

## 2. 유럽의 새로운 환경정책 동향 : 통합제품정책

### EXECUTIVE SUMMARY

#### (1) 통합제품정책의 배경

- 지속가능한 개발 달성을 위한 환경영향의 감소를 위해서는 공정 중심에서 제품 중심으로의 환경정책 변화가 필요하다는 인식이 확산
- EU에서는 새로운 환경정책 분야인 통합제품정책(Integrated Product Policy : IPP) 개발을 추진하여 이에 대한 연구과제 수행 및 워크숍을 개최하였고 올해에는 통합제품정책에 대한 綠書(Green Paper)를 발간할 예정

#### (2) 통합제품정책의 주요 내용

- 정책의 개념
  - (환경영향 감소) 제품의 전과정을 통하여 환경영향을 감소 및 자원 사용 효율 개선 목적
  - (전과정 관점과 모든 이해관계자 참여) 개념의 두 가지 특성으로는 전과정 관점을 기본원칙으로 채택하여 모든 제품시스템과 그들의 환경영향 포함 및 모든 이해관계자를 고려하여 참여시킨다는 것임
- 해결과제 및 수단
  - 성공적인 정책이 되기 위해서는 이해관계자와의 건설적인 협력관계 유지, 적합한 도구, 환경과 교역간의 관계 등 해결해야할 과제들이 있음
  - 통합제품정책(IPP)의 수단으로 생산자 책임, 환경 라벨링, 전과정 분석, 환경성 선언 등이 사용 가능

#### (3) 유럽의 동향

- 통합제품정책(IPP)에 적극적인 국가들로는 스웨덴 등 노르딕 국가, 네델란드, 덴마크, 독일, 영국 등이 있으며, EU 환경위원회 위원장도 적극적인 입장 표명

#### (4) 시사점

- 통합제품정책(IPP)이 법제화 될 경우 무역 장벽의 소지가 있으므로 유럽에서의 논의 동향에 대한 지속적인 관심이 필요함
- 정책의 도구, 수단 및 방법들에 대한 파악 및 대비 등 능동적인 대처가 필요함

## (1) 통합제품정책(Integrated Product Policy)의 배경

최근 지속가능한 개발<sup>1)</sup>을 달성하기 위해서는 우리의 환경영향을 극적으로 감소시킬 필요가 있다고 인식이 확산되고 있으며, 이러한 필요를 만족시키기 위해서는 기존의 생산공정 중심의 환경정책으로는 한계가 있다는 인식이 확산되고 있다.

현재 생산공정 중심의 정책으로 관리가 힘든 에너지 및 자원의 사용 그리고 크고 작은 비점오염원의 오염물질 배출이 전체 환경영향에 상당한 비중을 차지하고 있으며, 이들은 종종 제품을 사용하는 단계에서 발생하기도 한다. 따라서 전체적인 환경개선을 위해서는 제품 중심의 환경정책이 필요하다는 인식이 증가하고 있다.

이러한 필요성에 의해 EU를 중심으로 “통합제품정책(Integrated Product Policy, 이하 IPP라고 함)”이라는 새로운 논의가 진행되고 있다. IPP는 제품의 환경적인 특성에 영향을 주는 다른 규정 및 과정에 환경을 통합시키는 것을 말하며, 여기에는 제품 directives, 제품 및 물질 표준 그리고 구매 규정 등이 포함될 수 있을 것이다. 또한 IPP는 제품의 전과정<sup>2)</sup> 고려를 기본 원칙으로 하고 있다.

제품의 환경영향은 사용된 재료 및 조성 그리고 생산, 유통, 사용, 폐제품의 폐기 등의 방법에 의해 좌우된다. 이러한 제품의 환경 특성을 고려할 때 환경 영향을 줄이기 위해서는 통합된 그리고 총체적인 접근방법이 필요하다. 또한 국제화 사회에서는 제품의 생산, 사용, 폐기가 다른 지역에서 각각 이루어지는 경우가 많다. 따라서 국가간의 협력이 필요하며 일관성 있고 합의된 정책 개발이 필요하다. 이러한 이유로 현재 공통의 EU IPP 개발이 추진되고 있다.

EU 환경위원회 위원장을 위한 IPP 연구과제가 이미 수행되었으며, 이 과제에 대한 워크숍이 공공기관, 산업계, 소비자 단체, 환경 단체 등 이해관계자 180여명 이상이 참석한 가운데 개최되었다. 또한 올해에 “IPP를 위한 전략에 대한 녹색(Green Paper<sup>3)</sup> on a strategy for Integrated Product Policy)”를 발간할 계획이다.

