



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사 학위논문

# 환경경영체제 국제 기준 채택

## 요인에 대한 비교 연구

: 영국, 독일, 프랑스 사례를 중심으로

2012 년 8 월

서울대학교 대학원

정치학과

이 규 영

# 환경경영체제 국제 기준 채택

## 요인에 대한 비교 연구

: 영국, 독일, 프랑스 사례를 중심으로

지도교수 백 창 재

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2012 년 8 월

서울대학교 대학원

정치학과

이 규 영

이규영의 석사 학위논문을 인준함

2012 년 8 월

위 원 장            임 혜 란 (인)

부위원장            백 창 재 (인)

위 원            권 형 기 (인)

## 국문초록

본 논문은 환경경영체제(EMS) 국제 기준의 채택률이 국가별로 상이한 이유를 국가 중심적 제도주의의 시각으로 규명하고자 한다. 이를 위해 영국, 독일, 프랑스에서의 국제적 환경경영체제 기준 채택 과정과 결과를 분석하고, 핵심 변수로써 국가의 국제 레짐에 대한 태도를 제시한다.

환경경영체제는 환경정책 수단으로서 기존의 명령 통제 형식보다 시장 논리에 기초한 수단들이 우위를 점하고 있는 전세계적 흐름을 반영하는 대표적인 예이다. 이는 환경정책 영역에서도 국가의 직접적인 개입과 명령보다는 사적 행위자들의 이해관계와 자발적 참여가 핵심요소가 되어가고 있음을 보여주는 것이다. ISO 14001과 EMAS는 환경경영체제의 대표적인 두 국제적 기준인 바, 양 기준 모두 기업들이 이를 채택할지 여부를 자발적으로 선택할 수 있다. 그러나 양 기준의 채택률이 국가별로 다르게 나타나는 현상은 환경경영체제 채택 문제가 단순히 개별 기업들의 합리적인 선택에 전적으로 맡겨져 있는 영역이 아님을 함의한다. 본 논문은 영국, 독일, 프랑스에서의 양 기준의 채택 과정과 채택률을 비교 분석함으로써 국제 환경 기준에 대한 각국의 상이한 순응 정도는 국가의 특정한 정책적 태도와 그 태도가 형성되기까지의 국내 정치적 동학을 주된 변수로 다루지 않고서는 정확히 파악할 수 없음을 역설한다.

영국에서 기업들의 ISO 14001 채택률은 높은 반면, EMAS 참여율이 낮은 이유는 영국 정부가 ISO 14001에 대해서는 수용적 태도를, EMAS에 대해서는 타성적 태도를 형성하였기 때문이다. 영국은 기본적으로 환경경영체제와의 친화성이 높은 제도적 구조를 가지고 있었다. 따라서 초기에는 EMAS에 대해 매우 적극적인 입장을 표명하였으나, 자국 환경경영체제 기준인 BS 7750을 EMAS와 호환하려는 시도가 유럽연합 차원에서 좌초되자, EMAS보다 시장적 요소가 더 크고 무엇보다 전세계

적으로 통용될 수 있는 ISO 14001로 선호를 바꾸었다. 그 결과 양 기준 간의 호환성 규칙 제정이 지체되었고, 보조금 제도는 1995년에서 1997년에만 한시적으로 제공되었으며, 규제 감면은 주어지지 않았다.

이에 반해, 독일과 프랑스의 제도적 구조는 환경경영체제를 받아들이기에는 적합하지 않은 부분이 많았다. 프랑스는 예상대로 양 기준에 대하여 타성적 태도를 취하였고, 이는 프랑스 기업들의 양 기준 채택률이 최하위권에 머물게 되는 결과를 초래하였다. 그러나 독일의 경우 예상 외로 EMAS에 대해서는 변혁적 태도를, ISO 14001에 대하여는 수용적 태도를 형성하였다. 그 결과, 독일 기업들의 EMAS 채택률은 최상위권에 있으나, 상대적으로 ISO 14001 채택률은 하위권에 머물러 있다.

독일은 규제 중심의 기존 환경정책 수단들만을 고집하였다가는 유럽연합에서의 자국의 리더로서의 입지가 흔들릴 것이라는 위기감, 사회적으로 높은 환경의식, 그리고 EMAS 등록 및 인가 시스템 구축을 두고 벌어진 치열한 공·사간의 정치적 갈등이 조합주의적 조정 기제를 통해 정부와 산업 연합 양 측 모두가 만족하는 방식으로 해결된 과정 등이 맞물리면서 EMAS에 대하여 초기에 반대하던 입장을 철회하고 전폭적으로 지지하는 입장을 취하였다. 그 결과 독일은 ISO 14001 참여자보다 EMAS 참여자에게 더 용이하게 그리고 더 많이 재정 지원을 행하였으며, 규제 감면 역시 EMAS 채택 기업에게만 제공하였다. 반면 프랑스는 환경경영체제에 대한 무지하고 무심한 태도가 정부와 사회 양 측에서 지속되었다. 특히 EMAS 등록 및 인가 시스템 구축에서 나타난 정부의 독단적인 행태로 인해 기업들은 EMAS에 등을 돌리게 되었다. 더욱이 프랑스 정부는 환경경영체제에 적합한 제도적 틀을 마련하려는 노력은 기울이지 않은 채, 매우 제한적인 수준의 보조금을 제공할 뿐이었고, 규제 감면은 실질적으로 이루어지지 않았다. 그 결과 반사적으로 기업들은 ISO 14001를 더 선호하는 경향을 보였지만, 환경경영체제에 대한 무관심을 뛰어넘는 수준은 아니었다.

본 논문은 환경경영체제 채택과 같은 시장 지향적 환경 정책 영역

에 있어서도 실질적으로는 국가와 정치가 깊숙하게 개입하고 있음을 확인한다. 이로써 새로운 경제적 과제로 부각되는 환경 문제가 기존의 국가 중심적 자본주의 다양성 논의의 연장선상에서 다루어질 수 있는 가능성을 제시한다.

**주요어:** 환경경영체제, EMAS, ISO 14001, 영국, 독일, 프랑스, 자본주의 다양성, 국가

**학번:** 2009-20103

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제 제기 .....	1
제 2 절 연구 대상 .....	7
제 3 절 논문의 구성 .....	8
제 2 장 이론적 논의 .....	9
제 1 절 환경경영체제 국제 기준 .....	9
제 2 절 기존 연구 검토 .....	20
1. 기업 수준의 의사결정에 주목한 연구들 .....	20
2. 제도주의적 관점의 연구들 .....	24
3. 소결 .....	29
제 3 절 대안적 접근 .....	30
1. 분석틀 .....	30
2. 연구 가설 .....	39
제 3 장 영국 .....	40
제 1 절 영국의 기존 제도적 특성과 환경정책의 전통 .....	40
제 2 절 양 기준에 대한 국가의 태도 형성 과정 .....	43
제 3 절 EMAS에 대한 타성적 태도, ISO 14001에 대한 수용적 태도의 결과 .....	47
제 4 장 독일 .....	52
제 1 절 독일의 기존 제도적 특성과 환경정책의 전통	

.....	53
제 2 절 양 기준에 대한 국가의 태도 형성 과정 .....	56
제 3 절 EMAS에 대한 변혁적 태도, ISO 14001에 대한 수용적 태도의 결과 .....	63
제 5 장 프랑스 .....	69
제 1 절 프랑스의 기존 제도적 특성과 환경정책의 전통 .....	70
제 2 절 양 기준에 대한 국가의 태도 형성 과정 .....	72
제 3 절 EMAS 및 ISO 14001에 대한 타성적 태도의 결과 .....	74
제 6 장 비교 및 합의 .....	77
참고문헌 .....	85
Abstract .....	99



## 표 목 차

[표 1] EMAS와 ISO 14001의 특성 비교 .....	15
[표 2] 2000년 4월 기준, EMAS와 ISO 14001 채택 부지/조직 수 .....	19
[표 3] 2004년 기준, EMAS와 ISO 14001 채택 정도 비교 .....	20
[표 4] 인가받은 EMAS 검증자의 수 .....	69

## 그림 목 차

[그림 1] .....	32
[그림 2] .....	32

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 문제 제기

본 논문은 환경경영체제(Environmental Management System, EMS)에 관한 두 가지 국제적 기준- 국제표준화기구(International Organization for Standardization, ISO)의 ISO 14001과 유럽연합(EU)의 EMAS(Eco-Management and Audit Scheme, 유럽 환경경영감사[인증] 제도) - 의 기업 수준에서의 채택률이 국가별로 상이한 이유를 정치경제학의 관점에서 분석하고자 한다. 이를 통해 국내 행위자들의 국제 레짐에 대한 순응 정도는 해당 국가가 그 국제 레짐에 대하여 어떠한 태도와 반응을 보이는가에 결정적으로 의존한다는 점을 밝히고자 한다.

19세기 후반부터 성장과 더불어 사회 정의(분배) 문제가 자본주의 경제가 해결해야 할 주요한과제로 부각된 이래, 국가들이 자국의 역사적, 제도적, 문화적 맥락에 따라 이를 다루어 나가는 과정에서 다양한 형태의 자본주의 모델이 탄생하였다. 이와 마찬가지로, 20세기 후반부터는 ‘지속가능한 발전’이라는 모토 하에 환경보호 문제가 국가들이 적극적으로 조정하고 대처해야 할 경제영역의 새로운 국면으로 등장하였는데, 국가들이 이에 대하여 어떠한 방식으로 대응하고 있으며, 그에 따라 기존의 자본주의 모델은 변화되고 있는가에 대한 정치경제적 분석은 그 중요성과 이슈화를 감안했을 때 거의 이루어지지 않고 있다. ISO 14001와 EMAS는 경제 성장과 환경 보호를 동시에 달성하고자 고안된 환경경영체제(EMS)의 ‘초국가적’ 규준인데 국가별로 그 채택률이 상이한 바, 이를 분석함으로써 각 국가들이 환경보호라는 새로운 경제적 과제를 어떻게 다르게 해결하고 있는가를 살펴보고자 한다. 더 나아가 자본주의 모델의 다양성 논의의 연장선상에서 각 국가별 기존의 경제 문제 조정 메

커니즘이 환경 문제에 대해서도 유사한 방식으로 작동하는가를 살펴봄으로써, 앞으로 다가올 환경레짐에 대한 기존의 자본주의 모델의 지속/변화 가능성을 짐작해 보고자 한다.

환경정책은 노동정책, 사회복지 정책 등 다른 경제정책들과는 달리 이해당사자들 간의 ‘조정’이 이루어질 수 있는 여지가 적고, 국가의 일방적이고 획일적인 규제와 그에 대한 규제 대상들(주로 기업들)의 순응의 형식, 즉 명령 통제 형식(command-and-control)이 주를 이루는 것이 그 고유한 특성이다. 그러나 규제의 비효율성을 지적하는 신자유주의적 세계화의 흐름은 환경 영역에 있어서도 시장 메커니즘을 도입하거나 기업들의 자발적 협약을 장려하는 등의 ‘새로운 환경정책 수단들’(New Environmental Policy Instruments, NEPIs) 논의를 촉발시켰다. 환경경영체제(EMS)는 이러한 NEPIs의 일환으로 대두된 개념이다. 환경경영이란 기존의 품질경영(quality management)을 환경분야에까지 확장한 개념으로, 환경관리를 기업경영의 방침으로 삼고 기업활동이 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 것을 말하며, 환경경영체제(EMS)는 환경경영의 구체적인 목표와 프로그램을 정해 이의 달성을 위한 조직, 책임, 절차 등을 규정하고 인적, 물적인 경영자원을 효율적으로 배분해 조직적으로 관리하는 체제를 의미한다.<sup>1)</sup> 기업들이 환경경영체제(EMS)를 도입함으로써 스스로 경영 시스템을 환경 친화적으로 재편한다면, 국가의 규제가 없어도 환경 보호와 생산성 향상을 동시에 달성할 수 있다는 점에서 환경경영체제(EMS)는 NEPIs의 대표적인 수단이라고 할 수 있다.

환경경영체제(EMS)는 초기에는 개별 기업별로 각기 상이하게 만들어지다가, 점차 보다 규격화되고 널리 받아들여질 수 있는 환경경영체제(EMS) 기준들을 정립하려는 시도가 부문별로, 국가별로, 심지어 다국적 수준에서 일어났다.<sup>2)</sup> 이후 1990년대에 들어서자 세계 경제를 하나로

1) 이규태 외, 2010, 『환경경영시스템 : 이론과 실무』, 상학당.

2) Roeland Bracke and Johan Albrecht, 2007, “Competing environmental

통합하려는 세계화의 흐름 속에서 산발적인 여러 환경경영체제(EMS) 기준 대신 ‘국제적으로’ 공인되는 규격화된 환경경영체제(EMS) 기준을 정립할 필요성에 대해 공감대가 형성되었다. 이러한 맥락에서 유럽 연합 이사회가 1993년 EMAS를 규정(Regulation) 형식으로 채택하여 유럽 차원에서의 통일적인 환경경영체제(EMS) 기준을 마련하였고, 다른 한편에서는 국제표준화기구(ISO)가 전세계적으로 적용될 수 있는 환경경영체제(EMS) 기준을 만들어 1996년 ISO 14001로 공표하였다. 현재 4,400개 이상의 기업 조직과 대략 7,600개의 부지가 EMAS 등록이 되어 있는 상태이며<sup>3)</sup>, ISO 14001의 경우 2007년 통계자료에 의하면 129,031개의 기업 조직에서 인증을 받았고 그 수는 매년 증가하고 있다.<sup>4)</sup> EMAS와 ISO 14001은 지속가능한 발전이라는 국제적 규범 하에 궁극적으로 세계의 모든 기업들이 따라야 할 환경경영체제(EMS)의 표준을 제시하고 있다는 점에서 국제 레짐의 일종이라고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

EMAS와 ISO 14001 양자는 기업들이 이를 채택하겠다고 등록하고 각 규준이 제시하는 요구사항들을 이행하면 국제적으로 통용되는 증명서(certification)를 발급받는 절차로 이루어져 있다. 여기서 주목해야 할 부

---

management standards: how ISO 14001 outnumbered EMAS in Germany, the UK, France, and Sweden,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, pp. 611-627.

3) European Commission (Eurostat), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/dataset?p\\_product\\_code=TSDPC410](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDPC410) (retrieved May 20, 2012)

4) ISO World, <http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm> (retrieved May 20, 2012)

5) 국제 레짐에 대한 정의는 크라즈너(Krasner)의 정의를 따른다. 크라즈너는 1982년 *International Organization* Vol.36 (Issue 2)에서 국제 레짐(international regimes)을 “국제관계의 특정 영역에서 행위자들의 기대하는 바가 수렴되는 명시적 또는 묵시적인 원칙, 규범, 규칙 그리고 의사결정 절차(implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations)”라고 규정하였다 (Stephen Krasner, 1982, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” *International Organization*, 36:2, p.186).

분은 양 기준 모두 기업들이 자발적으로 그 채택 여부를 결정할 수 있게 되어 있지, 강제적으로 가입해야 하는 성질의 것이 아니라는 점이다. 이러한 자발적 특성에 주목하여 일단의 기존 연구들은 사적 기업의 입장에서 이러한 국제적 EMS 기준에 순응하는 것이 효율적인가, 또는 기업들이 이를 채택함으로써 얻을 수 있는 이득이 무엇인가 등의 경영학적·미시경제학적인 문제 의식에 기반해 있다.<sup>6)</sup> ISO 14001나 EMAS와 같은 국제적 EMS 기준의 채택 여부를 최종적으로 결정하는 주체가 국내 행위자인 사적 기업이라는 점에 주목한다면, 경영학적 또는 미시경제학적 관점에서 기업의 비용-편익 구조를 분석한 이러한 연구들은 충분히 의미가 있다. 그러나 이들은 국내 기업들이 비용과 편익을 교량함에 있어서는 기업 고유의 특성이나 자원 못지않게 그 기업이 속한 국가의 사회적, 정치적, 문화적, 법적 제도가 주요한 변수로 작용한다는 점을 간과했다는 한계를 지니고 있다. 또한 기업 수준의 연구들은 ISO 14001나 EMAS의 채택률이 국가별로 매우 상이한 사실을 설명하기에는 역부족이다.

이에 따라 최근에는 기업들이 속한 개별 국가들의 상이한 제도 및 제도적 특성에 초점을 맞춘 연구들이 다수를 이루는 경향이다.<sup>7)</sup> ‘국제적’

---

6) Nicole Darnall, 2006, “Why Firms Mandate ISO 14001 Certification,” *Business & Society*, 45:3, pp. 354-381; Cary Coglianese and Jennifer Nash, eds., 2001, *Regulating from the inside: Can environmental management systems achieve policy goals?*, Resources for the Future; Pratima Bansal and Trevor Hunter, 2003, “Strategic explanations for the early adoption of ISO 14001,” *Journal of Business Ethics*, 46, pp. 289-299; Madhu Khanna and William Rose Q. Anton, 2002, “Corporate Environmental Management: Regulatory and Market-Based Incentives,” *Land Economics*, 78:4, pp. 539-558 등.

7) Kelly Kollman and Aseem Prakash, 2001, “Green by Choice? Cross-National variations in Firm’s responses to EMS-based Environmental Regimes,” *World Politics*, 53:3, pp. 399-430; Magali A. Delmas, 2002, “The diffusion of environmental management standards in Europe and in the United States: an institutional perspective,” *Policy Science*, 35, pp. 91-119; Magali A. Delmas, 2003, “In search of ISO: institutional perspective on the adoption of international environmental

환경경영체제(EMS) 기준은 EMAS와 ISO 14001 이전에는 없었던 것이기 때문에, 기업 입장에서는 이 기준들의 채택에 따른 비용-편익 구조가 명확하게 파악되지 않는다. 이렇게 불확실한 상황, 즉 비용-편익 구조가 모호한 상황에서는 특히 ‘제도화된 힘·요소들’이 기업의 국제적 기준 채택 결정에 중요한 역할을 한다고 보는 것이 제도주의적 시각이다.<sup>8)</sup> 경험적으로 국가에 따라 기업들의 양 기준의 채택 양상이 매우 다르게 나타나는 사실은 국가의 국내적 제도적 맥락이 기업들의 반응에 크게 영향을 미친다는 주장에 설득력을 더한다.<sup>9)</sup> 그러나 이 연구들은 대개 ISO 14001나 EMAS가 개별 국가들 내의 기존의 제도와 얼마나 잘 어울리는가(goodness-of-fit)에 따라 기업의 채택률이 달라진다고 보는데,<sup>10)</sup> 과연

---

management standards,” ISBER Publications, Institute for Social, Behavioral, and Economic Research, UC Santa Barbara, pp.1-52; Matthew Potoski and Aseem Prakash, 2004, “Regulatory convergence in nongovernmental regimes? Cross national adoption of ISO 14001 certifications,” *The Journal of Politics*, 66:3, pp. 885-905; Matthieu Glachant, et al., 2002, “Companies’ participation in EMAS: the influence of the public regulator,” *Business Strategy and the Environment*, 11:4, pp. 254-266; Christoph Knill, 1998b, “Change as “Appropriate Adaptation”: Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany,” *European Integration online Papers(EIoP)*, 2:1, pp. 1-22 등.

- 8) Paul W. DiMaggio and Walter W. Powell, 1983, “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,” *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160; Isin Guler, et al., 2002, “Global Competition, Institutions, and the Diffusion of Organizational Practices: The International Spread of ISO 9000 Quality Certificates,” *Administrative Science Quarterly*, 47:2, pp. 207-232; Kelly Kollman, et al. 2002, “EMS-based environmental regimes as club goods: examining variations in firm-level adoption of ISO 14001 and EMAS in U.K., U.S., and Germany,” *Policy Sciences*, 35, pp. 43-67; Andrew J. Hoffman and Marc J. Ventresca, eds., 2002, *Organizations, Policy and the Natural Environment*, Stanford University Press 등.
- 9) Kollman and Prakash, 2001, pp. 399-430.
- 10) Christoph Knill and Dirk Lehmkuhl, 1999, “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization,” *European Integration online Papers (EIoP)*, 3:7; Ian Bailey, 2002, “National adaptation to European

그 기존의 제도가 무엇인지에 대해서는 명확하게 규정하지 않을뿐더러 피상적인 수준의 논의를 하는 데 그치고 있다. 한편 기존의 제도적 맥락과의 적합성을 강조하다 보면, 경로의존성의 함정에 빠져서 왜 (기존의 제도와는 배치되는) 새로운 국제 레짐을 받아들이는지의 문제, 즉 변화의 동학을 설명하기 어려워진다.

따라서 본고는 기본적으로는 ISO 14001이나 EMAS를 채택함에 있어 국내의 제도적 틀이 기업들의 의사결정에 중요한 역할을 한다는 제도주의적 시각에 동조하나, 그 제도적 틀을 명확히 한정하기 위해서 대안적 접근방식을 도입할 것이다. EMAS나 ISO 14001을 받아들일지 여부를 최종 결정하는 것은 기업이지만, 이 두 국제적 규준은 우선적으로 개별 ‘국가’들에 일정한 수준과 내용의 의무 사항을 부과하고 있고 이 의무사항들이 이행되어야 비로소 기업 수준에서 양 규준을 채택할 수 있는 여지가 생긴다는 점에서, 기업과 국제 레짐 사이의 매개자로서 국가의 역할은 결정적이다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 국가가 이 환경경영체제(EMS)의 국제적 기준들에 대해 어떠한 입장을 취하고, 그에 따라 기존의 국내 제도들을 어떻게 새롭게 규정하고 재편하는지에 관해서는 전혀 언급하지 않거나 주변적으로만 서술하고 있을 뿐이다. 따라서 필자는 앞서 언급한 제도주의적 시각의 한계를 극복하기 위해서 기업들의 국제적 환경경영체제(EMS) 기준 채택 결정 과정을 두 단계로 구별할 것이다. 첫 번째 단계에서는 국가를 주된 행위자로 상정하고, 개별 국가가 이 새로운 국제 레짐에 대하여 특정한 입장을 취하게 되는 동학과 그에 따라 기업의 비용-편익 구조에 영향을 미치는 국내적 제도들이 변화되는 과정을 다룰 것이다. 두 번째 단계는 기존 연구들과 마찬가지로 개별 기업이 주어진 국내의 제도적 맥락 안에서 어떠한 의사결정을 하는가에 관한 것이다. 본고에서는 두 번째 단계는 기존 연구 검토 부분에서 간단히 정리하고, 첫 번째 단계에 대하여 상세하게 서술할 것이다.

---

integration: institutional vetoes and goodness-of-fit,” *Journal of European Public Policy*, 9:5, pp. 791-811.

이로써 개별 기업들의 합리적인 선택에 전적으로 맡겨져 있는 것으로 보이는, 즉 국가와 정치가 개입할 여지가 없어 보이는 이러한 영역에서조차 실질적으로는 국가의 역할과 국가의 특정한 정책적 입장이 결정되기까지의 정치적 동학이 국제 레짐에의 순응 정도에 주된 변수라는 점을 분명히 밝히고자 한다. 이러한 접근방식은 자본주의 다양성 논의 중 유형 분류의 기준으로 국가의 역할과 개입의 정도를 중요하게 꼽았던 슈미트(Vivien A. Schmidt)의 논지와 일맥상통한다고 볼 수 있다. 이로써 본고는 환경레짐에 대한 국가별 상이한 대응이라는 주제가 기존 자본주의 다양성 논의의 연속선상에서 설명될 수 있는 것임을 지적할 것이다.

## 제 2 절 연구 대상

ISO 14001과 EMAS의 특성을 감안하였을 때, 사례 연구의 대상이 되는 국가는 영국, 독일, 프랑스로 한정한다. 이 국가들을 선택한 이유는 크게 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, ISO 14001은 전세계적 기준이지만, EMAS는 유럽연합의 구성국만 채택할 수 있는 기준이므로, 양 기준 모두의 채택률을 살펴보기 위해서는 유럽연합의 구성국만이 사례 연구의 대상으로 고려될 수 있다. 둘째, 이 연구의 목적이 ‘자본주의 다양성’ 논의를 환경 문제에까지 확장하려는 의도를 가지고 있는 이상, 사례 연구 대상국들은 이미 특정 자본주의 모델에 속해 있다고 확실히 규정지을 수 있는 성숙한 자본주의 국가여야 한다는 것이다. 다시 말해서, 유럽 연합의 구성국 중 개발 도상국들은 아직 그 나름대로의 자본주의 모델을 확립하지 못했기 때문에 ‘자본주의 다양성’ 논의에 포함시킬 수 없으며, 더 나아가 이를 환경 문제로 확장시킬 수도 없다. 따라서 유럽 국가 중에서도, 확고한 자본주의 모델을 구축하였고 작금의 국내경제적 고민이 경제발전 그 자체보다 한 단계 더 나아가 경제와 환경 간의 조화로 옮겨가고 있는 선진 자본주의 국가를 사례로 선택해야 한다. 셋째, 유럽 선진 자본주의 국가 중에서 특별히 영국, 독일, 프랑스를 선택한 이유는, 후에 상



술하겠지만, 국내의 제도적 맥락을 국가 중심으로 재구성할 때 국가의 특성과 역할을 중심으로 자본주의 모델을 세 가지로 분류한 슈미트(Schmidt)의 틀이 유효하게 활용될 수 있는 바, 이 국가들은 슈미트의 틀에서 각각의 자본주의 유형을 대표하는 나라들이기 때문이다. 슈미트에 따르면 영국은 시장 자본주의를, 독일은 조정 자본주의를, 그리고 프랑스는 국가 중심적 자본주의 모델을 각기 대표한다. 각 유형의 원형인이 세 국가들이 환경경영체제(EMS)에 관한 국제 기준들을 도입하는 방식을 살펴봄으로써, 국가들이 환경 문제를 다루는 과정에서 역시 ‘자본주의 다양성’ 논의가 여전히 유효한가에 대한 함의를 찾을 수 있을 것이다.

연구대상이 되는 시기는 EMAS가 발효되기 시작한 1995년부터 ISO 14001이 1차로 수정되는 시기인 2004년 전까지이다. 환경경영체제(EMS)라는 새로운 개념이 대두되고 처음으로 그에 관한 국제적 기준이 마련된 환경에서, 각 국가들이 어떠한 태도를 취하는가를 분석하는 것이 본고의 핵심인 바, ISO 14001의 수정 이후, 즉 2004년 이후는 그 기준 자체의 성격에 변화가 발생해 이것까지 변수로서 고려해야 하는 문제점이 발생하기 때문이다. 단, EMAS 역시 2001년에 한 차례 개정되었는데, 이는 등록 대상을 ‘모든’ 부문의 기업들로 확장했다는 양적 변화만 있었기 때문에 ISO 14001 개정처럼 연구 시기에서 배제할 필요는 없다. 그러나 중심이 되는 시기는 1996년부터 2001년으로, 이 시기를 집중적으로 살펴봄으로써 국제 기준의 초기 국내 도입 과정과 결과가 국가의 역할에 의해 좌우되는 것임을 명확하게 보일 것이다.

### 제 3 절 논문의 구성

본 논문은 총 6개의 장으로 구성된다. 제1장은 서론으로, 본 논문의 문제 의식을 압축적으로 제시하고 연구 대상을 설정한다. 제2장에서는 우선 환경경영체제(EMS) 양 국제 기준인 EMAS와 ISO 14001의 특성, 형성 과정, 국가별 채택 추이를 비교하여 상술한 후, 양 기준 채택에 관

한 기존 문헌들을 검토한다. 다음으로 기존 연구들의 접근방식의 한계를 극복할 수 있는 대안적 분석틀을 제시하고, 이에 기초하여 연구 가설을 도출한다. 이후 제3장, 제4장, 제5장에서는 각각 영국, 독일, 프랑스를 사례로 하여, 먼저 각국의 기존의 제도적 구조와 환경정책의 전통을 분석한 후, EMAS와 ISO 14001에 대하여 각국이 수용적, 타성적, 변혁적 태도 중에서 특정한 태도를 취하기까지의 과정과 그 결과를 상세히 검토한다. 이로써 기업들의 참여율은 국가가 양 기준에 대하여 취하는 입장에 따라 결정적으로 좌우됨을 확인할 것이다. 마지막으로 제6장에서는 세 국가의 사례를 요약 및 비교하고, 더 나아가 환경경영체제 채택 문제를 자본주의 다양성 논의의 연장선상에서 다룰 수 있다는 함의를 언급할 것이다.

## 제 2 장 이론적 논의

### 제 1 절 환경경영체제 국제 기준

ISO 14001과 EMAS는 유사한 구조 하에서 기업들이 법에서 요구하는 것 이상으로 자발적으로 지속적인 환경 성과 개선에 힘쓰도록 유도하는 국제적 기준이다.<sup>11)</sup> 양자는 기업들이 그 기준에 따르겠다고 결정하는 것 자체는 자발적이나, 일단 그 기준을 따르겠다고 가입하면 일련의 절차들을 의무적으로 이행해야 하는 구조로 되어 있다. 기업이 환경에 미치는 영향을 평가할 수 있는 경영 시스템을 구축하고, 환경 개선 성과에 대한 미래 목표를 설정하며 정기적으로 기업의 환경 개선 활동에 대하여 감독을 받아야 하는 것이다. 즉, 기업들은 환경 경영에 관한 기준은

---

11) Kollman and Prakash, 2001, p. 403.

