

환경 거버넌스 비교 분석 -한·일 녹색구매네트워크(GPN)를 대상으로-

이 미 흥**

〈目 次〉

- | | |
|--------------------|------------|
| I. 서 론 | II. 이론적 고찰 |
| III. 환경 거버넌스 비교 분석 | IV. 결 론 |

〈요 약〉

이 연구는 일본과 한국에 동시에 존재하는 단체인 녹색구매네트워크(GPN)를 통해 우리나라의 환경 거버넌스 구조 및 특성을 분석한다. 구체적인 방법론은 문현조사와 관계자를 대상으로 한 인터뷰 조사 방법이다. 분석결과 일본 녹색구매네트워크(JGPN)의 경우 정부의 효과적인 초기 투자와 지방자치단체, 기업의 적극적 참여로 성공적인 환경 거버넌스를 구축하였다고 평가할 수 있다. 이에 비해 한국 녹색구매네트워크(KGPN)는 미흡한 정부의 투자와 지방자치단체, 기업의 외연, NGO의 적절한 대응 부족으로 성공적인 환경 거버넌스를 구축하지 못한 것으로 나타났다. 특별히 이 연구에서 주목한 점은 녹색구매네트워크(GPN)에 참여하는 주체를 둘러싸고 있는 사회적 맥락이다. 일본 녹색구매네트워크(JGPN)의 경우 중앙정부보다 강한 환경의식을 가지고 있는 지방자치단체, 장기간 지속된 불황을 타개할 돌파구로서 ‘환경’을 경쟁력으로 인식하는 기업, 생활협동조합을 비롯한 ‘생활’에 기반한 운동의 활성화 등이 녹색구매네트워크(GPN) 운동을 성공시킨 사회적 맥락이라고 볼 수 있다. 이에 비해 한국 녹색구매네트워크(KGPN)는 기업에게 규제기관으로 강하게 인식되고 있는 환경부와 환경문제를 이해관계가 걸려있는 중소기업의 문제로만 치부하는 대기업, 대립과 저항의 시민운동의 역사에 걸맞지 않는 녹색구매운동의 성격 등이 녹색구매운동이 자리잡지 못하는 사회적 맥락으로 나타났다.

【주제어: 환경 거버넌스, 녹색구매네트워크, 비교분석, 사회적 맥락, 일본】

* 본 논문은 2003년 6월 한국행정학회·한국정책학회 학제공동학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임. 유익한 토론을 해 주신 한국방송통신대학교의 윤태범 교수님과 익명의 세 분 심사위원께 감사드립니다.

** 상지대학교 연구교수

I. 서 론

2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 남아프리카 공화국의 요하네스버그에서 개최된 세계지속가능발전정상회의(WSSD: World Summit on Sustainable Development)는 여러 가지 성과를 남겼다. <지속가능발전을 위한 정치적 선언문>이 향후 지속가능한 사회를 위한 지침이라면 <이행계획>과 <파트너십/이니셔티브 사업제안>은 이를 실천할 구체적 방안이라고 할 수 있다. 여러 가지 이행계획 중 <지속가능하지 못한 소비·생산 패턴 변경>은 최대 관심사인 <빈곤퇴치>와 더불어 회의 내내 주목을 받았다¹⁾. 지속가능한 소비·생산은 간단히 이야기하면 '상품의 생산, 이용, 폐기의 전과정동안 자연자원을 최소로 이용하고 폐기물 및 오염물질의 배출도 최소화하자는 것'²⁾이다. 이렇게 상품의 생산, 이용, 폐기의 전과정동안 자연자원을 최소로 이용하고 폐기물 및 오염물질의 배출을 최소화한 상품을 녹색상품(greener product)³⁾이라고 할 때 녹색구매(greener purchasing)는 이러한 녹색상품을 구매하는 것⁴⁾으로 지속가능한 소비·생산을 실천하기 위한 하나의 하위 전략이다.

녹색구매정책은 사회성원 모두와 연계되어 있다. 상품을 생산하는 기업, 이를 구매하는 소비자, 관련 제도 및 규정을 정하는 정부⁴⁾ 등 경제 3주체가 긴밀하게 연계되어 있다. 따라서 녹색구매 활성화를 위해서는 각 주체간의 협력이 필요한데, 이러한 생각하에 설립된 단체가 녹색구매네트워크(GPN: Green Purchasing Network 이하 GPN)이다. GPN은 1996년 2월 일본에서 가장 먼저 결성되었으며,

1) <지속가능하지 못한 소비·생산 패턴 변경>의 주요 내용은 청정생산(cleaner production)에 대한 인센티브 제공, 지속가능한 소비·생산 전환을 위한 10개년 프로그램 수립, 에코라벨링을 비롯한 소비자 정보제공수단 개발, 인체와 환경에 심각한 중금속 위해 저감 등이다(환경부(2002) 참조).

2) 지속가능한 소비의 개념은 '미래세대의 욕구를 저해하지 않도록 하기 위해 상품의 생산 및 이용, 폐기의 전과정 동안에 자연자원의 사용, 유해물질, 폐기물, 오염물질 배출을 최소화시키는 것으로 인간의 기초 수요를 보장하고 더욱 나은 삶의 질을 가져오는 재화와 서비스의 이용방식'을 일컫는다(국제지속가능협회 홈페이지 www.iisd.org 참조).

3) 녹색상품, 녹색구매에 대한 정의는 이미홍(2003: 303-304)을 참조할 것.

4) 녹색구매에 있어서 정부는 규제자로서의 역할 뿐 아니라 대규모 소비자로서의 역할도 수행한다. Keijzers(2000: 358)는 지속가능한 사회를 위한 정부의 역할 강화는 규제영역이 아닌 녹색구매와 같은 소비영역에서 이루어져야 한다고 주장했다. 녹색소비자로서의 지방정부 역할에 관해서는 이미홍(2001)을 참조할 것.

1997년 12월에는 유럽에서, 1999년 5월에는 우리나라에서 결성되었다. GPN은 기존에 정부가 독점적으로 정책을 설정하고 수행한 것과는 다른 방식으로 녹색구매 정책을 수행한다. 각 나라의 GPN은 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 소비자단체, 환경단체, 일반 개인 회원 등 다양한 주체를 포함하고 있으며, 이러한 회원단체들의 협의와 상호작용을 중시한다. 이러한 특성은 환경 거버넌스가 가지고 있는 중요한 특징이다. 따라서 이 연구에서는 환경 거버넌스(environmental governance)인 GPN을 사례로 하여 우리나라의 환경 거버넌스 구조 및 특성을 분석해 보는 것을 목적으로 한다.

우리나라의 환경 거버넌스 구조 분석은 일본과의 비교를 통해 좀 더 명확해 질 수 있다. 녹색구매 활성화라는 같은 목적과 같은 명칭의 단체가 일본과 한국에 존재하지만 두 단체의 운동성과는 많은 차이가 있다. 이는 일본과 한국의 환경 거버넌스 구조가 내적·외적으로 다르기 때문이다. 구체적인 방법론은 문헌조사와 관계자를 대상으로 한 인터뷰 조사 방법이다.

이외에도 이 연구가 기여할 수 있는 부분은 다음과 같다. 첫째, 일반적으로 환경 거버넌스의 주체를 정부, 기업, NGO로 보았을 때 정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구는 다수인 반면(사득환, 1997; 이근주 외, 1999; 임승빈, 2000; 김종순 편, 2002) 기업을 포함한 거버넌스 체계는 소홀히 다루어져 왔다. GPN은 기업이 포함된 거버넌스로 환경문제에 대한 기업의 참여 및 역할을 연구할 수 있는 좋은 사례이다. 둘째, 기존 환경 거버넌스의 대한 논의는 주로 추상적인 수준에서 논의되었다. 따라서 각 주체의 역할 및 활동이 명시적으로 드러나지 않는 경우가 많다. 이는 환경 거버넌스의 연구들이 아직 은유적이고 추상적인 수준에 머물러 있기 때문이다(Meadowcroft, 2002). 따라서 거버넌스의 작동원리를 세밀하게 드러내기 위해서는 구체적인 조직 및 활동을 대상으로 연구하는 것이 필요하다. 이 연구는 구체적인 사례연구로 이러한 점을 충족시킬 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 거버넌스 개념

거버넌스에 대한 개념 정의는 혼란스러울 정도이다⁵⁾. American Heritage

5) Sampford(2002:81)는 거버넌스는 보는 관점에 따라 다른 개념이라고 하면서 경제학자

Dictionary에서는 거버넌스를 '통치(governing)의 행위, 과정 및 권력 또는 정부'로 다루면서 주체에 초점을 두고 있는 반면, Oxford English Dictionary는 '통제나 권위를 적용 대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 행위나 방식 또는 규제 체제'로 정의함으로써 방법(method) 또는 체계(system)를 강조하고 있다. 그리고 세계은행(World Bank)은 '국정 운영을 위한 정치적 권력 행사' 또는 '발전을 위해 한 국가의 경제·사회적 자원들을 관리하는 권리 행사의 방식'으로 정의함으로써 권리이론에 중심을 두고 있다(배태영 외, 2001: 253). 하지만 개념의 주안점이 어떠하든 간에 거버넌스 개념은 정부만의 국정운영에서 사회의 여타 주체와의 협력을 포함한 국정운영으로 확장되는 특징을 가지고 있다. <표 1>은 이러한 거버넌스 개념의 내용 변화 과정을 시대별로 요약한 것이다.

<표 1> 거버넌스 개념과 내용의 변화과정

1970년대	1980년대	1990년대 이후
-정부(government)와 같은 의미로 거버넌스를 이해	-거버넌스에 대한 국제사회 의 관심 증대	-거버넌스의 민주주의적 특성 강조(시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등)
-국가 수준에서의 관리능력에 대한 관심	-국가차원의 사회통합과 발전 관리 능력에 초점	-NGO와 CBO의 역할에 대한 새로운 인식
-경제, 사회적 발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 대한 관심	-지역경제의 활성화를 위한 민관 파트너십 강조	-새로운 제도와 기능 및 과정 개발의 필요성 인식

자료 : 정규호(2002: 41)

1970년대 정부를 포함한 국가수준의 관리능력과 같은 의미로 통용되던 거버넌스는 80년대 민관 파트너십의 의미로 사용되다가, 90년대에는 시민사회의 참여와 합의형성과 같은 절차적 합리성을 중시하는 거버넌스로 확대된다. 그동안 정부가 관료제라는 계층제 방식으로 단독으로 국정을 운영하던 것이 점차 새로운 팀워크(teamwork)과 참여(participation)를 강조한 새로운 국정운영으로 변화하는 것이 거버넌스 개념의 요체라고 할 수 있다.

이렇듯 거버넌스의 개념은 현재 여러 연구를 통해 정립되는 단계이므로 이 연구에서는 김정렬(2000)의 연구를 차용하고자 한다. 김정렬(2000: 23-24)은 광의적

들은 이해관계를 둘러싼 공식적 상호작용을, 정치학자들은 권력을, 범죄학자들은 순응 혹은 비순응 행태를, 법학자들은 공식적인 규칙을, 윤리학자들은 가치를 거버넌스로 본다고 주장하였다.

