

다자간 환경협력에 관한 연구

김 성 수
인제대학교 정치외교학과
(1998년 11월 2일 접수)

A Study on the Multilateral Environmental Cooperation

Sung-Soo Kim
Dept. of Political Science, Inje Univ., Kimhae 621-749
(Manuscript received 2 November 1998)

This research emphasizes the necessity of building a multilateral environmental cooperation. The Process and Problems of multilateral environmental cooperation system are discussed, and some policy proposals are suggested. Especially for Northeast Asia, a comprehensive multilateral environmental cooperation system is required because of transborder pollutions. Within the contractual environment, international institutions can help the parties of conference to build up national capacity to cope with environmental threat.

Key words : multilateral environmental cooperation, NAFTA, transborder pollution, Korea-China-Japan environmental cooperation, issue-linkage, TRADP.

1. 서 론

21세기를 몇 년 남겨둔 지금, 특히 冷戰의 종식이후 環境은 국제평화와 안보에 있어 아주 중요한 요인으로 부각되고 있다. 즉 인구의 지속적 증가(특히 후진국에서의 증가), 이에 따른 농업산출량 증대를 위한 토지이용 변경, 水資源 이용 팽창 및 사용을 둘러싼 갈등, 그리고 불안정한 에너지 자원 등 이러한 환경적 요인들이 향후 21세기의 國際平和 및 安保에 중요한 갈등요인으로 등장하고 있는 것이다. 환경에 대해 덜 중시했던 미국의 공화당의 Bush 행정부와는 달리, 민주당의 Clinton 행정부는 환경요소를 더욱 중시해왔으며, 특히 Gore 부통령은 오존층의 감소와 기후변화에 따른 생물다양성의 감소를 세계안보에 아주 위험한 요인으로 간주한 바 있다.

그런데, 경제가 침체된 개발도상국가(Developing Countries)들은 중·장기적 고려 없이 선진국가들의 공해산업의 유치와 유해성폐기물 반입처가 되기를 자청하며, 북한과 대만의 핵폐기물반입거래의 소동은 이에 대한 한국, 중국의 정부 및 Green Peace 등 각종 비정부 조직(Nongovernmental Organizations: NGO)들의 엄중하고 격렬한 항의를 촉발한 바, 이는 환경적 요인이 국제 질서 및 인접국간의 선진적이고 평화적인 관계에 상당히 중요한 변수가 됨을 입증해준다. 따라서 국제적인 환경협력은 환경 자체만을 위해서뿐만 아니라 국제 평화에도 기여하는 바 크다. 역설적이지만, 선진국의 환경운동이 성공을 거두면 거둘수록, 후진국은 그 환경폐

기물의 반입처가 되고 열악한 환경파괴적 생산공정에 의지하게된다. 선진국의 환경규제 및 환경보전은 경제적으로 취약한 후진국을 희생양으로 삼고 만다. 따라서 이러한 새로운 형태의 環境汚染의 移轉은 동일한 생물권역(Biosphere)을 공유하는 국가들간의 협약에 따라 반드시 事前的으로 예방되고 규제되어야 하는데, 바로 이를 위해 환경외교와 다자간 환경협력의 이론과 실제에 대한 연구 및 대응이 실로 필요한 것이다.

다자간 환경협력은 환경외교의 구체적인 한 형태이다. 환경외교는 일반적으로 보다 광의적이고 중·장기적인 환경목표의 실현을 위해 상당수의 국가들간에 협약을 토의하고 합의하는 것이라고 정의할 수 있다. 한편, 다자간 환경협력은 구체적으로 생물권역과 환경권역을 공유하는 몇몇 국가들이 공통의 환경을 보전하기 위하여 협력하는 것으로서 국가간협력, 지방자치단체간 협력, 비정부기관(NGO)들간의 협력을 포함한다고 할 수 있다. 그러나, 기후변화협약에서 볼 수 있는 바와 같이 국경을 초월하는 지구적 차원의 환경협력의 경우도 다자간 환경협력으로 학계나 언론에 의해 통칭되기도 함으로 용어에 대한 엄밀한 구분은 큰 의미가 없다고 하겠다.

지구환경보호를 위한 다자간 환경협력은 일반적인 희망적 인식에도 불구하고 성과에 대해서는 지구 환경단체들의 비판적 평가에 잘 나타나있드시 그리 긍정적인 평가를 받지는 못하고 있다. 그럼에도 불구하고, 여러 국가들은 1946년의 고래잡이에 관한 국제협약

(International Convention for the Regulation of Whaling:최초서명국은 9개국)을 필두로 환경보전을 위한 국제적인 노력을 계속해왔으며, 다자간 환경협력에 대한 학문적 연구 및 실제적 논의는 지난 10여년에 걸쳐 상당한 진전을 보여주고 있다. 또한 국내적으로는 환경기준에 도달한 국가들도 대기공해, 산성비, 어장오염, 하천오염, 대양오염, 산림오염 등 국경을 초월한 환경문제에는 취약하기 때문에 이러한 지구촌적 환경문제를 해결하기 위해서는 地球村的 對應의 調整이 필요하며, 이를 위해 다양한 노력이 추구되어 왔다.

이러한 노력과 수년간의 구체적 준비회의 끝에, 1992년 6월 Brazil의 Rio에서 178개의 국가가 모여 일련의 국제 환경 조약에 대한 협상을 시도하였다. 회의조직위원회와 각국의 노력 끝에 최다수의 국가정상들을 초치하였으나, 아쉬웁게도, 그들은 UN총회가 그들에게 부여한 의제들 중 극히 작은 부분조차 해결할 수 없었다. 이는 다자간 환경협력이 실제적 성과를 거두기가 얼마나 어려운가를 예시해주는 대표적 사례이다.

다자간 환경협력에 관한 연구는 그야말로 환경학, 국제관계론, 국제법, 국제협상론, 환경경제학, 국제경제학, 과학적 상대주의 및 인식론, 현대철학 등의 주요접근법에 대한 다양하고도 깊은 이해를 필요로 한다. 즉 多學 際間(Interdisciplinary) 접근법을 채택하여 다양한 학문분야에서 단층적으로 발전되어있는 이론을 종합적으로 이해하여 다자간 환경협력의 복잡성과 다양성을 이해하는 노력이 추구되어야 한다. 특히 과학(Science)에 대한 새로운 인식도 중요하다. 다자간 환경협력의 어려움은 환경의 본질적 속성이 기술적이고 과학적인 내용이라는 점과, 환경관련 회의에 제출되는 자료들의 대부분이 일 어날지도 모를 사건에 대해 얘기하면서 동시에 상당수가 불확실하다라는 점 즉 예측적 자료라는 점이다. 그럼에도 불구하고, 생태계에 초래되는 심각한 손상과 관련된 위험 때문에 국가들은 어떤 행동을 취해야만 하는 것이다.

다자간 환경협력에 관한 이론 및 실제에 관한 연구는 다양한 자료의 사용과 사회과학 연구의 기본적 방법인 묘사적 연구(description), 설명적 연구(explanation), 그리고 예측적 연구(prediction)를 필요로 하며, 다자간 환경협력의 현황에 관한 종합적이고 분석적인 연구를 지향한다. 이를 바탕으로 환경위험에 대응하고 정책개선 및 보다 나은 미래를 위한 정책제안(Policy Proposal)도 시도하여야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 기존의 문헌과 자료들뿐만 아니라, UN 산하기관 간행물, OECD 및 APEC 간행물, 한국을 포함한 각국정부 간행물, 각국의 비정부기구(NGO) 활동상황 및 간행물, 해외 및 국내 언론 및 방송자료물 등을 참고하고자 한다.

