

環境政策의 國際的 趨勢

노 용 회

서울대학교명예교수

Think Globally, Act Locally

Yung-Hee, Rho

Seoul National University

I. 머리말

1980년대는 동서냉전의 종말이라는 역사적인 대전환으로 막을 내렸다. 이것이 세계 평화와 직결될 것인지의 여부는 아직 확실하지 않다. 고대 인류문명의 발상지인 중동에서 일어난 일련의 사건은 국제연합의 존재의의와 팩스 아메리카나(Pax Americana) 시대의 연장여부를 시험이라도 하듯 또다른 긴장을 국제사회에 물고와 결과를 예측할 수 없는 유동성을 띠고 있기 때문이다. 그러나 이러한 불확실성이 있음에도 불구하고 지구촌에 일어나고 있는 지각변동은 뚜렷하다. 지구 규모의 상호의존 관계의 확대가 바로 그것이다. 미국 경영학계의 석학인 피터 드러커(Peter Drucker)가 최근의 그의 저서 속에서 지적했듯이 새로운 현실은 초국가적

경제(transnational economy)와 초국가적 환경(transnational ecology)이라는 두 가지 측면에서 전개되어 나가고 있다. 무국경 경제(boarderless economy) 또는 무국경환경(boarderless ecology)이라고도 표현되는 이 현상은 이제 국가주권의 벽을 넘어서서 범지구적 문제로 되어, 한 나라의 경제정책이나 환경정책은 국제적 동향을 떠나서는 어느 하나도 결정될 수 없는 지경에 이르렀다. 그리고 냉전구조의 변화는 안전보장에 중점을 두었던 지금까지의 국제정치의 향방을 지구경제와 지구생태계로 그 초점을 돌려 놓았다. 지구규모로서의 경제적·생태적 상호의존 관계에 관한 인식이 없이는 국가의 생존조차 불안하게 만드는 시점에 이른 것이다. 이 점이 바로 드러커 교수가 한국인에게 준 조언이라고 생각된다. 그는 「새로운

현실」(The New Realities, 1989)의 한국어판 서문 속에서 다음과 같은 요지의 경고를 하고 있다. <지난 30년 동안 한국이 이룩한 경제성장과 교육성취는 150년 동안 유럽의 어느 한 나라도 경험하지 못한 성공을 거두었다. 그러나 한국이 새로운 현실을 인식하지 못하고 지난날의 자세로 오늘을 대하는 경우, 큰 좌절에 부딪칠 것이다. 이것이 바로 한국이 당면하고 있는 도전임을 알아야 한다>.

1988년 가을, 당시의 소련 외상인 세바르드나제는 유엔총회에서 다음과 같은 내용의 연설을 하면서 유엔환경계획(UNEP)을 안전보장이사회 정도로 격상시켜야 한다고 제안한 바 있다. <환경파괴의 위기 앞에 양극화된 이념적 대립이 무슨 소용이 있겠는가? 경제권이나 군사동맹 체제의 사이에 따라 생명권(biosphere)을 분할시킬 수는 없지 않은가!

모든 나라가 하나의 기후체계를 공유하고 있는 것은 엄연한 현실이고, 어떤 한 나라가 자기 나라만을 지킬 수 있는 독자적인 환경방위선이라는 국경을 만들 수 없다는 것은 자명한 사실이 아닌가?>

인류의 파멸을 몰고 올 가능성을 지닌 위험 물질은 핵만이 아니다. 프레온 가스나 이산화탄소도 그 대상으로 부각되고 있다.

이러한 문제의식은 각국이 환경문제에 관한 국내법을 정비하는데 바빴던 1970년대부터 싹터서 이제 90년대에 와서는 국제정치적 초점으로 되어 있다. 이를 모르고 지키지 못하면 국제적 고아 신세를 면치 못할 정도로 급변하는 세상이 되었다. 이제 환경문제 전문가나 정책결정자들은 이 시야를

국제사회의 동향에 돌려야 할 때가 온 것이다.

II. 지구환경에 관한 국제정치의 동향

지구환경의 보전이 세계공통의 문제로서 채택된 최초의 국제회의는 1972년의 스톡홀름회의(UNCHE)였다. 114개국과 국제기구에서 수뇌나 환경담당 각료 등 약 1,300명이 참가했다. <Only One Earth>라고 캐치프레이즈를 내건 이 회의는 <인간환경선언>의 채택, UNEF의 설치 등을 통해 지구환경문제를 크게 부각시켰다.

그러나 그 후 10여년 동안은 별다른 국제정치의 대응책이 마련되지 못했다. 이념중심의 동서문제와 경제중심의 남북문제가 장애가 되었기 때문이다. 그러던 중 스톡홀름회의 10주년 기념행사인 UNEP 회의에서 채택된 나이로비 선언은 <지속가능한 개발, sustainable development>이라는 새로운 개념정립을 통해 환경과 개발에 관한 선진국과 개도국간의 의견을 접근시키는 계기를 마련하였다. 이 회의에서 설치가 결정된 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)는 87년 4월에 보고서 「우리들 공유의 미래」(Our Common Future)속에서 지속가능한 개발이라는 키워드를 지구환경보전의 기본 개념으로 정립시켰다. <미래세대의 욕구를 배려하는 자세로 자원 환경을 보전하면서 현대세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 개발을 추진해야 한다>는 것이다. 지금까지 경제성장과 환경보전은 양자택일 관계로 보아 왔는데 이것을 통합시켜 양립될 수 있는 것

으로 마련된 개발의 개념이 바로 ESSD (Ecologically Sound and Sustainable Development)로서 이 개념을 통해 선진국과 개도국의 주장을 절충할 수 있게 되어 국제적으로 크게 호응을 얻어 1992년 6월 리우회의(UNCED)의 중심테마로 되었다.

