

기후환경변화의 정치경제와 국가안보: 국가 간 협력과 갈등을 중심으로

김 의 권(인하대 교수)

| 요약 |

냉전이 종식된 후 세계는 대결과 갈등에 화해와 협력의 시대로 접어 들고 있다. 동시에 세계는 이제까지 경험해 보지 못했던 전지구적 환경 재앙에 시달리고 있다. 특히 기후변화는 전세계 모든 국가의 안위에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 그것은 국민들 즉 인간의 안위에 영향을 미치고 있다. 따라서 국가안보의 개념이 과거의 영토와 물리적인 것에서 인간과 환경 그리고 협력 등을 포함하는 포괄적 안보개념으로 변화하고 있으며, 그 중 가장 중요한 것이 인간안보로 이해되고 있다.

이렇듯 인간안보에 가장 직접적인 영향을 미치는 기후변화는 그 규모와 정도에 있어서 한 두 나라의 협력에 의해서 해결될 수 있는 것이 아니라, 전지구적 차원의 협력과 많은 비용이 소용되는 문제이다. 여기서 문제는 기후변화의 원인과 처방은 주지하고 있지만 그 이행과 비용분담에 대한 국가 간 합의와 협력은 아직도 부족하다는데 있다. 무엇보다도 이산화탄소의 세계최대 배출국인 미국이 합의하지 않고, 신흥공산국인 중국, 인도, 그리고 브라질이 참석을 거부하고 있다. 또 개도국도 부과 받은 비용분담을 잘 이행할 것인가에 대한 확신은 더욱 어려운 상황에 있다.

그러나 국제환경문제 특히 기후변화문제를 해결하기 위하여 모든 국가들의 자발적 합의와 참여를 기대하는 것은 불가능하다고 본다. 그것은 인간의 본성이 도전적이고, 민족국가 체제의 특성이 배타적 민족주의 성

향을 가지고 있으며, 그리고 국제정치の本질이 무정부적인 경향이 있기 때문이다. 모든 인간과 국가에게서 이성적 사고와 합리적 행위를 기대하기는 어렵다. 결국 싫건 좋건 간을 떠나서 패권국가의 필요성이 여기서 대두되는 것이다. 현재의 자유주의 시장경제의 발현과 발전이 팍스 브리타니카 (Pax Britanica) 와 팍스 아메리카나(Pax Americana)에 의하여 가능하였듯이, 현재의 기후환경문제도 패권국가의 개입과 관리가 절실한 것으로 생각된다. 전지구적 기후변화 문제에 대하여 모든 국가들은 “공동의 그러나 차등의 책임”을 져야하며, 그것은 패권국가에 의하여 감시되고 관리되어야 한다. 그래야 만이 무임승차에 대한 문제가 해결될 것이다. 동시에 패권국가는 모든 국가들로부터 문제에 대한 공동인식과 해결방법의 합의를 이끌어내도록 노력해야 한다. 그 길이야 말로 약화되는 환경재앙으로부터 지구를 지키고 또 국가안보 및 개인안보를 지키는 유일한 방안이 될 것이다.

주제어: 국가안보, 인간안보, 국제환경문제, 기후변화, 패권국가, 공공재

I. 서론 및 문제제기

냉전이 종식된 이후 세계정치에는 크게 세 가지의 변화가 나타나기 시작했다. 첫째는 과거 냉전시절에 가지고 있었던 “고위정치”(High Politics, 정치, 군사분야를 뜻함)와 “하위정치”(Low Politics, 경제, 사회 등의 비정치적 분야)의 구분이 1990년대 이후 더욱 불분명해지고 있다는 것이다. 과거에는 고위정치가 국가정책의 최우선 순위를 차지하고 있었으며, 하위정치는 고위정치의 부수적인 것으로 이해되었다. 그래서 군비경쟁이나 안보를 위한 정책들에서 비정치적인 분야들은 언

제나 우선순위에서 제외되었다. 다시 말해서 경제의 발전이나 사회의 안정은 곧 국가안보가 강화되는 것으로 이해되고, 경제의 쇠퇴나 사회가 불안해 지는 것은 국가안보가 약화되는 것을 의미하는 것이다. 따라서 자국의 경제발전과 사회의 안정을 위한 국가들 간의 노력은 신자유주의를 중심으로 치열하게 전개되고 있다.

둘째, 지구온난화와 오존층의 파괴 등으로 나타나는 환경적 재앙으로부터 국가와 국민을 보호하고자 하는 국가와 개인들의 노력 또한 국가안보의 중요한 부분으로 이해되고 있다. 최근에 나타나는 국지성 호우, 가뭄, 해수면 상승 등을 비롯한 전지구적 환경변화는 수많은 인명을 살상하고 있으며, 국가는 이러한 환경적 재앙으로부터 자국민을 보호하는 것이 큰 책무의 하나가 되었다. 이에 많은 국제회의가 개최되었고, 갑작스러운 환경변화에 대한 원인분석과 대응책을 논의하기 시작했다. 그러나 많은 국제환경회의에서 국가 간의 의견 불일치와 갈등의 양상을 보여주고 있으며, 특히 문제해결을 위한 선진국과 개도국들 간의 의견 차이는 좁혀지지 않고 있는 실정이다.

셋째, 국제정치 이론적 측면에서 볼 때 위 상황은 두 가지 점을 시사하고 있다. 하나는 냉전시절에 풍미했던 (신)현실주의의 이론적 타당성이 감소하는 것이고, 다른 하나는 국가안보에 대한 개념적 변화가 불가피하다는 것이다. (신)현실주의라 함은 국제정치의 본질을 생존을 위한 투쟁으로 간주하고, 따라서 국제정치를 무정부주의적 혼란 상황으로 이해하는 것이다. 무정부 상태에서 국가는 국력을 극대화시키기 위하여 국력을 증강시키고, 동맹을 맺거나 전쟁을 한다. 2차 대전이후 국가 간의 갈등과 전쟁 그리고 평화를 설명하는데 (신)현실주의는 큰 공로를 세웠다고 한다면, 국가 간 갈등과 협력의 요소를 동시에 가지고 있는

최근의 국제환경문제는 (신)현실주의적 측면뿐만 아니라 국가 간 상호 의존 및 협력에 관련된 이론도 필요하다. 다시 말해서 신자유주의적 상호의존 이론이 반드시 필요하다. 상호의존이론은 국가 간의 관계를 조화로운 협력의 관계로 보고 국가는 협력할 수 있는 이성을 가진 존재로 간주한다. 따라서 국제환경문제의 정치경제를 설득력 있게 설명할 수 있는 이론은 (신)현실주의와 신자유주의를 아우르는 새로운 이론이 필요한 것이다.

더욱이 전통적인 국제정치를 국익의 극대화를 위한 국간 간의 권력 투쟁으로 이해했던 한스 모겐소(Hans Morgenthau)에서 출발하는 국가안보의 개념도 다양화되기 시작했다. 즉 국가안보는 단순히 군사적-영토적 측면에서 이해되는 협의의 개념이 아니라, 경제발전이나 개인의 복지 또 환경적 재앙으로부터 개인이 보호되는 것 까지도 국가안보로 이해되는 광의의 개념으로 이해되고 있는 실정이다.

이렇게 볼 때 인간의 생활에 직접적인 영향을 미치는 국제환경문제는 더 이상 개개인의 문제가 아닌 국가적 차원의 문제 즉 국가안보의 차원에서 이해되고 또 접근되어야 한다. 따라서 국가안보 개념의 변천에 대한 연구와 국제환경변화에 대한 연구가 병행되어야 할 필요성이 전개되고 있는 것이다.

이렇게 볼때 이 논문은 네 가지 목적을 가지고 있다; 첫째는 최근 진행되고 있는 국제기후변화에 대한 국제적 대응이 어떻게 전개되고 있으며, 둘째는 기후문제를 포함하는 기후환경문제가 국제정치경제적 측면에서 어떻게 전개되고 있는가, 셋째로 변화하는 국제환경 내에서 국가안보는 어떻게 변화하고 또 확보되고 있는가를 살펴 볼 것이다. 마지막으로 기후환경변화에 효과적으로 대처하기 위해서, 다시 말해서 국

가 간의 협력을 이루어내기 위해서는 패권국가는 어떠한 역할을 해야 하는가이다.

