

해양환경협력

: 성공사례와 동북아평화협력
구상에의 함의

한 인택
(제주평화연구원)

목 차

해양환경협력 : 성공사례와 동북아평화협력구상에의 함의

한 인 택
(제주평화연구원)

I. 새로운 평화안보 패러다임이 필요한 동북아	1
II. 왜 해양환경협력인가?	3
III. 해양환경협력의 사례: 지중해 실천계획(Mediterranean Action Plan: MAP)	6
1) 지중해 실천계획	7
가. 개요	7
나. 지중해 실천계획의 법적 체계	8
다. 지중해 실천계획의 조직 구조	9
2) 지중해 실천계획 이전의 지중해 지역 해양환경협력	10
IV. 해양환경협력의 사례: 동아시아 해양 실천계획(EASAP)과 북서태평양 실천계획(NOWPAP)	14
V. 동북아평화협력구상에 주는 함의	20
VI. 동북아평화협력구상: 가정과 현실	24

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

Marine Environment Cooperation in the South China Sea : Challenges and Prospects

Aries A. Arugay

(University of the Philippines in Diliman)

1. Introduction	35
2. The South China Sea Marine Environment: The Security–Development– Ecology Nexus	36
Environmental and Food Security Issues	37
Maritime Piracy and Transnational Crime	40
3. Current Marine Protection Frameworks and Initiatives: Issues and Problems	41
4. Policy Recommendations: Toward a SCS Marine Environmental Protection Regime	44
5. Conclusion: Future Prospects	47
Works Cited	49

해양환경 분야에는 해양오염이나 방사능 누출 등 국제적 공조가 필요한 문제가 존재하고 있어서, 이 분야에서 협력이 반복될 가능성이 높으며, 그렇게 되면 신뢰가 구축되어 해양경계나 자원개발 등 갈등의 소지가 많은 문제에 있어서도 협력이 가능해지고, 궁극적으로는 다자안보협력의 실현에 기여할 수 있을 것이라고 기대되고 있다.

이 연구에서는 지중해 실천계획(MAP)과 동남아 지역의 동아시아 해양 실천계획(EASAP), 그리고 동북아 지역의 북서태평양 실천계획(NOWPAP)에 대해 알아보았다. 이러한 해양협력의 결과로 참여국가들 사이에서 대화와 협력이 증가한 것은 사실이고 신뢰도 어느 정도 축적되어 가고 있을 거라고 기대할 수 있지만 그로 인해 참여국가간 '경성' 안보협력이 가능해지거나 가능해졌다고 판단하기는 쉽지 않다.

지중해 실천계획(MAP)은 중견국이 아니라 패권국이 초기에 협력을 주도하였으며, 추후 해양환경협력의 성공이 참여국 간의 경성 안보협력을 촉진했다고 볼 수 있는 증거가 없다. 동북아의 NOWPAP이 동남아의 EASAP보다 더 잘 발달했는데, 그 이유 중의 하나는, 동남아지역협력체인 ASEAN과 EASAP이 경합을 하였기 때문이다. 따라서 동북아평화협력구상 관련된 논의에서 상정되고 있는 것과 달리 해양환경협력과 다자안보협력의 관계는 보완적인 것이 아니라 경합적인지도 모른다.

검색어: 해양환경협력, 지중해 실천계획(MAP), 동아시아 해양 실천계획(EASAP), 북서태평양 실천계획(NOWPAP), 동북아 평화협력 구상

I. 새로운 평화안보 패러다임이 필요한 동북아¹

한국전쟁 이후 동북아에서의 ‘긴 평화(long peace)’는 각국의 일방적 조치(군비증강)와 양자적 협력(군사동맹)을 통하여 유지되었다. 소규모 도발이나 호전적인 언사는 있었지만, 남북한이나 동북아 국가들 사이에서 대규모 무력충돌 없이 반세기 이상을 지내왔다. 물론 대규모 무력충돌의 부재를 과연 ‘평화’라고 할 수 있을지는 미지수이지만 국제적으로, 그리고 역사적으로 볼 때 동북아 국가들이 대규모 무력충돌 없이 반세기 이상을 지낸 것은 주목할 만한 현상이다.

그런데 ‘긴 평화’를 가능하게 한 일방적 조치와 양자적 협력이 이제는 한계를 노출하고 있다. 한미동맹은 그 동안 북한의 재래식 공격을 억지하는 데에 효과적이었으나, 핵공격이나 사이버 공격 등 새로운 위협을 억지하는 데에는 효과가 제한적이다. 우선 사이버 공간은 한미상호방위조약이 적용되는 영역이 아닌데다가, 미국 소니 픽처스 해킹에서 볼 수 있듯이 미국 내 타깃까지도 북한의 사이버 공격 대상이 되고 있는 상황이다. 핵위협이 경우 만약 북한이 ICBM으로 미국의 본토를 타격할 수 있는 능력을 갖추게 된다면 그 동안 미국이 한국에 대해 제공하였던 핵우산의 신뢰성에 커다란 타격을 주게 될 것이다. 북한은 미국에게 유사시 한반도에 미군이 개입하면 미국 본토를 타격할 것이라고 위협할 수 있을 것이며, 이 경우 미국은 핵우산을 제공하는 데에 주저할 가능성이 있을 것이다. 미국이 실제로 핵우산을 제공하려고 하더라도 만약 북한이 미국은 핵우산을 제공하지 않을 것이라고 오판을 하게 되면 핵우산이 주는 억지력은 결과적으로 떨어지게 된다. 과거 프랑스의 핵개발 결정이 소련의 핵능력 확대와 그에 따른 미국 핵우산의 신뢰성의 위기에 기인한 것이었는데, 그만큼 핵우산의 신뢰성 저하는 안보적으로 심각한 문제이다. 한국은 프랑스처럼 핵개발을 하는 것이 가능하지 않다는 데에 고민이 있다.

한편 한미동맹을 통해서도 우리가 원하는 북한의 비핵화나 북한의 체제변화를 유도하는 것이 어려워 보인다. 지금까지 북한의 행태를 볼 때 한미동맹이 강화될수록 북한은 그에 대응하여 핵무장과 체제의 강화를 꾀할 가능성이 크기 때문이다. 한계를 보이고 있

¹ 이 절의 내용은 필자가 누누이 해온 주장으로서 앞서 한인택, “동북아 다자안보협력: 의의와 실현방안,” JPI PeaceNet 2014-37 등에서 소개된 바 있다.

는 것은 한미동맹만이 아니다. 미일동맹은 일본을 보호하는 한편 일본의 군사화를 방지하는 이중적인 목적을 지니고 있었는데, 중국의 부상, 미국의 쇠퇴로 인해 일본 내에서는 미일동맹만으로 일본의 안전을 보장하는 데에 어려움이 있을 것이라는 인식이 확산되고 있다. 그러한 인식을 반영하여 최근에는 일본의 보통국가화 조짐이 발생하고 있는데 이는 미일동맹의 두 번째 목적도 달성이 어려워지고 있음을 뜻한다. 북중동맹도 한계를 보이고 있는 것은 마찬가지이다. 동맹국인 중국의 반대에도 불구하고 북한은 핵무기를 개발하였고, 이제는 중국에 대해서조차 은근히 자신의 핵능력을 과시하고 있다. 중국이 북한의 비핵화를 위해서 현재 한국과 공조를 하고 있는 사실은 북중동맹의 현 상황을 상징적으로 보여준다.

이렇듯 군비증강이나 군사동맹에 의존한 기존의 안보 제도와 전략은 본래의 역할을 수행하는데 한계를 보이고 있을 뿐만 아니라, 미중 간 세력전이와 중일 간 영토갈등이 심화되고 남북 간 대립이 계속되는 와중에서 ‘안보의 딜레마’를 심화시키고 불신을 낳아서 동북아 지역 불안정을 가중시키는 부작용을 낳을 수 있다. 이러한 맥락에서 기존의 안보 패러다임을 보완하거나 나아가 대체할 있는 대안으로 ‘다자안보협력’이 최근 부각되고 있다.² 중국은 ‘아시아 상호협력 및 신뢰구축회의(CICA)’의 의장국을 맡게 된 것을 계기로 CICA를 중심으로 한 역내 다자안보협력을 제안하였고, 한국은 박근혜 정부의 출범을 계기로 동북아평화협력구상을 추진하고 있는 중이다.

하지만 다자안보협력에 대한 이러한 관심은 상당히 의외라고 볼 수 있다. 역사적으로 보면 아시아와 다자주의는 ‘모순’이라는 지적이 있을 만큼 아시아 지역에서는 다자협력의 전통이 취약했기 때문이다. 특히 안보 분야에 있어서는 다자협력이 부진하여서, 6자 회담이 거의 유일한 안보분야 다자협력의 사례라고 할 수 있는데, 6자 회담은 현재 오랜 기간 답보상태에 있는 상황이다. 이러한 다자주의의 빈곤에도 불구하고 한국과 중국이 거의 동시에 다자안보협력을 위한 새로운 구상을 제시하였다는 것은 흥미롭다.

다자안보협력은 그 명칭에서 알 수 있듯이 동북아 기존의 안보패러다임과 차이가 있다.³ 1국의 일방적 조치나 2국만의 양자적 협력이 아니라 다수의 국가들이 노력하여 안

² 다자 안보협력 중 특히 ‘협력안보’가 부각되고 있다. 다자 안보협력의 개념과 실제에 관해서 상세한 논의는 신범식, “다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로,” 『JPI정책포럼』 2015-09를 참고.

³ 보다 상세한 내용은 한용섭, “동아시아 안보공동체 구축의 필요성,” 한용섭 外 편 『동아시아 안보공동체』 (나남출판, 2005)를 참고.

보를 달성하는데, 그 방법은 무력이 아니라 협력이다. 이해관계가 상이할 수 있는 다수의 국가들이 협력을 통하여 안보를 이루기 위해서는 상호에 대한 이해와 신뢰가 필요한데, 이해를 증진하고 신뢰를 쌓기 위해서는 대화가 중요한 역할을 한다. 아울러 다수의 국가들이 같이 협력하기 위해서는 공통의 가치나 규칙이 있으면, 달리 말하면 제도화가 되면 효율적이다. 이해, 신뢰, 대화, 가치, 규칙, 제도화 등이 안보를 달성하는 데에 중요한 역할을 한다는 점에서 다자안보협력의 매력과 동시에 어려움이 있다.

II. 왜 해양환경협력인가?

다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보전략과 제도를 보완하고 궁극적으로 대체할 수도 있는 중요한 가능성을 지닌다. 하지만 역사적으로 볼 때 다자안보협력 사례는 일반적 경험치 아니고 대개 실현되지 못하고 실패로 끝났다. 더욱이 아시아 지역은 다자주의와 아시아는 ‘모순’이라는 지적이 있을 만큼 다자협력의 전통이 빈곤해서 다자협력을, 그것도 안보분야의 다자협력을, 강대국도 아닌 중견국가의 주도로 실현하기 어렵다.⁴ 따라서 과거의 성공사례들을 면밀히 검토해서 동북아에 맞는 다자안보협력의 추진방식을 찾아내고, 우리에게 맞는 역할과 전략을 찾아가는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 좋은 의도에도 불구하고 다자안보협력의 시도는 좌초할 가능성이 크다.

지금까지의 다자안보협력의 사례 중 헬싱키 프로세스로 대표되는 유럽의 다자안보협력이 가장 모범적인 사례로 알려져 있다. 냉전기인데도 불구하고 소·동구 국가들과 서방 국가들은 대화와 협의를 통해 신뢰를 구축하고 궁극적으로는 냉전도 극복하고 동서진영 간의 평화를 이루었다. 유럽의 성공 사례는 사실 대단히 예외적이며, 최근의 우크라이나 사태 등을 보면 유럽의 다자안보협력마저도 생각했던 만큼 성공적이지 아니었다는 평가도 할 수 있다.

한국이 중견국가로 부상하였다고 하지만 한국이 단독으로 헬싱키 최종 의정서의 채택을 가능하게 했던 요인들을—특히 동서 간 화해와 독일문제의 해결—동북아에 재연하

⁴ 2014년 공동연구과제의 일환으로 수행된 “다자안보협력과 중견국 한국의 외교”에서 필자는 중견국가에 의한 다자안보협력의 가능성과 한계에 관하여 살펴본 바 있다. 『다자적 국제협력과 중견국 한국의 외교』(제주평화연구원, 2014)

거나 조성하기는 쉽지 않다. 뿐만 아니라 수십 년간에 걸쳐 이루어진 유럽의 다자안보협력을 5년 임기 단임제 대통령제 아래서 단시간 내 실현시키려 하는 것은 시간적으로 무리이다.

