

환경운동에 있어서 환경비정부기구의 역할과 한계*

김주홍

사회과학부 정치외교학전공

<요 약>

국제환경운동에 있어서 비정부기구의 역할은 1970년대를 기점으로 강화되기 시작하였으며, 특히 탈냉전 이후에는 세계시민사회의 한 구성요소로서 자리매김되기에 이르렀다. 하지만 환경비정부기구들은 조직, 자금, 정보, 인적 구성에 있어서 취약한 만큼, 이를 극복하기 위한 전략의 수립이 필요하다. 여기에는 시민사회의 자발적 참여 강화, 환경운동에서의 정치성의 배제 그리고 국제적 연대 강화를 통한 환경운동 세력 결집 등이 가장 중요하다.

NGOs' Roles and Limitations in International Environmental Movement

Kim, Joo Hong

Professor of Political Science

<abstract>

Non-Governmental Organizations have played a great role in international environmental movement since early 1970's and their importance in a world civil society has been recognized especially since the end of the Cold War. But they still have problems with regard to organizational unity, fund-raising, information and human resources. So, to overcome these limitations, a new strategy is needed to boost voluntary participation of the civil society, to exclude political motives from environmental movement and to regiment international environmental forces through strengthened international solidarity.

* 본 연구는 1998년 한국학술진흥재단 인문·사회과학분야 중점영역 연구비에 의하여 연구되었음.

I. 서론: 문제의 제기

“환경은 더 이상 건강, 삶의 질, 민주주의, 교육, 경제 또는 무역 등과 분리될 수 없다. 시민들은 국경을 초월해서, 기존 대중매체를 뿐만 아니라 그 대중매체들과는 독립적인 인터넷을 통하여, 국제적 상표들에 대하여 찬성하거나 반대하는 활동을 할 수 있다.”(Borde, 1998, Introduction) 이상과 같은 그린피스의 입장은 환경문제에 있어서 시민사회와 비정부 기구의 적극적 역할을 정당화하고 있다. 환경문제는 탈냉전 이후에 비로소 부각된 국제적 쟁점은 아니다. 하지만 그것은 이념적 대립이 주류를 이루던 냉전시대에는 상대적으로 비중이 덜했던 것이 사실이며, 탈냉전 이후에는 국제정치의 구조적 변화와 함께 국제관계의 주요의제로 부상하게 되어, 이제는 ‘인간안보’(human security)¹⁾의 중요한 요소로서 자리잡게 되었다(UNDP, 1993).

환경문제가 쟁점화된 이유는, 서구의 이론과 사상적 전통에서 형성되어 온 진보와 발전에 있어서 물질적 한계에 대한 인식이 형성되었으며, 그와 함께 현재의 정치경제적-사회적 관계가 인류와 자연환경 간의 관계를 관리하는 데 부적절할 수도 있다는 의식이 생겨났기 때문이다. 즉, 불과 20여년 사이에 환경문제가 가장 중요한 쟁점으로 자리잡게 된 배경에는, 환경악화의 비율이 가속화되고 과학지식이 향상되었으며 인류가 직면한 생태계 도전이 심각하다는 대중적 인식이 고조되고, 인간의 사회적, 경제적 활동이 생태계에 과도한 긴장을 초래하거나 또는 가용한 생태적 공간을 모두 채워버렸다는(Daly and Cobb, 1990; Meadows and Randers, 1992) 증거가 많아지고 있다는 의식이 있었던 것이다.

환경운동은 이렇듯 환경문제에 접근하는 대안적 활동으로 출발하였다. 산업화 과정에서 환경문제는 그다지 중요한 것으로 여겨지지 않았다. 왜냐하면 정부나 정부간 기구들에 의하여 추진되는 산업화정책이나 또는 국제적 활동들이 문제해결에 대한 현실주의 접근을 반영하는 것들이었으며 국가안보와 국력의 요소로서 전략적 자원의 확보가 중요하다는 기본인식에 기초하고 있었기 때문이었다.

그러나 산업화된 선진국들에서 오염과 환경파괴가 가속화되면서 선진국의 비정부기구들이 국내적으로 환경문제에 대한 중요성을 인식시키고 이를 정치적 의제로 만들기 위한 노력을 벌이면서 환경운동은 시작되었다. 더욱이 과학기술의 발달로 환경오염의 근본적인 원인과 그 끔찍한 결말에 대한 과학적 지식이 확산되면서, 환경문제가 한 국가의 노력에 의해서 해결될 수는 없는 것으로 국제적 협력이 필요하다는 인식의 공감대가 넓혀져 갔다. 그 결과 1970년대에 들어서는 유엔에 의한 국제회의와 정부간 기구의 설립이 이루어지게 되었다. 이와 더불어 환경비정부기구들의 활동도 활성화되게 되는데, 비정부기구들은 1972년 유엔인간환경회의(UNCHE)에 적극적으로 참여하면서부터 국제적 수준에서 환경문제의 주요 행위자로 떠오르게 되었다.

이 연구는 환경운동에 있어서 환경비정부기구들²⁾의 역할과 한계를 연구하여 대안을 모

1) 이에 관해서는 다음을 참조할 수 있음. UNDP, “Redefining Security: The Human Dimension,” *Current History*(May, 1995), pp. 229-236; Gareth Porter, “Environment Security as a National Security Issue,” *Current History*(May, 1995), pp. 218-222.

2) 비정부기구(Non-Governmental Organizations: NGOs)의 개념은 정부간 기구에 상대적인 것으로서 사적 개인들이 자발적으로 조직한 기구로서 이윤을 추구하지 않고 지방이나 국가 혹은 국제수준에서 활동하는 이익집단 또는 압력단체를 의미한다. 물론 정부에 의하여 조직된 비정부기구, 많은 예산부분을 공적 부문에 의존하는 유사비정부기구, 그리고 원조제공자들이 조직한 비정부기구 등 비정부기구 고유의 개념에서 벗어나는 것들도 많이 있다(Gordenker and Weiss, 1996, pp. 20-21). 또한 비정부기구에는 하나

색하기 위한 것이다. 환경비정부기구들은 정부나 정부간 기구들과는 달리 환경분야에 대한 문제의식에서 자발적으로 조직되고 활동하는 민간단체로서 편협한 정부의 정책적 이익이나 또는 정부간 기구에서 나타나는 국가 간 이해관계의 충돌로부터 자유롭게 객관적으로 환경문제에 접근하고 중립적인 대안을 제시할 수 있다는 점에서 장점을 가지고 있다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 환경운동에 있어서 비정부기구들의 활동이 정부간 기구들보다는 실효성 있는 조치들로 연결되는 데에 한계가 지워지는데, 그 이유와 대안에 대하여 연구하는 것이 본 논문의 목적이다.

II. 환경문제에 있어서 비정부기구의 위상

1. 환경문제의 속성

환경문제는 한 문제가 다른 문제를 유발하는 연쇄적 복합성을 가지고 있으며, 범위에 있어서 포괄적이고, 또한 문제가 발생하면 그것은 이미 상당한 기간이 지나서 나타난 결과에 불과한 문제발현의 지체성과 환경문제의 이해당사국이 유발국을 포함한 다국에 걸치는 초국가성을 가지고 있다. 우선 연쇄적 복합성에 관하여 보면, 산업화 과정에서 배출되는 이산화탄소는 지구온실효과를 유발하여 빙하를 녹이고 그 결과 해수면을 상승시켜 경작지를 줄어들게 하고 남태평양의 작은 섬들을 침수시키게 되며, 그 결과 삼림을 개간하여 농토를 넓히려는 인간의 노력은 삼림과 종 다양성을 파괴하게 되는 것이다. 즉 환경문제는 하나의 원인이 환경파괴의 결과를 가져오면서 동시에 그 결과가 또 다른 문제의 원인이 되는 연쇄적 복합성을 가지고 있다.

