

미국과 멕시코의 환경정책

구 도 완*

〈목

- | | |
|---------------------------------|----------------------------|
| I . 머리말 | IV . 멕시코의 환경정책 |
| II . 미국 환경정책의 역사: 정치적 리더십과 환경정책 | V . NAFTA와 환경문제 |
| III . 미국의 환경행정: 제도와 실행 | VI . 맷음말: 미국과 멕시코의 환경정책 비교 |

I . 머리말

오늘날 환경위기는 어느 한 나라의 문제가 아니라 전지구에 걸쳐 다양한 형태로 나타나고 있다. 선진국에서는 공업화에 따른 대량생산과 대량소비에 의한 자원남용과 환경오염, 생태계 파괴가 심각한 문제로 대두되고 있다. 이러한 위기에 대해 선진국에서는 환경위기에 대한 인식이 심화되고, 환경운동이 발전하면서 환경정책이 강화되는 경향을 보여 왔다. 탈물질주의적 가치가 확산되고 환경운동의 발전에 힘입어 멸종위기에 처한 동식물 보호, 토양오염 등의 문제에까지 정부가 정책적 대응을 하고 있다.

개발도상국에서도 급속한 공업화 전략에 따라 환경오염 수입과 자연파괴가 광범하게 이루어지고 있다. 개발도상국들은 선진 공업국에서 200여년에 걸쳐 이룬 공업화를 몇십년 내에 급속도로 진행하면서 생기는 환경오염문제와 더불어 선진 공업국의 공해수출과 자원 착취에 고통받고 있다. 그러나 개발도상국에서는 당장의 경제성장을 위해 자연과 인권을 희생시키고 환경오염을 적극 수입하면서 종속적이고, 환경파괴적인 성장전략에 매달리고 있다. 세계적인 불평등 체계 아래에서 개발도상국의 경제적 불평등과 환경위기는 더욱 심화되는 경향을 보이고 있다. 개발도상국들은 환경기술의 결여, 자본의 결핍, 환경운동의 미약, 환경정책의 부재 때문에 더욱 고통받고 있다.

*서울대 사회발전연구소 연구원

이러한 선진 공업국과 개발도상국의 환경위기의 특성과 환경정책의 차이를 극명하게 보여 주는 두 사례가 바로 국경을 접하고 있는 미국과 멕시코이다. 미국이 군사적으로 세계 최강대국이면서 사회, 경제적으로 대량생산과 대량소비가 체계적으로 이루어지는 나라인 반면, 멕시코는 풍부한 지하자원과 삼림자원을 갖고 있지만 성장이 침체되고, 정치적으로 불안하면서, 빈부격차가 심각하고, 환경오염과 자연파괴가 심화되고 있다. 미국은 1970년대 들어, 환경의식과 환경운동의 확산에 힘입어 적극적인 환경정책을 추진하기 시작했다. 미국의 행정부, 의회, 사법부는 서로 갈등과 협력을 통해 장기적으로 미국의 환경을 개선하기 위한 정책들을 입안하고 실행해 왔다. 그러나 미국은 다른 나라들이 그러하듯이 경제성장과 군사안보라는 주된 목표 때문에 체계적이고 종합적인 환경정책을 펴 나가지는 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 발전된 환경오염방지기술, 환경 모니터링, 상대적으로 풍부한 자본 때문에 미국은 환경의 악화를 막고 부분적으로 환경의 개선을 이루는 데 성공했다.

그러나 멕시코의 경우는 미국에 비해 훨씬 심각하다. 미국과의 국경지역에서는 공해기업들의 오염이 심하고, 멕시코시티에서는 대기오염과 수질오염이 최악의 상태이며, 농촌지역에서는 삼림파괴와 빙곤문제가 심각하게 나타나고 있다. 멕시코 정부는 민중주의적 전략을 바탕으로 수입대체 산업을 장려하면서 국내자본을 육성하는 전략을 편으나 크게 성공하지 못했다. 살리나스 정부는 이 문제를 해결하기 위해 외국의 자본을 적극 받아들이는 신자유주의 전략을 편다. 그러나 수십년간 지속된 환경문제는 단기간의 환경정책으로 쉽게 개선되는 기미를 보이지 않고 있다. 또한 빙곤의 지속때문에 자발적인 환경운동이 크게 미약한 것도 멕시코 환경정책이 발전하지 못하고 있는 이유이기도 하다.

이 글은 이러한 두 나라의 환경정책의 역사와 현황을 살펴 보는 것이 목표이다. 특히 정치적 리더십과 환경정책의 관계, 그리고 환경행정의 체계를 살펴 보도록 하겠다. 그리고 1994년 1월 발효된 NAFTA(북미자유무역협정)의 내용과 그에 대한 찬반논의도 간략히 살펴 보겠다. NAFTA에 대한 논의는 북미만의 문제가 아니라 앞으로 환경과 무역의 연계를 다루는 국가간 협약을 연구하고 대응하는 데에도 중요한 함의를 얻을 수 있을 것이다. 2절에서는 미국의 환경정책을 정치적 리더십과 관련해서 살펴 보고, 3절에서는 미국의 환경행정에 대해서 고찰한 후, 4절에서는 멕시코의 환경정책을 기술하겠다. 5절에서는 환경과 관련한 북미자유무역협정의 내용과 양국의 평가를 살펴 보겠다. 마지막으로 6절에서는 양국의 환경정책을 간단히 비교하도록 하겠다.

Ⅱ. 미국 환경정책의 역사: 정치적 리더십과 환경정책

미국 환경정책의 전반적인 경향은 장기적으로 환경에 대한 비중이 증대되는 주된 경향 속에서 단기적으로 경제위기나 정치적인 상황에 따라 후퇴와 진보를 반복해 온 것으로 볼 수 있다. 미국의 환경정책의 역사는 크게 1970년 이전과 이후로 나누어 볼 수 있다. 대개 1900년대부터 1969년에 이르는 시기에는 자연보호가 주된 쟁점이었던 반면, 1970년대 이후에는 수질오염, 대기오염 등 공업화에 따른 오염문제가 대두되었고 1980년대 후반에는 지구환경문제가 크게 대두되었다.¹⁾

1. 환경정책의 전사: 자연보호정책

19세기 말에서 20세기 초에 이르는 시기에 미국정부는 자연보호정책의 큰 기틀을 마련했다. 이 시기에 테오도르 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령(1901-1909)은 자연관리(conservation)를 주창하는 핀초트(Gifford Pinchot)를 지원하여 많은 국립공원을 지정하고 ‘자연과 자원을 잘 관리하고 보존하여 지속적으로 인간이 사용하도록 해야 한다’고 주장했다. 그러나 이 당시에도 자연 그 자체의 권리와 그 자체를 위한 보호(preservation)의 중요성을 역설한 존 뮤어(John Muir)와 같은 사람들도 활발히 활동했다. 자연관리론자들과 자연보호론자들은 철학의 차이에도 불구하고 국립공원운동 등을 함께 벌이고, 자연보호단체들을 창설하여 미국의 자연보호정책의 기초를 놓는 데 중요한 기여를 했다. 그러나 이 시기의 주된 정책방향은 인간의 필요와 사용을 위해 자연을 잘 관리하고 경제성장과 환경보호를 조화시키자는 것이었다. 말하자면 오늘날의 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’을 위한 환경관리가 이 시대의 주된 정책기조였다.

1930년대 대공황을 맞아 미국의 환경정책은 변화를 경험하지 않을 수 없었

1) 빅(Vig)은 미국 환경정책의 역사를 크게 세시기로 나누었다. 첫째는 진보적 시대로서 테오도르 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령(1901-1909)이 최초로 자연관리를 정책의 기조로 삼은 때부터 시작된다. 두번째, 뉴딜 시대는 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 공황시기에 일자리를 창출하기 위해 대규모 자연관리(conservation)사업을 벌이면서 시작되었다. 세번째, 현대 환경 시대는 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령(1969-1974)이 환경입법을 시작한 때부터 오늘에 이르는 시기이다. 이 시기에는 오직 레이건 대통령만이 명시적으로 반환경적인(antienvironmental) 입장을 취했고 이 때문에 환경단체들의 큰 반발을 샀다. 다른 대통령들은 정도의 차이는 있지만 적극적으로 혹은 소극적으로 환경정책의 진전에 기여했다(Vig, 1994: 73).

다. 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 자연관리를 공황 타개정책과 연결시켰다. 그는 대규모 댐을 짓고, 국립공원을 개선하고 야생지역을 복원하는 데 대규모 인력자원을 투입했다. 그는 3백만의 젊은이들을 2십억 그루의 나무를 심는 데 동원했고, 수질오염을 해결하기 위해 하수도 건설 사업을 벌였다. 그리하여 국유림은 두배로 늘어났다(Vig. 1994: 73-74). 그러나 이 시기에는 테네시강 유역개발과 같은 대규모 개발사업이 환경보다는 개발중심으로 진행되었기 때문에 환경정책은 사실상 국가정책의 중심이 될 수 없었다.

2차대전 이후 4반세기 동안은 냉전시기였기 때문에 미국정부는 경제성장과 빈곤, 시민권과 같은 사회문제에 얹매여 있었다. 따라서 공유지와 자연자원에 대한 연방정부의 관리는 점차로 개선되기는 했지만 하위직 전문가나 관료에게 일임되었다. 2차대전 이후 공해방지를 위한 환경법의 성격을 띤 법들과 정책들이 지방정부, 주정부, 그리고 연방정부 차원에서 점차 발전하기 시작했다. 1948년 「수질오염통제법(Water Pollution Control Act)」이 제정되어 연방정부가 지방정부의 하수처리 설비의 설치를 지원하기 시작하였다. 또 연방정부는 1963년에 「대기정화법(Clean Air Act)」을 제정하고 수질오염법을 개정하여 연방정부의 지침 아래 주정부가 오염감소 기준을 설정하고 이를 시행하기 위한 집행계획을 수립할 것을 권장했다(문태훈. 1994a: 369-70; Kraft and Vig. 1994: 11). 「자연환경보전지역법(Wilderness Act)」과 「토지 및 수자원 보호법(Land and Water Conservation Fund Act)」은 1964년 제정되었다. 전반적으로 볼 때, 1969년까지 연방정부는 오염방지와 정화를 위한 입법과 행정보다는 전통적으로 관심을 기울여 온 공유지, 국립공원 등의 관리에 노력을 기울였다.

