

국제환경가버넌스 여건 변화와 UNEP의 역할

UNEP's Response to the Changing Environment of International
Environmental Governance

정 서 용

명지대학교 법학과 조교수, 국제법

Suh-Yong Chung

Assistant Professor of International Law

Department of Law, Myongji University

Abstract

This paper aims at analyzing the issues on how to improve UNEP's roles in international environmental governance context. Although UNEP has been presumed to play a leading role in addressing global environment problems, several problems (such as collective action problem, fragmentation, lack of authority and insufficient legitimacy) in its governance have led to losing its leadership to other entities such as the World Bank, OECD and CSD. While a position of changing UNEP's status to an independent international organization has not been developed enough, several efforts, which might not be sufficient to respond to the changing environment of international environmental governance, have been made to strengthen UNEP's roles in the short run. These include universal membership, strengthening the financing of UNEP, and issues concerning MEAs. Whether current efforts for enhancing UNEP's roles in international environmental governance will be successful or not, would rely on to what extent interested parties hold political wills for its reforms and how to draw a compromise on critical issues among those parties.

Keywords : International Environmental Governance (IEG), UNEP. World Environment Organization

I. 서 론

갈수록 심각해져 가는 지구 환경 문제에 전 지구적인 차원에서의 대응이 필요함을 깨닫고 지구 공동체 사회는 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 유엔인간환경회의를 개최하여 여러 가지 대응 방안에 대해서 논의를 하였다. 이 논의의 결과 탄생한 유엔환경계획(United Nations Environment Program: UNEP)은 1992년 6월 리오데자네이로에서 개최된 지구정상회의에서의 리우 선언, 아젠다 21, 기후변화 협약 및 생물다양성 협약 채택 등 여러 면에서 지구 환경 문제를 해결하는 데 직간접적으로 많은 기여를 해 오고 있다.

하지만, 최근 들어 지구 환경 문제를 둘러싸고 있는 여러 여건들이 변화하고 있다. 환경문제에 대한 대응은 부문별 그리고 개발 행위 자체에 내재되어야 할 필요가 있음이 강조되고 있으며, 이에 지속가능한 개발 개념이 환경문제를 다룸에 있어서 또 다른 중요한 축을 이루고 있다. 또한, 전통적으로 지구 공동체 사회는 주권 국가들의 협력에 의해서 문제들이 해결되어 왔지만, 지구 환경 문제는 주권 국가들 이외에도 국제기구, NGO 및 사기업 등 이제는 국제환경가버넌스에서 도외시킬 수만은 없는 중요한 주체들이 등장하여 왔다. 여기에, 개별적인 환경 레짐들은 서로 간에 경쟁을 하기도 하고 또한 불필요한 중복의 문제를 만들어 내면서 지구 환경 가버넌스의 전체적인 유기적 연관성과 효율성에 문제점을 던져 주어 왔다.

이러한 변화하는 지구 환경 가버넌스 여건에도 불구하고, UNEP은 여러 가지 이유에서 이러한 변화에 적절히 대응하지 못하여 왔고, 이것은 다른 국제기구 등과의 국제 환경 문제에서 주도권 상실은 물론이고, 지구 환경 가버넌스 전반에 걸쳐서도 문제점을 야기하게 되는 이유가 되어 왔다. 이에, 최근 들어서 UNEP은 그 역할을 강화하기 위하여 여러 가지 노력을 하고 있다. 이러한 노력은 그 정도와 범위가 매우 다양한데, 각각의 경우에 그 한계와 문제점들을 갖고 있는 것도 사실이다.

이 글은 이러한 UNEP의 변화하는 지구 환경 가버넌스 여건에 대한 대응의 문제점과 한계에 대해 분석함을 목적으로 하고 있다. 이러한 분석을 하기 위해서 먼저 제2장에서는 국제환경가버넌스의 변화에 대해서 살피고, 이어서 제3장에서는 이러한 변화된 여건에 UNEP이 적절하게 대응하고 있지 못하고 있는 원인에 대해서 분석을 한다. 그 후, 제4장에서는 UNEP의 역할강화를 위한 UNEP의 독립된 기구화로부터 현행 UNEP 체제하에서 중단기적인 개선 노력에 이르기까지 각각에 대해서 분석을 하고 있다. 결론적으로, 현재의 국제환경가버넌스를 둘러싸고 있는 여러 상황하에서 UNEP의 역할 강화를 위한 노력들은 어느 것도 쉽게 달성될 수 있는 것은 없어 보이며, 결국은 관련 주체들의 정치적인 의지와 이들 간의 상반되는 이해관계를 조정 및 타협할 수 있는 메카니즘이 마련되지 않고는 소기의 성과를 거두기는 어려울 것으로 여겨진다.

II. 국제환경가버넌스의 여건 변화와 UNEP

1. 국제환경가버넌스의 정의

가버넌스라 함은 “인간의 문제가 다뤄지는 사회·경제적 프레임워크와 법적·정치적 구조”라고 정의할 수 있다.¹⁾ 기존에는 국제가버넌스의 국제 가버넌스는 원래 그 관심대상을 국가 간의 관계만을 의미했으나, 이제는 NGO 혹은 시민사회, 다국적 기업들 간의 관계도 역시 국제 가버넌스의 대상이 되었다.²⁾ 즉, 국제 가버넌스의 주체도 국가에 국한되는 것이 아니라, 비국가주체들까지 확장되었다. 대상 영역도 또한 원래 경제·사회적인 문제였으나, 국제 사회에서 지속가능한 개발 개념이 도입되고, 국제 환경 문제가 국제사회에 심각한 문제점을 제기함을 계기로 국제 가버넌스는 이제 환경문제도 중요한 관심 대상의 하나로 삼고 있다. 이러한 국제환경가버넌스는 Joy Hyvarinen과 Duncan Brack에 의하면 “두 개의 중첩되고 서로 관련이 있는 개념요소로서 구성이 되어 있는데, 그 하나는 광범위한 활동과 과정을 포함하는 시스템이고 다른 하나는 그러한 시스템을 담고 (house) 있는 구조이다.”³⁾라고 지적될 정도로 어렵고도 복잡한 문제이다.

2. 지구 환경 가버넌스 여건의 변화

지구 공동체 사회에서 대규모의 심각한 환경문제 발생은 개별 주권국가들에 의한 대처에는 한계가 있을 수 밖에 없어, 국가들 간의 협력을 주도하고 공동의 대처 방안을 이끌어 내기 위해서 많은 국제 기구들이 등장하고 있다. 유엔 체제 내에서 환경문제에 대한 1차적 책임을 지고 있는 UNEP을 비롯하여 기존의 혹은 새로운 전문기구들이 환경문제를 다루고 있고, 유엔 체제 외에서도 범지구적 혹은 지역적 기구들이 환경문제를 중요한 아젠다로 취급하고 있

-
- 1) World Humanity Action Trust, 2000, 「Governance for a Sustainable Future」, p. 7. (Felix Dodds, 2001, 「Inter-Linkages among Multilateral Agreements」, (<http://www.earthsummit2002.org/es/issues/governance/governance.htm>, 2002년 8월 20일 방문) 에서 재인용). 국제사회에서의 가버넌스의 논의는 국제정치학에서 자유주의 이론의 맥락에서 주로 논의가 되고 있으며, 좀더 구체적으로는 소위 레짐 이론 (Regime Theory)과 밀접한 관계가 있다. 예컨대, Stephen D. Krasner, 1982, “Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables”, International Organization Vol. 36.
- 2) Commission on Global Governance, 1995, 「Our Global Neighbourhood」, pp. 2-3.
- 3) Joy Hyvarinen & Duncan Brack, 2000, 「Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change」, pp. 12-13.