또한 환경문제는 환경 그 자체에 그치는 것이 아니라 그 문제로 인하여 정치, 경제, 사회, 국제관계 그리고 인간의 추구가치에 두루 영향을 미치게 된다. 이디오피아의 예에서 볼 수 있듯이 환경파괴는 기근을 유발하고 이는 대규모 난민을 발생시켜 이디오피아는 물론 주변국들에게도 상당한 부담으로 작용하게 되었으며, 지구온난화의 결과 나타난 해수면 상승은 남태평양의 군도를 침수시켜 그 지역에 사는 사람들 뿐만 아니라 호주나 뉴질랜드 등 인접국들에게 군도인들을 받아들일 것인지 아닌지에 관한 고민을 하게 만들고 있다. 그리고 환경문제는 그것이 포착되었을 때에는 이미 상당 기간 원인이 축적된 이후이기 때문에 상당한 지체성을 갖는다. 인간의 과학기술은 미래의 상황을 정확하게 예측해내는 데에는 한계가 있으며, 특히 그것이 수십년 미래의 경우라면 그 불확실성은 더욱 커진다. 이러한 과학기술의 불확실성으로 인하여 환경문제가 은폐되게 되며 환경파괴는 축적되게 되는 것이다(Brenton, 1994, p. 251). 또한 이따이이따이병, 미나마타병 등 중금속 중독에 의한 병에 있어서나 프레온가스(CFCs)에 의한 오존층 파괴 등도 그것이 발현되었을 때에는 이미 상당 기간 원인이 축적된 이후에 나타난 것이다.

환경문제는 또한 그것이 한 국가의 문제에 그치는 것이 아니라 그 피해가 다국에 걸쳐 나타나게 되고 따라서 국제적 문제가 된다는 점이 특색이다. 환경문제는 국가가 산업화정

의 국가 내에 한정되어 조직되어 있는 경우의 국내비정부기구(National NGOs)와 국내비정부기구들이 국제적으로 연계되어 있거나 또는 국제적 활동을 목적으로 조직되어 활동하는 경우의 국제비정부기구(International NGOs)가 있다. 여기서는 국제환경비정부기구를 대상으로 하고자 한다.

책을 추진함에 있어서 효율을 극대화하는 과정에서 발생하게 된다. 이러한 효율의 극대화는 국가이기주의 논리와 결합되어 환경이라는 공공재에 대한 희생을 외면하게 만드는 것이다. 환경은 모두의 것은 누구의 것도 아니기 때문에 책임지는 존재가 없는 '공공지의 비극'(tragedy of the commons)의 논리(Hardin, 1968, pp. 1243-1248)에 희생당하는 것이며, 그리하여 원인제공자가 뿐만 아니라 불특정국가들도 피해를 당하게 된다.

이러한 환경문제는 유엔이 설립되기 이전만 해도 몇몇 비정부기구들만이 관심을 가지고 있었을 뿐 그다지 중요성을 인정받지 못하였으며, 유엔 현장에서 그 목적의 하나로도 채택되지 못하였다. 그리고 유엔 설립 이후에는 양극화된 세계에서 냉전이 심화되고 양진영 간에 체제경쟁을 위한 총력전이 격화되면서 안보위주의 고위정치(high politics)가 중시됨에 따라 환경은 도외시되었으며, 모든 국가들이 산업화를 위한 노력을 경주하게 되면서 하위정치(low politics) 중에서도 우선순위가 낮은 것으로 치부되었다. 그러나 냉전이 종식되면서 국제적 관심이 고위정치에서 하위정치로 이전되게 되었고, 그 중에서도 환경문제는 전 지구적 사안으로 모든 국가들이 공동으로 대처해야 하는 문제로 인식되게 되었다.

2. 환경문제에 있어서 국가와 비정부기구

환경문제를 해결하기 위한 노력에 있어서 국가와 환경비정부기구의 관계는 매우 중요하다. 왜냐하면 양자는 일반적으로 긴장관계를 지속하고 있으며, 문제해결을 위한 방식도 대립되는 경우가 많기 때문이다.

베스트팔리아 체제 성립 이후 계속된 근대국제체제의 속성은 국제무정부성(international anarchy)으로 요약될 수 있는 바, 여기서 국가의 윤리는 국가이익으로 귀결되게 된다. 따라서 국가는 자국에 이익이 된다면 국제적 복지는 희생할 수 있다는 논리를 가지고 있다. 문제는 국가와 비정부기구 간의 문제해결능력 배분인데, 이러한 경우에는 국가가 압도적으로 우위에 서게 된다. 따라서 주권적 행위자인 국가가 자원의 고갈이나 환경오염 및 파괴 문제에 광범위하게 대처할 수 있는 능력을 가지고 있으므로 환경문제의 변화 및 관리가능성은 이를 위요한 국가들간의 갈등과 협력에 달려 있다는 슈크리의 지적은 상당한 타당성을 가지고 있다(Choucri, 1993).

그런데 문제는 국가가 자국의 이익에 충실하게 되는 경우, 산업화의 부산물로 결과되는 환경문제에 대하여 제대로 대처하게 되겠는가 하는 것이다. 앞서 언급했던 '공공지의 비극'은 결국 모든 당사자들이 공동으로 대처해야 할 당위성을 지적하고 있는 것인 만큼, 환경문제를 공공재의 문제로 인식하고 모든 관계당사국들이 협력해서 대처해야 문제해결에 접근할 수 있다(Brenton, 1994)는 인식을 공유하는 것은 윤리의 문제인 것이다. 하지만 한 국가의 정부는 정책을 시행함에 있어서 여러 가지의 제약을 가지고 있다. 환경문제의 경우 규제는 곧 산업활동의 위축으로 연결될 수 있고 이 경우 국내경제적으로 관련업계의 반발, 실업의 증가, 생산 및 채산성 악화 등의 부담이 있을 수 있다. 그리하여 비정부기구의 활동을 위한 틈새가 보장될 수 있게 된다. 물론 처음부터 국가와 정면대결을 벌였던 환경비정부기구들이 없었던 것은 아니다. 그러나 더욱 효과적이었던 것은 국가에 대하여 대안을 제시하는 인식공동체³⁾나 비정부기구의 활동이었다.

3) 이는 환경문제에 관하여 그 원인과 해결방안에 있어서 공동의 견해를 보유한 초국가적 전문가집단을 지칭하는 용어이다. Haas(1990) 참조.

환경비정부기구들은 모든 환경영역에 있어서 대중의 태도형성과 국가의 환경정책결정에 영향력을 행사할 뿐만 아니라, 국제적 연대를 형성하며 환경 관련 국제회의에 참가하여 정부간 기구와 함께 의제를 정하고 환경협약의 이행을 감시하며 초국가적 질서 확립을 위하여 활동하고 있다. 특히 환경비정부기구들은 정부나 기업, 개인 또는 정부간 기구들로 하여금 공공재적 사고를 갖도록 유도하며(Wapner, 1995), 국제환경협력의 여건을 조성하고 국제환경레짐의 수립과 운영에 있어서 상당한 영향력을 확보해 가고 있다.

그럼에도 불구하고 환경비정부기구 활동은 아직 국가나 정부간 기구의 그것에 미치지 못하는 것이 현실이다. 그것은 민족국가 중심의 현 국제정치적 구조와 그 안에서 불균등하게 배분된 국가들 간의 문제해결능력 격차로 인한 것이지만, 환경비정부기구와 국가 간의 능력의 격차와 활동차원의 상이함으로 인한 것이다. 국제환경레짐도 국가들 간의 협력의사가 없으면 유지되기 어려우며, 특히 강대국의 입장변화는 매우 중요한 변수이다.⁴⁾ 그리하여 직접적으로 언급하자면 일반적으로 환경비정부기구는 아직 국가나 정부간 기구의 보조적 역할에 머물고 있다고 하겠다.

III. 환경운동에 있어서 비정부기구의 활동

1. 환경문제와 국제기구

환경문제는 유엔이 생기기 전만 해도 몇몇 비정부기구들만이 관심을 가지고 있었을 정도로 그다지 중요성을 인정받지 못했었던 바, 유엔 현장에 있어서도 목적 가운데 하나로 채택되지 않았을 정도였다. 유엔이 성립된 이후에도 이는 주목을 거의 끌지 못하였으며, 그나마 몇몇 비정부기구들만이 유엔 체제 밖에서 논의해 오는 정도에 그쳤다. 그러던 중 1948년 유네스코에 의하여 소집된 회의에서 정부와 비정부기구가 결합된 국제자연보호연맹(IUCN: International Union for the Conservation of Nature)이 설립됨으로써 환경문제는 새로운 전기를 맞이하게 되었는데, 여기서는 정부, 국내 비정부기구, 국제비정부기구, 그리고 정부내의 개별적 부서들이 회원이 될 수 있었다. 그리고 1961년에 세계야생생물기금(WWF: World Wildlife Fund)가 창설되는 등 1960년대에는 환경관련 비정부기구들이 수적으로 증가하는 양상을 나타냈다. 하지만 이러한 기구들의 역할은 미미했다.