2. 닉슨과 카터의 환경정책

1950년대와 1960년대에 걸쳐 수질오염과 대기오염문제가 점차 심각해지면서 새로운 환경문제에 대한 관심이 생기기 시작했다. 1962년 레이첼 카슨(Rachel Carson)의 「침묵의 봄(Silent Spring)」이 발간되어 현대과학기술이 생태계를 파멸로 이끌 수 있다는 사실이 대중들에게 널리 알려지고, 여러 환경재난들이 발생하자 자연보호운동과 구분되는 현대 환경운동이 싹트기 시작했다. 이러한 사회전반적인 분위기는 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA)의 제정으로 이어졌다. 1970년 4월 지구의 날 행사의 커다란 성공은 1970년대가 새로운 환경의 시대가 될 것이라는 사실을 예견하게 해 주었다. 실제로 1970년대에는 환경문제가 가장 중

요한 정치적인 의제의 하나가 되었다.

국가환경정책법(NEPA)은 연방정부가 주정부와 지방정부, 그리고 국민과 민간단체들의 협조 아래 재정적 지원과 기술적 지원 등 모든 실질적인 방법과 수단을 동원하여 '현재와 미래의 미국인을 위하여 인간과 자연이 생산적이고도 조화로운 관계를 유지' 할 수 있는 환경을 만들고 유지할 것을 천명하였다. 이 법의 중요한 특징은 주요 연방정부의 활동에 환경영향평가를 실시할 것을 명시한 것이다. 이외에도 대통령과 의회의 자문기관인 환경위원회(Council on Environmental Quality: CEQ)를 설립하도록 하였다.

넉슨대통령은 환경운동이 급격히 발전하고 사회 전반적인 분위기가 환경을 중시하게 되자 스스로를 환경주의자라 부르면서 적극적인 환경정책을 세우기 시작했다. 그는 1970년에 미국환경청(Environmental Protection Agency)과 환경위원회(Council of Environmental Quality)를 창설했다.²⁾ 그의 집권기에 이루어진 1970년의 대기정화법(Clean Air Act: CAA)과 1972년의 수질오염방지법(Federal Water Pollution Control Act: FWPC)의 대폭 개정은 이후 환경정책의 기초를 형성한 중요한 법개정이었다. 이 두 법은 그 이전까지 주로 지역적 차원에서 행해져 온 환경정책을 지향하고, 환경청이 달성해야 할 구체적인 대기 및 수질의 개선목표와 시한을 설정하였고, 이를 달성하기 위해 행정기관에 다양한 산업체를 규제하는 권한과 책임을 부여했다(문태훈, 1994a: 372-73).

그러나 낙슨 대통령은 임기 후반으로 가면서 점차 반환경적인 정책으로 선회하기 시작했다. 경제적 불황, 인플레이션, 치솟는 에너지 가격은 새로운 환경입법의 기세를 꺾었다. 그러나 초당파적인 의회의 연합 덕분에 중요한 법들이 이시기에도 통과될 수 있었다.

포드 대통령을 누르고 당선된 실천적인 환경주의자, 카터(Jimmy Carter) 대통령은 에너지 절약과 재생에너지 자원개발을 위한 포괄적인 프로그램을 확립했고, 유독 폐기물 부지를 청소하기 위한 수퍼펀드(Superfund)법을 통과시켰을 뿐만 아니라, 알래스카의 많은 지역을 국립공원, 국유림, 야생지역으로 보전하는 법을 통과시켰다. 그러나 카터 대통령의 적극적인 환경정책때문에 1970년대 초반에 열정적으로 타올랐던 환경에 대한 관심은 오히려 그 열기가 점차 식어갔다.

2) 의장과 30여명의 직원들로 구성된 CEQ는 백악관에 설치된 환경문제 자문기구이고, 환경청은 의회에서 통과된 환경법규를 해석, 시행, 집행한다.

3. 레이건의 환경정책

1980년대 들어 집권한 레이건(Ronald Reagan) 대통령은 미국 환경정책의 역사상 가장 명시적으로 반환경적인 입장을 천명한 대통령으로 기록된다. 레이건은 정부 자체가 해결책이기보다는 문제라고 믿고 시장기제와 자본의 힘이 ‘보이지 않는 손’처럼 경제침체를 극복할 수 있다고 믿었다. 그는 환경보호는 경제성장과 근본적으로 양립할 수 없다고 보았다. 그가 볼 때 1970년대 폭발적으로 증가한 사회규제입법들 — 직업안전 및 건강, 소비자 보호, 에너지 보전, 환경입법들 — 은 불필요하게 미국경제에 부담을 주는 법들이었다. 그래서 그는 행정력을 이용해 전임자들이 확립한 규제정책들을 약화시키고 역전시키는 데 모든 노력을 기울였다. 이를 위해 레이건은 “행정적 대통령직 (administrative presidency)”³⁾을 선택했다. 즉 그는 민주당이 지배하고 있는 의회에서 영향력을 발휘하기가 힘들었기 때문에 입법을 통해서 정책을 변화시키는 것이 아니라 관료제를 강하게 통제하고, 행정을 통해 정책을 근본적으로 전환하는 전략을 택했다. 그의 환경정책의 기조는 다음과 같다(Vig, 1994: 76-78).

- * 환경규제의 가치를 평가하기 위한 비용-편익분석의 사용
- * 자원을 할당하기 위해 가능한 한 자유시장에 의존
- * 환경의 책임을 주정부로 분산
- * 지구 환경문제를 해결하기 위한 다른 나라와의 협력 지속

마지막 원칙은 잘 지켜지지 않았으나 위의 세원칙은 레이건 임기 동안 일관되게 추진되었다. 레이건은 보수적인 인물들을 환경청장, 내무부장관등에 임명함으로써 그의 정책을 추진했다. 벌포드(Ann Burford: Ann Gorsuch에서 1983년 개명) 환경청장은 과규제자들과 대립적이기보다는 협조적인 환경청을 만들어 나갈 것을 선언하고 산업체 대표들과 비공식접촉을 자주했고, 와트(James Watt) 내무장관은 내무부 관료들에게 환경론자들과 접촉하지 말라는 메모를 보내서 물의를 일으키기도 있다.⁴⁾ 이들의 공격적이고 극단적인 반환경정책은 환경운동단체와 여론, 그리고 의회의 전반적인 반대를 불러 일으켰다. 그 결과 레이건은 1983년 이들을 사임시키지 않을 수 없었고, 보다 온건한 인물들을 기용했다.

3) 이 용어는 네이단(Richard Nathan)이 뉘슨대통령의 정치형태를 설명하기 위해 사용한 말이다(Vig, 1994: 75).

4) 벌포드는 콜로라도주 의회의 극단적인 보수적 의원이었고, 와트는 환경입법에 대항하여 싸우던 보수적인 법률단체의 변호사였다(이상돈, 1995: 23).

레이건 정부에서 환경청의 운영예산은 1981년부터 1983년 사이에 1/3이 축소되어 10년전 예산규모와 비슷한 수준으로 감소하였다. 환경청의 인력은 20% 정도 감소했다(문태훈, 1994a: 380-81). 1984년 레이건이 재당선되었지만 의회는 1984년 자원보전 및 재활용법(Resource Conservation and Recovery Act), 1986년에는 수퍼펀드법과 안전음용수법(The Safe Drinking Water Act)을 그리고 1987년에는 수질오염방지법(Clean Water Act)을 개정, 강화시켰다.

레이건 행정부의 반환경적인 정책은 미국의 환경에 중대한 영향을 미쳤다. 우선 레이건 행정부는 에너지 수급구조를 개선할 수 있는 기회를 놓쳤다. 즉 레이건 행정부는 새로운 저연비 자동차의 기준을 설정하는 것을 막았고, 에너지 보존과 재생에너지 공급 개발을 지원하지 않았다.

레이건의 환경정책의 영향을 엄밀히 측정하기는 어렵다. 그러나 그의 초기의 반환경적인 정책은 예산삭감과 인원감축을 통해, 유능한 인재를 몰아 냈으므로써 장기적으로 부정적인 영향을 주었다. 레이건 행정부는 환경행정이 정치화될 경우의 위험성을 잘 보여 준다. 그러나 이와 함께 미국의 현정 체계에서 대통령의 권력이 한계가 있다는 사실을 보여주기도 한다. 의회, 법원, 환경운동단체, 그리고 언론이 모두 영향력을 행사해서 레이건의 반환경정책을 통제하고 역사적으로 이루어온 환경정책의 구조를 유지할 수 있었다. 이것이 미국 민주주의의 강점을 보여 주는 한 측면이다.

4. 부시의 환경정책

부시(George Bush) 대통령은 레이건과 자신을 구별짓기 위해 환경문제에 대해 보다 적극적인 태도를 보이며 환경 대통령이 되겠다고 약속했다. 그러나 그가 대통령직을 떠날 때는 레이건과 유사한 정책으로 후퇴하고 말았다.

선거유세에서 부시는 “환경문제에 대한 연구만을 하던 시대는 지났다”고 선언하고, 2000년까지 이산화황을 획기적으로 감소시키고, 폐기물의 해양투기를 1991년까지 종식시키고, 폐기물의 감량과 재활용, 환경오염자에 대한 보다 강한 제재와 환경청의 위상을 강화시킬 것을 약속했다(Vig, 1994: 80-81).

그러나 부시 행정부의 정책기조는 레이건과 크게 다르지 않았다. 그는 환경장에 진지한 환경론자인 릴리(William K. Reilly)를 임명했다. 릴리는 레이건 행정부가 후퇴시킨 환경정책을 다시 되돌려 놓는 데 중요한 기여를 했다. 예산을 회복하고, 참모들의 사기를 다시 진작시키며 시장 지향적인 전략을 새로 세운 것 등이 그의 업적이다. 그러나 부시는 여타 환경관련 장관에는

개발지향적인 인물들을 영입함으로써 일관된 환경정책을 실천할 수 없었다. 릴리는 산업오염을 줄이고 새롭게 강화된 대기정화법을 입법하려 했으나, 내무부, 에너지부, 농무부는 자원소비를 오히려 늘이기 위한 정책을 추진했다.

