

동북아 환경문제 해결을 위한 협력과제

유재현 (세민재단 이사장)

1. 서론

동북아시아 지역은 세계속에서의 정치경제적 위치가 매우 중요함에도 불구하고 하나의 지역으로서의 협력체계는 만들어져 있지 않다. 역사적으로 매우 긴밀하게 상호관련성이 있었고 문화적으로도 상당한 동질성을 가지고 있었음에도 불구하고 반세기동안 교류와 협력이 거의 중단되어 버렸다. 그러나 다행히 90년대에 들어서서 중국과 소련 등에서 변화가 일어나 공식적인 외교관계가 회복되고 동북아 지역의 정부간 민간간의 교류가 활발하게 일어나고 있다.

동북아 지역의 국가는 7개 정도이지만 인구는 세계인구의 4분의 1이 넘고 경제력과 시장규모도 사실상 세계에서 제일 큰 지역이다. 특히 중국의 13억 인구가 고도의 경제성장률을 기록하며 개발에 박차를 가하고 있기 때문에 세계적으로 가장 활발한 경제성장지역이 되어가고 있다. 또한 빠른 속도로 도시화가 진행되고 있으며 중화학공업 등 공해산업의 증가율이 다른 어떤 분야보다도 높고 대기문제가 특히 심각해지고 있다. 경제선진국이면서 환경선진국이라고 볼 수 있는 일본을 제외하고는 각 나라가 고도성장에 따른 급속한 환경파괴로 인해 고통을 받고 있다.

이에 따라 동북아지역에 있어서 환경문제를 둘러싼 갈등이 예측되며 이러한 갈등이 심해지면 정치적 분쟁까지도 일어날 수 있다. 이러한 갈등은 또한 경제협력에도 부정적인 영향을 미쳐 결과적으로 지역 발전을 저해하게 된다. 따라서 동북아 지역의 환경협력문제는 이제 정치적으로나 경제적으로나 동북아 문제를 풀어나가는데 있어 가장 핵심적으로 중요한 문제가 되고 있다.

2. 부진했던 동북아시아 지역 협력체제

우선 동북아 지역협력체가 형성이 어려웠던 이유를 정리해보면 첫째, 대동아전쟁으로부터 비롯한 아시아 전역에 걸친 대 혼란과 중화인민공화국의 건국에서 시작된 이데올로기의 대결로 인해 사실상 민간간의 교류는 전혀 불가능해졌기 때문이다. 중국·몽고·러시아·북한 등 대륙의 4개 국가들이 차례로 사회주의 경제로 전환되고 일본·한국·타이완 등은 자유주의 시장경제 체제로 경제발전을 해오는 동

안 대륙 국가들과 해양국가들은 준 전시 상황과 같은 적대관계를 계속 유지해왔었다.

둘째, 한반도가 분단되었기 때문이다. 남북한의 사이를 가로지르는 비무장지대는 단순히 한반도만의 분단선이 아니고 사회주의권과 자본주의권의 경계선이기도 했다. 특히 중국과 소련은 북한과 군사적으로 그리고 경제적으로 긴밀하게 결속되어 있고 미국과 일본은 한국과 동맹체제를 유지해왔다. 이러한 상황에서 한반도의 비무장지대는 지금까지도 동북아의 교류를 차단하고 있는 것이다.

셋째, 동북아시아 국가들의 경우 정치체제와 가치체제가 상이하기 때문에, 특히 정부와 민간의 역할에 대해 동일한 잣대를 놓고 볼 수 없다는 문제가 있었기 때문이다. 사회주의 국가의 경우 정부와 민간의 구분하기가 개념적으로 어렵기 때문에 민간운동이라든가 민간협력이라든가 하는 개념이 잘 이해되지 않고 있다.

