

【일반논문】

# 분쟁지역 환경협력의 유형과 안정적인 남북한 접경지대 환경협력을 위한 촉진요소 연구\*

: 북아일랜드 사례를 중심으로

황준서 (퀸즈벨파스트대학교)

## 국문요약

2018년 평양공동선언은 한반도 긴장을 개선하고, 비무장지대(DMZ)를 중심으로 접경지대 환경협력의 중요성을 확인했다. 그러나 접경지대 환경협력은 공동으로 직면한 환경문제를 해결하면서 신뢰를 구축하는 평화와 환경의 교차점이 될 수 있음에도 불구하고 경제협력이나 문화협력 등 다른 협력 분야에 비해 상대적으로 학술적인 관심을 끌지 못했다. 따라서 본 연구는 분쟁지역 접경지대에서 어떠한 조건에 따라 환경협력이 안정적으로 유지될 수 있는지 살펴보았다. 분쟁지역 접경지대 환경협력은 갈등 수준과 환경협력의 적극성 여부에 따라 전환형, 완충형, 안정형으로 구분했고, 한반도는 낮은 갈등 수준에서 수동적인 환경협력이 진행 중인 완충형으로 파악했다. 본 연구는 적극적인 환경협력 관계를 구축하는 방법을 모색하기 위하여 전 세계에서 가장 모범적인 평화프로세스 이행으로 알려진 북아일랜드와 아일랜드의 접경지대 환경협력 사례를 심층분석 하였다. 그 결과 제도적인 안전장치, 정치경제적 인센티브, 안정적인 재원 및 관계 유지, 독자적인 시민사회의 교류가 환경협력을 촉진하는 요소였다. 평화협정을 체결한 북아일랜드와

---

\* 이 논문 초고는 영국 브래드퍼드대학교(University of Bradford) 평화학과에 제출한 “Environmental Governance in Northern Ireland after the Good Friday Agreement (성 금요일 평화협정 체결 이후 북아일랜드의 환경거버넌스)” 석사논문 내용 일부를 대폭 수정 및 보완하여 작성되었습니다. 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

다르게 동결된 갈등상태를 유지하고 있는 한반도에서는 접경지대의 안전을 보장하는 동시에 환경협력을 추진하기 위한 제도적 안전장치와 상호이해관계를 반영한 정치경제적 인센티브 확보가 가장 시급하다고 할 수 있다.

주제어: 접경지대 환경협력, 북아일랜드, 성 금요일 협정, 한반도 환경협력

## I. 서론

남북한 정상은 2018년 4월 판문점선언에 이어서 같은 해 9월 평양에서 공동선언문을 발표했다. 판문점선언이 연내 종전선언을 포함하여 경색되었던 남북관계 회복을 위한 발판이었다면, 평양공동선언은 판문점선언에 담긴 합의사항 이행을 재확인하고 남북교류에 관한 사항들을 더 구체적으로 명시한 합의문이었다. 특히 평양공동선언문 제2조는 교류협력 분야로 기존 남북협력 사업 분야인 금강산관광과 개성공단 재개 등 경제 및 인프라뿐만 아니라 '자연생태계 보호 및 복원을 위한 환경협력'도 명시하여 한반도 환경협력의 중요성을 확인했다는 의의가 있다.

이를 계기로 분단의 상징이자 갈등의 최전선으로 남아있는 비무장지대(DMZ)와 북방한계선(NLL)을 포함한 접경지역을 협력과 공존의 공간으로 전환할 가능성이 더욱 커졌다. 군사충돌 위협이 상존하는 접경지역을 안정적으로 평화롭게 유지할 수 있다면 군사충돌을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 여러 물자, 민간교류 등 통로를 열 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 특히 DMZ는 인간의 발길이 닿지 않아 원형을 유지하고 있는 자연생태계를 보전하고 있어 생태와 평화의 교차점이라는 의미를 지니고 있다. 그러나 DMZ

1) Rahyun E. Kim and Saleem H. Ali, "Green Diplomacy -An opportunity for Peace-building?" *Environmental Policy and Law*, vol. 46, no. 1 (2016), pp. 86-96.

가 진정한 평화와 공존의 공간으로 정착하기 위해서는 남북한 모두 적극적인 노력을 기울여야 할 필요가 있다. 당장 남북한 양측 모두 한반도 전체를 영토로 정하고 있어 남북한 사이에 ‘접경지대’라는 존재는 법률적인 모순을 지니고 있어 안정적인 협력을 위해서는 특별법 제정 등 제도적인 준비가 필요한 상황이다.<sup>2)</sup> DMZ 일대는 지뢰 매설 밀도가 세계 최고라고 알려져 있으며, 이처럼 여전히 남아있는 전쟁의 상흔을 제거하기 위한 공동의 노력도 필요하다.

독일, 콜롬비아 등의 사례들은 분쟁지역에서 접경지대 환경협력이 경색된 갈등 관계를 해소하는 단초를 마련하는 ‘데탕트’ 기능을 할 수 있음을 시사한다.<sup>3)</sup> 환경문제는 이념충돌 가능성이 있는 정치적·경제적 의제들과 달리 상대적으로 공동의 합의를 이루기가 쉽기 때문이다. 평양공동선언은 이러한 환경협력의 의의를 확인했다고 할 수 있다. 그렇다면 이제 실제로 어떻게 환경협력을 안정적으로 추진할 것인지 고민해야 한다.

본 연구는 먼저 실제 사례들을 검토하여 분쟁지역 접경지대 환경협력 유형화를 시도하고, 한반도 환경협력의 현재 상태를 파악하고자 한다. 그리고 북아일랜드와 아일랜드의 접경지대 환경협력 사례를 각종 정책 문서 및 공무원, 환경단체 활동가 등 관련 인물 인터뷰를 바탕으로 분석하여 어떠한 조건들이 환경협력에 이바지하는지 또는 방해하는지 도출하고자 한다. 그동안 북아일랜드는 평화프로세스 선행모델로서 한국에서 꾸준한 관심을 받아왔으나<sup>4)</sup>, 환경협력에 관한 연구는 없었다. 따라서

2) 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초,” 『서울대학교 법학』, 제55권 제1호 (2014), pp. 377~408.

3) 이재승·김성진·정하윤, “환경협력을 통한 평화구축의 이론과 사례: 한반도에의 적용에 대한 고찰,” 『한국정치연구』, 제23집 제3호 (2014), pp. 163~188.

4) 모종린, “북아일랜드의 ‘성금요일(Good Friday)’ 평화 협정,” 『전략연구』, 제18호 (2000), pp. 100~119; 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드 장벽의 사회적 장벽 비교,” 『한국과 국제정치』, 제28권 제3호

이번 사례분석은 평화프로세스를 바탕으로 북아일랜드와 아일랜드 사이 환경협력이 어떻게 이뤄졌는지 이해하는 데에도 기여하는 의의가 있다.

## II. 접경지역 환경협력의 배경과 유형

### 1. 접경지역 환경협력의 배경

접경지역에서 분쟁을 겪는 국가들이 상호협력이 추구하는 배경을 살펴보기 위해서는 우선 접경지역을 가르는 국경이 가지는 특성을 검토할 필요가 있다. 국경은 한 국가가 주권을 행사할 수 있는 영역을 확정하는 배타적인 경계인 동시에 그 범위는 물리적으로도, 정치사회적인 변화를 거친다.<sup>5)</sup> 국가 간 경계는 통일, 분리독립, 내전 같은 여러 사회적 변동으로 인해 새롭게 생겨나기도 하며 반대로 아예 사라질 수도 있다. 즉 국경은 경직된(hard) 공간인 동시에 유동적인(soft) 특성을 동시에 지니고 있다.