다자안보협력의 어려움을 고려하여 동북아평화협력구상은 먼저 ‘연성’ 안보 이슈를 골라서 대화와 협력을 시작하고, 협력의 습관을 쌓고 신뢰를 축적한 후에 궁극적으로 ‘경성’ 안보 이슈에 대해서까지 협력을 실현하는 점진적인 추진전략을 선택하고 있다.⁵ 아울러 당장에 정부 차원의 대화나 협력을 시작하는 것은 어려우니까 먼저 민간 차원에서 대화와 협력을 추진하다가 차차 정부 차원의 협력을 시도하려는 전략도 채택하고 있다.⁶

이런 맥락에서 이 연구가 해양환경협력에 주목하는 이유는, 해양 오염이나 방사능 누출 등 국제적 공조가 필요한 문제가 해양환경 분야에 존재하고 있어서, 이 분야에서 협력이 반복될 가능성이 높으며, 그렇게 되면 신뢰가 구축되어 해양경계나 자원개발 등 갈등의 소지가 많은 문제에 있어서도 협력이 가능해지고, 궁극적으로는 다자안보협력의 실현에 기여할 수 있을 것이라고 기대하기 때문이다. 특히 해양환경 분야는 동북아평화협력구상의 7개 기능협력분야(원자력 안전, 에너지안보, 재난관리, 사이버 스페이스, 보건, 마약, 환경)에 비해서 상대적으로 협력이 많이 진전되어 있는 상태이기 때문에, 동북아평화협력구상에서 기대한 대화와 협력의 습관형성이나 신뢰축적의 성과가 다른 분야에 비해서 비교적 빠른 시일 내 실현될 수 있는 분야이다.

⁵ 동북아평화협력구상에 관한 현재의 논의에서는 우리의 경험과 지식에 의거하여 ‘경성’ 이슈와 ‘연성’ 이슈를 나누는데, 우리가 생각하는 ‘연성’과 ‘경성’의 개념이 다른 나라에도 동일하게 적용되는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 경성과 연성이라는 구분법 자체도 우리의 주관적 발상일 수도 있다.

⁶ 연성 이슈부터 시작하겠다는 생각의 기저에는, 연성 이슈에서 협력이 잘 되면 신뢰가 축적되거나 협력의 습관이 생기는 등 여러 가지 이유로 경성 이슈의 협력이 가능해질 것이라는 기능주의적 또는 진화론적 생각이 존재한다. 하지만 이 생각에 대한 검토가 필요하다. 동북아에서는 경성 이슈가 선결되지 않으면 연성 이슈에 대한 협력이 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 금강산 관광이 잘 되어서 천안함 문제가 해결되는 가능성보다는 천안함 문제가 해결되어서 금강산 관광이 풀릴 가능성이 높다. 유사하게 민간 차원의 협력이 심화되면 정부 차원의 협력이 가능해질 것이라는 생각도 재검토가 필요하다. 유럽에서는 민간 대 정부 관계에서 민간이 주도적인 경우가 많으나 동북아에서는 경제발전부터 국제협력까지 국가가 주도하는 경우가 많다. 따라서 유럽식으로 민간 차원의 협력이 정부 차원의 협력으로 반드시 전이되는 것은 아니다. 만약 이러한 지적이 맞다면 역설적으로 경성 이슈를 먼저 선택해서 정부 간 협력을 먼저 추진하는 것이 더 효율적일 수 있다.

아울러 연구자의 관점에서 해양환경협력을 고른 현실적인 이유는, 동북아평화협력구상의 7개 기능협력분야에는 이미 원자력안전기술원, 에너지경제연구원, 환경정책평가연구원, 한국인터넷진흥원, 건강보험심사평가원 등 허브 민간연구기관이 선정되어 있어서 7개 기능협력 분야를 중 하나를 선정하여 연구를 할 경우 연구가 중복될 가능성이 있기 때문이다. 7개 기능협력 분야에 비해 해양환경 분야는, 실제 협력은 많이 진전되어 있으나 연구는 상대적으로 미진한 상태이다. 최근 들어 해양수산부에서 동북아평화협력구상의 추진이라는 관점에서 해양환경 분야에 대해 관심을 쏟기 시작했기 때문에 조만간 7개 기능협력 분야와의 연구의 격차가 줄어들 가능성도 있다.⁷

해양환경협력의 모범사례로 꼽히며 Peter Haas의 연구를 통해서도 유명해진 ‘지중해 실천계획 (Mediterranean Action Plan)’을 예를 들어보면, 동북아평화협력구상이 우리나라 1국의 노력으로 시작한 것처럼 지중해 실천계획도 원래 프랑스 1국의 노력부터 시작된 것이었다. 이에 United Nations Environment Programme (UNEP)이 가세하면서 프랑스 1국의 이니셔티브가 21개국이 참여하는 성공적인 대규모 국제해양환경협력사업으로 발전하게 된 것이다. 만약 프랑스 1국의 노력이 대규모 국제해양환경협력사업으로 확대된 과정을 이해하고 우리가 재연할 수 있으면 동아시아 지역 내에서 대규모 해양환경협력이 이루어지고 궁극적으로 우리가 필요로 하는 다자안보협력이 실현될 가능성도 높아질 것이다. 즉 ‘경성’ 안보협력을 달성하는데 그 전제조건으로 ‘연성’ 안보협력을 활성화시키는 것이 필요하다면, 해양환경은 그러한 목적에 적합한 ‘연성’ 안보분야로 보인다.

이 글에서는 해양환경협력의 성공적 사례인 지중해 실천계획(MAP)과 동남아 지역의 동아시아 해양 실천계획(EASAP), 그리고 동북아 지역의 북서태평양 실천계획(NOWPAP)에 대해 알아보고, 동북아평화협력구상에 주는 함의를 찾아보고자 한다. 앞으로 더 자세히 설명하겠지만 이들 해양환경협력 사례가 동북아평화협력구상에 주는 함의는 제한적이라는 것이 이 연구의 결론이다.⁸

지중해 실천계획(MAP)은 우선 중견국이 아니라 패권국이 초기에 협력을 주도하였으며, 추후 해양환경협력의 성공이 참여국 간의 경성 안보협력을 촉진했다고 볼 수 있는

⁷ 해양수산부, “동북아평화협력구상 추진 기본전략 및 방향: 해양환경을 중심으로” 2015.12

⁸ 이러한 결론을 기대하고 연구를 시작한 것은 물론 아니다. 이 연구는 해양환경협력을 성공시키는 전략과 방법을 찾아내어 다자안보협력의 증진에 기여하고자 하는 기대에서 시작되었다.

증거가 없다. 그 이유는 아시아 국가들이 ‘아시아 패러독스’를 겪고 있는 것처럼 지중해 연안국들이 ‘지중해 패러독스’를 겪고 있는 것이 아니었기 때문에 지중해 실천계획의 성공을 발판으로 경성 안보협력을 시도하지 않았기 때문이다. 지중해 실천계획의 성공은, 지중해 연안국들 간에 별다른 경성 안보 문제가 없었기 때문에 해양환경협력에 대규모로 동참해서 가능해진 것이라고 보는 것이 더 정확할지 모른다. 따라서 연성 협력이 경성 협력으로 진화하는지에 대하여 지중해 실천계획의 사례에서는 구체적 교훈이나 함의를 찾기 어렵다.⁹

동아시아 해양 실천계획(EASAP)과 북서태평양 실천계획(NOWPAP)이 동북아평화협력구상에 대해 주는 함의는 더 제한적이다. 둘 다 법적이 구속력이 없는 해양환경협력 레짐이지만, 흥미롭게도 동북아의 NOWPAP이 동남아의 EASAP보다 더 잘 발달했다. 동북아에 비해 동남아가 더 다자협력이 활발하다는 점을 생각하면 이는 의외의 결과이다. 동남아의 해양환경협력 레짐이 동북아의 해양환경협력 레짐보다 잘 발달하지 못한 중요한 이유 중의 하나는, 동남아지역협력체인 ASEAN과 EASAP이 경합을 하였기 때문이다. 따라서 역사적으로 동북아시아의 해양환경협력 레짐이 상대적으로 잘 발달하게 된 데에는 NOWPAP과 경합하는 다자안보협력체가 동북아에는 없기 때문으로 해석할 수 있다. 이러한 해석이 맞다면, 동북아평화협력구상 관련된 논의에서 상정되고 있는 것과 달리 해양환경협력과 다자안보협력의 관계는 보완적인 것이 아니라 경합적인지도 모른다.

III. 해양환경협력의 사례:

지중해 실천계획(Mediterranean Action Plan: MAP)

지중해 실천계획은 해양환경협력의 성공사례로서 그동안 많은 연구가 이루어져 왔다. 그런데 대부분의 연구는 UNEP에 의해 지중해 실천계획이 채택된 1975년부터 이루

⁹ 만약 해양환경협력을 다자안보협력을 촉진하는 ‘수단’으로서가 아니라 해양환경의 보존 그 자체를 ‘목적’으로 추진한다면, 지중해 실천계획은 성공적인 해양환경협력의 사례로서 많은 교훈과 함의가 있다.

어진 성과와 발전을 살펴보고 있다.¹⁰ 지중해 실천계획과 유사한 해양환경협력을 아시아에서 실현시켜서 동북아평화협력구상을 실천하려는 입장에서 볼 때, 정작 중요한 기간과 과정은 1975년 스페인의 바르셀로나에서 MAP이 채택되기 이전의 기간과 과정이다. 문제는 1975년 이전에 대한 연구는 많지 않다는 점이다. Peter Haas의 *Saving the Mediterranean*이 대표적인 연구이며, 정서용 교수의 연구를 비롯해서 다른 연구들은 주로 Peter Haas의 연구를 source로 하는 경우가 많다.

이 절에서는 MAP의 개요, 주요 추진경위, 법적 체계, 조직구조와 운영 등에 관하여 소개하고, MAP이 출범하기까지 과정에 대하여 Peter Haas와 정서용 교수의 연구를 사용하여 설명한다.

1) 지중해 실천계획¹¹

가. 개요

지중해 실천계획은 지중해 지역의 환경문제를 해결하고 지역의 발전을 모색하는 것을 목적으로, 16개 지중해지역 국가와 EC, UNEP의 참여하에 1975년 스페인의 바르셀로나에서 승인된 UNEP의 첫 번째 ‘지역해양보존프로그램(Regional Seas Programme)’이다. 지중해 실천계획의 법적 근거로는, 1975년 승인한 지중해 실천계획 그 자체와 1976년 채택된 바르셀로나 협약(1995년 일부 수정), 구체적인 환경보호 행동계획 등을 담고 있는 의정서가 있다.

지중해 실천계획은 해안관리, 오염평가와 통제, 생태계 보호 및 생물다양성 유지보전 등 지중해지역의 환경과 개발에 관한 다양한 이슈를 대상으로 활동하고 있으며, 1995년 바르셀로나 협약의 수정을 통해 이 지역의 지속가능한 개발을 위한 수단으로서 환경보호

¹⁰ 이러한 경우는 유럽의 다자안보협력에 대한 연구에서도 나타나는데, 많은 연구들이 1975년 ‘헬싱키 최종 의정서’의 채택 이후 유럽 국가들이 진행한 안보 분야의 대화와 협의, 그리고 자발적 협력과정에 초점을 맞추고 있다. 어떤 과정을 통해서 1975년에 헬싱키 의정서를 채택하게 되었는지에 대해서는 관심도 연구도 부족하다.

¹¹ 이하의 내용은 姜光珪, 張基福, “동북아 경제협력: 東北亞環境技術·産業協力體制 構築을 위한 中長期戰略樹立研究,” 東北亞經濟協力研究 시리즈 99-08, 2000.2 를 참고하여 작성하였다.

와 개발의 균형 있는 발전을 위한 구체적인 실천 프로그램으로서 그 기능이 확대되었다.

나. 지중해 실천계획의 법적 체계

지중해 실천계획의 법적 체계는 1) 지중해 실천계획 자체 및 1995년 수정된 지중해 실천계획 Phase II, 2) 이의 근간이 되는 바르셀로나 협약, 3) 구체적 실천사항을 담은 6개의 의정서로 구성되어 있다.

지중해 실천계획

- 지중해 실천계획 : 1975년 스페인 바르셀로나에서 지중해 16개국에 의해 채택
- 지중해 실천계획 Phase II¹²
 - 명칭: 지중해 연안지역의 해양환경 보호 및 지속가능개발을 위한 실천계획 (The Action Plan for the Protection of the Marine Environment and the Sustainable Development of the Coastal Areas of the Mediterranean)
 - 1995년 스페인 바르셀로나에서 채택
 - 환경과 지속가능개발 그리고 2005년까지의 주요활동분야에 대한 바르셀로나 결의문(Barcelona Resolution) 채택
 - 지중해 실천계획 Phase II와 주요활동분야는 바르셀로나 결의문의 부록에 수록

바르셀로나 협약

- 명칭: Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution

¹² 지중해 실천계획의 첫 20년의 성과 및 한계, 그리고 UN의 지속가능 개발 개념을 고려하여 1995년 수정·작성된 것이 지중해 실천계획 Phase II이다.