부시 행정부에서 환경정책의 중요한 전환은 시장기구를 환경정책에 적극적으로 이용하는 정책이 도입되기 시작했다는 점이다. 1990년 개정된 대기정화법은 보다 강화된 대기정화 목표를 실천하기 위해 시장기구 원리를 적극적으로 도입하여 이산화황의 배출권의 매매가 가능하도록 하였다.⁵⁾ 이러한 전환은 1970년대 환경정책의 입안과 집행자들이 줄곧 추진해온 명령-강제 방식이 그 비효율성과 형식주의 때문에 의회와 기업으로부터 끊임없이 비판을 받아왔기 때문이다. 이러한 전환이 얼마나 환경문제를 효과적으로 해결할지는 신중히 평가해 보아야 할 것이다.

부시 행정부는 초기의 적극적인 환경에 대한 관심으로부터 점차 후퇴하기 시작했다. 이것은 온실정책(Green House Policy)에서 명백히 나타난다. 그는 선거유세 기간에 온실효과(Green house effect)를 백악관 효과(White house effect)로 날려 보내겠다고 공언했으나 석유, 가스, 원자력 등 에너지 산업자본의 압력에 밀려 레이건과 같이 ‘보다 많은 연구가 필요하다’는 입장으로 후퇴했다. 결국 부시 행정부는 “후회 없는(no regrets)” 접근을 따랐다. 즉 지구 온난화의 원인과 결과가 과학적으로 완전히 증명되지 않는 한 어떤 행동도 취할 수 없다는 입장을 택한 것이다. 그의 반환경적 입장은 1992년 선거유세 기간 동안 더욱 명백히 드러났다. 부시는 클린턴과의 대통령 선거전에서 앨 고어(Al Gore)를 ‘오존맨’이라고 부르면서 그의 경쟁자가 승리하면 수많은 일자리가 사라질 것이라고 주장하면서 경제위기의식을 자극하여 보수주의자들의 표를 얻기 위해 안간 힘을 썼다.

5. 클린턴/고어의 환경정책

클린턴, 고어 후보는 1992년 대통령 선거전에서 다음과 같이 다양한 환경 친화적인 정책을 공약으로 내걸었다: 자동차 연비규정의 강화, 대중교통체계의 확충, 천연가스 사용확대 및 원자력발전에 대한 의존 축소, 재생 에너지 연구에 대한 투자확대, 폐기물 감량정책과 리사이클링정책의 입안, 비점오염원(nonpoint sources)에 대한 환경기준을 포함하는 수질정화법의 통과, 수퍼펀드 프로그램의 개혁, 유독폐기물법의 강화, 원시림의 보전, 습지보호, 오

5) 이와 같이 1990년대로 올수록 규제중심의 명령-강제 입법에서 점차로 시장기제를 이용한 경제적 유인 중심의 환경정책이 등장하고 있다.

염예방의 강화, 시장기제를 이용한 오염자 처벌과 환경보호자 보상, 미국 이산화탄소 배출량의(2000년까지 1990년 수준으로) 감축, 개발도상국의 열대우림을 보호하기 위한 부채-자연 탕감 프로그램을 위한 적극적인 협상, 유엔 인구 프로그램에 대한 지원 부활 등이 그것이다. 클린턴과 고어는 뉴딜정책 이후 최초로 ‘일자리 대 환경’ 논쟁은 잘못된 선택이라고 주장했다. 왜냐하면 환경 개선 계획은 일자리를 창출하고, 미국 경제의 미래의 경쟁력은 환경적으로 깨끗하고 에너지 효율적인 기술을 개발하는 데 달려 있기 때문이라는 것이다(Vig, 1994: 88).

그러나 1992년 선거에서 환경문제가 중요한 쟁점으로 떠 오르지는 않았다. 오히려 클린턴은 경제정책, 의료보험, 복지 개혁과 같은 문제를 더 중시했다. 환경운동단체들과 환경주의자들은 환경주의자 앤 고어에 대한 기대 때문에 클린턴, 고어 후보를 적극 지지했지만 그들의 정책은 이들의 기대만큼 큰 변화를 가져 오지는 않았다.

클린턴은 앤 고어 상원의원의 참모였던 캐롤 브라운(Carol Brown)을 환경청장으로 임명했다. 37살의 브라운은 취임 이후 환경청 행정의 비효율성을 신랄하게 비판하여 오랫동안 환경청에서 근무해온 전문가들의 사기를 크게 떨어 뜨려서 파문을 일으키기도 했다. 그녀의 정치력과 행정력은 많은 사람들의 비판을 받았다. 게다가 1994년의 환경청 예산은 전년도에 비해 8%나砍감되었다. 전반적으로 브라운은 전임 환경청장 릴리의 정책을 따르고 있다. 반면 내무부 장관에 임명된 브루스 배빗(Bruce Babbit)은 훌륭한 평가를 받았다. 그는 멸종위기에 처한 생물들을 보호하기 위한 새로운 접근이 필요하다고 선언했다. 이것은 단지 고립된 단일종에만 초점을 맞추기보다는 ‘생물학적 조사’를 통해 전체 생태계를 보전할 수 있는 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

클린턴은 취임 초기에 경제에 관심을 집중시켰고, 재정적자 문제를 해결하는 데 노력을 기울였기 때문에 재정지출을 늘이면서 환경정책에 투자하려고 하지 않았다. 1993년 10월 클린턴은 그의 환경정책의 방향을 제시했다. 자동차생산업자들이 석유 1갤런 당 80마일을 가는 차를 생산하도록 하기 위한 자발적 협의, 소비자들의 생활양식을 바꾸고, 카풀제도를 장려하는 자발적 협의, 연방정부가 사용하는 재생용지의 양을 늘리도록 하는 연방 행정 명령 등이 그것이다. 이러한 프로그램은 환경주의자들이 기대한 적극적인 리더십과는 아무런 관련이 없다.

클린턴 행정부에서는 명령-강제 방식의 비효율성에 대한 인식이 널리 확산되면서 보다 효율적인 시장기제 지향적인 환경정책이 적극적으로 모색되고 있다. 다른 한편 클린턴은 부시보다 지구 환경문제에는 더 적극적인 관심을 갖

고 있다. 그러나 기후변화 협약과 같이 미국 에너지 체계 전반에 커다란 변화를 가져오는 문제에 있어서는 여전히 적극적인 정책을 펴지 못하고 있다.

클린턴 행정부의 환경정책의 결과를 평가하기에는 아직 이르다. 다만 내무부, 에너지부 장관 등 새로운 민주당원들은 공화당원과 달리 진보적인 정책들을 추진하고 있다. 그러나 예산을 증액시키고, 규제를 강화하면서, 환경문제를 정책의 우선 순위에 놓을 의지와 힘을 클린턴 정부가 그렇게 강하게 갖고 있지 않은 것은 명백하다. 이 때문에 환경주의자들은 클린턴이 너무도 온건하다고 그에 대한 비판을 늦추지 않고 있다.

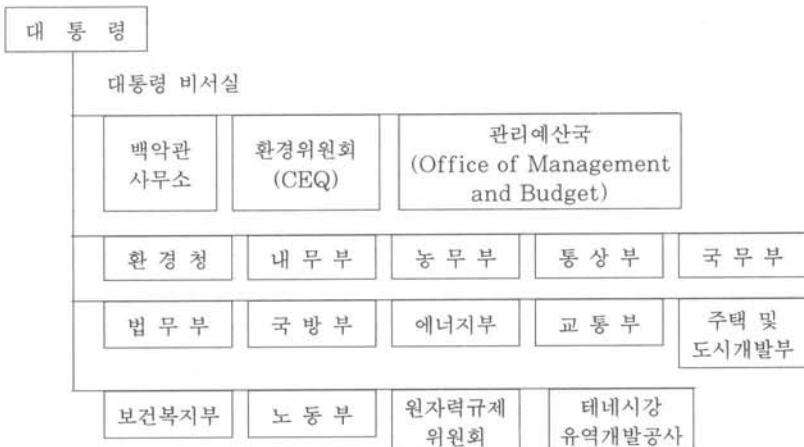
III. 미국의 환경행정: 제도와 실행

미국의 정치제도는 입법, 사법, 행정의 분리는 물론 연방정부, 주정부, 지방정부 사이에도 권력의 분산이 잘 이루어져 있다. 이러한 권력의 분산은 한편으로 민주적인 참여를 보장해 주고 억압적이고 권위적인 권력을 통제할 수 있는 반면, 다른 한편으로 효율적이고 일관된 행정집행을 방해할 수도 있다. 미국의 환경정책은 매우 복잡한 의사결정구조와 집행체계 때문에 그 집행력이 약하다. 그러나 앞에서 보았듯이 오히려 이러한 특징 때문에 레이건과 같이 반환경적인 대통령이 등장했음에도 불구하고 미국의 전반적인 환경정책체계는 유지될 수 있었다.

환경정책과 관련된 권한의 분산을 살펴 보면 우선 입법부 내에서는 상, 하원간에, 그리고 십여개에 달하는 위원회와 소위원회에 권한이 분산되어 있으며, 행정부 내에서는 백악관에 환경관련 부서 3개가 있고, 내각에는 환경청을 비롯하여 14개의 기관이 환경관련 업무를 담당하고 있다(〈그림 1〉 참조). 중앙정부와 주정부 사이에도 환경정책에 대한 책임이 광범위하게 분산되어 있고, 사법부에도 백여개가 넘는 연방정부의 법원들이 환경법에 대한 해석, 행정행위와 규제행위에 대한 심판을 담당하면서 환경정책에 중요한 영향을 미치고 있다(문태훈, 1994b: 38).