국경을 초월한 협력의 대표사례로 꼽히는 유럽연합은 2009년 리스본 조약 체결을 통해 회원국 간 단일한 정치·경제·사법체계를 가진 공동체를 구축하고 권역 내 시민들의 자유로운 이동을 촉진하고 있다.<sup>6)</sup> 이처

---

(2012), pp. 189~227; 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제29권 제3호 (2013), pp. 189~228; 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과정 - 평화협정을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제21권 제4호 (2017), pp. 33~63; Dong Jin Kim, “Sharing Lessons between Peace Processes: A Comparative Case Study on the Northern Ireland and Korean Peace Processes,” *Social Sciences*, vol. 7, no. 3 (2018), p. 48.

5) Todd Hataley and Christian Leuprecht, “Determinants of Cross-Border Cooperation,” *Journal of Borderlands Studies*, vol. 33, no. 3 (2018), pp. 317~328.

림 국경은 한 국가 또는 정치공동체의 지리적·사회적 공간을 확정하는 경계지대이면서 인접 국가들이 여러 차원의 협력과 결속을 다질 수 있는 상징적인 공간으로도 변모할 수 있다. 다만 모든 접경지대가 유럽연합의 사례처럼 국제적인 협력의 공간으로 변모하고 있는 것은 아니다. 오히려 전 세계 대다수 갈등 및 분쟁사례는 인접한 국가들 사이에서 발생하고 있으며, 아프리카처럼 지리적 국경과 언어, 민족 정체성 등 사회문화적 경계가 현저히 중첩하지 않는 경우 갈등이 내전이나 국제적인 민족 전쟁으로 이어지기도 한다.<sup>8)</sup> 그렇다면 접경지대가 평화로운 공간으로 변모하기 위해서는 어떠한 조건이 필요한가? 우선 접경지대는 지리적 국경과 사회문화적 경계가 중첩될수록 안정적인 상태를 유지할 수 있다. 이를 바탕으로 인접 국가들이 정치적 의제에 대한 인식을 공유하고, 갈등을 조정할 수 있는 대화채널을 제도화하고, 안정적인 관계를 유지해야 한다.

환경 분야는 국경을 초월하여 영향을 미치는 특성 때문에 국제적인 협력이 있어야 하는 주요 분야 중 하나이다. 실제로 환경 의제는 1960년대 전 세계 환경운동의 성장과 1972년 ‘스톡홀름 인간환경선언(Stockholm Declaration on the Human Environment)’을 거쳐 국제협력의 필수분야로 자리 잡았으며, 이는 전 세계 국가들이 환경과 개발의 조화를 추구하도록 방향을 제시하는 지속 가능한 발전(Sustainable Development Goals)의

6) Thomas Diez, Stephan Stetter and Mathias Albert, “The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration,” *International Organization*, vol. 60, no. 3 (2006), pp. 563~593.

7) Marit Brochmann, Jan Ketil Rod and Nils Peter Gleditsch, “International Borders and Conflict Revisited,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 29, no. 2 (2012), pp. 170~184.

8) Patience Sone, “Interstate border disputes in Africa: Their resolution and implications for human rights and peace,” *African Security Review*, vol. 26, no. 3 (2017), pp. 325~339.

등장을 촉진했다. 이러한 흐름 속에서 접경지대를 맞대고 있는 국가들은 접경지대 환경문제를 해결하기 위한 공동의 행동을 모색하고, 이 과정을 통해 상호신뢰 관계를 구축하였다.<sup>9)</sup> 그러나 국경을 두고 분쟁 중인 국가들의 경우, 우호적인 관계를 유지하는 인접국가들에 비해 접경지대 환경협력을 도모하기 어렵고 안정적인 환경협력 유지도 낙관하기 어렵다. 오히려 이러한 상황에서 접경지대 환경문제는 새로운 갈등의 씨앗이 되기도 한다.<sup>10)</sup>

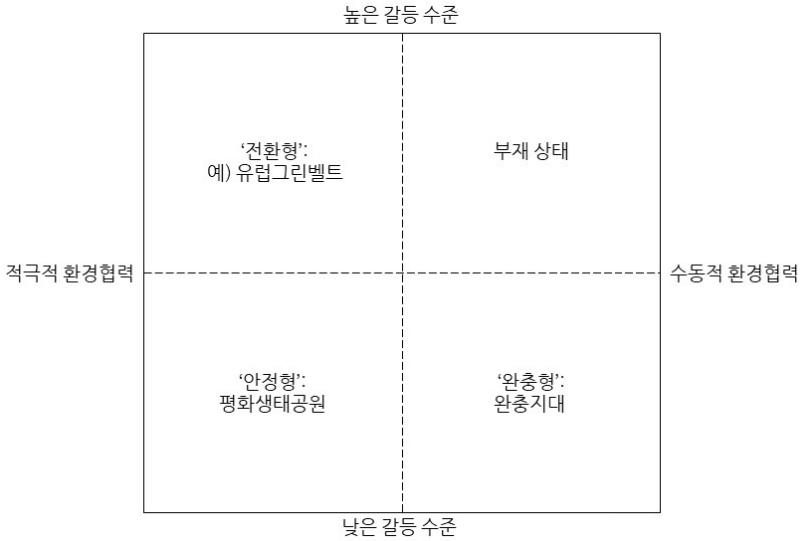
## 2. 접경지역 환경협력의 유형

그렇다면 갈등 수준에 따라서 접경지대 환경협력 방식은 어떻게 달라지는가? 이번 절에서는 대표적인 분쟁지역 환경협력 사례들을 검토하여 이 질문에 대한 답을 정리하고자 한다. 또한, 각 유형별로 환경협력이 얼마나 앞서 살펴본 Ide의 주장처럼 인접 국가 사이 신뢰구축에 기여하는 징검다리가 되고 있는지도 논의할 것이다. 이 논의를 통해 접경지대 환경협력이 인접 국가들의 갈등 관계에 종속된 위치에 있는지, 반대로 독자적인 국제협력 영역으로서 갈등 관계 해소를 촉진할 수 있는지도 확인할 수 있을 것이다.

<sup>9)</sup> Tobias Ide, "Does environmental peacemaking between states work? Insights on cooperative environmental agreements and reconciliation in international rivalries," *Journal of Peace Research*, vol. 55, no. 3 (2018), pp. 351~365.

<sup>10)</sup> Roland Scherer and Kristina Zumbusch, "Limits for successful cross-border governance of environmental (and spatial) development: the Lake Constance Region," *Social and Behavioral Sciences*, vol. 14 (2011), pp. 101~120.