1970년대에는 들어서는 환경문제가 중요한 현안으로 다루어지기 시작하였으며, 여러 가지의 선언들이 발표되는 등 어느 정도의 가시적인 성과가 나타나기 시작하였다. 환경에 대한 관심은 선진국들에서 먼저 시작되었다. 선진산업국가의 환경선각자들은 환경문제의 자유시장적 해결 방식에 도전하였으며, 전세계가 당시의 추세대로 인구의 증가, 경제성장 및 공업화의 속도를 지속한다면 100년 이내에 파국이 초래될 것이라고 지적하고, 환경오염, 인구과잉, 식량부족, 자원고갈 등을 전세계가 공동으로 해결해야 할 문제로 지적하였다(Meadows et al., 1972).

4) 2001년 3월 14일 미국의 부시 대통령이 상원에 보낸 편지에서 기후변화방지협약(교토의정서) 탈퇴의사를 밝혔고, 3월 28일에는 크리스틴 휘트먼 환경보호국청장이 과도한 비용을 이유로 이 협약불이행 의사를 표명한 바 있는데, 이에 따라 기후변화방지레짐이 위기에 처하게 되었다. 특히 EU와 많은 환경비정부기구의 비난이 이어지고 있지만 미국의 입장을 변화시킬 수 있을 지에 관해서는 의문이 든다. 이에 관해서는 「중앙일보」(2000. 3. 29) 참조.

한편 개발도상국들은 선진국들에 의한 환경문제 해결방안이 자신들의 이익을 제한하는 방향으로 전개되는 것을 우려하여 개발과 관련하여 환경문제에 대하여 관심을 가지고 있었다. 바야흐로 환경문제는 국제적 아젠다로서 자리를 잡아가고 있었던 것이다. 이러한 분위기에서 개최된 유엔인간환경회의(UNCHE: The United Nations Conference on Human Environment)는 ‘하나뿐인 지구’(Only One Earth)를 주제로 인간의 환경에 대한 권리와 이에 관련하여 부상하는 여러 가지 문제들을 다룰 필요가 있음에 주의를 환기시켰다. 즉 이 회의에서는 인간환경선언(Declaration on the Human Environment)를 채택하였는데, 특히 현세대와 다음세대를 위한 환경보호 및 개선의 책임, 재생가능자원의 합리적 사용과 재생불가능자원의 보호가 강조되었다.

유엔인간환경회의는 비정부기구와 관련하여 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 우선 정부간 기구들이 중요한 역할을 하기는 하였지만, 비정부기구들이 국제적 차원에서 적극적으로 환경문제에 참여함으로써 중요한 행위자로 등장하게 되었다는 점이다. 비정부기구들은 커뮤니케이션 통로를 만들어 냈으며, 정부 대표자들이 이를 정부간 협상을 통로로 사용하였을 뿐만 아니라, 비정부기구들 스스로가 정부로 하여금 적절한 조치를 취하도록 압력을 가하고 국내외의 여론을 환기시켰다(Rowlands, 1992, pp. 295-6). 이 이외에도 유엔환경회의의 그 권고에 따라서 환경을 전적으로 다루는 정부간 기구로서 유엔환경계획(UNEP)가 1973년에 유엔총회의 결의에 따라 설립되었는바, 이는 개발문제가 국제적 환경문제와 더불어 논의되는 계기가 되었다는 의미도 있다.

이렇듯 환경문제의 중요성에 대한 관심이 고조되는 듯하였으나 유엔에서는 여전히 개발과 환경문제가 분리되어 논의되는 분위기가 지배적이었다. 이는 1974년 신국제경제질서(NIEO)의 수립에 관한 선언과 국가의 경제적 권리와 의무에 관한 헌장이 채택되었던 사실과 중동 전쟁 이후의 석유 위기로 인한 자원민족주의의 흐름에 기인했다고 할 수 있다.

1980년대는 환경문제가 인간환경 뿐만 아니라 소위 ‘지구환경’을 중시하는 전체론적 개념으로 변화하는 시기였다. 미국정부가 ‘2000년의 지구’라는 보고서를 발표한 데 이어, 세계환경개발위원회에서 1987년 유엔 총회에 제출한 보고서(World Commission on Environment and Development, 1987)는 개발과 환경이 분리될 수 없는 문제라는 패러다임의 전환을 이루어 냈으며, 향후 환경정책의 새로운 방향을 ‘지속가능한 개발’(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)이라는 새로운 개념으로 제시하였는 바, 선진국과 개도국이 공히 미래세대의 필요를 해하지 않고 현재의 필요를 충족시키는 개발의 중요성을 강조하였다. 이러한 새로운 개념의 개발과 환경의 연계성이 시도된 결정적인 계기는 1992년 브라질 리우데자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference of Environment and Development: UNCED)⁵⁾였다. ‘지구정상회의’(the Earth Summit)로 통칭되는 이 회의에서는 선진국과 개도국 간에 재정부담에 관한 이견이 있기는 하였지만, 기본적으로 환경과 개발에 관한 ‘리우선언’과 세부실천계획으로서 ‘의제 21’(Agenda 21)이 채택되었는바, 여기에는 범세계적 환경구제 강화, 환경보호에 대한 국가의 의무, 강력한 예방조치, 환경영향의 평가, 오염자 부담의 원칙을 강조하는 선진국의 입장과 개발권의 보장, 지구환경 파괴에 대한 선진국의 책임, 개도국에 대한 재정 및 기술 지원을 강조하는 개도국의 입장이 공히 포함되었다. 그리고 ‘의제21’의 이행을 평가-감시하는 ‘지속개발위원회’(Commission on Sustainable Development)가 경제사회이사회 산하기관으로 설립되게 되었다. 유엔환경

5) 이 부분에 관한 상세한 과정 및 문서에 관해서는 Halpern(1993)을 참조할 것.

개발회의에는 정부대표와 유엔직속기구, 유엔전문기구, 유엔 외부의 정부간 기구들이 참석했을 뿐만 아니라 약 8,000여 개의 비정부기구가 이 회의에 모여 최초로 '비정부기구조약'을 기초함으로써 지구환경보존을 위한 시민연계망을 구성하는 데 합의하였다. 그리고 그 이후에는 1997년 유엔환경특별총회에서 매 5년마다 환경회의 개최를 정례화하기로 하는 등 환경분야에 있어서 국제기구의 역할의 중요성이 커져 왔다.

2. 환경운동에서 비정부기구의 활동

가. 환경분야에 있어서 중요한 비정부기구의 활동

환경분야에 있어서 중요한 비정부기구들에는 여러 가지 목적을 가진 다양한 형태의 것들이 있다. 예컨대, 그린피스, 지구의 친구들, 지구이사회, 지구감시, 국제자연보호연맹, 시에라클럽, 세계자연보호기금, 제3세계연계망, 우리들의 공동미래센터, 기후활동연계망, 녹색사회 등등이 있다. 이들은 모두 환경감시 및 환경보호를 목적으로 국제적 연계망을 형성하여 활동하는 환경 비정부기구들이다.

비정부기구가 벌이는 활동은 몇가지 유형으로 대별할 수 있다(개러드 포터/자넷웰시 브라운, 1994, pp. 91-95). 첫째 유형은 환경문제 전반에 관심을 가지면서 일반인이 회원으로 가입할 수 있는 큰 규모의 단체로서 주로 국내문제에 관심을 가지고 환경운동을 벌이는 경우이다. 대부분의 환경 비정부기구들이 이에 속하게 되는데, 이들은 지방 또는 전국 차원의 정책문제에 주력하면서 전국적인 네트워크를 결성하여 정부의 정책 또는 기업 영리활동으로 인한 환경파괴에 대처하는 환경운동을 벌이고 있다.