다. 유엔개발계획 (United Nations Development Programme: UNDP), 세계은행, 아시아개발은행 등 각 지역은행, 세계보건기구 (World Health Organization: WHO), 세계기상기구 (World Meteorological Organization: WMO), 세계식량기구 (Food and Agriculture Organization: FAO) 등이 현재 지구 공동체 사회에서 지구 환경 문제에 직·간접적으로 영향을 주고 있는 중요한 예들이다.⁴⁾

또한, 국제 환경 문제 영역에 미치는 시민사회, 사부분 및 NGO의 영향력의 증대도 주목할 필요가 있다.⁵⁾ 비교적 최근까지 국제 환경 문제는 국가 및 정부 간 기구들에 의해서 주도가 되었지만, 정치·경제·사회 여건의 변화로 기존에 국제환경가버넌스에서 논의되지 않았던 시민사회, 다국적 기업 등 사부분 그리고 NGO도 국제환경가버넌스에 있어서 분권화 혹은 민주화를 주도하는 중요한 요인으로 여겨지고 있다.⁶⁾ 이들의 영향력 증대는 NGO의 1972년 스톡홀름 회의와 1992년 리우 정상회의를 비교함으로써 쉽게 이해할 수 있다. 전자의 경우에는 134개의 NGO의 참여가 공식 집계되었으나, 1992년에는 1400개 이상의 NGO가 리우 회의에 참석하였다.⁷⁾ 이들은 각종 지구 환경회의에 참석하여 조약협상, 이행 및 감독 등 모든 단계에서 강한 영향력을 행사하고 있다. 지구 공동체 사회의 국가의 총수를 압도적으로 상회하는 이들은 증가된 영향력은 지구 환경 문제를 다루기 위한 가버넌스에 있어서도 국가뿐만 아니라, 개인 및 그룹들의 참여가 필요하게 되었음을 의미한다.

다자 환경 협정 (MEAs)에 의해 설립된 사무국들도 국제환경가버넌스에 있어서 중요한 요소가 되고 있다. 생물다양성협약 등 UNEP이 다자 환경 조약의 사무국 임무를 대행하고 있는 경우도 있지만,⁸⁾ 람사협약, 기후변화협약 등 스스로의 사무국을 설치 운영하고 있는 다자 환경 조약도 또한 다수 존재하고 있다.⁹⁾ 가장 최근 자료에 의하면 적어도 502개의 국제 조약 및 다른 협정들이 환경문제와 관련이 있으며, 그 중 323개는 지역적인 조약 및 기타 협정들로

4) Lynton Keith Caldwell, 1990, *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, pp. 103-104; Hilary F. French, 1994, "Reforming the United Nations to Ensure Environmentally Sustainable Development", *Transnational Law & Contemporary Problems*. Vol. 4, pp. 569-570.

5) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, 1977, "Realism and Complex Interdependence" in *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 제2장 참조.

6) Thomas G. Weiss & Leon Gordenker eds., 1996, *NGOs, The UN & Global Governance*, 참조.

7) Ken Conca, 1995, "Global Environmental Governance: Causes, Components, and Consequences", *Journal of Green Cross Korea*, pp. 98-110.

8) 예컨대, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Convention on Migratory Species (CMS), Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.

9) 예컨대, Convention on Biological Diversity and its Biosafety Protocol; the Framework Convention on Climate Change; the Convention to Combat Desertification.

파악되고 있다.¹⁰⁾

3. UNEP의 대응 필요성의 인식

이러한 지구 환경 문제를 둘러싼 내외 여러 가지의 발전 및 변화는 국제환경가버넌스, 특히 유엔 체제 내에서 환경문제에 대한 1차적인 역할을 수행할 것으로 기대되어 온 UNEP에게는 많은 도전을 던져주고 있다.¹¹⁾ 최근 들어서 UNEP은 중요한 지구 환경 문제의 논의에 있어서 세계은행, 경제협력개발기구 (OECD) 등에 주도권을 빼앗기는 경향이 있으며, 지속가능한 개발 문제에 대한 대응에 있어서도 지속가능개발위원회 (CSD) 내에서의 논의 동향 및 의제 형성이 지구 사회의 지속가능한 개발에 관한 아젠다를 결정하는 데 있어서 매우 중요한 영향력을 행사하고 있다.¹²⁾ 따라서, UNEP은 최근 들어서 국제환경가버넌스 강화 차원에서 스스로의 역량을 강화하고 원래의 기대에 부응하기 위해서 많은 노력을 하고 있다. 1998년 유엔 전반에 걸친 개혁 프로그램의 일환으로 사무총장은 UNEP의 역할강화를 위한 여러 가지 과제를 수행할 환경및인간정주에관한테스크포스 (Task Force on Environment and Human Settlement)를 구성하고 환경관리그룹 (Environmental Management Group)을 창설하여 전문기구와 환경협약 간의 문제를 다루도록 하였다.¹³⁾ 또한, 지구환경장관포럼 (Global Ministerial Forum)을 창설, 매년 회의를 개최하고 있으며 국제 협력의 필요성을 재강조한 말피 선언을 채택하기도 하였다.¹⁴⁾ 보다 최근에는 UNEP 집행이사회 결의 21/21를 통해 정부간그룹 (Open-Ended Intergovernmental Group)을 창설하여 현재 조직의 문제점과 이에 대한 보완책에 대해서 광범위한 대책을 마련하도록 하였다. 하지만, 후술하는 바와 같이 일련의 노력들이 아직은 충분한 성과를 거두고 있지는 못하고 있는 것으로 보인다.

10) UNEP, 2001, "Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives on International Environmental Governance, Multilateral Environmental Agreements: A Summary, U.N. Environment Programme", p. 3, U.N. Doc. UNEP/IGM/1/INF/1(2001).

11) Adrew Hurrell & Benedict Kingbury eds., 1992, 『The International Politics of the Environment』, pp. 183-227.

12) Friends of the Earth, 2004, 『The Need for Strengthened International Environmental Governance』.

13) Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Report of the Secretary-General, U.N.Doc. A/51/950 (1997). G.A.Res. 52/12, U.N. GAOR. 52 Sess., Adenda Item 157, U.N. Doc.A/RES/52/12 (1997)에 의해 채택.

14) Report of the Secretary General on Environment and Human Settlements, U.N. Doc. A/53/463 (1999). G.A. Res. 53/242, U.N. GAOR. 53rd Sess. Agenda Item 30 U.N. Doc.A/Res/53/242 (1999)에 의해 채택.

III. UNEP 역할 한계의 원인

그렇다면, UNEP은 그동안 국제환경가버너스를 둘러싼 내외의 많은 여건의 변화에 왜 적절하게 대응을 하지 못하여 왔을까? 이에 대해서는 UNEP 스스로 대응할 수 없는 한계 밖의 문제도 있을 수 있지만, UNEP의 조직·구조적인 차원에서의 문제점도 있었다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 이하에서는 어떠한 요인들이 UNEP의 적절한 역할 수행에 한계를 가져왔는가에 대해서 분석을 하기로 한다.

1. 집단행동의 실패

공동의 비극 (Tragedy of Commons) 문제는 아직 현재 우리 사회에서도 무임승차와 환경의 외부재로서의 문제와 더불어서 해결이 쉽지 않은 문제로 여겨져 왔다. 이 문제의 발단의 원인은 지구 환경 문제의 심각성을 인식하고 효율적으로 이 문제를 다루려는 정치적 의지 및 적극적인 재정 지원의 결여에서 찾아볼 수 있다. 이 문제는 전 UNEP의 사무총장이 1992년 다음과 같이 언급한 데에서도 찾아볼 수 있다.

“정부 부처를 설립하고 국제 환경 협약 체결에 대한 정부들의 약속은 반드시 구체적인 행위에 대한 약속에 이르지 못한 경우가 많다. 환경부처가 존재하기는 하되 국내 정책 결정에서의 그들의 역할은 종종 미진한 경우가 많다. 국제 환경 협약이 채택이 되지만 종종 국가들은 이들 협약의 강제에 대해서는 같은 정도의 의지를 갖고 있지 못한 경우가 많다.”¹⁶⁾

이러한 문제에 대한 보다 근원적인 원인은 생태적 문제를 해결하기 위해서 생태적 상호 의존성을 바탕으로 하고 있는 것이 아닌 자국의 주권 영역 내에서 절대적 관할권을 행사하는 주권국가들로 이뤄진 국제 공동체 사회에서는 각국의 상호 의존 및 협력을 이끌어 내기 어렵다는 사실과 함께, UN 헌장상 환경의 중요성에 대한 강조가 미약하다는 점에서도 찾아볼 수 있다.¹⁷⁾ 물론 여기에는 UNEP 사무국이 이러한 문제들에 대해서 적절하게 대응하지 못하

15) 예컨대, Daniel C. Esty & Maria H. Ivanova, 2001, 『*Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*』(Yale Center for Environmental Law and Policy Working Paper Series, Working Paper No. 2/01).

16) UNEP, 1992, 『*The World Environment 1972-1992: Two Decades of Challenge*』, p. vii.

17) Paul C. Szasz, 1992, “Restructuring the International Organizational Framework” in 『*Environmental Change in International Law: New Challenges and Dimension*』(Edith Brown Weiss ed., 1992), p. 353.