- 채택: 1976년 스페인 바르셀로나
- 수정: 1995년 스페인 바르셀로나
- 신 명칭: Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean

의정서

- 덩핑 의정서(Dumping Protocol)
- 비상 의정서(Emergency Protocol)
- 육상자원 의정서(Land-Based Sources Protocol)
- 특별보호구역 관련 의정서(Protocol Concerning Specially Protected Areas)
- 근해 의정서(Offshore Protocol)
- 유해폐기물 의정서(Hazardous Wastes Protocol)

지중해 연안국가는 환경 개선 및 지속가능개발을 위한 그들의 정책수행에 있어 바르셀로나 협약, 의정서, 지중해 실천계획의 이행책임을 진다. 임무수행에 있어, 협약 당사국은 UNEP에 위임된 바르셀로나 협약 사무국과 그것의 협력단, 그리고 협력단의 감독하에 지중해 실천계획의 지역활동센터(Regional Activity Centre; RACs)의 협조(원조)를 받는다.

다. 지중해 실천계획의 조직 구조

지중해 실천계획의 제도적 기관으로서 가장 중요한 최고 의사결정기구인 지중해 실천계획 협약 당사국(Contracting Parties: CP) 회의이다. UNEP의 Executive Director가 지중해 실천계획의 관리에 대한 총체적인 책임을 지며, 협약 및 의정서의 실행현황을 검토하고 일반정책 및 전략문제를 결정하기 위해 2년마다 협약 당사국 회의가 개최된다.

지중해 실천계획사무국(Bureau)은 협약당사국 6명의 대표자로 구성된다. 당사국 총회 간의 중간기간 동안 사무국 직원을 지도·조언하며, 사무국은 연간 2회 회의를 가진다. 지중해 실천계획의 활동재원은 1979년 설립된 지중해 신용기금(Mediterranean Trust Fund: MTF)을 통해 주로 조달된다. 바르셀로나 협약 모든 당사국은 UN의 평가수준을 고려하여 상호 합의된 수준으로 기여한다. 지중해 실천계획은 대형 국제환경협력사업이 니만큼 여러 가지 회의, 위원회, 조직, 프로그램, 센터 등이 있으나 지면 관계상 생략한다.

2) 지중해 실천계획 이전의 지중해 지역 해양환경협력¹³

해양환경협력은 주로 지역차원에서 해양환경 오염문제가 발생하여 악화되고 이에 대응하여 역내 국가들이 참여하는 해양환경협력 레짐(regime)이 생겨남으로써 이루어졌다. 해양환경협력 레짐은 일반적으로 이런 ‘도전’과 ‘대응’의 과정을 통해서 탄생하는 것이지만, 도전이 있으면 반드시 대응이 있을 것이라고 기대할 근거는 없다. ‘공유지의 비극’이라는 개념이 시사하듯이, 해양이나 대기는 대표적인 공유자원으로서 오염이 발생하기 쉽고 오염이 되더라도 어느 누구도 책임지고 해결하려는 노력을 하지 않는 경향이 있기 때문이다. 1970년대 지중해 지역에서도 해양환경 오염 문제가 심각하게 발생하였는데, ‘공유지의 비극’이 맞는다면 지중해 지역 해양환경 오염문제도 오랫동안 해결되지 못할 상황이었다.

1970년대 지중해의 해양환경 오염문제를 해결하는 데에는 프랑스의 역할이 결정적이었다. 프랑스가 나서서 지중해 연안국들에게 해양오염 문제를 해결하는 노력에 동참할 것을 촉구하였고, 해양오염 문제를 해결하기 위하여 프랑스의 자원을 투입하였기 때문이다. 프랑스의 이러한 리더십을 혹자는, 프랑스가 전통적으로 지중해 지역을 프랑스의 “물 놀이터 (wading pool)”라고 여기며 중시해왔고 지중해의 오염으로 인해서 남부 프

랑스 해변이 폐쇄되는 등 피해를 입었다는 사실로 설명하곤 하는데, 이는 불충분한 설명이다. 프랑스만 지중해 연안국이 아니며, 지중해는 다른 나라들에게도 동등하게, 경우에 따라서는 훨씬 더 중요하였다.

지중해 실천계획은, 1970년대 초 프랑스의 주도로 시작된 지중해 지역 해양환경협력 노력이 1976년 지역해양보존프로그램으로 UNEP에 이관된 것이라고 볼 수 있다. 과연 어떻게 프랑스의 이니셔티브를 설명할 수 있을 것인가? 동북아평화협력구상을 추진하는 한국의 입장에서 더 중요하고 관심이 있는 질문은 아마도 프랑스의 이니셔티브가 어떻게 지중해 연안 국가와 UNEP에 의해서 받아들여지게 된 것인지 하는 것일 것이다.

프랑스의 행동과 그에 대한 다른 나라들의 반응은 그동안 소위 ‘패권안정론 (hegemonic stability theory)’를 통해서 설명되어 왔다.¹⁴ 이러한 설명에 의하면, 미국이나 소련은 각기 다른 대륙에 있고, 독일은 유럽국가이기는 하나 지중해로부터 멀기 때문에 지중해 지역에서는 프랑스가 패권국가였다. 프랑스는 지중해 지역에서 경제가 가장 컸으며 역내 무역량도 1,2위를 다투었다. 지중해 내에서 프랑스가 갖고 있는 영향력과 이해관계로 인해서 프랑스에게는 지중해가 공유자원이 아니라 프랑스가 관리해야 할 준(quasi) 사유재산처럼 인식되었을 수도 있다. 실제로 당시 프랑스 내에서는 지중해를 프랑스가 방관할 공유지로 보지 않는 인식이 강하였다. 프랑스는 또한 지중해 연안 국가들을 설득하고, 오염 문제에 대처할 수 있는 높은 수준의 과학기술 역량을 갖추고 있었고, 그들의 협력을 지원할 수 있는 재원도 가지고 있었다.

만약 패권안정이론이 맞는다면 국제적인 환경협력에서-예컨대 기후변화에 대한 대응에 있어서-미국과 중국이 가장 선두에 서야 할 것이다. 하지만 현실은 그렇지 않다. 누가 집권하느냐에 따라 차이가 있지만 미국과 중국은 기후변화에 대한 대응에 소극적이다. 가장 적극적으로 대응하는 국가들은 패권과 거리가 먼 유럽의 중소국가들이다. 물론 기후변화가 오염된 바닷물보다 측정이 어렵기 때문에, 미국이나 중국이 아직 확신을 못 해서 적극적인 대처를 안 하고 있는 것이라고 설명해 볼 수도 있다. 하지만 기후변화를 과학적으로 입증하기가 힘든 것은 중국이나 미국한테만이 아니고 모든 국가가 공통으로 경험하는 문제이다.

¹³ 이절의 내용은 다음의 두 연구를 기초로 하였다. Peter Haas, *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, 1990. Suh-Yong Chung, "Is the Mediterranean Regional Cooperation Model Applicable to Northeast Asia?" *Georgetown International Environmental Law Review*, Winter 1999.

¹⁴ 이러한 이유로 한편으로 패권안정이론의 설명력이 높아서 그렇다고 할 수도 있겠지만, Peter Haas 와 정서용 교수의 연구가 진행되었던 1990년대에는 지금만큼 국제협력을 설명하는 이론이 다양하지 않아서 다른 이론을 선택할 여지가 적어서 그랬을 수도 있다.

만약 패권안정이론이 맞다면 동북아와 동남아에서 해양오염의 문제는 조만간 중국의 주도로 성공적으로 해결될 것으로 기대할 수 있다. (하지만 중국이 정말 그렇게 할 것인가? 이는 알 수 없는 일이다.) 프랑스가 지중해에서 패권적 위치를 1970년대 중반 상실했다면, 중국은 동북아와 동남아에서 앞으로 오래, 아마도 점진적으로 더 패권적인 위치를 누리게 될 것이기 때문이다. 협력을 손쉽게 설명하기 위하여 흔히 패권국가를 언급하지만, 자세히 들여다보면 패권안정론으로는 설명이 잘 안 되는 현상들이 보이기 시작한다.

패권국가이기 때문에 그랬든 아니면 다른 이유가 있었는지 프랑스가 초기에 지중해 해양환경협력을 주도한 것은 맞다. 그리고 몇 년 후 프랑스 주도의 지중해 해양환경협력이 UNEP로 이관되게 된 것에는 두 가지 이유가 있다. 첫째로 프랑스의 영향력이 감소한 것이다. 예를 들어서 북아프리카 국가들은 독립이후 프랑스에 대한 의존도가 계속 줄어들었고, 지식이 확산되면서 프랑스의 과학과 기술에 대한 의존도 감소하였다. 패권안정론을 사용해 표현하자면, 1970년대 중반에 접어들면서 프랑스는 지중해 해양환경협력에 있어서 더 이상 패권적 위치를 유지할 수 없었다. 또 다른 이유는 1970년대 중반에 들어 해양환경협력에 참여하는 지중해 연안국가의 수가 증가하였기 때문이다. 프랑스는 늘어난 참여 국가들을 다 지원할 수 있는 재원이나 인력이 없었고, 늘어난 국가들을 상대하고 협의하는 것이 점점 부담이 되었다. 이런 한계로 인해서 지중해 해양환경협력이 프랑스 1국의 주도에서 국제기구가 주관하는 지역해 환경협력사업으로 진화하는 것이 당연하였다고 할 수 있다.

지중해 실천계획은 성공적인 해양환경협력의 사례로서 세계 각 지역의 지역해양실천계획의 모범이 되고 있으나, 지중해 실천계획과 유사한 해양환경협력이 우리의 주도로서 아시아 내 지역해에서 실현되는 데에는 적지 않은 장애요소가 있다.

첫째는 앞서도 언급하였듯이 지중해 실천계획은 지중해 역내 패권국인 프랑스가 적극적으로 주도하였기 때문에 가능하였는데, 동아시아 내의 국가 구성에 비추어 볼 때 한국이 프랑스와 같은 정치외교적 영향력을 발휘하거나 기술적, 경제적 우위를 유지하기 힘들어 보인다. 북한을 제외하고는 우리의 가까운 주변국들은 우리보다 국력이 앞서며, 북한은 우리보다 국력은 열세이지만 우리가 북한에 대해 갖고 있는 정치외교적 레버리지는 많지 않다. (한편 패권안정론이 맞다면 우리가 나서지 않아도 중국이 이미 아시아 지역해에서 해양환경협력을 추진하고 있을 것이다.)

둘째로 프랑스의 능력이 한계에 달했을 때 프랑스의 부담을 덜어줬던 것 같은 국제기구가 동아시아 내에 마땅히 존재하지 않는다. UNEP는 이미 아시아 지역에서 자체적인 지역해양보존프로그램을 갖고 있다.¹⁵ 지중해 실천계획의 성공은 초기에는 프랑스의 리더십, 그 이후에는 프랑스와 UNEP의 파트너십으로 설명할 수 있는데, 우리의 경우 유사한 리더십도 파트너십도 동아시아 내에서 여의치 않은 것이다.

셋째로 역내 국가들이 지중해 실천계획처럼 협약, 의정서, 공식적 조직을 수반하는 레짐 형성을 지지할지 미지수이다. 유럽과 달리 아시아 국가들은 명문화, 제도화를 꺼리는 경향이 있기 때문이다. 그런데 만약 지중해 실천계획과 같은 법적, 제도적 장치를 만들지 않고서 해양환경협력을 하기로 합의가 된다고 가정을 하면, 과연 법도 조직도 없이 어떻게 해양오염을 실효성 있게 관리, 통제, 해결할 수 있을지 궁금하다.

이 연구에서 우리가 지중해 실천계획에 관심을 갖는 이유는, 해양환경협력 그 자체를 위해서가 아니라 해양환경협력을 잘 해서 그를 바탕으로 경성 안보협력을 달성하고자 하기 때문이다. 앞서도 언급하였지만 이점에 있어서 지중해 실천계획은 우리에게 구체적 시사점을 주지 못한다. 지중해 실천계획 참가국들을 대상으로 한 경성 협력이 존재하거나 시도되지 않았기 때문이다. 지중해 연안국들은 해양오염의 문제는 공유하였지만 외교안보적 ‘지중해 패러독스’를 공유하고 있지 않았다. 어쩌면 최근 북아프리카와 중동에서 지중해를 통과하는 난민위기가 지중해 지역이 최초로 경험하는 역내 안보적 도전인지도 모른다. (난민 위기가 ‘경성’ 안보 위기인지는 불분명하다. 전통적인 구분으로는 난민 문제는 인간안보 문제라서 ‘연성’ 안보위기라고 보는 것이 맞을 것이다.) 난민위기의 해결에 지중해 실천계획이 어떠한 영향을 줄 수 있는지 지켜보는 것은 흥미로운 것이다. 국가들은 같이 해양오염에 대처한 경험이 있기 때문에 난민 문제 해결을 위해 더 잘 협력할 수 있을 것인가? 만약 그렇다면 난민 위기는 쉽게 해결될 가능성이 크다. 왜냐하면 지중해 실천계획은 매우 성공적인 해양환경협력의 사례이기 때문이다. 하지만 과연 해양환경협력의 경험이 정말로 다른 분야에서의 협력을 촉진할 것인가? 이에 대한 답은 간단하지 않다. 우선 난민 위기는 해양오염과는 성격이 다른 위기이다. 난민 위기는 해양오염처럼 “공동”의 위기라기보다는 “비대칭적” 위기로 볼 수 있다. 지중해를 중간에 놓고 난민 “유출” 국가와 난민 “유입” 국가가 나뉘지며 입지에 따라 각자의 고민과 목표가 다르기 때문이다.

