

## 동북아시아 환경협력 촉진에 관한 정책연구

김 성 수

인제대 정치외교학전공

(2005년 10월 31일 접수; 2006년 2월 24일 채택)

### A Policy-study on the Promotion of Environmental Cooperation in Northeastern Asia

Sung-Soo Kim

Faculty of Political Science & Environmental Policy, Inje University, Kimhae 621-749, Korea

(Manuscript received 31 October, 2005; accepted 24 February, 2006)

This research reviews the current state of the environmental problems in Northeastern Asia and emphasizes the necessity of building a sustainable regime of multilateral environmental cooperation. The Process and problems of multilateral environmental cooperation system are briefly discussed.

This research stresses the importance of contractual environment that enhances the level of enforcement of international environmental agreement. Within the contractual environment, international regimes can support the parties of conference to build up administrative capacity and scientific technology to cope with transborder pollution problems.

Some policy proposals such as cooperation among central governments and local governments, and the participation of NGOs are suggested.

Key Words : Multilateral environmental cooperation, Transborder pollution, Korea-China-Japan environmental cooperation, Issue-linkage, Local government, NGO, Asian Dust, NAFTA and etc.

#### 1. 서 론

21세기에 들어와 환경은 삶의 질뿐만 아니라, 국제평화와 안보에 있어서도 아주 중요한 요인으로 부각되고 있다. 즉 인구의 지속적 증가(특히 후진국에서의 증가), 이에 따른 농업 산출량 증대를 위한 토지이용변경, 아프리카나 중동지역의 수자원 이용 팽창 및 사용을 둘러싼 갈등, 그리고 불안정한 에너지 자원 등 이러한 환경적 요인들이 21세기의 국제평화 및 안보에 중요한 갈등요인으로 등장하고 있는 것이다. 또한 환경은 국내정치에도 아주 큰 영향을 미친다. 한국의 경우 원전 방폐장 유치문제는 지방정치 및 중앙정치에 수년간 영향을 미쳐왔고, 미국의 경우도 예외는 아니다.

특히 2005년 9월에 미국의 남부 관광산업의 중심

지인 뉴올리안즈를 강타한 허리케인 카트리나로 인해 수많은 인명이 사상되고 무려 200억 달러에 상당하는 피해가 발생하였는데, 이 역시 지구온난화로 인한 해수면온도 상승으로 태풍의 세력이 더욱 강대해지고 발생이 빈번해지고 있는 것에 기인한다는 것이 이제 보편적으로 입증되고 있다. 이로 인해 미국의 국내정치에서 발생하고 있는 흑백간 인종차별 문제, 부시 정부의 미온적인 대응과 부적절한 환경정책 등으로 미국정치의 전반적 혼란과 논쟁을 초래하고 있는 것을 볼 때, 환경이 얼마나 중대한 정치적 결정요소인가가 여실히 증명된다고 하겠다.

그런데, 동북아시아에서 황사로 인한 피해, 대만핵폐기물의 북한 반입, 러시아의 핵폐기물 동해 투기 등은 이에 대한 한국, 중국, 일본의 정부 및 그린피스(Green Peace) 등 각종 비정부조직(Nongovernmental Organizations: NGO)들의 엄중하고 격렬한 항의를 촉발한 바, 이는 환경 요인이 국제 질서 및 인접국간의 선린과 평화에 상당히 중요한 변수가 됨을 입증해준다. 따라서 국제적인 환경협력은 환경 자체만

Corresponding Author : Sung-Soo Kim, Faculty of Political Science & Environmental Policy, Inje University, Kimhae 621-749, Korea  
Phone: +82-11-9266-2925  
E-mail: dpsdkss@inje.ac.kr

을 위해서뿐만 아니라 국제 평화에도 기여하는 바 크다. 역설적이지만, 선진국의 환경운동이 성공을 거두면 거두수록, 후진국은 그 환경폐기물의 반입처가 되고 열악한 환경과피적 생산공정에 의지하게 된다. 따라서 이러한 환경오염의 이전은 동일한 생물권역(Biosphere)을 공유하는 국가들 사이의 협약에 따라 반드시 사전에 예방되고 규제되어야 한다.

이 연구에서는 동북아시아의 인접 국가들이 당면하고 있는 환경오염문제를 알아보고 이를 극복할 수 있는 공동의 노력 즉 다자간 환경협력을 위한 정책 제안을 제시해보고자 한다.

## 2. 다자간 환경협력

다자간 환경협력은 구체적으로 생물권역과 환경권역을 공유하는 국가들이 공동의 환경을 보전하기 위하여 협력하는 것으로써 국가간 협력, 지방자치단체간 협력, 비정부기관(NGO)들 사이의 협력을 포함한다고 할 수 있다. 지구환경보호를 위한 다자간 환경협력은 일반적인 희망적 인식에도 불구하고 그리 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다. 그런데, 국가들은 1946년의 '고래잡이에 관한 국제협약(International Convention for the Regulation of Whaling: 최초 서명국은 9개국)'을 필두로 환경보전을 위한 국제적인 노력을 계속해왔으며, 학문적 연구 및 실제적 논의는 지난 10여년에 걸쳐 상당한 진전을 보여주고 있다.

다자간 환경협력에 관해서는 학제간(Interdisciplinary) 접근법을 채택하는 것이 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 일어날지도 모를 사건에 대해 얘기하면서 동시에 상당수가 불확실하다라는 점 즉 예측적 자료라는 점이다.

### 2.1. 다자간 환경협력의 전개와 제반 문제

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 주요영역으로 정착하였다해도 과언이 아니다<sup>1)</sup>. 쉰스킨드는 환경외교(Environmental Diplomacy)라는 저서에서 국가들의 "집단적 행동의 수준(the level of collective action)"을 담보해 줄 수 있는 방법을 찾아내야 하며 결국 '환경외교의 기술과 과학'이 보다 더 향상 되어야 한다고 주장한 바 있다<sup>2)</sup>. 그리고 왜프너는 "Politics Beyond the State"라는 논문에서 Greenpeace, Amnesty International 등의 국경을 초월하는

활동가들(transnational activists)이 세계환경정치에 영향을 끼치고 있으며 특히 환경운동 관련단체들의 활약의 효과성을 지적하고 있다<sup>3)</sup>.

그러나 환경 협약 등이 지구환경의 보전을 쉽게 담보하였던 것은 아니다. 15개의 주요 환경관련 국제협약을 검토한 쉰스킨드는 세계적 환경협상의 실패의 대부분을 설명하는 절차적 약점을 지적하였다. 첫째, 대표성과 투표절차가 모든 국가와 이해당사자가 공평한 대우를 받는 것을 보장하지 못하였다. 각 국가의 주권이 인정되는 국제법 체제에서도 국가들의 협상력은 동등하지 않다. 따라서 몇 몇 소수의 강력한 국가들이 대부분 조약의 협상 과정에서 불필요할 정도로 지배적인 역할을 행하며, 여타의 국가들과 비정부조직들이 보조적 역할만 맡거나 혹은 방관자적 위치에 있도록 해왔다는 점이다. 다른 이슈는 대표성과 투표에서 중요한 요소는 누가 미래의 후손들을 대변할 줄 수 있는가의 문제이다. 브라운은 '미래세대에 대한 공정한 배려(In Fairness to Future Generations)'라는 저서에서 현재의 세대들이 후손들의 자원과 혜택을 고갈시키고 앞으로의 도덕적, 법적 책임을 저야한다는 것이다<sup>4)</sup>.

둘째, 과학적 고려와 정치적 고려가 가장 현명한 합의를 도출할 수 있는 방법으로 균형 있게 배분되지 못한 점이다. 정치적 이유로 과학 및 기술정보를 무시한다는 점이다. 예컨대 지중해의 오염방지를 위한 전략을 고려할 때, 정치적 고려로 인하여 불가리아와 루마니아 등의 흑해 연안 국가를 포함시켜야 하는 기술적 지체는 무시되었던 것이다. 셋째, 환경적 관심과 여타의 정책쟁점 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. 쟁점의 연계는 협상의 성공을 위해 아주 중요하다(Susskind: p.82). 예컨대, 중국과 인도는 몬트리얼 의정서(Montreal Protocol) 협상에 참여하기 이전에, 협상의 주요 내용이 선진국(the North)으로부터 개발도상국(the South)에로의 추가적인 재정적 지원과 선진국 기술에 대한 후진국의 접근 확보여야 한다고 주장했다. 이러한 쟁점연계의 대표적인 예는 "채무-자연환경" 교환 거래(Swap)였다.