스스로 설정할 수 있으며, 그 목표와 절차가 제대로 이행되는지에 대해서는 일정한 기간 동안 정기적으로 독립적인 외부 기관(verifier)으로부터 검증을 받아야 한다. 이 검증 과정을 모두 통과하고 나면 기업들은 대외적으로 홍보할 수 있는 인증서를 발급받게 되는 것이다. 인증서는 구체적으로 ISO 14001의 경우에는 증명서(certification)라고, EMAS의 경우에는 등록 증명서(registration)라고 불린다.<sup>12)</sup>

두 국제적 기준인 ISO 14001과 EMAS의 특성에 대해서는 보다 상술할 필요가 있다. 양 기준은 기업의 자발성을 독려한다는 점에서 그리고 이 기준들이 기업에 영향을 미치는 구체적인 과정이나 구조 면에서 매우 유사한 모습을 보인다.<sup>13)</sup> 그러나 다른 한편으로는 양 기준은 대체재라고 불릴 만큼 몇 가지 중요한 차이점을 드러내는데, 이 차이점은 국가별로 채택률이 상이한 이유를 설명하는 데 매우 유의미한 변수로 작용하기 때문이다. ISO 14001과 EMAS는 불과 1년여 간격으로 선포되었기 때문에, 환경경영체제(EMS)를 도입하는 기업의 입장에서는 이 두 가지 국제적 기준 중 어느 것을 (혹은 두 가지 모두를) 따를 것인지에 대한 문제에 직면하였고, 이는 국가의 입장에서도 마찬가지였다. 즉, 경쟁 관계에 있는 양 기준의 특성상의 차이가 기업들과 국가의 선택의 문제에 큰 영향력을 가지고 있었던 것이다. 다시 말해서, 환경경영체제(EMS)에 관한 기준이라고 해서 국가나 기업이 양 기준에 대하여 동일한 반응을 보인 것이 아니라, 양 기준 간의 차이점으로 인해 어느 한 기준에 대한 국가의 태도가 다른 기준에 대한 태도와 같지 않았다는 점이 중요하다. 국제 레짐 자체의 성격 역시 국가가 국제 레짐에 대한 태도를 결정함에 있어 주요한 고려사항이 된다는 사실이 이 국제적 환경 기준들에 있어서

---

12) Frank Wätzold, 2009, "Explaining differences in EMAS participation rates across Europe: the importance of institutions, incomplete information and path dependence," *European Journal of Law and Economics*, 28, pp. 73-74.

13) Ulrich Steger, 2000, "Environmental management systems: Empirical evidence and further perspectives," *European Management Journal*, 18, pp. 23-37.

도 동일하게 적용됨을 알 수 있다. 이는 한 국가 내에서도 ISO 14001의 채택률과 EMAS의 채택률이 다른 국가들과의 관계에서 비교했을 때 상이하게 나타나고 있는 경험적 자료에 의해 명백하게 입증된다.

우선 양자의 발달 과정을 살펴보겠다. ISO 14001은 국제표준화기구가 ISO 9000시리즈의 흥행에 힘입어 그 후속으로 만든 것으로, 환경 이슈에 대한 국제 사회의 요구에 대응하기 위해 설정한 환경경영체제(EMS)의 기준이다. ISO는 환경경영체제(EMS)가 과연 환경 오염 사태를 실질적으로 개선시킬 수 있는 것인지, 또한 일괄적인 국제적 기준을 설정하는 것이 국가간 교역을 촉진시키고 무역 장벽을 없애는 데 효과적인지에 대해서 살펴보기 위하여 환경전략자문그룹(Strategic Advisory Group on Environment, SAGE)을 설치하였다.<sup>14)</sup> SAGE가 환경경영체제(EMS)에 대하여 긍정적인 평가를 내리자, ISO 14000시리즈를 개발하기 위해 기술 위원회 207(Technical Committee 207, TC 207)이 만들어졌고, TC 207의 작업 결과 1996년 환경경영체제(EMS) 기준인 ISO 14001이 공표되었다. 그 이후 2003년 6월 기존 ISO 14001:1996 규격의 개정 작업이 시작되어 2004년 11월 15일자로 개정작업이 완료되었으며, 이로 인하여 인증 고객들은 인증전환 실행기간인 2006년 5월 14일까지 ISO 14001:2004 심사기준이 적용된 심사를 받아야 한다.<sup>15)</sup>

한편 EMAS는 유럽 연합 집행위원회(European Commission)의 Fifth Environmental Action Programme(1992-2000)에서 EU의 환경 정책이 명령 통제 형식에서 벗어나 시장기제에 기초한 상향식의 그리고 파트너십 지향적인 형식으로 변화되어야 한다는 문제 의식이 제기된 이후에 만들어진 것으로, 유럽 연합 내에서만 통용되는 환경경영체제(EMS)

---

14) Tom Tibor and Ira Feldman, 1996, *ISO 14000: A Guide to the New Environmental Management Standards*, Irwin Professional Publications.

15) 한국표준협회, <http://www.ksa.or.kr> (retrieved May 20, 2012); ISO, [http://www.iso.org/iso/home/store/publications\\_and\\_e-products/publication\\_item.htm?pid=PUB100238](http://www.iso.org/iso/home/store/publications_and_e-products/publication_item.htm?pid=PUB100238) ([http://www.iso.org/iso/theiso14000family\\_2009.pdf](http://www.iso.org/iso/theiso14000family_2009.pdf)) (retrieved May 20, 2012)

의 기준이다.<sup>16)</sup> EMAS는 1993년 집행위원회가 규정(Council Regulation (EEC) No. 1836/93)으로 입법하고 1995년부터 효력을 발휘하였는데, 처음에는 제조업 위주의 산업 부문의 기업들로만 가입 대상을 한정하였으나 2001년 공적·사적 서비스 부문까지 포함한 모든 경제 부문의 기업들도 가입할 수 있도록 수정되었다 (Regulation (EC) No. 761/2001). EMAS의 적용가능성과 보급률을 높이기 위해 2009년 한 차례 더 개정된 EMASⅢ(Regulation (EC) No. 1221/2009)는 2010년 1월부터 효력을 발휘하였는데<sup>17)</sup>, 후술하겠지만 EMASⅢ는 본고의 분석 대상에서 제외한다.

프랑케와 배츨트(Juergen Franke and Frank Wätzold)에 따르면 EMAS 출현에 수반되었던 정치적 과정은 크게 두 국면으로 나눌 수 있다.<sup>18)</sup> 첫 번째 단계는 1990년 후반 집행위원회에 의해 EMAS에 관한 consultation 문서가 배포된 것으로 시작된다. 유럽 산업계는 단결하여 그 제안(proposal)에 반대하였고, 특별히 제안된 그 계획의 ‘의무적인 특성’을 매우 강하게 비판하였다. 산업계의 강한 저항에 직면하여 집행위원회는 자발적인 접근 방식을 채택하기로 결정하였다. 두 번째 단계는 자발적인 EMAS에 관한 집행위원회의 제안이 발행(publication)된 것으로 시작되었다. 전반적으로 산업계의 반응은 두 가지로 갈렸다. 첫째는 독일 기업들을 제외하고는 산업계가 첫 번째 단계와 비교했을 때 이 제도에 별로 관심을 두지 않았다는 것이며, 둘째는 산업계의 반응이 분화되었다는 것이다. 정부의 지원을 받은 독일 산업계는 계속해서 이 제도에 반대

---

16) Albert Weale, et al., 2000, *Environmental governance in Europe: an ever closer ecological union?*, Oxford University Press; Andrew Jordan, 1999, “The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?” *Environmental Planning C: Government and Policy*, 17:1, pp. 69-90.

17) EMAS, [http://ec.europa.eu/environment/emas/about/summary\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/about/summary_en.htm) (retrieved May 20, 2012)

18) Juergen Franke and Frank Wätzold, 1995, “Political evolution of EMAS: Perspectives from the EU, national governments and industrial groups,” *European Environment*, 5:6, pp. 155 - 159.

했던 데 반해, 다른 유럽연합 구성국의 산업계와 정부들의 태도는 대체로 호의적이었다.<sup>19)</sup>

처음에는 유럽에서 EMAS가 지배적인 기준이 될 것이라는 강한 기대가 있었다.<sup>20)</sup> 양 기준이 실제로 채택되기 이전부터 두 기준 사이에 경쟁은 이미 시작되었다. ISO 기술위원회 내에서는 미국 대표들이 EMAS에 대한 계획을 철회하고 그 대신 현재 개발 중에 있는 국제적 기준(=ISO)을 포용하라고 유럽 국가들을 압박하였다.<sup>21)</sup> 그러나 유럽의 정책가들은 더 엄격한 기준을 원했는데, 그 기준이 환경경영체제(EMS)를 도입하는 기업들에게 규제 감면(regulatory relief)을 제공하는 중요한 잣대가 될 수 있었기 때문이었다. EMAS 등록이 규제 감면의 기회를 제공할 수 있다는 사실과 만약 자발적 참여가 낮다면 EMAS가 강제적(의무적)이 될 것이라는 강한 믿음 때문에 초기에는 EMAS가 ISO 14001보다 산업계를 더 매료시켰다.<sup>22)</sup> 게다가, EMAS와 ISO 14001이 어떻게 연관될 것인지 불명확한 상황에서 많은 기업들은 EMAS에 초점을 맞추었다. 그들이 먼저 EMAS의 요구조건을 충족한다면, 보다 완화된 기준인 ISO 14001은 형식적 의례(formality)가 될 것이라고 생각했기 때문이다. 그러나 1997년 말에 분위기는 급변하였고 몇몇 주요 산업 연합들이 명백히 ISO 14001에 대한 선호를 드러내었다. “EMAS를 도입한 기업들의 환경적 성과는 다른 환경경영체제(EMS)를 도입한 기업들의 성과와 다르지 않다. 더군다나 EMAS 규정은 기대했던 것보다 더 요구조건이 많을 뿐만 아니라 시행하기에 더 복잡하고 어렵다.”는 이유에서였다.<sup>23)</sup>

---

19) Wätzold, 2009, pp.72-73.

20) Bracke and Albrecht, 2007, p. 612.

21) Mike Ward, 1994, “Europe’s eco management standard challenged by international efforts,” *Chemical Week*, 154:9, pp. 18-20.

22) Michael Roberts, 1995, “Europe wrangles over ISO, EMAS,” *Chemical Week*, 157:17.

23) Ulrich Steger, et al., 2002, “The Experience of EMAS in Three European Countries: A Cultural and Competitive Analysis,” *Business Strategy and*

EMAS가 ISO 14001에 비해 더 엄격한 기준이라는 점이 기업들의 선호 양상에 큰 영향을 미쳤던 경험적 사실은 기업들의 입장에서 양 기준이 동일한 기획 하에 구상된 제도라는 것보다 양 기준이 두드러진 차이가 있는 것으로 인식되었다는 점을 함의한다.<sup>24)</sup> 따라서 두 기준의 차이점들을 자세히 살펴볼 필요가 있다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 두 기준은 주체, 의무사항, 요구되는 준응의 정도, 수반되는 절차 등의 측면에서 차이점을 드러낸다. EMAS가 환경적으로 탁월한 성과(environmental excellence)를 목적으로 하는 기준이라면 ISO 14001은 표준화의 방식을 제시하는 기준이다.

	EMAS	ISO 14001
근거 및 주체	유럽 규정(Regulation)에 근거하고 있고, 이는 집행위원회와 구성국에 의해 관리된다. 이 규정(Regulation)을 시행하는 데에는 EU의 구성국들이 환경검증자(environmental verifiers)의 인가(accreditation)와 조직들의 등록(registration)을 위한 기구(organization)와	ISO 14001은 국제산업연합(international industry association)과 참여 국가들의 자국내 표준화기구들(national standard-setting bodies)에 의해 만들어졌다. 인증국(Certification bureau)은 국내표준화기구에 의해 인가받을 수 있으나, 기업들은 기준에 준응할 것을 자기선언(self-declaration)

*the Environment*, 11:1, p. 32.

24) Michael Watson and Anthony R.T. Emery, 2004, "Law, economics and the environment: a comparative study of environmental management systems," *Managed Auditing Journal*, 19:6, pp. 760-773.

	절차를 만들 의무가 있다.	하는 것도 가능하다.
요구조건	환경 성과(performance)의 향상을 요구	경영 체제의 향상만 요구, 과거 활동(past activities)과 연계하여 감독 빈도(audit frequency)를 의무로서 상정하지 않았다.
용어	명확	모호
순응의 정도	EMAS에 등록된 기업들은 규제에 순응할 것을 보장(assure)해야만 한다.	ISO 14001은 규제에 순응할 것을 약속(commitment)하기만 하면 된다.
꼭 필요한 다른 절차	인가받은 환경검증자가 인증한(validated) 환경진술서(environmental statement)의 출간(publication)을 요구한다.	

<표 1> EMAS와 ISO 14001의 특성 비교<sup>25)</sup>

첫째, EMAS는 유럽연합의 법의 일종인 규정(Regulation)에 기초하고 있는 것으로, 유럽 집행위원회와 구성국들에게 직접적으로 법적 의무를 부과하고 있다. 즉, 개별 구성국의 정부들은 이 기준 시행을 위해 일정한 조치를 취해야 할 의무를 부담하며, 기업들 역시 EMAS 체제에 편

25) 카롤라 타쉬너(Karola Taschner)가 *New Instruments for Environmental Policy in the EU* (Jonathan Golub, ed., 1998, Routledge)에 쓴 “Environmental Management systems: the European regulation”을 참고하여 표를 작성하였다.



입되고 나면, EU법의 규제를 받게 되는 셈이다. 예컨대, 개별 국가들은 독립적인 검증자에 관한 인가 시스템 및 기업들의 가입과 관련한 등록 절차를 제도적으로 완비해야 한다.<sup>26)</sup> 반면 ISO 14001은 이러한 법적 규정의 일부가 아니라, 산업 협회들과 국가들의 표준화기구들이 함께 참여하여 만든 기준에 불과하다. 따라서 검증 기관을 인가하는 문제 등에 관하여 개별 국가들에 더 큰 자율성이 보장되어 있고, 기업들 입장에서도 법적 규제를 받지 않는다는 점에서 보다 자유롭다. 다시 말해서 EMAS에 등록된 기업은 무조건 규제에 순응해야 하지만, ISO 14001은 규제에 순응할 것을 약속(commitment)하는 것으로 충분하다. 즉, ISO 14001이 순수하게 사적인 initiative인 반면에, EMAS 규정에 등록한다는 것은 기업과 당국간에 링크가 생성됨을 의미한다.<sup>27)</sup> 둘째, 양 기준은 기업들에 부과하는 의무사항의 측면에서 한 가지 큰 차이를 보인다. EMAS는 실질적인 환경 개선 성과를 요구함에 반해,<sup>28)</sup> ISO 14001은 단지 기업이 환경경영체제(EMS)를 갖추고 이를 향상시킬 것을 요구할 뿐이다. 가장 큰 차이점은 EMAS를 채택한 기업은 자신들의 성과를 상세하게 기록한 공적인 성명서를 정기적으로 제출해야 하지만, ISO 14001의 경우 기업들은 그러한 성명서 제출 의무가 없고 자발적으로 발표 여부를 결정할 수 있다는 점이다. 기본적으로 기업들은 자발적으로 환경 정책을 채택하고 스스로 환경 실사를 실시한다. 그러나 EMAS는 한 발 더 나아가 기업의 환경 성명서가 공식적으로 지명된, 독립적이고 인가받은 환경 감찰자(auditor)에 의해 검증받을 것을 요구함으로써, 환경경영체제(EMS)가 산업의 자기 규제 선으로 국한시키지 않는 것이다. 즉, 구성국 정부가 관할 인가 기관과 증명서 발급 기관을 새로 만들어야 한다는 점에서 EMAS

26) Glachant, et al., 2002, pp. 254-266; Andy Gouldson and Joseph Murphy, 1998, *Regulatory Realities: The Implementation and Impact of Industrial Environmental Regulation*, Earthscan.

27) Bracke and Albrecht, 2007, p. 624.

28) Walter Kahlenborn and Davide Dal Maso, 2001, *The Eco-Management and Audit Scheme: A New Opportunity for Financial Institutions*. European Commission, DG Environment, pp. 1-17.

규정은 새로운 구조의 정립을 요구한다.<sup>29)</sup>

요컨대, ISO 14001과 EMAS는 채택 여부를 기업들이 자발적으로 결정할 수 있는 국제적 기준이라는 점에서는 같으나, EMAS는 유럽 연합의 구성국들에게만 해당되는 기준이며 ISO 14001에 비해서 법적 규제가 심하고 엄격한 절차에 따른다. 또한 ISO 14001이 규격화·표준화를 달성하려는 한 수단으로 과정의 측면에 주로 주목하는 것임에 반해, EMAS는 환경 개선의 성과까지 평가함으로써 결과의 측면까지 확장된 기준이라고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

EMAS는 1993년 채택될 당시에만 해도 시장논리에 기반한 새로운 환경 정책 수단의 상징 격으로 간주되며 유럽 전반적으로 널리 보급될 것이라는 예상이 팽배하였다. 그러나 막상 효력이 발휘된 이후에는 산업들의 참여가 예상에 미치지 못하면서 큰 성공을 이루었다고 보기에는 무리가 있다. 2000년 4월 기준으로 유럽 내 EMAS의 등록을 한 기업의 수는 단 3325개에 불과하였으며, 그 중 4분의 3은 독일의 기업들이 차지하고 있었으므로 나머지 국가들에서의 참여율은 미미한 수준이라고 볼 수 있다.<sup>31)</sup> 또한 EMAS보다 1년 반 늦게 출범한 ISO 14001과 비교해 보면, 독일과 오스트리아를 제외한 다른 모든 나라에서 EMAS의 채택률은 ISO 14001의 채택률보다 한참 뒤쳐져 있다. EMAS 등록은 부지(site)에 한정되어 있음에 반해, ISO 14001은 다수의 부지를 가지고 있는 기업 역시 인증할 수 있기 때문이라는 사실을 감안하더라도, 양 기준의 채택률 차이는 상당하다.

ISO 14001에 있어서는 처음부터 모든 부문이 참여할 수 있었지만, 2001년 3월 개정된 EMAS II가 채택되기 전에는 제조업 부문의 기업들

---

29) Christoph Knill and Andrea Lenschow, 1998a, "Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy," *Journal of European Public Policy*, 5:4, pp. 595-614.

30) Riva Krut and Harris Gleckman, 1998, *ISO 14001: A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*, Earthscan.

31) Glachant, et al., 2002, pp. 254-266.

만 EMAS에 참여할 수 있었다는 점을 고려하여야 한다면 1998년에서 1999년까지는 양 기준이 성장률뿐만 아니라 절대적인 수치의 측면에서도 크게 다르지 않았다. 그러나 1999년부터 2000년대에는 ISO 14001 인증(certification)은 지속적으로 매우 성장하는 특징을 보였고, 그 결과 2004년까지 EU-15에 33,108개의 ISO 인증 기업들이 생겼다. 한편, EMAS 등록의 수는 2001년 3912개의 조직들로 피크를 이룬 뒤, 2004년 12월까지 3048개로 떨어지고 있다.<sup>32)</sup> 2004년 전후로 ISO 14001이 EMAS의 등록 수를 확실히 뛰어넘음으로써, EU-15에서 지배적인 국제환경기준이 되었다고 말할 수 있다. 유럽연합 집행위원회는 개정된 EMAS II를 채택함으로써 이 경향을 뒤집으려고 노력하였다. 이 과정에서 EMAS는 모든 산업 부문이 참여할 수 있도록 개방하였고 EMAS 규정의 경영체제 부분을 이행하면서 ISO 14001를 통합하였다. 그 목적은 EMAS를 환경적 탁월성을 위한 기준으로 향상시키는 동시에 ISO 14001 인증 기업들을 끌어들이므로써 EMAS 참여를 활성화하는 것이었다.

나라별 채택 추이를 살펴보면 환경경영체제(EMS) 기준 1위로서 ISO 14001 인증이 EMAS 등록의 수를 능가한 시점에 있어서는 나라별로 다르다. 독일과 오스트리아는 예외적인데, 각각 2001년과 2002년에만 ISO 인증 기업들이 EMAS 등록 기업보다 그 수가 많았다. 나머지 EU-15 국가들은 EMAS가 ISO 14001에 근접조차 한 적이 한 번도 없다. 구체적으로 본고의 사례 연구 대상국인 영국, 독일, 프랑스를 중심으로 살펴보면, EMAS 참여에 있어 가장 눈에 띄이는 특징은 독일의 채택률은 상대적으로 매우 높은 반면 영국과 프랑스의 참여율은 매우 낮다는 데 있다. 독일은 유일하게 ISO 14001 참여자보다 EMAS 참여자가 높은 나라이며, 영국과 프랑스의 경우에는 ISO 14001에의 참여가 EMAS에의

---

32) ISO, 2001, *The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 certificates*, International Organization for Standardization; ISO, 2005, *The ISO Survey of Certifications*, International Organization for Standardization; EMAS, <http://ec.europa.eu/environment/emas/register/reports/reports.do;jsessionid=IYG1P2fBBgvktQKryk81p3pyM70fbpjn5yls02CnvhvLGg52FYTg!-484387556> 참조.

참여보다 약 15배, 혹은 그 이상으로 높다. <표 2>에는 2000년 4월 기준으로 EU 구성국 내 EMAS와 ISO 14001에 참여(등록한) 부지 또는 조직체 수가 정리되어 있다.

	EMAS 등록된 부지의 수	ISO 14001 인증받은 조직의 수
영국	73 (2%)	1014 (14%)
독일	2432 (73%)	1950 (27%)
프랑스	36 (1%)	550 (8%)
전체 EU 구성국	3325 (100%)	7140 (100%)

<표 2> 2000년 4월 기준, EMAS와 ISO 14001 채택 부지/조직 수<sup>33)</sup>

2004년 기준으로 사례 연구 대상국인 영국, 독일, 프랑스의 ISO 14001, EMAS, ISO 9001 (품질경영 기준) 채택률과 정부의 유인(incentives) 정도를 정리하면, <표 3>과 같다. ISO 14001과 EMAS 채택률의 정도는 인증된 또는 등록된 조직의 수를 각 국가의 GDP로 나눈 수로 정하였으며, 괄호 안은 EU-15내에서의 순위를 의미한다. ISO 9001에 대한 정보는 국가 내에서 경영체제에 대한 일반적 인기도의 지표로서 포함시켰고, 정부의 유인은 구성국이 등록 조직들에 대해서 규제적(regulatory) 인센티브를 제공함으로써 EMAS를 촉진한 정도에 대한 정보를 나타낸다.<sup>34)</sup>

	ISO 14001	EMAS	ISO 9001	정부의 유인 (incentives)

33) *The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 certificates (ISO, 2001)*와 EMAS 통계(<http://ec.europa.eu/environment/emas/register/reports/reports.do;jsessionid=1YG1P2fBBgvktQKryk81p3pyM70fbpjn5yls02CnvvhvLGg52FYTg!-484387556>)를 참조하여 작성하였다.

34) Bracke and Albrecht, 2007, p. 618.

영국	높음 (5)	낮음 (13)	높음 (3)	중간 (7.5)
독일	낮음 (12)	높음 (2)	낮음 (11)	높음 (1)
프랑스	낮음 (13)	낮음 (15)	높음 (5)	낮음 (11)

<표 3> 2004년 기준, EMAS와 ISO 14001 채택 정도 비교<sup>35)</sup>

## 제 2 절 기존 연구 검토

국제적 EMS 기준에의 순응과 관련한 기존 논의는 첫째, 기업의 차원에서 국제적 EMS 기준을 따르는 것이 기업의 비용-편익의 구조에 어떠한 영향을 미치는가를 설명한 경영학적 또는 미시경제학적 관점의 연구들과, 둘째, 기업들의 국제적 EMS 기준 채택률이 국가별로 상이하다는 점에 착안하여 각국의 국내적 요소들(제도)이 어떻게 다른가를 분석한 제도주의적 시각의 연구들이 있다.

### 1. 기업 수준의 의사결정에 주목한 연구들

기업들이 왜 국제적 기준에 맞추어 환경경영체제(EMS)를 구축하는가에 대한 논의는 기업 전략연구가들에 의해 다수 이루어졌다.<sup>36)</sup> 이

35) 위의 글 p. 618에서 인용하였다.

36) Andrew King and Michael Lenox, 2001, "Who adopts management standards early? An examination of ISO 14001 certifications," in D. Nagao, ed., *Best paper proceedings: Fifty-ninth meeting of the Academy of Management*. Academy of Management; Christopher Sheldon and Mark Yoxon, 1999, *Installing Environmental Management Systems: A Step-By-Step Guide*, Earthscan; Richard Starkey, 1999, "The standardization of environmental management systems: ISO 14001," ISO 14004 and EMAS, in Welford ed., *Corporate Environmental Management I: Systems and Strategies*, Earthscan; Matthew Potoski and Aseem Prakash, 2006, "Racing to the bottom?: globalization, environmental governance, and ISO 14001," *American Journal of Political Science*, 50:2, pp. 350-364; Susan Summers Raines, 2002, "Implementing ISO 14001 - An

연구들은 기본적으로 기업들이 어떠한 정책에 대한 순응 여부를 자발적으로 결정할 수 있는 경우, 비용과 편익을 교량하여 예상되는 편익이 비용을 초과할 때 그 정책에 따를 것을 선택한다고 보는 입장이다. 여기서 연구자들간의 차이점은 자발적으로 국제적 환경경영체제(EMS) 기준을 따를 때 얻을 수 있는 이득을 무엇으로 보는가에 관한 것이다. 대개는 금전적인 의미에서의 이득이라고 보면서, 기업들은 이윤이 남는다고 판단할 때 환경경영체제(EMS) 기준을 따르고 시행하는 결정을 한다고 한다.<sup>37)</sup> 구체적으로는 국제적 기준을 따르기 위해 환경경영체제(EMS)를 갖출 경우 에너지 효율성이 증진되거나 폐기물 처리 비용이 감축됨으로써 경쟁에서 비교우위를 가지게 되거나,<sup>38)</sup> 국제적 환경경영체제(EMS) 기준을 따르는 대가로 국가가 기존의 엄격한 규제 일부 면제해 준다고 했을 경우 규제에 순응할 때 드는 비용을 절감할 수 있다는 점에서 이득이라고 보기도 한다.<sup>39)</sup> 기업의 거래 비용(transaction cost)을 감소시키는 환경경영체제(EMS)의 역할을 강조한 연구 역시 경제학적 관점에서 환경경영체제(EMS)의 기능을 설명한 것이라 볼 수 있다.<sup>40)</sup>

---

International Survey Assessing the Benefits of Certification,” *Corporate Environmental Strategy*, 9:4, pp. 418-426; Aseem Prakash, 2001, “Why do firms adopt ‘beyond-compliance’ environmental policies?” *Business strategy and the environment*, 10:5, pp. 286-299 등.

37) Glachant, et al., 2002, pp. 254-266; Madhu Khanna and William Rose Q. Anton, 2002, “Corporate Environmental Management: Regulatory and Market-Based Incentives,” *Land Economics*, 78:4, pp. 539-558; Pratima Bansal and William C. Bogner, 2002, “Deciding on ISO 14001: Economics, Institutions, and Context,” *Long Range Planning*, 35:3, pp. 269-290; David Morrow and Dennis Rondinelli, 2002, “Adopting Corporate Environmental Management Systems: Motivations and Results of ISO 14001 and EMAS Certification,” *European Management Journal*, 20:2, pp. 159-171.

38) Michael E. Porter and Claas van der Linde, 1995, “Green and competitive: Ending the stalemate,” *Harvard Business Review*, 73, pp. 120-134.

39) Cary Coglianese and Jennifer Nash, eds., 2001; Andrea Baranzini and Philippe Thalmann, eds, 2004, *Voluntary Approaches in Climate Policy*, E. Elgar Pub.

40) H. Landis Gabel, and Bernard Sinclair-Desgagné, 1998, “The firm, its

그러나 다른 일단의 연구자들은 기업들이 효율성이나 수익성의 관점에서는 설명할 수 없는 결정들도 한다는 점을 지적한다. 그들은 기업들이 금전적인 의미에서 이득을 볼 수 있을지에 관해 불확실한 상황에서도 외부적 정당성(external legitimacy) 등을 추구하여 특정한 정책을 따르는 결정을 하는 경우에 주목한다.<sup>41)</sup> 즉, 어떤 특정한 정책이 표방하는 가치가 사회 전반적으로 바람직한 것이라 여겨질 경우, 기업 입장에서는 그러한 가치에 동조한다는 이미지를 구축하는 것 역시 광의의 이득의 개념에 포괄할 수 있다고 보는 것이다. 구체적으로는, ISO 14001의 인증서를 가진 기업의 경우 환경 보호가 이슈화된 국제 사회에서 환경 친화적인 이미지를 획득하고 외부적 정당성을 얻을 수 있다는 점에서 기업들이 이 기준에의 준응을 결정한다고 설명하는 연구를 예로 들 수 있다.<sup>42)</sup>

이러한 기업 수준에 초점을 맞춘 연구들은 기업의 의사결정 과정에 어떠한 요소들이 주요한 변수로 작용하는지, 세부적으로는 국제적 환경 경영체제(EMS) 기준에 준응하는 것이 기업에게 어떠한 이득을 가져다 주는지에 대하여 구체적으로 알 수 있다는 측면에서 충분히 의의가 있다. 그러나 기업이 합리적이고 자신의 이해를 추구하는(self-interested) 행위자라는 기본 가정에 의거하여 기업의 입장에서 EMAS와 ISO 14001 참여를 놓고 비용-편익 분석을 한다면, EMAS는 ISO 14001에 비해 이미 구조적으로 불리하다. EMAS와 ISO 14001에서 오는 이익과 비용을 따져보았을 때, 대체적으로는 양자가 크게 다르지 않으나 앞서 언급한

---

routines and the environment," in T. Tietenberg and H. Folmer, *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1998-1999*, eds., Elgar.