〈그림 1〉 갈등 수준에 따른 환경협력 유형



첫 번째 유형은 갈등 수준이 높은 상황에서 접경지대 환경협력이 발생하지 않는 상태이다. 오히려 갈등 수준이 높아 군사적 충돌이 가능한 상황에서는 환경협력보다는 군사 활동으로 인한 자연환경 파괴가 발생할 수 있다. 특히 전쟁 중에는 자연환경 파괴 자체가 ‘환경전쟁(environmental warfare)’이라는 군사전략의 목적으로 실행되는 경우도 있다.<sup>11)</sup> 아프리카의 뿔(Horn of Africa)로 불리는 동아프리카 지역 등 전쟁으로 큰 환경 피해를 입은 접경지대들은 갈등 수준이 낮아진 이후에도 환경파괴 상태가 방치된 경우 질병, 토양오염 등 새로운 환경문제를 유발할 수 있다는

<sup>11)</sup> Arthur Westing, “Environmental Warfare,” *Environmental Law*, vol. 15, no. 4 (1985), pp. 645~666; Eric Talbot Jensen, “The International Law of Environmental Warfare: Active and Passive Damage During Times of Armed Conflict,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 38 (2005), pp. 145~185.

사실을 보여준다.<sup>12)</sup>

그러나 갈등 수준이 높아 군사적 긴장이 계속되는 상황에서도 환경협력의 기초적인 토대를 마련한 사례가 존재한다. ‘전환형’이라고 칭할 수 있는 두 번째 유형의 대표사례로는 ‘유럽그린벨트(European Green Belt)’와 이스라엘-팔레스타인 지역에서 아라바 환경연구소가 주도하고 있는 환경협력을 제시할 수 있다. 먼저 발트해, 독일, 동유럽을 잇는 유럽의 생태축으로 자리 잡은 유럽그린벨트는 1989년부터 ‘철의 장막(the Iron Curtain)’으로 불리던 냉전 시대 공산진영과 자유진영을 가르던 국경지대를 생명이 숨 쉬는 평화의 공간으로 조성하기 위해 여러 비정부기구들의 노력한 결실이라고 할 수 있다. 국경과 이념을 초월한 이들의 노력에 힘입어 각국 정부들도 지원에 나서면서 지금의 모습을 갖추게 되었다.<sup>13)</sup> 이 사례는 ‘핑퐁외교’처럼 비정치 분야 협력이 갈등 관계에 있는 국가 사이에 신뢰 관계 구축에 기여할 수 있다는 점을 보여준다.

다만 이 사례 하나만으로 접경지대 환경협력이 인접국가 간 갈등 해소에 이바지한다고 단정짓기는 어렵다. 1993년 오슬로 평화협정 체결 이후에도 산발적인 군사충돌이 계속되고 있는 이스라엘과 팔레스타인 사이 국경지대에서도 “자연에는 국경이 없다(Nature Know No Borders)”라는 구호 아래 아라바 환경연구소(Arava Institute for Environmental Studies)가 이-팔 주민들 간 환경협력을 매개하고 있다. 이 연구소는 탈정치적이고 기술적인 측면보다는 환경보호를 위한 사회 전반에 걸친 변화를 모색하

<sup>12)</sup> Negasi Solomon, Emiru Birhane, Christopher Gordon, Mebrahtu Haile, Fatemeh Taheri, Hossein Azadi and Jurgen Scheffran, “Environmental impacts and causes of conflict in the Horn of Africa: a review,” *Earth-Science Reviews*, vol. 177 (2018), pp. 284~290.

<sup>13)</sup> Jarmo Kortelainen, “The European Green Belt: Generating Environmental Governance - Reshaping Border Areas,” *Questiones Geographicae*, vol. 29, no. 4 (2010), pp. 27~40.



고 있으며, 그 과정에서 팔레스타인계 아랍인들은 비대칭적인 권력관계, 착취와 억압 등 사회문제에 목소리를 낼 기회를 얻는 동시에 유대인들과 단절된 관계를 회복하는 신뢰구축과정에 참여하고 있다.<sup>14)</sup> 다만 아라바 연구소 사례가 교착상태에 놓인 이스라엘-팔레스타인 관계에 대한 기여는 뚜렷하지 않다. 이는 Klatt & Wassenberg<sup>15)</sup>의 주장처럼 지역 수준 협력이 국가 관계의 전환에 미치는 영향에 한계가 있음을 시사한다. 그러나 유럽그린벨트와 마찬가지로 접경지대에서 벌어지고 있는 국가 간 참여한 갈등에도 불구하고, 시민사회의 노력은 미래의 환경협력 토대를 구축하는 주춧돌이 될 수 있다는 점은 분명하다.

세 번째 유형은 낮은 갈등 수준에서도 인접 국가들 간 적극적인 환경협력이 발생하지 않는 경우이다. ‘완충형’이라고 할 수 있는 유형은 분쟁을 겪은 후 평화협정 또는 휴전협상을 통해 접경지대를 둘러싼 갈등의 수준이 낮아져도, 일정 수준의 갈등 해소가 반드시 환경협력을 촉진하지 않는다는 시각을 뒷받침한다. 대표적인 사례로는 우리나라 비무장지대처럼 비무장지대(demilitarised zone) 또는 완충지대(buffer zone)라고 불리는 지역들을 꼽을 수 있다. 비무장지대는 인간의 진입이 통제된 구역으로서 자연생태계 보전을 위한 적극적인 개입이 어려운 지역이다.<sup>16)</sup> 따라서 이 유형은 인접국가들이 완충지대 자연생태계에 중대한 영향을 미치는 행위를 하지 않는 수동적인 협력관계 속에서 자연환경이 유지된다고 유추할 수 있다. 한반도 비무장지대 역시 풍부한 야생동식물과 온전한

14) Ilan Allesson and Stuart Schoenfeld, “Environmental Justice and Peacebuilding in the Middle East,” *Peace Review*, vol. 19, no. 3 (2007), pp. 371~379.

15) Martin Klatt and Birte Wassenberg, “Secondary foreign policy: Can local and regional cross-border cooperation function as a tool for peace-building and reconciliation?” *Regional & Federal Studies*, vol. 27, no. 3 (2017), pp. 205~218.

16) Thor Hanson, “Biodiversity conservation and armed conflict: a warfare ecology perspective,” *New York Academy of Sciences*, vol. 1429, no. 1 (2018), pp. 50~65.

자연생태계를 유지하고 있으며, 그 생태적·평화적 의미를 인정받고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 이러한 수동적인 협력은 접경지대에 접근하지 않는다는 상호억제(deterrence)의 논리가 우선하기 때문에 갈등해소를 위한 신뢰구축에 기여한다고 평가하기 어렵다.

마지막으로 네 번째 유형은 ‘안정형’으로 낮은 갈등상태에서 적극적인 환경협력이 안정적으로 이행 및 정착 단계에 도달하는 경우이다. 대표사례로는 국경 분쟁이 잦은 나라들이 물리적 충돌보다 평화로운 상생을 모색하는 방식으로 채택하는 ‘평화공원(peace parks)’이 있다. 접경지대 평화공원 조성은 분쟁 당사국 간 새로운 갈등 해결 방식을 모색하는 동시에 공동의 환경문제 대응을 위해 노력한다는 점에서 분쟁지역에서 가장 적극적인 접경지대 환경협력 형태로 평가받고 있다.<sup>18)</sup> 다만 환경협력이 인접 국가 사이 갈등과 별도로 이뤄지기는 어려우며, 기존 신뢰 관계 강화에 기여한다고 보인다. 또한, 정부 간 신뢰뿐만 아니라 지역 공동체 수준에서도 주민들 간 상생도 중요하다.<sup>19)</sup>

지금까지 선행연구 검토를 통한 유형화로 국가 간 갈등 관계와 환경협력의 적극성 여부에 따라 다양한 환경협력의 경로가 있음을 확인할 수 있었다. 다음 장에서는 평화협정을 가장 성공적으로 이행하고 있다고 평

17) 김영봉, “녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용,” 『통일과평화』, 제2권 제1호 (2010), pp. 75~103.

