

환경과 지방화 시대, 그리고 국가경쟁력

서재호, 최은석 / 한성대학교 사회과학대학 무역학과 3년, 4년
본협회와 다우케미칼이 공동주최한 논문 경시대회 당선작

I. 환경이 바로 국가경쟁력이다.

오늘날까지 우리들은 環境問題를 단순히 생활개혁 일부의 과제라는 틀 속에 지난 20년간 묻어 두고 지내왔다. 정부의 환경정책과 환경에 관한 지원, 기업인의 경영의식, 국민들의 생활습관 및 방식 등에서 환경은 깨끗하며 아름다운 것이라는 抽象的 概念으로 간주되었고 선개발 후환경의 논리에 의해 環境問題를 등한시한 감이 없지 않다. 또한 新정부가 들어서면서 펼친 新경제 5개년 계획과 같은 정부정책의 틀 가운데서도 景氣活性化를 위한 規制의 완화나 사회간접자본투자 같은 것에 비해 환경의 질 향상을 위한 대책과 지원은 뒤로 밀려나고, 강물오염, 수질오염에 의한 環境汚染은 여전히 우리 사회주변 곳곳에서 찾아 볼 수 있다. 그러나 세계는 지금 시장의 단일화를 꿈꾸며 地域經濟市場에서 세계가 통합된 單一經濟市場을 위해 노력하고 있다. 또한 지구환경 보호를 위해 氣候變化協約, 몬트리올 의정서, 바젤 協約, ISO 14000 등의 각종 協約과 規制措置가 만들어지고, 우루과이 라운드 이후 예상되는 '그린 라운드'라는 다자간협상은 지구환경보호를 위한 제반문제를 무역과 경제에 關聯시키려 하고 있다. 이러한 때에 세계의 우수기업들은 경제의 世界化, 국경 없는 경제라는 새로운 시대를 지구촌에서 펼쳐 나가고 있으며, 이에 발맞추어 우리의 기업들도 인류의 생활과 환경을 생각하며 글로벌 시대의 생존전략을 구축할 필요가 있다. 더이상 우리는 선개발 후환경의 논리 때문에 環境問題를 뒤로 미룰 수는 없다. 도심은 매연으로 가득하고, 시민들이 쉴 공간은 부족하며, 아이들이 웃

고 뛰놀 수 없는 콘크리트의 도시와 국가를 만들어서는 세계와의 競爭속에서 살아남기는 어려울 것이다. 국가의 競爭力은 쾌적한 공간, 自然과 調和된 생명력 있는 사회 속에서 孕胎된다. 국가, 기업, 국민이 혼연일체가 되어 녹색마인드가 확산된다면 우리는 글로벌 시대의 勝者가 될 것임에 분명하다.

II. 環境問題의 범지구적 흐름

지금 세계는 우루과이라운드가 타결된 후 지구를 보호하기 위해 갈수록 심각해지고 있는 地球環境問題에 관심을 갖게 되었다. 環境問題가 국제간에 관심사항으로 제기된 것은 환경계와 경제계 사이의 균형이 급속도로 破壞되어 가고 있다는 여러 사람의 경고와 현실적으로 이를 피부로 느끼면서 環境問題가 제기되었다. 環境汚染은 지구상의 인구가 급속히 증가하고 경제성장으로 환경계로 부터 채취된 자원의 양이 늘어나고 동시에 생산과 소비과정에서 다량의 폐기물이 환경계로 다시 배출되면서 그 현상이 심각하게 나타났다.

1. 지구 環境問題의 重要性

地球環境問題는 18세기 産業革命 이후 급속도로 産業技術이 발전되고 경제성장이 인류에게 물질적 풍요를 가져왔으나 自然環境을 支配의 대상으로만 보는 그릇된 自然觀의 착오로 自然環境과 인간과의 조화와 균형을 破壞시키면서 현재는 중요한 관심사가 되었다. 오존층 파괴에 따른 인체피해 및 생태계 파괴 현상, 이산화탄소의 배출량증가에 따른 지구온난화, 야생동식물

