

최근 환경보전 국제협약의 추이와 정책대응

鄭 鎮 勝

〈한국개발연구원 연구위원〉

이 자료들은 지난 8월 26일 한국개발연구원에서 열린 환경보전의 국제화와 정책대응에 관한 정책협의회에서 발표된 내용임. 〈편집자註〉

I. UNCED의 배경과 의의

1. 환경보전의 국제화

- 1970년대까지의 환경문제에 대한 사회적 관심과 정부의 대응은 주로 局地的인 대기 및 수질의 보전, 유독성 화학물질과 유해폐기물의 증대가 장기적으로 인간의 건강과 자연생태계에 미치는 영향 등 협의의 환경문제에 집중되었으나 1980년대부터는 인간의 삶의 質, 즉 광의의 환경문제에 관심을 갖기 시작.
- 1980년대 후반에 남극상공의 오존층파괴와 대기중의 이산화탄소를 포함한 지구온난화 가스의 증가로 인한 지구기후변화가 과학적으로 예측가능해졌고 그 영향이 인류생존에 위협적임을 인식함에 따라 환경문제는 국경을 초월한 범세계적인 국제문제로 발전.

2. 환경보전과 경제·사회발전의 조화

- 생산부문은 환경으로부터 공급받은 자연자원을 활용하여 제품을 생산하며 이를 소비부문에 공급함.
- 그러나 생산과 소비과정에서 효용가치가 없어진 오염물질 및 폐기물을 자연에 무방비로 배출하게 되며, 이것이 환경오염의 주요한 원인이 됨.
- 오염물질의 배출증가로 환경이 악화될 경우 생산기반을 악화시켜 장기적으로 경제성장을 저해할 뿐만 아니라 궁극적으로는 삶의 質을 저하시킴으로써 전반적인 경제사회발전의 저해요인으로 작용하게 됨.

- 결론적으로 환경의 오염은 무분별한 경제성장과정에서 발생하며 지속적인 경제사회발전을 위하여는 환경보전이 필요. 즉, 경제·사회발전과 환경보전은 장기적으로 대립적이 아닌 상호보완적인 관계에 있음.
 - 이는 환경보전을 위하여는 경제·사회의 안정이 필요하며, 경제·사회가 불안정한 지역에서는 항상 환경오염의 문제가 발생됨을 의미.
 - 또한 南·北間의 소득격차가 현저히 존재하는 상황에서는 지구환경문제의 해결이 불가능함을 의미.
3. 이상과 같은 환경보전의 필요성에 대한 인식이 범국가적으로 설득력을 갖게 되자 1980년대 중반이후 다양한 환경관련협약이 체결되었으며 금년 6월에 유엔환경개발회의(UNCED)에서 이들을 정리하는 단계에 이르렀음.

II. UNCED의 목표와 협상결과

1. 회의의 목적

- 환경보전과 경제개발의 조화를 통한 인류의 지속적 발전을 위한 「地球憲章」의 채택.
- 「地球憲章」을 추진하기 위한 구체적 실천계획인 「21세기를 향한 실천계획」(Agenda 21)을 채택.
- 개발도상국이 「Agenda 21」을 성공적으로 추진하기 위한 새롭고 추가적인 지원자금을 선진국 중심으로 조성.
- 환경보전과 관련된 기술의 對 개발도상국 이전방안의 강구.

- 「地球憲章」의 성공적 수행을 지원하고 각국의 추진과정을 점검하는 지구환경보전위원회를 U.N. 산하에 설치.
- 기후변화, 생물다양성 및 삼림보전을 위한 국제협약의 체결.

