

# 환경협력을 통한 평화구축의 이론과 사례: 한반도에의 적용에 대한 고찰\*

이재승\*\* | 고려대학교

김성진\*\*\* | 고려대학교

정하윤\*\*\*\* | 연세대학교

환경과 평화의 연계는 비전통적 안보의 강화를 통한 대안적 평화 구축을 목표로 한다. 환경적 평화구축론은 분쟁 당사자들이 공통으로 직면하고 있는 환경 사안을 해결하는 기제를 마련함으로써, 하위정치(low politics) 영역의 환경 이슈들을 상위정치(high politics)적인 긴장완화 및 평화구축의 직접적 또는 간접적인 기제의 영역으로 확대하고자 시도한다. 이론적 차원에서 환경적 평화구축은 기능주의, 신자유주의적 제도주의, 구성주의, 그리고 인간안보적 차원에서 접근이 가능하다. 이러한 환경-평화의 연계는 군사안보적 대립을 전적으로 대체하는 개념이라기보다는 중장기적인 긴장완화와 신뢰구축을 통한 평화구축의 원활화라는 점에서 보완적인 성격을 가진다. 국제적으로 환경적 평화구축을 시도한 사례로 고찰된 독일의 그뤼네스 반트, 에쿠아도르-페루 간의 평화공원과 같은 접경지역 환경보전지역 설정 및 평화공원, 하천 및 수자원 공동관리, 대기오염 공동대응 등에서 보여지듯이 이러한 보완적 성격의 평화 구축은 유용성을 가질 수 있는 것으로 보인다. 한반도에 있어서 환경적 평화구축의 논의는 과거 주로 비무장지대(DMZ)에의 생태보전지구화 및 평화공원 건설에 대한 논의를 중심으로 이루어져 왔으며, 최근 그린데탕트(Green Détente)라는 개념으로 이어졌다. 그러나 DMZ 생태평화공원이나 남북한 환경협력 프로젝트들은 실제로 북한의 거부에 따른 정치적 동력 상실로 상당부분 제안 및 아이디어 차원에 머무른 바 있다. 국제적 사례에 비추어 보았을 때, 한반도에 있어서 환경적 평화구축은 다음의 조건들에 기반한다. 갈등의 정도가 높더라도 공공재 관리에 대한 공통의 이해관계 존재는 협력의 가능성을 높인다. 이 과정

\*본 논문은 이재승 외, 『그린데탕트 국제협력 추진방안』, 외교부 정책연구과제(2013. 12)의 일부 내용을 해당 기관과의 협의 하에 수정·보완하여 학술논문으로 재집필하였음.

\*\*교신저자. 국제학부/그린스쿨대학원 교수. 이메일: jaselee@korea.ac.kr

\*\*\*제1저자. 그린스쿨대학원 연구교수

\*\*\*\*제2저자. 동서문제연구원 연구교수

에서 양 국가들의 리더십 발휘와 영향력 있는 제3자의 중재가 중요하다. 또한 통일 이전에 환경관리에 대한 선제적 대응은 향후의 환경 비용을 크게 절감할 수 있다. 이 과정에서 환경적 평화구축은 합리적인 기대수준과 목표를 가지고 수행될 필요가 있으며, 그 연장선상에서 유용성을 평가받아야 한다.

**주제어:** 환경협력, 평화구축, 한반도, DMZ, 그린데탕트

## I. 서론

환경과 평화를 연계시키려는 시도는 비전통적 안보의 강화를 통한 대안적 평화 구축이라는 목표로 다양한 학문적 틀에서 시도되어 왔다. 환경적 평화구축론은 군사·안보적 분쟁 당사자들이 공통으로 직면하고 있는 환경 사안을 해결하는 기제를 마련함으로써, 하위정치(low politics) 영역의 환경 이슈들을 상위정치(high politics)적인 긴장완화 및 평화구축으로 확대하는 것을 목표로 한다. 환경과 같은 하위정치적 이슈들이 군사안보적 차원의 상위정치적 이슈들을 직접적으로 극복해 나가는 데에는 여러 한계가 있을 수 있지만, 일련의 비전통적 안보 요인의 강화는 전통적 안보 차원의 긴장완화를 원활히 하고 신뢰구축을 통해 중장기적인 평화구축을 촉진할 수 있다는 데에서 유용한 보완적 성격을 지닐 수 있다. 환경문제에 대한 해결책은 장기적 시각을 필요로 하며, 다양한 이해당사자들의 참여를 유도하고, 공동의 유대관계를 형성하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 환경협력은 증식 및 확산효과를 가지며, 지역 안정의 촉매제가 될 수 있다는 점에서 평화구축의 수단이 될 수 있다. 환경협력을 통한 평화구축의 방안으로는 환경과 직접적으로 관련된 분쟁의 사전적 방지, 분쟁 및 갈등지역에서 대화를 위한 기반 조성, 그리고 장기적·지속적인 영구 평화를 위한 선행조건으로서의 환경협력 등의 접근법을 들 수 있다. 이처럼 환경협력은 생태지역의 잠재력을 개발하고, 생태적 상호의존을 추진하면서, 사회 및 정치체계의 민주화를 통해 평화 구축의 메커니즘으로서 작용할 수 있게 된다.

이러한 예상 효과에 비해서 한반도에 있어서 환경협력을 통한 평화구축의 논의는 북핵 문제를 비롯한 전통적 안보 이슈에 비해 충분한 관심을 불러오지 못했다. 평화구축을 위한 환경협력의 논의는 주로 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)의 생태보전지구화 및 평화공원 건설에 대한 논의를 중심으로 이루어져 왔으며, 최근 그린데탕

트(Green Détente)라는 개념으로 보다 공고화되었다. 남북한이 국경을 넘어서 하나의 생태공동체로 형성되어 있다는 논의도 이러한 맥락에 해당된다. 또한 환경협력을 통한 평화구축 논의는 인간안보의 차원에서 북한 주민들의 삶의 질 개선과 지속가능발전 역량 증대가 실질적인 안보적 역할을 수행한다고 주장한다. 그러나 DMZ 생태평화공원이나 국제기구를 활용한 남북한 환경협력 프로젝트들은 실제로 북한의 거부에 따른 정치적 동력 상실과 사업의 장기적 표류로 인해 상당부분 제안 및 아이디어 차원에 머물러 왔다.

본 연구는 환경협력과 평화구축을 연계시키는 논리적 틀을 이론적으로 구분하여 고찰하고, 환경적 평화구축의 시도가 이루어진 국제사례들을 주요 이슈별로 살펴본다. 이러한 이론적 논의와 사례 비교를 바탕으로 본 연구는 한반도에서 환경협력을 통한 평화구축이 성공하기 위해서 어떠한 조건들이 충족되어야 하는지를 분석한다. 방법론에 있어서 본 연구에서는 환경-평화 연계에 대한 개념정의 및 이론적 고찰을 위해서 다양한 형태의 국제정치학, 환경·생태학, 국제법의 문헌들을 일차적으로 활용하며, 이를 통해 환경적 평화구축을 일반이론(universal theory)으로 정립하고자 한다. 사례 연구에 있어서는 환경-평화 연계의 주요 국제사례에 해당하는 접경지역 환경협력 프로젝트 및 평화 공원 사례들을 중점적으로 고찰한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 환경-평화 연계를 다룬 이론들을 환경적 차원 및 국제정치적 차원에서 고찰한다. III장에서는 환경협력을 통한 평화구축과 관련한 주요 국제사례를 이슈별로 살펴보고 이 중 한반도 사례에 보다 직접적인 시사점을 주는 두 개의 사례를 집중적으로 분석한다. 이를 통해 본 장에서는 평화공원, 접경지역 환경보전 등 주요 사례들의 일반화의 가능성과 환경협력을 촉진 혹은 저해하는 요인들을 밝히고자 한다. IV장에서는 한반도 차원에서 기존의 환경협력을 통한 평화구축의 주요 시도들을 요약하고, 환경-평화 연계의 적용 가능성을 분석한다. 본 장에서는 또한 환경협력을 통해 북한의 참여를 유도해 내고 한반도의 평화정착을 도모할 수 있는 일련의 조건들을 고찰한다. V장에서는 한반도에서 환경적 평화구축이 가지는 주요 함의를 요약한다. 아울러 결론에서는 환경-평화 연계이론이 가지는 실제적인 가치와 의미를 새로 정립함으로써 과도한 낙관론 또는 비관론을 넘어서 보다 지속가능한 평화구축의 기제로서 활용할 것을 제시한다.

