

산성비정치와 지방정부의 역할

- 미국, 캐나다의 분쟁사례연구 -

張 元 碩*

目 次

- I. 서 론
- II. 산성비문제와 양국정부의 협상과정
- III 지방정부의 역할과 전략
 - 1. 국내적 합의의 도출
 - 2. 이해당사자연합과 다층외교의 실현
- IV. 결 론

I. 서 론

환경문제는 피해범위가 국경의 경계와 일치하지 않기 때문에 국제적인 동시에 지방적인 성격을 갖는다. 동일 국가 내부에서도 특정지역이 보다 심각하게 환경문제의 피해자 혹은 가해자 일 수 있다. 단위국가와 중앙정부는 문제해결의 중요한 주체이다. 그러나 환경문제가 야기하는 비대칭적인 이해관계는 당해 국가 상호간의 합의를 곤란하게 할 뿐만 아니라 국가내적으로도 통일된 행동을 어렵게 할 수 있다. 대부분의 경우 관련 국가 상호간 법체계가 상이할 뿐 아니라 국제법의 효력도 의문시된다. 문제해결의 능력과 책임을 갖고 있는 중앙정부가 역할의 한계에 봉착하거나 소극적인 태도를 보일 때 이해당사자로서 지방정부는 어떻게 이 문제에 대처할 것인가?

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

두 개의 상황을 상정할 수 있다. 하나는 중앙정부가 환경피해의 심각성에 대한 인식을 같이 하고 지방정부와 공동의 보조를 취하는 경우이다. 이 경우 지방정부는 중앙정부와 협력하여 대내적인 합의를 유도하며 대외적인 협상의 성과를 기대하려 할 것이다. 지방정부는 협의나 참여의 방식을 통해서 중앙정부의 정책결정과정에서 관여 할 수 있으며 외국의 중앙정부나 지방정부와 직접적인 접촉을 시도할 수도 있다. 후자의 방식은 특히 지방화 시대의 도래와 관련하여 다층외교(multilayered diplomacy)의 실현으로서 의미를 갖는다.¹⁾

다른 하나는 중앙정부가 여러 가지 이유로 환경문제의 해결에 미온적인 태도를 취하는 경우이다. 이 경우 지방정부와 중앙정부의 갈등이 예상되며 상황에 따라서는 국경을 초월한 지방정부 상호간의 연합도 가능하다. 이는 자기구제의 차원에서 국익보다 지방의 이익을 우선시하는 새로운 지방정치 패러다임의 등장을 의미한다할 것이며 이 역시 지방화 시대에 있어서 지방정부의 존재이유를 정당화한다.

본 논문은 1980년대 미국과 캐나다간의 산성비문제 협상과정을 특히 지방정부의 역할²⁾에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 위에서 언급한 첫 번째의 상황이 캐나다의 경우라면 두 번째의 상황은 미국의 경우이다. 비록 양국가의 헌법구조가 연방제에 기초하고 있다는 점에서 우리와 차이가 있으나 시사하는 바가 많다 할 것이다. 지방정부의 준외교행위가 법률적 권한에 입각해 있는 것이 아니라 주로 정치적 공간에서의 선택이기 때문이다.

II. 산성비문제와 양국정부의 협상과정.

1985년 퀘벡정상회담에서 미국과 캐나다 양국 지도자에게 제출된 산성비특별사절단의 보고서는 산성비를 다음과 같이 정의하였다. "산성비라함은 매우 복잡한 화학적, 대기적 현상

- 1) 다층외교는 비중앙정부(non-central government)의 심급에서 이루어지는 외교행위를 말하며 중앙정부에 대해 협력적 관계와 갈등적 관계 모두가 가능하다. 다층외교 대신 準외교(paradiplomacy)의 개념을 사용하기도 하는데 이 경우 갈등적 관계를 강조하는 경향이 있다. Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy* (N.Y.: St. Martin's Press, 1993), pp. 46-47. 두차체는 준외교의 개념을 비중앙정부의 차원에서 이루어지는 주권관통적(trans-sovereign) 행위라고 개념정의하였다. Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among and Across Nations* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986). 존 킨케이드는 미국의 경우 주정부와 지방정부가 현실적으로 외교문제에 개입하고 있는 방식을 다음의 열가지로 정리하였다. 1) 대통령선거와 의회구성에 직간접적 관여 2) 외교정책결정에 압력과 로비 3) 자치권의 직접적 영향력 4) 투자유인 및 수출촉진 5) 국가의 비공식적 대리 6) 외국지방정부와의 협정체결 7) 시민교육과 여론형성 8) 시법적인 문제해결 9) 해외민주주의의 후원 10) 친선사절과 문화교류. John Kincaid, "State and Local Government Go International", *Intergovernmental Perspective*, Vol. 16, No. 2 (1990), pp. 6-9.
- 2) 미국정치에 있어서 지방정부(local government)의 개념은 보통 시와 군을 의미하나 여기서는 비중앙정부라는 의미로 사용하였다.