II. 기후환경변화와 지구적 대응노력

지난 300여 년간에 걸쳐 계속되어온 인간의 산업화의 결과 지구의 환경은 파괴되었고, 특히 환경의 갑작스러운 변화는 인간의 생활에 커다란 악영향을 미치게 되었다. 인간의 활동에 의한 기후변화 가능성과 부정적인 영향을 방지하기 위해 인류 공동적 조치의 필요성을 인정했던 최초의 지구적 회의는 1979년 제 1차 세계기후회의였다. 그리고 1980년대를 계기로 기후환경은 더욱 악화되는 경향을 보이기 시작하였으며, 예컨대 지구온난화와 오존층 파괴 등의 현상들이 더욱 빈번하게 나타났다. 따라서 지구 온난화의 주된 원인이 되는 온실가스 배출 감축 및 제거를 위한 세계인들의 노력은 1992년 리우 유엔환경개발회의에서 “기후변화에 대한 유엔기본협약”(United Nations Framework Convention on Climate Change)이 채택됨으로 본격화되기 시작했다. (유엔기본협약은 1994년 3월 발효되었다.) 이 협약은 모든 서명 당사국에 온실가스 배출감축을 위한 이해와 국가정책 수립을 의무화하고 있으며 특히 선진국에 대해서는 2000년까지 온실가스 배출규모를 1990년 수준으로 감축할 것을 요구하고 있다. 그러나 개도국에게는 보고서 제출 및 직접적인 배출규제 의무를 부과하지 않았다.¹⁾

1) 우리나라는 리우환경회의의 마지막 날인 1992년 6월 14일 동 협약에 서명하고, 1993년 12월 14일 가입서를 기탁하여 1994년 3월 14일 발효 대상국이 되었다.

1995년 3월 베를린에서 개최된 1차 당사국 총회에서는 당시 감축의 무 사항이 불충분하다고 판단하고, 2000년 이후 감축목표에 관한 의정서를 1997년 12월 교토(京都)에서 개최되는 제 3차 당사국 총회에서 채택하기로 결정하였다. 이에 선진국들 간의 많은 의견대립이 나타났는데, 주된 내용은 언제까지 얼마만큼의 온실가스를 감축하고 또 의무 부담국의 범위에 선진개도국의 포함여부에 관한 것들이었다. 이것이 소위 교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)이다. 교토의정서의 기본내용은 “지구온난화를 일으키는 온실가스에는 탄산가스, 메탄, 이산화질소, 염화불화탄소 등 여러 가지 물질이 있는데, 이중 인위적 요인에 의해 배출량이 가장 많은 물질이 탄산가스이기 때문에 주로 탄산가스 배출량의 규제에 초점이 맞춰져 국가별 목표수치를 제시하고 있다.”²⁾ 또한 선진국의 감축의무 이행에 신축성을 확보하기 위해 배출권거래제도(Emission Trading), 공동이행제도(Joint Implementation) 및 청정개발체제(Clean Development Mechanism) 등의 신축성체제(Flexibility Mechanism)를 도입했다.³⁾

교토의정서에 따르면 온실가스 배출량의 55%를 차지하는 선진 38개국들은 온실가스 저감목표를 2012년까지 90년 수준의 평균 5.2%이상

2) <<http://terms.naver.com/item.nhn?dirId=703&docId=687>>(검색일자: 2008.6.5)

3) 공동이행제도(JI, Joint Implementation)는 선진국 기업이 다른 선진국에 투자해 얻은 온실가스 감축분의 일정량을 자국의 감축실적으로 인정받을 수 있도록 한 제도이다. 청정개발체제(CDM, Clean Development Mechanism)는 선진국 기업이 개발도상국에 투자해 얻은 온실가스 감축분을 자국의 온실가스 감축실적에 반영할 수 있게 한 제도이다. 그리고 배출권거래제도(ET, Emission Trading)는 온실가스 감축의 무가 있는 국가가 당초 감축목표를 초과 달성했을 경우 여유 감축쿼터를 다른 나라에 팔 수 있도록 한 제도이다. *Ibid.*

을 줄여야 한다. 기후변화협약 회원국 186개국 중 유럽연합(EU) 15개 회원국들은 8%, 미국은 7%, 일본은 6%를 줄여야 한다. 한국과 멕시코는 개도국으로 분류돼 감축의무가 면제됐다. 그러나 미국은 지난 2001년 3월 교토의정서가 미국의 국익에 맞지 않는다는 이유로 이를 거부하겠다고 선언한 바 있고 2001년 7월 열린 당사자회의에서는 러시아와 일본, 호주, 캐나다의 요구를 받아들여 이산화탄소 흡수원(SINK) 상계치를 연간 1,760만t으로 인정하는데 동의했다. 이 때문에 교토의정서에 따른 실제 온실가스 감축규모는 당초의 1990년 기준 평균 5.2% 감축에서 1.8% 감축 수준으로 축소됐다. 그리고 유럽연합(EU) 15개 회원국 환경장관들은 2002년 12월 온실가스거래시장을 설립하기로 합의해 EU 회원국 기업들에는 이산화탄소 배출 쿼터가 부여되며 한도를 초과하는 기업들은 배출량이 쿼터 수준 이하인 기업들로부터 쿼터를 추가로 매입할 수 있게 됐다.⁴⁾

그러나 세계 온실가스 배출량의 25%와 선진국 배출량의 36.1%를 차지하는 미국이 불참 원칙을 고수하고 있었기 때문에 선진국 온실가스의 17.4%를 배출하는 러시아의 비준여부에 따라 교토의정서가 발효될 수 있다. 하지만 러시아 역시 교토의정서 서명이 자국 경제에 타격을 주게 될 것이라며 이를 거부하였다.(2007년 러시아는 교토의정서에 서명하였다.) 대신 미국은 유엔차원의 협상을 중심으로 미국이 주도하는 “에너지 안보 및 기후변화 주요국 회의”(Major Meeting on energy Security and Climate Change)를 발족하여, 16개 온실가스 다배출국들이 전지구적 차원에서 장기감축계획과 국가별 중기 감축목표 설정

4) *Ibid.* <<http://environment.newscientist.com/channel/earth/climate-change>>(검색일자: 2008.6.2)

등을 논의하여 왔다.

결국 1997년 12월에 개최된 교토(京都) 기후변화협약 총회에서 미국 일본 유럽연합(EU) 등 38개 선진국의 경우 2006년부터 2010년까지 5년 동안 온실가스 배출량을 90년 대비 평균 5% 줄이되 국가별로 감축률에 차이를 두기로 했다.⁵⁾ 따라서 해당국가의 에너지다소비업체들이 배출규제를 받게 되었다. 석유화학기업 등 이산화탄소 배출량이 많은 기업들은 이산화탄소배출 자체를 줄이거나 혹은 배출량이 적은(예컨대 뉴질랜드처럼 조림지역이 많은) 국가의 조림지 소유업체로부터 권리를 사야한다. 한편 한국을 포함한 개도국의 경우 자발적으로 온실가스 감축계획을 세우도록 하되 선진국과 같은 구속력 있는 의무는 지우지 않기로 했다. 특히 감축 의무가 없는 개도국의 온실가스 배출 억제 노력을 권장하기 위해 「청정개발기구」를 신설하여, 에너지 효율 증대나 청정에너지 개발 정책을 수행하는 개도국에 기금을 지원하기로 했다.