환경의 개념을 둘러싼 남북간의 <논쟁시대>속에서 구체적인 성과를 얻은 것은 프레온가스의 규제였다. 1985년에 오존층 보호를 위한 빈조약을 채택하고 1987년의 몬트리올 의정서를 통해서 프레온가스를 1998년까지 1986년 수준의 50%로 삭감시킨다는 내용에 합의를 보았고 이제 이것이 더 강화되어 1996년부터는 100% 감축하기로 되어 있다.

전문가를 중심으로 거론되어 온 지구환경 문제에 관한 논의가 정치색을 띠기 시작한 것은 1988년 가을부터이다.

1988년 9월 서베를린에서 개최된 국제통화기금(IMF) 세계은행총회장에는 수만명에 이른 시위군중이 각국으로부터 운집하여 환경에 대한 배려를 전혀 안하는 융자정책에 대해 거세게 항의했고, 이에 따라 융자업무에 있어 환경적 배려의 중요성을 인정한다는 결정을 하기에 이르렀다.

이러한 기운은 같은 달에 열린 유엔총회에 비화되어 지구환경문제는 정치화되었다. 앞서 언급한 세바르드나제의 연설(9월 28일)은 각국 대표의 지구환경문제에 대한 발언을 유도하는 계기가 되었다.

한편 영국에서도 취임 후 줄곧 환경파를 용공으로 몰아오던 대처 수상이 10월 14일의 보수당대회에서 환경파로 변신하는 연설을 하였다. 철의 여제상은 이 연설을 통해

<보수당의 철학과 환경보전의 기본이념은 같다>고 천명했다.

이 무렵 대통령선거전이 한참이던 미국에서는 공화당 후보 부시, 민주당 후보 듀카키스 모두 환경문제의 중요성을 역설하고 지구환경문제에 대한 많은 공약을 내세웠다. 취임 초 전임자가 마련한 <2000년의 지구>보고서의 접수를 거부했던 레이건 대통령의 경우에 비하면 대단한 발전이었다.

이 해의 하일라이트는 12월 7일의 유엔 본 회의장에서 행한 고르바초프 소련(당시) 공산당 서기장의 연설이었다. 그는 <軍擴의 경제>에서 <軍縮의 경제>를 역설하는 한편 <군비에서 환경으로>의 시대가 전개됨을 밝혔다.

다음 해인 1989년 3월 10일과 11일에 헤이그에서 열린 환경수뇌회의(서미트)는 지구환경문제를 한숨에 국제정치 무대에 등장시켜 놓았다. 지구온난화 방지가 주제로 된 이 회의는 환경문제에 관한 한 소극파였던 프랑스가 제창하였다는 점에 그 의의가 있었다. 프랑스는 적극파인 네덜란드, 노르웨이와 협의하여 3국 수상 공동주체로 이 회의를 소집했던 것이다. 16개국의 수뇌(서독, 캐나다, 코트디부와르, 이집트, 스페인, 프랑스, 헝가리, 요르단, 케냐, 말타, 노르웨이, 네덜란드, 세네갈, 스웨덴, 튀니지, 짐바브웨)를 포함한 24개국(기타 출석국은 오스트레일리아, 브라질, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 일본, 뉴질랜드, 베네수엘라)이 참가한 이 서미트는 헤이그 선언을 채택했다. 이 선언은 <대기변동문제의 세 가지 특색인 사활성, 긴급성, 세계성을 감안하여 보다 효과적인 의사결정과 집행기구를 포함하는 국제법의

새로운 원칙의 개발이 필요>함을 역설하고 있다.

프랑스가 원했던 것은 온난화방지를 위한 보다 강력한 권한을 가진 새로운 국제기구의 설립이었다. 국제적인 대기보호 기준을 설정하고 위반국가에 대해서는 국제사법 재판소의 관할하에서 벌칙을 과하자는 것이다. 그러나 일본, 서독, 캐나다 등은 신설보다는 기존 기구의 강화를 주장했다. 이는 미국의 막후교섭의 결과였다. 이 수뇌회의에는 미국, 소련, 중국은 초대조차 안 되었고 영국의 대처수상은 초대되었지만 불참했다. 미국은 스스로의 제청으로 1988년 11월에 설치된 기후변동에 관한 정부간패널(IPOC)이 1990년 8월의 중간보고를 목표로 검토중임에도 불구하고 프랑스가 독주하는 것에 대해 불만을 갖고 있었던 것이다. 미테랑 프랑스 대통령의 내심에는 미·소를 제치고 환경문제에 열심인 유럽세력을 모아 그 중추에 앉아 주도권을 잡으려는 의도가 있었을 것이다. 어찌되었건 프랑스의 신국제기구 구상은 미국의 저항으로 약화되었으나, 이 회의는 지구환경에 관한 국제정치의 흐름을 크게 가속화시키는데 기여했다.

1989년 5월 2일부터 5일까지 핀란드의 헬싱키에서 몬트리올 의정서 제 1차 체약국 회의가 읍저버 국가를 포함한 약 80개 국가의 참가하에 개최되었는데, 여기서 전참가국 만장일치로 헬싱키선언이 채택되었다. 5종의 특정 프레온가스의 생산과 소비를 늦어도 2000년까지 전면 금지시킨다는 내용이었다.

