 환경정책의 基本方向을 수립하는 단계이다.

둘째, 環境性 檢討 단계이다. 이것은 ISO 14001의 초기 환경성 검토에 해당된다. 지방정부의 행정서비스가 환경에 미치는 영향에는 일상생활과 밀접하게 관련된 직접 영향과 서비스

영향으로 나뉘어진다. 직접 영향은 지방정부의 서비스 자체보다는 서비스를 수행하는 과정에서 야기되는 환경에의 영향을 가리킨다. 이에에는 에너지와 물의 소비, 교통수단 이용, 원료의 구매와 사용, 폐기물 및 환경오염물질의 발생 등이 포함된다. 한편 서비스 영향은 제공되는 서비스 자체에 의해 야기되는 환경에의 영향을 가리킨다.



자료 : Henry and King(1996), p16.

〈그림 4-3〉 EMAS에 따른 지방정부 환경감사의 기본체계

셋째, 環境保全 프로그램 단계이다. 환경보전전략을 포함하는 환경정책에 따라 환경영향을

검토한 결과에 기초하여 환경보전 행동계획을 수립하는 것이다. 환경감사제도에 있어서의 환경보전 프로그램은 1년간에 수행할 수 있는 계획을 수립하는 것이 보통이다. 각 프로그램은 일년간의 집행 후 재평가하여 각 프로그램별로 다시 수립하게 된다.

넷째, 環境管理體系를 개발하는 단계이다. 이 단계에서 유의하여야 할 사항은 체계를 가능한 한 단순화하는 것이다.

다섯째, 1년간의 환경보전 프로그램의 施行 結果에 대한 평가를 하는 단계이다. 그 결과는 다시 새로운 환경보전 프로그램 수립에 반영된다.

여섯째, 環境報告書를 作成하는 단계이다. 환경보고서를 작성하는 주목적은 일반시민에게 해당 부서의 環境保全活動 遂行 結果를 널리 알리는 데 있다. 가능한 한 많은 시민이 볼 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 간단한 팜플렛 형식으로도 출판될 필요가 있고 그 내용은 글자보다는 그림이나 도표가 많이 들어가도록 유의한다. 각 부서가 작성한 환경보고서는 다른 부서나 다른 도시의 공무원도 볼 수 있게 배포되어야 한다.

일곱째, 檢證 단계이다. 일련의 절차를 평가하고 확인하는 단계이다. 이 작업은 행정 내부 또는 외부에서 할 수 있다. 이 단계에서 각 단계에서 발생한 애로 사항이나 문제점 그리고 접근방법들에 대한 논의와 평가를 하게 된다.

2) 환경감사의 과정

(1) 환경감사계획의 수립

環境監査計劃은 환경감사의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 감사사항 및 감사대상기관을 선정하고, 이를 실시하는 데 필요한 최선의 방법을 미리 설정하는 환경감사의 예정계획이다. 환경감사계획에 포함되는 내용은 다음과 같다.

- 환경감사 대상과 환경감사 실시 일자
- 환경감사 목표와 범위
- 환경감사 기준

- 환경관리체제 감사 절차
- 환경감사 대상에 대한 책임을 가지고 있는 기능 단위나 인원 확인
- 피감사자의 환경관리체제 또는 활동의 우선순위 확인
- 환경감사팀의 구성원 파악
- 환경감사 작업 및 환경실태보고서의 언어 선택
- 참고문헌의 규명
- 피감사자의 조직과 기능 단위의 규명
- 기밀사항 요건
- 환경실태보고서 목차, 형식과 체제, 환경실태보고서 완료시기와 주장 내용
- 문서보관 요건

환경감사계획은 의뢰인, 감사자 및 피감사자에게 전달되어야 하고, 의뢰인은 환경감사계획을 검토하여 승인한다. 만약 피감사자가 환경감사계획에 대해 이견이 있을 경우 선임 감사자에게 통보한다. 이의사항은 환경감사를 실시하기 전에 의뢰인, 감사자, 피감사자와 충분한 토론을 거친 후 합의점을 찾도록 한다. 수정된 환경감사계획은 또한 이해당사자간에 충분한 협의와 동의 절차를 거친 후 확정되도록 한다.

(2) 환경감사요원의 편성 및 교육

환경감사계획이 아무리 잘 수립되었다 하더라도 실제 환경감사업무를 수행하여야 할 감사요원이 적격자로 구성되어 있지 않을 경우에는 환경감사의 목적달성은 물론 소기의 감사효과를 거둘 수 없게 될 것이다. 따라서 환경감사의 목적과 계획에 따라 적절한 환경감사팀을 편성·운영하여야 한다.

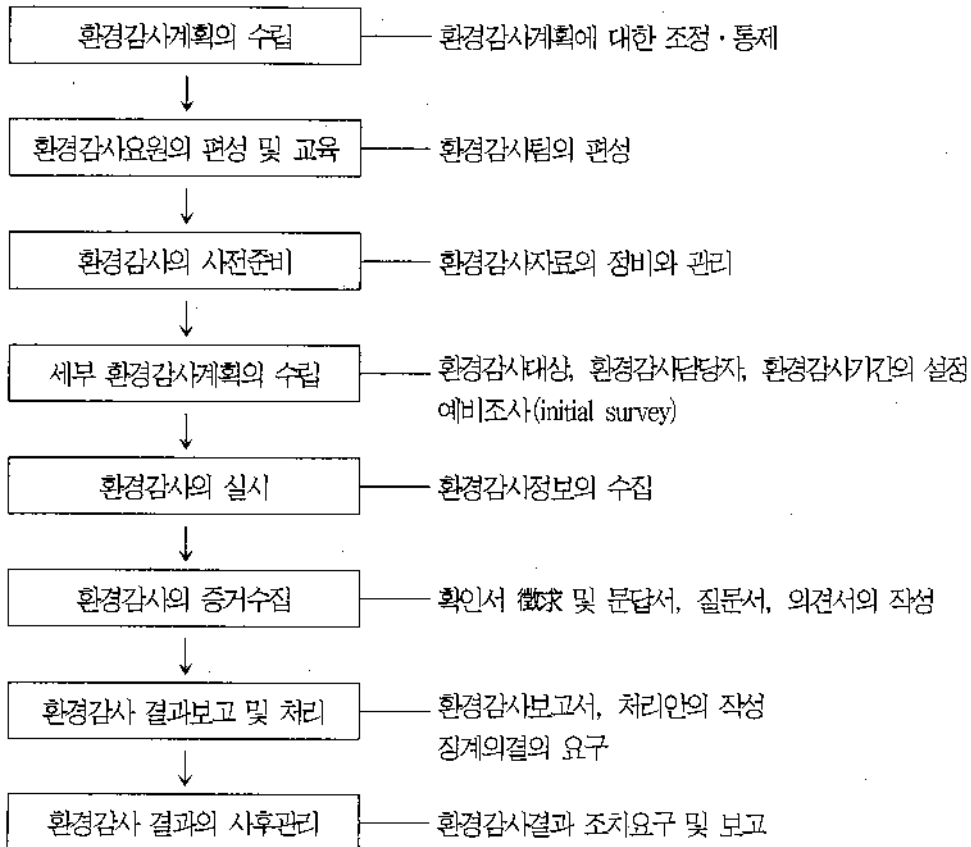
(3) 환경감사의 사전준비

감사 사전준비란 감사를 효율적으로 실시하기 위하여 감사 실시에 앞서 감사 대상기관의 각종 자료를 획득하고 이를 분석하고 검토하여 그 기관의 主機能 및 主業務를 파악하고, 이를 수행하는 과정에서 야기될 수 있는 문제점을 도출하여 이를 해결할 수 있는 監査技法을 강구

하는 준비과정을 말한다.

(4) 세부 환경감사계획의 수립

이 과정은 수집된 제반 감사 자료와 정보를 종합하여 감사 실시를 위한 細部監査計劃을 수립하는 단계이다.



〈그림 4-4〉 환경감사의 과정

(5) 환경감사의 실시

환경감사계획이 충분히 수립되었다면 본격적인 환경감사를 실시해야 한다. 환경감사의 효

율성과 효과성을 극대화하기 위해서는 세밀한 부분까지 환경감사계획과 일정에 따라 감사를 실시해야 한다. 이때 주의해야 할 점은 다양한 감사를 경험하면서 생긴 감사에 대한 거부감을 가지고 있는 일선 공무원이 부담을 느끼지 않도록 환경감사에 임하여야 한다는 점이다.

환경감사를 실시함에 있어서 감사자는 환경감사 목적을 달성하기 위한 정당한 注意 義務를 다하여야 하며, 환경감사 결과에 대해서도 이를 뒷받침할만한 필요하고도 충분한 양과 질의 증빙서류를 확보해야 한다.

(6) 환경감사의 증거 수집

감사 증거는 감사자가 환경감사활동을 통하여 수집하기 때문에 감사자는 수집된 증거가 충분하고 신뢰할 수 있는지에 대하여 전문적인 판단을 통하여 시간·비용·노력이 적게 들면서도 객관성을 확보할 수 있도록 감사 증거의 양과 질을 확보해야 한다.

(7) 환경감사 결과의 보고 및 처리

이 과정에서는 특히 環境監査報告書와 處理案을 작성하게 된다. 환경감사보고서란 감사자가 감사한 결과 나타난 문제점 및 위법·부당사항이나 불합리한 사항을 의결권자에게 보고하고, 그 처리 지침을 받기 위하여 작성하는 문서를 말한다. 그리고 처리안이라 함은 각종 환경감사결과 적출된 위법·부당사항 또는 개선을 요한다고 인정되는 불합리한 사항에 대하여 그 내용을 보고한 후에 최종 의결권자로부터 결재 및 처리 방침의 결정을 받아 해당 대상기관 또는 관계자에게 처분을 요구하기 위한 稟議書類를 말한다.

(8) 환경감사 결과의 사후관리

각급 감사 통제 및 실시 기관은 감사 결과를 정기적으로 분석·평가한 후 감사제도 운영 및 행정관리 개선을 위한 자료로 활용할 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 지적사항을 사례화하여 카드로 작성·활용하거나 각 기관별 환경감사 결과를 상호 교환할 수 있는 체제를 확립하는 방안이 검토되어야 한다.

제3절 지방정부 환경감사제도 도입시 주요 고려사항

지방정부 환경감사시 고려해야 할 주요사항은 다음과 같다.

첫째, 지방정부에 도입하려는 환경감사는 민간기업부문에서 환경경영체제를 평가하기 위하여 이미 사용되어 왔던 것이기 때문에 기업의 환경감사 사례를 참고하는 것이 지방자치단체로서는 많은 도움이 될 것이다. 그러나 기업 환경감사의 근본적 목적이 이윤의 극대화에 있기 때문에 시민의 삶의 질을 높이고 지속가능한 개발을 달성하기 위한 지방자치단체의 환경감사는 기업의 그것과는 달라야 한다.

둘째, 각 부문의 정책, 전략, 시스템을 환경적 관심사로 통합하여야 한다. 지방자치단체의 환경감사는 지금까지 환경을 고려하지 않고 실시한 정책에 환경성을 고려하도록 하는 데 의의가 있다. 환경업무가 여러 부서에 복잡하게 얽혀 있으므로 부서간에 環境情報 交換이 원활히 이루어질 수 있도록 하여, 각 부서가 환경을 고려한 업무를 통합적으로 추진할 수 있도록 분위기를 조성해야 한다.

셋째, 環境實踐에 대한 평가와 지속적인 개선을 유도한다. 환경감사는 부서가 행한 업무가 환경성을 고려하였는가를 평가하고 지속적인 관심을 갖도록 하여 지속가능한 개발이란 궁극적 목표를 달성하는 역할을 한다. 우리나라 지방자치단체가 환경에 대해 적극적으로 관심을 가지게 된 지도 수년이 지났으므로 이에 대한 평가도 이루어져야 하며 이러한 평가에 가장 적합한 도구가 환경감사이다.

넷째, 관련 환경정보를 일반시민에게 제공한다. 환경감사를 통해서 취득된 환경정보는 해당 부서뿐 아니라 일반시민이 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 환경감사는 다른 행정감사와는 다르게 시민에게 직접적으로 영향을 줄 수 있는 환경문제를 감사하는 것인 만큼 그 결과는 일반시민에게 알려져야 할 것이다.

이상에서 지방정부 환경감사 제도의 개요와 추진절차, 도입시 주요 고려사항 등을 살펴보았다. 다음 장에서는 선진외국의 지방자치단체들은 환경감사 제도를 어떻게 도입하여 추진하고 있는지 사례연구를 통하여 알아본다.

제5장 해외 사례 연구

제1절 영국

1. 런던 서튼(Sutton) 자치구의 환경감사¹⁾

유럽연합 국가에만 적용되는 環境監査라고 할 수 있는 EMAS에 참여하고 있는 영국 지방자치단체 중 환경인증 획득 계획을 수립한 곳이 전체의 7.0%인 33개이고, 환경관리체계를 실행하고 있지만 환경인증 획득 계획은 아직 없는 곳이 전체의 15.2%인 72개이며, EMAS의 도입 타당성을 검토하고 있는 곳은 전체의 23.9%인 113개로 총 218개 지방정부가 EMAS 과정에 참여하고 있다. 다른 지역보다는 잉글랜드의 카운티와 디스트릭트가 EMAS 과정에 많이 참여하고 있다(<표 5-1> 참조).

이 중에서 유럽공동체의 의회 규정 1836/93의 제8조와 제14조에서 정하는 바에 따라 認定機關에 의해 EMAS 認證을 받은 지방정부는 런던의 서튼(Sutton) 자치구, 히어포드(Hereford)시, 스트라트포드 아폰 아본(Stratford upon Avon) 디스트릭트 등 총 3개에 이른다. 런던의 서튼 自治區에서는 1996년 2월 21일에 정책·계획, 조달 및 총무, 토목, 건물서비스, 건축, 감정평가, 환경보호, 폐기물관리 부서가, 그리고 1997년 5월에 주차장·부동산·건물청소, 관리지원, 건축·부동산업무, 건축·부동산서비스자문, 식품위생·조달, 계획·운송, 무역표준, 재무, 주택·사회보장서비스계약 부서가 EMAS 인증을 받았다. 그리고 1996년 3월에 히어포드시는 모든 부서가 그리고 스트라트포드 아폰 아본 디스트릭트는 주택 분야를 제외한 모든 부서가 EMAS 인증을 받았다. 한편 노팅엄(Nottingham시와 리즈(Leeds)시의 경우, 각 시의 일부 부서가 부

1) Bruce Cockrean, "The local authority EMAS in the UK: the Sutton model", *The Environmentalist* 17, 1997, pp11-13과 Hugh Barton & Noel Bruder, *A Guide to Local Environmental Auditing* (London: Earthscan Publications Ltd., 1996), pp62-67 참조.

서 단위로 ISO 14001 인증을 이미 받은 바 있다.

EMAS의 경우 처음부터 地方自治團體가 전체로서 하나의 인증을 받지 않고 부서 단위로 인증을 받을 수 있다. 그리고 부서의 의미도 局도 될 수 있고 課도 될 수 있는 등 융통성 있게 적용되고 있다. 그러나 처음부터 지방자치단체 전체 차원의 환경정책을 수립해 놓아야 하고 일정 기간 후에는 지방자치단체 이름으로 EMAS 인증을 받을 것을 요구받고 있다.

여기서는 영국 런던 서튼 자치구의 환경감사 사례를 중점적으로 살펴본다.

〈표 5-1〉 EMAS 참여 영국 지방자치단체 현황

지방정부 유형	환경인증 획득 계획을 수립한 지방정부 수 (%)	EMS를 실행하고 있지만 환경인증 획득 계획은 없는 지방정부 수 (%)	EMAS 도입 타당성을 검토하고 있는 지방정부 수 (%)	총 계 (%)
잉글랜드 통합자치단체	5 (6.0)	12 (14.5)	21 (25.3)	38 (45.8)
잉글랜드 카운티	2 (5.7)	7 (20.0)	10 (28.6)	19 (54.3)
잉글랜드 디스트릭트	24 (8.7)	46 (16.7)	69 (25.2)	139 (50.7)
웨일즈 통합자치단체	2 (9.0)	3 (13.6)	3 (13.6)	8 (36.4)
스코틀랜드 통합자치단체	0 (0.0)	2 (6.2)	6 (18.7)	8 (25.0)
북아일랜드 디스트릭트	0 (0.0)	2 (7.7)	4 (15.4)	6 (23.1)
총 계 (%)	33 (7.0)	72 (15.2)	113 (23.9)	218 (46.2)

자료 : Nigel Riglar, *Another Year, Another EMAS Survey*, 1997. 11.

1) 배경

런던 32개 자치구 중의 하나인 서튼 자치구는 EMAS 인증을 획득한 영국 최초의 지방자치단체이다. 런던 남서쪽에 있는 서튼 자치구의 면적은 4,300ha이며 주민수는 170,000명이다. 고용 인구가 주로 서비스 부문에 종사하고 있는 서튼 자치구에는 4,500개 기업이 있다.

환경보전 업무에 있어, 전통적으로 영국 지방자치단체는 주로 환경관련 法規의 執行과 團束, 지역사회에 기초한 環境保全活動에 관한 업무를 수행해 왔다. 1980년대와 1990년대 걸쳐 자연보호, 자원 재활용, 에너지 보존을 비롯한 광범위한 環境問題가 제기되면서, 영국 지방자

치단체들은 다양한 환경문제에 사전적으로 대처하기 위하여 체계적인 環境管理方式이 필요하다는 사실을 인식하였고, 서튼 자치구 역시 綜合的인 環境管理體系 開發의 중요성을 깨닫기 시작하였다.

1986년에 처음으로 환경백서를 출간하고 새로운 환경정책을 도입하면서, 서튼 자치구는 구청 내부와 지역사회에 걸친 다양한 환경보전 전략 및 활동에 중점을 두게 되었다. 자연보호, 자원 재활용, 환경교육 분야에서 큰 성과가 있었고 상을 받은 프로그램도 여럿 있었으나, 환경개선 활동을 지속적으로 유지하는 것이 점점 어려워졌다. 그 이유는 일정 수준에 도달한 지금까지의 환경성과를 평가할 필요성이 대두되었으나 서튼 자치구는 환경성과를 평가할 적절한 도구를 갖고 있지 못하였기 때문이다. 이런 여건 하에서 EMAS가 등장하자 서튼 자치구는 효과적인 환경관리를 위한 자치구 차원의 새로운 求心力으로 이 환경감사 프로그램을 받아들이게 되었다. 서튼 자치구는 특정 주제에 대한 환경감사 프로그램을 실시할 것을 이미 1989년 제3차 환경백서에서 결정하였고 이후 수차례의 환경감사가 이루어졌다. 이 환경감사들은 원칙적으로 내부환경감사의 일종인 内部事務檢討로서 자치구 자체의 업무활동의 環境適合性을 검토하는 작업이다. 최근에는 政策影響評價도 도입하고 있다. 1994년 3월에 서튼 자치구는 1995년 말까지 우선 8개 부서가 EMAS 인증을 획득하고, 2000년까지는 모든 부서가 EMAS 인증을 획득한다는 계획을 세운 바 있다.

2) 집행

서튼 자치구의 정책결정자들은 서튼 자치구 정도의 인구 규모를 가진 지방자치단체는 단위 부서별로 환경감사를 실시하는 것이 가장 효과적이라 판단하였다. 환경감사 결과 EMAS 認證을 획득한 부서는 폐기물 관리, 환경 보호, 조달 및 총무, 건축, 감정평가, 건물서비스, 토목, 정책·계획 담당부서 등 모두 8개 부서였다.

환경감사결과 서튼 자치구는 각 부서 고유의 시스템 및 환경감사 시스템을 전략적으로 지원하는 方案의 開發이 긴요한데 이는 오직 직원 훈련을 통해서만 이루어질 수 있음을 알게 되었다. 절차가 간결하고 쉬운 환경감사 기법을 개발하는 것도 서튼 자치구가 해야 할 주요

목표 중의 하나였다. 서튼 자치구의 환경감사 시스템은 외부 전문가나 환경조정관에 의해 개발된 것이 아니라 이 시스템을 이용할 직원들에 의해 개발되었다. 8개 부서에 걸쳐 한 부서당 4-5명의 직원으로 구성된 프로젝트팀들은 훈련을 받고, 각 부서에 알맞은 시스템을 개발하기 위해 EMAS 조정관과 함께 작업했다. 그 결과 불필요하게 기술적이거나 장황하지 않으면서 효과적인 환경감사제도가 개발되었다. 각 프로젝트팀의 팀원은 자신의 부서에 적합한 EMAS 시스템 운영을 준비하기 위해 3개월 동안 1주에 한시간 정도의 시간을 투입하였다. 자치구 전체를 통틀어 50명 이상의 프로젝트팀 참여 직원은 반나절, 1일, 2일 과정의 단계적 훈련을 통하여 자기 부서에 적합한 EMAS 시스템을 어떻게 개발해야 하는가를 잘 이해할 수 있게 되었다.

과장급 공무원으로 구성되고 환경보전국장이 위원장인 環境運營委員會는 自治區政 전반을 총체적으로 점검하고 調整體系를 마련하는 등 기초를 닦는 역할을 하였다. 환경운영위원회는 이러한 추진상황을 자치구 의회의 위원회에 보고하도록 되어 있다. 환경운영위원회는 자기 부서 관할은 아니지만 관련 있는 타부서 업무의 환경영향에 대하여 중요한 역할을 하였다. 부서 단위가 아니라 현장 중심으로 다루어야 할 필요가 있는 전략적 쟁점이나 직접적 환경영향에 대하여 특히 그러하였다. 또 환경운영위원회는 문서주의나 할거주의와 같은 官僚主義의 병폐를 줄이기 위해서도 노력했다. 환경운영위원회는 과중한 업무부담이 되지 않으면서도 시스템의 통제가 유지될 수 있도록 하기 위해, 기존 재무 감사반에게 內部環境監査員의 역할을 부여하였다.

EMAS 시스템을 이용한 환경감사 결과, ①물품과 자원의 환경친화적 사용, ②프로젝트와 계획에 대한 환경적합성 평가, ③예산에 대한 환경적합성 평가, ④노급계약과 모니터랑에 대한 환경기준 개발, ⑤직접적 환경영향을 줄이기 위한 목표치 설정 등의 성과를 거두어, 서튼 자치구의 환경친화적인 구정을 확립하는 데 중요한 계기를 마련할 수 있었다.