2. 주요내용

(1) 리우선언(前文과 27개항의 원칙으로 구성)

- 인간이 자연과의 조화를 통하여 건전하고 풍요로운 생활을 향유하기 위하여는 환경보전과 경제성장의 조화를 통한 지속적인 개발이 가장 중요.
- 각국은 국내자원을 개발할 권리가 있는 동시에 自國의 활동으로 인한 타국의 환경훼손방지책임을 보유.
- 지속가능한 개발을 달성하기 위하여는 빈곤퇴치와 생활수준격차의 해소가 필수적임.
- 지구환경보전을 위하여는 범세계적인 공동노력이 필요하지만 국별부담은 환경파괴의 책임정도에 따라 차별적으로 부과.
- 환경보전과 경제성장의 조화를 위한 생산·소비행태변화를 위한 정책 및 인구증가를 조절하기 위한 적절한 인구정책의 추진.
- 환경문제의 효율적인 해결을 위하여 환경정책을 수립하고 운용하는 과정에 시민의 참여를 확대시키며 환경관련정보에의 접근기회를 확충.
- 환경보호가 각국의 무역정책에서 자의적이거나 불공정 또는 기만적인 무역규제 수단으로 활용되어서는 안됨.
- 환경파괴를 유발하거나 인간의 건강에 유해할 수 있는 활동 및 물질의 국가간 이동 억제.
- 환경오염의 사전방지를 위한 환경영향평가제도의 실시와 사후적으로 오염자부담원칙 등 경제적 수단을 활용하여 환경비용의 내부경제화를 촉진.

(2) Agenda 21(경제·사회적 부문을 중심으로)

- 지속가능한 개발추진을 위한 국내외 정책의 수립.
 - 국제교역을 통한 경제구조의 개선, 생활수준의 향상을 위하여 개방적, 비차별적이며 공정한 다자간 무역체제의 촉진.
 - 환경보전과 무역증대가 상호보완적임은 사실이나, 선진국에 적절한 환경기준에 따른 무역규제가 개도국에게 불리한 사회경제적 비용을 유발하는 것을 방지.
 - 개도국이 환경보전과 경제성장을 동시에 달성하도록 개발금융조달과 외채문제의 해결방안을 강구.
 - 건전한 경제사회정책, 기업가정신의 육성, 환경을 고려한 자원가격의 결정 등을 위한 경제정책의 전환이 필요.
- 빈곤퇴치와 소득격차의 해소, 지역균형발전 등은 지속적인 경제발전을 위한 기본조건이며, 이를 위하여

- 인력개발정책,
- 경제·사회개발정책의 수립과 추진과정에 지역단체의 참여유도.
- 지역특징, 低所得層들의 요구를 감안한 지역개발정책의 수립 필요.
- 환경보전을 고려하지 않는 생산·소비행태의 전환을 위하여
 - 에너지를 포함한 자원사용의 효율성 제고,
 - 생산·소비과정에서의 폐기물발생 억제,
 - 환경상품의 생산증대와 함께 개인 및 가계의 구매유도,
 - 시장의 가격기능을 통한 환경보전을 유도하기 위하여 환경관련부과금, 稅制, 예치금제도 등 경제수단을 적극 활용.
- 도시 및 지방의 빈민층과 여성, 청소년, 노인, 신체적 불구자 등 소수계층의 삶의 質을 향상시키기 위하여
 - 적절한 주거지역의 제공.
 - 주거지역의 특별관리대책 수립.
 - 환경을 고려한 토지이용 및 관리대책의 촉진.
 - 환경관련 사회간접자본의 확충.
 - 재해우발지역의 관리특별대책의 수립 등이 필요.
- 환경과 개발의 통합을 위한 정책결정과정의 개선과 효율적인 법규체계의 수립을 위하여
 - 정책의 수립, 운영과정에서 여론의 참여 보장.
 - 정부내의 환경관련 각부처의 의무조정기능 강화.
 - 사회가치관을 고려하여 환경관련법규의 준수를 위한 동기부여 등 적절한 수단을 강구.
 - 생산자 및 소비자의 의사결정과정에서 환경비용이 고려되도록 시장원리를 최대한으로 적용.
 - 환경과 경제의 통합회계(Integrated Environmental and Economic Accountiong)를 조속히 수립하여 전통적인 국민회계의 보조적 역할 수행.
- 기업은 환경문제해결의 핵심적인 역할을 수행하기 위하여 환경관련 과학기술의 개발, 人的 자원의 개발 등에 노력.
- 경제성장, 사회발전 및 빈곤퇴치는 개발도상국들에게 최우선 과제일 뿐만 아니라 지구환경개선을 위하여도 필요. 이러한 모든 문제가 포함되어 있는 "Agenda 21"을 수행하기 위한 선진국의 對 개도국 재정지원과 기술이전은 미래후손들을 포함한 인류전체에게 공동의 이익을 가져옴.
- "Agenda 21"을 이행하기 위한 자금은 대부분 自國의 공공 및 민간부문으로부터 조달되지만 선진국들은 개도국을 지원하기 위하여 UN이 설정한 해외개발자금(ODA)의 목적치, 즉 GNP 對比 0.7%의 수준을 가능하면 빨리 달성하도록 노력.