넷째, 효과적인 감시와 실행장치들이 제대로 집행되지 않았고 무임승차국가 처리나 순응을 담보할 혁신적인 제안도 없었다. 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 환경문제 자체가 새로운

방향으로 변해버렸거나 등의 경우이다. 환경 위협을 보다 더 잘 파악하기 위해서, 감정적 기준과 목표치를 조정하기 위해서, 그리고 보다 효과적으로 대응하고 제도적 능력을 어떻게 더 증가시킬 것인가를 이해하기 위해 환경협력 집행의 감시는 필요한 것이다<sup>5)</sup>.

이러한 당위성에도 불구하고 감시장치를 마련하고 실제로 집행하는 것은 기술적 및 법적 어려움과 정치적 고려 즉 국가주권(national sovereignty)이 절대 훼손되어서는 않된다는 원칙이 너무도 강력하기 때문이다. 불응에 대한 제재 등을 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 환경 조약이 감시와 집행에 관해서는 그렇게 취약한 이유이다.

## 2.2. 조약 순응 및 개선방안

국가들은 결국 자국이익 중심으로 행동하는데, 오늘날의 '계몽된 자국이익' 관념은 모든 국가가 국제경제 관계 및 정치관계라는 그물(web)의 한 부분이라는 점을 잘 이해하고 있다. 따라서 이러한 관계의 핵심인 규범과 약속을 위반하는 것은 필연적으로 고립, 나아가서는 추방을 초래할 수도 있다. 따라서 국가의 최고의 이익은 조약의무의 성실한 수행에서 얻어질 수 있다. 동시에, 많은 선출된 지도자와 환경운동가들은 국가주권의 중요성을 경감시키고 세계기구의 집행력을 증대하기 위하여 국제법의 범위를 확장하기 위한 노력이 행해져야 한다고 주장해왔다. 계몽된 자국이익에 덧붙여, 자발적 순응을 설명해주는 다양한 요인들이 또 있다.

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 3억 달러였는데, 1992년 지구환경회의에서 향후 수년간 매년 20억달러 가량 일본, 독일, 프랑스, 미국, 영국, 캐나다 등에 의해 추가 지원되기로 합의되었다.

다른 하나의 간접적 순응 유인방법은 조약 자체를 자기집행적 합의로 고안하는 것이다. 즉 적절한 계약규정을 포함함으로써 감시나 경찰력의 필요성

이 상당히 경감될 수 있다. 예컨대 채권을 설정함으로써 조약의무 이행시는 상환을 받고 불이행시에는 손실을 입게 하는 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 의무이행과 관련된 상세한 일정을 포함하는 것이다. 이는 처음에는 불응국가들의 영향력에 좌우될지 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. 국제 평화유지기구(PKO)처럼 세계녹색경찰(Green Police)이 필요하다는 제안도 있었으나, 지역적 광범위함과 예산의 문제 등으로 현실성은 희박한 제안이다.

이러한 여건에서 현재 가능한 최선의 접근은 상황적 접근과 상황적 합의이다. 왜냐하면 정치적으로 완전히 합의할 수 없는 상황에 자주 봉착하기 때문이다. 과학적 불확실성 아래에서 행동의 제약이 있다는 정치적 명분은 늘상 제시된다. 이러한 경우 합동연구, 관찰 및 점진적 조약 내용 강화 등에 실질적 투자를 하기로 조건을 달고 우선은 초기상태준거협약(Weak Framework Convention)의 체결을 통해 보다 나은 확실성으로 단계적으로 추진해 나가는 방법이다. 이는 정치적 합의에 시간을 소모한다든지 혹은 목표나 시한 설정 없이 광의의 협약에 매달리는 대신에 특정 상황이나 기준 초과시에 효력을 발생할 수 있는 상황적 행동에 대해 조약 당사국들이 명시적으로 합의하는 것이다.

상황적응형 접근은 "If-then" 접근으로써, 예컨대 산림보호와 관련하여 복수의 의정서가 기본협약체결시에 협의될 수 있다. 어린 나무나 우거진 산림의 벌목을 실질적으로 상당히 제한하는 제1의정서는 세계 산림의 손실이 일정한 문턱을 넘었을 때 효력을 발생하고, 제1의정서의 발효 이전까지는 훨씬 제한이 미약한 제2의정서가 발효하게끔 하는 것이다. 이러한 접근은 결국 해당국가들이 변화하는 상황 아래에서 그들이 약속하고 책임을 완수하겠다는 선을 분명히 긋는 것이다.

## 3. 동북아시아의 다자간 환경협력

한반도를 중심으로 하는 동북아시아 환경권역(한반도, 중국, 일본, 몽골, 극동 러시아)만 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 환경권역에 대한 위기는 이러한 엄청난 재앙을 초래할 수 있는 사안에 대한 예방적이고 규제적 조치를 담보해 주는 환경외교의 틀(framework)의 필요성과 다자간 환경협력의 절실함을 재삼 강조해 준다. 우선 동북아시아의 환경문제를 간략히 살펴보기로 한다.

### 3.1. 동북아시아의 환경오염

#### 3.1.1. 황해, 발해만 및 동해 오염

동북아시아 지역은 지리적, 생태적, 환경적 공역권을 형성하고 있고, 역내 해역의 반폐쇄성으로 인해 오염 피해가 단기간 내에 진행되어왔다. 중국으로부터 쏟아지는 공업폐수와 하수, 농약과 화학비료 잔류물 등으로 황해바다가 죽어가고 있다고 중국사회과학원 연구팀이 밝혔다. 중국 창계야양은 '태평양학보(태평양보)' '98년 제1기에 기고한 '중국황해해역 오염실태와 억제방안 분석'이란 보고서를 통해, 주요도시 연안과 황하-양자강 등의 하구가 각종 영양염류와 석유찌꺼기, 중금속 등으로 오염됐으며, 특히 발해만과 동해(상해앞바다)의 오염이 심각하다고 밝혔다. 발해만 주변도시 중 잉코우, 판진, 텐진, 따렌, 칭다오 등 5대도시 앞바다의 오염이 가장 심각한 것으로 지적됐다.

수협에 따르면 90년대 들어 5년째 어획고가 줄어 들고 있는데, 97년의 어획량 21만톤은 90년에 비해 11%가 감소했고, 85년에 비하면 16%가 줄어든 것이다(조선일보, 1998, 2, 10). 그리고 한국해양연구소 이승길박사(청도 한중해양과학공동연구중심 파견근무)는 "초3급수에서 잡히는 물고기는 체내에 중금속이 축적됐을 가능성이 있다"며 "수산물 수입시 검사가 필요하다"고 지적했다. 공업폐수는 라오닝, 산둥, 장수 등 3개 성 공업단지의 제재 화공 유화식품 기계 피혁 염색공장들에서 대규모 어장을 형성하던 발해만의 진귀한 어종이 대거 사라졌으며, 양식업이 불가능해져 이로 인한 직접적인 손실액만 5억위안(월 약8백50억원)에 달한다고 보고서는 밝혔다(조선일보, 1998, 4, 8).

중국의 연안 지역에 거주하는 인구는 무려 4억에 달하며, 중국 공장의 40%가 황해 등 해안지역에 위치하고 있으며, 89년에 평방km 당 312명이던 해안 인구밀도는 2000년에는 374명까지 증가할 것으로 예측되고 있다. 공장폐수들은 거의 규제되지 않고 있으며, 적절한 수준에서 처리되고 있는 배출폐수는 10%에 불과한 것으로 한국의 환경당국은 파악하고 있다(조선일보, 1998, 2, 9).

93년 대외경제연구원의 자료에 따르면 중국 발해만 해역은 평균 COD가 무려 10ppm에 달했다. 발해만 지역의 연간 오염물질 배출량은 COD기준으로 우리 서해안 전체 오염배출량보다 57% 많은 5억4천만톤이며, 양자강 하구의 상하이 앞바다 배출량은 서해안 배출량의 17배에 달하는 58억6천만톤에 이른다고 밝히고 있다. 미국의 월드워치(World Watch Institute)연구소는 95년 서해와 유럽의 흑해를 세계에서 가장 오염된 바다로 지적하면서 황해(Yellow-Sea)에서 적갈해(Brownish Red-Sea)로 명칭을 바꿔야한다고 지적했다(World Watch, 1995).