고 그 스스로의 이해관계에 얽매어 왔다는 것도 문제를 더욱 어렵게 한 이유가 되어 왔다.¹⁸⁾

2. 분권화

분권화는 현행 유엔 체제의 특징 중 하나이다. 유엔 체제 내에서 UNEP은 환경문제를 전담하는 유엔 내 조직의 하나일 뿐이며, 대개 환경문제를 아울러 다루는 다른 기구들의 예산이 UNEP의 예산을 훨씬 상회하는 경우가 많다. 유엔 분권화를 선호하는 입장에서 이러한 현상은 매우 바람직하다고 할 수 있지만, 이에 대한 비판적인 입장에서 보면 이것은 현상은 커다란 약점이라고 할 수 있다.

분권화는 개별 환경 문제를 다루는 주체들 간에 유기적 연관성을 갖지 못하게 하여 제한된 자원으로 적절하고도 체계적인 대응 수단을 마련할 수 없게 한다.¹⁹⁾ 이것은 급증하고 있는 개별 국제 환경 조약이 각각의 사무국을 창설하고 있는 상황과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 지구 환경 문제가 종합적인 대응 수단 마련을 필요로 하고 있는 상황에서 개별 사무국들은 관련 영역을 다루는 다른 사무국과의 정보, 인력, 시설 등의 공유를 하지 못한 채 개별적인 대응을 함으로써 전체적인 효율성을 극대화하고 있지 못하다.

또한 분권화는 관련 행위 주체들로 하여금 문제를 다루기 위한 포럼을 자신의 편의와 이익에 따라서 편의적으로 선택하도록 하는 결과를 가져올 수 있다. 물론 이것은 행위 주체에 대해서 유연성과 함께 경합하는 레짐 간에 자유 경쟁을 통해서 성공적인 제도 창출에 공헌할 수 있는 가능성이 있을 수도 있지만, 악의적으로 이용되는 경우에는 절차의 지연, 지나친 경쟁으로 인한 자원·노력의 낭비 등을 초래하여 지구 환경 문제 해결에 매우 심각한 장애가 될 수 있다는 것도 부인할 수 없는 사실이다.²⁰⁾

3. 권위의 결여

분권적인 지구 공동체의 특성상 국제사회에는 중앙 입법기관이 없다. 따라서 국제 환경 문제를 해결하기 위해서 각 개별 기관들은 그들 스스로의 절차와 권한에 따라서 해당 문제를 다루기 위한 조치를 취하게 된다. 유엔 내의 다른 전문기구와는 달리 일개 프로그램에 지나

18) UNEP, 2001, "Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives on International Environmental Governance: Report of the Executive Director", p. 19, U.N. Doc. UNEP/IGM/3/2 (2001).

19) Frank Biermann, 2002, "The Case for a World Environmental Organization", Environment Vol. 42, p. 24.

20) Ibid., p. 128.

지 않고 이로 인해 제한된 재정원 및 권한을 갖고 있는 UNEP으로서는 유엔 체제 내에서 지구 환경 문제 해결에 주도권을 행사할 수 있을 정도의 권위를 갖고 있기 못하기 때문에 지구 환경 가버넌스에서 주도적인 역할에는 한계가 있다.

4. 불충분한 정당성

UNEP은 의사 결정 절차에 있어서 관련 당사자들의 공평한 참여기회를 보장하고 있지 못함으로써 정당성 측면에서도 문제점을 갖고 있다.²¹⁾ 전통적인 국제법 원칙에 의하면 국제사회의 문제는 평등한 주권국가들만이 참가하도록 허용되고 있기 때문에,²²⁾ NGO, 사당사자 등 국제 환경 문제에 많은 이해관계를 갖고 있는 주체들은 의사 결정 과정에서 배제되고 있는 경우가 많이 있다. 현재 이들에게는 투표권이 보장되지 않는 옵저버 자격으로서 의사 결정 과정에 참여하도록 허용되는 경우가 증가되고 있지만, 이것이 정당성 문제를 근본적으로 해결하여 주지는 못하고 있다.

5. 이행과 강제의 한계

국제 환경 보호를 위한 원칙과 규칙들이 적절히 채택되고 이들이 실효적으로 이행될 수 있도록 보장할 수 있는 강제 제도가 존재할 때 진정으로 지구 환경 문제가 해결될 수 있을 것이다. 현재 UNEP의 경우에는 독립된 전문기구가 아닌 관계로 유엔 회원국들에 대해서 합의된 국제 환경법 원칙들의 이행을 강제할 수 있는 권한이 없다. 물론, 분권적인 특성을 갖고 있는 국제사회에서 궁극적인 국제법 원칙의 이행은 각 주권국가들에 의해서 이뤄지는 것이기는 하지만,²³⁾ 현재의 상황은 이러한 주권국가들로 하여금 채택된 국제 환경법 원칙의 이행을 체계적으로 독려할 수 있는 시스템마저도 갖추고 있지 않고 있다.

21) Ibid., p. 133.

22) Malcolm N. Shaw, 2003, 『International Law』(5th ed.), pp. 175-177.

23) Peider Könz, 1992, "Law and Global Environmental Management: Some Open Issues", in 『Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions』(Edith Brown Weiss ed.), p. 165.

6. 위치 · 위임권한 · 재정문제

1972년 UNEP이 설립된 이래 아프리카 케냐에 본부를 둔 것이 적당한 것인가에 대한 논의는 끊임없이 제기되어 오고 있다.²⁴⁾ 대부분의 유엔 전문기구가 유럽 및 북미에 위치함으로써 상호 간의 시너지 효과를 얻고 있는 현실에서 유독 UNEP만이 아직 충분한 인프라가 갖춰지지 않은 아프리카에 위치하고 있는 것은 적절하지 않고 따라서 본부를 이전해야 한다는 주장은 상당한 설득력을 얻고 있는 것도 사실이다.

유엔 체제 내에서 UNEP의 미약한 지위는 UNEP의 독자성을 해하고 있다. 또한 UNEP은 총회의 보조기관으로서 경제사회이사회를 통해서 총회에 보고를 하고 있다. 그러나, 다른 유엔 전문기구들은 독자적인 임무와 권한을 갖고서 총회, 안보리 및 경제사회이사회 어느 누구로부터도 행동에 대해서 통제를 받고 있지 않다. 이는 또한 UNEP의 재정원의 중요 부분을 유엔의 일반예산에 의존할 수밖에 없음으로 인한 재정적인 어려움을 UNEP이 겪고 있음에 반해서, 이들 전문기구들은 독자의 예산과 재정원의 마련으로 좀더 적극적으로 이들 기구들의 권한을 행사할 수 있다는 중요한 차이를 만들어 내고 있기도 하다.

UNEP의 재정난은 UNEP이 총회의 보조기관이라는 지위로부터 발생하고 있기도 하지만, 회원국들의 분담금 납부의 지연 및 회피에도 그 이유를 찾아볼 수 있다. 더구나, 현재 회원국들의 분담금 납부는 아무런 강제적 요소가 없는 완전 “자발적”인 성격으로 인해서 회원국들이 자신들의 편의에 의해서 납부 시기 및 액수를 결정함으로써 UNEP의 안정적인 재정원 확보를 매우 어렵게 하고 있다.²⁵⁾

IV. UNEP의 역할 강화를 위한 노력과 한계

앞서 언급한 UNEP의 변화된 지구 환경 가버너스에서 주도적인 역할을 하고 있지 못하는 원인들에 대응하기 위해서 최근 들어서 이에 대한 광범위한 논의가 진행되고 있다. 이러한 논의는 UNEP을 독립적인 법인격을 갖는 국제기구화 혹은 유엔 전문기구화하는 주장으로부터 현행 UNEP 체제하에서 시행할 수 있는 중·단기적인 방안에 이르기까지 다양하게 진행되고 있다.

24) Paul C. Szasz, *supra* note 17, p. 341.

25) 심지어 1990년대에 들어서 UNEP의 중요한 재정원인 환경기금은 계속해서 감소하였다. 환경기금 납부 국가의 숫자의 경우도 1998년에는 73개국에 납부하였으나, 2000년에는 56개국만이 납부를 하였을 뿐이다.

1. 독립된 환경 기구의 설립?