지난 해 12월 인도네시아 발리에서 개최된 유엔기후변화총회에서 교토의정서 1차 공약기간이 만료되는 2012년 이후 기후변화 체제(포스트-2012 체제) 협상의 기본 방향을 담은 “발리 로드맵”(Bali Roadmap)이 채택되었다. 발리 로드맵은 포스트-2012 체제 형성을 위하여 국제협상(포스트-2012 협상)을 2009년 말까지 완료하도록 규정하고 있다. 또 온실가스 감축문제를 선진국과 개도국이 모두 참여하여 논의한다고 명시함으로써, 교토의정서에 서명하지 않고 있는 미국, 중국, 인도, 브라질 등이 참여하는 포괄적인 포스트-2012 체제의 설립을 기초하였다.⁶⁾

5) 온실가스 배출량의 증가율이 높아 90년 수준으로 감축이 불가능한 국가들, 예컨대 호주, 노르웨이, 아이슬란드 등은 감축대신 같은 기간 증가율을 각각 5%, 5%, 10%로 제한키로 했다. 『한국일보』, 2003년 12월 11일.

III. 국가안보 개념의 변화

1. 안보개념의 변화

냉전시절의 안보는 주로 현실주의적 관점에서 논의되었고 또 인식되었다. 국제사회의 주된 행위자는 국가였고, 국가는 무정부상태에서 생존을 위한 국익의 극대화를 통하여 안보를 획득하고자 하였다.⁷⁾ 따라서 국가안보는 당연히 군사안보가 주된 개념으로 이해되었다. 냉전 중의 국가의 임부는 외부의 위협으로부터 국가의 영토와 주권을 수호하고 독립을 유지하는 것이 최대의 목표였다. 따라서 국가의 안보는 군사력의 유지 및 확장에 집중될 수밖에 없었고, 안보에 직결되지 않는 여타 정책들은 그 우선순위가 낮을 수밖에 없었다. 소위 안보 및 전략에 관련된 정책은 고위정치그리고 그 외의 정책들은 하위정치로 분류되었고, 이들 간의 엄격한 괴리가 있음을 당연시 하였다.

안보라는 것은 기존의 가치를 보호하는 것을 의미한다. 월터 리프만(Walter Lippmann)에 의하면, 한 국가가 중요한 가치를 포기할 만한 위협에 처하지 않았을 때 그 국가는 안보가 확보되었다고 한다.⁸⁾ 즉 안

6) 우리나라는 세계 11위 온실가스 배출국이지만, 현재 교토의정서 의무감축국은 아니다. 그러나 2012년 이후에는 우리의 위상에 합당한 의무부담이 불가피한 것으로 전망된다. 외교통상부 [정책메일] “Post-2012 기후변화협상: 도전이자 새로운 기회,” 2008년 5월 21일

7) 모겐소는 국가이익을 정책결정의 “유일한 지침”이라 정의하고, 국가이익을 국력을 바탕으로 하는 국가안보와 동일시 하였다. Hans Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Macmillan, 1951)

8) Walter Lippmann, *US foreign Policy: Shield of Republic* (Boston: Little Brown, 1943), p. 51

보는 전쟁을 하고 싶지 않을 때 회피할 수 있는 능력이 있고, 도전받았을 때 중요한 가치를 지킬 수 있는 상태를 의미하는 것이다. 이것이 안보라는 용어의 일상적인 사용 방법이다.

그러나 당시 국가안보의 개념과 추구에 대한 비판이 없는 것은 아니었다. 즉 국가안보는 객관적으로 정의될 수 없는 한계를 가지고 있었을 뿐 만 아니라, ‘얼마정도의 안보가 충분한 안보인가’를 결정할 수 없는 추상적 개념이라 비판받았다. 소위 안보딜레마(Security Dilemma)라고 불리는 이 현상은 인접국 간의 긴장관계는 만족할 수 없는 안보충족감에 의하여 끝없는 군비경쟁으로 이어질 수밖에 없다. 아놀드 월퍼스(Arnold Wolfers)도 안보는 “부정적인 가치”(Negative value)이기 때문에 위협이 적을수록 안보가 확대된다(만족감이 크다)고 했다. 따라서 안보는 당연히 정책결정자의 개인적 신념과 판단에 따라 결정되는 것이다.⁹⁾

그러나 냉전이 종식된 이후 안보개념은 점차 변화하기 시작하였다. 핵전쟁의 위협과 국가 간 갈등이 현저하게 줄어들고 또 국가 간 협력에 위해서만이 해결될 수 있는 지구적 문제가 등장하게 된 것이다. 과거에는 현저하게 나타나지 않았던 오존층 파괴 문제나 지구온난화 문제 등의 국제환경문제들이 심각하게 대두된 것이다. 뿐만 아니라 지역공동체의 등장과 경제공동체 결성 등 비정치적 분야에서 상호의존과 협력의 현상이 두드러지게 되었다. 따라서 국가안보는 보다 다양한 측면에서 접근되는 이른바 “포괄적 안보”(Comprehensive Security)개념이 등장하게 되었다.

9) Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, 67 (December, 1952), pp. 481-502.

2. 인간안보 개념의 등장

포괄적 안보는 종래의 군사적 중심에서 비군사적 분야 즉 경제, 사회, 문화, 그리고 환경 등의 다양한 분야로 안보개념이 확대됨을 의미한다.¹⁰⁾ 즉 국가안보가 국가에 소속되는 모든 구성원들에 영향을 미치는 만큼 단순히 외부로부터의 위협이나 보이지 않는 안전에 머물지 않고 구성원들이 느끼고 또 향유할 수 있는 구체적 개념으로 변화한 것이다. 그래서 구성원인 개인들이 신변의 안전과 경제발전을 통하여 보다 나은 삶을 누리고 또 공동체의 발전을 꾀함으로써 누리는 행복감조차도 국가의 책임이며 그것은 곧 국가안보라는 의미로 이해되고 있다.

베리 부잔(Berry Buzan) 포괄적 안보는 “인간안보”(Human Security), “공동안보”(Common Security) 그리고 “협력적 안보”(Cooperative Security)등의 개념이 포함하며, 그리고 포괄적 안보 개념의 핵심에는 “인간안보”가 있다고 역설한다.¹¹⁾ 부잔은 또 국가안보는 3가지 차원에서 분석되어야 한다고 주장하는데, 즉 국제체제, 국가 그리고 개인의 차원에서 분석되어야 하며, 그중 가장 중요한 기본 단위는 개인이 되어야 한다고 한다.¹²⁾ 결국 인간이 모든 행위의 중심이 되며, 또 국가로부터 보호받아야 할 가장 핵심 주체로 인식되기 시작한 것이다.

인간안보의 중요성을 최초로 주장한 문건은 1994년에 발표된 UNDP의 “인간개발보고서”(Human Development Report)였다. 동

10) Jessica Mathews, “Refining Security,” *Foreign Affairs*, Vol.68 (Spring 1989)

11) Berry Buzan, *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the post-Cold War* (Col.: Lynne Rienner Pub. 1991), 김태현 역, 『세계화시대의 국가안보』 (서울: 나남, 1995)

12) *Ibid.*

보고서는 기존의 국가 중심의 안보연구를 비판하면서 새로운 인간안보 개념의 필요성을 역설했다. 그리고 그 보고서는 인간안보를 구성하는 7가지 요소를 소개하고 있다: 즉 1) 경제안보(빈곤으로 부터의 자유), 2) 식량안보(충분한 식량 확보), 3) 환경안보(환경오염으로부터의 보호), 4) 건강안보(질병으로부터의 보호), 5)개인안보(고문, 전쟁, 마약, 내란 등으로부터의 보호), 6) 공동체 안보(전통문화와 종족의 보존), 7) 정치적 안보(정치적 탄압으로부터의 자유) 등이다.¹³⁾ 결국 인간안보는 인간 생활의 모든 것을 포함하는 분야에 까지 확대되었다.