## II. 환경-평화 연계의 이론적 기반

### 1. 환경적 평화구축론

환경 협력은 긴장완화와 신뢰구축을 위한 메커니즘으로써 유용성을 지닌다. 환경협력을 통한 갈등해결을 목적으로 한 긴장완화 및 신뢰구축의 문제는 일차적으로 환경, 경제, 정치의 연계차원에서 고찰이 가능하다(Martin et al. 2011). 첫째, 환경 차원에서 생태문제는 국가 간 경계를 넘어선 환경보호의 확대를 필요로 한다. 생태계와 생태지역 잠재력을 개발하기 위해서는 더 큰 규모의 관리와 확대된 협력을 필요로 하며, 이는 생태적 상호의존으로 이어진다. 둘째, 경제 차원에서 초국경적 환경협력은 경제발전에만 대한 기여로 정당화될 수 있다. 초국경적 환경협력은 당사국과 공동체에 직·간접적 이익을 발생시키며, 협력을 통해 국가들로부터 자연적으로 발생된 이익은 각 국가들이 개별적으로 끌어낼 수 있는 것보다 더 클 수 있다. 셋째, 정치 차원에서 초국경적 환경 협력은 보존지역에서 제도화된 초국경적 협력을 보다 지역화(regionalization)하고 향상시킬 수 있다. 정치적 경계를 벗어난 환경문제에 대한 해결책은 장기적인 시각을 필요로 하고, 지역과 비정부기구의 참여를 독려하며, 조치를 위한 정치·경제·사회적 역량을 구축하는 데 도움이 되고, 경제적인 양극화를 극복하여 공동의 유대관계를 서서히 구축하도록 할 수 있도록 한다(Carius 2006-7).

환경 의제를 활용하여 긴장완화 및 평화를 유도하는 환경적 평화구축론은 대표적으로 카리우스(Alexander Carius)에 의해 제기되어 왔다. 카리우스(2006-7, 61-62)에 따르면 환경을 이용한 평화구축은 첫째, 환경 사안과 직접적으로 연관된 분쟁을 방지하고, 둘째, 분쟁 당사자들 간 초국경적인 환경협력을 논의할 수 있는 대화의 장을 만들고 유지하며, 셋째, 지속가능한 개발을 위한 조건들을 진작시킴으로써 영구적인 평화를 추구하는 것이다. 카리우스의 이론은 환경과 평화 간의 직접적인 연계개념을 구축하는 데 있어서 논리적 틀을 제공하고 있으나, 그의 이론은 환경 사안의 협력이 어떻게 평화구축으로 이어질 것인지에 관해 구체적인 기제를 제시하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 또한 어떤 경우에 평화구축에 성공하고, 어떤 경우에 성공하지 못하는지에 대한 원인도 규명된 바 없다. 다시 말해서 환경협력에서 정치적 평화로 이어지는 과정이 인과성이 아니라 당위성에 의존하고 있다는 점이 한계로 지적된다.

## 2. 통합이론: 기능주의적 접근

환경을 통한 평화구축의 논의는 기능주의와 신기능주의에서의 확산(spill-over) 및 기능적 통합의 차원에서도 설명될 수 있다. 기능주의와 신기능주의로 이루어진 국제정치에서의 통합이론은 하위정치 영역에서의 환경·생태 등의 의제와 관련된 협력의 습관이 상위정치의 영역으로 파급되어가는 학습의 과정을 강조한다. 이러한 기능주의의 구상은 정치적 영역을 우회하여 비정치적 영역인 기술 영역에서부터 국가 간 협력을 시도할 것을 제안한다. 비정치적 영역에서의 협력에 의해 국가들 간의 상호 이익이 증대되면, 협력의 습관이 강화되어 자연스럽게 다른 영역으로 협력이 확산되고, 궁극적으로는 정치적 영역에서의 협력 및 통합까지 이루어지는 분지(ramification)효과를 거둘 수 있다는 것이다(Mitrany 1943).

환경-평화 연계 논의에 있어서 통합이론은 모두 상당부분 비정치적 영역에서의 기술적 협력이 점차 확산되어 정치적 영역에서의 통합으로 이어질 것이라는 당위적·낙관적 주장을 펴고 있다. 하지만 비정치적 영역에서의 협력은 더 높은 수준에서의 통합으로 연결되지 않고 그 자체로 정체되어 있을 수도 있다(Haas 1958). 환경-평화의 연계에 있어서도 연성이슈 영역에서의 접근을 원칙으로 하되, 이를 추진하는 동력은 고위급의 정치력에 달려있으며 이러한 고위차원에서의 정치적 의지와 노력이 중요성을 가질 수밖에 없다. 또한 통합이론은 종종 내부변수에 초점을 두고 있어서 국제환경이나 외부행위자와 같은 외생적 변수를 간과한다는 비판을 받아왔다. 한반도의 경우에 적용해 봐도 환경-평화의 연계에 있어서 남북 간 협력의 모색에만 초점을 맞추기에는 너무 많은 변수가 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아, 그리고 기타 선진국들의 이해관계가 첨예하게 얽혀있는 동북아에서 남북 간 긴장완화가 이루어지려면 외생적 변수가 크게 작동할 수밖에 없다. 이는 환경에서 평화로 넘어가는 과정이 결코 자연스러운 것이 아니라, 강력한 정치적 의지와 노력에 의해 지속적으로 추진되어야 함을 시사한다.

## 3. 신자유주의적 제도주의

신자유주의적 제도주의가 제시하는 협력의 기제는 국제제도다. 일단 설립된 국제제

도는 다양한 협력의 이점을 제공함으로써 국가의 선택에 영향을 주기 때문이다. 신자유주의적 제도주의의 방식을 따르면, 환경-평화의 연계의 일차적인 목적은 연성 이슈, 특히 환경협력을 주된 목적으로 하는 국제레짐 혹은 국제협약을 창출하는 것이 된다. 코헤인(Keohane 1984)에 따르면, 국제제도는 상호합의를 통하여 행동의 원칙 및 규범을 규정함으로써 다른 국가의 행동유형에 관해 안정적인 기대를 가능하도록 만들어 준다. 또한 국제제도는 양질의 정보를 제공함으로써 상대적으로 더 많은 정보를 지닌 국가의 조약 불이행을 어렵게 하여 국제정치에서 불확실성을 감소시키는 역할을 수행하며, 국가 간의 거래비용을 감소시켜준다. 따라서 신자유주의적 제도주의에 대한 고찰은 환경, 생태, 재난 방지 등의 연성이슈를 통해 국제협력의 틀을 만들고 여기에 상대국을 참여시켜 대화를 유도한다는 점에서 환경협력과 평화구축의 연계에 중요한 의미를 지니게 된다.

환경협력에서 평화영역으로 파급되는 국제제도의 설립은 구성원들 간의 이해관계, 추진주체의 정치적 능력, 사안의 시급성 등이 맞물려 돌아가야 하는 어려운 문제이다. 그런 면에서 월경성 장거리이동 대기오염물질협약(The Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: CLRTAP)이라는 국제제도를 수립하여 환경문제를 해결하고 동서냉전의 테탕트를 추구했던 1970년대 유럽의 사례는 환경-평화 연계에 있어서 유용한 함의를 준다. 한반도에 있어서도 환경협력을 통한 평화구축은 이와 같은 유관 국제기구의 형성 및 안정적 운용을 위해서 촉진될 수 있다.

