Vol. 28(2):163-173 | Ocean and Polar Research | June 2006

Article

국제 환경레짐(Environmental Regime)에 관한 소고 -남극조약 체제(System)를 중심으로-

강 량*

한국해양연구원 해양과학기술정책연구센터
(425-600) 경기도 안산시 안산우체국 사서함 29호

A Study on International Environmental Regime -The Case of the Antarctic Treaty System-

Ryang Kang*

Ocean Policy Center, KORDI
Ansan P.O. Box 29, Seoul 425-600, Korea

Abstract : The so called Antarctic Treaty System, started from the Antarctic Treaty in 1959, has gradually been enlarged into the concept of an international environmental regime, which has been included in not a few international institutions, treaties, conventions, and international non-governmental organizations (INGO). This kind of movement, as in the role of an international environmental regime, has recently been highlighted in the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty. This Protocol is taking appropriate measures as an international environmental regime in regulating its member nations by enforcing principles in protecting Antarctic resources and environment, regulating member nations' Antarctic activities, establishing norms in the adoption of international and domestic laws, and devising regulations for deciding administrative actions through the member nations' collective decision-making procedures. In this context, this paper is to test a few questions; firstly, how the Antarctic Treaty System can be related with the role of international environmental regime; secondly, how the theories of international environmental regime, such as the hegemony theory, rational choice theory, and international morality theory, can be tested in the role of Antarctic Treaty System as an international environmental regime. Finally, this paper provides a solution for the future problems of the Antarctic Treaty System as an international environmental regime regarding the regime's principle (conflict between the environmental principle and the right of nation-state), norms and regulations (the conflict between the developed and underdeveloped nations in terms of the concept of "common but differentiated environmental responsibility"), cooperation directions (the leadership problems between hegemonic nation and multilateral leading groups), and management methods (cooperation and arrangement problems among expert institutions, observer groups, and INGO).

Key words : environmental regime, hegemony theory, rational choice theory, differentiated environmental responsibility

1. 서 론

19세기 초 남극대륙이 인간에게 처음 발견된 이후로 국지적인 어업활동이 진행되어 오다가 2차 대전 후 미국의 대규모 탐사에 힘입어 비로소 남극의 전해안선이 공식적으로 드러나게 되었다. 1957년과 1958년에 걸쳐 대규모 남극기지 건설과 국제 공동 연구사업이 펼쳐지기 전 남극은 지구 남반구에 위치한 호주, 뉴질랜드, 칠레, 아르헨티

*Corresponding author. E-mail : rkang@kordi.re.kr

나 등 지리적으로 근접한 국가들과 전통적으로 포경어업권이 발달해 왔던 영국, 노르웨이, 프랑스 등에 의해서 남극에 대한 영유권 주장이 활발히 전개되고 있었다.

이런 상황에서 미국과 소련 등 영유권 주장 유보국들을 중심으로 남극활동을 총괄적으로 관리하기 위한 남극조약이 제기되었으며, 1959년 마침내 12개 국가가 남극조약에 서명하게 되었다.[1] 남극조약은 그 후 남극환경보호의정서, 남극물개보존협약, 남극해양생물보존협약, 남극조약협의당사국회의권고문 등과 같은 추가적인 조약체결을 거쳐 현재 12개국 원서명국과 추후 가입한 33개국 총 45개 국가가 상기 언급된 신남극조약 체제에 가입하고 있다.[2]

본 논문은 남극조약 체제의 출범이 각종 국제레짐 출범의 연관성 속에서 파악되어 질 수 있는가? 그렇다면 과연 남극조약 체제는 국제 환경레짐으로서의 구심력을 유지하고 있는가? 등을 국제사회의 역동성과 체제(System)와 레짐(Regime)의 구분 영역 속에서 나름대로 정의해 보며, 향후 신남극조약 체제가 남극을 둘러싼 국가 간 갈등요소를 적절히 포용할 수 있는 지, 나아가 바람직한 환경레짐으로서의 역할을 할 수 있는 지에 대한 몇 가지 가정들을 국제 환경레짐에 대한 3가지 이론 틀[3]의 설명과 함께 노정해 보고자 한다.

2. 국제협력이론으로서의 국제레짐과 남극조약의 상관성

국가들이 서로 간 의사소통을 늘리고 협력을 할 수 있는 여건을 마련하는데 가장 필요한 부문은 국가간 기구, 조약, 협의 등을 창출할 수 있는 제도적 역량이 갖추어져 있는가 하는 것이다. 이 제도적 역량은 역사, 국제환경, 협력에 대한 이슈, 국가이익, 패권국의 등장과 소멸 등에 따라 상시 달리 나타날 수도 있다. 이런 맥락에서 국제협력이론으로서의 국제레짐이 등장하는 시기를 보면 2차 대전 후 미국 주도하의 국제정치경제 질서의 변화와 축을 같이 하고 있다.[4]

국제레짐의 필요성 대두는 첫째로 1970년대 초 미국의 패권쇠퇴가 궁극적으로 국제질서의 붕괴로 이어지지는 않을까 하는 관심과 우려 속에서, 두 번째로 다수의 주권국가들로 이뤄진 분권적으로 형성된 국제체계 속에서 효율적으로 다루기 힘든 환경, 기후, 자원고갈 문제 등과 같은 전지구촌적 문제들과 함께, 세 번째로 현실적인 차원에서 국가간 상호의존의 심화가 국가간 정책조정을 어렵게 만드는 상황에서 이를 조정할 수 있는 새로운 형태의 정치권위체의 창출과 이에 의한 지배 필요성 속에서 나타났다.

따라서 1970년대 들어서 나타난 국제정치경제, 지구촌 환경문제, 새로운 정치권위체의 모색 등을 고려할 때, 1959년 제기된, 다소 폐쇄적인 협의체 형태인 남극조약이 출발초기부터 국제 환경레짐적 역할을 수행할 수 있는 역량을 갖춘 조약으로 보기에는 무리가 따른다. 다만 어떠한 군사적 이용과 남용을 방지하고 남극을 평화적 목적으로 사용해야 한다는 조항과 남극에서의 자유로운 과학조사를 위한 국제협력의 증진, 남극에 대한 영유권 주장 유보 등은 향후 남극조약이 시대적 요청에 부합하는 국제 환경레짐으로 발전할 수 있는 가능성을 노정해 주는 부분이다.

남극조약이 발현될 수 있었던 배경을 살펴보면, 국제적으로 1950년대 말은 미-소 냉전체제가 극에 달한 시기로 미-소 양국이 자국 및 상대진영에 대해 자국 영향력을 극대화 시켰던 시기이기도 하다. 미국은 라틴아메리카에서의 반미세력을 허용하지 않았고 소련은 동구권에서의 반소 움직임을 허용하지 않았다. 따라서 남극을 둘러싼 양국간의 추가적 대립양상은 피차 간 진영운영에 도움이 되지 않았으며, 특히 쿠바를 비롯한 반미 라틴제국에 대한 응징을 강화하던 미국으로서는 미-소 상호간 평화정착을 위한 노력을 경주하는 모습으로 국제여론을 선도할 필요가 있었다. 또한 미소 냉전으로 교착상태에 빠져있는 UN을 비롯한 국제기구의 역할을 보다 활성화 할 필요가 있었다.[5]

또한 20세기 초부터 보존(Conservation)과 보전(Preservation)을 주축으로 범세계적 생태지향적(보전주의적) 환경운동을 발전시켜온 미국사회 내에서 자연을 사적 경제주체의 자유로운 이용대상으로 보는 시각에 도전하여 공적 목적을 위한 공공재로 봐야 한다는 정치적 운동이 강하게

---

[1]남극조약은 시효기간에 관한 명시적인 조문을 규정하고 있지 않지만, 조약 발효 후 30년이 지난 후에는 조약내용을 재검토 할 수 있다는 부문이 있다. 1991년 조약내용 재검토 시한에 어떤 가입국가도 조약개정을 요청치 않아 자동으로 연장되어 있는 상태다.