넷째, 동북아시아의 민간단체들은 대체로 국제무대에 참가하여 협력사업을 해왔던 경험이 거의 없었다. 그렇기 때문에 국제무대에서 동북아 지역의 목소리가 매우 작았고 지역내의 국가들간의 교류조차 이루어지지 않았다. 한국의 경우는 그 동안 국내문제에 대한 개혁이 운동의 중심과제였고 중국의 경우는 민간단체라는 개념의 활동이 아직도 잘 정리되지 않고 있다. 일본의 경우, 작은 자원봉사단체들이 활발하게 국제적 활동을 하고는 있지만 다른 나라 단체들과 연대해서 하기보다는 대체로 독자적 활동에 치중하고 있는 것으로 보인다. 북한의 경우 민간단체들의 국제회의에 참가하는 경우가 별로 없었다.

다섯째, 정치적으로나 외교적으로 각자가 독립하여 경제개발을 해왔기 때문에 그로 인해서 생기는 환경문제에 대해서도 각자가 처리를 해왔다. 특히 환경문제에 대해서 국가간의 갈등의 소지가 있기 때문에 상호간의 불간섭 원칙을 지켜 환경협력의 기회가 많지 않았다. 그리고 국경을 넘는 환경문제에 대해 객관적이고 과학적인 연구조사를 공동으로 한 적이 별로 없기 때문에 구체적인 책임을 지도록 할 수 있는 방법이 없었다.

3. 최근의 환경협력 사례

이러한 한계에도 불구하고 1990년대에 들어와서 정부간 또는 민간 사이에 협력을 위한 모임들이 본격적으로 일어나기 시작했다

1992년 9월 서울에서 개최된 국제환경심포지엄에서는 동북아 지역 협력강화를 위한 동북아 환경협력 비공식 네트워크 구성에 합의하였으며, 1992년 10월 일본 니이가타에서 개최된 제1차 동북아 환경협력 회의(NEACEC : Northeast Asian Conference on Environmental Co-operation)에서 한국을 비롯한 중국, 일본, 러시아, 몽고 등 동북아 5개국은 환경분야 지역협력을 촉진하기 위하여 이 회의를 정례화하고, 지역환경 보호 및 개선을 위한 제도적 장치 마련에 노력하기로 하였다.

아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP : Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) 주관 동북아 환경협력을 위한 고위실무협의회를 3차례 개최하여 에너지 및 대기오염, 생태계 관리 등 의 분야에서 협력하기로 합의하였으며, 1996년 9월 몽고 울란바토르에서 개최된 3차 회의에서

동북아 6개국(한국, 북한, 일본, 중국, 러시아, 몽고)은 동북아 환경협력을 위한 기본협력체계를 채택하고, 향후 이를 구체적으로 이행하기 위한 제도적 장치를 마련해 나가기로 합의하였다.

동북아환경협력회의(NEACEC)는 1988년부터 1991년까지 개최된 한·일 환경과학 심포지엄을 확대·발전시켜 이루어졌다. 1996년까지 5차례의 회의가 있었으며, 동북아 5개국(한국, 중국, 일본, 몽고, 러시아)의 환경담당 관계자가 참여하여 역내 국가의 환경상태, 지역 현안 문제에 대한 의견을 교환하였다. 이 회의들은 환경과학·기술분야 심포지엄의 성격을 강하게 띠고 있었다.

동북아환경협력 고위급회의(NEAREP)는 동북아시아 6개국이 참여하는 정부간(외무부) 이루어지는 회의이다. 1차 회의(1993.2)에서는 에너지 및 대기오염, 생태계관리 능력형성(capacity building) 등을 3대 우선 협력분야로 설정하였다. 3개 우선 분야 선정 및 우선 분야별 5개 시범사업 선정은 (1) 에너지 및 대기오염 분야 2개 사업 (2) 생태계관리분야 2개 사업 (3) 능력형성을 위한 1개 사업이다. 2차 회의(1994.11)에서는 사업계획을 확정하고 1997년까지 '동북아환경협력계획(NEAREP)'을 수립기로 합의하였다. 협력사업 선정을 위한 5개 지침은 (1) 역내 국가들의 공동이해관계 (2) 각국의 능력형성에 대한 기여도 (3) 환경과 지속가능한 개발에 미치는 영향 (4) 각국의 필요사업 우선 선정 (5) 비용효과성 및 가시적 효과 기대여부 등이다. 제3차 회의는 1996년 몽고(울란바토르)에서 개최되어 시범사업의 구체적인 추진계획을 수립하였다.