을 지칭하는 대중적 용어로서 보다 적절한 표현은 산성퇴적물(acid deposition)이다. 그것은 이산화탄소와 질산복합물이 배출되어 대기를 통해 이동한 후 대기적, 화학적 과정에 의해서 변형되어 습성 혹은 건성의 형태로 지상에 퇴적될 때 발생한다.”³⁾ 이를 다시 구분하여 대기중의 산성물질이 빗물에 녹아 지표면으로 강하할 경우를 습성퇴적 - 좁은 의미에서의 산성비- 이라하고, 빗물에 의하지 않고 에어로졸과 같은 형태로 직접 강하하여 침착하는 경우를 건성퇴적이라 한다.

산성비의 선구물질인 아황산가스와 질소산화물은 석탄이나 석유 혹은 기타 화석원료의 연소에 의해서 발생한다. 산성비는 1852년 영국의 화학자 R.A. 스미스에 의해서 처음 발견되었으며 금세기에 들어 에너지소비가 급증하면서 심각한 환경파괴문제를 야기시켰다. 1970년대에 들어서 일찍부터 공업화가 이루어진 유럽을 중심으로 산성비가 생태계파괴에 미치는 영향에 대한 연구가 광범위하게 진행되었고 1980년대에 와서 그것은 책임소재와 피해보상, 공동대책의 강구등과 관련하여 국제회의의 중요의제로 부각되었다. 영국과 독일등 공업지역에서 배출된 대기오염물질이 북유럽 여러지역으로 강하되고 있다는 사실이 확인되었으며 스칸디나비아 반도가 산성비와 강과 호수의 산성화의 관계를 주목하여 본격적으로 문제를 제기하였다. 강과 호수에서 물고기가 사라지고 있다는 논문들이 쏟아져 나왔다. 점차 삼림피해가 문제가 되면서 종전에 소극적인 태도를 취했던 독일이 뒤늦게 강력하게 산성비문제의 해결을 주장하고 나왔다. 1988년의 조사에 의하면 유럽전역을 통해서 삼림면적의 35%가 피해를 입은 것으로 밝혀지고 있다.

1972년 스톡홀름 유엔환경회의의 의제21은 타국의 환경피해를 유발하지 않을 모든 국가의 의무를 선언하였다. 1979년 유엔산하 유럽경제위원회(ECE)는 대기오염물질의 장거리수송(LRTAP)에 관한 협약을 체결하여 아황산가스 방출량감소를 위한 공동의 계획을 수립했으나 강제성을 결여하여 실효를 거두지 못했다. 따라서 1982년 스웨덴은 산성비에 대한 국제회의를 다시 개최하고 ECE 협약의 강제를 주장하였다. 1984년 유럽경제공동체(EEC) 각료회의는 아황산가스 방출량감소를 위한 국가별 목표를 설정하였으며 같은 해 오타와에서 열린 산성비 국제회의는 이후 10년 이내에 아황산가스 방출량을 30% 줄인다는 '30% 클럽'을 조직하였다. 이후 다수의 국가가 이 모임에 합류했으나 오염규제에 수반되는 비용을 이유로 몇몇 국가는 가입을 망설였으며 오염물질의 최대방출국가인 미국과 영국 역시 가입을 거절하였다. 또한 이 시기에 환경운동단체의 활약으로 산성비에 대한 대중적 관심이 제고되었다. 국제산성비주간이 지정되었고 산성비피해를 보여주는 영화가 상연되었으며 각종 시위와 집회등 산성비 캠페인이 활성화되었다.

북미 역시 1970년대에 들어 에너지소비가 급증하면서 문제가 크게 악화되었다. 지형적 특징으로 인하여 미국의 중서부지역에서 발생한 오염된 대기는 국경을 넘어 캐나다로 북

3) Fitzhugh Green. "Acid Rain and US-Canadian Relations." *Washington Quarterly*. Vol. 9. No. 3 (Summer. 1986). p. 103.

상하였고 산성비는 석회암지대가 충분치 않은 캐나다의 숲과 호수를 파괴시켰다. 그러나 1963년에 제정된 미국의 대기청정법은 본질적인 문제해결을 회피했을 뿐만 아니라 왜곡된 처방을 제시하고 있었다. 오염물질을 현장으로부터 분산시키기 위한 '높은 굴뚝 정책(tall stacks policy)'의 채택은 오염물질의 장거리 이동을 가능케하였고 산성비의 화학적 과정을 보다 용이하게 만드는 결과를 초래하였다. 1970년대 말 캐나다 정부는 정식으로 문제를 제기하였다.

산성비 분쟁에 임하는 캐나다의 기본적인 입장은 다음과 같았다. 첫째로 캐나다는 스스로를 피해국가로 간주하였다. 캐나다의 일부 지역 역시 대기오염물질 배출의 주범이었으며 따라서 지방정부 상호간에도 내부적 갈등이 존재하였지만 전체적으로 볼 때 캐나다의 피해가 미국의 그것을 압도하였기 때문에 산성비문제에 대한 국민적인 공감대를 형성할 수 있었다. 대략 미국의 산성퇴적물의 15%가 캐나다의 오염원에서 기인한 반면, 캐나다의 산성퇴적물의 50%가 미국의 오염원에서 기인하는 것으로 측정되었다. 둘째로 캐나다는 문제 해결과정에서 미국의 적극적인 협조를 기대하였다. 양국은 이미 1909년과 1949년에 각각 국경수역협정 및 5대호협정을 성사시킨 역사를 갖고 있었으며 전통적으로 국경지역의 환경 문제에 대해 협력적인 관계를 유지해왔다.