인하대 박용철(해양학)교수는 "서해는 수심 평균 45m의 얕은 바다인데다 해수의 순환이 원활하지 않아 육상으로부터의 오염물질 유입에 민감하게 영향을 받는다. 발해만 지역의 공업-상업도시들의 인구 급증 및 유전개발 등과, 불과 '한 자리수%'수준에 머물고 있는 중국도시들의 하수처리율 등이 서해의 극심한 오염을 유발하고, 이미 그 영향이 서해 어족 자원의 고갈로 나타나고 있다"고 말했다(조선일보, 1998, 4, 8).

게다가 2005년에 들어서면서 완공을 향해 급피치를 올리고 있는 중국 '산시'댐이 완공될 경우에는 황해의 염분 농도에 심각한 악영향을 미치고 이는 수자원 고갈 및 황해 생태계에 엄청난 타격을 줄 것으로 예측되어 이에 대한 한.중.일 3국간의 대책마련이 시급하다.

한국의 경우 중국으로부터의 대기오염 및 황해오염문제를 전담할 인천지방환경관리청을 신설하고자 했는데, 그 주요업무는 서해안전담기부로 편성, 황해오염현황을 주기적으로 모니터하는 한편 산성비와 황사 등 대기오염물질의 이동경로 등을 추적하는 지역센터로 활용한다는 방침이었다(조선일보, 1998, 5, 1). 중국정부 역시 중국 연안의 해양오염이 심각해져 이에 대한 규제에 나서기로 했고, 책임부서로 국가해양국을 지정했으며, 해양오염규제방법은 이미 마련된 법규를 바탕으로 오염물질 배출허용에 대한 카드제 등을 적용할 것이라 밝혔다(China Daily, 1998, 9, 12).

동해의 경우에도 극동러시아로부터의 핵폐기물의 투하뿐만 아니라 일본, 한국으로부터의 일반 폐수의 유입으로 인한 오염이 점점증하고 있다.

#### 3.1.2. 대기오염

동북아시아 지역은 중국의 황산화물의 배출 증가 등으로 산성비 피해 우려가 점점증되어왔다. 1995년 중국의 이산화황 배출량은 한국의 11배 이상이었으며, 이에 따른 중국 남부지방의 경우 피해액은 매년 16억 달러에 이를 것으로 추정되었고, 한국내의 피해도 폭발적인 중국 경제의 성장이 지속될 경우 약 7조원

에 이를 것으로 예상되었다<sup>6)</sup>. 특히 중국의 황하 유역의 사막화현상의 증대와 중국 내륙지방의 심한 가뭄은 황사피해를 집중시키는데, 세계은행의 공식 조사에 따르면 한국 산성비의 33%가 중국의 영향 때문이라 추정되고 있다<sup>7)</sup>. 산성비보다 더 직접적으로 시민의 생활에 악영향을 끼치는 것이 황사의 피해이다.

1998년 3월 28일부터 30일까지 집중적으로 발생한 황사오염으로 인해 서울의 대기중 먼지오염도가 3배가량 높아진 것으로 측정됐다. 서울시는 1입방m 당 평균40 $\mu$ g에 불과했으나 황사발행후인 28일 94 $\mu$ g, 30일에는 시환경기준치(120 $\mu$ g)을 초과, 136 $\mu$ g까지 올라갔다고 밝혔다(조선일보, 1998, 4, 4). 그리고 1999년 1월 25일에는 관측 사상 최초로 1월에 황사현상이 발생하여 시민들에게 충격을 주고 있다.

2000년대에 들어와 황사는 일본 뿐 아니라 태평양을 횡단하여 미국의 서북부 지역까지 날아갔으며, 2003년에는 중부지역인 콜로라도 덴버시까지 날아가서 “도시가 누런 이불로 덮였다(Yellow Blanket Covers the City)”라는 신문기사 제목까지 등장한 바 있다. 미국에서도 이제는 Asian Dust에 관심이 집중되고 있으며 캘리포니아 지방의 농업생산량과 질에 미치는 영향 검토가 심각하게 고려되고 있는 현실이다.

또 중국공해 영향으로 한국 대기 중 이산화탄소 농도가 증가하고 있다. 한반도의 대기 중 이산화탄소 농도가 미국 해양기상청(NOAA)의 세계 40개 공식 관측지점 중 2번째로 높은 것으로 나타났다. 이산화탄소는 지구온난화를 일으키는 가장 중요한 온실가스로, 한반도의 농도가 높은 이유는 주로 중국으로부터의 영향 때문인 것으로 분석되고 있다.

한중 대기과학연구소의 정용승(교원대)교수는 26일 “91년 이후 7년 동안 태안군 소원면 파도리 해안에서 이산화탄소의 농도를 측정한 결과, 97년의 평균 농도가 3백67ppm으로 조사됐다”고 밝혔다. 미국 해양기상청은 58년 이후 하와이의 마우나로아 화산 꼭대기 등 도시나 인구밀집지역으로부터 떨어진 외딴 지역을 택해 공기 중 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 세계에서 유럽 발틱해 지점(3백64.4ppm)에 이어 가장 높은 농도를 보였다고 정 교수는 밝혔다. “태안측정지점은 중국으로부터의 영향을 직접적으로 받는 지역으로, 중국의 석탄 등 화석연료 사용량이 매년10% 가량 증가하고 있는 사실과 무관하지 않다”면서 “세계에서 가장 밀집한 산업시설들의 직접적인 영향을 받는 발틱해에 이어 태안이 2번째로 높은 수치를 보였다는 것은 의미심

장하다”고 말했다(조선일보, 1997, 11, 26).

### 3.1.3. 두만강 유역 오염

북한, 중국, 러시아 3국의 경계지역인 두만강 유역지역을 자유무역시대 등으로 개발하려는 계획(두만강 경제개발 계획: Tumen River Area Development Program, TRADP)은 그 지역의 연안 및 생물다양성 보호를 위협하고 있다. 이에 대해 록샤(V. Loksha)는 동북아 지역에 성공적인 생물다양성 보호협약이 체결되어야 한다고 지적한다. 록샤에 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 자본 면에서 우위를 점하고 있다<sup>8)</sup>. 이러한 불균형은 경제 성장을 촉진하기도 하지만, 야생동물 보호 등과 관련하여 다자간에 상호 수용할 만한 해결책을 찾는 것을 매우 복잡스럽게 만드는 것이다. 또 생물다양성의 손실은 서서히 진행되어 광범위한 관심을 야기할 정도의 충격도 초래하지 않아 이슈화되기 쉽지가 않다.

다행히 TRADP사업에 참여하는 개발당사국 모두가 UN환경개발회의(UNCED)에서 생물다양성협약에 가입한 상태이므로 협정을 체결하는 노력을 기울여야 하며, 협상이 교착상태에 빠진 경우 외부적 위기나 충격이 협상을 진척시킬 수 있다. 그런데 일반적으로 강대국들은 다자간 협약체제를 회피하는 경향이 있다. 왜냐하면 협약체제 내에서 약소국들이 불복을 결성하여 대항할 수 있기 때문이다. 그러나 지역의 리더십이나 환경협약의 체결과 유지에 있어 필요한 것은 지도력이자 패권(Hegemony)추구나 확보가 아니라는 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 유입으로 인한 피해를 직시하고, 공장의 오염규제에 지역단체 및 시민단체가 참여하는 것이 바람직하다<sup>9)</sup>.

### 3.2. 동북아시아의 다자간 환경협력

이 지역은 역사적으로 불신과 식민지배, 전쟁 등

의 나쁜 기억과 현대의 경제적 경쟁 등의 영향으로 협력의 역사는 그리 많지 않다. 그러나 최근에 와서 환경 분야에서의 협력의 기운이 미약하나마 생겨나고 있다. 예컨대, 동북아시아협력회의(North Eastern Asia Cooperation Dialogue) 제 7차회의가 열렸는데, 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아가 참여하였으며 그들은 방위관련 정보의 공유 및 환경에 관한 에너지의 영향 등에 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: Northwest Pacific Action Plan)' 회의가 열렸는데 여기서는 한반도 주변 수역인 동해, 황해, 남해를 포함한 북서태평양의 오염방지과 해양환경보전을 논의하였고 한국, 일본, 중국, 러시아 등 4개국 정부대표와 유엔환경계획(UNEP), 국제해양기구(IMO) 등이 참석했다. 그러나 그 초기단계부터 각 국가간의 정치, 외교상의 이해관계가 대립하는 가운데, 해양오염의 방지라는 본래의 목적이 퇴색되는 양상을 보였고, 그 결과 폐쇄해 및 반폐쇄해를 포함하는 대부분의 지역에서 이미 성립되어 있는 연안국가간 조약 및 의정서의 채택 가능성조차 초기단계부터 배제되는 등 그리 순탄하지 않다.