비록 이 보고서에서 보듯이 인간안보는 기존의 협의의 개념에서 그 정의가 광범위하게 확대해석 되고 있고 따라서 과연 인간안보에 포함 되지 않는 것이 무엇인가 하는 비판이 있음에도 불구하고, 현재 이 보고서는 인간안보 개념에 대한 가장 “권위 있는 해석으로 인정받고” 있다.¹⁴⁾

3. 인간안보 개념의 문제점

국가안보가 개인의 안보를 포함하는 포괄적 안보로 진화하는 현상은 표면적으로 볼 때 국가가 개인의 복지까지 책임을 지는 복지국가의 구현에 접근함을 뜻하는 것처럼 보인다. 그러나 그 내면에는 두 가지의 문제점을 내포하고 있다. 하나는 인간안보 개념의 불확실성이고, 다른 하나는 인간안보가 확보될수록 국가의 기능이 확대되어 역기능의 피해를 개인이 볼 수 있다는 점이다.

13) 전용, “국가안보와 인간안보,” 『국제정치논총』 제 44집 1호, p. 33 재인용.

14) 위의 글.

우선 인간안보는 그 “개념이 매우 모호하며 논리적인 일관성이 없다”고 비판받고 있다. 비판가들은 UNDP의 개념조차 너무나 광범위하여 현실적 측면에서 한 국가의 안보정책이나 외교정책에 반영하기가 너무 어렵다고 역설한다.¹⁵⁾ 하나의 통합된 개념으로 인식되지 않는 인간안보 개념은 UN 내부의 기관들이나 국가들이 포괄적인 정책 수립을 불가능하게 만들고, 따라서 범세계적 차원에서 인간의 복지를 증진시키는 노력을 실천하는 것을 어렵게 한다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 최고정책결정자나 정책을 입안하는 실무자들의 입장에서 볼 때도 안보개념의 불분명성은 그들로 하여금 정책대안 중 우선순위를 결정하는 것을 어렵게 하고 있다. 학자들의 입장에서도 구체적인 연구방향을 설정하기 어려운 문제점들이 있다.

이 논의에서 보다 진보적인 주장을 하는 학자들은 인간안보 기본 개념들은 전통적인 서구적 가치의 구현적인 측면이 있으며, 이 개념이 여과 없이 비서구 국가에 유입되었을 경우 부작용이 초래될 수 있음을 주장하고 있다. 서구식 가치가 통용되지 않는 비서구 국민들의 불만이 고조될 경우, 국가는 오히려 물리적으로 그것을 해결하려 할 것이기 때문이다. 극단적인 경우에 인권을 위해 ‘주권을 넘어’ 이루어지는 서구의 군사적 개입 가능성을 경고하고 있는 것이다.¹⁷⁾

15) Gary King and Christopher Murray, “Rethinking Human Security,” *Political Science Quarterly*, 116-4 (2001-02), pp. 585-610, 전용, 앞의 글, p. 38에서 재인용.

16) 위의 글.

17) 김명섭, “국가안보, 인간안보, 민족안보; 남북한 화해협력시대를 위한 새로운 안보 패러다임의 모색,” 『정책연구』, 137호 (2001년 봄여름호), p. 29.

둘째, 국가안보를 인간안보개념으로 확대 해석하는 것은 궁극적으로 국가와 개인의 역할과 기능에 있어 상호 모순점을 구현시킨다. 국가안보의 극대화를 위하여 국가는 개인안보를 저해할 수 있고, 또 그 반대의 경우도 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 부잔이 주장하듯, 개인의 안보를 확보하는데 국가의 역할을 배제하려는 것은 모순이며 따라서 현실적으로 최소한의 국가개입으로 개인안보를 확보하는 것은 현실적으로 어려워 보인다.¹⁸⁾

더욱이 국가는 국가안보 뿐 아니라 개인의 안보를 실현하는 가장 중요한 행위자이다. 국가는 외부의 위협으로부터 영토 및 국민을 보호하고 동시에 복지를 구현할 수 있는 주체이기 때문이다. 타국의 지배 하에서는 개인의 안보가 이루어질 수 없으며, 그래서 국가안보는 개인안보의 선행 필수조건인 것이다. 그렇다고 해서 국가안보가 개인안보보다 더 중요하다고 말할 수 없다. 왜냐하면 개인의 안보와 복지가 실현되지 않는 국가들은 그 연속성을 담보하기가 어렵기 때문이다.

이렇게 볼 때 개인안보와 국가안보는 상호보완적인 적이며, 서로가 적절한 타협과 손상을 감수하는 선에서 양자의 극대화는 실현될 수 있을 것이다.

18) Barry Buzan, *op. cit.*

IV. 국제환경변화의 정치경제

1. 국제환경문제의 대두

국제환경문제는 이미 제 2차 세계대전 이전부터 ‘월경(Trans-boundary) 대기오염’이나 ‘해양오염’ 그리고 ‘생태계 보존’ 등의 분야에서 일부 대두되었으나, 국제적 차원에서 체계적으로 다루어지기 시작한 것은 1970년대부터라 할 수 있다. 특히 산업화로 인한 심각한 대기오염이나 대형 해양오염사고가 발생하고 그리고 지구적 환경위기에 대한 과학자들의 경고 등은 환경문제가 단순히 국내적 문제가 아닌 인간의 미래를 결정하는 전지구적 차원의 문제임을 일깨우기 시작했다. 그래서 1972년 6월 스톡홀름에서 개최된 ‘유엔인간환경회의’(United Nations Conference for Human Environment)는 이러한 의식을 반영하여 환경문제를 인류 공동의 의제로 다룬 최초의 전지구적 차원의 회의였다. 이 회의에서 채택된 인간환경선언은 “인간환경을 보호하고 개선하는 것은 전세계인의 복지와 경제발전에 영향을 미치는 중대한 과제이며, 이는 또한 전세계 인류의 긴급한 요구이며 모든 정부의 의무”라고 선언하고 체계적인 대응책의 필요성을 주장했다.¹⁹⁾ 또 스톡홀름회의는 환경문제를 효율적이고 지속적으로 대응하기 위하여 ‘유엔환경계획’(UNEP: United Nations Environmental Program)을 권

19) 『인간환경선언(스톡홀름선언)』, 3조, Gareth Porter and Janet Brown, *Global Environmental Politics* (New York: Westview Press, 1991), 이해찬 역, 『세계환경정치』(둘베게, 1994), p. 263; 김덕주, 『한국 환경외교의 방향과 과제』(외교안보연구원 정책연구 시리즈 96-14), 1997년 11월, p. 4.

고하여 그 해 말 유엔총회의 결의에 의하여 설립되었다.²⁰⁾

그러나 1970년대에는 세계정치가 냉전의 중심에서 벗어나지 못하고 있었기 때문에, 환경문제의 절박성에 대한 인식이 매우 낮을 수밖에 없었다. 선진국들은 자국 내의 문제에만 관심을 집중하였고, 대부분의 개도국들은 경제발전에 우선순위를 두었기 때문에 국제환경문제에 대한 국제사회 공동의 노력은 미미했다. 그러나 이러한 상황은 1980년대에 들어서 급변했다. 특히 선진국 내에서의 환경문제는 많이 개선되었음에도 불구하고, 개도국들의 생태계 파괴는 이미 심각성을 벗어났고 더욱이 과거에는 알려지지 않았던 ‘지구 온난화 현상’이나 남극지방을 중심으로 진행되고 있는 ‘오존층 파괴’ 현상이 대두되었다. 따라서 이제 국제환경문제는 국제정치와 국제경제면에서 심각한 파급효과를 야기할 수 있는 성격의 문제로 ‘국가안보’ 그리고 ‘경제발전’ 과 함께 국제정치의 3대 주요 쟁점으로 등장하게 된 것이다.²¹⁾

이와 같은 인식의 변화는 냉전의 종식과 함께 가속화되어 국제환경문제의 기본 성격상 개별 국가단위의 대책은 효과적인 대응이 될 수 없으며 국가 간의 긴밀한 협력만이 유일한 해결책이라는 생각을 갖게 되었다. 이에 따라 유엔을 비롯한 여러 국제기구 주도하의 다양한 국제회의가 개최되고, 많은 수의 다자간 혹은 양자 간 협약 등이 모색되기 시작했다. 구체적 출발은 1992년에 포괄적이고 정치적 차원에서 국제환경문제의 해결을 모색하고자 브라질에서 ‘유엔환경개발회의’(UNCED, United Nations Conference on Environment and Development)가 개최되어 환경과 개발에 관한 “리우선언”(Rio Declaration) 및 “21세

20) <<http://www.unep.org/Themes/climatechange>> (검색일자: 2008.5.30)

21) 김의곤, 『현대국제정치론』 (집문당, 2000), p. 384.