한편 1989년에서 1994년에 걸쳐 공용차량, 폐기물 관리 및 에너지 이용 부분에 대하여 내부사무검토가 각각 이루어졌다. 아래에서 이러한 내부환경감사의 구체적인 내용에 대하여 살펴본다.

(1) 교통부문 환경적합성 평가

1992년에 처음으로 自治區 公用車輛의 주행거리가 너무 많다는 점이 부각되었다. 상하·좌우가 5마일과 7마일에 지나지 않는 행정구역 내에서 연간 백만 마일의 주행거리를 기록하고 있었다. 이에 따라 공용차량의 주행거리에 대한 심도 있는 점검의 필요성이 제기되었으며 이것은 그 당시 강조된 예산 절감과 맞물려 그 필요성이 더욱 높아졌다. 주행거리뿐 아니라 자치구 공용차량 주유소에서의 연료 사용 통제와 같은 광범위한 분야에 걸쳐 조사가 이루어졌다. 이와 같은 문제를 제거하고 공용차량과 연료 사용을 더욱 효과적으로 통제하기 위한 몇 가지 조치가 취해졌으나 건의사항에 대한 개선이 신속히 이루어지지 않는 않았다.

(2) 폐기물 감사

1994년에 이루어진 폐기물 감사 결과 자치구청에서 사용하는 종이의 50%가 쓰레기통에 버려져서 매립장으로 가고 있다는 사실이 밝혀졌다. 1980년대 후반 이후 고급 사무용지 감축 시스템이 시행되고 있었음에도 불구하고 이와 같은 결과가 나타났다. 부서에 따라서는 약 70% 정도까지 고급 사무용지의 폐지 회수가 이루어졌으나 자치구가 운영하는 종이 은행 혹은 고급지가 아닌 일반용지의 街路 收去制 등을 이용하고자 하는 노력은 거의 없었다.

(3) 에너지 감사

1994년에 실시된 에너지 감사는 자치구내 수개의 청사 건물을 중점 대상으로 하였으며, 가능한 한 에너지를 많이 절약하기 위한 방안을 찾고자 하였다. 기존에 에너지 사용 감축 팀이 구성되어 있었음에도 불구하고 이 에너지 감사는 비용효과적인 측면에서 많은 조치가 필요함을 지적하였다. 그리고 에너지 감사는 에너지 이용에 대한 공무원의 의식 변화와 단순하고 손쉬운 에너지 절약 조치의 필요성을 부각시켰다. 그리고 에너지 절약에 있어서 지속적인 敎育과 情報提供이 매우 중요하다는 사실을 지적하였다.

「建築物의 環境認識」이라는 자치구 에너지 절약 시책의 효과성을 평가한 결과, 자치구 공무원 대부분이 이 정책의 내용을 잘 알지 못하고 있었으며 심지어 그러한 정책이 있는지조차

모르는 공무원도 있었다. 「건축물의 환경인식」이란 정책은 법규상 정해져 있지 않은 정책을 추진하고자 한 시도였다. 이 정책이 만약 광범위하게 이용되기만 한다면 에너지 효율, 生態學的 側面에서의 설계, 신개발지에서의 환경친화적인 물 취급 방식 등에 있어 획기적인 개선을 이룰 수 있는 정책이었다. 유감스럽게도 이러한 사항들이 그 당시 법정 계획에 반영되지 못하였다. 자치구 정부의 환경에 대한 태도가 많이 바뀌고 있기는 하지만 여전히 법정적이기보다는 권고적인 것에 불과한 환경대책이 많다. 이 정책에 대하여 상당한 홍보활동과 관련 책자 배포가 이루어졌지만 그 내용이나 정책 자체를 모르는 사람이 많으므로 이 정책을 담은 책자의 전면적인 재검토가 필요할 것이다.

3) 주요 조치

서튼 자치구는 環境監査가 매우 유용함을 알게 되었다. 환경감사는 부적절한 업무가 무엇 인지를 부각시키는 한편 특정 환경목표를 달성하기 위해서는 지속적인 관심이 필요함을 보여 주고 있다. 환경감사과정이 너무 점진적이고 천천히 이루어지고 있다는 문제가 제기되었다. 環境監査 報告書가 나올 때까지 상당한 시간이 걸리는데, 그 이유는 직원과 시간이 부족하기 때문이다. 여러 부서 직원이 모여 환경운영위원회를 구성하여 팀 체제로 환경감사를 실시하는 방식을 취하였는데, 바람직한 방식이기는 하나 문제는 참여하는 공무원들이 자기 부서 담당업무도 수행하면서 환경감사 업무도 해야 한다는 부담이 있다는 것이다.

몇 차례의 환경감사 결과, 서튼 자치구 고위 정책결정자는 정책 자체가 아무리 훌륭하다 하더라도 정책을 전달하는 메커니즘이 불완전하면 정책의 효율성을 기대할 수 없으므로 정책 전달 메커니즘을 개발할 필요가 있다는 사실을 알게 되었다. 하나의 정책이 장시간에 걸쳐 지속적으로 추진되기 위해서는 효과적인 관리 시스템이 필요하다. 위와 같이 세 차례에 걸쳐 환경감사를 실시한 서튼 자치구는 1993년 10월부터 中央政府에 의해 추진되기 시작한 EMAS를 전 자치구 차원에서 점진적으로 도입하기로 1994년 3월 결정하였다. 원래는 1995년 10월까지 EMAS 인증 획득 部署를 낼 계획이었으나 조금 늦어진 1996년 2월에 8개 부서가 마침내 영국 지방자치단체에서는 최초로 EMAS 인증을 받았다. EMAS라는 새로운 제도를 도입하고

인증을 받는다는 야심찬 계획을 달성하기 위해서 아래와 같은 몇 가지 주요한 조치가 취해졌다.

(1) 환경관리 및 감사 조정

환경감사를 실시하기 위하여 추가적인 資源과 人力이 소요되어서는 안된다는 原則을 세웠다. 그러나 초기에는 펌프 마중물과 같은 역할을 하는 자원이 필요함은 인정되었는데 필요 예산은 참여하는 부서의 예산을 쓰기로 하였다. 專擔 調整官이 새로이 임명되어 참여 부서들이 環境監査過程을 숙지할 수 있도록 도와주고 EMAS 인증을 받을 수 있도록 지도하는 역할을 맡았다. 이 조정관 혼자서 모든 일을 다 수행할 수 없다고 보고 우선 전 자치구 차원의 훈련 프로그램을 강화하는 한편 인증을 받고자 하는 각 부서에서 EMAS를 맡아서 수행할 이 분야를 잘 알고 熱意 있는 직원을 확보하기로 하였다.

(2) 공무원 훈련 프로그램

약 1년간 環境管理 및 監査技法에 대하여 30여명에 이르는 자치구 공무원을 교육시켰다. 위에서 언급한 폐기물 및 에너지 감사를 수행하기 위하여 2개 그룹을 만들었다. 訓練 프로그램은 참여하는 직원으로 하여금 환경감사와 관련된 개념을 숙지할 수 있도록 마련되었다. 이 훈련 프로그램에 직원은 자발적으로 참여하였으며 앞으로 자치구 전체 차원으로 환경감사가 확산될 때 주요한 인적 자원의 역할을 담당하게 된다. EMAS 인증과는 관계없는 자체 내부 환경감사에 참여한 이 직원들이 앞으로 부서 단위로 EMAS 인증을 받고자 하는 해당 부서 공무원과 같이 일할 수 있어야 한다는 제안이 있었다. 이 훈련 프로그램은 자치구의 환경보전 의지를 전 부서에 알리는 효과가 있었다.

(3) 인증 획득을 위한 프로그램 마련

서튼 자치구는 개별 부서가 EMAS 인증을 받도록 유도하는 광범위한 프로그램을 마련하였다. 환경에 큰 영향을 미치는 부서부터 EMAS 인증을 획득해야 할 부서로 선정되었다. 몇 개 부서별로 EMAS 인증을 받기 시작하여 3년 내지 5년 이내에 서튼 자치구의 모든 부서가 인증 획득을 받을 계획이다.

(4) 예산의 환경적합성 평가

環境成果의 核心은 어떻게 자원을 사용하는가에 있다. 따라서 資源 使用의 效果性 및 效率性을 평가하기 위하여 豫算에 대한 환경감사를 실시할 필요가 있다. 예산에 대한 환경감사는 貨幣의 環境價値라는 새로운 개념에 의하여 예산을 검토하는 방식을 개발하도록 자극을 준다.

(5) 환경정보 시스템

지방정부 환경감사제도의 성공적인 정착을 위해서는 환경정보가 필수불가결한 요소이다. 지역의 환경 이슈는 공무원뿐 아니라 지역사회 주민 모두가 알아야 한다. 모든 사람이 환경정보에 쉽게 접근할 수 있게 하는 환경정보 시스템 도입이 현재 계획단계에 있으나 대기오염 모니터링 시스템의 개발사업에 자원을 투입하기로 이미 결정되어 있다.

(6) 환경감사와 지방의제 21

서튼 자치구는 環境監査와 地方議題 21을 병행하여 추진하고 있다. 環境監査는 환경적합성 및 지속가능성을 달성하기 위하여 행정조직이 환경적으로 지속가능한 업무를 수행하고 행정 서비스를 실시할 수 있게 만들어 준다. 그리고 地方議題 21은 지역사회 주요 그룹간의 파트너십을 중시하며 環境問題를 社會經濟的 側面까지 확대시키는 역할을 한다. 따라서 이 두 과정은 상호보완 관계에 있다. 지방의제 21은 환경감사를 받기로 된 부서 公務員의 環境意識을 높이는 데 기여한다. 그리고 환경감사에 수반되는 체계적인 관리 방식은 지방의제 21 하에서의 각종 아이디어와 프로그램이 제대로 실천되도록 보장하는 역할을 한다.

4) 실행상의 문제점 및 효과

(1) 문제점

지방정부 EMAS가 가지는 가장 큰 문제점은 적절한 준비가 없으면 EMAS는 市政의 문제점을 부각시키는 行政手段 또는 외형만을 강조한 환경관련 사업을 하나 추가하고 업무부담을 늘리는 환경수단이라는 부정적 이미지로 인식되어질 수 있다는 점이다. 이러한 우려에 대

한 정확한 근거를 제시하기는 어렵지만 현재의 財政狀態에서 불확실한 미래에 직면하고 있는 많은 공무원들에게는 매우 현실적인 문제이다.

위와 같은 우려는 중앙정부의 「地方政府 EMAS 指針」을 통해서도 해소되지 않는다. 「地方政府 EMAS 指針」의 내용을 보면 기존의 환경보전을 위한 모범적인 實踐 例와 團束 조치의 긍정적 측면은 전혀 인정하지 않고 있다. 이 지침은 각종 규제 및 단속조치가 가진 긍정적 인 효과에 대한 충분한 이해 없이 이러한 조치의 부정적인 효과만을 부각시키고 있다.

지난 10여년 간에 걸쳐 환경정책을 개발해 온 서튼 자치구는 이미 EMAS가 등장하기 이전부터 여러 환경정책이 가지는 직접 영향²⁾에 대하여 많은 대비책을 준비하여 왔다. 서튼 자치구의 기존 환경감사 관련 프로그램을 확대하여 추진할 수 있는 영역이 있다는 것이 확인되고 있는 가운데, EMAS를 도입함으로써 생기는 직접 영향에 대한 추가적인 비용절감 효과가 쉽게 발견되지 않는다는 문제점도 있다. 서비스 영향에 있어서의 비용 절감 효과는 분명하지 않지만 組織의 效率性이란 側面에서는 가치가 있다.

EMAS 도입과 관련한 비용 문제는 앞으로의 추진과정에서도 문제가 될 것이다. 현재의 認證費用은 소규모 지방자치단체에게는 너무 비싼 편이어서 EMAS 도입의 阻害要因으로 작용할 것이다. 그리고 비용문제는 EMAS에 별 관심을 기울이지 않고 있는 지방자치단체로 하여금 이 제도를 도입하거나 개발할 필요가 없다는 구실을 제공해 줄 수도 있다.

(2) 효과

EMAS의 長點은 측정가능하고 통제가능한 환경개선에 초점을 두고 있고, 조직의 모든 구성원이 동참한다는 데 있다. 적절한 統制裝置 없이 환경보전활동이 이루어지고 있는 지방자치단체에서는 특히 이 장점이 의미를 가진다. 좋은 環境保全戰略이 구상되더라도 적절한 통제장

2) 환경영향은 직접 영향과 서비스 영향으로 나뉘어진다. 직접 영향은 서비스 그 자체보다는 서비스 수행 과정에서 야기되는 환경 영향을 의미한다. 예를 들면, 에너지 및 물 소비, 교통 이용, 물자의 조달, 폐기물 발생, 환경오염 등이 직접 영향의 예들이다. 반면, 서비스 영향은 제공되는 서비스에 의하여 야기되는 환경영향을 말한다. 서비스 영향은 서비스 그 자체에 의하여 야기되어야 하지 에너지 소비나 교통 등에 의해 야기된 것은 서비스 영향이 아니다. Christine Henney and Bob King(1996, p17) 참조.

치가 없다면 실천으로 이어지지 못하고 흐지부지되기 쉽다. EMAS와 같은 잘 짜여진 체계가 없다면 환경보전활동이 성공적으로 수행되고 있는지 아니면 직원의 시간과 자원을 낭비하고 있는 것은 아닌지 알기 어려울 것이다.

EMAS는 단순한 환경관리체계가 아니라 環境改善 指向型 管理시스템이다. 규정으로 정해진 환경관리 시스템을 운영해 본 경험이 없거나 확실성을 강조하는 전통적인 관리시스템에 만족하지 못했던 지방자치단체에게는 큰 도움이 되는 제도이다. EMAS의 가장 큰 장점은 참여자들로 하여금 자신의 노력이 측정가능하며 긍정적인 효과로 나타나고 있음을 보여줌으로써 스스로 성취감을 느끼게 한다는 것이다. 서튼 자치구의 EMAS 조정관이 추진과정에서 배운 가장 중요한 교훈은 너무 지시나 규정 중심으로 이 일을 추진해서는 안된다는 것이다. 적절한 훈련과정이 있는 프로젝트팀 運營方式은 실질적으로 환경 변화를 가져오고 실제적인 가치가 있는 행정 서비스를 전달하는 관리시스템을 개발할 수 있게 한다는 점에서 그 유용성을 찾을 수 있다.

5) 과제 및 전망

수년간의 내부사무검토 결과, 서튼 자치구는 環境議題를 발전시켜 나가는 데 환경감사가 매우 중요하다는 것을 알게 되었고, 지금까지의 단편적이고 즉흥적인 내부감사 대신 EMAS를 도입함으로써 환경감사체계가 더욱 전문화되었다는 점을 분명히 인식하게 되었다. 環境情報體系와 環境親和的 豫算과 같은 보조 수단들이 제대로 확립되면 환경감사제도는 정착될 것이다. 環境監査는 地方議題 21을 추진하는 훌륭한 手段이 된다.

EMAS는 지방정부가 직면하게 될 미래의 많은 문제점을 해결하고 극복할 수 있도록 좋은 수단을 제공할 것이다. 그러나 그것은 단지 시작일 뿐이다. 지속가능성, 지방의제 21, 경제계획 및 人的 投資 등의 이슈를 심도 있게 다룰 필요가 있는 지방정부로서는 좀더 통합된 환경감사 방법이 필요하다. EMAS 방법은 지속가능성과 지방의제 21에 관한 논의에 있어 지방정부가 주도적으로 나설 수 있게 도와주는 지속가능성 관리시스템으로 발전할 것이다.

2. 멘딕(Mendip) 디스트릭트의 환경감사³⁾

1) 지방자치단체의 일반현황

멘딕은 북부 서머셋(Somerset)에 있는 작은 시골도시로서, 브리스톨(Bristol)시와 바스(Bath)시의 남쪽에 있다. 멘딕에는 약 98,000명의 주민이 살고 있는데, 전체인구의 40%는 5개 읍-프롬(Frome), 웰스(Wells), 글라스턴버리(Glastonbury), 스트리트(Street), 셉튼(Shepton), 말릿(Mallet)-에서 살고 있다. 나머지 주민은 산재해 있는 작은 마을에서 살고 있다. 멘딕에는 농업용 토지이용이 가장 많지만, 견실한 제조업 기반도 가지고 있다.

2) 환경 이슈

1991년에 멘딕은 환경 이슈가 정책의 핵심 분야가 되어야 한다는 데 동의했다. 멘딕은 環境目標와 目的을 마련하고, 10만 파운드의 環境基金을 설립하는 것을 결정했다. 1명의 환경담당 공무원이 1992년에 임명되었는데, 환경담당 공무원의 첫 번째 과제 중의 하나는 시의 정책과 집행에 대한 환경감사를 실시하는 것이었다.

시가 환경 이슈를 바라보는 根本的인 哲學은 환경감사가 시정의 주요 분야로 통합되어야 한다는 것이었다. 따라서 環境擔當 部署와 環境準備基金은 공무원을 독려하고 주민 활동을 자극하는 일종의 펌프로 활용되었다. 이러한 접근은 환경감사를 수행하는 방법에 영향을 주었다. 멘딕시는 처음부터 환경감사는 실천적 활동을 촉진하는 것이지 단지 理論 演習은 아니라는 점에 유의하였다.

3) 환경감사의 준비

土地利用計劃 시스템에 환경문제를 통합시키는 것이 매우 중요하였기 때문에 환경감사는 주로 도시계획과 관련된 환경이슈를 중심으로 이루어졌다. 특히 農村에 영향을 미치는 환경문

3) Hugh Barton & Noel Bruder, *A Guide to Local Environmental Auditing* (London: Earthscan Publications Ltd., 1995), pp62-67.

제가 중점적으로 다루어졌다. 그런데 멘딕은 이미 에너지관리 프로그램을 세워놓고 있었다. 환경감사가 기존 프로그램들과 조화를 이루는 한편 다른 분야 활동을 지원하기 위해 이용되어야 하므로, 에너지 관리가 환경감사의 첫 대상이 되었다.

환경감사를 추진하기 위해 개발된 방법은 다음의 3가지 주요原則에 기초하고 있다.

- ① 環境實態調査와 政策影響分析의 統合
- ② 環境實態調査 준비에 환경감사 勸告事項을 수행할 공무원의 참여
- ③ 감사과정과 통합되는 行動計劃 준비

환경감사의 초기단계는, 각 主題領域을 고려하면서 환경실태조사를 점진적으로 준비하도록 구상하였다. 이렇게 함으로써 정책의 환경영향을 분석할 때 최신 정보를 이용할 수 있게 되었다. 그러나 최초 환경감사 보고서의 주요 결론 중의 하나는, 지역에 대한 보다 종합적이고 기본적인 환경정보를 수집할 필요가 있다는 것이었다. 환경정보는 지방자치단체가 확실하고 적절한 환경목표를 이룰 수 있는 정책을 수립할 때 필수적이다.

환경감사를 실시하기 위하여 각 주제영역별로 여러 實務作業班이 구성되었다. 실무작업반에는 여러 부서 공무원이 참여하였으며 한 명의 책임자를 두었다. 그들은 환경감사 보고서를 준비하는 동안 4차례의 회의를 가졌다.

- 제1차 및 제2차 회의 : 주요 환경이슈에 대한 토론 및 환경실태보고서의 제1차 결과 발표
- 제3차 회의 : 정책 및 활동의 환경평가에 대한 토론과 행동계획의 개발
- 제4차 회의 : 행동계획에 대한 최종 승인

이러한 회의를 개최한 주 목적은 持續可能性 原則에 대한 認識을 향상시키는 데 있었다. 환경감사 보고서를 지역실정에 맞게 작성하기 위하여 지역실정을 잘 아는 공무원들이 동원되었다. 監査活動表(<표 5-2>)가 환경정책평가를 원활하게 수행하기 위해 개발되었고, 실무작업반에 의해 확인된 환경이슈의 틀 속에서 시 정책과 프로그램이 체계적으로 문서화되었다(<표 5-2>의 제2열과 제3열). 시 정책의 환경영향을 상세하게 검토하고 있는 열(<표 5-2>의 제4열)은 실무작업반의 가장 중요한 논의의 대상이었다. 이러한 토론이 보다 심도 있게 진행되기 위해서는 실무작업반이 관련 과제에 대한 이해를 높이기 위한 事前會議을 갖는 것이 필수적이었다.

〈표 5-2〉 에너지 부문 감사 보고서

환경목표 : 시청사·공공임대주택 등의 에너지절약과 에너지 절약정신 함양

이 수	기준의 정책	활동/프로그램	평 가	권고사항	합의된 활동
에너지소비의 절감	공공임대주택 스톡:				
	주택서비스	저렴하고 따뜻한 주택 보급 프로그램:	합의된 정책이 포함 된 체계적이고 문서화된 프로그램이 수 행되고 있음	저렴하고 따뜻한 주택 택보급 프로그램의 성과에 대한 보다 호 과적이고 장기적인 모니터링방법이 제시 되고 수행되어야 할 것임	개별 세입자에 대한 조사 및 모니터링 고위 주택공무원 및 임대차 고위공무원과 함께 보조스내 공용 시설의 에너지소비에 대한 조사
	공공임대주택 스톡의 상태를 보전하고 높 이기 위해 지속적인 로 투자하려는 목표	<ul style="list-style-type: none"> •임차인의 인력함 •연료비 인하 •결로, 곰팡이문제 축소 •CO2 배출저감 •에너지와 화석연료 절약 •저렴하면서 임질의 주택 	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램의 성과에 대한 모니터링은 개 신의 여지가 있음 장기적인 홍보 및 인 식제고전략이 마련되 지 않음 	장기홍보전략이 준비 되어야 함	보조스내도관련 자료 가 현재의 시 모니터 링시스템에 포함되도 록 함
		<ul style="list-style-type: none"> 전사회, 회의와 경쟁 세계를 통해 민간부 문을 대상으로 한 저 령하고 따뜻한 주택 보급 프로그램 홍보 를 포함함 			<ul style="list-style-type: none"> 저차단체 홍보전략에 저렴하고 따뜻한 주 택보급 프로그램에 장기 홍보전략도 포 함되도록 함

실무작업반은 행동(<표 5-2>의 제3열)은 비어 있으나 勸告事項(<표 5-2>의 제5열) 초안은 적혀 있는 監査活動表를 받았다. 그 후 실무작업반은 시가 수행해야 할 행동이 무엇인지 결정하여 제3열을 완성하였다. 이렇게 함으로써 시의회 의원들에게 제출할 수 있는 綜合的인 行動計劃을 만드는 일이 비교적 쉬워졌다.