[2]한국은 1989년 남극조약 협의당사국 지위를 획득해 남극조약회의에서 투표권을 행사하고 있다.

[3]명확한 이론 틀에 대한 준거는 없지만 일반론에 입각해 보면, 1) 국제 헤게모니(Hegemony) 이론 2) 합리적 선택 이론(Rational Choice Theory), 3) 국제 도덕성 이론(Theory for International Morality) 등을 들 수 있다.

[4]패권안정론을 주장하는 현실주의자들은 미국의 지배체제 유지를 위한 필수적 요소로 레짐의 등장을 강조하며 1970년대 이후 쇄락하는 미국의 패권적 지위를 안보레짐, 자유무역레짐, 인권레짐, 환경레짐 등과 같은 국제레짐들이 보완해 주고 있다고 본다. 자세한 내용은(Keohane 1989, 2-19) 참조.

[5]1945년부터 1959년까지 미-소 양국이 UN 안전보장이사회에서 사용한 거부권은 총 400회가 넘으며 이로 인한 UN 운영상의 차질 또한 극에 달했다.

대두되었다.[6] 이 경향은 루즈벨트 대통령에 의해 더욱 강조 되었으며, 루즈벨트 대통령은 자유주의적 산업화에 극심하게 노출된 미국의 환경적 불균형 상태를 바로 잡기 위해 기포드 핀쇼(Gifford Pinchot)[7]를 비롯한 다수의 환경운동가 출신의 전문가들을 각료로 임용하였다. 따라서 남극조약 체결 시기는 이 시기의 미행정부가 추구하는 자연의 합리적이며 효율적인 관리 및 공공재로서의 가치와 기능 강조의 입장과 맞아 떨어지는 하나의 결과물이기도 하다.[8]

이런 국내적 기조에 힘입어 미국은 1949년 국제법위원회가 UN총회에 제출한 국가의 권리의무에 관한 선언에 의거해, 비록 자국영역 내에서의 행위라도 타국에 유해한 환경오염 및 기타 유해 행위를 해서는 안된다는 원칙 하에, 1959년 미국 루즈벨트 대통령이 중심이 되어 당시 자유진영 내에 포함된 영국, 아르헨티나, 칠레, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 프랑스 등 남극 영유권을 주장하는 7개국을 설득하고 소련을 포함시켜 남극에서의 해양, 광물자원, 환경, 과학연구 등에 대한 포괄적 조약안들을 국제협력을 바탕으로 하는 협상안으로 논의하도록 유도하였던 것이다.[9]

미국주도로 형성된 남극조약이 환경레짐으로서 발전할 가능성은 크라스너(S. D. Krasner)가 제기한 다음과 같은 5가지의 국제레짐 형성요건을 고려할 때, 상당히 높게 나타남을 알 수 있다.[10] 첫째로 공공재성격을 띠고 있는 남극에 대한 인류공동의 이익추구, 둘째로 미국과 같은 패권국가의 정치력이 국제협력을 강요할 경우, 셋째로 환경, 지구자원, 인권, 우주 과학기술 등과 같은 주권을 넘어서는 규범과 원칙이 존재할 경우, 넷째로 상호 공유할 수 있는 관례와 관습이 존재할 경우, 다섯째로 새로운 지식을 습득할 수 있을 경우 등과 같은 조건들에서 남극조약의 결과는 모든 면에 모두 높게 부응하고 있음을 알 수 있다.

3. 남극조약의 체제(System) 속성의 레짐(Regime) 속성으로의 발전

미-소 냉전시기였던 1950년대와 1960년대는 세계적으로 체제이론이 국제정치학분야에 만연해 있던 시기이기도 하다. 따라서 국제사회의 환경관련 투입, 산출 구조로 조약체제의 발전을 도모했던 초기상태의 남극조약에 대한 체제로서의 접근은 이런 시대적 이해를 근거로 형성되었음을 알 수 있다.

체제(System)란 전체의 목표를 위하여 서로 상호작용하며 구분지어질 수 있는 경계에 의하여 여타 환경으로부터 구분되어질 수 있는 구성요소나 단위들을 갖고 있는 집합체를 말한다. 또 체제는 상부와 하부로 나누어져서 상하간의 상호작용이 존재하며 이런 부분들이 서로 연결되어 하나의 덩어리를 형성해 전체를 구성한다. 또한 체제는 자기조절장치(Self-Adjusting Process)를 특징으로 하며, 모든 체제는 환경으로부터의 투입, 환경에로의 산출과 환류기체(Feedback Mechanism)를 갖고 있다. 체제는 외부환경으로부터 입력을 포용해 원래의 체제를 유지할 때 평형상태에 있다고 말하며, 외부로부터 강력한 입력이 투입될 경우, 새로운 평형상태(Equilibrium)로 이동하거나 새로운 체제로의 변화(System Change)를 경험하기도 한다. 상위체제가 하위체제를 지배한다는 것은 체제유지를 위한 필수적인 규칙이 하위체제의 의지와는 상관없이 주어지며 이 규칙이 체제 전반을 지배한다.[11]

초기 남극조약의 특징은 남극조약을 중심으로 이와 관련된 파생기구들과의 관계설정, 즉 관련 국제기구, 법적체계 및 국가 간의 활동규범을 포괄적으로 지칭하는 남극조약체제(Antarctic Treaty System)적 접근을 하고 있다는 점이다. 다시 말해 남극조약은 주요 의제인 남극의 평화적 사용에의 한정, 군사적 이용 불가, 과학조사를 위한 국제협력 및 자율적 조사 수용, 남극의 해양, 자원, 동식물, 환경보호 등을 기초로 얼마든지 추가 협상과 상황변화에 따른 새로운 규범과 규칙이 설정될 수 있도록 조약체결 당시부터 체제적 요소를 부여하였던 것이다.

이런 맥락에서 볼 때, 1959년 남극조약은 그 후 1972년 남극물개보존협약,[12] 1980년 남극해양생물보존협약,[13] 1991년 남극환경보호의정서[14] 등으로 발전해나가며, 남극

---

[6]미국의 환경운동은 3단계로 나누어지며 1단계 20세기 초부터 1960년 보전과 보존을 위한 제1의 물결, 2단계로 1960년부터 1970년대 말까지, 현대적 환경운동의 전개와 세계화의 출발시기, 3단계 제3의 물결로 환경운동의 활성화와 다양화과정으로 나누어 볼 수 있다. 현재 미국의 환경단체에 가입한 회원수는 3천만 명이 넘는다. 자세한 내용은(오 1999) 참조.

[7]기포드 핀쇼(Gifford Pinchot)는 루즈벨트 행정부의 산림청장을 지냈으며 세계 환경보존운동을 펼쳤던 대표적인 환경주의자이다.

[8]자세한 내용은(Shabecoff 1993, 67) 참조.

[9]자세한 내용은(김과 안 2001, 117) 참조.

[10]자세한 내용은(Young 1979) 참조.

[11]자세한 내용은(Kaplan 1957) 참조.

[12]1972년 런던에서 남극조약 12개 원서명 국가와 이들 중 11개국(뉴질랜드 제외)의 비준을 얻어 1978년 발효된 조약. 2000년 현재 폴란드, 독일, 캐나다, 브라질, 이태리 등이 추가 가입한 상태. 자세한 내용은(권 2000, 24-25) 참조.

[13]1982년 4월 발효이후 동협약 당사국 현황은 23개국 위원회회원국과 6개국 위원회 비회원국으로 이뤄져 있다. 자세한 내용은(권 등 2000, 26-27) 참조.