아시아·태평양 환경회의(ECO-ASIA)는 일본 환경청 주관하에 아·태 지역의 환경협력을 목적으로 1991년부터 추진되고 있다. 1991년부터 지금까지 5차례의 회의가 개최되었으며 (1) 동아시아 산성비 모니터링 체계 구축, (2) 지구환경에 관한 국제전략연구소 설립, (3) 아·태 지역 환경정보센터(ECO-ASIA NET)의 설립, 그리고 (4) Kids Eco-Club 등을 협의하였다. 앞으로는 정보센터 및 기술센터의 일본내 건설에 중점을 두고 있어 역내 환경문제를 주도하면서 실익을 확보하는 데 관심을 가지고 있다.

이와 같은 다자간 협력 이외에도 쌍무간에 진행되는 환경협력 사례들이 많이 있는데 그중에서 가장 대표적인 예가 중일우호환경보호센터이다. 중국과 일본은 1994년 중일보호협정을 맺어 매년 대기오염 산성비 수질오염 유해폐기물 등의 분야에서 협력사업을 해오고 있는데 1996년 4월에는 105억엔을 무상으로 지원하여 센터를 건립하였다.

동북아 환경협력문제를 다루는 순수한 민간 조직으로 AANEA(동아시아 대기행동 네트워크)가 있다. 1995년에 시작된 이 단체에는 중국, 일본, 러시아, 몽고, 타이완, 홍콩, 그리고 한국 등 동아시아 7개국의 NGO들이 참가하고 있다. 이 단체는 본래 구미 선진국이나 개발도상국가 여러나라들에서 이미 결성되어 활동하고 있는 CAN(기후행동네트워크) 조직들과 교류하면서 그와 비슷한 형태의 민간네트워크를 만든 것이다. 동아시아의 7개국들은 그 동안 3차에 걸친 총회와 여러차례의 소규모의 집행위원회를 통해 동아시아의 각국들이 대기문제에 관해서 공동운명체임을 확인하고 또 이지역이 특별히 대기문제가 가장 심각하게 악화될 가능성이 많은 지역이라는데 인식을 같이했다.

1997년도 12월에 교토에서 열린 제3차 기후변화협약 당사국회의(COP III) 당시 일본의 NGO들은 이

문제에 대처하기 위하여 기코포럼(Climae Forum)이라는 이름의 연대단체를 만들어 본격적인 민간단체 회의를 조직했다. 이 조직의 중심적 역할을 하고 있는 단체들이 그 동안 이미 AANEAE의 구성 회원으로 활약하고 있던 단체들이었다. 이 단체는 또한 일본정부로부터 기후분야에서 가장 바람직한 정부와 민간 협력사례 3가지중의 하나로 선정되기도 했다.

4. 동북아 에너지 협력체제

동북아시아는 에너지 측면만으로도 다른 지역과 차별화된다. 이 지역은 인구증가와 경제성장으로 인한 높은 에너지 소비 증가율, 지속적인 원자력 발전의 증대 추진, 세계 3대 산성비 지역, 그리고 온난화 가스배출 등으로 하여 세계의 에너지 문제 및 에너지 환경문제가 가장 극명하게 표출되고 있는 곳이다. 특히 중국의 에너지 소비 패턴의 변화는 전세계 에너지 문제의 향방을 가늠할 수 있는 핵심적인 불안 요인으로 인식되고 있다. 따라서 이 지역은 모든 에너지 관련한 문제와 도전들이 농축된 지역이라고 할 수 있으며 이는 바로 이 지역에서의 환경친화적이고 지속가능한 에너지 시스템의 구축여부가 바로 국제 에너지문제 해결의 중요한 돌파구일 수 있다는 점을 암시한다.