기를 향한 실행계획(의제 21)” 등의 문서를 채택하였다. 또 1997년에는 이러한 회의의 이행실적을 검토, 평가하기 위한 유엔총회 특별회의가 개최되었다.

2. 국제환경문제의 정치경제

국제환경문제는 그 파급효과의 범위에 따라 지구적 차원(Global Dimension)과 지역적 차원(Regional Dimension)으로 분류된다.²²⁾ 지구적 차원의 환경문제는 주로 생태계 전반에 걸친 파괴현상을 동반하는 것으로 지구온난화, 오존층 파괴, 생물학적 다양성의 감소 등이 있고, 지역적 환경문제는 환경파괴 현상이 국지적으로 나타나는 것으로 월경 대기오염, 사막화, 삼림황폐화, 황사, 토양산성화 등 주로 개도국이 경험하는 환경문제이다. 그러나 국제환경문제는 문제해결의 측면에서는 유사한 갈등과 협력의 양상을 띠고 있다.

국제환경문제는 그 문제의 본질상 몇 가지 특징을 보여준다. 첫째는 “국제성(혹은 다국적성)”이며, 둘째는 “불확실성,” 셋째는 “국제통상과의 연계성(남북문제),” 그리고 마지막으로 “非군사성”을 가지고 있다. 국제환경문제는 발생 원인, 발생 형태 내지 파급효과, 그리고 대응책에 있어서 국제성을 지니며, 원인 규명이나 효과 예상 혹은 대책의 마련에 있어서 불확실성을 수반한다. 또 문제의 해결 방안과 소요 비용의 지출 그리고 무임승차의 측면에서 불가피하게 국제통상과의 연계성을 가지고 있다.

22) 김익곤, 위의 책, pp. 383-403 참조

첫째, 국제환경문제의 파급효과는 한 국가의 정치적인 국경 내에 머무르지 않고 많은 수의 국가에 영향을 미치는 “국제성”(Internationality)을 지닌다. 인위적인 국경은 대기오염이나 산성비, 기후변화, 오존층 파괴 등의 위험을 저지해 주지는 못하며, 환경오염 및 파괴의 파급효과는 지역에 따라 다르게 나타나지만 많은 수의 국가가 동시에 영향을 받게 되고 궁극적으로는 전세계의 평화와 안보 그리고 전인류 생존의 위협으로 이어질 수도 있다. 따라서 국제환경문제의 해결에는 전지구적 협력이 필수적이다. 국제환경문제에 대처하기 위하여 몇 개의 국제기구들이 결성되었는데, 그들은 국제협력의 원칙으로 “공동의 그러나 차등적 책임”(Common but Differentiated responsibilities)을 채택하고 있다.²³⁾

그러나 이 원칙은 현실적용 및 이행은 아직도 많은 논란의 대상이 되고 있다. 왜냐하면 선진국들이나 개도국 모두 문제해결 방안은 같지만 그 책임과 비용부담에 있어서는 전혀 다른 견해를 가지고 있기 때문이다. 선진국들은 현재의 국제환경문제를 해결하는 것은 모든 국가가 비용을 달리 부담해야 한다고 주장하지만, 개도국들은 현재의 환경문제는 선진국들의 지난 200여년의 산업화로 생긴 결과이기 때문에 선진국들이 비용을 부담해야 하며 동시에 문제해결을 위한 기술이전을 하라고 요구하고 있는 실정이다. 더욱이 온실효과의 주범인 이산화탄소 발생량을 감소한다는 것은 경제발전 속도를 감소하는 것이기 때문에 개도국들의 입장에서는 더욱 양보할 수 없는 것이다.

국제환경문제의 두 번째 특징은 “불확실성”(Uncertainty)이다. 국제환경문제의 원인을 규명하거나, 파급효과의 예측, 그리고 대책의 강구

23) 김덕주, 『한국 환경외교의 방향과 과제』(외교안보연구원 정책연구시리즈 96-14, 1997년 11월), p. 16.

등에는 과학적 분석과 판단이 필수적이다. 그러나 국제환경문제의 특성상 정확한 과학적 분석이 어렵거나, 문제의 본질을 확실히 규명한 후 대책을 강구하는 경우에는 이미 적절한 대응 시기를 놓치는 경우가 허다하다. 예컨대 온실가스의 축적으로 인한 지구 온난화 현상 및 그 파급효과에 대해서는 해당 국가나 기업에 따라서 다양하고 때로는 상반된 과학적 평가가 있을 수 있다. 그래서 이러한 불확실한 과학적 평가 하에 대응책을 결정하거나 정책을 시행하는 데는 많은 어려움이 도사리고 있다.

실례로 동북아에 있어 산성비나 황사에 의한 피해 사례에 관한 중국과 한국-일본의 입장이 상이하다. 한국과 일본에서 산성비에 의한 피해를 어떻게 객관적이고 과학적인 수치로 표현하는 데는 문제가 있으며, 중국은 이것을 인정하지 않고 있다.²⁴⁾ 황사의 경우에도 중국은 황사발생지에 대한 식수사업에 한국과 일본이 참여하라고 요구하고 있는 실정이다.

셋째는 높은 “국제통상과의 연계성(Linkage)”을 들 수 있으며, 이는 불가피하게 새로운 남북문제의 쟁점으로 등장하고 있다. 국제환경문제는 발생의 원인 및 해결방안이 모두 각국의 경제활동과 밀접한 관계를 갖게 되고 또 문제해결을 위한 국제적인 노력은 해당 국가의 경제활동이나 통상활동을 규제하거나 금지하는 방향으로 나아가게 된다. 이것은 세계경제의 일반적 행태가 국제환경정치에 그대로 재현됨을 의미하는 것이다.²⁵⁾ 이에 따라 국제환경문제는 국제통상과 불가분의 관계를

24) 현재 산성비에 의한 피해를 보상하고 있는 국제적 사례는 있다. 독일과 미국은 각각 동쪽에 있는 폴란드와 캐나다의 퀘벡지역에 산성비의 피해를 보고 있는 삼림보호를 위한 보상금을 지불하고 있다.

갖게 되고, 1990년대 이후에는 소위 “그린라운드”(Green Round)라 불리는 새로운 국제통상질서를 구축하게 되었다. 이 그린라운드는 자유무역의 이념과 배치되는 경제질서로서, 각국마다 환경의 중요성에 대한 인식이 다르고 경제발전 정도에 따른 상이한 환경정책의 추구로 인하여 심각한 갈등을 표출하고 있다. 최근에 자유무역이 환경에 대하여 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 미친다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 일반적으로 자유무역을 환경 파괴적으로 보고 환경보존을 위해 국제무역에 제한을 가해야 한다는 주장이 지배적이다.

더욱이 GATT와 WTO체제는 환경보존상 필요한 조치들을 자유무역 원칙에 대한 예외로 인정함으로써 환경보호가 새로운 비관세 장벽으로 등장하여 국가들 간 특히 선진국과 개도국간의 남북갈등을 야기하고 있다. 지금까지의 지구환경 파괴의 원인은 200여 년 전부터 산업화 정책을 추구한 선진국들에 있으며, 따라서 현재 경제발전이 박차를 가하고 있는 개도국들에게 이에 상응한 대가없이 - 예컨대 재정지원이나 기술이전 - 경제발전을 일방적으로 규제하는 것은 논리적 모순이 있다. 그럼에도 불구하고 개도국들의 지속적인 환경오염 행위를 방치할 수도 없는 것이다.