시 자체에서 환경감사를 직접 실시하는 것이 외부 전문기관에 의뢰하는 것보다 시간이 많이 걸리기는 하였지만, 行動計劃을 더욱 효과적으로 수행할 수 있게 되었다. 最終監査報告書가 작성되기 전에 이미 환경감사 과정 자체가 많은 시 정책에 영향을 주는 효과가 있었다. 이러한 환경감사가 긍정적인 파급효과를 유발하긴 하였지만, 최종보고서를 완성하기 전에 시간 제약이란 실질적인 어려움에 봉착하게 되었고, 따라서 감사활동표의 제1열에서 제5열까지를 완성하기 위해서 마감일을 정해야 했다.

시의 環境成果를 문서화하고 평가하는 체계적인 방법을 통하여 다음과 같은 사실들을 확인할 수 있었다.

- 시가 다루지 못하고 있었던 환경이슈
- 환경문제 해결에 기여하는 시의 행동
- 잠재적으로 환경피해를 야기하는 시의 행동
- 시가 추가적으로 파악해야 할 환경정보
- 실행되지 않고 있는 정책
- 합의된 환경정책과 관계없는 프로그램

시의 환경성파가 실제로 개선되었다는 것을 보여주고 난 후, 지역의 각종 단체들을 참여시켜 환경포럼을 만들었다. 이 환경포럼은 현재 환경위원회에 대한 자문기관 역할을 하고 있다. 앞으로 새로운 환경감사 보고서를 작성함에 있어 主題別 報告書와 行動計劃을 검토할 때 이 환경포럼이 참여하게 된다.

4) 환경실태 감사보고서

환경감사에 따른 첫 번째 중요한 행동은 멘딕 환경실태조사 프로젝트였다. 이 프로젝트는

처음부터 市公務員뿐 아니라 지역주민들이 수집된 환경자료에 쉽게 접근할 수 있도록 공개하였다. 이 프로젝트는 일반시민들이 쉽게 접근할 수 있는 정보를 수집하되 一次資料는 포함시키지 않았다. 연구직 공무원들은 관련 主題에 따라 각각 배치되었다. 각 주제에 관련된 환경 문제를 논의하기 위하여 개최된 프로젝트팀 회의에서, 여러 부서에 걸치는 문제가 심도 있게 검토되었다. 주제는 다음과 같이 크게 세 부문으로 나뉘어졌다.

- 自然資源 : 토지, 물, 공기, 야생동·식물
- 人口 : 인구센서스 자료, 보건
- 人口 影響 : 산업, 광물채취, 농업, 임업, 폐기물, 소음, 에너지, 교통

이렇게 분류함으로써 지방의제 21 전략을 수립할 때 수집된 정보가 사용될 수 있도록 하였다. 수집된 정보에는 다음과 같은 것이 포함되어 있다.

- 주민들이 더욱 다양한 정보원에 접근할 수 있게 작성된 멘딕시 환경에 대한 보고서
- 각 주제분야에 대한 상세한 기술적인 보고서
- 멘딕 지리정보시스템과 관련된 정보

환경실태보고서를 작성하는 목적 중의 하나는 주민이 자신의 지역환경을 스스로 지키도록 도와주는 데 있다. 「健康한 環境」이란 지역사회 프로젝트에 참여하고 있는 주민들은 圖形 地理情報시스템을 이용하여 자기 동네의 환경정보를 쉽게 알 수 있으므로 주민들은 환경실태조사 프로젝트가 제시하는 전략적 틀 속에서 지역사회 행동 프로젝트를 준비할 수 있게 될 것이다.

5) 교훈

지방정부 환경감사는 많은 시간과 노력에도 불구하고 결국에는 실행되지도 못할 불필요한 작업일 수도 있다. 그러나 환경감사가 公務員 訓練과 環境意識 提高에 기여하는 데 이용될 때 실제적인 행동과 변화를 달성하는 매우 긍정적인 수단이 될 수 있음을 멘딕의 사례는 보여주고 있다. 감사과정에 주민이 참여함으로써 환경감사 일정이 길어질 수 있다. 그러나 감사결과가 알맹이 없는 눈가림식 홍보가 되지 않기 위해 市民參與는 필수 요소이다. 환경감사가 지방

정부 사무의 통합적인 한 부분이 되어야지 일순간의 環境成果 ‘스냅 사진’이 되어서는 안된다
는 교훈을 멘답시 사례는 보여주고 있다.

3. 커클리스(Kirklees) 디스트릭트의 환경감사 프로그램⁴⁾

1) 일반현황

커클리스는 런던에서 북쪽으로 약 200마일 떨어진 곳에 위치한 대도시권 디스트릭트로, 전체 면적은 약 409km²이다. 커클리스에는 허드스필드(Huddersfield)와 듀스버리(Dewsbury)라는 도시와 주변 농촌지역이 있다. 허드스필드에는 인구가 12만명 정도 살고 있으며, 듀스버리에는 5만명 정도의 주민이 살고 있다. 커클리스는 서쪽으로 페닌 산맥, 남쪽으로 피크 디스트릭트(Peak District) 국립공원, 동쪽으로 요크셔(Yorkshire) 대도시권 사이에 위치하고 있으며, 총인구는 약 38만명이다.

2) 집행기관과 조직구조

커클리스 행정사무는 1개 政策委員會와 산하의 5개 執行委員會와 밀접히 관련되어 있다. 이들 위원회는 기업과 자유경쟁, 자원, 환경·개발, 교육·레저, 교부·송달 등의 부서를 담당하고 있다. 각 집행위원회는 여러 부서를 관장하고 있다. 예를 들면 環境·開發委員會는 건축규제, 경제개발·도시계획, 고속도로, 환경개선 등의 부서를 관장하고 있다. 각 부서는 해당 위원회에 보고하고 위원회가 결정을 내려야만 정책을 집행할 수 있다.

環境政策室은 환경정책을 개발하고 조정하는 부서로서 커클리스 전체의 환경활동을 주도하고 조정한다. 환경정책실은 통상 환경위원회에 보고하나 지역경제개발 문제를 다루는 다른 위원회에 보고하기도 한다. 주요 사항은 집행위원회를 거친 후 정책위원회에 회부되어 의결된다. 환경정책실은 직원이 6명밖에 되지 않는 비교적 작은 조직이다. 환경정책실에는 직원 3명

4) Barry Pearce, "The Kirklees Case Study", in *The Sustainable City - Urban Eco-Auditing and Local Authorities in Europe* (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995), pp93-113.

이 추가로 소속되어 있는데 이 직원들은 「지속가능성 이행을 위한 통합시스템」(Integrated System for Implementing Sustainability: ISIS) 프로젝트를 전담하고 있다. 환경정책실은 다음과 같은 분야의 업무를 처리한다.

- 커클리스 의제 21 調整作業
- 커클리스 환경예산으로 市와 地域社會 支援
- 환경행동 프로그램을 실행하기 위한 커클리스의 각종 서비스 지원
- 자치단체 정책에 대한 지속가능성 評價手段 開發
- 공무원 環境意識 提高 訓練 제공
- 환경토지조사 담당공무원들이 구축하는 부서간 네트워크 지원
- GIS, ISIS, 커클리스 환경실태조사를 통한 커클리스 環境情報 調整

환경정책실의 주요 업무는 지속가능성을 위한 지역 전략인 커클리스 의제 21을 개발하는 것이다. 이에 비해 환경보전국은 환경보호, 공중보건, 쓰레기 등과 같은 전통적인 서비스 분야를 담당하고 있는데 그 정원이 약 100명이나 되어 환경정책실보다 훨씬 크다.

3) 개념과 목표

커클리스는 외부환경감사인 환경실태조사를 통하여 환경실태보고서를 작성한 영국 최초의 지방자치단체다. 커클리스에서 外部環境監査가 시작된 2가지 주된 이유가 있다. 첫째는 환경보전에 대한 시장의 강한 의지가 있었고, 둘째는 ‘지구의 친구들’이 地方政府 環境憲章을 이행할 시범사업 지방정부를 찾고 있었기 때문이다. 커클리스는 環境成果를 개선하기 위해 ‘지구의 친구들’이 권고한 환경현장을 채택했다. 커클리스는 특별히 눈에 띄는 환경문제에 시달리고 있지는 않으나 산업활동에 의한 대기오염·수질오염, 자동차배기가스 배출, 황폐화된 토지, 폐기물관리문제 등 일반적인 환경문제는 가지고 있다.

‘지구의 친구들’ 환경현장에는 실천을 하기 위한 193개의 勸告案이 있다. 이 권고안은 커클리스 자체 활동에 의한 환경영향과 다른 지방정부와 관련된 환경영향에 걸쳐 자원보존과 자원의 지속가능한 이용을 향상시키고, 환경오염을 최소화하는 것을 목표로 한다. 이 때 제안

된 履行技法 중의 하나가 環境監査이다. '지구의 친구들'과 함께 일하는 것이 결정된 이후, 공무원 실무작업반이 발족되었고 그 결과 영국 지방정부 최초라고 인정되는 環境實態報告書가 1989년에 발간되었다. 184쪽 분량의 이 환경실태보고서는 커클리스의 物理的 環境條件(공기, 물, 폐기물, 에너지, 재활용, 소음, 농업 등)에 관한 기초 정보를 담고 있다. 이 환경실태보고서는 영국 국민과 유럽인에게 커클리스 지역의 환경관심사와 환경목표를 알리는 역할도 한다.

환경실태보고서와 커클리스 환경현장 보고서 작성과 함께 '지구의 친구들' 환경현장을 채택하는 것을 결정하면서, 특정 분야에서 커클리스는 환경조정기관이 필요함을 알게 되었다. 1991년에 커클리스 환경정책실이 戰略·政策 部署로서 신설되었다. 환경정책실의 역할은 환경 전략을 개발하고 권고하며 조정하는 것이었다. 1992년 1월에 「生態 戰略」이 환경보전활동에 좀더 종합적인 틀을 제공하기 위해 만들어졌다. 「生態 戰略」에는 에너지, 교통, 보건, 환경의식의 고양, 건조물 환경 및 자연환경 등이 포함되어 있다.

1993년 여름에 두 번째 環境實態報告書(일명 SOTER II)를 준비하기 시작했다. 두 번째 환경실태보고서는 광범위한 환경이슈를 담고 있는데 다음의 4개 장으로 나뉘어져 있다.

- 環境의 社會的, 物理的, 政策的 側面에 대한 소개와 주요 행위자 및 행위자의 환경에 대한 태도
- 환경에 영향을 미치는 主要 分野에 대한 分析(도시개발, 산업 및 에너지, 교통, 폐기물관리, 농업 및 임업 등)
- 主要 環境資源에 대한 評價(대기질, 수자원, 야생동·식물, 자연유산 및 문화유산)
- 지속가능한 환경으로 나아가기 위한 환경실태보고서의 결과가 주는 含蓄的 意味에 대한 檢討

SOTER II의 특징은 커클리스 주민의 環境態度와 관련한 상세한 주민의견 調査結果를 수록하고 있다는 점이다. 설문지는 커클리스에서 무작위로 선정된 1,000 가구에 배포되었다. 설문지를 통한 건의사항은 커클리스 環境行動 프로그램을 만들기 위해 다른 자료들과 함께 취합되었다. 이 프로그램에는 자발적 환경활동과 자치정부에서 제공하는 40개 서비스 전체에 대한 감사가 포함되어 있다.

4) 환경감사 실시

環境監査의 효과적인 추진을 위해 다음과 같은 활동이 이루어졌다.

(1) 환경 모니터링

커클리스는 環境情報를 저장하고 분석하기 위하여 地理정보시스템을 개발해 왔다. GIS는 상호관련이 있는 환경오염, 교통상태, 토지이용 및 서식지에 대한 정보를 자세히 알 수 있게 한다. 지방자치단체 정보의 약 70%가 도형화된 가운데, 커클리스는 컴퓨터 시스템을 이용하여 자체 환경정책을 모니터링하고 있다. 또한 GIS는 도서관과 자치정부 사무실에 설치되어 일반주민들의 情報源 역할을 한다. 커클리스 주민들은 환경실태보고서 상에 나와 있는 자기 지역 환경정보에 접근할 수 있다. 환경정책실에서 현재 운영하고 있는 두 가지 GIS시스템 (SPANS GIS와 ARC/INFO)은 환경정보를 모델링하고 고급 도면을 만드는 수단이 되고 있다.

또 다른 모니터링 프로젝트는 유럽연합의 LIFE 프로그램에 의해 재정적 지원을 받는 프로젝트인 ISIS이다. ISIS의 과제는 기존에 있거나 새로이 제안된 廣域交通 및 土地利用 計劃의 持續可能性을 淸료하게 하고 이를 측정하기 위한 모델을 개발하는 것이다. 이 모델은 유럽의 어떤 지역에도 적용될 수 있는 일반성을 갖고 있는데, 특히 도시지역과 도·농복합지역에 효과적으로 적용된다. 이 모델의 目的은 2012년의 교통과 토지이용 시나리오의 범위 내에서 주요 環境影響을 예측하는 것이다. ISIS 프로젝트를 위해 개발된 컴퓨터 소프트웨어는 데이터베이스, GIS, 그리고 持續可能性 指標를 계산하고 지도화하기 위한 환경모델링 프로그램 등을 결합시킨 것이다.

(2) 환경행동 프로그램과 내부감사

환경실태보고서 작성이 외부환경감사의 대표적인 예라면, 환경행동 프로그램(Environmental Action Programme: EAP)에 의한 내부환경감사는 지방자치단체 자체의 환경성적을 다룬다. EAP는 38개 부서 모두가 부서별로 EAP를 수립하였다. 환경개선팀은 EAP 프로젝트를 조정하고 해당 부서를 지원하는 역할을 한다. 처음에 환경개선팀은 각 서비스에 대한 내부환경감사를 실시하기로 되어 있었으나 시간과 자원의 제약 때문에 각 부서에 이 일은 위임되었다.

EAP 프로젝트가 시작될 때, 환경개선팀은 각 부서의 EAP 수립을 지원하기 위해 해당부서 직원과 회의를 가졌다. 부서별 EAP는 행동별 담당공무원, 環境的·財政的 期待效果 그리고 이후 3년 동안의 연차별 목표 등에 대한 자세한 내용을 포함하고 있다.

(3) 기타 환경활동과 감사활동

부서별 내부환경감사와 함께 다음과 같은 활동이 있었다.

① 環境親和的 事務室 指針 : 환경개선팀은 '지구의 친구들' 환경현장과 커클리스 환경전략에서 아이디어를 얻어 총무 및 조달 담당공무원을 위해 이 지침을 만들었다. 이 지침은 해당부서가 EAP를 입안할 때 중요한 수단이 되었다. 이 지침에는 환경친화적 조달업무에 대한 정책과 조언이 담겨 있고, 재활용·에너지 절약·종이제품·가구·화학제품·차량 등의 내용들이 포함되어 있다. 이 지침은 많은 정보를 제공하였고 환경친화적 조달 업무의 중요성에 대한 의식 형성에도 도움을 주었다.

② 環境意識 訓練 : 1993년에 전 지방자치단체 차원의 환경의식 훈련과정이 운영되었다. 이 훈련과정은 전 부서에 걸친 34명의 직원을 3개 분과로 나누어 이루어졌다.

③ 環境親和的 企業 그룹과 환경친화적 기업 지침 : 1992년에 커클리스는 지역내 기업들이 환경감사와 환경경영을 도입하는 것을 장려하는 방법에 대한 연구 프로젝트를 수행할 것을 환경 컨설턴트 회사에 요청했다. 그 결과 커클리스는 환경친화적 기업 그룹을 구성하고 환경친화적 기업 지침을 작성하기에 이르렀다.

④ 住民環境教育和 環境情報

환경개선팀은 이 팀의 업무와 커클리스 환경전략을 소개하는 무료 소책자를 발간하였다. 또한 환경개선팀은 1993년에 16일간의 '환경축제'를 열기 위해 단기계약으로 임시 직원을 고용하였으며 2주 동안 '환경교통'을 주제로 한 지역행사도 개최하였다. 그리고 연 4회 실시되는 자치단체 전체를 대상으로 하는 설문지를 자발적으로 작성한 2,000명의 커클리스 주민 대표들로 '주민 패널'이 구성되었다.

5) 주요 결론

위의 같은 環境監査 過程이 성공할 수 있었던 주 요인은 모든 업무를 총괄하는 환경개선팀을 만들었기 때문이다. 환경개선팀은 다른 부서에게 유용한 서비스를 제공하는 등 높은 신뢰를 얻었다. 환경개선팀은 EAP의 보급과 환경활동의 이행을 문서화하고 모니터하였다. 몇몇 부서는 EAP 수립 기한을 넘겨 환경감사 과정이 지연되기도 하였다. 또 다른 요인은 '지구의 친구들'을 참여시킨 것이었다. '지구의 친구들'은 환경이슈에 관한 광범위한 제안을 했다.

환경감사는 자원배분과정에 중대한 영향을 미치면서 자원배분을 둘러싸고 협상을 해야 하는 문제를 야기하기도 하였는데, 이렇게 볼 때 환경감사는 특정한 환경보전 활동을 지원할 수 있도록 資源을 재배분하는 수단도 될 수 있음을 알 수 있다.

제2절 미국

미국에서는 7개의 도시, 1개의 카운티, 1개의 주가 시범적으로 ISO 14001 환경관리체계를 도입하고 있다. 이들 지방자치단체는 1997년 8월에 환경관리체계를 이행하기 위한 회의를 통해 시범사업의 대상 조직을 선정하였다.⁵⁾ 참여 지방자치단체와 시범조직 현황은 <표 5-3>에서 보는 바와 같다.

미국 환경청의 ISO 14001 이행을 위한 시범 프로젝트에 참여하고 있는 지방자치단체는 현재 1단계 사업을 수행하고 있다. 1998년에 마무리될 1단계 작업에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.

- 관리책임자 선정과 관리책임자의 역할 및 책임 부여
- 핵심 수행팀 선정
- 훈련 수요 결정

5) Kelly Lacher, "US Municipalities Making Progress in ISO 14001 Implementation", Global Environment & Technology Foundation, 1997.

- 관리책임자와 핵심 수행팀 훈련
- 직원에 대한 의식제고 프로그램 시작
- 최고관리자의 지원 확보
- 환경정책 개발
- 문제점 분석 수행
- 법적 요건 및 기타 필요요건 결정

〈표 5-3〉 ISO 14001 이행 시범 지방자치단체 현황

지방자치단체	시범조직/체제
뉴햄프셔주의 Londonderry읍	공공토목사업
매사추세츠주의 Lowell시	폐수처리장
미시간주의 Wayne카운티	폐수처리장
인디애나주의 Indianapolis시	공공토목사업국
매사추세츠 교도소	교도소
매릴랜드주의 Gaithersburg시	공공토목사업
미시간주의 Lansing 수도·전기위원회	발전소
애리조나주의 Scottsdale시	시정부
코네티컷주의 Montville읍	폐기물처리

아래에서는 미국 와쉬트노(Washtenaw) 카운티의 환경관리체계를 상세하게 살펴본다.⁶⁾

1) 배경

와쉬트노 카운티는 환경관리체계 도입을 위한 시범사업에 참여하고 있다. 와쉬트노 카운티를 대표하여 경찰청(the Sheriff Department)이 시범사업 참여기관으로 선정되었다. 경찰청에서 이 시범사업을 전담하게 된 직원 한 명은 이전에 품질관리체계 관련 사업에 참여한 경

6) NSF International, *Environmental Management System Demonstration Project : Final Report* (Michigan: Ann Arbor, 1996), pp99-101.

힘이 있는 사람이었다.

일단 경찰청이 환경관리체계 시범사업 참여기관으로 정해지자, 환경 및 기반시설국의 국장과 환경과장은 환경관리체계의 개념 및 기대효과에 대한 브레인스토밍을 하기 위해 경찰청장과 만났다.

환경과장과 경찰청장은 타당성 있고 효과적인 환경관리체계의 도입 계획을 활성화하기 위하여 의견을 나누었다. 대화는 주로 민간기업과 공공기관간의 환경관리체계의 차이점과 환경관리체계를 경찰청 조직구조에 적합하게 조정하는 방법 등에 관한 것이었다. 그 결과 환경관리체계를 포함하는 품질관리체계(QMS)를 개발하고 유지하는 정책을 펴기로 하였다. 경찰청이 品質管理體系와 環境管理體系가 모두 필요하다고 결정했기 때문에, 이 두 시스템은 통합되어질 것이다. 이 통합 시스템은 刑事政策, 矯正運營政策뿐 아니라 ISO 14001 규격을 포함하는 통합적 기준에 기초하여 실행된다.

2) 환경관리체계의 유인책

와슈트노 카운티에서 현재 이루어지고 있는 環境政策은 廢棄物 管理, 有害物質 購買, 汚染 豫防 등과 관련된 것이다. 몇몇 정책은 현재 계획단계에 있는데, 이 정책들은 지속가능한 개발, 도시 확산을 억제하는 경제개발, 품질관리 시스템 및 환경관리체계와 관련되어 있다. 환경관리체계를 도입함으로써 정부 책임의 확대, 술선수범의 기회 제공 등의 효과가 있을 것으로 기대하고 있다.

3) 내부평가

경찰청은 豫備 內部評價와 最終 內部評價를 실시했는데, 평가는 주로 교도소 운영 및 給食에 관한 것이었다. 교도소 운영과 급식 업무는 교정국내 6개 부서 중 2개 부서가 맡고 있다. 이 두 업무는 다량의 물품을 사용하고 있었기 때문에 선정되었는데, 해당 부서 직원들은 이미 물품 사용 동향을 문서화하고 있었다. 한편 현행 운영 절차를 대체하기 위해 固形 廢棄物 관리방법을 개선할 필요가 있었는데, 주요 개선 대상은 급식용 일회용 포장재 쓰레기, 건

전지 및 탄피 등이었다.