- 해외개발기금 이외에도 개도국의 Agenda 21 수행에 필요한 자금조성을 위하여는 다음 방법을 포함.

- 국제개발기금(IDA) 10
- 지역개발은행은 讓許性 자금을 제공
- 지구환경기금(GEF)은 세계은행, UNDP, UNEP에 의하여 주관되어지나 意思決定과 運營은 공개주의와 민주주의 원칙에 의함.
- 선진국의 외채문제를 해결하기 위하여 계속 검토.
- 기타의 재원조성방안으로 炭素稅, 오염권 판매제도 및 국방비의 재분배등을 검토.
- UNCED 사무국은 개도국이 "Agenda 21"을 수행하기 위하여 1993~2000년 기간 중 年平均 약6,000억달러가 소요될 것으로 추정하며, 이 중 약 1,250억달러가 선진국으로부터 지원되어야 한다고 주장.

- 환경관련기술의 對 개도국이전을 원활하게 하기 위하여

- 선진국 정부가 보유하고 있는 환경관련 공공기술의 원활한 이전촉진.
- 선진국의 민간부문이 보유하고 있는 환경기술은 해외개발기금이 상업적으로 구매하여 비상업적으로 개도국에게 이전하는 방안을 검토.
- 특허에 등록된 기술이 不實施되거나 만족스럽지 못하게 실시되면서 기술의 이전을 거부할 경우 강제실시법을 활용함이 가능.

평가

(1) 리우선언

- UNCED가 추구하는 환경과 개발의 조화를 위한 기본지침은 당초 「地球憲章」으로 채택될 예정이었으나 先·後進國間的 협상과정에서 내용이 모호하게 변질되면서 본래의 취지보다 약화된 「리우宣言」으로 합의.
- 환경과 경제성장의 조화를 통한 지속가능한 개발의 실현을 위한 노력에는 범세계적으로 공감하면서도 각국의 이해관계가 걸려있는 세부사항에서는 선진국과 후진국간에 첨예한 대립을 보임.
 - 선진국은 환경보전을 위하여 국가별 의무조항, 강력한 예방조치, 오염자 부담원칙 등 시장원리에 입각한 경제적 수단의 활용을 통한 환경비용의 내부경제화를 주장.
 - 후진국은 빈곤의 탈피를 위한 경제성장의 중요성, 국내 자원사용에 대한 자주권의 확보등을 요구했으며, 지구환경오염에 대한 역사적, 누적적 책임을 져야 하는 선진국이 개도국의 환경오염문제해결을 위해 환경개발정책과 기술이전을 할 것을 주장.
- 리우선언은 국가간의 입장대립을 교묘히 절충시킨 정치

적 선언문으로서 개발도상국의 주장인 인간중심의 환경, 주권적 자원개발계획, 개도국의 특수사정고려, 환경을 이유로 한 무역규제의 불가, 공동의 차등적 책임 등과 아울러 선진국이 주장하는 환경과 개발의 조화, 오염자 부담원칙, 환경영향평가제도의 도입 등을 함께 포함.