그러나 캐나다의 예상과 달리 미국정부는 산성비문제에 대해서 시종일관 소극적 태도로 대처하였다. 그 이유는 다음과 같았다. 첫째로 국가정책 방향의 문제이다. 카터정부(1976-1980)는 문제의 심각성을 시인했음에도 불구하고 에너지정책의 필요때문에 임기응변적인 태도를 취했으며 심지어 석탄연료 발전소 증설 정책을 시도하기까지 하였다. 레이건 대통령(1980-1988)은 경제회복을 목표로 탈규제와 민영화정책을 추구하였을 뿐 아니라 '신연방주의'(new federalism)를 표방하여 연방정부의 책임과 권한을 상당 부분 주정부에 위임함으로써 연방정부의 환경행정 통제력이 크게 약화되었다.⁴⁾ 이 시기 환경보호청(EPA)은 오히려 예산과 기구가 대폭 축소되었다. 둘째로 지역적인 이해갈등이다. 산성비에 의한 직접적인 환경 피해 외에도 석탄산업의 규제로 인해 예상되는 지역경제의 침체와 실업, 고가의 오염방지시설의 설치에 따르는 경비부담의 문제등이 추가되어 주정부 상호간의 이해관계가 첨예하게 대립하였고 국민적 합의가 사실상 불가능하게 되었다.⁵⁾ 셋째로 정치문화와 철학의 차이를 지적할 수 있다. 미국은 캐나다와 달리 경제활동에 대한 국가의 개입을 환영하지 않았으며 환경문제와 경제를 대립적인 것으로 인식하는 경향이 있었다. 또한 미국 국민들은 산성비문제를 심각한 위기로 받아들이지 않았다. 과학적 지식에 대한 강조 역시

4) Brian Hocking. *op. cit.*, p. 161.

5) '산성비문제에 대해서 어떻게 느끼는 가는 당신이 어느 지역 출신인가에 달려있다'고 미국의 어느 연구소 책임자는 말했다. 이는 산성비문제가 야기하는 복잡한 이해관계를 한마디로 요약하고 있다. Nancy M. Davis, "Acid Rain: No Truce is in Sight in The Eight-Year War Between The States," *Governing*, Vol. 2, No. 2 (1988), p. 50.

선의로 해석할 때⁶⁾ 미국의 독특한 실증주의 정신을 보여주고 있다고 말할 수 있다. 결론은 과학의 논리로 귀결되었다. 미국 정부는 산성비현상이 아직 과학적으로 충분히 규명되지 않았으며 성급한 정책결정에 앞서 충분한 연구가 이루어져야 할 것임을 거듭 강조하였다. 특히 아황산가스 방출량과 산성비의 크기, 환경피해의 정도 3자 사이에 '선형적인 관계'(linearity) - 즉, 일정량의 아황산가스 방출량 감소가 이에 상응하는 산성비와 환경피해의 감소를 초래하는 지 여부 - 가 중요한 문제가 되었다. 증명된 사실에 입각해서만 정책을 수립한다는 미국정부의 태도는 과학의 규준을 사실상 소극적 산성비 정책에 대한 정당화의 논리로 사용하였다. 따라서 1980년대에 미국과 캐나다의 산성비 분쟁은 캐나다가 원고의 역할을, 미국이 피고의 역할을 수행하는 양상으로 전개되었다.

양국정부는 1978년 산성비문제에 대한 공식적 논의를 시작하였다. 같은 해 산성비문제 연구를 위한 양국 과학자의 연구단체가 조직되었으며, 1979년 양국은 장거리대기오염에 관한 공동성명을 발표하였고 1980년 각서(MOI)에 서명하였다. 그러나 1981년 레이건정부의 등장과 더불어 미국이 과학적 증거를 고집하고 소극적 태도로 일관하였을 때 캐나다의 튀르도(Trudeau)정부는 종전의 조용한 외교에서 탈피하여 비판적인 노선을 취하기 시작하였다. 캐나다정부는 1982년 나이로비에서 열린 유엔환경회의에서 미국의 정책을 정면으로 비난하였으며 미국의회와 여론을 대상으로 레이건정부에 대한 공격을 감행하였다. 캐나다 환경부장관과 정부관리가 미국하원 위원회에서 증언을 하였으며 산성비효과에 대한 영화가 미국내에서 상연되었다. 그러나 1984년 멀로니(Mulroney)정부가 들어서면서 미국과의 특별한 관계가 다시 회복되었고 캐나다정부는 미국에 압력을 가하기 위한 새로운 방법으로 아황산가스의 방출량 축소를 일방적으로 선언하였다. 1985년 드디어 레이건대통령은 멀로니와의 정상회담에서 양국의 책임자들로 구성되는 산성비사절단을 구성하는데 합의하였다. 그러나 1986년의 보고서는 문제의 심각성을 인정했음에도 불구하고 장기적인 기술개발 투자만을 강조하였으며 1987년의 미국의 산성퇴적물 정부평가계획(NAPAP) 중간보고서의 경우 산성비 선구물질의 방출량에 대한 통제가 불필요하고 기술혁신으로 문제해결이 가능하다고 주장하였다.⁷⁾ 이러한 사태가 캐나다 정부를 크게 실망시켰음은 두말할 필요가 없다. 레이건정부는 마지막 순간까지 연구와 개발(R&D) 정책으로 일관하였으며 산성비 문