개선대상 업무가 정해지자 주요 관심사를 문서화한 뒤 이 사실을 해당업무에 종사하는 직원에게 전달했다. 담당직원들도 보다 효과적인 방법을 도입하는 것이 자신들의 업무의 질 향상에 도움이 된다는 점을 인정했다. 전체 경찰청 차원의 품질관리팀이 구성되어 품질관리 및 환경관리체계의 조정을 지원하게 되었다. 이 품질관리팀은 공무원, 고문위원, 보안대 및 교도대 직원을 포함한 다양한 부서의 대표로 이루어졌다.

일회용 포장재로 포장된 음식을 급식하는 업무와 관련해, 급식 담당 직원은 안전을 위해 종이 상자와 마분지의 수를 이미 세고 있었다. 건전지의 경우, 현재 경찰청은 다 쓴 건전지를 수거하고 새 건전지를 배급하는 시스템을 가지고 있다. 경찰청에서는 손전등, 무전기, 호출기, 기타 통신기기, 휴대용 라디오, 비상자동응답장비 등이 필수적이기 때문에 건전지는 경찰청 내에서 많이 사용되고 있다. 다 쓴 건전지는 모아서 적절하게 폐기하는 것이 필요하다.

학동으로 만든 탄피는 와썹트노 카운티가 수립한 실천목표에 따라 수집되고 재활용된다. 경찰청이 탄약 구입가격을 할인받기 위해 탄약 공급자에게 탄피를 돌려주기 때문에 이것에는 인센티브가 있는 셈이다. 현재 이러한 인센티브가 문서화되어 있지 않고 관리감독이 이루어지지 않고 있지만, 환경관리체계가 폐기물 재활용 효과를 향상시키고 공식화하는 효과를 가지는 것으로 드러났다.

4) 과제

公共部門에 있어 政治的 影響力은 정책 추진방향을 정하고 자원 활용방법을 결정한다. 환경과장은 경찰청내의 책임소재를 세밀하게 문서화하기 위한 양식을 개발하고 있다. 경찰청은 추가적인 의무사항을 받아들이고 현행 의무사항을 조정할 책임이 있다. 일단 환경관리체계가 문서화되고 실천목표가 달성되고 나면, 위와 같은 방식은 교정국내 6개 부서 중 나머지 4개 부서에 적용하기 위한 좋은 사례가 될 것이다. 시범사업 후 개선된 방식은 앞으로 카운티 전체의 환경관리체계 이행 프로그램에 적용될 것이다.

제3절 기타

1. 레바논 트리폴리시⁷⁾

1993년에 트리폴리시는 지역환경에 대하여 環境監査를 실시했다. 미화 약 7만 달러가 소요된 이 환경감사 프로젝트는 지중해 연안 지방자치단체들의 협력기구인 Medcities의 협조 하에 이루어졌는데 유럽공동체 집행위원회가 재정지원을 했다. 1991년 Medcities 네트워크 창설에 참여했던 트리폴리시 시장이 Medcities에 트리폴리시의 환경문제를 소개한 것을 계기로 해서 트리폴리시가 환경감사 프로젝트를 실시할 6개 회원도시 중의 하나로 선정되었다.

이 지역 출신 전문가 5명과 국제기구에서 나온 전문가 6명으로 구성된 팀에 의해 환경감사가 이루어졌다. 환경감사팀은 먹는 물, 위생, 폐기물, 도시계획 분야를 중심으로 환경자료를 모으고 분석했다. 시민, 민간단체, 마스크를 포함하는 광범한 시민참여 과정에 기초하여 환경감사가 이루어졌다. 기자들이 환경감사팀을 지속적으로 인터뷰했는데, 약 20건의 신문기사가 쓰여졌고, 트리폴리시 당국은 2번의 기자회견을 했다.

환경감사를 통해 물 공급 및 고형폐기물 처리 분야에서 개선이 필요하다는 데 이해관계자 모두가 동의했다. 환경감사를 통해 부적절한 土地利用과 違法한 海岸 開發이 환경에 중대한 영향을 미치고 있으며, 文化遺産이 상당히 훼손되어 가고 있다는 사실도 밝혀졌다.

환경감사 결과, 주택가에 산재한 공한지를 공원으로 조성하고 하수 시스템을 개선해야 한다는 권고안이 제시되었다. 환경감사 결과와 관련하여, 지하수 자원을 보호하기 위해 상수도 시설이 갖추어져 있지 않은 지역에 대해서는 아예 건축 허가를 내주지 않았으며, 환경개선사업에 필요한 재원을 조달하기 위해 고형 폐기물 및 하수 처리에 대해 市稅를 부과하기 시작했다.

7) UIDA, "Environmental Audit and Green Strategy: Tripoli, Lebanon", in Richard Gilbert, Don Stevenson, Herbert Giradet and Richard Stren, *Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment* (London: Earthscan Publications Ltd., 1996), pp.180-182.

이 環境監査 프로젝트를 통해 衛生, 廢棄物 管理, 歴史的 敷地 復元 등의 분야에서 협력체제가 구축되었다. 분야별 프로젝트의 타당성 분석 보고서의 신뢰성이 인정되면서 트리폴리시는 많은 국제기구로부터 여러 프로젝트에 대한 재정 지원을 얻어낼 수 있었다.

2. 핀란드

핀란드 지방정부연합과 환경부는 1995년 초에 「핀란드 地方政府의 環境管理體系」라는 프로젝트에 착수하였다. 2개 항구, 3개 도시 발전소 및 지역난방시설, 3개 급수시설, 1개 시립운송회사 그리고 1개 도시환경센터 등 4개 도시에 걸친 10개 시범사업 대상시설이 선정되었다.

프로젝트의 목적은 시범사업 대상시설이 환경관리체계를 도입하는 과정에서 발생할 문제점을 해결하는 데 도움을 주는 것이었다. 시범사업 대상시설은 1996년 후반까지 환경관리체계가 제 기능을 다하도록 노력하였으며 그 결과, 장치 EMAS 인증 획득에 필요한 EMAS 요구조건을 충족시키는 것이 가능하게 될 것이다. 시범사업 대상시설은 EMAS를 이용한 初期 環境性 檢査를 수행하였고 이러한 시범사업을 통해 얻어진 정보는 환경정책 및 프로그램을 위한 기초자료로 제공된다.

3. 일본

日本에서 지방자치단체들이 ISO 9000 인증을 획득했다는 이야기는 더 이상 화제거리가 되지 못한다. 그만큼 많은 일본 지방자치단체들이 ISO 9000 인증을 획득했거나 획득을 추진하고 있다. 이러한 가운데 일본 지방자치단체 사이에서 ISO 14001 環境管理體系를 도입하려는 움직임도 활발해지고 있다.⁸⁾ 環境都市로 자부하고 있는 니이가타縣 조우에치市가 1998년 3월까지 ISO 14001 인증을 취득한다는 목표를 세우고 이를 추진 중에 있는 것이 좋은 예이다.

조우에치시는 에너지 및 자원 절약 방법을 모색하던 중 환경관리체계의 도입을 통해 전반

8) 한국품질환경인증협회(KAB), 「ISO 정보」, 1997. 9. 10.

적인 개선을 꾀하는 것이 효과적일 것이라는 판단 아래 ISO 14001 인증 취득 결정을 내리게 되었다. 조우에치시 ISO 14001 認證 取得 決定은 지방자치단체로서는 처음 내리는 결정이나 지방자치단체와 관련된 산하단체들에서는 이미 ISO 14001 인증 취득을 마친 단체들도 여럿 있고, 추진중인 단체들도 상당수에 이른다. 폐기물 처리장을 운영하는 미에 현 環境保全事業團은 1996년 11월 새로운 사업 전개를 위한 돌파구라는 기치 아래 이미 ISO 14001 인증 취득을 마친 바 있다.

ISO 14001 인증을 취득한 지방자치단체 관련기관들은 인증 취득 후 노하우를 공개해서 지방기업들이 쉽게 ISO 14001 인증을 취득할 수 있도록 지원하고 있다. 각 지방자치단체들은 ISO 14001에 적합한 시스템을 갖추는 것은 環境保全 側面에서 長點이 있을 뿐만 아니라 자원 절약을 통한 行政費用 抑制에도 效果的이라는 認識을 갖고 있다. 또한 주민의 환경의식 향상으로 늘어나고 있는 환경관련 민원에 효과적으로 대처할 수 있기 때문에 지방자치단체의 ISO 14001 인증 취득 움직임이 확산되고 있다.

4. 중국

中國의 경우, ISO 14001 규격을 국가전체에 적용하기 위해 環境保護局이 일정 조건에 맞는 14개 도시에 대해 示範認證事業을 추진하기로 했다.⁹⁾ 14개 도시들은 베이징, 상하이, 톈진, 샤먼, 쉐젠, 쑹징, 뎡시, 다렌, 수쭈, 쉹두 등이다. 이를 위해 14개 도시의 시장들은 ISO 14001 이행 프로그램의 기준과 조건을 1997년 6월 31일까지 결정하고, 1997년 7월 31일까지 환경보호국에 ISO 14001 履行計劃案을 제출하였다. 이들 도시들은 1997년 8월부터 ISO 14001 이행 계획에 따라 해당 도시별로 프로그램과 프로젝트를 수립하여 1998년 8월까지 수행할 계획이다. 이들 도시들은 1998년 10월까지 환경보호국에 ISO 14001 履行計劃 執行에 따른 報告書를 제출해야 한다.

9) China Center for EMS, GlobeNet Correspondent, 1997. 8.

제6장 서울시 환경감사 지침

제1절 서울시 환경감사의 의의 및 필요성

1. 서울시 환경감사제도 도입 의의

전세계적으로 많은 나라들이 環境管理體系를 정부의 업무나 시설에 적용하고자 시도하고 있다. 環境管理體系란 정부기관으로 하여금 일상적인 업무활동에 있어 環境質 改善目標 또는 基準을 달성하도록 유도할 목적으로 만들어진 일종의 관리 틀이다.

서울시가 환경감사제도를 도입하는 것은 시기상조라고 보는 시각도 있을 수 있으나, 제2장에서 언급한 바와 같이 서울시가 環境成果를 증진시킬 수 있는 기본적 틀을 이미 마련해 놓고 있는 만큼 그 도입이 빠르면 빠를수록 좋은 제도라 할 수 있다. 서울시는 정의하기 쉽지 않거나 실행하기 어려운 여러 가지 문제에 직면하고 있을 뿐 아니라 사업소, 공사 등 그 산하 조직도 방대하여 시정의 범위와 내용은 실로 복잡다기하다. 이렇게 방대한 조직을 환경친화적으로 만들어가기 위해서 環境관리체계와 같은 체계적인 環境관리 접근방법이 필요하다. 體系的인 環境管理 接近方法이란 목표 및 목표치 설정, 계획 수립, 집행, 모니터링, 평가라는 절차를 체계적으로 거치는 것을 말한다.

지방정부의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 成功的인 環境保全戰略의 樹立 및 執行을 보장하기 위해서는 環境문제에 대한 체계적인 접근방법이 필요하다. 예를 들면 영국정부가 유럽연합의 EMAS를 전 지방정부에 도입하기 위하여 노력하고 있는 것은 앞 장에서 살펴본 바와 같다.

외국의 공공부문에 있어서의 環境관리체계 도입에 대한 정부기관의 반응은 복합적인 것이 사실이다. 예를 들면 미국에 있어서는 규모가 작은 연방정부조직은 과도한 비용 지출, 이 제도의 엄격함, 일반국민의 참여와 조사를 통한 정보 유출 등의 이유로 이를 꺼리는 반면, 규모

가 큰 연방정부조직은 보다 적극적인 것으로 보인다. 이것은 중앙정부의 예이기는 하지만 우리나라의 경우 소규모 자치단체보다는 서울시와 같은 광역자치단체의 경우 환경관리체계 도입에 있어 인력 및 비용 측면에서 그리 큰 부담은 없을 것으로 보인다.

서울시 모든 부서의 업무 및 각종 서비스로 인한 영향으로부터 시민의 건강과 환경을 보호하고 환경의 질을 유지하고 개선하기 위하여 效果的인 環境管理體系를 도입하여야 한다. 환경관리체계를 구축함으로써 이해관계자에게 아래와 같이 서울시정에 대한 신뢰를 줄 수 있다.

첫째, 환경정책, 환경목표와 세부목표를 실현하기 위한 政策決定者의 決意가 존재한다.

둘째, 시정조치보다는 豫防措置에 重點을 두고 있다.

셋째, 合理的인 措置의 實行과 法規 遵守의 證據를 제공할 수 있다.

넷째, 환경관리체계 설계는 持續的 改善을 위한 過程을 반영하고 있다.

환경관리체계를 도입하게 되면 서울시는 경제성과 환경적 이익간의 균형과 조화를 꾀할 수 있는 기본 틀을 갖추게 된다. 환경관리체계를 시행하는 서울시는 경쟁력에서 우위를 점할 수 있다. 환경관리체계를 시행함으로써 경제적인 이익도 얻을 수 있다. 이러한 經濟的인 利益은 이해관계자, 특히 시민에게 환경관리체계가 효과적인 환경관리를 위해 가치가 있음을 입증하기 위하여 파악되어 제시될 수 있으면 좋을 것이다. 경제적 이익을 파악하는 것은 서울시가 환경목표와 세부목표를 달성하여 구체적인 재정적 성과를 얻을 수 있도록 도와준다. 따라서 재정적, 환경적 측면에서 가장 이익이 되는 부분에 자원을 활용하도록 보장해 준다.

효과적인 서울시 環境管理體系 實行이 가져다주는 長點은 다음과 같다.

- ① 시민에게 서울시 환경관리에 대한 결의를 보증할 수 있다.
- ② 기업, 시민 및 지역사회와 우호적인 유대관계를 유지할 수 있다.
- ③ 서울시의 이미지를 제고할 수 있다.
- ④ 손해배상 책임이 수반되는 사고를 감소시킬 수 있다.
- ⑤ 환경업무에 신중을 기하고 있음을 입증할 수 있다.
- ⑥ 자원과 에너지를 절약할 수 있다.
- ⑦ 지속적인 개발을 하면서도 환경을 보전할 수 있다.

2. 서울시 환경감사제도 도입 필요성

만약 다음과 같은 질문이 서울시 당국에 던져졌다고 가정해 보자.

첫째, 서울시는 시정을 수행함에 있어 환경관련 법규 및 각종 규정을 지켜야 하는가?

둘째, 서울시의 환경개선을 위한 노력과 그러한 노력의 결과로서 서울시의 전반적인 환경 성과를 더욱 증진시킬 방안이 필요한가?

셋째, 서울의 환경문제가 개선될 여지가 있는가?

넷째, 시간이나 예산 등 여러 가지 자원의 부족 때문에 환경개선을 위한 노력이 저해받고 있는가?

다섯째, 서울시 전 부서가 추구하는 시정 목표가 환경부문의 목표와 합치되는 것이 바람직한가?

위와 같은 질문에 그렇다고 답변한다면 서울시는 환경감사제도를 도입할 필요성이 매우 높다고 말할 수 있다. 물론 이 때의 환경감사제도는 환경관리체계라는 커다란 틀 속에서의 환경감사를 말한다. 환경감사라는 것은 환경관리체계의 일부분으로서 궁극적으로 환경관리체계의 확립을 전제로 하고 있기 때문이다.

서울에 있는 주요 그룹들의 환경보전과 지속가능한 개발에 대한 관심이 더욱 높아가고 있다. 따라서 서울시 당국은 서울시가 環境管理를 위하여 최선을 다하고 있으며 솔직하게 환경 문제에 접근하고 있음을 이해관계자에게 밝힘으로써 시민의 신뢰를 얻을 필요가 있다. 서울시가 환경감사제도를 도입하는 것은 바로 이러한 측면에서 그 필요성이 인정된다 할 것이다.

서울시가 환경감사제도를 도입해야 할 또 다른 必要性은 다음과 같다.

첫째, 다음과 같은 질문에 답해보면 環境監査制度 導入의 必要性을 쉽게 알 수 있다.

- ① 처음부터 계획을 잘 세우는 것이 좋은가 아니면 대충 계획을 수립해 놓고 얼마 안있어 다시 계획을 수정하는 것이 좋은가?
- ② 환경오염을 사전에 예방하는 것이 비용이 적게 드는가 아니면 사후에 처리하는 것이 비용이 적게 드는가?

위와 같은 질문에 대한 답변은 자명해 보인다. 계획적이고 사전 예방적인 환경관리를 해 나가기 위해 서울시에 환경감사제도를 도입할 필요성이 있다.

둘째, 환경감사제도는 長期的인 側面에서 效果를 가지는 것으로 서울시가 환경목표를 달성하는 데 있어 더욱 효과적하도록 만들어 주기 때문이다.

셋째, 서울시의 환경개선 노력을 위한 계획, 통제, 측정 등에 있어 體系的인 接近方法을 통하여 효과적인 환경관리가 이루어질 수 있기 때문이다.

넷째, 환경관리체계의 개발이 서울시의 적극적인 市政方向 變化를 위한 手段이 될 수 있기 때문이다.

제2절 서울시 환경감사 추진체계 지침

1. 서울시 환경관리체계의 원칙

서울시는 시의 환경적 책임과 환경성과를 입증할 필요가 있다. 환경관리체계 및 이와 관련한 환경감사활동은 이와 같은 필요를 충족시키기 위한 한가지 방법으로 개발되었다. 환경관리체계는 서울시가 앞으로 환경정책, 목표, 계획, 프로그램, 규격 등을 수립하고 지속적으로 충족시킬 수 있도록 돕기 위한 것이다. 우선 아래에서 서울시 환경관리체계 감사에 있어 사용되는 주요 핵심 용어들의 정의를 다시 상기한다.

서울시 環境管理體系란 “서울시 환경정책을 개발, 시행, 달성, 검토 및 유지하기 위해 필요한 조직구조, 계획 활동, 책임, 실행, 절차, 공정 및 자원을 포함하는 전반적인 관리체계의 일부분”을 말한다.

서울시 環境管理體系 監査란 “서울시의 환경관리체계가 환경관리체계 감사기준에 적합한지를 결정하기 위한 증거를 객관적으로 수집하고 평가하여 그 결과를 감사 의뢰인에게 통보하는 체계적이고 문서화된 검증과정”을 말한다.

서울시 環境管理體系 監査基準이란 “환경관리체계에서 정하는 정책, 관행, 절차 또는 요건 그리고 적용가능하다고 판단되는 경우 감사원이 서울시의 환경관리체계에 대하여 수집한 감사증거를 비교하기 위한 추가적인 환경관리체계의 요건”을 말한다.

환경의 질 유지와 개선 및 시민의 보건위생에 대한 관심이 증대됨에 따라 서울시는 활동과 서비스가 환경에 미치는 잠재적인 영향에 관심을 기울여야 한다. 서울시의 환경성과는 이해관계자에게 중요한 문제로 부각되고 있다. 적절한 環境成果를 달성하기 위해서는 서울시 환경관리체계에 대한 體系的인 接近과 持續的인 改善에 대한 政策決定者의 決意가 필요하다.

서울시 환경관리체계는 자원배분, 책임 할당, 그리고 관행, 절차 및 공정에 대한 지속적 평가를 통하여 조직에 환경관련 작업을 수행할 수 있는 체계와 일관성을 제공한다. 서울시 환경관리체계는 조직의 환경목표를 예측하고 만족시킬 수 있는 능력과 국가 및 국제규정 요건을 지속적으로 준수할 수 있는 능력을 갖추는 데 필수적이다. 환경관리는 조직의 전반적인 관리체계에 필수적인 요소이다.

環境管理體系의 實行 또는 改善을 위해 서울시 당국이 준수해야 할 原則은 다음과 같다.

- ① 환경관리는 서울시 모든 市政의 最優先 順位 중의 하나임을 인식한다.
- ② 이해관계자의 意思疏通體系를 수립하고 유지하여야 한다.
- ③ 서울시의 모든 업무 및 각종 서비스와 관련된 法規 要件과 環境側面을 결정한다.
- ④ 환경보전에 대해 전 公務員이 결의하고 이에 따른 義務와 責任을 명확하게 지정한다.
- ⑤ 서울시 모든 부서 업무의 전과정에 걸쳐 環境計劃 樹立을 촉구한다.
- ⑥ 목표로 설정된 環境成果 水準을 달성하기 위한 節次를 확립한다.
- ⑦ 목표로 설정된 環境成果 水準을 지속적으로 달성하는 데 훈련을 포함하여 적절하고 충분한 資源을 제공한다.
- ⑧ 서울시의 환경정책, 환경목표와 세부목표를 기준으로 環境成果를 평가하고 필요한 경우 개선한다.
- ⑨ 환경관리체계를 감사하고 검토하기 위한 節次를 확립하고 환경관리체계의 개선 및 그에 수반되는 환경성적을 인식하기 위한 管理者의 檢討過程을 수립한다.

⑩ 서울시 公用의 調達 物資의 계약자 내지 공급자가 환경관리체계를 구축하도록 촉구한다.

2. 서울시 環境관리체계 구축

환경감사를 실시하기 전에 서울시에 環境관리체계를 구축하여야 한다. 이 때 環境관리체계에는 EMAS 방식, BS 7750 방식, ISO 14001 방식 등이 있으나 앞에서 살펴본 바와 같이 전세계적으로 環境관리체계가 ISO 14001로 통합되어 가는 추세에 있고 이 세 가지 방식이 근본적으로 유사하기 때문에 이하에서는 ISO 14001 규격에 따라 서울시 環境관리체계 구축방안을 논하도록 한다. 서울시에 環境관리체계를 성공적으로 구축하기 위해서는 다음의 11段階를 거치는 것이 바람직하다.