동북아시아지역에서 빠르게 진행되고 있는 경제통합 역시 역내국가간 다자간 환경협력의 필요성을 제기하고 있는데, 이는 한·중·일을 중심축으로 하고 북한, 몽고, 러시아 등 역내 국가의 다자간 환경협력의 활성화를 요구하고 있다. 이 글에서는 동북아시아의 한국, 중국, 일본 간의 다자간 환경협력에 관해 중점적으로 논의한다. 앞에서 언급된 국경초월성 환경오염의 정도가 가장 심각한 곳이 이 세나라이기 때문이다.

### 3.2.1. 한·중 환경협력의 최근동향

한국과 중국은 1993년 한·중 환경협력협정을 체결하고 협력위원회를 설치하였으나 그 운영은 미미하였고 별다른 성과가 없었다. 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 상승기류를 타고 한반도와 일본으로 날아와 호흡곤란, 안질 등을 유발하여 그 피해는 상당히 심각하다. 중국이 책임이 있음에도 불구하고 한국이 중국에게 영향력을 행사할 수단이 그리 많이 있는 것도 아니다. 특히 환경문제에 대한 인식의 차이와 동북아 환

경오염의 주범으로 인식되고 있는 것에 대해 알레르기적 반응을 보이고 있는 중국의 책임회피적 태도 이외에도 제약 조건은 여러 가지 있다. 첫째, 한국과 중국 사이에는 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.

그러나 양국간에 협력을 도모하기 위해서는 또 평화적 방법으로 이 문제를 해결하기 위해서도 과학적 관찰체계의 확립은 매우 중요하다. 협상력 제고를 위해서도 과학적인 증거의 축적과 외국의 유사 사례에 대한 연구의 축적이 긴요하다. 그렇게 해야만 단순히 여론을 동원한 일시적이고 흥분된 환경운동적 대응에서 벗어날 수 있고, 오히려 객관적이고 과학적인 자료를 놓고 협력과 지원 방법을 논의할 수 있는 것이다.

대만의 핵폐기물 북한 수출과 관련해서는 APEC에서 대만 정부의 노력에 대해 관심과 우려를 표명한 바 있다. 이와 관련 한국정부 및 민간환경단체도 세계 환경단체들이 엄중하고 격렬한 항의를 지속적으로 하였다. 그런데 지난 1997년 12월의 IMF 관리체제 이후 외화유치가 절실한 한국정부로서는 대만정부에 대한 지나친 압박을 하기에는 쉬운 상황이 아니었다. 다행히 APEC이 이 문제에 대해 우려를 표한 것은 다행스러운 일인데, 이는 APEC은 대만정부가 참여하는 유일한 세계기구이며 대만정부가 APEC의 우려를 완전히 무시하지는 않았다.

1998년 2월 한국의 김종위 환경부장관은 중국의 환경오염으로 인한 우리측 피해를 막기위해 중국에 대외경제협력기금(EDCF)을 차관으로 제공, 중국의 폐하수처리시설건설을 지원하기로했다(조선일보, 1998, 2, 9). 또한, 1993년 10월에 체결된 한·중 환경협력협정 제4조에 의해 설치된 한·중 환경협력 공동위원회 제5차 회의가 1998년 7.9-10간 서울에서 개최되었다. 금번 회의에 한국측은 김광동 외교통상부 국제경제국장을 수석대표로 각 부처 관계자들이 중국측에서는 왕지지가 국가환경보호총국 국제합작사 사장 등 관계관이 참석하여 한·중 양국간 황사 산성비, 황해오염 등 제반 환경문제에 대한 협력강화 방안 등을 논의하였다. 이 회의에서는 1997년에 실시된 황해 해양환경공동조사 과정에서 나타난 문제점을 보완하여 1998년 9-10월중 2차 조사사업을 실시하기로 합의하고 조사의 효율성 제고를 위해 조사 전에 중국 조사참여자에 대한 연수교육을 실시키로 하였다.

한·중 양국은 양측간에 공동으로 추진하고 있는 11개 협력사업의 이행현황을 점검하고, 진전이 원활

하지 않은 사업에 대해서는 양국이 원활히 시행되도록 지원 노력을 계속 해나가기로 하였다. “환경산업 발전을 위한 기술협력,” “환경시설 관리자 기술 연수,” 등 2개 사업을 신규협력사업으로 채택, 추진키로 함으로써 양국간 환경산업분야 기술협력 강화 및 우리기업의 중국 환경산업분야 진출에 기여할 것으로 기대되었다. 한국측은 동북아시아 황사문제 해결을 위한 감시체제 구축을 제의하였는 바, 중국도 황사문제의 심각성을 깊이 인식하고 있으며, 황사문제 해결을 위한 방풍림을 조성하는 등 다각적인 노력을 해오고 있다고 언급하였다. 일본의 경우 우월한 경제력을 바탕으로 수년 전부터 차관 등의 형태로 중국에 오염제거시설의 확충을 지원하고 있다. 한국도 중국의 환경투자를 적극 지원하는 방식으로 피해를 줄이고 중국환경시장에 대한 접근범위를 확충시켜야 할 것이다(조선일보, 1998, 2, 9).

여기서 강조하고 싶은 것은 환경시설이나 기술의 지원은 결국 한국의 시설이나 기술이 중국에 진출할 수 있는 교두보를 확보할 수 있다는 점이다. 일본과의 경쟁이 치열하면 할수록 손해를 입을 수 있는 여지도 많기 때문에 조심스럽게 접근하되 후발 주자로서의 강점을 살리고 틈새를 공략할 수 있는 전략과 전술을 준비해야 한다. 물론 중국과의 교감과 End-User의 요구를 충분히 감안해야 할 것이다.

이러한 회의에서 한·중 양국은 황사 문제의 심각성에 인식을 같이하고 공동연구, 관련 자료 교환 등 협력을 추진해 나가기로 원칙적으로 합의하고 구체적인 추진방안을 차기회의에서 논의하기로 함에 따라 황사문제대응을 위한 양국간 협력추진의 토대가 마련된 것으로 평가된다. 이 공동위 활동은 꾸준히 계속되어 2001년 7차 공동위가 열렸는데, 한국은 ‘황사발원지에 대한 한·중 공동 조사는 물론 중·몽골간의 협의에도 한국의 참여를 제안’했으며 중국은 협조를 다짐하며 ‘황사문제의 해결을 위해서는 역내 국가간의 협력이 필요하다’고 밝혔다. 외교부에 따르면 황사공동 연구는 한국에서 기상청과 환경부 등이, 중국에선 환경과학연구원과 환경감측센터 등이 담당하게 된다고 한다(조선일보, 2001, 3, 24).

한편, 사해가 된 황해를 살리는 방안의 요체는 중국의 노력이며, 나아가 주변국가들이 협력해야 하며 아울러 유엔환경기구(UNEP)중심의 북서태평양해양환경보호프로그램을 잘 활용하여 세계 환경단체의 관심과 미국, 일본 등의 관심과 기술 및 자금 지원을 호소해야 한다.

### 3.2.2. 한·일 환경협력의 최근 동향

1993년 6월 발효된 한·일 환경협력협정에 따라 제4차 한·일 환경협력 공동위원회가 1998년 7.6-7.간 서울에서 개최되었다. 김광동 외교통상부 국제경

제국장을 수석대표로 하여 환경부, 해양수산부 및 관계부처 실무자들이 참석하였고 일본측은 우에다 히데아키 외무성 국제사회 협력부장이 수석대표로 관계부처 실무자들로 구성된 대표단이 참석하였다. 회의에서는 “21세기를 향한 한·일 환경협력” 의제 하에서 협력의 기본틀을 논의하고, 기후변화, 유해화학물질, 유해폐기물 등 지구적 및 지역적 환경문제에 대한 협력, 산성비 및 해양오염에 대처하기 위한 동북아환경협력체에서의 협력 등을 논의하였다. 환경공동위 차원에서 추진해온 협력사업에 대해서는 검토되지 않았다.