설립 이후 지구 환경 문제 대응에 주도적인 지도력을 발휘하지 못한 결과 많은 비판에 직면한 UNEP의 역할 강화를 위해서는 독립된 법인격과 조직 그리고 예산을 갖고 있는 독립된 주체로서 UNEP을 발전시켜야 한다는 주장이 그동안 꾸준히 설득력을 얻어 오고 있다.²⁶⁾ 예컨대, 1999년 당시 세계무역기구 사무총장은 UNEP을 세계무역기구에 상응하는 조직으로서 발전시켜야 한다는 주장을 하였으며, 프랑스도 세계 환경 문제를 해결하기 위해서는 “중립적이고도 확고한 세계적인 권위체”가 있어야 한다고 주장을 하면서 세계 환경 기구의 설립을 위한 목소리를 높이고 있다.²⁷⁾

사실, 유엔이 탄생하고 난 이후 지구 사회에서는 분야에 따라서는 독립된 인격과 조직 그리고 예산을 확보하고 있는 기구들이 탄생하여 주어진 분야에서 발생하는 여러 문제들을 한정된 자원을 이용하여 문제 해결에 많은 공헌을 해 오고 있는 것이 사실이다. 세계무역기구, 국제형사재판소 등과 같은 국제 조직체의 탄생은 아직도 분권적인 지구 사회에서 국가들이 독립적인 기구를 통해서 협력적으로 문제를 해결하려는 의도가 있음을 보여 주고 있는 단적인 예라고 할 수 있다.

하지만, 구체적으로 어느 정도의 법적 지위를 갖고, 어떠한 조직체를 갖추며, 서로 다른 이해 관계를 갖고 있는 국가·NGO 및 당사자 등의 참여는 허용할 것인가 등의 문제에 대해서 생각을 한다면,²⁸⁾ 세계 환경 기구 설립 또한 그리 쉬운 일만은 아니다. 여기에서는 현재까지 세계 환경 기구의 설립과 관련하여 논의되고 있는 몇 가지 시나리오에 대해서 분석을 한다.

1) 협력적 전문기구화

UNEP은 독립적인 법적 지위 확보를 통한 독자적인 조직·인력·예산 확보를 위한 현실적인 방안 중의 하나로서는 유엔 체제 내의 전문기구화를 생각해 볼 수 있다.²⁹⁾ 이미 세계식

26) Steve Charnovitz, 2002, “A World Environment Organization”, *Columbia Journal of Environmental Law* Vol. 27.

27) Speech by President Jacques Chirac at the Congress of the World Conservation Union, 3 November 1998 (Frank Biermann, *supra* note 18, 각주 5에서 재인용)

28) 예컨대, Hilary F. French, *supra* note 4.

29) Friends of the Earth, 2004, “The Need for Strengthened International Environmental Governance”를 참조할 것; Frank Biermann, *supra* note 19, pp. 22-31. *Ibid.* p. 27; Dena Marshall, 2002, “An Organization for the World Environment: Three Models and Analysis”, *Georgetown International Environmental Law Review* Vol. 15, pp. 88-93; Esty & Ivanova, *supra* note 15.

량기구, 세계기상기구 그리고 세계은행 등 다수의 전문기구들이 어업, 문화, 기상, 금융 등 특정 분야에서 주어진 역할을 수행하고 있으며, 이들과 같은 지위를 갖는 전문기구로 격상이 되면 지구 환경 문제 해결에도 더 많은 진전이 있을 것으로 기대된다. 즉, 전문기구화가 되는 경우에 각 국가 정부로부터 다른 국제기구에게 주어져 있는 환경 관련 권한을 위임을 받아서 “협력적”으로 다른 기구들과 지구 환경 문제에 대응을 해 나갈 수 있을 것이다. 예를 들면, 세계은행 혹은 OECD 내에서 지구 환경 문제에 대한 여러 기준들을 독자적으로 발전시키고 이행을 하기에는 많은 부담을 느끼고 있기 때문에, 이러한 문제를 세계 환경 기구가 해결해 줄 수 있다면 지구 환경 가버넌스의 효율성이 많이 향상될 수 있을 것이다.

협력적 전문기구로서의 세계 환경 기구는 헌법적인 성격으로 갖는 설립 협정을 마련하게 될 것이고, 이에 따라서 설립 협정에 서명·비준하는 국가들에게만 적용이 되는 독자적인 의사결정 절차·예산 및 조직을 가질 수 있다. 의사 결정의 경우 현 유엔 체제에서 이용되고 있는 단순 과반 의사결정 절차가 아니라 WHO 헌장 제21조 및 제22조상에서 원용되고 있는 가중 다수 투표제가 도입이 되고,³⁰⁾ 비록 대부분 연성법에 기초하기는 하지만 기구 총회에서 결정되는 결정에 대한 이행의 담보를 강화하는 수단이 도입될 수 있을 것이다.³¹⁾ 또한, 예산의 경우에도 각 회원국의 부담액에 기반을 둔 고정 예산을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 배출권 거래로부터 이윤을 확보하거나, 항공기 등에 대한 이용세 부과 등 혁신적인 재정확보 수단을 마련할 수도 있을 것이다.³²⁾

유엔 내의 전문기구로서 세계 환경 기구의 설립은 물론 기존의 환경 조약 내지 다른 유엔 전문기구들의 법적 지위에는 영향을 주지는 않을 것이지만, 실제로는 이들로부터 세계 환경 기구로의 힘의 이동이 발생할 수 있을 것임은 물론이다. 따라서, 관련 기존 국제기구 및 이해 당사자들로부터 어느 정도의 호응을 얻을 수 있느냐가 현실화를 위한 중요한 결정요인으로 작용할 것이다.

2) 조정적 국제기구화

중앙집권적 국제기구화 모델은 세계 환경 기구 조직 아래에 좀더 적극적인 통합을 목적으로 하고 있다.³³⁾ 물론 기존의 UNEP을 기반으로 할 수 있지만, 그 역할은 협력적 차원에 그치지 않고 적극적으로 사안에 대한 입장을 조정하는 역할도 아울러 수행할 수 있을 것이다. 이

30) 의사 결정 절차에 대한 중요성을 지적한 것으로는 다음을 볼 것. Ibid., pp. 89-91.

31) Dena Marshall, supra note 30, p. 93.

32) H.E. Ott, 1998, “The Kyoto Protocol: Unfinished Business”, Environment, pp. 41-45.

33) Dena Marshall, supra note 30, pp. 93-97; German Advisory Council on Global Change, 2001, 『World in Transition Volume 2: New Structures for Global Environmental Policy』.

러한 조정적 역할을 수행하는 국제 환경 기구의 모델은 세계무역기구에서 찾아볼 수 있다.³⁴⁾ 세계 환경 기구는 설립 협정에 근거를 두고 설립이 되게 되며, 동 협정은 지구 환경 문제를 다루는 데 있어서 기본이 되는 원칙들을 포함하고, 다른 이슈별 환경 문제를 다루는 체제들과의 관계도 규정하게 될 것이다.

기본 원칙은 리오 및 최근의 요하네스 지구정상회의에서 논의된 여러 환경 보호 관련 원칙들뿐만 아니라, 개발권·국가 관할 내의 천연자원에 대한 주권적 권리·공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙 등이 포함되게 될 것이다. 다자 환경 협정의 경우에는 국제 환경 기구 설립 협정에 가입하는 국가에 대해서는 반드시 비준을 요구함으로써 국제 환경 기구 아래에서 다자 환경 협정들은 국제 환경법전으로서 역할을 확대해 갈 수 있을 것이고, 개별 환경 레짐들은 세계 환경 기구의 최고 의사 결정 기관 아래의 소위원회적인 성격으로 변화될 것이다.³⁵⁾

지구 환경 기구의 창설은 지구 환경 가버넌스 강화 차원에서 몇 가지 장점을 지니고 있다.³⁶⁾ 지구 환경 문제에 대응함에 있어서 정보의 통일성을 기할 수 있으며, 다른 환경 관련 국제 기구들과의 관계에 있어서도 보다 체계적으로 역할 분담을 하고 협조를 할 수 있게 되어서 지구 환경 가버넌스의 통일성과 효율성이 증대될 것이다.