18) Lothar Brock, “Peace through Parks: The Environment on the Peace Research Agenda,” *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 4 (1991), pp. 407~423; Maano Ramutsindela, “Greening Africa’s Borderlands: The Symbiotic Politics of Land and Borders in Peace Parks,” *Political Geography*, vol. 56 (2017), pp. 106~113.

19) Karina Barquet, Paivi Lujala and Jan Ketil Rod, “Transboundary Conservation and Militarized Interstate Disputes,” *Political Geography*, vol. 42 (2014), pp. 1~11; Michelle E. Portman and Yael Teff-Seker, “Factors of Success and Failure for Transboundary Environmental Cooperation: Projects in the Gulf of Aqaba,” *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 19, no. 6 (2017), pp. 810~826.

기반은<sup>20)</sup> 북아일랜드의 사례를 심층적으로 분석하여 북아일랜드는 어떠한 환경협력 형태를 유지하고 있는지 이해하고, 평화프로세스에서 환경협력이 어떻게 시작되고, 어떠한 조건 아래에서 안정적인지 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 북아일랜드-아일랜드 접경지대 환경협력

북아일랜드는 영국 잔류를 지지하는 개신교-영국계 주민들과 아일랜드공화국과 통합을 요구하는 가톨릭-아일랜드계 주민들이 갈등 관계에 놓여있으며, ‘피의 일요일(Bloody Sunday)’로 시작된 1970년대 이후 폭력과 테러의 역사를 고스란히 간직하고 있는 지역이다. 그러나 이러한 갈등은 좌절을 겪으면서도 이어져 온 평화구축과정에 힘입어 일부 무장조직을 포함한 북아일랜드 주요 정파들은 1998년에 평화협정을 체결할 수 있었다. 3장에서는 1970년대를 기점으로 갈등 수준에 따라 시기를 나누어 북아일랜드와 아일랜드공화국의 접경지대 환경협력에 기여한 조건들이 무엇이고, 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

#### 1. 북아일랜드 갈등의 배경 (1972년 이전)

북아일랜드 분쟁의 기원은 잉글랜드가 아일랜드섬을 점령하기 시작한 중세시기까지 올라갈 수 있지만, 아일랜드섬의 남과 북을 가르는 북아일

---

<sup>20)</sup> John Coakley, “Resolving international border disputes: The Irish experience,” *Cooperation and Conflict*, vol. 52, no. 3 (January 2017), pp. 377-398.

랜드 국경이 생긴 직접 원인은 1922년 영국과 아일랜드 정부가 서명한 ‘앵글로-아이리쉬 협정(Anlgo-Irish Treaty)’이다. 영국 정부는 1920년에 ‘아일랜드 정부에 관한 법률(Government of Ireland Act)’을 제정하는 등 아일랜드 독립운동을 잠재우기 위한 유화책이 실패하자 영국군과 아일랜드 공화국군(IRA) 사이 전쟁을 끝내기 위해 이 협정을 체결했다. 이 협정에 따라 아일랜드섬은 독립 국가를 설립할 수 있는 권한을 얻었지만, 영국 정부는 ‘얼스터(Ulster)’ 지방이라고도 불리는 아일랜드섬 북부 6개 주 일부를 영국령으로 남기면서 북아일랜드가 탄생했다.

남아일랜드는 아일랜드자유국(Irish Free State)을 거쳐 아일랜드공화국으로 완전한 독립을 성취했다. 그러나 이 분리과정에서 영국군과 남북 분리에 반대하는 아일랜드공화국군(IRA) 간에 무력충돌이 지속하였고, 아일랜드공화국도 북아일랜드에 대한 주권 요구를 철회하지 않았다. 북아일랜드 사회 내부에도 통일 아일랜드를 위한 독립투쟁을 이어가는 아일랜드계 주민들과 이에 영국을 지지하는 영국계 주민들이 서로 무장조직을 만들어 분쟁을 이어갔다. 즉, 북아일랜드 분쟁은 북아일랜드 내부 주민들의 분쟁인 동시에 영국과 아일랜드공화국 사이 국제적인 분쟁이기도 했다.

## 2. 환경협력의 전환기 (1973-1998)

북아일랜드 갈등은 1972년에 영국군이 북아일랜드 제2의 도시 데리/런던데리(Derry/Londonderry)에서 불평등한 차별대우에 항의하는 아일랜드계 시위대를 향해 총격을 가하면서 더욱 고조되었다. ‘피의 일요일(Bloody Sunday)’이라고 불리는 이 사건 이후 영국 정부는 북아일랜드 의회를 해산하고 직접 통치를 시행했는데, 이 결과 북아일랜드 사회에 깊게 뿌리 박힌 갈등이 더 교착상태에 이르고, 상호 불신과 아일랜드공화

국을 자극하는 결과를 초래했다.<sup>21)</sup>

이렇게 갈등이 고조된 상태에서 평화구축 과정은 순탄치 않았다. 비록 아일랜드와 영국이 1973년 동시에 유럽경제공동체에 가입하면서 평화에 대한 유럽 차원의 압력을 받았기 때문에 양국의 평화협상에 일부 진전이 있었지만<sup>22)</sup>, 서닝데일 협정(Sunningdale Agreement)에 따라 북아일랜드 내부 갈등을 해소하기 위해 영국이 시도한 권력공유 정부는 총파업 등 영국계 주민들의 거센 반발로 1년 만에 무너졌다.<sup>23)</sup> 국경을 둘러싼 영국과 아일랜드의 갈등, 국제적인 갈등 관계와 사회 내부 사회정치적 차이가 중첩된 북아일랜드 사회 내부 갈등과 폭력의 악화, 영국의 북아일랜드 직접 통치로 인한 자치정부 기능 정지로 국경 간 환경협력에는 큰 진전이 없었다.

다만 영국과 아일랜드 양쪽 모두 유럽공동체가 요구하는 수준의 환경법을 제정하도록 압력을 받아왔고, 이는 양국 간 환경협력에도 긍정적인 기여를 하였다.<sup>24)</sup> 이러한 흐름은 유럽공동체가 1986년 단일 유럽 의정서(Single European Act) 체결하고 회원국들의 정책 간 통일성을 더욱 추구하면서 더욱 강해졌다. 영국 환경단체들도 유럽공동체를 새로운 정치의 공간으로 적극 활용하여 영국이 '유럽의 더러운 신사(dirty man of Europe)'이라는 오명을 벗기 위해 더 나은 수준의 환경법을 제정하도록

<sup>21)</sup> Niall Ó Dochartaigh, "Bloody Sunday: Error or Design?" *Contemporary British History*, vol. 24, no. 1 (2010), pp. 89-108.

<sup>22)</sup> Etain Tannam, "The European Union 'Model' and Administrative Cooperation: The Case of Northern Ireland and the Republic of Ireland," *Public Administration*, vol. 84, no. 2 (2006), pp. 407-422.

<sup>23)</sup> Gordon Gillespie, "The sunningdale agreement: Lost opportunity or an agreement too far?" *Irish Political Studies*, vol. 13, no. 1 (1998), pp. 100-114.