예컨대 오존층 파괴의 주범인 프레온 가스는 냉장고나 에어컨 등의 냉각제품의 냉매로 사용되는 것이다. 그런데 이 물질이 온존층을 파괴한다고 알려지자 선진국들은 이 냉매를 사용하는 공산품은 2005년부터 수입을 금지한다고 발표하였다. 이미 선진국들은 프레온 가스를 대체하는 냉매를 개발한 상태였고, 개도국들은 기술이전을 강력히 요구

25) Gareth Porter and Janet Brown, 이해찬 역, 앞의 책, p. 42.

하였으나 실패하였다. 결국 개도국의 냉장계통의 수출품은 수입된 대체물질을 사용하게 되었고, 어느 정도의 가격경쟁을 상실하게 되었다.

마지막으로, 국제환경문제의 한 특징은 군사력을 기초로 한 전통적인 힘의 관계가 국가 간 환경문제를 에워싼 대립에 직접적인 영향을 주지 못한다는 점이다(非군사성). 국제환경문제에 관한 정치는 특정 환경문제에 관한 입장을 다른 나라에 강제적으로 받아 드리도록 하는 전통적 의미의 패권을 수립하지 않는다. 따라서 군사력을 바탕으로 하는 안전보장을 중심으로 한 정치적 사고방식과 가치 기반은 받아 드려지지 않는다. 따라서 국제환경문제를 해결하기 위해 군사력을 사용하는 일은 상상하기 어렵다.²⁶⁾

이러한 국제환경문제의 특징과 더불어 1980년대 후반부터 환경파괴의 결과가 국제평화와 안보에 미치는 파급효과에 대한 관심이 고조되어 왔다. 1987년 유엔총회는 “생태계의 상호작용은 국가안보와 불가분의 일부를 형성한다”고 선언했으며, 1988년 토론토 환경회의는 “환경파괴는 전면 핵전쟁에 못지 않는 심각한 결과를 야기할 것”이라 경고했다. 그리고 1988년 제 44차 유엔총회에서는 안전보장이사회에 버금가는 ‘환경보호 이사회’의 설치가 제안되었고, 환경분쟁 해결을 위한 ‘환경평화유지제도’의 설치가 제안되기도 하였다.²⁷⁾

이미 환경변화의 결과로 전세계적으로 천만 명이 넘는 환경난민(Environmental refugees)이 발생한 것으로 알려졌으며, 이는 국제정치에 있어 새로운 긴장 요인으로 등장하고 있다. 특히 지구 온난화로 인한 해수면 상승과 사막화 및 삼림황폐화 등으로 인한 경작지 소실에

26) *Ibid.*, p. 43.

27) 김갑조, “지속가능한 지구보전을 위한 환경윤리,” 『외교』 (1997년 10월), p. 117.

따른 대규모의 난민이동은 각 국가의 안보에 커다란 위협 요인으로 등장하고 있다. 더욱이 1990년대 이후 냉전이 종식되어 군사력 위주의 안보개념이 변화함에 따라 국제환경문제의 안보 파급효과에 대해 “환경안보”(Environmental security) 를 포함하는 “포괄적 안보”라는 개념이 새롭게 정립되고 있다. 물론 환경안보의 관점에서는 군사적 경쟁보다는 국가 간의 협력이 우선 시 되며 또 국방비의 삭감과 환경예산의 증가를 요구하는 것은 두 말할 나위도 없다.

V. 기후환경변화와 국가안보

최근 악화되고 있는 기후환경변화에 대한 국가들의 대응은 대부분 일치하고 있다. 한 마디로 말하면, 더 악화되기 전에 전지구적 차원에서 협력하여 대응하자는 것이다. 현재 이 속도로 지구환경변화가 가속 되면 향후 20년 이내에 빙하는 전부 녹게 되고, 지구 해수면은 50센티미터 정도 상승하게 되며, 세계 50여개 이상의 국가가 물부족 현상에 시달릴 것이라 한다. 더욱이 기온상승으로 인한 수해와 재난에 많은 인명이 살상되고, 식량생산 감소로 인한 간접피해는 더욱 증가할 것이다. 이러한 현상은 당연히 개인안보에 직접적인 커다란 악영향을 미치며 동시에 국가안보에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 당연히 현 상황은 전지구적 차원에서 국가들 간의 긴밀한 협력에 의해서만 해결 가능한 것이다.

1. 국가 간의 협력과 갈등

기후환경의 급작스러운 변화는 분명히 인간안보에 부정적으로 되고 그것은 국가안보에 악영향을 줄 것은 분명하다. 국제정치의 중요한 행위자인 국가는 안보문제를 해결하고 또 궁극적으로 기후환경변화에 대처하기 위하여 여타 국가들과 협력은 불가피하다. 그렇다면 안보딜레마 내에서 국가 간의 협력은 가능한가?

이제까지 안보딜레마 하에서 국가 간 협력에 대해서는 두 개의 학설이 존재하여 왔다. 하나는 (신)현실주의 학파로 불가능함을, 다른 하나는 신자유주의 학파로 가능성을 역설하고 있다. 우선 (신)현실주의자들은 안보딜레마 하에서 모든 국가는 '이기적이고 또 다른 국가를 신뢰할 수 없기 때문에 국가 간의 자발적 협력은 불가능하다'고 주장한다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 안보딜레마 하에서 국가는 다음의 네 가지 경우에서만 협력이 가능하다고 한다. 첫째는 상대방에게 이용당하는 경우 소요되는 비용이 크지 않을 때, 둘째는 협력이 주는 이익이 체제붕괴에 따르는 비용보다 월등히 클 때, 셋째는 상대방을 이용함으로써 얻는 이익이 많지 않을 때, 마지막으로 상대방이 협력할 가능성이 클 때 등이다.²⁸⁾

기후환경문제의 경우에 각국은 타국이 국제협약을 지킬 것인지 확신이 없고, 또 자신만이 협약을 준수하여 생기는 상대적 피해를 감수해야 하고, 더욱이 기후환경이 복구 불가능할 상황이 되었을 때 어차피 공동으로 부담을 해야 한다는 사실 때문에 구속력이 없는 국제협약을 지키

28) 김의곤, “안보딜레마에서 국가 간 협력,” 김의곤, 앞의 책, pp. 83-95.

기는 매우 어려운 것이다.

국가 간 행위를 분석차원에서 볼 때, 기후환경문제를 해결하는데 생기는 협력과 갈등의 문제는 선진국들 간 (북북문제) 그리고 선진국과 개도국 간(남북문제)으로 이해되어야 한다. 우선, 선진국과 개도국간의 견해 차이는 현재까지는 메꿀 수 없을 정도로 크게 벌어져있다. 그 주된 이슈는 선진국들이 얼마만큼의 비용분담을 할 것인지와 기술이전 정도에 관련된 문제들로서, 첫째, 현재의 피해에 선진국들이 어느 정도 보상해 줄 수 있는가, 둘째, 이산화탄소 배출축소에 따르는 경제성장 감소에 대한 소요비용은 어떻게 해결할 것인가, 마지막으로, 대체물질 등 어느 정도의 기술이전을 해줄 것인가에 대한 합의는 아직은 어려운 상태이다. 이러한 문제들에 해결책이 없는 한 근본 적인 남북문제의 해결은 어려워 보인다. 이는 개도국의 국가안보와 인간안보가 당분간은 심하게 훼손될 수 있음을 시사하는 것이다.

둘째, 비록 남북문제보다는 미약하지만, 선진국들끼리의 협력에도 한계는 있다. 그 이유는 위에서 약술했듯이 안보딜레마 상태 하에서의 국가 간 협력의 한계에서 보여주는 바와 같다. 또 선진국들도 각각 경제발전의 정도와 국제환경으로부터의 피해의 경중에 따라 다른 입장을 가지고 있기 때문에 일괄적인 합의는 어려운 것이다. 예를 들면 오존층 파괴에 따른 피해는 현재는 주로 남반구에 머물러 있기 때문에 북반구에 있는 나라들은 이 문제에 상대적으로 소극적일 수밖에 없다. 또 온실효과에 의한 강수량의 변화에 직접적인 영향을 받는 나라들과 상대적으로 적은 영향을 받는 나라들 간의 입장 차이는 큰 것이다.