조약체제를 뒷받침하는 옵저버 그룹[15]으로 남극 과학위원회(SCAR), 남극 국가별 사업자 운영위원회(COMNAP), 남극 해양생물 자원보존위원회 등 3개의 국제기구와 그밖에 전문기구[16]로 남극, 남빙양연합(ASOC), 국제자연보존연맹(IUCN), 국제남극관광협회(IAATO), 세계기상기구(WMO), 국제수로기구(IHO), 국제해사기구(IMO) 등을 두고 있다.[17]

그렇다면 이런 남극조약체제의 체제적 성격이 환경레짐으로서의 역할을 병행하고 있는 지 여부를 살펴보면, 레짐의 정의를 국가간에 나타나는 정형화된 행동(Patterned Behavior)[18] 또는 특정 영역에서 국가들의 행위를 규제할 목적으로 국가 간에 맺은 다변적 협정(Multilateral Agreement)[19] 등으로 본다면, 회원국간 조약 내용 준수 촉구, 추가적 강령과 지침서 설정, 남극조약 체제관련 회원국내 입법화 과정 권고, 법적 행정적 사찰의 확대 등에서 남극조약도 분명히 일종의 레짐 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 환경레짐으로서의 남극환경을 보존해야 한다는 원칙이 존재하고, 이 원칙에 대한 회원국들의 신뢰가 넓게 확산되어 있으며, 이를 위한 회원국들 간의 의무와 권리 조항이 뚜렷하고, 무엇을 해서는 안 되고 무엇은 필히 해야 한다는 구체적인 금지조항과 의무사항을 대변하는 규칙과 규범도 분명히 존재하고 있다.

이런 내용들은 1991년 체결된 남극조약의정서의 내용 속에 잘 반영되어 지고 있다. 동의정서 본문은 남극 환경보호를 위한 과학적, 기술적 국제협력에 관한 사항, 광물자원의 개발 금지 사항, 환경영향 평가에 대한 지침 등을 규정하고 있으며, 그 부속서로 조약체제내의 갈등 사항에 대한 중재재판제도와 남극 동식물보존을 위한 특별 규정을 두고 있다. 그밖에 폐기물처리에 대한 규정 및 남극 해양오염방지에 대한 규정을 두고 있으며, 남극 특별 관리구역을 지정하는 보호 및 관리구역 제도에 대한 지침을 규정하고 있다. 이상의 규정과 지침에 의해 조약 내 회원국들은 1) 환경보호에 대한 일반의무, 2) 광물자원에 대한 활동금지 의무, 3) 환경영향 평가 의무, 4) 국내 입법조치 의무, 5) 사찰협력 의무, 6) 비상계획 수립의무, 7) 연차보고서 제출 의무, 8) 손해발생에 대한 배상 및 책임의무, 9) 분쟁해결 절차의 준수의무 등과 같은 의무사항을 이행하도록 되어 있다.[20]

이상에 언급된 내용들은 매년 개최되고 있는 남극조약에 관한 연례회의에서 회원국 간의 정책결정 절차로 반영되어 지고 있으며 그 결과는 주요 회원국들의 포괄적 형태의 국내입법안으로 산정되어 나타나고 있다.[21]

초기 남극조약에 대한 체제적 요소, 즉 새로운 환경의 투입으로 인한 발전 및 변화 가능성을 전제하는 조약 형태로부터 출발한 남극조약은 국제사회의 변화과정에서 현재 국가간 협력을 도출해 내는 전형적인 국제 환경레짐으로의 역할도 동시에 수반하고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 환경레짐으로서의 남극조약체제에 대한 국제정치이론체계 내에서의 레짐 생성, 유지, 확대, 소멸에 따른 광의의 또는 협의의 이론적 패러다임 적용 또한 가능해

---

[14]1991년 스페인 마드리드에서 31개국의 서명으로 채택된 이후 동의정서 당사국 현황은 27개국 협의당사국과 그리스 일개국의 비협의 당사국으로 형성되어 있다. 자세한 내용은(권 등 2000, 30-45) 참조.

[15]국제기구는 권리와 의무의 주체인 정회원(Full Members)과 권리와 의무의 일부만을 보유하는 준회원(Associate Members) 및 옵저버(Observers) 등으로 구성된다. 준회원국과 옵저버, 특별 피초청국은 기구운영에 따른 경비부담의 책임을 지지 않으며 투표권이나 이사회 피선거권의 권리 또한 제공되지 않는다. 옵저버는 상당히 제한적인 권한만 주어지며 옵저버 자신과 직접적으로 관련된 문제에 한해서만 기구 또는 협의회에 참여하여 토의과정을 지켜볼 수 있으며 나아가 기구가 정한 절차에 의거하여 옵저버 자신의 의견을 진술할 수 있다. 옵저버는 개별국가, 국제기구, 국제협의체, 조약기구 비정부적 국제기구 모두 자격이 부여되며 옵저버 제도는 당 기구 또는 조약체제의 폐쇄성을 반영한다고 볼 수 있다. 자세한 내용은(박 1998, 247-248) 참조.

[16]전문기구는 조약에 의해 창설되고 독립된 법인격을 갖는 존재로 만약 이들이 남극조약체제의 재정적 통제 하에 놓여 있으면 양자의 관계는 중앙집권적이고 계서적이다. 반면 독립된 헌장과 예산구조를 가질 경우 동등한 위치에서 기능의 분화에 따른 협력체제를 형성한다. 자세한 내용은(박 1998, 385-387) 참조.

[17]자세한 내용은(김과 안 2001, 117) 참조.

[18]자세한 내용은(Puchala 1972, 267-284) 참조.

[19]자세한 내용은(Haggard and Simmons 1987, 491-517) 참조. 참고로 가장 정평있는 국제레짐에 대한 정의는 푸찰라 교수와 헤거드 교수의 정의 중간적 형태로 스테판 크라스너 교수가 내린 정의이다. 그는 국제레짐을 국제관계 특정영역에서 행위자의 기대하는 바가 수렴되는 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책결정절차 라고 정의하고 있다. 자세한 내용은(Krasner 1984, 1- 22) 참조.

[20]자세한 내용은(권 등 2000, 40-45) 참조.

[21]남극조약 의정서 이행을 위해 미국은 1996년 남극환경보호법안을 제정했으며 노르웨이도 1995년 남극에서의 환경보호에 관한 국내 규칙을 제정했고 그밖에 호주(남극환경평가에 관한 법), 영국(남극법) 등도 국내입법화 과정을 촉구하고 있다. 자세한 내용은(권 등 1996, BSPN 00279-920-7. 105-108) 참조. 환경보호 관련 남극조약의정서 국가별 입법 추진현황에 관한 자세한 내용은(권 등 2000, 49-50) 참조.

지는 것이다.[22]

4. 국제 환경레짐 관련 이론들

환경레짐이란 과연 무엇인가? 어떻게 등장하는가? 환경레짐의 변화 요인은 무엇인가? 환경레짐이 소멸할 수도 있는가? 등에 대한 설명은 환경이론 관련 헤게모니 이론(Hegemony Theory), 합리적 선택 이론(Rational Choice Theory), 그리고 국제 도덕성이론(International Morality Theory) 등에서 찾아 볼 수 있다.

헤게모니 이론

대부분의 국제레짐 이론가들은 국제레짐 형성 동기에 있어서 강력한 패권국가의 존재와 의지가 가장 중요한 요인중 하나이라는데 반대하지 않는다. 그만큼, 국제레짐은 패권국가의 힘과 이익이라는 두가지 결정적인 변수에 의해 생성되고 소멸되어 진다고 볼 수 있다. 국제사회에서 헤게모니는 곧 "합의된 질서"를 의미한다. 이 합의는 패권국가의 군사적, 경제적, 정보적, 기술적, 자본적 절대 우위에 바탕을 두고 행해지는 타국가들에 대한 "도덕적 지도력"에 의해 실행된다. 따라서 이 합의는 완전한 의미의 자발적 합의도 아니고 힘에 의한 일방적인 강요도 아닌 그 중간적인 형태의 국제질서 모델로 간주될 수 있다.

