

환경서비스교역 추가자유화 논의와 우리의 대응방안



전 병 성
환경부 국제협력관

(필자 약력)

- '74: 영등포고등학교 졸업
- '78: 간국대학교 법학과 졸업
- '85: 서울대학교 환경대학원 졸업
- '94: 미국 일리노이대학교 경제학과 졸업
- '77. 1: 제2회 행정고시 합격

- '78. 5 ~ '79. 5: 총무처 수습사무관
- '79. 5 ~ '81. 10: 육군복무
- '81. 10 ~ '84. 5: 건설부 행정사무관 근무
대전지방국토관리청, 기획관리실, 해외건설국
- '84. 6 ~ '87. 1: 경제기획원 공보관실, 예산실
- '87. 1 ~ '90. 1: 환경처 기획관리실
- '90. 1 ~ '95. 4: 환경부
대구지방환경관리청, 법무담당관, 평가제도과장, 대기정책과장, 기술정책과장
- '95. 4 ~ '97. 7: 외무부 주프랑스대사관 피견 근무
경제협력개발기구대표부 참사관
- '97. 8 ~ '99. 12: 환경부 정책총괄과장, 총무과장
- '99. 6 ~ '00. 6: 환경부 부이사관 승진
- '00. 12 ~ '00. 7: 환경부 공보관
- '00. 7 ~ '01. 8: 환경부 자연보전국장
- '01. 8 ~ 현재: 환경부 국제협력관

1. WTO 서비스협상 배경 및 경과

지난 10월 1일부터 12일까지 제네바 WTO 본부에서는 서비스시장의 추가 개방을 논의하는 제10차 서비스협상 회의가 개최되었다. 93년 UR협상이 타결될 때 농업 및 서비스 분야는 개방정도가 미흡하다고 판단하여 협정 발효 후 5년째인 2000년부터 추가 개방협상을 추진하기로 한 약속에 따른 것이다. 작년 2월, WTO 서비스교역 이사회 산하에 설치된 특별회의에서 재개된 협상은 환경을 포함한 12개 서비스 분야 및 국내규제 규범제정, 최혜국대우원칙의 적용과 면제, 자발적 자유화의 인정, 긴급수입제한조치 등을 논의하여 왔다. 올해 3월 개최된

제7차 특별회의에서는 지난 6차례 서비스협상결과를 토대로 서비스협상가이드라인과 2단계 협상계획을 마련하였다. 협상가이드라인은 협상목표·범위·방식·일정 및 개도국 우대방안 등 향후 협상 방향에 대한 회원국간 합의사항을 정리한 것이다

2단계 협상은 내년 3월까지 5차례의 협상회의로 이루어지며 각국이 제출한 서비스분야별 협상제안서를 검토하고 내년 3월 진행을 평가한 후 향후 작업계획을 수립할 예정이다.

이하에서는 환경서비스 분야에서 진행된 지금까지의 논의동향, 서비스시장 개방확대의 영향 분석 및 이에 근거한 대응방안에 대하여 살펴보겠다.

협상가이드라인

구 분	주 요 내 용
협상목표	▶ 더 높은 수준의 자유화를 점진적으로 추진
협상범위	▶ 어떤 서비스분야도 제외하지 않음.
협상방식	▶ Request/offer 방식을 원칙으로 하되, 복수간 및 다자간 방식 가미 ▶ 자발적 자유화에 대한 credit 인정필요(양허 협상 전에 criteria 마련 노력)
협상일정	▶ 일반이사회 결정에 따라 서비스이사회 특별회의에서 진행
개도국 우대	▶ 개도국에 대한 신속성 부여 등 개도국 관심사항 폭넓게 반영

II. WTO 환경서비스 추가개방 논의동향

지금까지 환경분야에서는 미국, EU, 스위스, 캐나다, 호주 등 5개국이 제안서를 제출하였다. 각국 제안서는 공히 환경서비스 부문 교역자유화의 중요성과, 환경서비스 분류문제에 대한 입장 및 협상을 통해 개선되어야 할 주요 교역장벽 등 자국 제안사항을 담고 있다.