1998년도 공동위에서는 한·일 환경협력을 21세기를 향한 동반자 관계 형성이라는 큰 틀 아래서 양자, 지역적 및 지구적 차원의 환경문제를 포괄하여 협력하기로 합의하고, 환경협력에 있어 고위급(high-level)에서의 접촉 필요성에 대해 상호 공감대를 확인하였다. 또한 주요 계기 발생시 양국의 환경분야 협력이 강조되도록 상호 노력하기로 하였다. 기후변화에 관해 일본은 한국이 기후변화협약상 구속력이 있는 의무부담을 해줄 것을 요청하였으며, 한국은 특수한 사정 및 의무부담과 관련한 기본 입장을 설명하였다. 또한 잔류성 유기오염물질(POPs), 환경호르몬의 규제에 대해서도 상호협력하기로 하였다.

동북아시아 환경문제 즉 산성비 및 해양오염에 대처하기 위해 다자 포럼을 이용하여 한·중·일 3국 환경장관이 회동하는 방안에 대해서도 원칙적으로 합의하고, 동북아 지역 환경문제에 대처하기 위해 다자간 환경협력체간-NEASPEC, EANET, NOWPAP 등-의 상호 보완적인 성격을 인정하고 긴밀한 협력을 추진키로 하였다. 환경공동위 차원에서 추진해온 협력사업에 대한 검토는 내실 있는 검토를 위해 9월 중 별도의 실무회의를 개최기로 하였다(일본과는 환경오염방지기술, 산성비 등 이동성 대기오염, 해양오염 감시 협력체제 강화 등 25개 협력사업을 추진 중에 있다). 이러한 공동위의 활동은 양국간 환경협력을 프로젝트 차원의 수준에서 지역적 및 지구적 환경문제 관련한 협력의 수준으로 발전시켰으며 중장기적인 비전하에서 환경협력을 논의하였다는 점에서 그 의의가 있다 하겠다.

### 3.2.3. 남북 두만강 환경 보전사업

남, 북한이 두만강 환경보전을 위한 환경보전사업을 공동으로 벌이게 되었다. 환경부는 남, 북한과 중국, 러시아, 몽골 등 동북아 5개국이 1997년 9월 합의한 두만강 유엔지구환경기금(GEF)에 요청한 4백 96만달러의 지출을 승인해 줄 것을 98년 3월에 GEF 이사회에 요청했다고 밝혔다. 환경부는 후속절차를 거쳐 8~9월께부터 두만강지역 환경보전사업을 2년 동안 벌이게 될 것이라고 말했다. 전체사업비는 GEF

부담금 4백96만달러를 포함, 회원국 현물부담 2백만 달러, 기타 3백46만달러 등 모두 1천67만달러이다. 환경부는 유럽 다뉴브강 환경보전계획도 GEF에 의해 시행된 전례가 있으므로 GEF승인은 별 문제 없을 것이라고 덧붙였다. 이에 따라 남,북한 등은 1998년 가을부터 ▲두만강하류의 수질개선방안, ▲나진, 선봉일대 대기오염절감방안 ▲동해오염방지책 ▲백두산 생태계보호 등을 추진하게 되었다. 이와 함께 두만강 지역 환경보전을 위해 ▲환경전략사업실천 계획작성 ▲항사와 산성비 등 월경공해에 대한 분석체계구축 ▲지역 및 국가차원의 환경협조체계구축 등 환경능력배양 ▲환경 문제에 대한 인식제고 환경영향평가 등 전략사업계획의 이행을 위한 지역 능력강화 등도 추진하게 된다고 보도되었다(조선일보, 1998, 4, 6). 그러나 이는 계획대로 실행되지 못하였다.

환경부 관계자는 “남북한간 첫 환경협력사업인 두만강 환경보전계획사업은 당초 오는 6월까지 착수될 것으로 예상됐으나 GEF측의 승인이 지연되면서 늦어도 9월에 착수해 2000년 9월까지 종료될 것”이라고 1998년에 말했다. 그러나, 두만강 환경보전 사업은 당초 기대와는 달리 과학자들의 일부 연구 성과와 몇 번의 회의를 제외하고는 다자간 협력의 애초의 목적을 달성하지 못하였다. 다행히 2000년 7월부터 2년반동안 GEF의 지원하에 오염 물질 감소와 생물 다양성 보전을 위한 사업들을 수행할 수 있게 되었다.

### 3.2.4. 한·중·일 환경장관회의

한국·중국·일본 등 3개국이 산성비·해양오염 등 동북아시아의 주요 환경문제에 공동 대처하기 위해 상시교류 창구를 개설하고 3국간 기술·정보·인력교류 등 환경분야 협력이 강화되게 됐다.” 최재욱 한국 환경부장관과 세진화 중국 환경보호총국장관·마나베 겐지 일본 환경청장관은 1999년 1월13일 서울에서 ‘제1차 한·중·일 환경 장관회담’을 갖고 이 같은 내용의 공동 합의문을 채택한 바 있다.

3국 환경장관은 합의문에서 ▶대기오염방지 및 해양환경보전 ▶기후변화 협약 ▶환경기술 연구·개발 ▶정보교류 ▶산성 강하물질 측정망 구축 등 6개분야에 긴밀히 협력키로 했다. 특히 중국이 종전의 입장을 바꿔 ‘장거리이동 대기오염 물질 전문가회의’에 참여키로 함에 따라 매년 우리나라에서 봄철에 발생하는 황사현상과 대기·황해 오염 등에 대한 3국간 원인분석과 대처방안 연구가 활기를 갖게되었다. 산성물질 측정망은 한·중·일 외에도 말레이시아·태국 등 동아시아 7개국이 설치를 추진중이며 2000년까지 예비조사를 하기로 했다. 3국은 또 이날 합의사항 이행을 위해 필요시 공동접촉 창구를 지

정하거나 실무그룹을 구성키로 하고 매년 1회씩 환경장관 회담을 열기로 했다. 한편 세진화장관은 중국에서 발생한 오염물질이 한국 등으로 날아온다는 지적과 관련, “앞으로 정밀한 조사를 벌일 방침”이라고 말했다(중앙일보, 1999, 1, 14).

2000년 2월 제2차 3국 환경장관회의가 베이징에서 열렸는데, 장관들은 “3국장관회의가 지역적 환경협력 및 지속 가능한 개발의 강화를 위한 논의의 장임을 확인하였고” 9개의 합의된 구체적인 프로젝트를 발표했다. ‘산성비 및 장거리 이동 대기오염물질 조사’, ‘동북아 환경 데이터 센터 발족’, ‘동북아 Eco-community 공동 프로그램 실시’, 와 ‘환경산업 라운드 테이블 교환 개최’ 등을 포함하여 진일보하였다. 또한 급격한 사막화가 진행되고 있는 중국 중서부지역의 생태계를 복원하기 위하여 한국에서 진행되고 있는 ‘생명의 숲’ 운동을 중국으로 확대하여 ‘한국인의 숲’을 중국 서부에 조성하기로 하였다(조선일보, 2000, 2, 28). 이는 양국간의 환경협력의 레벨을 제고할 수 있는 상징적 효과가 실로 크다고 하겠다.

### 3.2.5. 다자간 환경협력체계의 구축

동북아시아는 포괄적 성격(Umbrella Type)의 다자간 환경협력협정을 추구할 필요가 있다. 간헐적인 회동과 정치적으로 임명된 장관들에 의한 수사적 선언들로서는 실제적 효과를 거둘 수 없다. 특히 환경정보체계의 설립은 시급한 문제이다. 이를 통해 개방성과 투명성을 높이기 위해 양적 자료 및 질적 자료를 교환해야 한다. 또한 EU에 수립되어 있는 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 제품 생산공정을 덜 유해한 쪽으로 개선해 나갈수 있다.

국가들은 집단적 목표를 이루기 위해 국제기구를 창설한다. 국제 협정을 통해서 혹은 기존의 국제기구의 행동을 통해 국가들은 새로운 기구의 목적, 전환의 범위 및 그 조직의 형태와 기능을 확립한다. 따라서, 국가들은 그들 주권의 한 측면을 국제기구에 부여하여 국제기구에 독립성과 기구자체의 의미를 부여한다. 물론 이러한 부여의 정도는 새로운 기구가 국가들의 행동에 영향력을 미칠 수 있는 능력을 결정한다<sup>10)</sup>.