이렇듯 중요한 동북아시아 지역의 에너지 문제는 역내 국가가 개별단위로 대처하기에는 다소간의 어려움이 있다. 그러므로 지역 차원의 대화와 협력이 절실히 요구되는 것이다. 그러나 이 지역은 에너지 부문에서의 특징 만큼이나 정치적으로도 특수한 지역이다. 동북아는 전세계적으로 유일하게 에너지 협력체제 뿐만 아니라 경제안보협력체제가 전무한 지역이다. 특히 에너지와 관련해서 전력 및 가스 같은 망에너지(Grid Energy)의 경우 유럽, 북미, 아세안 등 대부분의 지역이 네트워크로 연계되었거나 연계 추진중인 상황과 비교하면 동북아의 에너지 네트워크의 부재는 이 지역의 특성을 다시 한번 잘 보여주고 있는 것이다.

여전히 유지되고 있는 이념 대립에 의한 정치군사적 대치 상황, 유사 문화권 내에서의 갈등 등 동북아의 지정학적 특수성까지를 감안할 때, 이 지역에서의 에너지 부문에서의 상호연대체제 구축은 세계사적으로도 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다.

5. 동북아 산림협력 체제

유구한 역사를 가진 동북아시아가 계속하여 문화를 유지·발전시키기 위하여서는 이 지역의 자연환경을 건전하게 보전하여야 한다. 그러므로 역내 각국은 각자 이 지역공동체의 한 구성원이라는 인식을 재확인하고, 이 지역의 지속 가능한 발전을 위하여 역내 산림생태계가 지속 가능하게 관리될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 인식을 공유하기 위해서는 산림자원의 지속 가능한 이용과 보전에 관심이 많은 각국의 개인과 단체들이 함께 자리를 함께하여 공통의 관심사에 대하여 의견을 교환하고 공동의 이해를 넓혀나갈 수 있는 창구가 필요하다.

동북아시아 각국의 산림보전에 관심이 많은 개인과 단체가 함께 모여 동북아시아 6개국(러시아, 몽고, 중국, 일본, 북한, 그리고 한국)이 함께 산림보전을 위하여 노력해야 한다.

심각해지고 있는 사막화 문제에 대해서는 오래 전부터 많은 과학자의 관심을 끌었으나, 국제사회에서의 본격적인 대응은 1968~73년의 아프리카·사헤르 지역의 한발을 배경으로 하여 1974년 UN 총회의 결의를 얻어 1977년 「UN 사막화 방지 회의」가 개최된 때로부터 시작된다.

70년대에는 사막화 방지의 대응이 조직적인 면에서도 다소 정비되었음에도 불구하고 사막화는 그 후에도 멈추지 않았다. 특히 아프리카는 80년대 초 다시 심각한 한발로 뒤뉘었다. 이 한발은 앞에서도 서술한 것처럼 내전 등 정치적 혼란과도 맞물려서 기아와 환경난민의 발생 등 사회혼란을 넓은 지역에 야기시켰다.

그러던 중, 1984년과 1991년 UNEP에 의해 세계의 사막화 상황 및 대응 상황에 대한 평가가 실시되었다. 그 결과, 사막화에 관한 기초지식이 불충분하다는 사실이 분명해졌으며, 이때문에 효과적인 사막화방지 대책을 실시하는데 큰 어려움이 있다는 점이 지적되었다.

1980년대를 거치면서 사막화 방지에 대해 눈에 띄는 성과를 올리지는 못했지만, 1992년 6월의 세계환경개발회의(UNCED)에서 사막화 방지를 향한 국제적인 대응은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 즉, 이 회의에서 아프리카국가들을 중심으로 개발도상국의 강력한 주장을 배경으로 하여, 1994년 6월까지 사막화 방지 조약을 채택하는 것을 UN 총회에 요청하기로 결정하였다. UN은 이를 받아들여, 사막화 방지 조약 교섭회의(INCD)를 설치하였으며, 1994년 6월의 제5차 회의에서 사막화 방지 조약이 채택되었다.

그 후, 조약의 발효 및 당사국 회의를 목적으로 꾸준히 사막화 방지 조약 교섭회의가 개최된 결과, 1997년 9월 로마에서 열린 제1차 사막화 방지협약 당사국 총회에서는 140여 개 국가가 조약에 서명하였으며, 113개국이 정식으로 비준하였다. 또한 사막화 문제의 보급, 계발을 목적으로 조약이 채택된 6월 17일을 「세계 사막화·한발 방지의 날」로 하기로 1994년 12월의 제49회 UN 총회에서 합의하였다.