1) 환경서비스 분류 개정

환경서비스 부문에 대한 1단계 작업에서 회원국들은 환경핵심(core)서비스와 연관(cluster)서비스의 정의 및 분류개정 문제를 집중 논의하였다. UR협상 당시 사용된 분류체계는 모든 서비스 부문을 포함하면서도 부문간 중첩을 방지한다는 기본원칙을 전제로 작성된 것이다. 그러나 최근 경제성장에 따른 서비스산업의 신장과 새로이 등장한 서비스산업들을 고려해야 한다는 견해가 대두되었다. 이에 따라 관련 산업의 범주를 확대하고자 하는 다양한 분류개편안이 제출되었으나 새로운 분류체계에 대한 합의는 도출되지 않았다. 회원국들은 UR 서비스협상 당시 양허표 작성기준으로 사용된 GATS 서비스 분류상의 환경서비스 항목을 토대로 협상을 계속하는데 잠정합의하였다.

미국은 환경서비스가 대기, 수질, 폐기물, 소음, 토양, 생태계에 대한 환경피해의 측정, 제한, 감소, 복구서비스와 이를 위한 시설의 설계·시공 및 운영·관리서비스는 물론 청정제품이나 기술공정의 제공에 관련된 서비스까지를 포함한다는 입장을 표명하였다. 환경서비스 해당 항목의 나열대신 확대된 환경서비스 정의를 환경서비스산업 분류표의 서문에 기재할 것(headnote approach)을 제안한 미국의 주장은 환경서비스의 범위를 지나치게 넓게 잡고 있어 여타 서비스부문과의 경계가 불명확해진다는 문제점이 있다. 따라서 양허표 해석에 있어서 특정서비스의 환경서비스 포함여부에 관한 당사국간 분쟁소지를 제공할 수 있다. 포괄적 환경서비스 개념의 도입을 주장한 미국의 주장은 대다수 개발도상국의 심한 반발로 후속 논의에서 주목을 받지 못하였다.

일본은 포괄적인 환경서비스 개념 정의나 서비스 분류 체계의 잦은 변경이 회원국 공약사항의 효과적 이행에 장애가 된다는 입장을 보였다. 환경서비스 산업 분류체계의 개편문제에 있어서도 사무국 분류표 상에 기술적인 변화가 필요한 부분만을 반영하는 것으로 충분하

다고 주장하여 홍콩을 비롯한 대다수 개도국의 지지를 얻었다. 캐나다도 미국의 환경서비스 확대입장에 유보적 자세를 견지하면서, 기존 GATS 서비스분류체계의 기본 구조를 지지하는 분류개정안을 제출한 바 있다. 우리나라는 환경서비스 분류개정에 있어서 여타 서비스 분야와의 중복을 피해야한다는 관점에서 미국 등 일부 선진국의 포괄적 환경서비스 개념 정의에 유보적 입장을 견지하고 있다.

선진국과 개도국간의 갈등 및 선진국그룹 내부의 의견이 증폭되는 가운데, EC는 양자의 입장을 적절히 고려한 새로운 분류접근법(cluster approach)을 제시하여 대다수 개도국의 지지를 얻는 등 관련 논의진전에 크게 기여하였다. EC는 새로운 환경서비스 분류체계가 청정 기술, 환경친화적 자원관리 등으로 확대되는 최근 환경산업 발전추세를 반영하고, 환경서비스 범위의 확대가 가져올 수 있는 중복분류 문제를 회피할 수 있어야 한다는 전제 하에 "cluster" 접근법을 제안하였다. Cluster 접근법은 분류대상 환경서비스가 내포한 기술적 특성상 전문 환경서비스에 해당하는 환경 핵심(core)서비스와 개별 환경핵심서비스 활동에 연관된 연관(cluster)서비스 항목을 분리하여 규정하는 방식을 말한다. 환경연관서비스란 "환경핵심서비스의 효율적인 기능을 위하여 필수적인 상업적 연관을 갖는 서비스 그룹과 GATS 환경서비스 분류항목과 중복되지 않으면서 환경서비스 산업의 통합된 모습을 구성할 수 있는 하부 서비스 그룹"으로 정의될 수 있다.