6) 과학자집단의 합의의 부재를 강조하고 과학적 불확실성을 산성비문제해결의 제일의적 예로요인으로 보았던 대표적인 예로서, Roy Gould, *Going Sour: Science and Politics Of Acid Rain* (Boston: Birkhauser, 1985).

7) 산성비분쟁이 보여준 또 하나의 교훈은 정치적 영향과 자료의 취사선택으로 조사주체에 따라 종종 상이한 결론이 도출되었다는 사실이다. 정부는 당연히 독립적인 연구소보다 정부관련연구소를 선호하였다. Jurgen Schmandt and Hilliard Roderick (eds.), *Acid Rain and Friendly Neighbors: The Policy Dispute between Canada and the United States* (Durham: Duke University Press, 1988), pp. 83-102. 환경운동가들은 1987년의 평가보고서가 정부시책에 의해 재단되었다고 비난하였다. John McCormick, *Acid Earth: The Politics of Acid Pollution* (London: Earthscan Publications Ltd, 1997), p. 135.

제해결을 위한 캐나다 정부의 노력은 사실상 이렇다할 성과를 거두지 못하였다.

Ⅲ. 지방정부의 역할과 전략

1. 국내적 합의의 도출

캐나다 역시 다량의 산성비선구물질을 방출하고 있었다는 점에서 피해자인 동시에 가해자였으며 미국과 마찬가지로 방출량규제와 관련하여 지역간 이해관계가 대립되었다. 그러나 국가적인 피해의식과 환경을 강조하는 정치문화 그리고 일부 지방정부의 적극적인 노력에 의해서 산성비문제에 대한 국민적 공감대가 형성되었다.

자신의 문제를 먼저 해결하라는 미국의 반격을 제압하고 협상에서 유리한 고지를 확보하기 위해서 캐나다 정부는 우선 내부적 입장정리에 착수하였다. 연방정부와 주정부의 긴밀한 협력을 강조하는 1971년의 대기청정법에 입각하여 장거리대기오염통제를 위한 태스크포스가 조직되었으며 두 조직의 환경책임자간에 정기적 회합이 이루어졌다. 온타리오와 퀘벡 주정부가 산성비문제와 관련하여 의제설정자 역할을 수행하였으며 캐나다의 아황산가스 방출량 50% 자체 감축결정을 주도하였다. 온타리오주정부와 연방정부는 1987년 3월 레이건과 멀로니의 정상회담을 수주일 앞두고 온타리오주정부가 연방정부의 보조를 통해 1994년까지 1980년 산성비 선구물질 방출량의 60% 이상을 감산할 것이라고 발표하였다. 석탄산업에 크게 의존하였던 뉴브런즈빅과 노바스코티아 주정부는 경제적인 피해를 이유로 최후까지 합의에 소극적이었으나 결국 사방으로부터의 압력에 굴복하였다. 캐나다의 산성비 환경단체인 캐나다산성비연합(CCAR)은 두 지방정부를 비난하는 대규모 운동을 전개하였으며 문제의 진상을 알리는 1만 4천통의 편지를 후원자들에게 발송하기도 하였다. 연방하원특별위원회 역시 뉴브런즈빅 수상을 호출하여 주정부의 정책을 설명하도록 할 것을 재촉받았다. 그후 미국과의 산성비외교가 교착상태에 빠지고 오타와정부가 문제해결의 고삐를 늦추기 시작했을 때 온타리오와 퀘벡 주정부는 연방정부의 분발을 촉구하며 적극적인 자세로 문제해결에 임할 것을 요구하였다. 1987년 온타리오의 환경장관 짐 브래들리는 정책방향의 부재를 비난하는 서한을 연방정부의 환경장관에게 발송하였으며, 같은 해 퀘벡 의회는 산성비 문제해결을 위해서 중앙정부가 보다 적극적으로 나설 것을 촉구하는 결의안을 통과시켰다.

캐나다와 달리 미국의 경우 주요 석탄생산지역인 증서부⁸⁾(일리노이, 인디애나, 오하이오,

8) 미네소타, 위스컨신주는 증서부지역이었으나 지형적으로 산성비에 취약하였으므로 북동부의 주정부와 행동을 같이 하였다.