의미의 거버넌스를 '관리, 정책, 체계의 차원을 포함하는 대안적 국정관리패턴'이라고 보았으며, 협의적 의미의 거버넌스를 '기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간 상호작용의 네트워크'로 정의하였는데, 이 연구에서는 협의적 의미의 거버넌스를 개념으로 채택하고자 한다.

2. 환경 거버넌스 개념

거버넌스 개념에 관심이 집중됨에 따라 좋은 환경 거버넌스(good environmental governance)에 대한 논의도 확대되고 있다. 환경 거버넌스는 1992년 리우회의에서 제기된 지속 가능한 개발의 핵심 개념 중에 하나로(Hassan, 2001: 1) 십 여년 동안 지속적으로 논의되어 왔다. 거버넌스는 위에서 언급한 대로 '기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간 상호작용의 네트워크'라고 보았을 때 환경 거버넌스는 '환경정책관련 문제 해결을 위한 다자간 관계형성'이라고 볼 수 있다(배태영 외, 2001: 256). 또한 환경 거버넌스는 환경문제의 해결에 있어 정부의 명령과 권위도 존재하고 바람직한 정부역할 수행을 위한 관리자와 관료도 존재하지만 그 대상은 환경문제의 전부가 아니라 오히려 일부만이 정부의 일이며 나머지 분야는 정부이외의 다른 부문과 긴밀한 협조가 필요함을 강조한다(이태종 외, 2001: 78).

특히 환경영역에서는 이러한 거버넌스가 강조될 수밖에 없다. van Vliet(1993: 106-108)는 거버넌스가 적용되어야 할 사회문제의 특징을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 취급되어야 할 문제가 복잡성(complexity)을 띠고 있다. 복잡성이란 인과 관계가 명확하지 않거나 해결책이 명확히 제시되지 않을 때 발생하는데 환경문제도 이러한 속성을 가지고 있다. 환경문제 해결을 위해서는 자연에 대한 이해, 인간활동에 대한 탐구, 사회적 이해관계에 대한 연구가 총체적으로 이루어져야 하는데 이러한 속성이 복잡성을 극도로 증가시킨다. 둘째, 문제해결에 관여하고 있는 행위자들간의 상호의존성(interdependence)이 명확해야 한다. 특히 공공부문의 행위자와 민간부문의 행위자간의 상호의존성이 거버넌스 형성에 중요한 요인이다. 환경문제는 민간부문이 주 오염원인자이고 정부가 규제자이기는 하지만 효과적인 환경문제 해결을 위해서는 기업의 지식과 정부의 규칙이 서로 결합해야 실질적인 효과를 발휘할 수 있다. 셋째, 행위자들간의 상호의존성이 중요하므로, 네트워크 내에서의 행위는 협상(negotiation) 또는 '게임'의 특성을 띠고 있다. 이는 환경문제 해결을 위한 거버넌스를 포함해서 행위자가 많은 네트워크 상황에서 보편적으로 발생하는 특징이다. 넷째, 관여한 행위자들간에 학습과정(learning process)

이 발생한다. 즉, 행위자들간의 협상은 정보의 교환을 가능하게 하며, 이에 따라 신뢰관계가 형성되고 상호학습이 일어날 수 있다. 실제로 환경문제는 관련법이 없어서 심각해진 것은 아니다. 오히려 기존에 존재하는 많은 사회의 공식적 규칙(법, 국제적 규약, NGO 선언, 공공윤리, 기업의 윤리선언, 종교 등)에 대해 사회구성원들이 학습되어 있지 않기 때문에(Sampford, 2002: 84-85) 심각해졌다고 볼 수 있다.

3. 환경 거버넌스 관련 기존연구 정리

환경 거버넌스 관련 연구의 범위를 정하기는 매우 어렵다. 환경 거버넌스라는 용어를 사용하지는 않았지만 파트너십(partnership), 네트워크(network), 환경협력(environmental cooperation)이라는 용어를 사용하는 경우도 상당히 많다. 하지만 이 연구에서 그 모든 것을 다루기는 어려우므로 일부만을 정리해 보고자 한다. 이 연구에서 선택된 기존 연구는 환경 거버넌스라는 용어를 명시적으로 사용하고 있으며, 정부, 기업, NGO 간 혹은 두 주체 간 연계를 다룬 것들이다.

환경 거버넌스 연구 중 가장 많은 부분을 차지하는 것은 국제적 환경문제에 대한 각국의 협조체제(global environmental governance)에 관련된 것이다. Velasquez (2000)는 세계지속가능발전정상회의(WSSD)를 앞두고 전지구적 환경 거버넌스를 구축하여 시너지 효과를 얻기 위해 각국이 어떠한 노력을 해야 하는지를 제시하였다. 또한 Velasquez & Piest(2003)는 지구적 환경 거버넌스를 국가간 차원으로 범위를 좁혀 14개 아·태 지역 국가들 사이의 다국적 환경협력(MEAs: multilateral environmental agreements)을 어떻게 촉발시켜야 하는지를 제시하였다. 김종순 편(2002)의 제3부에는 동북아 국제관계와 환경 거버넌스를 주제로 하여 5편의 논문이 실려있다. 각 논문들은 동북아시아의 환경협력을 유럽지역과 비교하거나 동북아시아의 환경협력에 대한 한국의 대응 및 NGO의 협력과 관련된 내용이다.

두 번째 분야는 도시 및 지역 거버넌스(city or local governance)와 관련된 분야이다. 정규호(2002)는 우리나라의 녹색서울시민위원회의 사례를 통해 서울시의 참여적 거버넌스 절차에 관한 연구를 하였다. 지역차원에서는 지방의제 21을 사례로 한 연구가 있다. 김병완(2002)은 거버넌스로서 지방의제 21 추진 방식에 대해 참여주체간 관계를 고찰하고 있다. Gibbs & Jonas(2000)는 국가 차원의 거버넌스와 지역 차원의 거버넌스는 성격을 달리한다고 이야기하면서 지역차원의 거버넌스를 구현하기 위해서는 크기를 조정하는 과정(rescaling process)이 필요하다고 하였다. 같은 맥락에서 Meadowcroft(2002)는 환경 거버넌스를 구현하는 데 있어서 크기

(scale)가 가지는 의미를 정치학적으로 해석하였다.

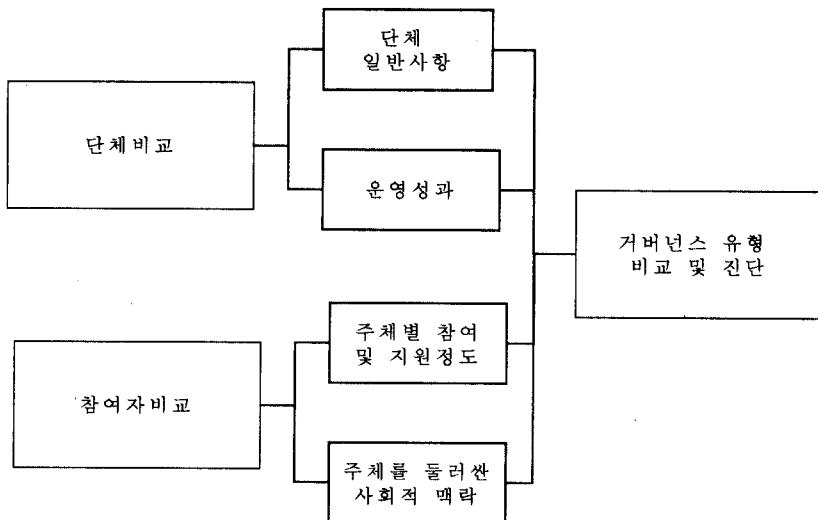
세 번째 분야는 환경정책과 관련된 분야로 구체적인 정책이나 환경이슈를 둘러싼 거버넌스 체계에 관련된 연구이다. 이 분야는 기본적으로 약한 규제(soft regulation)보다는 강한 거버넌스(strong governance)가 효과가 있다고 보고 이러한 거버넌스 구현 과정을 구체적인 환경이슈를 중심으로 논의를 전개해 가고 있다. Basu & Main(2001)은 인도의 물 공급 체계에 있어 기존에 존재하던 중앙집권식 관행이 물을 제대로 관리하지 못한다고 비판하면서 대안적으로 지역의 분권적인 물 관리를 위한 환경 거버넌스에 대해 논의하였다. Uitto(1997)는 깨끗한 담수 공급이 계속 어려워지는 물 위기 상황에 있어 환경 거버넌스가 문제를 해결할 수 있는 방편이 된다고 주장하였다. 한편, Sampford(2002)는 종다양성(biodiversity) 문제를 해결하기 위해서는 서구승배(Westphalian)의 거버넌스 이론은 효과적이지 못하다고 비판하였다.

마지막 분야는 본 연구와 관련된 기업을 포함한 환경 거버넌스 연구이다. Lane(2003)은 호주의 생태지역(bioregional)의 산림을 보호하기 위한 환경 거버넌스의 실패사례를 소개하고 있다. 산림보호를 위해 참여한 정부, 기업, NGO들은 자신들의 이익만을 주장함으로써 성공적인 거버넌스 체제를 구축하지 못했다. Lane(2003)은 협력에 대한 학습과정이 부족하고 중앙집권화와 자연자원의 사유화가 지배적인 상황에서 거버넌스는 제대로 기능할 수 없다고 주장하였다. Brown(2002)은 호주 남동쪽 퀸스랜드의 삼림관리를 위한 지역산림협정(RFAs: Regional Forest Agreements)을 소개하고 있다. 이 협정은 중앙정부와 지방정부간의 협정에서 시작하였으나 후에는 목재를 생산하는 기업, 환경단체 등이 참여하면서 국가와 이해관계자 사이의 협정으로 발전하였다. 하지만 아직 기업을 포함한 환경 거버넌스 연구성과는 소수에 불과하며 오히려 정부와의 관계에 있어 자발적 협약(VA: voluntary agreement) 혹은 자율규제(self-regulation)와 관련된 연구들이 더 많이 존재한다(Martinot & Borg, 1998; Aggeri, 1999; Norberg-Bohm, 1999; Hillary et al., 1999; Howarth et al., 2000). 기업은 과도한 규제위험이 존재하거나 지역 환경단체의 활동이 강하거나 금융권을 비롯한 시장의 요구가 있을 때 자발적 협약이나 자율규제에 활발히 참여하는 경향이 있다(Henriques & Sadorsky, 1996).

III. 환경거버넌스 비교 분석

1. 분석틀 및 연구방법

<그림 1>은 이 연구의 분석틀이다. 한·일 GPN의 거버넌스 구조 및 특징을 분석하기 위해 분석항목으로 정한 것은 단체 비교와 참여자 비교이다. 단체비교는 GPN에 대한 일반적인 사항으로 단체회원 수, 재정 및 의사결정 및 집행구조를 분석한다. 또한 운영성과 분석은 GPN의 설립목적에 비추어 녹색상품의 판매 진작부분과 녹색상품 관련 정보 제공이 얼마나 원활한가를 중심으로 평가한다. 단체가 설립되고 현재까지 회원수가 어느 정도 늘고 있는가도 운영성과 분석에 포함될 것이다.