EC 제안서 상의 핵심 환경서비스는 오염 매체별 5개 환경서비스(용수, 폐기물, 대기, 토양, 소음 및 진동)와 생물다양성 및 경관보호서비스, 기타 부수적 환경서비스, 모두 7종으로 분류된다. 예시항목 가운데, 정수 및 상수관을 통한 용수공급 서비스(6A)와 수수료와 계약기준의 재활용 관련 서비스(6B), 환경관련 기계나 장비의 운영, 유지서비스(6G)는 기존 UN/CPC 잠정서비스분류항목에 새로이 추가된 것들이다. 환경연관(cluster)서비스로는 건축 및 설계, R&D, 환경컨설팅, 기술검사 및 분석, 재활용물질의 도소매, 육상/수상운송 서비스와 같은 수평적 연관 서비스 항목이 제시되었다.

포괄적인 환경서비스산업 분류체계의 도입을 지지하는 일부선진국들의 기본입장은 자국이 비교우위를 갖고 있는 서비스부문을 환경서비스산업에 포함시킴으로써 환경서비스협상을 통해 관련부문의 양허확대가 이루어

질 경우, 이를 자국에 유리한 해외시장개척의 발판으로 활용하고자하는 것이다. 여기에는 다자협상체제 안에서 환경서비스시장개방과 환경친화적 제품 및 청정기술 시장의 개방문제를 결부시킴으로써, 환경제 및 환경서비스의 통합공급이 가져다주는 시너지 효과를 극대화한다는 전략적 고려가 깔려 있다.

2) 추가자유화

분류개정문제로서 제안서 제출국들의 주장은 자유화 대상의 확대와 관련되어 있듯이 환경선진국인 제안국들의 기본목표는 궁극적으로 자유화대상의 확대와 시장접근과 내국민대우에서의 교역장벽의 제거에 초점이 맞추어져 있다. 미국은 환경서비스 협상은 WTO 회원국들이 서비스교역에 관한 일반협정하에서 시장접근과 내국민대우에 관련된 교역장벽의 자유화 방안을 검토하는 것이며 우선 현행 분류체계상 환경서비스로 분류된 부문들을 대상으로 자유화가 이루어져야 하며 아울러 핵심 환경서비스 부문들에 관련된 환경연관서비스 부문들도 협상대상에 포함되어야 한다고 주장하였다.

EC도 분류개정에서 언급한 것처럼 기존환경서비스 분류체계의 3개 하부 서비스부문을 7개로 확장함으로써 회원국의 자유화를 촉진시키고 연관서비스 항목에 대해서는 다른 서비스부문 협상에서 검토목적으로 활용하여 해당서비스부문에서 양허가 이루어질 것을 제안하였다. 또한 환경서비스 교역장벽의 전형적인 유형으로 '독점 및 공급자 제한', '사업체의 법적 형태에 대한 제한', '지분제한', '명확치 규정되지 않은 면허 및 승인 규정요건', '명확히 규정되지 않은 경제적 수요심사', '거주 및 국적요건 제한', '주요 임직원의 이동에 대한 제한' 등을 언급하면서 이러한 장벽의 완전한 철폐를 주장하였다.

캐나다는 교역제한의 가장 중요한 범주로서 '규제제도 및 그 적용', '투자/설립', '전문가와 기술자 및 서비스관리자의 입국과 체류', 그리고 '자격요건' 등에 대한 투명성 부족을 지적하였다. 이러한 장벽들의 존재가 여러 부문에 걸친 다중장벽을 형성함으로써 제공될 서비스의 다양성을 제한할 뿐만 아니라 환경기술과 기능, 전문직의 범세계적 확산을 저해한다고 주장하였다.

제안국들은 모두 교역장벽의 제거를 통한 환경서비스에 대한 접근성 증대는 수입국 입장에서 환경개선비용을 절감하고 양질의 환경서비스를 공급받을 수 있으며 환경보호, 경제발전 간의 win-win 전략을 실현가능하게

한다고 강조한다.

여기에 대해 수입국 입장에서 멕시코는 환경서비스교역이 선진환경기술 적용을 통한 비용절감과 경제적 효율성을 제고할 수 있다는 점은 인정하지만 선진국과 상이한 발전여건 및 국내 정책우선 순위를 고려한 적절한 수준의 점진적인 시장개방이 이루어져야한다고 의견을 개진하였고 쿠바는 환경서비스 시장개방이 어떻게 수출국과 수입국 모두에게 이익을 제공할 수 있을 것인지에 대해 회의적 입장을 표명하였다.