¹⁵ 다음에 살펴보게 될 동아시아 해양 실천계획(EASAP)과 북서태평양 실천계획(NOWPAP)이다.

IV. 해양환경협력의 사례:

동아시아 해양 실천계획(EASAP)과 북서태평양 실천계획(NOWPAP)

동아시아는 경제적으로 세계에서 가장 역동적인 지역으로 지난 수십 년간 산업화와 도시화가 급격하게 진행되어서 동아시아의 생태계가 커다란 위협을 받고 있다. 또 인구도 급증하였고 밀집하여 거주하고 있어서 세계 어느 지역보다도 공해와 오염의 발생과 축적이 심각한 지역이다. 동아시아 지역의 해양은, 육지로 둘러싸인 반 폐쇄 해역의 특성을 가지고 있는데다가, 이 지역의 급격한 인구증가, 산업화, 도시화로 인한 후유증이 그대로 반영되어서 심각한 해양오염문제에 시달리고 있다. 지구상 어느 지역보다도 해양 생태계를 보호하기 위해서 연안 국가들의 협력이 시급한 상황이라고 할 수 있다. 하지만 동아시아는 요즘 연안 국가들이 영유권이나 자원을 놓고 갈등이 심화되고 있어서 해양환경협력이 점점 어려워지고 있는 지역이기도 하다.

동아시아 지역에서 해양환경협력은 당면한 해양오염 문제를 해결하는 데에 꼭 필요하고, 역내 국가들이 공동으로 해양오염 문제에 대응하는 과정에서 국가 간 대화와 협력을 습관화하고 신뢰가 축적이 되면 해양환경협력뿐만 아니라 보다 협력이 어려운 다른 분야에서까지도 힘을 합할 수 있는 좋은 전화위복의 기회가 될 수가 있다. 이르기 위해서는 연안 국가들이 영유권 분쟁이나 자원경쟁을 접어두고 먼저 생태계를 구하기 위한 연구와 방법을 강구하는데 힘을 쏟아야 할 것이다.

지역해 프로그램은 1972년 스톡홀름에서 개최된 국제연합 인간환경회의의 결의에 따라 1974년부터 추진되어오고 있는 UNEP의 중점사업 중 하나이다. 첫 지역해 프로그램인 지중해 실천계획의 성공에 힘입어, UNEP는 지중해 지역의 해양환경협력을 모델로 현재 전 세계적 18개 지역에 해양환경협력을 위한 지역해 프로그램을 출범시켰다. 동아시아 해양 실천계획(EASAP)은 UNEP의 주관 하에 남중국해의 해양환경보존을 위해 1981년 시작된 사업이고, 북서태평양 실천계획(NOWPAP)은 황해, 동해, 남해를 보존하기 위해서 1994년 시작된 사업이다.¹⁶

일반적으로 실천계획이 수용되면, 참여국들은 해당 지역 해양과 연안의 환경문제

¹⁶ 한편 황해광역생태계(Yellow Sea Large Marine Ecosystem: YSLME) 보존사업은 황해를 대상으로 하지만, UNEP가 아니라 UNDP와 GEF(지구환경기금)이 실시하는 별개의 사업이며, 해양자원과 생태계의 보존을 목적으로 한다.

해결을 위해 기본협약을 수립하고, 특정 환경문제에 대한 일련의 의정서를 체결함으로써 법적 구속력을 갖는 지역협력을 지향한다.¹⁷ 행동계획의 실천을 위해 지역조정기구(Regional Coordination Unit)가 설치되고 신탁기금이 만들어지며, 구체적인 해양보존 사업의 선정과 그에 따른 예산집행은 정기적으로 개최되는 참여국들의 정부 간 회의에 의해 결정된다. 이 과정을 통해서 지역 해양환경협력은 환경문제 해결뿐만 아니라 지역 국가 간의 상호이해를 증진하는 대화의 장이 됨으로써 동북아평화협력구상에서 희망하는 바와 같이 역내 국가 간 갈등해소에도 부분적으로 기여할 수도 있다.

이 두 사업은 비록 우리가 시작한 사업은 아니지만 모두 아시아 지역 내에 위치하고 있고, 북서태평양 실천계획의 경우에는 우리 동북아평화협력구상 노력의 대상이 되는 주변국들이 참가하고 있기 때문에 눈여겨 볼 필요가 있다. 만약 우리 주변국들이 북서태평양 실천계획을 통해서 대화와 협력을 습관화하고 신뢰를 축적하여 경성 안보협력의 방향으로 나아가고 있다고 판단되면, 비록 우리가 시작한 사업은 아니지만 북서태평양 실천계획에 주인의식을 갖고 한층 더 적극적으로 참여할 필요가 있다. 아울러 동북아평화협력구상의 7개 기능협력 분야에서도 보다 확신을 갖고 적극적으로 대화와 협력을 촉진하여 ‘경성’ 협력이 가능하도록 추진할 필요가 있다. 특히 북서태평양 실천계획은 시작한지도 이제 20년이 넘었고, 나름대로 성과를 거두고 있기 때문에 동북아평화협력구상의 실현을 위해 우리가 상정하고 있는 협력의 발전단계(‘연성’ 협력 → 협력의 습관화 → 신뢰 구축 → ‘경성’ 협력)의 유효성과 유용성을 점검해 볼 수 있는 좋은 기회가 될 것이다. 한편 동아시아 실천계획, 북서태평양 실천계획의 비교연구는 해양환경협력의 촉진요인과 저해요인을 파악해 볼 수 있는 기회를 제공한다.

동아시아 해양 실천계획(EASAP)¹⁸

남중국해는 반 폐쇄해로서, 북쪽은 중국, 동쪽은 필리핀, 서쪽으로는 베트남, 캄보디아, 태국, 싱가포르, 그리고 남쪽은 말레이시아, 인도네시아, 브루나이 연안과 접해 있

¹⁷ 아시아의 경우는 법적 구속력이 있는 지역협력추구의 경향으로부터 예외여서, 아시아에 있는 지역 해양환경협력 사업은 모두 기본협약 체결에 실패하였다.

¹⁸ 이 절에서 EASAP에 관한 소개는 대부분 윤이숙 교수의 연구에 기초하고 있다. EASAP과 관련하여서는 윤이숙 교수의 연구가 국내에서 거의 유일하다. 윤이숙, “동아시아 지역해양환경보존협력: EASAP vs. NOWPAP의 제도적 발전에 대한 고찰,” 『평화학연구』 11권 1호 (2010.3)

다. 동남아시아 해양에는 전 세계 산호초의 약 30%가 자리하고 있다고 하며, 연안지역에 5만 평방 킬로에 달하는 홍수림(mangrove) 늪지 등 보호가치가 높고 경제적 부가가치가 큰 생태계가 자리 잡고 있다. UNEP는 동남아시아의 홍수림의 가치가 연간 160억 달러에 달한다고 평가하기도 하였다.

하지만 이 지역은 급속한 경제성장과 도시화에 따라 하수 및 산업폐기물 방류 등에 의한 연안오염이 심각하다. 이곳 생태계는 특히 오염에 취약해서 지역에 따라 산호초의 95% 이상이 손상된 곳도 있고, 70%정도의 mangrove늪지가 사라졌거나 사라질 위기에 처해있다는 조사결과도 있다. 만약 현재 수준의 환경오염이 계속되는 경우 2030년경에는 완전히 사라질 것이라는 전망까지도 나오고 있어 대책이 시급하다.

EASAP은 심각한 위협을 받고 있는 남중국해와 그 연안지역의 생태계를 보호하는 목적으로 아세안 5개국인 말레이시아, 필리핀, 태국, 인도네시아, 싱가포르가 참여하여 1981년에 출범한 지역해 프로그램이다. 앞서 살펴본 지중해 실천계획과 달리 동남아에는 프랑스처럼 해양환경협력을 주도하는 역내 국가가 없었다. 그 대신 국제기구(UNEP)가 주도하여 EASAP이 시작되었다. 국제기구가 패권국가의 역할을 대신한 셈이다. EASAP은 특히 초기부터 다른 지역해 프로그램에 비해 정보제공, 의제선정, 참여국선정, 그리고 재정적 지원 등에 이르기까지 여러 문제에서 UNEP의 개입이 두드러졌다. 남중국해 보존을 위한 실천계획을 UNEP 사무국이 작성하였고 ASEAN 환경 전문가회의를 거쳐 1981년 개최된 ASEAN 5개국 정부 간 회의에서 ‘동아시아 지역의 해양과 연안보존 및 발전 행동계획(Action Plan for the Protection and Development of the Marine and Coastal Areas of the East Asian Region: EASAP)’으로 채택되었다. 다른 남중국해 연안 국가들을 빠지고 기존의 지역협력기구인 ASEAN 5개국만으로 EASAP을 출범한 것은 이 지역의 정치적, 군사적 갈등 관계를 고려한 UNEP의 결정으로 알려져 있다. 행동계획의 업무선정과 실행을 위해서는 동아시아해양조정기구(Coordinating Body for the Seas of East Asia: COBSEA)가 설치되었다. EASAP은 환경평가, 환경관리, 재정관리, 제도적 부문의 4 가지 요소로 구성되었고, 그 적용범위는 우선 ASEAN 5개 참여국 연안 및 해양의 환경보호로 제한하였으나, 추후에 모든 남중국해 연안 국가들을 포함하도록 확대될 것임을 UNEP는 명시하였다.

ASEAN 회원국과 EASAP 참가국이 같은 것은 훗날 문제가 되었다. 냉전의 종식 이후 아세안을 개편하면서 아세안은 EASAP을 아세안의 환경보호활동으로 통합하는 것을

희망하였는데, UNEP가 이를 반대하였다. 이후 아세안에서는 아세안 환경고위관리회의가 지역 환경 문제를 담당하게 됨으로서, 공식적인 측면에서 EASAP이 아세안의 환경협력부문으로부터 분리되었고, 이에 따라 EASAP에 대한 역내 국가들의 관심과 지지도 상대적으로 감소하는 결과를 낳았다. 이러한 결과는 해양환경협력의 측면에서 애석하다고 할 수 있으나 충분히 예견할 수 있는 것이었다. 아세안은 다른 행위자가 아니라 아세안이 동남아 지역의 역내 협력의 핵심적인 추진자(driver)가 되어야 한다고 믿기 때문이다.

1991년 제9차 COBSEA회의에서 참여국들은 EASAP의 효과적 발전을 위해 EASAP 지역조정기구(Regional Coordinating Unit: RCU) 설치에 합의하였고, EASAP 참여국의 범위를 다른 남중국해 연안 국가들을 포함하도록 확대하는 것을 결정하였다. 이에 따라 UNEP는 1993년 EASAP 지역조정기구를 설치하는 한편 호주, 브루나이, 캄보디아, 중국, 홍콩, 일본, 한국, 미얀마, 베트남에 EASAP에 참여하도록 권장하였다. 호주, 중국, 캄보디아, 한국, 베트남이 이에 응하였고 이로 인해 EASAP 참여국은 5개국에서 10개국으로 확대되었다.

특히 중국의 참여는 UNEP와 ASEAN의 적극적 권고로 이루어 졌다. 중국이 지역 환경협력에 참여함으로써 다자주의에 대한 비협조적 태도를 변경한 것은 국가적 이미지의 제고뿐만 아니라, 성장하는 ASEAN국가들과의 관계 확대와 지역 리더십의 확보라는 정치, 경제적 목적이 고려된 것으로 보인다.

참여국의 증가에 따라 1994년 EASAP이 수정되었고 그 활동범위도 이전까지의 해양오염의 원인 등에 대한 과학적 연구조사 중심에서, 1990년대 중반 이후에는 기존의 활동으로 축적된 정보를 바탕으로 지역 내 연안 및 해양오염의 실질적 관리에 보다 역점을 둔 사업을 추진하는 방향으로 전환되었다.

북서태평양 실천계획(NOWPAP)

북서태평양 실천계획(NOWPAP)은 북서태평양(황해, 동해, 남해)의 해양환경·연안해역 보전과 지속가능한 발전을 위하여 한중일러 정부 간 협력을 강화하려는 목적으로, 1994년 9월 서울에서 UNEP의 주관 하에 열린 제 1차 정부 간 회의에서 채택되었다. 제 1차 정부 간 회의에는 한국, 중국, 일본, 러시아가 참석하였고, 북한은 참석하지 않았

다.¹⁹

앞서 살펴본 남중국해 해양환경협력의 경우와 마찬가지로 동북아에도 프랑스처럼 지역해 해양환경협력을 주도하는 국가가 없었기 때문에 지역해를 보존하려는 모멘텀은 UNEP에서 나왔다. UNEP의 지역해 프로그램은 원래 법적인 구속력이 있는 지역협력을 지향하나, 동남아에서와 마찬가지로 동북아에서도 UNEP는 법적인 구속력이 있는 레짐의 형성은 포기하였다.