한편 우리 나라의 산림청과 중국의 임업국은 임업분야의 협력협정을 체결하여 중국의 황막화(사막화 포함)을 저지하기 위한 기술개발을 위한 공동연구를 수행하여오고 있다. 이러한 연구는 중국의 황막화(사막화 포함)의 기제를 밝히고, 황막화의 확산을 방지하기 위한 방호림의 조성에 요구되는 기술의 개발에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 사막화를 막을 수 있는 기술이 개발된 경우라도 사막화 방지 조립 사업을 적극적으로 추진하기 위하여서는 중국은 물론 황사에 의하여 영향을 받는 일본과 우리나라를 포함한 국제적 협력체계의 강구가 요구된다.

특히 농업생산의 증가를 위해 다락밭을 만들고 땃감으로 하기 위해 도시 근교 산에 있는 나무들을 무차별하게 베어버린 북한의 문제는 이제 심각할 정도의 사안이 되었다.

6. 동북아 식량 협력체제

동북아국가들의 식량사정의 공통점과 그 특징을 살펴보면 첫째 이들은 모두 식량부족국들이다. 중국

을 제외하고는 북한은 물론 한국과 일본 모두 식량자급률이 30%대에 불과한 지역이다. 중국은 현재 거의 100%의 자급을 달성하고 있지만 장기적으로는 소득증가와 식생활 변화로 식량 부족국이 될 가능성이 높다. 따라서 동북아 국가들의 공통점은 만성적인 식량 부족국이라는 점이다.

둘째, 이 지역은 인구밀도가 높은 지역이다. 동북아 지역은 전세계인구의 약 24%, 14억 인구가 살고 있으며 한국, 일본 등은 인구밀도가 가장 높은 국가들중 하나이다(표4). 그러나 국토면적은 세계전체의 약 10%(중국 7.2%), 경지면적은 약 7%(중국 6.5%)에 불과하며 그나마 중국이 대부분을 점유하고 있다. 따라서 동북아 지역은 절대적으로 인구에 비하여 경지면적이 부족할 수 밖에 없는 지역이다.

셋째, 이 지역은 곡물수입의 대미의존이 지나치게 높은 지역이다. 한국의 경우 1996년도 주요 곡물(밀, 옥수수, 콩)의 총 수입량은 13,002천 톤이었는데 이중 84%인 10,928천 톤이 미국으로부터 수입되었다. 특히 옥수수(94.2%)와 콩(92.6%)은 전적으로 미국으로부터 수입되었다. 이러한 현상은 일본이나 중국도 마찬가지여서 동북아 지역 국가들의 곡물수입이 미국에 지나치게 편중되어 있음을 알 수 있다.

식량의 안정적인 수급은 한나라의 안보와 직결되어 있는 중요한 사안이기 때문에 각국의 정부는 식량 자급을 제고를 위하여 총력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 모두 식량 수입국이라는 공통점을 가지고 있는 동북아의 각국은 다가올 식량위기 시대를 어떻게 헤쳐나갈 것인가에 대해 고민하고 있다. 그 대안의 하나로써 정부차원이던 민간차원이던 동북아 국가간의 식량농업교류·협력사업이 고려되고 있다.

그 이유는 첫째, 식량농업협력·교류사업은 '기아로부터의 해방' 혹은 '빈곤의 극복'이라는 인도주의적인 사업이 가능하다는 점이다. 동북아 국가 중에서도 북한이 겪고 있는 식량난에 대해 동북아 제(諸)국이 인도주의적 차원에서 교류·협력·지원이 이루어 질 수 있기 때문이다.

둘째, 동북아 역내 각국의 식량자원을 효율적으로 이용, 개발할 수 있기 때문이다. 동북아 각국은 매년 수백억 달러에 이르는 외화를 곡물수입에 사용하고 있다. 이러한 상황에서 동북아 역내 국가들간의 식량농업교류·협력사업이 활성화되면 기존의 식량자원을 효율적으로 이용함으로써 결국 직·간접적으로 외화를 절약할 수 있다.