1989년 5월 15일부터 26일까지 케냐의 나이로비에서 약 70개국의 각료를 포함한

대표들이 참가한 제 15차 UNEP 관리이사회는 온난화방지를 위한 골격 조약을 1992년 브라질 UN 환경개발회의에서 만든다는 데 합의했다.

이 해에 국제에너지기구(IEA), 경제협력개발기구(OECD) 등에서도 지구환경문제가 거론되었고, 7월에 프랑스혁명 200주년 기념일에 맞추어 개최된 알슈 서미트에서도 환경문제가 경제선언의 3분의 1을 차지하는 비중으로 다루어졌다. 그리고 11월 6일과 7일 양일간 네덜란드의 노트베이크에서 개최된 대기오염과 기후변동에 관한 각료회의(네덜란드 환경장관회의)는 이른바 노트베이크선언을 채택했다. 지구온난화의 주된 원인인 이산화탄소 등 온실효과가스의 배출을 2000년까지 안정화시키고, 선진공업 국가는 2005년까지 이산화탄소의 1990년 배출수준의 20% 삭감을 목표로 노력하는 것으로 되어 있다.

이상 살펴본 바를 총괄해 보면 지구환경을 둘러싼 국제정치에는 두 가지 조류가 있다.

그 하나는 미국, 일본과 같이 IPCC를 중시하는 노선이고, 또 하나는 유럽제국과 같이 정치적 주도를 중시하는 노선이다. 지구환경을 급진전시킨 견인차 역할을 한 것은 후자이다. 유럽제국이 즉각적인 대책을 택해야 한다고 앞장서는 이유로는 1988년 북해의 해구의 대량폐사, 방글라데시의 대홍수, 이상기후 등의 계속되는 발생, 소련의 태도 변화, 그리고 이에 대한 서구국가의 적극적 협조의 필요성 등을 들 수 있다. 한편 전자의 경우는 석유, 석탄의 사용규제에 대한 업체의 반대로 인한 시간별기 작전이라고 할

수 있다.

IPCC 파와 정치파는 온난화조약의 교섭시기 결정에는 합의했으나 헤이그회의와 노트베이크회의에서는 결정적인 대립을 보여주고 있다. 따라서 국제정치의 조류는 정치파의 문제제기와 IPCC 파의 신중대응이라는 구도 속에서 전개되고 있다고 하겠다.

III. RIO 환경회의의 의의

지난 92년 6월 3일부터 14일까지 브라질의 리우데자네이루에서 열렸던 유엔환경개발회의(UNCED; United Nations Conference on Environment and Development)는 72년 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(UNCHE: United Nations Conference on Human Environment)의 20주년을 기념하고 지구환경보호를 위한 국제적 회의를 총정리하기 위해 유엔총회(1988, 1989)의 결의에 따라 열린 20세기 최대의 국제회의였다. 12일부터 14일까지 사흘동안의 정상회의가 포함되어 있었던 관계로 이 회의는 지구 정상 회의(Earth Summit)라 불리우기도 하나 개최지의 이름을 따서 72년 회의를 스톡홀름회의로 부르는 것처럼 리우회의라고 통칭되고 있다.

리우회의는 각국 정부대표로 진행된 UNCED 본회의와 장소를 달리하여 동시에 열린 환경 NGO의 모임인 Golbal Forum의 두 모임을 전후해서 열린 각종 무대행사도 넓은 뜻의 리우회의로 불리우고 있다. 세계도시회의, 국제언론인대회(일명 Green Press), IPU 등을 중심으로 공동주최된 국회의원대회, 환경기술전람회 등이 그것이다.

이 회의때는 183개국의 정부대표와 환경 NOC, 환경전문가, 보도진 등 3만명이 몰려 들었고 부시 대통령, 콜 독일수상 등 공업선전국의 정상으로부터, 이념적인 국제적 고아이기에 보도진의 관심을 한 몸에 끌은 쿠바의 카스트로에 이르기까지 114개국의 국가정상들이 참가했다. 다만 우보투표로 세계적 화제를 낳은 PKO 법안심의로 국내정치 문제가 시끄러웠던 일본의 수상은 참석하지 못했다.

지구환경문제를 중심으로 미국과 공동보조를 취해 온 일본이 독자적인 입장에서 국제적 리더쉽을 잡기 위해 개도국에 대한 지원문제를 포함한 지구환경문제의 대응책에 새로운 적극적인 입장을 표명한 것이 기대되어 있었고 그들이 자랑하는 첨단과학기술의 산물인 우주중계를 통해 지구의 정반대편에 있는 동경에 앉아서 12시간이나 되는 시차를 극복하고 기조연설을 하겠다는 미야자와 수상의 제안이 사무국에 의해 받아들여졌다가 여러나라의 반대에 부딪쳐 취소되어 일본수상의 불참은 큰 화제로 되었다.

우리나라에서도 100명 가까운 각계 인사가 이 회의에 참여했다. 국무총리와 환경처 장관을 포함한 6개 부처 16명의 공식대표와 13명의 자문관으로 구성된 정부대표단이 본 회의에 참가하였고, Golbal Forum에 국내환경 NGO 소속 환경전문가 수십명이 참가했으며 국회의원 대회에 각 당을 대표하는 현직 의원이 참가했고 박람회 기업별 파견원이 참관했을 뿐만 아니라 많은 보도진들이 가세했다.