국제 환경레짐의 등장과 헤게모니 이론의 상관성은 첫째로 환경레짐의 이론적 배경에서 찾아볼 수 있다. 환경주의는 최우선적으로 공공재의 중요성을 강조한다. 따라서 근대국가 성립이후 지존의 개념이었던 국가 주권과 국익추구의 자율성이 환경주의와 대립하게 되었다. 생태적 보전 목적을 위해 환경주의는 환경협력과 공동관리 체제를 중시하는데 이는 개별국가의 국내조직들의 권리를 침해하고 국가 간 상호의존보다는 전체성(Holiness)을 강조하기 때문에 민감한 정치적 문제들을 야기시킬 수 있다. 특히 환경주의가 추구하는 대양, 대기권, 우주 등과 같은 지구적 공공재와의 문제에서는 국익을 근간으로 하는 국가주권과 심각한 마찰을 빚을 수 있다.[23] 이런 관점에서 이 이론은 환경주의가 유발시키는 개별국가와의 문제는 국제질서의 패권적 지위에 의해 균형을 유지해 나갈 수밖에 없다고 보는 것이다.

이 이론의 두 번째 상관성으로 미국의 역할을 들 수 있다. 20세기 이후의 초기 환경운동 주도는 주로 미국이 담당해 왔으며 환경에 대한 감시와 보고활동을 지속해 왔다. 때로는 환경과 결부된 대외원조정책을 펴서 후진국 및 제3세계 및 사회주의권의 환경운동을 촉구하기도 했다. 그러나 미국이라는 패권국가의 능력변화와 레짐의 변화 방향성이 불일치함으로써 나타나는 한계도 뚜렷하다. 공공재로서의 지구환경을 미국의 국익보호에 이용해 때로는 환경문제에 개입해 전체적인 합의 사항을 반대하기도 하고, 자국이익에 배치되는 제안들을 국제회의에서 누락시키는 압력을 가하기도 한다.

이와 관련해 볼 때 헤게모니이론의 한계는 환경문제와 관련해 미국이라는 중심적 행위의 주체가 이제는 국제기구나 국제비정부기구(INGO)들에 의해 바뀌어져서 움직여지는 현실로 미루어, 패권국가의 이해를 중심으로 움직이는 환경레짐 이론은 그만큼 현실성이 떨어진다. 또 미국 스스로가 국내적으로 환경문제를 유발할 경우, 과연 누가 이를 제재할 수 있는가에 대한 의구심이 대두되고, 미국의 국익을 위한 환경이념의 선별적 적용이라는 비판이 꾸준히 제기되고 있는 상황에서 헤게모니이론은 국제 환경레짐의 변화양상을 제대로 설명하는데 한계를 드러내고 있다고 보여진다.

합리적 선택 이론

합리적 선택 이론은 국제사회 전반에 나타나고 있는 상호의존의 심화에 주목한다. 따라서 헤게모니보다는 협상과 상호이익이 레짐 운영에 보다 중요한 요소로 등장한다고 보는 것이다. 합리적 선택이론은 국제레짐이 형성된 이유에는 패권국가의 단순한 이익 보장 뿐만 아니라 참여 회원국의 합리적인 손익계산서에 의한 자발적인 선택이 내재되어 있다고 본다. 따라서 합리적 선택이론은 국제레짐을 통한 비용절감 효과를 강조한다.

헤게모니이론이 국제레짐 생성요인에 주안점을 두고 있다면 합리적 선택이론은 국제레짐이 준수되는 이유와 조건에 초점을 맞추고 있다. 즉, 국제레짐은 우선 패권국가의 역할과 국제적인 위기상황에 의해 형성되지만 일단 형성된 레짐은 패권국가의 힘이 축소된 이후에도 기능하고 존속할 수 있다는 것이다. 로버트 코헤인(Robert Keohane)은 이에 대한 이유를 3가지로 들고 있는데, 이는 첫째로 레짐 규칙 파기에 따른 다른 국가들의 보복이 야기하는

---

[22]국제레짐에 관한 광의의 이론적 패러다임은 국제레짐 속에 '제도들의 공식적인 조직체인 국제기구', '특정 쟁점에서 국가들의 합의가 명시적인 규칙으로 나타나는 국제레짐', '행위자들의 기대하는 바를 규정짓는 묵시적인 국제관습' 등을 다 포함한다. 협의의 이론적 패러다임은 특정 영역에 있어서 국가들의 합의가 명시적, 묵시적으로 나타나는 제도로서의 국제레짐 만을 일컫는다. 자세한 내용은(Keohane 1989, 2-3) 참조.

[23]아직까지 남극을 국제공공재로 규정하는데 대한 국제적 합의가 명확하지 않음을 밝힌다. 따라서 이 논문에서 논의되는 공공재의 성격은 개별국가의 주권개입이 미치지 못하는 포괄적 형태의 모든 대상으로 한정함으로써 공공재적 성격을 띠고 있는 남극에 대한 공공재 논란문제를 다소 상쇄하고자 한다.

비용이 너무 크기 때문이며 둘째로, 레짐 규칙 파기의 선례를 남김으로써 레짐 자체가 붕괴되는 것을 회피하려는 기대 때문이며, 셋째로 레짐 준수에 따른 국제적 명성 획득과 이로 인한 반사이익에 대한 기대 때문이다.[24]

그러나 이 이론도 환경레짐과의 연관성에서 몇가지 문제점이 야기된다. 첫째로 환경레짐의 경우 환경규칙 및 조약내용 준수에 따른 경제적인 이익과 비용 계산이 쉽지가 않다. 때로는 환경규칙을 어김으로써 국가경쟁력에 도움이 되는 상황도 쉽게 발생하기 때문이다. 둘째로 환경레짐의 경우 핵확산 금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA) 등과 같은 안보레짐이나 국제무역기구(WTO) 등과 같은 국제무역레짐과 달리 환경레짐은 레짐 참여 국가들의 레짐 규칙준수의 결과에 다른 보복효과가 그다지 크게 작용하지 않는다. 환경레짐은 다른 국가가 환경규약을 준수하지 않는다고 자국도 환경규약을 준수하지 않겠다는 이익개념을 기준으로 하는 상호주의에 따른 보복작용이 불가능하기 때문이다. 이런 이유로 환경레짐에 대한 탈퇴 및 조약파기의 가능성이 그만큼 높게 나타나는 것이다.[25] 셋째로, 환경레짐은 레짐 파기에 따른 위험부담과 레짐 가입에 따른 국제사회로부터의 명성에 대한 기대치가 너무 낮기 때문에 이것을 중요한 국익의 한 요소로 보기 힘들다. 환경레짐의 규칙준수 사항이 자국의 경제적 문제나 국가안보문제와 상충할 때 이를 준수할 것인가 여부는 당연히 부정적이다.

환경레짐과 국익간의 상충 가능성에도 불구하고 환경레짐에 들어가려는 이유는 첫째로 "위선의 가설", 즉 환경규범을 준수함으로써 얻어지는 국제사회로부터의 명성과 장기적 이익추구의 가능성이 존재하기 때문이며,[26] 둘째로 국제 환경레짐에 가입함으로써 국내 유권자들에게 현 정부에 대한 좋은 인상을 심어주는 효과로 현 정부의 도덕적 위상의 향상이 국내정치에 미치는 영향력이 적지 않기 때문이다.[27]

국제 도덕성 이론

환경레짐은 국제사회의 도덕성 기반에 따른 국가간 상호의존 관계에 의존하고 있다. 국경을 초월하는 정보, 통신의 발전과 다원주의의 확산에 따른 국제여론의 영향력 증대 등은 국제사회 내 도덕적 상호의존 관계를 심화시키고 있다. 따라서 지구적 공공재에 대한 개별국가의 침해는 혹독한 국제여론의 심판을 경험하게 된다. 새롭게 형성된 국제사회의 도덕적 가치는 개별 국가적 가치에서의 덕목을 인류적 가치로의 덕목으로 연결시켜주고 있다.[28]

개별국가에 대한 내정 불간섭이란 근대국가의 당위성을 뛰어넘어 타국가의 정책에 개입해 도덕적 규범을 확대하는 전문성을 갖춘 국제비정부기구(INGO)의 확산은 환경문제를 국제여론과 도덕성에 직접 연결하는 고리가 되었고 개별국가들 또한 정치적 합의와 결정을 일부 INGO에 위임함으로써, INGO는 국제도덕성 이론이 강조하는 국제다원주의[29]의 실현을 앞당기고 있다. 국제 도덕성 이론은 INGO를 통해 환경문제에 대한 전지구적인 공동체 의식을 대변하도록 만들고 있으며 INGO는 자신들이 인식하고 있는 도덕적 규범을 자국정부와 국제사회에 투영하고 있다.[30] 국제 도덕성 이론은 INGO를 통해 환경레짐의 확산, 규범설정, 개별정부의 실행능력 및 보강 등의 기능에 대한 설명을 제공하고 있다.