41) Jesper Grolin, 1998, "Corporate legitimacy in risk society: the case of Brent Spar," *Business Strategy and the Environment*, 7:4, pp. 213-222; Eric Abrahamson, 1996, "Management fashion," *Academy of Management Review*, 21:1, pp. 254-285; John W. Meyer and Brian Rowan, 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *The American Journal of Sociology*, 83:2, pp. 340-363.

42) Pratima Bansal and Trevor Hunter, 2003, "Strategic explanations for the early adoption of ISO 14001," *Journal of Business Ethics*, 46, pp. 289-299.

양 기준의 특성상 EMAS는 환경 성명서를 출간해야 하는 의무를 수반하고 있다는 점이 차이를 보이는 중요한 지점이다. 공적인 보고서를 대외적으로 발표하는 것은 이론상으로는 환경 친화적인 이미지를 확실하게 고양시킬 수 있다는 점에서 이익을 증대시킬 수 있다. 그러나 실제 기업들에 대한 여론조사를 보면 독일 기업들은 공적 성명서 발간에 따른 긍정적 효과는 매우 제한적이라고 인식하고 있으며, 게다가 영국과 프랑스 기업들은 자신들의 환경 관련 기록이 대중에게 상세히 공적 정보로서 제공되어야 한다는 아이디어 자체를 전면적으로 거부하는 경향이 있다. 따라서 EMAS 채택에 수반되는, 공적 성명서 발간이라는 의무는 기업들의 입장에서 EMAS보다 ISO 14001을 선택하게 하는 중요한 유인이 된다. 또한 EMAS가 유럽 차원의 기준임에 반해 ISO 14001은 세계 시장에서 활용할 수 있는 국제적 기준이라는 점은 ISO 14001을 더 유리한 고지로 이끈다.<sup>43)</sup> 그럼에도 불구하고 EMAS가 도태되지 않고 여전히 기업들이 선택하고 있으며, 더 나아가 국가별로 양 기준의 채택률과 유형이 다르게 나타나고 있는 명백한 사실을 보면, 경제학적 관점에서의 접근은 불충분하다고 하겠다.

또한 기업 수준의 의사결정 양상에 주목한 이러한 연구들은 기업의 비용-편익 구조가 기본적으로 그 기업이 속한 국가의 제도적 맥락에서 형성되는 것이라는 점을 간과하고 있다는 한계를 지니고 있다. 더 나아가 본고의 문제의식이 국가별로 기업의 환경경영체제(EMS) 기준에의 준응의 정도가 다르다는 사실에 기반해 있다는 것을 감안하면, 개별 기업 수준에서의 비용-편익 구조에 관한 이러한 연구들은 지엽적이다. 따라서 우선 특정한 제도적 맥락을 한정된 이후라야, 그 동일한 제도적 맥락 안에서 어떠한 기업들이 왜 국제적 환경경영체제(EMS) 기준을 채택하는지에 관해 분석하는 것이 의미가 있을 것이다. 따라서 다음 절에서는 제도주의적 시각에 입각한 연구들을 검토할 것이다.

---

43) Glachant, et al., 2002, p. 259.



## 2. 제도주의적 관점의 연구들

제도주의적 시각의 연구들이 말하는 제도란 경제적 활동을 함에 있어 행위자들에게 인센티브와 제약을 부여하는 게임의 규칙이다.<sup>44)</sup> 따라서 앞 절에서 언급한 연구들과 같이 국제적 환경경영체제(EMS) 기준 채택 문제를 기업 수준의 의사결정 문제로 환원한다 하더라도, 제도주의적 시각의 연구들은 기업들이 어떠한 제도적 맥락에 속해 있는가를 먼저 살펴보아야 한다고 본다. 왜냐하면 그 기업이 속한 제도적 맥락이 인센티브나 제약을 부여하는 방식으로 직접적으로 기업의 비용-편익 구조에 관여하고 있고, 기업은 이러한 제도적 맥락에서 구성된 특정한 비용-편익 구조에 입각하여 의사 결정을 한다는 이유에서이다.<sup>45)</sup> 배츨트(Frank Wätzold)는 환경 정책이 명령 통제 방식에서 시장에 기초한 수단들로 변화되는 전세계적인 공통된 흐름 속에서도, 유럽 국가들마다 다수의 환경정책의 내용이 구체적으로 상이한 이유를 설명하기 위해서는 노스(North)의 제도주의적 시각을 차용해야 한다고 한다.<sup>46)</sup> 그는 노스가 행위자들이 대체로 불완전한 정보에 기초하여 의사결정을 하게 되는 경우에 주목하면서 공식적 제도뿐만 아니라 비공식적 제도의 중요성을 강조하였다는 점을 인용하며, 환경 정책을 분석함에 있어서도 노스의 제도주의적 접근이 필요하다고 역설한다. 이와 같은 시각에서 환경정책을 분석한 문헌에는 대표적으로 한스위르겐스 (Hansjürgens)가 독일과 미국의 환경정책의 차이를 문화적 차이로 설명한 연구와 쇠더홀름(Söderholm)이 러시아에서는 공산주의 전통에서 비롯된 기업적 풍토와 행태들로 인해 효율적인 환경세 부과가 근본적으로 어렵다는 점을 분석한 연구 등이 있다.<sup>47)</sup> 배츨트는 이와 같은 시각을 구체적으로 환경경영체제(EMS) 기

---

44) 권형기, 2008, “세계화 시대 자본주의 다양성,” 한국정치학회 편, 『정치학 이해의 길잡이』, Vol. 4, p. 322.

45) Kollman and Prakash, 2002, pp. 43-67.

46) Wätzold, 2009, p. 68.

47) Bernd Hansjürgens, 2000, “Umweltpolitik in den USA und der

준 채택률 분석에 적용하였다.<sup>48)</sup> 양 기준에의 참여율을 보면 영국의 기업들은 거의 배타적으로 ISO 14001 인증을 받은 반면, 독일에서는 대다수의 기업들이 EMAS 등록이 된 상태이다. 이러한 참여율에서의 차이는 환경경영체제(EMS)에 관한 행위자들의 불완전한 정보와 구성국 내의 공식적 그리고 비공식적 제도상의 차이, 그리고 제도에 따른 경로 의존성에 의해 주로 설명된다고 보았다. 이 새로운 국제 기준을 채택하는 과정에서 왜 각 구성국들의 정책가들은 최적의 시행(도입)책을 찾기 위해서 서로로부터 학습하지 않았는가? 즉, EMAS와 ISO 14001이라는 새로운 레짐이 출현하였을 때 각 나라에서 모두 동일한 최적의 시행 결과가 출현하지 않은 이유는 정보의 불완전성에 기인한다고 보았다. 또한 sub-optimal 상황이 출현하게 된 것은 기존의 제도들이 이에 이윤과 생존(viability)을 걸고 있는 조직들이 계속해서 발달할 수 있도록 제공하는 유인 구조를 강화시키고 있기 때문이라고 주장하였다. 이러한 조직들이 수행하는 활동들, 그들간의 복잡한 상호작용의 망 등은 기존의 제도적 구조 하에서 구축되며, 따라서 이러한 구조 자체가 변화할 경우 조직들은 많은 비용을 부담해야 하기 때문에 기존의 제도를 그대로 유지하려는 경향을 보인다는 것이다.<sup>49)</sup>

환경경영체제(EMS) 기준의 채택 정도가 지역별로, 국가별로 어떻게 다른가에 관한 다른 경험적 연구들 역시 이와 같은 맥락에서 제도주의적 시각에 입각하여 있다. 다만, 어느 영역의 제도를 결정적인 변수로 보는가에 대해서 연구자들마다 다른 주장을 펴고 있을 뿐이다. 구체적으로는 문화, 가치·신념 체계, 법적·사회적 제도 등이 언급되고 있다. 예를 들어, 법률만능주의(legalism)가 팽배한 사회의 경우 - 환경 이슈에

---

Bundesrepublik Deutschland-ein institutionenökonomischer Vergleich," in B. Wentzel and D. Wentzel, eds., *Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/USA*, Lucius & Lucius, pp. 181-222; Patrik Söderholm, 2001, "Environmental Policies in transition economies: Will pollution charges work?" *Journal of Development and Environment*, 10:4, pp. 365-390.

48) Wätzold, 2009, pp. 67-82.

49) 위의 글, p.71.

관한 제소율이 높은 사회의 경우 - 기업들의 ISO 14001 채택률이 낮으며, 기업과 규제자 그리고 환경 NGO들간에 신뢰도가 높은 국가일 경우 ISO 14001이 더 잘 받아들여진다는 결과를 제시하고 있는 연구도 있고,<sup>50)</sup> 조합주의적 특성이 강한 나라의 경우 EMAS 채택률이 높다는 주장도 편 연구도 있다.<sup>51)</sup> 또한, 경제 발전 수준과 결부된 환경에 대한 관심도 및 ISO 9000의 인기도가 ISO 14001 확산에 있어 중요한 변수라는 연구도 있다.<sup>52)</sup>

이보다 범위를 더 좁힌 연구들은 환경정책이 기본적으로 ‘규제’로부터 출발하였다는 점에 착안하여 여러 제도 중에서도 환경정책과 직접적으로 관련된 국내의 규제적 제도가 어떻게 편성되어 있는지에 따라 상이한 결과가 나온다고 보는 것들이다.<sup>53)</sup> 이들은 새로운 국제적 환경경영체제(EMS) 기준은 그것이 기존의 국내 규제 시스템과 잘 어울릴 때 효과적으로 도입될 수 있다고 본다.<sup>54)</sup>

대표적인 연구로 크닐과 렌쇼우(Christoph Knill and Andrea

---

50) Kollman and Prakash, 2001, pp. 399-430; Delmas, 2002, pp. 91-119.

51) Bracke and Albrecht, 2007, pp. 611-627.

52) Charles J. Corbett and David A. Kirsch, 2001, “International Diffusion of ISO 14000 certification,” *Production and Operations Management*, 10:3, pp. 327-342; Gyula Vastag, 2004, “Revisiting ISO 14000 Diffusion: A New “Look” at the Drivers of Certification,” *Production and Operations Management*, 13:3, pp. 260-267.

53) Andrew Jordan, et al., 2003, “New Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change,” *Environmental Politics*, 12:1, pp. 1-24; Christoph Knill and Dirk Lehmkuhl, 2002, “The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms,” *European Journal of Political Research*, 41, pp. 255-280; Matthieu Glachant, 2001, *Implementing European environmental policy: the impacts of directives in the member states*, Edward Elgar Publishing.

54) Kollman and Prakash, 2001, pp. 399-430; Delmas, 2002, pp. 91-119; Isin Guler, et al., 2002, pp. 207-232; Potoski and Prakash, 2004, pp. 885-905; Richard Perkins and Eric Neumeyer, 2004, “Europeanisation and the uneven convergence of environmental policy: explaining the geography of EMAS,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22:6, pp. 881-897.

Lenschow)의 연구를 들 수 있다.<sup>55)</sup> 이들은 제도주의적 관점에서 독일과 영국 국내 규제 제도와 유럽환경법 간의 적합성에 관하여 두 가지 점에서 주목할 만한 연구 결과를 발표하였다.<sup>56)</sup> 제도주의적 관점이 제시하는 기본적인 분석틀은 당국의(행정적) 적응(administrative adaptation)은 유럽 차원의 정책 요구사항과 국가의 기존 구조 및 절차 사이의 “goodness of fit”에 좌우된다는 것이며, 따라서 그 둘 사이의 간극(misfit)이 클수록 적응은 저항을 직면할 가능성이 크다고 본다. 이러한 틀을 기본으로 하고 크닐과 렌쇼우는 적합성의 논리(logic of appropriateness)라는 개념을 창안하여 국내의 행정적 변화는 EU정책이 그 국가의 행정적 전통의 깊이 뿌리박힌 제도적 핵심을 건드리는 것이 아니라 그 핵심의 내부적인 변화 - 즉, 실질적일 수는 있으나 행정적 구조나 관행 뒤에 있는 논리나 철학에 배치되지 않는 수준의 변화-만을 요구하는 범위에서만 기대될 수 있다고 보았다. 즉, 저자들은 적합성을 거시제도적인 맥락에서 정의하였다. 다음으로 이들은 적합성을 정적인 현상이 아니라 동적인 것으로 여겼다는 점이 특기할 만하다. 일반적인(거시적인 수준의) 국내 행정적 전통들은 국가 내부의 발전 정도로 인해 시간에 따라 움직이며, 행정적 개혁에 대한 국가의 역량에 의존한다. 이에 따라 유럽 차원의 요구사항에 대한 “적합한 적응”의 범위 역시 동적으로 변화할 것으로 보았다. 저자들은 유럽법(세부적으로는 EMAS)과 국내 행정적 전통과의 적합성을 평가하는 데 행정적 제도를 두 개의 분석적 유형으로 구분한다. 하나는 1)규제 스타일이고 다른 하나는 2)규제적 구조이다. 1)규제 스타일은 행정적 행위자들과 사회적 행위자들 간의 상호작용의 유형으로 정의되며, 국가 개입의 양식과 행정적 이익 중재(administrative interest intermediation)이라는 두 차원으로 나눈다. 이에 따라 개입주의 스타일과 중재적 규제 스타일(mediating regulatory style)이라는 두 개의 이상적인 유형으로 분류한다. 후자는 자기규율

55) Knill and Lenschow, 1998a; 1998b.

56) Knill and Lenschow, 1998b, p. 3.

(self-regulation)과 실질적인 내용상의 의무보다는 절차상의 의무를 강조한다는 특징이 있다. 이는 법을 적용함에 있어 행정부에 재량을 행사할 수 있는 범위가 넓고 유연성이 높다는 것을 의미한다. 법의 적용은 귀납적인 논리에 따른다. 즉 규제적 의무들은 개별적인 사건의 구체적인 상황으로부터 도출된다는 것이다. 따라서 이익 중재의 유형(양상)은 실용적인 협상, 비공식성(informality), 합의(consensus), 그리고 투명성에 의해 형성된다. 반면에 개입주의적 이상형은 행정적 행위자들에게 극히 한정된 재량과 유연성만을 허용하는 실질적인 내용 측면의 목표들을 규정하고 있는, 명령 통제 형식의 규제적 규칙들이 특징이다. 따라서 이익 중재의 유형은 보다 더 법적(legalistic)이고 공식적이며 적대적이고(adversarial) 폐쇄적이다(closed). 2)규제적 구조에 대해서는 행정부적 조정과 통제 of 각각의 유형에 대한 행정부적 관할의 수직적인 관점(중앙집중화 vs. 탈집중화)과 수평적인 관점(집중 vs. 분산)에 초점을 맞춘다. 결론적으로 지배적인 규제 스타일에 관해서, 독일은 개입주의적 이상형이라고 본 데 반해 영국은 보다 중재적 타입에 가깝다고 서술하였다.

퍼킨스와 노이메이어(Richard Perkins and Eric Neumeyer)는 규제적 개입주의(regulatory interventionism)의 전통을 중시하고 있는 바, 자발적 환경 정책의 일종인 환경경영체제(EMS)는 국가의 정책 결정 및 시행의 스타일이 기업 친화적이고 덜 개입주의적인 환경에 더 잘 맞는다고 보았다.<sup>57)</sup> 포토스키와 프라카시(Matthew Potoski and Aseem Prakash)는 정부가 엄격한 환경법 규정들을 유동성 있게 집행하는 나라에서 ISO 14001의 채택률이 더 높은 경향이 있다는 결과를 제시하였다.<sup>58)</sup> 문제는 규제와 관련하여 개입주의적 전통이 있는지 여부 또는 국가의 환경법 집행에 유동적인 풍토가 있는지 여부 등이 EMAS나 ISO 14001의 기업수준의 채택률을 결정하는 필요충분조건이 될 수 있는가이다. 단적인 반례로 독일의 경우 영국보다 더 개입주의적인 국가의 전통

57) Perkins and Neumeyer, 2004, pp. 881-897.

58) Potoski and Prakash, 2004, pp. 885-905.

을 가지고 있음에도 불구하고 EMAS나 ISO 14001의 채택률은 독일이 영국보다 더 높다. 따라서 국내의 규제적 시스템이 어떠한 특성을 지니고 있는가는 중요한 고려사항이 될 수는 있으나 국가별로 상이한 환경경영체제(EMS) 기준의 파급 정도를 설명하기에는 역부족이다. 다시 말하면, 이러한 제도주의적 시각의 연구들은 특정 제도가 환경경영체제(EMS) 기준 채택률과 상관성이 있다는 정도의 설명밖에 하고 있지 못하다는 한계가 있다.

### 3. 소결

제도적 맥락이나 국가의 개입 정도를 배제한 채, 순수하게 기업들의 비용-편익 구조만을 분석하여서는 국가별로 상이한 양 기준의 채택률과 유형을 설명할 수 없다. A국가의 기업들이 B국가의 기업들보다 EMAS나 ISO 14001 인증을 많이 받는 이유에 관하여 경영학적·미시경제학적 관점의 연구들은 두 국제적 기준을 따름으로써 얻을 수 있는 이익이 부담해야 하는 비용을 상회한다고 판단한 기업의 수가 A국가가 B국가보다 많기 때문이라고 설명할 수 있을 뿐이다. 반면, 제도주의적 관점에 입각한 연구들은 기업이 속한 제도적 맥락이 기업들의 의사결정과정에 영향을 미치는 비용-편익 구조를 규정한다고 보고, A국가와 B국가의 기존의 제도들을 비교하였을 때 A국가의 제도가 EMAS나 ISO 14001이 도입되는 데 더 잘 어울리는 것, 즉 A국가의 제도가 기업에 비용보다 더 큰 편익을 제공하기 때문이라고 설명한다. 그러나 기존의 여러 제도 중 그 어떤 것도 기업들의 EMS 기준 채택을 설명하는 필요충분조건이 될 수 없다는 한계가 있다. 또한 특정한 제도의 존재 유무에 따라 EMS 기준의 수용 정도가 결정된다는 주장 속에는 제도의 경로의존성의 함정이 숨어 있다. 다시 말해서 EMS 기준과 잘 어울리지 않는 제도를 가지고 있는 국가의 경우, 외부적인 충격이 가해지지 않는 한 내부적인 동학에 따라서는 EMS 기준 채택률이 올라갈 수 있는 여지가 없

게 되는 것이다. 따라서 기업들의 EMS 기준 채택에 대한 직접적인 설명 변수를 고안해 낼 필요가 있다.

### 제 3 절 대안적 접근

#### 1. 분석틀

기존 연구들은 공통적으로 EMAS나 ISO 14001과 같은 국제적 환경경영체제(EMS) 기준이 초국가적 수준에서 기업 수준으로 곧바로 전달되는 것이 아니라, 중간에 국가라는 중요한 행위자를 거친다는 점을 놓치고 있다. 개별 국가에 양 기준 모두 인증서 발급이 가능하려면 국가가 감독 기관을 마련하고 검증 시스템을 완비해야 한다. 즉, 국가의 이러한 적극적인 행위가 부재할 경우 기업의 입장에서는 EMAS나 ISO 14001을 채택할 방도가 없는 것이다. 다른 한편으로는 환경 레짐은 그것을 시행하는 방법에 있어 개별 국가에 재량이 많이 주어지는 유연함이 특징일 뿐만 아니라 또한 환경 정책은 기본적으로 규제에서부터 출발하였기 때문에 규제의 주체인 국가를 중심으로 논의가 이루어지는 것이 타당하다. EMAS나 ISO 14001을 도입한다는 것은 기존의 규제적인 환경 정책으로부터의 탈피를 의미하는데, 이는 국가 입장에서는 규제와 관련된 기존의 구조와 이익을 포기하는 것과 맞물려 있다.<sup>59)</sup>

상술하자면, EMAS나 ISO 14001은 환경경영체제(EMS)를 도입한 기업이 이행해야 하는 특정한 의무들을 규정한다. 그러한 의무사항에는 기업의 환경적 영향을 감시할 의무, 현재의 환경 성과를 향상시킬 수 있는 기업 특유의 프로그램을 고안할 의무 등이 포함된다. 이는 환경 성과

---

59) Christoph Knill, 2001, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press; James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., 1992, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press.

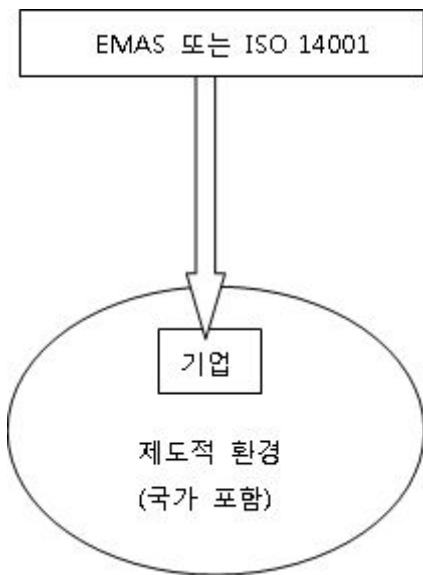
에 대한 획일화된 수준이나 고정적 수치를 요구하는 것이 아니라는 점에서, 실질적인 의무라기보다는 절차적인 의무사항이다. 물론 그러한 절차적 의무사항들을 이행함으로써 궁극적으로 환경 성과가 향상되리라는 기대에 기반한 것이다. 일단 기업이 이러한 의무사항을 충족하면, ISO 14001 인증(certification) 또는 EMAS 등록(registration)을 받기 위해 이를 관할하는 외부 기관에 신청을 한다. 인증과 등록은 기업이 그 기준의 의무사항을 모두 이행하였다고 공식적으로 인정을 받았음을 의미한다. 일단 인증되거나 등록되면 기업은 이와 같은 인정 사실을 대내외적 커뮤니케이션 목적에 활용할 수 있다. 국가의 입장에서는 이러한 시스템은 전통적인 환경정책 수단들과는 달리 새로운 도전을 의미한다. 왜냐하면 적어도 일정한 수 이상의 기업들이 참여해야만 이러한 자발적 프로그램이 환경에 유익한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.<sup>60)</sup> 따라서 국가가 기존의 명령 통제 형식을 그대로 고수할 것인지, 아니면 탈규제적인 방식에 긍정적인 태도를 보일 것인지에 따라 EMAS나 ISO 14001 도입과 관련된 국가의 행위가 달라질 것임은 자명하다.

제도주의적 시각에 입각하여 어떠한 제도가 비용을 상회하는 인센티브를 제공한다고 설명한다면, ‘왜 규제자들은 상이한 인센티브를 상정하는가’라는 질문을 낳는다. 다시 말해서 ‘왜 국가들마다 애초에 동일하게 높은 수준의 인센티브를 설정하지 않는가’라는 의문은 결국 인센티브를 결정하는 주체, 즉 규제자를 주목해야 할 필요성으로 귀결된다. 따라서 국가, 즉 규제자를 독립변수로 따로 떼어내어, 양 국제적 기준들에 대한 기업들의 순응 과정을 두 단계로 나누어 고찰해야 한다. 제도주의적 시각의 연구들의 접근 방식은 <그림 1>과 같이 국가를 국내의 제도적 환경을 구성하는 여러 요소 중 하나로만 보고, EMAS나 ISO 14001 채택률이 높은 국가는 기업의 의사결정을 구속하는 제도적 환경이 이 두 국제적 기준을 쉽게 받아들일 수 있는 특성을 지니고 있어 많은 기업들이 채택 결정을 하기 때문이라고 설명한다. 이와 대비하여, 본고의 분석들은

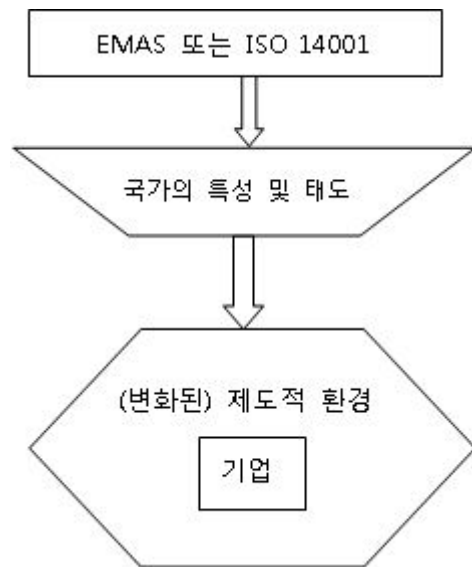
60) Glachant, et al., 2002, p. 256.



<그림 2>의 구조로 구성되어 있다. 국가의 특성과 태도에 따라 EMAS 또는 ISO 14001의 채택 여부가 한 번 걸러진다고 보는 것이 핵심이다. 상술하면, 첫 번째 단계에서는 두 국제적 기준에 대해서 먼저 국가가 특정한 입장을 취하게 되고, 그 입장에 따라 국가는 국내 기업들의 의사결정에 영향을 미치는 기존의 제도적 환경에 변화를 가한다. 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 새롭게 형성된 제도적 환경에 따라 기업들이 양 국제적 기준의 채택 여부를 결정한다. 두 번째 단계는 기존 연구들의 접근 방식과 동일하므로, 본고에서는 첫 번째 단계의 설명에 집중할 것이다.



<그림 1>



<그림 2>

첫 번째 단계, 즉 국제 레짐에 대하여 국가가 어떠한 반응을 보이는가와 관련된 유용한 틀은 슈미트(Vivien A. Schmidt)가 *The Futures of European Capitalism* (2002)에서 제시한 바 있다.<sup>61)</sup> 슈미트는 세계화

61) Vivien A. Schmidt, 2002, *The Futures of European Capitalism*, Oxford

(globalization)와 유럽화(Europeanization)라는 국제적인 압력에 대하여 국가가 각각의 정책 영역에서 어떻게 반응하는가에 대하여 분석하였다. 특히 유럽화의 경우 EU 차원에서의 규정이 구성국에 어느 정도의 구속력을 미치는지 먼저 서술한 후, 국가는 상이한 구속력을 가진 하향식 EU 규정들에 따라 각각의 정책 영역에서 타성(inertia), 수용(absorption), 또는 변혁(transformation)의 세 입장 중 한 가지를 취한다고 보았다. 그러한 입장을 취하기까지 국가가 매개변수로서 고려하는 사항들은 5가지인 바, 그것은 경제적 취약성(economic vulnerability), 정치제도적 역량(political institutional capacity), 정책 유산들(policy legacies), 정책 선호(policy preferences), 그리고 담론(discourse)이다. 슈미트는 이 틀에 맞춰 영국, 독일, 프랑스가 세계화와 유럽화에 대하여 자국의 금융 정책, 산업 정책, 사회 정책을 어떻게 조정해 나가는가를 분석하였다.

슈미트는 정치경제학의 주요 주제인 금융, 산업, 사회 정책에 논의의 초점을 맞추었지만, 환경정책 역시 동일한 분석틀에 의해 논의될 수 있음을 시사하고 있다. 슈미트는 논의의 말미에 ‘다른 정책 영역’이라는 절을 첨가하고 환경 정책 영역에 대해서도 같은 틀을 대입하여 1980년 유럽 연합의 Water Directive(지하수 보호 지침)라는 초국가적 법에 대해서 매개 변수간의 정치학 동학을 거쳐 프랑스와 영국은 타성적 태도를, 독일은 수용적 태도를 보였다고 설명하고 있다. 이는 슈미트가 그의 저술에서 환경정책을 중점적으로 다루지는 않았지만, 그의 분석틀을 환경 영역에까지 확장하는 것이 비약이 아니라는 것을 밝히고 있는 것이다. 따라서 슈미트의 분석틀을 활용하여 환경 영역 중 구체적으로 환경경영체제(EMS)의 국제적 기준의 도입 양식과 유형을 분석한다면, 환경문제의 정치경제학적 접근이라는 목표 하에 새로운 사례를 추가한다는 측면의 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

환경경영체제(EMS)의 두 국제적 기준은 슈미트가 말한 세계화와

유럽화의 구체적인 예에 해당된다. ISO 14001은 전세계적으로 통용되는 기준이라는 점에서 세계화의 흐름과 일맥상통하며, EMAS는 유럽 연합 차원의 기준이자 규범이라는 측면에서 유럽화의 한 예가 된다. 특별히 슈미트는 유럽화에 대해서는 유럽화에 해당되는 기준들이 구성국에 미치는 구속력이 어느 정도인가에 따라 일차적으로 국가들의 대응이 달라질 수 있다고 보았다. 따라서 우선 EMAS의 구속력 정도에 대해 확정할 필요가 있다. 슈미트는 가장 구속력이 강한 유럽 차원의 기준의 예로 유럽 환경법을 들고 있다. EU 차원에서 제정하는 법의 형식에는 규정(Regulation), 지침(Directive) 등 보통 네 가지로 분류하는데, EMAS는 그 중 가장 구속력이 강한 형식인 규정(regulation)으로 채택되었다. 규정의 경우, EU법이 구성국 내부의 별도의 법을 거치지 않고 곧바로 직접적으로 적용되기 때문에, 슈미트가 말한 가장 강한 구속력의 기준이라고 볼 수 있다. 앞서 EMAS와 ISO 14001의 특성을 비교한 절에서 상술한 대로, EMAS가 규정 형식으로 채택됨으로써 국가들이 받는 구속력 있는 압력은 개별 구성국의 정부들이 이 기준 시행을 위해 일정한 조치를 취해야 할 법적 의무를 부담한다는 것이다. 예컨대, 유럽연합 구성국들이 EMAS 등록과 감찰자의 자격에 관하여는 각기 다른 수단과 기준을 도입할 수 있는 반면, EMAS 규정은 그 자체에서 구성국 전부에 공통적으로 적용되는 근본적인 의무사항(필요조건)들을 정하고 있기도 하다. “비용과 등록비”에 관한 조항에서는 구성국들이 집행위원회에 보고하는 한 구체적인 산정 방법이나 액수에 있어서는 구성국들에 일정 부분의 재량권을 허여하고 있지만, 한 조직이 EMAS에 등록하는 데 필요한 구체적인 요금이 산정되어야 한다는 점을 명시적으로 규정하고 있다.<sup>62)</sup>

슈미트의 이러한 분석들은 제도주의적 관점의 연구들에서 독립변수로 꼽히고 있는 각종 제도(적 특성)들을 모두 포괄하면서도 국가를 중심으로 체계적으로 논의를 정리할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 예컨대, 슈미트의 매개변수 중 ‘정치 제도적 역량’은 정부와 기업 행위자들이 이

---

62) Wenk, 2005, p. 137.