제1차 정부 간 회의에서는 해양 환경보호를 위한 5개의 우선협력 사업이 채택되었고, 제 4차 정부 간 회의에서는 지역활동센터의 설치 장소 및 사무국 설치에 대한 합의가 이루어졌다. (사무국이 설립되기 전까지는 UNEP가 임시 사무국 역할을 수행하였다.) 지역활동센터의 경우, 해양정보 및 데이터 센터는 중국에, 해양환경 및 모니터링 센터는 러시아에, 해양오염 방제센터는 한국에, 특별 모니터링 및 연안환경평가센터는 일본에 위치하는 것으로 합의되었다. 이에 따라 해양오염방제, 해양정보·데이터 수집, 해양환경 모니터링, 연안환경평가 활동 등이 4개의 지역활동센터를 통해서 이루어지고 있다. 사무국의 경우는 2002년 제 7차 정부 간 회의에서 한국과 일본이 공동으로 사무국을 유치하는 것으로 결정이 되었다. 이에 따라 일본의 토야마와 한국의 부산에 공동의 사무국이 개소되었다. 토야마 사무국의 경우 모니터링 및 평가, 예산 및 정보, 출판 등의 업무를 담당하고, 부산 사무국의 경우 환경관리, 능력형성 및 법 관련 업무를 담당하게 되었다. 9차 정부 간 회의에서는 신탁기금의 증액문제가 최우선 해결과제로 논의되었다. 2013년 제18차 정부 간 회의에서 국제해사기구(IMO)로부터 NOWPAP이 참관자로서의 지위획득에 대한 협정서 승인을 받아 본격적인 파트너 임무수행이 가능하게 되었다.

NOWPAP에 대한 평가는 기대와 실망이 혼재하고 있지만 EASAP보다는 긍정적인 평가가 많은 편이다. NOWPAP은 우선 동북아 국가 간 해양분야 환경협력을 위한 최초의 정부 간 협력체라는 데에 큰 의의가 있다. 만약 북한이 가입할 경우 북서태평양 실천계획을 통한 남북 간 해양협력도 가능해진다. 북서태평양 해양환경을 보호하기 위한 인접국 간 협력을 강화를 목적으로, NOWPAP은 그 동안 정부 간 회의 개최, 회원국 간 해양

환경 정보공유, 해양오염 공동대응 등의 업무를 맡고 있으며, 최근에는 해양쓰레기, 적조, 부영양화 모니터링 및 연안하천유역 통합관리사업 등에도 관심을 쏟고 있다.

물론 비판도 존재하여서, NOWPAP은 국가 간의 실질적인 협력이 원활하지 못하고, 지역활동센터가 한국, 중국, 러시아, 일본 등에 분산 배치되어서 연계성이 떨어지며, 재정문제, 투명성과 이행능력 부족 등 여러 가지 문제점이 있다고 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 EASAP에 비해서 많은 진전을 이룬 것으로 평가되고 있다. 그 근거로서 윤이숙 교수는 NOWPAP이 사무국설치, 지역 환경 센터 설치, 양해각서 체결 등 제도적 발전을 보이고 있으며, 협력안의 실행도 신뢰할 만한 정치적 약속에 따라 추진되고 있다는 점을 들었다. 특히 NOWPAP의 가장 주목할 만한 제도적 발전은 지역해양에서의 유류유출사고 대비 및 처리에 관해 2004년에 체결된 양해각서(Memorandum of Understanding)이다. 이 양해각서는 해양오염 사고발생시 피해국은 다른 회원국에 도움을 요청할 권리가 있고 요청을 받은 회원국은 최선의 방법으로 도움을 제공할 의무가 있음을 규정하고 있다는 점에서 비교적 구속력 있는 협의로 볼 수 있다. NOWPAP은 해양 쓰레기 처리에 대한 지역 행동계획을 채택하고 2008년부터 신탁기금으로 사업을 시행하고 있고, 지역 해양 유류 및 유해물질 유출 긴급 방제계획을 채택하고 즉시 실행하기로 합의하는 등 실질적으로 효과적인 지역 해양환경협력으로 발전하고 있다.

EASAP vs. NOWPAP

EASAP은 NOWPAP 보다 더 일찍 시작하였음에도 불구하고, 그리고 UNEP가 적극적인 개입하고 재정적 지원을 하였음에도 불구하고 NOWPAP에 못 미치는 성과를 보이고 있다고 할 수 있다. 동남아시아는 ASEAN이 수립되는 등 동북아시아와 비교할 수 없는 정도의 지역협력의 제도적 발전을 경험했음에도 불구하고 EASAP이 NOWPAP보다 발달하지 못한 것을 보고 윤이숙 교수는 흥미로운 현상이라 표현하였고, 연구의 주제로 삼고 있다.

하지만 앞서도 언급하였지만 아세안과 UNEP/EASAP 사이에 경합적이 관계가 생겨나게 된 것은 ‘퍼즐’이 아니라 예측가능한 현상이었다. 지역협력의 제도나 과정은 경합되는 경향이 있는데, 특히 동남아 지역협력은 ASEAN 중심이 되지 않으면 반발을 초래하거나 무시될 가능성이 크다. 동남아에서 해양환경협력은 아세안의 일부로 통합되어 이

¹⁹ 북서태평양 실천계획을 준비하기 위하여 1989년 이후 한국, 북한, 중국, 일본, 러시아 등 5개국을 중심으로 3차례의 전문가 회의가 있었다고 한다. 북서태평양 실천계획의 추진 경위에 대해서는 정서용, “북서태평양 실천계획의 성과와 과제,” 『한국해양환경공학회지』 9집 2호 (2006.5)를 참고하였다.

루어지든지, 아직 아세안에서 해양환경협력을 다루지 않고 있을 때 추진하여야 아세안과 충돌하지 않을 수 있을 것이다. 아세안이 개편되기 전까지는 해양환경협력에 대한 아세안의 관심이나 역량이 부족하였기 때문에 EASAP과 아세안이 경합하지 않았으나 아세안이 개편되면서 해양환경협력이 아세안의 관심분야가 되고 아세안이 해양환경협력을 다룰 수 있는 역량이 강화되었기 때문에 EASAP이 아세안 내부로 통합되든지 아니면 EASAP이 아세안으로부터 분리되는 방안 밖에 다른 가능성이 없었을 것이다.

물론 동남아에는 아세안이 존재하고 동북아에는 그와 비교될 수 있는 지역협력체가 존재하지 않았다는 점은 EASAP과 NOWPAP의 차이를 설명하는 하나의 변수에 불과하다. 동남아와 동북아 지역해의 특성, 환경문제에 대한 동남아와 동북아 국가들의 인식이나 인식공동체의 차이, 과학수준의 차이, 경제적 여건, 환경위기나 사건의 발생 여부, 의사결정 방식이나 문화의 차이, 역내 국가의 수나 세력분포 등 다양한 변수가 EASAP과 NOWPAP의 차이를 설명할 수 있는 잠재성이 있다. 예컨대 EASAP이 상대적으로 발전하지 못한 것은 남중국해가 넓고, 연안국가가 많으며, 과학기술과 재정의 부족으로 설명할 수도 있을 것이다. 사례의 수는 제한되어 있고 고려해야 할 변수는 많을 때 확실한 인과관계의 파악은 어려울 수밖에 없다.

V. 동북아평화협력구상에 주는 함의

이 글에서는 살펴본 지중해 실천계획, 동아시아 해양 실천계획, 북서태평양 실천계획은 각기 다른 수준의 해양환경협력을 보여주고 있다. 지중해 실천계획은 절대적으로 상대적으로 매우 성공적인 사례이다. 아시아에서의 해양환경협력은 전반적으로 그에 비해 부족하지만, 동북아의 북서태평양 실천계획이 동남아의 동아시아 해양 실천계획보다는 더 진전된 것으로 평가되었다. 이 세 개의 지역해 프로그램은 기본적으로 동일한 주체(UNEP)가 같은 사업모델을 사용하여 추진한 것이기 때문에, 세 프로그램의 각기 다른 발전수준을 사업주체의 차이나 사업방식의 차이로 설명하기 힘들다. 각각의 지역해 프로그램의 발전수준을 설명하는 변수는 이론적으로 무수하고, 여기서 각각의 비중을 경험적으로 따질 수 있는 방법은 없다. 따라서 경험적 검증은 훗날로 미루기로 하고, 이 글에서

는 세 지역해 프로그램이 왜 각기 다른 수준으로 발전하였는지 설명하는 하나의 가설을 제시하고자 한다.

살펴 본 세 개의 지역해 프로그램은 공통적으로 UNEP가 주관을 하였지만, UNEP는 각각의 사례에서 다른 행위자들과 상이한 관계 속에서 활동하였다. 지중해 실천계획의 경우에는 프랑스라고 하는 중요한 파트너가 있었고, UNEP와 역할이나 관할이 충돌하는 지역기구나 국제기구가 존재하지 않았다. 따라서 UNEP는 유력한 국가와는 협력하면서 경합적인 관계에 있는 지역기구나 국제기구는 없이 자유롭게 지중해 지역에 해양환경협력 레짐을 만들어 나갈 수 있었다. 해양환경협력의 발전수준이 제일 처진다고 하는 동남아의 경우에는 그 반대로, 적극적으로 조력하는 국가가 없었으며 그나마 조력했던 국가들은 아세안이라는 자기들 스스로의 지역협력체를 갖고 있었기에 훗날 자신들이 참여해온 지역해 프로그램을 아세안 내부로 통합하려고 시도하였다. 그러한 시도가 실패하자 UNEP의 프로그램에 대한 이들 국가들의 관심이 감소하고 동아시아 해양 실천계획은 발전이 뒤처지게 된 것이다. 북서태평양 실천계획의 경우, 지중해에서처럼 강력한 국가 파트너는 없었지만 동남아에서처럼 경합관계에 있는 지역기구도 또한 없었다. 따라서 북서태평양 실천계획은, 지중해 실천계획보다는 못하지만 동아시아 해양 실천계획보다는 진전된 수준으로 해양환경협력이 진전되었다.

만약 이러한 가설이 설득력이 있다면 그것이 동북아평화협력구상에 주는 함의는 기존의 지역안보질서와의 동북아평화협력구상의 연계와 조화가 중요하다는 것이다.²⁰

아시아에는 평화와 안보를 위한 다양한 제도와 과정이 존재하고 있다. 이를 총체적으로 지역안보질서(regional security architecture)라고 할 수 있다. ‘질서’나 ‘architecture’라는 표현의 사용에도 불구하고 아시아의 지역안보질서는 실제로 충돌과 무질서, 공백이라는 측면을 포함하고 있다. 주도국별, 분야별, 지역별로 서로 조화되지 않는 다양한 제도와 과정이 존재하며, 정작 북한의 핵무장이나 남중국해 분쟁과 같은 안보위협에는 의미 있는 대응을 못하고 있다.

동북아평화협력구상은 한계와 부작용이 심화되고 있는 동북아 지역의 안보질서를 개선하고 보완할 수 있는 의미 있는 시도이다. 그럼에도 불구하고 ASEAN이나 주변국들

²⁰ 지역안보질서와 동북아평화협력구상의 연계와 조화의 중요성과 방안에 관한 필자의 주장은, 박재적(외), “지역안보질서와 동북아평화협력구상의 연계조화 방안: ASEAN 및 역내 소다자 협의체와의 연계조화 방안을 중심으로” 미발간 논문(2016)에서 소개한 바 있다.

은 공개적으로 반대를 하는 것은 아니지만 적극적인 이해나 지지를 보이고 있지는 않다. 동북아평화협력구상에 대한 국제적인 지지획득에서 문제는 역내 각국들이 각자가 구축해 놓았거나 추진하고 있는 안보 제도와 전략을 선호하고, 그에 경쟁이 될 수 있는 타국의 시도를 경계, 배제한다는 점이다. 미국은 아태지역에서 다자안보협력을 발전시키는 데보다는 미국 중심의 양자동맹을 강화하고 양자동맹국들을 전략적으로 연계하는 데에 주력하고 있다. 예컨대 한미동맹과 미일동맹을 글로벌 전략동맹으로 승격시키고자 하며 나아가 한미동맹과 미일동맹을 연계시키는 한미일 안보협력을 강화하려 하고 있다. 그러한 미국에게 우리의 동북아평화협력구상은 자칫 탈미와 대중 경사를 조장하는 시도로 인식될 수 있고 실제로도 그러한 의심이 존재하고 있다는 것이 관계자들의 경험이다. 일본도 미국과 유사하게 동북아평화협력구상을 인식하고 있는 것으로 보이며, 한국이 일본의 위상에 도전한다는 위협감도 동북아평화협력구상에 대한 일본의 입장을 결정하는데 한 요인이 되고 있다. 중국은 미국을 배제하는 아시아 국가들만의 안보협력 (Asia for Asians)을 추진하면서, 중국의 일각에서는 심지어 미국의 동맹국인 한국을 자신의 동맹국으로 끌어들이려는 한중동맹론까지도 나오고 있다. 또 중국의 입장에서는 6자회담도 있는데 한국이 다자안보협력을 새로이 추진하는 것에 대해 중박이 있다고 느끼며, 한국의 다자안보협력구상이 명시적으로 미국을 포함하고 있다는 점에서 한미동맹의 확장을 돕는 것으로 인식할 수도 있을 것이다.