그러나 전 지구적 차원에서 보편적인 환경규범을 실현하려는 국제 도덕성 이론에도 상당한 한계점이 노정되어 있다. 대부분의 INGO가 서구사회에 근거를 두고 있기 때문에 전반적인 환경규범에 대한 기준이 서구화하는 경향이 있으며, INGO가 환경규범을 어기는 개별국가의 국내적인 정치, 경제적 어려움을 무시하고 피상적인 환경침해 사례만 집중적으로 부과함으로써 국제사회 내 불균등한 구조적인 문제를 야기시키는 경향이 있으며,[31] 대표성을 결여하고 있는 INGO의 양산으로 인해 INGO의 결정과 행동에 대한 책임소지 문제가 제기되고 있다.[32] 환경레짐

---

[24]자세한 내용은(Keohane 1984, 98-109) 참조.

[25]자세한 내용은(Donnelly 1990, 599-642) 참조.

[26]자세한 내용은(Clark 1993) 참조.

[27]자세한 내용은(조 1996) 참조.

[28]자세한 내용은(Henkin 1995) 참조.

[29]국제다원주의는 4가지를 전제로 하고 있다. 1) 국제정치에 있어서 국제기구와 NGO등 국가 이외의(Non-State Actors) 주체들이 중요한 행위자 역할을 한다. 2) 국가도 단일한 의사결정 구조를 가진 것이 아니라 개인 집단 관료조직 사이에 정치적 의사결정을 둘러싼 경쟁구조를 갖고 있다. 3) 국가는 합리적 행위자가 아니다. 4) 국제정치의 문제영역은 경제, 사회, 환경 등 보다 다양한 차원으로 확대되고 있다. 자세한 내용은(Vioti 1987, 192-193) 참조.

[30]INGO의 장점은 1) 융통성있는 행정처리로 복잡한 정치와 절차과정을 피할 수 있다. 2) 특화된 단일 활동에 전문적 지식과 기술을 집중 투자할 수 있다. 3) 국제사회의 신뢰를 받고 있다. 4) 국민참여로 국민들과의 친밀감이 높다. 5) 필요한 부문에 적절한 효율적 원조를 할 수 있다. 자세한 내용은(Sinnar 1996) 참조.

[31]INGO의 문제점에 대해서(박 1998, 349-351) 참조.

[32]소말리아사태 당시 50여개가 넘는 NGO들이 활동하는 가운데 상당수의 NGO가 부적절한 단체로 판명되었던 바 있으며 이는 전세계적인 추세로 나타나고 있다. 자세한 내용은(Willetts 1982) 참조.

을 설명하는 이 3가지 이론들은 나름대로의 장점과 단점을 갖고 있다. 따라서 환경레짐을 둘러싸고 빌어지는 다양한 행위자들의 행태를 이해하기 위해서는 이 3가지 이론을 종합적으로 적용할 필요가 있다. 이들 이론들의 차이점은 환경레짐이 내재하고 있는 이상과 현실간의 괴리 또는 현실에 대한 분석과 미래에 대한 규범설정을 제시하는데 서로 다른 이론적 틀을 제시하고 있다.

5. 환경레짐으로서의 남극조약체제와 문제점들

원칙 부문 - 환경주의 원칙과 국제사회의 주권원칙간의 대립

남극은 대륙 자체 뿐만 아니라 주변해역 및 대륙붕에 9백여 종 이상의 풍부한 자원이 내재되어 있다. 특히 석유는 450억 배럴 이상으로 추정되고, 천연가스는 1백조 입방피트 이상이 매장되어 있는 것으로 파악되고 있다.[33] 또한 지구담수의 68%에 달하는 수자원과 철, 구리, 니켈, 금, 은 등 다양한 광물을 매장하고 있어, 미래 자원의 보고로 국제사회 내 회자 되고 있다.[34] 따라서 이런 엄청난 자원에 대해 국제사회 내 주권국가로서 마땅히 자국의 국익을 추구하는 개별국가들의 이해는 환경주의적 원칙과 서로 갈등을 빚을 수 있는 가능성이 그만큼 커졌다.

국가번영을 위한 자유무역을 원칙으로 하는 국제사회의 제 국가들은 환경문제 또는 환경적 가치의 보존 문제는 자유무역을 통한 경제적 윤택함 위에서 빛을 발할 수 있다고 주장한다. 또한 이들은 환경을 구실로 특정지역에 대한 산업발전 가능성을 말살한다는 것은 모든 국가가 상호부강해 지는 국제적 공공선을 망각한 행위이며, 나아가 국가간 대립과 갈등의 소지를 높여 국제협력의 근간을 해칠 수 있는 행위로 간주하고 있다. 반면 환경주의자들은 자유무역이 지구촌을 황폐하게 만들고 있으며 모든 국가의 환경관리 법안을 강화해 기업들이 생산단가의 하락을 위해 환경법관리가 소홀한 장소로 이동하지 못하도록 해야 한다고 주장하고 있다. 이런 환경주의자들의 주장은 국가의 자주적 정책결정에 종종 침해가 된다. 인류유산의 공동관리, 친자연적인 공공재 우선원칙, 생태계 보호를 위한 상호의존, 환경관리를 위한 국제협력 및 공동관리 등은 근대국가 등장 이래로 국익을 중심으로 하는 국가주권 및 영향력 확대라는 주권원칙에 역행하는 인식이기도 하다. 즉, 환경주의자들은 인류전체의 이익은 개별국가의 이익에 우선한다는 원칙을 앞세우고 있다. 그러나 이런 환경협력과 공동관리가 생태적 목적을 위해 불가피하게 취해질 경우, 개별국가 내 국내조직 또는 기구들이 지닌 권리를 침해할 수도 있고 반대로 개별국가 내 개인과 집단에게 특정한 권리와 의무를 부과하는 사례도 나올 수 있다. 또 지구 전체를 위한 공공재 개념을 일방적으로 강요할 경우, 심각한 정치적 갈등을 야기시킬 수도 있다.[35]

지구적 공공재의 성격을 띠고 있는 남극의 경우 1959년 남극조약 이전에는 영국, 아르헨티나, 프랑스, 칠레, 노르웨이, 뉴질랜드, 호주 등 7개국에 의해 영토권이 주장되어 왔다. 현재 영토권주장이 동결되고 1991년 남극환경보호의정서에 입각해 개발제한과 환경보호에 모든 역점이 맞춰지고 있지만 국가주권문제로 인한 갈등소지는 여전히 해결되지 않은 채 상존하고 있으며[36] 원서명국으로서의 12개국 협의당사국과 추후 가입국으로서의 협의당사국 15개국 그리고 비협의 당사국 18개국이 남극조약 가입국으로 되어 있는 만큼,[37] 다시 말해 지구적 공공재에 대한 운영 폭이 제한되어 있음을 보여주는 만큼, 가입국과 비가입국 또는 가입국내에서의 차별 등으로 인한 정치적 갈등이 야기될 소지가 여전히 존재하고 있다. 따라서 남극조약체제의 원칙사항을 조율할 수 있는 제도화 과정이 신속히 추진되어져야 하며 이를 위해 독립된 사무국을 포함하는 남극조약체제를 총괄할 수 있는 형태의 국제기구가 출현되어야 한다. 이를 통해 협의당사국과 비협의당사국의 권한과 지위 및 한계 등이 확실히 노정되어 져야 하며, 회원국 충원 및 확대 그 밖의 관련 국제기구 및 국제제도와의 협력 사안들이 공고화 되어져야 한다.[38]

---

33) 남극 석유자원 부존 가능성에 대해서는(권과 김 1996, 375-401) 참조.