두 번째 유형은 주로 국제문제에 대처하기 위하여 만든 단체로서 지부조직을 갖춘 대규모 국제네트워크를 가리킨다. 이러한 환경 비정부기구들의 활동은 그들 고유의 환경관련 보호 및 감시활동을 하면서 국제적으로 정보교환과 공동보조를 통하여 환경운동을 전개해 오고 있다. 이러한 비정부기구를 국제적 비정부기구라고 별칭하기도 하는데, 여기에는 일정한 요건이 충족되어야 한다. 우선 국제적 비정부기구는 최소한 3개 국가에서 활동하며 국제적인 목표를 가지고 있어야 하고, 회원국가가 최소한 3개국에 걸쳐 있어야 하며, 본부와 더불어 공식적인 조직을 가지고 있어야 하며 직원은 선출되고 바뀌어야 하고, 재정적 지원은 최소한 3개국으로부터 나와야 하며, 마지막으로 비영리기구여야 한다는 것 등이 그것이다. 그 대표적인 예가 그린피스인데 이는 전세계적으로 약 330만의 회원을 가진 단체로서 1980년대에 예산과 회원수가 두배로 증가한 바 있다. 또한 세계자연보호기금이나 지구의 친구들, 그리고 유럽환경사무국도 이러한 범주의 대표적인 예이다.

세 번째 유형은 아주 소수만이 속하는 것으로서, 기술과 법률지식 그리고 연구출판사업을 통하여 환경운동을 하는 비정부기구로서, 활동을 하는 환경비정부기구들 보다 체계적인 연구와 학술적 기초를 통한 영향력을 행사하고 있다. 이들은 거의 국제기구와 가까운 활동을 벌이고 있다. 여기에는 세계자원연구소, 국제환경개발연구소 등이 속하는데, 이들은 유엔환경계획, 세계은행, FAO 및 국제자연보호연합과 더불어 대규모 지구환경계획을 후원한 바 있다.

환경비정부기구들의 환경운동이 1990년 이전에도 세계야생생물기금이 활동을 시작한 이래 그 기구들의 수적 증가와 함께 활발했었다. 이러한 예는 유엔인간환경회의나 유엔환경

개발회의에서 비정부기구들이 벌였던 활동에서도 확인할 수 있다. 그러나 냉전의 종식이 이들의 영향력 증가에 결정적으로 영향력을 미쳤다고 할 수 있다. 즉 냉전시대에 동서 양진영 간에 계속되었던 정치적, 군사적 경쟁이 약화됨으로써 그 이전에 합의될 수 없었던 지역과 영역에서의 국제적 합의가 가능하게 되었으며, 초강대국 간의 경쟁이 감소하면서 제3세계에 대한 영향력 행사의 수단으로 원조를 제공함에 있어 비정부기구들을 통하고자 하는 국가들이 늘어나게 되었고, 또한 미-소간의 군사적 위협이 감소되자 비정부기구들은 서구국가들과 유엔에서의 정책결정에 비정부기구들의 영향력이 증가하게 되었다. 이러한 예는 리우환경회의와 교토의정서 도출과정에서 극명하게 드러났다.

특히 유엔의 경우는 1990년대에 환경문제를 필두로 주요 사회경제적 문제에 있어서 정상회담 또는 고위급회담을 통하여 국가간의 합의를 도출하고자 하는 전략을 구사하였는데, 여기서 비정부기구들이 영향력을 행사할 수 있는 기회가 현저하게 증대되게 되었다. 이러한 상황은 정부행위자들의 입지를 축소시켰을 수도 있으나 비정부기구 다자주의를 정규화시키는 효과를 가져왔다(O'Brien, 1996, pp. 55-56). 예를 들어 비정부기구들은 1992년 리우 환경회의의 준비과정에서 중요한 역할을 하였으며, 유엔 공식회의와 이와 병행하여 열린 비정부기구 포럼에 참여한 비정부기구들의 수가 공식대표단의 수를 훨씬 능가하였다.

환경비정부기구들의 환경운동의 활성화는 위에서 언급된 국제정치적 상황의 변화 이외에도 정보화 기술의 발달에 의하여 촉진되었다고 할 수 있다. 즉 정보화기술의 발달은 시공간적 경계를 넘어서 환경 비정부기구들의 활동을 확산되게 하였는 바, 비정부기구들의 활동에 대하여 적대적인 입장을 취하는 국가에서도 인터넷이나 팩스 등을 통한 정보의 흐름과 커뮤니케이션이 통제되기 어려워지게 되었으며, 이러한 수단에 의하여 공동의 가치에 기반을 둔 공동체의 등장이 촉진되고 있다(Gordenker and Weiss, 1996, p. 25).⁶⁾

이상에 논의한 이유들보다 더욱 근본적인 이유는 주권국가들이 그들만으로는 해결하기 곤란한 초국가적 쟁점들을 정부간 기구에 의하여 해결하고자 하는 한편으로 국제기구의 권한을 제한하거나 기금의 제공을 제한함으로써 국제기구를 견제하고자 하기 때문인 것으로 생각된다. 이러한 정부간 국제기구의 제한성으로 인하여 비정부기구의 역할이 강화되고 있는 것이다(Mathews, 1997, p. 66).

나. 국제회의에서 환경비정부기구의 역할

1) 유엔인간환경회의와 환경비정부기구

환경비정부기구들의 노력으로 1972년 유엔인간환경회의가 개최되었고 여기에 엄청난 수의 비정부기구가 여러 가지 형태의 활동을 전개하면서 환경분야에 있어서 비정부기구들의 역할이 급성장하기 시작하였다. 237개의 환경비정부기구들은 1970년부터 유엔인간환경회의 준비위원회에 참여하였으며, 정부간 회의에 참가하기도 하고 유엔 문건의 실무초안에 대하여 이를 검토하고 주요 대표단과 관료들에게 논평을 하기도 하고 특정 구절에 대하여 지지 또는 거부 의사를 밝히기도 하였다(Mingst and Karns, p. 131). 환경비정부기구들은 정

6) 정보화기술의 발달로 인하여 국제관계에서 새롭게 논의되고 있는 것인 소위 정신영역(Noosphere)에 관한 것이다. 'noo-'라는 말은 그리스어로 정신 또는 사고(영어의 mind)라는 의미로서 정보화기술의 발달로 인류사회가 바야흐로 정신영역으로 들어가 마치 르네상스와도 같은 시대의 도래를 앞두고 있다는 논리가 된다. 그리하여 이 정신영역에서 앞서갈 수 있는 정신정치(Noopolitik)를 선도하기 위한 최선진국의 노력이 최근에 가시화되고 있는데, 여기에 바로 비정부기구에 대한 정책도 포함되고 있다. 이에 관해서는 Arquilla and Ronfeldt(1999) 참조.

부간 회의와 병행하여 환경포럼(Environmental Forum), 인간포럼(People's Forum), 대동(Dai Dong) 등의 병행회의를 개최하여 정부대표들과 의견을 교환하였으며, 환경파괴에 대한 항의나 환경의식 제고를 위한 활동 등 비공식활동을 벌였다.

이 회의가 끝난 이후 비정부기구들은 유엔의 전문기구나 여타의 기구들, 유엔의 후원으로 열리는 국제회의와 지속개발위원회 등과 같은 각종 국제기구 회의에 영향력을 행사하기 위하여 로비활동을 벌였다. 뿐만 아니라 이들은 국내적 압력 행사와 초국가적 연대를 통하여 회원국 정부들의 입장에 영향력을 행사하고자 하였다. 문제의 해결방법 등을 위한 정보 및 그 분석 등을 제공하면서 국가수준 또는 지역수준의 운용활동을 전개하기도 하였다.

환경비정부 기구들은 유엔환경계획 뿐만 아니라 세계은행(IBRD)를 위시한 유엔의 전군 기구들과의 공식적 관계를 정립하기 위하여 시도하였다. 유엔환경계획은 비정부기구에 대하여 보조금을 제공하고 비정부기구들은 연구와 조사를 행하였으며, 유엔환경계획과 공동으로 국제회의를 개최하기도 하였다. 유엔환경계획은 개도국의 비정부기구의 설립과 육성을 위하여 원조를 해오고 있으며, 비정부기구와의 공식통로로 환경연락센터(Environmental Liason Center: ELC)를 나이로비에 설립하고 약 6,000여개의 비정부기구들을 여기에 연결시켰다. 비정부기구들은 IBRD를 포함한 여타의 국제기구와의 관계정립도 꾀하였으나 이들의 관계는 임시적이고 비공식적인 데에 머물렀다.