2. 다자간 환경협력

1980년대에 활성화되기 시작한 세계환경문제에 대한 관심은 1992년 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)를 개최하게 하였고, 세계환경의 문제가 국제안보와 세계경제에 이어 세계정치에 있어 제 3의 주요

영역으로 정착하였다고도 과언이 아니다(Porter and Brown, 1996). 그런데, 다자간 환경협력은 50여년전부터 이미 시작되었다. 소위 환경관련 최초의 국제협약이라 할 수 있는 고래잡이규제에 관한 국제협약(1946년 작성)에서부터 남극조약(1951), 1971년의 습지협약(RAMSAR), 1992년의 기후변화협약(The Convention on Climate Change), 생물다양성협약(1992), 1997년의 교토의정서에 이르기까지 다양한 협력이 시도되었다. 그럼에도 불구하고 세계적 규모의 환경위협이 여전히 존재하고 있고 또 급박한 대응이 필요한 문제들이 방치되고 있다는 점을 볼 때, 다자간 환경협력의 본질 및 특성과 효과성을 고찰하고 그 문제점을 극복하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 수년간의 준비회의 끝에 UN이 주도적으로 개최한 Rio회의에서 표출되었던 문제들에 대해 구체적이고 이론적인 연구를 수행하여 다자간 환경외교의 가능성과 제한요인들을 구체적으로 고찰한다.

2.1 다자간 환경협력의 특성

복잡성과 어려움에도 불구하고, 지난 수십 년간의 국가들간의 다자간 환경협력은 기후변화협약, 남극조약, 베른협약, 생물다양성협약 등 상당수의 환경관련 협약을 탄생시켰다. 물론 어렵게 체결된 협약이 그 협약의 국내 批准을 강제하지는 않아 실효성의 측면에서 또다른 어려움을 내포하고 있고 집행의 문제도 많이 나타났다. 이러한 어려움을 극복하기 위해, 최근 미국을 비롯한 선진국에서는 환경외교의 어려움과 복잡성을 설명하고 이를 극복하기 위한 다양한 학문적 연구가 시도되고 있다.

이 분야의 권위자인 L. Susskind교수(MIT)는 Environmental Diplomacy(Oxford, 1994)라는 저서에서 국가들의 집단적 행동의 수준(the level of collective action)을 담보해 줄 수 있는 방법을 찾아내야 하며 결국 환경외교의 기술과 과학이 보다 더 향상되어야 한다고 주장한 바 있다(Susskind, 1994). 환경관련 협약들이 국가들의 구체적 행동을 강제하지 못하는 이유에 대해 Susskind는 국가 주권의 훼손을 어느 국가도 원치 않는다는 점, 과학적 불확실성이 제대로 처리되지 못했다는 점, 그리고 대부분의 세계적 조약 작성 노력에 위협을 주는 南·北(the North and South) 사이의 점증되고 있는 적대감이라고 지적하고 있다(Ibid.). 15개의 주요 환경관련 국제협약을 검토한 Susskind는 세계적 환경협상의 실패의 대부분을 설명하는 네 가지 절차적 약점을 다음과 같이 지적하였다.

첫째, 대표성과 투표절차가 모든 국가와 이해당사자가 공평한 대우를 받는 것을 보장하지 못하였다. 각 국가의 주권이 인정되는 국제법 체제하에서도 국가들의 협상력은 동등하지 않다. 따라서 몇 몇 소수의 강력한 국가들이 대부분 조약의 협상 과정에서 불필요할 정도로 지배적인 역할을 행하며, 여타의 국가들과 비정부조직들을 보조적 역할만 맡거나 혹은 방관자적 위치에 있도록 해왔다는 점이다. 예컨대, 몬트리얼 의정서(Montreal Protocol)의 최종 협상과정은 CFC의 최대소

비국이라 최대생산국인 미국과 유럽 경제공동체(EEC)에 의해 주로 논의되었다. 둘째, 과학적 고려와 정치적 고려가 가장 현명한 합의를 도출할 수 있는 방법으로 균형 있게 배분되지 못한 점이다. 사실 환경 문제는 엄청난 위험이나 재해의 결과로 일반인들의 주의를 끌게 되며 언론미디어들은 이러한 기회를 놓치지 않고 적극적으로 보도한다. 바로 다음 단계는 사실규명의 단계인데 이 영역은 바로 과학자들의 활동의 배타적 영역이 된다. 즉 초기 및 문제화의 과정에서 과학자들의 역할이 강조된다. 그러나 조약의 실질적 조건들에 대한 협상이 진행될 때는 과학자들로부터의 의견(Input)은 거의 무시된다. 왜냐하면 국가간의 전통적 외교에서는 협상은 정치를 다른 어떤 것보다 우선적으로 반영해야 한다는 것을 강조하기 때문이다. 예컨대 지중해의 오염방지를 위한 전략을 고려할 때, 정치적 고려로 인하여 Bulgaria와 Romania 등의 흑해 연안 국가를 포함시켜야 하는 과학적 및 기술적 지혜는 무시되었던 것이다. 셋째, 환경적 관심과 여타의 정책제점 사이의 연계가 적절히 이루어지지 않았다. 환경 조약 작성은 당사국가들 사이에서 하나의 쟁점만을 논의하는 것이 아니라 때로는 복잡한 당사자들이 일련의 연계된 쟁점을 두고 오랜 기간동안 회동한다. 환경 조약 협상과정의 특성은 (1) 수많은 사람들이 참여하는데 그들의 관심과 입장을 조절하는 것이 매우 어렵다. (2) 이해당사국가들의 내부적 갈등 때문에 언제 받아들일만한 합의에 도달하는지의 예측과 혹은 의제를 설정하는 것이 더더욱 어렵다 (3) 효율적 합의를 이끌어 내기 위해서는 강력하면서도 중립적인 촉진자나 의장의 주의깊은 운영이 필요하다는 점이다. 이 모든 경우에서 쟁점의 연계는 협상의 성공을 위해 아주 중요하다(Ibid.). 넷째, 효과적인 감시와 실행장치들이 제대로 집행되지 않았다. 여기에는 기술적 어려움, 법적 어려움 등이 내포되어있으나 이러한 감시의 어려움은 바로 국가주권이 절대 훼손되어서는 안된다는 원칙이 너무도 강력하기 때문이다. 불응에 대한 제재등을 정할 때 주권을 고려해야 하듯이 감시장치의 고안에 있어서도 주권에 대한 고려는 매우 중요하다. 국제법이 국가주권을 성역화하기 때문에, 집행을 감시하고 불응에 대한 정확한 자료를 세우는 노력과 입증된 불응을 처벌하거나 치료적 행동을 취하는 모든 노력들은 반드시 조약당사국들에 의해 자발적으로 수용되어야 한다. 이것이 바로 다자간 환경협정의 집행 및 감시가 취약한 이유이다.

2.2 다자간 환경협력의 개선방안

지금까지의 다자간 환경협력의 대부분은 협약-의정서 접근이었는데 그 기본적인 취약점은 지나치게 길고 지루한 협상과정을 배태한다는 점이다. 그리고 협약-의정서 접근은 흔히 최소한의 합의(the lowest-common-denominator)를 추구하는 경향을 강화한다는 점이다. 그 이유는 바로 대부분의 국제환경조약은 서명국가 전체에게 동일한 의무사항을 부과하기 때문이다. 전세계 인류의 기대속에 처러진 1992년의 UNCED회의 역시 최소공배수적 합의에만 그쳤는데 그 이유는 바로 참여 국가들이 주의를 요하는 광범위한 환경과 개발의 쟁점

보다는 좁은 의미의 쟁점에 초점을 맞추었으므로 보다 창조적인 선택들을 추구하는 것을 최소화했다는 것이다. 또한 미래의 후손들이 얻을 장기적인 환경적 이익보다는 단기적인 경제적 손실에 집착함으로써 이익공유의 중요성을 저평가하였다. 또한 무임승차국가 처리나 순응을 담보할 혁신적인 제안도 없었다. 마지막으로 다자간 환경협력의 주요 행위자인 비정부조직(nongovernmental organization:NGO)들은 그들만의 Global Forum에서 비공식적인 조약들만을 형성하도록 방치되었던 것이다.

