

멕시코 환경보호와 환경법의 제도적 발전과 한계

하 상 섭

한국외대 중남미 연구소 연구교수

I. 서론

II. 멕시코 환경법과 환경기구의 제도적 발전

1. 멕시코 생태·환경의 제도적 근대화
2. 사회문화적 측면에서 바라본 멕시코 생태·환경법의 근대화
3. 멕시코 생태·환경법 제도화와 근대화 과정에서 나타난 문제점들과 한계

III. 결론: 멕시코 생태·환경법을 통한 환경보호의 한계점과 미래 전망

I. 서론

멕시코에서 오늘날 환경이라는 테마는 1994년 이후 캐나다, 미국 그리고 멕시코 3국이 참여하고 있는 나프타(NAFTA; 북미자유무역협정)의 사회 및 경제적 발전 과정에서 중심 이슈로 등장했다. 그동안 정치 및 경제 사회학자들은 이런 환경 이슈를 사회와 자연과의 관계 속에서 이해 발전시켜왔다. 이 연구는 멕시코 환경법의 생태환경 보전을

위한 근대화 과정으로 오늘날까지 어떻게 진화 발전해 왔는지에 초점을 두고 있다. 근본적으로 환경 사회학자들은 한 사회의 경제 발전과 그리고 환경법의 강화는 지금까지 균형감 있게 발전해 왔고 이런 경향은 이후에도 지속적으로 진화 발전해 멕시코의 경제 및 사회 발전을 증진시킬 것이라는 가정을 하고 있다. 하지만 이에 대한 비판도 만만치가 않다. 환경법 및 이의 법적 혹은 제도 강화는 친자본주의적 경향이 있어서 비록 경제발전에는 도움이 되지만, 사회적 불평등의 해결에는 그리 영향을 못 미칠 것이라는 주장이 그것이다. 이런 비판적 관점을 수용한다면 오늘날 멕시코 환경법은 국가의 환경보호라는 측면보다는 오히려 환경보호에 지극히 위협적이라는 분석도 가능하다.

이 연구는 근본적으로 경제발전과 함께 환경보호라는 멕시코 방식의 지속가능 발전 논리 속에서 시행되고 있는 오늘날 멕시코의 환경 문제들과 환경보호를 위한 규제 이행의 실효를 살펴봄으로써 멕시코 환경법이 안고 있는 다양한 문제점에 대해 이해하고 분석과 평가를 해 보는 데에 의의가 있다. 특히, 멕시코 환경규제에 대한 포괄적인 이해를 도모하고 몇몇 사례 분석을 통해 현재 멕시코의 환경규제 정책에서 나타나고 있는 합리성과 비합리적인 요소들을 고찰해 보는 데 커다란 의의가 있다. 생태·환경적 근대화 과정과 사회문화적 측면에서 이행되고 있는 멕시코 환경법의 진화 발전의 과정을 추적해 보고, 이 과정 속에서 드러난 문제점들을 파악해 오늘날 멕시코의 환경보호에 대한 제도적·법적 측면의 발전 정도와 정치 및 사회경제적 측면에서의 문제점들과 한계를 고찰해 보고자 한다. 더불어 환경법 발전의 미래에 대해서도 전망 평가해 본다.

II. 멕시코 환경법과 환경기구의 제도적 발전

국가 차원에서 멕시코의 환경 규제 및 정책 이행은 ‘생물 종다양성 활용 정책과 지식정보화를 위한 국가 위원회(CONABIO)’ 그리고 ‘자연보호지 국가 위원회(CONANP)’를 포함하는 ‘천연자원 및 환경부(the Secretary of the Environment and Natural Resources; SEMARNAT)’가 담당하고 있다. 또한 이 세마르나트(SEMARNAT) 기구 내의 환경규제 집행 기관은 환경보호 법무처(the Solicitor General for Environmental Protection)에서 업무를 담당하고 있다. 세마르나트(SEMARNAT)는 본질적으로 다양한 업무와 기능을 담당하는 멕시코 천연자원 규제 기관으로 성장해 왔다. 주로 환경과 야생동물 보호, 야생동물 및 기후 변화의 모니터링, 농촌지도사업, 오염, 오염방지, 규제의 완화 및 강화 조절, 과학적 연구 그리고 규제의 이행 등에 대한 업무를 담당해 오고 있다. 게다가 국가

차원의 환경 기관으로서 1994년 캐나다, 미국, 멕시코 간에 맺은 북미자유무역협정(NAFTA)의 북미 환경협력위원회(CEC)와 공조해 업무를 진행해 오고 있다. 최근에 이런 국가 차원의 환경 규제 강화 정책 이행은 Post-NAFTA 시대에 들어 또 다른 형태의 탈중앙적 성격의 기구들과 협력을 하고 있다. 간략히 말해서 현재 멕시코는 환경 규제와 이행을 강화할 수 있는 충분한 제도적 능력을 가지고 있다고 평가된다.