하지만, 이러한 세계 환경 기구가 설립되기 위해서는 몇 가지 어렵고도 중요한 문제의 해결이 선행되어야 한다. 개발도상국이나 선진국이나 모두에게 향후 지구 환경 문제에 대한 협상 결과 및 향후 새로운 문제에 대한 자신들의 통제권이 보장되지 않는다면 세계 환경 기구의 도입에 대해서 유보적일 것이다. 이에 대응하기 위해서는 1990년 몬트리얼 의정서와 1994년 지구환경기금(GEF)에서 개정 도입된 소위 “이중 가중 다수(double-weighted majority) 표결” 제도의 도입이 필요하다는 의견도 있다.³⁷⁾ 몬트리얼 의정서와 지구환경기금 공히 의사 결정을 위해서는 2/3의 회원의 동의가 필요하며, 2/3의 동의에는 반드시 개도국과 선진국의 과반수 이상이 포함되어야 한다. 이러한 투표방식은 내재적으로 개도국에게 더 많은 영향력을 행사할 수 있도록 고안되어 있는 유엔 총회의 1국가 1투표 제도와 세계은행이나 IMF에서와 같이 달러당 투표권을 부여함으로써 선진국에게 더 많은 결정권을 주는 제도와는 다른 획기적인 의사결정 제도가 될 수도 있을 것이다. 일단 설립이 될 수 있다면 지구 환경 가버넌스 강화 차원에서 획기적인 진전을 이뤄낼 수 있지만, 이미 국가 이외 수많은 당사자들이 지구 환경 문제에 이해 관계를 갖고 있고, 개도국과 선진국 간의 개발과 환경 보호를 둘러싼

34) Dena Marshall, *supra* note 30, p. 94.

35) Frank Biermann, *supra* note 19, pp. 28-29.

36) Dena Marshall, *supra* note 30, pp. 93-94.

37) *Ibid.*, p. 29.

참여한 대립, 그리고 강화된 환경 기구에 대한 기존 국제 조직체의 견제와 반발을 감안하면 현실화가 쉽지는 않을 것이다.

3) 강제적 기구화

세계 환경 기구가 유엔 안전보장이사회와 같이 헌장에 근거한 강제력 있는 결정 권한을 바탕으로 하여 회원국에 대해서 보다 강력한 통제를 가할 수 있는 권위를 확보함으로써 지구 환경 문제를 해결할 수 있는 방법도 있다.³⁸⁾ 이러한 방법의 가능성을 뒷받침하는 몇몇 증거들도 찾아 볼 수 있는데, 1992년 안전보장이사회에서는 환경문제를 포함하여 비 군사적인 문제가 평화와 안보에 위협이 될 수 있음을 지적하였고,³⁹⁾ 1989년 헤이그 선언에서 24개의 국가들은 환경 파괴행위에 대해서 제재를 가할 수 있는 권한이 있는 기구의 창설 가능성에 대해서 논하였다.⁴⁰⁾

이론적인 측면에서 보면 이러한 접근 방식은 소위 가버넌스의 차원이라기보다는 세계 “정부”에 관한 구상과 가깝다고 할 수 있다. 그동안 국제 관계학 등 관련 학문 분야의 학자들의 논의를 종합하여 보면 세계 정부의 실현은 아직 여러 가지 이유로 시기 상조인 것 같다. 또한 현실적으로도 구속력이 있고 제재력을 가지고 있는 결정의 이행 담보는 약소국에 대해서만 가능한 경우가 많이 있으며, 이미 이러한 이유로 강제력을 갖고 있는 기구화에 대해서는 많은 거부감이 있는 것으로 생각된다.⁴¹⁾

2. UNEP 가버넌스 개선 노력 : 불충분한 타협

국제환경가버넌스의 강화의 맥락에서 UNEP의 한계를 극복하기 위한 방안으로써 UNEP의 독립적인 조직체화는 그 필요성과는 별개로 현재 지구 공동체 사회의 상황에서는 단시일 내에 이뤄질 수 있는 문제는 아닌 것 같다. 그렇다고 해서 현재 지구 환경 문제를 해결하기

38) Dena Marshall, supra note 30, pp. 98-102; 이에 관한 상세는 다음을 볼 것. Macarthur Project on World Environmental Organization(<http://www.igidr.ac.in/~rjha/mfweo.html>.)

39) Statement by the council president on behalf of the members, 31 January 1992, UN Doc.A/47/253; reprinted in Yearbook of the United Nations 46 (1992): 33.

40) Declaration of The Hague, 11 March 1989; Peter Sands, 1989, “The Environment, Community and International Law”, Harvard International Law Journal Vol. 30 No. 2, pp. 393-420; Sir Geoffrey Palmer, “New Ways to Make International Environmental Law”, American Journal of International Law Vol. 86.

41) A. Agarwal and S. Narain, 1991, 『Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism』(New Delhi: Center for Science and Environment).

위한 지구 환경 가버넌스, 특히 UNEP의 역할을 현재의 상황 그대로 방치할 수만도 없는 상황에서 중단기적으로 가능한 방법으로 UNEP을 개선하고자 하는 노력이 계속되고 있다.

비록, 리우 선언에서 국제환경가버넌스의 중요성에 대해서 인식을 하고 있기는 하였지만, 당시에 UNEP의 역할 강화를 위한 구체적인 방안이나 노력이 있었던 것은 아니었다. 본격적인 UNEP의 가버넌스 문제에 대한 논의는 앞에서 언급한 바와 같이 1998년 유엔 사무총장의 유엔 개혁의 일환으로서 “환경및인간정주에관한태스크포스”를 구성함으로써 시작이 되었고, 최근 UNEP 제21차 집행이사회에서 Open-Ended Intergovernmental Group을 구성함으로써 보다 구체적으로 이 문제에 대해서 아래 6개 분야에 대한 논의와 검토가 행하여지고 있다.

- 보편 회원제
- 과학적 역량의 강화⁴²⁾
- 기술 지원 및 능력 형성을 위한 정부 간 전략적 계획⁴³⁾
- 재정 강화
- 다자환경협정에 관한 문제
- 환경 관리 그룹⁴⁴⁾

이들 6개 분야의 의제는 UNEP을 현재와 같이 하나의 프로그램으로서 지위를 유지하는 것을 전제로 한 개선 방안이다. 이들 개선 방안이 앞에서 지적된 UNEP의 역할 한계 원인에 대해서 어느 정도의 실효성이 있는 해결책이 될 수 있을가에 대해서는 다소 의문점이 남아 있을 수 있다. 여기에서는 이들 6가지 의제 중에서 특히 관심을 끌고 있는 보편 회원제 및 재정 강화 그리고 다자환경협정에 관한 문제에 대해서 구체적으로 살펴본다.

42) UNEP, 2002, “International Environmental Governance and the United Nations Environment”, UNEP/GC.22/4/Add.1; UNEP, 2004, “Overview of Progress on International Environmental Governance”, UNEP/GCSS.VII/5, p. 9.

43) UNEP, 2002, “Report of Executive Director”, UNEP/GC.22/4; UNEP, 2004, “Overview of Progress on International Environmental Governance(Addendum)”, UNEP/GCSS.VIII/5/Add.1.

44) UNEP, 2001, “Report of the Implementation of the Decisions Adopted at the Twenty-First Session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum”, UNEP/GCSS.VII/L.4/Add.1; UNEP, 2004, “Addressing Environmental Aspects of the Water Agenda: Activities of the United Nations System: Contribution of the Environmental Management Group to the eight special session of the Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum and the twelfth session of the Commission on Sustainable Development”, UNEP/GCSS.VIII/INF/5.

1) 보편 회원제

환경관련 이슈의 중요성 증가와 환경문제의 각 국가에 미치는 영향 등을 고려하여, UNEP의 집행이사회⁴⁵⁾는 나이로비 선언문에서 UNEP의 역할 강화와 세계 환경 문제를 다룸에 있어서 UNEP의 권위를 향상시키는 것이 필요함을 역설하고, 이를 위해서 UNEP의 지배구조를 개선하기로 결정하였다. 이 목적을 달성하기 위해서, 제21차 집행이사회에서 창설된 Open-Ended Intergovernmental Group은 현행 제도의 약점에 대한 광범위한 정책적 평가를 하고 국제환경가버넌스를 위한 앞으로의 필요한 것들과 선택 가능한 옵션들에 대한 평가를 실시하여 모든 유엔 회원국 및 전문기구 회원국의 집행이사회 및 지구환경장관 포럼에 참여가 보장되어야 한다는 결론에 도달하였다.⁴⁶⁾

하지만, 집행이사회에서의 보편적 회원제 인정에 대해서 모든 회원국이 호의적인 입장을 취하고 있지는 않다.⁴⁷⁾ 그 이유의 첫째는 적법성에 관한 문제로서 현행 유엔 체제 내에서 법적으로 이러한 보편적인 회원제가 집행이사회에서 인정이 될 수 없다는 것이다. 즉, 집행이사회는 UNEP의 최고 의사 결정 기구에 불과하고, 유엔 체제 내에서 UNEP과 유사한 다른 프로그램의 경우에 최고 의사 결정 기구에 대해서 보편적인 회원제를 인정하는 예를 찾아볼 수도 없고, 현행 유엔 헌장 체제의 해석상으로도 가능하지 않다는 것이다.

