

# 07

## 지구환경정치와 지식네트워크

\_중국의 ISO 14001 사례

### ■ 신상범

연세대학교 국제관계학과 조교수

고려대학교 역사교육과 졸업

미국 인디애나대학교 정치학 박사

### 주요 논저

“East Asian Environmental Cooperation:

Central Pessimism, Local Optimism”(2007)

“Economic Globalization and the Environment  
in China”(2004)

「후발성의 이점과 중국환경정치」(2007) 등

### Contents

1 서론

2 네트워크와 지구환경정치

3 ISO 14001

4 중국에서의 ISO 14001

5 결론

최근 약 20여 년간 많은 국가들의 국내 환경정책 뿐 아니라 전반적인 국제환경 정치에 있어서 두드러지게 발견되는 점들 중 하나는 점차로 기존의 행위자들이 다양한 수준과 성격의 네트워크로 발전하여 환경정책 혹은 환경정치에서 그들의 영향력을 확대하거나, 혹은 새로운 네트워크 형태의 행위자들이 등장하여 그들의 실제 정책 참여의 제도화 수준을 높이고 있다는 사실이다. 본 논문은 현재 지구환경정치에서 관찰되는 네트워크 수준의 행위자들을 조사하여 이들을 적절한 기준에 의해 분류하고 비교하며, 이들 중 ISO 14001이라는 하나의 사례를 선택하여 이를 보다 자세히 관찰해 보는 것을 목적으로 한다. 특히 본 논문은 네트워크가 완전히 위계적이지도 않지만 이와 동시에 완전히 무정부적이지도 않은 일종의 중간자적인 조직적 특징을 주목하여, 지구환경정치시대의 상징이라고 할 수 있는 네트워크들이 국제환경정치 시대의 상징이라고 할 수 있는 개별 국민국가들의 정부들과 왜 충돌하고 어떻게 상호 영향을 미치는지를 중국에서의 ISO 14001을 사례로 하여 관찰하였다. 이를 통해 본 논문은 현재의 과도기적인 상황에서 지구환경정치에서 네트워크들은 중요한 행위자로서 부각되고 있는 것은 사실이지만 동시에 이들 네트워크가 가지는 힘과 영향력이 기존의 국가중심적 제도나 영향력에 의해 일정하게 제한을 받고 있음을 발견하였다.

#### 주제어

지구환경정치, 네트워크, 환경기준, 환경인증, 국제환경정치

## 1. 서론

최근 약 20여 년간 많은 국가들의 국내 환경정책 뿐 아니라 전반적인 국제 환경정치에 있어서 두드러지게 발견되는 점들 중 하나는 기존의 행위자들이 점차 다양한 수준과 성격의 네트워크로 발전하여 환경정책 혹은 환경정 치에서 그들의 영향력을 확대하거나, 혹은 새로운 네트워크 형태의 행위자 들이 등장하여 그들의 실제 정책참여의 제도화 수준을 높이고 있다는 사실 이다. 피터 하스(Peter Haas)의 연구로 잘 알려진 인식공동체(Epistemic Community)의 경우는 특정한 종류의 지식에 기반을 둔 전문가 집단의 네트워크로서 이들은 실제 정책과 관련된 권위 있는 주장을 통해 국가들이 자국의 이익을 정의하거나 프레임하는 데 영향을 미치는 등 국제환경정치 에서 중요한 역할을 담당해 왔다.<sup>1)</sup> 또한 환경비정부단체들 역시 그 활동범 위와 영향력이 한 국가의 범위를 넘어서는 이른바 초국가적 옹호 네트워크 (Transnational Advocacy Network)로 발전되어 네트워크가 가지는 힘

---

1) Peter M. Haas, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, 43-3(1989), pp.377~403.

과 영향력을 통해 환경정치에의 접근을 다양화해 가고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 현상들은 국제정치학자들 특히 국제환경정치 분야의 연구자들의 관심을 끌기에 충분할 정도로 중요한 연구 과제들을 제공해 주고 있다. 우선적인 관심의 대상은 과연 이러한 현상이 발생하는 원인이 무엇인가이다. 왜 기존의 흩어져있던 행위자들이 네트워크를 형성하는가? 네트워크 형태의 행위자들이 국제환경정치 혹은 개별국가의 환경정책에 참여하는 데 있어서 어떤 이점을 가지는가? 이러한 질문에 대해서, 우리가 만약 거시적인 그리고 구조적인 수준의 원인으로서 경제적 수준에서의 세계화를 들 수 있다면, 보다 직접적이며 나라 혹은 사례마다 특수한 원인들 즉 네트워크의 형성 및 기능 자체의 동학을 체계적으로 탐구하는 것이 가장 우선적으로 풀어야 할 퍼즐 중 하나일 것이다. 이 밖에도 이들 네트워크들이 가지는 힘은 물리적인 힘과는 달리 특정한 종류의 지식에 기반을 두고 있는가, 다양한 네트워크 간의 관계는 어떠한가, 한 나라 안에서 특정 종류의 네트워크의 작동이 원활한 반면 다른 종류의 네트워크의 작동이 제한된다면 이러한 차이를 만들어 내는 요인은 무엇인가 등등의 문제들도 중요하게 다루어져야 할 것들이다.

본 논문은 이러한 연구 과제들을 수행하기 위한 기초적 연구로서 현재 지구환경정치에서 볼 수 있는 네트워크 형태의 행위자들을 조사하여 이들을 적절한 기준에 의해 분류하고 비교하며 이들 중 ISO 14001이라는 하나의 사례를 선택하여 이를 보다 자세히 관찰해 보는 것을 목적으로 한다. 다시 말해 본 연구는 앞으로 보다 세분화된 연구를 수행하기 위한 시론적인

---

2) Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activities Beyond Borders-Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

수준의 서베이(Survey)로서의 의미를 가진다. 국내외적으로 국제정치학에서 볼 때 기업들이 자발적으로 환경정치에 참여하는 정책 도구들에 대한 개별적인 사례연구들은 있으나, 이들을 네트워크라는 개념을 통해 관찰하는, 즉 환경정치에서의 네트워크의 역할에 대한 포괄적인 시론 형식의 연구 성과가 아직 없다.<sup>3)</sup> 그러나 이제 국제환경정치에서 네트워크들의 역할이 커지고 있으며 이에 대한 체계적인 연구가 필요한 시점이 되었다. 특히 앞서 말한 인식공동체나 초국가적 옹호 네트워크에 대한 연구는 상대적으로 풍부히 진행되어 온 반면 기업이 노드가 되어 형성되는 환경 네트워크에 대한 연구는 아직 미비하다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 지구환경정치에서 하나의 행위자로서 네트워크가 등장하게 되는 배경적 요인들 및 이들의 등장, 기능, 활동들에 대한 이론적 논의를 진행한다. 3장에서는 환경기준을 공유하는 대표적인 네트워크인 ISO 14001을 소개하고 분석하며 4장에서는 이 네트워크가 기존의 국민 국가 중심적인 국제체제에서 어떻게 작동하는지, 그 과정에서 국가 즉 정부의 역할은 어떤지를 중국의 사례를 통해 분석한다. 결론에서는 이러한 연구결과를 요약하고 이 연구에서 다루지 못했던 점들 즉 앞으로 진행되어야 될 보다 구체적인 연구 과제들을 제시한다.

---

3) 개별적인 사례들에 대한 연구로서 대표적으로는 Aseem Prakash, *Greening the Firm: The Politics of Corporate Environmentalism* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000) 이 있다.

