

## 동북아 환경협력체제의 구축 전략과 한국의 대응

신연재

사회과학부 정치학전공

### Regional Strategy for Environmental Cooperation in Northeast Asia and Korea

Shin, Yeon-Jae

Professor of Political Science

Over the last two or three decades, Northeast Asia has outrun the rest of the world in its rate of economic growth. Northeast Asian countries have made significant advances in alleviating poverty and improving living standards. It is, surely, a significant achievement. But their emphasis on economic growth without equal attention to the environment has resulted in widespread environmental damage. As a result, there are serious environmental problems in the region. And there are radical differences in national institutional, economic and technological capabilities with which to respond to national and international regional imperatives. The purpose of the study is, therefore, to survey proper strategies for environmental cooperation that can serve important common interests of the region's each country. Intensification of multilateral cooperation, vitalization of cooperation with non-state actors, establishment of legal and institutional infrastructure, and etc will be surveyed as strategies for regional environmental cooperation.

#### I. 머리말

동북아는, 1980년대 이후 구성국들의 급속한 경제성장과 상호의존의 증가로 세계에서 가장 주목받고 있는 지역중의 하나이다. 거기에다 국민국가를 집어삼킬 듯 밀어닥친 세계화의 물결은, 역설적이게도 지역화(regionalization)라는 또 다른 격랑을 동반하고 있다.<sup>1)</sup> 동

북아 지역에서도 뒤늦게나마 이런 변화 추세를 좇아 역내 협력체제를 구축하기 위한 움직임이 이론과 실천의 양면에서 활발해지고 있다. 냉전 시대의 동북아 국제정치질서에서는 불가능했던, 지역환경협력의 토대 구축이 가능해진 것은 이러한 변화에 힘입은 것이다. 그러나 동북아 지역환경협력은, 이제 막 제도화 노력이 기울여지기 시작했으나 아직도 국제환경제도의 출범과는 거리가 먼 형편이다. 그렇다면 그것이 어떤 전략 아래 어느 방향으로 구축되어야 동북아 국가들의 공동이익을 극대화할 수 있으며, 한국은 이에 어떻게 대응해야 국가이익을 최대한 확보할 수 있는가?

## II. 다자간 협력체제의 강화

환경 문제의 속성-초국가성, 복잡성, 포괄성, 지체성-에 비추어 보면 동북아 환경 문제의 해결을 위해서는 역내 당사국 모두가 참여하는 다자간 협력체제의 구축이 절실히 요구된다. 깊어가는 역내 환경 및 경제의 상호의존 관계를 고려하더라도, 관계 당사국중 일부가 불참하면 협력체제의 효율적 구축과 환경 문제의 실효적 해결은 요원한 일이 되고 만다. 그런데도 과거 동북아 국제정치질서를 지배했던 냉전적 대립 때문에 역내 국가들을 망라한 지역협력체제의 구축은 사실상 불가능한 일로 간주되곤 했다. 그리하여 얼마 전까지만 해도 동북아는 지역협력체제의 수립을 향한 노력이 거의 없던 지역중 하나로 기억되곤 했다. 그러던 이 지역에서도 고도성장파 세계질서의 급변에 자극받아 지역협력에 대한 관심이 고조되고 있으나 다자간 협력 경험의 부족, 정치체제의 이질성, 경제발전 단계의 격차가 협력의 장애 요인으로 남아있다.<sup>2)</sup> 그러나 다른 지역의 사례를 참고하건대 상호보완 관계를 가질 수만 있다면, 이런 다양성과 이질성은 역내 환경협력체제의 효율적 형성을 촉진하는 요인으로 작용할 수도 있다. 지중해 환경협력의 경우를 보더라도 참가국들이 모든 면에서 동질성을 갖춘 것은 아니었다. 거기에는 정치체제 면에서 민주주의국가와 권위주의 국가가 그리고 사회주의국가와 자본주의 국가가 있었는가 하면, 경제 면에서는 선진국, 중진국, 후진국이, 그리고 종교 면에서는 기독교-카톨릭교, 그리스정교 등-국가와 이슬람교 국가 그리고 유대교 국가가 복합적으로 존재하고 있었다. 그런데도 이들 국가는 이런 차이를 초월하는 프로그램을 산출함으로써 지역환경협력체제 구축에 성공할 수 있었다.

동북아 지역의 환경협력체제가 지중해나 유럽의 그것만큼 단기간내에 구축될 것 같지는 않다. 무엇보다도 협력 경험이 일천한 데다가, 미국이 이 문제에 적극적인 태도를 보이지 않으면서 태동중인 지역환경레짐에 참가하지 않고 있기 때문이다. 그러나 지역환경협력을 주도할 패권국가가 부재하는 현실은 지역환경협력을 긍정적인 방향으로 이끌 수도 있다.

1) EU는 그 좋은 예라 할 수 있다. 유럽은 EU의 결성으로 세계경제의 절반을 차지하는 단일시장을 형성하여, 미국이나 일본 등 경제대국의 지위를 위협하고 있다. 미국은 북미 지역에 NAFTA를 출범시킴으로써 이러한 변화에 즉각 대응하는 한편, 아태 지역에서는 APEC을 주도하고 있다. 하영선 외, 1996.

2) 사회주의권의 붕괴로 냉전이 종식됨에 따라 동북아 지역도 새로운 국제질서를 형성해야 하는 과제를 안게 되었다. 그 동안 고립되었던 역내의 현구 사회주의국가들을 새로운 협력체제에 참여시킴으로써, 적대 관계를 청산하고 협력을 통한 경쟁 관계에 새로 들어서게 되었기 때문이다. 사회주의권의 붕괴 이후 구 소련은 자본주의 세계경제질서의 후진권으로 편입되었으며, 중국은 시장경제체제의 도입을 통하여 경제 성장에 박차를 가하는 한편, 역내 국가들과의 협력도 기대하고 있다. 아직 북한이 외부세계로부터 단절되어 있기는 하지만, 장기적으로는 협력체제에 참여할 수밖에 없을 것이다. 하영선 외, 1996.

미국은 APEC의 당초 취지와는 달리, 자신의 이익에 맞도록 그것의 자유무역블록으로의 체편을 강력히 추진하고 있다. 그러나 미국의 불참으로 동북아 지역환경협력에서는 역내 선진국과 후진국간의 이해관계의 상충, 강대국과 약소국간의 불균형이, 힘에 의한 타결보다는 상호존중과 다자주의적인 협의에 의하여 해결될 가능성이 커졌다. 이것은, 패권국가의 영향력이 지배하는 일방주의나 양자주의가 아닌, 역내 관계 당사국들의 의사가 존중되는 다자주의가 동북아 환경협력의 기본 원칙이 될 수 있음을 강력히 시사하는 것이다.

물론 양자간 협력체제가 다자간 협력체제의 출발점이 될 수는 있다. 그러나 다수의 양자간 협력체제가 구축되어 동북아 전체를 그 관할 범위 안에 두더라도, 그것들간의 상충이 지역분쟁을 불러 일으킬 수도 있어서 전자가 후자의 필수조건이라고 할 수는 없다. 가령 중국과 일본이 추진하고 있는 양국간의 새로운 어업협정은 한국의 해양법상의 권리를 침해할 소지가 다분히 있기 때문에 한국의 반발을 사고있다. 그런데도 양국이 협정 내용을 수정하지 않으면, 관계국간의 긴장이 고조되어 환경분쟁이 발생할 가능성을 완전히 배제할 수 없는 것이다. 현재로서는 소망스러운 것은 배타적인 양자간 협력체제를 추가로 구축하는 것보다는 다자간 협력체제를 더 빠른 속도로 진전시키는 것이다.<sup>3)</sup> 한국은 이 점에 유의하여 지역환경협력체제 구축을 위한 다자간 협상에 적극적으로 참여해야 한다. 다자간 협력체제에 참여하는 것에 그치지 않고, 그것을 주도하는 경우에도 한국은 특정 국가들과 연합을 형성하여 일방적 압력을 행사함으로써, 다른 국가들 특히 북한을 협력의 대열에서 배제하는 정책을 삼가야 한다. 한국이 북한을 상대로 하는 적대적 환경연합을 주도할 경우, 이미 경색될대로 경색된 남북대화의 통로를 더욱 더 경색시킬 요인으로 작용할 가능성이 높은 것이다. 적대적 환경연합의 결성을 막는 것이야말로, 신세계질서가 요구하는 다자주의 원칙을 존중하면서, 역내 관계국가들을 최대한 끌어들이어 환경협력의 효율을 높일 수 있는 첩경이다. 객관적 국제권위가 부재하는 상태에서 역내 어느 국민국가도 더 높은 차원의 공동선을 위하여 자신의 이익을 일방적으로 희생하려 들지 않는 것은 당연한 일이다. 그러므로 자발적 합의의 토대 위에서 다자간 협력체제를 강화하되, 국가주권의 손상을 최소화하도록 하는 것이, 현재로서는 가장 현실적인 환경 문제 해결 방법이라고 할 수 있다.