자신들이 만들어 놓은 안보 제도와 전략을 앞세우는 것은 주변강대국들만이 아니다. 동남아 국가들의 ASEAN 중심성(centrality)에 대한 강조는 ASEAN 아닌 다른 국가가 역내 다자협력을 위한 새로운 시도를 추진하는 데에 제약이 되고 있다. 이들 국가들에게 동북아평화협력구상은 우리가 의도한 건설적인 시도가 아니라 불필요하거나 심지어 경합적인 시도로 여겨질 수 있으며 실제로 상당히 그렇게 보고 있다고 판단된다.

아태지역 각국들은 동북아평화협력구상이 지역의 평화와 협력에 긍정적인 결과를 낳는다고 하더라도 자신의 전략적 이해관계에 부합하지 않으면 동북아평화협력구상에 대해 소극적이거나 반대할 가능성이 있다. 동북아평화협력구상이 실현되기 위해서는 이러한 인식을 바꾸는 것이 필요하다. 문제는 이러한 인식의 기저에는 각자의 전략적 이해관계(interests)가 자리 잡고 있어서 단순히 동북아평화협력구상의 필요성이나 추진의도를 설명하는 것만으로는 인식의 전환이 쉽지 않다는 점이다. 인식을 바꾸기 위해서는 정보(information)의 제공도 중요하지만 인식을 바꿀 수 있는 유인(incentive)을 제공하는 것이 필요하다. 그리고 애초에 동북아평화협력구상과 기존의 제도나 과정이 상호 충돌하

거나 경합하지 않고 서로 보완할 수 있도록 관계가 설정될 필요가 있다.

이 글에서 해양환경협력에 대해 관심을 가진 이유는 해양오염의 예방이나 관리, 통제 그 자체에 관심을 가져서가 아니라, 해양환경협력을 활성화시켜서 궁극적으로 '경성' 안보협력을 할 수 있는 가능성을 알아보고자 했기 때문이었다. 해양환경협력을 활성화시킬 때에도 기존의 해양환경협력 제도나 과정과 충돌하지 않고 조화가 되는 방향으로 하는 것이 바람직할 것이다. 만약 우리가 기존의 제도나 과정과 경합적인 해양환경협력을 시도한다면 그로부터 영향 받는 국가나 기구의 저항이 발생하고 결과적으로 소망한 것처럼 해양환경협력이 활성화되기 힘들 것이다.

해양환경협력의 활성화를 통한 '경성' 안보협력의 추진에 있어서 문제는 UNEP의 지역해 프로그램처럼 해양환경협력 노력들이 이미 존재한다는 것이다. 이럴 경우에는 굳이 해양환경협력을 위한 새로운 제도나 과정을 만드는 것보다는 기존에 진행되고 있는 사업에 적극적으로 참여해서 주변국가들과 대화와 협력의 습관을 기르고 신뢰를 축적하는 것이 바람직할 것이다. 동북아평화협력구상의 목적은 우리 이름을 단 새로운 제도나 과정을 만드는 것이 아니라 대화와 협력을 통해 신뢰를 구축해서 다자안보협력을 달성하는 것이기 때문이다. 새로운 제도나 과정을 만드는 것은 그 자체로 힘들며, 새로 만든 제도나 과정에서 협력의 경험이 쌓이는 데는 적지 않은 시간이 소요되기 때문이다. 우리는 5년 단임제 대통령제를 가진 중견국가로서 시간과 자원의 효율적으로 사용할 필요가 있다.

이 글에서는 살펴본 지중해 실천계획, 동아시아 해양 실천계획, 북서태평양 실천계획의 결과로 참여국가들 사이에서 대화와 협력이 증가한 것은 사실이고 신뢰도 어느 정도 축적되어 가고 있을 거라고 기대할 수 있지만 그로 인해 참여국가 간 '경성' 안보협력이 가능해지거나 가능해졌다고 판단하기는 쉽지 않다. 예를 들어 지중해 실천계획은 가장 성공적인 해양환경협력이기 때문에 지중해 실천계획을 통하여 참가국들 사이에 대화와 협력이 증진되고 신뢰도 축적되었을 것이라고 합리적으로 기대가 가능하나 지중해 실천계획 참가국을 구성원으로 하는 다자안보협력체가 생겨난 경우는 알려져 있지 않다. 오히려 발전이 미진한 것으로 평가된 EASAP 회원국들은 다자안보협력을 하고 있으나 이는 EASAP의 성공 때문이 아니라 ASEAN의 발전에 기인한 것이다. 우리가 참여하고 있는 북서태평양 실천계획의 경우 나름대로 성과를 내고 있고 협력을 시작한지도 20여 년이 경과하였기 때문에, 연성협력이 경성협력을 가능하게 할 것이라는 가설에 따르면 이

제쯤은 참가국 간 경성 안보협력에 기여할 수 있을 것으로 보이거나 실제로 그러한지는 확인하기 힘들다. 특히 북한이 참가하고 있지 않기 때문에 기존의 참가국 사이에서 경성 안보협력이 이루어진다고 하더라도 아쉬운 점이 많다.

VI. 동북아평화협력구상: 가정과 현실

다자안보협력은 한계를 보이고 있는 기존의 안보패러다임을 보완, 대체할 수 있는 새로운 안보패러다임이라고 할 수 있다. 하지만 다자안보협력은 우리에게 낯선 개념이고 목표이다. 동북아평화협력구상은 낯선 다자안보협력에 도달하기 위해 우리가 그린 로드맵이라고 비유해 볼 수 있다. 이 로드맵의 핵심적인 전제는 연성안보협력이 협력의 습관화와 신뢰의 축적을 통하여 경성안보협력을 가능하게 한다는 것이다. 이 글에서는 해양환경협력의 사례연구를 통하여 해양환경협력의 다양성이나 국가나 국제기구의 역할에 대해서 알 수 있었지만 동북아협력구상에서 상정하는 것처럼 연성 협력이 정말로 경성 협력을 가능하게 하는지 경험적으로 확인하기가 어려웠다.

과연 경성안보협력은 연성안보협력으로부터 오는 것일까? 보다 근본적 질문으로 한계를 보이고 있는 기존의 안보 패러다임의 대안은 반드시 다자안보협력인가?

이에 대답하기 위해서는 먼저 유럽에서 다자안보협력이 시작된 과정을 돌이켜 볼 필요가 있다.

유럽국가 들이 냉전을 극복하고 동서 진영 간에 평화를 달성하며 동독과 서독이 하나의 국가로 통일된 것은 헬싱키 프로세스의 성과라고 평가되고 있다. 헬싱키 최종 의정서와 헬싱키 프로세스의 역사를 살펴보면, 다자안보 회의에 관한 최초의 제안은 1966년 6월 소련 코시긴 수상이 핀란드 방문 시 처음 제안되었고, 그해 7월 Warsaw Pact에 의하여 다시 제안되었다. 서방측은 처음에 소극적이었다가 1969년에 NATO가 소동구 측의 제안을 검토하기로 결정하였고, 이후 Warsaw Pact 와 NATO 간 협의회가 계속되어 헬싱키 최종 의정서를 위한 협상의 토대가 되었다. 1972년 9-11월까지 헬싱키에서 최종 의정서를 도출하기 위한 대사급 비공식 모임이 개최되었고, 1972년 11월 22일에는 다자

간 준비회의(Multilateral Preparatory Talks)가 시작되었다. 다자 간 준비회의는 1973년 6월 8일 향후 CSCE의 의제와 절차를 확정하고 종결하면서, 합의된 의제와 절차를 담은 Blue Book을 최종 결과물로 완성하였다. 다자 간 준비회의에서 결정된 바에 따라 참가국들은 1단계 (1973.7.3-7, 헬싱키), 2단계(1973.9.18-1975.7.21, 제네바), 3단계 (1975.7.30-8.1, 헬싱키) 협상을 걸쳐서 헬싱키 최종 협약을 완성하였다. 시간적으로 보면, 다자안보 회의의 구상은 1966년 소련의 코시긴 수상이 했는데, NATO가 이에 반응을 보인 것은 3년 뒤이며, 그리고 나서 준비회의가 처음 열린 것은 3년 뒤인 1972년이고, 헬싱키 최종 의정서는 그로부터도 3년 뒤인 1975년에 채택되었다. 헬싱키 최종 의정서의 채택에 이르는 과정의 핵심은, 경성 안보 이슈에 대한 양 진영 간의 협상이지 연성 안보 이슈에 대한 양 진영 간의 협력이 아니다. 협력은 헬싱키 최종 의정서가 채택되고 난 후에 본격화되었다.²¹

동북아평화협력구상에서는 적대적 국가 간 협력이 시작되는 과정과 우방 국가 간 통합이 추진되는 과정을 혼동하고 있는 것처럼 보인다. 유럽의 통합은 연성이슈에 대한 협력으로부터 출발하여 경성이슈에 대한 협력으로 진행되었는지 모르지만, 적대적 관계에 있는 국가 간의 협력은 반드시 그러한 순서를 따르지 않는다. 미국과 중공은 관계를 정상화하기로 합의하고 경제교류 등 연성 협력을 본격화하였다. 미국과 중공이 연성 이슈에 대한 협력을 열심히 해서 국교를 정상화한 것이 아니다.

두 번째 질문으로, 한계를 보이고 있는 기존의 안보 패러다임의 대안은 반드시 다자안보협력인가?

동북아평화협력구상은 동북아에서 신뢰를 구축하고 다자안보협력을 실현하려는 구상으로 해석될 수도 있고, 보다 의욕적으로 북핵문제, 영토문제, 역사문제까지 극복하여 ‘한반도의 평화’, ‘동북아의 화해’를 목적하는 구상으로도 해석될 수 있다. 만약 전자라면 유럽의 다자안보협력 경험은 쉽지 않지만 한계 내에서 모델이 될 수 있다. 하지만 만약 동북아 평화협력 구상이 북핵문제에서 영토문제, 역사문제까지 해결하려고 한다면 유럽의 다자안보협력은 모델이 되기 힘들다. 유럽의 다자안보협력은 영토문제, 역사문제가 선결된 후 출범하였기 때문이다. 영토문제, 역사문제를 해결하려고 했던 ‘중동평화

²¹ 이 부분의 내용은 다자적 국제협력과 중견국 한국의 외교(제주평화연구원, 2014) 중 “다자안보협력과 중견국 한국의 외교”에 기초하였다. CSCE/OSCE 에 관한 기본적 사실들에 대해서는 한용섭 교수와 홍기준 교수의 저술을 참고.

프로세스'는 거듭된 노력에도 불구하고 아직까지 성공하지 못하였다는 점을 상기할 필요가 있다. 동남아의 성공적인 다자안보협력의 사례라고 할 수 있는 ASEAN Regional Forum 도 최종적으로 분쟁해결까지 추구하지만 이는 요원한 목표이고 신뢰구축을 우선적인 목표로 시작하였다.

이런 타 지역의 사례를 떠나서 논리적으로도 양자적 영토문제나 양자적 역사문제는 다자적 방식보다는 양자적 방식을 통한 해결이 더 효율적일 수 있다. 이는 국제협력의 형태의 선택에 관련된 문제이다. 미시경제학의 영향 하에 국제협력분야에 합리적 선택이론을 원용한 연구들은 국제협력의 방식과 행태에 관한 구체적 설명을 제시하고 있는데, 이들 연구들은 국제협력에서 발생하는 문제를 효율적으로 해결하도록 협력방식이 결정되고 제도화의 수준도 정해진다고 주장한다.²²

예를 들자면 글로벌 금융위기에 대처하기 위하여 G20 가 등장한 것이나 글로벌 금융위기가 완화되자 G20가 제도화가 잘 안 되는 현상은 현실주의나 자유주의보다는 미시적 이론이 더 설명하기 쉽다. 구체적으로 금융위기 발발 직후 G20가 급부상한 것은 글로벌 금융위기의 해결을 위해서 G20를 통한 협력이 양자주의적 협력, 그리고 지역주의적 협력에 비하여 효율적이었기 때문이라고 볼 수 있다. 또 최근 들어 G20의 중요성이 상대적으로 하락하고 있는 이유는 글로벌 금융위기로부터 세계경제가 점차 회복되고, 위기극복에 상설적인 국제기구의 수립이 필요하지 않기 때문이라고 볼 수 있다.

다른 예로 한중 간의 영토역사 갈등, 중일 간의 영토역사 갈등은 양자적 문제이거나 결국 1국(일본)의 문제이다. 갈등의 성격이 양자적이거나 1국에 원인이 있을 때는 양자적 접근에 비해 다자적 접근이 더 효율적일 것이라는 보장이 없다. 따라서 만약 동북아 평화협력 구상이 양자적인 문제의 해결을 목표로 하고 있다면 다자협력보다는 양자협력에 초점을 맞추는 것이 더 바람직하다. 그럴 경우 헬싱키 최종 의정서의 채택이 되던 그 이후 헬싱키 프로세스가 되던 유럽의 다자안보협력은 우리의 모델이 될 수가 없다.