1. 연방정부와 지방정부의 역할분담

앞에서 보았듯이 1960년대까지 미국의 환경정책은 주로 토지이용과 관련하여 자연보호정책을 소극적으로 펴는 데 불과했다. 본격적인 환경정책은 1969년 NEPA가 제정되고, 1970년 환경청이 설립되면서 시작되었다. 그 이전까지는 환경문제에 대한 대응은 주정부나 지방정부에 맡겨져 있었으나, 이때부터 연방정부가 환경문제에 적극 대처하기 시작했다.⁶⁾



출처: Council on Environmental Quality, *Environmental Quality, Sixteenth Annual Report of the Council on Environmental Quality*(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987: Kraft and Vig(1994: 8)에서 재인용)

〈그림 1〉 환경 관련 주요 행정기관

미국의 환경정책의 권한배분은 크게 세가지로 나눌 수 있다(문태훈, 1994b: 42-44). 먼저 첫째는 연방정부가 기준 설정과 집행을 모두 맡는 경우이다. 새 자동차의 대기오염 규제, 자동차 연료첨가제에 대한 규제, 새상품에 의한 소음공해 규제, 살충제와 화학물질에 대한 규제 등 전국적으로 판매되는 제품일 경우가 여기에 해당된다.

둘째는 연방정부가 기준을 설정하고 주정부가 집행을 맡는 경우이다. 대기 및 수질오염물질, 유해 폐기물 등을 규제할 때 이러한 방법이 사용된다. 예를 들면 대기정화법에 의거하여 연방정부(EPA)가 대기오염기준을 설정하지만, 대체로 이 법의 시행 및 집행은 각 주정부가 책임지고 있다. 각 주정부는 연방정부가 정한 기준보다 더 강한 기준을 적용할 수 있지만 약한 기준을 적용할 수는 없다. 주정부가 집행을 제대로 못할 경우, 연방정부는 주정부를 제재 할 수 있다. 예를 들면, 주정부가 대기오염 기준을 준수하지 못할 경우, 연방정부는 자금지원을 보류함으로써 주정부에 제재를 가할 수 있다.

셋째는 주정부가 연방정부의 정책을 채택하도록 유인을 부여하는 경우이다. 예를 들면, 지방정부의 지역계획이나 시설물 설치계획이 연방정부의 요구조건

6) 환경정책을 둘러싸고 연방정부와 주정부, 지방정부 사이의 권한분산과 역할분담 체계를 환경 연방주의(Environmental Federalism)라고 부른다.

을 충족시킬 경우 그 사업을 연방정부가 재정적으로 적극 지원하는 방법이다. 유독물질 매립지를 정화하기 위한 수퍼펀드법에 의하면 주정부가 연방정부의 기준에 합당한 매립지 정화작업을 수행할 때 비용의 90%까지를 연방정부가 지원하도록 한 것이 예가 된다(문태훈, 1994b: 44).

미국정부 내에서도 개발이 많이 진행되어 경제적으로 여유있는 주는 환경정책을 적극적으로 추진하는 반면 개발이 더디면서 경제적으로 낙후된 지역은 환경보다는 개발을 중시하는 경향이 나타난다. 저개발된 주는 당장의 환경오염을 경제적 이익과 교환하려 하기 때문에 연방의 환경기준이나 정책을 제대로 실행하지 않는 경우도 생긴다. 따라서 미국 전체의 환경의 질을 개선하기 위해서는 연방정부의 확고한 정치적인 리더십이 매우 중요하다. 연방정부가 확고한 의지를 가지고 적극적인 환경정책을 정치적으로 추진하고, 주정부와 지방정부가 그것을 구체적으로 현장에서 실천해 나갈 때 미국의 환경정책이 성공할 수 있을 것이다.

2. 환경청

미국의 환경정책의 가장 상위기구는 환경청(Environmental Protection Agency: EPA)이다. 미국 환경청은 뉴슨대통령에 의해 1970년 설립된 이후 20여년 동안 환경정책의 입안과 집행에 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 그러나 환경청은 대중들로부터 강한 지지를 받고 있음에도 불구하고, 그 성과에 대해서 기업, 환경운동단체, 의회 모두로부터 부정적인 평가를 받고 있다. 여기에서는 미국 환경청의 특징과 문제를 중심으로 살펴 보겠다.

첫째로, 환경청의 업무범위에 대해 알아 보자. 한국의 환경부가 그러하듯이 미국 환경청의 업무 범위는 매우 제한되어 있다. 환경청은 처음 설립될 때, 자연자원의 종합관리부서가 아니라 오염통제를 위한 기관으로 만들어졌다. 자연자원에 대한 관리업무는 내무부나 농무부에 그리고 에너지 관리 업무는 에너지부에 있는 등, 주요 업무가 많은 부서에 흩어져 있다. 따라서 환경청은 환경을 파괴하는 토지와 자연자원 이용에 대해 아무런 제재권리를 갖고 있지 않다. 이러한 한계는 포괄적인 환경계획에 커다란 장애가 되고 있다. 또한 환경청은 매체(대기, 수질, 쓰레기, 유독 폐기물 등) 중심의 조직체계를 갖고 있기 때문에 포괄적인 접근을 하기가 어렵다(Rosenbaum, 1994: 125-26).

둘째로 환경청 내부의 의사결정과 집행과정을 살펴 보자. 환경청은 그 자체가 하나의 관료조직으로서 내부의 의사결정과 집행과정이 크게 분산되어 있다. 서로 다른 관료, 전문가, 그리고 지리적, 정치적 이해관계가 환경청의 정책 결정과정에 개입한다. 집행과정에 있어서도 프로그램 부서(Program

Office)와 기능부서(Functional Office), 그리고 환경지청(Regional Office)이 서로 다른 관계에 놓여 있다. 프로그램 부서는 자체의 프로그램, 시한, 결정 기준 등을 갖고 환경청의 주요 프로그램을 입안하는 역할을 한다. 프로그램 부서는 지속적으로 의회와 밀접한 상호작용을 갖는다. 이 과정에서 의회의 환경관련 위원회 위원은 물론 이들의 참모들은 환경청에 대해 중요한 영향력을 행사한다. 매우 적극적인 참모들은 자신들이 중시하는 의제를 관철시키기도 한다. 반면 집행국(Enforcement), 일반 회의(General Council), 정책국(Policy), 계획국(Planning), 그리고 평가국(Evaluation) 등의 기능부서(functional offices)는 내부 관리와 정책 평가를 담당한다. 이러한 기능부서는 백악관과 긴밀한 관계를 갖는다. 이들 부서의 공무원들 역시 그들 자신의 관료적인 이해관계를 명확하게 갖고 있다.

앞에서 보았듯이 미국은 환경정책의 기획과 집행기능이 연방정부와 주정부에 분리되어 있다. 주정부는 연방 환경청과 환경지청의 지도에 따라 실제 환경행정을 집행한다. 환경지청은 전부 10개로서, 여러 주를 포함하며 주정부와 중앙 환경청의 중개역할을 한다. 환경지청은 주정부의 규제 행정에 깊이 관련되어 있고, 지역의 사정을 잘 알기 때문에 주정부의 입장에서 정책집행을 조율한다. 따라서 환경지청 역시 관료적-정치적 영향력을 행사하는 한 요소가 된다. 그리고 주정부 자체도 그들의 상원의원을 동원하여 환경청에 영향력을 행사하기도 한다. 이와 같이 환경청은 그 부서 안에서도 다양한 관료적, 정치적 이해관계가 관철되고 있다(Rosenbaum, 1994: 127-130).

세번째로 환경청과 의회의 관계를 살펴 보자. 의회는 입법과정을 통해 환경청에 강한 영향력을 행사한다. 환경청이 설립될 때부터 의회는 환경청을 감사하고, 비판해 왔다. 환경청의 프로그램은 적어도 11개의 상원 상임위원회와 9개의 하원 상임위원회, 그리고 양원에 백개에 이르는 소위원회의 지배 아래 있다. 의회는 일반적으로 환경청의 규제활동이 비용이 많이 들면서 편익은 불투명하다고 평가하는 경향이 있다. 이러한 관점에서 의회는 환경청에 대한 입법을 하면서 시한을 명시하는 법률을 제정해 왔다. 이러한 시한 명시는 효율적인 정책집행을 강제하기 위해 이루어진 것이지만, 실제 그 효과는 크지 않은 것으로 보인다. 부시행정부의 릴리(William Reilly) 환경청장은 의회가 규정한 시한의 20% 이하만을 환경청이 충족시킬 수 있었다고 평가했다 (Rosenbaum, 1994: 132).

넷째로 환경청의 예산은 지속적으로 감소해 왔다(<표 1>). 규칙을 만들기 위한 과학적 기초를 연구하는 연구개발인력은 1981년에서 1992년 사이에 2,300명에서 1,800명으로 줄어 들었다. 규제행정의 결과를 평가하기 위한 환

〈표 1〉 미국 환경청의 예산

1975	1980	1985	1990	1993
850.1 (1,660.4)	1,268.7 (1,730.8)	1,339.7 (1,399.9)	1,901.3 (1,697.6)	2,535.0 (2,008.7)

출처: Vig and Kraft(1994: 404)

*위의 숫자는 명목예산, 괄호 안의 숫자는 1987년 달러로 환산한 예산액.

**1993년 숫자는 추정치

경지표와 모니터링 개발을 위한 예산은 그것이 정치적으로 관심을 끌지 못하기 때문에 제대로 책정되지 않고 있다. 1991년 중반 현재, 환경청의 23개 주요 프로그램 가운데 단지 세 개만이 적절한 지표로 제대로 모니터되고 있다(Ibid.: 132).

다섯째로 미국 환경청은 대통령의 입장에 따라 그 영향력이 크게 달라진다. 앞에서 보았듯이 레이건은 반환경적인 인물들을 환경청과 내무부장관에 임명하여 환경청의 입지를 약화시켰다. 이뿐만 아니라 국장 등 정치적인 피임명자들의 성향에 따라 환경청의 정책방향이 크게 달라지는 문제점을 안고 있다. 이외에도 대통령은 대통령 직속 관리예산국(Office of Management and Budget: OMB)의 예산심의권을 이용하여 환경청의 의사결정과정에 개입한다. OMB는 환경청의 규칙을 검토하면서 그것을 철회하거나 실질적인 내용을 변경하도록 압력을 가해 왔다. 특히 OMB는 레이건과 부시 행정부에서 여러 규제정책이 실행되지 못하도록 하는 역할을 했다(Rosenbaum, 1994: 132-33).