#### 4. 구성주의

구성주의에서는 정체성과 같은 관념(idea)의 역할에 주목하고, 정체성 변화를 통해 국가가 이익 및 정책을 규정하는, 즉 선호체계를 형성해 가는 과정을 중시하며, 국제규범의 구성 및 확산을 주요 연구주제로 삼는다(Onuf 1989). 환경-평화 연계 논의에 구성주의를 적용할 경우, 기존의 정책적·제도적 합의에 관념적·규범적 깊이를 더할 수 있다는 장점을 지닌다. 국제사회는 단순한 물질성 이상의 복합적인 사회성을 지닌 공간이며, 그 안에서 국가는 다른 국가들과의 사회적인 관계를 염두에 두고 판단하여 스스로의 행동과 위치를 정하게 된다. 이러한 사회적인 관계 속에서 국가는 자신의 물질적 이익뿐만 아니라 스스로의 자아상(self-image)과 정체성을 더 포괄적으로 이해하게 된다(Wendt 1999). 또한 국제사회의 관계 속에서 국가는 집합적 이해, 즉 '타당하

다고 합의된 규범'이 무엇인지를 관찰하고 나아가 이를 규범적 형태로 수용하게 된다. 국가들은 국제사회에서 윤리적·도덕적 규범을 공유하며 이는 국가가 순응을 선택하는 중요한 전제조건이 된다(Lumsdaine 1993). 또한 하스(Peter M. Hass 1992, 3-4)는 과학적 사실성이 사회적으로 확산됨에 있어 '인식공동체'(epistemic communities)의 중요성을 강조한 바 있으며, 전문가 집단인 인식공동체는 정보와 자문의 주요한 공급원으로 기능하여, 국가의 최고결정자 및 관료집단은 그 영향을 받아 정책을 수립함으로써 인식공동체의 견해를 국제정치적으로 확산 및 제도화시키게 된다(Bukhari 2004).

구성주의적 시각의 환경-평화 연계를 한반도에 적용할 경우, 환경협력을 통한 규범 창출과 중장기적인 북한의 정체성 변화가 핵심이 된다. 국제적으로 환경규범이 점차 강화되어 온 점을 감안한다면, 북한 역시 한국 및 동북아 주변국들의 적절한 기술적·재정적 지원이 있을 시 전문가 집단을 중심으로 환경·에너지 분야에서는 협조적인 자세를 취할 가능성이 높다. 이러한 접근을 통해 북한이 환경규범을 인식하고 학습하게 된다면 안보와 경제성장을 위해 지속가능성 측면을 도외시하던 정체성과 이익 개념에 변화가 생길수도 있다. 결과적으로 상위정치만 중시하던 북한의 안보 및 성장 개념에 일말의 변화가 생긴다면, 정책적인 면에서 북한의 입장 변화도 상대적으로 중장기적으로 기대할 수 있을 것으로 보인다. 또한 동북아에 환경제도를 설립하여 국제규범의 확산자로 기능하게 만든다면 한반도 및 동북아 국가 전반의 지속가능성 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 다만 구성주의적 접근은 장기적인 정체성 변화를 어떻게 객관적으로 측정해 낼 수 있는가의 문제와, 개념적 차원을 넘어서 실질적인 정책적·제도적 접근의 연계가 병행될 필요가 있다.

## 5. 인간 안보와 환경적 평화구축

환경-평화 연계 논의에 적용 가능한 또 하나의 이론적 틀로서 인간안보론을 들 수 있다. 환경, 인권, 지속가능한 개발, 자연재해 대응, 여성, 유아, 교육, 난민, 보건 등 다양한 인간 안보(human security) 사안들은 환경 협력, 삶의 질 개선, 평화 구축의 측면에서 다루어질 수 있다(Commission on Human Security 2003). 특히 1990년대부터는 지구온난화를 비롯한 여러 환경 문제의 부각으로 인해 환경 안보가 특정 지역과 국가를 넘어서 전지구적 의제로 자리를 잡기 시작했다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)에서는 '인간안보의 새로운 차원'(New Dimensions

of Human Security)이라는 부제를 달고 있는 인간발전보고서(Human Development Report)를 1994년에 발간하여 인간안보 개념을 규정지은 바 있다. 동 보고서에서는 위협요인을 7개로 세분화하여, 경제안보(Economic Security), 식량안보(Food Security), 보건안보(Health Security), 환경안보(Environmental Security), 개인안보(Personal Security), 공동체안보(Community Security), 정치안보(Political Security)의 영역으로 인간 안보를 설명하고 있다(United Nations Development Programme 1994). 이 중 환경안보는 단기적, 중장기적인 자연의 파괴와 훼손으로부터 사람들을 보호하는 것을 주된 목적으로 하며, 그 특성상 식량안보, 보건안보, 개인 안보 등과 밀접한 연관성을 지니고 있다. 기후변화에 따른 농업 생산구조의 변화, 자연재해로 인한 재난, 환경훼손에 따른 환경재난의 증가, 질병과 유해한 생활양식으로부터의 보건안보적 위협 등은 인간안보 차원에서 환경협력을 증진시킬 주요한 요인들로 지적되어 왔으며(Paris 2001, 89-90), 이런 문제들의 성공적인 해결은 환경 차원의 인간안보의 강화를 통한 평화 증진이라는 중장기적인 목표에 부합된다. 정치적 분쟁이 아닌 환경 문제로부터의 위협에 대해 국가들이 협력하여 안전을 도모할 수 있다는 점에서, 환경 사안이 국민의 안전을 위협하는 상황에 처해 있는 국가의 경우 이와 관련된 국제적 협력을 추구할 가능성이 높아진다. 한반도에서의 환경협력은 북한의 인간안보를 강화하여, 평화구축과 긴장완화의 토대를 구축하는 데 기여하게 된다.

## 6. 환경-평화 연계 이론의 위상과 역할

앞에서 논의한 각각의 이론적 접근은 환경과 평화의 연계 가능성을 다양한 경로로 제시해 주고 있다. 지금까지 살펴본 다섯 가지의 환경-평화의 이론적 연계를 종합해 보면, 환경적 평화구축이 가질 수 있는 유용성과 위상을 재정립해 볼 수 있다. <그림 1>은 이러한 종합을 도식화한다.

그러나 이들 개별 이론 틀들은 그 자체로서 환경과 평화라는 두 실질적인 요소를 직접적으로 연계하는 데에는 한계가 있다. 이는 이론 자체의 한계라기보다는 이슈가 가지는 성격 자체에 기인한다. 아무리 엄밀하고 강력한 하나의 이론 틀로도 환경이라는 연성안보 이슈를 군사적 긴장완화의 경성안보 이슈를 해결하는 대안적 도구로 사용하는 데에는 결정적인 한계가 있다. 오히려 환경과 같은 비전통적, 연성안보의 이슈는 전통적, 경성안보 이슈와 대치되는 것이 아니라 상호 보완적인 틀에서 긴장완화와 신뢰





〈그림 1〉 환경-평화 연계를 위한 이론적 종합

구축의 촉진이라는 의미를 부여할 때 더욱 실제적인 유용성을 가진다. 따라서 본 연구에서는 환경-평화의 연계 이론을 군사안보적 대립을 극복하는 차원의 대체개념이 아닌 한반도에서의 긴장완화를 통해 중장기적인 평화구축의 “환경”을 구축하는 틀로서 파악한다. 이러한 이론적 조화와 현실적인 위상 부여는 다음 장에서 기술되는 일련의 실제 국제 사례들을 보다 객관적인 시각에서 고찰할 수 있게 해 준다.

### III. 환경적 평화구축의 국제 비교사례

국제적으로 환경협력을 통한 긴장완화와 신뢰구축을 시도하면서 환경과 평화를 연계시킨 사례들로는 평화공원, 공유하천 및 수자원 공동관리, 대기오염 협력 등을 들 수 있다. 그 중에서도 접경지역의 환경보전 사례인 평화공원은 한반도 환경협력 추진에 적용이 가능하다는 점에서 의미를 지닌다.

#### 1. 접경지역 환경보전: 평화공원

접경은 국가의 영역과 경계를 나타내는 지역으로 갈등과 분쟁의 역사적 산물이라고 할 수 있다. 접경의 형성원인과 상황은 서로 상이하지만, 접경지역은 대부분 접근성이 떨어지고 자원개발과 이용이 제약되며 환경과 생태계가 보존된 지역이 많다는 공통점이 있다. 국가들은 접경 국가 간 갈등 해소와 정치적 안정을 위해(peace), 생태 및 자연환경가치를 보존하기 위해(protection), 혹은 효율적인 접경자원을 이용하기 위해

〈표 1〉 평화공원 대표적 사례

구분	지역	접경유형	정치군사적 특징	현재 이용상태
과거 분단국	독일	냉전지역	통일 전까지 철의 장막. 무장 및 이동 통제	그뤼네스반트 생태네트워크
적대적 접경국	에콰도르- 페루(콘도르)	분쟁지역	식민지 독립 후 국경선 논란 에 따른 영토분쟁	접경평화공원(양국의 보호지 역 결합)

출처: 박은진 외(2012, 4)에서 발췌 및 재인용.