세마르나트(SEMARNAT)의 역사적 발전과 더불어 이들의 활동을 고찰해 보면, 많은 경우 멕시코 환경법 적용과 이와 관련된 환경 범죄는 대체로 천연자원의 이용과 관련되어 발전해 왔다고 해도 과언이 아니다. 특히, 환경법은 불법수렵을 통한 영역침해, 멸종위기에 처한 동식물의 국경무역, 불법어획, 불법조림 등과 같은 범죄에 적용되어 왔다. 이 외에 다른 법들은 대기, 수질오염 방지, 유해 폐기물의 처리와 운반에 대한 사항들을 다루고 있다. 멕시코 환경법은 또한 공공의 그리고 일터(작업장)의 후생복지 보호를 위한 일련의 법적보호 장치를 가지고 있다. 북미 자유무역협정(NAFTA)의 회원국으로서 환경과 환경협력에 관한 사항은 북미 환경협력위원회(CEC)에 의해 제정된 법들에 통제를 받아 왔다. 좀 더 최근의 멕시코 환경법은 미국으로부터 광범위하게 수입된 변형 유전자 옥수수로부터 멕시코의 종다양성과 유전자 보호를 위해 환경법을 강화했다. 실제로 2002년 멕시코의회는 변형 유전자 옥수수(maize; 마이즈)의 수입을 금지시켰다.

하지만 것처럼 멕시코가 다양한 환경제도 및 기구들을 보유하고 환경법을 통해 멕시코의 환경 보호와 지속가능한 발전을 위한 법적 규제 강화를 이행해 오고 있지만 여전히 많은 내재적 한계는 존재한다. 실질적으로 규제 강화를 위한 인적자원의 부족, 법이 허용하는 것보다 더 많은 오염 물질들을 고의적으로, 혹은 일상적으로 방출하고 있는 산업체 행위자들의 불법이 존재하고 있기 때문이다. 많은 오염 물질을 배출하고 있는 작은 소기업들의 확산이 환경규제 강화를 방해하고 있고, 수백만의 중소 규모 생산자들이 토지, 대기 그리고 하천과 강에 수많은 오염원을 방출하고 있기 때문이다. 환경보호 측면에서 멕시코의 순수한 영토 사이즈와 더불어 모든 야생생물 및 산림의 서식지 보호 등은 어려운 문제이며, 이와 더불어 해양에서의 어업 규제도 무척이나 힘든 상황이다. 사회 불평등 해소 차원에서도 빈곤 계층이 많은, 그래서 그들의 자원을 즉시 과도하게 개발하고 있는 농촌 지역에 대한 환경 규제 강화도 사실은 어렵다. 환경법에 반하는 소비자의 '권리'에 대한 폭발적인 증가도 환경 규제를 더욱 힘들게 하고 있는 것도 사실이다. 예를 들어, 소비자의 권리 증가와 대량 소비 시대로의 진입은 멕시코 소비자들에게 대량의 자동차 소비를 활성화시켜 연방의 대기오염 방지노력(자동차 면허증

교부 조절과 같은)을 통한 대기오염 개선법에 반하고 있다. 이에 더하여 환경 담당 멕시코 정치 관료들의 부패 문제는 환경법의 적용과 강화에 대한 일반 시민들의 선호도를 더욱 낮게 유지시키고 있다.

1. 멕시코 생태·환경의 제도적 근대화

다른 사회 변화 형태들과 마찬가지로 멕시코 환경 근대화 과정은 구조적 혹은 문화적 요인들의 변화를 동반했다. 문화적인 요소로는 후기 산업화 사회에 ‘위험 사회’(Beck 1992)에 대한 경고와 더불어 ‘환경’이라는 용어의 가치 중요성이 증가하면서 이러한 변화의 중심을 만들어 냈다. 일반적으로 산업 발전의 정도나 속도에 따라 환경에 대한 영향은 바뀐다. 산업 발전의 상태가 낮으면 환경에 대한 영향도 낮다. 지난 50년 동안 멕시코는 산업 발전소로서 급성장했다. 처음 산업화의 시작 단계에서는 석유산업과 같은 채취 산업을 통해 발전해 왔지만 이는 점점 마quiladora(Maquiladora; 값싼 노동력을 이용, 조립·수출하는 멕시코의 외국계 공장) 프로그램의 활성화를 통해 생산의 다양화를 이루어 왔으며, 오늘날에는 자본재나 소비재 생산의 세계적인 리더로 성장해 있다. 석유화학, 철강, 기계류, 제약, 가공식품, 자동차 그리고 전자 분야에서 많은 발전을 이루고 있다. 멕시코의 낮은 노동 생산비에 매료된 다국적 기업들의 투자를 통해 국내 시장이 성장을 했고, 이와 더불어 일련의 기업 친화적인 정부의 경제 정책이 이러한 산업 발전의 원동력을 만들어 냈다. 하지만 이러한 산업화 혹은 산업 발전은 멕시코 환경 파괴를 동시에 가져왔다. 특히, 이러한 현상은 산업 밀집 지역이자 인구 성장이 빠른 멕시코 북부 연방 지역에서 더욱 심각하게 나타났다.