환경관련 국제기구는 지구공통의 자산과 공유자원의 분배에 대한 위협과 국경을 초과하는 환경문제, 그리고 재정 및 기술적 능력에 있어서의 불균형의 문제 등을 해소하고자 한다. 주요 업무내용은 다음과 같다.

·경각심 고취 및 주제설정

- 정보의 수집, 처리 및 전파
- 국제 기준과 규칙의 설정
- 능력 배양 및 재정적, 기술적 지원
- 분쟁예산 및 조정

커헤인 등은 지구를 위한 기구(Institutions for the Earth)라는 저서에서 세계환경조약을 형성하려는 노력에 제한을 가하는 요인들은 무엇인가 또한 이러한 제한 요인을 극복하기 위한 전략은 무엇인가를 연구하였다. 국제기구전문가들은 지금까지 국가간 협력은 상당수의 문제를 해결하는데 필요한 성공을 이루어왔고, 국가간의 성공적 협력은 지속가능한 개발을 지향하는 국제적 행동을 지원하고 안내하는 효과적인 국제기구 및 제도를 필요로 한다고 주장하였다. 여기서 제도란 행동의 규칙과 행위를 제한하고, 기대를 형성하는 지속적이며 연결된 규칙과 실제의 집합으로 정의될 수 있다.

효과적 국제기구는 첫째, 보다 적절한 의제형성에 기여하고 환경위험에 관한 정치적 및 기술적 합의의 수렴을 반영한다. 둘째, 보다 종합적이며 또한 세부적인 국제정책이 형성되는데 기여하는데, 이러한 정책은 국가간 협상이 정치적 과정을 통해 합의되는 것이다. 셋째, 환경오염악화의 원천을 직접적으로 제어하는 국내적인 정책반응을 형성하는데 기여한다.

환경조약에 대응하는 국가별 반응은 다음과 같이 4부류로 나눌 수 있다. 첫째부류는 조약서명을 하지 않음으로써 국제적 의무를 회피하는 국가들이 있다. 두번째 부류는 조약에 서명은 하지만 그 조약을 지키지 않는다. 이 두 부류는 불량국가(laggard countries)로 분류된다. 셋째 부류는 조약에 서명하고 그 조약규정에 순응한다. 넷째 부류는 명시적으로 요구되는 의무사항을 더욱 초월하여 노력한다<sup>11)</sup>. 이 두 부류는 선도적 국가(leaders Countries)로 분류될 수 있다.

이 두 부류의 국가에서는 환경오염의 피해, 국내적 압력, 진보적 정책 등이 지도자들에게 보다 높은 수준의 동기부여를 하는 동시에 정치적 능력까지 제공하는 것이다. 동북아시아의 여러 국가중 선도적 국가에 속한다고 자부할 수 있는 국가는 아직은 없다고 할 수 있다. 반드시 경제적으로 선진국가만이 선도적 국가가 되는 것은 아니다. 오히려 한국, 중국, 일본, 러시아 등이 있는 동북아시아에서는 한국과 같은 중진 국가가 중재자의 입장에서 다자간 환경협력을 주창하고 이끌어 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

### 3.2.6. 비정부조직(NGO)역할의 증대

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 활성화하기 위해, NGO사이의 협력을 촉진하기로 한 바도 있다. 그리고 NGO들은 국가내의 지속가능한 개발위원회에도 참여하고 있다.

NGO의 영향력은 어디에서 나오는가? 첫째, NGO는 유능하고 중요한 정보의 증계역할을 한다. 둘째, NGO는 세계환경이익을 대변하는데 있어 정부들보다 훨씬 자유롭다. 예컨대, 중국에서는 세계은행(the World Bank)과 아시아 개발은행(Asia Development Bank)이 기후변화협약 협상기간 동안 환경보호옹호론자들에게 많은 힘과 격려를 보내주었다<sup>12)</sup>.

앞에서 언급한 정부 차원의 다자간 협의체들은 국가간 정치.경제 조건과 협력 방향에 대한 이해관계와 주권 이익의 옹호로 인해 막상 실행으로 이어진 성과는 그리 크지 않다고 할 수 있다. 그런데, 민간 NGO 차원의 환경협력체계가 1995년 태동되었는데, 이는 동북아 7개국(중국, 홍콩, 일본, 한국, 몽골, 러시아, 대만)의 환경단체들이 설립한 '동아시아 대기행동 네트워크(Atmospheric Action Network in East Asia: AANE)'이다. 이외에도 오염 분야에 따른 네트워크 등이 형성되었으나 대부분이 정보 교류와 인적 관계 형성에 머물고 구체적 프로그램은 빈약한데, 이는 네트워크의 기능과 역할에 대한 인식 부족과 재정적인 지원이 부족했던 것으로 보인다<sup>13)</sup>.

또한 황해오염의 경우 한국의 NGO가 한국정부가 하기 어려운 요구를 중국의 황해연안오염에 관심을 가진 중국의 NGO에 협조를 요청하고 중국정부에 압력을 가해줄기를 요구하는 것이다. 예컨대, 인천 지역과 충남의 NGO 등이 중심이 되고 환경운동연합이나 녹색 연합 등이 지원을 하고 중국의 환경단체들과 자료 및 정보의 공개를 촉구하고 상호 방문과 세미나 등을 통해 경각심을 일으키고 관련 지방자치단체, 기업, 중앙정부에 개선책을 요구할 수 있다. 특히 일반 시민들을 계몽하고 시민운동을 조직하고 활성화하는 긴요한 채널로 기능할 수 있다. 이는 물론 중국내의 환경NGO의 성장에 많은 제한을 받았지만, 중국내에서도 시민민주주의와 시장경제가 활성화될수록 환경NGO의 활성화가 예상된다.

### 3.2.7. 지방자치단체의 참여

한국의 지방자치단체들도 1997년 후반기부터 국가 아젠다21 선언에 부응하여 지역의제(Local Agenda) 21선언을 발표하였다. 그리하여 '푸른 전남,' '푸른충남 21,' '청정 으뜸서천 21,' '살기좋은 인천만들기' 등의 지방의제 21을 선언하였다. 그런데, 어느 각각의

개별 지방 자치 단체도 국경을 초월하는 환경오염 문제의 심각성과 해결을 위한 정책적 노력을 시도하는 바는 찾기 어렵다. 물론 각 개별 지자체가 자매결연을 맺고 있는 도시와의 협정 및 교류내용엔 환경협력이나 환경시설 견학 등이 들어 있기는 하나 초보적 수준에 머물고 있다. 예컨대 부산시의 경우 후쿠오카나 고베의 환경시설을 살펴보고, 김해시의 경우도 자매도시인 미국 오레건주 윌라메트시의 폐기물 소각을 통한 발전 시설 등을 둘러 보았으나, 구체적이고 실질적인 협력은 아직 요원한 편이다.

새만금 간척지개발사업을 두고 일어난 개발론자와 환경운동 단체의 대립에서 나타났듯이, 지방자치 단체장들은 지역 개발과 산업활성화에 최우선적 고려를 하고있고, 지방의회 역시 시행 초기부터 지금까지 개발론자들이 득세하고 있는 것이 오늘의 현실이다. 따라서, 지역내의 환경 문제도 경시되는 상황에서 인접국가와의 환경 문제 해결에 지방자치단체가 나서주기를 기대하는 것은 사실 지나친 요구일 수도 있다. 그런데, 한국지방자치단체국제화재단에 따르면, 2000년 12월 시점에서 한국의 지방자치 단체들은 400개의 외국지방자치단체와 자매결연을 맺은 바 있으며 그 중 중국이 120, 일본이 75 지역을 차지하고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2000). 이 재단은 자매결연을 맺은 시. 도. 구 간의 우수사례를 소개하고 있는데, 경제 및 문화 교류 사례는 두드러진 바 있으나, 환경보전에 관한 협력과 교류 사례는 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서, 적어도 광역지방자치단체들은 국내 지자체간 환경협력은 물론 국제적 협력을 실천할 수 있는 고급 인력의 충원과 교육에 힘써야 하고, 외부 시민단체 및 전문 연구 기관과의 교류 및 협력 프로그램을 개발할 필요가 있다.