이렇게 볼 때, (신)현실주의적 입장에서는 기후환경문제에 대한 전지구적 차원의 협상이나 합의는 그 자체가 이루어지기도 어려울 뿐 아니

라, 이루어진 후에도 그 협약이 지켜지기는 더욱 어려운 것이다.

안보딜레마 하에서 국가 간의 협력이 가능하다고 믿는 두 번째 학파는 신자유주의 학파이다. 보다 정확한 표현을 하자면 1970년 중반 이후에 등장한 신자유제도주의 학파를 뜻한다.²⁹⁾ 신자유제도주의자들은 기본 신념은 모든 국가는 이성을 가진 실체이며, 따라서 국가 간의 협력은 선형적 결과에 의하여 이루어진다고 말한다. 다시 말해서 역사적으로 국가 간의 협력은 전쟁보다 더 많은 이득을 주었기 때문에 모든 국가들은 국제적인 조약이나 합의에 “자발적으로 협력 한다”고 주장한다.³⁰⁾ 구체적으로 현재의 많은 국가들은 미국이 이룩해 놓은 세계정치 경제질서 내에서 발전을 이루었고 또 향후에도 미국을 대체할 세력이 아직 가시화되지 않고 있는 상황이기 때문에 이미 제도화된 국제기구 등을 통하여 자발적인 협력을 제공한다는 것이다.

이렇게 볼 때, 적어도 신자유제도주의자들에게는 기후환경문제를 해결하는 데 필요한 필요충분조건은 갖추어져 있다고 보는 것이 옳다. 필요조건으로 기후환경문제를 위해서는 전지구적 협력이 필요함은 이미 충족되었고, 충분조건으로 국가 간 협력을 위한 국제협약이나 제도 등은 어느 정도는 이미 갖춰져 있기 때문이다. 또 모든 국가들이 기후환경문제가 주는 재앙에 피해자가 되고 있기 때문에, 자발적으로 협력하여 공동의 대처를 하는 것이 가장 합리적이 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 기후환경변화에 대하여 현실 국제정치는 효과적인 국가 간 협력을 이끌어내지 못하고 있음이 현실이다. 그 주된 이유

29) 신자유제도주의자들은 Keohane, Nye, Ashley, Axelrod 등의 학자를 칭한다.

30) Robert Keohane, *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy* (NJ: Princeton Univ. Press, 1985).

는, 지난 역사에서 보았듯이, 경제적 그리고 민족적 문제가 국가의 이성이나 이데올로기보다 강력하게 작용하는 데서 찾을 수 있을 것이다. 실제적으로, 2차 대전 당시 유럽에서 가장 교육을 많이 받고 사회민주당원 이었던 독일의 노동자들이 사회주의 형제국을 무참히 침략한 사실이나, 1990년대 초 북한이라는 혈맹의 반대를 무릅쓰고 남한과 수교한 구소련을 포함하는 구동구 공산권 국가들을 볼 때 분명히 드러난다.

2. 패권국가의 역할

그렇다면 안보딜레마 상태에서 국가 간의 협력은 불가능하며, 따라서 전지구적 기후환경은 악화되어 인류는 최악의 재앙을 맞게 될 것인가? 결론부터 말하면, 현실적으로나 이론적으로 그 대답은 ‘그렇지 않다’이다. 비록 시간이 걸리는 일이지만 기후환경변화에 대처하기 위한 국가 간 협력은, 비록 낮은 수준의 협력이라 할지라도, 가능할 것이다. 그렇다면 안보딜레마 하에서 그리고 타국을 신뢰하지 못하는 상황에서 어떻게 국가들은 상호협력 할 (국제조약 및 협약을 지킬) 것인가? 그것은 국가 간 “공통의 이해관계”와 “패권국가의 역할”에 의해서만 가능하다.

20세기 많은 국제정치경제 학자들은 세계자유무역 질서가 유지되기 위해서는 패권국가가 반드시 필요하고, 전세계에 걸친 패권적 권력구조야말로 국제체제의 발전에 결정적 역할을 하며 동시에 국제적 규범이나 원칙들이 잘 지켜진다고 의견을 모은다. 다시 말해서 패권국가는 전세계 질서의 규범과 원칙들을 수립하고 또 지키고자 하는 능력과 의지를 갖고 있으며, 그 패권국가의 쇠퇴는 국제질서의 혼란을 야기한다고 한다.³¹⁾ 이것이 소위 패권안정이론이다.

패권안정이론을 주장하는 학자들은 국제체제의 안정은 패권국가의 존재가 필수적이며 또 패권국가는 반드시 집단적 재화(Collective goods) 혹은 공공재화(Public goods)를 산출해 낸다고 한다. 공공재화는 모든 소비자가 소비함에도 불구하고 재화가 소멸하지 않는, 예컨대 도로나 공원 그리고 국가안보 같은 것이다. 그런데 여기서 문제가 되는 것은 모든 소비자가 비용을 지불하지 않고 소비만 하려는 경향이 높기 때문에, 어떤 특정한 행위자가 좀 더 많은 비용을 지불하지 않는 한 공공재화는 충분하게 공급되지 않는다는 데 있다. 결국 여기서 무임승차(Free ride) 문제가 대두되게 되는 것이다.³²⁾ 여기서 패권국가는 공공재화의 공급에 책임을 지며, 따라서 소비자들에게 무임승차의 위험성을 주시시키고 공정한 비용분담을 요구하는 것이다.

여기서 패권국가의 지도력에 대한 학자들의 엇갈린 견해가 있는데, (신)현실주의자들은 모든 국가들 행위의 저변에는 자국의 우선이 깔려 있기 때문에 당연히 패권국가는 “강압적인 지도력”(Coercive leadership)을 발휘하고 여타 국가들은 “강압적인 협력”을 한다고 주장한다. 그러나 신자유제도주의자들은 패권국가는 자혜로운 측면이 있기 때문에 “자혜로운 지도력”(Benevolent leadership)을 행사하고, 여타 국가들은 협력이 주는 이득을 너무도 잘 알기 때문에 “자발적으로 협력”한다고 주장한다.³³⁾

31) Charles Kindleburger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: Univ. of California Press, 1973); Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge Univ. Press, 1981); Robert Keohane, *op. cit.*

32) 김의곤, “패권안정이론과 그 비판,” 『현대국제정치이론』, *op. cit.*, pp. 239-240

33) 전자는 Robert Gilpin 과 Kenneth Walz 등의 학자가, 후자는 Robert Keohane 및 Joseph Nye 등의 학자가 주장하고 있다.

두 학파 중 어느 쪽이 보다 설득력이 있는가를 논외로 치면, 두 학파 공히 전세계 질서를 유지하기 위해서는 패권국가가 필요하고 또 그것의 역할이 중차대하다는 데 동의하고 있다. 이와 같은 측면에서 볼 때 기후환경변화에 주는 전지구적 환경재앙은 모든 국가들의 협력이 필수적이며, 모든 국가들이 이에 대한 대응책이 시급하다는데 공동의 관심을 가지고 있다. 그리고 비록 쇠퇴하고 있긴 하지만 현재 세계에는 미국이라는 패권국가가 존재하고 있다.

이렇게 볼 때 미국의 책임과 역할은 매우 중요하다. 패권국가로서의 미국은 기후환경이라는 특수한 이슈에 관련되는 원칙과 규범을 준수하고, 한걸음 더 나아가 공정하지 못한 행위를 하는 국가들을 계도하고 동시에 무임승차 국가들에 대한 공동의 처벌을 강화해야 할 것이다. 지금처럼 미국이 패권국가로서의 역할과 책무를 이행하지 않는다면 기후환경변화는 더욱 악화될 것이다. 우선 미국이 책무와 역할을 수행한 이후 무임 승차국에 과한 문제를 세계 모든 나라와 머리를 맞대고 논의해야 할 것이다.