UNCED 본 회의와 Golbal Forum의 경우 88년 유엔총회가 UNCED의 주최를 결의한

후 3년동안 사안별, 지역별 회의를 거듭하여 대체적인 방향에 관한 합의를 얻고 난 후의 회의였기에 어떤 의미에서는 상임위원회 중심으로 운영하는 국회에서의 본 회의 모양 맥빠진 요식행위 같은 것이었다. UN-CED의 경우 스트롱이 이끄는 사무국이 지난 2년동안 4차례의 사전준비위원회를 열어 각종 의제에 대한 사전합의를 얻어냈고 NGO들도 지역별 기능별 회합을 거듭하여 지구환경문제에 대한 대응책에 대체적인 합의를 얻고 난 후의 행사였기에 Golbal Forum에서도 열기를 찾아보기 힘들었다.

다만 우리나라의 경우 대통령이 불참하고 공식대표를 파견하는 관련부처에 국토계획 담당부나 지방자치단체의 담당부가 빠져 있어서 지구환경문제의 중대성이나 그 범위에 관한 인식부족이라는 오해를 받기에 충분하였고, 사전정보 부족으로 Golbal Forum에 한국 NGO의 역량을 있는 그대로 과시할 수 없었음은 유감으로 생각된다.

부른트란트위원회의 사무국장을 맡아 이번 리우회의 합의주제인 ESSD를 창출하는데 중심적인 역할을 한 「맥니일」 등이 밝힌 바에 의하면 리우회의는 4가지 과제를 해결해 주도록 기대되었고 또한 준비를 해 왔다고 한다.

- ① 개발의 일반적인 방향성을 정해서 21세기에 있어서의 정부, 국민, 지구 사이의 관계를 관리하기 위한 새로운 원칙을 밝히는 「지구헌장(Earth Charter)」의 채택.
- ② 21세기의 환경행동계획인 「의제 21(Agenda 21)」의 채택. 이것은 지구환경 문제를 해결하는데 필요한 기본적

인 문제들에 대해 각국 및 국제적인 달성목표를 포함하고 세계가 전체적으로 대응해야 할 행동프로그램을 정하는 것이다. 이러한 목표달성에 추정되는 비용과 필요한 자원의 조달책이 제시되고 개도국에 대한 기술이전문제에 관한 구체적인 계약도 들어가야 한다. 더욱이 앞으로 남은 금세기 7년동안에 전개될 행동실시의 초기단계에 책임을 지는 국가나 국제기관을 지정해야 할 것이다.

- ③ 온난화방지, 삼림보호, 생물학적 다양성의 보전에 관한 조약 등 그간 진행되어 온 몇 가지 조약의 교섭상황을 점검해서 서명을 받도록 한다.
- ④ 전지구적 상호의존을 운영하고 「의제 21」과 조약을 실시하는데 필요한 국제기구의 근본적인 개혁의 결정.

등이 그것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 「맥니일」등은 지구환경에 관한 국제적 여론이 비등하고 있음에도 불구하고 전지구적인 행동의 관건을 쥐고 있는 일부 국가의 정부가 이러한 여론을 등지고 있다고 다음과 같이 서술하고 있다.

「미국정부를 비롯한 몇몇 정부가 달성목표나 기술이전의 요구, 다액의 자금각출결정에 대한 종래의 저항적 자세를 바꾸었다고 믿을 수 있는 증거는 찾아볼 수 없다. 이들 정부는 대기중의 이산화탄소 농도의 삭감, 생물학적 다양성의 보전, 환경적 경제적으로 유익한 기술의 대 개도국이전과 같은 과제에 필요한 정책개혁이 자기나라의 단기적인 상업적·정치적 이익을 해칠 것을 염려하고 있다. 그리고 이들은 장기적인 시각으로 본

개혁의 필요성을 생각조차 하지 못하고 있다고까지는 할 수 없어도 생각하려고 하지 않고 있다」고 지구환경문제에 대한 국제정치의 흐름에 대해 표명하고 있다. 또한 이들은 소련의 붕괴와 동구의 변혁, 폐만사태 등이 냉전의 종결로 군사비 지출이 환경보전으로 전용될 수 있는 것이라는 「평화의 배당」에 대한 기대를 무너트리고 있다는 점과 남북문제의 심화가 리우회의 성공을 저해할 것이라고 염려하고 있다.

이번 리우회의에서는 「리우선언」, 「의제 21」, 「산림선언」이 채택되었고 「기후변화 방지협약」, 「생물다양성보전협약」이 서명되었으며 새로운 국제기구의 구성 등이 결정되었다.

ESSD(Environmentally Sound and Sustainable Development)라는 개발과 환경을 통합시킨 개념을 골자로 하는 원칙을 담은 「리우선언(Rio Declaration on Environment and Development)」은 3차사전준비위원회 때까지 「지구헌장(Earth Charter)」으로 마련되었던 것인데 최종 사전준비회의였던 뉴욕회의('92.4)에서 지구환경피해에 대한 공업선진국의 역사적책임(원칙 7)과 환경보호를 구실로 한 일방적 무역제재조치금지(원칙 12)에 대한 선진국과 개도국사이에 입장대립이 첨예화 하여 이 부분을 완화시키고 대신 명칭을 「지구헌장」이 아닌 「환경과 개발에 관한 리우선언」으로 바뀌었으나 리우회의에서는 별다른 토론없이 채택되었다.