2.2.1 NGO의 역할 강화

다자간 환경협력과정에서 우리는 NGO의 역할을 간과할 수 없다. 유럽공동체(EC)에서는 NGO의 참여를 보장하기 위해 1990년 Bergen회의에서는 특별회의를 설치할 정도였다. 그러나 1992년의 Rio회의 준비과정에서 UNCED사무총장인 Maurice Strong 역시 NGO의 공식참여를 위해 강력히 제안하였으나 결국은 실패하였다. NGO들은 준비회의와 그 준비 과정에서 사무총장을 통하여서 발표만을 할 수 있게만 허용되어서 NGO의 참여는 극소화되었다(Lindborg, 1992, Susskind p. 47에서 재인용). 즉 NGO는 여론 형성 및 정책이슈화에는 큰 역할을 했으나 중요결정이나 집행회의에는 참여가 불가능했던 것이다. 물론 CITES(멸종위기에 처한 종족의 국제거래에 관한 협약)에서는 NGO는 보다 실질적인 역할을 하였는데, 자격을 갖춘 NGO는 당사국의 1/3이 반대하지 않는 경우 투표권이 없는 상태로 회의에 참여하였다. NGO들은 비정규적 차원에서 실무회의를 진행하는 책임을 부여받고 때로는 최종결정이 내려지는 회의에서 발언자격을 얻기도 하였다. NGO의 활동범위와 참여의 폭은 이와 같이 아직은 그 중대의 경향에도 불구하고, 상당히 예측하기 어렵다.

그러나. 환경문제에 있어 UN 등이 개별국가에 영향을 끼치지 못할 때 정부가 그 책임을 떠맡도록 강요하는 것은 바로 NGO들이다. NGO들은 실제로 세계환경협상에 있어 중대한 역할을 수행한다. NGO는 위험이 정의되거나 문제가 진단되는 과정에서 과학 자문관 혹은 정보수집가로서 활동하여 그들은 국가지도자들이 환경 문제를 정치적 의제의 우선 순위로 설정하도록 압력을 가하는 여론 동원(public opinion mobilization)의 기능과 주창자로서 역할을 한다. 또한 세계 지도자들이 관심을 두지 않는 세계 인구들의 소외된 부분을 대변하기도 하고, 관료사회의 지지를 얻지 못한 새롭고 다른 정책적 접근을 지지하는 변화의 촉매자 역할도 한다. 또한 감시자로서의 역할 즉 공식 채널에 의해 제공되는 정보를 독립적으로 검사하고 국가들이 보고 책무를 제대로 하지 않을 때는 정보를 직접 수집하기도 한다. 또한 협상이 지연되거나 공식적 조약 작업이 실패로 끝났을 때는 중재자로서 혹은 촉매자로서의 역할을 하기도 한다(Susskind).

1992년 UNCED회의는 국제조약작성과정에 NGO의 참여가 엄청나게 증대한 기회였다. NGO는 준비과정뿐만 아니라 본회의에도 참석하였다. 또 지속가능한 개발을 위한 UN위원회(UN Commission on Sustainable Development)에서는 500개의 NGO가 위원회 심의를

관찰할 수 있게 되었고 또한 선택적으로나마 개입을 할 수 있었다. 그리고 NGO지도위원회가 구성되어 NGO와 의장 및 국가들과의 상호작용을 활성화하기위해, NGO 사이의 협력을 촉진하기로 한 바도 있다. 그리고 NGO 들은 국가내의 지속가능한 개발위원회에도 참여하고 있다. 그리고 P. Wapner교수는 World Politics(1995)에 실린 논문"Politics Beyond the State"에서 Greenpeace, Amnesty International등의 국경을 초월하는 활동가들(transnational activists)이 세계정치에 영향을 끼치고있으며 특히 환경운동관련단체들의 활약의 효과성을 지적하고있다.

NGO의 영향력은 어디에서 우리나라오는가? 첫째, NGO는 유용하고 중요한 정보의 중계역할을 한다. 둘째, NGO는 세계환경이식을 대변하는데 있어 정부들보다 훨씬 자유롭다. 따라서 NGO들은 NGO의 역할을 보다 공식화하는 것 즉 NGO와 UN의 공식 기구들 사이의 완전한 동반자관계로의 제도화를 원하고 있다. 그러나 NGO의 자격에 대해서 상당한 고민은 있다. 즉 1990년에 Kenya의 Nairobi에 본부를 둔 NGO총본부격인 국제환경연합(the Environmental Liaison Center International)은 NGO는 환경과 개발에 관한 단체, 청년 단체, 토착민 단체, 소비자 단체, 그리고 종교단체 등의 소위 비영리 단체 및 비당파적 정치기구를 의미한다. 따라서 산업조직, 노조, 의원연맹, 학계, 지방자치단체 등은 NGO가 아니라고 규정한 바 있다(Susskind). 그러나, 산업조직, 노조 등도 비정부기관임을 틀림없다. 따라서 Geneva에 본부를 둔 국제촉진위원회(the International Facilitating Committee: Rio회담에서 NGO회의를 운영할 책임을 가졌음)는 보다 포괄적 용어 즉 독립부문(the Independent Sector)라는 용어를 사용하며 다음의 11개 독립부문을 인정하였다: 종교신앙 단체, 언론기관, 플뿌리 농민단체, 그리고 인권 및 평화 단체. 양 기구의 NGO 자격 부여 여부의 큰 차이는 기업 단체의 포함여부이다(Ibid.). 기업단체는 때로는 경제적 이익을 강조하거나 회의의 진행을 지연시킬 수 있고 어떤 경우에는 기업들이 기업이익 추구를 위해, 석유기업들이 지원했던 국립습지연합(National Wetland Coalition)이 그 예로써, 사이비 전위조직(front)을 활용할 가능성에 대해 경계를 해야하는 것이다.

마지막으로 대표성과 투표에서 중요한 요소는 누가 미래의 후손들을 대변할 줄 수 있는가의 문제이다. Brown은 미래세대에 대한 공정한 배려(In Fairness to Future Generations)라는 저서에서 현재의 세대들이 후손들의 자원과 혜택을 고갈시키고 앞으로의 도덕적, 법적 책임을 져야한다는 것이다(E.Brown, 1989).

2.2.2 정치와 과학의 균형

또다른 문제는 협약-의정서접근이 정치적 이유로 과학 및 기술정보를 무시한다는 점이다. 일단 환경을 위협하는 문제가 정의되고 과학자들이 자신들의 발언을 행한 이후에는, 협상과정은 잠재적인 경제적 손실, 가능한 국내정치적 이익 그리고 국가주권에 대한 명백한 공격 등의 관점에서 주로 틀이 짜여진다. 그런데 생태적 재앙

을 없애는데 있어서의 조약의 효과성은 정치인들만이 내릴 수 있는 결정은 아닌 것이다. 과학자들은 이러한 협상과정에서 너무도 오랫동안 단절되었던 것이다(Susskind). 물론 과학자들의 설명과 주장도 국가들은 상이하게 받아들인다. 예컨대, 미국은 산성비나 기후변화에 대하여 초기에는 과학적 증거의 불충분을 이유로 소극적 입장이었다. 그런데 미국은, 물론 모든 나라가 예외가 아니지만, 자국의 목표가 이루어진 뒤에는 미국은 미국이 선호하는 행동을 주장하기 위하여 과학적 증거를 사용한다. 상이한 정치적 과정을 선호할 때 국가들은 전세계적 과학적 합의의 강점에도 불구하고 이에 얽여 있는 자료에 대해 불충분하다고 공격한다. 게다가 일부 과학자는 자신들만의 이익을 대변하는 하나의 이익집단화하는 경향이 있고, 이들은 개도국(南)이든 선진국(北)이든 어느 한 쪽의 불안을 야기하는 것이다. 물론 과학자들의 역할이 협상 과정에서 제대로 반영되기 위해서는 과학자들의 자세나 주장에도 조심해야 할 부분이 있다. 과학은 항상 불확실성이 있고 때로는 지나치게 선동적이고 공격적인 과학적 주장이 신뢰감을 저해하기도 한다.