냉전 시대였음에도 그리고 국가간 이념과 체제의 차이가 있었음에도 불구하고 발틱해 보전을 위한 동서간 협력에는 관계 당사국 모두가 참가했다. 지역환경협력의 성공이 환경 문제의 해결을 촉진했음은 물론 유럽안보협력회의(CSCE)의 형성을 지원하여 동서관계 개선의 도구로 작용할 수 있었다는 점에서(Brock, 1991) 발틱해 보전을 위한 협력체제가 동북아 지역환경협력체제 구축에 시사하는 바는 적지 않다. 물론 환경 파괴의 대가가 국가마다 상이한 결과 각국의 이익이 다변화되는 상황에서 효율적 국제협조체제를 구축하기는 쉽지 않다. 그러나 환경 파괴로부터 심각한 영향을 받고 있어서 환경 문제 해결에 상당한 기여를 해야 하는 것이 동북아 국가들의 현실이라면, 이들은 행동 통일을 위하여 노력해야 하는 당위를 요구받고 있다. 그런데 환경 문제의 해결에 그 협조가 필수적인 국가들일수록 일종의 거부권(veto power)을 행사할 수 있고, 또 그것을 제재할 효과적 방법이 없다는 데서 국제환경협력의 한계를 간파할 수 있다.

3) 특히 탈냉전 과정에서 아시아·태평양 지역의 패권을 노리는 일본에게, 배타적인 양자간 협력체제나 무역블록 형성에 집착하지 말라는 경고가 집중되고 있다. Lincoln, 1989.

가령 지구온난화에 내포된 두 특성, 즉 어떤 국가가 배출한 온실가스는 타국에도 영향을 미치고, 또 그 영향으로부터 어떤 국가도 해방될 수 없다는 특성은 분명 국제환경협력을 요구하는 것이다. 그러나 다국간 협력체제의 형성 과정에서 각국은 다양한 전략을 구사하기 때문에 불참국이나 이탈국이 있기 마련이다. 이에 보상-기술 이전, 경제 원조-을 지불하거나 비협력국의 일방적 이익을 상쇄하기 위하여 특별관세를 부과하고 불매운동을 전개할 수 있고, 무역제재를 통한 일방적 환경정책을 실행할 수도 있다. 그러나 이러한 조치들은 세계무역기구(WTO)가 추구하는 자유무역체제와 상충되는 것일 뿐더러 무역보복은 세계질서에 새로운 긴장을 초래할 수도 있다. 더구나 국가마다 환경파괴로부터 받는 영향이 상이하기 때문에, 현재 상태에서 지구온난화의 영향을 덜 받는다고 판단하는 국가가 국제협력에 미온적인 것은 당연한 일이다.(Stone, 1992) 따라서 환경파괴의 영향이 동질화될 때까지 이런 분화는 계속될 것이고, 국가별 협력 정도의 차이는 국가간 경제적 불균형에 의하여 더욱 심화될 수 있어서, 국민국가를 기본 단위로 삼는 현재의 세계질서에서는 적대적 환경연합 결성 가능성도 배제할 수 없다. 동북아에서 관계 당사국 모두를 지역환경협력체제에 참여시켜야 할 당위는 이런 이유에서 제기되는 것이다. 그렇게 하지 않으면 일부 국가들로만 구성된 적대적 환경연합이 등장하여 역내 환경협력체제의 분열을 조장할 수도, 환경분쟁의 발생을 자극할 수도 있다. 적대적 환경연합에 가담하거나 또는 그것을 주도하여 타국의 반발을 자초한 결과로 지역환경협력체제의 구축 과정에서 배제되지 않도록 하는 것이 한국에 요구되는 최소한의 합리적 선택이다.

선후진국간의 경제적 불평등, 특히 후진국의 빈곤은 다자간 협력체제의 촉진 요인이자 장애 요인이다. 후진국의 경우 재정, 물자, 기술, 지적 자원이 부족하고 사회정치제도도 열악하기 때문에 선진국보다 더 환경 파괴에 취약하다는 점은, 그리하여 환경분쟁이 후진권에서 일어날 가능성이 상대적으로 더 높다는 점은 이미 널리 알려진 사실이다.(Homer-Dixon, 1991) 후진국의 이런 빈곤은 국제환경협력에의 적극적 참여를 저해하지만, 동시에 개발과 환경보전의 필요를 제기하여 참여를 촉구하기도 하는 것이다. 따라서 후진국들의 다자간 환경협력체제에의 참여를 적극적으로 유도하기 위해서는 저개발, 저보전 상태를 극복하려는 그들의 노력을, 부국들이 집단적으로 지원하는 제도적 틀을 개발해야 한다. 개도권의 다양한 요구, 특히 빈곤 타파를 위한 선진권으로부터의 재정.기술 지원이 지속되어야 환경보전이 가능하고,(Athanasios, 1996 ; Strong, 1991 ; WCED, 1987) 그 래야 후진권의 개발정책에 환경 차원의 고려가 수반되어 다자간 환경협력체제에의 참여가 적극화될 수 있는 것이다.

다자간 협력체제의 구축이 추진되고 있는 동북아에도 다수의 경제후진국들-중국, 북한, 몽고, 러시아-이 자리잡고 있다. 이들은 국민 소득의 증가, 생활의 질 향상을 위하여 공업화 중심의 경제성장을 서두르느라 환경 문제를 대규모로 발생시키지만, 그 해결을 소홀히 하고 있다. 경제성장 위주의 발전전략은 물론, 대응 능력의 부족 때문에도 이들은 날로 커지고 있는 환경 문제를 효율적으로 통제할 수 없는 형편에 놓여있다. 지구환경기금(GEF)이 세계 차원에서 후진권의 개발과 환경보전을 지원하는 기구라면, 동일한 역할을 수행하되 활동 범위를 동북아로 한정하는 동북아환경기금(Northeast Asian Environmental Facility)을 창설할 필요는 그런 사정만으로도 충분하다. 여기에 역내 선후진국들이 공동으로 참여하되 경제력의 크기에 비례하여 기금을 출연하도록 하면, 운영 과정에서 선진국으

로부터 후진국으로의 재정 지원이 자연스럽게 이루어질 수 있다. 후진국들의 참여가 이 점 때문에도 촉진되어 다자간 협력체제가 강화될 수 있을 것이다. 그렇다면 환경 문제의 피해국이자 가해국이면서,<sup>4)</sup> 경제발전 수준도 역내 국가들중 중간에 놓여있는 한국으로서는 과도한 재정 부담을 우려하지 않아도 되기 때문에 이 기금의 창설을 적극 주도할 필요가 있다. 동북아환경기금이 한국의 주도 아래 창설된다면 부대효과도 기대할 수 있다. 한국으로서는 다자간 협력체제의 여타 분야에서도 주도권 행사의 기반을 조성할 수 있는 것이다. 역내 환경협력체제의 창설과 운영에 적극적으로 계속 참여한다면, 한국은 장기적으로 북한과의 관계를 개선할 수 있는 과외소득도 올릴 수 있다. 다자간 협력체제에의 참여를 통하여 북한과의 접촉을 강화함으로써 관계 개선의 계기를 더 만들 수 있고, 한반도 문제를 지역 문제 차원에서 보다 효과적으로 다룰 수 있는 것이다.