## 2. 네트워크와 지구환경정치: 이론적 논의

환경보호의 이슈가 국제정치학의 주요 관심사가 되어 왔던 가장 큰 이유는 그것이 근본적으로는 국가 간의 갈등과 협력의 이슈이기 때문이다. 이른바 환경의 국제정치학(International Politics of the Environment) 또는 국제환경정치(International Environmental Politics)는 이러한 환경 이슈를 둘러싼 국가 간의 갈등과 협력의 패턴들을 오랫동안 연구해 온 국제정치학의 한 하부 분야다. 이러한 국가 간의 상호작용은 주로 국제법 혹은 국제 레짐(International Regime) 등의 제도적 장치들을 통해 전개되었기 때문에 학자들의 관심은 당연히 이러한 제도적 측면으로 집중되었다. 현재 유엔에 등록되어 있는 국제조약들 내에서 환경보호에 관련된 조항을 가지고 있는 조약들의 수가 1000여 개에 달하며 이 조약들의 대부분이 국제환경협력의 황금기라고 할 수 있는 1972년부터 1992년 사이의 시기에 이루어졌다.<sup>4)</sup> 학자들은 국가 간의 환경협력의 성공 즉 국제환경조약의 성공을 가능하게 하는 다양한 조건들에 대한 연구를 매우 깊게 진행시켜 왔으며, 이들이 관심을 가진 요인들은 국가들의 손익계산, 조약이 가지는 회원국들의 의무 사항들의 크기나 공평성, 이들의 집단행동의 딜레마를 해결해 줄 수 있는 레짐 디자인(특히 감시 및 처벌 규칙 등), 협력 국가들의 동질성 혹은 이질성 여부, 이들 중 패권국의 역할, 조약 혹은 그 조약의 환경이슈가 가지

4) 1972년은 국가들이 모여서 최초로 지구 환경에 대한 위협들을 공동으로 대처하기 위해 논의했던 유엔인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment)가 열렸던 시점이었고, 이후 이러한 노력들이 가시적인 성과로서 나타나 수많은 국제환경조약들이 결성되던 1980년대, 그리고 그것들의 절정이었다고 할 수 있던 1992년의 리우회의(United Nations Conference on Environment and Development)까지의 시기를 국제환경협력에 있어서 일종의 황금기라고 부를 수 있을 것이다.

는 규범적, 관념적 특징들 등이었다.<sup>5)</sup>

그러나 레짐에 대한 이러한 관심은 점차 레짐의 성공 즉 레짐의 효율성 혹은 효과성의 달성이 어려워지고 전체 국제환경정치에서 성공보다는 실패사례가 훨씬 많이 나타남에 따라 감소하게 되었다. 1992년의 리우회의에서 논의되기 시작한 주요 의제들 즉 기후변화, 생물 다양성, 사막화 등은 현재까지도 진행되고 있으며 특히 기후변화협약의 경우 그 성과가 그 당시 리우에서 기대했던 것보다 훨씬 미비하고 그 진전속도가 느리다. 리우 회의 이후 10년이 지난 뒤 남아프리카 요하네스버그에서 열린 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development)에서는 논의된 것은 많으나 실제로 국제 조약의 수준에서 눈에 보이는 성과는 없었던, 사실상 실패한 회의였다.

이러한 레짐 수준에서의 국제환경협력의 쇠퇴는 본 연구에서 주목하고 있는 국제환경정치에서의 한 행위자로서의 네트워크의 등장의 배경적 요인 이 된다. 또한 여기에는 국가라는 행위자 이외에 비정부조직들(NGOs), 기업, 개인 등 사적 행위자들의 등장과 역할이라는 요인이 작용한다. 기존의 국가중심적인 환경정치가 다양한 사적행위자들까지도 포함하는 보다 포괄적이고 다층적인 정치로 변화하는 것은 국제환경정치(International Environmental Politics)에서 지구환경정치(Global Environmental Politics)로의 변환을 의미하는 것이다. 기존의 연구들 중 이러한 변화를 가장 잘 보여주는 것이 바로 인식공동체(Epistemic Community)의 역할

---

5) 많은 예를 들 수 있지만 대표적으로는 Peter M. Haas, Robert O. Keohane, and Marc A. Levy(eds.), *Institutions for the Earth-Sources of Effective International Environmental Protection* (Cambridge: The MIT Press, 1993).

에 대한 연구일 것이다. 여기서 행위자는 자국의 국익을 초월하는 전문가 집단으로서 이들은 당면한 문제에 대한 인식과 이에 대한 처방을 마련하는데 있어서 자신들이 속한 국가의 이익 보다는 자신들이 공동으로 이룩한 연구결과물들 및 이들이 공유하는 과학적 지식에 대한 신념이 더 큰 역할을 한다.<sup>6)</sup> 즉 이러한 종류의 전문가 네트워크의 형성 및 작동에 있어서 가장 중요한 것은 그들이 공유하는 특정한 종류의 과학적 지식이며 이 지식이 이들을 네트워크에게끔 하는 핵심 요인이 된다. 이러한 전문 지식이 이들로 하여금 특정한 문제를 진단하는 데 있어서 공통의 인과관계를 도출해내고 더 나아가서 각국의 국익을 재정의 하는 인지적 과정에 영향을 미치는 것이다.

인식공동체에서 특정한 과학적 지식이 중요한 역할을 한다는 것은 반대로 이러한 과학적 지식과 어떤 문제의 인과관계에 대한 합의가 없다면 하나의 네트워크로서 인식공동체가 국제환경정치에서 역할을 하기가 매우 어렵다는 뜻도 된다. 이것은 하스(Haas)가 관찰했던 몇몇 성공적인 사례들보다는—예를 들어 지중해 계획 혹은 몬트리올 의정서(Montreal Protocol)의 경우—사실 실패한 사례들이 더 많다는 것을 뜻하기도 하다. 그 대표적인 예가 기후변화협약이다. 오랜 기간에 걸친 수많은 연구들에도 불구하고 지구온난화의 구체적인 원인이 무엇인지에 대한 과학자들 사이의 합의는 여전히 없다. 유엔에서는 공식적으로 6개 종류의 온실가스를 지정하였지만 이 중 심지어는 가장 널리 알려진 이산화탄소의 경우에도 오존층 파괴의 주범으로 지목되었던 염불화탄소(CFCs)의 경우와 같은 정도의 확실성에 대한 합의를 얻어내지 못하고 있다.

---

6) Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean* (New York: Columbia University Press, 1990).

래짐 수준에서의 국제환경협력의 쇠퇴, 새롭고 다양한 사적 행위자들의 등장 등이 국제환경정치에서 네트워크가 생성되고 활성화되는 배경적 요인이 된다면, 보다 직접적인 원인은 아마도 경제적 수준에서의 세계화(Economic Globalization)일 것이다. 경제적 세계화는 비록 국가 간의 정치적 거리는 여전히 유지되지만 상대적으로 국가 간의 사회경제적 거리를 좁히는 효과를 가져왔다. 예를 들면 세계화는 한 국가의 경제정책이 다른 국가의 경제정책과 연관되어 있는 수준을 증가시켰으며 따라서 한 국가가 자국의 경제정책을 독자적으로 수립하고 실행하는 자율성의 정도를 감소시켰다. 이와 동시에 세계화는 국가들 사이의 생산 및 무역, 투자 등의 밀접한 관계를 때로는 지역 수준에서 때로는 전 지구 수준에서 네트워크를 형성하게끔 하였다.

이는 허렐과 킹즈베리(Hurrell and Kingsbury)가 지적한, 생태계는 통합적인 데 반해 주권국가들을 중심으로 한 세계정치는 분절적이라는 근본적인 이중성(the fundamental dichotomy between seamless web of ecological interdependence on the one hand and fragmentation of the international political system on the other)이 점차로 줄어들고 있음을 의미한다. 이 이중성은 사실 국가 중심의 환경의 국제정치학의 출발점이었다. 지구호(Spaceship Earth)라는 하나의 생태계와 주권국가 체제라는 분절된 국제정치 간의 근본적인 불일치는 국제정치학자들로 하여금 국가 간의 환경협력 또는 갈등을 설명하는 다양한 이론들과 가설들을 만들어 내게끔 하였다.<sup>7)</sup> 그러나 이제 세계화가 진행되면서 국가들 간의 환경정

---

7) Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, *The International Politics of the Environment* (Oxford: Clarendon Press, 1992), p.4.