둘째, 현행과 같이 58개국으로 집행이사회를 구성하는 것과 유엔 전 회원국 및 전문기구로 집행이사회를 구성하는 경우 집행이사회의 절차적인 정당성과 집행이사회 결정 결과의 정당성 면에서 많은 차이를 가져올 수 있다는 것이다.

셋째, 과연 현재의 체제를 바꿔서 모든 회원국이 참여하도록 하는 것이 현실성이 있을 것이며, 설사 현실성이 있다고 하더라도 이미 재정적으로 많은 문제를 보이고 있는 UNEP에 대해서 추가 재정 부담을 지우게 되는 문제가 발생할 소지가 있을 수 있다는 점을 우려하고 있다.

넷째, 현실적으로 보아도 이미 집행이사회는 사실상 모든 국가가 참여를 하고 있고, 오직 법적으로 다른 결과를 가져오는 경우는 결의를 채택할 시 투표의 필요성이 있는 경우일 뿐이나, 그동안 집행이사회의 관행상 대부분의 결정 채택은 투표를 필요로 하지 않는 총의제

45) UNEP의 최고 의사 결정기관은 집행이사회 (Governing Council)인데, 이사국은 총회에서 3년을 임기로 선출한다. 집행이사회는 58개국으로 구성되는데, 지역 안배 원칙에 따라서 16석은 아프리카, 13석은 아시아, 6석은 동유럽, 10석은 라틴아메리카 그리고 13석은 서유럽 및 다른 국가에 할당된다.

46) UNEP, 2004, "Overview of Progress on International Environmental Governance", UNEP/GCSS. VII/5, pp. 5-6.

47) Ibid.

(consensus)에 의해서 이루어져 왔다. 따라서, 불필요한 많은 논쟁 및 비용을 초래할 수 있는 보편적 회원제에 대한 논의는 실익이 없다는 것이다.

마지막으로, 유엔개발프로그램 (UNDP), 유엔인구기금 (United Nations Population Fund), 유엔아동기금 (United Nations Children's Fund) 등의 경우를 보더라도 보편적 회원제를 운영하고 있지 않더라도 중요한 사업을 수행하는 데 별다른 지장을 겪지 않고 있다는 점도 UNEP 집행이사회에 보편적 회원제 도입에 대해서 회의적인 입장을 대변하는 근거가 되고 있다.

이러한, 보편적 회원제 도입에 대한 회의적인 입장에도 불구하고 보편적 회원제 도입에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있는 국가들도 있는데 이들의 논거는 다음과 같다.⁴⁸⁾ 첫째, 사실상 집행이사회는 운용이 모든 회원국의 참여에 의해 이루어지고 있고, 집행이사회 결정이 대부분 컨센서스에 의해 이루어지고 있다고 하더라도, 집행이사회 운용의 투명성 및 절차의 민주화라는 측면에서 보편적 회원제 도입으로 인한 여러 가지 심각한 문제점 혹은 장벽이 존재하지 않는다면 이를 인정하는 것이 보다 바람직할 것이다.

둘째, 적법성 (legality) 문제에 대한 문제 제기도 적절하지 않다. 유엔헌장 22조에 따르면 총회는 유엔의 역할을 수행함에 있어서 필요한 경우에 부속기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따르면 UNEP의 집행이사회는 총회의 부속기관으로 볼 수 있기 때문에 이러한 점에서 보편적 회원제 (Universal Membership)를 도입하는 것에 대한 법적인 장애는 없다고 할 수 있다.

셋째는 현행 58개국으로 집행이사회를 구성하는 것과 유엔 및 전문기구 전 회원국이 집행이사회를 구성하는 것은 매우 큰 차이가 있다는 점에서 정당성에 문제가 있다는 주장에 대해서도, 지구 환경 문제는 국내 및 국제적인 정책 이슈 중에서 매우 중요하게 되어 가고 있기 때문에 지구 환경 문제를 제한된 수의 국가들에 의해서보다는 가능한 한 광범위한 참여를 보장하는 것이 정당성 측면에서 보면 오히려 더 “정당”하다고 볼 수 있다. 나아가서, 제21차 집행이사회 경우를 보면 58개국을 훨씬 상회하는 120여 개국 대표가 참가를 하고 있다는 점에서도 집행이사회 참여 국가 숫자를 확대할 필요성이 인정된다. 또한, 모든 국가의 참여는 UNEP 활동에 환경협약들의 사무국과 NGO 등 다른 중요한 주체의 참여가 가능하도록 한다는 긍정적인 결과를 가져올 수 있으며, 이것은 UNEP의 주도하에 여러 협약들 간의 시너지와 관련성을 증가시킬 수도 있다.

넷째는 실현가능성과 재정적인 측면에서도 보편적 회원제 도입으로 인한 심각한 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다. 즉, 현재의 제도를 바꿔서 모든 회원국이 참여가 가능하도록 하는 것은 실현가능성이 있을 것인가라는 문제와 함께 UNEP의 재정부담을 증가시킬 것이라

48) Ibid., pp. 4-5 참조.

는 주장과는 달리, 집행이사회에는 58개국을 훨씬 상회하는 120개국이 이미 참여하고 있고, 현재 기존의 UNEP 예산으로 이러한 점이 이미 가능하게 진행되고 있다는 점에서 추가적인 재정부담 혹은 실현가능성 문제의 제기 등이 발생할 가능성은 적다.

보편적 회원제에 관한 양분된 입장은 쉽사리 정리될 것 같이 보이지는 않는다. UNEP 최고 의사 결정 기관인 집행이사회의 운용에 관한 원칙과 실제 간의 괴리가 있는 것은 사실이고 이러한 문제점을 해결하는 것이 바람직하기는 하지만, 문제의 해결을 위해서는 집행이사회의 의사결정절차, 재정부담문제, 집행이사회의 민주화 등 쟁점에 대한 심도있는 논의와 타협이 선행되어야 할 것이다.

2) UNEP의 재정강화

국제환경가버너스 강화의 맥락에서 UNEP이 대처하여야 할 문제들 중에서 가장 중요하고 또 어려운 문제는 적절한 재정원 확보 문제일 것이다.⁴⁹⁾ 아젠다 21 제3장과 나이로비 선언 등은 UNEP이 본연의 임무를 다하기 위해서는 적절하고 안정적이며 예측 가능한 재정자원이 필요함을 강조하고 있다. 또한, 2002년 카르테헤나에서 개최된 제7차 특별 집행이사회에서도 재차 이 문제에 대한 논의가 되었고,⁵⁰⁾ 2004년 제주에서 개최된 제8차 특별 집행이사회에서도 재정문제는 중요한 의제로 다루어졌다.

일련의 UNEP의 재정강화를 위한 노력 중에서 특히 주목을 끄는 것은 카르테헤나에서 채택이 결정된 분담규모지정 (Indicative Scale of Contributions) 제도이다.⁵¹⁾ 분담규모지정 제도는 UNEP의 일차적인 재정원인 소위 환경기금 (Environment Fund)에만 적용이 되는데, 회원국이 확정적인 기부액에 대한 약정을 하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이렇게 각 국가가 자국의 자발적인 기여금액을 확정함으로써 아래와 같은 목적을 달성하여 UNEP의 재정확보에 도움을 줄 것으로 기대되고 있다.⁵²⁾

49) Jodie Hierlmeier, 2002, "UNEP: Retrospect and Prospect - Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime, Georgetown International Environmental Law Review Vol. 14, p. 801.

50) UNEP, 2001, "International Environmental Governance: Report of the Executive Director", UNEP/GCSS.VII/2.

51) UNEP, 2002, "Indicative Scale of Contributions", UNEP/GC.22/INF/20.

52) 이에 따르면 한국의 경우에는 2004~2005년의 경우 유엔환경기금 총예산 미화 약 5천4백만 불의 약 1.38 퍼센트인 미화 90만 불을 기여할 것으로 예정하고 있다. 지난 2002년과 2003년의 경우 기여금 상위 5개국은 영국, 미국, 독일, 네덜란드, 일본이었다. 2004~2005년의 경우 영국이 여전히 전체 예산의 약 10퍼센트에 해당하는 미화 680만 불을 기여하기로 하여 수위를 기록하고 있다. UNEP, 2004, "Voluntary Indicative Scale of Contributions", UNEP/GCSS.VIII/INF/12.