34) 자세한 내용은(세계일보 2005년 11월 28일자) 참조.

35) 자세한 내용은(Hurrell and Kingsbury 1992) 참조.

36) 남극에 대한 개별 영유권을 강화하기 위해 영유권 주장국들은 자국 대통령이 남극을 방문하여 남극에서 우표를 발행하는 등의 공무수행을 하도록 종용하며 남극 내 자국민들의 혼인, 거주, 출산 등을 장려해 자국의 실질적인 지배 상황을 과시하기도 한다. 자세한 내용은(권 등 1996) 참조.

37) 남극조약 가입현황(2002년 현재), 협의 당사국(원서명국 12개국) : 미국, 러시아, 아르헨티나, 호주, 벨기에, 일본, 칠레, 남아프리카공화국, 영국, 프랑스, 노르웨이, 뉴질랜드. 협의 당사국(추후 가입국 15개국) : 한국, 브라질, 중국, 에콰도르, 핀란드, 독일, 이태리, 인도, 네덜란드, 페루, 폴란드, 스페인, 우루과이, 스웨덴, 불가리아, 비협의 당사국(18개국) : 오스트리아, 캐나다, 콜럼비아, 체코, 파푸아뉴기니, 그리스, 과테말라, 덴마크, 슬로바키아, 스위스, 쿠바, 헝가리, 루마니아, 북한, 우크라이나, 터키, 베네주엘라, 에스토니아

38) 제14차 남극조약 협의당사국회의에서 미국과 영국은 조약국수의 증가에 따른 효율적인 관리를 위해 독립적인 상설사무국의 설치를 주장하였으나 아르헨티나를 비롯한 원서명국들 중 일부가 사무국은 영토적 권리에 배치되는 것이라고 주장하며 이를 반대했던 바 있다.

규범 및 규칙 부문

- 선, 후진국간 차별적 공동책임 개념을 둘러싼 갈등

레짐 구성요소로서의 규범은 제반 권리와 의무로 정의되는 행위기준을 의미하고 규칙은 특정한 행동의 지시나 금지사항을 의미한다. 환경레짐을 둘러싸고 벌어지는 규칙과 규범으로 인한 문제는 대부분 국제비정부기구(INGO)나 국제기구, 기업, 독립단체들 보다는 국가이익을 선점하려는 국가들 사이에서 야기된다.

특히 예를 들어 남극환경을 보존한다는 원칙에는 별다른 이견이 없지만 규범사항을 어겼을 경우에 대한 대응에서 가입국들 간에 이견이 생길 수 있다. 회원국중 자본력, 기술력, 역사적 명분, 국제사회의 여론 등에서 우위를 선점하고 있는 국가와 그렇지 못한 국가들 사이에서 흔히 서로간의 능력차이를 인정하는 개념 하에서 수평적인 평등개념을 지켜나가야 한다는 "차별적 공동책임 개념"(Common but Differentiated Responsibility)을 두고 갈등을 빚을 수 있다. 국제 환경레짐이 제시하는 규범과 규칙을 둘러싼 갈등구조에서 미국, 일본, EC 국가들은 대체로 원만한 공동보조를 맞추어 나가고 있지만 아이슬란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등이 속해 있는 Nordic 그룹의 경우 지구촌에서 가장 급진적인 환경보호 원칙을 내세우고 있다. 그밖에 기술력, 자본력, 국제사회내에서의 영향력 등에서 열세인 후진국의 경우 선진국 위주로 제안되고 있는 환경레짐의 규범 및 규칙에 대해 소극적인 대응을 하고 있으며 기술력, 자본력의 열세를 상쇄할 수 있는 특별한 조치를 요구하고 있다. 반면, 한국 및 선발개도국의 입장은 선진국의 환경관련 역사적 책임문제를 묻는 데는 개도국과 보조를 맞추지만 생물다양성 협약, 자원보호협약, 남극조약체제 등과 같은 산업이익 및 생태계 보호와 같은 문제에 대해서는 선진국과 입장을 같이 하고 있다.[39]

남극조약체제의 경우 45개 가입국들 중 27개 협의당사국들만이 남극조약회의에서 투표권을 행사할 수 있고, 국제분쟁의 소지를 제거하기 위해 만장일치제의 투표방법을 선택하고 있으며, 각 협의당사국들은 거부권행사의 권한이 있다. 이런 면에서 남극조약체제는 전반적인 정책 추진방향에 대한 통제력을 굳게 견지하려는 모양새를 갖추고 있으며 어느 한 회원국의 정책목표를 위해 조약체제가 수단으로 사용될 가능성을 완전히 배제시키고 있다. 또한 각 회원국의 자율성을 최대한으로 보장해 주어 온건한 정책을 유도해 내는 제도적 성격을 갖고 있다.

그러나 남극조약 체제 내 규범과 규칙을 공고화하기 위해 채용되고 있는 만장일치제는 개별 회원국의 이익이 조약체제 내 결정에 의해 침해되지 않도록 해주는 최상의 방법이기는 하지만 의사결정의 매단계마다 만장일치를 위한 투표를 할 경우, 의사결정 자체가 마비되는 사례가 비일비재하게 발생한다. 또한 거부권행사권도 다수국의 동의에 의한 결정이 한 두 회원국에 의해 부인될 수 있기 때문에 전체적인 협력을 위해 상당한 시간과 노력이 지불될 수밖에 없다. 약소국가에 유리한 만장일치제와 거부권 제도의 문제점을 보완하기 위해 합의(Consensus)제도가 보편화되고 있는 실정이다. 이 합의제도는 만장일치제도 즉 진정한 합의(Genuine Consensus)의 단계를 부정적 합의(Negative Consensus) 또는 유사한 합의(Pseudo Consensus) 등으로 좀 더 많은 절차적, 실질적인 융통성을 발휘할 수 있게 만드는 장점을 갖고 있어 권장할 만하다.[40]

기술력, 자본력, 국제사회에서의 영향력 등의 차이로 인해 환경레짐을 이끄는 리더국가와 거부국가간의 갈등이 생기기 나름이다. 문제는 리더국가가 정하는 일방적인 환경정책에 따른 국제표준화 과정에 다른 회원국들이 얼마만큼 동의를 하느냐 않느냐에 따라, 레짐내 규칙과 규범을 정하고 확장시켜 나가는데 함수관계로 나타날 수 있다. 현재 남극조약체제하의 45개국 회원국[41]들은 향후 남극에 대한 영유권주장과 이용권에 대한 선점효과를 위해, 앞 다투어 연구기지 및 과학조사에 몰입하고 있는 상태이기 때문에 상당한 국제정치적 긴장관계가 존재하는 것이 사실이다. 그만큼 조약체제 내부에서 서로 다른 시각에서 적용되고 있는 규칙과 규범들이 일관성 있게 통합되거나, 일부 재해석되어야 할 부분이 상존하는 만큼, 이를 위한 회원국가간의 폭넓은 합의도출이 우선되어야 할 것이다.

협력의 구조와 변화의 방향성 부문

- 일국(패권국) 또는 다자간 지도체제에 대한 문제

레짐 내 협력 구조 형성 및 자체변화에 가장 큰 영향을 주는 변수로는 회원국들 간의 실리적 이해관계(Interest), 협상능력의 차이, 힘의 역학관계, 새로운 지식 또는 영향력의 등장, 배타적 상호의존성의 심화, 기술력과 전문성의 차이 등을 들 수 있다.

남극조약에서 나타나는 특이성은 남극의 영유권을 주장하는 7개국에 대한 영유권 포기에 따른 구체적인 결과가

---

[39]자세한 내용은(외무부 1992) 참조.