이와 같은 다양한 문제점 때문에 미국의 환경의 질은 전반적으로 눈에 띄게 개선되지 않고 있다. 이 때문에 미국 환경청의 역사를 실패로 규정하는 사람들도 있다. 그러나 이러한 실패는 환경청의 조직과 능력에 비해 그만한 예산과 권리가 주어져 있지 않기 때문에 불가피한 것이다. 20여년 동안 미국 환경청은 부로 승격되지도 못하고 있을 뿐만 아니라 환경관련 업무를 다른 부서로부터 이양받지도 못하고 있다. 따라서 환경청은 보다 많은 인원과 예산을 필요로 할 뿐만 아니라 장기적인 환경정책을 수립하고 집행할 수 있는 정치적 조건이 이루어져야 발전할 수 있다. 즉 즉각적인 오염제거활동은 물론 장기적인 지표개발, 모니터링 기술, 환경자료수집, 연구개발, 오염 예방투자 등의 활동에 초점을 맞추어 나가야 할 것이다.

3. 미국 환경정책의 평가

지금까지 우리는 미국 환경정책의 약사와 행정체계의 특징과 문제를 살펴보았다. 1970년대부터 본격적으로 발전한 미국의 환경정책을 평가하기 위해서는 여러가지 평가의 기준이 있을 수 있지만 환경의 질이 얼마나 개선되었는가가 가장 중요한 평가의 기준이 될 것이다. 그러나 객관적으로 환경의 질을 평가하는 것도 간단한 일이 아니다. 앞에서 보았듯이 환경의 질을 모니터하거나 지표를 개발하는 일은 정치적으로 큰 관심을 끌지 못하기 때문에 예산지원이 제대로 이루어지지 않았고, 또 과거의 자료는 잘 구비되어 있지 않기 때문에 환경의 질의 변화를 엄밀히 평가하는 것은 어려운 일이다. 이러한 한계를 염두에 두고 미국의 환경상을 개관해 보고자 한다(문태훈, 1994a: 389-92).

먼저 대기질의 변화를 살펴 보자. 1970년에서 1986년 사이에 여섯개의 대기오염물질(이산화황, 일산화탄소, 탄화수소, 이산화질소, 분진, 납)은 평균 34.2%가 감소했다. 광화학 스모그로 악명 높은 LA의 경우에도 지방정부와 미국 환경지청의 꾸준한 노력으로 대기질은 꾸준히 개선되고 있다. 그러나 대중 교통수단이 거의 전무하고 개인 자동차에만 의존하는 교통체계 때문에 LA 지역의 대기오염수준은 여전히 미국연방기준을 넘어서고 있다. 그러나 이산화탄소 방출량은 꾸준히 증가하고 있고, 산업체나 개인 오염원에 대한 통제가 주에 따라 제대로 이루어지지 않는 곳이 여전히 많이 있으며 미국민의 반이상은 대기 환경기준을 일년에 최소한 한번 이상 초과하는 지역에 살고 있다. 아울러 산성비 문제나 지구온난화 문제에 따른 이산화탄소 배출삭감 문제도 미국정부가 해결해야 할 중요한 문제로 등장하고 있다.

수질오염의 개선은 가시적인 성과로 나타나지 않고 있다. 수질은 크게 개선되기보다는 악화를 방지한 데 의의를 찾을 수 있을 정도이다. 수질오염방지는 주로 고정오염원에 대한 관리 통제방식으로 이루어져 왔다. 그런데 미국 전체 30만개의 산업폐수 오염원 중 약 15%만이 연방, 주정부에 의해 규제되고 있다. 그 외에 농업생산자와 같은 비점오염원에 대한 통제는 거의 이루어지지 않고 있다.

유해 폐기물의 문제는 특히 심각하다. 러브 커넬(Love Canal) 사건 이후 미국에서는 유해 폐기물에 대한 전국민의 관심이 고조되면서 수퍼펀드법이 제정되었지만 그 성과는 그리 크지 않다. 1980년에서 1990년 사이에 수백억달러를 들인 정화작업에도 불구하고 전체 유해 폐기물 처리장의 1%만이 정화되었을 뿐이다. 특히 군사지역의 오염은 심각함에도 불구하고 그에 대한 정화가

제대로 이루어 지지 않고 있다. 그러나 토양오염의 문제가 정치적, 사회적 잇슈 조차 되지 않고 있는 한국에 비해 미국에서는 정치사회적인 의제로 올라, 정화를 위한 입법과 행정이 진행되고 있다는 면에서 희망을 보여 주고 있다.

환경질의 변화를 볼 때 미국의 환경정책은 큰 성공을 거두었다고 평가하기는 어렵다. 그러나 대기오염의 부분적인 개선, 수질의 악화방지, 토양오염의 개선노력 등을 보면 환경정책의 성과를 실패로만 규정할 수는 없다. 만약 20여년 동안의 미국 환경정책이 없었다면 환경기술, 환경입법, 환경행정체제의 미비로 인해 미국의 환경은 극도로 악화되었을 것이다. 이러한 성과는 바로 환경운동과 환경의식의 확산에 바탕을 둔 것이다. 민주주의는 환경보호를 위해서도 필수적인 청량제라는 사실을 우리는 알 수 있다.

IV. 멕시코의 환경정책

멕시코는 1989년에 이르기까지 거의 50년 동안 급속한 공업화를 추진해 왔다. 그러나 그 대가로 심각한 환경오염을 경험해야 했다. 미국과 멕시코의 국경지방의 폐기물 오염문제, 멕시코시티의 대기오염문제, 그리고 삼림파괴문제, 물부족문제 등 심각한 환경문제들이 멕시코 국민들의 삶을 위협하고 있다. 여기에서는 멕시코 환경위기의 몇가지 원인들을 살펴 보고, 환경정책의 역사를 살펴 본 후 오늘날 환경정책의 목표와 집행과정을 살펴 보겠다.

1. 멕시코 환경위기의 원인

멕시코의 환경위기의 원인 가운데 가장 중요한 것은 1930년대 중반부터 1982년 외채 위기 때까지 계속 추진된 수입대체 산업개발모델이다. 이 모델을 바탕으로 멕시코의 지배세력은 하부구조를 확장하고, 값싼 에너지를 공급하고, 대중소비를 자극하고 농업의 공업화를 추진하는 방법으로 민간경제에 대한 정부지원을 확대하고, 보호무역주의를 택하는 전략을 택했다. 이러한 발전전략에 따라 멕시코 정부는 양적인 성장에 매달렸고, 그 결과 1981년까지 멕시코 경제는 평균 6%의 경제성장을 달성했다. 그러나 그 대가는 환경문제의 악화와 경제구조의 왜곡이었다(Janetti-Diaz et al. 1995: 176).

둘째로 이러한 발전전략의 결과로 농촌에 대한 적절한 정책이 집행되지 못했고, 이에 따라 급속한 도시화가 도시환경의 악화를 불러 왔다. 멕시코 시티와 같은 거대도시는 인구집중으로 환경의 질이 급속히 악화되었다. 또한 농촌사회가 붕괴되면서 빈곤에 처한 농민들은 마을 주변의 자연을 파괴하는 악순환이 일어나게 되었다.

셋째로 물, 전기, 가스, 석유 등 자연자원에 정부보조금을 제공한 것이 이러한 자연자원의 남용을 불러 왔다. 이러한 정책 때문에 도시의 중간층과 상층은 에너지와 자원을 남용하는 생활양식에 익숙해지게 되어 자원고갈과 환경파괴를 일으키는 원인이 되었다.

마지막으로 이러한 구조적인 위기에 대해 정부는 적절한 환경정책을 세우지 못했다. 1950년대와 60년대에 환경정책은 거의 전무했다. 1960년대말부터 환경문제에 대한 관심이 정부 내에서 생기기 시작했고 1970년대 들어 법령이 마련되었지만 본격적인 환경정책은 1980년대 들어서야 발전하기 시작했다. 이와 같은 원인들 때문에 멕시코의 수도는 세계 최악의 대기오염도시라는 악명을 자랑하게 되었다(Ibid.: 176).

2. 멕시코 환경정책의 역사

멕시코 최초의 환경법은 1971년에 제정된 〈환경오염 예방과 통제를 위한 연방법〉이다. 이 법은 대기, 수질, 토양오염과 관련된 몇 가지 조항을 담고 있었고, 보건복지부 장관이 그 실행을 맡았다. 이 당시에는 확고한 예산과 기능이 없었기 때문에 환경오염 규제와 환경윤리에 대한 홍보가 주된 임무였다. 즉 환경정책은 보건의 관점에서 다루어졌다.

1982년 호세 로페즈-포티요(Jose Lopez-Portillo) 대통령은 두 번째 환경법인 〈연방환경보호법〉을 반포했다. 이 법은 이전의 법보다 포괄적인 내용을 담고 있었다. 즉 동식물과 토양, 해양오염방지, 물론 대규모 개발사업에 대한 환경영향평가와 같은 환경파괴예방을 위한 법적 수단도 포함했다.

1982년에 취임한 드 라 마드리드(Miguel de la Madrid-Hurtado) 대통령은 멕시코 환경정책의 기초를 닦았다. 그는 1983년, 도시개발과 생태부(the Secretariat of Urban Development and Ecology: SEDUE)를 설립했다. 이리하여 환경관련업무는 보건부서로부터 독립된 내각의 한 부로 이관되었다. 1988년에는 〈생태학적 균형과 환경보호를 위한 일반법(General Law of Ecological Balance and Environmental Protection: GLEBEP)〉이 이전의 법을 대체했다. 이 법은 이후 환경정책의 중심이 되었다.