<그림 1> 분석틀

단체비교는 일종의 GPN이라는 환경 거버넌스의 외연적 구조에 대한 개략적인 소개라고 할 수 있다. 이에 비해 참여자 비교는 구체적으로 GPN의 거버넌스 구조를 파악하기 위해 설정한 항목이다. GPN에 참가하는 주체는 크게 정부, 기업, NGO로 나눌 수 있다. GPN이라는 환경 거버넌스에 대해 각 주체의 참여 및 지원 정도를 알아보고 특히 각 주체가 처한 사회적 맥락을 통해 주체간의 상호작용이

원활하게 이루어질 수 있는 문화 및 사회적 분위기가 존재하는지를 파악하고자 하였다.

분석항목의 도출은 기존연구를 통해 이루어졌다. 특히 참여자 비교의 하위항목인 주체의 GPN 참여와 지원정도는 McQuaid(2000)의 연구에서 도출되었다. McQuaid(2000)는 파트너십의 유형연구를 함께 있어 각 주체의 참여정도가 중요하다는 점을 지적하였다. 또한 파트너십의 이점이 주로 효율에 있는 만큼 각 주체의 자원동원 및 지원여부도 중요한 요인으로 꼽고 있다. 따라서 주체별 참여 및 지원 정도는 거버넌스를 분석하는 데 있어서 매우 중요한 요소라고 볼 수 있다. 다른 분석항목인 각 주체가 처한 사회적 맥락은 기존연구에서 여러 번 거론된 적이 있는 항목이다. Cosidine & Lewis(2003:133)는 거버넌스 타입의 변화를 시대적으로 설명하면서 근래에 등장한 네트워크 거버넌스(network governance)의 경우 합리성의 원천은 ‘문화’라고 이야기하였다. 이는 기존의 절차적 거버넌스(procedural governance)가 ‘법’을 기업형 거버넌스(corporate governance)가 ‘경영’을 시장 거버넌스(market governance)가 ‘경쟁’을 합리성의 원천으로 여긴 것과 비교하면 그 특징이 잘 드러난다. 이외에 Sampord(2002:85)는 모든 거버넌스는 적당한 시간, 장소, 맥락이 중요한데, 이러한 맥락을 형성하는 것은 사회적 문화와 전통이라고 지적하였다. 거버넌스에서 중시하는 주체간의 긴밀한 상호작용이 일어나기 위해서는 주체들이 모여있다고 되는 것이 아니라 각 주체들을 둘러싸고 있는 사회적 맥락이 협력에 우호적으로 형성되어 있어야 한다. 따라서 사회적 맥락 역시 구체적인 거버넌스 실현에 있어 중요한 항목이라고 볼 수 있다.

연구방법은 다음과 같다. 단체비교 자료는 주로 GPN 관련 정부간행물, GPN 간행물 및 내부자료에 의존하고 있다. 특히 일본 GPN의 경우 1999년 전반기에 환경마크협회에서 벤치마킹한 자료를 참조하였다. 참여자 비교를 위한 연구방법은 관련문헌연구와 인터뷰 법이다. 각 주체의 참여 및 지원정도를 밝혀내기 위해서는 주로 인터뷰법을 사용하였다. 인터뷰 대상자들은 GPN을 주도하였거나 GPN에 참여했던 정부, 기업, 환경단체 관련자들로 총 13명이다. 일본 쪽 상황은 일본 GPN 사무국장인 히로유키 사토상을 중심으로 이루어졌고, 우리나라의 경우 전직 환경마크협회 국장, 전·현직 GPN 사무국장 2명 및 실무자 3명, GPN에 참여했던 환경부, 서울시 관료, 기업인 2명, NGO 담당자 2명이 대상이다. 각 주체가 처한 사회적 맥락을 위해서는 한·일 양국의 환경관련 거버넌스와 네트워크 관련 문헌들을 중심으로 정리하였다. 또한 각 주체간의 연관성을 보기 위해서는 관련자들의 인터뷰도 병행하였다.

질적 분석 방법의 가장 큰 어려움은 양적인 데이터의 분석에 비하여 분석방법이 공식화되어 있지 않다는 점이다. 이를 극복하는 방법은 두 가지가 있다. 하나는 두 가지 다른 종류의 자료-인터뷰자료와 문헌자료-를 서로 비교하면서 각각의 자료에 대한 신뢰도와 타당도를 검증하였다. 다른 하나는 동일한 현상에 대하여 세 가지 다른 시각-정부, 기업, 시민단체의 시각-에서의 자료들을 수집하고 각기 다른 관점에서의 설명들을 비교해 나감으로써 어느 한 시각에서 제시되는 자료에 지나치게 의존할 때 나올 수 있는 편견을 최대한 배제하도록 노력하였다(문태훈, 1992: 169). 이 연구도 문헌 조사 및 인터뷰 과정에서 최대한 이러한 점을 고려하였다.

2. 한·일 녹색구매네트워크(GPN) 비교 분석

1) 단체비교

(1) 단체일반사항

일본의 환경성은 녹색상품구매 정책을 실행하기 위해서 1994~1995년 '환경친화적 제품을 향한 새로운 운동에 관한 간담회'를 수차례 개최하였고, 참가자들은 '녹색상품구매를 촉진하기 위한 네트워크'를 구축할 것을 제안하였다. 1995년 봄 환경성은 '녹색상품을 촉진하기 위한 네트워크 설립 준비 위원회'를 구성하였고, 이듬해 2월 환경성과 지방자치단체(시가현, 요꼬하마시, 고베시, 나고야시 등 19개), 기업(NEC, 마쓰시다 전자 사업, 소니, 후지 제록스, 도쿄가스, 미쓰비시 Estate 등 일본의 주요 업체 40개), 민간단체(World Wide Fund for Nature Japan Committee, 일본 소비자 협동 조합 등 13개)등 총 72개 조직이 참여하여 JGPN을 설립하였다.

한국의 환경부는 녹색상품 구매 촉진을 위해 1998년 <녹색구매 네트워크 모델 개발을 위한 연구>라는 용역보고서를 환경마크협회를 통해 수행하고 같은 해 12월에 '녹색상품구매네트워크 구축을 위한 심포지움'을 개최하였으며, 1999년 전반 기에는 집중적으로 JGPN에 관한 벤치마킹을 수행하였다. 이를 토대로 환경부와 지방자치단체(서울시), 기업(유한킴벌리, 삼성지구환경연구소, LG 환경·안전연구소 등), 민간단체(녹색소비자연대, 환경운동연합 등) 등 총 28개 조직이 참여하여 1999년 5월 KGPN을 설립하였다. <표 2>는 일본과 한국의 녹색구매네트워크의 단체 일반사항을 정리한 것이다.

<표 2> 한·일 녹색구매네트워크 단체비교

	일본 녹색구매네트워크 (JGPN, 2002년 10월 현재)	한국 녹색구매네트워크 (KGPN, 2003년 5월 현재)
회원 수	2,721개 단체회원	93개 단체회원
재정	8억 4천만 원 (회비 50%, 프로젝트 수익 40%, 보조금 10%)	1억 4천만 원 (회비 50%, 프로젝트 수익 30%, 보조금 20%)
운영위원	35명	46명
운영진	6명	2명

회원 수에 있어 한국은 93개 회원단체, 일본은 2,721개 단체로 한국이 일본의 3.4% 수준으로 매우 적다. 재정은 한국이 연간 1억 4천만 원, 일본이 8억 4천만 원으로 한국이 일본의 17% 수준이다. 재정 중 회비의 비중은 양국이 비슷하지만 한국의 경우 회비의 70% 이상을 한 기업이 내고 있다. 중앙 환경부처가 제공하는 보조금의 경우도 백분율에 있어서는 KGPN이 높지만 주로 사업성 경비에만 지원되고 있다. 운영위원은 한국이 46명, 일본이 35명으로 오히려 한국이 일본에 비해 1.3배 이상 많다. 하지만 실제로 활동가를 비롯한 운영진은 일본이 6명인데 반해 한국은 2명으로 일본의 33% 수준으로 나타났다. KGPN의 경우 사업을 제안하는 사람은 많지만 실제로 이를 뒷받침할 실무진은 부족한 것으로 나타났다. 이러한 구조는 단체의 목표를 달성하기 어려운 실행구조라고 볼 수 있다.

(2) 운영성과

운영성과는 여러 가지 관점에서 정리할 수 있다. 우선적으로는 단체의 회원 수나 재정 등 외형적인 면이 해당기간동안 얼마나 증가하였는가를 보아 운영성과를 판단할 수 있다. 두 번째는 단체의 설립목적을 얼마나 충실히 구현하고 있는가를 통해 알아볼 수 있다. 외형적 측면에서 JGPN은 초기의 72개 단체에서 2002년에 2,721개 단체를 회원으로 두고 있다. 이는 평균적으로 연간 441개의 단체가 새로 가입한 셈이다. 이에 반해 KGPN은 초기의 28개 단체에서 현재 93개의 회원단체를 두고 있는데 이는 연간 16개 단체가 새로 가입하였다고 분석할 수 있다. JGPN은 연간 600% 이상의 놀라운 회원확보율을 유지하고 있는 것에 반해 KGPN은 50%를 약간 웃도는 회원확보율을 기록하고 있다.

두 번째 설립목적⁶⁾의 이행여부도 여러 가지 지표가 있을 수 있지만 녹색구매

촉진을 위한 활동이 어떠한 성과를 이루었는지, 제품의 환경성에 대한 정보확산 활동이 얼마나 활발하였는지, 제품의 환경성을 판별할 가이드라인 제정 작업이 어떤 식으로 이루어지는지가 척도가 될 수 있을 것이다. 최근 설문조사에서 JGPN은 환경상품의 판매가 꾸준히 증가하고 있다는 대답이 회원 기업의 75%에 이르는 것으로 나타났다(JGPN 사무국장 사토상, 2002. 10. 31 인터뷰). 이에 비해 KGPN의 회원기업들은 환경상품의 판매증가를 체감적으로 느끼지 못하는 것으로 나타났다(전 GPN 실무자, 2003. 5. 28 인터뷰).