### III. 비국가행위자들과의 협력 활성화

비정부기구들은 1972년 스톡홀름 회의 이후 환경 문제 영역에서 주요 행위자로 기능해 왔다. 교육 활동 및 여론 주도를 통하여 정부와 대중에게 친환경적 태도를 육성하도록 압력을 가한 것이 주효하여, 이들의 영향력은 꾸준히 증대되었고, 이를 바탕으로 그들은 우선 국가 차원의 환경보전과 그 보호입법에 주력해 왔다. 최근에 들어와서는 이런 활동에 더하여 국가 및 국제 차원의 정책결정에 적극 참여하는 변화를 보이고 있다. 비정부기구들은 이제 지구환경 문제 영역에서 부동의 지위를 갖춘, 그리하여 국제환경협력에서도 상당한 역할을 담당하는 중요한 행위자가 되었다. 관료엘리트 및 특수한 세력의 이해관계가 지배하는 안보나 경제 영역과는 달리 지구환경 영역에서는 비정부기구, 국제기구, 다국적기업 등 비국가행위자들의 역할이 매우 중요한 것이다. 비정부기구의 경우, 국제레짐의 목표 설정과 그 수행을 감시하는 데서도 중심적인 역할을 담당한다. 지중해 환경협력 사례를 살펴보면, 복잡성과 불확실성으로 상징되는 환경 문제에 대한 인식공동체의 권위있는 해석이, 지역협력체제를 확립하는 데 중요한 요인으로 작용했음에 틀림이 없다. 신념을 공유한 전문가들이 그러한 해석을 내리고, 각국의 정책 결정 과정에 참여하여 영향력을 행사하여, 관계 당사국들이 국제환경협력을 지지하게 함으로써 인식공동체는 지중해환경협력체제의 구성 과정에서 결정적 역할을 담당했던 것이다. 국제기구의 환경정책 결정 과정에서도 비정부기구의 역할은 중요하다. 예컨대 세계은행이 실시하는 환경영향평가 과정에 직접 참여하여 의견을 개진함으로써, 비정부기구들은 환경에 적지 않은 영향을 미치는 개발차관의 제공 여부를 결정하는 데 영향력을 행사하는 것이다. 비정부기구는 이처럼 국가가 국제환경협력 과정에 참여하도록 촉구하고, 세계 공동의 이익을 실현하며, 환경협력체제를 창출하기도 한다.(Payne, 1996)

동북아 각국은 환경 문제를 해결하기 위하여 환경 제도, 규제, 전략, 자원 투입을 강화하고 있으나 민간 부문의 참여는 아직도 제한되어 있다. 역내 비정부기구들의 활동이 구미의

4) 아황산가스는 산성비의 원인물질이다. 한국에 내려앉은 아황산가스의 총량은 연간 약 20만 톤이며, 이중 국내 발생량은 79.8%, 중국으로부터 유입되는 것이 16.2%, 북한으로부터의 유입분이 1.8%이다. 반면 북한에 내려앉은 아황산가스 총량중 한국으로부터 유입된 것이 30.3%를, 일본의 경우는 한국으로부터의 유입분이 6.6%를 차지한다. 빈병승, 1996.

그것들에 비하여 활발하지 못한 것은 그런 상황에 비추어 보면 이상할 것이 없다.<sup>5)</sup> 비정부기구들의 정보접근권 확대, 환경교육 강화, 정책결정 과정에의 참여가 요구되는 것은 그런 장애를 극복하기 위해서이다. 비정부기구의 활성화는, 동북아 각국의 국내 환경 문제를 개선하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 역내 국제환경협력을 가속화하는 데도 기여할 수 있다. 그러므로 동북아 지역환경협력은 각국 비정부기구들의 활동을 지원하는 한편, 다른 한편으로 이들간의 국제적 네트워크 형성을 지원하는 것이 바람직하다. 예를 들면 세계은행의 경우를 좇아 아시아개발은행(ADB)이 일부 정책결정 과정에 비정부기구의 직접 참여를 허용한다면, 동북아 비정부기구들의 국내·국제 활동이 활성화될 수 있을 것이다. 지역협력 체제가 비정부기구들을 지원하면, 결국 양자간의 상승작용이 일어나 전자의 정착을 가속화시키는 이점도 있다. 한국의 경우 정책결정 과정의 문호를 이들에게 점진적으로 개방하여 환경정책에 대한 관료적·단편적 접근을 초월하고, 이들이 자율적 판단에 따라 환경정보를 유통시켜 대중의 환경의식을 고양하도록 할 필요가 있다. 비정부기구간의 국제네트워크가 국가간 협력체제와 상호보완 관계를 이루어야 지역환경협력이 효율적으로 추진될 수 있다면, 비정부기구들을 주도하는 과학자, 전문가, 지식인의 활동을 적극 지원할 필요도 있다.

능력과 자원이 부족하기는 하지만, UN은 지구환경 문제를 해결하는 데 필요한 협력공간을 국가 및 비국가 행위자들에게 제공할 수 있는 유일한 존재이다. UN을 중심으로 한 각종 환경행위자간의 다변적 협력이 요구되는 것은 UN이 이런 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 유엔환경계획(UNEP)의 역할에 관한 논쟁은 이와 관련하여 매우 중요하다. 부정론자 일수록 예산과 권한의 한계 때문에 역할 실천에 문제가 있다고 주장하지만, UNEP가 지구환경 문제의 조정·지도 기구로서 특히 지역해(地域海) 프로그램, 오존층 고갈 통제 레짐, 유해폐기물 교역 통제 레짐의 형성을 주도한 것에 비추어 보면, UN이 세계환경협력의 가장 권위있는 제도라고 해도 무방하다.(Clark & Timberlake, 1982 ; Dwivedi, 1986 ; McCormick, 1989)

동북아 국가들 사이에 오랫동안 존재했던 적대감을 고려하면 지역환경레짐의 설립을 추진중인 것조차도 경이적인 성취라고 할 수 있다. 동북아에서 창설을 준비중인 4개의 지역환경레짐, 즉 북서태평양 행동계획(NOWPAP), 서태평양 소위원회(WESTPAC), 동북아 환경계획(NAEP), 두만강 유역 개발계획(TRADP)은 각각 UNEP, UNESCO 산하의 IOC, ESCAP과 UNDP, UNDP의 주도로 추진되는 것이어서 지역환경협력 분야에서도 UN이 핵심적 역할과 위상을 차지하고 있음을 입증한다.<sup>6)</sup> 따라서 동북아 지역환경협력이 당분간 UN 산하의 환경 관련 기구들을 중심으로 진행될 것임을 인정하는 것이 현실의 변화와 부합되는 태도이다. 특히 시행 주체의 중립성을 요구하는 문제들-감시, 위험 판단, 검증-의 처리야말로 UN 산하 환경 관련 기구들의 고유업무라 해도 지나치지 않다. 그렇게 하는 것이 환경협력의 효율을 올릴 수 있는 길일 뿐더러 역내 환경분쟁을 예방할 수 있는 방법이기도 하다. 다만, 국제기구의 관료주의가 지역환경레짐의 운영을 방해할 가능성도 있으므

5) 중국의 경우 일부 예외가 있기는 하지만 학자, 테크노크래트 등 소수만이 환경의식을 가지고 있어서 환경운동을 주도할 시민집단이 사실상 부재하는 상태에 놓여있다. 이 결과 환경정책을 정치지도층이 독점적으로 통제한다고 하여도 과언이 아니다. Hao, 1992. 일본의 경우는 이원덕, 1998, 최은봉, 1998 참조.

6) Horn of Africa의 사례도 동북아와 유사하다. 이 지역 국가들-지부티, 에티오피아, 케냐, 소말리아, 수단, 우간다-은 동북아 국가들처럼 오랫동안 적대 관계를 지속해 왔으나 UNEP가 주도하여 IGADD를 창설한 이후 대화와 협력을 위한 노력이 증가하고 있다. Molvaer, 1990.