2) 유엔환경개발회의와 환경비정부기구

유엔환경개발회의에는 유엔인간환경회의의보다 훨씬 더 진보된 결과를 가져왔다. 우선 훨씬 많은 비정부기구들이 참여했는데, 1,420개의 비정부기구들이 공인되었으며 약 15,000명이 병행회의에 참가했다. 특히 개도국 비정부기구들의 비율이 그 이전에 비하여 더 늘어났다는 특징이 있다. 그러나 유엔환경개발회의 본회의장에 참가할 수 있는 비정부기구들은 세계적인 조직을 가진 국제적 비정부기구에 한정되었으며, 각 국가에서 온 국내 비정부기구들은 그들만의 병행회의 지구포럼(the 1992 Global Forum)에 참가하여 공식회의를 평가하고 공식회의에서 제외된 사항과 자신들의 의제를 논의하였다. 이들은 '의제21'(Agenda 21)에 상응하는 비정부기구 조약(NGO Treaties)를 채택함으로써 환경문제의 지구의제화와 국제환경협력에 기여하였다.

유엔경제사회이사회의의 협의적 지위 여부에 관계없이 1,420개의 비정부기구들이 유엔환경개발회의에 의하여 공인되었는데, 이들은 회의 준비단계에서부터 참여하였으며, 그린피스(Greenpeace), 보존재단(Conservation Foundation), 환경방어기금(Environmental Defense Fund), 국제자연보호연맹(IUCN-The World Conservation Union), 제3세계환경개발행동(Environment and Development Action in the Third World) 등은 준비회의의 실무당사자가 되기도 하였다. 비정부기구들은 회의준비과정에 참여, 로비를 전개함으로써 일정한 정도의 영향을 미칠 수 있었는데, 의제를 규정하고 지속가능개발과 같은 새로운 개념의 지지를 위한 국제적 연계망을 동원함으로써 정치적 합의를 구축하는 데에 기여하였다. 하지만 실질적인 단계에 있어서 이들 비정부기구들은 공식회의에 참가가 허용되지 않아, 실질적 영향을 미치는 데에 미흡하였다. 불과 14개 국가가 비정부기구 대표를 정부대표단의 일원으로 공식회의에 참가시켰을 뿐이었으며, 그 국가들은 미국을 위시한 선진국들이 전부였다.

유엔환경개발회의에서 비정부기구들간의 관계에서 나타난 특징은 환경문제를 해결하는 방법에 있어서 이견을 노정하였다는 점이다. 선진국의 비정부기구들은 제3세계지역에서 환경보전과 경제성장을 통합한 계획을 통하여 빈민층의 생활향상을 추구했던 반면, 개도국의

비정부기구들은 외채문제, 군비확산문제 등을 거론하면서 이러한 문제들로 인하여 개도국들이 환경문제에 적절히 대응하지 못하고 있다는 주장을 펴으로써 환경 비정부기구들간의 차이점을 드러냈던 것이다.

여하튼 이들 비정부기구들⁷⁾은 ‘의제 21’에 의하여 유엔환경개발회의에서 논의된 것을 이행하고 감시하는 주요그룹으로서의 지위를 부여받았으며, 회의 이후에는 유엔총회 및 경제사회이사회에서 결의안을 통과시켜 유엔환경개발회의에서 공인된 비정부기구들이 지속개발위원회에서도 자동적으로 명부에 오르도록 하는 조치를 취하였다. 유엔에 있어서 비정부기구들은 기본적으로 유엔의 경제사회이사회에 대해 협의적 지위(consultative status)를 가짐으로써 경제사회이사회 회의에 참석하고 서면진술을 제출할 수 있으며 회의에서 증언을 할 수 있다.⁸⁾ 대부분의 전문기구들도 비정부기구의 제한적 참여를 위하여 유사한 규정을 두고 있다.

환경비정부기구들의 국제기구의 회의나 의사결정에 참여하게 되면, 국제기구 측에서는 민간기구의 의사를 직접 반영하게 됨으로써 국제기구의 결정이 보다 정당성을 확보하기 쉬우며, 비정부기구들의 입장에서는 국제기구를 통하여 초국가적인 연대를 강화함으로써 국가 간의 대립으로 인한 국제관계의 불안정성을 줄일 수 있다. 환경비정부기구들이 정책결정에 참여하게 되면 개개의 국가 내에서와 국제기구에서 합의도출을 용이하게 하며, 국제기구 내 합의의 국내적 이행을 감시함으로써 합의의 준수를 보다 용이하게 할 수 있다. 비정부기구의 입장에서는 국제사회에서 공식적인 발언권을 확보하여 그 영향력을 제고시킴으로써 국제적 공인을 통해 일국의 정부에 의한 탄압을 억제할 수 있으며, 보다 공개적이고 책임있는 활동을 전개할 수 있게 된다(박홍순, 1995, p. 119).

IV. 환경운동에서 비정부기구의 기능 및 장단점

1. 환경비정부기구의 기능

비정부기구들은 대체로 운용적 기능, 교육적 기능, 정책옹호기능, 감시기능, 레짐 형성 및 강화 등의 기능을 가지고 있다(Sinnar, pp. 36-40). 환경비정부기구들도 이러한 범주에

7) 이러한 비정부기구들은 미국에 기반을 두고 가장 커다란 영향력을 행사하는 주류비정부기구들, 그린피스나 대다수의 제3세계 국가들이 속해 있는 정치적 비정부기구들, 그리고 로비나 압력행사와 같은 직접적인 정치적 행동의 취하지 않으며 의식을 일깨우기 위한 비정부기구들로 대별할 수 있다. 이에 관해서는 Finger(1994), pp. 209-211참조.

8) 유엔헌장에는 제71조에서 경제사회이사회와 비정부기구의 관계를 규정하고 있다. 이에 근거하여 1968년 경제사회이사회 결의안 1296을 채택하여 민간이 유엔의 목적을 달성하는 데 기여할 수 있도록 자격을 갖춘 비정부기구들을 세가지 부류로 구분하여 협의자격을 부여해 왔다. 첫째 부류는 비정부기구는 실질적으로 경제사회이사회가 다루는 의제의 대부분을 다루고 경제사회이사회의 책임 하에 있는 대부분의 영역에 있어서 공헌할 수 있는 광범위한 국가들을 대표하는 비정부기구를 의미하며 이들은 포괄적 협의의 지위(general consultative status)를 누린다. 둘째 부류의 비정부기구들은 인권이나 환경과 같이 경제사회이사회가 다루는 쟁점의 일부에 관심을 가지고 있는, 특정분야에서 공헌이 기대되는 국제적으로 저명한 비정부기구를 지칭하며 이들은 특별협의의 지위(special consultative status)를 누린다. 세 번째 부류는 “명부에 속하는 비정부기구들”로서 명부의 지위(roster status)를 누린다. 이들은 앞의 두 가지의 비정부기구들이 갖는 권한을 가지고 있지 않으며 경제사회이사회나 그 위원회 또는 산하단체가 초청하였을 때에만 출석하여 의견서를 제출하는 것만 인정되며, 의제의 제출이나 회의에 출석하여 발언하는 것은 인정되지 않는다.

서 크게 벗어나지 않는다. 운용적 기능(operational function)이란 구호와 원조를 배분하는 기능 뿐만 아니라 기술자문과도 같은 무형의 자원 지원 등도 포함되는 개념이다.

또한 환경비정부기구는 대중교육 캠페인을 통하여 일반대중을 교육하고 여론을 형성하며 이들을 동원함으로써 이들이 소속되어 있는 국가정부의 특정 국제기구에 있어서의 정책에 영향을 미쳐 좀더 나은 결정을 하도록 한다. 예컨대, 이러한 기구들은 일반대중에 대하여 환경문제에 대한 인식을 제고시키고 이를 정치적인 의제로 부각시키는 역할을 한다. 이러한 교육적 역할을 통하여 비정부기구는 자신의 활동을 위한 추가적 지원을 획득하기도 한다. 환경비정부기구의 교육적 기능은 환경분야의 정보수집과 전파를 통하여 행해지는데, 이들은 환경관련 정보와 전문적 기술의 원천이 되며 종종 정부로서는 획득 불가능한 일반인들에 관한 정보를 수집할 수 있다. 이들 비정부기구들은 특정환경정책에 대한 옹호자로 활동하며 특정국가에서는 정치참여를 위한 통로로 역할을 하기도 한다. 이러한 환경비정부기구의 활동으로 유엔은 '지구의 날'을 선포하게 되었다.

이처럼 증대되는 환경비정부기구들의 활동은 환경문제를 다루는 데 있어서 일반인들의 참여를 촉진하여 국제관계의 민주화를 대변하고 있으며, 민족국가로부터 국민에게로 주권을 이동시키는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 즉 환경비정부기구의 강화는 사회운동의 성장을 의미하며 국가의 위상의 약화와 함께 새로운 참여의 통로가 되고 있다.