또한 제품의 환경성에 대한 정보확산 활동은 녹색상품의 가이드라인 제정과 구매촉진활동이 있다. 이러한 작업들은 특히 거버넌스적 성격을 잘 드러난다는 점에서 중요하다. JGPN의 경우 가이드라인을 제정하기 위해서는 먼저 제품에 따라 작업 위원회(working group)를 조직하게 되는데, 제조자와 제품 구매 기업, 정부, 소비자 그룹, 환경단체, 전문가 등 누구든지 자유롭게 여기에 참여할 수 있고, 한 주제에 대해 6개월 동안 토론하여 가이드라인 초안을 제정한다. 작업위원회에 의해 만들어진 초안은 인터넷과 팩스로 회원들에게 보내지고, 회원들의 다양한 의견을 수렴하여 집행위원회에서 가이드라인을 최종 제정하게 된다. 일본에서는 서로 견해가 다른 주체들이 한 주제에 관해 합의에 도달하기 위해 토론하는 기회를 많이 갖지 못하였는데, GPN은 가이드라인 제정시 각 주체들의 위치와 기술개발 등에 관해 이해하고 상호 합의에 도달할 수 있도록 하는 중요한 기회를 제공하였다. 구매촉진활동은 지방자치체, 기업, 민간단체 등의 녹색상품구매와 관련한 활

- 6) JGPN의 설립목적은 첫째, 소비자·기업·중앙정부 및 지방자치체의 녹색상품구매에 대한 마인드 증진과 실제 녹색상품구매를 촉진하려는 것이고 둘째, 제품의 환경성에 대한 정확한 정보를 제공하고 셋째, 회원간 경험과 정보의 공유이다(이상영, 1998: 13). JGPN의 주요활동으로는 녹색상품 관련 홍보 및 정보제공 활동, 제품 가이드라인 제정 작업, 출판활동, 연구활동, 구매촉진 활동이 있다.
KGPN의 목적은 '제품의 생산·유통·소비단계와 관련된 각 경제주체인 정부, 기업, 시민(단체)에게 친환경상품에 관한 정보를 지속적으로 제공·홍보함으로써 관련 제품의 소비수요를 창출하고, 아울러 친환경상품의 개발을 유도하여 장기적으로 지속 가능한 생산·소비문화 정착의 기틀을 마련'하는 것이다(한국 GPN 홈페이지 <http://gpn.or.kr>의 KGPN 정관 참조). KGPN의 주요 활동은 크게 조사연구사업, 홍보사업, 출판사업으로 나눌 수 있다. 조사연구사업에는 친환경제품 선정을 위한 조사사업, 가이드라인 제정, 친환경상품 유통시장 실태조사, 녹색구매 협회조사, 관련정책 개발 등이 있다. 홍보사업에는 녹색소비생활 순회포럼과 전시회, 관련 심포지움 개최, 녹색상품구매 증진대회, 관련 정보제공 등이 있다. 출판사업에는 환경 데이터북 발간과 소식지 발간 업무가 포함된다.

동 중 모범이 될 만한 사례, 즉 비용 절감, 모범적인 제품공급자, 스텝 교육, 부서 간 협조 부문 등에서 모범사례를 발굴하여 뉴스레터, 세미나 등을 통해 소개하고 있으며, 또한 녹색상품구매 모범 회원을 선발하여 표창하고 있다. 또한 지방자치체와 지역의 중소기업, 지역의 소비자·환경단체가 지역 네트워크를 설립하여 지역단위에서 녹색상품구매를 촉진하고 있으며, 심포지움 등을 통해 성공사례를 소개하고 우수회원을 표창하고 있다(이상영, 1998: 14-16).

KGPN의 경우도 일본을 벤치마킹한 결과로 가이드라인 제정작업과 구매촉진활동을 수행한바 있다. 하지만 가이드라인 제정작업은 기업들의 비협조로 인터넷에 공개된 자료나 일본 쪽 자료를 참고하는 수준으로 가이드라인이 제작되었고 지방 정부를 대상으로 한 구매촉진활동 역시 미진한 것으로 나타났다(GPN 실무자 2003. 5. 28 인터뷰). 이러한 내용을 종합하자면, KGPN은 JGPN에 비해 운영성과가 미미하다고 분석할 수 있다.

2) 참여자 비교

(1) 정부의 참여 및 지원 정도

일본과 한국 모두 중앙정부인 환경성과 환경부가 GPN에 적극적으로 참여하였다. 한국의 경우 새로운 정책과제의 발굴이라는 점에서 정부측에서도 GPN을 환영하는 분위기였다. 실제로 GPN 설립에 있어 당시의 환경경제과 과장은 가장 듣든한 후원자 중에 하나였던 것으로 관계자들이 기억하고 있다(환경마크협회 관계자 2003. 3. 6 인터뷰). 하지만 지방자치단체의 참여에 있어서는 상당한 차이를 보이고 있다. 일본의 경우 GPN에 참여하고 있는 지방정부는 364개에 이른다. 특히 주목할 점은 지방자체단체가 규제자로서가 아니라 구매자로 참여하고 있다는 점이다.

일본의 지방자치단체는 규제자로서가 아니라 구매자로서 기업을 압박했습니다. 기업으로서는 새로운 압력이었습니다. 지방자치단체가 구매하는 물건을 납품하는 가운데 이 물건이 GPN에서 제시하는 가이드에 포함된 제품이냐는 질문이 지방자치단체로부터 기업에게 들어오기 시작했습니다. 만약에 그렇지 않다고 대답하면 납품이 미루어졌습니다. 이런 상황에서 기업들이 어떻게 GPN에 관심을 가지지 않을 수 있겠습니까?(JGPN 사무국장 사토상, 2002. 10. 31).

이렇게 일본의 지방자치단체가 선도적인 노력을 하는 것과는 달리 KGPN의 경우 참여한 지방자치단체는 시작부터 지금까지 서울시 한 곳 뿐이었다. 서울시의

경우 당시 환경기획과 과장이 녹색구매에 상당한 관심이 있어 시종일관 적극적으로 참여하고 있으며 2003년에는 관련 조례까지 제시되었다. 실질적으로 우리나라에서 녹색구매라는 새로운 이슈를 수용할 만한 여력을 가진 지방자치단체는 서울 시를 제외하고는 전무한 실정이다.

GPN이 초기에 실시한 사업 중에 지방정부 녹색구매와 관련된 사업이 있었습니다. 일본의 지방정부 참여를 본뜬 사업이었죠. 각 지방자치단체의 구매담당자들을 모아놓고 녹색구매의 개념을 소개하고 녹색구매를 촉진시키는 모임을 지역의 NGO와 연대하여 일년 내내 실시하였지만 GPN의 지방자치단체 회원은 늘지 않았습니다. 지방정부의 환경파조차도 환경하면 청소나 공장의 폐수단속이라고 생각하는 마당에 환경에 별 관심도 없는 구매담당자들이 녹색구매를 이해한다는 것은 너무나 힘든 일이었습니다(전 GPN 실무자 K씨, 2003. 5. 28).

지원부분에 있어서도 JGPN과 KGPN 모두 중앙부처로부터 일정정도 지원을 받고 있다. 따라서 재정적으로 완전히 독립한 단체라고 볼 수는 없다. 일본의 GPN은 재정의 10%(8천만 원 정도, 2002년)를 환경성에서 받고 있다. KGPN의 경우도 매년 환경부가 2천만 원 정도를 지원한다. 하지만 KGPN 경우 GPN 운영과 관련된 경비가 아닌 사업성 경비를 지원받고 있다. 환경부에서 운영하고 있는 ‘녹색소비 생활 순회포럼’과 ‘환경상품 박람회’ 비용이 정기적으로 환경부가 GPN에 지원하는 예산의 전부이다. 이밖에 GPN의 지하철 광고비용 중 일부를 서울시가 부담한 경우가 있다. 하지만 이러한 사업성 예산은 GPN의 안착에는 별 도움이 되지 않았다. 오히려 정부의 홍보성 사업에 동원된다는 오해를 NGO로부터 사기도 했다(GPN에 참여했던 NGO 관련자, 2003. 6. 5 인터뷰). 결국 초기 정부지원에 있어서 일본은 경상비 위주로 상당히 안정적으로 지원한 반면 우리나라의 경우 사업성 위주로 할당되었기 때문에 KGPN의 운영에는 별 도움이 되지 못한 것으로 나타났다.

(2) 정부를 둘러싼 사회적 맥락

한·일 GPN의 가장 두드러진 차이점은 지방자치단체의 역할이다. 지방자치단체의 적극적인 참여는 일본 환경 거버넌스의 주요한 특성이다. 일본 지방자치단체가 중앙보다 더 강력한 환경행정을 펴는 것은 잘 알려진 사실이다. 이렇게 지방자치단체가 중앙정부보다 환경정책에 열심인 이유는 70년대에 발생한 4대 공해사건(미나마타 병, 이타이이타이병, 요카이치 천식, 제2미나마타 병) 때문이다. 일본

지방자치단체들은 이러한 공해사건을 겪으면서 환경문제에 대한 저항력을 길러왔다. 일본 기업들 역시 가장 무서워하는 것이 지역운동에 기반한 주민들의 환경소송이다.

하지만 공해사건을 둘러싸고 지방자치단체와 기업, 그리고 주민들간의 대립적인 관계가 전부라면 GPN 운동에 지방자치단체가 이렇게 적극적으로 참여하지는 못했을 것이다. 일본의 지방자치단체들은 오염원 배출 사업체와 공해방지협정을 맺고 지역 NGO를 지원하는 등 협조관계도 같이 발전시켰다. 우리나라가 공단지역을 중심으로 90년대 후반에 도입한 자발적 협약(voluntary agreement)을 일본은 이미 1960년대부터 도입하고 있다.

이에 비해 우리나라는 환경행정을 지방자치단체보다는 중앙부처인 환경부가 이끌어나가고 있다. 특히 환경부는 단속과 규제를 주로 실시하는 기관으로 기업들에게는 귀찮은 존재(burdensome)로 인식되고 있다. 까다로운 환경규제는 국내기업뿐 아니라 외국기업들에게도 널리 알려져 있다. 따라서 환경부와 기업들간의 협력은 찾아보기 힘들다. 물론 우리나라도 일본과 같은 ‘자발적 협약’ 제도가 존재한다. 하지만 이의 실효성에 대해서는 많은 사람들이 의구심을 나타내고 있는 실정이다(대한 서울상공회의소, 2000). 따라서 이러한 상황에서 기업이 정부를 거버넌스 파트너로 삼기는 매우 어렵다.

(3) 기업의 참여 및 지원정도

Lyon & Maxwell(1999)은 기업들이 일반적으로 환경규제에 대해 두 가지 전략을 가진다고 보았다. 하나는 되도록 규제를 사전에 배제하려는 노력이고 다른 하나는 만약에 규제도입이 불가피하다면 상대적으로 약한 규제가 들어오도록 노력한다는 것이다. 이러한 견해는 기업이 환경문제를 근본적으로 회피하려는 경향이 있다는 점을 잘 보여준다. 일본의 경우도 이러한 경향이 없는 것은 아니다.

물론 일본의 기업들도 (GPN 참여를) 처음에는 극심하게 반대하였습니다. 환경은 기업에게는 규제라는 인식이 강했기 때문이었죠. 하지만 각 업종에서 주도적인 회사가 참여한 것이 많은 도움이 되었습니다. 예를 들어 전자사업의 경우 소니, 후지, 제록스 사가 자동차의 경우 도요타 사 등이 초기에 참여하였습니다. 하지만 무엇보다 기업 회원이 계속 늘어나는 이유는 아마도 환경상품의 판매가 꾸준히 늘고 있기 때문일 겁니다. 최근 설문조사에서 환경상품의 판매가 꾸준히 증가하고 있다는 대답이 회원 기업의 75%에 이르고 있습니다(JGPN 사무국장 사토상, 2002. 10. 31).