그러나 「리우선언」을 실천하기 위한 행동계획을 담은 방대한 내용의 「의제 21」은 사전준비회의에서 충분한 합의를 못보아 원안 자체에 여백규정이 있었고 남북간의 의견대

립이 첨예화되어 있었으므로 리우회의 중주야점행으로 열띤 토론을 거쳐야만 했다. 주로 재정지원과 기술이전 문제가 그 초점이었다. 이 문제에 대한 선진국과 개도국사이의 대립된 의견을 조정할 결과 준비회의에서 마련했던 초안보다 훨씬 완화된 형태로 채택되었다. 그 몇 가지를 예시하면 다음과 같다.

선진국정부의 개도국에 대한 재정지원인 「ODA(Official Development Assistance : 공적개발원조)」의 지원범위는 국가별 GHP dml 0.35%로 초안에는 되어 있었으나 유엔이 결의한 바 있는 0.7%라는 ODA는 목표액 이외에 추가분이 더 있어야 한다는 종래의 주장을 후퇴시킨 결과였다. 다만 「지구환경 금융제도(CEF : Global Environmental Facility)」의 운영에 개도국을 참가시키도록 인정한 것은 선진국의 양보였다.

환경청정기술의 이전 문제는 특허권으로 보호된 민간기술인 경우 곤란하다는 입장을 견지해 온 선진국이 공공기술 이외에 특허권으로 보호되는 민간소유 기술의 경우에도 적당한 사유에 의거하여 강제사용한 후, 추후 적절한 보상을 주어 문제를 해결해 보자는 정도의 길을 열어 놓는 양보를 하였다.

해양생물자원 보호는 공해상의 과다 어로행위만을 원칙적으로 규제하자는 정도로 하고 구체적인 사항은 별도의 국제회의에서 다시 논의하는 것으로 낙착되었다. 이렇게 힘겹게 채택된 두 가지 합의사항의 근간은 ESSD로 되어 있다. ESSD란 「환경적으로 건전하다고 지속가능한 개발」을 뜻하는데 후술하는 바와 같이 개발론의 파라다임을 크게 바꾼 개념으로서 이를 전세계국가들에

게 촉구한 「리우선언」과 「의제 21」의 채택은 이번 회의의 큰 성과라고 할 수 있다.

그리고 이 회의에서는 지구온난화 방지를 위한 「기후변화방지협약」과 생물자원보전을 위한 「생물다양성보전협약」에 150 여개 국가가 서명함으로써 두 가지 국제조약이 체결되게 되었다. 그러나 여기에는 몇가지 문제가 있다.

첫째로, 기대했던 또 하나의 삼림보호에 관한 협약이 성립되지 못한 채 「삼림선언(Declaration of Forestry)」형식으로 마무리되었을 뿐만 아니라 성립된 두 가지 협약도 지난 몇년동안 이 분야에 관한 전문가들이 생각하고 있던 것에 비해 형색화되었다는 점이다.

기후변동에 관한 조약을 만들기 위한 외교적 노력은 '88년 6월의 대기변동에 관한 톨론토회의에서 결실을 보는 듯하였다. 이때부터 몇가지 모델이 검토되기 시작했는데 이때만해도 「포괄적 조약(Umbrella convention)」을 제정해야 한다는 것이 우세하고 '89년 2월 오타와에서 캐나다 정부 주최로 열린 전문가회담에서도 유엔해양법을 모델로 한 유엔대기법을 제정해서 대기오염, 산성비, 오존층파괴, 지구온난화 등 모든 문제를 카바하는 조약을 만들어야 한다는 것이었다. 그러나 이번에 채택한 「기후변화협약」은 골격조약(framework convention)에 머무르고 이론의 여지가 없는 몇가지 조항만으로 구성된 이른바 「마이크 I」이어서 몇가지 기본적인 정의, 각국의 책임과 권리에 관한 일반 원칙, 기후변동을 방지·경감하는 데 필요한 조치에 대해 선언적인 규정을 주고 있는데 머무르고 있다.

둘째로, 두 가지 협약에 대한 성명은 협약의 형식이나 내용은 물론 문제 그 자체의 중대성을 인식한 결과가 아니라 국제적인 흰시리에 마련된 의식의 하나로 마무리된 인상이 짙다. 북한대표가 배정된 시간의 3분의 1도 안되는 짧은 대표연설을 통해 서명하겠다는 뜻을 밝힌점이라던가 국제적 비난을 각오하고 두 가지중 한쪽에만 서명한 나라는 미국뿐이라는 점도 이를 말해주고 있다.

리우회의에서 얻은 또 하나의 협의는 지구환경문제의 해결을 위하여 각국의 「의제 21」추진상황 등을 평가 촉진시키는 기구로 유엔경제사회이사회 산하에 「지속가능한 개발위원회(Sustainable Development Commission)」를 설치하기로 한 것이다. 이것 또한 지구환경문제의 해결을 위한 세계정부적 역할을 유엔이 할 수 있도록 UNEP를 안전보장이사회와 동격인 기구로 격상시켜야 한다는 국제여론의 강도보다는 훨씬 후퇴한 것이라고 하겠다.

이상과 같이 「리우회의」에서 얻은 성과는 ①「리우선언」의 채택 ②「의제 21」의 채택 ③기후변화와 생물다양성에 관한 두 가지 국제협약의 성립 ④「삼림선언」의 채택 ⑤유엔기구 보강 등이다.

이 회의에 참가한 우리나라 정부대표들의 활약은 나름대로 적지 않은 성과를 거두었다고 본다.