하지만 이러한 빠른 산업화 현상은 동시에 점차적으로 멕시코 사회를 환경에 민감한 친환경 산업발전과 이를 지지하는 시민사회의 탄생을 불러왔다. 적지만 멕시코의 엘리트들과 중산계층들은 정부의 모든 영역에서 환경 관련 입법을 지지하기 시작했고, 점점 더 많은 환경법과 규제 정책들이 만들어지기 시작했다. 지난 20년 동안 환경 관련 기구들이 몇 배로 증가했고, 생물 서식지 및 야생생물 보호 단체들이 나타나기 시작했다. 환경주의자국민연대(Union de Grupos Ambientalistas; UGA)그룹이 1993년 탄생했으며, 2005년까지 그 연합 활동 기구 수만 80개로 늘어났다. 몇몇 엘리트들과 중산계층들은 특히, 멕시코 주연방의 대기오염 방지에 대한 환경 규제에 훌륭한 지지자로 변해 있었다. 주정부의 구체적인 대기오염 방지 사업으로는 2005년부터 ‘Hoy No Circula(Today No Passing)’ 라는 프로그램을 만들어 자동차의 번호판 디지털 숫자의 끝자리 숫자와 동일 날짜가 일치하면 운행을 규제하는 정책을 취했다.

북미자유무역협정의 환경 측면에서는 미국, 캐나다 그리고 멕시코는 각각 개별 국가들의 환경적 입장을 대변한다. 하지만 공통적으로 세 국가에서 환경법의 적용은 삼국 간 원활한 무역 관계 증진에 우선을 두고 법을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 가장 중요한 것은 국제무역협정과 연결된 환경법의 적용이다. 게다가 세마르나트(SEMARNAT)와 관련된 중요 산업 행위자들은 — 국내 혹은 다국적 — 산업의 효율성을 증가시키는 것을 우선시하며, 다만 이를 통해 환경적 영향의 한계를 줄이는 수단으로 인식해 왔다. 결국 이러한 법 적용에 대한 인식의 토대는 멕시코 산업이 완전하게 그린(green) 환경법을 적용하고 있다거나, 기업 친화적인 북미자유무역협정도 멕시코의 환경을 보호하기 위한 강력한 법적, 제도적 장치를 마련하지 못하고 있는 것으로 여겨진다. 양쪽 모두 환경과 관련해서 산업 행위자들의 근본적인 변화가 요구되는 부분이다.

근대화를 위한 많은 요소들 중에 가장 중요한 하나는 합리성을 확보하는 것이다. 특히, 환경 합리화를 위한 두 가지 유형은 사실 환경법의 근대화 과정에서 예를 들어, 규제와 관료화와 관련이 있다. 생산 시스템의 비합리성에 반응하는 가장 좋은 방법은 이른바 일반 대중에게는 비극이라고 일컫는 환경 규제에 있다. 이와 더불어 관료화는 환경 규제를 관리·감독하기 위해 필요한 방법이다. 환경 리서치 관련 학자들은 이 두 가지 방법을 환경 보호를 위한 가장 효과적인 수단과 방법으로 여긴다. 오늘날 공공 부문 기구들은 이 두 가지 방법을 서로 잘 연결해서 활용하고 있다. 일종의 환경 보호를 위한 과정에서 제도적 유질동상(類質同像)으로 받아들여지고 있는 것이다.

자원의 합리적 규제와 지속가능한 생산 모델의 초안 마련, 그리고 어업, 산림, 농업 부문에서 이를 담당할 멕시코 환경기구(예를 들어, SEMARNAT)들의 역사적인 역할 등이 상호 유기적으로 연결되어 멕시코는 그동안 산업성장과 환경보호의 균형발전을 이루어 내도록 노력해 왔다. 예를 들어, 실질적으로 멕시코는 합리적인 방법으로 멕시코의 환경오염 방지를 위해 멕시코시티에서 대기오염의 규제와 리오 그란데(Rio Grande), 리오 브라보 델 노르테 벨리(Rio Bravo del Norte valley)에서 수질오염 규제를 강화해 왔다. 물론 이러한 규제법의 작용 과정에는, 여타 다른 국가들의 경우와 마찬가지로 생태학적으로, 관료적으로 그리고 경제적으로 과연 합리성을 확보한 규제였는가에 대한 사회적 논쟁과 갈등이 존재했고 여전히 해결되지 않은 상태로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 제안된 규제법과 이의 적용은 비록 경제적으로 다양한 생산 활동의 위축을 가져오지만(특히, 대기오염 규제), 멕시코 환경법은 반드시 경제성장과 더불어 보다 균형이 잡힌, 혹은 이와 상쇄되는 합리적인 선택으로 공중보건위협도 동시에 고려해야 한다는 멕시코