(2) 21세기를 향한 실천계획 (Agenda 21)

- 「리우宣言」의 구체적 실천계획인 "Agenda 21"은 환경과 개발의 조화를 위한 경제·사회부문, 자원보전관리부문, 주요그룹의 역할부문, 이행방법부문등 모든 분야에 관하여 언급하고 있음.
- 「Agenda 21」은 구속력 있는 규범은 아니지만 각 의제의 세부적 실천지침을 제시하고 있으며, 특히 재원부문에서 선·후진국간에 첨예한 대립이 있었음.
- 개발도상국은 지구환경오염의 역사적 책임이 선진국의 무분별한 개발위주의 경제성장정책에 있었음을 감안하여 Agenda 21을 실천하기 위하여 추가적으로 필요한 對 개도국 자금의 지원이 선진국의 책임하에 조달되어야 함을 주장.
 - 지구환경기금 등 새로운 재원의 창설을 요청.
 - 선진국이 개도국의 경제발전을 지원하던 기존의 해외개발기금 (Oversea Development Assistance)은 존속하되 U.N. 승인이 따라 선진 각국은 GNP의 0.7%까지 그 자원규모를 확대.
 - 지구환경기금은 민주적 방식에 의하여 운영되어야 함.
 - Agenda 21에 포함된 대부분의 의제가 각국 정부의 국내정책으로 추진되어야 할 분야가 많음을 감안할 때 개도국의 Agenda 21을 실천하기 위한 재원의 확보가 선진국의 비협조로 불가능해질 경우, UNCED 자체가 무의미해질 우려가 있음.

III. 전망

1. 上記의 결과로 인하여 리우회의가 실패했다고 단정하는 것은 단기적인 성급한 결론일 수 있음.

- 리우회의는 세계의 많은 정치가들에 대하여 지구환경오염의 심각성을 불러 일으켜 환경보전과 경제개발의 조화 필요성을 인식하게 하는 계기가 되었으며 향후의 국내경제·사회개발정책결정에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상.
- 따라서 앞으로의 환경과 개발에 관한 국제회의는 세계적으로 더 큰 관심의 초점이 될 것이며, 의정서 작성관련 협상의 진전도 빠르게 추진될 가능성이 높음.
- 특히 금년 가을에 개최되는 47차 유엔총회에서 선진국들의 재원조성여부와 IDA 10의 결과는 리우회의의 성과를 결정하는 계기가 될 것임.

2. 선진국과 개발도상국간 관계의 재정립

- UNCED는 국별, 지역별 역학관계에 새롭게 중요한 변화의 시발점을 제공.

- 舊蘇聯을 포함한 사회주의 국가의 붕괴에 따라 동서 냉전시대가 종결되고 美國이 유일한 Superpower로 존재하면서 세계는 東·西의 대립에서 南·北의 대립체제로 전환되었으며 富와 貧困의 격차에 따라 이해가 대립되는 현상을 보이기 시작.
- UNCED의 여러가지 의제의 협상과정에서 美國은 지도력을 수행하기를 원하지 않았거나, 또는 지도력을 수행할 수 없는 능력의 한계를 노출.

- 환경관련 국제협상이 先·後進國間의 대립으로 압축되더라도, 그룹내부의 단결력은 약화될 것임.

- 후진국의 경우 알제틴, 韓國은 물론 소말리아, 잠비아 등과 같이 상이한 국가들을 포함하고 있으며, 가장 동질성이 있다고 평가되는 E.C.내부에서도 이견이 존재.
- 이는 향후 先·後進國間의 협상이 보다 격화될 것이라는 전망과 의제에 따라서는 先·後進國과 관계없이 이해를 같이하는 그룹이 형성될 가능성이 높음을 의미.

3. 개발도상국의 지구환경문제에 관한 주도권 강화

- 최근의 지구환경오염은 선진국이 경제성장위주의 무분별한 생산과 소비행태에 기인.

- 그러나 향후 인구증가와 경제성장을 감안할 때 개도국은 가까운 시일내에 선진국의 오염물질 배출규모를 능가할 뿐 아니라 인류가 필요로 하는 많은 자연자원, 유전종자, 열대림을 보유하고 있음.
- 따라서 지구환경문제에 대한 주도권은 점차 개도국으로 이동할 전망이다. 향후 개최예정인 의정서협상에서 선진국이 리우회의에서와 같이 자금지원과 기술이전요구를 저지하고 기본 입장을 고수하는 전략이 성공할 수 있을 것인가는 의문시되고 있음.

IV. 정책대응

1. 정부정책 및 사업에 대한 환경성검토

- 환경오염의 주요원인은 크게 시장실패 (market failure)와 정책실패 (policy failure)로 구분.