전에 소통해 왔던 방식이 중요한 지표가 되는 바, 사회의 조합주의적 특성의 유무 등 이익단체, 산업, 노동조합, 정부가 상호작용하는 구체적인 형식이 이 변수를 통해 상세히 언급될 수 있다. 또한 앞서 기존 문헌에서 다루어진 개입주의적이거나 기업 친화적인 전통이라는 변수는 슈미트의 틀 내에서는 매개 변수의 하나인 ‘정책 유산들’에서 고려될 수 있는 사항이다. ‘정책 선호’를 측정함에 있어서는 여당과 정부 구성원들의 특성뿐만 아니라, 그 국가가 EMAS와 ISO 14001이 정립되는 과정에서 기여한 정도 및 국제 사회에서 차지하는 지위가 중요한 고려사항이 될 것이다. 만약 한 국가가 EMAS에 관한 컨센서스를 끌어내는 데 적극적인 역할을 했다면, 그 국가의 정부는 EMAS를 선호하는 방향의 ‘정책 선호’를 드러낼 것이다. 마지막으로 ‘담론’이라는 매개변수는 좌우 이데올로기의 스펙트럼에서 정부가 어디에 위치하는지, 여론, 환경경영체제(EMS)를 둘러싼 정부 구성원들, 의회, 산업 연합, 이익 단체들의 토론의 과정이 포괄할 수 있다. 그러나 슈미트의 분석틀에서 제시된 매개 변수 중에서 ‘경제적 취약성’ 항목은 이 주제와 어울리지 않으므로 유사성을 지닌 다른 사항으로 대체되어야 한다. 나머지 4개의 매개 변수가 모두 국내 상황과 관련된 것인 데 비해, ‘경제적 취약성’은 국가의 ‘외부’ 상황과 관련된 변수이다. 이를 감안했을 때, 새 매개 변수는 EMAS나 ISO 14001 채택과 관련하여 중요한 고려대상이 되는 ‘외부적’ 요소들 중에서 설정되어야 할 것이다. 필자는 ‘A국이 수출 의존도가 높고, 주요 교역 국가 내에 EMAS나 ISO 14001을 채택한 기업이 많을수록 A국의 양 기준의 채택률이 높아진다’는 경험적 자료에 근거하여,<sup>63)</sup> ‘국가의 수출 의존도 및

63) Perkins and Neumeyer, 2004, pp. 881-897; Glachant, et al., 2002, pp. 254-266; Kerstin Tews, et al., 2003, “The diffusion of new environmental policy instruments,” *European Journal of Political Research*, 42:4, pp. 569-600; Kristine Kern, et al., 2001, “Policy Convergence and Policy Diffusion by Governmental and Non-Governmental Institutions—An International Comparison of Eco-labeling Systems,” Discussion Paper FS II 01 - 305, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; Charles J. Corbett and David A. Kirsch, 2004, “Response to revisiting ISO 14000

주된 교역 상대의 유형'이라는 항목으로 '경제적 취약성'을 대체할 것이다.<sup>64)</sup>

제도적 맥락은 매개 변수 차원에서 해결하고 국가의 태도를 독립 변수로서 설정하는 이 관점의 또 하나의 강점은 기존의 제도적 맥락에서는 경로의존성의 탓에 묶여 설명할 수 없는 변화의 동학을 끌어낼 수 있다는 점이다. 예를 들면, 조합주의적 조정 기제가 발달하지 않는 등 '정치 제도적 역량' 면에서는 취약한 국가의 경우에도 '담론'의 측면에서 변혁의 타당성에 대한 주장이 사회 전반적으로 압도한다면, 결과적으로 국가는 국제적 압력에 대하여 변혁(transformation)이라는 태도를 취하게 된다. 이로써 제도의 경로의존성의 관점에서 예측하던 것과는 상반되는 결과가 생길 수 있는 것이다.

그렇다면 두 환경경영체제(EMS)에 대한 국가의 입장 또는 태도는 어떠한 지표를 통하여 구체적으로 확인할 수 있는가. 국가를 어떻게 정의하는가에 대한 논의를 본고의 연구 범위 내로 좁혀 생각하면, 국가는 구체적으로 EMAS와 ISO 14001을 관할하는 공적 기관으로 치환할 때 의미가 있을 것으로 보인다. 앞서 양 기준의 특성을 상술한 부분에서 언급했듯이, 기업들이 두 국제적 기준을 도입하기 위해서는 양 기준에 관한 공적 인가 기관의 존재가 필수적이다. 각국 내에서 이 공적 기관들이 형성된 과정과 결과적인 모습, 이 기관들의 구체적인 활동과 역할을 살펴본다면, 국가의 태도라고 하는 독립변수를 거꾸로 규정하는 것이 가능하다. 국가라는 추상적인 개념의 논의보다는 이러한 구체적인 지표를 통해서 국가의 태도 내지는 입장을 역으로 추정하는 것이 현실적으로 더욱 의미있다고 여겨진다. 여기서 환경경영체제(EMS) 참여를 설명함에 있어

---

diffusion: a new 'look' at the drivers of certification," *Production and Operations Management*, 13:3, pp. 268-271; David Vogel, 1997, "Trading up and governing across: transnational governance and environmental protection," *Journal of European Public Policy*, 4:4, pp. 556-571.

64) 슈미트에 따르면 '경제적 취약성'은 세계화 또는 유럽화의 압력에 대하여 국내 경제가 영향을 받는 정도를 의미한다. 예컨대 대외무역 의존도가 높은 소국일 경우 경제적 취약성의 정도가 크다고 할 수 있다.

공적 규제자(public regulator)의 역할을 체계적으로 분석한 글랜첸트, 슈호트, 빌트만과 배츨트(Matthieu Glanchant, Simone Schucht, Alexandra Bültmann and Frank Wätzold)의 연구를 주목할 필요가 있다. 저자들은 2002년 논문에서 EMAS의 채택률을 설명함에 있어 공적 규제자(public regulator)의 영향력을 가장 큰 변수로 꼽았다. 저자들이 말하는 공적 규제자란 EMAS 기준을 규제, 시행, 촉진시키는 업무를 담당하는 EU 및 국내 수준의 공적 기관을 통칭하는 용어이다.<sup>65)</sup> 이론적으로는 EMAS의 자발적 특성상 공적 규제자는 사기업들의 자발적 참여에 전적으로 의존적일 수밖에 없음에도 불구하고, 실제로는 공적 규제자가 EMAS 채택에 수반되는 의무와 이익을 어떻게 설정하는가가 기업들의 참여 편익/비용을 직접적으로 결정한다는 점이 밝혀졌다.

따라서 직접적인 설명변수로 상정한 ‘국가의 태도’ 부분은 환경경영체제(EMS) 기준에 관한 국내 공적 규제자의 정책을 통해서 구체화할 것이다. 공적 규제자가 환경경영체제(EMS)의 기준 도입에 영향을 미치는 방식은 크게 두 가지가 있다. 하나는 공적 규제자가 EMAS나 ISO 14001 인증 절차를 얼마나 간단하고(용이하고) 비용이 덜 드는 방향으로 구성하는가이며, 다른 하나는 공적 규제자가 환경경영체제(EMS) 기준을 채택하는 기업들에게 규제 감면이나 보조금 등을 얼마나 제공하는가이다. 특히, 두 번째 수단은 국내의 공적 규제자가 직접적으로 통제할 수 있는 것이다.

구체적으로 이 두 가지 방식을 살펴보면, 첫 번째에는 EMAS나 ISO 14001 인증을 받기 위해내야 하는 등록비를 어느 수준으로 산정하는가, 또는 경쟁 관계에 있는 두 기준을 접목 또는 조화시키는 기준을 개발하는 것이 포함된다. 후자의 경우, 즉 EMAS와 ISO 14001의 호환성(compatibility)을 증대시키는 매개 규정 또는 기준을 개발하는 것은 이미 둘 중 한 기준을 채택한 기업이 나머지 기준을 도입하는 데 드는 비용을 줄여줌으로써 양 기준의 채택률의 증가와 직접적으로 이어질 수 있

---

65) Glanchant, et al., 2002, p. 255.

다. EMAS가 1995년 4월 효력을 발휘한 이후 약 1년 반이 지난 1996년 9월에야 ISO 14001 기준에 대한 최종 합의가 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 ISO 14001이 EMAS보다 더 광범위하게 확산되었다. 그 결과, EMAS 도입과 관련된 EU 및 국내 수준의 규제자들은 양 기준 사이의 호환성을 고양시키려고 노력하게 되었다. 대표적으로 EU 집행위원회는 1997년 4월 16일 ISO 14001이 EMAS의 환경경영체제(EMS) 조항들을 충족시키는 기준이라고 공식적으로 인정하기로 결정하였고, 뒤이어 각 국가들도 이러한 결정에 동참하였다.<sup>66)</sup> 이로써 이미 ISO 14001 인증을 받은 기업들은 EMAS 등록 비용을 절감할 수 있게 되었고, 역으로도 마찬가지였다. 양 기준 간의 호환성이 EMAS 또는 ISO 14001 채택에 도움이 되었는가는 국내 기업들이 초기에 어떤 기준을 선호했는지에 따라 좌우된다.

두 번째 방식에는 환경경영체제(EMS) 기준 참여에 대하여 공적 보조금을 지급하는 것, 특히 중소기업의 참여를 독려하기 위해 보조금을 지급하는 경우와 참여하는 기업에 대한 규제 감면의 선택지를 주는 것이 포함된다. 규제 감면은 EMAS나 ISO 14001에 등록된 기업들에 특정한 의무들 -일반적으로 모니터링 또는 보고 의무- 을 면제하는 것을 의미한다. 규제를 감면하는 것은 두 가지 목적을 예상하고 이루어진다. 하나는 기업들에게 환경경영체제(EMS) 기준에 참여하도록 하는 유인을 제공하는 것이다. 다른 하나는 보다 광범위하게 규제 개혁의 도구로 사용하는 것이다. 즉, 규제에 관한 행정부의 부담을 줄이고자 할 때, 또는 기존의 기업과 규제자간의 관계에 변혁을 시도할 때 규제 감면이 그 일환으로 활용될 수 있다. 후술하겠지만, 독일의 바바리아Bavaria(Bayern) 주에서는 이러한 후자의 목적이 주(主)가 되었다. 보다 광범위한(일반적인) 규제 개혁에 있어서 환경경영체제(EMS)가 기여한 역할은 국가별 상이함을 설명하는 데 결정적이다.

---

66) 위의 글, p. 260.

## 2. 연구 가설

기업들의 EMAS 또는 ISO 14001의 채택률이 국가별로 상이한 까닭은 각 국가가 이 두 가지 국제적 기준에 대하여 취하는 태도가 다르기 때문이라고 보며, 국가가 어떠한 태도를 취하게 되는지에 관해서는 슈미트의 틀을 활용하여 설명하고자 한다. 이에 기초하여 국가별로 국제적 환경경영체제(EMS) 기준의 채택률이 상이한 이유에 대한 가설을 도출하겠다. 환경경영체제(EMS)에 관한 기준을 국제적 수준에서 통일적으로 규율하려는 시도(EMAS, ISO 14001)에 대하여 국가는 자국의 ‘수출 의존도 및 주요 교역 상대의 유형’, ‘정치 제도적 역량’, ‘정책 유산들’, ‘정책 선호’, ‘담론’이라는 5가지 매개 변수 간의 얽힘의 정도에 따라 타성적, 수용적 또는 변혁적 입장을 취하게 된다. 국가의 타성적, 수용적, 또는 변혁적 입장은 앞 절에서 상술한 두 가지 수단들을 국가가 활용하는 방식을 검토함으로써 역으로 확정할 수 있겠다. 타성적 입장을 취한다는 것은 EMAS나 ISO 14001이 추구하는 바에 저항한다는 것으로, 국가는 기존에 그 국가에서 시행되던 방식의 환경정책을 그대로 유지하려고 할 것이다. 즉, 국가가 타성적 입장에 서게 되면 국가의 행위는 EMAS나 ISO 14001이 도입되기 어려운 기존의 제도적 환경을 지속시키거나 더욱 공고하게 만드는 방식으로 이루어질 것이며, 그러한 제도적 환경 속에서는 기업들의 양 기준 채택률이 저조할 수밖에 없다고 본다. 정반대의 경우가 국가가 변혁적 입장을 취하게 되는 경우인 바, 이 입장이 되면 국가는 기업들이 양 국제적 기준을 채택하는 것이 유리하게끔 제도적 환경을 적극적으로 재구성할 것이다. 한편 수용적 태도는 EMAS나 ISO 14001이 추구하는 방향을 저항 없이 받아들이는 것을 의미하는데, 이러한 입장에서 있는 국가는 현재의 제도적 환경과 충돌하지 않는 선에서 양 국제적 기준이 많이 채택될 수 있는 새로운 유인 구조를 도입하는 방식으로 행동할 것이다.



## 제 3 장 영국

영국은 양 기준의 도입 초기인 1996년에는 EMAS 등록 조직 수는 15, ISO 14001 인증 기업 수는 156이었고, 2004년 기준으로는 ISO 14001 채택 정도는 EU-15 중에서 5위로서 높은 수준이었던 데 반해, EMAS 등록은 2000년 기준으로는 전체 EU 구성국 내 채택 기업 중 2% 남짓에 불과하였고, 2004년 기준으로는 EU-15 중에서 13위를 차지하는 등 매우 낮은 상태였다고 할 수 있다.<sup>67)</sup> ISO 14001과 더불어 ISO 9001 채택률을 감안하건대, 영국은 경영체제(management system) 자체에 대해서는 가장 호의적인 나라 중 하나이다. EMAS와 ISO 14001이 만들어지기 이전에 이미 영국은 영국기준(British Standard, BS) 7750의 창시로 자체적인 환경경영체제(EMS)의 기준을 가지고 있었으며, 이는 상당히 높은 성과를 이루었다. 그럼에도 불구하고 영국에서 환경경영체제(EMS)의 양 기준인 EMAS와 ISO 14001의 채택률 간에 큰 차이를 보이는 이유가 무엇 인지를 밝히는 것이 이 장의 핵심이다.

### 제 1 절 영국의 기존 제도적 특성과 환경정책의 전통

영국의 제도적 구조는 개별적인 사안에 따라 맞춤형으로 각각 효율적인 해결책을 도모하는 실용주의적 접근방식에 토대를 두고 있다. 굳이 ‘주의’라는 이름으로 규정하자면, 영국 제도의 기반은 ‘실용주의’, ‘현실주의’, ‘경험주의’라고 할 수 있다.<sup>68)</sup> 기본적인 정책 스타일은 사안에 따라 관행과 협상에 크게 의존하여 유동적이고 융통성 있게 정책을 수립

---

67) Golub, ed., 1998, 9장; <표 2>, <표 3> 참조.

68) Philip Lowe and Stephen Ward, eds., 1998, *British environmental policy and Europe: politics and policy in transition*, Routledge, pp. 70-71.

하고 시행하는 방식이다. 이는 영국의 사법적 구조와도 긴밀히 연관되는데, 단독의 성문헌법전이 없고 기본이 되는 여러 제정법들 하에서 사안에 따라 관례와 학설에 의거하여 법의 집행과 해석이 달라지는 체계가 환경법과 환경정책 영역에도 그대로 반영되는 것이다. 영국의 관행(practice)은 구체적인(세부적인, 특수한) 상황들, 예컨대 지방의 질적 환경 수준, 이용가능한 기술, 규제 대상인 오염자들의 경제적 상황 등을 고려하는 재량을 폭넓게 인정하는 것을 선호한다. 여기에서 이러한 지방의 상황을 고려하여, 규제 당국과 산업 간의 개별적인(개인적인) 협상을 보장하는 절차적 측면이 강조된다. 영국의 행정적 이익 중재의 유형은 실용적이며, 합의지향적이고 비공식적인 관계를 지향한다. 그러나 크닐과 렌쇼우에 따르면 영국은 중재적 유형에 속하지만, 친밀도가 높은, 즉 유착도가 높은 관계를 위태롭게 하지 않기 위한 합의를 끌어내는 협상의 투명성은 낮은 편이다.<sup>69)</sup>

영국의 규제적 구조는 독일과 마찬가지로 탈집중화와 분산화가 특징이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 독일과는 중요한 차이점을 보인다. 영국은 공식적으로 매우 중앙집중화된 시스템이 기능적으로보다는 분과적으로(sectorally) 분산되고 탈집중화된 시스템으로, interlocked된 제도적 행위자들보다는 다양한 자율적인 행위자들이 움직이는 시스템이다.<sup>70)</sup> 즉, 행위와 책임의 소재가 전통적으로 주로 지방 정부에 있으며, 그 중요성이 공적으로 인정되어 왔다. 따라서 환경 영역에 있어서도 환경부는 관할권을 각양각색의 상이한 감찰 기관들(inspection)과 중앙과 지방 수준의 당국들에 위임하는 경향이 있다.<sup>71)</sup> 지방 정부는 전통적으로 환경 정책을 수립하고 시행하는 데 중심적 행위자이다. 지방 정부는 토지 사용 계획과 환경 보건 보호(environmental health protection),

69) Knill and Lenschow, 1998b, pp. 10-11.

70) John McCormick, 1991, *British Politics and the Environment*, Earthscan.

71) Andrew Jordan and Duncan Liefferink, eds., 2004, *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, Routledge, pp. 205-223.

그리고 최근까지 쓰레기 관리와 수자원 확보 계획(water planning)에 있어 주된 역할을 하였다. 중앙 또는 지방 중 어느 단계에서 환경 정책을 시행할 책임이 있는가는 세부적인 정책 영역에 따라 좌우된다. 그러나 누가 책임을 맡고 있는지 간에 책임자는 광범위한 행정적 자율성을 누린다. 다시 말해서 중앙 정부의 지방 당국의 일상적인 행위에 대한 위계적인 통제 또는 감찰은 없으며, 이는 전국적으로 지방 당국의 수행 정도의 다양성이 매우 높음을 함의한다.<sup>72)</sup> 그러나 지방 당국의 자율성이 높다 하더라도, 환경부는 국가의 주요 행정부서 중 하나이며 환경 영역에 있어 광범위하게 중요한 이슈를 모두 관할한다. 예를 들어, 지방 정부와 관련하여 재정 문제, 도시 계획, 환경 인프라 구축 등은 중앙 정부의 환경부가 깊이 개입할 수 있는 영역이다.<sup>73)</sup>

영국에서는 환경 문제에 대하여 정부가 거의 개입하지 않는 시장지향적인 접근 방식에 편향되었다. “환경 정책에 대하여 영국은 실질적으로 협상과 타협을 통한 규제에 초점을 맞추어 왔다. 이는 획일적이면서 종종 완고한 환경 기준을 적용하는 다른 국가들의 관행(practice)과 대조되어 왔다.<sup>74)</sup>” 예를 들어, 영국에서 공기와 수질에 대한 획일적인 기준의 확립과 오염규제절차의 표준화가 진행되자 카터(Carter)는 이 움직임이 융통성 있고 ‘신사다운’ 영국 스타일을 망치고 있다고 반발하였다.<sup>75)</sup> 영국 환경정책 수립에 관한 전통은 영국에서 환경에 대한 관심이 긴 역사를 가지고 있는 것과 연관된다. 프랑스와 비교하였을 때 영국은 비록 특정한 이슈에 국한되기는 했지만 자연풍경과 야생동물 보호에 관해서 매

---

72) Albert Weale, 1996, “Environmental rules and rule-making in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, 3:4, pp. 594-611; Lowe and Ward, eds., 1998, p.71.

73) Sonja Boehmer-Christiansen and Jim Skea, 1991, *Acid politics: environmental and energy policies in Britain and Germany*, Belhaven Press.

74) Hubert Heinelt, et al., eds., 2001, *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Ashgate.

75) 위의 책에서 재인용하였다.

우 오래전부터 관심을 가지고 조치를 취해왔다. 그 결과 이들 분야에서 국제적으로 인정받는 환경경영(Environmental Management) 전문가를 일찍이 배출하였다.<sup>76)</sup>

이러한 맥락에서 환경경영체제(EMS)는 영국에서 기업들의 자발적 조치를 이끌어내는 적합한 수단으로 여겨졌다. 게다가 정부는 환경경영체제(EMS)가 영국 기업들의 환경 문제에 대한 경영 지향적인 태도와 일맥상통한다고 인식하여 적극적으로 호응하였다. 환경 문제에 대한 경영 기반의 접근은 영국 산업계의 문화와 맥을 같이 하였다.<sup>77)</sup> 또한 환경단체 및 소비자들의 로비 활동이 활성화되어 있고, 환경 정책의 빈틈을 지적·비판하고 형편없는 정책 시행에 대해서는 경종을 울리는 등 이들 단체가 잘 조직되고 사안에 깊이 개입하는 전통이 있는 만큼, 환경경영체제(EMS)는 영국의 기존의 제도적 구조에 잘 들어맞는다고 여겨졌다.

## 제 2 절 양 기준에 대한 국가의 태도 형성 과정

앞에서 서술한 기존 제도적 구조·환경 정책의 역사적 전통을 감안하면, 영국에서 EMAS 채택률이 낮은 것은 매우 이례적이다. 영국 정부는 정책이 만들어지기 시작한 초기부터 EMAS의 강력한 촉진자이자 적극적인 지지자였다. 영국은 환경경영체제(EMS)의 기준인 BS 7750을 개발한 첫 번째 국가였고, 상당한 수의 기업들이 이 기준을 도입하는 작업을 하였다. 영국 보수적인 정부는 환경경영체제를 보다 광범위한 탈규제적이고 시장 지향적인 철학의 일부로서 산업계에 의한 자발적인 환경적 조치를 촉진시키는 적절한 도구로 인식하였다.

영국 정부는 처음 consultation 문서가 배포된 이래로 EMAS 제도에 대하여 재정적 지원을 아끼지 않았다. 1992년 7월부터 12월까지 정부는 가장 중요한 우선순위의 하나로 EMAS를 꼽았고 EMAS 도입을 달

---

76) Lowe and Ward, eds., 1998, pp. 70-71.

77) Franke and Wätzold, 1995, pp. 155 - 159.

성하기 위해서 강력한 노력을 기울였다.<sup>78)</sup> 영국의 행정적 구조와 절차는 EMAS 규정과 잘 어울려 보였다. 영국 정부는 국내 기업들이 일반적으로는 경영체제를 도입함으로써 경쟁적 비교우위를 가지기를, 구체적으로는 국내 환경경영체제인 BS 7750이 영국 산업에 의해 강하게 지지받고 도입되기를 희망하였다. 1992년 3월 BS 7750이 공포된 이후에 2년짜리 pilot 프로그램이 도입되었는데, 이 프로그램에는 230개의 조직들을 포함, 500개의 참여자들이 연루되었다.<sup>79)</sup> BS 7750 파일럿 프로그램은 1994년 1월에 끝났고, 이 기준은 매우 성공적이었다고 증명되었다. 따라서 EMAS 규정은 BS 7750 덕분에 영국에 이미 편재하게 된 환경경영체제(EMS)를 더 발전시킬 수 있는 것처럼 보였다. 즉, 영국의 경우 선제한 BS7750로 인해 EMAS에 대하여 보다 손쉬운 행정부적 적응을 기대할 수 있었던 것이다.<sup>80)</sup> EMAS는 영국의 자기 규제와 절차적 수단들에 대한 선호와 잘 맞으며 이미 존재하던 구조에 상대적으로 부드럽게 통합되리라 기대되었다. 영국은 자국 기준인 BS 7750과 ISO 9001 품질경영체제에 기초하여 국내적으로 환경경영체제(EMS)를 도입하는 데 필요한 행정적 구조를 구축하였던 것이다.

그러나 비록 영국 정부가 EMAS의 초기 옹호자이면서 그 기획을 전적으로 수용한 첫 구성국이었음에도 불구하고 켈러와 로테뢰(Marianne Kähler and Neil C. Rotheroe)는 EMAS가 영국에서 큰 성공을 거두지 못한 이유에 대해서 영국이 단순히 유럽 연합이 아니라 세계 시장을 겨냥하여 상품을 판매하는 데 집중했기 때문이라고 설명한다.<sup>81)</sup> 그 결과 세계 시장에서 더 잘 알려진 ISO 14001이나 ISO 9001과 같은 세계주의적인(cosmopolitan) 기준에 더 집중하는 경향이 있었다는 것이

78) Ruth Hillary, 1997, *The Eco-Management and Audit Scheme: A Practical Guide*, Psychology Press.

79) Delmas, 2002, p. 102.

80) Knill and Lenschow, 1998a; 1998b, p. 11.

81) Marianne Kähler and Neil C. Rotheroe, 1999, "Comparison of the British and German Approach Towards the European Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)," *Eco-Management and Auditing*, 6:3, pp. 123-124.

다. 이는 슈미트의 매개 변수 중 첫 번째인 ‘수출 의존도 및 주요 교역 상대의 유형’에 해당되는 내용이다.

다음으로 BS 7750의 영향력을 도리어 지적할 수 있다. BS 7750은 1990년 이래로 공식적으로 개발 단계에 있었고, 1992년 이후로 기업들이 이용할 수 있었다. BS 7750은 국제적 환경경영체제(EMS) 기준 도입에는 긍정적 영향을 미쳤으나, 그 영향력이 일방적으로 EMAS 채택으로 귀결되지는 않았다. 영국 기업들에 상당히 깊이 파고들었던 BS 7750은 EMAS에만 배타적으로 긍정적 영향력을 미친 것이 아니라, EMAS와 ISO 14001 기준 둘 다의 일정 부분을 탄생시키는 데 기여하였다. 따라서 BS 7750으로부터 EMAS나 ISO 14001로 넘어가는 것은 어느 쪽으로든 수월한 일이었다.<sup>82)</sup> 이러한 배경 하에서 영국 정부가 BS 7750을 국제적 기준과 동등한 수준으로 끌어올리려는 시도가 좌초되면서 EMAS 도입에 대한 노력이 급감하고 ISO 14001로 초점을 옮기게 되었다. 구체적으로 보면, 영국 정부가 1992년 자체적으로 환경경영체제(EMS) 기준은 BS 7750을 만들고 BS 7750 등록을 EMAS에 대한 발판으로 여기면서, EMAS가 자국 기준인 BS 7750의 급격한 성장으로 인해 큰 성과를 거두기를 희망하였다.<sup>83)</sup> 이에 따라 영국 정부는 BS 7750을 EMAS와 동등한 기준으로 인정해 달라고 EU 집행위원회에 발빠르게 신청하였다. 그러나 1995년 독일이 BS 7750 공인을 방해하면서, 영국 기준의 인정은 1996년 2월까지 지연되었다.<sup>84)</sup> 이 때 시기적으로 ISO 14001의 보급과 확산과 맞물리면서, BS 7750은 이후 얼마 가지 못하고 사라지게 되었다. 그러나 결과적으로 BS 7750은 EMAS보다도 ISO 14001 기준을 도입하는 데 초석으로서의 역할을 한 셈이다.<sup>85)</sup> 이는 1996년 당시 BS 7750을 따른 기

---

82) Wenk, 2005, p. 138.

83) Frank Wätzold and Alexandra Bültmann, 2000, "The implementation of EMAS in Europe: a case of competition between standards for environmental management," UFZ-Bericht 16/2000, UFZ-Centre for Environmental Research, Leipzig-Halle.

84) Malcolm Eames, 2000, "Implementation of the EMAS Regulation in the United Kingdom," IMPOL case study report, SPRU.

업의 수와 ISO 14001을 채택한 기업의 수가 156개로 일치하였던 반면, EMAS 등록 조직의 수는 현저히 낮은 15에 불과했다는 통계 자료를 통해 극명하게 확인할 수 있다.<sup>86)</sup>

또한 EMAS 인가와 등록 시스템의 구축 과정이 독일 및 프랑스와 비교했을 때 상대적으로 부드럽게 진행되었다는 점도 지적할 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 영국은 이미 BS 7750과 ISO 9001 품질경영체제에 기초하여 국내 환경경영을 도입할 행정부적 구조(administrative structure)를 만들기 용이했고, 실제로 EMAS 인가와 등록 시스템을 만드는 과정에 그다지 큰 어려움이 없었다.<sup>87)</sup> 그러나 이러한 부드러운 도입과정의 단점은 독일과는 반대로, 이해 당사자들, 예를 들면, 정부, 환경단체들, 산업연합, 인증관청, 국내표준화기구 등의 관심을 상대적으로 받지 못했다는 사실이다. 따라서 EMAS를 도입하는 과정이 치열하였기 때문에 오히려 이해관계자들의 관심이 집중되었던 독일의 경우와는 달리, 영국에서는 EMAS가 ISO 14001보다 더 널리 알려질 계기가 마련되지 못했다.