책의 도구들 및 환경기술, 환경과학의 지식 등이 점차로 비슷해지고, 무역 및 다국적 기업의 활성화로 인해 각국의 환경기준들이 점차 표준화되고, 각국의 기업들이 가지는 환경관리시스템이 비슷해지며, 심지어는 환경의식이나 규범 역시 유사해지는 현상들은 지구환경정치에서 국가 간의 차이가 점차 의미를 잃어가고 있다는 사실을 나타낸다.

현재의 지구환경정치는 이렇게 각 국가들 간의 차이가 줄어들고 있는 것과 동시에 이것을 배경으로 하여 기존의 행위자들이 점차로 네트워크화 되거나 아니면 전혀 새로운 네트워크 형태의 행위자들이 등장하는 일종의 과도기라고 볼 수 있다. 이제 지구환경정치를 공부하는 국제정치학자들의 관심은 당연히 네트워크의 형성, 기능 및 역할에 초점을 맞추어야 한다. 앞에서 언급했던 인식공동체의 경우는 특정한 종류의 과학적 지식을 공유하는 전문가들의 집단인데, 이 과학적 지식 이외에도 행위자들은 다양한 요인들의 공유를 통해 네트워크를 형성할 수 있다. 최근 특히 연구의 주목을 받아왔던 초국가적 옹호 네트워크(Transnational Advocacy Networks) 및 글로벌 시민사회 개념 등은 각국의 환경비정부단체들이 초국가적으로 네트워크를 형성하여 각자의 비정부단체들만으로는 해결할 수 없는 문제들을 네트워크 형성을 통하여 그 권력을 크게 함으로써 해결하려는 현상들을 설명하는 것이다. 여기서 각각의 노드 즉 개인이나 개별적인 환경비정부단체들이 공유하는 것은 전문적인 과학적 지식이라기보다는 각국의 상황이나 문제들에 대한 정보, 기본적인 환경의식이나 철학 또는 갈수록 글로벌화 되어가는 환경 규범 등이다.<sup>8)</sup>

---

8) Keck and Sikkink(1998), pp.10~38. 물론 글로벌 시민사회를-만약 존재한다면, 구성하는 노드들은 개인이나 비정부단체 이외에도 연구기관들, 운동단체들, 기금이나 협회들, 언론, 교

이렇듯 환경의 네트워크들은 그들이 무엇을 매개로 하는지에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 그러나 지구환경정치에서 네트워크의 등장과 그 역할을 논의하고 현재 발견되는 네트워크들을 적절한 기준을 통해 분류하기 위해서는 일단 네트워크라는 개념을 어떻게 정의할 것인가를 논의해야 한다. 네트워크는 그간 많은 학제에서 다양하게 정의되고 이용되어온 개념이지만,<sup>9)</sup> 그 개념적 확장과 개념적 여행(Conceptual Stretching and Conceptual Traveling)이 쉽게 가능하고 따라서 정확한 내포(Intension)와 외연(Extension)을 통해 정의하기가 매우 어렵다. 본 연구에서는 보다 정교한 정의를 시도하기에 앞서 현재 지구환경정치에서 나타나는 모든 종류의 네트워크 현상들을 포괄하기 위해 가장 일반적이고 최소강령적인 (Minimalist) 정의를 채택하고자 한다. 이러한 의미에서 네트워크란 일정한 노드들이 특정한 종류의 지식이나 정보, 관념 등의 공유를 통해 서로 결합됨으로써 힘이나 영향력을 행사하는 공식적, 비공식적 조직 형태를 의미한다. 지구환경정치에서 행위자로서 활동하는 네트워크들의 경우 노드는 주로 환경보호와 직접, 간접적으로 관련이 되는 개인, 이익집단, 비정부단체, 기업 등이 되고, 이들 간의 링크를 가능하게 하는 매개들은 환경지식, 환경기술, 환경의식, 환경기준 등이 된다.

여기서 한 가지 중요한 점은 네트워크가 가지는 혹은 네트워크가 중심이 되는 질서는 완전한 위계질서(Hierarchy)도 아니고 그렇다고 해서 완전

---

회, 소비자단체 등 매우 다양하다. 그러나 환경정치에서 두드러지게 나타나는 것은 무엇보다도 환경비정부단체들의 네트워크다.

9) 예를 들면 Manuel Castells, "Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint", Manuel Castells(ed.), *The Network Society: A Cross-cultural Perspective* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004) 등을 들 수 있다.

한 무정부상태(Anarchy)도 아니라는 것이다. 월터 포웰(Walter Powell)은 이런 의미에서 경제 수준에서의 네트워크를 기존의 시장과 위계질서(기업)와는 다른 제3의 형태의 조직이라고 설명한다.<sup>10)</sup> 이는 또한 세계화와 거버넌스에 대한 논의에서 기업의 자발적인 자체 규제 형태의 환경 거버넌스를 위로부터의 방식도 아니며, 아래로부터의 방식도 아닌 권위나 권력이 일종의 “옆길로 가는(Sideways)” 형태라고 설명하는 것과도 맥락을 같아 한다.<sup>11)</sup> 이러한 네트워크 특유의 질서 혹은 조직 원리가 중요한 이유는 비록 이들 네트워크들이 노드들 간의 자발적이며, 수평적이고, 상호 호혜적인 관계에 의해 형성되는 것을 기본적인 특징으로 하지만, 이들의 형성과 활동의 전 과정에서 기존의 국제질서에서의 위계적이고 고착화된 측면들, 즉 국민국가들 간의 관계에 기반을 둔 국제체제와 권위 있는 결정을 내리고 집행하는 중심적 행위자로서의 정부의 역할 등에 영향을 받는다는 점이다. 이것은 초국가적 옹호 네트워크에 대한 기존의 연구에서 이들의 기능이 특정한 조건에서, 즉 특정한 국가가 가지는 정치적, 경제적, 제도적 조건에서 보다 활성화될 수 있다는 연구결과와 같은 원리다. 물론 이러한 공존이 일시적이거나 과도기적인 것인지 아니면 앞으로 국제질서의 특징이 될 것인지는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다. 그러나 완전히 위계적 이지도 완전히 무정부적이지도 않은 이러한 네트워크 질서의 특징은 최소한 각 나라에 따라서 혹은 지역이나 문화권에 따라서 네트워크의 형성이나

---

10) Walter W. Powell, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*, 12(1990), pp.295~296.

11) Virginia Haufler, "Globalization and Industrial Self-Regulation", Miles Kahler and David A. Lake(eds.), *Governance in a Global Economy* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2003), p.226.

[표 7-1] 지구환경정치에서 나타나는 네트워크의 분류

종류	공유하는 매개	지식의 종류	노드	사례
인식공동체	과학적 지식, 인과관계에 대한 신념	이론 지식	개인(전문가)	Med Plan(지중해 계획)/ 몬트리올 의정서에서 과학자들의 역할
초국가적 옹호 네트워크	환경의식(Environmental Awareness), 환경 정의(Environmental Justice)	실천 지식	개인, 혹은 환경단체	아마존 열대우림 파괴 방지, 말레이시아 삼림파괴 등에 대항하는 환경단체 연합들의 네트워크 등 다양한 사례들
기업의 환경보호 네트워크	환경 정의, 책임성, 환경 정보	실천 지식	기업, 기업연합	리스판서블 케어 (Responsible Care)/ 기업의 사회적 책임 (Corporate Social Responsibility)
환경산업 네트워크	환경산업 관련 투자정보	기술 지식	환경산업 기업	전지구환경산업망(Global Environmental Industry Network)
환경표준 네트워크	환경 기준	기술 지식	기업, 특히 다국적 기업	ISO 14001, Euro 자동차 배기ガ스 기준, Wi-Fi Alliance

운영, 그리고 효율성에 있어서 많은 차이가 나타나게 되는 현상을 설명할 수 있을 것이다.