III. 환경서비스시장 개방확대의 영향

이러한 서비스자유화 확대가 가져올 영향에 대한 상반된 입장을 우리현실에서 면밀히 재고찰할 때 추후 협상에서 올바른 우리의 대응방안 설정이 가능할 것이다.

먼저, 환경서비스시장 개방확대는 수출국입장에서 보면 국내 환경업체의 해외진출기회의 확대를 의미한다. 1996년 현재 전 세계 환경시장의 규모는 4,530억 달러에 이르며 이중 환경서비스시장은 50.5%를 차지하고 있다. 금액 기준 2,288억 달러에 이르는 환경서비스 시장은 연평균 약 8%의 성장을 지속할 것으로 예상되며, 2010년에 이르면 6,400억 달러를 상회할 것으로 예상된다. 이러한 시장규모는 제약산업 혹은 정보기술 산업의 시장규모에 버금가는 것으로 평가된다. 일본을 제외한 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 지역의 개발 도상국 환경시장의 점유율은 전체 7%에 못 미치는 수준이나 연평균 10%이상의 빠른 성장률을 보여주고 있다. 성장가능성이 높은 동남아시아 뿐만 아니라 현재 빠른 경제성장에 따라 환경산업 수요가 급격히 증가하고 있고 WTO가입을 눈앞에 두고 있는 중국은 역내 통상환경이 자유로워질 경우 진출유망시장으로 부상할 것이다. 하지만 이러한 시장은 우리에게만 열려있는 것은 아니다. 미국, 일본, 캐나다, 영국을 포함한 서유럽 선진국과 호주의 경우 이미 완벽한 사후오염 처리 기술을 보유하고 사전예방분야에도 상당한 기술발전을 이루었다. 더구나 전체 87%이상을 차지하는 이 국가들의 환경시장은 이미 포화상태에 있어 상대적으로 높은 수출지향성을 가지고 있다. 우리나라의 환경기술수준은 G-7 환경공학기술개발사업 추진 등으로 향상되고는 있으나 아직 그 역사가 짧고 기반기술의 부족으로 선진국에 비해 상당히 낙후되어 있다. 전반적인 기술수준은 선진국에 비해 30%-70%에 불과하며,

특히 핵심설비의 설계기술 및 부품제조기술 등은 여전히 외국기술에 의존하고 있을 뿐만 아니라 핵심사후처리기술과 사전오염예방기술에 있어서도 상대적으로 낙후되어 있다. 그러나 전통적인 사후처리기술 등 일부기술의 경우 상당수준에 이르렀다고 볼 수 있다.

국내환경산업의 경쟁력에 대한 평가를 바탕으로 국내 환경산업의 해외진출가능성을 살펴보면 국내환경산업이 선진국의 환경산업과 대등하게 경쟁하면서 세계 환경시장에 진출하기에는 여러 여건들을 감안할 때 어렵다는 현실을 인정할 수밖에 없으나, 동남아 중심의 환경기술 낙후지역에 대한 진출전망은 상당히 밝다. 동아시아지역의 경우 급속한 산업화 및 도시화에 따라, 폐수처리기술, 발전소 및 중공업 설비의 배출가스처리기술, 생활 및 산업폐기물 처리기술등이 유망한 수출분야로 등장할 것으로 예상된다. 이들 지역에서 특히 낙후된 대기 및 토양 환경 서비스 분야에는 국내 환경기술의 적용이 가능하며, 말레이시아, 인도, 인도네시아, 중국 등이 수출 유망 지역으로 파악되고 있다.