의 감소 및 각종 개발행위에 따른 생태계균형상실, 高度 産業化에 따른 유해발암물질의 발생량급증 및 불법 수출로 인한 環境汚染 등 地球環境問題는 전인류가 공동으로 對處해야 할 새롭고 중요한 과제로 環境問題는 인류에게 주는 영향의 크기에 대한 위기의식이 높아져 잇따라 環境保수에 대한 국제회의가 열리고 환경보호 규제의 틀이 차례로 정비됨에 따라 서서히 협의로부터 행동의 단계로 접어들고 있다. 60년대부터 70년대에 걸친 대기오염, 소음 등 고도성장기의 공해문제가 발생했을 당시에는 지구자원의 유한성이 제약요인이 되어 성장 가능성을 공해문제가 발생했을 당시에는 지구자원의 유한성이 제약요인이 되어 성장 가능성을 저해한다는 로마클럽의 "성장의 한계"설이 화제를 불러 일으켰지만, 최근에는 브룬트란트 보고(87년)에서 보는 것처럼 經濟發展과 環境保수를 양립시킨 "持續 가능한 개발"의 이념이 주창되고 있으며 지구규모로 오염확대가 진행되면서 남북문제적 樣相을 보이고 있는 것도 特徵的이다. 이런 特殊性 때문에 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 지구환경의 문제는 綜合的으로 다루어지고 있다.

<표 1> 지구환경보존에 관한 종합적 국제회의

시 기	회 의	주최자	내 용
1987/2	환경과 개발에 관한 세계위원회 최종 회합(동경)	UN	『持續 가능한 개발』의 概念을 주장한 최종보고서 『Our Common Future』를 정리(12월의 UN 총회에서 지지를 받음)
1989/7	선진국 수뇌회의 (파리교외)	프랑스 정부	경제선언의 1/3을 환경에 해당시킴. IPCC의 對應 強化를 확인.
1989/9	지구환경보존에 관한 동경회의	일본 정부 UNEP	地球環境保수를 위해 선진국에서 개도국으로 자금, 인력, 기술 등의 자원을 이전할 필요를 강조한 『동경선언』 채택.

2 그린 라운드 擡頭

그린 라운드라는 용어는 91년 10월 막스 바우커스 미국 상원의원이 우루과이라운드 협상 이후 차기 CATT의 다자간협상으로서 環境問題에 초점을 맞춘 그린 라운드의 출범을 주장하면서 시작되었다. 개도국들이 선성장후환경을 주장하는 반면 선진국들은 선환경 후성장을 주장하여 기업들이 개도국보다 상대적으로 생산비가 높아 국제경쟁력이 약화되므로, 이를 보완하기 위해 환경비용의 차이만큼 상계관세의 부과를 주장한 것이 그린 라운드가 시발이다. 아직 명확한 概念은 논의 단계에 있으나 지금까지 대두된 概念을 종합하면 다음과 같은 두가지 범주의 논의가 전개될 것으로 예상된다.

첫째, 地球環境保수를 위해 각국의 무분별한 環境破壞行爲를 規制하는 최소한의 환경기준을 설정하자는 광의의 概念으로 이에 대한 시행을 보장하기 위해 국제적인 貿易規範을 제정하려는 논의를 지칭한다. 國際環境協約과 각국의 개별국내법을 통해 환경기준 및 제도를 強化함으로써 생산, 소비, 무역에 대한 국제적 規制를 도입하는 방법과 수단에 대한 包括的인 논의를 총칭하는 概念이다.

둘째, 환경과 무역에 관한 일반원칙을 정리하자는 협의의 概念으로 현재 통일된 원칙이 없이 발동되고 있는 환경목적의 貿易規制조치는 自由貿易원칙과 마찰을 일으킬 우려가 있다. 따라서 이러한 貿易規制조치가 自由貿易을 저해하는 효과를 최소화하기 위해 環境規制의 기준을 보다 명확하고 투명하게 하기 위한 다자간 협상을 지칭한다. 이러한 국제적 논의는 어떤 의미에서는 상호 대립적이지만, 유엔 및 국제환경기구는 광의의 概念인 環境規制基準의 強化를 옹호하고, GATT 및 OECD는 협의의 개념인 環境規制에 대한 貿易制限效果의 최소화를 주장한다.

Ⅲ. 貿易規制를 이유로 한 環境協約의 내용

그린 라운드는 환경과 관련된 몇 개의 協約을 의미하지는 않는다. 1970년 초반부터 시작된 環境關聯協約은 온실가스배출억제를 의무사항으로 둔 '氣候變化協約', CFCs생산을 規制하는 '몬트리올 의정서'와 폐기물의 국가간 이동을 規制하는 '바젤 協約'과 같이 지구환경