현재까지 지구환경정치에서 나타나는 네트워크들은 위에서 언급한 인식공동체나 초국가적 옹호네트워크 이외에도 매우 다양하다. 이들은 공유하는 매개의 성격 및 종류, 기반으로 하는 지식의 성격, 제도화의 수준이나 영향력의 크기 등에 따라 다양하게 분류될 수 있으며 대체로 [표 7-1]에서 보는 바와 같이 최소한 다섯 가지로 분류할 수 있다. 먼저 인식공동체의 경우 네트워크의 매개는 전문가 집단들이 공유하는 과학적 지식 혹은 특정한 환경 문제에 대한 인과관계에 대한 신념이며, 그 지식의 종류는 일정 정도의 지적 전문성과 과학성을 가진 이론지식이라고 할 수 있다. 반면 초국가적 옹호 네트워크의 경우 실천지식, 즉 일정한 정도의 규범적 특성 혹은 공적이거나 사적인 정책적 특성을 가진 지식을 기반으로 하며, 환경

의식 및 관념 등을 공유하는 네트워크라고 할 수 있다.

이들에 비해 상대적으로 덜 연구된 것은 기업이 노드가 되어 형성되는 환경 네트워크들이다. 이들은 크게 세 종류로 나누어질 수 있는데 첫 번째 가 기업들의 자발적인 자기규제를 바탕으로 하는 환경보호 네트워크로서 대표적으로는 리스판서블 케어(Responsible Care) 그리고 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility) 등을 사례로 들 수 있다. 이들이 기반하고 있는 지식은 실천 지식으로서의 성격이 가장 강하게 나타난다.

리스판서블 케어는 1985년 캐나다에서 시작되어 현재 우리나라를 포함하여 세계 53개국의 화학산업협회로 구성된 화학 산업의 전 지구적, 자발적 환경보호 네트워크다. 이 네트워크를 통해 화학 산업에 관련된 기업들은 자발적으로 환경보호, 안전, 건강 등에 있어서 기업의 윤리코드와 책임의식을 고양하기 위해 정보와 규범, 의식을 공유하며 궁극적으로 지속가능한 발전을 위한 기업의 역할을 강조한다.<sup>12)</sup> 이 네트워크는 중중적 구조를 가지는 것이 특징인데 전체 리스판서블 케어는 53개국의 화학 산업협회를 노드로 하는 한편 각 국의 화학산업협회들은 다시 국내에서 자발적으로 가입한 화학산업 관련 기업들의 네트워크로 구성되어 있다. 이들은 네트워크를 통해서 자발적으로 달성하고자 하는 것을 리스판서블 케어의 기본적 이해 사항들(Responsible Care Fundamental Features)로 명시하고 있는데, 이 8개 항목의 이해 사항들은 회원이 되는 화학산업협회 혹은 개별 기업들의 최소한의 의무조항들이며 동시에 책임 완수를 위

---

12) 리스판서블 케어에 대해서는 홈페이지 [www.responsiblecare.org](http://www.responsiblecare.org)를 참조할 것(검색일: 2008.05.15). 또한 한국 리스판서블 케어 협의회는 <http://www.krcc.or.kr>를 참조할 것(검색일: 2008.05.15).

한 대원칙들이기도 하다.<sup>13)</sup> 흥미 있는 것은 리스판서를 케어가 하나의 글로벌 네트워크로서 지식과 윤리, 규범 등을 공유하고 이들을 기본적 이행 사항들로 명시하지만, 구체적으로 이들을 어떻게 실행할 것인가에 대한 이행 전략은 각국의 화학산업협회들이 각국의 경제발전단계, 국내환경정책, 선결과제 등에 따라 자발적으로 수립하고 실행할 수 있도록 명시하고 있다는 점이다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 글로벌 수준의 환경보호 네트워크가 개별 국가 수준에서는 그 기능과 특징들이 다양하게 나타날 수 있음을 의미한다.

기업이 노드가 되는 두 번째 형태의 네트워크는 환경산업 네트워크로서 이 경우 전 지구적 차원의 네트워크와 각 국의 네트워크 또는 각 지역의 네트워크 등 다양하게 나타난다. 예를 들면 글로벌 환경산업 네트워크, 동아시아 환경산업 네트워크, 중국 환경산업 네트워크 등 많은 유사한 사례들이 있으며, 이들이 공유하는 것은 주로 환경산업의 투자 정보 그리고 기술 정보이며 이들이 기반하고 있는 것은 기술 지식에 가깝다. 이들 네트워크들은 각각 웹사이트를 운영하고 개별 기업들이 유료회원으로 가입하는 형태의 조직을 가지는데, 기업들은 이 네트워크에 가입함으로서 자신의 정보를 유사한 관심을 가진 다른 기업들이나 투자자들에게 알리고 자신 역시 환경산업에 필요한 정보를 얻는다. 또한 이들은 웹사이트의 항시적인 운영 뿐 아니라 환경산업관련 박람회, 전시회, 투자설명회 등을 개최하

---

13) 이 8개 항목의 이행사항들은 예를 들면 각 기업들이 그들의 이행사항을 자발적으로 시행하는 기준, 코드, 가이드라인 등을 만들고 이를 공유할 것, 이러한 자발적 이행의 정도를 측정할 수 있는 지표를 계발할 것, 기업들의 자발적 이행을 상호 검증할 수 있는 절차를 만들 것 등이다. 이에 대해서는 <http://www.responsiblecare.org/pics/pdfs/ResponsibleCareFundamentalFeatures.pdf> 를 참조할 것(검색일: 2008.05.15).

여 네트워크에 속한 기업들에게 많은 혜택을 주는 반면 네트워크 밖에 있는 기업들에게는 투자의 진입 장벽을 높이는 힘을 발휘한다.<sup>14)</sup>

마지막으로는 환경 기술 특히 환경 기준들을 공유하는 네트워크들을 들 수 있는데 대표적으로는 ISO 14001이나 Euro시리즈와 같은 자동차 배기 가스 기준 등을 들 수 있다. 이들은 무역이나 투자의 네트워크를 통해 각국의 환경기준을 표준화하는 네트워크로서 이들이 기반을 두는 지식은 기술 지식에 가깝다고 할 수 있다. Euro시리즈의 경우 유럽 국가들이 자동차 배기ガ스 기준을 정하고 정기적인 업그레이드를 통해 계속 강화하는 시스템으로서, 유럽에 자동차를 수출하는 다른 국가들이 이 기준을 따르게 함으로써 배기ガ스에 관련된 기준을 전 세계적으로 표준화시키는 효과를 만들어내고 있다. ISO 14001은 기업들이 시장에서의 우위를 점하기 위해 자발적으로 채택하는 환경관리시스템의 기준으로서 ISO가 공식적으로 발행하는 인증 제도를 통해서 기업들이 네트워크화 되는 경우라고 할 수 있다.

요약하자면 지구환경정치에서 네트워크들이 행위자로서 등장하고 그 역할이 중대하는 것은 첫째, 레짐 수준에서 국제환경협력이 점차 쇠퇴하게 되었던 사실, 둘째, 개별 국가들의 정부들 뿐 아니라 환경비정부단체, 개인, 기업 등 사적행위자들이 등장하게 된 점, 셋째, 경제적 수준에서 세계화가 진행되면서 국가들의 사회경제적 체제들이 점차로 통합되어왔던 점 등을 배경요인으로 한다. 특히 현재 지구환경정치에서는 기존에 많은 연구들이 진행되었던 인식공동체나 초국가적 옹호 네트워크 뿐 아니라 기업 혹은 기업연합이 노드가 되는 새로운 네트워크들이 활성화되고 있으며 국

---

14) 한국환경산업협회의 경우 홈페이지 <http://www.keia.or.kr>를 참조(검색일: 2008.05.15).  
중국의 경우 <http://www.cein.net/en/Default.htm>을 참조(검색일: 2008.05.15).

제정치학에서는 이에 대한 체계적인 연구가 필요하다고 할 수 있다. 다음 두 장에서는 이 중에서 구체적으로 ISO 14001을 사례로 하여 이것이 어떻게 네트워크를 형성하고 활동하고 있으며 이 과정에서 개별 국가들의 정부들은 어떠한 역할을 하는지에 대해 중국을 예로 들어 살펴보자 한다.