사토상의 인터뷰에서 알 수 있듯이 JGPN에 기업이 적극적으로 참여한 이유는 두 가지이다. 한가지는 각 업종의 선도기업(leading company)이 참여함으로써 여타 기업들의 참여를 유도한 것이고 보다 근본적인 것은 JGPN의 참여가 상품의 판매 증가와 연계되었다는 점이다.

이에 비해 KGPN은 기업들의 참여가 매우 저조하며 주로 연합회나 협회 단위(기업소비자전문가협회, 발포스틸렌재활용협회, 환경상품제조협회, 한국체인스토어협회 등), 관련 중소기업들이 참여하고 있다. 선도기업이라고 할 수 있는 대기업들은 대부분 관망하는 자세를 취하고 있다.

저희 업체는 새 카트리지와 재생용 카트리지를 모두 생산합니다. 생각하시기에 기업이 어떤 제품 판매에 더 주력하겠습니까? 당연히 새 카트리지 사업에 집중하고 있습니다. 재생용 카트리지 사업에 집중한다는 것은 새 카트리지를 사지 말라는 것과 같기 때문입니다. 아무리 사람들이 환경문제를 이야기하지만 환경산업은 대기업에게 있어서는 아직은 부수적인 사업일 따름입니다(S사의 S과장, 2003, 3, 13).

GPN에 대기업이 참여하는 것과 중소기업이 참여하는 것은 업종 전반에 미치는 영향에 있어서 큰 차이를 가져온다. 특히 KGPN의 경우 직접적 이해관계가 있는 중소기업들이 참여하다 보니 대기업들은 KGPN을 환경관련기업만이 참여하는 하나의 이익단체로 치부하는 경향이 있었다. 결국 일본은 녹색상품의 상대적 정의에 의해 모든 상품의 친환경성을 추구하는 반면 우리나라는 녹색상품의 절대적 정의에 의거하여 재생종이나 재생비누 등을 만드는 기업만으로 스스로 입지를 한정시키는 결과를 가져왔다. 따라서 기업의 참여는 제한될 수밖에 없다.

기업의 지원부분에 있어서는 기업들이 내는 회비나 프로젝트성 사업을 들 수 있다. KGPN의 경우 환경문제에 적극적인 관심을 가진 한 회사가 내는 비용이 전체의 70%를 차지할 정도로 기업의 지원이 중요한 역할을 하고 있다. JGPN도 이러한 기업의 재정지원과 관련한 기본적인 구조가 존재하지만 특이한 점은 제품정보의 공개가 중요한 기업들의 지원 중 하나라는 점이다. JGPN은 분기마다 제품정보를 업데이트하는데 13개 제품군에 속한 9,000개 상품에 대한 정보를 600개 기업이 자발적으로 제공하고 있다. 자발적으로 제공할 뿐만 아니라 JGPN은 정보 확산이라는 명목하에 기업으로부터 오히려 일정정도의 수수료를 받고 있는데 이 부분이 재정지원에 큰 몫을 한다. 또한 1년에 한 번 정도 소비자와 기업인이 한데 모여 소비자가 알고 싶은 정보와 기업이 내놓을 수 있는 정보를 절충하는 자리도

있다. 환경과 관련해서는 어떠한 정보도 내놓기를 꺼려하는 일반적인 관행으로 보자면 상당히 이례적인 일이다. 이에 비해 KGPN은 기업들이 정보공개를 꺼려 녹색상품에 대한 정보제공에 있어서도 JGPN과 큰 격차가 나고 있다. 실제로 2001년 KGPN에서 녹색상품 관련 데이터 북을 작성한 적이 있는데 대부분의 기업이 정보제공을 꺼려 실제로 게재된 정보는 기업이 공식적으로 오픈하고 있는 정보에 불과했다. 하지만 각 기업의 환경관련 부서들은 GPN 활동에 상당히 적극적인 것으로 나타났다.

제가 환경단체 실무로 일한 경력은 7년 정도인데 GPN의 운영위원회처럼 활발한 모임은 처음이었습니다. 특히 기업쪽에서 오신 운영위원들은 매우 적극적으로 참여하셨습니다. 그래서 처음에는 관련자들이 매우 고무된 것도 사실입니다. 하지만 운영위원회가 끝나고 돌아가고 안전으로 나온 일들을 진행하는 과정에서 기업들의 도움을 받는 것은 쉬운 일이 아니었습니다. 즉, GPN에 대한 기업 자체의 지원구조는 전무하다시피 했습니다(전 GPN 실무담당자 K씨, 2003. 5. 28).

문제는 운영위원회에서 제기된 기업들의 열성적인 주장은 실질적인 지원구조와는 아무런 상관이 없다는 점이다. 이는 우리나라 기업이 환경과 관련하여 의사소통문제(green wall)를 가지고 있기 때문이다. 이는 일반적으로 사회공헌 담당 부서가 갖고 있는 문제점과도 일맥상통한다. 사회공헌 담당부서는 회사의 이익과 관련없는 한적 부서라는 선입관에 의해 조직 내에서 소외감을 낳고 있다. 결과적으로 회사 내에서 사회공헌 담당 부서의 위상은 타부서에 비해 낮게 책정되고 타부서와의 긴밀한 공조관계 없이 고립되어 운용되고 있다. 따라서 환경부서의 활동을 포함한 사회공헌 활동은 조직내부의 인력보다 대학과 같은 기업외부 전문가를 더 우대하는 결과를 가져온다(이상민 외, 2002: 49). 결국 각 기업의 환경관련 연구소와 환경 관련부서는 적극적인 GPN의 활동을 촉구하였으나 이를 실행에 옮기기에는 역부족이었다.

(4) 기업을 둘러싼 사회적 맥락

이렇게 GPN에 기업이 참여하는 양상이 차이가 나는 원인은 환경문제에 대한 기업의 태도가 한국과 일본이 현격하게 다르기 때문이다. 전통적으로 일본이나 우리나라나 환경정책의 결정은 공식적이라기보다는 비공식적인 사전협의를 형성하는 독특한 구조 속에서 이루어진다. 즉, 환경정책과정은 친기업적인 정당과 산

업체들의 로비에 의해 강하게 제한을 받으면서 대단히 폐쇄적인 상황에서 결정이 된다. 따라서 일본의 환경성이나 우리나라의 환경부는 기업들의 영향력으로부터 벗어나기 위해 환경단체와 미디어를 동원하는 정치구조를 만들어 내고 있다⁷⁾. 따라서 대부분 환경보전을 위한 시민단체의 로비는 제한된 영향을 가질 수밖에 없고 각종 정책들은 친기업적 성향을 띠게 된다(이태종 외, 2001: 76).

문태훈(1992: 166)은 정부와 기업간의 관계를 보는 시각 중 일반적인 것이 정부가 기업보다 우월자의 입장에서 기업을 유도해 나간다는 주장이지만 환경정책에 있어서는 오히려 기업이 관련부처와 연대하여 환경부의 규제를 효과적으로 제어하고 있다고 주장한다. 즉, 아무리 환경관련법과 규제가 많아져도 실제로 기업들은 환경정책에 거의 관심을 두지 않는데 이는 환경규제가 기업들이 심각하게 생각할 정도로 엄격해서가 아니라 무엇보다 정부가 환경보전을 위하여 경제를 희생시키지 않을 것이라는 점을 기업들이 믿고 있기 때문이라고 분석했다(문태훈, 1992: 176). 이는 일본의 경우도 마찬가지인데 실제로 1970년대 ‘공해국회’를 통해 세계에서 가장 엄격한 반공해법과 배기가스규제를 만들었지만 1978년에 업계의 완화요구를 전폭적으로 수용하여 정책의 실효성이 떨어진 사례가 있다(양종희 외, 2002: 327-329).

하지만 90년대 들어 일본 기업은 환경정책에 대해 다르게 대응하고 있다. 특히 1994, 1995년을 기점으로 기업은 환경정책에 능동적으로 대응하기 시작했다. 특히 주목받고 있는 것이 환경감사제도인데 통산성에서는 1992년 10월 ‘환경에 관한 임의적 플랜’을 그리고 환경성에서는 1993년 2월 ‘지구에 부담이 없는 기업행동지침’을 발표한 바 있다. 아직까지 일본에서 환경감사의 흐름은 임의적인 내부감사

7) 기업으로부터의 로비나 압력도 시민단체와 미디어에 기대는 정책을 산출하는 원인이 되지만 부처 내에서 환경부의 입지가 약한 것도 시민단체와 미디어를 동원하는 원인이 된다. 일본이나 우리나라나 환경부서의 발족은 환경관련 규제영역에서 기존 조직의 권한을 새로운 조직에 이관하는 것을 의미했기 때문에 기존 조직의 반발을 살 수밖에 없었다. 또한 환경부서는 건설교통부나 산업자원부와 같은 다른 부처에 비해 중앙정부의 권력구조상에서 낮은 지위를 갖고 있기 때문에 새로운 환경정책을 추진하는데 있어서도 어려움을 겪는다. 특히 경기후퇴기에는 환경부서의 역할이 더욱 축소된다. 경기후퇴기에는 재무부, 건교부, 산자부, 농림부와 같은 경제관련 부처의 요구에 굴복하여 환경정책의 후퇴가 눈에 띄게 증가한다. 이외에도 환경부는 특정한 환경기준을 설정, 감시하는 역할을 지방자치단체에 위임하고 있지만, 재정지원의 한계로 자치단체로부터도 환영받고 있지 못하는 실정이다. 따라서 환경부는 부처간의 이해갈등과 정치권의 의지에 따라 부침을 거듭할 수밖에 없다.

에 머물고 있지만, 환경관리시스템의 국제규격인 ISO 14000 시리즈가 1995년부터 실행됨에 따라 일본에서도 정부에 의한 공인환경검증인 제도가 정착하게 되었다(양종희 외, 2002: 332-333). 이러한 새로운 협조프로그램이 가능했던 이유는 장기 불황에 허덕이던 일본 기업의 상황 때문이었다. 90년대 들어 거품경제가 제거된 일본은 1% 내의 GDP 성장률을 보이면서 긴 불황의 터널 속을 헤매고 있다(김현진, 2003: 1). 이러한 상황에서 유럽국가들을 중심으로 무역과 연계된 환경정책이 새로운 위협요소로 대두되게 되었다. 이에 일본 기업들은 환경을 경쟁력 강화의 요소로 보았고 따라서 GPN과 같은 녹색상품 관련 운동이 결국은 자신들에게 도움이 되리라 생각하여 활발히 참여한 것으로 추측할 수 있다. 일반적으로 환경규제를 간헐적으로나마 강화하는 메커니즘은 정치권의 압력이나 그린라운드(Green Round)와 같은 국제적 압력이라는 점(이송호, 1995: 1097)을 감안하면, 일본 기업은 국제적 압력에 효율적으로 대비하고 있다고도 볼 수 있다. 이에 비해 우리 기업의 대응은 매우 수동적이다⁸⁾.