로, UNEP 등은 레짐사무국이 설치될 때까지만 조정지도권을 행사하도록 하는 것이 적절하다.

비정부기구와 국제기구들은 이렇듯 지역환경협력체제 수립 과정에서 나름 대로 중요한 역할을 담당하고 있다.<sup>7)</sup> 그러므로 역내 국가와 비국가행위자들간 상호교류는 환경정보 교환, 대중 교육, 감시·검증의 객관화를 통하여 지역환경협력을 가속화할 수 있다는 점에서 시급히 추진될수록 좋다. 그런 효과를 가져올 수 있다면, 이들을 유기적으로 연결하는 지역네트워크가 설치되어야 할 필요는 충분하다. 그것이 상시가동체제를 갖출 수 있도록 하는데, 촉매 역할을 자임하는 것이야말로 한국의 적실성있는 대응이라고 할 수 있다. 그러나 그런 역할을 수행하기 위한 전제로 한국은 역내 타국과 마찬가지로 비정부기구들이 활발하게 활동할 수 있는 국내 여건을 먼저 만들어 주어야 한다. 그들이 활성화되지 않으면 네트워크의 설치도, 환경협력의 가속화도 매우 어렵게 되기 때문이다. 마지막으로 APEC이 추구하는 대지역(macro-region) 환경협력과 동북아가 추구하는 소지역(sub-region) 환경협력 사이에는 상충이 일어날 수도 있다. 환경의 속성상 동북아의 환경 문제가 아시아·태평양 지역의 환경 문제와 밀접히 연계될 수 밖에 없는 한, 한국은 양자가 사전사후적으로 조화될 수 있는 프로그램의 개발을 주도할 필요가 있다.

#### IV. 법적·제도적 장치의 확립

환경, 예컨대 지구 표면적의 2/3를 차지하는 해양은 석유, 가스, 광물자원 개발과 기계화 된 어업으로 훼손되고 있다. 그것은 통합된 총체이자 불가분의 연속체이기 때문에, 그것을 위협으로부터 보호하기 위한 활동은 세계적 차원에서 이루어질 때에만 실효를 거둘 수 있다. 환경 문제는 이처럼 개별 국가가 대처하기 어려운 문제라서 본래부터 국가를 초월한 차원에서 다룰 필요가 있는 것이다. 환경 문제의 해결과 관련하여 국제제도와 법적 장치의 확립이 필요한 근거를 여기서 확인할 수 있다. 국제환경제도가 일부 가동되고 있기는 하지만, 아직은 제도화의 수준이 낮아서 보완되어야 할 여지가 상당히 남아있는 것이 현실이다.(Caldwell, 1984) 환경 문제는 다시 말할 것도 없이 지구적인 것이어서 지구 차원의 대응이 이루어져야만 해결의 실마리를 풀 수 있는 것이다. 개별 국가 차원을 넘어서 지구 차원에서 이 문제에 대처할 국제제도는 그래서 필요한 것이다. 그것도 지구환경 문제의 속성을 외면할 수 없다면, 통합적인 성격을 갖는 국제제도가 필요하다. 그러나 현 단계의 국제환경협력은 아직 그런 제도를 창출하지 못하고 있다.

그렇다면 현재 상태에서 가장 유효한 대처 방법은 무엇인가? 당분간 통합적인 국제제도의 창설 가능성이 보이지 않는 한, 세계정부라는 완벽한 유토피아의 창설에 기대하기보다는 이용 가능한 기존 국제제도를 활성화하는 것이 가장 현실적인 방법이다. 제도화된 국제환경협력이 부족한 상태이므로, 환경 문제에 효과적으로 대처할 수 있는 국제제도로서는

7) 이외에도 다국적기업은 환경 기준이 낮고 효율적 상계 수단을 결여하고 있는 개도국에 공해산업을 수출하여 지구환경 문제를 확대하는가 하면, 환경과괴물질을 대체할 신물질의 개발로 지속가능한 개발을 자극하기도 하는 주요 비국가행위자이다. Rowlands, 1992.

UN과 그 산하기구들-UNEP, WHO, FAO, World Bank 등-이 가장 유력하며, 이들이 국제레짐과 제휴하여 환경 문제에 포괄적으로 대처하는 것도 차선책으로 검토할 만하다. 그런데 근자에 환경오염의 관리 규제 분야의 국제제도에 현저한 진전이 있었다. 불참국과 협약 비준수국의 반사이익을 예방하기 위하여 제재 규정을 둔 몬트리올의정서와 바젤협약이 바로 그것이다. 국제합의의 이행을 강제하여 실효성을 확보하려는 이런 노력들은 국제제도의 발전에 가속도를 붙여주는 것이었음에 틀림없다. 국제제도는, 합의의 이행을 요구하되 그것을 위반하거나 준수하지 않는 국가에 대해서는 제재를 가할 수 있어야, 실효성을 확보하고 제도로서 완성될 수 있는 것이다. 즉 국제환경협력의 제도화는 법적 장치의 확립이 동반되지 않고서는 완료될 수 없는 것이기 때문에 양자를 분리하면 협력의 실효성은 생각할 수 없는 것이다.

국제협력의 진전됨에 따라 국제환경 규제와 원리중 일부가 국제법적 지위를 획득하고 있다. 국제환경법이 점진적으로 발전하면서, 국가가 환경 파괴의 결과로부터 자신을 보호하기 위하여 군사력을 사용하는 대신, 국제제도의 틀내에서 법적 의무를 강제할 수 있는 길이 열리고 있기는 하다. 그러나 국가들이 국제환경법상의 의무를 수락했음에도 실제로는 제재를 요구하지 않거나 제재의 시행에 참여하지 않는 것은 국제환경법의, 그리하여 국제환경제도의 취약성을 부채질하는 것이나 다름없다. 체르노빌원전 사고로 21개국에 방사능 낙진의 피해를 입혔음에도 구소련이 아무런 제재도 받지않은 사례가 이를 말해준다.(Mann, 1991) 본권적 국제질서의 압도적 단위인 국가의 관행과 국제조약으로부터 개발된 태생적 한계를 벗어나지 못하는 한, 국제환경 법과 제도는 지구환경 문제에 대한 완벽한 해답이 될 수 없기는 하다.

초국가적 환경 문제를 해결할 목적으로, 최근 동북아 국가들이 집단적 조치를 기울이기 시작한 것은 고무적인 현상이다. 그러나 역내 환경 문제는 고성장과 교역의 증가로 더욱 확대되는 추세를 보이고 있다. 그 예로 일본과 한국은 수출지향적 공업화에 성공한 후 중국, 동남아에 진출하여 이 지역의 성장을 자극했으나, 동시에 공해유발산업을 수출함으로써 지역 환경에 타격을 가하고 있다.(Fujisaki, 1993) 따라서 이 지역에서도 환경 문제를 해결할 수 있는 가장 효율적인 방법은, 역시 지역환경협력을 선도하고 조정할 제도적·법적 장치를 확립하는 것이다. 한국은 이 점에 유의하여, '공동체의 비극', '최수의 딜레마' 역설처럼 개별 국가에게는 합리적인 전략이 지역에게는 불합리한 결과를 초래할 수 있는 것을 주시시켜, 국가들이 지역환경제도를 구축하고 자발적으로 협력하도록 설득해야 한다. 역내 국가들의 자발적 협력을 이끌어낼 유인은 무엇인가? 지역환경제도가 설립되면, 우선 국가가 독자적으로 수행할 수 없는 기능을 집단적으로 수행하는가 하면, 지역환경분쟁의 해결 과정에서 무력의 사용 가능성을 축소함으로써 국가의 환경 활동을 보완할 수 있다. 그것은 또 규모의 경제를 실현하고 기술 교환을 촉진함으로써 기존 기능을 더 잘 수행할 수 있게 해 주기도 한다. 나아가 국가가, 정치적으로 강력한 반환경적 국내집단의 활동을 억제할 수 있도록 지원하는 이점도 있다.