드 라 마드리드 대통령으로부터 시작된 신자유주의 정책은 살리나스(Carlos Salinas de Gortari) 대통령에 이르러 더욱 급진적으로 진행되었다. 살리나스는 민중주의적 보호무역에 바탕을 둔 경제정책을 통해서는 경제적 안정도 정치적 안정도 얻을 수 없다고 판단하고 국내외 자본의 과감한 투자를 통해 경제를 살리는 전략을 택했다. 이러한 전략에 따라 북미자유무역협정이 추진되었다. 그는 북미자유무역협정을 위해서는 그들의 불완전한 환경정

책을 획기적으로 개선하고, 환경의 질도 개선해야 한다고 역설했다. 이러한 살리나스의 적극적인 환경정책은 대외의 경제협력뿐만 아니라 국내의 정치적인 요구에 기인한 것이다. 1987년의 한 여론 조사에서 멕시코 시티 시민들은 환경문제를 두 번째 혹은 세 번째로 중요한 관심사항으로 꼽았다(Ibid.: 177). 이러한 대중의 관심을 그는 선거운동 과정에서도 적절히 이용하여 환경 문제 해결을 주된 공약으로 내걸었다.

3. 멕시코 환경정책의 방향

1) ‘생태계와 환경에 관한 국가정책’

살리나스는 ‘생태계와 환경에 관한 국가정책’이라는 근대화와 생태학적 발전을 위한 전략을 제시했다. 이 정책은 생태계는 모든 멕시코인들의 공동재산이라는 원칙에 바탕을 두고 있다. 이 정책은 개인, 집단, 사회조직, 그리고 정부가 모두 환경보호를 위해 구체적인 노력을 기울여야 한다는 것을 강조한다. 그리고 사회와 자연의 관계가 재정의되어야 하며, 환경이라는 공유재는 어떤 사유재산권보다 우선한다고 선언한다. 이런 관점에서 오염자부담의 원칙은 반드시 적용되어야 한다. 이 정책은 자연자원을 전략적인 재산이며 후손을 위한 중요한 비축으로 간주한다. 따라서 자연자원의 합리적 이용과 관리보전을 강조하면서 환경의 질의 보존과 경제성장을 조화시키는 것이 이 정책의 목표이다.

멕시코의 환경정책은 〈생태학적 균형과 환경보호를 위한 일반법(GLEBEP)〉을 바탕으로 시행된다. 이 법은 기존의 환경정책과 구분되는 특징을 갖고 있다. 이 법은 분산된 정책들을 보다 잘 규정되고 효율적인 형태로 정비했다. 그리고 고도로 집중된 의사결정과 집행구조를 연방, 주, 지방 정부 사이에 협력이 이루어지도록 탈중심화시켰다. 그러나 이 법은 여전히 불충분하다. 구체적인 규제원칙을 확립하고, 환경을 파괴할 수 있는 사업에 대한 통제를 확보하기 위한 기술적인 기준을 마련하는 것이 필요하다. 아울러 환경과 관련된 법률을 생태학적인 관점에서 개정할 필요가 있다.

멕시코는 미국과 유사하게 환경정책의 원칙과 기획을 연방정부가 맡는 반면, 지역에 맞는 입법과 구체적인 법 집행은 주정부가 맡고 있다. 이에 따라 1993년 현재 31개 주 가운데 29개 주가 이미 그들 자체의 환경법을 통과시켰다. 각 자치체는 독자적인 지방환경관리체계(Municipal Environmental Management System: MEMS)를 입안해야 한다. MEMS는 지역의 환경 문제를 해결하기 위해 민간, 사회, 공공부문의 상호협력을 증진시키고자 하는 계획이다. 이 체계는 환경기준의 확립, 실행, 감시 및 통제와 같은 세가지 임

무를 수행한다(*Ibid.*: 180).

그러면 이제 멕시코의 환경행정기구를 살펴보자. 살리나스 대통령은 1992년 미국 환경청과 비슷한 사회개발부(the Secretariat of Social Development: SEDESOL)를 설립했다. 이 기관은 도시개발과 생태부(SEDUE)를 대체한 기관으로서 환경정책의 설계, 실행, 평가를 담당한다. 사회개발부는 환경정책을 수행하기 위해 두개의 독자적인 기관을 설립했다. 하나는 국립생태연구원(the National Institute of Ecology: NIE)으로서 환경정책의 계획과 연구를 수행, 발표하는 연구원이고, 다른 하나는 환경보호를 위한 연방법률사무소(Federal Attorney's Office for Environmental Protection: FAOEP)로서 환경관련 법률에 대한 책임을 맡고 있다. 국립생태연구원은 생태 계획, 환경윤리, 자연자원의 생태학적 이용, 연구 및 기술개발과 같은 네 개의 부서로 구성되어 있다. 환경보호를 위한 연방법률사무소는 사회적 참여와 소송, 환경 감사, 기준설정과 검증 등 세 하위부서로 구성되어 있다.

2) 환경정책의 실행

멕시코의 환경법과 정책 체계는 비교적 잘 정비되어 있다. 이것은 정부관리는 물론 환경운동단체도 인정하는 사실이다. 그러나 완벽한 법률 및 행정체계가 곧 완벽하고 효율적인 실행을 의미하는 것은 아니다. 이런 면에서 멕시코의 환경정책의 실행은 아직 많은 문제를 안고 있다.

멕시코의 정책실행은 다양한 분야를 포괄하고 있다. 자연자원 이용, 환경질의 유지, 환경의 개선과 공공참여, 환경에 관한 국제협력 등의 문제에 적극 개입하고 있다. 먼저 멕시코시티의 가장 심각한 문제인 대기오염문제에 대해 살펴 보자. 멕시코시티를 비롯한 도시지역의 심각한 대기오염은 지리적인 조건에 크게 기인한다. 멕시코 인구의 60%가 해발 500미터 이상의 고원지대에 살고 있다. 그 중에서도 멕시코시티 메트로폴리탄 지역은 지리적으로 고원지대에 위치해 있을 뿐만 아니라, 인구와 산업이 집중되어 있다. 이 지역은 1,200 킬로미터를 넘는 넓은 지역에 걸쳐 있으며, 인구의 18%인 천6백만의 인구가 모여 있다. 또한 전체 국내총생산의 36%를 생산하고 있으며, 3백3십 만대의 자동차가 거리를 달리고, 3만개의 공장이 조업하고 있다. 이러한 거대한 도시가 고원지대에 위치해 있으며 높은 산으로 둘러싸여 기온역전이 자주 일어나기 때문에 치명적인 대기오염상황이 자주 발생하게 된다.

이러한 극단적인 대기오염을 해결하기 위해 사회개발부는 1986년부터 메트로폴리탄 지역의 대기질 지표를 출판해 왔다. 그리고 1987년 이후로는 환경사고(environmental contingency) 대책 프로그램을 채택해 왔다. 이 프로

그램은 중대한 상황을 예측하고 오염자들에게 오존의 배출을 단기간 내에 줄 이도록 하는 것이다. 이 외에도 자동차 5부제를 실시하고, 자동차 배기가스 검사프로그램을 실시하고, 새로운 자동차에 대해서는 가용한 최선의 배기가스 방지기술을 사용할 것을 강제하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 멕시코 시티의 대기오염은 크게 개선되지 않고 있다. 경제적인 문제 때문에 여전히 유연휘발유가 사용되고 있고, 버스와 트럭 등은 질소산화물과 일산화탄소의 끝뚝을 달고 다니고 있다.

그러면 이제 멕시코의 삼림파괴의 현황과 이에 대한 대책은 어떠한지 알아보자. 멕시코는 브라질과 함께 세계의 생물 종다양성(biodiversity)의 60% 내지 70%를 포함하고 있는 중요한 지역이다(Ibid.: 183). 그러나 멕시코의 삼림파괴는 매우 심각한 상황으로 계속 진행되고 있다. 멕시코 농업 및 수자원부(the Secretariat of Agriculture and Water Resources: SARH)는 전국 삼림의 9.1%가 파괴되었다고 보고 하고 있다. 이 문제를 해결하기 위하여 재삼림화 사업과 삼림자원을 통제하고 감시하기 위한 보다 나은 정책이 진행되고 있다. 그러나 재삼림화는 1년에 2만5천 내지 9만9천 헥타아르 정도 진행되는 반면, 삼림파괴는 1년에 백5십만 헥타아르의 넓은 지역에서 이루어지고 있다(Ibid.: 189).

3) 국제협력

멕시코 정부는 환경문제 해결을 위한 국제협력에도 참여하고 있다. 1991년 까지 멕시코는 오존층 보호를 위한 비엔나 협약, 몬트리올 의정서, 그리고 기후변화에 관한 정부간 패널 등을 포함하여 48개의 국제 환경협회에 가입하고 있다. 재정적으로 멕시코는 미주상호개발은행(Inter-American Development Bank) 등의 지원을 받고 있다. 멕시코 시티의 경우에는 일본 해외 기금과 세계은행의 지원을 받아 왔고, 세계은행의 경우, 폐기물 처리, 삼림보호, 음용수 생산계획 등에 재정지원을 해 오고 있다.

1992년 유엔 환경개발회의에서 살리나스 대통령은 적극적인 환경보호의 필요성과 함께 선진국이 환경보호라는 명목으로 보호무역주의 정책을 펴서는 안 된다고 주장했다. 즉 자국정부의 환경에 대한 주권의 중요성을 강조하면서 아울러 환경위기 극복을 위한 지구적 협력의 중요성을 강조했다. 살리나스는 라틴 아메리카와 카리브해 연안국가들의 발전을 위해서는 외국의 원조보다 이들 국가들이 선진공업국가들의 거대한 시장에 보다 자유롭게 접근하는 것이 더욱 중요하다고 주장했다. 즉 재정 지원의 공평한 분배와 자유무역의 실천이 필요하다는 것이다. 지구정상회담에서 멕시코정부의 입장은 지구환경위기를 해결하기 위해서는 전지구적인 불평등을 해소하고 빈곤과 발전의 문제를 함께 고

려해야 한다는 것이었다. 즉 적절한 환경의 질은 남과 북의 공평한 자원과 부의 분배와 함께 이루어져야 하며, 지속가능한 발전의 개념은 지구적 발전이라는 개념으로 보충되어야 한다는 것이 멕시코의 기본입장이다.