### 3. ISO 14001: 환경표준의 네트워크

현재 개별국가들 혹은 기업들이 실행할 수 있는 환경정책을 크게 두 가지로 나눈다면 첫째는 명령-통제형 정책도구들이고(Command and Control) 둘째는 시장유인중심의 정책도구들이다(Market Incentive Mechanism). 전자는 정부 기관들이 주가 되어 규제 즉 감시, 통제, 처벌 등을 통해 원하는 정책목표를 달성하는 것으로서 각국이 설정해 놓은 환경기준 및 다양한 규제정책 등이 이에 속한다. 반면 후자는 기업들이 자발적으로 환경관리 체제를 개선하기 위한 규칙, 기준 등을 설정하고 스스로 책임 있게 이를 수행함으로서 시장에서 보다 유리한 지위를 차지하는 다양한 자발적 도구들이다. ISO 14001은 바로 이 후자의 정책도구들 중 가장 광범위하게 사용 되는 환경관리시스템에 관한 국제표준이다. 이 표준은 1996년 국제표준화기구(International Organization for Standardization, ISO)에 의해 처음 제정된 이래 2007년 1월 현재 전 세계적으로 약 13만여 개의 인증이 발행되었을 정도로 급속하게 글로벌화 되었다.<sup>15)</sup>

ISO 14001은 기업들이 채택할 수 있는 환경관리시스템에 관한 가이

15) ISO 14001의 통계에 대해서는 <http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm> 을 참조할 것(검색일: 2008.05.15).

드라인 표준(Guideline Standard)로서 기업들이 이를 채택할 것인가는 주로 그들의 손익계산에 의해 결정된다. 기업들이 자발적으로 이를 채택하기로 결정하는 것은 그들이 ISO 14001 인증을 받음으로서 그들의 기업 이미지를 개선하고 시장에서 점차로 친환경적인 제품을 선호하는 소비자들을 유인함으로서 그들의 시장점유율을 높이는 효과를 기대하기 때문이다. 기업들이 ISO 14001 인증을 획득하게 되면 이것은 소비자들에게는 그들 기업들이 적절한 기준과 정책에 의해 자발적으로 환경관리시스템을 효율적으로 만들고 유지하고 있음을 보여주는 것을 의미하고 이는 소비자들의 상품 선택에 영향을 미치게 된다. 특히 ISO 14001은 국가들이 각각 조금씩 다른 환경기준들 및 정책들을 가지고 있고 때때로 이러한 차이들이 비관세 무역장벽들로 작용하게 되는 국제정치경제의 현실에서 기업들 특히 다국적 기업들에게는 이러한 차이들을 쉽게 극복할 수 있는 국제표준이 되기도 한다. 따라서 ISO 14001은 국가 간의 환경기준들을 표준화함으로서 국제 무역 및 투자의 활성화에 기여하는 측면이 있으며 이런 의미에서 ISO 14001은 각 국가 간의 다양한 규제들을 통일시키려는 다국적 기업들의 선제 전략이라고 볼 수도 있다.<sup>16)</sup>

ISO 14001은 ISO 14000 시리즈라는 환경관리의 국제표준, 즉 환경관리시스템의 구축, 환경감사 시스템의 기준, 환경표시제도 등에 관한 국제 표준 및 가이드라인 중 하나이며 이들 시리즈 중 유일하게 기업들이 인증을 받는 대신 지켜야 할 의무조항들이 표준으로서 명시된 인증시스템이라고 할 수 있다. 이 의무조항의 표준(Mandatory Compliance Standard) 중에

---

16) Sangbum Shin, "The Role of the Government in Voluntary Environmental Protection Schemes: The Case of ISO 14001 in China", *Issues & Studies*, 41-4(2005), p.143.

서 가장 중요한 것은 기업들이 각자의 실정에 맞는 그려면서도 국제표준에 부합하는 환경관리시스템을 구축하고 이를 효과적으로 시행하고 있음을 정규적으로 그리고 자발적으로 제3자인 인증감사기관에 보고하는 것이다. 이를 통해 기업들은 자신들의 환경관리시스템의 효율성을 국내시장에 혹은 국제시장에서 평가받을 수 있게 된다.

기업들이 인증을 받음으로서 기대하는 효과는 크게 두 가지다. 첫째는 기업의 이미지 개선으로서 기업은 국제적으로 인정되는 표준을 통해 시장에서 친환경적인 기업이라는 이미지를 얻을 수 있다. 둘째는 경제적 이득으로서 특히 다국적기업들이 외국시장에 (특히 유럽연합 등의 선진국의 시장) 진출할 때 필수 요건이 되어 가고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 많은 학자들이 동의하듯이 전 세계적으로 이 ISO 14001 인증수의 급격한 증가는 무역 및 투자 자유화와 상호 밀접한 관련이 있다. 즉 경제적 세계화가 진행되면서 개별 국가들의 환경기준이나 환경제도가 초국가적인 환경표준으로 대체되고 단일화 되는(Harmonized) 것이다. 1996년 ISO 14001이 처음 시작되었을 때 인증 수는 전 세계적으로 257개에 불과했지만 2007년 현재 약 13만 개가 되었으며, [표 7-2]에서 보는 바와 같이 일본, 중국, 스페인, 이탈리아, 미국, 한국, 독일 등이 주축을 이루고 있다.<sup>18)</sup>

17) ISO 14001에 대한 대표적인 연구로는 Susan Summers Raines, Tan Rong, and Xu Fei, "Costs, Benefits, and Motivations for ISO 14001 Adoption in China and Around the World", *Chinese Public Administration Review*, 1-3/4(July/December 2002), Matthew Potoski and Aseem Prakash, "Regulatory Convergence in Nongovernmental Regimes? Cross-National Adoption of ISO 14001 Certifications", *Journal of Politics*, 66-3(August 2004), Kelly Kollman and Aseem Prakash, "Green by Choice? Cross-National Variations in Firms' Responses to EMS-Based Environmental Regime", *World Politics*, 53-3(April 2000), Matthew Potoski and Aseem Prakash, "Green Clubs and Voluntary Governance: ISO 14001 and Firms' Regulatory Compliance", *American Journal of Political Science*, 49-2 (April 2005) 등이 있다.

18) 인증 수는 인증을 받은 현장(Facility)의 수를 의미한다. 따라서 한 기업이 여러 현장에서 여러

[표 7-2] ISO 14001 인증의 수 상위 20개국 (2007년 1월)

순위	국가	인증 수
1	일본	21,779
2	중국	18,979
3	스페인	11,205
4	이탈리아	9,825
5	미국	8,081
6	한국	5,893
7	독일	5,800
8	영국	5,400
9	스웨덴	4,865
10	프랑스	3,629
11	캐나다	2,578
12	브라질	2,510
13	오스트레일리아	1,964
14	스위스	1,704
15	타이완	1,597
16	인도	1,500
17	루마니아	1,454
18	태국	1,369
19	체크 공화국	1,315
20	헝가리	1,140
상위 20개국 총합		112,587
전 세계 총합		129,031

출처: <http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>(검색일: 2008.05.15).

지구환경정치에서 하나의 네트워크 사례로서 ISO 14001은 몇 가지 중요한 논점을 제공해 주고 있다. 우선 위에서 언급한 대로 기술 표준의 지구적 전파 및 단일화는 경제적 세계화를 배경 요인으로 한다. 둘째, 이와 동시에 또 하나의 중요한 배경요인은 선진국을 중심으로 한 환경거버넌스 체제의 변화다. 선진국들에서는 이미 1980년대에 서유럽 국가들을 중심으로 환경

---

개의 인증을 받을 수도 있기 때문에 인증 수는 인증을 받은 기업의 수와 일치하지 않는다.