5년 단임제 대통령제 아래서 정책의 사이클은 5년이다. 앞으로 비록 이름은 동북아 평화협력구상이 아니라 다른 것으로 바뀔지라도 다자안보협력을 앞으로도 우리의 외교안보전략의 한 대안으로 보유하고 활용하는 것이 바람직하다. 이 연구에서는 '연성' 안보

협력의 한 분야인 해양환경협력에 초점을 맞추고, 해양환경협력과 다자안보협력의 관계에 대하여 살펴보았다. 연성안보협력과 다자안보협력의 관계는 동북아평화협력구상에서 상정하고 있는 것과 다를 수 있으며, 어떤 경우는 다자안보협력이 이상적인 대안이 아닐 수도 있다. 새로운 정책 사이클의 시작을 앞두고 지금까지 갖고 있던 전제와 가정을 검토하여 보다 나은 정책을 입안할 수 있도록 노력하는 것이 바람직하다.

²² Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol. 55, No. 4, (Autumn, 2001).

**Maritime Environmental Cooperation:
Precedents and their Implications for the Northeast Asia Peace and
Cooperation Initiative**

Fighting maritime environmental pollution requires international cooperation. While working together for maritime environmental protection, countries can also build confidence and create the habit of cooperation. Do confidence-building and the habit of cooperation from maritime environmental cooperation also contribute to multilateral cooperation in security issues, as argued by the proponents of the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative(NAPCI)?

This research answers the above question by examining three maritime environmental protection projects: the Mediterranean Action Plan (MAP), the East Asian Seas Action Plan(EASAP), and the Northwest Pacific Action Plan(NOWPAP). While dialogue and cooperation among countries have increased through these projects, it is difficult to conclude that these projects have also promoted multilateral cooperation in 'hard' security issues.

The initial momentum for MAP came not from a middle power but from a hegemonic power, setting MAP apart from NAPCI. There is little evidence that the success of MAP contributed to international cooperation in hard security issues. Counter-intuitively, NOWPAP is more successful, not less than EASAP, because ASEAN, the regional cooperative body, competed against EASAP, rather than reinforcing or complementing EASAP. One conclusion that follows from this finding is that the relationship between maritime environmental cooperation and multilateral security cooperation may be more contradictory than complementary.

Key words: Maritime environmental cooperation, Mediterranean Action Plan(MAP), East Asian Seas Action Plan(EASAP), Northwest Pacific Action Plan(NOWPAP), Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative(NAPCI)

Marine Environment Cooperation in the South China Sea

: Challenges and Prospects

Aries A. Arugay *

(University of the Philippines in Diliman)

* Aries A. Arugay is Associate Professor at the Department of Political Science, University of the Philippines in Diliman and Executive Director of the Institute for Strategic and Development Studies, Inc. in Manila. He was a visiting fellow at the Jeju Peace Institute from October to December 2016. His email address is aries.arugay@upd.edu.ph.

Marine Environment Cooperation in the South China Sea
: Challenges and Prospects

This paper discusses the issues and problems related to fostering interstate cooperation to protect the marine environment in the South China Sea (SCS). It identifies three major challenges: the lack of a comprehensive intergovernmental framework of action between littoral states; the numerous security dimensions related to the SCS marine environment; and the mutual lack of strategic trust given territorial and marine disputes between countries. This paper provides some policy recommendations on how to pursue regional cooperation aimed to protect the marine environment. It concludes by examining the prospects of building confidence for marine environment cooperation in the short and long term.

1. Introduction

International relations theories can explain that mutuality of interests or shared goals do not necessarily lead to cooperation between states. One major obstacle especially with respect to commonly shared resources is what is often called the “tragedy of the commons” (Ostrom 2015). This dilemma is an extension of the collective action problem often faced by states confronted by transnational issues that can only be addressed through interdependent efforts. In a world increasingly defined by complex interdependence, cooperation that requires some level of mutual confidence and trust is often necessary (Keohane and Nye 1987). This is supposedly the compelling logic that drives states to work together

The current realities of international relations do not necessarily follow these imperatives of international cooperation. Issues of power, perceptions, willingness, resources, costs, and existing structure complicate matters for states even if all there are mutual interests to cooperate. Often, states are distracted with domestic matters, preoccupied with more strategic issues, deprived of necessary resources, and misguided because of the lack of leadership. These obstacles to cooperation can be surmounted by a combination of trust, political will, resources, and the creation of effective institutions.

Protecting the marine environment in the South China Sea is one of the most daunting challenges for states in the Asia-Pacific. As a global marine corridor, it is not a hub of maritime traffic as well as a center of marine biodiversity. The conservation of its marine ecosystem necessitates an interlocking system of regional cooperation that utilizes scientific knowledge but sensitive to geopolitical and security realities in the Asia-Pacific. In recent years, government officials and scholars have engaged in hot debates about territorial disputes in the South China Sea (SCS). Despite the intense conflict between littoral states, there has been no strong disagreement regarding the

ongoing destruction of its marine environment due to factors both natural and man-made.

The lack of a comprehensive framework for cooperation is the biggest challenge for preserving the SCS marine environment. This is compounded by an atmosphere of strategic distrust as well as the fact that it has become an arena for major power competition in the region. The sheer scale and complexity of the environmental issues demands a sense of urgency and the political will to shelve disputes in order to implement stop-gap measures and undertake marine preservation projects. An approach that incorporates an appreciation of the marine environment as a vulnerable area for human security is necessary in pursuing cooperation ventures among countries in the South China Sea. For this to occur, crucial confidence-building measures that pave the way for collaborative protection of the marine environment need to be implemented at the soonest possible time and backed with the political will and resources of the highest-level of the national leadership in the relevant SCS states.

This paper discusses these and other challenges states face in building regional cooperation for the protection of the SCS marine environment. It then makes several policy recommendations for states and other stakeholders that include joint research undertakings, the creation of multilateral cooperative frameworks, and the shelving of territorial disputes and focusing on marine environment protection. By way of conclusion, this paper examines the prospects of a collaborative marine environmental protection regime in the SCS.

2. The South China Sea Marine Environment

: The Security-Development-Ecology Nexus

The South China Sea is a maritime space where issues related to security,

development, and ecology intersect. It is where tradition security issues overlap with nonconventional or “soft” security focusing on threats to human livelihood (economic security) and the ecological system (environmental security). Almost 120 million people living on its coasts depend on its rich marine resources for livelihood. It is also a global marine corridor given the sheer traffic of sea vessels that annually pass through it. To complicate things further, it is also a hotspot for maritime piracy and other transnational crime. It distinguishes itself as a center of global marine biodiversity.

Environmental and Food Security Issues

The Food and Agricultural Organization of the United Nations described the physical landscape of the South China Sea and its surrounding areas as having “a complex geomorphology, making this region one of the most highly diverse marine areas in the world, including continental, island and archipelagic countries”. It also reported that its marine diversity is being threatened by both natural and human-induced factors. The former are influenced by “extreme weather events” and other phenomena caused by climate change that brings “widespread coral bleaching and restructuring of coral communities”. The negative effects of this gradual process and uncontrollable forces are exponentially compounded by man-made factors such as overfishing, use of damaging fishing methods, and land reclamation (FAO 2011).

Marine scientists agreed to this report’s diagnosis. In a recent meeting in Manila, they also underscored the extent of damage to two precious elements of the marine ecosystem in the SCS: mangroves and coral reefs. Mangroves are critical along the shore since they protect coastal marine resources and they provide shelter and breeding ground for fish (CSCAP 2016). Coastal development for tourism and urban development are threatening mangroves among the SCS littoral states. Their deforestation in the Philippines and other countries as well as the conversion of coastal land for fish and prawn cultivation have outpaced the steady growth and replenishment of mangrove forests in other areas (Fortes 1998).



Figure 1. The Coral Triangle

Coral reefs seem to be the most threatened members of the SCS marine ecosystem. In the larger Asia-Pacific region, there are 700 species of corals. While “20 percent of coral reefs in the region are already destroyed, 25 percent are threatened and another 25 percent will be threatened by 2050” (CSCAP 2016). A small portion of the SCS is within what marine scientists call the Coral Triangle that includes parts of the Philippines, Malaysia, Indonesia, and Pacific Island nations. This area has 76 percent of the world’s coral species (605 out of 798), 37 percent of the world’s reef fish species (2,228 out of 6,000), and 51 of the 70 mangrove species.¹ The corals also provide spawning and nursing grounds for tuna species, which support a multibillion dollar tuna industry and supply millions of consumers around the world.

The further degradation of the SCS marine environment within the context of ongoing climate change will be disastrous to the region. The Intergovernmental Panel on Climate Change’s (IPCC) latest report confirm that massive damage to the coastal and marine environment caused by pollution, industrialization, and population growth. It predicted that mangroves in the area will decrease by 70% in 70 years while reef

¹ For more information on the Coral Triangle, see http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/coraltriangle/.

losses will be as high as 88% in the next 30 years (Chircop 2010).

The regional marine scientific community made the case that there are few efforts to regularly provide updated information on the state of the SCS marine environment. The high population density along the coasts, the complex physical environment, and the high biological diversity of the area’s marine species are all contributing to the difficulty of getting knowledge critical to the crafting of environmental protection and conservation policies at the national and regional level (FAO 2011; CSCAP 2016). This is the critical first step where regional collaboration need to primarily happen before other related efforts.

The July 2016 arbitral ruling on the case filed by the Philippines against China reinforced the extent of marine destruction in the South China Sea. It however pointed the blame solely to the Chinese government’s land reclamation activities in the Spratly Islands as well its complicity in allowing its fishermen to harvest endangered marine species. According to a Filipino marine scientist, reclamation effectively wipes out colonies of coral reefs as the reefs are buried under sand and soil and it will take thousands of years to restore the reefs (Ranada 2015).

While these are supported by facts, other states have also contributed to ecological destruction. It is fair to say that all the states concerned have failed to fulfill their obligations to protect and preserve a rare and fragile marine ecosystem within a semi-enclosed sea. This is despite the fact that these states are signatories to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

The clamor for marine environment protection in SCS is often juxtaposed with the securitization of its marine resources. The interests of littoral states in protection the SCS is related to their individual pursuit of food security. Fish and other kinds of seafood constitute as the main source of protein in many Asian societies. China’s current per capita fish consumption is now more than double than the rest of the world (Dupont and Baker 2014). As a strategic resource, conflicts emanating from securing fish resources have already occurred in the South China Sea. Countries have imposed annual unilateral bans of fishing like what China yearly does in some of its disputed

areas with Vietnam. Dwindling fish stocks are becoming an issue for strategic and economic policy in many states in the SCS. In the domestic front, poorer inhabitants along the coasts might not be able to adapt to changes in their livelihood or even to unemployment if fishing stocks continue to decline. This can create social tension and political pressure to their national governments (Pomeroy et al. 2016).

Maritime Piracy and Transnational Crime

Not only does the SCS possess precious marine resources, its strategic value to global trade and shipment as an access route to many economies are also part of the reason why it is a highly contested area and a huge challenge for regional cooperation. It has some of the world's busiest seal lanes of communication (SLOCs). These SLOCs ship critical goods including oil and other precious cargo to countries such as China, Japan, Korea, and countries in Southeast Asia.

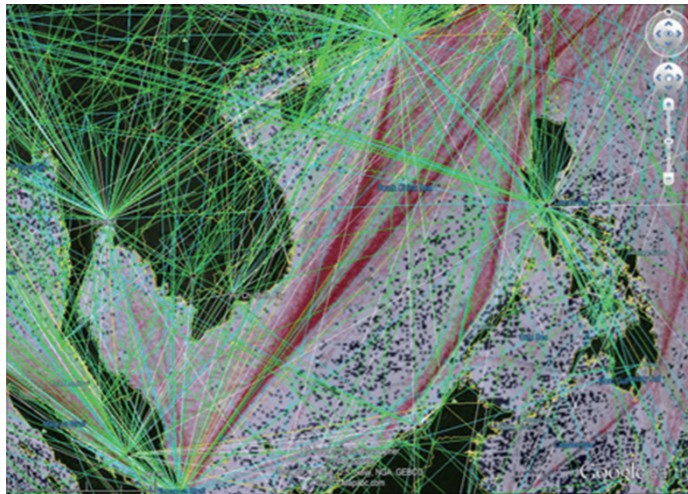


Figure 2. Maritime Vessel Traffic in the SCS ²

² The red lines are maritime vessel traffic while the green lines are aircraft traffic. This map was taken from <http://www.imoa.ph/bajo-de-masinloc-scarborough-shoal-less-known-facts-vs-published-fiction/>.