IPP의 개발과 적용에 적극적인 입장을 취하고 있는 EU 회원국에는 스웨덴 중심의 Nordic 국가와 독일, 영국 등이 있으며, 스웨덴은 2001년 EU 의장을 준비하고 있기 때문에 IPP가 EU 우선 순위의 하나가 될 것이라고 기대하고 있다.

1) 지속가능한 개발 정의 : 미래 세대의 요구를 충족시킬수 있는 능력을 손상시키지 않고 현 세대의 요구를 충족시키는 개발, Brundtland Report.

2) 전과정 : 원료물질의 취득 및 가공, 제품의 생산, 유통, 사용 및 폐기를 말한다.

3) Green Paper : 구체적인 정책에 대해 집행위원회에서 발간하는 정보 전달 매체이며, 입법을 위한 자극제가 되는 경우도 있다.

## (2) 통합제품정책의 주요 내용

### 가. IPP의 개념

IPP의 기본적인 목적은 제품의 전과정을 통하여 환경영향을 감소시키고 자원 사용 효율을 개선하는 것이다. 즉, 세탁기는 생산단계에서 효율적으로 에너지를 사용해야 하며, 폐기될 때에는 재활용을 위해 해체가 용이하여야 할뿐만 아니라 사용단계에서는 세제 등이 사용이 효율적이어야 한다는 것을 의미한다.

IPP의 합의된 정의는 아직 없으나 IPP 개념은 두 가지 주요 특징을 가지고 있다. 첫 번째는 전과정 관점을 기본 원칙으로 채택하고 있다는 것이다. 따라서 모든 제품 시스템과 그들에 의한 환경영향을 포함하게 된다. 이러한 관점에서 보면 제품 전과정 중 한 단계의 환경문제가 다른 단계로 전이되어서는 안되며, 또한 생산 공정에서도 대기, 수계 등 다른 매체간에 환경문제가 전이되는 것이 봉쇄되어야 한다.

두 번째는 제품 사슬<sup>4)</sup>에 있는 모든 이해관계자를 고려하고 참여시켜야 한다는 것이다. 이것은 IPP가 모든 주체들이 그들 자신의 책임 범위 안에서 제품 시스템을 지속적으로 개선할 수 있도록 독려하는 정책 구조이기 때문이다.

Ernst & Young에서 수행한 EU 집행위원회 IPP 연구 보고서에서는 IPP를 다음과 같이 정의하고 있다.

제품시스템의 환경성 변경과 개선에 명확한 목적을 가진 공공정책(Public policy which explicitly aim to modify and improve the environmental performance of product system)

### 나. IPP의 기본 원칙

언스트 앤 영(Ernst & Young)의 IPP 보고서는 다섯 개의 IPP 기본원칙을 제시하였다. 이들 정책들은 회수 법령과 같은 구체적인 수단들로 구성되어 있다. 기본원칙내에서 편성된 이러한 구체적인 방법들을 하나로 합쳐서 생각하면 IPP를 형성할 것이다.

- 제품의 소비에 의해 발생하는 폐기물의 감소와 관리를 목적으로 하는 방법들
- 보다 환경적으로 건전한 제품으로의 혁신에 목적을 둔 방법들
- 보다 환경적으로 건전한 제품의 시장 형성을 위한 방법들

4) 제품 사슬(product chain) : 제품과 관련된 재화의 흐름을 나타내며, 재료 공급업자, 생산자, 소비자, 폐기물 처리업자 등이 포함된다.

- 제품 사슬의 상하 정보 전달을 위한 방법들
- 제품 시스템의 환경부하 관리에 대한 책임 할당 방법들

#### 다. IPP 개발에 포함되는 내용

IPP의 개발은 아직 초기 단계이므로 가능하면 모든 잠재적인 도구, 수단 혹은 방법들을 포함시키고 있으며, 토론과 경험을 통하여 서로 다른 대안들의 균형을 피하고 있다. 다음은 포함되어야 할 몇 가지 인자들이다.