〈표 2〉 貿易規制와 관련된 環境協約의 개요

협약명	貿易規制 관련내용
氣候變化協約	· 貿易規制조항은 없으나 화석연료 使用規制時 자동차, 철강 등 에너지 다소비제품 품목에 대한 교역제한 발생 예상
몬트리올 의정서 (비엔나協約)	· 오존층 破壞物質 및 관련제품의 비가입국의 교역금지 - 規制物質: 90년 1월 이후 비가입국으로부터 수입금지 및 93년 1월 이후 비가입국에 수출금지 - 規制物質 함유 제품: 92년 5월 이후 비가입국으로부터 수입금지 - 規制物質 사용 제품: 94년 1월까지 대상품목 선정 후 비가입국으로부터 수입금지
바젤協約	· 가입국과 비가입국간 規制對象 폐기물(47종)의 교역금지 · 가입국 간에도 다음의 경우 외에는 원칙적으로 교역금지 - 수출국이 폐기물을 환경적으로 안전한 方式으로 처리할 수 있는 기술 및 시설을 보유한 경우 - 당해 폐기물의 수입국에서 재생 또는 재활용산업의 원자재로 사용되는 경우 가입국이 결정한 여타의 기준에 합치되는 경우

자료: 환경과 생명, 그린 라운드의 동향과 對應과제, 1994, 불호, p101

에 영향을 미치는 특정상품, 특정산업에 대한 規制로부터, 무역일반협정(GATT)체제와 결합하면서 세계표준의 환경기준을 설정하고 환경기준에 미달하는 제품의 경우 상관관계를 부과시키거나 貿易的인 制裁措置를 취하겠다는 것으로 전산업, 전품목에 擴張되어 가고 있다.

氣候變化協約, 몬트리올 의정서, 바젤 協約, ISO 14000 등은 그 協約의 목적보다 貿易規制조항을 포함하고 있다는 데에 國內産業의 수출에 지장을 줄 우려가 있다. 이에 대한 國內産業의 波及效果는 다음과 같다.

우선, 氣候變化協約으로 우리나라에 미칠 영향을 장단기적으로 예상하면, 단기적으로 볼 때 화석연료의 과다의존국으로 분류되어 선진국과 동일한 의무를 질 것으로 보이지는 않으나, 장기적으로 볼 때, 持續的인 에너지 사용량의 증가(1993년 에너지 사용량증가 세계 2위)와 OECD가입으로 인한 선진국으로서의 분류가능성, 국제사회역학의 불안정 등으로 인한 잠재적영향도 클 것이다. 이산화탄소 배출량과 GNP관계를 연구한 클라인(Cline)에 의하면 우리나라가 1990년 수준으로 배출량을 規制할 경우 2000년에는 GNP의 3.9%, 2010년에는 4.1%의 감소가 예상되며, 1985년 불변가격으로는 2000년에 10.2조원, 2010년에는 16.5조원 정도의 GNP감소가 불가피할 것으로 보인다.

둘째, 몬트리올 의정서로 産業全般에 큰 타격을 입을 것이 분명하다. 오존층보호를 위한 대체물질개발에 몰

두해 온 선진국에 비해 CFCs의 생산증가에만 힘써온 수출주도형의 한국경제는 1992년 이후 부터는 産業全般에 걸쳐 심한 타격을 입고 있다. 이렇게 되면 제품원가 상승으로 인한 국제경쟁력상실 및 CFCs 關聯産業의 선진국 종속이라는 결과를 초래할 가능성이 없지 않다. 구체적으로 CFCs 關聯産業을 살펴보면, 먼저 건축용 단열재, 칩구, 자동차, 의자 및 범퍼 등으로 쓰이는 발포제를 들 수 있다. 이는 국내시장점유율이 40%정도로 사용되고 대체물질개발이나 대체물질(HCFC-141b)이용설비 교체에 어려움이 있다. 따라서 사용 規制時 제품생산량의 감소와 대체물질수입가격, 연구개발에 대한 시설투자비로 인해 제조원가상승이 추정된다. 또, 냉매와 관련된 산업으로, 이에 대한 시장점유율은 약 25%로 주요사용업종인 자동차와 냉동, 공기조기 산업의 성장에 따라 점차 증가되고 있는 추세이다. 대체 냉매인 HFC-134a를 개발하였으나 대체가 신속하지 않을 경우, 원자재 구입난과 생산비용의 급격한 증가가 예상된다.