환경비정부기구는 정부기구를 대상으로 또는 정부간 기구에 있어서는 국가의 대표단이나 국제기구의 사무국 직원들을 대상으로 자신들의 입장이 국제공공정책에 반영되기를 희망하면서 활동하는 정책옹호기능(advocacy function)을 수행하게 되는데, 이러한 역할을 통해 비정부기구는 국제적 의제 설정, 프로그램의 설계, 국제기구 활동의 총체적 감시에 기여한다. 국제적으로 환경비정부기구는 정부로 하여금 환경관련조약의 체결 노력에 참여토록 압력을 가하기도 하며 연대를 형성하여 대중을 동원하고 환경관련 조약을 위요한 협상에서 국가가 취할 입장에 영향을 미치기 위한 노력을 하기도 한다.⁹⁾ 개도국의 환경비정부기구들은 선진국의 비정부기구들로 하여금 자국의 정부에 영향력을 행사토록 하기도 하며 선진국의 환경비정부기구가 자신의 정부에 압력을 행사하여 개도국 정부에 영향력을 행사토록 하기도 한다. 교토의정서 협상에서 미국이 이산화탄소의 배출 규제를 반대해 오던 미국이 EU의 2010년까지 1990년의 15% 감축 입장에 대하여 2008년-2012년에 1990년 수준유지를 골자로 하는 안을 낸 것은 환경비정부기구의 압력이 크게 작용한 산물이었다(세계일보, 1997. 10. 24).

구체적으로 국제회의 시 환경비정부기구들은 정부간 회의와는 별도로 독자집회나, 세미나, 학술토론회 등을 조직하여 활동하며 비정부기구 개개의 부스를 설치하여 자신들을 소개하고 정부간 회의가 다루는 의제에 대한 자신들의 입장을 알리고, 종종 구호를 외치며 시위와 농성을 하기도 한다. 교토의정서 체결 당시 160개 국가들로부터 약 1,500여명의 공식대표가 참가했는데, 환경비정부기구의 대표들은 3,500여명이 참석하여 환경보호 콘서트와 각종 캠페인 및 시위를 주도했다. 뿐만 아니라 전세계 21개국에서 온 1세부터 21세까지의 21명으로 구성된 'G-21'은 의정서 체결에 부정적이었던 미국의 상원의원들에게 항의하기 위하여 안전요원들의 사이를 파고들어 몸싸움을 벌이기도 하였다.

또한 환경비정부기구들은 환경규제의 실질적 이행여부를 감시하고 이에 대한 위반을 경

9) 이러한 비정부기구들의 역할은 중요한 것으로서 국가, 기업, 국제제도, 개인 등 다양한 행위자들에게 환경이 집단재 내지 공공재라는 의식을 전파하여 기왕의 사고를 변경토록 하는 것이다(Wapner, 1995).

고하는 등 감시자(watchdog)로서의 기능을 수행한다. 세계최대의 환경비정부기구 그린피스는 심지어 인공위성까지 동원하여 환경에 대한 감시활동을 벌이며, 이를 그들의 환경운동을 위한 자료로 활용한다. 뿐만 아니라 환경비정부 기구들은 국가 수준의 그룹들간의 연계를 통하여 지역적으로나 세계적으로 네트워크화 하면서 환경운동을 벌이고 있다. 대만의 핵폐기물 북한 반입문제에 대하여 한국의 환경비정부기구들과 그린피스가 연계하여 저지운동을 벌인 바 있다. 이처럼 감시활동을 하는 환경비정부기구들이 환경관련 국제협상에 참여할 경우 개개 국가 내에서 국가적 합의를 도출하고도 쉬우며, 협정의 비준도 용이하다고 한다. 또한 협정의 준수와 이행 여부도 국내외적으로 감시함으로써 협정의 실효성을 확보할 수 있게 된다.

이상에서 논의된 기능들을 통하여 환경비정부기구들은 국가로 하여금 국제적 협력과정에 참여하도록 촉구하고 세계공동의 이익을 실현한다는 명분으로 새로운 레짐을 형성하거나 기존의 레짐을 강화하기도 한다(Payne, 1996). 스톡홀름 회의 이후 국제환경협력의 급격한 증대에 발맞춰 다수의 환경 레짐이 형성되었다. 각국은 다양한 지구환경문제 영역-오존층 파괴, 포경 및 어획고 감소, 해양오염, 산성비, 생물종 다양성의 감소, 기후 변화 등-에서 국제환경조약의 준수를 감시하고 촉진하는 국제환경레짐들을 수립했던 것이다(Haas, Keohane and Levy, 1993). 여기에는 자국의 정부에 로비를 하거나 압력을 가하기도 하며, 전략적으로 중요한 정보를 공유하고, 국제회의에서 로비를 하기도 한다(개러드 포터/자넷 웰시 브라운, 1994, p. 95). 주요 행위자의 국내정책을 변경시키려고 압력을 가하는 일은 때때로 국제레짐체제 교섭에 영향을 미치기도 한다. 한 예로 자연자원방위회의는 오존층 보호를 위하여 미국 정부에 대한 로비를 성공적으로 전개하여 1976년에 에어졸 제품의 프레온 가스 사용을 금지했으며, 1984년 미국의 환경보호청을 고발하여 대기정화법 규정대로 프레온 규제법을 제정하라고 촉구하였고, 1986년에는 이 문제에 대한 국제교섭이 시작되기도 전에 전지구에서 프레온을 전폐할 것을 제안하고 파괴된 오존층을 복구하는 방법이 이길 밖에 없다는 점을 강조하였다. 최종적으로 환경보호청이 나서서 10년 동안 95%의 프레온을 폐지하겠다고 선언하여 미국은 이 레짐의 추진국이 되었다. 또한 몬트리올 의정서가 불충분하다고 생각한 환경비정부기구 '지구의 친구들'은 오존층 문제를 최우선과제로 보고 영국 지부를 통하여 프레온 가스 사용을 중지하도록 기업에 압력을 행사하면서, 정부가 보다 엄격한 내용의 국제행동을 취하도록 프레온 포함상품에 대한 불매운동을 전개하여 영국의 3대회사(유니레버, 비참, 질레트)가 스프레이용 고압가스를 다른 제품으로 바꾸도록 하였다. 이러한 예는 비일비재하다. 또한 국제교섭에 영향을 주는 방법으로 회의가 열리기 전에 조약초안을 기초하는 방법도 있다. 이는 국제자연보호연합이 시도했던 방법인데, 1972년 파리에서 조인된 '세계문화유산 및 자연유산보호에 관한 조약'에서 커다란 성공을 거두었다.

2. 환경비정부기구의 장점

비정부기구의 장점으로는 그 회원들이 대의에 뜻을 두고 어려운 난관을 마다하지 않고 적극적으로 활동하는 것을 우선적으로 꼽을 수 있다. 환경 비정부기구들에게 있어서 대부분 보수도 없이 자원봉사자로 활동하면서 환경보호 및 지속가능한 개발에 대한 신념에 따라서 환경운동에 나서는 비정부기구 회원들이야말로 가장 귀중한 자산이라고 할 수 있다.

그리고 비정부기구 지도자들의 전문성은 복잡한 환경문제에 대처하는 데 있어서 주권국가들이나 정부간 기구들과의 관계에서 경쟁력을 보장하며, 또한 관료적 경직성을 가지고 있지 않다는 점에서 보다 효과적이고 신속한 결정을 내리는 데에 이점이 있다고 할 수 있다(Willets, 1982, pp. 185-187).