펜실베이니아, 켄터키등)와 산성비의 주요 피해지역인 북동부(뉴잉글랜드, 뉴욕, 미시간), 그리고 경미한 피해지역인 서부 사이에서 이해가 분열되었다. 산성비문제를 해결하기 위한 연방법의 개정은 서부와 남부의 저유황석탄 생산을 자극하게 될 가능성이 많았기 때문에 이해관계는 더욱 복잡해졌다. 화강암지대로 산성비 효과가 치명적이었으며 석탄전력에 대한 의존도가 상대적으로 낮았던 북동부지역 주정부들은 레이건정부의 불간섭적(hands-off) 산성비정책을 비난하고 캐나다주정부들과의 연대투쟁을 모색하였다. 중서부지역의 주정부들은 대기오염방지를 위한 연구투자과 기술개발의 필요성을 역설하였고 산성비 선구물질 방출량 감축이 불가피한 경우 국가적인 차원에서 비용분담이 이루어져야 한다고 주장하였다. 서부지역의 경우 산성비 피해가 심각하지 않았으므로 ~~감시~~ ^{모니터링}(monitoring)에 우선적인 관심을 보였으며 '오염자 비용 부담의 원칙'(polluter pays principle)을 견지하여 비용분담의 의사가 없음을 분명히 하였다. 이리하여 세 지역의 상이한 이해관계는 의회를 3분시켰고 산업로비가 가열되면서 산성비정책의 어떠한 진전도 불가능하게 되었다.⁹⁾ 1990년의 대기청정법 개정안 통과는 의회내에서 북동부지역과 서부지역의 연대가 중서부지역의 저항을 제압하였음을 의미하였다.

2. 이해당사자연합과 다층외교의 실현

미국과 캐나다간의 산성비외교에 있어서 문제해결을 위한 주도적인 노력은 캐나다의 연방정부에 의해서 이루어졌다. 그러나 미국정부의 소극적인 태도로 회담이 교착상태에 빠졌을 때 캐나다정부는 더 이상 무리한 정책을 시도할 수가 없게 되었다. 그것은 첫째로 어느 수준 이상의 행위가 미국에 대한 내정간섭과 주권침해의 인상을 줄 우려가 있었기 때문이며 둘째로 그것이 당시 진행중이던 무역의제 협상에 중대한 문제를 초래할 가능성이 있었기 때문이었다. 따라서 주정부의 정치적 역할이 부각되었으며 오타와정부는 주정부의 준외교활동에 암묵적으로 동의하였다. 캐나다의 경우 대기청정법이 오염규제와 자원권리의 권한을 상당부분 주정부에 위임하고 있었기 때문에 주정부의 운신이 더욱 용이해졌다.

캐나다 주정부의 산성비외교는 미국의 연방정부와 연방의회를 최종적인 목표로 삼았다. 그들은 한편으로 대기오염물질 방출에 대한 현행법적 규제를 환경보호청에 강력히 요구하였으며, 다른 한편으로 산성비문제에 효과적으로 대처하기 위한 대기청정법의 개정을 미연방의회에 호소하였다. 이를 위해서 동원된 전략들을 살펴보면 다음과 같다.

9) 미국 북동부와 중서부 지역의 갈등이라는 종래의 2분법적 도식을 비판하고 서부와 남부지역을 포함한 4자관계에서 이 문제를 바라볼 것을 제안하는 견해도 있다. 산성비문제해결에서 특히 서부의 역할을 강조하는 이 견해는 국가적인 비용분담과 관련된 형평성(equity)의 문제가 다른 두 지역의 행동을 자극하였다고 본다. Leslie R. Alm, "Regional Influences and Environmental Policymaking: A Study of Acid Rain." *Policy Study Journal*, Vol. 21, No. 4 (1993), pp. 638-650.

첫째로 연방정부를 상대로 한 청원과 법률적 투쟁이다. 온타리오주정부는 미국의 대기청정법 국제조항(115항)을 이용하여 EPA가 미국 6개 주정부의 대기오염물질 규제 완화 요구를 거부할 것을 청원하였다.¹⁰⁾ 온타리오 정부의 환경장관과 관계전문가들이 EPA 앞에서 증언하는 것이 허용되었다. 1987년 온타리오주정부는 8개의 미국 동부주정부들과 연대하여 EPA가 중서부지역 발전소의 아황산가스 배출 감소를 강제하도록 명령을 내려줄 것을 대법원에 최초로 탄원하였다. 환경보호청과 대법원은 온타리오 주정부의 청원을 기각하였으나 그들의 법률적 투쟁은 미국 연방정부의 정책결정과정에서 대한 참여의 기회를 제공하였으며 산성비문제에 대한 대중의 관심을 제고시키는 효과를 가져다 주었다.