(prosperity) 접경지역을 대상으로 공동 보호구역을 설정하기도 한다.

그 중에서도 평화공원은 평화협력 촉진을 위해 만들어진 접경보호지역을 의미하며, 우호관계의 상징에서 출발하여 지역갈등해소 수단으로서 관광과 지속가능발전 협력에 기초한 평화공원으로 발전된 사례가 대부분이다. 세계자연보전연맹(IUCN)은 접경보호지역 평화공원을 생물다양성과 자연자원 및 연계된 문화자원을 보호 유지하면서 평화와 협력을 촉진하기 위해 만들어진 접경보호지역으로 정의한 바 있다. 1997년 남아공에서 평화공원재단이 설립되고, 생태관광에 기초한 협력으로 지역갈등과 대립이 해소되기 시작하면서 평화공원 운동이 크게 추동되었다. 평화공원의 대표적인 사례로는 독일의 그뤼네스 반트(Grünes Band) 생태 네트워크, 에콰도르-페루 콘도르 산맥 지역의 접경평화공원을 들 수 있다.

독일의 그뤼네스 반트 생태 네트워크 사례는 분단국의 접경지역 환경협력 사업의 대표적인 사례로 분류된다. 1971년 서독정부는 낙후된 서독 접경지역의 발전을 위해 「접경지역지원법」을 제정하여 세제혜택, 공공사업 우선발주, 기간시설 개발 등의 지원정책을 추진하였다. 통일 직후 독일 정부는 30년간 인간 이용이 제한되어 우수한 생태계 지역으로 변모한 접경지역을 보전하기 위해 ‘녹색 띠’를 의미하는 그뤼네스 반트 사업에 착수하였는데, 이 사업은 민간 환경단체인 분트(BUND)가 정부지원을 받아 주도하였다. 그뤼네스 반트는 총연장 1,393km, 총면적 17,656hc에 이르며, 9개 주정부와 38개 군, 2개 광역시에 걸쳐 있다. 그뤼네스 반트 자체는 좁은 띠 형태이지만 엘베강 생물권 보전지역, 하르츠(Harz) 국립공원, 론(Rhön) 생물권 보전지역 등 150개 보호지역을 연결하는 국가 생태 네트워크이며, 600여 종 이상의 국가 위기 희귀종들이 서식하고 있다. 과거 분단의 흔적을 지우기 위해 대부분 군사시설이 통일 직후 철거되었지만 일부 남아있는 정찰로, 감시탑 등은 교육과 관광자원으로 활용되고 있다. 그뤼네스

만트는 접경지역의 생태자원이 훼손되지 않고 보전되어 유럽 그린벨트로 확대 및 발전한 사례이다. 특히 주정부, 지자체, 민간환경단체 소유의 토지비율이 증가하여 장기적으로 보전되었고, 활용될 토대가 마련되었다. 주정부는 보전, 경관관리, 복원, 교육, 홍보 등을 추진하였고, 이 사업을 주도하였던 환경단체 분트는 ‘초록주식’이라는 시민기부 사업을 통해 사유지를 사들이고 관리와 교육활동을 전개하였다(박은진 외 2012; 최준영·이승현 2013).

독일의 그뤼네스 만트가 냉전지역 통일 이후 환경협력의 사례라고 한다면, 에콰도르와 페루의 콘도르 평화공원 사례는 영토분쟁을 환경협력으로 해결한 사례라고 할 수 있다. 에콰도르와 페루는 스페인 식민지 독립 이후 모호해진 국경선으로 인하여 무력 영토분쟁을 벌였는데, 1828년 처음 전쟁을 시작한 이후 아마존 강으로 이어지는 통로의 확보를 위해 대립과 전쟁을 반복하였다. 1995년 평화협정이 체결되었지만, 여전히 대립하였고 이러한 분쟁은 1998년까지도 이어졌다. 1998년 통상 및 항로협정, 양국 개발촉진에 필요한 국경 통합, 분쟁 예방을 위한 안보협정, 국경선 구획 완료 등의 타협안이 양국 간 체결되었다. 에콰도르가 불리한 국경선 제안을 받아들이는 대신, 페루 아마존 강 및 북쪽 지류의 항해권과 군사기지가 있던 페루 국경 안쪽 1km<sup>2</sup>에 대한 재산권을 확보하였다. 이후 영토분쟁 해결방안으로써 콘도르 산맥(Cordillera del Cóndor) 지역에 접경보호지역, 즉 평화공원을 설립하였다. 1999년 국제열대목재기구(ITTO) 등 국제기구가 환경협력 추진에 참여하였고, 에콰도르에 엘콘도르 국립공원, 페루에 생태보호지구와 산티아고-코마니아 보존지역 등을 지정하여 총 16,425km<sup>2</sup>에 이르는 접경평화공원이 조성되었다. 에콰도르와 페루는 공동 관리와 자유통행을 보장함으로써 평화 정착에 기여하고, 안데스 콘돌을 비롯한 멸종위기종을 보호할 것을 협력하였다.

평화공원을 통한 협력은 대립과 갈등 해소를 직접 추동하기보다는 대화의 시작점을 제공하면서 대립 및 갈등 해소의 보조적 역할을 할 수 있다. 그동안 대부분의 평화공원 사례는 정치, 군사적 대립이 크지 않고, 환경 및 자원문제가 접경에서 중요한 사안으로 협력을 필요로 하는 경우가 대부분이었다. 국가 간 대립이 극심한 경우에는 그 근본 원인을 제거하는 프로세스를 진행하면서 보조 수단으로 접경의 평화공원을 활용할 때 효과를 발휘하였다(박은진 2013).

## 2. 공유자원을 둘러싼 분쟁 및 협력 사례

접경지역의 분쟁해결을 위한 생태계보전, 평화공원 사례 외에 공유하천, 수자원, 대기 등 공유재를 공동으로 관리하고 보호하기 위해 전개되었던 협력 사례들도 다수 존재한다. 공유하천과 수자원 관리 문제는 그 동안 여러 지역에서 갈등 요인이 되어 왔으며, 이에 따른 협력 시도도 다양한 지역과 차원에서 진행되었다. 공유하천과 수자원의 문제는 비단 환경 차원뿐만 아니라 생존권 차원과 직결되어 있는 만큼, 인간안보, 식량, 생태환경 등의 다양한 차원을 포괄하게 된다. 하천 및 수자원 문제는 분쟁의 원인이 될 수도 있고, 기존 분쟁을 악화시킬 수도 있다. 중동을 비롯한 다수의 수자원 관련 분쟁 지역 사례들은 지속가능한 협력 조치가 없다면 평화구축 및 정착이 어려운 경우가 대부분이다. 공유하천과 관련한 국제협력으로는 요르단강, 다뉴브강, 셸드강, 메콩강, 나일강, 베라강의 국가 간 협력 사례를 들 수 있다(김덕주 2008). 수자원 관리와 관련해서는 특히 중동의 지역수자원 데이터뱅크 프로젝트(Regional Water Data Banks Project: RWDBP), 굿워터 네이버(Good Water Neighbors) 사업 등을 들 수 있다. 이 중 굿워터 네이버 프로젝트는 분쟁 지역에서의 상향식 초국경 환경협력의 사례라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

국경을 초월하는 대기오염에 대한 환경협력 사례로는 1979년 동서 유럽 국가들과 캐나다, 미국, 당시 소련 등 총 34개 국가들은 국경을 넘어 피해를 야기하는 대기오염 물질 감축에 관한 월경성 장거리이동 대기오염물질협약을 들 수 있다. 이 협약은 냉전 시기 동서진영이 환경을 주제로 체결한 다자간협약으로 1960년대 후반부터 시작되었던 긴장완화의 흐름을 대변하는 결과물이자 데탕트라는 국제적 분위기를 지속시키는 하나의 축으로 작용하였다(추장민 2013a, 25-30). CLRTAP은 지역 규모에서 대기오염문제에 대한 법적 구속력이 있는 최초의 협약이라는 점에서 의의가 있으며, 대기오염

1) 2001년 이래 '중동 지구의 친구들'(Friends of the Earth Middle East: FoEME)의 17개 지자체들은 이스라엘, 요르단, 팔레스타인 지역의 인근 공동체들 간 공동 물 관리 및 폐기물 관리 프로젝트를 이행하였고, 국경 간 환경 이슈 인식 증진을 위한 이니셔티브에도 합의하였다. 2007년 요르단과 이스라엘은 조류보호구역, 친환경숙소, 관광안내센터를 포함하는 초국경 평화공원을 공동으로 고안하였는데, 이러한 협력시도는 중동 지구의 친구들의 지역전문가들에 의해 촉진되었다(Carius 2006).