4. 멕시코 환경정책의 평가

1980년대부터 시작된 환경정책에 대한 본격적인 관심은 살리나스 대통령에 이르러 정점에 달했다. 그는 선거운동 시점부터 환경문제를 정치적 잇슈로 삼아 환경정책을 정당성 확보의 도구로 삼았다. 그러나 그의 신자유주의 경제전략은 그의 정치적 선전과 달리 환경문제와 모순되는 모습을 보였다. 우선 그의 경제개발전략에 따라 외국 자본의 투자를 늘리고, 멕시코의 수출을 단기간 내에 늘려야 했다. 뿐만 아니라 자동차의 생산과 소비를 늘리는 결정을 내렸고, 도시지역의 유해공장을 이전하는 계획도 실행하지 못했을 뿐만 아니라 국경지방의 유해산업을 규제하는 데도 실패했다(Mumme, 1992: 138). 결국 경제와 환경을 조화롭게 발전시키면서 지속가능한 발전을 이루려던 그의 신자유주의 정책은 외환위기와 함께 경제도 환경도 모두 잊어 버리는 결과를 낳고 말았다.

그러나 그의 환경정책에 대한 정치전략이 완전히 실패한 것은 아니다. 그의 적극적인 환경정책때문에 온건한 환경단체들은 목소리를 죽이고 정부에 협력하기 시작했고, 환경운동단체들 사이의 연대는 약해졌다. 시민들은 살리나스의 환경정책에 대해 선한 의도를 믿고 기대하게 되었다. 그러나 앞에서 보았듯이 환경정책 혹은 법과 실행 사이의 괴리는 여전히 크고 이 때문에 환경운동단체들이 더욱 성장하여 강력한 환경정책을 요구하는 거대한 세력을 형성할 가능성은 여전히 남아 있다. 결국 민주적인 참여와 개혁에 바탕을 둔 경제회복이 환경정책의 성공적인 실행의 전제조건일 것이다.

V. NAFTA와 환경문제

NAFTA는 미국의 자유무역정책과 멕시코의 신자유주의 정책을 추진하기 위한 핵심적인 고리이다. 이 조약은 1994년 1월 발효되기 이전부터 노동자의 실업문제, 환경오염의 미국으로부터 멕시코로의 수출 등 여러가지 쟁점을 둘러싸고 양국에서 끊임없는 논쟁의 대상이 되었다. 특히 환경문제에 관해서는 멕시코가 미국의 오염안식처가 되리라는 우려가 미국과 멕시코의 환경단체들 사이에 널리 퍼져 있었다. 지금 시점에서 NAFTA의 결과를 측정하기는 매우 어렵다. 여기서는 환경과 관련된 이 조약의 성격에 대해서 간략히 살펴 보고

앞으로의 방향을 예측해 보겠다.

미국과 멕시코 간의 자유무역협정에 관한 논의는 1990년 6월에 양국의 대통령 사이에서 시작되었고, 1991년 2월에는 캐나다가 합류하기로 결정하여 3국간의 협상으로 이루어졌다(이상돈, 1995: 340-41). 이 협상에 대해 미국의 노조, 환경운동단체, 소비자운동 단체 등은 반대입장을 보였다. 노조는 미국의 대량실업을 우려했고, 환경단체는 이 협정이 멕시코의 오염을 가속화시켜 지속가능한 발전을 불가능하게 할뿐만 아니라 국경지역의 오염을 심화시킬 것을 우려했다. 미국의 소비자단체들은 미국의 강력한 소비자 보호법규를 약화 시킬 것을 염려했다. 이에 대하여 부시 대통령은 환경과 노동문제를 무역협상과 병행하여 다루겠다고 제안하였다. 이러한 과정을 거쳐 1992년 8월, 자유무역협상이 타결되었다. 이에 대해 대통령 선거전을 벌이고 있던 클린턴 후보는 타결된 협상안을 지지하되, 노동과 환경에 관한 부속협정을 체결하겠다고 제안했다. 그 결과 1993년에 ‘환경 및 노동에 대한 부속협정’이 추가로 조인 되었고, 그 해 11월에 의회에서 통과되었다. 그리하여 1994년 1월, 비로소 NAFTA가 발효되었다.

전(前)미국 환경청장 릴리(William Reilly)는 이 조약을 지금까지 협의된 것들 가운데에서 “가장 녹색적인(greenest)” 무역협약이라고 말했다. 이러한 주장에는 나름대로의 근거가 있다. NAFTA는 “환경보호와 일치하는 방식으로 세계무역의 확장과 조화로운 발전에 기여하고, … 지탱 가능한 발전을 추진 하여, 환경법과 규제의 실행과 발전을 강화하는 것”을 추구한다. 이 조약의 지지자들은 환경을 보호하기 위한 특정 규정을 명시적으로 포함하는 최초의 통상 조약이라고 주장한다. 여기에는 네개의 조항이 관련되어 있다. 제104조는 ‘세 나라중 어느 한 나라가 서명한 국제환경조약의 통상 규정과 NAFTA 사이에 분쟁이 생겼을 경우, 후자가 우선한다’고 되어 있다. 둘째로 1114조는 투자를 우선하기 위해 환경보호가 완화되어서는 안된다고 규정되어 있다. 셋째로 1106조는 만약 환경친화적인 기술이 사용되지 않을 경우, 강제제재를 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 마지막으로 지적 소유권 문제와 관련하여, 1709조는 환경에 해를 줄 수 있는 발명품의 상업적 이용을 금지하고 있다(Janetti-Diaz et al, 1995: 194).

1993년 8월에 추가로 체결된 환경보호에 관한 북미협정(The North American Agreement on Environmental Cooperation)은 특히 환경법 규가 제대로 집행되지 않아서 생기는 환경문제와 산업경쟁력의 문제를 해결하는 데 그 목적이 있다. 당사국은 이 협정의 이행을 감시하고 독려하기 위해 환경협력위원회(Commission for Environmental Cooperation)를 설치하

기로 하였다. 이 협정은 멕시코가 훌륭한 환경법을 갖고 있음에도 그것을 제대로 집행하지 않음으로써 생기는 문제를 해결하기 위해 효과적인 분쟁해결장치를 갖추고 있다. 즉 이 협정은 환경법의 효과적 집행이 지속적으로 실패하는 것을 당사국간의 분쟁으로 규정하고 이 경우 분쟁해결장치에 회부할 수 있도록 하였다(이상돈, 1995: 345-46).

NAFTA의 지지자들은 이 협정이 환경문제를 적극적으로 다루었고, 그 협상과정에 환경전문가들이 참여한 최초의 무역협상이라고 높이 평가한다. 그리고 이 조약이 미국과 멕시코의 국경지방을 포함하여 멕시코의 환경을 개선하는 방향으로 작용할 것이라고 낙관론을 펴고 있다.

그러나 반론도 만만치 않다. 반대론자들은 그 조약이 멕시코에서 환경법과 행정이 느슨하게 실행되고 있다는 사실을 명기하고 그에 대한 대책을 명백히 세우지 않았다는 것을 염려하고 있다. 멕시코 환경법의 명시적인 규정에도 불구하고 환경행정체계의 결핍, 자원의 부족 등으로 인해 멕시코 정부가 환경보호를 실행할 수 있는 능력이 있는지 많은 비판자들은 의심하고 있다. NAFTA는 환경법의 실행은 물론, 미국이나 카나다가 멕시코의 국내 환경남용에 개입하는 문제에 대해 제대로 규정하지 않고 있기 때문에 많은 문제를 안고 있다. 또한 이 협정이 제품의 생산과정에서 발생하는 환경문제를 다루고 있지 못하다는 것도 문제가 되고 있다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 환경문제가 거의 고려되지 않은 GATT체제나 그 체제 아래에서의 UR에 비하면 NAFTA가 환경문제를 적극적으로 고려한 것은 분명하다.

살리나스 대통령은 나프타와 환경문제에 대한 자신의 관심을 구체적으로 보여주기 위해서 국경지방에 대한 환경예산을 크게 늘렸다. 그는 멕시코 시티의 대기오염 개선을 위한 40억 달러 외에 미국 환경청과 협력하여 국경지방에 4억 6천만 달러를 투자할 것을 약속했다. 그는 실행예산을 6백6십만 달러에서 7천7백만 달러로 늘리고, 국경지방의 환경감시인을 50명에서 200명으로 늘렸으며 환경기준을 어긴 천여개의 공장을 임시로 혹은 영구히 폐쇄했다 (Janetti-Diaz et al. 1995: 196-97).

그러나 멕시코 환경단체들은 여전히 회의적이다. 미국의 6개 대기업들 가운데 하나도 멕시코 환경법에 규정된 새로운 시설에 대한 환경영향평가를 받지 않고 있다. 결국 NAFTA는 적극적인 환경에 대한 관심을 선언하고 있지만 멕시코가 환경오염의 안식처가 되지 않도록 하기에는 여전히 불충분하다. 따라서 멕시코가 오염을 수입할 가능성은 언제나 상존하고 있다. 이것을 막기 위한 노력은 결국 정치적 결단과 재정문제로 다시 환원될 수 밖에 없다. 이것이 오늘날 미국과 멕시코의 현실이다.

Ⅶ. 맷음말: 미국과 멕시코의 환경정책 비교

지금까지 우리는 미국과 멕시코의 환경정책과 북미자유무역협정에 대해 살펴 보았다. 두 나라는 발전단계, 정치구조, 환경문제의 성격, 환경운동, 환경정책의 모든 면에서 뚜렷한 차이를 보인다. 여기서는 환경정책의 역사, 환경행정 집행, 환경정책 수단, 국제환경협력 등을 중심으로 비교해 보고자 한다.