그러면 동북아 지역환경협력제도를 어떻게 창설하고 운영해야 하는가? 지중해환경협력체 등 여타 지역의 사례를 보건대 이 지역 협력제도의 활동은 우선 정보와 자료를 교환하는 낮은 수준의 제도적 개입부터 시작하는 것이 적당하다. 다음 단계에서는 인력의 교육·훈련, 역내 국가들의 환경정책 비교 분석 등 보다 적극적인 활동을 펼치는 것이 유용하다.



마지막으로 각국의 국내 행위에 영향을 미칠 수 있는 강제적 프로그램-감시, 검증 등-을 실행하는 것이 합리적이다.(Montgomery, 1993) UN 산하기구들과 함께 지역환경레짐의 창설을 위하여 노력해야 하는 것은 역내 모든 국가에게 부과된 과제이다. 이 레짐들을 규칙과 제재, 경제적 인센티브, 정책 지침, SOP 등을 갖춘 지역체도로 발전시키면서 동시에 각국의 가장 큰 관심사인 주권 손상의 최소화를 실현하는 것, 이것은 한국이 취해야 할 대응 전략의 방향을 지시하는 것이다. 기후변화협약의 발전 과정은 한국의 환경협력전략이 나아가야 할 방향을 구체적으로 보여주는 한 사례이다. 그것은 일단 원칙들만을 규정한 기본조약(framework convention)을 체결한 후 과학적 입증 절차를 밟아 후속 의정서를 채택하는 과정을 밟고 있다.(백진현, 1998) 한국이 이런 점진적 법제화 전략을 주도할 경우, 동북아 환경협력의 제도화를 촉진하면서, 강제의 급속한 실행에 따르는 국가의 부담을 덜어주는 2층의 효과를 거둘 수도 있다.

## V. 국가별 환경관리 능력의 육성

환경 문제는 지구 차원의 문제임이 분명하다. 그러나 중요한 것은 무정부적 세계질서 속에서 상이한 국가, 정부, 정치체제가 환경 파괴에 어떻게 대응하느냐는 것이다. 즉, 상이한 국가들의 상이한 제도, 과정, 정당, 이익집단, 관료의 환경 문제에 어떻게 대응하느냐에 따라서 결과가 달라지는 것이다. 국내·국제를 막론하고 환경정책은 이처럼 국가의 대내적-정치적, 사회경제적, 제도적-인 관리 능력에 크게 의존한다. 바꾸어 말하자면 생태학적 취약성의 규모, 즉 환경 파괴의 규모 못지않게 그것들은 국가의 국내외 환경 문제 해결 범위와 국가의 국제환경협력 지지 정도를 결정하는 데 중요한 역할을 담당하는 것이다.(Sprinz & Vaahtoranta, 1994) 그렇다면 국가의 대내적 환경관리 능력은 국제환경협력에 대하여 종속변수가 아닌 독립변수여서, 후자의 육성 없이는 전자의 발전은 불가능하다고 하는 것이 더 타당하다. 국제환경레짐의 결정들은 국내적 실행 과정을 밟아야 하되, 국가는 새로운 국내레짐을 설립하여 그것들을 강제해야 하지만, 실제로 이와 상반되는 방향으로 나아가고 있다. 대부분의 국가들은 기존의 레짐과 행정제도들에 의존하는 경향이 있어서, 오히려 이것들이 구조화되고 지지되는 방식이 국제환경외교에서의 교섭과 실행에 큰 영향을 미치는 것이다. 새로운 형태의 국제제도인 국제환경레짐은, 국가가 구성원의 활동에 대하여 광범위한 국내규제를 시행하도록 요구하지만, 이 경우에도 국제적 요구의 실행은 국가의 국내 과정과 제도에 의존할 수 밖에 없다.

국제환경레짐의 결정은 복잡하고 불확실한 법적·정치적 과정을 거쳐 국내적으로 실행되어야 하기 때문에, 국내 정치, 제도, 법은 국제협력과 그 결과를 설명해 주는 주요 변수이다. 그러므로 국제환경협력의 결과로 도출된 합의는 각국의 국내제도들과 합리적으로 조화되어야 실행이 가능하며, 그렇지 않은 경우 국가가 국제합의의 변경을 시도하는 것이 국가의 행동법칙이다.(Krasner, 1991) 그런데 동북아의 사정은 어떠한가? 각국이 지역환경협력에서의 합의를 실행할 만한 능력을 갖추고 있는가? 그리하여 지역환경협력의 발전에 기여하고 있는가?

첫째 일본을 제외한 역내 국가들은 빈곤을 타파하고 빈약한 경제로부터 탈피하기 위하여 개발우선 정책을 추구하면서 환경 문제를 부차적인 것으로 간주하는 경향이 강하다. 더구나 외채 감축 수단으로 자연자원을 수출하는 데다가 경제가 선진권 수준과는 거리가 멀어서 국내의 환경보전에 소요되는 비용을 마련하기가 어려운 형편이다. 둘째, 환경 파괴가 확산되면서 보다 포괄적인 대응이 요구되자, 동북아 국가들은 전담부처를 신설하여 통합적인 환경정책을 운영하기 시작했다. 이 결과 보다 광범위한 정보 수집과 자문이 용이해졌으며, 다양한 환경집단과 이해관계가 정책결정 과정에 직접 연결되었고, 국가 목표의 설정 과정에서 친환경적인 고려를 더하게 되었다. 그러나 역내 개도국들의 환경부처는 여타 부처들에 비하여 소규모인 데다가 인력과 재정도 부족한 형편이다. 환경부처의 권한과 역할이 비례하지 않고, 국가 행정조직체계에서 위치 확립이 곤란한 것은, 그 당연한 귀결이다. 셋째, 환경법이 없거나, 있어도 법의 실효성을 확보해 줄 감시·강제체제를 결여하고 있어서, 규모의 대소를 막론하고 기업들이 환경규제를 준수하지 않는 경향을 보인다. 환경관리의 기본 수단인 환경영향평가가 점차 시행되고는 있지만, 환경법이 공해의 방지는 커녕 그 정당화에 이용되는 경우도 있을 정도로 감시·강제 능력은 아직도 취약하다.<sup>8)</sup> 기업들이 적법을 이유로 공해 방지 조치의 실천을 거부하는가 하면, 공해 유발 행위의 중지보다는 벌금 납부를 더 선호하며, 독과점 산업의 주요 생산품에 대하여 정부 스스로 환경 규제를 완화하는 경우도 있는 것이다.(Dwivedi, 1986 ; Fujisaki, 1993)

이런 사정들로 말미암아 역내 국가중 일본만이 구미 국가들과 비슷한 수준으로 국내환경 관리를 할 수 있을 뿐이고,<sup>9)</sup> 여타 국가들은 그런 수준의 능력을 갖추지 못해서 국제환경규제를 회피하는 데 급급한 실정이다. 국제환경외교 무대에서 동북아 국가들을 향한 압력과 비난이 가중되는 이유가 여기에 있다. 한국을 포함한 역내 국가들이 국내 환경관리 능력을 육성해야 할 이유도 여기에 있다. 각국의 환경관리 능력이 제고되어야 다자간 협력 체제에의 참여, 국제제도 와 법적 장치의 실효성, 비국가행위자들과의 유대가 증진될 수 있으며, 그리하여 지역환경협력이 실질적인 진보를 이룩할 수 있다. 역내 개도국들의 기술·연구·개발 능력이 미약하고 아직도 경제가 저개발 상태를 벗어나지 못하고 있기 때문에 국가별 능력 증강은 시급한 과제이다.