지구정상회의에서의 지조연설을 통해 ① 지구환경규제가 개도국의 개발을 저해하고 선진국의 환경산업에만 유리하게 작용하는 결과는 초래해서는 안되기에 개도국에 대한 과감한 기술이전이 있어야 하고, ②현재까지

국가간 환경협력활동이 미약한 동북아시아에 환경협력기구를 조속히 설치해야하며, ③ 비무장지대의 생태계조사를 남북한이 공동 추진할 수 있도록 유엔이 협조해야 한다는 등을 제안해서 긍정적인 반응을 얻었다.

본 회의에서 아시아지역 부의장국으로 선출되어 부의장 역할을 수행했고 분야별로 토론된 「의제 21」에 관한 논의에 소관 부처별로 적극 참여하였으며 개도국들의 최대관심사의 하나인 「기술이전」에 관하여 민간소유 기술의 강제실시권(compulsory licensing)을 반영시키는 등의 역할을 멋지게 수행하여 선진국과 개도국의 대립을 완화시키는 중재자 구상을 수행했다. 그리고 13일 오후에 「기후변화협약」(전체 서명국 154개국 중 152번째), 「생물다양성협약」(156개국 중 154번째)에 서명하고 14일 오전에 「리우선언」과 「의제 21」에 서명했다. 우리나라 경제개발을 주도해 온 경제부처의 대표들이 지구환경문제가 우리나라 경제활동과 밀접한 관계에 있음을 실감하게 되고 환경외교의 중요성을 정부가 자각하게 된 것은 리우회의에서 우리가 얻은 큰 소득이라 하겠다.

IV. 환경문제에 관한 국제법적 접근과 기본 원칙

1970년대 이후 국제법분야에 국제환경법이라는 새로운 학문체계가 마련되어가고 있다. 키스(Alexandre Kiss) 교수가 정의하는 바에 따르면 국제환경법은 <환경보호를 목적으로 하는 국제법 규칙의 총체>이고, 여기서 말하는 환경보호란 생물권을 구성하는 모든 요소를 보호·보전하고 생태학상의 균

형을 유지하는 것이라고 한다.

환경문제에 대한 국제법적 접근은 다음의 세 가지로 이루어진다.

첫째로, 국가간의 합의에 따른 전통적인 조약과 관습법에 의한 접근이다. 조약이나 관습법은 참가하는 국가를 법적으로 구속한다. 국가행동이 국제법으로 규율되는 결과, 국내적으로는 국민이나 기업의 행동도 간접적으로 국제법에 따라 규율된다. 위반국은 타국이나 국제기관에 의해 제재를 받는다. 성문법이 아닌 관습법은 성문법인 조약에 비해 내용의 확인에 있어 해석상 대립이 있을 수 있는 까닭에 성문법인 조약이 많이 채택되고 있다.

둘째는, 국가간 합의의 하나인 설립조약에 따라 설립된 국제기관(예컨대 UNEP, FAO, UNESCO 등)의 조직이나 운영에 대한 행정조직규범과 예산조치 및 구체적 정책결정을 통한 접근이다. 이것은 모두 가맹국을 법적으로 구속한다.

셋째는, 국제기관이나 국제회의가 채택하는 결의, 선언, 권고, 행동계획을 통한 접근이다. 이것은 일반적인 방침으로서 목표를 밝히는데 그치고 관계국을 법적으로 구속하지는 않는다. 그러나 관계국은 이에 따를 도외적인 책임을 진다.

국제환경법상의 환경오염 부분에 있어 각 규제를 살펴보면 그 내용은 오염의 미연방지, 피해경감, 폐기물 월경이동 규제, 사후구제 등으로 되어 있다.

1. 오염의 미연방지에 관한 규제

유엔인간환경회의가 채택한 원칙 제 21항은 <국가는 유엔헌장과 국제법의 원칙에 따

라 자기나라의 자원을 자기나라가 정한 환경정책으로 개발할 주권적 권리를 지니고 또한 자기나라의 관할권이나 규제외 범위내에서의 각종 활동이 다른 나라의 환경 또는 국가관할권의 범위를 넘어서는 지역의 환경이 손해를 끼치지 않도록 해야 하는 책임을 진다)고 규정하고 있다.

이와 같은 취지의 관습법상의 규칙으로는 국제하천의 이용에 관해서 발달되어온 *sicure tuore tuo*의 원칙(국가는 타국 또는 타국민의 신체나 재산에 손해를 끼치는 방법으로 자국영역을 사용하거나 사용시켜서는 안된다는 원칙)이 있다. 이 원칙이 환경분야에서 처음 적용된 예는 1920년대에 미국과 캐나다간에 발생한 트레일제련소 사건이다. 캐나다의 제련소에서 배출된 매연이 국경을 넘어 미국에 들어와 산림피해를 낳은 사건으로서, 중재재판소는 1941년에 손해배상을 청구한 미국측 요구를 인정하였다.

이러한 관습법상의 규칙을 성문법인 조약으로 받아들인 예-해양투기규제조약, 유엔해양법조약 등-도 많다.

규제대상이 되는 오염행위나 오염물질의 규정, 오염물질의 이용·배출·제조·거래의 규제·배출 및 투기장소의 제한 등에 관한 내용이 포함되고 이러한 규제는 부속서나 의정서 속에 규정된다. 이러한 결정은 과학적 근거에 따라야 하고 경제적·사회적으로 설득력이 있어야 하기 때문에 합의형성에 곤란이 따른다. 그리고 참가국의 동의를 얻기 위해서 국제기준은 최저선에 머물지 않을 수 없다.