이러한 환경비정부기구들의 장점을 정리하자면 다음과 같다(Sinnar, 1995/1996, p. 57). 우선 비정부기구는 작은 규모와 융통성 있는 행정으로 큰 행정관료조직이 결정을 내리고 자원을 조직화할 때 겪게 되는 복잡한 조직과정과 관료정치를 피할 수 있다. 정부조직은 물론이거니와 유엔환경계획 등 유엔전문기구에서도 교섭을 하거나 결정을 내리는 데 수개월이 소모되며, 정책과 예산의 우선순위를 둘러싸고 조직과정(organizational process)과 관료정치(bureaucratic politics)로 인한 지연이 불가피한데, 비정부기구의 경우는 이러한 부작용을 피할 수 있다는 장점이 있다. 또한 정부조직이나 유엔의 경우는 여러 가지 문제를 다루어야 하기 때문에 효율성에 있어서 비정부기구는 상대적으로 경쟁력이 있다. 환경비정부기구는 환경문제에 특화된 활동분야에 전문적 지식과 기술을 가지고 집중할 수 있으므로 단일한 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 것이다. 환경비정부기구는 편협한 국가이익에 얽매이지 않고 정치적 중립성과 독립성을 지니고 활동함으로써, 그 활동의 정당성과 국제적 신뢰를 확보할 수 있다. 하나의 국가에서 활동하는 환경비정부기구는 국민들이 직접 참여함으로써 국민들과의 친밀성을 확보할 수 있으며, 기여금을 제공하는 정부로서는 충족시키기 어려운 현지의 실질적 필요를 파악하여 제공할 수 있다.

이러한 장점들은 환경 비정부기구들이 환경운동을 전개하는 데 있어서 국가정부나 정부간 기구들이 할 수 없는 활동을 보장하는 무기가 될 수 있다. 그렇기 때문에 정치군사적 관계의 비중이 약화되면서 많은 문제들이 국가나 국제기구보다는 비정부기구를 통하여 적절하게 해결될 수 있었다(Mingst and Karns, 1995, p. 154).

3. 환경비정부기구의 한계

환경비정부기구들은 앞서 언급된 장점으로 인하여 오히려 역작용에 휘말릴 수도 있다. 비정부기구들은 회원들의 개인적 열정과 전문지식 및 기술에 의존함으로써 특정국가나 지역에 있어서 비정부기구의 성과가 특정개인에 따라서 달라질 수도 있다. 즉 비정부기구의 지도자의 성격과 자질에 따라 대의를 위하여 일하려는 다른 사람들을 소외시킬 수가 있으며 새로운 아이디어가 수용되지 않는 경우도 있을 수 있다. 또한 비정부기구들은 강력한 관료기구를 가지고 있지 않기 때문에, 결정을 강제할 수 있는 능력이 거의 없게 되며, 비정부기구 내에서 합의가 유지되기 위해서는 많은 노력이 필요하게 된다(Willets, pp. 187-188). 이러한 문제점은 인식공동체에서와 동일하다고 할 수 있다. 인식공동체는 합의도출을 위한 시간 지체, 인식공동체 내의 분열가능성, 그리고 국가별 생태학적 취약성 차이 등의 약점이 있는데(Haas, 1990), 이는 환경비정부기구에 있어서도 마찬가지이다.

환경비정부기구가 비정치적이고 중립적이기 때문에 생기는 문제점들도 만만치 않다. 비정부기구들은 나름대로의 목표를 가지고 활동하기 때문에 활동이 특정영역이나 지역에서 중첩되는 경우 조정이 제대로 이루어지지 않아 어떠한 비정부기구도 제대로 활동을 하지 못하거나 또는 비효율적이게 된다. 뿐만 아니라 환경비정부기구가 정부로부터 독립적이기 때문에 그들의 프로그램에 대한 책임의 결여를 결과하기 쉽다. 비정부기구는 원칙적으로

국가나 정부에 대하여 책임을 지는 것이 아니라 기부금 제공자에게 책임을 지기 때문에 외부의 평가나 매스미디어의 감시가 없다면 기부금 제공자는 기금이 제대로 사용되었는지 알 수 없게 된다. 그렇기 때문에 환경비정부기구들은 기부금 제공자들의 평가에 신경을 쓰기보다는 기부금 확보에 신경을 쓰게 되고, 이러한 필요성으로 인하여 활동의 실질적 필요를 충족시키지 못하게 된다.(Sinnar, p. 59)

기금의 확보 문제는 환경비정부기구의 가장 커다란 문제점일 것이다. 즉 단체에 따라서는 기금을 확보하는 데 있어서 개인들 뿐만 아니라 정부에도 의존해야 한다는 점이 환경비정부기구의 독립성 확보에 장애로 작용하게 된다. 즉 많은 환경비정부기구들이 정부로부터 기금을 수용하고 있는데 이로 인해 몇몇 유력한 단체를 제외하면 대부분의 비정부기구들이 비정부적 성격이 약화되고 정부로부터 완전한 자율성을 확보하는 것이 어렵게 된다. 특히 1990년 대 들어 많은 국제회의가 국제기구 밖에서 비용이 많이 드는 도시에서 개최되는 경우가 많아지자, 이러한 비용을 감당하기 힘든 비정부기구들이 정부와 기업들¹⁰⁾로부터 지원금을 받는 경우가 종종 발생하며, 이러한 경우 비정부기구가 '위장된 국가'(shadow state)(Wolch, 1990)가 되거나 무상기금이나 빨아 먹는 존재(grant sucker)(Hill, 1996)로 전락할 위험이 있다.

뿐만 아니라 기본적으로 비정부기구들은 이들 조직이 활동할 수 있는 자유가 보장되는 서구적 다원주의 정치체제에 크게 의존하고 있는 것이 사실이다. 즉 이들의 활동이나 그 성공여부는 이들의 활동을 허용하는 정치적 조건에 달려 있기 때문에 비정부기구는 본질적으로 취약하다고 볼 수 있다(박재영, 1998, p. 351). 특히 시민사회의 성숙도가 낮거나 국가주도의 성격이 강한 사회에서는 환경비정부기구들이 정부에 종속되는 경향이 강한데, 동아시아에서 가장 선진국인 일본의 경우에 있어서 환경비정부기구들은 조직, 인적 자원, 자금, 정보 등에서 정부에 의존적인 경향이 강하다(이원덕, 1998).

한편 환경비정부기구들은 이러한 문제점들 이외에도 그들이 속한 국가의 상황에 따라 분열될 수 있는 약점을 가지고 있어서 국제적 환경운동에 있어서 통일된 입장을 견지할 수 없다는 것이 경험적 사실이다. 이는 유엔환경개발회의에서 나타난 선진국 비정부기구들과 개도국 비정부기구들의 입장차이에서 확인할 수 있으며, 또한 온실가스배출총량에 관한 미국의 비정부기구 세계자원연구소(World Resources Institute: WRI)와 인도의 과학환경센터(Center for Science and Environment: CSE)의 견해차이에서도 입증된다.¹¹⁾ 이것들은 남북문제의 갈등구조가 환경비정부기구의 환경운동에 이전되어 나타나는 것으로서 환경비정부기구의 활동에 장애요소가 될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

10) 비정부기구들 뿐만 아니라 정부의 대표들도 정부간 국제회의에 참가할 때 다국적기업들로부터 회의비용 일부를 지원받았으며, 이러한 로비의 결과 리우 선언이나 '의제 21'에서 환경파괴에 대한 다국적기업의 책임에 대한 조항을 두려는 노력이 좌절되기도 하였다.

11) WRI는 이산화탄소의 배출로 개도국이 가스배출순위에서 상위를 차지하며, 특히 온실효과를 심화시키는 데 인도가 다섯 번째로 영향을 준다고 주장했다. 그러나 CSE는 WRI의 평가가 그 방법과 철학적인 면에서 개도국에게 불리한 것으로 균형감각을 상실하고 있다고 비판하였다. 즉 CSE는 온실가스 배출총량과 지구온난화에 대한 기여의 몫을 동일시하는 것부터 오류라고 주장하였는 바, 인도나 중국과 같은 개도국은 그 배출량이 과대평가되었음에 반하여 미국 등 선진국들의 배출량은 과소평가되었기 때문이라는 것이 그 이유였다. 더욱이 과거의 배출량까지 고려하면 선후진국 간의 차이는 더 클 것이며, 여기에 개도국의 경우는 농업으로 인한 메탄가스를 방출하는 생존형 배출인 데 반하여 선진국들은 주로 자동차 배기가스와 육류소비로 인한 사치성 배출이라는 차이가 있다고 주장하며 CSE는 WRI의 연구결과를 온실효과제국주의(greenhouse imperialism)이라고 비난하였던 것이다. 이부분은 신연재 외, 『환경과 사회』(서울: 대영문화사, 1999), p. 110 참조. WRI의 견해는 Reid and Goldemberg(1997) 참조.