<sup>24)</sup> Christoph Demmke, *Managing European Environmental Policy: The Role of Member States in the Policy Process* (Luxemburg: European Institute of Public Administration, 1997), p. 17.

시민운동을 전개했다.<sup>25)</sup> 더 나아가 유럽연합은 1990년에 유럽 수준의 독자적인 환경청을 설립하여 회원국들의 환경정책 발전을 지원하기 시작했으며, 1990년대 중반에 이르러서는 대기오염, 화학물질, 수질, 소음공해, 자연보호 등 환경정책 전 분야 걸친 여러 지침(directives)을 200개 가까이 제정하였다. 이 중에는 접경지대 자연보호 및 환경문제 해결도 포함되어 있었고, 이러한 흐름에서 영국과 아일랜드 사이 접경지대는 앞서 지적했던 폐기물 문제가 관심을 받기 시작했다.<sup>26)</sup>

갈등이 고조된 상태에서도 외부 압력에 따라 낮은 수준에서 진행되었던 접경지대 환경협력은 1998년 영국과 아일랜드, 북아일랜드 내부 사회 세력들이 평화협정에 합의하면서 제도적인 보장을 받는다. 가톨릭 축일인 성 금요일에 맺어져 ‘성 금요일 협정(Good Friday Agreement)’이라고 불리고, 영국의 공식 법률 명칭인 ‘벨파스트 협정(Belfast Agreement)’이라고도 불리는 ‘1998년 다자간 협상에 따른 평화협정’은 영국과 아일랜드 사이 국제적인 갈등 관계를 해소하는 동시에 북아일랜드 사회 내부 갈등 수준도 낮추는 역할을 했다. 협정에 따라 영국은 아일랜드공화국이 자국 헌법에서 북아일랜드에 대한 주권 행사 조항을 삭제하는 조치에 상응하여 북아일랜드와 아일랜드 사이 남북협력을, 아일랜드와 영국 사이 동서 협력을 합의했다. 영국은 북아일랜드에 자치권을 다시 부여하며 영국계 주민들과 아일랜드 주민들이 공동의 이익을 도모할 수 있도록 평등의 원칙(parity of esteem)에 따라 권력공유 정부가 새로 출범할 수 있도록 법안을 제정했다.

실질적이고 안정적인 접경지대 협력관계 구축을 위해서 평화협정에는

<sup>25)</sup> Neil Carter and Philip Lowe, “Britain: Coming to terms with sustainable development?” In: Kenneth Hanf and Alf-Inge Jansen, eds., *Governance and Environment in Western Europe* (Routledge, 1998), pp. 17~39.

<sup>26)</sup> 환경단체 활동가 (2018.2.22) 벨파스트에서 저자 방문인터뷰.

남북장관위원회(North-South Ministerial Council, NSMC) 설치도 명문화되었다. 이 위원회는 영국 정부가 관할하는 국방, 외교 등 안보 분야를 제외하고 북아일랜드 자치정부와 아일랜드 정부 소속 각 부처 장관들이 1년 최소 2회 정례회의를 통해 상호 이해를 도모하고, 아일랜드섬에 필요한 공동의 정책을 논의하고 실행할 방안을 조정하는 핵심 대화 채널로 자리를 잡았다.

다만 평화협정 체결을 통해 맞이한 전환기 앞에 장밋빛 미래만을 놓인 게 아니었다. 협력 합의를 명문화하고, 대화 채널을 구축했지만, 아직 여러 과제가 남아있었기 때문이다. 먼저 평화협정은 앞서 유럽연합 정책의 수용과 접경지대 환경협력을 명문화했지만, 아일랜드와 북아일랜드의 환경 법제 사이에 벌어진 간극을 어떻게 좁힐지는 다루지 않았다.<sup>27)</sup> 그리고 평화협정을 계기로 마련된 전환기 이후 접경지대 환경협력에 필요한 재원과 인적 자원을 어떻게 마련할 것인지도 향후 논의가 필요했다.

### 3. 환경협력의 이행기 (1999-2016)

전환기에 제도적인 보장을 통해 물꼬를 튼 접경지대 환경협력은 1999년 북아일랜드 자치정부의 본격적인 출범과 함께 이행기를 맞이한다. 출범 초기에 북아일랜드 정부가 총 길이 499km에 달하는 접경지역에서 발생하는 환경문제 중 가장 적극적으로 대응한 문제는 불법 폐기물 매립이었다. 북아일랜드가 분쟁에 휩싸여 있는 동안 정부가 제대로 기능을 하지 못한 상황이 가장 큰 원인으로 지적받고 있는데<sup>28)</sup>, 폐기물들이 국경 지

27) Belfast Telegraph, "James Orr: 'Environment is the forgotten victim of Northern Ireland peace process'," January 5 2015 (<https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/environment/james-orr-environment-is-the-forgotten-victim-of-northern-ireland-peace-process-30881356.html>).

역 강을 오염시켜 주변 생태계에 악영향을 끼치는 2차 문제들도 심각했다.

또한, 공식적으로는 해산을 선언한 아일랜드공화국군(IRA)의 분파조직(republican dissidents)들이 불법 폐기물 투기활동을 사업 형태로 전환하여 불법 이익을 얻고 있다는 의혹이 꾸준히 제기되면서 이 문제는 IRA의 무장해제를 조건으로 체결되었던 평화협정의 이행과도 직결되는 상황이었다. 이에 북아일랜드와 아일랜드 정부는 환경부는 물론 경찰을 통해서 국제수사를 전개하고 있는데<sup>29)</sup>, 분쟁 시기에 매립된 폐기물들의 위치나 규모가 아직도 파악되지 않는 등 여전히 폐기물 문제는 해결되지 않은 커다란 과제로 남아있다<sup>30)</sup>.

한편 유럽연합은 아일랜드섬 접경지대 환경협력의 이행기에도 계속해서 큰 영향력을 미쳤다. 유럽연합은 ‘단일시장(Common Market)’에 진입하기 위해서 화학물질, 해양, 수질 및 대기, 야생동식물 보호 등 여러 환경 분야에서 각종 정책을 시행하고 있다.<sup>31)</sup> 유럽연합은 회원국들이 이러한 지침을 이행하도록 강제적인 수단과 장려수단을 동시에 가지고 있다. 우선 강제수단으로는 벌금 부과가 있으며, 실제로 북아일랜드는 2000년

28) Ciara Brennan, “The Enforcement of Waste Law in Northern Ireland: Deterrence, Dumping and the Dynamics of Devolution,” *Journal of Environmental Law*, vol. 28, no. 3 (2016), pp. 471~496.

29) An Garda Síochána and Police Service of Northern Ireland, *Cross Border Organised Crime: Threat Assessment 2016* (Belfast: Organised Crime Task Force, 2016).

30) Northern Ireland Environment Agency, *Northern Ireland Environmental Statistics Report, May 2019* (Belfast: Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, 2019).

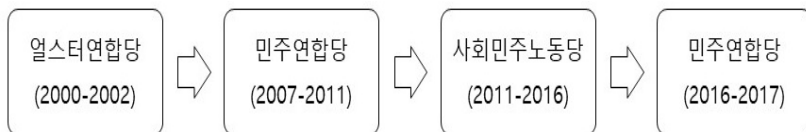
31) Paul Ekins and Eoin Lees, “The impact of EU policies on energy use in and the evolution of the UK built environment,” *Energy Policy*, vol. 36, no. 12 (2008), pp. 4580~4583.