- 시장실패는 주로 環境財의 특성인 經濟外部性 (externality)에 기인.
- 정책실패는 장기적으로 경제·사회개발과 환경보전의 조화를 고려하지 않은 불균형적인 정책을 의미하며 그 예로는 에너지 低價格政策, 비료 등에 대한 보조금지급 또는 특별가격정책, 인구의 특정도시집중 유발정책 등을 포함.

- 환경보전과 경제성장의 조화를 통한 지속적인 경제·사

회개발을 추구하기 위하여는 정부정책 및 사업계획의 수립, 추진과정에서 환경성의 검토가 필요하며, 이를 위하여 환경처의 정부부처간 환경업무의 조정기능 강화가 필요.

- 환경업무는 환경문제의 광범위성으로 인하여 정부 12개부처에 산재되어 있을 뿐만 아니라 정책 및 사업은 장기적으로 환경에 큰 영향을 미침.
- 정부가 솔선수범하여 환경문제의 해결에 능동적으로 대처할 경우 국민과 기업에 대하여 보다 강력한 환경정책의 추진이 가능.

2. 지구환경보전을 위한 무역규제 가능성에 대비

- 최근 지구환경보전을 위한 국제협약의 실효성을 확보하기 위한 무역규제조치와 그린라운드 (green round), 즉 환경문제를 고려한 새로운 多者間 무역질서형성에 관한 논의가 일부에서 제기되고 있음.

- 多者間의 환경관련 국제협상에서 무역을 규제하는 조항을 포함하는 것은 南·北間의 소득격차의 변화 및 각국간의 첨예한 대립으로 인하여 불가능하거나 관련조항이 포함되더라도 형식적인 내용에 불과할 가능성이 매우 높음.
- 환경관련 국제협약에 무역규제조항이 포함되더라도 우리나라에 부정적인 영향을 미칠 것으로 단정하는 것은 속단임. 예를 들면 「기후협약」에 의하여 화석연료사용을 규제할 경우, 향후 우리나라의 전략산업인 기계, 전자사업은 비교우위는 향상될 것이며, 철강 및 비철금속의 비교우위는 악화될 것임.
- 최근에 선진국들은 自國의 환경보호를 위하여 환경기준을 강화하여 왔는데 이에 미달하는 수입제품에 대한 일방적인 수입규제 또는 기타의 무역제한조치를 실시함에 따라 환경의 무역장벽화에 대한 우려가 증대하고 있음.
- 무역규제의 논리적 배경은 환경오염의 外部非經濟性 (negative externality)을 내부경제화함으로써 자원의 적정배분을 통한 경제전체의 효율성 증대와 환경자원의 남용을 방지함에 있음.
- 그러나 실제로는 각국이 경제·사회여건에 따라 상이한 환경정책을 집행하고 있어 환경기준이 높은 국가의 산업은 상대적으로 생산비용이 증가하여 국제경쟁력이 상실되는 것을 지원하는데 목적이 있음.
- 즉 自國제품과 국내의 환경기준에 미달하는 수입제품간의 경쟁력차이를 지원하기 위하여 관세, 보조금, 수입규제 등의 정책수단을 적극 활용할 가능성이 높음.
- 무역마찰을 회피하기 위하여는 우리나라의 환경기준을 주요교역국인 美國, 日本 및 E.C. 水準으로 상향 조정하는 것이 불가피하며, 이 경우 기업에 대한 충격을 최소화

하기 위한 보완제도가 마련되어야 함.

- 장기적인 환경기준 상향조정계획을 예시함으로써 기업의 대응방안 마련 기회를 제공.
- 기업의 환경오염방지시설과 환경관련기술개발을 위한 투자촉진 지원방안 강구.
- 해외로부터 수입되는 제품에 대한 환경성 검토와 규제방안 강구.

3. 환경투자의 확대와 효율성 증대

- 환경오염이 생산과 소비의 증가, 즉 경제규모의 증가에 기인함을 감안하여 지속적인 경제·사회개발을 위하여는 정부의 환경투자규모증대를 통한 환경기초시설의 확충이 필요.
- 경제성장에 비례하여 오염물질의 배출이 증가함을 감안하여 현재 GNP 대비 0.14% 수준에 불과한 중앙정부의 환경투자를 장기적으로 선진국수준인 0.6-1.0% 내외로 증가.