그렇다면 이들은 국가 차원에서 훈련과 감시 능력을 개발하고, 정책 협의 과정에 다양한 비국가행위자들-비정부기구, 기업 등-을 참여시키며, 관련 행위자들에게 정보를 제공하고, 직접환경규제 방식과 함께 간접환경규제 방식-경제적 수단에 의한 규제-을 도입하며, 환경영역에서의 활동과 요소들을 조정하는 제도적 능력을 개발해야 한다. 역내 각국이 환경관리 능력을 증강하여 지역환경협력에 적극 참여하고, 그리하여 지역환경협력이 발전 궤도를 달리게 하려면 이런 조건들을 충족시켜야 한다.(Hayes & Zarsky, 1994) 한국이 동북아 환경협력 과정을 주도할 의사가 있다면, 이 보편적 조건을 충족시키는 데 그쳐서는 안된다.

8) 중국의 경우 경제개혁과 함께 환경규제-특히 수질오염, 대기오염, 소음공해, 고체폐기물 재활용, 도시 녹화-가 확대되고 있다. 그러나 대기업들은 관료와의 유착, 뇌물 제공 등으로 법의 규제를 쉽게 회피하고 있다. 이런 사정은 동북아 지역 개도국들에서 공통으로 나타나는 현상이다. 중국은 국제협약도 제대로 이행하지 않는 것으로 의심받고 있다. Wilhelm, 1992 ; Williams, 1994.

9) 어떤 면에서 일본은 구미보다 환경관리가 앞선 국가이다. OECD 국가들 대부분이 겨우 지난 10여년간 산성비의 원인가스중 하나-아황산가스-의 배출을 줄이는 데 성공했으나, 일본은 산화질소 배출까지 줄였다. 또 일본은 세계에서 에너지 소비효율이 가장 높은 국가이기도 하다. 일본은 세계 GNP의 14%를 생산하지만, 이산화탄소 배출량은 전세계 그것에서 불과 5%만을 차지한다. 그리고 일본의 내수면 수출은 OECD 국가중 최고 수준을 자랑한다. Maddock, 1994 ; OECD, 1991.

그러려면 에너지 효율적 기술의 개발로 에너지 소비량을 감축하고, 탈황 시설의 확대로 대기 오염을 완화하며, 산업폐기물 처리 능력을 강화하고, 재정 능력을 확충하며, 국민의 환경 및 개발 정책 결정 과정에서의 참여를 확대하여 우선 국내 환경관리 능력을 강화해야 한다. 그런 다음 이런 기술, 시설, 재정, 정치과정을 역내 타국에 이전하여 그들의 환경관리 능력 육성을 지원하는 것이 장기적으로 요구되는 전략이다.

## VI. 영역별 접근체제의 수립

주요 환경 문제들은 분리된 것이 아니라 상호 밀접히 연결되어 있다. 앞장에서 이미 살펴본 것처럼 어떤 환경 문제는 다른 환경 문제와 관련되어 있을 뿐만 아니라, 인간생활의 핵심적인 가치나 문제들, 가령 참여, 복지, 자유, 정치, 경제와도 깊은 관계를 맺고 있는 것이다. 대부분의 환경 문제는 또한 지방, 국가, 국제 차원의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 상태에서 해결을 요구하고 있다. 환경 문제의 이런 속성들은 문제영역별 접근법이 환경 문제의 근본적 해결책이 될 수 없음을 말해주는 것이다.(Dovers & Handmer, 1992) 환경 문제에 대한 통합적인 접근법(holistic approach)은 이런 사정 때문에도 필요하지만,(Boulding, 1981) 이를 실현하기 위해서는 어떤 국가도 경험한 적이 없는 새로운 부류의 정치가 확립되어야 한다. 이런 변화가 바람직한 것이기는 하다. 그러나 그것은 기존의 국민국가체제를 전면적으로 붕괴시킨 이후에나 가능한 일이기 때문에, 예측할 수 없는 오랜 시간을 요한다는 한계가 있음에 유의할 필요가 있다. 게다가 지구환경 문제는 분명히 하나의 문제가 아니라 다수의 문제들이 연계되고 중첩된 것이기는 하여도, 각 문제는 별개의 구조와 역동을 가진 것이라는 사실 또한 중요하다.(Paehlke & Torgerson, 1990 ; Russel & Landsberg, 1972) 지구환경 영역에서 하나의 문제에만 대응하는 국제레짐이 다수 설립되어 운영되고 있는 현실은, 이를 뒷받침하기에 충분하다.

문제는 이것 뿐이 아니다. 불균형 성장의 결과로 각국이 환경에 미치는 영향이 다르기 때문에, 환경 문제의 영향은 국가마다 상이한 차원에서 상이한 규모로 발생하기도 하는 것이다.<sup>10)</sup> 이로 말미암아, 지구나 지역 차원의 공통 문제가 있는 반면, 국가별로 문제시되는 환경 문제가 다르기 때문에 현실 국제정치에서는 영역별 접근법이 일상적으로 채택되고 있다. 동북아의 사정도 이와 다르지 않아서 지역환경 문제가 있는가 하면, 국가별로 주목 받는 환경 문제가 다르기도 하다. 가령 삼림 파괴는 역내 모든 국가가 중시하는 공통의 문제이다. 그러나 사막화가 중국과 몽고에게는 중요한 문제이지만 한국과 일본에게는 그렇지 않고, 거꾸로 해양 오염이 한국과 일본에게는 현안 문제이지만 몽고에게는 그렇지 않은 것이다. 동북아 지역에서 역내의 환경 문제 전체를 포괄하는 통합레짐의 추진 움직임이 아직 없는 반면, 개별적인 문제의 해결을 목적으로 하는 다수의 레짐들이 대두중인 것은 이런 사정을 반영한 탓이다. 따라서 동북아 지역환경협력체 구축 전략은, 문제 영역별로 관계 당사국들 모두가 참석하도록 독려하는 것이어야 현실적 효용을 가질 수 있다. 예컨대 ‘해양오염 방지 레짐’이나 ‘핵폐기물 투기 방지 레짐’에 몽고의 참여를 강요할 필요가 없으며,

10) Choucri, 1993. 예를 들면 기술의 차원이 다르면 자연자원의 이용 정도가 달라지고, 인구의 규모가 달라도 마찬가지로 결과가 초래되어 환경 문제로부터 받는 영향도 달라질 수밖에 없다.

한국과 일본의 경우 '사막화 방지 레짐'에의 참여가 시급한 것도 아닌 것이다. 그러므로 한국의 경우 당면한 환경 문제의 심각성과 해결의 우선순위를 고려하여, 문제 영역별로 비중의 차이를 두고 역내 환경협력에 참여하는 전략을 구사하는 것이 국가이익을 극대화하는 길이다. 즉, 어떤 환경 문제가 동북아 차원에서 차지하는 중요성을 고려하되, 동일한 문제가 한국에서 차지하는 중요성을 합리적으로 계산하여 지역환경협력의 주도국, 단순한 참가국, 불참국의 지위를 획득해야 하는 것이다.

## VII. 환경과 경제의 연계

개발은 환경 문제의 원인이자 해법이다. 한편으로 그것은 개발 -> 환경 파괴 -> 빈곤의 심화 -> 개발로 이어지는 끊임없는 악순환의 출발점을 이룬다. 다른 한편으로 그것은 국민소득의 증가로 빈곤을 감소시키는가 하면, 기술 진보, 고등교육, 자원 생산 등을 통하여 환경 문제의 해결 능력을 강화하기도 한다.<sup>11)</sup> 경제개발과 환경보전은 이 점에서 긍정적이든 부정적이든 불가분의 관계에 놓여 있다. 환경과 개발은 상황에 따라 갈등 관계에 들어설 수도, 조화 관계를 정립할 수도 있다. 그러나 인류가 진정으로 원하는 것은 이제까지의 경험과는 달리 환경을 희생물이 아닌 동반자로 삼는 개발, 경제와 생태계를 별개가 아닌 동일 영역으로 통합한 개발, 즉 '지속가능한 개발'이다. 그런데 생존을 위한 다른 대안이 없어서 개발과 환경 파괴간의 상충작용을 방지해야 하는 개도국들의 사정이 문제이다. 그들은, 국제경제질서가 자신들에게 진정한 지속가능한 개발의 여건-개도권 수출공산품의 판로 확대, 외채 경감, 기술이전 및 원조·차관 제공, 개도권에 유리한 무역 관계 등-을 조성해 주기를 고대하고 있다. 그러나 국제경제질서는 오히려 지속가능한 개발을 위한 개도권의 선택 폭을 제약함으로써, 그들로 하여금 결핍 상태에서 공업화와 경제성장을 추진하지 않을 수 없는 곤경에서 헤어날 수 없도록 한다.(Mann, 1991 ; WCED, 1987) 개도국의 사정은 대부분 이와 비슷하다. 그들은 장기적 대가를 알고 있으면서도 생존과 개발이라는 단기적 이익을 위하여 자원을 사용하지 않을 수 없는 곤경에 빠져, 환경 보전을 경제개발에 종속시키고 있는 것이다. 동북아 개도국들의 사정도 마찬가지로 이들도 환경 문제의 중요성을 점차 인정하면서도 경제개발에 최우선순위를 부여하고 있는 실정이다.