마지막으로, ISO 9001 품질 기준이 이미 많은 영국 기업들에게 보급되었기 때문에, 가능하면 동일한 기관에서 관리하는 같은 ISO 증명서를 얻으려는 열망이 있었다.<sup>88)</sup> ‘경로의존성’이 구현된 경우로서, BS7750과 ISO 9001은 슈미트의 매개 변수 중 ‘정책 유산’에 해당되는 것이라 볼 수 있다. 그 결과 영국은 ISO 14001을 EMAS보다 더 선호하는 경향이 있다. <표 3>을 보면, 영국은 ISO 14001을 EMAS보다 명백히 더 선호한다.

요컨대, 영국 정부는 EMAS 기준을 개발하는 데는 강하게 영향을 미쳤지만, 기업들이 이를 실제적으로 도입·시행하는 데 대해서는 수동적인 입장을 취했다. (환경)경영체제는 정부가 개입할 필요가 없는 사적

---

85) Bracke and Albrecht, 2007, p. 621.

86) Golub, ed., 1998, 9장 참조.

87) Knill, 2001.

88) Corbett and Kirsch, 2001, pp. 327-342; Wenk, 2005, p. 138.

부문의 수단이라는 정부의 전통적 사고방식이 강하게 작용한 탓이다. 그다지 정부가 깊숙이 개입하지 않고서도 ISO 9001이 성공적으로 도입되고 BS 7750이 확립되었던 과거의 경험은 이러한 믿음을 강력하게 뒷받침했다. 그 결과 정부는 EMAS 도입에 있어서 타성적 태도를 정립하게 되었다. 이러한 입장은 대체재로 인식된 ISO 14001이 효력을 발휘하게 된 이후 더욱 강화된다. 그 까닭에 대해서 바우마스트(Annett Baumast)는 영국이 유럽연합의 규정(European Regulation)에 기본적으로 반대한다는 사실을 지적한다. ISO 14001이 발효되자, 본래 시장지향적인 수단을 더 선호하는 영국 산업계와 정부는 유럽 규정의 일종인 EMAS를 중앙집중적이고 엄격한 유럽식 정책산물로 간주하면서 보다 유연하고 국제적인 ISO 14001 기준을 선호하게 되었다는 것이다.<sup>89)</sup>

### 제 3 절 EMAS에 대한 타성적 태도, ISO 14001에 대한 수용적 태도의 결과

영국은 국지적 기준보다 전세계적 기준이 더 유리하게 작용하는 경제적 구조, 강력한 정부의 주도보다 다양한 행위자들의 자율성을 보장하고 그들간의 타협과 협상을 중시하는 정치 제도적 역량, 시장지향적인 수단을 선호하고 환경경영체제를 선도한 정책 유산과 정책 선호 맥락, 그리고 환경경영체제(EMS) 자체에 대한 논의가 활성화되었던 것과는 달리 EMAS에 대해서는 공적 관심이 그다지 높지 못했던 담론적 배경 하에서 EMAS에 대해서는 타성적 태도, ISO 14001에 대해서는 수용적 태도를 형성하였다.

공적 규제자가 활용하는 첫 번째 수단, 즉 양 기준의 호환성을 증대시키는 기준의 개발이라는 측면에서 볼 때, 영국의 기업들은 대부분 ISO 14001 인증을 먼저 획득하였던 바, 양 기준 간의 호환성 규칙은

---

89) Annett Baumast, 2001, "Environmental Management- the European Way," *Corporate Environmental Strategy*, 8:2, pp. 148-156.



EMAS 등록을 촉진시켰고, 결과적으로 EMAS에 등록된 기업들은 거의 대부분 ISO 14001 인증서 역시 취득한 기업들이었다. 독일과 프랑스와는 달리, 호환성 인정 시도에 있어 영국은 진통을 겪었다.<sup>90)</sup> 앞서 언급했듯이, BS 7750을 EMAS와 호환하려는 영국의 시도가 성과를 거두지 못하면서 영국 기업들은 EMAS보다 ISO 14001를 채택하는 경향을 보이게 되었다.

EMAS에 대해서는 타성적 태도를, ISO 14001에 대해서는 수용적 태도를 형성하였던 것은 EMAS를 ISO 14001보다 더 선호할 이유가 없었음을 반증한다. 비록 영국 환경청(Environment Agency)은 통합 오염 예방과 방지 (Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC) 레짐 하에서 위험등급 제도상(기업연금감독청the Occupational Pensions Regulatory Authority) ISO 14001보다 EMAS를 가장 높은 수준으로 인식하고 있으며, 정부는 규제적 감독에 대하여 더 위험 기준적risk-based 접근 방식을 발달시키는 데 EMAS를 사용하는 것의 중요성을 인식하고 있지만,<sup>91)</sup> 정부의 환경부에 대한 권고를 보면 EMAS와 ISO 14001과 같은 견고한 환경경영체제(EMS)를 감안하라고 지시하였을 뿐, EMAS를 ISO 14001보다 더 촉진시키려는 의도를 보인 것이라고는 볼 수 없다. BS 7750의 개발과 BS 7750이 EMAS와 ISO 14001에 미친 후속 영향력 때문에 영국에서는 환경경영체제(EMS)에 대하여 매우 높은 수준의 정보가 팽배하였다. 그러나 이러한 정보가 EMAS를 ISO 14001에 비해 달리 취급하지 않는 정부의 태도를 바꾸지는 못했다. 정부의 환경경영체제(EMS)에 대한 전반적인 철학이 양 기준의 세부사항에 있어서의 차이보다 더 중요했기 때문이다.<sup>92)</sup> 주주들 입장에서 역시 ISO 14001과 EMAS

---

90) Glachant, et al., 2002, pp. 260-261.

91) International Network for Environmental Management, Department for Environment, Food and Rural Affairs. (n.d.). *The Pinnacle of Environmental Management*. (retrieved January 18, 2004 from www.inem.org), Wenk, 2005, p. 139에서 재인용하였다.

92) Eames, 2000; Wätzold, 2009, p. 77.

간에 큰 차이가 없다는 인식이 지배적이었다.<sup>93)</sup>

영국 환경청과 다른 기관들은 “remas”라고 알려진 유럽연합 프로젝트를 기대하며 확립하였다.<sup>94)</sup> “Remas”는 3년짜리 프로젝트로서, EU 구성들의 기업들과 산업 중에서 환경경영체제(EMS)를 도입하고 있는 사례들을 조사하기 위해 고안되었다. Remas는 환경경영체제(EMS)를 시행하고 있는 기업과 조직들이 전반적으로 더 나은 환경적 성과를 보인다는 것을 증명하는 것이 목적이다.<sup>95)</sup>” 평가는 IPPC 지침의 관할 아래 있는 산업 부문들에 집중되어 있으며 서섹스 대학(the University of Sussex)의 과학 및 기술 정책 연구 단위(Science and Technology Policy Research Unit, SPRU)가 평가를 담당하고 있다.<sup>96)</sup> 2004년 초에는 50개 이상의 기업들이 이 서비스에 가입하였으며, 더 많은 기업들이 가입하려고 노력 중이다. “이론적으로는 환경경영체제(EMS)를 도입하는 것이 기업의 환경적 성과를 향상시켜야 하지만, 이를 뒷받침하는 자료는 거의 없다. 앞으로 3년 동안 remas는 환경경영체제(EMS)의 존재와 환경적 성과 간의 연결고리를 증명할 목적 하에 유럽 전역에서 부지들로부터 자료를 수집할 것이다. 또한 remas는 이 정보를 환경경영체제(EMS)를 도입하는 데 있어 규제 과정과 업무의 중복을 피하는 방법을 제시하는 것으로 활용할 것이다.<sup>97)</sup>” 이렇듯, 영국 정부는 EMAS를 ISO 14001보다 더 독려하기보다는, 양 기준 모두 같은 환경경영체제(EMS)의 기준으로 총괄적으로 다루고 있다.

---

93) Kähler and Rotheroe, 1999, p. 123.

94) Wenk, 2005, p. 140.

95) remas: linking environmental management and performance. (retrieved January 27, 2004 from <http://remas.ewindows.eu.org/index.htm/index.htm>), Wenk, 2005, p.140에서 재인용하였다.

96) Would you like to participate? (retrieved March 17, 2004 from <http://remas.ewindows.ue.org/index.htm/REMAS/project/joiningin.htm>), Wenk, 2005, p. 140에서 재인용하였다.

97) The remas project. (retrieved January 27, 2004 from <http://remas.ewindows.eu.org/index.htm/index.htm/REMAS/index.htm/REMAS/about/about.htm>), Wenk, 2005, p. 140에서 재인용하였다.

이러한 영국 정부의 태도는 영국 기업들이 일반적으로 엄격한 환경 규정에 익숙하지 않다는 기존의 제도적 구조를 그대로 유지하고자 하는 의도를 내포하고 있다. 스트래첸 외(Strachan et al)는 영국에서 조사한 많은 기업들은 환경 프로그램들이 극도로 포괄적이어서 소위 “bureaucratic minefield”이므로 모든 측면을 조정하는, 매우 정교한 형태의 환경경영체제(EMS)가 필요하다고 밝혔다.<sup>98)</sup> 저자들은 EMAS 프로그램에 속해 있는 상이한 업무에 직원들을 배분하는 것이 지식의 부재나 바뀌려 하지 않는 강한 저항 때문에 심각한 문제를 야기한다는 것을 알아 내었다. 조사한 많은 기업들이 EMAS 도입을 통해 재정적으로 상당한 정도로 저축(비용절감)이 가능하다고 보고했지만, 그들은 구체적으로 그 금액을 현실화하지 못하였다. 평가된 기업 중 어느 기업에서도 EMAS를 도입함으로써 달성할 것이라 기대했던 판매량 증가는 보고되지 않았다. 스트래첸 외에 따르면 EMAS 의무사항들을 충족하는 데 드는 초기 비용은 평균 £94,600(€ 134,600)으로 £25,000(약 € 35,600)에서 £296,000(€ 421,000) 범위이며, 매년 계속해서 드는 비용은 평균 £10,433(€ 14,900)으로, £3,000(€ 4,300)에서 £25,000(€ 35,600) 사이이다. 2003년의 등록비는 중소기업(SME)의 경우는 €100,442, 여러 부지를 가진 시설의 경우는 €215,232로, 재등록비가 €502에서 €1,148 사이였다.<sup>99)</sup>

이는 공적 규제자가 활용하는 두 번째 수단과 연관된다. 영국은 EMAS나 ISO 14001 참여자에게 국가 보조금을 전혀 제공하지 않는다. 영국 환경부는 중소기업을 지원 차원에서 소기업 환경 및 에너지 경영 보조 제도(Small Company Environmental and Energy Management Assistance Scheme, SCHEEMAS)을 통해 EMAS 참여에 보조금을 지급하는 노력을 했다. 이 기획은 중소기업이 EMAS에 참여를 지원할 목적으로 1995년 11월 만들어졌다. 중소기업들은 외부 고문consultant을 고용

98) Peter Strachan, et al., 1997, “The Eco-Management and Audit Scheme: Recent Experiences of UK Participating Organizations,” *European Environment*, 7:1, p. 29.

99) 위의 글, p. 25-33.

하는 데 드는 비용의 50%까지 보조금으로 충당할 수 있었다. 그러나 저조한 채택률로 인해 이는 1997년 7월에 폐지되었다. 그 당시 270개의 기업만이 이 프로그램에 신청하였으며, 그 중 보조금을 지급받은 단 7개의 기업만이 EMAS 등록을 취득하는 전 과정을 이수하였다.<sup>100)</sup> 또한 영국에서는 EMAS와 ISO 14001 등록 기업에 대한 규제 감면은 기본적으로 존재하지 않는다. 영국에서는 환경경영체제(EMS) 인증에 부여되는 규제 감면이라는 옵션은 이제까지 매우 한정적이었고, 이는 프랑스의 경우와 유사하다.<sup>101)</sup> 요컨대, 영국은 그 자체로는 EMAS 등록자들에게 보조금을 주지 않으며 어떤 형식으로도 규제 감면을 제공하지 않는다. EMAS에 대한 타성적 태도가 한시적인 보조금 프로그램과 규제 감면의 부재로 현실화된 것이다.

현재 영국에서 EMAS 감찰자의 인가는 영국 인가 서비스(the United Kingdom Accreditation Service, UKAS)에 의해 수행되며, 환경 농업 식품부(the Department for Environment Food and Rural Affairs)가 관할 기관으로 기능하나 실질적인 목적 하에서는 이 역할이 환경 경영 및 평가 기관(the Institute of Environmental Management and Assessment)과 연계되어 있다.<sup>102)</sup> 영국 감찰자들은 개인으로서뿐만 아니라 전체 조직으로서도 인가된다.<sup>103)</sup> 최소 5년 동안의 환경 보호와 관련된 전문적인 경험이 필수적이고, 실질적이고 이론적인 기술이 부지 감독 기간 중에 증명되어야 한다. 그러나 맥킨토시와 스미스(McIntosh and Smith)에 따르면, 영국에서의 EMAS의 유용성은 대개 구체적인 감찰자가 얼마나 자격이 있는지에 따라 달라진다. “EMAS의 기능과 평판

100) Glachant, et al., 2002, pp. 261-262.

101) Jens Clausen, et al., 2002, "The State of EMAS in the EU: Eco-Management as a Tool for Sustainable Development Study," European Conference: The EU Eco-Management and Audit Scheme - Benefits and Challenges of EMAS II, Brussels, pp. 40-41.

102) 영국 환경 농업 식품부, [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk); 환경 경영 및 평가 기관, [www.iema.net](http://www.iema.net) 참조.

103) Kähler and Rotheroe, 1999, pp. 115-127.

은 대개 인가받은 환경 감찰자들의 기술적 자격과 독립성에 의존한다.<sup>104)</sup>”

양 기준에 대하여 동일하게 보조금과 규제 감면을 제공하지 않는 조건이라면, 기업들의 입장에서는 의무사항이 많은 EMAS보다 ISO 14001을 선호할 수밖에 없다. 또한 정부가 환경경영체제(EMS)를 도입시킬 목적은 가지고 있는데, 특별히 한 기준을 독려하지 않는 상황에서는 기존의 영국의 제도적 맥락은 그대로 유지되기만 해도 ISO 14001을 더 널리 보급시키는 결과를 낳는다. 영국 정부는 모든 정부 부서에서 환경경영체제(EMS)를 도입할 것을 공표하고, 환경경영체제(EMS)를 각 부서가 소유하는 각종 부동산에도 확대 적용하려고 노력하였다. 여기서 환경경영체제(EMS)의 기준을 EMAS로 확정하지 아니하고, 오히려 2001년까지 ISO 14001의 인증을 받은 환경경영체제를 적어도 정부 부서의 75%가 갖추도록 할 계획을 공표함으로써,<sup>105)</sup> 영국 정부는 환경경영체제(EMS)를 지지할 뿐, 특별히 EMAS를 선호하지 않음을 확실히 드러내었다. 즉, 영국의 공적 규제자는 ISO 14001 시행에 특별히 더 큰 노력을 들이지는 않았지만, 기존의 제도적 맥락과 맞물리면서 EMAS에 대해서는 타성적 태도가, ISO 14001에 대한 수용적 태도로 귀결되었고, 이는 양 기준에 있어 기업들의 채택률의 차이를 낳았던 것이다.

## 제 4 장 독일

독일은 양 기준의 도입 초기인 1996년에는 EMAS 등록 부지의 수

---

104) Randall Smith and M. McIntosh, "The EIA case studies in Britain", in Hubert Heinelt, et al., eds., 2001, *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Ashgate, pp. 185-243.

105) 문태훈, 2006, "선진외국의 환경정책," p.44. (retrieved May 23, 2012 from <http://cau.ac.kr/~thmoon/envt.html>)

는 260, ISO 14001 인증 기업의 수는 45를 기록하였다.<sup>106)</sup> 그 이후 2004년 기준으로는 EMAS 채택률이 EU-15 중에서 2위로, 절대적인 수치 면에서 EMAS 등록 조직 수가 오스트리아와 함께 가장 높다. 2000년 기준으로는 전체 EU 구성국 내 EMAS 등록 부지의 73%가 독일에 속해있었다. 2001년 9월 그 수가 2674로 정점에 달했으나, 그 이후로는 꾸준히 감소하는 경향을 보이고 있다. EMAS에 있어서는 타의 추종을 불허하는 채택률을 보이고 있는 반면 ISO 14001의 경우는 EU-15 내에서 12위를 기록하였다.<sup>107)</sup> 2000년 기준으로 전체 유럽 국가 중에서 ISO 14001 인증을 받은 기업의 27%가 독일 기업인 점을 보면 절대적인 수치에 있어서 그다지 적다고 볼 수는 없으나, EMAS 채택률과 비교했을 때에는 상대적으로 매우 저조한 채택률을 보이고 있는 점이 특기할 만하다. ISO 14001의 낮은 인기는 ISO 9001 채택 순위가 EU-15 중에서 11위인 것과도 일맥상통한다. ISO 14001 뿐만 아니라 ISO 9001 역시 하위권이라는 점은 경영체제(management system)라는 기제가 독일 내에서 그다지 보편적인 것이 아니라는 점을 시사한다. 그럼에도 불구하고 독일에서 환경경영체제(EMS)의 기준 중 EMAS가 높은 채택률을 보이게 된 까닭을 밝히는 것이 이 장의 핵심이다.

## 제 1 절 독일의 기존 제도적 특성과 환경정책의 전통

크닐과 렌쇼우의 분류 방식에 따르면 지배적인 규제 스타일에 관해서 독일은 개입주의적 이상형에 해당한다.<sup>108)</sup> 구체적으로 살펴보면, 독일은 명령 통제 형식의 환경법 규정과 획일적인 실질적(내용적) 기준들을 고수하는 측면에서 보면 유럽에서 단연 선두에 있다. 이익 중재의 형식은 공식적이고 법적인 경향을 띠며, 규제 당국과 산업 간의 비공식적 협

106) Golub, ed., 1998, 9장 참조.

107) <표 2>, <표 3> 참조.

108) Knill and Lenschow, 1998b, pp. 8-9.

상도 “법의 그늘” 하에서 이루어진다. 제3자의 접근은 상당히 제한되어 있으며 법적으로 구체화된 경우에 있어서만 참여가 허용되고 있을 뿐이다.<sup>109)</sup>

환경정책 분야에 관한 규제적 구조에 있어서는 독일은 탈집중화와 분산의 정도가 높은 특징이 있다.<sup>110)</sup> 탈집중화는 독일의 연방 구조에 기인하며, 연방과(정책 형성) 지방 수준(시행과 실제적인 적용) 사이의 기능적 분화 또는 관할의 interlocking을 함의한다. 행정적 분산도가 높다는 점은 환경적 보호 대상들, 예컨대 공기, 물, 토양에 따라 행정적 임무를 분리하는(나누는) 구조를 보면 명백하게 알 수 있다.<sup>111)</sup>

따라서 앞서 영국의 경우 EMAS에 관하여 손쉬운 행정부적 적응을 기대할 수 있던 것에 반해, 독일에서는 EMAS 규정을 도입하는 것에 대하여 행정적 개혁에 저항이 더 있을 것으로 예상되었다. 환경경영체제(EMS)가 담지하는 자발적이고 자기 규제적인 요소들이 독일 환경정책에 보편적으로 만연해 있는 개입주의적이고 법적인 규제 스타일과 배치되었기 때문이다. 실제 EMAS가 유럽연합 차원에서 고안되고 개발되는 과정에서 독일은 그 아이디어에 강하게 반대하였다. 독일은 EC 초안 규정의 두 번째 버전에 반대한 유일한 나라이다. 이러한 태도는 자기규율과 유연성이라는 아이디어가 독일의 환경정책과 맞지 않는 사실로 설명된다.<sup>112)</sup>

초기에 독일 산업계와 정부는 EMAS에 계속해서 반대하였다. 그

---

109) Andrea Lenschow, 1997, "The implementation of EU Environmental Policy in Germany," in Christopher Knill, ed., *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*, European University Institute; Gerd Winter, 1996, "Freedom of Environmental Information," in Gerd Winter, ed., *European Environmental Law: A Comparative Perspective*, Aldershot, pp. 81-94.

110) Helmut Weidner, 1995, "Twenty-five Years of Modern Environmental Policy in Germany: Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field," WZB Working Paper, FS II, pp. 20-41.

111) Boehmer-Christiansen and Skea, 1991; Knill and Lenschow, 1998b, p. 2.

112) Jordan and Liefferink, eds., 2004, pp. 99-117.

중요한 이유는 환경 문제에 대한 그들의 접근이 EMAS의 접근 방식과 달랐기 때문이다.<sup>113)</sup> EMAS의 아이디어는 좋은 환경경영체제(EMS)를 확립하고 그 이후 이를 지속적으로 감독함으로써 기업의 환경적 성과를 향상시킨다는 것이다. 즉, EMAS는 경영 주도(management oriented) 메커니즘이다. 한편, 독일 산업계의 전통적인 접근방식은 기술자(engineer) 주도적이고 기술 지향적이다. 다시 말해서, 환경적 성과를 향상시키기 위한 독일 기업의 전형적인 방법은 보다 높은 수준의 환경적 기술을 개발하거나 구입하여 도입하는 것이다. 이와 같은 맥락에서 환경 문제를 해결하기 위해서 전통적으로 독일 규제자들은 “최적가용기술(best available technology)”에 기초하여 기준을 시행하거나 강화해 왔다.<sup>114)</sup> 따라서 이러한 배경 하에서 EMAS 문화는 독일 기업들과 규제자들에게 생소한 것이었고, 양측 모두 EMAS로부터 어떤 혜택(이익)도 볼 수 없다고 여겼다. 게다가 그 당시 환경 문제에 대한 공적 압력이 높은 상황에서 기업들은 EMAS라는 새로운 제도에 참여해야만 하게 될 경우 지불하게 될 비용을 우려하였다. 기업들이 EMAS를 반대한 배경에 대하여, 프라이만과 슈바더랍(Freimann and Schwaderlapp)은 “환경경영체제(EMS)는 기존에 구축된 경영 수단의 상태를 법적 의무사항에 맞추어 조정하고 그것들을 기록하려는 주된 목적 하에 도입되었다.”고 하면서 환경 성명서가 기업들이 EMAS를 도입하는 데 가장 어려운 측면으로 보인다고 하였다. 또한 “기업들은 이러한 개방성[환경 감독eco-audit을 시행하고 EMAS의 의무사항인 환경 성명서를 제출하는 것]에 익숙하지 않았다. 왜냐하면 전통적인 독일의 환경법은 전적으로 다른 특성을 가졌기 때문이다. 독일은 전통적으로 법 자체를 더 엄격하게 만드는 것이 기업들의 환경 정책에 가장 직접적인 영향을 미쳐 왔다.”는 것이다.<sup>115)</sup>

113) Franke and Wätzold, 1995, pp. 155 - 159; Bracke and Albrecht, 2007, p. 619.

114) Kollman and Prakash, 2001, pp. 418-419.

115) Jürgen Freimann and Rolf Schwaderlapp, 1996, "Implementation of the EU's EMAS Regulation in German Companies," *Eco-Management and*



독일의 환경정책은 전통적으로 공적 제도를 통해서 기업들을 직접적으로 규제하고 그와 결합하여 국가 주도( state-driven ) 기술적( technical ) 측면을 규제하는 방식에 의존적이었던 것으로 표현할 수 있다.<sup>116)</sup> 따라서 이후 EMAS 제도 도입에 있어 독일이 “유럽의 챔피언”으로 자리매김하게 된 사실은 매우 놀랄만한 것이다. 즉, EMAS의 높은 채택률이라는 성과는 기존 제도와 의 적합성( goodness of fit ) 내지는 환경정책의 전통으로 설명하기에는 명백히 불충분하다.

## 제 2 절 양 기준에 대한 국가의 태도 형성 과정

기존의 제도적 맥락 및 환경정책의 전통과 부합하지 않는 EMAS는 초기에 강한 반대에 직면하였음에도 불구하고, 1990년대 중반 이후로는 각광받게 되었다. 독일 산업계가 EMAS를 반대했던 이유는 경영 지향적이고 자발성이 담지된 환경경영체제( EMS )라는 아이디어가 생소했던 것뿐만 아니라, 환경 성과에 관한 기업 내부의 정보가 대중에게 노출되는 것을 받아들일 수 없기 때문이기도 하였다. 독일산업연합은 경쟁자들이 기업 기밀들을 알게 되어 그 결과 경쟁력에 손상을 입는 결과가 현실화될 것을 두려워하였다.<sup>117)</sup> 프라이만과 슈바더랩( Freimann and Schwaderlapp )은 “기업들은 대중에게 기업 내부 사정을 알리는 것에 익숙하지 않았다. 완결성이나 신뢰성( reliability )과 같은 회계 원칙들은 중요하다 여겨지지 않았다.”고 당시 기업들의 우려를 구체적으로 표현하였다.<sup>118)</sup> 게다가 독일 기업들은 EMAS를 채택한다면 다른 유럽 국가들보다 자국의 환경 기준이 높음으로 인해 법적 순응이 그들의 경쟁력을 떨

---

*Auditing*, 3:3, pp. 109-112.

116) Wurzel, 2002; Bültmann and Wätzold, 2000.

117) Guido Becke, 2004, “Indirect regulation: a remedy to cure the defects of European environmental policy? -The EMAS Regulation,” artec-paper 116, Forschungszentrum Nachhaltigkeit, Universität Bremen, p. 20.

118) Freimann and Schwaderlapp, 1996, pp. 109-112.

어뜨릴 것이라 주장하였다.<sup>119)</sup>

그러나 1992년 후반에 독일을 제외한 모든 구성국들이 EMAS 규정에 찬성한다는 것이 명백해졌다. EMAS 규정이 포함된 마스트리히트(Maastricht) 조약의 최종 비준이 다수결로 이루어질 것이었기 때문에, 독일은 다른 구성국들의 압력에 굴복하였고 EMAS는 1993년 6월 환경위원회 회의(Environmental Council Meeting)에서 결국 채택되었다.<sup>120)</sup> 유럽연합 차원에서 EMAS 규정이 만들어지는 과정상 독일과 다른 구성국들이 상이한 입장을 표명했던 가장 두드러진 이유는 기업들의 환경적 성과를 향상시키는 방법에 있어 전통적으로 서로 다른 접근방식을 취해왔었기 때문이었다. 브뤼셀에 있는 독일 화학 산업계의 대표가 1994년 인터뷰한 것을 보면 이를 확실히 지적하고 있다: “독일 기업들은 EMAS가 무엇에 관한 것인지 전혀 알지 못한다.<sup>121)</sup>” 독일 기업들의 이와 같은 인식은 후에 EMAS를 채택하는 데 있어 그들의 행태를 좌우하게 된다.

EMAS 등록이 가능하게 된 시점부터 독일 정부는 열광적인 지지자로 그 입장을 선회하였다. 독일 정부의 급격한 입장의 변화는 독일이 자국의 국내 정책을 유럽 수준으로 업로드하는 입지(role as an ‘uploader’)를 놓치게 될 수 있다는 인식에서 기인한다.<sup>122)</sup> 이는 슈미트가 말한 매개변수 중 ‘정책 선호’에 해당되는 것으로, 기존에 독일이 유럽연합 수준에서 차지하고 있었던 주도적 위치가 정책의 선호 양상을 결정적

---

119) Franke and Wätzold, 1995, pp. 155 - 159; Bracke and Albrecht, 2007, p. 619.

120) Golub, ed., 1998, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Routledge, 4장과 5장 참조.

121) Frank Wätzold, 2006, “Explaining Differences in Environmental Policy across Europe: The Importance of Informal Institutions, Incomplete Information and Path Dependence,” UFZ-Diskussionspapiere, p. 9.

122) Tanja A. Börzel, 2000, “Why there is no ‘southern problem’. On environmental leaders and laggards in the EU,” *Journal of European Public Policy*, 7:1, pp. 141-162; Heinrich Pehle, 1997, “Domestic obstacles to an environmental forerunner,” in Mikael Skou Andersen and Duncan Liefferink, eds., *European Environmental Policy: The Pioneers*, Manchester University Press.