그리고 국가들의 과학자들에 대한 태도도 개선되어야 한다. 과학자들이 국제회의에서 정부의 견해와 달리 행동하는 경우 소환하거나 정치인의 구미에 맞는 과학자만 파견하기도 한다. 이러한 점은 결국 관련과학자들을 육성하게 되는 폐단이 있다. 우리가 필요로 하는 것은 과학이 문제나 위협에 관하여 다양한 견해를 축적하여 중립적으로 사실규명을 추구하고 전문가와 학문들 사이의 합의불일치의 원천을 명확히 해주는 것이다.

2.2.3 쟁점의 연계

환경 조약 작성은 당사국가들 사이에서 하나의 쟁점만을 논의하는 것이 아니라 때로는 복잡한 당사자들이 일련의 연계된 쟁점을 두고 오랜 기간동안 회동한다. 환경협정조약의 특성은 (1) 수많은 사람들이 참여하는데 그들의 관심과 일정을 조절하는 것이 매우 어렵다. (2) 이해당사국가들의 내부적 갈등 때문에 언제 받아들일만한 합의에 도달하는지의 예측과 혹은 의제를 설정하는 것이 더더욱 어렵다 (3) 효율적 합의를 이끌어 내기 위해서는 강력하면서도 중립적인 촉진자나 의장의 주의깊은 운영이 필요하다는 점이다. 이 모든 경우에서 쟁점의 연계는 협상의 성공을 위해 아주 중요하다(Ibid.).

소극적인 당사국을 협상 테이블에 나오게 하는 방법은 해당 국가가 크게 관심을 가지는 쟁점이 의제에 포함될 것을 보장하는 것이다. 예컨대, 중국과 인도는 Montreal 의정서 협상에 참여하기 이전에, 협상의 주요 내용이 선진국(the North)로부터 개발도상국(the South)에로의 추가적인 재정적 지원과 선진국 기술에 대한 후진국의 접근 확보여야 한다고 주장했다.

연계와 관련해서는 (1) 해당 국가의 추가가 합의 도달에 도움이 되는 때와 방해가 되는 때가 어떤 때인지 (2) 어떤 쟁점연계가 상당한 것인지와 비생산적인지 (3) 협상 과정에서 연계의 이득을 취하면서도 어떻게 해야 협박을 초래하는 것을 방지할 수 있는지 (4) 쟁점 연계가

조약 협상에 있어 제도적 복잡성을 심화시키고 협상 과정 자체를 무력화시키지는 않을까 등을 주의해야 한다.

이러한 쟁점연계의 대표적인 예는 채무-자연환경 교환 거래였다. 즉 국제환경기구, 채권국가, 채권국가 중앙은행 등이 연계시키는 것이 바람직한가에 대해 논의하고, 2차적으로 당사국의 지역 환경보전단체를 참여하게 환경보전 참여의 세부사항을 집중 토의하는 것이다. 1987년 Bolivia 정부는 370만 에이커에 달하는 보전지역을 설정하고 25만 달러를 비용으로 확보하였다. 그에 대한 연계교환으로써 국제보전기구는 Bolivia의 채무액 65만 달러를 금융기관으로부터 무려 85%나 할인받아 10만 달러에 청산해 주었다. 후에 이러한 교환은 더욱 확장되어 최근에는 파리클럽국가(The Paris Club)들이 Poland의 환경을 정화하는 조건으로 33억 달러를 지원하기로 합의하였다. 이는 Poland가 경제개혁과 민주개혁 등으로 인해 서방으로부터 지원 받는 350억 달러중 최고액을 차지하였다(Ibid.). 환경 관련 교환거래 및 쟁점 연계는 지속적으로 진행되고 있는데, 이는 정상적인 상황 아래에서는 관련되지 않을 쟁점들이 놀랍게도 연계되고 있다는 점을 상세히 보여주고 있다. 이러한 연계는 다자간 환경외교의 다른 분야에까지도 구축할 때 아주 유용할 것이다.

2.2.4 집행 및 감시체계(Monitoring)의 확립

감시체계의 확립은 환경 협정에 순응하지 않은 국가나 기구를 적발하고 처벌하는데 그 목적이 있다. 때로는 조약 당사국 모두가 의무사항을 제대로 지키더라도 해당 조약 관련 환경 위협은 감소하지 않을 때도 있다. 이는 과학자들이 잘못 예측했거나, 정치인들이 너무도 미약한 합의에 만족했거나 혹은 환경문제자체가 새로운 방향으로 변해버렸거나 등의 경우인데 결과는 참으로 실망스럽다. 바로 이런 경우를 위해서, 즉 환경 위협을 보다 더 잘 파악하기 위해서, 잠정적 기준과 목표치를 조정하기 위해서, 그리고 보다 효과적으로 대응하고 제도적 능력을 어떻게 더 증가시킬 것인가를 이해하기 위해 환경협력 집행의 감시는 필요한 것이다. 이러한 당위성에도 불구하고 감시장치를 마련하고 실제로 집행하는 것은 아래와 같은 요인으로 용이하지가 않다.

Montreal의정서 이행을 감시하기 위하여 1989년 Geneva에서 29개국과 6개의 국제기구가 모였으나, 당시에는 감시와 집행에 관한 규정이 없었기 때문에, 참석자들은 그들만의 새로운 규정을 고안해야만 했다. 그러나 몇 달 간격으로 단 며칠동안의 2차회에 걸친 회의만 가능했다. 실무그룹의 일부 참여국은 불평신고가 들어왔을 때 신속하게 대응할 수 있는 불응위원회를 설치하는 것을 고려하였는데, 대다수 멤버들은 이 위원회가 부적절한 사법적 기능을 행할 것이라는 우려를 표현하였고, 사무총장이 처리할 수 있는 문제라 보았으며, 게다가 자료를 검토할 초국가적 기구의 설립은 절대적으로 수용 불가능하였다. 어떤 참여국은 불응에 대하여 취할 세부적 조치를 미리 확정하는 것이 중요하다고 주장했고, 다른 대표단은 지나치게 명시적인 것을 선호하지 않는 즉 그들은 모든 결정을 당사국 회의의 재량에 맡기기를 원하였

다.

최종적으로는, 실무그룹은 사무총장에 의해 불응위원회에 회부된 쟁점에 대해서만 일한다는 조건하에 불응위원회가 설립가능하다고 결론내리고, 당사국회의에 의해 선출된 5개국이 참가하는 위원회를 제안하였다. 또 실무그룹은 불응위원회가 어떠한 사법적 혹은 준사법적 기능도 해서는 안된다는 점과 불응사례에 대한 모든 결정은 당사국 전체회의에서 내려져야 한다고 강조하였다(Ibid.).

2.2.5 국가주권과 순응

집행과 감시의 어려움은 바로 국가주권이 절대 훼손되어서는 안된다는 원칙이 너무도 강력하기 때문이다. 불응에 대한 제재등을 정할 때 주권을 고려해야 하듯이 감시장치의 고안에 있어서도 주권에 대한 고려는 매우 중요하다. 국제법이 국가주권을 성역화하기 때문에, 집행을 감시하고 불응에 대한 정확한 자료를 세우는 노력과 입증된 불응을 처벌하거나 치료적 행동을 취하는 모든 노력들은 반드시 조약당사국들에 의해 자발적으로 수용되어야 한다. 이것이 바로 지금까지 서명된 모든 환경조약이 감시와 집행에 관해서는 그렇게 취약한 이유이다.

그런데, 일단 조약에 서명한 국가들은 대부분 그 조약 내용에 순응하는데, 여기에 대해서는 다음과 같은 설명이 가능하다. 대부분의 국제관계 전문가들은 국가들은 결국 자국이익 중심으로 행동하는데, 오늘날의 자국이익 관념은 모든 국가가 국제경제 관계 및 정치관계라는 그물의 한 부분이라는 점을 잘 이해하고 있다. 따라서 이러한 관계의 핵심인 규범과 약속을 위반하는 것은 필연적으로 고통, 나아가서는 추방을 초래할 수도 있다. 따라서 국가의 최고의 이익은 조약의무의 성실한 수행에서 얻어질 수 있다.