V. 요약 및 결론

환경운동은 환경문제에 접근하는 대안적 활동으로 출발하여 주로 인식공동체와 환경비정부기구의 선도하고 정부간 기구들이 이를 수용하는 방식으로 발전되어 오고 있다. 환경비정부기구들은 1970년대의 분위기에서 유엔환경회의를 계기로 적극적인 국제적 행위자로 등장하여 영향력을 확대해 갔으며, 드디어 '의제 21'에 의하여 유엔환경개발회의에서 논의된 것을 이행하고 감시하는 주요그룹으로서의 지위를 부여받아 유엔의 전문기구나 위원회에 참여할 수 있게 되었다.

환경비정부기구들이 운용적 기능, 교육적 기능, 정책옹호기능, 감시기능, 레짐형성 및 강화 기능 등을 통하여 국가들로 하여금 환경문제에 있어서 국제적 협력을 하도록 촉구하기도 하며, 국제적 연대를 통한 환경문제 해결을 도모하면서, 국가나 정부간 기구가 할 수 없는 긍정적 기능을 수행해 오고 있다. 이러한 환경비정부기구들은, 그들이 유지하고 있는 정치적 중립성과 조직의 자발성으로 인하여 효과적이고 신속한 결정을 내릴 수 있는 유연성, 특화된 문제를 전문적으로 다룸으로 인한 효율성, 편협한 국가이익과 정치에 얽매이지 않고 활동할 수 있음으로 인하여 확보할 수 있는 정당성과 국제적 신뢰 그리고 국가나 정부간 기구들이 할 수 없는 활동을 전개할 수 있는 보완성 등의 장점을 가지고 있다.

하지만 환경비정부기구들은 이상의 장점에 수반되는 동전의 양면과도 같은 한계를 가지고 있다. 즉 특정 환경비정부기구 성과의 개인의존성, 새로운 생각에 대한 배타성, 강제능력의 결여로 인한 합의 유지의 어려움, 객관적 평가를 회피함으로 인한 책임결여의 위험성, 기금 부족 및 정부에의 의존성 그리고 입장의 차이로 인한 국제적 연대유지의 어려움 등은 이들이 가지고 있는 한계가 된다.

엄밀한 의미에서 환경운동은 국제정치와는 상이한 영역에 존재하는 시민운동의 영역이라고 할 수 있다. 하지만 1970년대 이후 국제사회에서 보여진 합의는 환경문제가 국제적, 초국가적 차원의 문제라는 것이며, 특히 탈냉전 이후 소위 '하위정치'의 중요성이 증가하면서 환경운동은 차라리 국제관계의 중요한 쟁점분야라는 점에 이의가 없어졌다. 말하자면 시민사회와 환경운동이 국경을 초월하여 존재하고 전개되는 한 세계시민사회는 이미 도래하였으며(Shaw, 1994, p. 650), 환경비정부기구는 이러한 세계시민사회의 한 구성요소로서 자리매김하는 것이 가능하다고 할 것이다.

그러나 여전히 중요한 문제는 환경비정부기구가 하나의 구성요소이지 전부를 결정할 수 있는 위치에 있지 않다는 점이며, 더욱이 국가와의 관계에서 과거보다는 상당히 향상된 지위를 누리면서 환경문제에 관여하게 된 점 이외에는 여전히 무력할 수 밖에 없는 조건을 가지고 있다는 점이다. 환경비정부기구들이 조직, 자금, 정보와 인적 구성 등에 있어서 취약하다는 사실을 인정하는 한, 이 부분에 대한 근본적인 대책을 수립하고 실행하는 것이 환경비정부기구의 성패를 결정짓는 관건이 될 것이다.

환경문제는 정보화의 심화에 따라 이미 인류사회를 하나의 정신영역(Nooksphere)으로 묶어가고 있다고 할 수 있다. 따라서 국가부문이 되었던 시민사회부문이 되었던 환경문제에 관여하는 정당성은 확보되었다고 하겠다. 따라서 환경비정부기구들은 국내적 기반을 공고히 하면서 시민사회의 자발적 참여를 보다 강화하고, 이를 기반으로 국제적이고 초국가적인 방향으로 확산해 가는 전략적 입장에서 그들이 안고 있는 취약점을 보완하는 것이 바람직하다. 여기에는 현재보다는 훨씬 더 정치성을 배제하고 본연의 기능과 역할에 충실해야 하는 과제가 환경비정부기구들에게 남게 되는 것이다.

참고문헌

- 개러드 포터/자넷 웰시 브라운, 이해찬 역. (1994) 『세계환경정치』. 서울: 들베개.
- 박재영. (1998) 『국제기구정치론』. 서울: 법문사.
- 신연재 외. (1999) 『환경과 사회』. 서울: 대영문화사.
- 박홍순. (1995) “환경, 국제기구 및 국내정치: 새로운 패러다임을 향하여.” 한국정치학회편. 『지속적 성장과 환경보호 정책』. 서울: 한국정치학회.
- 이원덕. (1998) “일본의 환경문제와 환경 NGO의 역할.” 이면우 편, 『일본의 NGO 활동 연구』. 서울: 세종연구소.
- 『세계일보』
- 『중앙일보』
- Arquilla, John and David Ronfeldt. (1999) *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*. Santa Monica: RAND.
- Borde, Thilo. (1998) “When the People Judge,” *Greenpeace International Annual Report 1998*. (<http://www.greenpeace.org>)
- Brenton, Tony. (1994) *The Greening of Machiavelli: The Evolution of International Environmental Politics*. London: Earthscan.
- Choucri, Nazli. (1993) “Political Economy of the Global Environment.” *International Political Science Review*, vol. 14, no. 1.
- Daly, H., E. Daly and J. B. Cobb. (1990) *For the Common Good*. London: Green Print.
- Finger, Mattias. (1994) “The Environmental NGOs in the UNCED Process.” In Thomas Princen and Mattias Finger(eds.). *Environmentl NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*. New York: Routedledge.
- Gordenker, Leon and T. G. Weiss. (1996) “Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions.” In Thomas G. Weiss and Leon Gordenker(eds.), *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Haas, Peter M. (1990) *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.
- Haas, P. M., R. Keohane, and S. Levy. (1993) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Halpern, Shanna L. (1993) *United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation*. (<http://www.unep.org/unep/partners/un/unced/home.htm>)
- Hardin, Garrett. (1968) “The Tragedy of the Commons.” *Science*, vol. 162.
- Hill, Brian. (1996) “UN Grass Roots NGOs Necessary.” (<http://csf.colorado.edu/co-op/ccce/0010.html>)
- Mathews, Jessica T. (1997) “Power Shift.” *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 1.
- Meadows, D. H., et al. (1972) *The Limit of Growth: A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Book.
- Meadows, D. H., D. L. Meadows and J. Randers. (1992) *Beyond the Limits: Global Collapse or a Sustainable Future*. London: Earthscan.

- Mingst, Karen A. and Margaret P. Karns. (1995) *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- O'Brien, Terence. (1996) "UN Politics: Structure and Politics." In Sung-Joo Han(ed), *The United Nations: The Next Fifty Years*. Seoul: Korea University.
- Payne, Rodger A. (1996) "Deliberating Global Environmental Politics." *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 2.
- Porter, Gareth. (1995) "Environment Security as a National Security Issue." *Current History*, vol. 94, no. 592.
- Reid, Walter V. and Jose Goldemberg. (1997) *Are Developing Countries Doing As Much As Industrialized Countries to Slow Climate Change?* (<http://www.wri.org/cpi/notes/devcntry.html>)
- Rowlands, Ian E. (1992) "Environmental Issues in World Politics." In John Baylis and N. J. Rengger(eds.), *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*. Oxford: Clarendon Press.
- Shaw, Martin. (1994) "Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach." *Millennium*, vol. 23, no. 3.
- Sinnar, Shirin. (1995/1996). "Mixed Blessing: The Growing Influence of NGOs," *Harvard International Review*, vol. 18, no. 1.
- UNDP. (1993) *Human Development Report 1993*. New York: Oxford University Press.
- UNDP. (1995) "Redefining Security: The Human Dimension." *Current History*, vol. 94, no. 592.
- Wapner, Paul(1995) "Politics Beyond the State: Environmental Activism and the World Civic Politics." *World Politics*, vol. 47, no. 3.
- Willetts, Peter. (1992) "The Impact of Promotional pressure Group on Global Politics." In Peter Willetts(ed.), *Pressure Groups in Global System: The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-Governmental Organizations*. New York: St. Martin's Press.
- Wolch, Jennifer. (1990) *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York: The Foundation Center.
- World Commission on Environment and Development. (1987) *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.