행정부의 의지가 반영되었다. 멕시코 환경법에 대한 제안은 비록 정치·경제적으로 시장 및 기업 친화적인 신자유주의 발전 모델을 수용하고 있다고 하더라도, 환경법 집행 강화를 위한 전문적인 관리·감독과 모니터링이 가능한 관료적 제도화를 정착시키는 것이었다.

여전히 멕시코 정치 시스템이 지속적으로 정치적 후견주의 혹은 가부장주의인 정치 문화를 가지고 있는 가운데, 멕시코의 과학자들, 공동체 활동가들, 그리고 심지어 정치인들은 글로벌 환경 레짐(체제)을 구성하는 중요한 한 부분으로 성장하고 있다. 이들을 통해 환경 정책이 증진되고 있으며, 실제적으로도 과학적 연구, 공동체 개입, 그리고 지속가능성에 근거한 환경관리가 이행되고 있다. 그동안 멕시코 정부는 오존층 문제를 다룬 몬트리올(캐나다) 의정서, 기후 변화 문제를 다룬 교토 의정서, 멸종위기에 처한 동식물군에 대한 국제무역 협정서(CITES), 위해 폐기물의 국경 통제 문제를 다룬 바젤 협정, 그리고 북미자유무역협정 측면에서 다룬 환경 협정 등에 가입 및 참여하면서 국제적으로도 다양한 국제 환경 레짐에 참여해 왔다. 이러한 협정에 참여하면서 의무적으로 이행해야 하는 모니터링, 규제, 그리고 환경법의 강화 등에 대한 국제적 기준을 준수해 오고 있다. 국제적 압력은 멕시코 내에서 사적인 이익만을 대변하는 기구들에게도 멕시코의 대표적인 환경기구인 세마르나트(SEMARNAT)의 기준에 따를 것을 요구했으며, 동시에 세마르나트(SEMARNAT)도 글로벌 수준의 환경법을 갖추도록 요구받았다. 게다가 세마르나트(SEMARNAT)의 생태국가연구소(INE)와 함께 환경보호와 기초적인 생태조사를 동시에 담당해야 하는 임무를 지니고 있었기 때문에, 멕시코의 환경 관료들은 생태학적으로, 합리적으로 관리하고 환경 정책을 집행해야 했다.

물론 멕시코 환경법의 합리화는 제도적으로 이 법의 이행을 강화해야 하는 기구의 무능력 때문에 많은 장애를 받고 있다. 만성적인 재정문제와 환경정책 이행 시 예산과 관련된 부정부패 문제가 그것이다. 멕시코 정부는 이 두 부분에서 환경법의 이행과 강화에서 능력과 대의명분 확보에서 많은 실패를 하고 있다. 비록 생태 환경보전을 위한 제도적 합리성 혹은 근대화 과정은 진행 중에 있지만, 오염규제, 천연자원, 야생동식물 서식처 보호에 대한 명확한 제도적 합의가 없거나, 이 규제를 담당하거나 환경법 이행을 추동할 수 있는 강제적인 실체 그리고 합리적 관리와 과학적 연구를 제공할 기구나 제도의 확립이 없는 멕시코 환경법의 미래는 그리 밝지 않아 보인다.

2. 사회문화적 측면에서 바라본 멕시코 생태·환경법의 근대화

‘위험사회(Risk Society)’라는 훌륭한 저작물로 사회문화이론에 ‘위험(risk)’이라는 요소를 추가시킬 것을 제안했던 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck, 1992)의 이 개념은 환경사회학자들의 지대한 관심을 끌었다. 특히 후기산업화 시대에서 위험을 환경주의의 중요한 문화적 요소로 이를 받아들이면서 자본주의 생산 활동과 관련된 환경적 위협(기후변화 혹은 독소 등)을 최소화하기 위해서 개인적으로 혹은 정치적인 활동들을 통해 환경보호 의제들을 증진시키기 시작했다. 이는 기존 사회구조가 물질에 기초한 혹은 이와 커다란 동기를 가진 계급 사회에서 패러다임 전환이라는 기본적 가정에서 출발한다. 이를 입증할 만한 명백한 증거로 독일에서의 환경운동 관련 ‘녹색당(Green Party)’의 등장과 글로벌 차원의 다양한 환경 회의 및 협정(예를 들어, 몬트리올 의정서, 교토 의정서)의 등장에서 찾아볼 수 있다.