[40]합의가 사용되는 경우는 너무 쉬운 안건이 제기되었을 경우 또는 너무 지나치게 경쟁적이고 갈등의 소지가 많은 안건이 제기되었을 경우 종종 사용되는 제도이다. 따라서 남극체제운영의 온건성을 고려하면 아직까지는 그 타당성이 필수적인 상황은 아니지만 향후의 발전 단계를 위한 지침이 될 수 있을 것이다. 합의제도에 대한 자세한 내용은(Kaufman 1968) 참조.

[41]남극조약 내 12개 원서명국, 15개 추후서명국, 18개 비협의당사국 모두를 회원국으로 칭한다.

아직까지 나오지 않았다는 점과 남극조약의 새 회원국으로서의 가입절차가 기존 회원국들을 위한 기득권 옹호 위주로 상당히 배타적으로 형성되어 있다는 점에서 나타나고 있다.

따라서 레짐 내 협력구조를 형성하기 위해서는 모든 회원국들이 신뢰할 수 있는 통합된 원칙과 규칙 및 규범이 설정되어 져야 하고 환경관련 레짐의 방향성 설정을 위해서는 회원국들 간 개별적 이해관계를 벗어나 전반적인 합의에 의해 전체를 조율할 수 있는, 주요 회원국들로 구성된 지도 또는 협력체제가 구축되어져야 한다.[42]

현재 논의되거나 권고사항으로 나타나는 조약내용들은 대부분 공공재로서의 남극 상황을 강조하고 있지만, 현실적으로는 모든 회원국가들이 향후 개발될 막대한 자원과 남극에 대한 영유권 및 영향력 확대에 정책 방향을 맞추고 있는 이상, 개별국가의 국익추구를 위한 구체적인 조항들이 신속히 논의되어 져야 할 것이고, 과도한 경쟁을 통한 회원국간의 갈등 요소를 줄이기 위한 조치로써, 현재 개별적으로 추진되고 있는 남극조사활동도 국제협력을 촉진하는 환경레짐으로서의 역할에 부합될 수 있는 형태의 다자간 공동개발 및 연구활동 등으로 추진될 수 있도록 새로운 제도적 장치가 마련되어 져야 할 것이다.

또한 유엔해양법협약 출현으로 인해 배치되는 모순된 조항과 그 밖의 불명확한 국제법 체계 등이 향후 남극조약 체제의 운영에 위협적인 요소로 작용하고 있는 만큼,[43] 현재 산발적으로 흩어져 있는 남극조약 관련 제 조약들을 제대로 대변하고 유엔해양법협약 사이에서 발생할 수 있는 문제점들을 최소화시켜 줄 수 있는 국제법적 체계를 마련해야 할 것이다.

운영부문 - 전문기구, 옵저버, NGO간의 연대와 조정 문제

남극조약 체제의 체계적 운영을 위해서는 조약 체제와 관련된 여러 형태의 기구와 제도간의 연대와 조정 문제를 간과할 수 없다. 현재 남극조약 체제를 형성하는 5개의 국제제도와 8개 이상의 전문기구, 여러 개의 옵저버기구들이 상호 협력하고 있으며 이들의 연대 및 상관관계가 조약 체제운영에 지대한 영향을 미치고 있다.[44]

일반적으로 국제 환경레짐과 관련된 환경기구의 역할관계를 살펴보면, 국제연합 산하 보조기구인 국제연합환경계획(UNEP)을 중심으로 국제연합 전문기구인 국제연합교육과학문화기구(UNESCO), 식량농업기구(FAO), 국제해사기구(IMO), 세계기상기구(WMO), 국제노동기구(ILO), 국제원자력기구(IAEA), 국제통화기금(IMF), 세계보건기구(WHO), 국제부흥개발은행(IBRD) 등이 국제환경관련 정책입안에 영향력을 행사하고 있으며, 국제연합이외의 유럽연합(EU)과 같은 지역기구 및 세계무역기구(WTO)와 경제협력개발기구(OECD) 같은 경제 및 무역관련 기구들도 독자적인 국제환경 관련 규범과 규칙을 지정하고 있다. 그밖에 수많은 환경관련 국제비정부단체(INGO)들이 국제환경정책에 지대한 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다.[45]

따라서 원할한 레짐 운영을 위해서는 이들 국제기구 및 제도들 간의 역할과 예산집행 및 활동영역이 상호 중첩되지 않고 제대로 순기능적으로 작용할 수 있도록 서로간의 연대와 조정이 무엇보다 중요한 문제로 대두되고 있다. 이런 맥락에서 남극체제 내에서도 개별회원국과 전문기구간의 관계, 전문기구들 간의 관계, 전문기구와 옵저버 및 INGO들 간의 관계 등이 쌍무적인(Bilateral) 형태 또는 다자간(Multi lateral) 협력체제의 형태 등으로 제도화 될 수 있는 채널이 마련되어 져야 할 것이며 특히 긴장관계를 유발시킬 수 있는 남극조약체제 관련 공동자금의 운영 및 예산의 집행문제 등은 편중 또는 중복의 가능성을 배제하기 위한 제도적 장치, 예를 들어 특정한 목적을 위해 회원국 전체 또는 소수 그룹으로 참여하는 특별목적기금(Special-Purpose Funds) 또는 조건부 지원금 형태인 신탁기금(Trust Funds) 등이 마련되어 져야 할 것이다.[46]

그러므로 이를 위해서도 개별회원국가에 예를 들어 UNEP와 같은 세계적인 대표성을 가진 기구 및 제도 관련 담당자가 상주하여 전체적인 프로그램에 대한 협력과 조정을 전담하는 형태의 상설사무국 및 상주대표(Resident Representative) 형태, 또는 앞서 언급한 내용처럼, 환경레

---

[42]레짐의 방향성 설정을 위해서는 패권국의개입과 지도력이 가장 효과적이지만 다자간 협력을 근간으로 하는 현 국제사회의 기조로 미루어 볼 때 미국 단독으로의 지도체제 형성은 그 가능성이 높지 않다.

[43]유엔해양법협약과 남극조약 체제 사이에서 발생하고 있는 문제점들에 대해서(권 등 1996) 참조.

[44]자세한 내용은(김과 안 2001, 117) 참조.

[45]UNEP는 환경보호 관련 총괄적 조정, 관리, 협력 촉진을 추구하는 기관이며 UNESCO는 과학과 교육프로그램을 통해 국제환경정책에 기여하며, IMO는 해양오염방지, WMO는 지구온난화와 기후변화, FAO는 농업확대와 자연보호, 환경보호로, WHO는 환경은 인류건강과 밀접한 관련요소로 파악, ILO는 노동과 작업의 환경개선으로, IAEA는 방사능 폐기문제와 환경으로, IBRD는 개발과 환경보호로, OECD, WTO, EU 등은 조약 내 규칙과 규범으로 환경의무를 부과하고 있으며 이에 대한 조세, 부과금, 의무조항 등을 강제집행하고 있다. 그 외 INGO의 경우 세계 환경 지킴이로 역할하는 세계유산협약(IUCN), 세계탐사협약(CITES), 그린피스 등을 들 수 있다. 자세한 내용은(성 2004, 123-125) 참조.

[46]자세한 내용은(박 1998, 394-395) 참조.

짐 으로서의 남극조약 체제 전반을 조정 연대할 수 있는 법률적으로 독립된 행위자의 지위를 갖는 국제기구가 형성되어 조정, 협력, 자금집행의 운영지침을 관리하도록 하는 것이 환경레짐 으로서의 남극조약 체제의 지속적인 발전에 긍정적인 요소로 작용할 것이다.

6. 결 론

남극조약 체제를 둘러싼 국가 간의 이해는 대략 3가지로 요약될 수 있다. 이는 첫째로 남극이 갖고 있는 막대한 자원적 가치와 둘째로, 특이한 자연환경의 과학적 가치와 생태계 환경파괴 행위로부터 취약한 민감한 환경적 요소들의 보호 및 보전, 셋째로 미래의 남극에 대한 영향력 선점을 위한 연구 탐사 개발의 촉진 등이다. 현재 총 45개국이 가입된 남극조약은 남극조약 체결 당시의 12개 원서명국과 과학기지 설치 등을 통해 실질적인 남극 연구활동을 벌이고 있는 남극조약 협의당사국들이 전반적인 운영을 담당하고 있는 폐쇄적 성격을 띠고 있다.