수입국 입장에서 환경서비스시장 개방 확대는 외국 환경업체의 국내시장 진출 확대를 의미하게 된다. 국내 환경시장의 규모는 98년 기준으로 정부가 4조3천억원(50.9%), 기업이 3조5천억원(40.7%) 정도를 차지하며, 나머지를 가

계부문이 점유하고 있다. 이러한 국내환경산업의 시장규모는 GDP대비 1.18%에 해당하며, 세계시장 전체의 약 0.9%를 차지한다. UR협상에서 우리 정부는 3개 환경서비스부문 6개 항목에 대한 교역자유화 양허계획을 제출한 바 있다

서비스분류의 포괄적 성격을 고려하여, 우리나라는 제약조건을 각주에 명기하여 시장개방폭을 제한하였다. 먼저 폐기물 수집처리서비스는 산업폐기물에 국한하며, 해당 취급품목도 우리나라가 제출한 양허표상의 도매 및 소매서비스에서 허용된 품목으로 제한하였다. 마찬가지로 폐수 수집처리서비스의 경우에도 산업폐수 수집 및 처리서비스에 한정하고 있다. 기타서비스 항목의 배기가스 정화 및 소음방지서비스는 시공분야를 제외한 것이며, 환경영향평가서비스는 환경 및 자연경관서비스와 환경영향평가서비스 가운데 환경영향평가 부문에 국한된 것으로 해석할 수 있다.

UR협상에서 우리가 제시한 환경서비스 부문 특별양허와 관련하여 현재까지 외국 환경산업체의 해당 국내 환경서비스시장에 대한 독자적인 진출사례는 확인되지 않고 있다. 이는 양허된 환경서비스 부문의 국내시장 규모가 세계 전체시장의 극히 일부분에 지나지 않아 외국 기업의 충분한 관심을 끌지 못하고 있을 뿐만 아니라 관

UR 서비스교역에 관한 일반협정 특별양허 관련 우리나라 양허표

관련업종	시장 접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한	추가 양허
A. 폐수 수탁처리 서비스 [9401*]	1) 약속없음 2) 제약없음 3) 총서비스공급자수 25개 제한 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	1) 제약없음 2) 제약없음 3) 제약없음 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	
B. 산업폐기물수집 처리 서비스[9402*]	1) 약속없음 2) 제약없음 3) 상업적 주재의 설립은 경제적 수요심사에 의한, 영업을 허가한 지방환경청관할 구역내에서의 폐기물 수집·운반업만 허용. 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	1) 제약없음 2) 제약없음 3) 제약없음 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	
기타 배기가스 정화 및 소음 방지 서비스[9404*, 9405*]	1) 제약없음 2) 제약없음 3) 제약없음 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	1) 제약없음 2) 제약없음 3) 제약없음 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	
환경영향평가서비스 [9406*, 9409*]	1) 제약없음 2) 제약없음 3) 상업적 주재의 설립은 경제적 수요심사에 의한. 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	1) 제약없음 2) 제약없음 3) 제약없음. 4) 전 분야 기재 제한사항 외 약속없음	

련서비스 시장의 상당 부분이 중앙정부 또는 지방자치 단체에 의해 운영되는 공공부문에 해당하기 때문으로 보인다. 또한 외국기업의 국내환경서비스 시장진출에는 폐수 및 폐기물의 수집, 운반과 처리에 필요한 장비 및 기초설비 마련을 위한 상당규모의 고정투자가 이루어져야 하나, 현재 관련 국내시장이 투자비용을 적기에 회수할 수 있을 만큼 충분한 규모의 경제를 제공하지 못하는 영세한 상태에 있다는 것도 외국기업의 국내진출을 저해하는 중요한 요인이 된다 하겠다. 반면, 대부분 외국기업의 국내진출은 기존 국내환경산업체와의 기술 제휴 내지는 합작의 형태로 나타나고 있다. 대기, 수질, 폐기물 처리 등 거의 모든 환경산업 부문에 걸쳐 폭 넓은 해외 기술도입이 이루어지고 있으며, 독일, 프랑스, 일본, 미국 등이 주요 기술수입 대상국이 되고 있다.

현 단계에서, UR 환경서비스시장 개방효과와 관련하여 도출할 수 있는 잠정적인 결론은 UR 환경시장개방이 국내환경산업에 미친 파급효과는 거의 없는 것으로 평가할 수 있다. 그러나, 추가적인 환경시장 개방의 파급효과가 UR 양허 결과와 동일한 양상을 보일지 여부는 개별 양허대상 업종에 대한 보다 자세한 조사연구가 이루어지기 전에는 확정적으로 판단 할 수 없다.