〈表 1〉 중앙정부 환경관련투자의 국제비교(1989) (單位: %)

	韓 國	日 本	美 國	스위스
GDP對比 환경투자비율	0.14	0.84	0.57	1.03

4. 환경관련기술의 개발 및 오염방지산업의 육성

- 국내·외에서 환경보전의 필요성이 증대되면서 事前的인 오염물질의 배출억제와 사후적으로 배출된 오염물질의 제거를 위하여는 환경관련기술의 개발과 오염방지산업의 육성이 필요.
- 이들은 첨단산업일 뿐만 아니라 正의 외부경제성(positive externality)을 갖고 있어 정부의 지원이 필요.
 - 정부의 지원은 금융·세제상의 지원뿐만 아니라 환경관련기술 및 산업에 대한 수요의 증대를 위하여 환경규제법규를 지속적으로 강화하는 방안도 동시에 검토되어야 함.
- 환경과 관련된 기술의 개발과 산업의 육성은 他 국내산업의 수출경쟁력을 강화시킬 뿐만 아니라 산업자체가 유망수출산업임.
 - UNCED 결과 1993년에는 ODA(약 570억달러), GEF(40억달러), IDA 10등을 통하여 상당규모의 자금이 개발도상국의 환경오염방지시설의 확충을 위하여 直·間接적으로 투입될 예정.

5. 환경외교의 강화

- UNCED는 환경이 안보, 경제와 더불어 2000년대를 전후하여 세계의 가장 중요한 문제임을 확인.
- 그러나 上記의 문제들은 상호 밀접하게 연계되어 분리가

어려우며 환경이 점차적으로 稀貴財에 포함되어 보호, 절약되어야 함에 따라 환경이 지역간, 국가간 분쟁의 원인이 될 뿐만 아니라, 분쟁이 발생될 경우 무기로 사용되는 경우가 점차 발생.

- 앞으로 환경관련 다자간, 쌍무간 국제협약의 수는 급속히 증대될 것이며, 따라서 환경외교의 비중도 점차 增加할 것으로 예상.

VI. 결론

1. 최근 국내외에서 환경에 대한 관심이 고조되고 있음

- 국내: 경제성장으로 인한 소득의 증가에 따라 생활여건의 개선과 함께 환경의 質에 대한 사회적 욕구가 증대되고 있음.
- 지난 30년간의 경제성장과정에서 유발된 환경오염은 향후 지속적인 생산과 소비의 증가에 따라 더욱 악화될 전망이다.
- 양산쓰레기 埋立場, 안면도 핵 폐기물 매립장 및 낙동강 폐놀유출사건 등에서 볼 수 있는 바와 같이 환경오염피해로부터 보호받으려는 국민의 욕구는 집단화 행동화 경향을 보이고 있으며 사회불안정의 요인이 되고 있음.
- 경제적인 면에서는 과거의 原材料, 노동집약低加工·저부가가치형 산업이 국내·외에서 경쟁력을 상실함에 따라 산업구조는 자원절약적이며 기술·지식집약적 고부가가치제품의 개발을 필요로 하며 이는 환경적으로 청정산업의 육성을 의미.
- 對外: 지구온난화, 산성비, 오존층 파괴등으로 인한 생태계 파괴에 따른 지구환경의 위기의식이 고조되고 있으며, 최근의 동서긴장완화와 더불어 지구환경보전문제가 인류의 최우선 과제로 인식되고 있음.
 - 지구환경보전을 위한 국제규범, 또는 선진국의 국내환경정책 강화에 따라 환경오염유발국에 대한 국제적인 제제가 先·後進國間的 통상마찰 문제로 발전하는 경향을 보이고 있음.

2. 결론적으로 장기적으로 지속적인 경제·사회발전을 추구하기 위하여는 경제개발과 환경의 조화가 필요

- 최근의 UNCED를 포함한 국제환경보전 움직임은 우리나라의 경제·사회발전전략과 동일한 목표를 추구하는 것으로서 시련보다는 새로운 도약의 기회로 삼아야 할 것임. 💧