- ① 政策決定者의 意志. 정책결정자의 의지와 비전이 분명하고 그것이 서울시 全組織에 알려져야 한다.
- ② 環境관리체계에 관심이 깊고 전문적 지식이 있는 責任者의 選定. 이 책임자는 권위가 있고 서울시 조직을 잘 알며, 프로젝트 책임자로서의 기술과 자질을 갖춘 사람이어야 한다.
- ③ 環境관리체계를 개발하기 위한 豫算 및 日程의 豫備的 檢討. 비용에는 시간, 교육훈련, 용역비, 장비 등에 필요한 비용이 포함되어야 한다.
- ④ 實務準備團 構成. 서울시 내부의 공무원만으로 구성될 수도 있고 외부 전문가를 포함 할 수도 있다.
- ⑤ 一般 公務員의 參與 誘導. 環境담당부서가 아닌 타 부서의 일반공무원은 실무준비단 의 環境관리체계 초안 마련에 도움을 줄 수 있다.
- ⑥ 既存 環境管理體系의 點檢. 기존의 環境관리 프로그램이나 環境관리 시스템을 ISO 14001 環境관리체계의 기준에 비추어 점검한다. 기존의 조직구조, 절차, 정책, 環境영향, 교육훈련 프로그램 및 기타 항목들도 검토한다. 기존의 어떠한 시스템이 좋고 나쁜지를 판단한다.

- ⑦ 環境管理體系 準備計劃의 修正. 기존 환경관리 시스템의 검토를 거친 결과에 따라 환경관리체계 수립 준비계획을 수정한다. 필요한 주요 행동은 무엇이며, 누가 책임을 맡아야 할 것이며, 어떠한 자원이 필요하고 언제 이 작업이 끝날 것인가 등을 검토한다.
- ⑧ 節次와 文書의 準備. 적절한 환경관리체계의 절차를 정하고 절차를 문서화하는 작업을 한다.
- ⑨ 변화의 여지가 있는 융통성 있는 計劃 樹立. 환경관리체계를 수립할 때 차후 수정이 용이하도록 유의해야 한다. 운영과정에서 새로운 여건이 발생할 때 적절하게 수정될 수 있도록 융통성 있는 환경관리체계를 만들어야 한다.
- ⑩ 公務員 敎育. 절차와 관련 문서가 완료되면 환경관리체계를 담당할 공무원의 권한과 책임을 명확히 하고 이와 관련한 교육과 훈련을 시켜야 한다.
- ⑪ 環境管理體系의 成果 評價. 정기적인 환경관리체계 감사와 모니터링 및 측정을 통하여 새로이 마련된 환경관리체계의 성과를 평가해야 한다. 이러한 평가는 환경관리체계의 성과를 높일 뿐 아니라 서울시의 환경성과 자체도 높이게 된다.

3. 서울시 환경관리체계의 단계

ISO 14001(환경관리체계 사용지침), ISO 14004(환경관리체계-원칙, 체계 및 지원기법에 관한 일반지침), ISO 14010(환경감사지침-일반원칙), ISO 14011(환경감사지침, 감사절차, 환경관리체계 감사) ISO 14012(환경감사지침-환경감사원 자격기준) 등의 내용을 중심으로 하고 EMAS의 요소를 가미하여 이를 지방자치단체에 맞게 조정함으로써 서울시 환경감사 추진체계의 지침으로 삼고자 한다.¹⁾

위에서 세부적으로는 서울시 환경관리체계가 11단계를 거치는 것으로 제시하였지만 이 단계를 더욱 압축하면 서울시 환경관리체계는 크게 5가지 段階로 나눌 수 있다. 決意 및 政策,

1) 한국표준협회 발행 한국산업규격 KS A 14001-1996, KS A 14004-1997, KS A 14010-1996, K 14011-1996, KS A 14012-1996 참조.

計劃, 實行, 測定 및 評價, 檢討 및 改善이 그것이다. 현재 서울시의 경우 결의 및 정책, 계획은 이미 수립되어 있는 것으로 보아야 한다. 서울시 環境基本條例, 서울環境憲章, 서울시 環境保全長期綜合計劃, 서울議題 21 등이 그러한 정책 및 계획이다. 일부 계획은 이미 시행되고 있기도 하다. 그러나 정책, 계획 및 실행을 전반적으로 측정하고 평가한다든지, 검토하고 개선하는 작업은 아직 이루어지고 있지 못하고 있다. 대부분의 사업이 실시 중에 있기 때문에 아직 평가하고 검토할 단계가 아닌 점도 인정되지만 몇몇 사업에 대해서는 종합적인 평가기준을 마련하여 환경감사가 이루어져야 할 것이다. 아래에서 각각의 절차에 대하여 주요한 사항을 정리한다. 그 전에 환경경영체제에서 사용하는 주요 용어를 정의해 둔다.

- 持續的 改善 : 조직의 환경방침에 따라 전반적인 환경성과의 개선을 달성하기 위해 환경관리체제를 강화하는 과정. 이 과정이 모든 활동 분야에서 동시에 이루어질 필요는 없다.

- 環境 : 공기, 물, 토양, 천연자원, 식물군, 동물군, 인간 및 이들 요소간의 상호관계 등을 포함하여 조직이 운영되고 있는 주변 여건.

- 環境側面 : 환경과 상호작용을 하는 조직의 활동, 물자 및 서비스 요소. 중요한 환경측면이란 중요한 환경영향을 미치거나 미칠 수 있는 측면을 말한다.

- 環境影響 : 조직의 활동, 물자 및 서비스가 전체적 또는 부분적으로 환경에 좋은 영향을 미치거나 또는 나쁜 영향을 미칠 수 있는 환경변화

- 環境管理體系 監査 : 조직의 환경관리체제가 조직에 의해 설정된 환경관리체제 감사기준과 부합하는지를 결정하기 위해 증거를 객관적으로 획득하고 평가하며, 최고관리자에게 이러한 과정의 결과를 전달하기 위한 體系的이고 文書化된 檢證過程

- 環境目標 : 환경정책에 의하여 조직이 스스로 달성할 수 있도록 가능한 한 定量化하여 설정한 환경목표

- 環境成果 : 조직의 환경정책, 환경목표, 세부목표를 기초로 한 조직의 환경측면 관리와 관련된 환경관리체제의 측정가능한 결과

- 環境政策 : 조직의 환경목표와 세부목표의 설정 및 활동을 위한 틀을 제공하는 전반적인 환경성과와 관련된 조직의 의지 및 원칙을 기술한 성명

• 環境細部目標 : 환경목표에 따라 그것의 달성을 위해 설정하고 만족시킬 필요가 있는 가능한 한 정량화한 조직의 전체 또는 일부에 적용가능한 세부적인 환경성과 요건

• 利害關係者 : 조직의 환경성과에 의해 영향을 받거나 그 성과와 관련된 개인 또는 단체

• 組織 : 법인·비법인, 공공·민간을 불문하고 자체적인 기능과 행정을 갖춘 지방자치단체, 공공기관, 직능단체, 회사, 법인체, 상사, 기업, 연구소 또는 그러한 조직의 일부분이나 연합체. 1개 이상의 운영단위로 이루어진 조직에 대해서는 단일 운영단위가 1개의 조직으로 규정될 수 있다.

1) 결의 및 정책

서울시는 환경정책을 정하고 환경관리체계에 대한 결의를 확고하게 해야 한다.

○ 一般事項

서울시는 명백하게 이익이 있는 곳부터 환경관리체계를 도입해야 한다. 예를 들면 규제사항을 준수하고, 환경사고에 대한 손해배상 책임을 줄이며, 조달 물자를 보다 효율적으로 사용함으로써 이익이 있다고 판단되는 곳부터 시행하는 것이 바람직하다. 서울시의 환경관리 경험이 축적되고 환경관리체계의 틀이 잡히기 시작하면 환경성과의 개선을 위한 절차, 프로그램 및 기술을 구축할 수 있다. 환경관리체계가 성숙됨에 따라 모든 시정 업무를 의사결정의 환경적 고려대상에 포함시킬 수 있다.

○ 政策決定者の 決意와 리더십

환경관리체계의 성공적인 실행을 위해서는 환경관리체계의 개발 또는 개선의 초기단계에서 서울시의 업무, 서비스에 대한 환경관리를 개선시키겠다는 서울시 정책결정자의 결의를 확보해야 한다. 정책결정자의 지속적인 의지 표명과 리더십이 중요하다.

○ 初期 環境性 檢討

환경과 관련한 서울시 조직의 현재 위상을 초기 환경성 검토를 통하여 정립할 수 있다. 아래와 같은 분야에 대하여 초기 환경성 검토를 실시해야 한다.

- ① 법규 및 규정 요건을 파악한다.
- ② 중대한 환경영향과 손해배상 책임을 수반하거나 수반할 수 있는 조직의 활동, 서비스를 결정하기 위하여 그것들의 환경측면을 파악한다.
- ③ 관련 내부기준, 외부규격, 법률 규정, 관행 규약 및 환경에 대한 원칙과 지침을 비교하여 작업성과를 평가한다.
- ④ 기존 환경관리 관행과 절차를 파악한다.
- ⑤ 구매, 계약업무와 관련한 기존 정책과 절차를 파악한다.
- ⑥ 부적합사항으로 인하여 이전에 발생된 사고를 조사하고 환류한다.
- ⑦ 시정예의 경영마인드 도입 등과 관련한 경쟁력 강화방안을 검토한다.
- ⑧ 이해관계자의 견해를 검토한다.
- ⑨ 환경성과를 촉진하거나 방해할 수 있는 다른 조직체계의 기능이나 활동을 검토한다.

어떠한 경우에도 예측가능한 사고와 긴급상황을 포함하여 전반적인 업무 조건을 고려해야 한다. 初期 環境性 檢討 過程과 環境性 檢討 結果를 文書化해야 하며 環境管理體系 開發方案을 모색해야 한다.

초기 환경성 검토의 첫 단계는 검토할 분야의 목록을 작성하는 일이다. 이 目錄表에는 조직활동, 특정 운용 과정이나 작업현장을 수록한다. 초기 환경성 검토에서 주로 활용되는 검토 기법에는 설문서, 면담, 체크리스트, 직접 검사 및 측정, 기록 검토, 벤치 마킹 등이 있다.

서울시는 초기 환경성 검토를 함에 있어 아래와 같은 外部 情報源을 활용할 수 있다. 즉 법률 입안 및 인·허가 관련 정부기관, 지방 또는 지역 도서관이나 데이터 베이스, 정보를 교환할 수 있는 다른 단체, 산업 협회, 시민단체, 사용하는 장비의 제조업자, 폐기물 운송 및 처리기관 등의 거래 관계자, 전문 자문기관 등이 그것이다.

○ 環境政策

환경정책은 서울시 조직의 전반적인 방향을 규정하고 活動原則을 정한다. 환경정책은 조직에 요구되는 전반적인 환경책임과 환경성과 수준에 관한 목적을 설정하는 것이며, 이 목적에 근거하여 모든 활동이 판단된다. 환경정책 설정에 대한 책임은 조직의 최고 책임자에게 있

다. 最高 政策決定者는 환경정책을 실행하고 환경정책의 樹立과 修正을 위한 情報를 제공할 책임이 있다. 환경정책은 아래의 사항을 고려해서 수립해야 한다.

- ① 조직의 임무, 전망, 핵심 가치 및 신념
- ② 이해관계자의 요구 사항 및 그들과의 의사소통
- ③ 지속적 개선
- ④ 오염방지
- ⑤ 지침 원칙
- ⑥ 조직의 다른 정책과의 조화
- ⑦ 특정지역이나 지방의 환경조건
- ⑧ 관련 환경규정, 법률 및 조직에 해당되는 그 밖의 기준에의 적합성

환경정책에서 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

- ① 조직의 활동, 서비스와 관련된 환경정책의 존재 유무
- ② 환경정책이 조직이 추구하는 가치관과 환경에 대한 지침 원칙을 반영하는지 여부
- ③ 최고 정책결정자가 환경정책을 승인했으며, 그 환경정책을 감시하고 실행할 책임자를 정하였는지 여부
- ④ 환경정책이 환경목표와 세부목표를 설정하는 지침이 되는지 여부
- ⑤ 환경정책이 조직의 적절한 기술과 관리 관행을 점진하는 기준이 되는지 여부
- ⑥ 환경정책에 어떠한 결의사항이 구체화되어 있는지 여부. 예를 들면 지속적 개선을 위한 지원, 오염방지를 위한 지원, 법규 요건의 점진 및 만족이나 능가, 그리고 조직 및 단체의 이해관계자의 기대에 대한 고려 등이 그것이다.

환경정책을 수립함에 있어 환경관련 법규를 준수하는 것 이외에 다음과 같은 내용에 대한 決意를 선언할 수 있다.

- ① 통합적인 환경관리 절차와 계획을 활용함으로써 신규 활동, 서비스의 개발로 인한 중대한 환경적 악영향을 최소화한다.
- ② 환경성과 평가 절차 및 관련된 지표를 개발한다.

- ③ 全過程 評價의 思考를 구현한다.
- ④ 오염을 방지하고 폐기물과 에너지 및 자원의 소비를 감소시키며 가능하다면 폐기처리 하지 않고 재생하고 재활용한다.
- ⑤ 환경관리에 대한 교육과 훈련을 실시한다.
- ⑥ 축적된 환경 경험을 공유한다.
- ⑦ 이해관계자를 환경관리 활동에 참여시키고 그들과 의견을 교류한다.
- ⑧ 지속가능한 개발의 달성을 위해 노력한다.
- ⑨ 조달 물자의 공급자에게 환경관리체계 사용을 촉구한다.

2) 계획

서울시는 환경정책을 달성하기 위한 계획을 수립하여야 한다.

○ 般事項

계획과 관련된 환경관리체계 요소는 아래 사항을 포함한다.

- ① 환경측면의 파악과 그에 따른 환경영향의 평가
- ② 법규 요건
- ③ 환경정책
- ④ 내부 환경성과 기준
- ⑤ 환경목표와 세부목표
- ⑥ 환경계획과 환경관리 프로그램

○ 環境側面의 把握과 그에 따른 環境影響의 評價

서울시 조직의 정책, 목표 및 세부목표는 환경측면, 조직의 활동, 서비스와 관련된 중대한 환경영향에 대한 지식에 근거해야 한다. 이는 환경목표 설정시 환경측면과 관련된 중대한 환경영향을 고려하도록 보장해 준다. 환경측면을 파악하는 것은 조직의 활동이 과거, 현재 및 잠재적으로 환경에 영향을 미칠 수 있음을 판단하는 지속적 활동이다. 환경측면을 파악하는

활동에는 조직에게 영향을 미치는 잠재적인 규제, 법률 및 표면화된 특정한 업무상 문제를 파악하는 활동도 포함된다. 또한 보건 및 안전에 미치는 환경영향을 파악하고 환경적 위험성을 평가하는 활동도 포함시킬 수 있다. 環境側面의 把握과 環境影響의 評價에서 고려해야 할 事項은 다음과 같다.

- ① 조직의 활동, 서비스의 환경측면
- ② 조직의 활동, 서비스가 야기시키는 중대한 환경 악영향
- ③ 신규 사업의 환경영향을 평가하기 위한 절차서 구비
- ④ 조직의 소재지와 관련한 특별한 환경적 조건 고려 여부. 예를 들면 환경에 민감한 장소인지의 여부
- ⑤ 조직의 활동, 서비스를 변경하거나 추가함으로써 미치는 환경측면의 영향 및 그에 따른 부수적 영향
- ⑥ 업무상 문제가 발생한 경우, 그 잠재적인 환경영향의 심각성
- ⑦ 환경영향을 유발할 수 있는 사태 발생의 빈도
- ⑧ 중대한 환경측면의 설명. 이 때 환경영향의 발생가능성, 심각성 및 발생 횟수를 고려한다.
- ⑨ 중대한 환경영향이 미치는 범위가 국지적, 지역적 또는 지구적인지의 여부 검토

환경측면의 파악과 관련된 環境影響의 평가는 다음의 4段階를 거친다.

第1段階：활동 또는 서비스의 選定

선정된 활동 또는 서비스는 의미 있는 조사가 되도록 광범위하게 정해야 하며, 충분히 이해할 수 있을 정도로 소규모이어야 한다.

第2段階：활동 또는 서비스와 관련된 環境側面의 把握

선정된 활동 또는 서비스와 관련하여 가능한 한 여러 환경측면을 인식한다.

第3段階：環境影響 認識

인식된 각 환경측면과 관련해서 가능한 한 많은 실제적, 잠재적, 긍정적 그리고 부정적 환경측면을 인식한다.

第4段階：環境影響의 重大性 評價

인식된 각 환경영향의 중대성은 각 조직마다 상이할 수 있다. 그 환경영향을 定量化함으로써 판단이 용이해질 수 있다. 아래의 환경관련 사항과 사업관련 사항을 고려함으로써 환경영향 평가가 수월해질 수 있다.

첫째, 환경관련 사항에는 환경영향의 규모, 환경영향의 심각성, 발생 가능성, 환경영향의 지속성 등이 있다.

둘째, 사업관련 사항에는 법률 및 규정의 적용을 받을 가능성, 환경영향을 변화시키는 데 있어서의 어려움, 환경영향을 변화시키는 데 드는 비용, 그 밖의 활동 및 공정에 대한 변화의 효과, 이해관계자의 관심, 조직의 대중 이미지에 대한 효과 등이 있다.

○ 法規 및 그 밖의 要件

서울시는 서울시의 업무 및 각종 서비스의 환경측면에 직접 적용되고 준수하여야 할 모든 법률 요건 및 그 밖의 요건을 파악하여 적용하고 이해시키기 위한 절차를 수립하고 유지해야 한다. 法律要件 및 그 밖의 要件과 관련하여 검토해야 할 몇 가지 事項은 다음과 같다.

- ① 서울시가 법률 및 그밖의 요건을 입수하고 파악하는 방법
- ② 서울시가 법률 및 그밖의 요건을 추적하는 방법
- ③ 서울시가 법률 및 기타 요건의 변경사항을 추적하는 방법
- ④ 서울시가 법률 및 그밖의 요건과 관련한 정보를 이해관계자에게 전달하는 방법

規制要件을 지속적으로 만족시키기 위하여 서울시 당국은 조직의 활동 및 서비스에 적용할 수 있는 규제 요건을 인식하고 이해해야 한다. 규제 요건은 여러 가지 형태로 존재할 수 있다. 예를 들면, 조직활동에 대한 규제 요건, 조직의 서비스에 대한 규제 요건, 조직과 관련한 공공부문의 규제 요건, 일반적인 환경관련 법률, 권한부여 또는 인가 및 허가 등이 그것이다.

○ 内部成果基準

外部規格으로는 조직의 필요를 충족시키지 못하거나 규격이 제정되어 있지 않은 경우, 내부 성과 달성을 위한 최우선 분야와 그에 따른 기준을 개발하고 실행해야 한다. 외부 규격과 함께, 내부 성과기준은 서울시가 자체적인 목표와 세부목표를 개발하는 데 도움이 된다.

서울시가 내부 성과기준을 마련해야 하는 분야를 열거하면 다음과 같다. 즉 관리체계, 공무원의 책임, 자산의 취득·관리·상실, 공급자, 계약자, 환경문제에 대한 의사소통, 법규 관계, 환경관련 사고에 대한 대응책과 예방책, 환경문제에 대한 인식과 교육·훈련, 환경 측정 및 개선, 오염 방지와 자원 보존, 자금 계획, 유해물질 관리, 폐기물 관리, 용수 관리, 대기 관리, 에너지 관리, 운송 수단 등이 그것이다.

○ 環境目標와 細部目標

서울시 당국은 환경정책을 충족시키기 위하여 환경목표를 수립하여야 한다. 이러한 환경목표는 환경정책에서 확인된 환경성과를 달성하기 위한 전반적인 목적으로, 環境目標 樹立시, 組織은 環境檢討 結果 및 파악된 環境側面과 그에 따른 環境影響을 고려해야 한다. 이후 정해진 기간 내에 이러한 환경목표를 달성하기 위한 환경 세부목표를 수립할 수 있다. 이러한 세부목표는 구체적이고 측정가능해야 한다. 환경목표와 세부목표가 수립되면 조직은 측정가능한 환경성과 지표의 수립을 검토해야 한다. 이러한 環境成果 指標는 환경성과 평가 시스템의 基準으로 활용할 수 있으며, 環境管理와 運營體系에 대한 情報를 제공할 수 있다. 환경목표와 세부목표는 조직의 전반적인 활동에 광범위하게 적용되거나, 특정 작업현장이나 각각의 작업 활동에 적용할 수 있다. 환경목표와 세부목표는 조직의 적정한 계층의 정책 결정자가 규정해야 한다. 환경목표와 세부목표는 주기적으로 검토하고 개정해야 하며, 이해관계자의 의견을 고려하여 조정해야 한다.

環境目標와 細部目標 수립시 考慮事項은 다음과 같다.

- ① 환경목표와 세부목표가 환경정책과 조직의 활동, 서비스와 관련된 환경영향 두 가지 모두를 반영하고 있는지 여부
- ② 환경목표와 세부목표를 달성할 책임이 있는 공무원이 그것을 자신의 활동에 투입시키고 있는지 여부
- ③ 이해관계자의 의견을 반영시키고 있는지 여부
- ④ 환경목표와 세부목표를 위해 구체적인 측정가능한 지표가 정해져 있는지 여부
- ⑤ 기대되는 개선이 환경성과에 반영되도록 하기 위해, 환경목표와 세부목표를 정기적으로

로 검토하고 개정하는 방식에 관한 사항

○ 環境管理 프로그램

서울시의 활동에 대한 일반적인 계획 범위 내에서 조직은 조직의 모든 환경목표를 다룰 환경관리 프로그램을 수립해야 한다. 가장 효과적인 환경관리 프로그램을 수립하기 위해, 환경관리 프로그램은 組織의 戰略計劃에 통합되어야 한다. 환경관리 프로그램은 조직의 환경목표와 세부목표를 달성하기 위한 日程, 資源 및 責任을 다루어야 한다. 환경관리계획에 제시된 틀 내에서 환경관리 프로그램은 특정활동을 조직에 대한 우선순위에 따라 파악한다. 이러한 활동은 각 사업, 서비스, 작업 현장 내지 현장내의 시설과 관련될 수 있다. 환경관리 프로그램은 組織의 環境成果 改善에 도움을 준다. 환경관리 프로그램은 조직의 환경목표와 세부목표상의 변경사항을 반영하기 위하여 주기적으로 개정되어야 한다. 환경관리 프로그램 수립시 검토 사항은 다음과 같다.