2. 환경재해에 의한 피해의 경감에 관한

규정

1979년 멕시코의 유정(油井)분출사건, 1986년의 체르노빌 원전폭발사고 등 환경재해는 이웃나라에 적지 않은 피해를 주었다. 따라서 각국은 재해의 미연방지에 책임을 져야 하고 또한 피해를 경감시키기 위해서 재해발생국은 관계국에 대해 사고 통보의무, 관련정보 제공의무, 긴급대처계획 책정의무, 긴급원조 제공의무 등을 진다.

3. 유해폐기물 월경이동에 관한 규칙

1976년 이탈리아의 세베소사건, 1988년의 나이지리아의 코코사건 등 유해폐기물 월경이동 사건이 일어나는 까닭은 발생국에 있어서의 폐기물 처분용량의 저하, 처리규제의 강화, 처리비용의 양등, 고가의 피해보상 가능성, 여러 국가가 이용가능한 처리시설이 수입국에 있는 경우, 유가불의 회수를 통한 암거래시장의 의존 등을 들 수 있다.

UNEP는 1989년 바젤조약의 채택을 통해 유해폐기물의 수출시에는 수입국과 통과국에게 사전통보와 동의를 얻도록 의무화하고, 이러한 통보와 동의가 없이 월경이동을 하거나 부적정한 처분을 했을 때에는 원인자(때에 따라 국가)는 회복조치를 해야 하도록 규정하고 있다.

4. 사후적 피해구제에 관한 규칙

일반적으로 국가는 자기국가 기관에 의한 국제법상의 의무위반 행위(작위든 부작위든 간에)에 대해 원상회복, 사죄, 또는 손해배상형식으로 법익의 침해를 입은 나라에 대해 책임을 져야만 한다. 이러한 국가책임은 관계국가간의 직접교섭, 제3자의 알선이나

기중조정 또는 국제재판을 통해 해결하게 된다.

원인자가 국가가 아닌 사인의 경우 그 사인이 거주하는 국가는 일반 국제법상 타국에 손해를 끼치지 않도록 <상당한 주의>를 기울여 감독할 책임이 있다. 위법성의 판단은 이와 같은 감독·관리상에 과실이 있었는가의 여부로 결정된다.

국제조약 중에는 무과실책임을 채용하고 있는 것도 있다(1967년의 우주천체조약, 1972년의 우주손해배상협정, 1969년의 유탁손해<油濁損害>의 민사책임에 관한 조약 등).

사인이 피해자인 경우 그 본국은 오염국에 대해 국제청구를 제기하여 책임을 추구할 수 있다. 다만 당해 사인은 일반국제법상 사전에 오염국 내에서 국내적 구제를 완료해 두어야 한다.

피해구제방법으로서 국가책임의 범리에 의한 해결방법 이외에 피해자가 직접 외국의 가해자를 상대로 구제받는 방법도 있다. 이는 국제사법상의 문제점 등이 있으나 여기에서는 상론하지 않기로 한다.

다국간의 합의형식과 그 기능에 대해서 세 가지 특색을 간단히 언급해 두기로 하겠다.

첫째, 지구환경보호를 위한 조약의 관행을 보면 골격조약(a framework convention)과 의정서(protocols)의 두 가지 연계방식을 쓰는 형식이 점차 정착되어가는 것 같다. 오존층보호를 위한 1985년의 빈조약과 1987년의 오존층보호를 위한 몬트리올 의정서가 대표적인 예다. 우선 일반적·추상적인 규정을 둔 골격조약을 체결하고 그 내용으로 확

인된 일반적인 지침에 따라 이것을 구체화시키는 선택적인 의정서가 체결되어 계속적인 이행을 확보해가기 위한 자세한 보호조치나 기준설정을 마련하는 방법이다. 이러한 이원적인 법형식을 택하는 이유는 ①지구환경문제의 중요성에 대한 각국의 정치적 자세를 확인하기 위한 정신적·서약적 문서와 구체적인 기준설정이나 보호조치에 관한 규정을 하나의 조약속에 포함시키는 것이 곤란하다는 점과 ②환경문제에 대해서는 과학적 지식의 정도가 해마다 달라지기 때문에 구체적인 기준·조치에 대해서는 신축성을 남겨둘 필요가 있다는 것과 ③구체적인 기준·조치의 이행에 관해서는 국가에 따라 확인 지역에 따라 특수사정이 있을 수 있는 관계로 인해 규칙의 구체적 적용에 대해서는 의정서를 통해 보완해 나가는 것이 바람직하다는 점 등을 들 수 있다.

둘째, 지구환경조약의 핵심을 이루는 체약국의 <일반적 의무>조항은 지금까지의 <상호적 의무>에서 <보편적 의무, obligation erga omnes>으로 바뀌어가고, 그 의무의 분류도 <결과의 의무>에 그치는 것이 아니라 <실시·방법의 의무>, <특정 사태발생의 방지 의무>에 이행되어가고 있다는 점이다.