대 초반 유럽연합 폐기물 지침을 적극적으로 국내 정책으로 이행하지 않아 벌금이 부과될 위협에 직면하기도 했다.<sup>32)</sup> 다른 수단으로 유럽연합은 접경지대 협력을 장려하기 위해서 인터레그(INTERREG) 기금을 지원하였는데, 이 기금은 북아일랜드에서는 Environment Link와 Environmental Pillar 등 지역 환경단체들이 연합단체를 구성하여 시민사회 주도 남북 환경협력의 통로를 마련하는데 기여했다.<sup>33)</sup>

그러나 접경지대 환경범죄에 대한 공동의 대응을 제외하고는 접경지대 환경협력의 실질적인 이행은 계속해서 큰 변화를 겪어왔다. 이러한 변화는 아일랜드보다는 북아일랜드 정부 측에서 기인한 면이 크데, 우선 북아일랜드 정부의 핵심 운영 원리인 권력공유 원칙을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 북아일랜드 정부는 선거에서 다수득표한 정당이 정부를 책임지는 형태인 의원내각제이지만, 권력공유 원칙에 따라서 일정 수준 이상 득표한 영국계 정당과 아일랜드계 정당이 의무적으로 연립정부를 구성해야 한다. 그 이후 연정 참여 정당들은 각 부처를 득표율 순에 따라서 선택할 수 있다. 즉, 환경부를 차지하는 정당의 이념과 접경지대에 대한 인식에 따라서 접경지대 환경정책도 변화를 겪게 된 것이다.

〈그림 2〉 북아일랜드 환경부 장관 소속 정당의 변화



32) House of Commons, *Northern Ireland's Waste Management Strategy. Thirty-first Report of Session 2005-06* (London: House of Commons, 2006).

33) Brigid Laffan and Diane Payne, "INTERREG III and cross-border cooperation in the Island of Ireland," *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 4, no. 3 (2003), pp. 447~473.

1999년 출범 이래 북아일랜드 환경부는 아일랜드계 사회민주노동당(Social Democratic and Labour Party)이 장관으로 재직한 5년을 제외하고는 영국계 정당인 얼스터연합당(Ulster Unionist Party)과 민주연합당(Democratic Unionist Party)이 차지해왔다. 사회민주노동당과 얼스터연합당은 1998년 성 금요일 협정 협상을 주도한 각 집단의 중도파 정당인 반면, 민주연합당은 협정 체결 자체를 'IRA에 대한 항복선언'으로 규정하고 반대운동을 전개했던 영국계 강경파이다.

이들의 이러한 정치적 차이는 접경지대를 바라보는 인식의 차이로, 더 나아가 접경지대 환경협력의 필요성에 대한 인식의 차이로 이어졌다. 대표적인 사안은 독립적인 환경보호청(Environmental Protection Agency) 설립문제이다. 북아일랜드는 자치정부 출범 이전부터 영국 하원에서도 계속해서 환경보호청의 설립이 필요하다고 지적을 받아왔다.<sup>34)</sup> 그러나 환경보호청에 대한 각 정파들의 입장은 상이하다. 얼스터연합당은 독립적인 환경보호청 설립에는 찬성하지만, 사회민주노동당과는 달리 아일랜드섬 차원(all-island) 문제를 다루는 데에는 명시적으로 찬성 입장을 내놓지 않아왔다. 민주연합당은 환경보호청 독립 자체에 부정적이며, 국경간 협력은 더욱 고려사안이 아니다.

따라서 독립적인 환경보호청 설립을 통한 남북간 접경지대 환경협력은 2011년 사회민주노동당이 환경부를 차지하고 나서야 실질적인 전기를 맞이한다. 사회민주노동당 소속 환경부 장관 마크 더칸(Mark H Durkan)은 우선 노동조합, 기업, 환경단체 등 여러 이해집단의 의견을 수렴하여 독립적인 환경청 설립에 대한 광범위한 지지를 확인했다.<sup>35)</sup> 더

<sup>34)</sup> Richard Macrory, *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law* (London: Cameron May, 2008), p. 282.

<sup>35)</sup> Department of the Environment, *Discussion Document on Environmental Governance in Northern Ireland: Synopsis of Responses, February 2016* (Belfast: Department of

나아가 환경문제는 국경을 넘어선 공동 대응이 필요하다는 점을 강조하며 새로 설립될 환경청은 아일랜드섬 차원의 협력을 강화하는 방향으로 정책을 추진했다. 이러한 움직임은 북아일랜드 의회 내 제2당이자 가장 규모가 큰 아일랜드 정당인 신피인(Sinn Féin)은 물론 녹색당(Green Party Northern Ireland)과 중도정당인 동맹당(Alliance Party)의 지지를 받았다.

그러나 환경부의 노력은 접경지대를 둘러싼 영국계 정당과 아일랜드계 정당의 인식차이를 극복하지 못했다. 영국계 정당들은, 특히 민주연합당은 환경은 물론 남북간 협력 자체를 아일랜드 통합과들이 통일에 대비하여 결속을 강화하려는 ‘트로이 목마’처럼 여겼고, 민주연합당은 환경단체의 비난에도 불구하고 2016년 환경부를 차지하면서 곧바로 독립적인 환경청 설립 계획을 취소했다. 다만 아무리 접경지대 협력에 반대하는 정당이라도 평화협정에 규정된 이상 협력의 토대 자체를 무너뜨릴 수는 없었다.<sup>36)</sup> 따라서 민주연합당이 환경부 장관이던 시절에도 남북각료위원회(NSMC)에서 접경지대 환경문제, 특히 폐기물 범죄에 대한 논의는 계속 진행되었다.<sup>37)</sup>

환경협력 이행기에 북아일랜드와 아일랜드는 전환기에 마련한 토대들을 기반으로 본격적인 협력관계를 구축하고, 공동의 문제를 확인하고 대응방안을 마련하며, 인적 교류의 폭을 정부 수준에서 부처 소속 공무원 및 경찰조직, 시민사회로 넓혔다. 이를 통해 비록 새로운 정책결정 차원에서는 북아일랜드의 정치적 특성상 빠른 진전을 보이지는 못했더라도 보다 안정적인 환경협력은 가능했다고 볼 수 있다. 이러한 안정성은 평

---

the Environment 2016)

36) Brendan O’Leary, *A Treatise on Northern Ireland, Volume 3: Consociation and Confederation* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

37) Northern Ireland Assembly, *Official Report (Hansard) Tuesday 4 October 2016 Volume 116, No 2* (Belfast: Northern Ireland Assembly, 2016), pp. 1~2.

화협정이 가져온 북아일랜드 내부 정치적 안정성과 반대파도 접경지대 협력을 완전히 무산시키지 못할 만큼 갈등 수준이 낮아졌기 때문에 유지될 수 있었다.