하지만 멕시코의 경우, 멕시코 사회구조 변화와 관련해 실질적으로 경제활동 인구군이 농업 부문과 산업 부문으로 집중해 나뉘어져 여전히 사회구조의 계급적 분화가 진행 중이기 때문에 유럽 사회의 사회구조 변화와 환경인식 변화라는 이론적 패러다임 전환을 멕시코 사회구조 변화에 적용하기에는 다소 불편한 측면이 있었다. 멕시코 사회가 과연 후기물질주의 사회 진입을 통해 문화적 변동이 일어나고 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있는 부분이다. 그럼에도 불구하고, 이미 멕시코에는 유전자 조작 옥수수의 금지라는 입법적 조치에 대해 일반 시민사회 및 정당들과 정치 엘리트들 사이에 사회문화적 공감대가 형성되면서, 멕시코 사회는 이미 환경적 위협이라는 인식을 공감하고 있었다. 이를 기반으로 멕시코의 환경법은 비록 가축용 사료로는 허용하고 있지만, 식용을 위한 유전자 조작 옥수수의 재배나 수입을 제한하고 있다. 현재 멕시코에는 가축용 사료용으로 이 유전자 조작 옥수수를 생산하고 있다. 몇몇 농촌 지역에서는 의도적으로 이 농작물을 생산하고 있고, 이러한 경향은 멕시코 북쪽 사막지대로부터 남쪽의 옥수수 재배 밀집 지역에 다다르고 있다. 명확하게 유전자 조작 옥수수는 멕시코 전역에서 재배되고 있는 실정이다. 이러한 현상의 전 지역적 확산은 종자의 잡종화를 낳고 있으며, 전통적으로 멕시코 옥수수 품종의 생물다양성을 심각하게 훼손하고 있다. 이러한 현상은 단일 멕시코 일국에 국한되지 않는다. 유전자적으로 생물다양성의 훼손 현상을 줄이는 것이 농작물의 수출과 이를 수입하는 국가들을 포함해 세계적으로 이를 소비하는 세계 시민들과 가축 동물들에 대한 위협을 줄이는 것이다.

이러한 농작물 생산에 대한 이웃 국가들의 비난과 더불어, 멕시코의 유전자 조

작 옥수수의 생산에 대한 반대 여론이 점점 활기를 띠고 있다.¹⁾ 유전자 조작 옥수수 제거를 위해 멕시코 정부는 대중 교육 사업에 많은 기금을 마련, 투자하고 있다. 이와 더불어, 이러한 농작물 수입과 국내에서 증가하는 이 농작물 생산에 대해 과중한 벌금 조치를 취하고 있다. 오염 확산에 대한 관리 감독과 모니터링을 국가 차원에서 진행하고 있고, 멕시코 대중 언론은 국제적인 다국적 기업들에 의해 행해지는 멕시코 내 농업 산업들에 대해서 멕시코의 전통 문화를 폄하하고 있는 제국주의적 행위라고 비난의 수위를 높이고 있다. 이러한 멕시코 내 반응들을 고찰해 보면, 근본적으로 다분히 환경적 위험에 대해 멕시코인들의 물질적 삶의 수준 향상 측면적 반응보다는 사회문화적 반응이 주류를 이루고 있다. 멕시코인들의 문명 발전사에서 상징적으로 존재하고(예를 들어, ‘인간은 옥수수에서 태어났다는 마야 전설’), 멕시코인들의 식문화(Tortilla; 토르띠야)에서 가장 중요한 옥수수 작물의 전통 방식의 종자 보존에 대한 시민 대중적 인식과 위험사회라는 울리히 벡(Beck)의 개념이 멕시코 사회문화적 환경 속에서 조화를 이루며 유전자 조작 옥수수를 거부하도록 만들고 있는 것이다. 아주 독특한 경우이긴 하지만, 멕시코 사회는 후기산업사회라는 공간적 혹은 사회구조 패러다임 변화의 진행 정도 및 속도와 무관하게 어떻게 환경위협과 결합된 위험사회에 대처하고 있는지를 잘 보여주고 있는 사례이다.

3. 멕시코 생태·환경법 제도화와 근대화 과정에서 나타난 문제점들과 한계

환경 위협을 극복하고 환경보호를 위한 제도적 혹은 사회문화적 대응이 환경법의 근대화 혹은 환경보호 정책의 강화를 통해 지속적으로 진화·발전해 오고 있음에도 불구하고 여전히 멕시코 환경은 파괴되어 가고 있다. 이러한 멕시코의 환경 악화 현상은 멕시코 산업생산의 ‘생산의 트레드밀(Treadmill Of Production; 생산의 러닝머신 TOP)’ 개념과 함께 지속적으로 유지되고 있다.²⁾ 이는 현재 자본주의 생산 방식과 더불어 인간과 환경과의 관계 속에서 지속적으로 재생산 및 논

1) 이러한 유전자 조작 옥수수의 경작과 수출에 대한 환경법적 조치들에 내용은 <http://cddhcu.gob.mx> 를 참고하거나, 2005년 3월 18일 발표된 유전자 조작 유기농산물에 대한 바이오 안전법을 참조할 것.