첫째로 환경정책의 역사를 비교해 보자. 미국의 경우 서부 개척시대의 엄청난 자연파괴를 교훈으로 자국 내의 자연을 보호하는 운동이 일찍 시작된 덕분에 자연보호정책이 1900년대 초부터 이루어졌다. 반면 멕시코는 열대우림에 대한 파괴가 지금도 지속되고 있다. 멕시코에서는 빈곤으로 인한 삼림파괴와 이윤을 위한 대규모 삼림파괴가 함께 이루어지고 있다. 멕시코 정부의 자연보호정책은 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

미국의 본격적인 환경정책은 1970년대 들어 발전하기 시작했다. 국가환경정책법이 1969년에 제정되고 1970년에 환경청과 환경위원회가 창설되었다. 현대 환경문제가 심각하게 대두되면서 환경법과 환경정책은 지속적으로 발전하였다. 특히 미국의 환경정책은 단지 법적 기준만 강화된 것이 아니라 구체적인 집행이 함께 이루어졌다는 것이 중요한 특징이다. 물론 종합적인 환경법과 행정체계의 부재 때문에 비효율적인 측면이 있지만 그럼에도 불구하고 미국의 환경의 질의 심각한 악화를 방지했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 미국의 환경정책이 발전하게 된 데에는 환경운동단체들의 적극적인 소송과 이에 대한 법원의 적극적인 환경중심적인 판결이 큰 기여를 했다.

멕시코의 환경법은 1971년 최초로 제정되었다. 그러나 환경업무를 담당할 확실한 담당부서와 예산이 없었기 때문에 주로 환경윤리에 대한 홍보가 정부의 주된 임무였다. 멕시코의 본격적인 환경정책은 1983년에 도시개발과 생태부가 만들어지면서 시작되었다. 드 라 마드리드 정부로부터 시작된 환경정책은, 1989년에 출범한 살리나스 정부에 이르러 더욱 진전되었다. 살리나스는 환경문제에 대한 국민들의 불만을 정치적으로 흡수하려는 노력을 보였다. 이와 함께 그는 경제위기를 극복하기 위해 신자유주의정책을 펼쳤고, 그 핵심인 북미자유무역협정을 추진해서 타결하는 데 성공했다. 이 과정에서 그는 미국 환경단체들의 환경문제에 대한 우려와 자국민들의 환경문제에 대한 염려를 해소하기 위해 적극적인 환경정책을 추진했다. 그러나 잘 정비된 환경법에도 불구하고 일당 장기집권으로 인한 제도화된 부패와 비효율, 그리고 경제위기로 인한 예산의 부족때문에 환경정책은 효율적으로 추진되지 못하고 있고, 대도

시 대기오염, 수질 악화와 수량부족, 삼림파괴가 계속되고 있다.

둘째로 지역의 환경정책 집행체계를 살펴 보면, 양국이 비슷한 형태를 띠고 있다. 중앙정부가 환경관련 기본법과 기본적인 기준을 제시하고 구체적인 집행은 주정부가 맡아서 하는 형태가 그것이다. 미국의 경우 환경청이 환경기준 설정, 정책수립과 평가 등을 맡고, 구체적인 단속 등의 집행은 주정부와 지방정부가 맡는다. 그리고 전국에 흩어져 있는 10개의 환경지청이 환경청과 주정부, 지방정부를 매개하는 역할을 한다. 멕시코의 경우 중앙의 사회개발부가 환경정책의 종합적인 입안을 맡고, 각 자치체는 독자적인 지방환경관리체계를 입안한다. 이 체계는 지역의 독자적인 환경기준의 확립, 실행, 감시 및 통제업무를 맡는다.

셋째로 환경오염을 방지하고 통제하기 위한 정책수단을 비교해 보자. 미국은 1970년대 환경정책을 시작할 때 주로 명령-통제방식에 의존했다. 이 당시 미국의 지도자들은 강력한 단속과 명령을 통해 짧은 시간 안에 환경문제를 해결할 수 있을 것으로 낙관했던 것으로 보인다. 그러나 이러한 직접규제 방식이 많은 행정적 비효율성을 놓고, 기대한 효과를 얻지 못하게 되자 그에 대한 많은 비판이 제기되었다. 이러한 영향으로 1980년대 이후 점차로 시장기제를 이용한 경제적 유인 중심의 환경정책이 도입되고 있다. 오염배출권 거래제도 같은 것이 그 예가 된다. 반면 멕시코의 경우, 여전히 명령-통제 중심의 환경정책이 주류를 이루고 있다.

넷째로 국가간 환경협력에 대해 살펴 보자. 미국은 세계 초강대국으로 지구환경보호를 위해 중요한 역할을 요구받고 있다. 그러나 부시행정부는 자국의 경제성장과 대량소비의 생활양식을 옹호하기 위해 국제환경협력에 소극적인 태도를 보여 미국 환경운동단체들과 전세계인의 비난을 받았다. 이에 비해 클린턴 행정부는 부시 행정부보다 적극적으로 국제환경협력에 임해 왔다. 특히 NAFTA에서는 환경을 고려한 무역협정의 진전된 모습을 보여 주었다. 멕시코는 자국의 환경에 대한 권리를 강조하면서 동시에 선진국이 환경을 명분으로 한 무역장벽을 세우는 데 대해 명백히 반대하는 입장을 갖고 있다. 멕시코는 자유무역을 통해 부의 불평등한 배분을 해소하고 그것을 바탕으로 빈곤을 해결하면서 환경을 보전하는 지속가능한 발전전략을 지향한다.

미국과 멕시코의 환경정책 비교를 통해 우리는 선진국과 개발도상국의 차이를 명백히 알 수 있었다. 미국과 멕시코의 환경의 질, 그리고 환경정책의 차이만을 보면 미국은 멕시코보다 훨씬 발전된 환경정책을 바탕으로 상대적으로 좋은 환경의 질을 누리고 있다. 그러나 우리는 그러한 차이가 나타나게 된 구조적인 원인을 살펴 볼 필요가 있다. 자본주의 발전단계의 차이, 그리고 제국

주의와 신식민주의의 관계, 정치적 민주주의 등 여러 관점에서 이러한 차이를 설명할 수 있을 것이다.⁷⁾

미국과 멕시코의 환경문제, 더 나아가서 지구 전체의 환경위기를 함께 극복하기 위해서는 불평등하고, 수탈적이면서, 비민주적인 발전전략으로부터 평등하고, 호혜적이면서, 민주적인 발전전략으로 세계가 함께 노력해야 할 것이다. 그러나 국민국가 사이의 갈등, 계급간의 갈등이 온존하는 현실 속에서 이것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 불구하고 지구환경문제에 미친 역사적 책임을 고려할 때 미국은 보다 많은 변화를 이를 책임을 갖는다. 에너지와 자원을 낭비하고, 과다한 군사비 지출에 의존하는 미국의 경제체계가 절약 경제로 변화하고, 미국이 지구환경보호를 위해 실제적인 노력을 할 때, 비로소 멕시코의 빈곤과 환경문제도 해결될 수 있을 것이다. 멕시코의 열대우림을 살리기 위해서 멕시코가 할 수 있는 일보다 미국이 할 수 있는 일이 훨씬 많은 것이 현실이다. 그러나 멕시코 국민들은 자신들의 삶을 미국에 맡겨 둘 수는 없다. 멕시코인들은 스스로의 삶을 지키기 위해 더 많은, 더 좋은 환경정책을 만들고, 실천해 나갈 수 있도록 환경 민주주의를 발전시켜 나가야 할 것이다. NAFTA를 통해 이루어진 상호 의존의 경제는 미국과 멕시코 국민들의 상호 의존성을 증대시킬 것이다. 두 나라 국민은 서로 모두를 위해 강력한 환경운동을 발전시킴으로써 자신들의 삶은 물론, 지구 환경보호에 기여할 수 있을 것이다. 이것이 지구 시민사회의 희망이다.

참고문헌

대한무역진흥공사

1995 『미국의 환경정책 및 환경기준』, 무공자료 95-25.

문태훈

1994a “미국 환경정책의 변천 — 계속성과 단절성,” 『미국정치의 과정과 정책』, 나남.

1994b “지방자치시대의 환경행정.” 한국 환경사회정책연구소 창립2주년 기념 세미나 발표 논문.

이상돈

1995 『지구촌 환경보호와 한국의 환경정책』, 대학출판사.

Dunlap, Reiley and Mertig, Angela

1992 *American Environmentalism*, Philadelphia: Taylor & Francis
Faber, Daniel

1992 “The Ecological Crisis of Latin America: A Theoretical

7) 그러한 구조적인 원인에 대한 분석은 이후의 연구과제로 남길 수 밖에 없다.

- Introduction" *Latin American Perspective*, Vol. 9, No. 1 (winter, 1992).
- Goldrich, Daniel and Carruthers, David
1992 "Sustainable Development in Mexico?" *Latin American Perspectives* Vol. 19, No. 1 (Winter, 1992).
- Gore, Al
1992 *Earth in the Balance, Ecology and Human Spirit*, Boston, New Tork: Houghton Mifflin Company
- Janetti-Diaz, Maria Emilia, Jose Mario Hernandez-Quezada and Chadwick Benjamin Deward
1995 "National Environmental Policy Programs in Mexico", in O.P. Dewivedi and Dhirendra K. Vajpeyi (ed.) *Environmental Politics in the Third World*, Westport, Connecticut: Greenword Press
- Kraft, Michael E. and Norman J. Vig
1994 "Environmental Policy from the 1970s to the 1990s: Continuity and Change". Norman J. Vig and Michael E. Kraft ed. *Environmental Policy in the 1990s*, Washington D.C.: CQ Press.
- Mumme, Stephen
1992 "System Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas's Preemptive Strategy" *Latin American Perspectives* Vol. 19, No. 1(Winter, 1992).
- Rosenbaum, Walter E.
1994 "The Clenched Fist and the Open Hand: Into the 1990s at EPA", Norman J. Vig and Michael E. Kraft ed. *Environmental Policy in the 1990s*, Washington D.C.: CQ Press.
- Vig, Norman J.
1994 "President Leadership and the Environment: From Reagan and Bush to Clinton", Norman J. Vig and Michael E. Kraft ed. *Environmental Policy in the 1990s*, Washington D.C.: CQ Press.
- Vig, Norman J. and Michael E. Kraft ed.
1994 *Environmental Policy in the 1990s*, Washington D.C.: CQ Press.
- Vittes, Elliot
1994 "After the 1992 US Elections: Clinton and Environmental Policy", *Environmental Politics*, Spring 1994.
- Young, John
1990 *Sustaining the Earth*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press