저감에 대한 국제협력의 선례가 되었다. 이러한 공유자원 및 환경에 대한 협력 기제 역시 한반도의 환경적 평화구축 및 동북아 차원에서 환경협력과 신뢰구축의 향후 논의에 있어 실질적인 참고사례로서 유용성을 지닌다.

### 3. 환경적 평화구축 국제사례의 시사점

환경-평화를 연계시킨 국제 사례들을 살펴보면, 분쟁 및 갈등 지역에서 환경협력을 인센티브로 이용하는 경우, 환경협력을 정치협력으로 전환할 가능성이 높아지며, 이 과정에서 정치, 사회, 경제, 문화적 맥락이 환경협력을 촉진하거나 제약할 수 있다. 협력 추진 당사자들 간 비대칭적 힘의 관계, 이익, 의사소통 및 정보가 존재하여 균형이 부족한 경우, 당사자들 간 신뢰가 부족한 경우, 외부행위자 개입으로 인한 소유권 문제가 발생하는 경우, 변화를 이끌어내기 위한 전략이 부족한 경우, 광범위한 이해당사자들의 참여가 부족한 경우, 그리고 명시적·체계적 분쟁 민감성과 평화구축 요소가 부족한 경우에는 환경협력을 통한 평화구축이 제약될 수 있다(Feil et al. 2009). 환경협력을 통한 분쟁해결 국제 사례를 종합할 때, 평화 구축은 다음과 같은 경우 촉진되거나 제약되었다.

첫째, 다양한 환경이슈에 따라 협력의 가능성 및 정도가 달라졌다. 즉 하천, 대기, 해양 등과 같이 광범위한 공공재인 경우, 협력의 가능성은 낮지만, 경제적 가치가 있는 자연자원이 내재된 경우에는 협력 가능성이 높아졌다(Carius 2006). 예를 들어, 점경의 생물권 보전의 경우, 임업, 관광업 등을 통해 경제 이익의 가능성이 있었기 때문에 적대적 관계가 완화되었던 양상을 보였다.

둘째, 환경협력에 참여하는 행위자의 규모도 협력의 가능성에 영향을 미쳤다. 양자 간의 경우 협력의 가능성이 높아지며, 다자 간의 경우는 낮아질 가능성이 높으나 영향력 있는 제 3자 혹은 중재자가 참여한다면 협력의 가능성을 높여준다. 특히 국제기구가 적극적인 역할을 담당하거나, 선진국 정부로부터 자금을 지원받는 경우, 협력이 촉진될 수 있다. 또한 NGO의 역할 역시 중요한데, 중동 지역 수자원 공동관리에서 ‘중동 지구의 친구들’, 독일 그뤼네스 반트의 분트 등은 협력 창출에 영향력을 발휘하였다.

셋째, 국가 제도는 분쟁해결 및 환경협력에 중요한 요인이다. 민주주의 국가들 간의 협력은 공동의 협상을 통해 제도화가 이루어지는 사례가 많지만, 힘의 불평등이 있는 국가들 간 협력 혹은 비민주주의 국가들 간의 협력은 쉽지가 않다(Feil 2009). 공유하

천 협력의 선례가 되었던 다뉴브강 유역 공동 관리의 경우, 소득 수준이 비슷한 유럽 국가들 간의 협력이 효과적으로 도출되었고, EU 공동체 역시 레짐 형성에 도움이 되었다. 그러나 메콩강과 같이 강 상류와 하류에 위치한 국가들 간 소득, 문화의 차이가 존재하는 경우에는 협력도출이 용이하지 않고 갈등의 소지가 남아있었다.

넷째, 협력의 당사자들의 의지 역시 협력의 가능성을 높일 수 있다. 피해를 입은 국가의 행정부가 리더십을 발휘하고, 주도하는 경우 협력 가능성은 높아진다. 에콰도르와 페루는 역사적으로 영토분쟁으로 인해 대립과 전쟁을 반복하였지만, 접경지역 보호를 위해 타협안을 체결함으로써 분쟁해결과 평화화해의 직접적 상징이 되었다.

위에서 고찰한 환경적 평화구축의 국제 사례들은 분쟁 해결의 촉매제로서의 환경협력은 대화를 촉진시켰고, 나아가 일부 사례에서는 상위정치 영역의 협력에도 영향력을 행사하였다. 환경적 평화구축의 국제사례에서 경로와 기제는 국가마다 차이가 있지만, 거래비용을 감소시킬 수 있는 제도, 평화구축의 성공적 사례의 인식, 규범의 수용 및 확산은 성공적인 평화로의 진전 사례의 공통 요소라고 할 수 있다. 이론적 틀과 국제 사례를 연계시켜 보았을 때 환경적 평화구축은 그 자체로서 군사적 안보상황을 직접적으로 완화시킨 것이 아니라, 긴장완화와 신뢰구축라는 보완적 성격에서 접근했을 때 보다 높은 실효성을 지닐 수 있었으며, 더 큰 목표의 정치적 과제로 연계가 되었음을 볼 수 있다.

## IV. 환경적 평화구축의 한반도에의 적용

### 1. 북한의 주요 환경 관련 이슈

북한의 환경 관련 주요 이슈들로는 산림, 수자원, 대기, 해양, 생물 다양성과 관련된 의제들을 들 수 있다. 북한의 산림 황폐화는 지속적으로 그 심각성이 제기되어 왔다. 산지는 북한 국토의 80% 가량을 차지하는데, 현재 숲 면적은 크게 감소한 상태이며 산림의 황폐화로 인해 가뭄, 홍수, 산사태 등의 자연재해에 노출되어 있다. 국립산림과학원이 인공위성을 통해 북한의 산림 황폐화를 분석한 바에 따르면, 황폐산림의 면적은 1990년 163만ha에서 2008년에는 284만ha로 크게 증가했으며, 이는 전체 산림면적의 약 32%가 황폐화되었다는 사실을 의미한다(박경석 2013, 31).

산림 황폐화는 그동안 북한이 식량증산을 위해 산림을 농경지로 전환하는 정책을 추진해 온 과정에서 더욱 악화되었다. 북한 당국은 2000년 12월 '산림조성 10개년 계획(2001~2010)'을 수립하여 매년 15만ha의 조립사업을 추진하고자 했으나, 경제난이 지속되면서 계획대로의 성과를 거두는 데 실패했다. 산림의 농경지화 이외에 벌목도 많은 문제를 야기하고 있다. 북한 농촌인구의 대부분은 난방과 취사를 위한 에너지를 땔나무에서 얻고 있는데, 연료 부족으로 부분별한 벌목이 이루어지면서 산림 파괴가 한층 가속화되고 있다. 이 외에도 토양 침식, 산불과 해충 등 북한의 산림 문제는 심각한 수준에 도달하였다(이종운 외 2012, 4).

공유하천의 경우 남북한의 경우에도 북한의 임남댐(금강산댐) 건설로 인해 한국에 피해를 일으킨 사례가 존재한다. 북한은 국내의 전력부족 현상을 해소하고자 1986년부터 2003년에 걸쳐 휴전선 북단 금강산 지역의 북한강 상류에 임남댐을 건설한 바 있다. 그러나 임남댐으로 인해 북한강 상류에서 하류로 흘러가는 물이 차단됨으로써 하류에 위치한 한국의 화천댐, 의암댐, 춘천댐에 연쇄적인 영향을 미치게 되었다(홍규덕 2005, 304-305). 북한 황강 댐의 사전 예고 없는 방류로 인해 임진강에서 인명 피해가 발생한 사례로 있다.