- 지속가능한 개발 개념에 근거한 이 분야에서의 중장기 환경 목표와 목적에 대한 명확한 정책 설명
- 모든 이해관계자의 제품 환경정보에 대한 포괄적인 접근
- 환경적으로 개선된 제품을 위한 보다 확대되고 안정된 시장의 개발
- 환경 목표 달성을 위한 산업의 협력 증진 방법으로 환경 협약의 사용
- 관련 표준화 기구와의 밀접한 협력을 통한 제품 표준의 녹색화
- 선정된 제품 분야의 자발적 참여자와 공동 시범(pilot) 프로젝트 수행(모든 주요 이해관계자 참여 및 관련된 모든 규제 수단 적용)

#### 라. IPP의 해결 과제

IPP는 공공 정책의 새로운 분야이기 때문에 성공하기 위해서는 극복해야 할 몇 가지 과제를 가지고 있다. 유럽의 식·음료산업연합(CIAA)은 IPP에 대하여 이미 우려의 목소리를 내고 있다. 강력한 규제 정책으로의 방향에 대해 반대의 입장을 표명하고 있으며, 이러한 접근 방법으로는 지속가능한 생산과 소비를 보장할 수 없다는 입장을 나타내고 있다. 그러나 정부가 강요자보다는 조정자의 역할을 수행하면서 자발적인 참여와 시장 역할을 보다 중요시하는 접근 방법에 대해서는 동의하는 입장이며, 특히 공동 책임(Shared Responsibility)에 대해서는 환영하고 있다.

성공적인 IPP를 위해 극복해야 할 몇 가지 과제를 열거하였다.

- IPP의 성공은 모든 이해관계자간의 건설적인 협력관계에 의해 좌우된다.
- 환경정책의 주요 초점이 제품이라는 인식은 EU 혹은 국제적인 정책 입안자들 사이에서 일반적인 사항이 아니다.
- 한 기업의 제품과 환경영향간의 관계에 대한 개략적인 사항을 제공할 수 있는 도구가 필요하다.

- 제품 시스템과 환경영향의 지리적 범위가 전세계이므로 교역 및 높은 수준의 환경보호 유지간에 상보관계(trade-off)를 불러온다.

#### 마. IPP의 수단

IPP는 제품의 환경적인 특성 개선에 목적을 두고 있는 수단과 방법을 위한 구조라고 단순하게 표현될 수도 있다. 환경협약 및 산업의 자발적 참여와 같은 모든 규칙과 수단들이 이 구조안에 포함된다. 수단에는 생산자 책임, 환경 라벨링, 전과정분석, 환경경영체계, 환경성 선언 등이 포함된다.

#### 바. EU IPP 워크숍의 주요 내용

1998년 12월에 공공기관, 산업, 소비자 단체, 환경 조직 등 이해관계자 180명 이상이 참가한 가운데 Brussels에서 IPP 워크숍이 개최되었다. 이 워크숍은 언스트 앤 영(Ernst & Young)과 Sussex 대학에서 수행된 EU 환경위원회 위원장을 위한 IPP 연구 과제의 후속 작업으로 개최된 것이다. 이 워크숍은 정책과정의 초기 단계에 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회를 제공했다는 면에서 긍정적인 평가를 받았으며, 참가자들간에 높은 수준의 합의가 이루어졌다.

워크숍에서 참가자들에 의해 제시된 주요 의견은 다음과 같다.

- 전과정 접근 방법과 이해관계자의 참여
- 이해관계자들이 IPP를 인식하고 지원하기 위해서는 IPP가 성취할 비전 필요
- 정보, 전달, 교육 필요
- 책임의 할당
- 기타 : 시장 기능 반영, 지속가능한 소비와 연계, 실천 사례 확산 등

워크숍 이후 EU 집행위원회는 일관성 있고 IPP의 구조와 구체적인 수단의 이행이 서로 지원하는 구조의 개발 작업을 진행하고 있다. 융통성 있고 사례 중심의 접근방법이 필요하겠지만 특별히 다음 사항에 중점을 두고 있다.

- 환경경영체계(EMAS)내에서 제품과 전과정 접근 방법에 대한 관심 증대 및 EMAS와 EU Eco-label 간의 관계 강화
- 제품 라벨링을 위한 접근 방법 확대
- 합리적인 절차를 통하여 제품 표준에 환경적인 고려사항 통합

- 공공 구매의 녹색화
- Eco-design의 개발과 확산
- 수단의 대안으로 나타나고 있는 환경 협약을 통한 이행

### (3) IPP에 대한 유럽의 동향

환경 정책의 새로운 분야에서 항상 그렇듯이 IPP 분야에서도 선도 그룹, 추종 그룹 및 방관자 그룹이 있다. 몇 개의 회원국은 제품과 환경에 대한 합리적인 정책을 수립해 나가고 있으며, 의미 있는 제품 정책개발이 이루어지고 있는 국가로는 스웨덴, 핀란드, 오스트리아 등이 있으며, 네델란드, 덴마크 등도 정책 개발이 이루어지고 있다. 또한 독일과 영국도 이 분야에 상당한 관심을 보이고 있다.