정책도구가 기존의 명령-통제형에서 시장유인형으로 바뀌게 되었으며 이는 물론 환경 거버넌스에서 관리자로서의 정부가 아닌 사적 행위자의 역할이 증대하였음을 뜻한다. ISO 14001의 전파는 이러한 선진국들의 국내 경험들이 그들의 경제가 세계화됨으로서 보편화, 표준화되는 과정에서 탄생한 것이다.셋째, 선진국들에서는 ISO 14001 이외에도 각국의 다양한 환경표시제도(Eco-labeling Scheme)들이 시행되고 있었으며 또한 최근에는 개발도상국들 역시 자국의 환경표시제도를 시행하고 있다. 그러나 이들 중 오직 ISO 14001만이 유일하게 글로벌 수준에서의 표준이 된 것은 국제표준화기구(ISO)라는 기존의 조직이 가지는 네트워크로서의 힘을 활용한 결과다.

ISO 14001은 처음 만들어진 것은 물론 서유럽 선진국들의 주도에 의한 것이었지만 이것이 전 지구적 차원으로 확대되는 것에는 선진국과의 무역과 투자가 활발한 개발도상국들의 적극적인 참여가 큰 기여를 했다. 개발도상국들은 점차 전 세계적으로 환경기준이 표준화되고 이것이 무역 장벽으로 작용한다는 것에 주목하게 되었고 환경보호 및 무역자유화의 두 측면에서 이익을 기대하면서 ISO 14001 인증에 적극 참여하게 되었다. 위의 [표 7-2]에서도 볼 수 있듯이 개발도상국 중 특히 중국이 유일하게 높은 랭킹에 있는데 중국에서는 ISO 14001을 선진국의 녹색 무역 장벽을 돌파하는 녹색 여권(绿色 护照)이라 불릴 정도로 활성화되어 있고 일종의 필수적인 것으로 인식되어 왔다.<sup>19)</sup>

그런데 대부분의 개발도상국에서는 ISO 14001이 작동하는 데 있어서

---

19) Jennifer Clapp, "ISO Environmental Standards: Industry's Gift to a Polluted Globe or the Developed World's Competition-Killing Strategy?" Olav Schram Stokke and Oystein B. Thommessen(eds.), *Yearbook of International Cooperation on Environment and Development 2001/2002* (London: Earthscan, 2002).

이것이 시장에서의 이점을 바탕으로 하는 자발적인 유인적 정책 도구임에도 불구하고 정부가 인증 과정에 적극적으로 개입하고 있다. 개발도상국의 정부들은 때로는 ISO 14001의 인증이 실행되는 데 유리한 조건을 만들기도 하고 때로는 직접 인증과정에 개입하기도 한다. 크게 보면 이는 앞장에서도 언급한대로 네트워크가 가지는 중간자적인 성격, 즉 완전히 무정부적인 것도 아니고 완전히 위계적인 것도 아닌 중간적인 질서와 작동원리를 반영하는 것이다. 그러나 구체적으로 한 국가 내에서 이러한 네트워크가 어떻게 실행되며 그 과정에서 정부가 구체적으로 어떻게 개입하는지를 조사하는 것은, 네트워크 행위자들의 속성과 전체 지구환경정치의 조직원리를 추론해 볼 수 있다는 점에서 중요한 작업이라고 할 수 있다. 다음 장에서는 중국을 사례로 하여 이를 살펴본다.

앞서 말한 대로 중국은 여러 가지 면에서 ISO 14001 네트워크를 분석하는 데 좋은 사례가 된다. 첫째, 중국은 전 세계의 전체 인증수의 약 73% 정도를 차지하는 상위 10개국 중 유일하게 개발도상국이며 중국 내의 인증수가 전체의 10%를 넘을 정도로 참여율이 높다. 둘째, 기존의 많은 연구들이 각 국가별로 인증수의 편차가 나는 것을 무역의존도, 국내의 환경 거버넌스의 구조, 환경비정부 단체의 활성화, 정치 제도 등의 변수들을 이용하여 설명하였지만,<sup>20)</sup> 중국의 경우 정부의 역할을 간과하고서는 이러한 급증하는 인증 수를 설명할 수가 없을 정도로 정부의 역할이 매우 크다. 마지막으로 중국의 사례는 네트워크 형태의 행위자가 국내 환경거버넌스의

---

20) 예를 들어 Eric Neumayer and Richard Perkins, "What Explains the Uneven Take-up of ISO 14001 at the Global Level? A Panel-Data Analysis", *Environment and Planning*, 36(2004), pp.823~839.

형태에 의해 어떠한 영향을 받는지 즉 네트워크와 기존 행위자들 간의 연관성을 분석할 수 있는 좋은 사례가 된다.

#### 4. 중국에서의 ISO 14001: 시장유인적 네트워크에 대한 정부의 개입

다른 많은 개발도상국에서와 마찬가지로 중국에서는 처음에 기업이나 사회단체가 아닌 정부가 ISO 14001을 소개, 도입하였고 이를 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이는 시장유인적 네트워크들이 자발적으로 활성화될 정도로 사회에서 환경의식이 성장하지도 않았고 환경제도화의 수준도 낮기 때문에 정부만이 유일하게 이를 도입할 수 있는 행위자였기 때문이다. 정부는 ISO 14001이 선진국들이 개발도상국의 선진국 시장 진입을 어렵게 하기 위해 만들어 낸 하나의 녹색무역장벽이라고 인식하는 한편 이와 동시에 일단 이 네트워크, 즉 클럽에 가담하게 되면 환경보호와 경제발전 두 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 좋은 수단이 되며, 기업들이 자발적으로 환경관리시스템을 구축하고 가동시킴으로써 정부의 규제부담비용을 절감할 수 있다는 기대 역시 가지고 있었다.<sup>21)</sup> 이러한 이유로 중국정부는 초기부터 ISO 14001 도입에 매우 적극적이었으며 특히 중국이 세계무역기구에 가입하고 난 이후부터는 더욱 적극적으로 ISO 14001을 하나의 정부 정책으로 추진하였다.<sup>22)</sup>

중국에서 ISO 14001 인증과정에서 정부가 구체적으로 어떤 역할을

---

21) 이 장은 지난 2005년 7월 및 8월, 북경에서 실시했던 ISO 14001 관련 당사자들에 대한 면접 조사를 바탕으로 하였다.

22) Shin(2005), pp.152~153.

하며 어떻게 개입하는지를 분석하려면 먼저 인증의 조직구성과 그 과정을 살펴보아야 한다. 중국에서 ISO 14001 인증체제는 1995년에서 96년에 걸쳐 형성되었는데 이를 주도한 것은 정부의 국가질량기술감독국(State Bureau of Quality and Technical Supervision)과 국가환경보호총국(State Environmental Protection Administration, SEPA)이었다. 이 두 조직은 인증시스템 구축을 위한 여러 담당기관들을 차례로 만들었는데 이들 중 가장 중요한 두 기관은 국가인증인가감독관리위원회(PRC Certification and Accreditation Administration, CNCA)와 중국인증기구국가인가위원회(China National Accreditation Board for Certifiers, CNAB)다. 전자는 2003년부터 국가환경보호총국을 대신하여 인증에 관련된 모든 과정을 총괄하는 정부의 최고기관으로서 공식적으로 국무원 산하에 있다. 후자는 실제로 ISO 14001의 인증센터들, 즉 각 기업의 환경관리시스템을 감독하여 기업들에게 인증을 줄 것을 인증국가위원회에 추천하는 제3자 감사기관을 관리하고 감독하는 역할을 하는 기구로서 공식적으로 전자, 즉 CNCA 산하기구다. 이 두 핵심 기관들은 중국에서 기업들이 ISO 14001 인증을 받는 데 있어서 핵심적인 역할을 함과 동시에 인증과정에서의 강력한 정부의 개입을 상징하는 기관들이다. CNCA는 2003년 국무원에서 채택된 인증인가 조례에 근거를 두는 정식 정부기관이며, CNAB의 경우 그 구성원들의 대부분이 국가공무원이거나 정부산하기관의 장들, 혹은 정부부처와 직, 간접적으로 연결된 기구들의 대표들이다.