또한 북한은 심각한 대기오염에 취약성을 노출하고 있다. 산업화와 인구증가에 따라 대기상태는 점점 더 악화되는 추세이고, 특히 도시 및 공업지역의 난방용·연료용 석탄 사용으로 인한 아황산가스 및 이산화질소로 인해 산성비의 발생을 피할 수 없는 상황에 있다. 석탄에 함유되어 있는 카드뮴, 비소, 미세먼지 등이 여과 없이 공기 중에 방출되는 것도 심각한 일이다. 2003년 유엔환경계획(UNEP) 보고서(United Nations Environmental Programme 2003)에 따르면 북한은 이미 1999년에 평양시 평천 구역의 먼지오염도가 서울의 3배나 되었으며, 북한의 주요 에너지원인 석탄 사용량은 2000년 2229만 톤에서 2020년 1억 2천만 톤으로 증가할 전망에 있다고 발표한 바 있다. 석탄의 사용에 따른 산성비의 문제와 함께 북한 온실가스 배출량 증가에 따른 기후변화 야기도 최근 중요한 문제가 되고 있다. 산성비 역시 중국, 북한, 한국 등에서의 석탄 사용과 유황물질 배출의 증대로 인해 동북아 지역에도 심각한 위협이 되고 있다.

2003년 북한이 UNEP에 제시한 16개 우선사업은 산림, 수질, 대기, 토지, (산림과 해양의) 생물다양성의 5개 이슈를 큰 축으로 하고 있고, 2005년 UN아태경제사회위원회(UNESCAP)가 북한과 함께 추진한 역량강화사업에서는 에너지, 환경/수자원, 교통, 그리고 국제기구의 사업 참여 분야에서 중요 사업들이 추진되고 있다(손기웅

〈표 2〉 북한이 UNEP에 제시한 16개 우선사업(2003)

구분	사업명
산림(3)	지속가능한 산림관리를 위한 전략 수립 떨감지역 관리 시범사업 산림관리정보센터 설립
수질(4)	대동강 통합수질오염 모니터링시스템 구축 물 보전 워크숍 도시 폐수 및 순환 처리시스템 시범사업 압록강 오염방지사업
대기(3)	통합 대기환경 모니터링 시스템 구축사업 평양 지열발전 내 집진설비 도입사업 주요도시 대기보전 워크숍
토지(2)	토양오염 조사, 모니터링을 위한 능력배양사업 토양보전 워크숍
생물다양성(4)	생물다양성 자원 목록작성 및 평가 사업 생물다양성 조사 및 관리 사업 산림복원사업 해양보전지역 관리증진사업

2013a, 127-128).

## 2. 한반도에서의 환경적 평화구축 논의

### 1) DMZ 생태평화공원<sup>2)</sup>

한반도의 환경협력을 통한 긴장완화 노력은 주로 DMZ의 생태적·환경적 보전 및 보호를 위한 프로젝트를 중심으로 이루어졌다. 여기에는 유엔교육과학문화기구(UNESCO), UN환경계획(UNEP), UN아태경제사회이사회(UNESCAP), UN개발계획(UNDP), 세계자연보전연맹(IUCN) 등 국제기구의 활용을 목표로 한 시도들이 포함된다. UN 차원에서의 한반도 DMZ 관련 논의는 주로 UNESCO 활동 하에서 가장 활발하게 전개되어 왔다. 한국은 2001년부터 DMZ를 UNESCO 접경생물권보전지역으로, 그리고 2011년에는 UNESCO 생물권보전지역으로 지정받기 위하여 노력하고 있다.

2) 본 절은 이재승 외(2010, 33-34)의 일부 내용을 원용하여 저자가 재구성하였다.



UNEP은 ‘세계보전감시센터’(World Conservation Monitoring Centre) 하의 보호구역 지정과 ‘세계유산프로그램’(Protected Areas and World Heritage Programme)을 통한 한반도 DMZ의 평화를 위한 공원 설립을 제안하여 왔다. UNESCAP의 ‘동북아시아 환경협력 고위급회의’(North-East Asian Sub-regional Programme for Environmental Cooperation)에는 1993년 이후 중국, 일본, 몽골, 러시아, 남한과 북한이 이해당사자로 참여하여 오고 있으며, 2005년 11차 고위급회의에서 한반도의 DMZ의 생물종다양성 보호와 관련한 보호목표종 설정을 논의한 바 있다. UNDP 차원에서는 한반도의 생태계 및 생물종다양성의 보존 능력 강화와 관련하여 지구환경기금(GEF)과의 공동 프로젝트(UNDP-GEF Project)가 진행되었다. 이 외에도 유엔 산하기관 사업으로 한국 습지사업단(MoE/UNDP-GEF Korea Wetland Projects)과 황해광역생태계 프로젝트(Yellow Sea Large Marine Ecosystem: YSLME)가 대표적인 DMZ 관련 생태·환경사업으로 수행되었다. 또한 IUCN은 ‘지역보호구역프로그램’(Regional Protected Areas Programme) 하에서 한반도 DMZ의 평화공원조성을 주장해왔으며, 다른 한편으로 북한의 자연보호지정구역 및 종다양성의 보호를 위한 다양한 논의를 시도해 왔다.

그러나 다양한 형태로 진행되어 온 DMZ의 생태·환경협력 프로젝트는 이제까지 궁극적으로 의도한 성과를 이루어 내지 못했다. 이는 다음과 같은 요인에 기인한다. 우선 국제기구를 이용한 DMZ의 환경평화적 이용 방안은 북한의 강한 반대로 목표했던 성과를 거두지 못하고 장기간 표류되어 왔다. 기본적으로 북한은 DMZ 군사안보적 측면에 절대적인 가치를 부여해 왔으며, DMZ 및 북한 내부의 비군사적인 이용 논의는 즉각적인 반발을 가져왔다. 또한 이러한 시도들 중 상당수가 실제로는 충분한 실효성을 지니지 못하고 논의 및 제안 수준에만 머물렀고, 이에 대한 범정부적 추진력을 충분히 받지 못했다. 한반도 생태·환경 이슈들과 DMZ 문제에 대한 국제적 인식이 높지 않은 상태에서, 민감성을 지닌 사업 추진에 있어 충분한 국제적인 공감대를 만들어 내지 못한 것도 문제점으로 지적된다. 아울러 단편적인 특정 사업 위주의 접근은 선택적인 집중을 가능하게 한다는 장점도 있었던 반면, 동 사업이 정지될 경우 다시 원점으로 돌아가서 새로 시작하게 되는 단점도 존재해 왔다. 따라서 DMZ 이슈의 중요성에도 불구하고, 기존의 시도들은 여러 정치적·기능적 제약을 극복하지 못하게 되는 결과를 가져왔다.

## 2) 환경협력 사례

산림 부문과 관련한 환경 협력은 초기단계이긴 하지만 비교적 많은 관심을 불러왔다. 한국의 민간, 지자체, 정부의 여러 주체들은 북한의 산림복구 지원에 대해 지속적인 관심을 갖고 지원해왔으며, 북한 역시 산림 훼손 및 복구와 관련한 뚜렷한 위기의식을 가지고 있는 바, 상대적으로 실질적 사업이 용이한 사례로 간주되어 왔다. 아울러 한국이 1970년대 이후 가장 성공적으로 재조림(re-forestation)을 이루어 낸 사례로 지목되고 있으며 이 과정에서 상당한 수준의 기술적, 정책적 노하우를 가지고 있는 것도 향후 남북 산림협력에 대한 기대를 높이고 있다. 실제로 한국은 몽골, 키르기스스탄 등의 개발도상국에 산림 관련 지원을 해 오고 있다.

공유하천의 문제는 남북 간에도 협력을 요하는 주요한 환경 사안이다. 여러 국제사례에서 볼 수 있듯이, 공유하천의 수자원 관리 문제는 갈등을 사전적으로 관리하는 동시에 경제적 이해관계를 증진시키는 환경적 평화구축의 사례로 이어질 수 있다. 남북댐의 연계운영과 전력지원 사업을 병행하고, 생활용수를 공급하는 등의 수자원 협력이 활성화되면 사업 과정 속에서 북한의 참여를 유도할 수 있으며, 한국의 입장에서도 수해예방, 하류의 수자원 확보, 발전용수 확보 및 다양한 경협사업에서의 안정성을 확보할 수 있다는 점이 정점으로 논의되었다(최동진 2013, 41). 그러나 아직 공유 하천의 문제는 군사 안보적 차원에서 본격적인 사업으로 이어지는 데 난관을 가져왔다.