동북아는 지난 20여년간 경제성장의 중심부에서 입지를 상실한 적이 없는 지역이다. 1960년대 말엽 이래로 고성장을 거듭해 온 한국의 경제는 최근의 위기에도 불구하고 그 성장 잠재력을 여전히 높게 평가받고 있다. 그런가 하면 시장경제제도를 도입한 이후 급속히 성장하고 있는 중국은 21세기 경제대국중의 하나로 부상할 것이 확실시되고 있다. 그러나 문제는 역내 개도국들이 경제성장에 주력하느라 환경 문제 해결을 소홀히 한 결과, 광범위한 환경 파괴를 자초했다는 사실이다.<sup>12)</sup> 급속한 공업화, 인구의 급증, 특히 도시인구의 폭발적 증가, 에너지 소비의 확대는 역내 국가들에게 막대한 환경 문제를 야기하고 있다.

11) 경제개발과 환경 문제 사이에 연계가 존재하지만 환경 파괴로부터 가장 피해를 보는 것은 빈민층이다. 그렇다고 경제성장을 중지하면 환경 문제의 해결이나 빈민 지원이 불가능해진다. 오히려 소득 증가가 이런 문제들을 해결할 수 있는 자원을 제공할 수도 있다. Urata, 1993.

12) 대기 및 수질 오염, 토양 부식의 경제적 대가는 현 단계에서도 엄청나다. 환경 파괴로 인하여 지출하는 비용은 연평균 이 지역 GDP의 5%를 상회하며, 특히 중국에서는 10%에 달한다.

그러하여 경제의 활력을 유지하고 개발의 이익을 향유하기 위해서는 환경 문제에 적절히 대응하지 않으면 안될 정도로 환경과 경제는 동북아에서도 밀접한 관계를 맺고 있다. 일본이 정부개발원조(ODA) 제공시 환경 문제를 우선적으로 고려하겠다고 선언한 것이나,<sup>13)</sup> 세계은행이 개발차관 제공시 환경영향평가를 실시하는 것은 양자간의 밀접한 관계를 방증하는 것이다. 따라서 지역환경 문제의 해결을 위한 환경협력은 광범위한 지역경제협력과 결부되어야 마땅하다. 즉, 환경협력은 경제협력과 통합되어야 효과적으로 성취될 수 있는 것이다. 그러면 동북아에서 환경과 경제를 통합한 지역협력체제가 구축되면 역내 국가들은 어떤 이익을 누릴 수 있는가?

NAFTA, EU, ASEAN은, 자유무역지대의 창설이나 경제블록화가 지역환경협력과 유관하다는 것을 뒷받침한다. 1980년대에 동북아 국가들간의 무역은 같은 기간의 세계 무역이 160% 증가한 데 반하여 225%나 증가하여 1989년에는 세계무역량의 10.8%를 차지했다. 특히 최근에 이르러 한국과 중국 그리고 중국과 러시아간의 무역은 이보다 더 급속히 증가했다. 무역으로 상호의존하는 수준이 아직은 낮고 정부간 협정이나 EU 통합과 같은 정책은 없지만, 역내 국가간 무역은 증가하는 추세를 보이고 있다. 동북아에서 이처럼 경제적 상호의존이 증가하면서 좁게는 무역정책과 환경정책, 넓게는 경제와 환경을 연계시켜 지역 협력을 추구하는 것이 이익임을 환기시켜 준다. 첫째 국가별로 환경정책을 시행할 경우, 국가마다 상이한 규제에 대응하는 데 상당한 규모의 비용과 시간이 소요됨에 따라 무역거래 비용이 증가하지만, 지역협력 과정에서 무역 및 환경 정책을 통합할 경우에는 거꾸로 비용을 줄일 수 있다. 둘째 지역 차원의 무역통합은 경제성장과 환경보전을 동시에 증진시키는 효과도 있다. 무역통합, 즉 무역개방은 환경규제 기준과 환경관리 기술의 이전을 보다 자유롭게 할 것이기 때문이다. 셋째 경제성장이 환경에 초래하는 부작용을 관리할 공동의 환경지침을 개발할 수 있다. 역내 국가들이 그런 지침 수립에 협력하면 그들 각각의 환경관리 능력이 증가할 뿐만 아니라, 초국가적인 월경성 공해를 감소시킬 수 있고, 지역환경관리를 위한 공동의 제도적 기반을 마련하는 데 기여할 수도 있다.(Hayes & Zarsky, 1994)

UNDP가 주관하는 '두만강 유역 개발계획'(TRADP)은 역내 공동의 환경지침 개발을 위한 실험용 프로젝트(pilot project)가 될 수도 있다는 점에서 중요하다.<sup>14)</sup> 중국, 러시아, 몽골, 한국, 북한은 두만강 개발계획 설계의 이정표가 되는 환경 원칙에 합의했다. 그것은 첫째, 이 계획의 목적은 환경 면에서 건강하고 지속가능한 개발을 달성하는 것이다. 둘째, 참가국들은 환경 문제를 상호 조정·협력하고 이 계획이 두만강 삼각주 인접 국가의 환경에 미치는 영향을 평가할 수 있도록 준비해야 한다. 셋째, 참가국들은 환경영향평가 과정에 비정부기구들이 참여할 수 있도록 할 것이다. 그러나 개발이 환경에 미치는 영향을, 그리하여 경제와 환경의 관계를 밝혀줄 환경영향평가는 아직도 착수되지 않고 있다. 물론 현재 이 지역의 산업 규모는 생태계에 심각한 위협을 가할 정도는 아니지만, 만일 그 규모가 확

13) 일본은 중국에 최대의 정부개발원조(ODA)를 제공하는 국가이다. 그러나 일본은 구미 국가들만큼 중국 정부의 환경정책에 대하여 압력이나 비판을 가하지 않는다. 경제적 이해관계 때문에 국제환경외교에서 드러났던 일본의 소극성이 여기서도 확인된다. Lincoln, 1989. 일본 환경외교의 소극성에 관해서는 Hollimand, 1990 ; Maddock, 1994 참조.

14) 두만강 유역 개발계획에 관해서 자세한 것은 Dorian, Froedly & Tressler, 1993 참조.

대되면 사정이 급격히 달라질 것이다. 그러므로 한국과 관계 당사국들은, 이제부터라도 실현 가능한 환경계획을 수립하여 특정 환경에서 적절한 행동과 부적절한 행동을 구분해야 하며, TRADP가 당면한 도전들을 극복하고 전진할 수 있도록 제도적·인적 능력을 강화해야 한다.