사실 CNAB의 경우 ISO 14001이 작동하기 위해서는 어느 나라나 제일 먼저 구축해야 할 국가인증인가위원회(National Accreditation Board)이다. 그리고 이 위원회에 정부가 직접 참여하고 있는 것은 중국만의 일은

아니다. 인도나 브라질과 같은 개발도상국에서는 이 위원회를 구성하는데 있어서 정부의 역할이 매우 크다. 그러나 ISO 14001의 인증 수가 가장 많은 상위 10개국들 즉 대부분의 선진국들에서 이 국가인증인가위원회에 정부가 직접 개입하는 경우는 없다. 선진국들에서는 이 위원회는 물론 정부에 의해 인가되고 감독을 받지만 실제로는 정부와 독립된 기관으로서 위원회의 위원을 임명하고 인증과 관련된 중요한 결정을 내리는 데 있어서 충분한 자율성을 확보하고 있다. 영국의 경우 국가인증인가위원회는 'United Kingdom Accreditation Service(UKAS)'라는 비영리단체로서 정부와 밀접한 협조관계에 있지만 조직적으로 완전히 독립되어 있다. 미국의 'ANSI-ASQ National Accreditation Board (ANAB)' 역시 정부로부터 완전히 독립된 사기관이며 그 위원회의 구성원들은 대부분 기업, 연구소, 혹은 다른 비영리단체로부터 충원된다. 일본의 경우도 국가인증인가 위원회인 'Japan Accreditation Board for Conformity Assessment(JAB)'의 위원들은 산업연합, 기업, 그리고 다른 사적 조직들로부터 충원된다. 따라서 다른 선진국들과 비교해 볼 때 중국이나 개발도상국들의 경우 기업이 중심이 되는 인증 네트워크를 정부가 조직, 관리하고 있는 실정이다.<sup>23)</sup>

조직구성상의 정부의 구조적 개입 이외에도 중국에서는 ISO 14001의 전 과정에서 중앙 및 지방정부가 큰 역할을 하는 다른 사례들도 발견된다. 1996년 서구 선진국들에서 처음 ISO 14001의 인증이 실시되었을 때 중국 정부는 샤먼(廈門)과 쑤저우(蘇州) 두 도시에서 첫 시범사업(Pilot Project)을 직접 기획하고 실시하였다. 사실 서구 선진국에서는 이 ISO 14001을 개별 기업들의 자발적인 인증이 아닌 한 도시 혹은 한 도시 내의 경제특구와

---

23) Shin(2005), pp.157~158.

같은 특정지역 전체가 집단적으로 인증을 시도한다는 것 자체가 매우 드문 일이다. 하지만 중국에서는 정부가 한 도시 전체 혹은 경제특구가 인증을 받기 위해 계발해야 할 환경기준들과 가이드라인들을 체계적으로 준비하고 실행하였다. 이러한 기준들은 도시의 에너지 효율성 제고를 위한 기준, 도시 전체의 대기 및 수질 오염 처리를 위한 기준, 도시민들의 환경 교육 및 환경 캠페인을 위한 프로그램 등 모두 ISO 14001이 전형적으로 요구하는 자발적인 환경관리시스템의 구성요소들이다. 이러한 초기의 시범사업들은 대성공을 거두었고 이후에는 중앙정부 뿐 아니라 각 시의 지방정부들이 이 중앙정부와 협력하여 시범사업들을 추진하게 되었는데 그 도시들은 대표적으로 다롄(大連), 우시(無錫), 친황다오(秦皇島) 등이다. 이들 도시들의 경제특구들은 모두 정식으로 ISO 14001 인증을 받는 데 성공했다.

시장유인적인 네트워크가 정부에 의해 형성되거나 장려되고 혹은 관리되는 이러한 중국의 현실은 환경정치에 참여하는 행위자로서의 네트워크가 완전히 자발적이고 완전히 수평적이지 않을 수 있음을 보여준다. 어떤 국제정치학자들은 자발적이고 자기규제적인 환경관리스킴들이 비록 시장에서의 유인(Incentive)에 바탕을 두었을지라도 정부의 공식적인 제도와 정책의 도움을 받지 않으면 그 효율성이 심각하게 제한될 것이라고 주장한다. 즉 아무리 시장유인적인 네트워크라도 정부들이 그 네트워크가 작동하고 더 큰 힘을 얻을 수 있는 유리한 조건을 형성해 준다면 그 틀(Scheme), 즉 네트워크의 권력은 증대하고 그 효율성 또한 증대한다는 것이다.<sup>24)</sup>

이것은 중국의 사례를 통해 우리가 관찰할 수 있는 정부 개입의 긍정적 효과라고 할 수 있다. 중국에서는 정부의 개입으로 인해 국가의 ISO 14001

---

24) Haufler(2003), p.251.

인증에 관련된 모든 제도적 장치를 매우 빠르고 효율적으로 구축할 수 있었다. 정부는 ISO 14001을 하나의 우선적인 국가정책으로 규정하고 이를 위한 조직적, 정책적, 법적 기반을 재빨리 구축하였으며, 지방정부와 협력하여 직접 시범사업을 실시하였고 인증에 관련된 절차들에 직간접적으로 관여하여 왔다. 이 결과 중국은 ISO 14001 인증의 수가 가장 급격하게 증가한 국가가 되었고 이는 개발도상국 중에서는 거의 유일한 것이다. 중국은 아직 환경기준, 환경법, 환경정책 등의 수준이 선진국에 비해 낮고 그 실행에 있어서 많은 문제점들이 보이기 때문에, ISO 14001을 통한 환경기준의 전 지구적 표준화는 그것이 비록 기업들의 자발적인 환경관리시스템이라고 할지라도 국가기준이 글로벌 표준에 맞추어지는 상징적, 실제적 의미를 가진다. 또한 정부는 낮은 소득 수준과 재정 적자로 인해 정책비용을 절감해야 하는 조건하에서, 이러한 ISO 14001이나 환경표시제도 등 점차로 시장유인적인 정책의 장력을 통해 기존의 명령-통제형 정책들의 관리 부담을 줄일 수 있으며, 무엇보다도 무역과 환경 양자의 목표를 효과적으로 달성할 수 있다.

반면 시장유인적 네트워크에 대한 정부의 개입은 부정적인 측면도 갖고 있다. 첫째, 기본적으로 중국과 같이 기존의 정부 환경정책이 선진국에 비해 효과적으로 실행되지 않고 그 기준이나 제도들도 상대적으로 약할 경우, 그러한 조건하에서 기업들이 자발적으로 구축하는 환경관리시스템 역시 선진국의 그것들 보다 덜 엄격할 수밖에 없다. 이것은 중국 내의 외자 기업들의 경우도 만약 그들이 자국의 모기업의 환경관리시스템의 엄격한 적용이 아니라 중국 현지의 환경기준과 정책에 맞추어 환경관리시스템을 구축하고 이를 바탕으로 인증을 받는다면 마찬가지다. 따라서 ISO 14001

은 물론 기업들이 자발적으로 만들어내는 글로벌 수준의 환경표준 네트워크지만 그것의 실질적 작동은 개별 국가들 내에서, 그 국가들의 정부들이 만들어내는 상이한 수준의 환경기준과 제도에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다. 이것은 각국의 기업들이 가진 여러 가지 상이한 조건들을 완전히 통합하는 글로벌 표준을 지정할 수는 없기 때문에 ISO 14001은 ISO의 다른 시리즈와 마찬가지로 각국에서의 인증과정에서 일정한 유연성을 허용하기 때문이다.

둘째로 정부의 개입은 그 정부가 일반적으로 시장에서 가지는 환경정책과 관련된 평판에 의해 그 효과가 부정적일 수도 긍정적일 수도 있다. 시장에서 소비자들은 기업의 친환경 정도를 평가하며 이 과정에서 ISO 14001과 같은 인증이 기업과 소비자 양자에게 도움을 주는 역할을 한다. 그러나 만약 그 인증과정에서 정부가 개입한다면 소비자는 그 기업 뿐 아니라 그 정부의 녹색성의 정도(Degree of Greenness)까지도 평가하게 되는 것이다. 그런데 만약 중국의 경우처럼 정부 환경정책의 제도화의 수준 및 실행에 있어서 대내외적으로 부정적인 평가를 받을 경우, 정부의 개입은 결국 인증의 신뢰성, 해당 기업들의 시장에서의 경쟁력, 그리고 궁극적으로는 네트워크 자체의 존립에 큰 부정적 영향을 미칠 수 있다.<sup>25)</sup>

## 5. 결 론

본 논문에서는 지구환경정치에서 네트워크 형태의 행위자들이 점차 중요한 역할을 하게 되는 현상에 주목하여 그들이 어떻게 형성되며 구체적으로 어

---

25) Shin(2005), pp. 162~166.