해양 협력은 동북아 차원에서 가장 환경협력이 활발히 이루어지고 있는 분야로서, 실제로 북한은 국제기구를 통한 여러 가지 해양사업에 참여한 바 있다. 필리핀이 주도한 동아시아해양환경관리협력기구(PEMSEA)에 참여하여 남포를 시범관리 지역으로 지정받아 능력배양 위주의 사업지원을 받은 경험이 있고, 황해광역해양생태계(YSLME)에는 옵저버 자격으로 매년 회의에 참가하면서 역량 강화 위주로 협력을 해 오고 있다(신원태 2013, 45-46). 이들 사업은 북한에 있어서 자국의 내부사정을 공개할 필요가 적고, 정치적 부담이 덜하다는 점에서 유용한 환경 관련 대화 및 신뢰구축의 기구로 기능해 왔다.

## 3. 한반도의 환경적 평화구축의 조건

### 1) 이론적 위상의 재고찰

한반도에서의 환경적 평화 구축은 환경적·경제적 협력을 통해 남북 간의 신뢰구축

을 이루어 협력을 제도화하고, 이후 협력경험을 확대하는 방식으로 수립되는 것을 일차적인 목표로 한다. 이는 앞서 논의한 기능주의적 통합이론의 관점에서 하위정치 요소의 상위정치적 확산을 전제로 한다. 최근 활성화되어 온 한반도의 ‘그린 데탕트’ 논의는 이러한 이론적 기반 구축을 요약적으로 반영한다. 한반도에서의 그린 데탕트의 목표는 “녹색협력을 통해 비정치적 영역에서부터 남북 간의 협력을 강화하여 점차 높은 단계로 상생 협력을 실현, 통일시대를 준비해 나가는 것”으로 규정된다(녹색성장위원회 외 2012, 2). 이는 “상대적으로 정치성이 약하고 남북한 및 동북아의 시급한 문제인 환경 분야에 우선적인 노력을 기울여, 환경문제를 개선하고 나아가 경제, 문화, 정치, 군사적 차원에서 통합 수준을 높여 국가성장 및 통일에 유리한 환경을 조성하려는 국가전략”(손기웅 2013b, 8)인 동시에 “남한과 북한, 동북아의 주요 당사국들이 한반도와 역내의 환경문제와 기후변화문제 및 자연재해에 공동대응하고 환경친화적인 개발과 산업을 통해 한반도 환경공동체를 건설하여 남북한 간 대립과 긴장을 완화하고 평화·상생·통일을 지향하는 안보정책이자 통일정책”(추장민 2013b)으로도 설명된다, 그러나 II장에서 논의한 바와 같이 이론적 틀의 재정립은 환경-평화 연계에 대한 적절한 수준의 위상 및 역할 부여를 통해 보다 공고화될 필요가 있다.

## 2) 북한의 인식 변화와 역량 강화

한반도에서 환경적 평화구축을 위해서는 당사자인 북한 내부의 환경 및 생태 의제에 대한 인식 제고와 정책적 우선순위의 확보 문제가 일차적인 과제가 된다. 따라서 지속적인 환경, 생태이슈의 부각과 더불어, 환경협력과 관련된 사업들이 안정적 수익성 확보 및 중장기적인 사회경제적 부가가치를 높일 수 있다는 가시적인 지표들을 제시함으로써, 북한 정책결정자들의 참여 동인(momentum)을 높일 필요가 있다. 이는 이론적 차원에서 구성주의적 접근 및 전문가집단의 기여가 지속적으로 제공될 수 있는 인식공동체의 구성의 필요성을 증대시킨다.

북한은 이제까지 정치적인 민감성을 가진 문제에 대해서는 적극적으로 반대의사를 표명해왔기 때문에, 비정치적 분야에서 정치적 분야로의 이행을 너무 낙관적으로 기대하기는 어렵다. 따라서 점진적이고 장기적인 관점에서 환경관련 기술적 차원에서의 협력으로 시작하여, 중·장기적인 사업으로 확대해 나가면서 제도화를 통한 대화의 장의 마련과 예측가능성의 증대를 추구하여야 한다. 나아가 한반도의 환경협력 프로젝트는 양자 간 차원뿐만 아니라 주변국들을 포함하는 동북아 지역 환경협력의 형태로 진행

될 개연성이 높다. 이 경우 북한 내부의 환경적 동인 확보와 동시에 지역 환경협력 사업에 참여하게 될 주변국들의 환경이슈에 대한 문제 인식도 주요한 변수가 될 수 있다. 환경 문제와 관련한 정체성 형성은 남북한 차원을 넘어선 지역적 차원에서도 논의될 수 있다.

### 3) 국제적 기반 조성 및 제도적 확충

한반도의 환경적 평화구축은 남북한 당사국의 내부적 동인뿐만 아니라 외부환경적 요인에 크게 영향을 받을 수 있다. 동북아의 전반적인 정세, 핵 문제를 포함한 대량살상무기 관련 국제적 논의 동향, 대북 제재의 수위 등 여러 상위정치적 국제환경 변수들에 의해 하위정치적인 환경협력의 진전이 결정될 수 있다. 따라서 한반도에서의 환경-평화의 확산에 있어서는 정치적 변수 및 상황적, 시기적 요인이 크게 작용하게 된다.

기존 한반도 및 동북아의 환경·생태 프로젝트를 추진해 온 국제기구들은 제한된 범위 내에서 일정 정도 성과를 이루어 내기도 했으나, 규모나 영향력 면에서 충분한 추진력을 확보하지 못한 경우도 많았다. 따라서 한반도의 환경적 평화구축에 있어서는 관련 국제기구의 안정적인 규모, 역량 및 추진력 확보가 주요한 관건이 될 수 있다. 실제로 북한이 동북아 차원에서의 환경협력에 적극적으로 나서고, 나아가 환경 레짐에 참여하여 그 결정에 순응할 가능성은 낮다고 봐야 한다. 북한은 해양오염과 같이 자국만의 문제가 아닌 동북아 공통의 문제에만 투명성을 상대적으로 높일 것으로 예상되며, 이러한 불투명성을 극복하고 장기적인 관점에서 신뢰를 축적해가는 것이 동북아 차원에서의 제도적 도전이 될 전망이다. 북한의 참여를 유도하고 제도적 차원에서 이를 공고히 하는 과정은, 신자유주의적 제도주의에서 논의된 레짐의 창출과 지속성의 확보의 차원에서 설명될 수 있으며, 이는 한국을 포함한 주변국들의 정치적 합의와 제도적 강화가 뒷받침되어야 한다.

## V. 결론

한반도의 환경적 평화구축은 연성의제인 환경 및 생태 차원에서의 협력을 통해 긴장 완화 및 평화구축을 이루려는 목표를 가지고 있으며, 보다 확대된 틀에서는 지역 차원에서의 환경 및 경제협력의 틀에 북한의 참여를 유도하여 이를 보다 제도화시키는 국

제정치적 목적도 포함한다. 그러나 가장 연성적인 환경사안이라고 해도 북한을 참여를 유도하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 북한 내부에서의 환경 이슈에 대한 인식 부족과 투명성의 결여와 더불어 경성안보 이슈에 대한 압도적 우선순위 때문에 환경협력 이슈가 평화 구축의 과제로 부각되는 데에는 단선적인 기능의 확대 뿐만 아니라 대단히 고차원적인 정치적 동인의 확보가 필요할 것으로 보인다. 이론적인 관점에서 보았을 때, 한반도의 환경적 평화구축은 연성안보의제의 도입 및 확산에 있어서 초기 조건으로 상위정치적인 동인 확보가 절대적으로 필요한 사례라고 볼 수 있다.