1994년 “확대생산자책임(EPR)”을 주창하여 EU 규정으로 만든 역사를 가지고 있는 스웨덴은 공통의 EU IPP 개발 필요성에 대해서도 강경한 입장을 취하고 있다. 2001년 봄 EU 의장국이 될 경우 IPP는 EU의 우선순위 중 하나가 될 것이라고 말하고 있다. 공통의 EU IPP는 제품의 환경성에 대한 일관성 있고 조화된 규정으로 역내 교역 촉진은 물론 유럽 기업의 경쟁력을 향상시킬 것이라고 주장하고 있다. 또한 1999년 IPP에 대한 공통된 노르딕 입장을 만들기 위한 노르딕 작업 그룹을 구성하였으며, 스웨덴 EPA의 Erik Westin이 의장을 맡고 있다.

유럽 환경위원회 위원장인 Margot Wallstrom도 IPP에 대해 적극적인 입장을 취하고 있다. 스웨덴 EPA Enviro Report의 ‘EU IPP는 우리의 경쟁력을 강화할 것이다’라는 제목의 논고에서 IPP가 환경개선에 공헌할 것이라는 확신과 함께 청정생산의 촉진이 기업의 경쟁력을 강화할 것이라는 확신을 나타내고 있으며, 공통의 EU IPP 추진에 대한 의지를 표명하고 있다.

독일과 영국도 이 분야에 상당한 관심을 표명하고 있다. 영국은 공통의 EU IPP 개발에 적극적으로 참여한다는 입장이며, 정부는 개발된 개념을 소비 제품 및 환경에 대한 국내 정책에 반영할 예정이다.

유럽 환경 NGO인 EEB(European Environmental Bureau)는 제품 중심 정책으로의 전환에 대해서는 동의하지만 IPP가 규정을 폐지하는 또 다른 시도가 되어서는 안 된다는 입장이다. 예를 들어 자발적인 협약들이 규정을 대치하는 결과가 되어서는 안 된다는 것이다.

IPP에 대한 우려의 목소리도 있다. EEB와는 반대의 입장으로 유럽 식·음료산업 연합은 법적 규제에 대한 우려를 표명하였으며, 자발적인 참여와 공동 책임 원칙을 주장하고 있다. 독일 Jena 대학의 Helmut Karl도 제품 중심의 정책 개발과 적용에 포함되어야 할 정보의 복잡성과 합의되고 과학적인 도구들의 부족이 큰 장애물로 작용할 것이라고 지적하고 있다.

#### (4) 시사점

EU를 중심으로 공정 관리 중심의 정책에서 제품 중심 정책으로의 환경정책 전환에 대한 필요성이 점차 확산되고 있는 상황이다. 만약 제품 중심의 환경정책이 수립된다면 제품의 전과정을 고려하고 있으므로 국가간에 합의된 일관성 있는 공통의 정책 수립이 더욱 필요하다. IPP는 아직 논의 초기 단계에 있다. 그러나 이러한 정책이 법제화 될 경우 유럽 지역에 제품을 수출하는 기업에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이라 판단된다.

먼저 유럽에서 논의되고 있는 IPP 개발 동향에 대해 지속적으로 관심을 기울여야 한다. 만약 제품 중심의 환경정책이 수립될 경우 무역 장벽으로 작용할 소지가 있으므로 진행 상황에 따라 필요한 전략을 수립하여야 할 것이다.

IPP에서 사용되는 도구, 수단 및 방법들에 대한 파악과 대비가 필요하다. 현재 IPP가 포함하고 있는 수단들로는 생산자 책임, 환경 라벨링, 전과정분석, 환경경영체계, 환경성 선언 등이 있다. IPP의 기본적인 개념이 제품의 전과정을 고려하는 것이며, 앞의 수단들도 전과정 접근 방법을 기본으로 하고 있으므로 이에 대한 대책을 수립하여야 할 것이다.

IPP 동향이 강제 규정 형태로 수립될 경우 미리 대비하지 못한 기업에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단되며, 자발적 협약 형태로 수립될 경우에는 비교적 부담은 덜하겠지만 IPP의 수단들에 대해 미리 대처하지 않을 경우 이것 또한 상당한 부담이 될 것으로 예상된다.

따라서 EU의 동향을 예의 주시하면서 능동적으로 대처하는 자세가 필요하다.

이광원 주임연구원(kwlee@hri.co.kr ☎ 3669-4310)