2) 일명 TOP이라 불리는 이 개념은 1980년 슈나이버그(Schnaiberg)의 인간과 환경관계의 갈등이론 속에서 발견된 개념이다. 그에 따르면 자본주의는 이익 극대화를 위해 그리고 경쟁적인 시장에서 생존하기 위해 지속적인 투자를 요구하게 된다. 지속적인 경제 성장은 이를 통해 성취되며, 일단 성장이 성취되면 더욱 미래의 경제 성장을 가속화하게 된다. 생산에서 이러한 성장 패턴은 물론 소비 증가와 함께 이루어져야 한다. 이리 방식의 자본주의 발전 과정은 중요한 모순을 가지게 되는데 그것은 경제 성장은 사회적으로 바람직하지만 환경과괴리는 일반 상식적 결과를 가져온다. 이러한 결과는 차례로 장기간에 걸쳐 경제 확장에 방해가 된다는 것이다. 더욱 자세한 내용은 http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental_sociology#Treadmill_of_production 참조.

쟁되고 있는 개념이다. 여기에서는 멕시코 자본주의 산업생산체제와 더불어 멕시코 환경법 강화 및 합법적 제도화와 근대화에 한계를 제공하는 다음과 같은 네 가지의 비판이 존재한다. 첫째, 환경 비용의 외부화, 둘째, 경쟁적인 바닥을 향한 경쟁(Race to the Bottom), 셋째, 환경에 대한 부정적 경향, 그리고 마지막으로 멕시코 국가 정체성이 '경제 성장 기계 및 기구'로서 역할을 하는 자본주의 국가 정체성을 더 가지고 있다는 데에 있다. 물론 이 4가지 요인이 실질적으로 멕시코의 사례에만 적용되는 것은 아니다. 세계 자본주의 발전과 환경 이슈에 적용될 수 있기 때문이다.

환경 비용의 외부화 문제는 결과적으로 생산자들이 그들의 생산과정에서 필연적으로 발생하는 환경 파괴 및 영향을 미치는 부분에 대해서 실질적으로 비용을 지불하지 않는 것과 관련이 있다. 예를 들어, 산업 생산자들은 그들의 생산과정에서 발생할 수 있는 환경적 비용을 내재화하지 않고 대기과 수질 오염을 발생시켜 이웃 거주민들의 건강과 환경을 악화시킨다. 또한 광물 채취 산업의 경우, 채취 과정에서 발생하는 환경 비용을 지불하지 않음으로써 지역의 환경을 파괴한다. 좌파적 환경사회학자들은 이러한 환경비용의 외부화마저도 일종의 자본의 착취 형태로 간주한다. 자연으로부터 잉여 가치가 포획되거나 사유화된다고 여기기 때문이다. 멕시코의 환경 근대화는 지금까지 많은 부분에서 이러한 유형의 환경 비용을 환경 정책화 또는 법제화 및 제도화하는 데 실패했다. 이러한 증거로는 멕시코 유카탄(Yucatan) 반도의 광범위한 상업적 산림벌채로 인한 토양 침식의 피해, 마야 리비에라(Maya Riviera) 지역을 따라 발전된 해양 관광 지역 개발과 관련해 산호초 사멸, 멕시코 벨리(Valley of Mexico)에서 산업오염과 멕시코 북쪽 국경 지대에서의 다양한 산업오염 형태들이 존재한다. 지금까지 이러한 비용들은 산업 생산의 비용에는 포함되지 않은 채로 진행되면서 멕시코의 생산자들은 환경 보너스를 챙겨 온 셈이다.

실질적으로 멕시코는 신자유주의 경제정책 모델을 추구해 오면서 자본주의 시장에서 경쟁력 확보라는 압력이 작용해, 기업마다 생산비를 최소화하는 전략을 써 오고 있다. 이러한 '바닥을 위한 경쟁'은 임금의 최소화 전략과 동시에 환경보호에는 무감각한 경향에서 가장 잘 드러난다. 여타 다른 중남미 국가들과 마찬가지로 멕시코의 임금 체제는 사회 재생산을 위해 필요한 최소임금이 이미 하한선을 넘어 지불되고 있다. 일반 빈곤 계층들은 그들의 최소임금과 가족 단위 농작물 생산을 통해 생존하고 있을 정도이다. 아주 낮은 수준의 임금과 거의 유아무야한 정부 보조금은 멕시코 노동자들에게 그들이 가지고 있는 자원을 과도하게 개발하게 만들고 있다. 특히, 이런 현상은 노동자들이 그들의 경작 한계지(주변의 작은