본 연구에서 논의된 환경협력을 통한 평화구축의 국제 사례들은 한반도 사례에 다음과 같은 함의를 지닌다. 첫째, 국가들 간 갈등의 정도가 높더라도, 공공재 관리에 대한 공통의 이해관계가 존재한다면 협력의 가능성은 존재한다는 것이다. 둘째, 협력 창출에 있어서 양 국가들의 리더십 발휘와 영향력 있는 제3자의 중재가 중요하며, 이는 다수의 평화공원의 설립 사례에서 나타나고 있다. 마지막으로, 통일 이전 환경관리에 대한 비용 부담은 통일 이후 초래되는 비용을 감소시킬 수 있을 것으로 기대된다. 독일 통일과 그뤼네스 반트 설립 사례를 보면, 통일 이전 서독은 동독에 동독건설 정책 사업을 추진함으로써 통일 이후 초래될 환경 비용을 절감할 수 있었다. 따라서 환경보전에 초래될 비용을 감소시키기 위해서는 통일 이전 북한의 내부 역량강화를 통해 통일 이후를 대비하는 전략을 추진하는 것이 필요하다.

환경과 안보의 연계는 이질적인 성격과 차원 간의 연결고리를 찾아야 한다는 점에서 본질적인 한계와 도전요인을 안고 있다. 본 연구에서 고찰한 여러 이론 틀과 국제 사례에서 보여지듯이 환경적 평화구축은 군사안보적 갈등요소를 그 자체로서 극복한다는 시각이 아니라 경성-연성 안보간의 상호보완적 관점에서 긴장완화와 신뢰구축을 원활히 함으로써 평화구축을 촉진시킬 수 있다는 의미와 위상을 적합하게 부여받을 필요가 있다. 이러한 위상정립을 통해서 환경과 평화의 연계에 대한 과도한 낙관론과 비관론을 견제할 수 있으며, 환경 논의를 포함한 다양한 형태의 비전통적 안보 이슈를 통한 중장기적인 한반도의 평화구축 논의를 보다 공고히 할 수 있다.

투고일: 2014년 8월 31일

심사일: 2014년 9월 11일

게재확정일: 2014년 10월 2일

## 참고문헌

- 김덕주. 2008. 『국제공유하천의 분쟁 및 해결사례』. 서울: 외교안보연구원.
- 녹색성장위원회, 산림청, 농촌진흥청, 기상청. 2012. “그린 한반도 구현·녹색성장 국제협력 강화 등을 위한 녹색성장 3청 협력체제 본격 가동.” 녹색위·3청 공동 워크숍 보도 자료(11월 16일).
- 박경석. 2013. “그린 데탕트(Green Detente)와 남북 산림협력.” 한국환경정책·평가연구원, 고려대 지속발전연구소 공동 전문가 워크숍 자료집(10월 22일), 31-37.
- 박은진·심숙경·이상대 외. 2012. “분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ 시사점.” 『이슈&진단』 44호.
- 박은진. 2013. “DMZ 세계평화공원과 접경지역의 미래.” 『이슈&진단』 104호.
- 손기웅. 2013a. “‘그린 데탕트’와 남북녹색협력 방향” 최진욱 외. 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』. 통일연구원 정책연구시리즈 13-02.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “한반도 ‘그린 데탕트’와 남북 녹색협력 방안.” 민족화해협력범국민협의회 2013 정책토론회(“한반도 ‘그린데탕트’의 길을 찾는다”) 자료집.
- 신원태. 2013. “국제기구 협력을 통한 그린 데탕트 실현방안.” 한국환경정책·평가연구원, 고려대 지속발전연구소 공동 전문가 워크숍 자료집(10월 22일), 43-49.
- 이재승 외. 2010. 『새로운 한반도 평화구조 창출을 위한 국제협력 방안: DMZ의 평화적 이용을 위한 국제기구(CSCAP) 이용방안을 중심으로』. 통일부 정책용역보고서.
- 이종운·홍이경. 2012. “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원 방안.” 『KIEP 지역경제 포커스』 6권 38호.
- 최동진. 2013. “남북 공유하천과 그린 데탕트.” 한국환경정책·평가연구원, 고려대 지속발전연구소 공동 전문가 워크숍 자료집(10월 22일), 39-42.
- 최준영·이승현. 2013. “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 과제.” 『이슈와논점』 703호.
- 추장민. 2013a. “‘그린 데탕트’의 의의와 기본방향.” 코리아 DMZ 협의회 국내학술회의 (“DMZ 세계평화공원과 ‘그린 데탕트’”) 발표문(6월 25일), 105-127.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “유럽 월경성 장거리이동 대기오염물질 협약(CLRTP) 경험과 시사점: 대기기후분야 한반도 ‘그린 데탕트’ 모색.” 한국환경정책·평가연구원, 고려대 지속발전연구소 공동 전문가 워크숍 자료집(10월 22일), 25-30.
- 홍규덕. 2005. “남북환경협력의 중요성과 북한환경의 질적 향상을 위한 대안.” 현인택·김성환·이근 공편. 『동아시아 환경안보』, 277-322. 서울: 오름.

- Ali, Aamir. 2002. "A Siachen Peace Park: The Solution to a Half-century of International Conflict?" *Mountain Research and Development Journal* 22. No.4, 316-319.
- Bukhari, Kamran. 2004. "Constructivism & Epistemic Community: Theoretical Tools for Understanding the Crafting of Foreign Policy toward Non-State Actors." *The McMaster Journal of Communication* 1. Issue 1, 34-46.
- Carius, Alexander. 2006. *Environmental Cooperation as an Instrument of Crisis Prevention and Peacebuilding: Conditions for Success and Constraints*. Adelphi Report. Berlin, Germany: Adelphi Consult GmbH.
- \_\_\_\_\_. 2006-7. "Environmental Peacebuilding: Conditions for Success." *Environmental Change and Security Program Special Report* 12. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security.
- Feil, Moira, Diana Klein, and Meike Westerkamp. 2009. "Regional Cooperation on Environment, Economy and Natural Resource Management: How Can It Contribute to Peacebuilding?" Initiative for Peacebuilding Synthesis Report.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Force, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hass, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46. No.1, 1-35.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lumsdaine, David Halloran. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Martin, Adrian, Eugene Rutagarama, Ana Cascáo, Maryke Gray, and Vasudha Chhotray. 2011. "Understanding the Co-existence of Conflict and Cooperation: Transboundary Ecosystem Management in the Virunga Massif." *Journal of Peace Research* 48. No.5, 621-635.
- Mitrany, David. 1943. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Onuf, Nicholas Greenwood. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Paris, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security* 26. Issue 2, 87-102.

United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report 1994*. New York: UNDP

\_\_\_\_\_. 2003. *State of Environment: DPR Korea*. Klong Luang: United Nations Environmental Programme.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.



## ABSTRACT

## Theories and Cases of Environmental Peace-Building: Application to the Korean Peninsula

**Jae-Seung Lee** | Korea University

**Sungjin Kim** | Korea University

**Ha Yoon Jung** | Yonsei University

The linkage of environment and peace targets at alternative peace-building through non-traditional security measures. Environmental peace-building provides direct and indirect dispute-settlement mechanisms between the confronted parties by enabling a spill-over from low-political environmental cooperation to high-political conflict mitigation. At the theoretical level, environmental peace-building can be explained by functionalism, neoliberal institutionalism, constructivism, and human security approaches. The case of environmental peace-building can be found at various projects of borderland environmental preservation in Germany and Ecuador-Peru in addition to a number of peace parks, co-management of rivers and water resources, and air-pollution. The discussion on environmental peace-building in Korea used to focus on DMZ ecological preservation and was extended to the recent idea of Green Détente. However, these inter-Korean environmental cooperation projects did not make actual progress due to North Korea's rejection and subsequent loss of political momentum. Based on the survey of international cases of environmental peace-building, this paper pointed out following conditions for peace-building on the Korean Peninsula. First, the common interests in public-goods management will increase the likelihood of environment cooperation. Second, the leadership of the two Koreas and influential third party intermediation will be crucial. Third, a preemptive environmental management will substantially reduce the cost of post-unification environmental

projects. Environmental peace-building needs to be considered more as a subsidiary concept rather than substitutive tool to overcome actual military confrontation. A right valuation of environmental peace-building will enable a more practical and sustainable application to the actual case in the Korean Peninsula.

**Keywords:** environmental cooperation, peace-building, Korean Peninsula, DMZ, Green Détente