#### 4. 환경협력의 위기 (2016-현재)

그러나 현재 북아일랜드에서는 접경지대 환경협력은 물론 성 금요일 협정 자체가 두 가지 위기 상황에 봉착한 상태이다. 첫 번째 위기는 2016년 영국의 유럽연합 탈퇴 국민투표(브렉시트)가 가결되면서 발생했다. 북아일랜드는 유권자 과반수이상인 55.8%가 유럽연합 잔류를 지지했음에도 불구하고 영국 전체 투표 결과에 따라서 유럽연합을 탈퇴할 수밖에 없게 되었다. 그러나 북아일랜드는 평화협정을 지원해온 유럽연합을 탈퇴할 경우 브렉시트를 이끌어온 잉글랜드 및 웨일즈 지역과는 달리 한층 더 복잡한 상황을 맞이할 수밖에 없다.

브렉시트 이후 북아일랜드가 직면할 가장 큰 문제는 국경의 부활 여부와 그에 따른 접경지대 협력제도의 변화이다. 현재 유럽연합과 영국의 탈퇴 협상이 해법을 찾지 못한 채 교착상태에 놓인 가장 큰 이유 역시 북아일랜드와 아일랜드 국경문제인데, 이는 영국과 유럽연합의 문제일 뿐만 아니라 성 금요일 협정의 당사자인 영국과 아일랜드, 북아일랜드와 아일랜드, 그리고 북아일랜드 내부 영국계 주민들과 아일랜드계 주민들 사이에 새로운 갈등을 촉발할 수 있는 도화선이다. 이미 브렉시트는 아일랜드계 무장조직(dissident Republican paramilitaries)의 활동에 기름을 붓고 있으며, 만약 국경에 검문소가 생길 경우 이들의 공격 대상이 될 수 있다는 우려도 제기되었다.<sup>38)</sup>

<sup>38)</sup> Katy Hayward, *Bordering on Brexit: Views from Local Communities in the Central Border Region of Ireland / Northern Ireland* (Belfast: The Irish Central Border Area

이러한 갈등 국면에서 북아일랜드는 목소리를 내고 있지 못하고 있다. 2016년에 이어 연달아 2017년에 두 번째 위기가 북아일랜드 정부 내부에서 찾아왔기 때문이다. 북아일랜드 자치정부는 2017년 1월을 기점으로 1999년 출범 이래 5번째로 정지된 상태이며, 2002년부터 2007년까지 정부가 5년 동안 없었던 시절에 이어 두 번째로 가장 긴 공백 기간이 아직도 진행 중이다. 이번 사태를 촉발한 가장 큰 원인은 민주연합당과 신페인의 해묵은 갈등 관계를 증폭시킨 민주연합당 소속 총리 알린 포스터(Arlene Foster)의 기업통상부(Department of Enterprise, Trade and Investment) 장관 시절 비리 의혹이다. 이 비리의 핵심은 재생에너지 사용 장려를 목적으로 조성한 기금을 장관의 정책보좌관의 친인척들이 유용하고, 실제로 재생에너지보다 화석연료를 사용하는 농장주들이 혜택을 받았다는 의혹이다.<sup>39)</sup> 민주연합당을 제외한 정당들은 사퇴를 거부한 포스터 총리 탄핵을 시도했지만, 민주연합당은 권력공유 제도 중 하나인 거부권을 행사하여 의회 내 의사진행권을 방어하고, 끝내 탄핵을 저지했다. 이에 의회 제2당인 신페인이 부총리 지명을 철회하면서 정·부총리가 동시에 있어야만 운영될 수 있는 북아일랜드 정부가 무너졌다.

브렉시트와 북아일랜드 자치정부 붕괴라는 두 위기로 인해 북아일랜드와 아일랜드 접경지대 환경협력은 경찰청 간 범죄 수사 공조 등 일부 기능을 제외하고는 새로운 정책 결정 없이 중단 상태에 직면했다.<sup>40)</sup> 브렉시트는 미래의 불확실성을 증폭시켰고, 북아일랜드 정부 공백은 이러한 불확실성의 여파를 최소화할 수 있는 기회를 놓치고 있다. 실제로 남북각료위원회는 브렉시트 투표가 가결된 직후인 2016년 9월에 접경지대

Network, 2017).

39) BBC, "RHI scandal: Gerry Adams says Sinn Féin will act over fiasco," 8 January 2017; <<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-38541704>>.

40) Professor John Barry (2018, 2, 21) 벨파스트에서 저자 방문인터뷰.

환경협력의 필요성에 대한 원론적인 의견만 교환한 이후 2017년부터 한 차례도 열리지 않아 남북 대화채널로서 기능이 마비된 상태이다. 영국 정부 역시 이러한 상황이 협력관계의 축소로 이어질 수 있다고 인정했지만<sup>41)</sup>, 북아일랜드 정부 붕괴사태를 해결할 만한 뾰족한 묘수가 3년이 넘도록 등장하지 않고 있다.

환경협력의 제도적 토대 뿐만 아니라 재원 및 인적 교류에서도 부정적인 영향이 드러나고 있다. 북아일랜드와 아일랜드 환경단체들은 브렉시트 이후 인터레그(INTERREG)나 피스(PEACE) 기금 등 금전적인 지원은 물론 유럽연합의 환경법이 촉진해온 국경 간 환경협력 제도 및 사업들 전체가 상당한 타격을 받으리라는 우려를 제기하고 있다.<sup>42)</sup> 그러나 브렉시트 강경파이자 성 금요일 협정 체결을 반대해온 민주연합당이 북아일랜드 자치정부 재출범을 위한 협상보다는 영국 웨스트민스터 의회에서 보수당과 양해각서를 체결하고 목소리를 키우면서 사태는 더욱 악화되고 있다.<sup>43)</sup>

41) Northern Ireland Affairs Committee, *The land border between Northern Ireland and Ireland: Second Report of Session 2017-19* (London: House of Commons, 2018); <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmniaf/329/329.pdf>>.

42) Suzie Cave, "Northern Ireland's environment - background and potential 'Brexit' considerations," (Belfast: Research and Information Service Briefing Paper 58/16, 2016); <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2016-2021/2016/aera/5816.pdf>>; Northern Ireland Environment Link and Environmental Pillar, *Submission to the Joint Committee on the Implementation of the Good Friday Agreement 1 June 2017: Brexit and Shared Environmental Issues between Northern Ireland and the Republic of Ireland with specific regard to cross-border issues* (Belfast: Northern Ireland Environment Link, 2017); <<http://environmentalpillar.ie/wp/wp-content/uploads/2017/06/EP-NIEL-Submission-to-Dail-GFA-Committee-1-June-2017-Final.pdf>>; Greener UK, "Brexit risk tracker February 2018 - April 2018" (London: Greener UK, 2018); <[http://greeneruk.org/resources/Greener\\_UK\\_%20Risk\\_tracker\\_april\\_2018.pdf](http://greeneruk.org/resources/Greener_UK_%20Risk_tracker_april_2018.pdf)>.

43) Jonathan Tonge, "Supplying Confidence or Trouble? The Deal Between the

브렉시트가 촉발한 위기를 새로운 환경협력의 기회로 전환하기 위한 노력도 진행되고 있지만<sup>44)</sup>, 접경지대 환경협력의 주춧돌을 이루는 평화 협정이 고조되는 갈등 속에서 흔들리는 상황에서 상황을 낙관하기에는 명백한 한계가 있다. 비록 브렉시트에는 여전히 국민투표 재실시, 취소, 영국의 유럽연합 관세동맹 잔류(소프트 브렉시트), 국경의 완전한 부활(하드 브렉시트), 협상안 없는 탈퇴(노딜 브렉시트) 등 여러 시나리오가 있기 때문에 이에 따라 환경협력에 미칠 영향을 예단하기도 이르다. 다만 위기 상황에서 확실히 드러난 시사점은 민주연합당이 대표하는 북아일랜드 내 브렉시트 강경파와 아일랜드 및 북아일랜드 내 아일랜드계 공동체와의 관계에서 볼 수 있듯이 접경지대 환경협력을 통해 분쟁 당사자들 사이에 깊은 갈등의 골이 해소되는 효과를 보지 못했다는 점이다. 이를 통해 갈등의 해소 또는 평화협정 체결을 통한 국경의 개방이 환경협력의 필수조건이지만 환경협력이 그 반대의 효과 측면에서는 한계가 있다는 사실을 재확인할 수 있다.