종래의 국제법상 조약으로 인한 의무는 특정한 타국과의 관계에서 상호 주담하는 상호적 의무가 기본이었기 때문에 의무의 위반·불이행에 대해서는 상대국가만이 책임을 추궁하는 법적 이익을 지닌 당사자적격(當事者適格)이 인정되어 왔다. 그러나 요즘에 와서는 어떠한 나라도 법적 이익을 가졌다고 주장할 수 있는 보편적 의무로 바뀌어가고 있다. 그리고 의무의 국내적 실시

에 대해서도 각 체약국에게 광범한 주권적 재량권을 인정해서 현행 국내법의 개폐까지는 요구하지 않고 현행법의 범위 내에서 가능한 조치를 취하도록 기대해왔다. 즉 <결과 의무>만 묻고 그 실시조치의 방법이나 수단은 각국의 자유재량에 맡겨왔다. 그러나 이제는 특정한 실시조치를 채택하도록 각국에게 요구하는 <실시방법의 의무>까지 요구함으로써 각국의 주권적 재량의 여지를 인정하지 않고 한걸음 더 나아가 국가가 관할하거나 관여하지도 않은 인위적·자연적인 사유로 발생된 침해에 대해서도 상당한 주의(due diligence)로서 방지 및 배제해야 한다는 <특정 사태발생의 방지의무>까지 요구하고 있다.

셋째, 관련조약의 비체약국에 대한 문제이다. 원칙적으로 국제법은 국가간의 주권적 합의를 바탕으로 성립하는 것인 까닭에 비체약국에게는 아무런 구속력을 못가지는 것이 당연하다. 아무리 엄격한 내용의 지구환경보호조약을 만들어도 가입국 수가 적으면 의미가 없다. 무임승차군이나 무전취식군을 방지하기 위해서는 비가입국에 대해서도 조약의 효과가 미치도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 개도국의 경우 지구환경보호의 원인은 바로 선진공업국에 있다는 입장에서 조약에의 참가를 거부하는 국가가 적지않다. 그리고 1987년의 오존층보호에 관한 몬트리올 의정서 5조 1항이나, 1989년 5월 24일의 지구기후변화에 관한 UNEP 결의 11항 등에서 보는 바와 같이 일반적 의무의 유예나 경감을 가입조건으로 내세우는 국가도 많다.

이러한 비체약국에 대한 대응방법으로는

다음 다섯 가지가 있다. ①비체약국은 조약에 구속받지 않는다는 전제 아래 가입권유조항을 두어 도의적으로 가입을 호소하는 방법, ②유엔헌장 2조 6항처럼 비체약국에게도 체약국회의 등에 옵저버자격을 주는 방법, ③체약국에게만 특혜적 이익을 주거나(유엔해양법조약 202조, 203조처럼 자금·기술원조 제공), 비체약국에 대한 불이익을 결정하는 방법(1987년 몬트리올 의정서 4조에 의한 비체약국과의 무역규제) 등이 지금까지 주류였다. 그러나 이제는 ④조약속어 어떤 상위규범인 객관적 제도(objective regime)를 설정해 놓고 비체약국이라 할지라도 이러한 조약내용을 지켜야 한다는 일반적 존중의무(obligations erga omnes)를 과하고자 하는 방법이 채택되고 있다. 1959년의 남극조약 전문에 있는 <전인류의 이익>, 1966년 우주조약 전문의 <전인류의 공동이익>, 1982년 유엔해양법조약 136조에 있는 심해저자원에 관한 <인류의 공동유산> 등이 그 예이다. 그러나 국제공공재(國際公共財)로서의 환경재(環境財)에 관한 보편적 의무주장은 아직도 <미결수의 딜레마>라는 문제가 남는다. 그러므로 ⑤보다 강력하게 지구환경보호와 파괴금지는 국제법상의 강행규범(jus cogens)임을 밝혀 그 위법행위를 바로 <국제범위>로 간주해야 한다는 주장이 있다. 그러나 위반국에 대한 징벌적 조치를 현실적인 것으로 만들 수 있는 세계정부가 없는 한 이것도 한계가 있다고 생각된다. 다만 유엔헌장 제 7장이 평화의 파괴나 침략행위에 대해 안전보장이사회가 취할 수 있는 국제경찰권적 강제조치를 규정하고 있는 것처럼 <국제환경을 위한 안전보장적 권한>

을 UNEP 에 본 바와 같이 리우회의의 결정이 경제사회이사회의 한 위원회를 설치하는데 그친 것은 앞으로 더 많은 검토가 필요함을 뜻한다고 하겠다.

V. 맺는말

우리나라의 경우 지구환경에 관한 문제의식은 대단히 낮은 편이다. 국가환경(national ecology)에 관한 가치체계나 기술체계, 더 나아가서 제도적 체계가 아직 시동관계에 있는 까닭에 국제적 환경(international ecology)이나 초국가적 환경(transnational ecology)에 관심을 돌리기를 바라는 것이 무리 일런지도 모른다. 그러나 국제적 고아로 홀로 남겨지지 않기 위해서는 이제부터라도 이에 관심을 가져야 하겠다. 그러기 위해서

는 무엇보다도 정확하고 신속한 정보가 필요하다. 현재의 행정운영으로서는 정부단계에서의 활동조차 미약할수밖에 없는 형편이니 NGO 의 활동은 기대할 수조차 없게 되어 있다. 환경처와 외무부의 밀접한 연결성 유지도 중요하고 환경처기구내의 보강도 필요하며, NGO 육성을 위한 관민의 합동노력도 아쉽다고 하겠다. 정부측이건 민간활동이건 지구환경에 관한 동향을 널리 전문가들이나 국민에게 알리는 정보교환 루트가 마련되어야 하겠고 경제부처의 정책결정에 때맞추어 활용할 수 있도록 널리 홍보활동도 필요한 것 같다. 다시 한번 드러커 교수의 경고에 귀를 기울여야 하겠다. 이 길만이 리우회의로 가시권안에 들어오게 된 그린라운드로 인한 피해를 사전에 예방할 수 있는 길이기 때문이다.