위에 언급된 소위 계몽된 자국이익에 덧붙여, 자발적 순응을 설명해주는 다양한 요인들이 또있다. 즉 재정적 유인책, 연계된 정책 위임 사항 및 미래에 대한 고려 등이다. 다목적용인 세계환경기금(Global Environmental Facility : GEF)의 창설은 순응을 고무시키는 재정적 유인을 가능하게 한다. GEF는 1990년에 France에 의해 제안되었는데 이는 후진국들이 기후변화에 대처하는 것을 돕기 위하여 지금과 기술지원을 행하는 수단으로 시작되었다. 처음 운영예산은 13억 달러였는데, 1992년 지구환경회의에서 향후 수년간 매년 20억달러 가량 일본, 독일, 프랑스, 미국, 영국, 캐나다 등에 의해 추가 지원되기로 합의되었다. 이와같은 기금의 확보로 향후의 환경협정조약의 순응에 대한 보상 형태로써의 신뢰성있는 재정적 지원을 제공하는 것이 용이해진다.

그런데, 순응은 분쟁이 벌어질 때 더더욱 복잡해진다. 한 국가가 자국의 감시 및 관찰 자료의 정확성을 주장하며 독립 기관의 관찰자료의 정당성을 부인하거나 혹은 조약 규정이 달리 해석되어야 한다고 주장할 때 조약의 집행은 상당히 어려워진다. 따라서 모든 조약은 당사국 모두가 받아들일수 있는 분쟁해결 과정을 포함해야 한다.

이는 당사국 사이의 논쟁을 해결해야 하며 동시에 조약 해석의 의문점도 해결해야 한다. 이런 당위성에도 불구하고 분쟁 해결에 대해서는 많은 노력이 추구되지 않았고, 지구회의에서 서명된 기후변화 협약의 제14장 즉 분쟁해결 조항은 단 1 page에 불과하다.

결국, 세계환경조약에의 순응은 강력한 집행에 의존하거나 혹은 정부의 적절한 행동을 유발할 수 있는 간접적 전략에 의존하게 된다. 국제 평화유지기구(PKO)처럼 세계녹색경찰(Green Police)이 필요하다는 제안도 있었으나, 이는 결국 환경 조약 자체를 적절하지 않게 작성했다는 것을 의미한다. 그리고 지역적 광범위함과 예산의 문제등으로 현실성이 희박한 제안이다. 따라서 국가주권의 최고성과 UN의 소극적 태도하에서, 각 국가로 하여금 자국의 이익은 그들이 서명한 조약에 순응할 때 최대한 확보된다는 점을 인식 시킬 수 있는 노력이 강화되어야 하며, 국가들은 재정적 지원을 받고 또한 분쟁 발생시 공정한 대우를 받는다고 느낄 때 이러한 주장을 훨씬 수월하게 받아들일 것이다.

Oran Young은 또한 국가들은 자존심이 강하기 때문에 제재조치의 적용보다 국가이미지의 손상을 더욱 두려워한다고 지적한다(Roseneau and Czempliel eds., 1992). 또한 국가주권을 자국영토내의 개인이나 단체에게 내세울 수는 없기 때문에 순응을 감시하는 책임을 수행하는 단체를 각 국가내에 설치하는 것도 주권강조 문제를 피해가는 방법이다. 특히 이러한 단체들이 범세계적 연대를 이루어 활약할 때는 국제여론을 모아 지역적인 순응을 확보할 수 있다.

다른 하나의 간접적 순응 유인방법은 조약 자체를 자기집행적 합의로 고안하는 것이다. 즉 적절한 계약규정을 포함함으로써 감시나 경찰력의 필요성이 상당히 경감될 수 있다. 예컨대 채권을 설정함으로써 조약의무 이행시는 상환을 받고 불이행시에는 손실을 입게하는 방법이 있는데, 이 경우 중립기관에 돈을 맡겨놓고 이자가 매년 축적되어 지불되도록 하는 것이다. 물론 채권의 액수를 정하는 문제, 조약이행의 표준설정문제 등이 해결되어야 한다.

자기집행을 고무시키는 다른 방법은 무의행과 관련된 상세한 일정을 포함하는 것이다. 한단계 한단계씩 이행함으로써 조약 당사국 어느 한 쪽도 손해를 보거나 희생하지 않는다는 것을 확인하는 것으로써, 이는 세계환경조약에서는 순응의 연례보고 형식을 취할 수 있는데, 만약 서명 국가 모두가 약속사항을 이행하지 않았을 경우 조약을 일시적으로 중단시키는 것이다. 이는 처음에는 불응국가들의 영향력에 좌우될 지 모르나, 진지한 순응 노력이 계속 추구될 경우 실질적으로는 보다 강력한 합의를 산출해 내게 될 것이다. 왜냐하면 어느 국가도 세계적 위기에 대처하기 위한 국제적 노력을 중단시킨 국가가 되는 불명예를 간절히 원하지는 않을 것이기 때문이다.

결론적으로, 위에 언급한 재정적 지원과 범세계적 비정부조직(NGO)연합기구등의 활동을 통해 환경 조약의 순응을 확보하는 것이 바람직하다. 국가주권에 대한 고려 때문에 UN은 거의 전적으로 환경 조약 집행에 대하

여 개별국가의 자율적 보고에 의존해온 것이 사실이나, 오히려 조약을 지키는데 불성실한 국가로 낙인 찍히는 것을 꺼려하는 국가 이미지 관리 측면으로 파고 드는 것도 바람직하다.

3. 동북아시아의 다자간 환경협력

한반도를 중심으로 하는 동북아시아 환경권역만 두고 보더라도 상당한 수준의 환경문제가 이미 발생해왔다. 중국의 황해오염, 중국으로부터의 대기오염물질 이동, 황사피해, 러시아의 동해 핵폐기물 투기, 북한의 대만으로부터의 핵폐기물 수입 거래 등 이대로 방치하기에는 너무도 심각한 상태에 이미 도달해있다. 동북아시아 環境圈域에 대한 위기는 이러한 엄청난 재앙을 초래할 지모를 사안에 대한 예방적이고 規制的 조치를 담보해 주는 環境外交의 틀(framework)의 필요성과 多者間 環境協力の 절실함을 재삼 강조해 준다. 우선 동북아시아의 환경문제를 간략히 고찰하고, 다자간 환경협력을 위한 구체적 방안을 모색해보기로 한다.

3.1 동북아시아의 환경문제

동북아시아의 환경문제의 대표적 사례는 중국으로부터의 월경성 대기오염, 황해오염, 두만강유역개발사업(TRADP)에 따른 생물다양성의 파괴가능성 등을 들 수 있다. 예컨대, 한반도의 대기중 이산화탄소 농도가 미국 해양기상청(NOAA)의 전세계 40개 공식 관측지점중 2번째로 높은 것으로 나타났다. 이산화탄소는 지구온난화를 일으키는 가장 중요한 온실가스로, 한반도의 농도가 높은 이유는 주로 중국으로부터의 영향때문인 것으로 분석되고 있다. 한중대기과학연구소의 정용승(교원대)교수는 26일 91년 이후 7년동안 태안군 소원면 파도리 해안에서 이산화탄소의 농도를 측정된 결과, 97년의 평균 농도가 3백67PPM으로 조사됐다고 밝혔다. 91년도의 이산화탄소 평균농도는 3백60PPM이었으며, 우리나라 이산화탄소 농도는 연간 약 1PPM씩 증가하고 있는 셈이다. 산업혁명 이전 전세계의 평균 이산화탄소 농도는 약 2백80PPM수준이었으며, 따라서 태안 지점의 농도는 산업혁명 전과 비교해 31%정도 높아진 것이다. 미국해양기상청은 58년 이후 하와이의 마우나로아 화산 꼭대기 등 도시나 인구밀집지역으로부터 떨어진 외딴 지역을 택해 공기중 이산화탄소농도를 측정하여 왔으며, 현재 공식 측정지점은 한반도의 태안을 포함해 40곳에 달하고 있다. 이들 40개 측정지점의 농도치가 모두 공개되어 있는 97년의 경우, 태안지점의 농도(3백63.6PPM)가 전세계에서 유일 발틱해 지점(3백64.4PPM)에 이어 가장 높은 이산화탄소농도를 보였다고 정 교수는 말했다. 91년과 92년의 측정치는 세계최고였다고 정 교수는 덧붙였다. 정 교수는 태안측정지점은 중국으로부터의 영향을 직접적으로 받는 지역으로, 중국의 석탄 등 화석연료 사용량이 매년 10% 가량 증가하고 있는 사실과 무관하지 않다면서 전세계에서 가장 밀집한 산업시설들의 직접적인 영향을 받는 발틱해에 이어 태안이 2번째로 높은 이산화탄소 농도를 보였다는 것은 의미심장하다고 말했다(조선일보, 1997).