국제 환경레짐으로써 남극조약 체제가 제 기능을 다할 수 있기 위해서는 첫째로 근대국가 창설 이후부터 국제사회를 지배하고 있는 국가 주권원칙과 국익추구의 당위성 논리와 환경관련 공공재로서의 성격을 띠고 있는 남극에 대한 국제협력의 당위성과 이를 위한 다자간의 공동관리 형태의 운영에서 상호 상충하는 정치적 갈등을 포괄적으로 해결할 수 있는 법적, 제도적 장치가 필요하다. 둘째로 유예상태로 있는 남극에 대한 영유권주장 문제와 남극조약의 세부규범 및 규칙 위배 시 이에 대해 책임을 물을 수 있는 책임 및 보상제도가 마련되어 져야 한다. 셋째로, 미래에 있을 남극의 영유권 문제에 대한 선점 노력으로 추진되고 있는 연구 개발 경쟁에서 선진국과 후진국간의 기술, 자본, 국제적 영향력의 차이에서 유래되는 갈등을 해소할 수 있는 제도적 장치 또한 마련되어야 하며, 넷째로, 기존 협의당사국들의 기득권을 보전해 주기 위해 사용되고 있는 만장일치제와 거부권 행사가 초래할 수 있는 레짐 운영의 반기능적 요소를 대처할 수 있는 새로운 제도, 예를 들어 선별적 합의제도의 운용과 같은, 모색이 추진되어져야 하며, 다섯째로, 남극조약 체제를 이끌어 나가는 선진 리더그룹들의 환경기준에 대한 표준화와 하부조직 및 후진국간의 기준에서 발생하는 차이를 상쇄시켜 줄 수 있는 제도적 방안도 강구되어 져야 한다.

여섯째로, 남극에 대한 국제사회의 관심이 확대됨에 따라 남극조약체제내로 들어오려는 희망국이 늘어날 수 있음을 견지하고, 현재 협의당사국 중심으로 운영되고 있는, 남극조약체제에 대한 기득권층을 위한 폐쇄적인 집단체제라는 국제여론을 벗어날 수 있는 개방적인 회원 충원방침과 가입절차 문제가 논의되어야 할 것이다. 일곱째로, 1994년 발효된 유엔 해양법협약상의 기선설정, 배타적 경제수역(EEZ) 문제, 대륙붕제도 문제와 관련된 해양관할권 및 해양환경 보호문제 등과 상충되고 있는 부문들을 해결해야 한다. 여덟 번째로, 남극의 특수한 환경적, 정치적 상황을 포괄할 수 있는 새로운 차원의 국제법을 제정해야 한다. 아홉 번째로, 각 회원국간의 경쟁적인 연구 개발활동을 벗어나 국제협력체 내에서 공동 연구 활동을 펼 수 있는 제도적 장치가 마련되어 져야 한다. 열 번째로, 남극조약 체제를 중심으로 흩어져 있는 제 관련 조약들과 전문기구 및 옵저버 기구, 국제비정부간 기구들 간의 연대와 조정, 협력 등을 연출해 낼 수 있는 포괄적 형태의 남극조약 체제 관련 국제기구의 창설이 요구된다고 보여 진다.

현재 제한적 형태로 작용하고 있는 환경레짐으로서의 남극조약체제는 회원국간 만장일치제에 근거를 둔 다자간 협력체제로 운영되고 있지만, 향후 남극개발로 인한 국가간 이해관계가 심화되고 이로 인한 정치적 갈등 상황이 야기될 경우, 이를 타개하기 위한 보다 적극적인 레짐 역할이 요구되어질 수도 있으며, 이런 상황이 도래할 경우, 패권국을 중심으로 하는 새로운 형태의 레짐형 국제기구의 창설 가능성도 배제할 수 없다.

사 사

본 논문은 한국해양연구원 기술정책연구실의 배려로 단기간에 이뤄질 수 있었으며 특히 권문상 박사님, 김종만 박사님의 지원에 감사드립니다. 또한 미흡한 초고를 세밀히 교정해주시고 심사해 주신 심사위원 여러분께도 심심한 감사를 드립니다.

참고문헌

권문상, 김예동. 1996. 남극 석유자원 개발규제의 국제적 동향과 대책. *해양정책연구*, 11(2), 375-401.

권문상, 이용희, 박성욱, 최정옥, 김현진. 2000. 남극 환경보전 정책수립 연구. 한국해양연구소, EC PP 99 001-07. 502 p.

권문상, 이원갑, 이용희, 정갑용, 이지현, 박성욱. 1996. 신남극조약 체제에 관한 대응전략 연구. 한국해양연구소, BSPN 00279-920-7. 208 p.

권문상, 정갑용, 이원갑. 1996. 새로운 남극조약체제와 유엔해양법협약. *해양정책연구*, 11(2), 343-374.

김예동, 안인영. 2001. 남극과 지구환경. 해양과학총서 제7권. 한국해양연구원. 139 p.

박재영. 1998. 국제기구정치론. 법문사, 서울. 611 p

성재호. 2004. 국제기구와 국제법. 한울아카데미, 서울. 324 p.

오경택. 1999. 미국 환경단체들의 발전 및 정치적 활동. *국제정치논총*, 39(1), 419-425.

외무부 국제경제국. 1992. 한국의 지구환경 외교: 지속 가능한 개발을 위한 외교적 대응 방향. 외무부 국제경제국, 서울. 160 p.

조경근. 1996. 그린라운드의 국제정치적 특성. *국제정치논총*, 35(2), 39-58.

Clark, A.M. 1993. NGOs and their influence on international society. *J. Int. Affairs*, 48(2), 507-526.

Donnelly, J. 1990. International environmentalism: A regime analysis. *Int. Organ.*, 40(3), 599-642.

Haggard, S.D. and B.A. Simmons. 1987. Theories of international regimes. *Int. Organ.*, 41, 491-517.

Henkin, L. 1995. Law and politics in international relations: State and human values. *J. Int. Affairs*, 44(1), 183-208.

Hurrell, A. and B. Kingsbury. 1992. The international politics of the environment: An introduction. p. 1-47. In: *The International Politics of the Environment.* ed. by A. Hurrell and B. Kingsbury. Oxford Univ. Press, Oxford.

Kaplan, M.A. 1957. System and Process in International Politics. John Wiley & Sons, New York. p. 121-134.

Kaufman, J. 1968. Conference Diplomacy. Oceania, Dobbs Ferry. 284 p.

Keohane, R.O. 1984. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton Univ. Press, Princeton. 583 p.

Keohane, R.O. 1986. Theory of world politics: Structural realism and beyond. p. 2-23. In: *Neorealism and Its Critics.* ed. by R.O. Keohane. Columbia Univ. Press, New York.

Keohane, R.O. 1989. International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory. West View Press, Boulder. 374 p.

Krasner, S.D. 1984. International regimes. Cornell Univ. Press, Ithaca. 372 p.

Puchala, D.J. 1972. Of blind men. Elephants and international integration. *J. Common Mark. Stud.*, 10(3), 267-284.

Shabecoff, P. 1993. A Fierce Green: The American Environment Movement. Hill and Wang, New York. 279 p.

Sinnar, S. 1996. Mixed blessing: The growing influence of NGOs. *Harvard Int. Rev.* 18(1), 57-58.

Vioti, Paul. ed. 1987. International Relations Theory. Macmillan Publishing, New York. 483 p.

Willetts, P. 1982. The impact of promotional pressure group on global politics. p. 185-187. In: *Pressure Group in Global System: The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-Governmental Organizations.* ed. by Peter Willetts. St. Martin's Press, New York.

Young, R.O. 1979. Compliance and Public Authority. Institute for the Future, Washington, D.C. p. 23-43.

Received Mar. 17, 2006
Accepted Jun. 5, 2006