지난 지자체장 선거에서는 큰 이슈가 되지 않았으나, 2006년에 예정된 지방자치단체장 선거에서는 중국으로부터의 오염으로 인한 피해 현상이 계속 악화될 경우 선거의 쟁점화가 될 수 있다. 이 경우에는 서울, 인천, 경기도, 충남, 전남, 전북 등의 선거에서는 중국과의 환경협력 및 피해보상을 요구하는 상황이 발생할 가능성이 있고 이에 지역환경단체와 시민단체, 자치단체 등이 협력할 경우 의외로 구체적인 다자간 환경협력이 앞당겨질 수 있으리라는 기대를 해볼 수 있다.

### 3.2.8. 의원외교 차원의 협력

국회 의장단 방문이나 교류를 위한 의원외교 중에서도 환경협력은 이루어질 수 있다. ‘한.중.일 3개국 의원들이 중국 황사현상의 피해를 최소화하고

환경을 보호하기 위한 국제기구 결성을 추진하고 있다. 여.야 의원 8명이 2001년 3월 도쿄에서 ‘한.중.일 환경캠페인 2001 조직위원회’를 결성하여 한국과 중국에서 20명, 일본에서 16명 정도의 의원이 참여할 예정이며, 조직위 사무국은 서울에 두기로 하였다. 첫 사업으로 황사현상의 진원지인 고비사막의 사막화 현상을 차단하기 위하여 잔디를 심고, 양쯔강 인근에 방사림(防沙林)을 조성하는 사업을 추진할 계획을 세웠는데, 민주당 강운태 의원에 따르면 “한.중.일 3국간 문화사업을 통해 마련된 기금을 조직위 사업에 투입하겠다”고 하고 환경콘서트, 3개국 청소년 등이 참여하는 환경캠프 등을 열어 황사에 대한 관심을 환기시키고, 재원 마련에 적극 나설 계획을 밝힌 바 있다(조선일보, 2001, 3, 25). 이외에도 3개국의 의장단 방문 등 다양한 논의가 있었으나, 문제는 구체적인 추진의 주체와 재원 확보이다. 일회성 선언과 회동 등으로만 즉 전시성 차원의 모임은 무의미한 것이다. 오히려 국회의 전문위원들과 보좌진들의 실무 협의와 구체적인 자료 교환을 통한 문제의식의 공유와 시민들의 참여를 유도하는 공개 청문회 등이 효과적일 수 있다.

## 4. 동북아시아의 다자간 환경협력

국가들이 환경문제에 적절하게 대응하지 못하거나 대응하지 않는 이유는 환경위협에 대한 관심의 수준이 저조하고, 그것에 대응할만한 능력이 부족하고, 무임승차자(free-rider) 등의 집합적 행동(collective action)의 문제를 극복할 능력이 부족하기 때문이다. S. Burret는 국제환경조약이 실제로 잘 운영되고 있는가라는 점에 대해 기후변화·협약을 예로 들며 경제적 유인책과 강력한 집행이 조약의 성공적 운영에 매우 중요하다고 주장하였다. 즉 별로 기여하지 않으면서도 세계환경오염의 저감으로 혜택을 얻는 무임승차국가들로 하여금 세계환경조약을 보다 더 충실히 준수하여 세계환경오염 저감에 공헌하도록 영향력을 행사하는 것이다. 이를 위해서는 무역 제재 등의 처벌을 부여하거나 혹은 보조금 지급 등의 유인책을 쓸 수 있다<sup>14)</sup>.

물론 지금까지의 국제환경조약 이행 실적을 보면 좌절감을 느낄 수도 있다. 그리고 국제환경조약체제 자체가 이상주의적 경향과 노력의 산물이기도 하다. 그러나 현실적으로는 이 체제만이 국경을 초월하는 환경문제를 해결하기 위해 우리가 가지고 있는 유일한 수단이기도 하다. 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 신장시켜 주어야 한다.

이러한 문제점을 해결하는데 다자간 환경협력기구는 다음과 같은 기능을 수행할 수 있다. 첫째, 각국의 정부들이 보다 환경용호적이 될 수 있도록, NGO의 왕성한 활동과 더불어, 여론의 압력을 가한다. 국제기구는 정부에다 규범적 압력을 가하고, 압력이나 유인을 사용하는 쟁점의 연계를 활성화해준다. 둘째, 국제기구는 약속과 신뢰를 증시하는 계약적 환경을 고조시키고 협상의 장을 제공함으로써 국제적 합의의 생성과 유지를 활성화시킨다. 동시에 감시 및 관찰과 입증 등의 서비스를 제공하여 상호 신뢰성을 높이고 대화를 지속적으로 가능하게 한다. 동북아시아처럼 협력과 공존의 역사보다 갈등, 침략, 불신의 역사가 더 많은 지역에서는 환경협력의 활성화가 오히려 광의의 의미에서 계약적이고 신뢰적인 국제관계를 구축해줄 수 있다.

셋째, 정부들은 실질적 규제사항들을 협상하기 위해서는 반드시 기술적 능력을 보유하고 있어야 하는데 실제로 그렇지 못한 국가도 상당수 있다. 따라서 국제기구는 이러한 국가들에게 기술적 도움과 재정지원 등을 행하며 촉매적 작용을 할 수 있는 조직간 네트워크를 결성해 줄 수 있다. 한.중.일 환경장관 회담에서도 강조되었듯이 일본과 한국의 재정적 지원 및 기술적 지원과 그에 상응하는 중국 정부의 신뢰할만한 오염원인 조사 및 환경정보체계의 구축이 절실히 요구된다.

아울러, 동북아시아에도 미국, 캐나다, 멕시코 3국이 NAFTA(북미자유무역협정) 체결시 맺은 북미환경협정(NAAEC)과 유사한 협정을 추구해야한다. NAAEC에서는 환경보전을 최상위 목표로 두고, 투자의 촉진을 위해서나 기업의 공장 이전을 촉진하기 위해 환경기준을 낮추는 것은 금지되어 있다. 실제로 1960년대와 1970년대에 일본의 신발 및 도료공업들의 공장이 한국으로 상당수 이전하였다. 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 1980년대 말과 1990년대에는 한국의 많은 공장들이 중국의 칭다오지역이나 인도네시아, 월남 등으로 공장을 이전해가고 있다. 이는 연안 및 대기의 오염으로 연계되는 것이다.

마지막으로 APEC과 관련하여 다자간 환경협력의 새로운 가능성을 논의해보자 한다. 2005년 부산 APEC의 의제와 관련하여 필자는 물론 많은 환경단체들이 환경협력이 정상회담의 주요 의제가 되어야 한다고 역설해왔으나 막상 11월의 회의에서는 별반

주목을 받지 못하였다. 그나마 다행스러운 점은 아시아·태평양경제협력체(APEC) 회원국 간 기후 정보센터의 역할을 할 APEC 기후센터(APCC)의 부산 유치가 2005년 확정된 것이다. 과학기술부에 따르면 광주에서 열린 제28차 APEC 산업과학기술회의(ISTWG)에서 부산에 APCC를 설치하기로 최종 결정했다고 한다. 과기부와 광주시가 공동으로 주최한 회의에는 21개 APEC 회원국 대표 70여명 등 모두 100여명이 참석, 한국이 제안한 APCC 설치 등 현안을 논의했다. 과기부 관계자는 “부산과 경기 안양, 연세대학교 등 4곳이 경합을 벌였으나 부산이 APEC 정상회의 개최도시인데다 국가균형발전을 위한 공공기관 이전 차원에서 이같이 결정했다”고 밝혔다. APCC는 APEC 회원국이 제공하는 기후 예측자료를 활용, 회원국 간 기후정보를 교환하는 중추 역할을 하게 된다. 과기부 관계자는 “유치 지역에는 관련 과학기술 기반이 발전되고 최근 온실효과 저감 대책 등 환경 현안들이 화두인 상황에서 지역 관련 산업에도 도움이 될 것”이라며 부산이 아·태지역 최첨단 기후 예측 기술과 전문 인력이 모이는 동북아시아 기후연구의 허브로 떠오를 것으로 전망했다(부산일보, 2005년 3, 16). 처음 아시아 태평양지역 경제각료회의로 출발하였고, 한반도 주변의 미·일·중·러 4개국을 포함하여 21개국이 참여하는 아시아태평양지역 국가들의 경제협력 정상회의로 자리잡아가고 있는 APEC은 가까운 장래에 대규모 지역경제연합체로 변환될 가능성이 매우 높다고 할 수 있으며, APEC내의 권역별로 소규모 자유무역협정체제가 설립될 것으로 보인다. ‘APEC means Business’라는 슬로건이 말해주듯이 민간기업과의 협력, 민간 부문의 참여를 주장하는 경향이 날로 강해지고 있음은 주지의 사실이다. 자유무역협정체제의 설립 및 체결의 움직임도 점차 강화될 것이 분명하다. 따라서 여기서는 향후에 전개될 가능성에 대비하여 이와 유사한 사례인 NAAEC를 소개하며 APEC내 각 국가 특히 동북아시아권의 한·중·일 3국이 이와 관련된 실질적 준비를 하는 것이 필요함을 강조하고자 한다.