황사현상의 경우 매년 3월에서 4월에 걸쳐 약6회에서 7회 정도 발생한다. 특히 1998년의 경우 엘니뇨 현상의 영향으로 전례가 없는 가뭄 현상이 중국에 일어났고 이는 공기를 건조하게 하여 고비사막 일대의 먼지와 모래가 상층기류를 타고 한반도와 일본으로 날아가 호흡곤란, 안질 등을 유발하여 그 피해는 상당히 심각하다. 1998년 3월 28일부터 30일까지 집중적으로 발생한 황사오염으로 인해 서울의 대기중 먼지오염도가 3배가량 높아진 것으로 측정됐다. 서울시는 1입방m당 평균40 μ g에 불과했으나 황사발행후인 28일 94 μ g, 30일에는 시 환경기준치(120 μ g)을 초과, 136 μ g까지 올라갔다고 밝혔다(조선일보, 1998)

그리고 중국으로부터 쏟아지는 공업폐수와 하수, 농약과 화학비료 잔류물 등으로 황해바다가 죽어가고 있다. 중국사회과학원 연구팀의 황카이양(장귀양)은 태평양학보(태평양보) '98년 제1기에 기고한 중국황해해역 오염실태와 억제방안 분석이란 보고서를 통해, 주요도시 연안과 황하-양자강 등의 하구가 각종 영양염류와 석유찌꺼기, 중금속 등으로 오염됐으며, 특히 발해만과 동해(상해안바다)의 오염이 심각하다고 밝혔다. 발해만 주변도시중 잉코우(영구) 판진(반금) 톈진(천진) 따론펬(대련) 칭다오(청도) 등 5대도시 앞바다의 오염이 가장 심각한 것으로 지적됐다. 이와관련, 한국해양연구소 이승길박사(칭따오 한중해양과학공동연구중심 파견근무)는 초3급수에서 잡히는 물고기는 체내에 중금속이 축적됐을 가능성이 있다며 수산물 수입시 검사가 필요하다고 지적했다. 공업폐수는 라오닝(요녕) 산둥(산둥) 장수(강소) 등 3개 성 공업단지의 제제 화공 유해식품 기계 피혁 염색공장들에서 흘러나오며, 대규모 어장을 형성하던 발해만의 진귀한 어종이 대거 사라졌으며, 양식업이 불가능해져 이로인한 직접적인 손실약만 5억위안(월 약8백50억원)에 달한다고 보고서는 밝혔다(조선일보, 1998).

93년 대외경제연구원의 자료에 따르면 중국 발해만 해역은 평균 COD가 무려 10ppm에 달했다. 발해만지역의 연간 오염물질 배출량은 COD기준으로 우리 서해안 전체 오염배출량보다 57% 많은 5억4천만톤이며, 양자강 하구의 상하이 앞바다 배출량은 서해안 배출량의 17배에 달하는 58억4천만톤에 이른다고 밝히고 있다. 미국의 월드워치(World Watch Institute)연구소는 96년 서해와 유럽의 흑해를 세계에서 가장 오염된 바다로 지목하기도 했다. 인하대 박용철(해양학)교수는 서해는 수심 평균 45m의 얕은 바다인데다 해수의 순환이 원활하지 않아 육사로부터의 오염물질 유입에 민감하게 영향을 받는다....발해만 지역의 공업-상업도시들의 인구급증 및 유전개발 등과, 불과 수%수준에 머물고 있는 중국도시들의 하수처리율 등이 서해의 극심한 오염을 유발하고, 이미 그 영향이 서해 어족자원의 고갈로 나타나고 있다고 말했다(조선일보, 1998).

3.2 다자간 환경협력의 구축

우선 한·중 양국간의 협력이 필요하고 일본 역시 중국으로부터의 대기오염과 황사로 인한 피해를 호소하고 있으므로 궁극적으로는 한·중·일 3국간의 다자간 환경

협력의 모색이 필요하다. 또한 사안에 따라서는 러시아와 미국의 참여도 필요하다. 그러므로 동북아시아의 다자간 환경협력에위해서는 동북아시아 국가전체가 참여하는 포괄적인 환경협력선언 및 국제기구 설립과 그리고 사안별 해당국가들이 참여하는 구체적 다자간 환경협력 협정의 체결과 집행이 바람직하다.

간헐적인 회동과 정치적으로 임명된 장관들에 의한 수사적 선언들로서는 실제적 효과를 거둘 수 없으므로 포괄적 성격의 다자간 환경협력협정을 추구할 필요가 있고, 특히 환경정보체계의 설립은 시급한 문제이다. 이를 통해 개방성과 투명성을 높이기 위해 양적 자료 및 질적 자료를 교환해야 한다. 또한 EU에 수립된다는 단결기금(Cohesion Fund)과 유사한 성격을 가진 기금의 창설이다. 이 기금은 EU내의 현저히 가난한 국가에 대해 재정적 지원을 해주는 것이다. 이러한 기금의 지원을 통해 환경적으로 유해한 제품의 생산과 제품생산공정을 덜 유해한 쪽으로 개선해 나갈수 있다.

3.2.1 한·중·일 환경협력의 실질적 모색

한국과 중국은 1993년 한·중 환경협력협정과 협력위원회를 설치하였으나 그 운영은 미미하였고 별다른 성과가 없었다. 월경성 오염의 경우 중국이 책임이 있음에도 불구하고 한국이 중국에게 영향력을 행사할 수단이 그리 있는 것도 아니다. 첫째, 한국과 중국사이에는 거대한 규모의 무역이 진행되고 있고 한국은 중국으로부터 대량의 저렴한 제품을 수입하고 있다. 둘째, 중국과 북한의 특수한 동맹관계로 인하여 한국이 중국을 지나치게 압박할 수 없는 독특한 외교적 상황에 놓여 있다.

한·중·일간의 대기오염물질의 장거리 국경이동과 관련하여 우선 대기오염물질의 장거리 국경이동에 관한 협약에 양국이 적극 참여해보자는 의견도 언론에 자주 등장한다. 그러나, 아쉽게도 이 협약의 효과성에 대해서는 부정적 견해가 일반적이다. 대기오염물질의 장거리 국경이동에 관한 협약은 1979년에 채택되고 1983년에 서명국가 34개국 가운데 33개국이 비준하여 발효되었다. 기본원칙은 첫째, 가입국들은 관련된 사실 및 문제에 타당한 고려를 하고 대기오염으로부터 국민과 환경을 보호할 것을 결의하였고, 장거리 국경오염을 포함한 대기오염을 제한하고 가능한 이를 서서히 감축·방지한다. 둘째, 가입당사국은 협약범위내에서 정보교환, 협의, 연구 및 감시방법에 의해 국가 및 국제적 수준으로 이미 취해진 노력을 고려하여 대기오염물질 방출방법으로써 도움이 되는 정책 및 전략을 부당하게 지연시키지 않고 발전시킨다. 셋째, 장거리 국경대기오염에 의해 현실적으로 영향을 받거나 중대한 위기에 처해있는 가입당사국과 자국영역내 및 그 관할권에 따라 장거리 국경대기오염에 대한 심각한 기여가 그 곳에서 실시 또는 계획된 활동으로 인해 발생 또는 발생할 우려가 있는 가입 당사국간 협의가 초기단계에서 요청에 따라 이루어진다 등이다. 후속의정서로는 1987년에 Helsinki에서 황산 배출량을 30% 저감하기위한 의정서가 채택되어 20개국이 서명하였고 1991년 Sofia에서 질소산화물 배출 및

이동에 관한 의정서가 채택되어 18개국이 서명하여 효력이 발생하였다. 이 협정 및 의정서는 주로 산성비의 피해를 방지하기 위하여 고안되었고 유럽국가들이 적극적인 자세를 보였고 미국과 영국은 굉장히 소극적이었고 협정 자체를 무기력한 것으로 만들고자 하였다. 1980년대 후반에 들어서서 정기적인 검토와 행동을 통해 어느 정도 강화되었으나 여전히 무력한 협정으로 남아있다(Porter and Brown, 1996). 따라서, 한.중.일간의 문제는 보다 특화된 다자간 환경협력이 요구된다.