둘째로 의회에 대한 로비활동이다. 미국의 대기청정법은 환경과 에너지, 경제발전 사이에 절묘한 균형을 구현하고 있었으므로 개정이 쉽지 않았다. 캐나다의 주정부들은 연방정부와 마찬가지로 의회를 상대로 로비활동을 시도하였다. 온타리오주 환경부장은 정식으로 등록을 마친 후 산성비문제에 대한 로비활동을 전개하였으며 대기청정법 개정을 위해 로비회사를 고용하기도 하였다. 또한 캐나다의 환경단체인 CCAR, 미국측의 유사단체인 NCAC와 제휴하여 미연방의회에 대한 압력을 시도하였다. 그러나 레이건의 백악관에 근무하면서 캐나다를 위해 영향력을 행사했던 마이클 디버(Michael Deaver) 사건으로 난처한 상황에 직면하게 되었다. 의회의 반대세력들은 캐나다의 로비활동에 대해서 우려를 표명하였으며 로비행위의 적법성에 대한 수사를 촉구하였다. 그럼에도 불구하고 온타리오정부의 관리들은 의회위원회에서 증언을 하였고 의원보좌관들을 대상으로 현지브리핑을 행하여 공감대의 확산을 시도하였다. 의회에 대한 로비활동은 대체적으로 주변적인 성과만을 가져다 주었다.

셋째로 미국의 대중과 언론에 대한 홍보전략이다. 1987년 온타리오 정부는 3일간의 미디어 공습(media blitz)¹¹⁾을 기획하였다. 이 기간중 그들은 산성비에 대한 홍보물 전시대를 운영하였고 환경부장의 언론과의 인터뷰가 진행되었으며 환경운동가와 변호사를 위한 만찬회가 마련되었다. 이러한 활동에 대해서 반대자들은 의혹과 적대감을 표명했으며 미국의 일부 관리들은 캐나다의 값싼 전력을 수출하기 위한 음모라고 비난하기도 하였다.

마지막으로 미국 주정부들과의 연대를 통한 대정부투쟁과 국지적 문제해결의 노력이다. 캐나다 동부지역의 주정부들은 미국 북동부 지역의 주정부들과 국경을 초월한 협력관계에 구축하였다. 양국 주정부간의 상호연대는 다음의 두가지 방식을 통해서 이루어졌다. 하나는 집단적인 제휴이며 다른 하나는 개별적인 제휴이다.

10) 대기청정법 제115항은 미국으로부터의 대기오염에 의해서 외국의 보건과 복지가 위협을 받을 때 해당 국가가 미국의 행정당국에 청원할 수 있는 권리를 부여하였다. 단 상대국가도 동일한 기회를 허용해야 한다는 상호성의 원칙을 전제로 하였다. 이와 유사한 조치로서 '평등한 접근'(equal-access) 개혁이 강구되었는데 이는 국경의 경계를 넘는 대기오염과 관련하여 외국의 시민에게 자국인과 동등한 법적 구제의 권리를 부여하는 협약을 말한다. 이를 위해 캐나다와 미국의 몇몇 주정부간에 균일법안(uniform legislation)이 마련되었다. Jurgen Schmandt and Hilliard Roderick, *op. cit.*, pp. 231-231.

11) Brian Hocking, *op. cit.*, p. 172.

1973년 이후 캐나다 동부지역의 주수상들은 미국의 뉴잉글랜드 주지사협의회와 정기적인 모임을 가져왔다. 양자는 산성비문제에 대한 공동위원회를 조직하였으며 위원회의 보고서에 입각하여 지역내에서의 대기오염물질 방출량 축소를 결의하였고 이를 위해 입법적, 행정적 조치를 강구하였다. 1984년의 제12차 연례회의는 국제산성비회의를 이듬해 퀘벡에서 개최할 것을 결의하였으며 미국의 매사추세츠주지사가 공동의장이 되었다. 국제산성비회의는 주정부 상호간 과학적 자료의 교환과 대화의 증진, 산성비정책개발등을 확인하였다. 회의는 연방정부의 산성비사절단을 초청하여 무언의 압력을 가하려 하였으나 그들은 회의참석을 거절하였다. 산성비문제는 이후 연례회의의 정기적인 의제가 되었으며 1987년 해리팩스에서 열린 제15차 연례회의는 각 주정부가 추진하는 사업이 이웃지역에 어떠한 환경적 영향을 미칠 것인가를 서로 통보할 것에 합의하였다. 주정부들 상호간의 집단적인 제휴는 특별한 각서를 요구하지 않았다. 그것은 연례회의를 통해서 지속적인 협력관계를 유지할 수 있었기 때문이다.

다른 한편, 캐나다 동부지역과 미국 북동부지역 주정부의 수상 및 지사 협의회에 참여하지 않았던 캐나다의 온타리오주와 미국의 뉴욕, 미시간주, 중서부의 미네소타, 위스콘신주 등이 개별적인 협력관계를 모색하였다. 이러한 과정은 최종적으로 산성비에 관한 양해각서(Memorandum of Understanding)의 체결로서 완성되었다. 양해각서란 공동의 문제해결을 위해 정보를 교환하고 각각의 정책에 대한 이해의 증진을 목적으로 하는 비구속적 합의를 말한다.¹²⁾ 1982년부터 1986년 사이에 체결된 8개의 양해각서(뉴욕과 퀘벡 3회, 뉴욕과 온타리오, 미네소타와 온타리오, 미시간과 온타리오, 와싱턴과 브리티시 콜롬비아, 위스콘신과 퀘벡)에 대한 분석에서 N.P. 스미스는 다음과 같은 일반적인 모형을 도출하였다.¹³⁾