으로 좌우한 것으로 볼 수 있다. 독일 정부의 인식의 변화는 기존 정책 스타일을 변화시킬 필요가 있다는 각성으로 곧바로 전환되었다. 유럽 수준에서는 유인에 기초한(incentive-based) 정책 수단들이 열렬한 지지를 받고 있었고, 규제적 접근에서 비롯된 비효율성에 직면하여 유럽 위원회는 더 유연한 환경 정책 개념과 수단들을 대안으로 찾던 시점이었다.<sup>123)</sup> EMAS의 역할의 중요성을 직접적으로 언급한 제5차 Environmental Action Plan of the European Commission은 이러한 측면에서 터닝 포인트로 여겨진다.<sup>124)</sup> 그 이전에는 독일의 든든한 연합국이었던('coalition' countries) 네덜란드와 덴마크가 제5차 회의를 기점으로 새로운 환경 정책 방향을 지지하는 것을 보면서, 그간 유럽연합 차원에서 리더였던 독일은 갑자기 꼴찌가 될지 모른다는 공황 상태에 빠져들었다.<sup>125)</sup>

한편, 1993-4년에 독일 산업 역시 EMAS를 위협보다는 기회로 보기 시작하였다. 기업들은 EMAS를 통해 주주들에게 높은 환경적 성과 결과를 보여줌으로써 주주와의 관계(stakeholder relationship)를 새로운 차원으로 향상시킬 수 있는 기회가 창출된다고 생각하기 시작하였다. 게다가 독일 기업들은 상대적으로 이미 기업 내부적으로 높은 수준의 환경 기술을 갖추었기 때문에 EMAS 등록에 요구되는 노력의 측면에서 환경 보호 수준이 낮은 다른 국가 기업들에 비해 상대적으로 부담이 적은 편이었다.<sup>126)</sup> 독일 기업들은 환경경영체제(EMS)의 도입을 통해 기술자 중심의(engineer-based) 전통적인 독일 문화의 불리함이 완화될 것이라고 생각을 바꾸었다. 이는 독일 산업 부문의 EMAS에 대한 높은 참여율로 귀결되었다.<sup>127)</sup>

---

123) Wurzel, 2002; Matthieu Glachant, 2001b, "The need for adaptability in EU environmental policy design and Implementation," *European Environment*, 11:5, pp. 239-249.

124) Weale, 1996, pp. 594-611.

125) Duncan Liefferink and Mikael Skou Andersen, 1998, "Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making," *Journal of European Public Policy*, 5:2, pp. 254-270.

126) Becke, 2004, p. 28.

다른 중요한 요소로는 EMAS 관련한 인가와 등록 시스템이 구축된 정치적 과정을 들 수 있다. 연방환경부 및 환경 단체 대 연방경제부 및 산업 연합의 구도로 산업계가 이 시스템에 얼마나 영향력을 행사할 수 있는지에 관한 싸움이 거의 2년이나 지속되었다. 마침내 독일 인가와 환경감정인을 위한 허가협회(Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter, DAU)가 인가기구로, 상공회의소들과 기술부서들이 관할기구가 되는 타협에 도달하였다.<sup>128)</sup> 이 과정에서 책임의 많은 부분이 사적 부문에 부여되었다. 영국의 순조로웠던 과정과는 달리, 독일에서의 이 길고 심했던 정체상태는 이해당사자들의 주목을 끌기에 충분했다. 2년의 과정을 겪으면서 공사부문의 행위자들은 ‘EMAS-minded’가 될 수 있었던 것이다.<sup>129)</sup> 이 과정은 슈미트의 매개변수 중 ‘담론’에서 포괄될 수 있는 동시에 ‘정치 제도적 역량’에서 다루어질 수 있는 독일의 조합주의적 제도적 특성을 반영하는 것으로서, EMAS에 대한 독일의 태도가 형성되는 데 매우 중요한 역할을 담당한 부분이다. 그 이후, 기업들의 EMAS 등록은 정부 캠페인과 상공회의소들과 기술부서들, 제휴된 공공기관들의 재정적 지원에 의해 강하게 촉진되었다. 무엇보다도 상공회의소들과 기술부서들은 그들이 등록 시스템에 책임이 있었던 만큼 EMAS의 높은 참여율에 큰 이해관계를 가지고 있었다.<sup>130)</sup> 또한 후술하겠지만 많은 독일의 연방주들은 기업들의 규제 감면의 요구와 참여 기업에 대한 재정적 지원에 긍정적으로 반응하였다.

그러다 1990년대 말에 분위기가 바뀌어 2001년부터는 EMAS 등록 기업들의 수가 계속해서 감소하였다. 이에 대하여 바우마스트(Baumast)는 두 가지 이유를 제시한다. 하나는, 기업들이 기대했던 규제

127) Glachant, et al., 2002, p. 260.

128) Alexandra Bültmann and Frank Wätzold, 2000, "The implementation of the European EMAS regulation in Germany," UFC-Centre for Environmental Research, Leipzig-Halle, pp. 13-27.

129) Bracke and Albrecht, 2007, p. 619.

130) Delmas, 2002, pp. 103-104.

의 감면의 약속이 많은 연방주에서 제대로 지켜지지 못했다는 것이다. 또 하나는 독일 산업들의 인식과는 달리 주주들의 인식이 제한적이었던 것이다. 거의 대부분의 다른 나라 기업들은 명백히 ISO 14001 인증을 받는 데 혈안이 되어 있었던 상황 하에서, 독일 기업의 경우 ISO 14001 대신 더 엄격한 EMAS를 도입하는 데 드는 추가적인 비용으로 소기의 성과가 나지 않았기 때문에 주주들의 입장에서는 EMAS가 달갑지 않았고, 그 결과 기업들 사이에서도 인기가 떨어질 수밖에 없었다는 것이다.<sup>131)</sup>

그럼에도 불구하고 독일 정부의 적극적인 지원으로 EMAS는 여전히 높은 채택률을 보이고 있다. 예컨대, EMAS의 촉진과 관련하여 2001년에는 독일 정부가 EMAS 공공 정책 캠페인을 시작하였다. 이 캠페인은 전국적인 신문과 잡지, 웹사이트에 일련의 광고를 실는 것으로 구성되었다. 연방 환경부, 지방 환경청, 산업계, 노동 조합, 그리고 환경 단체들이 자금을 낸 합동 이니셔티브인 이 캠페인은 EMAS 제도와 그 주된 목표를 제시할 뿐만 아니라 등록된 조직들에게 그들의 로고와 그들의 활동을 구체적으로 담은 텍스트를 실을 수 있게 함으로써 그 광고를 사적으로 이용할 수 있는 기회를 제공하였다.<sup>132)</sup>

요컨대, EMAS의 경우 독일은 도입 초기에는 기존의 제도적 구조와 환경정책의 전통과 배치된다는 이유로 강력히 반대하였다가, 1990년대 중반 이후 독일 정부 및 산업계의 인식의 변화, 그리고 인가 및 등록 시스템 구축과 관련하여 진행되었던 치열한 정치적 싸움으로 인해 유럽 구성국 중에서 EMAS에 가장 호의적인 국가로 태도를 전향하였다. 그렇다면 영국과는 달리, 독일 정부 및 산업계의 인식의 변화가 환경경

---

131) Baumast, 2001, pp. 148-156.

132) Europa: European Commission: EMAS (n.d.) *Member State Activities: Germany*, retrieved 24 December, 2003 from [http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index\\_en.htm#germany](http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#germany), Wenk, 2005, p. 146에서 재인용하였다.

영체제(EMS) 자체에 대해서가 아니라 구체적으로 EMAS에 집중되었던 까닭은 무엇일까. 다른 국가들과는 달리 유독 독일에서 EMAS가 ISO 14001에 비해 더 선호되었던 이유는 바로 EMAS가 기존의 제도적 유산과 더 잘 어울리기 때문이다. EMAS는 조직이나 부지의 환경적 성과(향상)를 보다 직접적으로 겨냥하고 있다. 반면, ISO 14001은 환경경영체제(EMS)를 시스템의 측면에서 접근하고 있다. 강한 입법적 문화가 만연한 독일에서 독일 산업계는 오랫동안 법규정을 통해 하달된 엄격한 환경 기준을 준수해야만 했었기 때문에 EMAS를 받아들일 초석이 놓여 있었던 것이다.<sup>133)</sup> 이는 1999년 기준으로 독일 내에서만 유럽 수준, 전국 수준, 지방 수준의 환경 규정이 무려 8000개가 넘었던 사실을 통해 잘 알 수 있다.<sup>134)</sup> 강한 입법적 문화는 같은 환경경영체제(EMS) 기준 중에서도 자발적인 특성보다 의무적인 특성이 강한 EMAS와 더 잘 어울렸던 것이다. 기존의 독일 제도 및 문화는 독일 기업들 사이에서 “결과 중심적인” 성향을 낳았고, 또한 EMAS 하에서 환경 성과 자료를 공표하는 것이 기업들에게 보다 수월하게 받아들여질 수 있게 만들었다.<sup>135)</sup>

그 밖에 중요한 요인으로는 강한 “녹색” 정체성을 꼽을 수 있다. 평균보다 높은 수준의 1인당 소득과 유한한 자원 유형은 독일에서 강한 “녹색” 정체성을 주도하였다.<sup>136)</sup> ‘녹색 정체성’이라는 대중들의 높은 환경 인식은 국가의 태도를 결정하는 데 큰 몫을 차지하였다.<sup>137)</sup> 프랑스나 영국의 기업 경영인들은 녹색 경제를 구축하는 데 독일이 채택하고 있는 수단들을 받아들여려는 열정을 실질적으로는 거의 보이지 않는다. 즉, 프랑스와 영국의 인터뷰 대상자들은 독일 기업들로 인해 일정한 비용이 더 들게 될 것이라고 느낀다. 왜냐하면 독일의 소비자들은 재화와 서비스에

133) Wenk, 2005, p. 145.

134) Kähler and Rotheroe, 1999, p. 123.

135) 위의 글, p. 123.

136) Wenk, 2005, p. 145.

137) Antero Honkasalo, 1998, “The EMAS scheme: a management tool and instrument of environmental policy,” *Journal of Cleaner Production*, 6:2, pp. 119-128.

붙는 환경 요금을 기꺼이 지불할 준비가 되어 있기 때문이다.<sup>138)</sup> “독일은 유럽에서 환경적으로 가장 진보한 나라 중 하나로서, 매우 엄격한 규제 시스템과 환경 문제에 대해 대중이 상당히 높은 인식을 지니고 있는 것으로 널리 알려져 있다”는 국가 대내외적인 평판은 “독일에서는 언론과 이해관계자들을 통해 어떠한 기업이 순응하지 않는다는 보고가 들어오면 조치가 취해진다.<sup>139)</sup> 관할 기관은 경고를 발령하는 감찰자에 의존한다.”는 강력하고 엄격한 시스템에 의해 뒷받침된다. 따라서 ISO 14001에 비해 보다 엄격하고 강한 의무성을 띤 EMAS가 독일 입장에서는 더 선호할 만한 기준이었다고 볼 수 있다.

또한 스티거 외(Steger et al)에 따르면, 호프슈테데(Hofstede)의 “네 가지 문화적 차원”이라는 분석틀을 독일 산업에 적용했을 때 독일의 경우 산업계와 정부가 사회에 동일한 정도의 입지(footing)을 가지고 있다고 한다.<sup>140)</sup> 그러므로 정부와 산업계가 치열한 정치적 합의 과정을 거쳐 이루어낸 EMAS 도입 결과에 대해서 “기업들은 그 책임을 환영하며 기대한다. (따라서) EMAS는 위협보다는 기회로 여겨진다.”라는 말로써 정부뿐만 아니라 산업계 역시 전적으로 책임감을 가지고 EMAS를 성공적으로 도입하려는 태도를 보였다고 할 수 있다. 스티거 외는 독일은 개인주의적인 국가도, 집단주의적인(collectivistic) 국가도 아니기 때문에 사회 내에 지배적인 열망은 집단 정치(group politic)에 순응하는 것이라고 한다. EMAS는 ISO 14001에 비해 이러한 “순응성”을 잘 뒷받침한다.<sup>141)</sup> 이에 반해 도입 과정에 있어 정치적 갈등이 부재했던 ISO 14001은 EMAS와 유사한 환경경영체제(EMS) 제도의 일환으로 받아들여졌을

---

138) Frances Drake, et al., 2003, "European Businesses, National Priorities: Pioneers and Laggards of Ecological Modernization," *European Environment*, 13:3, pp. 164 - 182.

139) 위의 글.

140) Ulrich Steger, et al., 2002, "The Experience of EMAS in Three European Countries: A Cultural and Competitive Analysis," *Business Strategy and the Environment*, 11:1, p. 35.

141) Wenk, 2005, p. 145.

뿐만, 정부나 기업 양 측 모두 특별히 관심을 쏟거나 그 채택에 책임감을 느낄 계기가 없었다.

### 제 3 절 EMAS에 대한 변혁적 태도, ISO 14001에 대한 수용적 태도의 결과

환경경영체제(EMS)를 환경정책 전략으로 받아들이지 않고서는 유럽 연합 차원에서의 리더의 입지를 잃게 될 것이라는 위기 상황에 봉착하면서 1990년대 중반 이후 독일 정부와 산업계는 EMAS에 대하여 호의적인 방향으로 정책 선호를 변화시켰다. 사실 환경경영체제(EMS)라는 새로운 환경 수단은 기존의 독일의 제도적 구조 및 환경정책의 전통과는 잘 맞지 않는 것이었다. 그러나 환경경영체제(EMS) 도입이 거스를 수 없는 흐름임을 간파한 이후로는 환경경영체제(EMS)의 양 기준 중 ISO 14001보다는 EMAS가 기존의 독일의 정책 유산 - 의무와 법적 순응을 강조하고 기술 중심적·결과 지향적 - 과 더 합치한다는 판단 하에 그 시행을 위해 모든 이해 당사자들이 적극적인 노력을 기울였다. 구체적으로 EMAS의 인가 및 등록 시스템에서 산업계가 어느 정도의 주도권을 가질 것인가를 두고 벌어졌던 공·사간의 싸움은 독일의 조합주의적 정치 제도적 역량 하에서 2년이라는 시간을 거쳐 모두가 만족하는 타협안으로 귀결되었다. 기업들뿐만 아니라 소비자들의 강한 “녹색” 정체성은 EMAS 도입과 관련된 담론을 강화시키는 데 큰 몫을 하였고, 결과적으로 모든 이해 당사자가 EMAS를 명백히 인식하는 계기가 되었다. 한편 EMAS에 대한 변혁적 태도로 인해 공적 규제자가 취했던 각종 적극적인 조치들은 같은 환경경영체제(EMS) 기준인 ISO 14001에 대해서도 유리한 방향으로 작용하게 되었다. 다른 국가들이 ISO 14001을 EMAS보다 더 선호하는 상황에 직면하면서 독일은 ISO 14001에 대해서는 수용적 태도를 가지고 EMAS 도입에 기울였던 노력을 활용하는 모습을 보



였다.

첫째, 공적 규제자의 양 기준의 호환성 매개 규칙 정립이라는 측면을 살펴보면, 독일은 환경경영체제(EMS)가 도입된 초기부터 이미 EMAS를 채택하고 이에 등록된 기업들이 더 많았다. 그 결과 EMAS와 ISO 14001의 호환성 규칙이 생긴 이후로는 ISO 14001이 EMAS를 따라잡는 데 크게 기여하였다. 1994년 4월부터 2001년 4월까지 EMAS 등록된 기업의 수는 412개 또는 20.4% 밖에 증가하지 않았으나 ISO 14001 인증 수는 650개 또는 50% 증가하였던 것이다.<sup>142)</sup> 호환성 인정에 관해서 독일은 EU 집행위원회의 결정을 그대로 따랐고, 이 과정은 특별한 문제없이 순조롭게 진행되었다. 이는 ISO 14001에 대한 수용적 태도를 확인할 수 있는 부분이다.

공적 규제자가 활용하는 두 번째 수단에 관하여 구체적으로 살펴보면, 독일의 EMAS에 대한 변혁적 태도를 확실하게 알 수 있다. 우선 독일에서는 EMAS 채택에 관한 재정지원이 대개 일반적인 보조금의 형태로 주정부의 수준에서 이루어졌다.<sup>143)</sup> 독일에서는 일차적으로 연방주(Bundesländer)가 EMAS 개입에 재정적 지원을 제공할 책임이 있었다. 2000년에는 모든 EMAS 기업들 중 적어도 30%가 같은 유형의 재정적 지원을 받았고, 이는 평균적으로 38,000DEM(약 €19,400)였다.<sup>144)</sup> ISO 14001에 대한 보조금 역시 지원받을 수 있었으나, 이는 훨씬 액수와 기회가 제한되었다.<sup>145)</sup> 다시 말해서, 모든 독일 연방주들이 EMAS 참여는 지원하고 있는 데 비해, ISO 14001 참여자에 대한 보조금은 소수의 주에서만 지급하고 있었으며 대체적으로 EMAS에 대한 지원금보다 액수도 작았다. 또한 등록비를 보면 2003년경에는 중소기업들은 €230, 더 큰 시설들은 €880로,<sup>146)</sup> 영국과 비교했을 때 약 250분의 1에서 450의 1에 해

---

142) Glachant, et al., 2002, p. 260.

143) 위의 글, p. 263.

144) Bültmann and Wätzold, 2000, p. 42.

145) Wenk, 2005, p. 144.

146) 위의 글, p. 144.

당하는 적은 금액이다.

연방 환경부와 지방 환경부 간에 업무와 책임이 분화되어 있고 관할 기관이 탈집중화있는 구조(독일에는 60개가 넘는 관할 기관이 있다)로 인해 독일은 지역별로 다양한 지원 제도를 갖추고 있다.<sup>147)</sup> 상이한 경제 부문들과 상이한 종류의 조직들을 대상으로 한, 매우 다양한 다수의 지침들이 공표되어 왔다. 독일 내의 다수의 연방 주들은 집행 당국들이 EMAS에 등록된 기업들과 관련한 활동들을 어떻게 시행할 것인지에 대해 세부 사항을 규율하는 구체적인 구조를 갖추고 있다. 이러한 구조들은 관할 당국이 감독과 관련하여 혜택, 또는 “특권”을 주는 것을 지시한다. “특히, 일반적인 감독의 빈도를 줄이거나, 환경 성명서 대신 동등한 내용을 담고 있는 보고서를 허용해 주거나, 의무사항들을 체크하는 것을 줄이거나 이를 기업 자체의 직원들에게 맡길 수 있는 여지를 준다.<sup>148)</sup>” 더불어, 어떤 주에서는 EMAS에 등록한 조직들에게 요금을 감하는 구조를 고려하고 있기도 하다. 그 밖에도, 연방 환경부, 자연보호 및 핵 안전 부서(Nature Conservation and Nuclear Safety)는 집행 당국에 의한 감독과 관련하여 EMAS에 등록한 조직들에게 특권을 수여하는 연방 규정을 준비 중이다.<sup>149)</sup> 이렇듯 독일은 EMAS에 대하여 변혁적 태도를 취함으로써 랭킹 1위의 정부 지원수단(incentives)를 구비하고 기업들로 하여금 ISO 14001보다 EMAS에 참여하게 하는 제도적 틀을 구축하였던 것이다. 그 결과 기업의 EMAS 채택률이 높을 수밖에 없었다.<sup>150)</sup>

다음으로 공적 규제자가 활용하는 세 번째 측면을 살펴보면, 독일

---

147) Europa: European Commission: EMAS (n.d.) *Member State Activities: Germany*, retrieved 24 December, 2003 from [http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index\\_en.htm#germany](http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#germany), 위의 글, p. 146에서 재인용하였다.

148) Europa: European Commission: EMAS (n.d.) *Member State Activities: Germany*, retrieved 24 December, 2003 from [http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index\\_en.htm#germany](http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#germany), 위의 글, p. 146에서 재인용하였다.

149) 위의 글, p. 146.

150) Clausen, et al., 2002, pp. 40-41.

에서는 몇몇 연방주(Bundesländer)가 앞장서서 규제 감면이라는 옵션을 구상하였다. 가장 진전된 정책을 시행한 주는 바바리아(Bavaria 또는 Bayern) 주로, 이 곳에서는 1995년에 주정부와 산업계 대표들 간에 자발적 협약이 이루어졌다. 이 자발적 협약에서 산업계는 환경 성과를 향상시키고 - 오염물질 배출 줄이기, 철도로 운반되는 상품의 비율 늘리기와 같이- EMAS 채택률을 일정한 수준까지 끌어올리기로 약속하였다. 그 대가로 바바리아 주정부는 환경 기술 지원과 EMAS 참여에 보조금을 지급할 뿐만 아니라 보고 의무와 통제를 줄이고 신속한 등록 절차 보장할 것을 약속하였다.<sup>151)</sup> 이는 규제 감면이 보다 광범위한 규제 개혁의 도구로 사용된 예이다. 즉, 규제에 관한 행정부의 부담을 줄이고자 할 때, 또는 기업과 규제자간의 기존의 관계를 변혁하고자 시도할 때 규제 감면이 그 일환으로 활용될 수 있는데, 바바리아 주에서는 이러한 후자의 목적이 주(主)가 되었다.<sup>152)</sup> 이에 비해, 노스 라인-베스트팔리아(North Rhine-Westfalia) 주에서는 EMAS 참여자에게 규제 감면이 훨씬 적게 수여되었고, 그 정책(수단)들도 하나의 포괄적인 자발적 협약의 형식으로 통합되지 않았다.<sup>153)</sup> 도입 초기부터 오늘날까지 독일에서의 규제 감면은 EMAS 참여자에게만 주어졌다. 그러나 몇몇 연방주에서는 최근에 ISO 14001 인증 기업에게도 규제를 풀 것을 고려하고 있는 중이다.<sup>154)</sup> 이렇듯 기업 입장에서는 ISO 14001보다 EMAS를 채택할 유인이 높았던 것이다.

독일 규제자의 EMAS에 대한 적극적인 조치들은 1994년에서 1995년 동안에 헤센(Hessen) 주의 통상부가 카셀 대학(the University of Kassel)에 맡긴 연구 결과를 보면 쉽게 확인할 수 있다. 이 연구의 목적은 헤센 기업들에게 EMAS 시스템을 알리고 시행에 있어 불거질 수 있

---

151) Glachant, et al., 2002, p. 262.

152) 위의 글, p. 263.

153) 위의 글, p. 262.

154) Frank Wätzold, et al., 2001, "EMAS and regulatory relief in Europe: lessons from national experience," *European Environment*, 11:1, pp. 47-48.

는 문제들을 근절시키는 것이었다. 통상부는 다양한 산업 분과 중에서 13개의 기업을 골라 EMAS 도입과 관련된 내부적, 외부적 비용을 보조하였다. 프라이만과 슈바더랩(Freimann and Schwaderlapp)은 수집한 자료를 요약하고 독일 EMAS 프로그램을 평가하기 위해서 이 프로그램의 결과를 분석하였다. 그들의 연구 결과는 다음의 지점들을 주목하였다. ① 비록 대부분의 기업들이 대중의 요구가 아니라 정부의 요구가 있었기 때문이라고 답하기는 했지만 조사 대상이었던 모든 기업들은 통상부의 프로그램이 시행되기 이전에 이미 환경 보호 활동에 관여하고 있었다. ② 그 프로그램 이전에 시행 중이던 대부분의 조치들은 법적인 명령에 의거하였다. ③ EMAS 참여의 동기는 대개 기업들이 더 “녹색” 즉, 환경친화적으로 보이고 싶은 열망이 차지했다. ④ 게다가 대부분의 기업들은 프로그램의 일환으로 제공되는 자금이 참여를 훨씬 더 수월하게 한다고 대답하였다 (특히 소기업일수록).<sup>155)</sup>

또한 2002년 초·중반 사이에 시행된 레닝스 외(Klaus Rennings et al.)의 연구는 “독일에서의 여론조사는 조직 내에서 과정 및 제품 혁신과 관련하여 환경적으로 EMAS가 긍정적인 영향을 미치고 있다고 밝히고 있다”는 결론을 내렸다.<sup>156)</sup> 이처럼 기존의 입법주의적 제도와 대중 및 기업인들의 환경친화적 이데올로기는 공적 규제자의 높은 수준의 지원을 뒷받침하였고, 이는 독일에서의 높은 EMAS 채택률로 이어졌다.

EMAS에 대한 독일의 변혁적 태도는 독일의 은행과 보험 회사 양측의 조치들에서도 구체화되었다. 이들은 기업들이 EMAS 등록을 획득하기 위해 기울이는 노력을 높이 평가하겠다고 공표하였다. 1996년 3월 도이치 은행(Deutsche Bank)은 명시적으로 EMAS 등록을 받은 부지들에 더 우호적임을 드러내었다. 왜냐하면 은행은 유효한 EMAS 등록을

155) Freimann and Schwaderlapp, 1996, pp. 110-112.

156) Klaus Rennings, et al., 2003, "The Influence of the EU Environmental Management and Auditing Scheme on Environmental Innovations and Competitiveness in Germany: An Analysis on the Basis of Case Studies and a Large-Scale Survey," ZEW Discussion Paper No. 03-14.

환경적 리스크의 감축에 대한 명백한 신호라고 간주하였기 때문이다. 한편 많은 주요 독일 보험 회사들은 프리미엄 수준에 관해 고객을 평가할 때, EMAS 등록의 존재를 우호적 요소로 보았다.<sup>157)</sup> 이렇듯, EMAS에 대한 변혁적 태도는 EMAS 채택에 유리한 제도적 맥락을 구축하였고, 이는 단순히 공적 규제자의 지원 체계뿐만 아니라 은행과 보험회사 등 기업과 관련된 이해 당사자들의 호의적인 조치들까지 포괄하는 것이었다.

독일의 엄격한 제도적 시스템과 녹색 정체성이 ISO 14001에 비해 EMAS에 대한 정책 선호를 형성하였고, 그 결과 EMAS 등록과 관련한 공적 규제자 및 사적 행위자들의 지원이 대대적으로 제공되었기 때문에 EMAS 등록에 수반되는 인가 시스템은 비교적 까다롭게 구성되었다. EMAS 환경 감찰자 인가에 대한 책임은 앞 절에서 서술했듯이, 진통과정을 거쳐 DAU에 맡겨졌는데, DAU는 감찰자 지망생들로 하여금 구두 종합시험을 통과할 것, 대학 학위를 소지할 것, 최소한 3년 이상의 환경 감찰 경험을 가질 것을 요구하였다.<sup>158)</sup> EMAS 프로그램을 시작할 때 제한, 극도로 어려운 구두 시험 과정 때문에 환경 감찰자로 인가받으려는 DAU 지망생들의 약 45%가 시험에서 떨어졌다.<sup>159)</sup> 또한 영국에서처럼 여러 개인들로 구성된 단체가 아니라, 독일에서는 한 개인만이 감찰자로 인가받도록 규정되었다. 즉, 환경 감찰자가 단체이다 보면 다양한 영역의 전문가들이 모여 팀워크를 발휘할 수 있다는 장점이 있는데, 독일의 경우에는 한 개인(single person)만이 검증자가 될 수 있다 보니 광범위한 영역을 관할하고 커버할 수 있을지에 관해 의문이 제기되었다.<sup>160)</sup> 그러나 독일 기업들의 EMAS 채택률이 급격히 증가함에 따라 EMAS 환경 검증자로서의 지위와 신분은 상당히 높은 수준으로 보장되었고, 개인 신분으로 가지는 검증자로서의 한계는 특정한 산업 부문에

---

157) Golub, ed., 1998, pp. 234-235.

158) Kähler and Rotheroe, 1999, p. 121.

159) Wenk, 2005, p. 144.

160) Golub, ed., 1998, p. 230.

전문적인 지식을 가지고 있는 공인된 전문가와 계약을 맺는 방식으로써 극복하는 관행이 창출되어, EMAS 및 EMAS 검증자의 인기는 다른 국가들에 비해 계속적으로 높았다. (<표 4> 참조)

	1996년 9월	1997년 1월
독일	103	116
프랑스	6	9
영국	7	7

<표 4> 인가받은 EMAS 검증자의 수<sup>161)</sup>

## 제 5 장 프랑스

프랑스는 양 기준의 도입 초기인 1996년에는 EMAS 등록 조직 수는 3, ISO 14001 인증 기업 수는 5였다.<sup>162)</sup> 영국과 독일이 각각 ISO 14001과 EMAS 채택에 있어 세 자리 수를 기록하였던 것을 굳이 감안하지 않는다 할지라도, 프랑스 기업들은 환경경영체제(EMS) 채택에 관심이 전무하였다고 해도 무방한 수치이다. 2000년 기준으로는 EMAS 등록 부지의 수는 36으로 전체 EU 구성국 중 1%에 불과하였고, ISO 14001 인증 기업 수는 550으로 전체에서 8% 수준이었다. 2004년 기준으로는 EMAS는 EU-15 중에서 최하위인 15위를 기록하였고, ISO 14001 채택은 그보다는 조금 높은 13위를 차지하였다.<sup>163)</sup> 이는 환경경영체제(EMS)에 대한 프랑스 기업들의 무관심이 시간이 흐름에도 불구하고 개선되지 않았다는 것을 의미한다. 특기할만한 점은 ISO 9001의 채택률은

161) 위의 책, 9장 표 10.2 (p.230)를 재인용하였다.

162) 위의 책 9장 참조.

163) <표 2>, <표 3> 참조.