셋째, 유해폐기물의 불법 수출입을 막는 바젤 協約은 페타이어 등 우리나라에서 발생하는 폐기물을 아직까지는 상품화 할 수 있었던 비가입국들로의 수출길이 막히게 될 것이다. 그러나 장기적으로는 요즈음 膾炙되고 있는 그린 라운드에서 느낄 수 있는 것과 같이 環境規制로 인한 전체 貿易에 대한 영향이 더 크게 닥칠 것이다. 이 協約의 規制對象이 되는 폐기물에도 명시된 바

와 같이 각 가입국은 유해폐기물을 자국의 주권에 의해서도 정할 수 있도록 되어 있으며 “폐기물의 환경적으로 건전한 방식으로 관리되지 못한 것이라고 믿을만한 이유가 있는 경우 이러한 폐기물의 수입을 방지하기 위한 적절한 조치를 취할” 의무가 부과되고 있다. 또한 이에 대한 구체적인 접근으로 CFCs에 대한 규제와 포장완충제인 스티로폼(Styroform), 방부제 및 섬유, 피혁 가공제인 PCP, 염화유기용매 등 환경독성물질에 대한 대체물질 또는 공정이 개발됨에 따라 이러한 물질이나 공정을 사용한 상품자체의 수입을 금지하게 될 것이다.

넷째, ISO 9000 시리즈와 ISO 14000과 같은 일련의 환경규격은 전국 모든조직의 모든 제품과 모든 활동이 환경적으로 건전하다는 것을 내부적 혹은 외부적으로 과학적이고 체계적인 방법으로 분석 및 검토를 할 수 있는 체계를 갖추고 이를 문서화하여 持續적으로 개선해 나갈 것을 요구하고 있다. 물론 ISO 14000에서 규정하고 있는 환경경영시스템이 환경에 미치는 기업활동의 저해요인을 최소화시켜 환경보호에 기여할 것이라는 점은 의심의 여지가 없다. 그러나 문제는 선진국들이 이러한 환경규격을 貿易規制手段으로 사용하려고 한다는 것이다. 우리가 관심을 가져야 하는 것은 이러한 환경경영국제규격의 채택과정에서 우리나라의 의견을 얼마나 반영시킬 수 있는느냐는 것이다. 따라서 우루과이 라운드처럼 적절한 대비책을 갖추지 못한 채 개방되는 일이 다시는 있어서는 안될 것이다.

IV. 地方化 時代의 環境保全

1990년대에 들어서면서, 우리를 혼란케 하는 우루과이 라운드 및 그린 라운드와 더불어 생긴 커다란 變化 가운데 하나는 地方自治制이다. 이는 ‘지방자치의 성공적 정착’이라는 커다란 정책대안으로 1991년에는 각급 지방의회를 구성했으며, 1995년에는 지방자치단체장 선거를 치를 예정이다. 지방자치의 의미는 정치쟁점들이 좀 더 실질적이고 구체적이며 일상생활과 밀접한 쟁점들로 變化하는 것을 말한다.

즉, 생활속에서 지역의 특성에 따른 쟁점을 개발하고 정치화 하는 중요한 계기가 될 것이다. 이러한 맥락에서 環境問題가 여론형성 및 각종 선거와 정책결정에서 중요한 판단의 기준으로 작용될 것이다. 이에 1992년 (리우 회담)의 ‘아젠다21’에서 명시된 ‘Think globally,

act locally’라는 말은 ‘環境問題 해결의 출발점이 지역’이라는 뜻으로 해석된다. 따라서 우리나라는 1996년까지 지역주민의 참여에 의한 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발(ESSD)의 실현을 위한 ‘지방 아젠다 21’을 마련해야 할 상황으로, 지방자치를 통한 環境問題 해결의 重要性은 더욱 커지고 있다.

1. 地方自治制가 環境問題에 미치는 영향

현재 관료주의적이며 지시적인 중앙중심적 환경체제로 인해 야기되는 環境問題가 95년 부터 실시되는 地方化 時代로 인해 지역에 미치는 영향은 우선, 지방자치를 통한 효과적인 문제해결이다. 이는 환경오염의 요인 분석, 對策研究, 지역의 지리학적 특성, 환경오염 문제에 있어 지방분권적인 접근요구 등을 考慮해야 한다는 것이다. 그리고 중앙의 調停내지 광역행정을 통한 문제해결이다. 環境問題는 행정구역과 국경을 초월한 정도로 波及效果가 크므로 환경과 관련된 편익과 비용의 지역간 마찰의 원인을 최소화하기 위해, ‘광역적 환경관리체계’가 요구된다. 이는 중앙차원의 강력한 調停이나 개입 및 통제를 말하므로, 環境問題의 해결에 있어 지방자치의 制約性이 된다.