수입국 입장에서 환경서비스시장 개방확대의 또 다른 의미는 선진해외기술의 국내흡수기회의 제공이다. 최근 현저하게 향상된 독자적 국내기술개발 성과에도 불구하고 전반적인 국내환경기술수준이 여전히 선진국의 30-70%에 불과한 국내 환경산업의 입장에서 추가적 시장개방은 선진 해외기술의 국내 흡수창구로 적극 이용될 필요가 있다. 해외 선진기술의 도입은 원천 및 요소 기술의 자체개발 문제를 야기하며 외국기술의존도를 심화시킬 우려를 내포한 것이지만, 선진국 수준에 크게 못 미치는 환경 R&D 투자예산의 부족을 보완할 수 있는 유용한 대안이 될 수 있다. 또한 외국선진기업의 진출은 선진국의 경영기법 및 기술이전, 경쟁촉진효과를 수반하여 국내서비스분야의 경쟁력 향상을 촉진하게 될 것이며 아울러 우리기업의 해외진출기회를 보다 넓혀주게 되는 긍정적 효과도 지닌다.

IV. 우리의 대응방안

이상의 사실을 토대로 추가적인 환경서비스 시장개방에 대하여 긍정적인 협상대응입장을 도출할 수 있다. 환

경서비스 시장자유화가 선진국환경산업체의 시장진입으로 국내환경산업체의 시장점유 기반이 약화될 수 있다는 우려의 목소리가 제기되기도 한다. 이러한 소극적 입장은 국내 환경산업체와 외국업체사이에 병렬적인 경쟁 관계를 상정할 경우에는 타당하지만 국내업체와 외국업체간에 보완적인 협조관계를 가정할 경우, 환경서비스 시장자유화는 선진국의 앞선 환경기술과 국내 환경산업체가 비교우위를 가지고 있는 시장수요에 관한 현장정보를 결합하여 보다 높은 부가가치를 창출할 수 있는 긍정적인 효과를 가져올 것이므로 바람직한 대응방안으로 볼 수 없다. 개방에 대비한 환경서비스산업 전략은 개방 이전에 내수기반을 통한 경쟁력 확보와 외국업체와의 제휴를 통한 수출사업화 기반조성으로 요약된다.

환경수준의 지속적인 강화는 국내수요를 창출하고 기술발전을 유도함으로써 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 또한 하수종말처리시설, 폐수 종말 처리시설, 분뇨 및 축산 폐수처리시설, 소각시설, 매립시설 등 환경서비스산업의 가속화된 민영화는 관련서비스 업체가 상당한 규모를 성장할 수 있도록 촉진하고 정부조달 및 서비스 양허를 근거로 한 통상압력을 사전에 차단할 수 있을 것이다.

국내 환경산업의 기술경쟁력을 강화와 관련하여 독자적인 환경기술개발정책에 대한 재검토를 할 필요가 있다. 해외시장 진출시장을 염두에 둔 상황에서 국내환경 수요 중심의 기술개발 정책에서 벗어나 해외기술 수요 조사를 통하여 수출유망기술부문을 선정하고, 선진국정부 및 민간 연구기관과의 공동연구를 확대한다면 기술개발 결과의 활용도를 높이고 국내 환경투자 재원의 한계를 극복할 수 있다.

선진환경기술을 흡수할 수 있는 국내환경산업 체질개선 또한 이루어져야 한다. 선진환경시장 및 기술정보에 대한 계획성 있는 조사와 전파체계확립으로부터 이들 기술을 흡수·발전시켜갈 수 있는 국내 유망환경산업체의 발굴 및 그 체계적 관리에 이르는 종합적인 환경산업 육성책이 요망된다.

끝으로 협상과정에서 국내 환경서비스부문의 추가적 개방에 상응하는 수준의 회원국 시장개방을 이끌어 내야 한다. 시장개방을 통한 선진환경기술의 학습효과가 국내환경산업체의 대외 경쟁력을 향상시키고 이것이 다시 동남아를 중심으로 인접 개도국시장에 대한 국내환경산업의 진출로 발전되어 나갈 때 목적인 환경서비스 시장개방성과를 달성할 수 있기 때문이다. **環境保全**