VI. 결론 및 제언

냉전이 종식된 후 세계는 대결과 갈등에 화해와 협력의 시대로 접어들고 있다. 동시에 세계는 이제까지 경험해 보지 못했던 전지구적 환경재앙에 시달리고 있다. 특히 지구온난화에서 비롯되는 기후변화는 전 세계 모든 국가의 안위에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 그것은 곧바로 국민들 즉 인간의 안위에 영향을 미치고 있다. 따라서 국가안보의

개념이 과거의 영토와 물리적인 것에서 인간과 환경 그리고 협력 등을 포함하는 포괄적 안보개념으로 변화하고 있으며, 그 중 가장 중요한 것이 인간안보로 이해되고 있다. 기후변화에 따라 인간은 기온상승, 수해, 가뭄, 세계적 물부족, 해수면 상승, 식량생산을 저하 등의 문제에 가장 취약하며, 이 문제를 해결하지 못하는 국가의 안보는 결코 확보되었다 할 수 없는 것이다.

이렇듯 인간안보에 가장 직접적인 영향을 미치는 기후변화는 그 규모와 정도에 있어서 한 두 나라의 협력에 의해서 해결될 수 있는 것이 아니라, 전지구적 차원의 협력과 많은 비용이 소용되는 문제이다. 여기서 문제는 기후변화의 원인과 처방은 이미 주지의 사실이지만, 이행과 비용분담에 대한 국가 간 합의와 협력은 아직도 부족한 실정에 있다. 우선 “언제 어떻게”에 대한 선진국과 개도국의 견해가 다르고, 선진국 간의 견해차이도 존재하고 있어, 이 문제들이 논의되기 시작한지 15년 이상이 경과되었지만 아직도 구체적 합의에는 이루지 못하고 있다. 무엇보다도 이산화탄소의 세계최다 배출국인 미국이 합의하지 않고, 신흥공산국인 중국, 인도, 그리고 브라질이 참석을 거부하고 있다. 또 개도국도 부과 받은 비용분담을 잘 이행할 것인가에 대한 확신은 더욱 어려운 상황에 있다.

그러나 국제환경문제 특히 기후변화문제를 해결하기 위하여 모든 국가들의 자발적 합의와 참여를 기대하는 것은 불가능하다고 본다. 그것은 인간의 본성이 도전적이고, 민족국가 체제의 특성이 배타적 민족주의 성향을 가지고 있으며, 그리고 국제정치의 본질이 무정부적인 경향이 있기 때문이다. 모든 인간과 국가에게서 이성적 사고와 합리적 행위를 기대하기는 어렵다. 결국 싫건 좋건 간을 떠나서 패권국가의 필요성

이 여기서 대두되는 것이다. 2차대전 이후 세계 대전이 없었고 상대적으로 평화가 유지되어 온 점 그리고 현재의 자유주의 시장경제의 발전과 발전이 팩스 브리타니카 (Pax Britanica) 와 팩스 아메리카나(Pax Americana)에 의하여 가능하였듯이, 현재의 기후환경문제도 패권국가의 개입과 관리가 절실한 것으로 생각된다. 전지구적 기후변화 문제에 대하여 모든 국가들은 “공동의 그러나 차등의 책임”을 져야하며, 그것은 패권국가에 의하여 감시되고 관리되어야 한다. 그래야 만이 무임승차에 대한 문제가 해결될 것이다. 동시에 패권국가는 모든 국가들로부터 문제에 대한 공동인식과 해결방법의 합의를 이끌어내도록 노력해야 한다. 그 길이야 말로 악화되는 환경재앙으로부터 지구를 지키고 또 국가안보 및 개인안보를 지키는 유일한 방안이 될 것이다.*

〈참고문헌〉

- 김갑조, “지속가능한 지구보전을 위한 환경윤리,” 『외교』(1997년 10월).
- 김동수, “기후협약의 국제정치: 우리나라에 대한 영향과 대응방안,” 『한국정치학회보』, 28집 2호 (1994), pp. 771-789.
- 김덕주, 『한국 환경외교의 방향과 과제』 (외교안보연구원 정책연구 시리즈 96-14), 1997년 11월.
- 김명섭, “국가안보, 인간안보, 민족안보: 남북한 화해협력시대를 위한 새로운 안보패러다임의 모색,” 『정책연구』, 137호 (2001년 봄여름호).
- 김익곤, 『현대국제정치론』(집문당, 2000).
- 육군사관학교, 『국가안보론』(서울: 박영사, 2001).
- 외교통상부 [정책메일] “Post-2012 기후변화협상: 도전이자 새로운 기회,” 2008. 5. 21.
- 전웅, “국가안보와 인간안보,” 『국제정치논총』 제 44집 1호. 『한국일보』, 2003년 12월 11일.
- Buzan, Barry, *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the post-Cold War* (Col.: Lynne Rienner Pub, 1991), 김태현 역, 『세계화시대의 국가안보』(서울: 나남, 1995).
- Commission on Human Security, *Human Security Now : Final Report* (New York: CHS, 2003).
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge Univ. Press, 1981).
- Keohane, Robert, *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy* (NJ: Princeton Univ. Press, 1985).
- Kindleburger, Charles, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: Univ. of California Press, 1973).
- King, Gary and Murray, Christopher, “Rethinking Human Security,” *Political Science Quarterly*, 116-4 (2001-02), pp. 585-610.

Lippmann, Walter, *US foreign Policy: Shield of Republic* (Boston: Little Brown, 1943).

Mathews, Jessica, "Refining Security," *Foreign Affairs*, Vol.68 (Spring 1989).

Morgenthau, Hans, *Politics among Nations* (New York: Macmillan, 1951)

Porter, Gareth and Brown, Janet, *Global Environmental Politics* (New York: Westview Press, 1991), 이해찬 역, 『세계환경정치』(돌베개, 1994).

Wolfers, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly*, 67 (December, 1952), pp. 481-502.

<http://www.unep.org/Themes/climatechange><(검색일자 2008.5.30).

<http://terms.naver.com/item.nhn?dirId=703&docId=687><(검색일자 2008.6.5).

<http://globalcenters.org/html/docs/bedeski.html><(검색일자 2008.5.28).

<http://environment.newscientist.com/channel/earth/climate-change><(검색일자 2008.6.2).

| Abstract |

Political Economy of the Climate Change and National Security

Kim, Eui-kon(Inha University)

Since the end of the Cold War, the world has entered the era of compromise and cooperation. At the same time, the world has been suffering from the global scale environmental calamity which it has never experienced. In particular the world's climate change has inserted a negative impact on the nation state's security and therefore the security of people. The concept of national security has been altering from that of national territory and the state's well being to that of comprehensive security including human security and environmental security. Among them, human security has been given priority.

The climate change that affects the human security directly is not something that could be dealt with one or two countries' cooperation, but that requires the global scale cooperation among nations and tremendous expenses from them. The problem involved here is that all have already known the reasons and prescriptions of the climate change, but they have not reached an ultimate agreement on how to implement the decisions and the cost-sharing. Besides the United States, the biggest carbon dioxide(CO₂) emission country, has not yet signed the Kyoto Protocol, and the newly industrializing countries such as China, India and Brazil have refused to join the International agreement(Kyoto Protocol). In addition, it is skeptical to expect many developing countries to implement the fare burden-sharing,

which have been discussed and agreed in many international conferences and treaties.

Unfortunately it is unlikely that all the nations at present would participate into the common endeavor by nations voluntarily so as to deal with the aggravating earth's climate. It is largely because human beings are aggressive, the contemporary nation state system has a tendency to develop exclusive nationalism, and the state of international relations is basically anarchy. It is hard to expect reasonable thinking and rational behavior from all human beings and nation states. That's why the argument of the necessity of a hegemon in the world order earns the explanatory validity. As the current world order, liberal-free trade system, has been possible to a large extent by the existence and leadership of the Pax-Britanica as well as Pax-Americana in the past 300 years, the contemporary world's climate change could be effectively dealt with by the hegemonic leadership. All the nations are responsible for the present climate change, and their responsibilities are to be guided and watched by the hegemonic leadership.

Key words: National Security, Human Security , International Environmental Problems, World's Climate Change, Greenhouse Effect, Hegemon, Public Goods.