- 환경기금에 자발적인 성격의 분담금 확보
- 분담금 총액의 증대
- 기여 주체의 확대 및 유엔 전 회원국의 분담금제 참여 독려
- 기존 분담금 납부 국가들에 대한 지속적으로 높은 수준의 분담금 유지 독려
- UN에 대한 분담금 비율 이하로 기여금 부담을 하고 있는 국가 및 과거 기여율 이하로 분담금을 부담하고 있는 국가들의 부담을 제고

UNEP의 분담규모지정제의 도입으로 인한 긍정적인 기대와 효과에도 불구하고 아직 UNEP의 분담규모지정제는 다른 국제기구의 예와 비교하여 몇 가지 문제점을 갖고 있는 것으로 보인다.⁵³⁾ 즉, 다른 유엔기구나 UNEP이 주관하여 성립된 협약 체제에서 사용되는 분담규모지정제는 회원국의 분담금 규모가 정해지면 각 회원국은 정해진 규모에 따른 기부금액 납부에 대한 “구속력”이 있는 의무를 부담하는 것과 달리, UNEP의 경우는 회원국의 분담금 규모가 지정되어 있다고 하더라도, 실제 기부할 것인가는 회원국 스스로가 결정하도록 되어 있어서 아직 회원국의 자발적인 의사에 의존하고 있다. 이러한 약점이 있기는 하지만, UNEP이 다른 국제기구에서 사용하고 있는 분담규모지정제의 도입은 안정적인 재정원 마련이라는 측면에서 진일보하였음은 틀림이 없다.

분담규모지정제 이외에도 이미 가용 재정자원의 효율적인 사용에 의해서도 UNEP의 재정 문제를 해결할 수 있다.⁵⁴⁾ 아무리 충분한 재정원이 확보된다고 하더라도 적절하고 효율적이지 않게 사용한다면 UNEP의 재정문제는 계속될 것이다. 이런 의미에서 지난 2002년 UNEP은 유엔 사무총장에 의해서 제안된 결과중심이니셔티브 (Result-Based Initiative)에의 동참은 주목할 만한 가치가 있다. 이 이니셔티브는 UNEP 활동의 유용성, 적절성, 효율성 및 영향에 대해서 UNEP이 보다 정확하고 체계적으로 활동할 수 있도록 유도하는 것이다. 그 첫번째 단계로서는 활동 목적, 하부 조직의 예상 성취 결과 및 성취 결과에 대한 지표의 상세화를 함으로써 기존의 투입-산출 위주의 회계에서 사실결과 위주의 회계가 가능하도록 하는 것이다. 둘째 단계는, 결정 절차를 개선하기 위한 전략, 과정 및 조치들을 통합함으로써 결과 위주의 관리 및 계획이 가능하도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 이전의 UNEP의 활동 계획과 예산이 자원 분배에만 초점을 맞추었던 것으로부터 이제는 자원 사용 결과의 효율성과 영향에 대한 결정을 계획 및 관리 단계에서 할 수 있을 것이다.

UNEP의 재정강화를 위해서는 환경 기금 이외의 다른 재정원의 추가 확충에도 노력을 기

53) Ibid.

54) Ibid., p. 11.

올려야 할 것이다.⁵⁵⁾ 현재 UNEP의 환경 기금 이외의 재정원으로는 신탁기금 (Trust Fund), 신탁기금지원금 (Trust Fund Support), 및 유엔 일반예산 등이 있다. 이들 재정원의 규모는 매우 적기 때문에 앞으로 이 재정원들의 규모를 확충할 수 있는 노력이 필요하다.

3) 다자환경협정에 관한 문제

지구적, 지역적 그리고 지방적 단계에서 현존하는 지구 환경 문제를 다루기 위해서 다양한 국제 환경협정이 존재하고 있다. 각 환경협정이 다루는 개별 문제에 대한 개별적 접근은 의미가 있으며, 각각의 협정의 효력에 힘을 얹어 주고 있다고 볼 수 있다. 그렇지만, 이 협정들 간의 격차와 중복은 자원 낭비, 운용의 중복 등과 같은 문제를 야기하여 온 것도 사실이다. 이러한 점을 고려하여, 지구 환경 문제를 통일적인 하나의 시스템하에서 여러 국제 환경 협약들을 통일적으로 관리하는 방법을 강구하는 것이 필요하다. 이러한 통합은 특히 동일한 규제 목적을 가지고 있거나 동일한 대상에 대한 각각 환경적으로 다른 면을 다루는 협정들 간에 시너지 효과를 가져오는 것을 포함하여 아래와 같은 효과를 가져 올 수 있다.⁵⁶⁾

- 정보, 재정 및 전문성과 같은 모든 자원의 효율적인 이용
- 중복의 최소화
- 다양한 다자환경협약 간의 프로그램과 정책의 지속성 강화
- 환경문제를 다룸에 있어서 개별 협약에 의한 분산된 접근 방법의 지양
- 각 다자환경협약의 대상 분야에 대한 각각의 규율 목적의 훼손 방지

사실, 국제 환경 협정들 사이에는 상호 보완의 관계가 될 수 있는 것들이 많이 있다. 어떤 협정은 과학적이고, 다른 것은 각각 다른 이슈들을 일괄적으로 규율하고 있다.⁵⁷⁾ 예를 들면, 기후변화 문제와 (오존층 파괴와 같은) 다른 대기적 현상은 지역적 혹은 지방적인 지질퇴화, 사막화 및 생물다양성의 상실 등과 같은 문제와 연계되어 있지만, 각 개별 환경협약들만으로는 이러한 문제를 체계적이고 종합적으로 다룰 수 없다. 정책적인 면에서도 상호 보완의 관계가 있을 수 있다. 지구 환경의 보호를 위해서는 각 개별 경제 주체의 경제활동의 규율, 무역 규제 조치 및 투자 관련 조치들이 함께 유기적으로 이루어진다면 지구 환경 문제 해결은 보

55) UNEP, 2002, "Environment Fund Budgets", UNEP/GC.22/6 pp. 13-18.

56) UNEP, 2002, "The Activities of the UNEP in Enhancing Interlinkages and Synergies between MEAs", UNEP/GC.22/INF/14.

57) UNEP, 2004, "Overview of Progress on International Environmental Governance", UNEP/GCSS. VII/5.

다 효율적으로 달성될 수 있는 것이다.

이러한 맥락에서 유엔, 유엔 전문기구 및 다자 환경 협정의 사무국들은 이미 여러 분야에서 상호 협력을 강화하기 위한 여러 가지 활동을 해 오고 있다. 이러한 활동은 UNEP의 주관 하에 관련 협약 사무국의 지속적인 회합, 국가 보고 방식의 통일 및 각 이슈를 관통하는 다른 협약 사무국 간에 체결될 양해각서하에서 공동 프로그램의 이행 등에 이르기까지 다양한 형태로 진행되고 있다. 또한, 유해폐기물의국경간이동에관한바젤협약 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal)에서 찾아볼 수 있는 국제 무역에 관한 규정 등과 같은 국제 환경 협약의 경우는 관세 부과를 담당하는 세관 직원들의 교육의 경우에도 서로 협력을 함으로써 시너지 효과를 증대할 수 있다.⁵⁸⁾ 이 외에도 협력 증대의 방법의 예로서 들 수 있는 것으로서는 생물다양성협약, 사막화 방지협약 및 기후변화협약 사무국 간의 협력체 (Joint Liaison Group) 창설 등이 고려될 수 있다.

이러한 점에서 의제 21에 따른 UNEP의 앞으로의 역할은 당사자와 집행기구의 개별적인 운영체와 협력하여서 관련 환경협약들 간에 지속적으로 상호 보완을 할 수 있도록 하는 것이다.⁵⁹⁾ 개별 협약 사무국은 회의 일정 운영의 개선, 국가보고 요건의 통합, 당사국 회의 회기와 개별 당사국 하부 당사자들 간의 균형 향상 등에 초점을 맞추어야 한다. 각 회원 국가 차원에서는 다자 협정 절차를 국가 계획 및 예산 제도에 반영하며, 여러 다자 환경 협약에서 요구되는 국가 보고 의무의 중복이 없도록 함으로써 국가의 의무를 경감하고, 여러 환경협약하에서 채택된 결정의 이행을 강화하기 위한 준비 작업 혹은 모니터링을 실시하는 경우 관련 정부에 지원을 하고, 국가들이 공동으로 지구 환경 보호 행위를 하는 경우 최적 전략의 개발 및 이행을 담보하도록 노력하는 것이 필요하다.