2004년 기준으로 EU-15 중에서 5위였다는 것이다. 품질경영체제인 ISO 9001은 기업들 사이에서 널리 받아들여졌던 사실과 대비하여, 환경경영체제(EMS)의 양 기준은 모두 기업들의 관심을 끌지 못한 까닭이 무엇인지 규명하는 것이 이 장의 핵심이다.<sup>164)</sup>

## 제 1 절 프랑스의 기존 제도적 특성과 환경정책의 전통

프랑스는 명확한 법적 틀에 의거하여 공화국이 모든 만일의 사태를 장악할 수 있는 구조를 갖추는 데 주력하여 왔다. 영국과 비교해서 ‘주의’라는 이름으로 규정하자면, 프랑스의 제도적 구조는 ‘이상주의’, ‘인본주의’, ‘공화주의’에 기반을 두고 있다고 할 수 있다. 프랑스의 사법적 구조는 단일의 헌법전이 최고법으로 존재하는 가운데, 여러 성문법전이 그 하위에 종속해 있는 형식이다. 책임의 소재는 기본적으로 중앙 정부에 있고, 지방으로의 책임의 분화는 중앙 정부가 모든 사항을 관할하는 것을 용이하게 하는 데 그 초점이 맞추어져 있다. 지배적인 정치 엘리트로 구성된 중앙 정부가 주된 행위자로서, 가장 큰 중요성을 띤다. 정책 수립 및 시행 과정에 있어서 주요한 특성은 당국의 감독 하에 있는 법적 그리고 행정적 절차들이 매우 중시된다는 것이다.<sup>165)</sup>

프랑스의 환경정책은 영국과 독일에 비해 그다지 발달하지 못하였다. 그 이유는 프랑스가 유럽에서 가장 큰 국가 중 하나라는 인식이 팽배하여 있어서 환경 보호에 대하여 구체적으로 관심을 가진 지 얼마 되

164) 프랑스의 경우 미미한 수준의 환경경영체제(EMS) 기준 채택률과 환경경영체제(EMS) 자체에 대한 진사회적 무관심으로 인해 영국과 독일에 비해 분석 자료를 구하기 용이하지 않았다. 따라서 불가피하게 영국과 독일을 분석한 제3장과 제4장에 비해 간략히 다룰 수밖에 없었다.

165) Henry Buller, 1998, "Reflections across the channel: Britain, France and the Europeanisation of national environmental policy," in Philip Lowe and Stephen Ward, eds., *British environmental policy and Europe: politics and policy in transition*, Routledge, pp. 67-83.

지 않았기 때문이다. 큰 영토적 규모뿐만 아니라 프랑스가 가지고 있는 물질적, 생태학적 다양성으로 인해, 프랑스에서는 자연이 점차 사라져 가는 유산으로서 소중히 다루고 보호해야 할 대상이 아니라, 여전히 무한히 사용할 수 있는 풍부함의 대명사로 역사적으로 인식되었던 것이다. 그 결과 환경에 대한 관심은 자연 자원 이용과 관련된 측면에 집중되어 왔다. 구체적으로는 민감지역(sensitive zone)을 설정하거나 도시화에 수반되는 기술적인 문제들을 해결하는 것으로 환경에 대한 관심이 발달되었다. 그에 비해 환경의 질적 보호(유지)라는 측면에서는 유럽의 다른 국가들보다 그 수준이 상당히 뒤떨어져 있는 상태이다. 환경 보호에 대한 관심은 환경부의 지위와 역할, 그리고 환경 단체 및 소비자들의 로비 행태와 직접적으로 연관된다. 프랑스에서 환경부는 행정부 부처 중에서 매우 작은 축에 속하며, 세부적으로 미리 정해져 있고 상대적으로 독립성이 적은 정책 영역을 주로 관장하였다. 다른 부서와는 달리 그 자체로는 지방 수준의 부서가 없었던 점은 환경부의 낮은 입지를 잘 드러내는 대목이다. 한편, 환경 단체와 소비자들의 로비는 최근에 등장하고는 있지만, 아직은 상대적으로 매우 약한 수준이다. 그러나 다른 한편으로는 녹색당으로 대변되는 정치 생태학이 1970년대부터 존재하였고, 그 이후 비교적 잘 확립되어 상대적으로 고위관직을 차지하기도 했으며 종종 선거에서도 승리하는 모습을 보였다. 중앙 정부가 전통적으로 핵심적인 행위자인 제도적 구조는 환경 정책을 수립하고 시행하는 데에도 그대로 적용된다. 최근 들어 정치적 분산(탈집중화)이 진행되고 있지만, 어디까지는 중앙 정부의 조정(mediation)에 따라 크게 좌우된다. 강한 국가라는 전통으로 인해, 사적 행위자들은 환경 문제에 대하여 국가 행위자들에게 책임을 물을 여력이 없었다고 할 수 있다.<sup>166)</sup>

---

166) Joseph Szarka, 2002, *The shaping of environmental policy in France*, Berghahn Books; Jordan and Liefferink, eds., 2004, pp. 81-98; Corinne Larrue, 2002, "Environmental Capacity Building in France," in Helmut Weidner and Martin Jänicke, eds., *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*, Springer,



## 제 2 절 양 기준에 대한 국가의 태도 형성 과정

유럽 차원에서 EMAS 제정이 논의되는 단계에서부터 프랑스는 줄곧 무관심한 입장을 취했다. 전통적으로 환경 이슈에 대한 담론이 형성되지 않았을 뿐만 아니라, 더 나아가 EMAS가 대변하는, 환경 문제에 대한 자발적 접근방식이 기존의 프랑스의 제도적 맥락과 어울리지 않았기 때문이다.<sup>167)</sup> 법적 규제를 강조하는 프랑스의 환경정책의 전통과 담론의 부재로 인해 프랑스 정부는 EMAS와 환경 규정이 보완적일 수는 있지만 확실히 구별된다는 시각을 견지하였다.<sup>168)</sup> 즉, 프랑스 정부는 환경 규제와 EMAS를 두 개의 별개의 정책적 접근 방식으로 여겼다. EMAS는 시장에서 기업들에 의해 활용되는, 순수한 ‘촉진(promotional)’ 제도로 여겨졌다.<sup>169)</sup> 규정에 순응하는 것은 우선적으로 조직에게 요구되는 최소한이며, 프랑스 정부의 견해에 따르면 EMAS와 ISO 14001과 같은 환경경영체제(EMS)는 조직으로 하여금 규정에서 명령한(prescribe) 고정된 성과보다 한 걸음 더 나아갈 수 있게 하는 보조수단에 불과할 뿐이다.<sup>170)</sup> 이러한 시각에서는 EMAS 채택에 있어서 공적 기관의 역할은 어떤 기업이 EMAS 등록을 취득하기 위한 선행조건을 확인하는(ascertain) 것으로 제한될 수밖에 없다<sup>171)</sup>. 따라서 프랑스 정부는 법적 규제 방식을 고수하는 것을 기본으로 하고, 환경경영체제(EMS)라는 새

---

pp. 201-218.

167) Joseph Szarka, 2003, “The Politics of Bounded Innovation: ‘New’ Environmental Policy Instruments in France,” *Environmental Politics*, 12, pp.93-114; Simone Schucht, 2000, “The Implementation of the Environmental Management and Eco-Audit Scheme(EMAS) Regulation in France,” Research Paper 2000-B-2, Centre d’économie industrielle-Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

168) Wenk, 2005, p. 141.

169) Glachant, et al., 2002, p. 263.

170) Wenk, 2005, p. 141.

171) Glachant, et al., 2002, p. 263.

로운 형식의 환경정책 전략에 대해서는 타성적 태도를 취하였다.

스티거 외(Steger et al.)가 인용하는 호프슈테데(Hofstede)의 기준에 따르면, 프랑스 정부는 매우 높은 수준으로 집중화되어 있다고 볼 수 있다.<sup>172)</sup> 이러한 정부의 특성은 EMAS 등록과 인가 시스템을 구축하는 과정에서도 명백히 드러났다. 독일에서와 마찬가지로, 프랑스에서도 EMAS 등록과 인가 시스템 구축을 두고 당국, 산업 연합, 국내인가관청, 증명국, 환경단체와 같은 이해당사자들 간에 누가 더 많은 주도권을 쥔 것인가에 대한 정치적 갈등이 빚어졌다.<sup>173)</sup> 독일에서는 길고 치열했던 논의 과정을 거치면서 이 시스템 내에서 산업연합의 입지가 커졌고, 이 결과에 대해 정부가 인정하는 형태로 타협안이 마련되었지만, 프랑스에서는 처음부터 당국, 즉 환경부(Ministère de l'Environnement)가 주도권을 쥔 채 정부의 안을 그대로 관철시키려고만 했지, 다른 이해당사자들과 조정하려는 시도를 거의 하지 않았다.<sup>174)</sup> 프랑스 정부는 환경경영에 대한 경험이 전무하였기 때문에 EMAS 도입에 관한 제도적 틀을 처음 만들어가는 pilot 단계에서 다른 이해단체와 반드시 협력할 필요가 있었다. 그러나 프랑스 정부는 일방적으로 EMAS 등록 및 인가 시스템을 지배하려 하였고, 이러한 당국의 주도는 산업연합에 의해 거절당했다.<sup>175)</sup> 독일식의 조합주의적 논의 구조 및 공·사 협력의 전통 대신, 오히려 강한 정부의 개입으로 갈등을 해결하였던 프랑스의 이전 경험들이 EMAS 채택에 관한 이해관계자들의 관심과 역할을 감소시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. EMAS 등록 및 인가 시스템을 둘러싼 싸움에서 처음부터 정부가 기업들을 철저히 배제시키면서 기업들 사이에서는 좌절감만 증대되어 EMAS에 등을 돌리게 되었다.<sup>176)</sup> 환경경영체제(EMS)는 기업

---

172) Steger, et al., 2002, pp. 32-42; Geert Hofstede, 1984, "Cultural Dimensions In Management And Planning," *Asia Pacific Journal of Management*, 1:2, pp. 81-99.

173) Bracke and Albrecht, 2007, p. 621.

174) Schucht, 2000, pp. 13-20.

175) Delmas, 2002, pp.103-105.

176) Bracke and Albrecht, 2007, p. 621.

들의 자발적 참여가 필요충분조건인데, 기업들이 관심을 가지게 되지 않은 이상 EMAS 채택률은 낮을 수밖에 없었다. 그 결과 ISO 14001이 반사적으로 기업들에 의해 더 많이 채택되었다. 그러나 ISO 14001의 채택률이 EMAS 채택률에 비해 높았다는 사실이 프랑스 정부가 EMAS보다 ISO 14001을 적극적으로 지원했다는 것을 의미하지는 않는다. ISO 14001은 사적 이니셔티브였기 때문에 정부가 적극적으로 개입할 여지가 없었을 뿐이지, 프랑스 정부가 ISO 14001을 선호하였던 것은 아니다. 규제적 수단을 기본으로 여기는 프랑스 정부는 탈규제를 요구하는 기업들에 꾸준히 대응하지 않았다.

사실 프랑스의 정책 스타일은 독일과 비교했을 때 더 유연하고 비공식적이라고 알려져 있다. 프랑스의 경우 거리의(street-level) 행위자들에게 재량권이 많이 주어져 있는 바, 이들은 오염자들이 규제에 순응하도록 유도하는 비공식적 협상 과정에서 상당한 힘을 행사한다고 한다.<sup>177)</sup> 그러나 환경경영체제(EMS)에 관해서는 프랑스 소비자들의 인식이 매우 낮은 수준에 머물러 있었기 때문에, 이와 같은 프랑스의 유연한 정책 스타일은 빛을 발하지 못했다. 그 결과 프랑스는 EMAS와 ISO 14001에 대해서 모두 타성적 태도를 형성하였다.

### 제 3 절 EMAS 및 ISO 14001에 대한 타성적 태도의 결과

환경경영체제(EMS)의 양 기준에 대한 프랑스의 타성적 태도는 정부의 지원 수단의 순위가 EU-15 중에서 11위라는 사실로서 확인된다. 프랑스 정부는 원칙적으로는 EMAS 등록을 하려는 기업들에게 일정 정도의 재정적 지원을 제공한다고 하였고, 이 재정적 지원은 일차적으로 환경청(Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie,

---

177) Knill, 1998, pp. 1-28.

ADEME)에 의해 주어지는 보조금으로 구성되었다.<sup>178)</sup> 그러나 실질적으로는 중앙 정부는 보조금을 전혀 지급하지 않았으며 대신에 지역 정부 수준에서 보조금을 제공하는 제도들이 있었다. 그러나 이마저 보조금을 지급받는 기업의 퍼센트는 매우 낮았던 것으로 추산되고 있다. 그 밖에 프랑스는 국내 쓰레기 저장소 설치에 관한 오염 활동에 부과하는 일반세를 감하는 것 외에는 다른 재정상의 혜택은 제공하지 않았다. 한편 독일과 비교하였을 때 핵심적인 차이점은 재정 지원이 프랑스에서는 EMAS 참여자에만 국한되지 않았다는 점이다. ISO 14001과 같은 다른 환경경영 체제(EMS) 기준들을 채택하였다 하더라도 역시 동등하게 지원을 받았다.<sup>179)</sup>

다음으로, 공적 규제자가 활용하는 세 번째 수단, 즉 규제 감면에 대해 살펴보면, 프랑스에서는 영국과 마찬가지로 EMAS와 ISO 14001을 채택한 기업에 대하여 규제를 면제하지 않았다.<sup>180)</sup> 다만, 1997년 2월 28일의 *circulaire*에 이 문제에 관한 비구속적 성명서가 존재한다. 이 성명서는 지방 규제 당국이 재량권을 행사할 수 있는 가능성을 제시하였고, 기업에 대한 규제나 기업들의 보고 의무의 빈도를 결정할 때 EMAS 등록이나 ISO 14001 증명이 고려될 수 있는 가능성을 언급하고 있다. 그러나 이러한 재량권은 사실상 그 이전부터 존재하였기 때문에 *circulaire*는 실질적인 규제 관행을 변화시켰다고 볼 수는 없다.<sup>181)</sup>

또한 앞서 언급했듯이 EMAS 도입에 있어서 공적 기관의 역할을 어떤 기업이 등록을 취득하기 위한 선행조건을 충족하였는지에 관한 정보를 확인하는(*ascertain*) 것으로 국한시켰다는 점은 EMAS를 규제 개혁의 요소로 인식하지 않았다는 것을 함의한다. 프랑스의 정책 스타일이 독일에 비해 더 유연하고 비공식적이라는 점이 환경 정책 관행에 있어 규제 감면의 방식으로 구체화되어 규제 개혁이 이루어질 것이라고 예상

---

178) Wenk, 2005, p. 140.

179) Glachant, et al., 2002, p. 261

180) Clausen, et al., 2002, pp. 40-41.

181) Glachant, et al., 2002, pp. 262-263.

되었으나, 실제로는 정반대의 현상이 일어났다. 따라서 규제 감면에 있어 국가의 기존 정책 스타일에 의거한 설명이 설득력이 없는 이유가 여기에 있다. 규제 개혁은 기존의 정책 스타일의 변화로 구성되는데, EMAS와 ISO 14001이 활용되는 방식을 결정하는 것은 기존의 규제 스타일 자체가 아니라 규제자가 규제 스타일의 변화 필요성을 느끼고 있는지 아닌지인 것이다. 프랑스에서는 규제 개혁에 관한 담론이 확립되지 않았으며, 환경경영체제 인증과 규제 사이에 연결고리가 있다는 뚜렷한 인식조차 없었다.<sup>182)</sup>

국가의 환경경영체제(EMS)에 대한 타성적 태도는 보조금 등의 재정적 지원 및 기술적 지원을 거의 제공하지 않았고, 규제 감면의 경우 원칙적으로는 가능하였으나 실질적으로는 고려하지 않는 것으로 구체화되어 프랑스 기업들의 양 기준의 채택률은 계속해서 매우 미미한 수준에 머물렀다. 양 기준 중에서는 기업들은 EMAS보다 ISO 14001을 선호하는 경향을 보였다. 기업들은 EMAS 등록이 실질적인 이득을 가져다 줄 것이라 여기지 않았다. 거의 재정적 유인이 거의 없었을 뿐더러 명시적으로 정부에 의해 제공되는 규제 감면이 부재하였고, EMAS에 대한 프랑스 소비자들의 관심 또한 매우 낮은 수준이었기 때문에 기업들은 굳이 기존의 사고방식에서 벗어나 EMAS 모델을 새롭게 경험하고 싶어하지 않았던 것이다.<sup>183)</sup>

EMAS 채택률은 공적 규제자가 활용하는 첫 번째 수단, 즉 호환성 규칙 제정으로 약간 증가하였다. 프랑스는 영국과 마찬가지로 기업들이 대부분이 ISO 14001 인증을 먼저 획득하였다. 따라서 양 기준 간의 호환성 규칙으로 EMAS 등록이 증가하여, 결과적으로 EMAS에 등록된 기업들은 거의 대부분 ISO 14001 인증을 선취한 기업들이었다. 호환성 규칙 설정은 특별한 문제 없이 순조롭게 진행되었다. 주목할 만한 점은 프랑스는 EU 집행위원회가 양 기준간의 호환성을 인정하기 이전부터 먼

---

182) 위의 글, p. 263; Knill, 1998, pp. 1-28.

183) Wenk, 2005, p. 141.

저 ISO 14001을 공인하기로 결정하였다는 것이다.<sup>184)</sup> 그럼에도 불구하고 ISO 9001 채택률에 비해 ISO 14001 인증 기업의 수가 왜 그렇게 현저히 뒤떨어지는 여전히 밝혀지지 않았다.<sup>185)</sup>

2003년 경, 프랑스 정부는 EMAS에 대한 인식을 증대시키기 위한 브로슈어를 발행하고 조직들이 EMAS를 도입하는 방식에 관한 문서를 만들어 배포하려는 계획을 가지고 있었다. 프랑스의 '지속 가능한 국가 전략'에 관한 2003년 6월의 출판물을 보면 프랑스 정부가 환경경영체제(EMS)를 개발하고, EMAS와 ISO 14001 규준을 보다 폭넓게 받아들여려는 의지가 담겨 있다.<sup>186)</sup> 그러나 이러한 노력이 있다고 해서 프랑스가 환경경영체제(EMS)에 대하여 수용적 내지는 변혁적 태도로 전환하였다고 보는 것은 선부른 일일 것이다. 기존의 제도적 틀을 환경경영체제(EMS)에 친화적으로 새롭게 재편하지 않는다면, 이러한 노력이 얼마나 성과를 가져올 지는 미지수이다.

## 제 6 장 비교 및 합의

본고는 환경경영체제(EMS)의 양 국제적 기준인 EMAS와 ISO 14001의 채택률이 영국, 독일, 프랑스에서 상이하게 나타나는 이유를 분석하였다. 기존 문헌들은 주로 제도주의적 시각에 입각하여, 국제적 기준을 국내로 도입하는 과정에서 중요한 변수로 작용하는 것은 자국의 기존 제도적 구조와 환경정책의 전통이라고 보았다. 이에 비하여 본고는 국제 레짐과 실제 그 레짐에 순응하는 사적 행위자들 사이의 매개자로서 국가가 중요한 기능을 하고 있음을 주목하고, 국가가 국제 레짐에 대하여 어

---

184) Glachant, et al., 2002, p. 261.

185) Bracke and Albrecht, 2007, p. 621.

186) Wenk, 2005, p. 141.

떠한 입장을 형성하는지에 따라 국내 제도적 구조가 유지 또는 변형된다고 보았다. 사적 행위자들은 국가의 태도에 따라 새로이 재편된 제도적 환경 속에서 국제 기준을 채택할지 여부를 결정하게 되는 것이다. 따라서 각국마다 기업들의 환경경영체제(EMS) 채택률이 상이한 이유는 단순히 국가들이 서로 다른 제도적 구조를 가졌기 때문이 아니라, 우선적으로 환경경영체제(EMS) 도입 과정에서 양 기준에 대한 각국의 태도가 다르게 형성되었기 때문이라고 하겠다.

물론 국가가 환경경영체제(EMS)에 대한 태도를 형성하기까지는 자국의 기존 제도적 구조가 중요한 고려 요소가 된다. 본고는 슈미트(Schmidt)의 5가지 변수를 수정 및 차용하여, 환경경영체제(EMS)의 양 기준에 대한 국가의 태도가 형성되는 데 ‘국가의 수출 의존도 및 주된 교역 상대의 유형’, ‘정치 제도적 역량’, ‘정책 유산들’, ‘정책 선호’, 그리고 ‘담론’이 매개변수로 작용한다고 보았다. 5가지 변수들이 얽히고 맞물리는 정치적 동학을 거쳐 국가는 환경경영체제(EMS)의 양 기준에 대하여 타성적, 수용적, 또는 변혁적 입장을 취한다. 국가의 각 태도는 크게 세 가지 조치들, EMAS와 ISO 14001간의 호환성 규칙 설정, 보조금 등의 재정적 지원 체계 확립, 규제 감면 시행을 통해 구체화된다. 이 세 가지 조치들은 국가의 기존의 제도적 구조와 결합되면서 기업들이 환경경영체제(EMS)를 도입하는 데 유리한 또는 불리한 유인 구조를 형성하여 기업들의 EMAS 또는 ISO 14001 채택률에 직접적인 영향을 미친다.

영국의 환경정책은 기업 주도의(company-oriented) 자기 규율 접근방식에 근거하여 자유롭고 유연한 것이 특징이다.<sup>187)</sup> 따라서 영국은 EMAS 규정 제정 당시 만연했던 유럽환경법이 획일적이고 비효율적인 규제 매커니즘이며 특유의 국내의 제도적 세팅을 간과하는 것이라고 비판하면서 시장 지향적인 새로운 환경정책 개념과 수단들을 적극적으로

---

187) Jenny Fairbrass and Andrew Jordan, 2001, “European Union environmental policy and the UK government: a passive observer or a strategic manager?” *Environmental Politics*, 10:2, pp. 1-21.

지지하였다.<sup>188)</sup> EMAS는 영국의 자체적인 환경경영체제(EMS) 기준인 BS 7750의 국제적 확장판으로서 환경정책 전략의 중요한 요소로 간주되었다. 그러나 BS 7750을 국제적으로 공인받으려는 시도가 유럽연합 차원에서 가로막히고 EMAS 관련 인가 및 등록 시스템 구축 과정이 정치적으로 주목받지 못하면서, 그 다음 해에 제정된 ISO 14001로 관심을 급격히 선회하였다. ISO 14001은 EMAS에 비해 국가 차원의, 그리고 기업 차원의 의무사항이 훨씬 적을 뿐만 아니라, 시장의 사적 행위자들에게 자율성을 더 넓게 보장하는 시스템이어서 영국의 기존 제도적 맥락과 합치되는 부분이 사실상 더 컸다. 또한 품질경영체제인 ISO 9001이 큰 인기를 끌었던 토대가 있었기 때문에, 제도의 경로의존성이 발현되어 기업들은 같은 ISO의 인증을 받으려는 유인이 컸다. 그 결과 EMAS에 대해서는 타성적 태도가, ISO 14001에 대해서는 수용적 태도가 형성되었다. 양 입장의 구체적인 모습은 첫째, 양 기준 사이에서는 비교적 자유로운 호환성이 보장되었으나, 기존에 BS 7750을 준수하였던 기업의 입장에서는 시스템상 EMAS 등록보다 ISO 14001 인증을 더 쉽게 획득할 수 있게 되어 기업들이 EMAS보다 ISO 14001을 더 선호하는 모습으로 나타났다. 둘째, 공적 규제자인 정부가 EMAS에 대하여 초기 2년간은 주로 중소기업을 대상으로 한시적으로 보조금을 제공하였으나 EMAS의 저조한 채택률로 그마저 폐지하고, 그 이후로는 특별히 보조금이나 규제 감면의 혜택을 제공하지 않음으로써, 기업들로서는 굳이 EMAS를 채택할 이유가 적었다. 따라서 ISO 14001에 대한 기업들의 채택률은 계속해서 증가하였던 반면, EMAS는 초기의 기대와는 달리 지속적으로 미미한 채택률을 보일 수밖에 없었다.

---

188) Berthold Rittberger and Jeremy Richardson, 2003, "Old wine in new bottles? The Commission and the use of environmental policy instruments," *Public Administration*, 81:3, pp. 575-603; Rüdiger K.W. Wurzel, 2002, *Environmental Policy Making in Britain, Germany and the European Union: The Europeanization of Air and Water Pollution Control*, Manchester University Press, pp. 64-71.



독일의 환경정책은 법규에 의거한 명령 통제 방식에 편향되어 있다는 점이 특징이다. 기업 입장에서는 법에 요구된 강제적 의무사항과 사회의 강한 녹색 정체성에서 기인하는 공적 압력을 충족시켜야 하는데, 결과 지향적인 독일 환경정책의 특성상 환경적 성과를 향상시키기 위해서는 보다 진보한 환경 기술을 개발하는 것에 집중하였다. 이러한 경향은 EMAS 규정 제정 당시 유럽연합 수준에서 팽배하였던 새로운 환경정책 수단들(NEPIs) 논의를 받아들이는 데 배치되는 측면이 많았다. 따라서 독일은 EMAS의 아이디어를 강력히 반대하는 입장을 보였으나, 1990년대 중반 이후 독일이 유럽 연합에서 차지했던 '리더'로서의 지위가 흔들릴 조짐이 보이자 독일 정부와 산업계는 EMAS에 대한 열렬한 지지로 태도를 급변하였다. 즉, 독일은 환경경영체제(EMS)에 대한 선호보다는 EMAS라는 기준 자체에 대한 선호를 형성한 것이라고 볼 수 있다. 경영체제(Management System)가 독일의 기존 제도적 맥락과 친화성이 떨어진다는 점은 ISO 9001의 채택률이 낮은 사실로도 확인되는 바이다. EMAS는 ISO 14001과 비교했을 때 보다 엄격한 규율로서 강한 의무 부담을 지운다는 점에서 기존의 독일의 제도적 맥락과 합치되는 부분이 컸다. 특히 EMAS의 등록 및 인가 시스템이 정착되는 과정에 독일의 조합주의적 논의의 틀이 그대로 적용되었던 점이 특기할 만하다. 합의가 만들어지기까지는 진통을 겪었으나, 그 이후에는 이해당사자 모두가 협력하여 EMAS 도입을 가속화할 수 있는 새로운 제도적 틀을 빠르게 안착시켰다. 구체적으로는 독일은 유럽연합에서 최고 수준으로 EMAS 등록 기업들에 보조금을 제공하였고, 더 나아가 독일의 탈집중화된 행정적 구조로 인해 각 연방주마다 다양한 보조금 제도가 고안되고 시행될 수 있었다. 또한 독일 정부는 EMAS 채택 기업들에만 여러 차원의 규제 감면 혜택을 제공하였고, 독일 은행들과 보험회사들은 자산과 리스크 평가시 EMAS 등록을 긍정적 요소로 파악하였다. 이렇듯 독일은 EMAS에 대하여 변혁적 태도를 취했다고 볼 수 있다. 그 결과 기업들의 EMAS 채택률이 이례적으로 높을 수밖에 없었다. 한편, 독일을 제외한 다른 국가들

에서 환경경영체제(EMS)의 규준으로서 EMAS보다 ISO 14001이 더 큰 인기를 누리게 되자, 독일에서도 ISO 14001에 대한 이해가 증가하기 시작하였다. 따라서 초기에는 ISO 14001에 무심하였으나, 2000년대에는 수용적 태도를 취했다고 볼 수 있다. 이미 EMAS를 도입하면서 환경경영체제(EMS)를 받아들이는 데 필요한 토대는 마련되었기 때문에, 공적 규제자 입장에서는 특별히 큰 노력을 기울일 필요는 없었다. 공적 규제자는 호환성 규칙을 제정함으로써 EMAS 등록 기업들이 ISO 14001 인증을 받기 쉽도록 만들고, ISO 14001 인증 기업에도 일정한 수준의 보조금을 주는 정도의 수단을 사용하였다. 다만, ISO 14001 인증 기업에 제공되는 보조금의 액수와 대상 범위는 EMAS에 비해 상당히 제한적이었고, 규제 감면은 EMAS 등록에만 배타적으로 인정되었다. 그 결과 ISO 14001의 채택률이 증가하는 경향은 보였지만, EMAS 대 ISO 14001의 채택의 상대적 비율은 다른 유럽연합의 구성국들과 비교했을 때 독일에서는 여전히 EMAS 쪽으로 편향되어 있음을 확인할 수 있다.

프랑스의 환경정책은 명백한 법적 틀에 의존한, 국가 중심의 명령 통제 방식이 주를 이루는 것이 특징이다. 따라서 환경경영체제(EMS)와 같은 새로운 환경정책 수단들(NEPIs)은 그 시장 지향성과 자발적 특성으로 인해 프랑스에서는 받아들여지기 힘들었다. 더욱이 다른 유럽 국가들에 비해 환경에 대한 관심과 환경보호에 대한 인식의 수준이 낮아 새로운 환경정책 수단에 관한 담론조차 형성되지 않았다. 강한 중앙 정부가 중심 행위자가 되어 국가정책을 수립하고 이 정책이 지방 수준으로 하달되는 방식의 정책 스타일은 환경정책에도 그대로 유효하였다. 특히 EMAS 등록 및 인가 시스템 구축과 관련하여, 정부가 사적 행위자들과 조정 및 타협하려 하지 않고 처음부터 정부 주도로서 이 시스템을 장악하려 하자, 기업들은 EMAS로부터 더욱 멀어지게 되었다. 전통적인 규제 메커니즘을 고수하고자 하는 ‘정책 유산’과 ‘정책 선호’, 환경경영체제(EMS)에 대한 ‘담론’의 부재, 그리고 ‘정치 제도적 역량’ 면에서 EMAS를 도입하는 초기 단계에서 보였던 공·사간 조합주의적 논의 구조의 부

재가 모두 맞물리면서, 프랑스는 환경경영체제(EMS)의 두 표준인 EMAS와 ISO 14001에 대하여 타성적 태도를 형성하였다. 그 결과 프랑스 기업의 EMAS와 ISO 14001의 채택률은 사례 연구의 대상으로 삼기에 매우 미미한 수준이다. 양 기준에 대한 국가의 타성적 태도는 낮은 보조금 활용도와 규제 감면의 부재로 구체화되었다. EMAS와 ISO 14001을 구분하지 않고 일괄적으로 환경경영체제(EMS) 시행 기업에 대하여 재정적 지원이 이루어졌는데, 이는 지방 수준에서 매우 적은 금액 한도 내였고, 규제 감면은 전혀 주어지지 않았다. 따라서 기업들의 입장에서는 유인이 없는 상태에서 ISO 14001보다 기업들의 의무사항이 더 많은 EMAS를 채택할 이유가 없었다. 양 기준간의 호환성 규칙 제정으로 기존 ISO 14001 인증 기업들이 EMAS 등록을 취득하기에 용이하게 되기는 했지만, 이것이 EMAS 채택률을 의미있는 수준으로 끌어올리지는 못하였다. 국가의 타성적 태도로 인해, 환경경영체제(EMS)에 친화적인 새로운 유인 구조가 만들어지지 못하였고, 이는 환경경영체제(EMS)에 대한 전사회적 낮은 인지도와 맞물리면서 기업들의 양 기준의 채택률은 EU-15 중에서 최하위권에 머물렀다. 다만, ISO 9001의 높은 채택률을 감안할 때, ISO 14001 채택의 경우 영국과는 달리 왜 ‘경로의존성’이 발현되지 않았는지에 대해서는 설득력 있는 연구가 아직 없다.