셋째, 북한의 국제사회 동참을 유도할 수 있다. 화해와 신뢰를 바탕으로 한국뿐만 아니라 중국·일본 등도 북한과의 식량농업분야 교류·협력사업이 지속적으로 추진된다면 지금까지 대외 폐쇄정책을 고수해 온 북한에게 개혁·개방의 필요성을 확인시킴으로써 보다 다양한 분야에서 본격적인 남북협력시대를 열어갈 수 있게 된다. 뿐만 아니라 농업부문협력을 통해 동북아 국가 간에 상호신뢰가 쌓이면 북한의 경제회복은 물론 동북아의 군사적 긴장관계해소에도 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 동북아 지역의 다자간 협력을 통한 농업 및 지역개발 및 교류·협력은 이 지역 천연자원의 부존 상태나 국가간 농업구조에 있어서 상호보완적인 요소가 크기 때문에 식량문제 해결 가능성이 높다고 볼 수 있다. 즉 러시아 극동지역과 중국의 동북3성이 가지고 있는 풍부한 자원, 중국과 북한이 보유하고 있는 양질의 노동력, 일본과 남한의 자본 및 기술 등을 감안할 때 식량문제 해결을 위한 기본적인 요소가 상당히 갖추어져 있다.

7. 구체적 협력방안에 대한 제안

그동안 시도된 환경 협력에 관한 국제활동들은 아직까지는 주로 협력의 가능성을 모색하기 위한 기초적인 정보교환의 수준에서 이루어져 왔다. 그러나 이제부터는 동북아 지역전체의 환경문제해결을 위한 본격적인 협력체계가 필요하다. 그러기 위해서 다음과 같은 협력이 이루어져야 한다.

첫째, 분야별 전문가들의 네트워크가 필요하다. 에너지, 식량, 기후, 산림, 수질오염 등 각 분야의 전문가들이 국제적인 네트워크를 만들어 정보를 교환하고 공동으로 대처하는 방향을 모색해야 한다.

둘째, 동북아환경협력의 목표가 단순히 환경오염의 피해를 줄이는 차원이 아니라 지속가능한 개발 그리고 대안적 사회의 모색이 되어야 한다. 그러기 위해서 동북아 지역이 에너지 식량 등 가장 기본적인 자원들의 자급체계가 가능하도록 공동협력사업이 이루어져야 한다.

셋째, 이념과 체제는 다르다고 할 지라도 민간차원에서의 자발적인 협력활동을 각국 정부가 적극 지원하여야 한다. 그리고 일본 정부와 기업이 공동으로 만든 일본지구환경기구(JFGE)같은 국제적인 기구들이 많이 만들어져서 환경협력사업을 지원해야 한다.

넷째, 한반도의 평화가 동북아 번영의 핵심적 과제이기 때문에 남북한간의 환경협력이 필요하다. 남북한은 환경적으로 볼 때 하나의 생태권이지만 그동안 경제발전 정도가 다르고 이념체제가 달랐기 때문에 환경문제의 성격이 판이하게 다르다. 그렇기 때문에 환경협력이 필요한 부분에 대해 긴밀하게 협조하여 파괴된 환경을 복구하는 작업이 필요하다.

다섯째, 궁극적으로는 각국 정부가 공식적으로 참가하여 만들어 낸 환경협력 기구가 만들어져야 한다. 그리고 그것이 동북아지역의 경제공동체를 만드는 운동과 결합이 되어야 한다. 국가간의 책임문제는 쌍무간뿐 아니라 다자간에도 논의할 수는 있지만 궁극적으로는 EU(유럽공동체)나 NAFTA(북미자유무역지구)와 같이 정치적 경제적 결속이 강화되어야 근원적으로 해결할 수 있다. 그런 의미에서 동북아 경제공동체가 만들어져야 하며 현재의 환경협력은 그러한 장기 비전을 염두에 두고 추진되어야 한다.