자투리 땅 같은)에서 그들이 먹을 음식을 경작해야 할 정도에 이르렀다. 환경법은 생산 비용에 관해 계산을 해야 한다. 환경에 대한 엄격한 규제와 법적 조치가 강화된 국가들의 경우, 생산 비용의 증가는 당연한 일로 받아들여지고 있다. 비록 산업 재배치를, 첫 번째 동기가 환경규제라는 다소 제한된 증거들이 있지만, 많은 산업들이 좀 더 느슨한 환경법 적용과 규제의 국가로 산업을 이전하고 있다. 멕시코처럼 인근 카리브 지역, 중앙아메리카, 그리고 아시아 국가들과 임금 경쟁을 벌이는 국가에서 경제 행위자들은 환경법과 새로운 제도화가 존재하는 곳에서는 합리적으로 이에 도전하며 법적 강화를 피하기도 한다. 예를 들어, 경제적 이해와 관련된 미국과 멕시코의 참치 분쟁에서 미국이 유망을 통한 참치(tuna) 포획을 금지했을 때, 멕시코는 미국에 대한 무역차별정책에 성공적으로 이의를 제기할 때 기존의 해양 고래 보호에 대한 확실한 환경 분쟁 전례를 준용했다.

‘바닥을 위한 경쟁’의 사회에서 멕시코의 노동자들은 보다 덜 소득을 얻으면서, 보다 많은 환경 위기에 노출되어 살고 있기 때문에 이를 극복하기 위해 멕시코 정부는 환경 위협에 노출된 가장 취약한 계층이나 그룹을 위해 많은 환경정의의 세 위웠다. 비록 멕시코 벨리(Valley of Mexico)의 대기오염이나 유전자 옥수수 논쟁 등이 멕시코 사회의 환경적 위협으로부터 민주주의를 이끌어 냈다고 한다면, 여전히 멕시코의 빈곤 계층과 원주민들은 여전히 환경 위협에 노출되어 왔다. 멕시코 북쪽 캘리포니아 국경을 따라 빈곤한 노동자들이 산업 폐기물 속에서 방치되어 왔다. 북쪽 텍사스 국경의 마킬라도라(maquiladora) 지역은 규제되지 않은 산업 폐기물들로 인해 발생하는 화학적 오염으로 빈곤한 공동체에 태아 신경계에 심각한 장애를 주거나 무뇌증 유아의 출산 등 심각한 병들이 발생했다. 유카탄(Yucatan) 반도에서 상업적 목적의 과도한 산림 벌목, 경작 한계지의 지속적인 증가, 빈곤 지역, 농촌, 특히 원주민 공동체가 많이 거주하는 지역에서의 산사태 재난, 홍수 침해 등은 여전히 심각한 환경 피해 사례로 알려져 있다.

마지막으로 신자유주의 시대에 멕시코 정부는 오로지 경제 발전만을 증진시킨다는 다소 제한된 국가 정체성을 혹은 역할을 강조해 오고 있다. 이는 멕시코 국가 정체성 논쟁에서 1910~1917년 사이 발발한 멕시코 혁명과 혁명 국가의 이미지에서 패러다임 전환을 한 것이다. 실질적으로 신자유주의 국가는 근본적으로 경제 활동을 증진시킬 목적을 가진 성장 기계로서 역할을 한다. 1980~1990년대 멕시코가 외채위기와 만연한 재정적자로 고통을 당할 때, 이 시기의 행정부들은 신자유주의 경제 발전 모델을 받아들이면서 시장을 통한 사회·경제적 문제들을 해결하고자 노력했다. 이러한 발전 모델은 사회 재분배 우선 정책보다는 경제 성장 이후 자연스럽게 모든 부문에 공평하게 그리고 효율적으로 사회 재분배가 된다는

믿음에서 출발한다. 이러한 믿음을 통한 이론적 가정에서 가장 중요한 경제적 논리는 근본적으로 환경 보호라는 논리는 배제되기 쉽다. 따라서 멕시코 환경법이 발전함에도 불구하고 멕시코 정부의 역할에 있어 환경에 대한 미래 규제 혹은 환경법 이행 강화는 상당히 제한적일 수밖에 없다.