2 環境問題에 대한 지방자치의 긍정적 효과

우리나라의 環境汚染이 深化된 주요 요인은 중앙정부가 環境破壞를 考慮치 않은 성장위주의 개발정책을 持續한 데 기인한다. 그래서 地方自治制가 된다면 지역주민의 ‘쾌적한 환경에 대한 욕구’로 인해 環境政策에 대한 주민참여의 民主性 및 地域的 特殊性에 대한 주민 의견의 반응성 등에 지방정부가 주민의 압력에 중앙정보보다 민감하게 반응하게 된다. 이에 지역주민들이 실적위주의 개발정책보다 환경우선주의에 입각한 지속가능한 개발정책을 공약으로 내세운 투철한 정견이 있는 자에게 투표함으로써 環境保全의 가능성 커진다. 이런 정견의 사람들이 지방의회를 구성하고 중앙정부 보다 엄격한 시행조례를 제정, 유지할 것이다. 따라서 자기 지역의 폐기물은 그 지역내에서 해결해야 한다는 책임행정이 구현되고 그 결과 오염물질유입이 방지된다. 또한, 지방자치단체는 주민들의 입장에서 環境汚染의 豫防과 團束 및 피해구제를 신속하고 공정하게 해결할 것이다. 그러므로 중앙정부의 관료주의적 국토계획과 개발은 사라지고 地域的 特殊性을 살린 지방정부의 環

境保全政策이 이루어질 것이다.

3 環境問題에 대한 지방자치의 부정적 효과

地方化 時代가 環境問題에 대해 긍정적인 효과 뿐만 아니라 부정적인 효과도 끼칠 수 있다. 이에 대해 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 지역차별정책으로 인해 개발이 상대적으로 덜 된 지역주민들은 가시적인 개발우선의 공약을 제시한 자치단체장이나 지방의원 후보자를 지지하고 당선시킨 후에 단기적으로 각 지방자치단체와 그 지역주민은 재정자립 및 지역개발을 최우선 과제로 시행하여 전시성 사업으로 인한 環境汚染과 自然破壞의 정도를 深化시킬 것이다.

둘째, 각 지방 정부간 競爭의으로 주민복지의 향상을 추구하는 개발에 치중할 가능성이 더 크다. 이는 지방 자치간 행정 및 경영실적평가가 불가피하며, 그 기준으로 경제성장이나 産業化정도 및 고용 창출 등 개발중심의 지표가 考慮되기 때문이다.

셋째, 중앙정부차원의 統制力弱화 및 地方自治制의 과열로 비롯된 지역이기주의(Not In My Back Yard)의

산물로서 지역간 葛藤이 증폭되는 부작용이 초래되어 環境問題가 惡化될 수 있다. 따라서, 종합적인 차원에서 거시적 環境保全政策의 수립이 어렵게 된다.

넷째, 지방자치의 活性化는 환경상의 불평등 문제를 深化시킬 가능성이 있다. 주민소득수준이나 생활수준이 높은 자치단체는 생활수준이 자치단체의 정책결정 과정에 대한 영향력을 미쳐 環境保全에 대한 투입정도로 높은 반면, 생활수준이 낮은 자치 단체는 환경에 대한 관심 및 투자재원이 부족하여 環境汚染이 높아질 것이다.

마지막으로, 지방자치단체는 環境行政의 전문성과 관련된 정보, 기술, 인력, 장비등이 부족하여 환경을 보전하고 공해를 방지할 충분한 조건을 갖추지 못하고 있기 때문에 環境保全政策을 효과적으로 펴 나가기 어렵다.

앞에서 살펴 본 것으로 알 수 있듯이, 지방자치는 지역 주민의 참여로 그 지역의 特殊性을 살린 환경에 대한 책임행정이 가능해 지지만, 각 지방정부간 주민복지의 향상에 대한 경쟁의식의 팽배로 자치 전시성사업 및 개발 우선정책이 수립되어 거시적 環境保全政策의 수립을 위협할 수도 있다.

환경보전지 구독에 대한 안내

“환경보전”지 구독을 희망하시는 분께서는 협회 개인회원제도가 있으니 동회원에 입회하여 협회사업에 적극후원하여 더 좋은 “환경보전”지 발간에 협조하여 주시기 바랍니다.

- 회원가입대상 : 환경전문가, 국가환경기술자격 소지자, 교수, 교사, 대학생, 연구기관임직원, 환경에 관심을 갖고 있는 개인 등...
- 회원에 대한 혜택 : ① 협회보 및 제 간행물 제공
② 환경관련 세미나 초청 안내
③ 기타 자료 요청 적극 협조
- 개인회원 가입비 : 5,000원 • 연 회 비 : 15,000원
- 문의처 : 본회 및 각 시·도 지부 (본지 협회안내란 참조)