각서의 주제는 대개 산성비문제에 한정되었지만 환경문제를 전반적으로 검토하는 경우도 있었다. 각서는 해당부처의 주무장관들에 의해서 서명되는 형식을 취했지만 미시간-온타리오의 경우 주수상과 주지사가 서명을 하였다. 각서는 산성비문제해결을 위해 공동의 노력을 경주한다는 내용에서 유사성을 보였으나 정치적 표현의 강도에 있어서 차이가 있었다. 각서는 공동의 연구와 연례보고서의 발표를 공통적으로 제안했으며 몇몇의 경우 연방정부에 대한 영향력행사와 주정부차원의 산성비선구물질 감산조치를 공식적으로 결의하였다. 정치적 표현의 강도와 합의의 제도화 정도는 뉴욕과 퀘벡, 온타리오와 미시간주의 각서에서 가장 강력하게 표명되었다. 뉴욕과 퀘벡주의 각서는 자료측정 절차와 방법의 표준화를 결정하였으며 자체적인 입법, 행정상의 노력을 행한 후 그 결과를 상호교환할 것에 합의하였다. 뉴욕과 퀘벡주정부는 기록보관소를 설립하고 자료의 데이터베이스(ACIDOC)를 구축하였으며 이후 두 차례에 걸쳐 각서를 보완하고 강화시켰다. 온타리오와 미시간주

12) Nancy Paige Smith, "Paradiplomacy Between the U.S and Canadian Provinces." *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1988), p. 17.

13) *Ibid.*, pp. 26-29.

의 각서 역시 다음의 두가지 추가적인 특징을 보여주었다. 첫째로 양국의 연방정부와 주정부의 대표로서 구성되는 자문기구를 설치하여 환경오염으로부터 야기되는 긴급사태에 대처하기 위한 비상계획을 수립하였다. 둘째로 '평등한 접근' 조항을 삽입하여 대기오염문제에 대해서 주정부 상호간 행정절차에 관여할 수 있는 권한을 부여함으로써 법적문제로의 비화를 사전적으로 해소하는 조치를 취했다. 온타리오주정부는 미시간주의 대기오염규제위원회의 의사절차에 실제로 참여하였다.

마지막으로 지방정부의 다층외교는 지방의회의 역할에 대해서 보다 많은 기대를 걸고 있다. 관료제의 속성상 공식적 절차에 의존할수록 문제해결이 지연되며 특히 초기단계에서의 비공식적 노력은 상당한 효과가 있는 법이다. 산성비분쟁의 협상과정에서 양국 연방의원 상호간의 비공식적 회합은 갈등의 해소에 적지 않은 도움을 주었다. 양국은 1959년 이후 의원연맹단체(IPG)를 조직하여 공식적인 합의를 추구함 없이 상호관심사에 대한 정보교환과 이해의 증진을 도모해왔다. 단체는 점차 환경문제에 관심을 보였으며 양국의 시민들은 위원회에서 증언할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 의원 상호간의 비공식적 교류와 접촉은 느슨한 분위기로 인하여 오히려 마찰을 줄이고 상호신뢰를 구축할 수 있었다는 점에서 매우 효과적이었다.¹⁴⁾ 분쟁지역 출신의원들은 자연스럽게 자신들의 입장을 설명할 수 있는 기회를 갖을 수 있었다. 이미 연방의회 차원에서 증명된 비공식적 의원외교의 효과가 지방의원간의 교류를 통해서 환경문제의 해결에 크게 기여할 것으로 전망된다.

IV. 결 론

1989년 새로 당선된 부시대통령은 대기청정법개정을 포함하여 산성비문제에 대한 새로운 정책대안을 발표하였다. 이에 따르면 미국정부는 2000년까지 아황산가스 방출량의 50%, 질소산화물의 10%를 감축생산하기로 되어있다. 개정된 대기청정법이 1990년 국회를 통과함으로써 오타와 정부의 오랜 목표가 성취되었다.¹⁵⁾

미국과 캐나다의 산성비분쟁은 논자들에 의해서 협력과 갈등, 성공과 실패의 모든 요소를 내포하고 있는 것으로 평가되었다. 10년의 분쟁기간중 캐나다는 좌절하였고 미국정부의 무성의에 분노하였다. 그러나 최종적으로 미국이 새로운 정책을 제시하고 이를 입법화함으

14) Jurgen Schmandt and Hilliard Roderick, *op. cit.*, pp. 238-239.

15) 1990년 부시 행정부에 의해서 새로 개정된 대기청정법은 대폭 강화된 규제조항과 더불어 다음의 두가지 특징을 보여주었다. 첫째는 정부, 의회, 기업, 노동계, 환경단체, 이해당사자등 모든 주체를 참여시켜 합의를 도출하였다는 점이며, 둘째는 시장기제를 최대한 이용함으로써 자발적 참여를 유도하고 있다는 점이다. William K. Reilly, "The New Clean Air Act: An Environmental Milestone." *EPA Journal*, Vol. 17, No. 1 (1991), pp. 1-4.