III. 결론: 멕시코 생태·환경법을 통한 환경보호의 한계점과 미래 전망

멕시코 환경법의 발전과 환경 비정부기구(NGOs)들의 활동이 점점 증가하는 추세를 관찰해 보면, 분명하게 멕시코는 전반적인 범위에서 환경에 대한 중요성, 환경자각 혹은 인식이 증가하고 있는 국가 중의 하나이다. 특히 다국적 기업들과 많은 관계를 맺고 있는 멕시코 산업 또한 국제 환경보호 표준을 지키기 위해 노력하고 있는 것으로 분석된다. 지방정부들과 중앙정부에서 환경과 공공 건강을 지키기 위해 합법적인 조치들을 강화해 오고 있다. 멕시코에서 환경주의는 더 이상 몇몇 엘리트들에 의해 주도되고 있지는 않아 보인다. 이러한 현상은 강력한 환경 정의가 사회 전반적으로 살아있고, 남부와 북부에 집중해 있는 원주민 권리의 강화를 통해서 실현되고 있기 때문이다. 더 이상 미국을 포함하는 선진 유럽 국가들의 환경 보호 이데올로기 및 과정에 단순히 영향을 받고 있지도 않아 보인다. 이러한 경향은 멕시코가 그동안 유전자 변형 유기 농산물에 대한 독립적인 자세를 취하고 있고, 수많은 국제 환경 조약에 서명을 하고 적극적으로 환경보호 레짐들에 참여하고 있기 때문이다. 이런 모든 과정은 멕시코가 현재 환경 및 생태 근대화 과정에 있다는 것이다.

하지만 이와 동시에 멕시코의 환경은 지속적으로 악화되어 가고 있으며, 멕시코 산업 부분에서 발생하는 경쟁적인 글로벌 압력의 영향으로, 환경보호에 대한 감시와 관리 감독 체제는 실망스러운 결과를 내 놓고 있는 것도 사실이다. 멕시코의 생물다양성은 여러 관점에서 위협을 받고 있다. 예를 들어, 유전자 변형 옥수수와의 침입, 라칸돈(Lacandon) 열대우림에서 산림 훼손, 카리브 연안에서 산호초의 사멸, 그리고 해안 연안(the Sea of Cortes)에서 유독성 오염 등이 심각하게 생물 다양성을 위협하고 있다. 비록 최근에 수도인 멕시코시티와 멕시코 밸리(the Valley of Mexico)에서 대기 오염의 정도가 많이 호전되었다고는 하나 아직도 대기 환경 문제로 영향을 받고 있다. 대부분의 멕시코 도시들과 농촌에서의 오염과 환경 파괴는 소외된 계층들(원주민 공동체 혹은 도시 빈민)의 일상생활에 악영향을 주고 있다.

어떻게 이런 상반된 결과가 동시에 발생할 수 있는가? 국가와 산업 부문 특히

다국적 기업들은 글로벌 환경 운동에 적극적으로 참여하여 생태 환경 근대화를 향해 나아갈 수 있다. 하지만 멕시코 환경 보호는 아직 글로벌 규모로 규제되지 않고 있으며, 국제적 차원의 경쟁적인 경제 압력은 멕시코 정부가 반드시 해야 하는 공공건강 복지와 환경 보호라는 중요한 임무수행을 방해하고 있다. 게다가 세계 노동 분업 구조에서도 멕시코는 반주변국가라는 국가 정체성을 가진, 따라서 극심한 불평등과 불균등 발전 국가라는 대표성을 띠고 있다. 이러한 국가의 특징은 공식적 경제 부문으로, 합리적이고 근대적이며 경제 부문과 합리성의 범위와는 다소 차이가 있는 비공식적 부문으로 분열되어 있다. 특히 비공식 부문이 더 큰 범위를 차지하고 있는 멕시코의 경우, 대부분의 커다란 기업들 사이에서 환경 정책에 영향을 주는 공식적인 합리화는 한계를 지녀왔으며, 이러한 점을 고려한다면 환경법 강화는 더욱 어려운 일이 될 수 있다. 시행 기관들의 부패는 환경법의 효율성에 더욱 방해가 되는 요인으로 주목받고 있다.

결론적으로, 멕시코가 현재까지 환경법의 제도화 혹은 성문화 과정에서 상당한 진보를 이루어 내고는 있지만, 실질적으로 환경 및 공공건강 보호는 불평등, 분열, 부패, 그리고 글로벌 자본주의 경제의 전형적인 특징인 경쟁에 의해서 많은 제약을 받고 있다. 멕시코 환경법의 근대화 혹은 합리적 제도화에 대한 도전은 글로벌 경제 과정에 대한 일국 차원의 환경보호 한계와 연결되어 있다. 특히, 멕시코의 경우에 두드러진 것은 지방 차원의 환경 문제들보다 유전자 변형 유기 농산물의 경우처럼 국가 전체 차원의 환경 이슈가 더욱 큰 영향과 사례를 제공하고 있다. 게다가 멕시코의 경험은 명백하게도 보다 확장된 개념의 환경적 가치, 제도, 기구 그리고 법이라는 것들이 구조적으로 멕시코의 후기산업화 경제와 함께 발전해야만 하는 커다란 도전에 직면해 있다.