- ① 환경관리 프로그램을 개발하기 위한 조직의 절차는 무엇인가?
- ② 환경관리 프로그램 과정에 모든 책임 당사자가 관여하고 있는가?
- ③ 환경관리 프로그램의 정기적인 검토를 위한 절차가 있는가?
- ④ 환경관리 추진계획은 자원, 책임, 일정 및 활동의 우선 분야와 관련된 사항을 어떻게 다루고 있는가?
- ⑤ 환경관리 프로그램은 환경정책, 그리고 일반적인 계획활동과 관련되어 있는가?
- ⑥ 환경관리 프로그램은 어떠한 방법으로 감시되고 개정되는가?

3) 실행

環境管理體系의 效果的인 實行을 위해 組織은 환경정책, 환경목표와 세부목표를 달성하는데 필요한 組織의 能力과 支援體系를 개발해야 한다.

○ 一般事項

조직이 갖추어야 할 능력과 지원은 이해관계자의 변화하는 요구, 급변하는 여건 및 지속

적 개선과정에 대응하여 계속적으로 발전한다. 조직의 환경목표를 달성하기 위해 조직은 인력, 시스템, 전략, 자원 및 조직구조에 역점을 두고 이러한 요소를 조화시켜야 한다. 대다수 조직의 경우, 환경관리의 실행은 단계별로 접근할 수 있고 환경요건, 환경측면, 기대값 및 장점에 대한 인식과 자원의 이용 가능성에 근거하여 이루어져야 한다.

○ 實施能力 確保

첫째, 조직의 환경정책 이행과 환경목표의 달성을 위해 적절한 人的·物的·財政的 資源을 규정하고 활용해야 한다. 인적·물적·재정적 자원 배분시 검토사항은 다음과 같다.

- ① 조직은 신규 사업을 포함하여 환경목표와 세부목표를 달성하는 데 필요한 인적, 기술적, 재정적 자원을 어떻게 파악하고 배분할 것인가?
- ② 조직은 환경관련 활동의 비용과 이익을 어떻게 추적하는가?

둘째, 환경관리체계를 정비하고 통합해야 한다. 환경에 대한 관심에 효과적으로 대응하기 위해 환경관리체계 요소는 기존의 관리체계 요소와 효과적으로 조정되고 통합되도록 고안되거나 개정되어야 한다. 組織的인 整備 및 統合시 檢討事項은 다음과 같다.

- ① 환경관리체계를 전반적인 시정 활동과 어떻게 통합시켰는가?
- ② 환경목표와 다른 사업목표와 우선순위에서 충돌을 조화시키고 해결하기 위한 절차는 무엇인가?

셋째, 환경관리체계의 전반적인 효과에 대한 책임은 이에 대한 충분한 權限, 能力 및 資源을 갖춘 職員 또는 部署에 주어져야 한다. 운영 책임자는 관련 직원의 책임을 명확하게 규정하고 환경관리체계의 효과적인 실행과 환경성적을 책임져야 한다. 전반적인 환경관리체계를 지원하는 차원에서 전 계층의 직원은 그들에게 주어진 책임 범위 내에서 환경성적을 책임져야 한다. 義務와 責任 規定시 檢討事項은 다음과 같다.

첫째, 환경에 영향을 미치는 작업을 관리, 수행 및 검증하는 요원에 대한 義務와 責任이 무엇이며 同 事項이 규정되고 문서화되어 있는가?

둘째, 환경책임과 각 환경성과의 관계는 무엇이며 동 사항이 週期的으로 검토되고 있는가?

셋째, 상기한 책임을 맡고 있는 직원은 어떻게 환경관리체계 실행을 위한 충분한 訓練, 資

源 및 人力의 確保 등을 비롯한 다양한 고려사항을 만족시키고 있는가?

넷째, 정책결정자는 서울시 직원에게 조직의 환경에 대한 가치관을 설명함으로써 환경관리체계에 대한 認識과 動機附與를 제공하며, 환경정책에 대한 조직의 實踐意志를 전달하는 중요한 역할을 맡는다. 전 직원이 공감할 수 있는 환경가치 측면에서 문서화된 환경관리체계를 효과적으로 시행해야 하는 것이 전 직원의 책무이다. 서울시 전 직원이 자신에게 주어진 환경 목표와 세부목표를 달성하는 것의 중요성을 이해하고 수용하도록 촉구하여야 한다. 필요한 경우, 조직의 다른 구성원도 이러한 태도를 가질 수 있도록 촉구하여야 한다. 환경목표와 세부 목표 달성에 직원의 중요성을 인정하고 환경성과를 개선시킬 수 있는 방안을 제안하도록 직원을 복돋을 때 환경관리체계를 개선하려는 동기를 지속적으로 향상시킬 수 있다.

다섯째, 환경목표 달성에 필요한 知識과 技術을 파악해야 한다. 이러한 지식과 기술은 담당 직원의 선정, 채용, 훈련, 기술 개발 및 지속적인 교육을 실시하는 데 고려하여야 한다. 환경정책, 환경목표와 세부목표를 달성하는 데 필요한 적절한 教育訓練을 조직내의 전 직원에게 실시해야 한다. 직원은 자신에게 주어진 업무를 수행하는 데 필요한 올바른 지식을 가지고 있어야 한다. 여기에는 효율적이고 신뢰할 수 있는 방식으로 작업을 수행하는 데 필요한 작업방법과 기술에 대한 교육훈련, 그리고 작업을 잘못 수행함으로써 환경에 미칠 수 있는 영향에 대한 지식이 포함된다. 조직은 현장에서 작업하는 계약자가 환경적으로 적합한 방식으로 작업을 수행하기 위한 지식과 기술을 보유하고 있음을 입증하도록 보장해야 한다. 직원이 規定要件, 內部規格 및 組織의 環境政策과 目標에 대한 최신 지식을 갖추도록 보장하기 위해 訓練이 필요하다.

○ 支援行動

첫째, 환경에 대한 최고정책결정자의 결의를 제시하고, 조직의 활동이나 서비스와 관련된 환경측면에 대한 관심과 질의를 처리하며, 조직의 환경정책과 환경목표 및 세부목표 및 환경관리 프로그램에 대한 인식을 고취하고, 내·외부 이해관계자에게 조직의 환경관리체계 및 환경성과를 알리기 위하여, 조직의 환경관련 활동에 대해 내부적 또는 필요한 경우 대외에 알리는 절차가 필요하다. 環境管理體系에 대한 監視, 監査 및 管理者 檢討의 結果는 조직 내의 환

경성과 담당자에게 전달하여야 한다. 職員과 利害關係者에게 環境關聯 情報를 제공함으로써 직원의 인식을 향상시킬 수 있으며, 조직의 환경성과 개선 노력을 시민에게 이해시키고 인정 받을 수 있다.

둘째, 運營 過程 및 節次를 규정하고 이를 적절하게 文書化하며 필요시 최신 자료를 유지해야 한다. 조직은 효과적인 운영 절차를 규정하고 기술한 여러 형태의 문서를 명확하게 구분하여 관리해야 한다. 환경관리체계를 문서화함으로써 조직의 환경목표 달성의 필요성에 대한 직원의 인식을 고취시키기 쉬우며 환경관리체계와 환경성과에 대한 평가가 쉬워진다. 文書의 性格은 組織의 規模와 複雜性에 따라 달라질 수 있다. 환경관리체계 요소를 조직의 전반적인 업무관리체계 요소와 통합시키는 경우, 환경관련 문서를 기존의 업무관리관련 문서와 통합시켜야 한다. 환경관련 문서가 쉽게 식별되도록 조직은 문서 개요서를 정리·정돈하고 유지하는 문제를 검토해야 한다.

셋째, 조직의 환경정책, 환경목표와 세부목표가 만족할 수 있도록 보장하기 위한 運營節次와 管理 方法의 樹立 및 維持를 통하여 환경관리체계의 실행을 성공적으로 달성할 수 있다.

넷째, 비상시 대책 계획과 절차는 예상하지 못한 또는 갑작스런 사고에 적절히 대처하기 위하여 수립해야 한다. 조직은 환경에 영향을 미칠 수 있는 事故와 潛在的인 緊急 狀況에 대처하기 위한 절차를 규정하고 유지해야 한다.

4) 측정 및 평가

서울시 당국은 環境成果를 측정하고 점검하며 평가해야 한다.

○ 一般事項

測定, 監視 및 評價 活動은 조직이 규정된 환경관리 추진계획에 따라 환경관리 업무를 수행하고 있음을 입증하는 環境管理體系의 核心 活動이다.

○ 測定과 監視

관리체계에서 조직의 환경목표와 세부목표에 비추어 실제 작업 성과를 측정하고 감시하기

위한 체계를 구축해야 한다. 그러한 체계는 環境關聯法律 및 規定에 대한 適合性 與否를 평가하는 활동도 포함한다. 측정과 감시의 결과는 環境관리가 성공적으로 수행된 분야를 결정하고 시정조치와 개선이 필요한 활동을 파악하기 위하여 분석하고 활용해야 한다. 조직의 환경성과 지표의 적정성을 확인하는 활동이 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 環境成果 指標은 객관적이고 검증가능하며 재현가능한 것이어야 한다. 環境成果 指標은 조직의 활동 및 관련 환경 정책과 일관성이 있어야 하고 실용적이며 효율적이며 기술적으로 실현가능해야 한다.

測定 및 監視活動과 관련한 檢討事項은 다음과 같다.

- ① 환경성과에 대하여 어떠한 방식으로 정기적으로 감시하는가?
- ② 조직의 환경목표 및 세부목표와 관련된 구체적인 환경성과 지표를 어떻게 설정하고 있으며 그 환경성과 지표는 무엇인가?
- ③ 측정과 감시에 사용되는 장비와 시스템을 정기적으로 교정, 표본 추출하기 위한 관리 절차를 갖추고 있는가?
- ④ 관련 법률에 대한 적합성 및 그 밖의 준수사항을 정기적으로 평가하기 위한 절차는 무엇인가?

○ 是正 및 豫防措置

환경관리체계에 대한 監視, 監査 및 그 밖의 檢討 활동의 결과로 도출된 지적사항, 결론 및 권고사항은 문서화해야 하며, 필요한 시정조치와 예방조치를 확인해야 한다. 관리자는 이러한 시정 및 예방조치가 시행되고 있으며 효과를 보장하기 위한 체계적인 사후 검토가 이루어지고 있음을 입증해야 한다.

○ 環境管理體系 記錄 및 情報 管理

기록은 환경관리체계의 지속적인 운영을 입증하는 증거이며, 이러한 기록에는 다음 사항이 포함되어야 한다. 즉 법률 및 규정 요건, 인·허가, 환경측면 및 환경영향, 환경에 대한 훈련 활동, 검사·교정 및 정비 활동, 감시 데이터, 부적합에 대한 세부사항, 환경감사 및 검토 등이 그것이다.

다양한 범주의 정보를 수집할 수 있는데, 이러한 기록에 대한 효과적인 관리가 환경관리 체계의 성공적인 실행을 위하여 필수적이다. 효과적인 환경정보 관리활동의 핵심적인 특성은 환경관리체계와 관련된 문서와 기록의 식별, 수집, 색인, 파일링, 보관, 유지, 검색, 보존 및 처리를 위한 방법 등이 포함된다.

- 環境管理體系 監査

환경관리체계 감사는 환경관리체계가 계획된 절차에 적합한지와 적절히 실행되고 유지되고 있는지를 결정하기 위하여 정기적으로 실시되어야 한다. 환경관리체계 감사는 조직이 지정한 직원 또는 외부인이 수행할 수 있다. 경우에 따라 감사 수행자는 객관적이고 공정한 감사를 수행할 수 있는 위치에 있어야 하며 적합한 교육 및 훈련을 받아야 한다. 監査 週期는 조직과 관련한 환경측면 및 잠재적인 환경영향의 관점에서 본 조직의 작업 특성에 따라 정해져야 한다. 또한 이전의 감사 결과가 감사 주기를 결정할 때 고려되어야 한다. 환경관리체계 감사 보고서는 실시계획에 따라 제출되어야 한다.

5) 검토 및 개선

조직은 전반적인 환경성과 개선이라는 목적에 따라 환경관리체계를 검토하고 지속적으로 개선해야 한다.

- 一般事項

持續的인 改善活動은 환경성과의 전반적인 개선을 달성하기 위하여 환경관리체계에 적용되어야 한다.

- 環境管理體系 檢討

서울시 정책결정자는 환경관리체계의 持續的인 適合性和 效果性を 보장하기 위하여 환경관리체계에 대한 검토를 실시해야 한다. 환경관리체계 검토는 조직의 활동, 서비스와 관련된 모든 환경측면 및 그 환경측면이 재정상태와 대외 경쟁력에 미치는 영향을 다루기에 충분할 정도로 광범위해야 한다. 환경관리체계 검토시 이루어져야 할 검토사항은 다음과 같다.

- ① 환경목표와 세부목표 및 환경성과에 대한 검토
- ② 환경관리체계 감사의 발견 사항
- ③ 환경관리체계의 有效性에 대한 평가
- ④ 환경정책의 적절성과 다음 사항에 따른 변경의 필요성에 대한 평가
 - 법률의 변경
 - 이해관계자의 기대와 요구사항 변경
 - 조직의 활동에서의 변경
 - 과학 및 기술의 진보
 - 환경에 영향을 미치는 사고 발생에서 얻은 교훈
 - 보고 및 의사 소통

환경관리체계의 검토시 고려사항은 다음과 같다.

- ① 환경관리체계는 어떤 방식으로 정기적으로 검토되고 있는가?
- ② 환경관리체계에 대한 검토 및 사후 활동에 책임자가 관여하고 있는가?
- ③ 이해관계자의 의견은 환경관리체계 검토시 어떻게 고려되고 있는가?

○ 持續的인 改善

지속적인 개선활동은 환경관리체계의 한 요소이다. 持續的인 改善은 改善方案을 모색하기 위해 조직의 환경정책, 환경목표와 세부목표를 기준으로 환경관리체계의 환경성과를 지속적으로 평가함으로써 달성된다. 지속적인 개선활동을 펴나가기 위해서는 다음과 같은 것을 해야 한다.

- ① 환경성과의 개선을 유도하기 위해 환경관리체계의 개선이 필요한 분야를 파악해야 한다.
- ② 부적합이나 결함을 유발시킨 근본원인을 결정해야 한다.
- ③ 그 근본원인을 처리하기 위한 시정조치 및 예방조치에 대한 계획을 개발하고 실행해야 한다.
- ④ 계획, 실행된 시정조치와 예방조치의 유효성을 검증해야 한다.
- ⑤ 업무개선에 따른 절차상의 변경을 문서화해야 한다.
- ⑥ 환경목표 및 세부목표와 비교검토해야 한다.

4. 서울시 환경관리체계 감사

1) 환경관리체계 감사의 목표, 역할 및 책임

(1) 감사목표

서울시 환경관리체계 감사를 함에 있어 감사목표를 정하여야 하는데 監査目標의 典型的인 實例는 다음과 같다.

- ① 피감사자의 환경관리체계가 환경관리체계 감사 기준에 부합하는지 여부 결정
- ② 피감사자의 환경관리체계가 적절히 시행되고 유지되고 있는지 결정
- ③ 피감사자의 환경관리체계와 관련해서 개선해야 할 분야 확인
- ④ 내부 관리자의 검토활동을 통하여 환경관리체계의 지속적인 적절성과 효과를 보장할 수 있는지 여부 평가
- ⑤ 잠정적인 공급자 혹은 공동투자 협력자 등과 계약을 체결하고자 하는 상황에서 서울시 환경관리체계 평가

(2) 역할, 책임 및 활동

○ 先任 監査員

선임 감사원은 감사 의뢰인과 합의한 감사 범위 내에서 그리고 계획에 따라 환경감사를 효율적이고 효과적으로 수행하고 완료시킬 책임이 있다. 그리고 선임 감사원의 責任과 活動은 다음과 같은 사항을 포함한다.

- ① 監査 範圍를 결정한다.
- ② 피감사자의 활동, 물자, 서비스, 현장과 주변 환경에 대한 세부사항 및 이전에 실시된 감사 세부사항 등 감사목표를 달성하는 데 필요한 관련 情報를 수집한다.
- ③ ISO 14010 등에서 규정된 環境監査 要件이 만족되었는지 여부를 결정한다.
- ④ 이해가 상충될 가능성이 없는 사람으로 監査班을 구성한다.
- ⑤ ISO 14010과 ISO 14011에서 제시하는 지침에 의거하여 감사반의 활동을 지시한다.

- ⑥ 피감사자 및 감사반원과 협의하여 監査 計劃書를 작성한다.
- ⑦ 최종 감사계획을 감사반, 피감사자에게 전달한다.
- ⑧ 작업문서 작성과 세부절차를 조정하고 감사반에게 브리핑한다.
- ⑨ 감사과정에서 발생한 문제점을 해결하기 위하여 노력한다.
- ⑩ 감사목표를 달성할 수 없다고 인식될 때에는 그 사유를 피감사자에게 보고한다.
- ⑪ 감사전, 감사중, 그리고 감사후에 감사반을 대표하여 피감사자와 討論을 가진다.
- ⑫ 감사 과정 중에 지적된 것 중 不適合 事項을 피감사자에게 신속하게 통보한다.
- ⑬ 감사계획시 합의한 기간 내에 監査結果를 명확하게 보고한다.
- ⑭ 감사범위에 해당되는 경우, 환경관리체계 改善方案을 권고한다.

○ 監査員

감사원의 책임과 활동은 다음과 같다.

- ① 선임 감사원의 지시에 따르고 선임 감사원을 보좌한다.
- ② 할당된 業務를 감사 범위 내에서 객관적이고 효과적이며 효율적으로 계획하고 수행한다.
- ③ 환경관리체계와 관련해서 감사 지적사항을 판정하고 감사 결론을 도출하는 데 필요한 충분한 감사 증거를 수집하고 분석한다.
- ④ 선임 감사원의 지시 하에 作業 文書를 작성한다.
- ⑤ 각각의 감사 지적사항을 문서로 기록한다.
- ⑥ 감사활동과 관련된 문서의 보안을 책임지고 요구되는 경우 반납한다.
- ⑦ 監査報告書 作成을 지원한다.

○ 監査班

감사반원을 선별하는 過程은 감사반이 감사를 수행하는 데 필요한 경험과 지식을 확보하도록 보장해야 하며 이 때 아래 사항을 고려해야 한다.

- ① ISO 14012에 규정된 자격
- ② 監査 對象이 되는 조직의 형태, 공정, 활동 또는 기능

③ 감사반원의 數, 그들의 言語 能力과 專門知識

④ 감사반원과 피감사자간의 이해상충 가능성

⑤ 監査依頼人, 認證機關과 認定機關의 요구사항

피감사자 및 선임 감사원이 동의한 경우, 감사반은 연수 감사원과 기술 전문가를 동행할 수 있다.

○ 被監査者

피감사자의 책임과 활동은 다음과 같다.

① 효과적이고 효율적인 감사를 위해 감사반에게 필요한 施設을 제공한다.

② 監査 現場을 안내하고 감사원이 보건, 안전 및 기타 요구사항을 파악할 수 있도록 감사반원을 동행할 책임감 있고 능력 있는 職員을 선정한다.

③ 필요한 경우, 감사원이 시설, 직원 및 관련 정보와 기록을 활용할 수 있도록 협력한다.

④ 감사목표를 달성할 수 있도록 감사원에게 협력을 제공한다.

2) 감사

(1) 감사착수

○ 監査 範圍

監査 範圍는 보고 방식을 비롯하여 감사 대상이 되는 사업장 소재지와 조직 활동 등을 통해 감사 범위와 한계를 기술한다. 감사 범위는 선임 감사원이 결정한다. 監査 範圍를 정할 때에는 被監査者와 협의해야 한다. 이후의 감사 범위 변경은 선임 감사원이 정한다. 감사에 활용되는 자원은 의도한 감사 범위를 포괄할 수 있는 정도로 충분해야 한다.

○ 豫備 監査

감사 초기단계에, 선임 감사원은 환경정책, 환경관리 추진계획, 기록 또는 매뉴얼 등 조직이 구비한 문서가 환경관리체계의 요건을 만족시키고 있는지 검토해야 한다. 이를 위해, 피감사자의 조직에 관한 모든 적절한 정보가 활용되어야 한다.

(2) 감사 준비

○ 監査 計劃

감사과정에서 획득한 정보에 근거하여 중대한 변경을 취하고 자원을 효과적으로 활용할 수 있도록 監査 計劃書는 융통성 있게 작성해야 한다.

감사 계획서에는 아래 사항을 수록해야 한다.

- ① 감사 목표와 범위
- ② 감사 기준
- ③ 감사 대상이 되는 피감사자의 조직과 기능(부서)단위
- ④ 피감사자의 조직 내에서 환경관리체계와 관련하여 중대한 책임을 맡고 있는 기능(부서) 및 개인
- ⑤ 피감사자의 환경관리체계 요소 중 최우선 감사 요소
- ⑥ 피감사자 기관에 적합한 것으로 환경관리체계 요소에 대한 감사 절차
- ⑦ 감사의 대상이 되는 업무 수행과 보고에 사용된 언어
- ⑧ 관련 기준 문서
- ⑨ 주요 감사 활동에 소요되는 시간과 기간
- ⑩ 감사를 수행할 일자 및 장소
- ⑪ 감사반원
- ⑫ 피감사자 기관의 관리자와의 면담 일정
- ⑬ 기밀을 요하는 사항
- ⑭ 보고 내용, 서식 및 체제 그리고 감사 보고서의 발행 일자와 배포 일자
- ⑮ 문서 보존에 관한 요건

監査 計劃은 감사원 및 피감사자에게 전달해야 한다. 피감사자가 감사 계획상의 일부 조항에 대해 반대 의사를 표명한 경우, 이를 선임 감사원에게 알려야 한다. 감사를 실시하기 전에 선임 감사원, 피감사자는 이 문제를 해결해야 한다. 수정한 감사계획은 감사를 실시하기 전에 또는 감사 과정에서 관련 당사자간에 합의해야 한다.

○ 監査班 配定

각 감사반원에게 감사할 特定 環境管理體系 要素, 機能 혹은 活動이 적절하게 배정되어야 하며, 준수해야 할 감사 절차를 알려주어야 한다. 이러한 업무 배정은 관련 감사반원과 협의하여 선임 감사원이 정한다. 감사 과정 중에 선임 감사원은 감사 목표 달성을 위해 업무 배정을 변경할 수도 있다.