이상의 사례 분석의 결과 환경정책에 있어서도 자본주의의 다양성 논의에 관한 슈미트의 분석틀이 유효하게 적용될 수 있음을 확인할 수 있다. 경제 영역에서 점차 탈규제로 이행하는 세계화의 흐름은 환경정책에도 그대로 나타난다. 국가 주도의 명령 통제 유형의 규제가 지배했던 환경 영역도 탈규제의 흐름에 따라 이제는 자발성과 이해관계자들의 협력에 기초한 새로운 수단들이 논의의 중심에 서게 된 것이다. 환경경영체제(EMS)는 자발성과 시장 지향성이 특성인 새로운 환경정책 수단(NEPI)의 대표적인 예라고 할 수 있다. 환경경영체제(EMS)를 도입하는 과정과 그 기준 채택률의 결과가 국가의 태도에 일차적으로 좌우된다는 본고의 주장은 국가 중심으로 자본주의 다양성 논의를 펼쳤던 슈미트

(Schmidt)의 틀과 일맥상통한다. 슈미트는 국가를 중요한 변수로 상정하고 국가의 역할에 따라 자본주의 경제의 유형을 자유시장경제(Liberal Market Economies, LME), 조정시장경제(Coordinated Market Economies, CME), 국가주도시장경제(State-influenced Market Economies, SME)로 구분하였다. 탈규제의 압력에 직면한 국가들은 경제정책을 재편하는 데 있어 각기 상이한 조정 방식을 취하였는바, 이는 그 국가가 어떠한 자본주의 유형에 속해 있는가에 따라 다르게 나타났다는 것이 슈미트의 논지이다. LME 국가의 경우 국가는 기본적으로 자유방임형으로, 경제영역에 깊숙이 관여하지 않고 사적 행위자들에게 많은 재량권을 준다. CME 국가의 경우 국가는 이해관계자들과의 타협과 조정을 통해서 경제정책을 수립하는 바, 국가는 당사자들 간의 논의를 가능케 하고 촉진시키는 매개자의 역할을 한다. SME 국가의 경우는 국가가 경제 영역에서 주도권을 가지고 사적 부문에 적극적으로 개입한다.<sup>189)</sup>

영국, 독일, 프랑스에서 환경경영체제(EMS)가 채택되는 과정을 분석한 결과 슈미트식의 자본주의 유형별 국가의 행태가 환경정책 영역에서도 매우 유사하게 나타나고 있었다. 영국은 LME의 대표 국가로서, 환경경영체제(EMS)의 양 기준 중 사적 이니셔티브인 ISO 14001을 더 선호하였고, 도입 과정에 있어서도 보조금을 지급하거나 규제 감면을 행하는 식의 적극적인 조치를 취하지 않았다. 정부가 등록, 인가 시스템의 많은 부분의 관할권과 책임을 사적 부문에 줌으로써 EMAS 도입은 부드러운 시행 과정을 겪었고, 더욱이 ISO 14001은 사적 행위자들이 주도적으로 도입하였다. 독일과 프랑스는 EMAS를 도입하는 초기 단계에서 등록 및 인가 시스템 구축을 두고 공·사 간의 갈등으로 어려움을 겪었다. 그러나 독일은 CME의 대표 국가답게 기존에 발달된 조합주의적 조정기제를 활용하여 결국 공·사 모두의 지지를 받는 타협안을 산출하였다.

---

189) Vivien A. Schmidt, 2009, "Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again," *World Politics*, 61:3, pp. 516-546.

경제영역에 공고하게 존재하는 이해당사자들 간의 제도적·역사적 연대가 EMAS 도입 과정에서도 그대로 나타난 것이다. 이후 독일 정부는 그 타협안대로 광범위한 보조금 제도와 규제 감면을 시행하였고, 이는 독일에서의 높은 EMAS 채택률을 가져왔다. 반면 프랑스는 SME 유형의 국가로서, EMAS 등록 및 인가 시스템 내에서 국가가 주도권을 장악하려고 했다. 프랑스에서는 정부가 다른 이해당사자들을 동반자(partnership)로서 인식하는 사고의 틀이 부재하였고, 조합주의적 조정 기제를 통해 갈등을 해결한 경험도 없었다. 프랑스 정부가 산업계를 배제한 채 EMAS 시스템을 전적으로 지배하면서 자신의 안을 일방적으로 고집한 결과는 산업계에 의한 거부와 기업들의 낮은 채택률로 이어졌다.

요컨대, 환경 문제가 자본주의 경제가 다루어야 할 새로운 과제로 부각된 상황에서 각 국가별 기존의 경제 문제 해결 메커니즘이 환경 정책 영역에서도 유사한 방식으로 작동하는가를 확인하기 위하여, 구체적으로 영국, 독일, 프랑스에서 환경경영체제(EMS)가 도입되는 과정을 살펴보았다. 다른 경제정책 영역에서와 마찬가지로, 국가가 환경경영체제(EMS) 채택에 관여한 방식이 세 국가에서 모두 기존의 자본주의 모델의 다양성 논의에서 유형화된 방식으로 나타났다. 이는 환경 문제 역시 자본주의 모델의 다양성 논의의 연장선상에서 다루어질 수 있다는 것보다 더 나아가 앞으로 다가올 국제환경레짐 하에서도 기존의 자본주의 모델 유형이 유효하게 지속될 수 있음을 시사한다. 점차 환경 문제가 경제 영역에서 해결해야 할 중요한 과제로 자리매김할 것으로 예상되는 바, 환경 영역을 경제와 분리하여 그 자체의 특수한 논리로 접근하는 대신, 기존의 자본주의 모델에서 제시하는 경제 문제 조정 메커니즘이 환경 정책 영역에도 유효하게 적용되는가의 시각으로 환경 문제가 정치경제적으로 다루어지기를 기대해 본다.

## 참 고 문 헌

### 국내문헌

- 권형기, 2008, “세계화 시대 자본주의 다양성,” 한국정치학회 편, 『정치학 이해의 길잡이』, Vol. 4, pp. 316-347.
- 문태훈, 2006, “선진외국의 환경정책,” retrieved from <http://cau.ac.kr/~thmoon/envt.html>, pp. 1-67.  
(<http://cau.ac.kr/~thmoon/lecture/epps/envt-strategy-21c.pdf>)
- 이규태, 주대성, 홍재호, 2010, 『환경경영시스템 : 이론과 실무』, 상학당.

### 해외문헌

- Abrahamson, Eric, 1996, “Management fashion,” *Academy of Management Review*, 21:1, pp. 254-285.
- Andersen, Mikael Skou and Duncan Liefferink, eds., 1997, *European Environmental Policy: The Pioneers*, Manchester University Press.
- Bailey, Ian, 2002, “National adaptation to European integration: institutional vetoes and goodness-of-fit,” *Journal of European Public Policy*, 9:5, pp. 791-811.
- Bansal, Pratima and William C. Bogner, 2002, “Deciding on ISO 14001: Economics, Institutions, and Context,” *Long Range Planning*, 35:3, pp. 269-290.
- \_\_\_\_\_, and Trevor Hunter, 2003, “Strategic explanations for the

- early adoption of ISO 14001," *Journal of Business Ethics*, 46, pp. 289–299.
- Baranzini, Andrea and Philippe Thalmann, eds, 2004, *Voluntary Approaches in Climate Policy*, E. Elgar Pub.
- Baumast, Annett, 2001, "Environmental Management– the European Way," *Corporate Environmental Strategy*, 8:2, pp. 148–156.
- Becke, Guido, 2004, "Indirect regulation: a remedy to cure the defects of European environmental policy? –The EMAS Regulation," artec–paper 116, Forschungszentrum Nachhaltigkeit, Universität Bremen.  
([http://www.artec.uni-bremen.de/files/papers/paper\\_116.pdf](http://www.artec.uni-bremen.de/files/papers/paper_116.pdf))
- Boehmer–Christiansen, Sonja and Jim Skea, 1991, *Acid politics: environmental and energy policies in Britain and Germany*, Belhaven Press.
- Börzel, Tanja A., 2000, "Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the EU," *Journal of European Public Policy*, 7:1, pp. 141–162.
- Bracke, Roeland and Johan Albrecht, 2007, "Competing environmental management standards: how ISO 14001 outnumbered EMAS in Germany, the UK, France, and Sweden," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, pp. 611–627.
- Bültmann, Alexandra and Frank Wätzold, 2000, "The implementation of the European EMAS regulation in Germany," UFC–Centre for Environmental Research, Leipzig–Halle.(<http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/Impol–Ger3.pdf>)
- Clausen, Jens, Michael Keil and Martin Jungwirth, 2002, "The State of EMAS in the EU: Eco–Management as a Tool for Sustainable Development Study," European Conference: The

EU Eco-Management and Audit Scheme - Benefits and Challenges of EMAS II, Brussels.

([http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/general/literature\\_study\\_020506\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/general/literature_study_020506_en.pdf))

Coglianese, Cary and Jennifer Nash, eds., 2001, *Regulating from the inside: Can environmental management systems achieve policy goals?*, Resources for the Future.

Corbett, Charles J. and David A. Kirsch, 2001, "International Diffusion of ISO 14000 certification," *Production and Operations Management*, 10:3, pp. 327-342.

\_\_\_\_\_, 2004, "Response to revisiting ISO 14000 diffusion: a new 'look' at the drivers of certification," *Production and Operations Management*, 13:3, pp. 268-271.

Darnall, Nicole, 2006, "Why Firms Mandate ISO 14001 Certification," *Business & Society*, 45:3, pp. 354-381.

Delmas, Magali A, 2002, "The diffusion of environmental management standards in Europe and in the United States: an institutional perspective," *Policy Science*, 35, pp. 91-119.

\_\_\_\_\_, 2003, "In search of ISO: institutional perspective on the adoption of international environmental management standards," ISBER Publications, Institute for Social, Behavioral, and Economic Research, UC Santa Barbara, pp.1-52. (<http://escholarship.org/uc/item/9905b1nv#page-1>)

DiMaggio, Paul W. and Walter W. Powell, 1983, "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields," *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.

Drake, Frances, Martin Purvis, Jane Hunt, and Debbie Millard, 2003,



- "European Businesses, National Priorities: Pioneers and Laggards of Ecological Modernization," *European Environment*, 13:3, pp. 164 - 182.
- Eames, Malcolm, 2000, "Implementation of the EMAS Regulation in the United Kingdom," IMPOL case study report, SPRU.
- Fairbrass, Jenny and Andrew Jordan, 2001, "European Union environmental policy and the UK government: a passive observer or a strategic manager?" *Environmental Politics*, 10:2, pp. 1-21.
- Franke, Juergen and Frank Wätzold, 1995, "Political evolution of EMAS: Perspectives from the EU, national governments and industrial groups," *European Environment*, 5:6, pp. 155 - 159.
- Freimann, Jürgen and Rolf Schwaderlapp, 1996, "Implementation of the EU's EMAS Regulation in German Companies," *Eco-Management and Auditing*, 3:3, pp. 109-112.
- Gabel, H. Landis and Bernard Sinclair-Desgagné, 1998, "The firm, its routines and the environment," in Tietenberg T. and H. Folmer, *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1998-1999*, eds, Elgar.
- Glachant, Matthieu, 2001a, *Implementing European environmental policy: the impacts of directives in the member states*, Edward Elgar Publishing.
- \_\_\_\_\_, 2001b, "The need for adaptability in EU environmental policy design and Implementation," *European Environment*, 11:5, pp. 239-249.
- \_\_\_\_\_, Simone Schucht, Alexandra Bültmann and Frank Wätzold, 2002, "Companies' participation in EMAS: the influence of the public regulator," *Business Strategy and the Environment*,

- 11:4, pp. 254-266.
- Golub, Jonathan ed, 1998, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Routledge.
- Gouldson, Andy and Joseph Murphy, 1998, *Regulatory Realities: The Implementation and Impact of Industrial Environmental Regulation*, Earthscan.
- Grolin, Jesper, 1998, "Corporate legitimacy in risk society: the case of Brent Spar," *Business Strategy and the Environment*, 7:4, pp. 213-222.
- Guler, Isin, Mauro F. Guillén and John Muir Macpherson, 2002, "Global Competition, Institutions, and the Diffusion of Organizational Practices: The International Spread of ISO 9000 Quality Certificates," *Administrative Science Quarterly*, 47:2, pp. 207-232.
- Hansjürgens, Bernd, 2000, "Umweltpolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland-ein institutionenökonomischer Vergleich," in B. Wentzel and D. Wentzel, eds., *Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/USA*, Lucius & Lucius.
- Heinelt, Hubert, Tanja Malek, Randall Smith, Annette E, Toeller, eds., 2001, *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Ashgate.
- Hillary, Ruth, 1997, *The Eco-Management and Audit Scheme: A Practical Guide*, Psychology Press.
- Hoffman, Andrew J. and Marc J. Ventresca, eds., 2002, *Organizations, Policy and the Natural Environment*, Stanford University Press.
- Hofstede, Geert, 1984, "Cultural Dimensions In Management And

- Planning," *Asia Pacific Journal of Management*, 1:2, pp. 81–99.
- Honkasalo, Antero, 1998, "The EMAS scheme: a management tool and instrument of environmental policy," *Journal of Cleaner Production*, 6:2, pp. 119–128.
- ISO, 2001, *The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 certificates*, International Organization for Standardization.
- ISO, 2005, *The ISO Survey of Certifications*, International Organization for Standardization.
- Jordan, Andrew, 1999, "The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?" *Environmental Planning C: Government and Policy*, 17:1, pp. 69–90.
- \_\_\_\_\_, and Duncan Liefferink, eds., 2004, *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, Routledge.
- \_\_\_\_\_, Rüdiger K.W. Wurzel and Anthony R. Zito, 2003, "New Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change," *Environmental Politics*, 12:1, pp. 1–24.
- Kahlenborn, Walter and Davide Dal Maso, 2001, *The Eco-Management and Audit Scheme: A New Opportunity for Financial Institutions*. European Commission, DG Environment.
- ([http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/finbroch/finbroch\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/finbroch/finbroch_en.pdf))
- Kähler, Marianne and Neil C. Rotheroe, 1999, "Comparison of the British and German Approach Towards the European Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)," *Eco-Management and Auditing*, 6:3, pp. 115–127.

- Kern, Kristine, Ingrid Kissling-Näf, Ute Landmann, Corine Mauch and Tina Löffelsend, 2001, "Policy Convergence and Policy Diffusion by Governmental and Non-Governmental Institutions – An International Comparison of Eco-labeling Systems," Discussion Paper FS II 01 - 305, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.  
(<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/48973/1/340893192.pdf>)
- Khanna, Madhu and William Rose Q. Anton, 2002, "Corporate Environmental Management: Regulatory and Market-Based Incentives," *Land Economics*, 78:4, pp. 539–558.
- King, Andrew and Michael Lenox, 2001, "Who adopts management standards early? An examination of ISO 14001 certifications," in D. Nagao, ed., *Best paper proceedings: Fifty-ninth meeting of the Academy of Management*. Academy of Management.
- Knill, Christoph, 2001, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 1998, "European policies: the impact of national administrative traditions," *Journal of Public Policy*, 18:1, pp. 1–28.
- \_\_\_\_\_, and Dirk Lehmkuhl, 1999, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization," *European Integration online Papers (EIoP)*, 3:7.
- \_\_\_\_\_, 2002, "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms," *European Journal of Political Research*, 41, pp. 255–280.
- \_\_\_\_\_, and Andrea Lenschow, 1998a, "Coping with Europe: the

- impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy," *Journal of European Public Policy*, 5:4, pp. 595-614.
- \_\_\_\_\_, 1998b, "Change as "Appropriate Adaptation": Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany," *European Integration online Papers(EIoP)*, 2:1, pp. 1-22.  
(<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-001a.htm>)
- Kollman, Kelly and Aseem Prakash, 2001, "Green by Choice? Cross-National variations in Firm's responses to EMS-based Environmental Regimes," *World Politics*, 53:3, pp. 399-430.
- \_\_\_\_\_, 2002, "EMS-based environmental regimes as club goods: examining variations in firm-level adoption of ISO 14001 and EMAS in U.K., U.S., and Germany," *Policy Sciences*, 35, pp. 43-67.
- Krasner, Stephen, 1982, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," *International Organization*, 36:2, pp. 185-205.
- Krut, Riva and Harris Gleckman, 1998, *ISO 14001: A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*, Earthscan.
- Lenschow, Andrea, 1997, "The implementation of EU Environmental Policy in Germany," in Christopher Knill, ed., *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*, European University Institute.
- Liefferink, Duncan and Mikael Skou Andersen, 1998, "Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making," *Journal of European Public Policy*, 5:2, pp.

254-270.

- Lowe, Philip and Stephen Ward, eds., 1998, *British environmental policy and Europe: politics and policy in transition*, Routledge.
- McCormick, John, 1991, *British Politics and the Environment*, Earthscan.
- Meyer, John W. and Brian Rowan, 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *The American Journal of Sociology*, 83:2, pp. 340-363.
- Morrow, David and Dennis Rondinelli, 2002, "Adopting Corporate Environmental Management Systems: Motivations and Results of ISO 14001 and EMAS Certification," *European Management Journal*, 20:2, pp. 159-171.
- Perkins, Richard and Eric Neumeyer, 2004, "Europeanisation and the uneven convergence of environmental policy: explaining the geography of EMAS," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22:6, pp. 881-897.
- Porter, Michael E. and Claas van der Linde, 1995, "Green and competitive: Ending the stalemate," *Harvard Business Review*, 73, pp. 120-134.
- Potoski, Matthew and Aseem Prakash, 2004, "Regulatory convergence in nongovernmental regimes? Cross national adoption of ISO 14001 certifications," *The Journal of Politics*, 66:3, pp. 885-905.
- \_\_\_\_\_, 2006, "Racing to the bottom?: globalization, environmental governance, and ISO 14001," *American Journal of Political Science*, 50:2, pp. 350-364.
- Prakash, Aseem, 2001, "Why do firms adopt 'beyond-compliance' environmental policies?" *Business strategy and the environment*, 10:5, pp. 286-299.

- Raines, Susan Summers, 2002, "Implementing ISO 14001 – An International Survey Assessing the Benefits of Certification," *Corporate Environmental Strategy*, 9:4, pp. 418–426.
- Rennings, Klaus, Andreas Ziegler, Kathrin Ankele, and Esther Hoffmann, 2003, "The Influence of the EU Environmental Management and Auditing Scheme on Environmental Innovations and Competitiveness in Germany: An Analysis on the Basis of Case Studies and a Large-Scale Survey," ZEW Discussion Paper No. 03-14.  
(<http://ssrn.com/abstract=428462> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.428462>)
- Rittberger, Berthold and Jeremy Richardson, 2003, "Old wine in new bottles? The Commission and the use of environmental policy instruments," *Public Administration*, 81:3, pp. 575–603.
- Roberts, Michael, 1995, "Europe wrangles over ISO, EMAS," *Chemical Week*, 157:17.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel, eds., 1992, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press.
- Schmidt, Vivien A., 2002, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2009, "Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again," *World Politics*, 61:3, pp. 516–546.
- Schucht, Simone, 2000, "The Implementation of the Environmental Management and Eco-Audit Scheme(EMAS) Regulation in France," Research Paper 2000-B-2, Centre d'économie industrielle-Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

(<http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/2000-B-2.pdf>)

- Sheldon, Christopher and Mark Yoxon, 1999, *Installing Environmental Management Systems: A Step-By-Step Guide*, Earthscan.
- Söderholm, Patrik, 2001, "Environmental Policies in transition economies: Will pollution charges work?" *Journal of Development and Environment*, 10:4, pp. 365-390.
- Starkey, Richard, 1999, "The standardization of environmental management systems: ISO 14001," ISO 14004 and EMAS, in Welford ed., *Corporate Environmental Management 1: Systems and Strategies*, Earthscan.
- Steger, Ulrich, 2000, "Environmental management systems: Empirical evidence and further perspectives," *European Management Journal*, 18, pp. 23-37.
- \_\_\_\_\_, Claudia Schindel, and Helga Krapf, 2002, "The Experience of EMAS in Three European Countries: A Cultural and Competitive Analysis," *Business Strategy and the Environment*, 11:1, pp. 32-42.
- Strachan, Peter, Mamotazul Haque, Alistair McCulloch, and John Moxen, 1997, "The Eco-Management and Audit Scheme: Recent Experiences of UK Participating Organizations," *European Environment*, 7:1, pp. 25-33.
- Szarka, Joseph, 2002, *The shaping of environmental policy in France*, Berghahn Books.
- \_\_\_\_\_, 2003, "The Politics of Bounded Innovation: 'New' Environmental Policy Instruments in France," *Environmental Politics*, 12, pp. 93-114.
- Tews, Kerstin, Per-Olof Busch and Helge Jörgens, 2003, "The diffusion of new environmental policy instruments," *European*



- Journal of Political Research*, 42:4, pp. 569–600.
- Tibor, Tom and Ira Feldman, 1996, *ISO 14000: A Guide to the New Environmental Management Standards*, Irwin Professional Publications.
- Vastag, Gyula, 2004, “Revisiting ISO 14000 Diffusion: A New “Look” at the Drivers of Certification,” *Production and Operations Management*, 13:3, pp. 260–267.
- Vogel, David, 1997, “Trading up and governing across: transnational governance and environmental protection,” *Journal of European Public Policy*, 4:4, pp. 556–571.
- Ward, Mike, 1994, “Europe’s eco management standard challenged by international efforts,” *Chemical Week*, 154:9, pp. 18–20.
- Watson, Michael and Anthony R.T. Emery, 2004, “Law, economics and the environment: a comparative study of environmental management systems,” *Managed Auditing Journal*, 19:6, pp. 760–773.
- Wätzold, Frank, 2006, “Explaining Differences in Environmental Policy across Europe: The Importance of Informal Institutions, Incomplete Information and Path Dependence,” UFZ-Diskussionspapiere.  
([www.ufz.de/export/data/1/26207\\_dp200601.pdf](http://www.ufz.de/export/data/1/26207_dp200601.pdf))
- \_\_\_\_\_, 2009, “Explaining differences in EMAS participation rates across Europe: the importance of institutions, incomplete information and path dependence,” *European Journal of Law and Economics*, 28, pp. 67–82.
- \_\_\_\_\_, and Alexandra Bültmann, 2000, “The implementation of EMAS in Europe: a case of competition between standards for environmental management,” UFZ-Bericht 16/2000, UFZ-Centre

for Environmental Research, Leipzig-Halle.

\_\_\_\_\_, Alexandra Bültmann, Malcolm Eames, Kris Lulofs and Simone Schucht, 2001, "EMAS and regulatory relief in Europe: lessons from national experience," *European Environment*, 11:1, pp. 47-48.

Weale, Albert, 1996, "Environmental rules and rule-making in the European Union," *Journal of European Public Policy*, 3:4, pp. 594-611.

\_\_\_\_\_, Geoffrey Pridham, Michelle Cini, Dimitrios Konstadakopoulos, Martin Porter, and Brendan Flynn, 2000, *Environmental governance in Europe: an ever closer ecological union?*, Oxford University Press.

Weidner, Helmut, 1995, "Twenty-five Years of Modern Environmental Policy in Germany: Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field," WZB Working Paper, FS II, pp. 1-100.

(<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/48980/1/189347120.pdf>)

\_\_\_\_\_, and Martin Jänicke, eds., 2002, *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*, Springer.

Wenk, Michael S., 2005, *The European Union's Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)*, Springer.

Winter, Gerd, ed., 1996, *European Environmental Law: A Comparative Perspective*, Aldershot.

Wurzel, Rüdiger K.W., 2002, *Environmental Policy Making in Britain, Germany and the European Union: The*

*Europeanization of Air and Water Pollution Control,*  
Manchester University Press.

## 기타

영국 환경부 <http://www.defra.gov.uk/>

독일 환경부 <http://www.bmu.de/allgemein/aktuell/160.php>

프랑스 환경부 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

한국표준협회, <http://www.ksa.or.kr>

EMAS [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)

European Commission, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

ISO <http://www.iso.org/iso/home.htm>

ISO World, <http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>

Abstract

# Bringing the State Back In to EMS-Based Environmental Regimes

: Cross-national variation in adoption rates of  
environmental management system (EMS)  
standards

Lee, Kyu Young

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This study proposes to analyze from the viewpoint of political economy why firms' adoption rates of the two international standards for environmental management system (EMS)—the International Organization for Standardization's (ISO) ISO 14001 and the European Union's (EU) Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)—are different across countries. The aim of this analysis is to find out whether the extent of domestic agents' compliance with an

international regime depends decisively on their state's stance and reaction toward the regime. Specifically, by comparing the cases of U.K., Germany, and France, this paper shows that the stance of government towards international EMS standards plays a key role in uneven uptake patterns of each nation.

Globalization based on neo-liberalism, which points out inefficiency of control, triggered discussions about New Environmental Policy Instruments (NEPIs) such as introducing market mechanisms or encouraging firms' voluntary agreements in the environment area; the concept of an environmental management system (EMS) emerged as a part of NEPIs. The ISO 14001 and the EMAS are "supranational" criteria of the EMS that aim at both economic growth and environment protection, and the adoption rates for these criteria are different in each country. So far, prior literature of the adoption patterns of an international EMS standard consists of 1) studies from a business administration and microeconomics perspective that show how a firm's adoption of an international EMS standard is affected by its cost-benefit structure and 2) studies from an institutional perspective that analyze the difference of domestic factors (institutions) which determine firms' different adoption rates of an international EMS standard by country.

However, studies have only briefly or not at all looked into the positions that states take toward international standards for EMS and how these positions regulate and restructure the existing domestic institutions. Therefore, this paper uses an alternative approach that emphasizes a state's crucial role of intermediary between firms and the international regime. I assume that firms' adoption of EMAS or ISO 14001 is different by country because the attitudes of states

toward the standards are different in each country. This approach is in line with Vivien A. Schmidt's argument, regarding the "varieties of capitalism" debates that emphasize a state's role and the degree of intervention as a standard of classifying capitalism types.

On the basis of Schmidt's analysis framework, I suggest that a government takes one of the positions of inertia, absorption, or transformation in response to the both international EMS standards, by considering five parameters—the extent of import dependence of a country and the types of its main trading counterparts, political institutional capacity, policy legacies, policy preferences, and discourse. In U.K., British government took the position of absorption to ISO 14001, but the position of inertia to EMAS, since its policy legacies and preferences were biased towards market-oriented and liberal environmental instruments, and its efforts to make BS(British Standards) 7750 grade up with EMAS at European level ended in failure as well. As a result, British firms' adoption rates of ISO 14001 are one of the highest, whereas the level of EMAS registrations is one of the lowest.

Meanwhile, Germany and France did not have EMS-friendly institutional structures with regard to environmental traditions and policy legacies. However, there was a big difference in these nations' positions to both standards, especially to EMAS. In establishing EMAS accreditation system and creating verification bodies, both nations suffered from political conflicts between government and private actors. French government tried to totally dominate the whole EMAS procedures, which ended up with noncooperation and rejection by industry associations, whereas German government reached a widely supported compromise thanks

to its corporative adjustment institutional capacity and active discourse on EMAS. After these processes, French government took the position of inertia to EMAS, while German government took that of transformation. As a result, Germany holds one of the highest place in the EMAS ranking, however, France has the lowest number of EMAS registrations. On the other hand, Germany created new institutional structures that fit with EMS through stabilizing EMAS adoption, which led to German government's position of absorption to ISO 14001. However, France did not have such an opportunity due to lack of experience of EMS and little public concern about environmental issues. Accordingly, France took the position of inertia to ISO 14001, and French firms' uptake rates are very low.

This paper tries to make a contribution to clearly show that how states with different capitalism models assume a stance on a new international environmental regime. By focusing on the process in which a state's stance is made, we can explore not only variations across countries but also political dynamics within a country. Furthermore, in the context of development of capitalism, this study gives an implication that as environmental issues become more important, the role of a state would receive more attention.

**keywords : environment management system(EMS), ISO 14001, EMAS, U.K., Germany, France, state, varieties of capitalism**

***Student Number : 2009-20103***