1994~1995년은 환경상품에 대한 관심이 매우 커진 해였습니다. 기업들 사이에서 는 ISO 14000을 획득하는 것이 일종의 봄이었습니다. 침체된 경기를 일으켜 세우는데 있어서 기업들은 조그만 차별화 요소라도 전지고자 하는 눈치였습니다. 이러한 기업들의 관심과 GPN의 활동이 잘 맞아떨어진 것이 대기업이 적극 참여한 요인이 아니었나 합니다. 한마디로 시기상으로 운이 좋았다고 할 수 있습니다(JGPN 사무국장 사토상, 2002. 12. 17).

이렇게 한국과 일본의 기업은 환경문제를 보는 관점이 다르기 때문에 거버넌스의 형성에 있어서도 차이가 난다고 볼 수 있다. 따라서 환경문제를 귀찮은 규제로 보는 우리나라의 경우 GPN의 기업참여 및 정부와 NGO와의 상호관계가 소원하다고 볼 수 있으며, 환경문제를 경쟁력의 원천으로 생각하는 일본의 경우 기업들

8) 한국의 경우 "윈-윈(win-win)" 전략으로서의 오염예방이 실제 기업현실에서 구현되고 있지 못하다. 실질적으로 오염예방이 기업에 의해 잘 활용되지 않고 있는 이유는 첫째, 기업의 오염예방을 방해하는 조직상의 장애 요인(organizational barrier)이 있기 때문이다. 즉 오염예방의 이익을 정확하게 계량화할 수 있는 회계방식의 부재, 부적절한 경영유인체계, 과도한 자본투자 비용, 기업재무팀과 환경관리팀간의 의사소통문제(green wall) 등이 이에 속한다. 둘째, 오염 예방이 기업에 의해 활용되지 않는 까닭은 그것이 실제로는 기업에 경제적 유인이 되지 못하기 때문이다. 즉, 오염예방의 이익이 비용에 못 미친다는 것이다(이태종 외, 2001: 90).

이 GPN을 적극적으로 주도하고 정부와 NGO 등 다른 주체와의 협력관계도 적극적으로 수행하는 것으로 나타났다.

(5) NGO의 참여 및 지원정도

확실히 JGPN의 성공요인은 지방정부와 기업 회원을 성공적으로 유치하였기 때문이다. 하지만 NGO의 경우 JGPN과의 협력이 잘 이루어졌다고 볼 수는 없다. 일본의 경우는 전국적인 시민단체의 영향력이 약하기 때문이다⁹⁾. GPN에 NGO가 참여하는 방식은 일종의 NGO간 연대방식이라고 볼 수 있다. 일반적으로 볼 때, 우리나라 NGO간의 연대활동은 매우 활발하다. 환경문제만 보더라도 ‘그린벨트 해제 반대’, ‘동강댐 건설 철회’, ‘새만금 간척사업 반대’와 같은 술한 연대사례가 있다. 하지만 이러한 전통에도 불구하고 KGPN과 다른 NGO와의 연대는 활발하지 못했다.

GPN은 NGO라고 보기에는 독특한 면이 있습니다. 오히려 정부의 특정 정책에서 파생한 정부 주도의 NGO로 여겨집니다. 근래에 등장한 정부주도의 NGO들은 다른 시민단체와 연계가 잘 되는 편입니다. 왜냐하면 정부주도의 NGO들이 정부에서 받은 재원으로 프로젝트성 사업을 배분하기 때문입니다. GPN도 그러한 단체라고 생각했습니다. 하지만 예상과는 달리 그러한 프로젝트성 사업을 GPN은 NGO에게 할당하지 못했습니다. 결국 NGO들은 시간이 지나면서 참여율이 떨어지기 시작했습니다(GPN에 참여했던 다른 NGO의 J국장, 2003. 6. 5)

이러한 새로운 형태의 정부주도 NGO(government-oriented NGO)의 등장은 우리나라의 정부-NGO간 파트너십 유형이 변하고 있기 때문이다. 초기의 정부-NGO간의 관계는 NGO 지원에 관한 특별법을 제정하여 직접 지원하는 형태를 띠었는데 근래에는 사업공모방식을 택하여 NGO들간에 경쟁을 유도하는 일종의 자유시장 논리에 의거한 파트너십 방식으로 바뀌고 있다. 이렇게 NGO에 지원을 하다보니 특정 사업(쓰레기 문제나 에너지 절약 등)의 경우 특정 단체가 정부를 대신하여 다른 NGO에게 프로젝트를 공모하는 사례가 증가하고 있다. KGPN의 경우 녹색구매라는 특정사업을 정부주도에 의해 운영한다는 기대를 초기에 다른 시민단체들이 가졌지만 이러한 프로젝트 배분을 수행하지 않음으로써 다른 NGO와의 연대가

9) 일본의 학자들과 사석에서 만날 때마다 한국은 다양한 NGO들끼리 어떻게 연대하느냐의 질문을 반드시 듣는다. 그만큼 일본에서는 NGO들간의 연대문화가 미약하다.

성공적으로 이루어지지 못한 것으로 나타났다.

(6) NGO를 둘러싼 사회적 맥락

이외에도 NGO의 연대와 관련하여 양국의 시민운동의 전통과 성격도 중요한 요소 중에 하나로 도출된다. 일본은 주민중심의 환경운동이 강하고 우리나라는 시민중심의 환경운동이 강하다. 일본의 환경운동은 4대 공해병 피해자들의 운동으로부터 시작되었다 즉, 일본에서 정부와 NGO간 관계는 반공해운동이나 평화운동에서 볼 수 있듯이 대립적인 경향이 두드러졌다. 따라서 정부측은 NGO와 명확한 관계설정을 위한 움직임에 소극적이었고, NGO들 또한 재정지원과 세계상의 혜택이 오히려 정부의 시민운동규제로 전환될 수 있음을 우려하여 호혜적 관계의 수립가능성을 모색하지 않았던 것으로 보인다(임승빈, 2000: 61).

따라서 이러한 주민운동은 전국규모의 운동단체의 형성으로 이어지지 않았다. 이렇게 일본의 전문환경운동단체가 서구 선진국에 비해 약한 것은 전국 규모의 NGO 설립이 절차상 까다롭고 오랜 지역 중심의 ‘풀뿌리 보수주의’와 같은 정치적·문화적 원인 때문이다. 결국 일본의 환경운동은 피해자운동에서 시작되었다는 점에서 한국의 환경운동과 유사하지만 전국적인 환경운동조직이 미약하다는 점에서 차이를 보인다(양종희 외, 2002: 297, 316). 하지만 80년대 이후 일본의 ‘지역만들기’ 운동에서 볼 수 있듯이 정부와 NGO는 상호 견제하는 동시에 협력하는 관계로 변화하고 있다. 지역의 환경문제를 해결하기 위한 주민운동 조직은 지역사회와 환경을 가꾸기 위한 운동을 전개해 나갔다. 여기에서 일본 특유의 ‘생활’의 중요성을 강조하는 소비자협동조합의 모델이 발전하게 되었다.

Terada(1994)는 환경운동의 새로운 흐름 중에서 가장 영향력이 크고 전형적인 운동을 소비자협동조합운동이라고 보았다. 1970년대 초부터 안전한 식품과 유기농산물의 공급을 위해 조직된 소비자협동조합과 소비자운동 단체는 많은 사람들, 특히 주부들의 관심을 집중시켰다. 협동조합원들의 수는 1970년대와 80년대를 걸쳐 지속적으로 증가하여 오늘날 일본 전국에서 1/5에 이르는 가구가 협동조합에 가입해 있다. 1980년대 말 이후로 일본의 환경운동은 점차로 대안적인 생활양식을 추구하고 생태학적 가치지향을 추구하며 자연보전을 중시하는 경향을 띠게 되었다. 많은 여성들과 젊은이들은 재활용운동, 녹색 소비자운동, 반핵운동, 유기농산물 운동 등에 참여하여 대안적인 생활양식을 실천하고 있다. 일본의 생협운동은 반공해운동처럼 정부나 기업과의 갈등을 바탕으로 형성된 것이 아니라 생활 속의

건강과 공동체를 회복하는 운동이다. 이 운동은 협동조합의 수와 조합원 수가 지속적으로 증가하여 세계에서 보기 드물게 성공하고 있다(양종희 외, 2002: 303-306, 319). JGPN은 이러한 연장선상에서 시민들의 뜨거운 호응을 받을 수 있었다.

이에 비해 한국의 환경운동의 중심은 ‘시민’이다. 90년대 들어 우리 사회에서 그 소리와 의미가 아직 명확하지 않았던 ‘시민사회’의 ‘시민’이 운동의 중심으로 급부상하기 시작했다. 환경운동연합과 녹색연합의 회원은 창립 당시 수천 명에 불과했지만 5년 만에 각각 5만 명과 1만5천 명에 이르렀다. 우리나라에서와 같이 기부금을 정기적으로 시민단체에 내는 문화가 없던 나라에서 단기간에 수만 명의 회원을 가진 단체들이 성장했다는 사실은 매우 인상적이다. 물론 우리나라도 지역 주민에 기반한 풀뿌리조직들이 있지만 아직도 환경단체의 주요 활동은 언론을 효과적으로 동원하여 여론의 압력을 통해 정부정책이나 기업활동을 개선하려는 전략이 주류를 이루고 있다. 이렇게 언론 지향적인 활동이 주가 되면서 환경운동 조직들은 언론이 소비할 수 있는 이슈와 행동양식에 자원을 집중하는 경향을 보인다. 만약 언론이 환경운동조직의 활동을 전혀 보도하지 않는다면 환경운동의 영향력은 크게 줄어들 수밖에 없을 것이다(양종희 외, 2002: 564-566). 따라서 항상 언론이 좋아할 만한 자극적이고 소위 ‘그림이 나오는’ 이슈만이 개발되는 경향이 있다. 따라서 이러한 풍토에서 일본에서 발전하는 생활중심의 운동은 한국에서는 너무나도 멋진 소재거리라고 할 수 있다. 결과적으로 이러한 운동에 대한 관심은 매우 미진하다. 또한 이러한 저항중심의 운동성향은 정부나 기업과의 연계를 맺는데도 결림돌로 나타나고 있다. 특히 정부와 NGO 사이의 연대는 활발한 편이나 기업과 NGO와의 연계는 사례가 매우 적다. 따라서 이러한 NGO의 문화가 GPN과 같은 기업을 포함한 환경 거버넌스 형성에는 불리한 것으로 나타났다.

결국 일본에 비해 상대적인 우위를 가지고 있는 한국 NGO의 경우 GPN을 주도적으로 이끄는 주체로 나서기는 했으나 GPN 운동의 성격이 기존 운동의 저항성향과 배치된다는 점, 기존 NGO와의 연대 실패, 그리고 언론의 무관심 등으로 충분한 성과를 내지 못한 것으로 나타났다.