The Malacca Strait is a highly strategic maritime choke point that links the Indian Ocean with the South China Sea. Currently, about 45% of total world trade carried by 70,000 merchant vessels over 300 gross tons ply the South China Sea and about 20,000 oil tankers carrying one third of the world's crude oil passes through Malacca Strait annually (Bo n.d.). This fact adds to its strategic value not only to surrounding states but to other maritime powers who claim that freedom of navigation must be respected in this area (Buszynski 2015).

As a form of transnational crime, maritime piracy also necessitates regional cooperation among states. This could be in the form of intelligence sharing, joint patrols, and other cooperative ventures. In this regard, states along the SCS have instigated different forms of bilateral and multilateral cooperation (Wu 2016). What remains to be undertaken are the negative effects of the use of the SLOCs to the marine environments. The increased shipping traffic contributes to marine pollution and marine debris, and raises the risk of collision and grounding (CSCAP 2016).

3. Current Marine Protection Frameworks and Initiatives

: Issues and Problems

So far, there is no overarching marine protection framework that involves all SCS countries similar to other semi-enclosed and closed seas as found in the Yellow Sea between China and Korea as well as the Mediterranean Sea. What currently exists are regional initiatives between littoral states, national frameworks that somewhat abide international legal commitments, and other endeavors initiated by nonstate actors. While these initiatives have made some gains, they are inadequate, underfunded, and lacks the political support of the national leadership.

In the sphere of international law, several documents signed by SCS states commit themselves to cooperate for marine environment protection. All SCS states, except Taiwan, are signatories to UNCLOS. According to Article 192 and 194, states have the obligation to protect and preserve the marine environment, particularly rare and fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life. Article 197 of UNLCOS, meanwhile, emphasized the need for states to cooperate on global and regional basis in formulating and elaborating international rules. Finally, Article 123 of UNLCOS prescribes that states bordering enclosed or semi enclosed sea should cooperate with respect to the protection of the marine environment (CSCAP 2016).

Apart from UNCLOS, the 1992 Convention on Biodiversity (CBD), also signed by all SCS states (except Taiwan), embraces both terrestrial and marine biodiversity. Its Article 14 also underscores the need to prevent and mitigate the adverse effects of human activities to the marine environment. The CBD has recently received global attention since it is where the 2015 Paris Climate Conference (COP21) drew some of its coastal and marine conservation targets. Another source of binding commitment from states with concrete targets is the UN Sustainable Development Goals. Its 14th goal expresses states' intent to conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development. (Chircop 2010; CSCAP 2016).

At the regional level, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DOC) provides the rationale for cooperative ventures in the midst of territorial disputes in the marine environment. As the softest form of international law as well as temporary measure while the SCS states formulate a more detailed Code of Conduct (COC), the DOC leaves the implementing mechanisms to be decided by the SCS states. In the face of the current hostile and uncertain regional strategic environment, there are no overarching policies implemented from the DOC so far.

In terms of a multilateral fisheries regimes in the SCS, there is the Southeast Asian Fisheries Development Center (SEAFDEC), Association of Southeast Asian Nations

(ASEAN) Fisheries Working Group, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Fisheries Working Group, and the FAO Asia-Pacific Fishery Commission (APFIC). All SCS states benefit from technical training and assistance in the development of fishery management plans from these bodies. According to one report, the lack of priority given by countries affect the extent to which fishery management tools are implemented effectively (FAO 2011).

Regional-based initiatives involve nonstate actors and international organizations with some partial support from national governments. The lack of serious cooperation at the state level did not prevent the pursuit of initiatives from nongovernmental organizations, scientists, and researchers such as the Coral Triangle Initiative and PEMSEA (Partnerships in Environmental Management in East Asian Seas). Another project is supported by the UN Environmental Programme's (UNEP) East Asian Seas Programme (EAP). The EAP has successfully adopted a Strategic Action Programme (SAP) for the South China Sea. At best, compliance to it has been purely voluntary but it was mutually agreed by SCS states with the corresponding development of national action plans. However, national actions are not coordinated and is contingent on how much resources states are willing to provide into the initiative (Chircop 2010).

These groups have made strides in promoting collaborative research and finding innovative solutions to environmental problems in the SCS. PEMSEA is an enduring cooperation

platform several sustainable programs. Composed of eleven member states and 20 nongovernmental organizations, it has made strides in building interagency, intersectoral and intergovernmental partnerships for achieving the sustainable development of East Asian seas (CSCAP 2016; van Dyke and Broder 2014). But without the support of governments, their impact will be limited as most of their recommendations have yet to be implemented as official policy.

At the domestic level, SCS states have pursued marine environment initiatives in their undisputed areas. These involve declaration of marine protected areas (MPAs). Under this arrangement, coastal systems such as mangroves and seagrasses are

protected as all as the wildlife that inhabit them. Extending MPAs also complies with climate change adaptation strategies states have committed to through the UNSDGs and COP21. There is still not comprehensive study on their effectiveness however but there is evidence that they are not managed well (Chircop 2010).

4. Policy Recommendations

: Toward a SCS Marine Environmental Protection Regime

The most critical policy push is toward a comprehensive regional cooperation framework aimed at protecting the SCS marine environment. What exists are disparate efforts either between neighboring countries or within Southeast Asia. There is little doubt that this lack of cooperation mostly stems from the ongoing territorial and maritime disputes between claimant countries. While for example, China and South Korea, have successfully cooperated to protect the marine environment in the Yellow Sea, a similar joint endeavor remains a distant goal for the South China Sea.

A SCS Network of Marine Protected Area.

The current hostile situation in the SCS makes it impossible to carry out bold initiatives like declaring the entire SCS as one big MPA. An MPA that includes coastlines can protect and restore streams, river banks and shorelines from encroachment of artificial structures and development. Previous declarations of MPAs were mostly because of historical reasons like ASEAN's plan to establish heritage parks. However, the preservation and maintenance of MPAs can also be done for educational, recreational and scientific purposes. According to experts, a loose network of MPAs which are either individually or jointly administered by SCS countries could

be a more feasible alternative (Chircop 2010). The MPA network will still have to abide by international maritime law and norms but could also entail re-routing of ships, especially if a particular MPA is within an established shipping route. The MPA approach is also the best means by which states can impose higher standards of compliance with shipping companies. Critical to the management of an MPA network is coordination at the regional level and the creation of regional institutions to perform this function.

Along the fringes of this year's Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) leaders meeting, Philippine president Rodrigo Duterte announced a unilateral no-fishing zone in the internal lagoon of Scarborough Shoal. The lagoon is a fish-spawning area and is therefore critical in preserving the marine ecosystem as well as allow fish stocks to be replenished. Plans for the future could include making the shoal a marine protected area (MAP) which could protect existing coral reefs and endangered marine life. If it becomes a reality, it will also likely prevent land reclamation since the area will now be a marine sanctuary. The Chinese government seemed open to the idea and has not vehemently opposed the idea despite being stringent on its sovereignty claims in the area (Shepherd 2016).

Making the Scarborough Shoal a MAP under the joint protection of China and the Philippines could provide a model of marine environment cooperation in the SCS. This is in line with the concept of stewardship forwarded by diplomats and security specialists. Cooperation in "softer" security issues such as marine protection can lead to mutual confidence required in cooperative security arrangements.

Cooperation in disputed areas should be welcomed but equal attention must also be given to undisputed marine areas. In the latter, there is more responsibility to the state that exercises administration over the area. This is where the role of local governments, people's organizations, and grassroots communities can be critical. It is also at this level that international support from multilateral organizations devoted to marine environment conservation as well as nongovernmental organizations are important.

Tapping Track-two Diplomacy and Marine Scientist Networks.

There is still a lot of effort required to build mutual confidence regarding issues on the SCS. This is where track-two diplomacy can become a catalyst for new ideas and knowledge that can facilitate cooperation. For example, a study group on marine environment cooperation of the Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific has gathered marine scientists, security experts, diplomats, and other stakeholders to come up with innovative solutions and actionable policy recommendations.

A comprehensive regional framework should also take into account the significant gaps that exist in scientific research on the SCS marine environment. According to marine scientists, there exists a big gap in the environmental data baselines. There are a great number of scientific researches on marine environment, but these are not being actively shared given the absence of any institutional network that would centralize such knowledge. Moreover, reports on the status of fisheries in the SCS are often produced by academic institutions from the West rather than from countries

surrounding the SCS. The transaction costs related to building and sustaining a SCS marine epistemic community should be borne mainly by SCS states but could be supported by international organizations. For example, many important scientific research are just published locally within the respective SCS states. The translation of local scientific papers on marine environment protection will not only propagate knowledge but can also lead to collaborative research which can hopefully be supported by the regional body that would be established among SCS states.

However, in terms of resources, it can be said that SCS states have enough to support this initiative. For example, new network of think-tanks between China and ASEAN countries aims to promote joint research on the China Sea. Mainly bankrolled by China, the burden needs to be equally shared by other SCS states in the future. Current scientific networks such as the Association of Southeast Asian Marine Biologists and the CTI can also be further enhanced and strengthened through this regional comprehensive framework for action.

5. Conclusion: Future Prospects

However, the success of these policy recommendations rest on the de-escalation of the political tensions in the SCS. As China and other claimants continue to aggressively assert their territorial claims on the SCS, pressing issues related to the marine environment could potentially remain in the backburner. Adequate mutual strategic trust is a necessary condition for any regional cooperation for marine environment protection to happen.

The slow progress behind the ASEAN COC is also another challenge. It should contain provisions on marine environment conservation. However, to totally depend on the ASEAN COC will not push the marine environment conservation agenda to its fullest extent. As actual stakeholders, SCS states need to come up with their own framework for cooperation. Bilateral and multilateral cooperation initiatives actually transpired between SCS claimant countries. There was a joint seismic exploration between China, the Philippines and Vietnam. Though the plan fell into the cracks because of domestic politics, this demonstrated that countries have the ability to shelve disputes and work together based on overlapping interests.

Preserving the marine environment is a very appropriate issue where shelving disputes can happen and fostering cooperation can be put in place. The alarms on the precarious state of the SCS marine environment has been set for the past few years and all the littoral states are feeling the negative repercussion of neglecting environmental degradation. The July 2016 arbitral ruling paved an opening to seriously consider forming a regional cooperation mechanism to protect the environment. While it pointed the blame to one country, it should not prevent other countries from owning their responsibilities.

While countries and other parties to the conflict dispute the ownership of the elements of the marine ecosystem in the SCS, the process of ongoing degradation are occurring and will not halt unless protective measures are put in place. What is

crucial is the ability of powers, big or small, to exercise mutual restraint and exhibit the behavior of a good and trustworthy behavior. Only then can they credibly speak not only for their people but also to the fish and the marine ecosystem in the South China Sea.

Works Cited

- Bo, Jiang, n.d. “Maritime Piracy in Malacca Strait and South China Sea: Testing the Deterrence and Reactance Models.” <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.658.1340&rep=rep1&type=pdf>.
- Buszynski, Leszek. 2012. “The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and US–China Strategic Rivalry.” *The Washington Quarterly* 35(2): 139-156.
- Chircop, Aldo. 2010. “Regional Cooperation in Marine Environmental Protection in the South China Sea: A Reflection on New Directions for Marine conservation.” *Ocean Development & International Law* 41(4): 334-356.
- CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific). 2016. *Proceedings of the 1st Meeting of the CSCAP Study Group on Marine Environment Protection*. Manila, 4-5 April.
- Dupont, Alan, and Christopher G. Baker. 2014. “East Asia’s Maritime Disputes: Fishing in Troubled Waters.” *The Washington Quarterly* 37(1): 79-98.
- FAO (Food and Agricultural Organization). 2011. “Review of the State of World Marine Fishery Resources.” *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 569*. Rome: FAO.
- Fortes, Miguel D. 1988. “Mangrove and Seagrass Beds of East Asia: Habitats under Stress.” *Ambio* 17(3): 207-213.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1987. “Power and Interdependence Revisited.” *International Organization* 41(4): 725-753.
- Ostrom, Elinor. 2015. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pomeroy, Robert, John Parks, Karina Lorenz Mrakovcich, and Christopher LaMonica. 2016. “Drivers and Impacts of Fisheries Scarcity, Competition, and Conflict on Maritime Security.” *Marine Policy* 67: 94-104.
- Ranada, Pia. 2015. “China Reclamation Poses P4.8-B Economic Loss for PH”, *Rappler*, 23 April, <http://www.rappler.com/nation/90878-china-west-philippine-sea-reclamation-fisheries-food-security>.
- Shepherd, Christian. 2016. “China Considers ‘Wholesale’ Deal Granting Philippines Access to Disputed Shoal: Adviser”, *Reuters*, 25 November, <http://interaksyon.com/>

article/134655/china-considers-wholesale-deal-granting-philippines-access-to-disputed-shoal-adviser.

Van Dyke, Jon, and Sherry Broder. 2014. “Regional Maritime Cooperation in the South China Sea: COBSEA and PEMSEA.” In Yann-huei Song and Keyuan Zou, eds. *Major Law and Policy Issues in the South China Sea: European and American Perspectives*. London: Routledge.

Wu, Shicun. 2016. *Maritime Security in the South China Sea: Regional Implications and International Cooperation*. London: Routledge.