한.중.일 3국간에 협력을 도모하기 위해서는 또 평화적 방법으로 이 문제를 해결하기 위해서는 우선 과학적이고 객관적인 관찰체계의 확립과 연구 및 정보교환이 매우 중요하다. 그렇게 해야만이 단순히 여론을 동원한 일시적이고 흥분된 환경운동적 대응에서 벗어날 수 있고, 오히려 객관적이고 과학적인 자료를 놓고 협력과 지원 방법을 논의할 수 있는 것이다. 앞장에서 언급된 것처럼 쟁점의 연계 또한 효과적인 협력을 기대할 수 있다. 중국의 오염을 타하기만하기보다는 일본과 한국은 정확한 자료를 제시하여 책임의 소재를 명백히 하고, Cohesion Fund 등을 구성하여 자금 및 기술의 지원을 제시하여 중국으로 하여금 다자간 환경협력의 규정을 충실히 집행하는 것이 중국의 국익을 증대시킨다는 점을 인식시키는 것이다.

3.2.2 두만강 경제개발 계획(Tumen River Area Development Program, TRADP)

북한, 중국, 러시아 3국의 경제지역인 두만강 유역지역을 자유무역지대 등으로 개발하려는 계획은 그 지역의 연안 및 생물다양성 보호를 위협하고 있다. 이에 대해 V. Loksha는 동북아 지역에 성공적인 생물다양성 보호협약이 체결되어야 한다고 지적한다. Loksha에 따르면 동북아시아 지역은 복잡한 국제관계적 특성으로 인하여 이 지역에는 제도나 협약 등이 거의 없는 것뿐만 아니라, 지역의 주요 국가들의 자원 배분이 지나치게 불균형적이다. 예컨대, Russia는 풍부한 자연자원을 가지고 있고 중국은 대규모 노동력을 보유하고 있고, 일본과 한국은 자본면에서 우위를 점하고 있다(V. Loksha, in Environment and Security, 1996). 이러한 불균형은 경제 성장을 촉진하기도 하지만, 야생동물 보호등과 관련하여 다자간에 상호 수용할 만한 해결책을 찾는 것을 매우 복잡스럽게 만드는 것이다. 또 생물다양성의 손실은 서서히 진행되어 광범위한 관심을 불러 일으킬 정도의 충격도 초래하지 않아 이슈화하기가 쉽지 않다. 그리고 동북아시아 지역의 제도적 리더쉽의 불확실성도 TRADP지역내에 환경관련 국제조약을 체결하고 집행하는 것의 장애요소이다.

다행히 TRADP사업에 참여하는 개발당사국 모두가 UN환경개발회의(UNCED)에서 생물다양성협약에 가입한 상태이므로 모든 해당국가들이 공평하다고 여길 수 있는 협정을 체결하는 노력을 기울여야 하며, 협상이 교착상태에 빠진 경우에는 외부적 위기나 충격이 협상을 진척시킬수 있고, 이 때 과학자의 사실규명역할은 매우 중요하다. 그런데 일반적으로 강대국들은 다자간 협약

체제를 회피하는 경향이 있다. 왜냐하면 협약체제내에서 약소국들이 블록을 결성하여 대항할 수 있기 때문이다. 그러나 지역의 리더쉽이나 환경협약의 체결과 유지에 있어 필요한 것은 지도력이 패권(Hegemony)추구나 확보가 아니다라는 점을 직시할 필요가 있다. 이런 측면에서, 중진국의 지위를 가진 한국이 주도적 역할을 하는 것도 바람직하다. 덜 지배적이고 자기주장을 덜 강조하는 국가로서 한국은 의장국으로서 지역의 주요 강대국들 사이의 회동을 소집 및 운영할 자격을 갖추고 있다. 그리고 한국은 다양한 국가 및 기관의 활동을 조정하는 것을 목표로 삼아야 한다. 특히 국경초월적 환경오염은 심각한 문제가 발생할 때까지 숨기는 것보다는 적시에 확인하고 협상하는 창의적 해결에 나서는 것이 선린관계에 훨씬 더 기여할 수 있다. 그리고 인접한 국가 사이의 해양오염의 경우 연안도시끼리 자매교류등을 통해 맹독성 물질유입으로 인한 피해를 직시하고, 공장의 오염규제에 지역단체 및 시민단체가 참여하는 것이 바람직하다.

3.2.3 동북아시아 다자간 환경협력체제의 구축

이 지역은 역사적으로 불신과 식민지배, 전쟁 등의 나쁜 기억과 현대의 경제적 경쟁등의 영향으로 협력의 역사는 그리 많지 않다. 그러나 최근에 와서 동북아시아협력회의(North Eastern Asia Cooperation Dialogue)등이 열려 최근 제 7차회의를 가졌는데, 참가국은 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아였는데 그들은 방위관련 정보의 공유 및 환경에 관한 에너지의 영향등에 대해 논의하였다. 또한 1998년 UN에서 열린 지속가능한 개발회의(Conference of Sustainable Development)에서 한국, 중국, 일본의 환경부 장관이 황해의 보호 및 인접국가의 환경을 위해 3국의 장관급회의를 개최하기로 합의했다. 그리고 98년 4월에 북서태평양 보전 실천계획(NOWPAP) 회의가 열렸는데 여기서는 한반도 주변 수역인 동해, 황해, 남해를 포함한 북서태평양의 오염방지 와 해양환경보전을 논의하였고 한국, 일본, 중국, 러시아 등 4개국 정부대표와 유엔환경계획(UNEP), 국제해양기구(IMO) 등이 참석했다. 이러한 회동의 연속은 매우 바람직한 일이며 협력의 분위기의 강화는 향후의 전망을 밝게해준다.

3.2.4 APEC에 NAAEC와 유사한 환경협력협정 체결

한편, 아시아태평양경제협력기구(APEC)의 적극적인 활동은 향후 동북아시아에서 가속화될 지역간 경제협력 즉 불력화가 추진될 때 역내간의 환경오염방지를 위한 사전적 예방체제의 구축이 필요함을 강력히 시사한다. 즉 동북아시아에도 미국, 캐나다, 멕시코 3국이 NAFTA(북미자유무역협정) 체결시 맺은 북미환경협정(NAAEC)과 유사한 다자간 환경협력체제의 구축을 추구하고해야한다. NAAEC에서는 환경보전을 위해서 다음과 같은 규정을 두고 있다. 즉 투자의 촉진을 위해서나 기업의 공장 이전을 촉진하기 위해 환경기준을 낮추는 것은 금지되어 있다. 실제로 1960년대와 1970년대에 일본의 신탄 및 도로공업들의 공장이 한국으로 상당수 이전하

였다. 이는 일본국내의 환경오염기준에 맞추는 것이 비용이 더 들고 또한 임금이 낮은 곳으로 공장을 이전하여 생산비용을 절감하고자 하였기 때문이다. 사실 이 시기에 선진국의 제철공업, 중화학공업, 신발 및 피혁산업 등은 개발도상국으로 옮겨져 세계적 규모의 분업체제가 되었다고 볼 수 있다. 그런데 1980년대말과 1990년대에는 한국과 일본의 많은 공장들이 중국의 칭다오지역이나 인도네시아, 월남 등으로 공장을 이전해가고 있다.