3. 거버넌스 유형 비교 및 진단

문헌연구와 인터뷰를 통해 한·일 녹색구매네트워크의 환경 거버넌스의 구조와 특성을 분석해 본 결과 양국의 거버넌스 유형을 도출할 수 있다. 일반적으로 거버넌스 유형은 주도하는 그룹에 따라 정부주도형 거버넌스, 기업주도형 거버넌스,

NGO 주도형 거버넌스로 나눌 수 있다. 초기 GPN의 주도 세력은 일본과 한국 똑같이 정부였다. JGPN의 사무국은 재단법인인 일본환경협회(Japan Environment Association)이다. 일본환경협회는 환경마크 인증 및 기업환경정보센터, 전국지구온난화방지 활동추진협의회를 가지고 있는 기관으로 정부와 독립적인 단체이면서도 긴밀한 연계를 가지고 있다(일본환경협회 홈페이지 <http://www.jeas.or.jp> 참조). 이는 사토상파의 인터뷰 과정에서도 도출되었는데 이를 종합해 보면 초기 GPN은 일본 환경성과 일본환경협회가 주도한 것으로 나타났다. 우리나라 GPN 도입도 일본과 별반 다르지 않다. 우리나라의 GPN 사업은 환경마크협회에서 주관하였는데 환경마크협회는 환경마크 인증을 담당하는 기관이다. GPN에 대한 용역발주도 환경마크협회에서 실시하였으며 실지로 1999년 5월부터 1999년 12월까지 사무국은 환경마크협회에 있었다. 사단법인인 환경마크협회도 일본환경협회처럼 정부기관은 아니지만 환경마크 인증 업무를 하고 있기 때문에 환경부와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 실제로 환경기술개발및지원에관한법률은 환경표지제도의 근거법령이며 시행령에 따라 환경마크협회가 위탁기관으로 지정되어 있다¹⁰⁾.

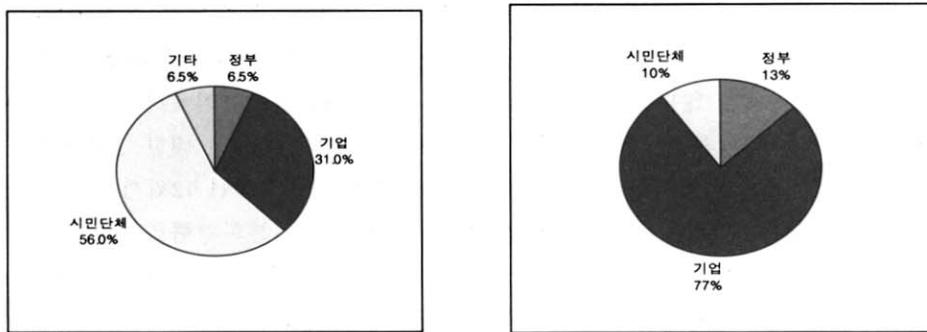
어쨌든 일본환경협회나 우리나라의 환경마크협회나 실제로 환경마크인증 업무를 하고 있는 단체로서 녹색구매의 활성화는 직접적으로 단체의 이익과 부합된다. 하지만 이후 이러한 정부주도형 운영방식에 대한 비판이 양국에서 일어나게 된다. 일본의 경우 기업단체 회원수가 급격히 늘어나면서 사무국은 여전히 일본환경협회에 있지만 실행에 있어서는 기업들이 나서고 있다. KGPN도 설립되고 채 1년을 넘기지 못하고 사무국이 환경마크협회에 있는 것이 바람직하지 못하다고 운영위원회들이 판단하고 사무국을 NGO에 둘 것을 의결하였다. 이로써 일본과 한국 모두 정부주도형 거버넌스 구조에 변화가 일게 된다.

하지만 일본이 기업과의 연계가 활발한 단체의 주도로 GPN 활동을 펴 나가는 데 반해 우리나라는 기업과 대척점에 있는 소비자단체가 GPN 활동을 하게 되었다. 결국 일본은 기업주도의 거버넌스로 녹색상품 매출진작과 녹색상품 관련 정부의 원활한 제공이라는 운영성과를 내고 있는 반면 우리나라는 NGO 주도의 거버넌스로 변화하였으나 이러한 성과를 내지 못하는 것으로 나타났다.

<그림 2>는 GPN에 참여하는 회원단체를 정부, 기업, NGO로 나누어 표시한 것

10) 하지만 환경마크협회 설립 초기에는 NGO 단체들이 적극적으로 참여하여 2대 회장은 환경운동연합의 전 사무총장인 최열씨가 역임하였다. 실제로 초기 실무자들 중 NGO 출신들이 상당수 있었던 것으로 보아 환경마크협회는 반관반민(半官反民)의 단체였던 것으로 짐작할 수 있다.

이다. KGPN의 경우 정부가 6.5%, 기업이 31%, 기타¹¹⁾가 6.5%인데 반해 NGO가 56%로 가장 활발히 참여하고 있다. 이에 비해 JGPN의 경우 NGO가 10%, 정부가 13%인데 반해 기업이 77%를 차지하여 기업이 주 참여자임을 알 수 있다. 여기에서도 JGPN은 기업이, KGPN은 NGO가 주도하는 거버넌스임을 보여주고 있다.



<그림 2> 거버넌스 참여 주체 비율(KGPN과 JGPN)

GPN 거버넌스 분석결과는 <표 3>과 같다. JGPN의 경우 정부의 효과적인 초기 투자와 지방자치단체와 기업의 적극적 참여로 성공적인 환경 거버넌스를 구축하였다며 평가할 수 있다. 이에 비해 KGPN은 미흡한 정부의 투자와 지방자치단체와 기업의 외면, NGO의 적극적인 활동 부족으로 그 역할을 제대로 하고 있지 못한 것으로 나타났다. 특히 JGPN의 사례를 분석한 결과 규제자로서가 아닌 구매자로서의 지방자치단체의 역할과 상품관련 정보를 제공하는 기업의 역할이 GPN 운동을 활성화시키는데 매우 중요한 요소임을 알 수 있었다. 이에 비해 KGPN은 녹색구매의 개념조차 인지하기 힘든 지방자치단체의 수준과 환경을 경쟁력을 저해하는 규제의 요소로 인식하는 기업들의 한계를 넘지 못한 것으로 나타났다. JGPN에 비해 KGPN이 경쟁력을 가지고 있던 점은 NGO들간의 연대였는데 이도 프로젝트 배분과 같은 경제적 인센티브가 없고, 언론의 주목을 받지 못함에 따라 연대가 점점 약해지는 것을 볼 수 있었다.

11) KGPN에 참여하는 정부는 환경부와 서울시 2곳이고, 기타 분야는 KBS와 서울대학교 환경대학원이다.

<표 3> 한·일 GPN 환경 거버넌스 분석결과

분석 항 목		일 본	한 국
단체 비교	단체일반사항	2.721개 단체회원. 연간 8억 4천만 원 재정.	93개 단체회원. 연간 1억 4천만 원 재정.
	운영성과	회원단체의 지속적 신장. 녹색구매 상품 판매 진작. 녹색상품 관련 정보 제공 활발.	회원단체의 소폭 신장. 녹색구매 상품 판매 부진. 녹색상품 관련 정보 제공 부진.
참여자 비교	정부	참여 및 지원 정도	지방자치단체 적극 참여. 구매자로서 GPN운동 주도. 중앙정부가 경상비 지원.
		사회적 맥락	중앙정부보다 더 강력한 환경행정을 펴는 지방자치단체. 기업과의 공해방지협정의 보편화로 기업과의 협력문화 존재.
	기업	참여 및 지원 정도	참여에 적극적. 지속적인 녹색상품 판매신장은 이를 지속시킴. 특히 제품 정보의 제공에 있어 중요한 역할을 수행함.
		사회적 맥락	환경을 경쟁력의 원천으로 생각하며 각 업종의 선도기업이 주도함.
NGO	참여 및 지원 정도	소극적. 전반적으로 NGO들과의 연계 느슨.	초기에는 적극적, 나중에는 소극적. '정부주도의 NGO'로서의 요구도 충족하지 못함.
	사회적 맥락	생활협동조합운동을 비롯한 '생활'에 기반한 운동 활발. 녹색구매는 그 연장선상에 있음.	대립·저항의 운동역사. 그 속에서 언론의 주목을 받지 못하는 녹색구매운동은 소외됨.
거버넌스 유형 비교		초기	현재
		정부주도	기업주도
거버넌스 비교 전단		기후변화 대응으로 성공적인 자리매김.	
		초기 거버넌스의 주체인 정부와 현실적 거버넌스 주체인 NGO가 제 역할을 못함. 궁극적으로 기업과 지방자치단체의 참여를 유인할 사회적 맥락이 형성되지 못함.	

특별히 이 연구에서 주목한 점은 각 국의 주체를 둘러싼 사회적 맥락이다. JGPN의 경우 중앙정부보다 강한 환경의식을 가지고 있는 지방자치단체, 장기간 지속된 불황을 타개할 돌파구로서 환경을 인식하는 기업, 생활협동조합을 비롯한 '생활'에 기반한 운동의 활성화 등이 GPN 운동을 성공시킨 사회적 맥락이라고 할

수 있다. 이에 비해 한국의 GPN은 기업에게 규제기관으로 강하게 인식되고 있는 환경부와 환경문제를 이해관계가 결여있는 중소기업의 문제로만 치부하는 대기업, 대립과 저항의 시민운동의 역사에 걸맞지 않는 녹색구매운동의 성격 등이 GPN이 자리잡지 못하는 사회적 맥락으로 나타났다.

IV. 결 론

이 연구는 그동안 연구대상에서 소외되었던 기업을 포함한 환경 거버넌스 체계를 탐구하고자 시작되었다. 특히 일본과 우리나라에 똑같은 목적의 같은 단체를 통해서 각 국의 문화 및 사회적 맥락과 정부, 기업, NGO의 성격에 따라 어떠한 거버넌스 구조가 나타나는지를 탐구하고자 하였다. 똑같은 목적을 가지고 초기에 정부가 주도하는 거버넌스라도 협력하는 주체들의 상황과 사회적 맥락에 따라 결과는 달라질 수 있다는 것을 이 연구는 보여준다.

특별히 KGPN의 활성화를 위해 주목해야 할 점은 기업들의 참여이다¹²⁾. GPN의 경우 상품의 환경성과 관련된 정보 제공이 중요함에 따라 기업의 역할이 한층 부각되는 거버넌스라고 볼 수 있다. 일본의 경우 이러한 역할을 기업들이 잘 완수함으로써 성공적인 거버넌스 모델을 창출할 수 있었고 우리나라의 경우 그렇지 못한 것으로 나타났다. 우리나라에서 GPN의 사무국을 담당하고 있는 NGO가 기업들의 참여를 이끌어내기에는 기존 환경운동의 전통이 대립적이고 NGO와 기업간의 연계가 부족한 것으로 나타났다. 따라서 KGPN의 활성화를 위해서는 기업들의 유인책이 반드시 강구되어야 하며 이렇게 되기 위해서는 기업들이 환경영영에 관심을 갖게 하는 정책 및 사회적 구조가 필요한 것으로 분석된다.