## VIII. 맺는 말

다자간 협력체제의 구축은 한국과 여타 동북아 국가들의 이익을 동시에 충족시킬 수 있는 전략이다. 다른 국가들에게 배타적인 양자간 협력체제는 국가간 갈등의 원인이 될 수 있는 반면, 다자간 협력체제는 관계 당사국 모두가 참여하기 때문에 문제를 장기적이고 광범위한 시각에서 해결하는 데 훨씬 더 유리하다. 그런데 환경 문제는 개발 문제와 맞물려, 결국 인간생활의 질 문제와 결부되는 것이다. 지역환경협력 과정에서 여론을 주도하여 정책결정 과정에 반영하는 비정부기구, 그리고 개발과 환경의 조화를 추구하는 국제기구 등 비국가행위자들의 활동이 중요한 이유는 여기에 있다. 역내 환경협력체제가 이들과 유기적으로 연계되는 방향으로 구축되어야 소기의 목적을 달성할 수 있다. 역내 협력체제는 또한 국제합의의 이행을 강제하고 위반국에 제재를 강제할 수 있는 법적 장치를 구비해야 본격적 의미의 국제환경제도로 기능할 수 있다. 그러나 동북아 지역 환경협력이 다자간 협력체를 강화하고, 법적·제도적 장치를 확립하며, 비국가 행위자와의 협력을 활성화하더라도, 그리고 환경과 경제를 통합한 체제를 갖추더라도, 각 국가가 국제합의의 이행 능력을 갖추지 못하면 그것은 합의의 실행 주체가 결여된 사상누각에 불과하다. 국가의 환경 관리 능력 육성이 앞에서 제시한 전략적 요건들 못지않게 중요한 이유는 바로 이것이다.

그렇다면 왜 한국은 이런 전략적 요건들을 충족시키면서까지 동북아 지역환경협력체제의 구축 과정을 주도해야 하는가? 이와 관련하여 일본은 한국의 반면교사가 될 수 있다. 일본은 교토회의(기후변화협약 3차 당사국회의) 이전까지 자신에게 걸린 기대와는 달리 국제환경협력에 대하여 수동적인 자세를 견지했다. 일본의 이러한 태도는 결국 국제사회로부터의 더 큰 압력을 자초하는가 하면, 세계환경외교 무대에서 고립되는 결과를 가져오기도 했다. 일본의 환경외교가 한국에 주는 교훈은, 피할 수 없는 일이라면 면밀한 전략을 세워 적극적인 자세로 접근하는 것이 국익 확보에 더 효과적이라는 것이다. 지역환경협력을 주도하지 않을 경우에 앞으로 치러야 할 대가가 매우 크다는 것도 그것을 주도해야 할 중요한 사유가 된다. 한국이 그 과정을 주도하지 않을 경우, 지역협력체제의 설계 단계부터 중국과 일본의 이해관계가 주로 반영되어 상대적으로 한국이 큰 타격을 받을 가능성이 충분히 있는 것이다. 그 뿐만 아니라 다자간 지역환경협력을 주도한 경험을 다른 영역에도 전이시켜, 동북아 신국제정치질서에서 주도권 장악의 수단으로 활용할 수도 있다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 이원덕 (1998), "일본의 환경 문제와 환경 NGO의 역할," 이면우 편, 『일본의 NGO 활동 연구』, 세종연구소
- 최은봉 (1998), "일본 NGO 성장의 정치사회적 함의," 이면우 편, 『일본의 NGO 활동 연구』, 세종연구소
- 백진현 (1998), "과학기술과 환경외교," 『국제지역연구』, 7권 2호, 여름
- 민병승 (1996), "동북아 지역의 환경 문제와 국제협력 방안에 관한 연구," 한국환경기술개발연구원
- 하영선 외, (1996), "아시아태평양 협력체제의 전망과 과제," 『지역연구』 5권 3호
- Athanasios, T. (1996), *Divided Planet : The Ecology of Rich and Poor* New York : Little Brown
- Boulding, Kenneth (1981), *Ecodynamics : A New Theory of Social Evolution* London : Sage.
- Brock, Lothar (1991), "Peace Through Parks : The Environment on the Peace Research Agenda," *Journal of Peace Research*, Vol.28, No.4
- Caldwell, Lynton K., (1984), *International Environmental Policy : Emergence and Dimensions* Durham, N.C. : Duke University Press
- Choucri, Nazli (1993), "Political Economy of the Global Environment," *International Political Science Review*, Vol.14, No.1, January
- Clarke, Robin & Lloyd Timberlake (1982), *Stockholm Plus Ten : Promises, Promises !* London : Earthscan for the IIED
- Dorian, James P., David Froedly & Kristin Tressler (1993), "Multilateral Resource Cooperation among Northeast Asian Countries : Energy and Mineral Joint Venture Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.XII, No.1, Spring
- Dovers, Stephen R. & John W. Handmer (1992), "Uncertainty, Sustainability and Change," *Global Environmental Change*, Vol.2, No.4, December
- Dwivedi, O. P., (1986) "Political Science and the Environment," *International Social Science Journal*, Vol.XXXVIII, No.109
- Fujisaki, Shigeaki (1993), "Environmental Issues in Developing Countries and the Role of ODA," *Japan Review of International Affairs*, Vol.7, No.1, Winter
- Hao, Yufuan (1992), "Environmental Protection in Chinese Foreign Policy," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.XI, No.3, Fall
- Hayes, Peter & Lyuba Zarsky (1994), "Environmental Issues and Regimes in Northeast Asia," *International Environmental Affairs*, Vol.6, No.4, Fall
- Hollimand, J. (1990), "Environmentalisms with a Global Scope," *Japan Quarterly*, Vol.XXXVII, No.3, July
- Homer-Dixon, Thomas F. (1991), "On the Threshold : Environmental Change as Causes of Acute Conflict," *International Security*, Vol.16, No.2, Fall
- Krasner, Stephen D. (1991), "Global Communications and National Power : Life on the

- Pareto Frontier," *World Politics*, Vol.43 (April)
- Lincoln, Edward J. (1989),"Japan's Role in Asia-Pacific Cooperation : Dimensions, Prospects, and Problems," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.VIII, No.4, Winter
- Maddock, Rowland T. (1994),"Japan and Global Environmental Leadership," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.XIII, No.4, Winter
- Mann, Dean E. (1991),"Environmental Learning in a Decentralized Political World," *Journal of International Affairs*, Vol.44, No.2, Winter
- McCormick, John (1989), *The Global Environmental Movement* London : Belhaven Press
- Molvaer, Reidulf K. (1990),"Environmental Cooperation in the Horn of Africa : A UNEP Perspective," *Bulletin of Peace Proposals*, Vol.21, No.2
- Montgomery, John D. (1993),"Asia-Pacific as an Environmental Region," *Journal of Developing Areas*, Vol.28, No.1, October
- OECD (1991), *The State of the Environment*
- Paehlke, Robert & Douglas Torgerson (1990), *Managing Leviathan : Environmental Politics and the Administrative State* Peterborough, Ontario : Broadview Press
- Payne, Rodger A. (1996),"Deliberating Global Environmental Politics," *Journal of Peace Research*, Vol.33, No.2, May
- Rowlands, Ian, (1992)"The International Politics of Environment and Development : The Post-UNCED Agenda," *Millenium*, Vol.21, No.2, Summer
- Russell, Clifford S. & Hans H. Landsberg (1972),"International Environmental Problems : A Taxonomy," *Science*, 172, June 25
- Sprinz, Detref and Tapani Vaahtoranta (1994),"The Interest-based Explanation of International Environmental Policy," *International Organization*, Vol.48, No.1, Winter
- Stone, Christopher D. (1992),"Beyond Rio : Insuring Against Global Warming," *American Journal of International Law*, Vol.86, No.3, July
- Strong, Maurice F. (1991),"ECO '92 : Critical Challenges and Global Solutions," *Journal of International Affairs*, Vol.44, No.2, Winter
- Urata, Shujiro (1993),"Obstacles to Further Growth in East Asia and Japan's Economic Assistance," *Japan Review of International Affairs*, Fall
- WCED (1987), *Our Common Future* Oxford : Oxford Univ. Press
- Wilhelm, Kimbrelly A. (1992),"China's Environment : Foreign Trade and Investment and International Organizations," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.XI, No.1, Spring
- Williams, Bridget (1994),"Environmental Concerns as China Modernizes," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.XII, No.3, Fall
- Zarsky, Lyuba (1995),"The Domain of Environmental Cooperation in Northeast Asia," Prepared for the Sixth Annual International Conference, Korea and the



Future of Northeast Asia : Conflict or Cooperation, Portland University,  
Portland, Oregon, May 4-5