특히 NAFTA가 창설될 때 미국, 캐나다 등의 오염산업이 멕시코로 이전하여 결국 멕시코의 환경오염을 증대시키고 멕시코의 무역경쟁력을 강화시킬 위협성을 규제하기 위하여 북미환경협력위원회(NACEC)가 설치되었다. 1993년에 맺어진 북미환경협력협정(The North American Agreement on Environmental Cooperation: NAAEC)은 북미대륙에서의 환경보호와 무역에 영향을 미치는 법적, 정치적, 그리고 제도적 기구 형성에 있어 중요한 진전이였다. 북미자유무역협정(NAFTA)과 관련된 토의에서 NAAEC는 무역과 환경사이의 적절한 균형과 북미대륙의 환경의 질을 향상시키기 위한 미래의 노력들에 대한 지침을 제공하고 있다.

또한 NAAEC는 '환경협력위원회(Commission for Environmental Cooperation: CEC)'를 두고 있는데, 이 위원회는 환경과 무역 분쟁의 방지 및 해결에 있어 NAFTA가입국들을 지원한다. 또한 이 위원회는 건실한 환경정책의 발전, 환경정책의 집행, 환경기술의 적절한 사용 및 북미대륙의 오염을 저감시키는 방안 등에 있어서의 협력기제를 마련하고 있다(V.Lichtinger in Johnson and Beaulieu, 1996). 물론 이러한 목적이 제대로 달성되기 위해서는 협정자체의 정확한 법적 해석 및 적용, 위원회의 노력과 각국정부의 노력이 중요하다.

NAAEC와 유사한 다자간 환경협력체계가 구축될 경우 다음과 같은 기능을 수행할 수 있다. 첫째, 정부들이 보다 환경우호적이 될 수 있도록, NGO의 왕성한 활동과 더불어, 여론의 압력을 가한다. 정부에다 규범적 압력을 가하고, 나약한 국가의 의제형성 권한을 증대시키고, 압력이나 유인을 사용하는 쟁점의 연계를 활성화해 준다. 둘째, 약속과 신뢰를 중시하는 계약적 환경을 고조시키고 협상의 장을 제공함으로써 국제적 합의의 생성과 유지를 활성화시킨다. 동시에 감시 및 관찰과 입증 등의 서비스를 제공하고 상호신뢰성을 높이고 대화를 지속적으로 가능하게 한다. 셋째, 각국 정부들은 실질적 규제사항들을 협상하기 위해서는 반드시 기술적 능력을 보유하고 있어야 하는데 실제로 그렇지 못한 국가도 상당수 있다. 따라서 다자간환경협력체계가 태동시킨 국제기구는 이러한 국가들에게 기술적 도움과 재정지원 등을 행하며 촉매적 작용을 할 수 있는 조직간 네트워크를 결성해 줄 수 있다. 그리고 국제기구의 성취와 성공은 거대한 관료조직의 활동이나 효과적인 강제적 집행 권한의 사용에서 비롯되는 것이 아니라, 위에 언급된 세 가지의 촉매적 기능을 성실하게 수행하는 데서 발생한다. 즉 국제기구의 활동은 보다 최선의 것을 추구하는 것(the Art of Possible)으로써, 국가간의 협력을 활성화하고 촉진하는 것을 목적으로 한다(Keohane, Levy

and Haas, 1993).

4. 결 론

이 논문에서는 다자간 환경협력이 왜 실제적으로 꼭 필요한 것인가에 대한 인식을 확산시키고자 하였다. 아울러 다자간 환경협력의 어려움과 복잡성을 구체적으로 조사하고, 그 진행상황 및 변화의 방향을 보여줌으로써 향후 우리나라의 환경외교의 문제점을 개선하고 일회적이고 방어적인 단편적 대응보다는 보다 적극적이고 미래지향적인 대응이 필요함을 강조하였다. 특히 중국의 황사로 인한 한반도 및 일본의 대기오염, 중국공업지대의 폐수배출로 인한 황해오염 등의 문제를 해결하기 위해서는 동북아시아 국가들간의 환경공동체 의식의 심화와 그것을 실질적으로 담보해주는 多者間 環境協力體를 구축하는 것이 절실하다. 그런데, 세계 경제의 침체 및 아시아 경제의 침체는 각 국가내에 예산의 긴축과 투자 우선순위 조정을 초래하고 있다. 특히 IMF에 의한 긴축 재정 및 구조조정의 요구는 기존의 환경투자 사업뿐만 아니라 향후의 환경투자를 위축시킬 염려가 많다. 따라서 IMF는 구조조정 처방에서 환경부문에 대한 개혁 및 투자지원, 환경기술개발향상 등에 보다 많은 주의를 기울일 필요가 있다.

환경재앙이 발생한 이후에 행동하는 것보다는 현재 조치를 취하는 것이 더 실질적 효과를 거둘 수 있고, 서서히 변화에 적응하는 것이 수월하며, 미래의 재난에 대해 보편을 마련하는 것이 중요하며, 되돌릴 수 없는 실수를 미리 방지하는 것이 현명하며 환경에 대해 실험을 시도하는 것은 위험부담이 상당하기 때문에 오늘날 구할 수 있는 최선의 방법으로 미리 갈등의 근원에 대해 대비하는 것이 바람직하다. 현실적으로는 다자간 환경협력체계의 구축과 집행만이 국경을 초월하는 환경문제를 해결하기 위해 우리가 가지고 있는 유일한 수단이다. 따라서, 실질적 행동을 위한 강력한 기초를 제공해주는 보다 엄격한 합의 및 조약을 고안해내야 하며 동시에 각 개별국가들이 이러한 환경오염문제 해결이라는 거대한 도전에 대응할 수 있도록 국가의 능력을 신장시키는 데 최선의 노력을 경주해야 한다.

감사의 글

"이 논문은 1997년도 한국학술진흥재단의 대학교수 해외파견 연구지원에 의하여 연구되었음." 학술진흥재단에 심심한 감사를 드린다.

이 논문을 심사해준 세 분의 심사위원께 감사의 마음을 표한다. 그리고, 본인의 미국 Duke대학 연구시에 이 주제와 관련하여 진지하게 토론하고 도움을 주었던 M. Mckean교수, R.Keohane 교수, Nan Lin 교수께 감사드리고, 아울러 본인이 Asian Pacific Studies Institute(APSI)에서 행한 "Multilateral Environmental Cooperation: Constraints in Northeast Asia" 세미나에 참여해 토론해준 Duke대 학생들과, Environmental Diplomacy" 특강에 참여해준 인제대학교 정치외교학과 이유미 조교와 학생들께도 감사의 마음을 전한다.

참 고 문 헌

- 김장권, 1990. 지구환경문제의 국제정치적 고찰, <정세 논총>, 제1권.
- 김재영 외, 1996, 환경정치와 환경정책, 서울, 삼부사.
- 이상돈, 1993, 환경위기와 리우회의, 서울, 대학출판사.
- 최병두, 1995, 환경사회이론과 국제환경문제, 한울.
- 한국개발연구원, 1992, 환경보전의 국제화와 정책대응, 서울, 한국개발연구원.
- Caldwell, L., 1990, *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, 3rd. ed. Duke University Press, 14-28 pp.
- Gareth Porter and Jane Welsch Brown, 1996, *Global Environmental Politics*, Westview Press.
- Haas, Keohane and Levy eds., 1995, *Institutions for the Earth*, MIT Press, 398-403 pp.
- Hunter and Zarsky, *Communities, Markets and Government: Innovative Roles for Coastal Ci-*
- ties (in Reducing Land-Based Sources of Marine Pollution in Asia-Pacific, paper presented to the APEC Workshop April 14-16, 1998)*
- Johnson and Beaulieu, 1996, *The Environment and NAFTA* Island Press, 78-102 pp.
- Lawrence Susskind, 1994, *Environmental Diplomacy*, Oxford University.
- Magraw, D., 1994, "NAFTA's Repercussions", *Environment*, VI.36, No.2.
- Mannian and Bowlby eds., 1992, *Environmental Issues in the 1990s'*, Wiley.
- Wapner, P., 1995, "Politics Beyond State", *World Politics*, VI. 47, April.
- Werksman ed., J., 1996, *Greening International Institutions*, Earthscan Pub.
- Young, O., 1989, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press.