V. 결 론

UNEP은 총회의 보조기관으로서 1972년 탄생을 한 이래로 유엔 체제 내에서 환경문제에 대한 일차적 책임을 지고 지구 환경 문제 해결을 위한 주도적인 역할을 수행하리라는 기대에는 만족스럽게 부응하지 못하였다. 이러한 결과에 대한 원인은 지구 환경 가버넌스 여건 변화에 유연하게 대응하지 못하고, 단체행동의 실패, 분권화, 권위의 결여, 불충분한 정당성, 이행과 강제의 한계 및 위치·위임권한·재정상의 문제점 등을 포함하여 여러 가지를 생각해

58) Ibid., p. 15.

59) Ibid.

볼 수 있다.

이러한 UNEP의 문제점을 극복할 수 있는 방안의 마련을 위해서 본문에서 제시된 여러 가지 방안들이 논의되고 있다. (그것이 어떠한 모형이든지 간에) 독립된 주체로서 독립적인 예산, 조직 및 인원을 보유한다면 UNEP의 위상은 더욱 강화되고 여러 문제점의 원인들을 해결할 수도 있을 것이다. 하지만, 이미 지구 환경 문제를 둘러싸고 이 지구상에는 주권국가, 국제기구, NGO, 및 사기업을 포함한 여러 주체가 참여를 하고 있는 여러 종류의 환경 레짐들이 성립되어 있고, 이들 간의 상반되는 이해관계 및 경우에 따라서는 경쟁관계를 넘어서서 UNEP을 독립적인 조직체로서 발전을 시키는 것은 현실적으로 많은 장벽에 부딪칠 수밖에 없다.

그렇다고해서 현재 UNEP 체제를 유지하는 전제하에 논의되고 있는 UNEP의 가버넌스 개선에 관한 여러 방안들이 변화된 국제환경가버넌스 여건하에서 UNEP으로 하여금 주도적인 역할을 할 수 있도록 충분히 보장을 해줄 수 있는 것이라기보다는 하나의 임시방편적인 성격이 더 강하다고 보는 것이 보다 정확한 판단일 것이다. 즉, UNEP을 독립적인 조직체로서 충분히 지도력을 갖고 지구 환경 가버넌스에서 역할을 할 수 있도록 하는 데 현실적인 장벽이 많기 때문에, 충분하지는 않지만 현실을 고려하여 가능할 수도 있는 방안들에 대한 논의라고 볼 수 있다. 하지만, 이러한 논의들조차도 관련 이해 당사자들 간의 합의가 쉬워 보이지는 않는다.

궁극적으로, UNEP이 독립적인 법인격을 가진 주체로서이든 아니면 현재의 체제하에서는 역할 강화를 위해서는 관련 이해 당사자들의 지구 환경 문제를 해결하기 위해서 주도적인 역할을 할 수 있는 주체가 필요하다는 정치적인 “의지”가 확고하여야 할 것이며, 이러한 의지 위에 서로 상반되는 제도 및 이해 당사자들의 이해를 조정하고 타협할 수 있도록 할 수 있는 메카니즘의 마련이 선행되어야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

【논문 및 단행본】

- A. Agarwal and S. Narain, 1991, 「*Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*」, Center for Science and Environment.
- Andrew Hurrell & Benedict Kingbury eds., 1992, 「*The International Politics of the Environment*」.
- Canada, 15-17 September 2000, 「International Environmental Institutions: Where from Here?」, Discussion Paper for the Bergen Informal Ministerial Meeting.
- Commission on Global Governance, 1995, 「*Our Global Neighbourhood*」.
- Daniel C. Esty & Maria H. Ivanova, 2001, 「*Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*」, Yale Center for Environmental Law and Policy Working Paper Series, Working Paper No. 2/01.
- Dena Marshall, 2002, “An Organization for the World Environment: Three Models and Analysis”, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 15.
- Editors of Harvard Law Review, 1992, 「*Trends in International Environmental Law*」.
- Frank Biermann, 2002, “The Case for A World Environmental Organization”, *Environment* Vol. 42.
- Friends of Environment, 2004, “The Need for Strengthened International Environmental Governance”.
- Gareth Porter & Janet Welsh Brown, 1996, 「*Global Environmental Politics*」.
- German Advisory Council on Global Change, 2001, 「*World in Transition Volume 2: New Structures for Global Environmental Policy*」.
- H.E. Ott, 1998, “The Kyoto Protocol: Unfinished Business”, *Environment*, pp. 41-45.
- Hilary F. French, 1994, “Reforming the United Nations to Ensure Environmentally Sustainable Development”, *Transnational Law & Contemporary Problem* Vol. 4.
- Jodie Hierlmeier, 2002, “UNEP: Retrospect and Prospect - Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime”, *Georgetown International Environmental Law Review* Vol. 14.
- Joy Hyvarinen & Duncan Grack, 2000, 「*Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change*」.
- Ken Conca, 1995, “Global Environmental Governance: Causes, Components, and Consequences”, *Journal of Green Cross Korea* Vol. 1.

- Lynton Keith Caldwell, 1990, 『*International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*』.
- Malcolm N. Shaw, 2003, 『*International Law*』 (5th ed.).
- Oran Y. Young ed., 1997, 『*Global Governance: Drawing Insights from the Environment Experiences*』.
- Oran Y. Young, 1994, 『*International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*』.
- Paul C. Szasz, “Restructuring the International Organizational Framework” in 『*Environmental Change in International Law: New Challenges and Dimension*』 (Edith Brown Weiss ed., 1992).
- Peider Kőnz, 1992, 『*Law and Global Environmental Management: Some Open Issues, in Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*』 (Edith Brown Weiss ed., 1992).
- Peter Sands, 1989, “The Environment, Community and International Law”, Harvard International Law Journal Vol. 30 No. 2.
- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, 1977, “Realism and Complex Interdependence” in 『*Power and Interdependence: World Politics in Transition*』.
- Sheldon Kamieniecki, 1993, 『*Environmental Politics in the International Arena*』.
- Sir Geoffrey Palmer, “New Ways to Make International Environmental Law”, American Journal of International Law Vol. 86.
- Stephen D. Krasner, 1982, “Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables”, International Organization Vol. 36.
- Steve Charnovitz, 2002, “A World Environment Organization”, Columbia Journal of Environmental Law Vol. 27.
- Thomas G. Weiss & Leon Gordenker eds., 1996, 『*NGOs, The UN & Global Governance*』.
- World Humanity Action Trust, 2000, 『*Governance for a Sustainable Future*』.

【유엔 문서】

- G.A Resolution 2997 (XXVII).
- G.A.Resolution 3436 (XXX).
- GA Resolution 53/242.
- UNEP, 2002, “Environment Fund Budgets”, UNEP/GC.22/6.
- UNEP, 2002, “Indicative Scale of Contributions”, UNEP/GC.22/INF/20.
- UNEP, 2002, “Report of Executive Director”, UNEP/GC.22/4.

- UNEP, 2002, "The Activities of the UNEP in Enhancing Interlinkages and Synergies between MEAs", UNEP/GC.22/INF/14.
- UNEP, 2002, "Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002".
- UNEP, 2004, "Overview of Progress on International Environmental Governance (Addendum)", UNEP/GCSS.VIII/5/Add.1.
- UNEP, 2004, "Overview of Progress on International Environmental Governance", UNEP/GCSS. VII/5.
- UNEP, 2004, "Voluntary Indicative Scale of Contributions", UNEP/GCSS.VIII/INF/12.
- UNEP. 2004, "Addressing Environmental Aspects of the Water Agenda: Activities of the United Nations System: Contribution of the Environmental Management Group to the eight special session of the Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum and the twelfth session of the Commission on Sustainable Development", UNEP/GCSS.VIII/INF/5.
- UNEP, 2001, "International Environmental Governance: Report of the Executive Director", UNEP/ GCSS.VII/2/
- UNEP, 2001, "Report of the Implementation of the Decisions Adopted at the Twenty-First Session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum", UNEP/GCSS.VII/L.4/ Add.1.
- United Nations, 15 June 1998, "Report of the United Nations Task Force on Environment and Human Settlements", A/53/464., Annex.