1993년에 맺어진 북미환경협력협정(The North American Agreement on Environmental Cooperation: NAAEC)은 북미대륙에서의 환경보호와 무역에 영향을 미치는 법적, 정치적, 그리고 제도적 기구형성에 있어 중요한 진전이였다<sup>15)</sup>. 북미자유무역협정(NAFTA)과 관련된 토에서 NAAEC는 무역과 환경 사이의 적절한 균형과 북미대륙의 환경의 질을 향상시키기 위한 미래의 노력들에 대한 지침을 제공하고 있다. 북미환경협력협정(NAAEC)는 ‘환경협력위원회(Commission for Environmental Cooperation:

CEC)를 두어 환경과 무역 분쟁의 방지 및 해결에 있어 NAFTA가입국들을 지원한다. 이 위원회는 건설한 환경정책의 발전, 환경정책의 집행, 환경기술의 적절한 사용 및 북미대륙의 오염을 저감시키는 방안 등에 있어서의 협력기제를 마련하고 있다<sup>16)</sup>.

미국은 이 NAFTA로 인해 새로운 산업과 공장을 유치하기 위하여 자국의 환경기준을 하향조정할 가능성에 대해 우려한 것이다. 그러나 이러한 토의는 결국 1993년에 와서야 비로소 결실을 맺었는데, 3국은 아주 광범위한 환경협력(과학, 교육, 훈련, 법률의 집행 및 강제, 기준의 조화 및 동일화의 문제 등)에 대해 협의하여 NAAEC를 맺은 것이며 이 NAAEC가 결정된 이후에야 미국은 NAFTA를 의회에서 비준하였다. 그리하여 NAFTA와 NAAEC는 1994년 1월 1일부터 조약효력을 발생하였다. 이러한 진전의 배경에는 NGO의 활동과 노력이 있었다. 따라서 NAAEC는 환경분쟁해결과정의 설치와 NGO에 대한 새롭고 의미심장한 역할을 부여하고 있는데, 이로 인하여 고무된 다른 모든 NGO들이 다양한 세계 환경 협상과정 등에 NAAEC속의 NGO가 향유하는 역할에 상응하는 역할을 인정해달라고 강력히 요구하도록 하고 있다<sup>17)</sup>.

그리고 분쟁해결과 관련하여 NAAEC는 분쟁해결은 정부간 해결과정임을 분명히 하고 있다. 단 일방적인 법집행보다는 국가사정이 감안된 혹은 선례 등이 있는 경우 일단은 합리적인 재량권을 부여하며, 해당국가들이 자원의 배분 등에 있어 선의의 고려(Bona Fide Resource Allocation)를 할 경우는 인정하기로 되어있다(Ibid, 193~206). 이는 현실적 여건을 감안하여 효과적으로 집행을 하기 위함이며 또한 일관성 있는 집행노력을 강조하고 있음이 주목할 만하다. 그리고 NAAEC에 불응하는 정부에 대해서는 조사위원회(PANEL)가 열리고, PANEL의 결정에도 불응할 때에는 두 가지의 제재 즉 처음에는 벌금을 부과하고, 해당정부가 벌금을 정해진 기일 안에 납부하지 않을때는 NAFTA의 혜택을 부인당한다. 즉 관세 인상조치 등을 당하게 된다(Ibid, 211~218).

위에 언급된 사항들은 향후 APEC이 자유무역협정으로 전환될 때에 반드시 참고되어야 할 사항이며 동북아시아의 다자간 환경협력기구가 지향해야 할 사항들을 미리 제시해주고 있다. 그렇다고 하더라도 다자간 환경협력기구가 반드시 복잡하고 거대한 관료조직화될 필요는 없다. 다자간 환경협력기구의 출범과 성공은 거대한 관료조직의 활동이나 효과적인 강제적 집행권한의 사용에서 비롯되는 것이 아니라, 자료 제공 및 중재 노력 등의 기능을 성실하게 수행하는 데서 발생한다.

즉 국제기구의 활동은 “보다 최선의 것을 추구하는 것(the Art of Possible)”으로써, 국가간의 협력을 활성화하고 촉진하는 것을 목적으로 하는 것이다. 동북아시아의 국가들은 바로 이러한 자세 즉 “보다 최선의 것을 추구하는 것(the Art of Possible)”을 지향하며 한 단계씩 협력을 강화해나가는 것이 바람직하다. 이는 각국가들의 지방정부들도 그대로 따르는 것이 바람직 하다. 즉 앞서 언급한 상황접근형 합의에 따른 다자간 협력을 성취하자는 것이다. 우선은 정확한 자료의 교환과 환경정보체계를 확립하고, 일정한 레벨(threshold)를 정하고 그 다음의 행동과 그 때까지의 위반사항에 따른 벌칙과 예방조치를 명문화해두는 것이다. 협력의 정신이 이행되면 다음 단계로 이행해나갈 수 있는 것이다.

환경은 늘 경제성장의 명분하에 희생되어왔으나, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound & Sustainable Development)에 대한 지구적 합의가 마련된 만큼 이제는 각 국가가 협력하여 공유의 생태계의 보전과 미래의 세대들을 위해 최선의 노력을 경주해야 할 것이다. 특히 생태공동체(Eco-community)권역에 속하는 인접 국가간의 다자간 환경협력의 활성화를 위해 관련 정부, 지방자치단체, NGO, 시민단체의 보다 적극적인 노력이 요구된다.

### 감사의 글

이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 ‘선도연구지원사업’의 지원으로 이루어졌음을 밝혀둔다. 좋은 지적과 보완점을 제시해준 심사위원들께도 감사 드린다.

### 참고 문헌

- 1) Porter, G. and J. Brown, 1996, Global Environmental Politics, Westview Pres., 4-14.
- 2) Susskind, L., 1994, Environmental Diplomacy, Oxford University, 15-20.
- 3) Wapner, P., Politics Beyond State, World Politics, 47.
- 4) Brown, E., 1989, In Fairness to Future Generations, N. Y. Transnational Publishers, 3-5.
- 5) Susskind, L., 1994, Environmental Diplomacy, Oxford University, 24-35.
- 6) 민병승, 1996, 동북아시아의 환경문제와 국제협력방안에 관한 연구, 한국 환경정책평가연구원.
- 7) 김현진, 2000, “21세기 동북아의 큰 문제, 중국의 환경오염,” 월간조선 2000, 6.
- 8) Loksha, V., 1996, in Environment and Security, 1(1).
- 9) Hunter and Zarsky, 1998, Communities, Markets

- and Government: Innovative Roles for Coastal Cities in Reducing Land-Based Sources of Marine Pollution in Asia-Pacific, paper presented to the APEC Workshop, 14-16.
- 10) Werksman, J. ed., 1996, Greening International Institutions, Earthscan Pub., London, 711pp.
  - 11) Haas, Keohane and Levy eds., 1995, Institutions for the Earth, MIT Press.
  - 12) Schreurs and Economy eds, 1997, The Internationalization of Environmental Protection, Cambridge Univ. Press, p.11.
  - 13) 심숙경, 2000, 동북아 환경협력을 위한 민간 네트워크 형성의 전망과 과제, 환경초점.
  - 14) Koskemiemi in Werksman ed, 1996, Greening Int'l Institutions, 236-241.
  - 15) Magraw, D., 1994, "NAFTA's Repercussions", Environment, 36(2).
  - 16) V. Lichtinger in Johnson and Beaulieu, 1996, The Environment and NAFTA, Island Press, pp. 71-741.
  - 17) Johnson and Beaulieu, 1996, The Environment and NAFTA, Island Press, 78-102.