떠한 역할을 하고, 어떠한 기준에 의해 적절히 분류될 수 있는지 등 일반적인 수준에서 개관하는 것을 목적으로 하였으며, 이와 더불어 중국에서의 ISO 14001을 사례로 하여 네트워크 행위자가 구체적으로 어떻게 형성, 작동되며 한 국가의 여러 제도적 조건들에 어떠한 영향을 받는지를 분석하였다.

환경정치에서 기존의 독립적인 행위자들이 네트워크화 하거나 혹은 전혀 새로운 행위자들이 새로운 형태의 네트워크를 만들어 역할을 하는 현상은 국제환경정치에서 전혀 새로운 현상은 아니다. 그러나 확실히 최근 약 20여 년간 이는 하나의 지배적인 현상이 되어 가고 있다. 무엇보다도 이는 경제적 세계화의 산물이며, 국제환경정치가 지구환경정치로 전이하고, 국제환경조약들이 점차로 쇠퇴하고, 정부 이외의 다양한 사적 행위자들의 역할이 증대하는 몇 가지 변화들의 산물이다. 오늘날 다양한 종류의 지식과 다른 매개물들을 공유하며, 다양한 종류의 노드들이 등장하여 다양한 종류의 환경보호 네트워크들을 만들어 가고 있다.

특히 본 논문에서는 네트워크가 가지는 조직적 특성 즉 완전히 위계적 이지도 않지만 동시에 완전히 무정부적이지도 않은, 다시 말해서 완전히 수직적이지도 않지만 동시에 완전히 수평적이지도 않은 특성에 주목하여, ISO 14001이라는 환경표준의 네트워크를 사례로 하여 이러한 중간적 형태의 조직적 특성이 중국에서 구체적으로 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 본 논문에서는 중국에서 그리고 왜 특히 개발도상국들에서 시장유인적 네트워크에 정부가 개입하는지, 즉 정부 개입의 원인과 그 국가별 변이에 대한 체계적인 연구를 수행하지는 않았다. 중국의 경우 정부가 환경정책을 추진하는 일반적 자원들을—자본, 기술, 환경의식 등—넉넉히 가지고 있지 못한 상황에서 시장유인적 정책도구는 정부의 관리비용을 절감하-

고 정책수행의 부담을 더는 효과를 가진다. 더군다나 이러한 정책도구가 기업들이 자발적으로 만들어내는 환경기준 네트워크라면 일단 그러한 그물망에 편입되기만 하면 환경과 무역 양자에서 이익을 증대시킬 수 있기 때문에 정부가 이러한 네트워크를 구축하는 데 적극 개입하는 것이 어떻게 보면 당연한 일일지도 모른다. 이 밖에 직관적인 수준이기는 하지만 일본이나 중국의 경제발전 과정에서 나타나는 국가의 역할이 이러한 개입을 설명해 줄 수 있을지도 모른다.

그러나 그 원인이 어떠하던 간에 지구환경정치시대의 대표적인 행위자로 등장하고 있는 네트워크와 국제환경정치시대의 대표적인 행위자인 개별 국가의 정부들이 충돌하는 혹은 상호 영향을 미치며 공존하는 이러한 현상은 일종의 과도기적인 현실을 반영하는 것일 수도 있고 아니면 당분간 환경보호의 국제질서는 이러한 공존의 형태로 고착되어갈 가능성도 있다. 이러한 현상은 비단 ISO 14001만이 아니다. 위에서 밝힌 대로 리스판서틀 케어의 경우도 각 나라마다 자발적인 이행사항들을 자율적으로 규정하고 실행할 수 있는 구조이기 때문에 하나의 글로벌 네트워크라고 할지라도 각 나라마다 네트워크의 조직 및 운영원리, 제도화 수준 등이 다르게 나타날 가능성이 있다. 또한 기업의 사회적 책임의 경우에도 각 나라마다 웹사이트를 운영하여 환경보호와 관련된 각 국의 상황에 맞추어서—예를 들면 환경정책, 제도, 법규, 기준, 환경의식의 수준, 경제발전의 수준 및 패턴, 심지어는 문화적 특성 등등—기업의 자발적인 환경보호 노력이나 기여의 언술체계(Discourse)와 실행목표, 실행방식 등에 관한 자국의 설정에 맞는 정보를 공유한다. 비록 기업의 사회적 책임이라는 언술 혹은 규범 자체가 가지는 영향력의 범위는 전 지구적이지만, 그것이 실제로 어떠한 절차

와 제도를 통해 실행되는지는 자국 기업들 및 정부가 주도가 되어 만들어내는 국가전략이 된다.<sup>26)</sup>

이러한 과도기적인 현상은 네트워크 자체가 파쇄화되는(Fragmented) 것으로, 즉 기존의 국가 중심의 국제질서에서 네트워크의 힘과 영향력이 상대적으로 제한을 받고 있는 것으로 이해할 수도 있다. 반면 기업들이 노드가 되는 네트워크에서 기존의 행위자인 정부들도 노드로서 연결된다면 이는 노드들 중에서 기업들끼리의 링크보다 기업과 정부 간의 링크가 아직까지 더 강한 것으로 이해할 수도 있다. 그러나 이 현상을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 체계적으로 선택된 네트워크 사례들을 과학적으로 분석, 비교하는 후속 연구 과정이 필요하며, 이는 궁극적으로 네트워크들의 등장이 기존의 국가 중심적인 국제환경정치의 제반 특징들을 확실히 지구환경정치의 새로운 패러다임으로 이전시킬 수 있을지에 대한 잠정적인 전망도 가능하게 할 것이다.

논문 접수일 2008.04.30.

심사 완료일 2008.05.29.

---

26) 예를 들어 영국의 기업의 사회적 책임의 경우 <http://www.csr.gov.uk/>, 중국의 경우 <http://www.chinacsr.com/>를 참조할 수 있다. 흥미로운 것은 어떤 나라는 정부가 기업의 사회적 책임의 윤리 강령, 정보 공유, 실천 강령 수립 등의 전 과정을 주도하기도 하며, 또 어떤 나라는 철저히 사적인 주도로 이루어지기도 한다는 점이다. 또한 심지어는 지역별로, 예를 들어 아시아의 기업의 사회적 책임과 같이 지역이나 문화권을 단위로 하여 네트워크가 다양화되는 현상도 있다. 아시아의 기업의 사회적 책임의 웹사이트는 <http://www.csr-asia.com/>을 참조할 것(검색일: 2008.05.15).

# Global Environmental Politics and Knowledge Networks

## \_The Case of ISO 14001 in the People's Republic of China

Shin, Sangbum

Department of International Relations, Yonsei University Wonju Campus

Increasingly, firms, environmental NGOs, and other private actors attempt to create a network, or translate existing organizations into a form of network, in order to enhance their power and influence in global environmental politics. This paper surveys different kinds of environmental networks found in current global environmental politics, including epistemic community type networks, transnational advocacy networks, business networks for environmental industry, business networks for environmental awareness and environmental justice such as Responsible Care, Corporate Social Responsibility, and environmental standards network such as ISO 14001. These networks play a significant role in global environmental politics due to their network power and/or network influence, which individual actors usually do not have. However, networks, less hierarchical, voluntary, horizontal in nature, are influenced by existing hierarchical type actors such as governments of individual countries, and in many cases, actions and influence of networks are to a certain degree limited because of the intervention of the governments. This finding is based on an empirical survey of ISO 14001 especially focusing on the case of the People's Republic of China.

### • Keywords

Global Environmental Politics, Environmental Networks, ISO 14001, China, Globalization