Sampford(2002: 87)는 환경정책에 있어 기업들이 관심을 갖게 하는 방안은 두 가지라고 하였다. 한가지는 인센티브를 이용하여 혁신을 유도하는 것이고 다른 하나는 강한 규제로 타격을 주는 것이다. 두 번째 방법이 초기의 환경정책 전략이라면 첫 번째 방법은 장기적인 관점에서 수익을 얻고자 하는 기업에게 있어 합리적인 환경정책 전략이 될 수 있다. 피규제자로서만 기업을 바라보아서는 기업들의

12) 사토상과의 인터뷰에 있어 가장 당황했던 점은 KGPN에 한국 기업들을 참여하게 하려면 어떠한 방안이 있는가라는 질문을 처음에 이해하지 못할 때였다. 사토상이 질문을 이해하지 못한 이유는 기업들이 참여하지 않는 GPN이란 상상할 수 없었기 때문이다.

협력이나 참여를 끌어내는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 첫 번째 방법을 향한 정책수단을 고안하는 것이 향후 기업을 포함한 환경거버넌스를 구축하는 데 도움이 될 것이다. 이미 일본을 포함한 선진국들은 기업과 관련해서 법이 아닌 다른 표준들(산업생태학, EMS, ISO14000 등)을 만들어내기 시작했다. 환경을 차별화 요소, 경쟁력의 한 요소로 여기는 기업의 근본적인 태도 변화가 기업을 포함한 환경거버넌스를 활성화시키는 중요한 요소가 될 것이다.

이러한 결과를 도출하는 과정에서 나타난 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 연구의 분석틀이 평면적이다. 이 연구는 기업을 포함한 환경 거버넌스와 관련된 연구를 여러 각도로 검토하였으나 정교한 분석틀을 도출하지 못하였다. 특히 주체들간의 연계관계를 중요하게 생각하여 인터뷰를 실시하였으나 명시적으로 드러내지를 못했다. 향후 이 분야의 연구성과가 축적되면 좀 더 정교한 분석이 가능할 것이라 생각한다. 둘째, 일본의 상황을 파악하는 문헌연구와 인터뷰 대상자의 수가 적었다. JGPN의 상황을 객관적으로 바라보기 위해서는 KGPN의 경우처럼 여러 주체를 대상으로 하는 인터뷰가 필요했지만 현실적 여건의 한계로 이루어질 수 없었다. 하지만 두 차례에 걸친 심도 깊은 인터뷰와 지속적인 이메일 교환을 통해 일본 GPN의 상황을 파악하려고 노력하였다. 셋째, 우리나라 GPN 활성화와 관련하여 NGO의 역할이 미비하다는 것을 지적하였으나 이를 타개할만한 대안을 제시하지 못하였다. 이는 GPN 자체가 기업주도로 잘 운영되는 일본의 사례만 세계적으로 보고되고 있지, 정부나 NGO 주도로 운영되는 GPN이 현실적으로 구현되고 있지 않기 때문이다. 따라서 NGO 주도의 성공적인 환경 거버넌스 구축에 대해서는 향후 연구가 보완되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병완. (2002). 지방자치단체간 환경 협력: 지방의제 21 사례를 중심으로. 김종순 편. 「지속가능발전과 환경 거버넌스」. 서울: 대영문화사. 167-195.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스 - 신공공관리와 정책네트워크 -. 「한국행정학보」, 34(1). 21-39.
- 김종순 편. (2002). 「지속가능 발전과 환경 거버넌스」. 서울: 대영문화사.
- 김현진. (2003). 「일본기업 재도약의 가능성」. 삼성경제연구소.
- 대한 서울 상공회의소. (2000). 환경법규 합리화를 위한 정책 건의.
- 문태훈. (1992). 한국 환경보전정책: 정부 - 기업 관계를 중심으로. 「한국정책학회 보」, 1. 165-193.
- 배태영 · 이재호. (2001). 환경 거버넌스의 범주와 주체간 관계에 관한 연구. 「환경정책과학학회보」, 5(2). 251-268.
- 사득환. (1997). 「한국 환경정책의 이해」. 서울: 비봉출판사.
- 양종희 · 임현진 · 정수복 · 박길성 · 구도원 · 홍성태. (2002). 「아시아 · 태평양 지역의 환경문제, 환경운동 및 환경정책」, 서울: 서울대학교 출판부.
- 이근주 · 강경희. (1999). 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구 - 환경NGO를 중심으로 -」. 한국행정연구원.
- 이미홍. (2001). 지방정부 녹색구매 현황과 활성화 방안. 「서울도시연구」, 2(1). 서울시정개발연구원. 59-74.
- _____. (2003). 우리나라 녹색구매 운동의 활동유형 및 전망 - 시민단체 역할을 중심으로 -. 「한국사회와 행정연구」. 14(1): 301-322.
- 이상민 · 최인철. (2002). 「재인식되는 기업의 사회적 책임」. 삼성경제연구소.
- 이상영. (1998). “일본의 녹색상품구매네트워크” 운영 사례. 「녹색상품구매네트워크 구축을 위한 심포지움」. 13-23.
- _____. (1999). 일본의 녹색상품구매네트워크 운영실태. 「일본의 녹색상품구매네트워크 운영실태조사 보고서」. 7-20.
- 이송호. (1995). 환경정책의 획기적 변화에 관한 미 · 일간 비교 연구. 「한국행정학보」, 29(5): 1077-1099.
- 이태종 · 김영종 · 이재호. (2001). 일본의 환경 거버넌스 분석. 「한국정책과학학회보」, 5(2): 75-98.

- 임승빈. (2000). 한·일 지방정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 9(3): 45-68.
- 정규호. (2002). 「지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구 - 녹색서울시민위원회를 사례로 -」. 박사학위논문. 서울대학교 환경대학원.
- 주재현·안연숙. (2000). 「정부-기업간 파트너십: 환경규제정책 사례연구」. 한국행정연구원.
- 최창현. (2003). 국가간 협치(governance)의 실증적 비교분석. 「행정논총」 41(3): 51-77.
- 환경부. (2000). 세계지속가능발전정상회의(WSSD) 결과보고.
- Aggeri, Franck. (1999). Environmental Policies and Innovation: A Knowledge-Based Perspective on Cooperative Approaches. *Research Policy*, 28: 699-717.
- Basu S. R. & Main H.A.C. (2001). Calcutta's water supply: demand, governance and environmental change. *Applied Geography*, 21: 23-44.
- Brown A. J. (2002). Collaborative governance versus constitutional politics: decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement. *Environmental Science & Policy*, 5: 19-32.
- Cosidine Mark & Lewis Jenny M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 131-140.
- Gibbs David & Jonas Andrew E. G. (2000). Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach. *Geoforum*, 31: 299-313.
- Hassan P. (2001). Elements of Good Environmental Governance. *Asia Pacific Journal Environmental Law* 6(1): 1-11.
- Henriques, Irene & Sadorsky, Perry. (1996). The Determinants of an Environmentally Responsive Firm: An Empirical Approach. *Journal of Environmental Economics and Management* 30: 381-395.
- Hillary, Ruth et al. (1999). Regulatory and Self-Regulatory Measures as Routes to Promote Cleaner Production. *Journal of Cleaner Production*, 7: 1-11.
- Howarth, Richard B. et al. (2000). The Economics of Energy Efficiency: Insights from Voluntary Participation Programs. *Energy Policy*, 28: 477-486.
- Keijzers Gerard. (2002). The Transition to the Sustainable Enterprise. *Journal of Cleaner Production*, 10: 349-359.
- Kim, Bun Woong. (1999). Environmental Governance in Korea: Lessons from the U.S.

- Experience. *Korean Social Science Journal*, 27(2): 135-154.
- Lane Marcus B. (2003). Decentralization or Privatization of Environmental Governance? Forest Conflict and Bioregional Assessment in Australia. *Journal of Rural Studies*.
- Lyon, Thomas P. & Maxwell, John W. (1999). Corporate Environmental Strategies as Tools to Influence Regulation. *Business Strategy and the Environment*, 8: 189-196.
- Martinot, Eric & Borg, Nils. (1998). Energy-Efficient Lighting Programs, *Energy Policy*, 26(14): 1071-1081.
- McQuaid Ronald W. (2000). The theory of partnership -Why have partnerships?. Osborne Stephen P.(ed.), *Public-Private Partnership - Theory and practice in international perspective -*. 9-35. London and New York: Routledge.
- Meadowcroft James. (2002). Politics and scale: some implications for environmental governance. *Landscape and Urban Planning*, 61: 169-179.
- Norberg-Bohm, Vicki. (1999). Stimulating 'Green' Technology Innovation: An Analysis of Alternative Policy Mechanisms. *Policy Sciences*, 32: 13-38.
- Sampford Charles. (2002). Environmental Governance for Biodiversity. *Environmental Science and Policy*, 5: 79-90.
- Terada, Ryoichi. (1994). Changing Characteristics of Japan's Environmental Movements since the 1970s. Korea Sociological Association. Environment and Development. Seoul Press. 217-230.
- Uitto Juha I. (1997). Environmental governance and the impending water crisis. *Global Environmental Change*, 7(2). 167-173.
- Van Vliet Martijn. (1993). Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance. Kooiman Jan(eds.), *Modern Governance - New Government - Society Interactions -*. London: SAGE.
- Velasquez Jerry. (2000). Prospects for Rio+10 the need for an inter-linkage approach to global environmental governance. *Global Environmental Change*, 10: 307-312.
- Velasquez Jerry & Piest Uli. (2003). Case studies on inter-linkage and environmental governance in 14 Asia and Pacific countries. *Global Environmental Change*, 13: 61-68.
- 일본 GPN 홈페이지 <http://www.wnn.or.jp/wnn-eco/gpn>
- 일본환경협회 홈페이지 <http://www.jeas.or.jp>
- 한국 GPN 홈페이지 <http://gpn.or.kr>
- 환경마크협회 홈페이지 <http://www.kela.or.kr>
- International Institute for Sustainable Development 홈페이지 <http://www.iisd.org>.

Abstract

Comparative Analysis of the Environmental Governance: Focus on the Green Purchasing Network in Korea and Japan

Mi-Hong Lee

The objective of this study is to analyze the structure and character of environmental governance in Korea and Japan. For the case analyses, I selected GPN(Green Purchasing Network) which was organized for stimulating greener products purchasing in Korea and Japan. The method of this analysis are literature review and depth interview.

The results of this analysis are as follows. The success factors of JGPN(Japan Green Purchasing Network) were effective government's investment in early stage and active participation of many local governments and corporations. The KGPN(Korea Green Purchasing Network), however, showed lack of enthusiasm in activity because of insufficiency government's investment in early stage, passive participation of local governments and corporations and NGO's inadequate response. Specially, I took notice of social contexts in JGPN and KGPN. The social contexts of JGPN were as follows; ① local governments which have stronger environmental consciousness than the Central government ② corporations which have recognition that environment is competitive factor of a way out long-term depression ③ NGOs which were interested in movement based on 'life' (ex. life consumer cooperative association, alternative lifestyle movement). On the other hand, the social contexts of KGPN were as follows; ① Ministry of Environment which was regarded strong regulation agency ② large corporations which have recognition that environment issues were concluded small and medium enterprise ③ NGOs which were interested in resistance movement(ex. dam construction resistance movement).

【Key words: environmental governance, GPN(Green Purchasing Network), comparative analysis, social context, Japan】