로써 캐나다정부의 오랜 노력은 결실을 거두었다.

그것은 국가간 환경분쟁의 해결이 국제적 요인보다 국내적 요인에 더 많이 의존함을 보여주었다. 만일 백악관 주인의 교체와 의회내 세력균형의 변화라는 국내정치적 상황이 도래하지 않았더라면 교착상태가 계속되었을 것이며 문제해결을 낙관하기 힘들었을 것이다. 그것은 또한 부분적인 성과에도 불구하고 지방정부의 노력이 중앙정부의 역할을 대체할 수 없다는 본질적인 한계를 보여주었다. 지방정부의 준외교활동은 다만 일정한 범위내에서 유효하였다고 보는 것이 보다 정확한 평가일 될 것이다.

그러나 다른 한편 캐나다로부터의 압력이라는 외부적인 요인은 미국정부의 반성을 촉구하는 자극제가 되었으며 새로운 입법의 중요한 계기가 되었다. 한 조사연구에 의하면 캐나다인 응답자의 74%와 미국인 응답자의 75%가 산성비 문제해결을 위한 캐나다의 노력이 매우 효과적이었다고 답변하였다. 그것은 미국정부에 대해서 지속적인 의제유지(issue maintenance)를 강요했으며 미국의 산성비정책결정에 큰 영향을 미쳤다.¹⁶⁾ 이 과정에서 캐나다의 주정부들은 연방정부에 의해서 접근불가능한 관계영역들을 개척하였고 특히 미국 주정부들과의 상호 연대를 통해서 국가간 협력의 하부구조를 건설하였다. 캐나다의 관점에서 볼 때 산성비분쟁은 중앙과 지방 두차원의 정부행위가 상호보완적이며 양립가능함을 보여준 사건이었다. 지방정부는 자신의 고유한 이익을 추구하였으며 독자적인 행동을 전개하였다. 그러나 그것은 중앙정부의 전반적인 국가전략과 일치하였고 지방정부는 중앙정부의 대행자 역할을 수행할 수 있었다. 미국의 경우 산성비분쟁의 다층외교는 중앙과 지방정부간 갈등적 사안이 되었다.

산성비분쟁은 지역적인 이해관계가 공동체의 이념이나 환경윤리보다 우선함을 보여주었다.¹⁷⁾ 당사자들은 특수이익에 따라 행동하였고 논쟁의 초점은 과학의 영역에서 정치의 영역으로 이전되었다. 환경파괴의 직접적인 효과외에도 처방에 수반되는 사회적, 경제적 비용의 예측과 손실보전에 대한 국가적 형평성의 문제가 주요 관심사가 되었다. 정치적 선택의 결정요인이 기회비용의 평가와 관련되어 있다는 사실을 직시할 때 앞으로의 과제는 산성비문제와 관련된 사회경제적 연구를 강화하여 합리적인 대안을 모색하는 일이 될 것이다.

16) Leslie R. Alm. "Across Borders: International Influences on Domestic Agenda Building." *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 5, No. 2 (1990), pp. 21-38.

17) 리차드 마이어와 브루스 안들은 1980년대에 미의회위원회에 상정되었던 2개의 산성비관련법안에 대한 의원들의 투표행태분석을 통해서 선택의 결정요인이 출신지역의 경제적 이해관계였음을 실증적으로 증명하였다. R. Meyer and B. Yandle. "The Political Economy of Acid Rain." *Cato Journal*, Vol. 7, No. 2 (Fall, 1987), pp. 527-545.

참고문헌

- Alm, Leslie R. "Across Borders: International Influences on Domestic Agenda Building." *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 5, No. 2 (1990).
- , "Regional Influences and Environmental Policymaking: A Study of Acid Rain." *Policy Study Journal*, Vol. 21, No. 4 (1993).
- Davis, Nancy M. "Acid Rain: No Truce is in Sight in The Eight-Year War Between The States." *Governing*, Vol. 2, No. 2 (1988).
- Gould, Roy. *Going Sour: Science and Politics Of Acid Rain*. Boston: Birkhauser, 1985.
- Green, Fitzhugh. "Acid Rain and US-Canadian Relations." *Washington Quarterly*, Vol. 9, No. 3 (Summer, 1986).
- Hocking Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. N.Y.: St. Martin's Press, 1993.
- Kincaid, John. "State and Local Government Go International." *Intergovernmental Perspective*, Vol. 16, No. 2 (1990).
- McCormick, John. *Acid Earth: The Politics of Acid Pollution*. London: Earthscan Publications Ltd, 1997.
- Meyer, Richard, and Bruce Yandle. "The Political Economy of Acid Rain." *Cato Journal* Vol. 7, No. 2 (1987).
- Reilly William K. "The New Clean Air Act: An Environmental Milestone." *EPA Journal* Vol. 17, No. 1 (1991).
- Schmandt, Jurgen, and Hilliard Roderick. eds. *Acid Rain and Friendly Neighbors: The Policy Dispute between Canada and the United States*. Durham: Duke University Press, 1988.
- Smith, Nancy Paige. "Paradiplomacy Between the U.S and Canadian Provinces." *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1988).