○ 作業文書

감사원의 조사 활동을 위해 필요한 작업 문서에는 다음과 같은 문서가 포함될 수 있다.

- ① 증거 및 감사 지적 사항을 문서화하기 위한 書式
- ② 환경관리체계 요소를 평가하는 데 사용되는 節次 및 체크 리스트
- ③ 會議 記錄

작업 문서는 적어도 감사가 완료될 때까지 유지해야 한다. 기밀 정보 및 재산권과 관련된 정보는 감사반원에 의해 적절하게 보안 처리되어야 한다.

(3) 감사 실시

○ 始作 會議

시작 회의를 가져야 하며, 그 목적은 아래와 같다.

- ① 피감사자 기관의 관리자에게 감사반원을 소개한다.
- ② 감사 범위, 목표 및 감사 계획을 검토하여 監査 日程을 협의한다.
- ③ 감사를 수행하는 데 사용되는 方法 및 節次를 간략하게 要約 보고한다.
- ④ 감사반과 피감사자간의 公式的인 意見 傳達 方法을 정한다.
- ⑤ 감사반이 필요로 하는 資源과 設備의 活用 可能性을 확인한다.
- ⑥ 종료 회의 시간과 일자를 확인한다.
- ⑦ 피감사자의 적극적인 參與를 촉구한다.
- ⑧ 감사반을 위해 현장의 安全性과 非常 事態에 대한 對應 節次를 검토한다.

○ 證據 收集

피감사자의 환경관리체계가 환경관리체계 감사 기준을 충족시키고 있는지 여부를 결정하는 데 필요한 충분한 감사 증거를 수집해야 한다. 監査 證據는 面談, 文書 檢査 및 活動과 環境 與件에 대한 觀察을 통하여 수집한다. 환경관리체계 감사 기준에 대한 부적합 사항은 기록해야 한다. 면담을 통해 습득한 정보는 관찰, 기록 및 기존의 측정 결과 등 제3자로부터 보충 정보를 수집하여 검증해야 한다. 그러한 방식으로 검증할 수 없는 정보를 확인해야 한다. 감사원은 샘플링과 측정 과정의 효과적인 품질 관리를 위해 샘플링 프로그램과 절차에 대한 기준을 검사해야 한다.

○ 監査 指摘事項

감사반은 피감사자의 환경관리체계가 환경관리체계 감사 기준에 적합하지 않는 점이 있는지를 확인하기 위해 모든 監査 證據를 검토해야 한다. 그런 후, 감사반은 부적합 사항을 명확하게 文書化하여 監査 證據로 활용한다. 모든 부적합 사항이 사실임을 입증하는 근거를 확보하기 위해 감사 지적사항은 피감사 부서의 책임자와 함께 검토해야 한다. 합의된 감사 범위 내에서 지적된 부적합 사항에 대한 세부 사항을 문서화할 수 있으나 이것이 절대 확실한 사실로 인식하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

○ 終了 會議

증거 수집 단계가 완료되고 감사 보고서 작성에 들어가기 전에 감사원은 피감사자의 관리자 및 감사 대상이 되는 부서의 책임자와 회의를 가져야 한다. 이 終了 會議의 主要 目的은 피감사자가 지적사항의 사실 근거를 명확하게 이해하고 인정할 수 있는 방식으로 피감사자에게 指摘事項을 제시하기 위한 것이다. 선임 감사원이 감사 보고서를 발행하기 전에 가능한 한 미결 사항이 없도록 해야 한다. 피감사자가 이러한 지적 사항에 대해 동의하지 않더라도 감사 지적사항의 중요성에 대한 최종 결정 및 기술 권한은 궁극적으로 선임 감사원에게 있다.

(4) 감사 보고서 및 기록

○ 監査報告書 作成

감사 보고서는 선임 감사원의 지시 하에 작성하며, 선임 감사원은 감사 보고서가 정확하고 완벽하게 작성되도록 책임져야 한다. 監査報告書의 內容은 監査計劃 樹立過程에서 정한 내용이어야 한다. 감사 보고서 작성 당시에 변경하고자 하는 사항은 관련 당사자들과 협의하여 정한다.

○ 報告書 內容²⁾

감사 보고서에는 날짜를 기입하고 선임 감사원이 서명한다. 감사 보고서에는 監査 指摘事項 또는 補充 證據의 요약 내용을 수록한다. 감사 보고서에 다음 사항을 수록해야 한다.

- ① 감사대상이 되는 組織에 대한 사항
- ② 합의된 監査 目標, 範圍 및 計劃
- ③ 감사의 기준이 된 기준 문서 목록을 포함하여 합의된 監査 基準
- ④ 監査 期間 및 監査 日字
- ⑤ 감사에 참여한 被監査者 機關의 代表
- ⑥ 監査班員
- ⑦ 機密을 유지해야 할 사항
- ⑧ 감사 보고서의 배포처
- ⑨ 감사 과정에서 직면한 장애 요인을 포함하여 監査 過程에 대한 要約
- ⑩ 다음과 같은 監査 結論
 - 피감사자의 환경관리체계가 환경관리체계 감사 기준에 부합하는지의 여부
 - 환경경영체계가 적절하게 시행되고 유지되고 있는지의 여부
 - 내부 관리자 검토과정이 환경관리체계의 적절성과 효과를 지속적으로 보장할 수

2) 이 감사 보고서는 ISO 14001의 경우인데, EMAS 환경 보고서는 그 내용을 달리한다. EMAS 환경 보고서에 답을 주요 내용은 다음과 같다. 1)조직의 개요, 2)환경정책 및 지침, 3)환경관리를 위한 조직체계, 4)환경문제의 관련되는 업무절차, 5)물자, 서비스의 환경영향, 6)환경문제의 분석 및 평가, 7)환경목표 및 개선계획, 8)환경관련 재무정보, 9)이해관계자와의 의사소통, 10)의견 수렴. 이병욱, 「환경경영론」, (1997, pp359-362)를 참조하여 일부 조정하였음.

있는지의 여부

○ 報告書 配布

감사 보고서의 배포처는 감사 계획에 따라 정해져야 하는데 피감사자에게 필히 감사 보고서를 발송해야 한다. 추가적으로 피감사자 기관 외부로 감사 보고서를 배포하는 문제는 被監査者の 사전 협의해야 한다. 감사 보고서는 감사 계획서에 의거 합의된 기간 내에 배포해야 한다. 이것이 불가능한 경우에는 그 사유를 피감사자에게 공식 통보해야 하며, 변경된 배포일자도 알려야 한다.

○ 文書 保存

감사에 관련되는 모든 作業 文書와 報告書 草案 및 最終 報告書는 선임 감사원 및 피감사자가 합의한 기간 동안 해당 요건에 따라 보존해야 한다.

3) 환경감사 종결

환경감사 계획서에 규정된 모든 활동이 완료되면 환경감사는 종결된다.

제3절 서울시 환경감사제도 도입시 유의사항

이상에서 서울시 환경감사 추진을 위한 주요 지침을 제시하였다. 이 절에서는 서울시 환경감사제도 도입과 관련한 몇 가지 유의사항 내지 의문사항들을 검토한다. 서울시가 환경감사제도를 도입하는 것과 관련하여 가장 먼저 제기되는 의문사항은 서울시 환경감사를 실시할 때 도대체 감사자는 누구이며 피감사자는 누구인가 하는 문제이다.

ISO 14001 인증과 관계 없이 자체 내부환경감사를 실시할 때에는, 물론 서울시가 감사자 이면서 동시에 피감사자가 된다. 특히 일부 부서, 예를 들면 환경감사실에 대하여 환경감사를 실시한다면, 이 때는 특별히 구성된 환경감사반원(외부 전문가를 포함할 수 있음)이 감사자가

되고 환경관리실이 피감사자가 된다. 자연환경감사와 같은 자체 외부환경감사를 실시할 경우, 감사자는 서울시 직원을 중심으로 특별히 구성된 자연환경감사반원이 되겠지만 피감사자는 특정할 수 없게 된다. 그리고 ISO 14001 인증 획득을 추진할 경우에는 감사자와 피감사자가 달라진다. 이 경우에는 서울시와 계약을 맺어 서울시 특정 부서에 대하여 환경감사를 실시하게 될 특정한 인증기관이 감사자가 되고 인증 획득 대상 부서가 피감사자가 된다. 이와 같은 감사자와 피감사자의 관계에 유의하면서 앞에서 제시한 지침을 사용하여야 할 것이다.

또 다른 의문사항은 인사나 조직과 같은 환경관리체계에 대한 환경감사보다는 단위사업에 대한 환경감사가 더 중요하지 않느냐는 문제이다. 본 연구는 환경관리체계 감사를 중심으로 서울시 환경감사를 논의하였는데, 개별 사업의 환경적합성보다는 시정 전반의 환경적합성을 중시하는 관점을 가지고 연구를 진행한 것이 사실이다. 그러나 그렇다고 하여 실제 사업에 대한 환경적합성 평가가 중요하지 않다고 주장하는 것은 결코 아님을 유의할 필요가 있다. 각종 개발사업에 대한 환경감사도 매우 중요하며 서울시 환경상태에 관하여 종합적으로 조사하는 외부환경감사도 매우 중요하다. 자연환경감사와 같은 외부환경감사를 실시하는 것이 어떻게 보면 서울시가 ISO 14001 인증을 획득하는 것보다 더욱 중요한 일일 수 있다. 현재로서는 서울시의 환경감사 실시 역량이 부족하다고 볼 때, 우선 서울시가 ISO 14001 인증 획득을 준비하면서 자신감을 가지고 다양한 환경감사를 시행할 수 있는 역량을 키울 수 있을 것으로 보아 본 연구는 환경관리체계 구축을 중시하는 환경감사제도를 중점 연구하였다.

서울시가 환경감사제도를 도입하고자 함에 있어 그 여건은 성숙하였다 하더라도 몇 가지 극복해야 할 문제점이 있음에 유의해야 한다. 우선 현실적으로 볼 때 환경관리체계를 서울시 에 도입하는 데에는 다음과 같은 障碍가 있음을 직시할 필요가 있다.

첫째, 환경문제는 環境管理室을 중심으로 한 환경담당부서의 관할이므로 다른 부서와는 무관하다는 인식이 상존하고 있다.

둘째, 환경관리체계를 도입하고 이에 따라 환경감사를 실시하게 되면 서울시 시정의 否定的 側面이 부각될 우려가 있으므로 시급하지 않은 이러한 제도의 도입을 서둘 필요가 없다는 의견이 있을 수 있다.

셋째, 기존의 환경관련 법에서 정하고 있는 規制 基準이나 關聯 規定을 준수하는 것만도 쉽지 않으므로 규제 기준이나 관련 규정만 잘 지켜도 충분하다는 인식을 가지고 있다.

넷째, 각종 감사에 시달리는 공무원으로서 환경감사가 실제로는 소관 업무의 잘잘못을 가리는 데 주목적이 있는 것이 아님에도 불구하고 이에 대하여 거부감을 가질 수 있다.

다섯째, 환경관리체계 내지 환경감사제도를 도입하여 제도화하면 추가적인 업무 부담이 생기면서 업무의 효율성이 떨어지게 될 것이라는 우려를 가지고 있다.

여섯째, 자체 환경감사를 실시하게 되어 환경관리실이 감사자가 되고 타 부서 내지 서울시 자연환경이 감사 대상이 된다고 할 때, 환경관리실이 감사자로서 환경감사를 실시할 역량이 아직은 부족할 것이라는 우려가 있을 수 있고, 피감사자가 된 타 부서가 환경관리실에 대하여 비우호적인 태도를 취할 우려도 있다.

이와 같은 장애요인들은 내부 연수과정을 통해 공무원의 환경인식이 바뀐다면 극복될 수 있는 것들이다. 특히 여섯째 장애와 같은 문제를 극복하기 위해서 우선 환경관리실이 피감사자가 되어 외부 전문기관으로부터 환경감사를 시범적으로 받아보면 좋을 것이다. 환경관리실부터 환경감사를 받게 되면 서울시 환경현황을 정확히 파악할 수 있게 되면서 타 부서의 환경성을 평가할 수 있는 자료들을 축적할 수 있게 되고, 장차 감사자로서의 역량도 키우게 되는 효과가 있다.

우리나라 民間部門에서의 환경관리체계에 대한 관심은 매우 높음에도 불구하고, 환경관리체계를 公共部門에 적용한 경험은 없다. 민간부문에서 발달한 환경관리체계와 그러한 체계를 평가하는 환경감사 제도를 도입함에 있어 검토되어야 할 문제점으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 環境管理體系 範圍의 問題이다. 환경관리체계가 서울시의 일상적인 업무로부터 야기되는 직접적인 환경영향만을 다루어야 할 것인지 아니면 서울시 정책과 관련한 간접적인 영향까지 모두 포함하여야 할 것인지의 범위의 문제이다. 세계적으로 볼 때 공공기관의 환경관리체계는 해당 조직이 독립적으로 통제할 수 있는 업무 요소만을 고려하는 경향이 있다.

둘째, 既存의 組織 構造와 慣行 속에서 어떤 형태의 환경관리체계를 도입해야 할 것인가 하는 形態의 問題이다. 하나의 도전은 새로운 환경관리체계가 요구하는 組織 管理 및 豫算 運

營上の變化를, 장기적인 효과가 기대되는 곳에 투자하는 것을 어렵게 하는 기존의 公共部門 豫算構造와 어떻게 調和시키느냐 하는 것이다. 다른 도전은 환경문제를 다룸에 있어서의 우선 순위, 책임, 권한의 범위 등이 명확하지 않은 現在의 組織構造에 적합한 環境管理體系를 만드는 일이다. 또 다른 도전은 가장 기본적인 문제이기는 하나 가시적인 정책 목표가 아닌 목표에 高位 政策決定者가 意志를 표명하는 일이다. 서울시 모든 시정을 환경친화적으로 개조한다는 것은 내부적으로는 최소한 자원을 두고 경쟁을 하지 않으면 안된다는 것을 의미하기 때문에 政策決定者의 決意가 무엇보다도 중요하다.³⁾

셋째, 기업으로 하여금 환경관리체계를 도입하도록 조장하는 요인들은 지방자치단체로 하여금 그러한 체계를 도입하도록 조장하는 要因들과는 다를 것이다. 예를 들면 地方自治團體가 環境管理體系를 도입하는 要因은 公衆衛生 및 安全에의 危險 防止, 費用 節減 또는 對市民 이미지 제고 등이 될 것이다. 주민과 직접 관련된 지방정부는 이와 같은 문제에 매우 민감한 것이 사실이다. 企業의 環境監査 導入 目的과 地方自治團體 環境監査 導入 目的의 이와 같은 차이를 잘 이해하고 지방정부가 환경관리체계를 도입하는 誘因 要素가 무엇인지 파악하는 작업이 필요하다.

서울시 환경감사제도 도입과 관련하여 위와 같은 문제 이외에도 實際的인 問題들이 있다.

첫째, 환경감사를 강제규정과 같은 제도로 볼 것인가 아니면 하나의 환경관리수단으로 볼 것인가 하는 문제가 있다. 도입 초기에는 서울시 환경관리를 위한 일종의 도구로 보고 앞으로 환경감사제도가 자리를 잡게 되면 환경감사조례를 제정하는 등 강제규정을 둔 제도로써 전환해 가는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 자체 환경감사를 실시할 경우의 환경감사는 자율적이고 내부적인 성격이 강한데, 이때 여러가지 외부적인 측면들도 함께 고려하여야 할 것이다. 예를 들면 시 의회 행정사무감사와 이 환경감사는 어떠한 관계를 가지게 될 것인지 등을 검토할 필요가 있다.

3) 예를 들면 스웨덴에 있어 정부활동에 환경관리체계를 도입한 동기는 시장경제적 요구가 아니라 고위 정책결정자인 수상의 의지가 있었기 때문이다. 스웨덴 정부는 이미 이러한 방향으로 조치가 취해지고 있던 조직인 통신교통부에 시범사업을 실시하는 프로젝트를 시작하였다. OECD, *OECD Programme on Sustainable Consumption and Production: Workshop on Improving the Environmental Performance of Government*. Paris, 8-9 October 1996.

셋째, 자체 환경감사든 외부 인증기관에 의한 환경감사든 환경감사의 결과가 나왔을 때, 責任의 문제, 是正의 문제가 야기될 수 있다. 是正義務, 責任所在 등이 불분명하면 환경감사의 기대효과가 낮아질 우려가 있다.

넷째, ISO 14001 체제 하에서는 환경감사와 관련한 정보 공개가 의무사항이 아니다. 앞으로 시민참여나 정보공개와 관련한 ISO 14001의 단점이 보완될 것이라 전망되는데, 환경감사 결과를 공개하게 될 때 기존의 행정정보공개법에서 정하고 있는 정보 공개와 어떠한 관계를 가지게 될 것인지도 실제적인 문제로서 주요 검토대상이 되어야 한다.

다섯째, 기존의 조직구조에 전혀 새로운 환경관리체계를 도입한다는 것이 쉬운 일이 아니며 서울시 全職員이 지속가능한 개발과 ISO 14001의 意義와 節次 등을 분명히 숙지해야 하는데 이 또한 쉽지 않을 것이다. 잘 짜여진 훈련을 통하여 정확한 정보를 제공할 수 있으나 없느냐 하는 것이 서울시 공무원의 환경감사에 대한 인식 제고의 관건이 될 것이다.

여섯째, 환경관리체계를 도입하는 것에 상당한 費用이 들어간다는 것도 경시할 수 없는 문제점으로 들 수 있다. 외국의 예를 보면 수천만원에서 수억원이 소요되는 인증 비용과 그만큼 액수의 운영비용이 들어갈 것으로 예상되는데 과연 이 정도 투자를 할 가치를 고위 정책결정자들이 느낄 수 있을지 확신할 수 없다는 문제도 있다. 그러나 이러한 비용상의 문제에도 불구하고 왜 유럽, 일본, 미국의 선진 지방자치단체가 ISO 14001이나 EMAS 등의 인증을 받기 위하여 노력하는지를 깊이 있게 생각해 보아야 할 것이다.

서울시에 환경관리체계 감사제도를 도입하는 것은 정책결정자의 확고한 의지가 표명되지 않는다면 그 진행 속도가 느리게 될 것이다. 따라서 環境監査制度 導入 과정을 가속시킬 方案을 모색할 필요가 있다. 그러한 방안 중에는 다양한 메커니즘을 통한 도입 비용의 절감이 포함되어야 한다. 예를 들면 환경관리체계 하에서 운영되는 業務活動의 潛在的인 環境的·經濟的 效果에 대한 情報를 제공함으로써 환경관리체계에 대한 관심을 유발시키는 방안, 환경감사 제도와 관련된 특정 분야에 대한 研究事業을 수행하는 方案, 그리고 先進 模範事例를 수집하여 서울시 공무원에게 사례로 제공하는 方案 등이 있다. 이 연구보고서에 나와 있는 환경감사 지침도 그러하지만 현재 우리나라에 나와 있는 환경감사 관련 문헌이 공무원이 이해하기에

너무 어렵게 되어 있으므로 이를 알기 쉽게 매뉴얼화하는 작업이 있어야 할 것이다.

서울시가 환경감사제도를 도입함에 있어 직면하게 될 여러 가지 어려움들은, 대부분이 이 제도를 도입한 선진외국의 지방자치단체에서는 이미 겪었던 문제들이다. 유럽연합 국가들 중 몇몇 지방자치단체가 환경관리체계 도입에 대하여 상당한 관심을 기울이고는 있으나 아직은 少數의 下部組織에서만 内部事務檢討 또는 意思決定過程에 EMAS나 ISO 14001에 기초한 환경관리체계를 적용하고 있는 것이 현실이다. 따라서 하루빨리 환경감사제도의 중요성에 눈떠 준비작업을 한다면, 서울시는 조만간 환경행정 측면에서, 세계적으로 보아도 앞서나가는 선진 지방자치단체가 될 것이다.

서울시가 환경감사제도를 도입함에 있어 유의해야 할 또 하나의 사항은 EMAS와 ISO 14001 중 어떤 환경관리체계에 기초한 표준화를 추구하는 것이 더욱 유용할 것인가에 대한 것이다. EMAS와 ISO 14001의 원칙이나 절차가 크게 다르지 않고, 또 국제적인 표준으로서의 ISO 14001에 대한 관심이 더욱 커지고 있는 가운데 결국은 ISO 14001의 방향으로 기업뿐 아니라 전세계 지방자치단체의 環境管理體系 監査의 標準化가 이루어질 것으로 전망된다. 서울시로서도 우리나라 기업의 경험을 예의주시하면서 시간을 가지고 그 시행착오에서 배워야 할 것이지만 동시에 여러 가지 준비작업을 하면서 다른 지방자치단체보다 앞서 나감으로써 타의 모범이 될 필요가 있다.

제7장 결 론

環境監査가 環境行政의 效果性을 평가하는 수단으로 발전하고 있는 추세 속에서, 서울시의 環境행정 권한이 강화됨에 따라 정책수행 능력도 이에 부응하여 제고되어야 하므로 서울시 環境행정의 수행능력을 環境관리체계의 한 부분으로 평가하고 분석할 필요성이 점점 커지고 있다. 따라서 새로이 개발되고 있는 環境감사제도를 서울시 環境행정의 효과성을 평가하는 방법으로 도입하는 것은 서울시 環境행정의 수행능력 제고라는 측면에서 중요한 의미를 가진다.

일본의 경우, 이미 상당수 지방자치단체가 環境적합성 평가 및 環境감사를 環境基本條例에 포함시키고 있는가 하면 ISO 14001 인증 획득을 준비하고 있는 지방자치단체도 급속하게 증가하고 있다. 그리고 미국이나 유럽연합의 여러 지방자치단체도 ISO 14001 또는 EMAS에 따른 環境관리체계를 도입하고 있다. 특히 영국의 경우 총 218개에 이르는 지방자치단체가 EMAS 도입 과정에 참여하고 있다.

環境관리체계 감사의 대상분야에는 지방정부의 모든 정책이 포함된다. 본 연구는 서울시의 모든 정책과정이 環境관리체계라는 측면에서 평가되어야 한다고 강조하였다. 본 연구는 지방정부 環境감사제도를 소개하고 이 제도를 서울시에 도입하여 추진할 때 유용한 지침을 제공하는 것을 주된 연구내용으로 다루었는데 주요한 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부 環境적합성 평가의 이론적 배경을 설명하였다. 서울시정의 環境적합성 평가방법인 環境감사가 지속가능한 개발을 달성하기 위한 주요한 環境관리수단임을 설명하였다. 특히 지방정부 環境관리 발전 4단계 모델을 적용해 볼 때 서울시는 아직 2단계인 초보적 環境관리단계에 머물러 있다고 판단하였다. 또한 개발사업에 대한 평가와 정책 및 계획에 대한 평가로 대별하여 지방정부 環境적합성 평가에 대한 선행연구를 검토하였다. 검토 결과, 기존 연구들은 지표를 통해 개별항목을 평가하는 방법을 사용함으로써 정작 중요한 환경에 영향을 미치는 각종 정책에 대한 평가는 다루지 못하고 있음을 알게 되었다. 그리고 環境영향평가제도를 비롯한 각종 영향평가제도, 여러 종류의 사전협의제도, 전략환경평가 등 유사 환경성 평

가제도를 비교분석함으로써 그러한 제도들이 가진 한계를 극복하기 위하여 환경감사제도가 필요함을 부각시켰다.

둘째, 기업 환경감사제도의 국내외적 동향을 정리하였다. 지방정부 환경감사의 뿌리가 기업 환경감사인만큼 상세하게 이 부분을 다루었다. 연구 결과, 최근들어 선진외국 기업들의 ISO 14001 또는 EMAS 인증 획득에 대한 관심이 급속하게 높아가고 있음을 알 수 있었다. 그리고 兩大 환경경영체제 인증제도인 ISO 14001과 EMAS의 통합 논의가 활발한 가운데 환경경영체제가 앞으로 ISO 14001로 통합될 것이라는 전망을 보여주었다.

셋째, 지방정부 환경감사제도의 개요와 추진절차를 검토하였다. 우선 지방정부 환경감사의 정의, 발전배경, 의의 및 필요성, 기대효과 등을 다루었다. 특히 지방정부가 환경감사제도를 도입함으로써 얻게 되는 효과로 비용 절감, 에너지 및 자원 절약, 환경에 대한 순응성 확보, 환경오염 저감, 환경인식 제고, 환경기록의 문서화, 정보 제공, 신뢰감 확보 등을 들었다. 그리고 지방정부 환경감사의 주요 요소를 정리한 후 단계별 추진절차를 설명하였다. 마지막으로 지방정부가 환경감사제도를 도입할 때 고려해야 할 사항으로 기업 환경감사와 지방정부 환경감사는 그 목적이 다르므로 차이점을 잘 인식하여 이 제도를 도입해야 한다는 점과, 환경감사 과정에서 문서화된 관련 정보는 시민에게 공개될 필요가 있다는 점 등을 강조하였다.

넷째, 지방정부 환경감사제도의 해외사례를 소개하였다. 특히 영국, 미국, 핀란드, 레바논, 일본, 중국의 여러 도시들의 환경감사제도 도입 사례를 구체적으로 소개하였다. 영국에서 지방정부 환경감사제도 도입이 가장 활발한데 1997년 11월 현재 약 218개 지방자치단체가 환경감사 과정에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 사례연구 결과, 초기에는 전 지방자치단체 차원보다는 부서 단위 내지 개별사업 단위로 환경감사를 실시하는 것이 매우 효과적임을 알 수 있었고, 공무원 훈련 프로그램 개발, 공무원 환경인식 제고 등을 포함한 광범위한 사전준비작업이 반드시 필요함을 알 수 있었다. 그리고 사례연구를 통해 선진국뿐 아니라 레바논이나 중국과 같은 나라에서도 지방정부 환경감사에 상당한 관심을 가지고 있음을 알 수 있었다.

다섯째, 서울시 환경감사 지침을 제시하였다. 우선 서울시 환경감사제도 도입 의의 및 필요성을 검토한 후, 환경관리체계의 원칙을 제시하였다. 그리고 ISO 14001(환경관리체계 사용

지침), ISO 14004(환경관리체계-원칙, 체제 및 지원기법에 관한 일반지침), ISO 14010(환경감사지침-일반원칙), ISO 14011(환경감사지침, 감사절차, 환경관리체계 감사) ISO 14012(환경감사지침-환경감사원 자격기준) 등의 내용을 중심으로 하고 EMAS의 요소를 가미하여 이를 지방자치단체에 맞게 조정하여 단계별로 서울시 환경감사 지침을 제시하였다.

마지막으로 서울시 환경감사 도입시 유의사항을 정리하였다. 서울시는 경우에 따라 감사자가 될 수도 있고 피감사자가 될 수도 있음을 설명하였고, 환경관리체계 감사뿐 아니라 각종 개발사업에 대한 환경감사와 자연환경감사와 같은 외부환경감사도 매우 중요함을 적시하였다.

환경감사제도의 도입 초기에는 이 제도를 환경관리를 위한 일종의 도구로 보고, 앞으로 환경감사제도가 자리를 잡게 되면 서울시 환경감사조례를 제정하는 등 강제규정을 둔 제도로 전환해 가는 것이 바람직하다고 보았으며, 환경감사 결과에 따른 책임의 문제, 是正의 문제에 대하여 문제제기를 하였다. 그리고 환경감사 결과를 공개하게 될 때 기존의 행정정보공개법에서 정하고 있는 정보공개와는 어떠한 관계를 가지게 될 것인지도 검토대상이 되어야 함을 적시하였다. 기타 도입시 예상되는 여러가지 장애요인들도 논의하였다.

서울시가 환경감사를 도입함으로써 얻게 되는 긍정적 효과는 서울의 환경개선에 기여하는 것에만 있는 것은 아니다. 환경감사는 단순히 각종 정책 및 계획을 개선하기 위한 수단으로서 뿐 아니라 진행 중인 프로그램을 정당화하거나 관리 및 통제를 원활히 해 주는 기능도 있다.

환경감사의 목적을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 市政 目標가 얼마나 잘 충족되었는가를 알려준다.

둘째, 정책 및 계획의 성공과 실패의 원인을 구체적으로 제시해 준다.

셋째, 프로그램 성공을 위한 원칙을 발견하도록 해 준다.

넷째, 효과성을 증진시키기 위하여 여러 기법을 사용하는 실험과정으로 이어지게 해준다.

다섯째, 목표달성을 위해 사용된 수단을 재규정해 주고 나아가 하위목표들도 재규정해 준다.

서울의제 21을 성공적으로 추진하기 위해서는 환경감사제도 도입을 위한 기반을 조성하고 서울시에 적합한 환경감사기법을 개발해 나가야 한다. 지방의제 21과 환경감사는 상호보완관계에 있기 때문이다. 환경감사제도 도입을 위한 기반을 조성하기 위해서는 다음과 같은 조치

들이 취해져야 한다.

첫째, 환경관련 費用과 投資의 내용을 공개함으로써 일반시민에게 서울시 정책과 內部行政活動 자체가 환경에 미치는 영향에 대한 유용한 정보를 제공해야 한다.

둘째, 서울시 행정이 각종 환경관련 法이나 條例, 制度 및 國際環境協約을 준수하고 있는지 여부를 자체적으로 진단해야 한다.

셋째, 환경개선을 위하여 현재의 행정체계가 얼마나 효과적인지 분석해야 한다.

넷째, 서울시 자체의 환경정책에 얼마나 호응하는 시정을 펴고 있는지를 분석하고, 환경행정의 수행능력을 최대한으로 효율화할 수 있는 시스템을 개발해야 한다.

다섯째, 서울 환경의 질을 개선하기 위한 환경행정 측면에서의 여러 가지 방안들을 체계적으로 평가하는 체계를 도입해야 한다.

위와 같은 환경감사제도 도입을 위한 기반 조성과 함께 서울시에 적합한 환경감사기법의 개발을 위해서 서울시가 적극적으로 나서야 한다. 이를 위한 실천방안으로 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 환경감사를 체계적으로 수록할 수 있는 보고서 양식을 개발한다.

둘째, 측정가능하고도 수집가능한 環境情報를 포함한 環境 報告書를 작성하여 서울시 환경관련 조례의 개발에 기여하고 일반시민의 環境意識을 고양하는 데 이바지하는 한편, 환경감사 자체가 서울시 환경에 대한 유용한 情報源의 역할을 할 수 있도록 한다.

셋째, 환경감사의 목표를 분명히 한다.

넷째, 목표수준을 적절히 설정한다.

다섯째, 환경감사의 대상 및 항목별, 부문별 환경감사의 실시 범위를 결정한다.

여섯째, 각급 공무원에게 유효한 환경정보를 제공할 수 있는 감사 항목을 개발한다.

일곱째, 효과적인 환경감사 계획을 수립한다.

서울시가 행하는 환경감사에는 다음과 같은 효과가 있다.

첫째, 서울시 환경행정의 실상을 시민에게 널리 알려 시민들에게 서울시 환경행정에 신뢰감을 줄 수 있다.

둘째, 서울시 공무원이 환경관리를 체계적으로 추진할 수 있는 원동력을 제공할 수 있다.

셋째, 환경감사활동을 통하여 시민단체, 전문가 집단, 과학기술자 및 일반시민들과 협조체제를 구축할 수 있다.

넷째, 잠재적인 環境紛爭을 사전에 예측하고 대비할 수 있다.

다섯째, 서울시 모든 부서 공무원들의 환경에 대한 인식을 제고할 수 있다.

여섯째, 서울시가 추진하고 있는 環境對策들이 얼마나 효과적인지를 평가할 수 있다.

일곱째, 환경행정관련 각종 비용을 절감하여 행정의 효율성을 제고할 수 있다.

여덟째, 서울시청 내부에 있어서의 실질적인 폐기물 감량과 에너지 사용 절약을 위하여 환경감사 결과를 활용할 수 있다.

기존의 지방자치단체 環境適合性 評價 研究는 지표를 이용하여 수치로 계산할 수 있도록 하는 것이 대부분이었다. 그러나 본 연구는 올바른 지방자치단체 환경적합성 평가를 위해서는 이러한 연구방법에서 탈피하여야 하며, 서울시 정책의 수행 중 공무원이 의식적 또는 무의식적으로 간과하고 있는 환경에 대한 고려 정도를 파악할 수 있기 위해서는 환경관리체계 도입을 전제로 하는 환경감사의 도입이 필요함을 강조하였다.

지방정부 환경감사가 다루어야 할 분야는 매우 광범위한데 본 연구에서는 환경감사제도를 소개하는 데 그치고 있다. 원래 이 연구는 약 3개년에 걸친 시리즈 연구를 계획하고 시작되었다. 그러나 내년에 바로 後續研究가 이루어지지 않을 것으로 보이나 조만간 이 연구와 관련한 후속연구가 반드시 필요할 것으로 판단된다. 앞으로 報告書 樣式 및 環境監査 項目 開發, 실제적인 環境監査 推進計劃 樹立 등 구체적이고 세부적인 내용에 대한 후속연구가 뒤따라야 할 것이며 이 연구에서 논의한 사항들을 실제 사례에 적용하여 시정의 환경적합성 평가를 하는 과제도 남아 있다. 개발된 보고서 양식을 토대로 하여 공무원 스스로 감사를 실시할 수 있는 토대가 마련되어야 할 것이며 시민 및 공무원에게 유용한 環境情報를 제공할 수 있는 環境監査 項目도 계속 개발해 나가야 할 것이다.

본 연구는 지금까지의 연구결과에 따라 다음과 같은 政策 建議를 하고자 한다.

첫째, 앞으로 서울시 환경감사조례를 제정하여 환경감사제도를 단지 환경관리수단이 아니라 하나의 제도적 장치로서 정착시킬 필요가 있다.

둘째, 이 보고서에서 제시하는 지방정부 환경감사 지침에 따라 실제로 1998년에서 1999년에 걸쳐 서울시 내부적으로 자체 환경감사를 示範적으로 실시할 것을 제안한다.

셋째, 서울시 主部署에 걸쳐 일제히 환경감사를 실시하는 것이 부적합하다고 판단될 때에는 一部 部署에 대해 시범적으로 실시해 볼 수 있다.

넷째, 시범 실시 결과가 유의미하다고 판단되면, 서울시는 ISO 14001 認證을 획득할 수 있도록 제반 준비를 하여 2000년 이전에 우리나라 지방자치단체로서는 최초로 이 인증을 받을 것을 권고한다.

다섯째, ISO 14001 認證 獲得 준비와 병행하여 서울시내 각종 自然資源에 대하여 종합적으로 환경실태 조사를 하는 自然環境監査를 실시할 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 경기개발연구원. (1995). 「외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구」.
- 과학기술처. (1990), (1991), (1992). 「환경지표의 종합체계화 기법개발 및 활용방안에 관한 연구 (I), (II), (III)」.
- 김귀곤. (1997). “지속가능한 도시와 환경감사제도의 도입”, 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 6월호.
- 김귀곤·김훈희. (1997). “도시지속성지표 개발과 적용에 관한 연구”, 大韓國上·都市計劃學會誌 「國土計劃」, 제32권 제3호(통권89호), pp.175-195.
- 김성현. (1996). 「환경감사에 관한 연구 : 유럽 및 미주지역의 사례, 제도적 측면을 중심으로」, 서울대 석사학위논문.
- 남영숙. (1995). “지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성평가에 관한 연구”, YMCA 국제환경정보교육센터, 「환경리포트」, 7·8월호, 통권 제14호.
- 박수혁. (1994). “환경감사에 관한 법제도적 고찰—유럽공동체를 중심으로—”, 「환경법 연구」, Vol. 16, pp41-60.
- 박종식. (1996). “환경친화적 경영전략 수립방안 (I)”, 「공해대책」, 6월호.
- 배달녹색연합 조사연구부, (1995), “국내 주요 기업의 환경경영 현황과 과제—설문조사 결과를 중심으로—”, 배달녹색연합, 배달청서 ⑤, 「지속가능한 기업활동 비전」.
- 삼성지구환경연구소·삼성엔지니어링. (1997). 「기업 환경경영 지침 연구」.
- 서울 YMCA 시민사회개발부. (1995). 「지역환경감사보고서—도봉구의 물환경을 중심으로—」.
- 성현찬, 김귀곤. (1997). “전략환경평가 모형의 개발과 적용에 관한 연구 (I) : 도시기본계획 평가를 중심으로”, 환경영향평가, 제6권 제1호, pp5-31.

- 양병이. (1993). "지속가능한 개발을 위한 환경적합성 평가", 『환경논총』, 제31권.
- 이건모. (1995). "선진유럽의 환경경영 현황-네덜란드 및 영국의 환경경영 동향을 중심으로", 배달녹색연합, 배달청서 ⑤, 「지속가능한 기업활동 비전」.
- 이경범. (1994). "환경감사", 『기업경영』, 12월호 pp110-113.
- 이동근·전성우. (1997). "도시지속성지표 구축을 위한 개념적 연구 : 환경적 지속성지표를 중심으로", 『환경영향평가』제6권 제1호, pp33-45.
- 이병욱. (1997). 『환경경영론』, 서울: 비봉출판사.
- 이병욱. (1996). "환경경영의 국제적 연구 및 교육동향", 『환경정책과 환경경영』, 한국환경정책학회 '96 춘계 세미나 자료집, 2. 29.
- 정수열. (1997). "환경경영체제 인증제도 동향 및 국내 인증 현황", 환경보전협회, 『환경보전』, 12.
- 정용·김용범. (1996). "지속가능한 개발 지표 도출을 위한 기본적 구성", 『환경영향평가』제5권 제2호, pp.79-91.
- 한국지방자치연구원. (1994). 『환경보전총감』.
- 한국표준협회. (1996). "환경심사지침-심사절차-환경경영체제-KS A 14011-1996 (ISO 14011)".
- 한국표준협회 옮김, 스즈키 도시히로 지음. (1996). 『알기쉬운 환경감사-ISO 14000에 대한 대응과 도입 노하우』, 한국표준협회.
- 한국품질환경인증협회(KAB). (1997). 『ISO 정보』, 9. 10.
- 한국환경기술개발원. (1993). 『지방자치단체 환경정책 분석 및 환경적합성 평가에 관한 연구』, 제2권, 1993. 12.
- 환경관리공단. (1992). 『개발사업의 환경적합성 평가제도 도입에 관한 연구』.
- 환경부. (1997). 『환경친화적 기업 지정제도 운영지침』.
- 환경부. (1997). 『환경백서』.
- 환경부. (1996). 『환경친화적인 국제경기 대회를 위한 환경지침』.

2. 외국문헌

- Barton, Hugh and Noel Bruder. (1995). *A Guide to Local Environmental Auditing*, London: Earthscan.
- Cascio, Joseph, Gayle Woodside, Philip Mitchell. (1996). *ISO 14000 Guide: The New International Environmental Management Standards*, New York: McGraw-Hill.
- Cockrean, Bruce. (1997). "The local authority EMAS in the UK: the Sutton model", in *The Environmentalist* 17.
- Edwards, Felicity N. ed. (1992). *Environmental Auditing—The Challenge of the 1990s*, Calgary, Alberta: The University of Calgary Press.
- Gilbert, Richard, Don Stevenson, Herbert Giradet and Richard Stren. (1996), *Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment* London: Earthscan Publications Ltd.
- Goodall, Brian. (1995). "Environmental Auditing: a tool for assessing the environmental performance of tourism firms", *The Geographical Journal*, Vol. 161, No. 1, March, pp29-37.
- Hams, Tony, Michael Jacobs, Roger Levett, Helmut Lusser, Janice Morphet and Derek Tayer. (1994). *Greening Your Local Authority*, Harlow: Longman.
- Henney, Christine and Bob King. (1996). "The Practical Application of EMAS in Cleveland County Council", *Eco-Management and Auditing*, Vol. 3.
- Hotter, David. (1996). "Squeaky Clean! How Companies Prepare for ISO 14000", *Machine Design*, Vol 68, No 1, January 11.
- Jackson, Tony & Peter Roberts. (1997). "Greening the Fife Economy: Ecological Modernization as a Pathway for Local Economic Development", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 40, No. 5, pp.615-629.
- Kuhre, W. Lee. (1995). *ISO 14001 Certification: Environmental Management Systems*, A

- Practical Guide for Preparing Effective Environmental Management Systems*,
Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall PTR.
- Lacher, Kelly. (1997). "US Municipalities Making Progress in ISO 14001 Implementation", Global Environment & Technology Foundation.
- Ledgerwood, Grant, Elizabeth Street and Riki Therivel. (1994). *Implementing an Environmental Audit: How to Gain a Competitive Advantage Using Quality and Environmental Responsibility*, Burr Ridge, Illinois: Irwin.
- Lee, N. & F. Walsh. (1992). "Strategic Environmental Assessment: An Overview", *Project Appraisal*, 7(3).
- McCloskey, Michael. (1996). "ISO 14000: An Environmentalist's Perspective", *ECOLOGIA, NGO Initiative ISO 14000*, April 26.
- Nixon, J. Ashley, Brian D. Clark. (1994). "Environmental Impact Assessment and Sustainable Development: Key Issues and Future Directions", 「지속가능한 개발과 환경영향평가」, 제22회 세계환경의 날 기념세미나, 1994. 6. 3., 국립환경연구원, 한국 환경영향평가학회, p.62.
- NSF International. (1996). *Environmental Management System Demonstration Project: Final Report*, Michigan: Ann Arbor.
- OECD. (1996). *OECD Programme on Sustainable Consumption and Production: Workshop on Improving the Environmental Performance of Government*, Paris, 8-9 October.
- Pearce, Barry. (1995). "The Kirklees Case Study", in *The Sustainable City—Urban Eco-Auditing and Local Authorities in Europe*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Riglar, Nigel. (1997). *Another Year, Another EMAS Survey*, 11.
- Shields, Jacqueline. (1993). *Air Emissions, Baselines, and Environmental Auditing*, New York: Van Nostrand Reinhold.

- Sinclair-Desgagné, Bernard & H. Landis Gabel. (1997). "Environmental Auditing in Management Systems and Public Policy", *Journal of Environmental Economic and Management*, Vol. 33, pp331-346.
- Therivel, Riki, Elizabeth Wilson, Stewart Thompson, Donna Heaney, David Pritchard. (1992). *Strategic Environmental Assessment*, London: Earthscan.
- UNEP/IEO. (1990). *Environmental Auditing: Reporting of United Nations Environment Programme and Industry and Environment Organization*.
- UTDA. (1996). "Environmental Audit and Green Strategy: Tripoli, Lebanon", in Richard Gilbert, Don Stevenson, Herbert Giradet and Richard Stren, *Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment*, London: Earthscan Publications Ltd.
- Welford, Richard and Andrew Gouldson. (1993). *Environmental Management & Business Strategy*, London: Pitman Publishing.
- Whittaker, Stella. (1997). "Are Australian Councils 'Willing and Able' to Implement Local Agenda 21?", *Local Environment*, Vol. 2, No. 3.
- Young, Steven Scott. (1994). *Environmental Auditing*, Des Plaines, IL: Cahners Publishing Company.
- 大浜廣司. (1997). 「内部環境監査の 実務知識 早わかり」, 東京: オーム社.
- 山口光恒. (1993). "合意が成立したECの環境管理・環境規制", 「産業と環境」, 1993. 8.
- 日本規格協会. (1995). 「環境管理・監査 システム」, 東京: 日本規格協会.
- 赤井 裕・早瀬光司. (1994). "社会システムとしての組織体における紙類の環境実態監査-その経時変化について-" 「広島大学総合科学部紀要 IV理系編」第20巻, pp113-130.
- 川崎健次. (1996). "最近の環境基本条例の特徴と実際-豊中市の例を中心に", 「資源環境対策」, Vol. 32, No. 1, pp45-53.
- 環境監査研究会 編. (1992). 「環境監査入門」, 東京: 日本経済新聞社.
- 環境監査情報 センター. (1994). 「環境監査実施 マニュアル」, 東京: 中央経済社.

시정연 97-R-22

서울 시정의 환경적합성 평가방안 연구

- 환경감사제도를 중심으로 -

發行人 서준호

發·行·日 1997년 12월 31일

發·行·處 서울市政開發研究院

100-250 서울특별시 중구 예장동 산4-5

전화 : 726-1125 팩스 : 726-1110

ISBN 89-8052-113-8

本 出版物의 版權은 서울市政開發研究院에 속합니다.