그럼에도 불구하고 갈등의 재발 또는 악화가 이미 이행기를 거쳐 환경협력의 토대 자체를 흔들 수 있는지 살펴본 결과 반드시 그렇지는 않다는 잠정적인 판단을 내릴 수 있다. 비록 제도적인 토대는 불안정해졌지만, 북아일랜드와 아일랜드 환경단체들은 오히려 이행기에 구축한 환경분야 협력관계를 유지하기 위해 적극적으로 대응하는 연대 과정에서 아일랜드섬 국경지대 생태계의 가치와 의의를 재확인하고, 이 시기를 위기에 함께 대응하는 학습의 시간이자 관계 강화의 계기로 삼았다.<sup>45)</sup>

---

Democratic Unionist Party and the Conservative Party,” *The Political Quarterly*, vol. 88, no. 3 (2017), pp. 412-416.

44) Viviana Gravey, Mary Dobbs and Ciara Brennan, “Out of the Frying Pan, Into the Fire? Environmental Governance Vulnerabilities in Post-Brexit Northern Ireland,” *Environmental Law Review*, vol. 21, no. 2 (2019), pp. 84-110.

45) Professor John Barry (2018.2.21) 벨파스트에서 저자 방문인터뷰.

## IV. 안정적인 환경협력을 위한 조건

북아일랜드의 접경지대 환경협력 역사는 1972년부터 지금까지 이제 약 반세기를 맞이했다. 이 시간 동안 북아일랜드 접경지대 환경협력 사례는 갈등의 점진적인 완화와 맞물려 순차적으로 부재 상태에서 전환형 협력으로, 비록 그 과정이 순탄치는 않지만 2016년 위기에 봉착하기 직전까지는 안정형 협력으로 진전을 보였다. 이번 장에서는 이들의 경험이 시사하는 안정적인 환경협력을 촉진하는 조건과 방해하는 조건을 살펴보고 한반도 환경협력에 어떻게 북아일랜드의 경험에서 얻은 교훈을 어떻게 적용할 수 있는지 검토하고자 한다.

### 1. 촉진조건

먼저 접경지대 환경협력을 촉진하는 주요 조건으로는 우선 갈등 수준을 낮추는 동시에 환경협력의 토대를 규정할 제도적 안전장치, 정치경제적 인센티브, 안정적인 자원 및 관계 유지, 독자적인 시민사회의 교류 네가지를 꼽을 수 있다.

첫째로 제도적 안전장치는 다자 또는 양자 간 평화협정, 정부 간 공식 협의 채널 등 일방의 취소나 거부 등이 불가능한 실질적인 효력을 가진 법률, 정부조직, 제도들이다. 북아일랜드의 경우 1998년에 체결한 성 금요일 협정과 이에 따른 남북장관위원회가 해당한다. 북아일랜드는 평화협정 체결 이전에는 명시적인 국경 간 협력제도가 없었으며, 회원국 간 국경 장벽을 초월하여 유럽공동체를 건설하려는 유럽연합의 요구 안에서만 협력이 진행되었다. 그러나 제도 장치를 마련한 이후에는 더욱 다양한 사안들을 자체적으로 협력할 수 있는 토대를 마련하였다.



둘째로 정치경제적 인센티브 또한 환경협력을 안정적으로 도모하도록 유도하는 중요한 요인이다. 다만 북아일랜드의 경우에는 영국계와 아일랜드계의 인센티브에 대한 시각차가 존재한다. 먼저 아일랜드계 정치세력에게 국경 간 협력은 아일랜드섬은 하나라는 민족 정체성에 기여하는 부분을 부인할 수 없다. 영국계 주민들에게 접경지대 환경협력은 민족문제는 아니었지만, 불법 폐기물 문제로 인한 시장 교란을 해결, 환경오염으로 인한 경제적 손실 예방 등 경제적 차원에서 접경지대 협력을 용인할 여지가 있었다.

셋째로 안정적인 재원 및 관계 유지는 평화구축과정 자체는 물론 그 토대 위에서 진행되는 접경지대 환경협력을 정치적·경제적으로 지원하여 안정적인 협력관계 유지를 가능하게 한다. 아일랜드와 북아일랜드뿐만 아니라 유럽연합은 제3자로서는 가장 적극적인 성 금요일 협정의 지지자였으며, 갈등전환기에 놓인 북아일랜드에 엄청난 규모의 지원금을 제공하여 국경 간 협력을 장려했다. 또한, 영국 정부 역시 평화협정 이행을 위해 아일랜드 정부와 우호적인 관계를 유지하는 등 다자 간 협력관계는 환경협력을 위한 토대를 제공하였다.

마지막 촉진요인은 시민사회의 독자적인 연대 관계 구축이다. 환경문제 해결을 위한 비정부기구 등 시민단체들의 정책결정과정 참여는 이제 사실상 필수조건이 되었다.<sup>46)</sup> 북아일랜드와 아일랜드 간 환경협력에서도 비정부기구들은 독자적인 교류관계를 유지하면서 정부 간 협력이 사실상 중단된 상태에서도 활동해왔다. 특히 영국이 유럽연합을 탈퇴하기로 결정하면서 국경 간 환경협력이 맞이할 수 있는 부정적인 상황들을

46) Marcel Hanegraaff, "Transnational Advocacy over Time: Business and NGO Mobilization at UN Climate Change Summits," *Global Environmental Politics*, vol. 15, no. 1 (2015), pp. 83~104; David Held, "Elements of a theory of global governance," *Philosophy and Social Criticism*, vol. 42, no. 9 (2016), pp. 837~846.

해결하기 위해서 여러 캠페인을 벌이는 등 북아일랜드 정부가 붕괴한 상태에서 시민사회의 독자적인 활동은 최근 더욱 두드러지고 있다.

이 중에서도 제도적 안전장치와 정치경제적 인센티브는 환경협력 관계 형성에 이바지하고, 안정적인 재원 및 관계 유지와 시민사회의 독자적인 연대는 안정적인 이행에 기여할 수 있다고 볼 수 있다. 접경지대 협력 당사자들은 환경 분야에 대한 자신들의 이해관계를 반영하여 제도적 안전장치를 통해 국경지대를 개방하고, 협력의 단초를 마련할 수 있다. 더 나아가 실질적인 협력 프로그램을 실행하기 위해서는 안정적인 재원 조달이 필요하며, 정부 프로그램과는 별도로 국경개방에 따라 새로운 협력 기회를 얻은 시민사회의 독자적인 활동이 정부 프로그램에 변화가 생기더라도 협력관계의 유지에 기여할 수 있었다.

## 2. 방해조건

촉진조건에 반대로 접경지대 환경협력의 안정성을 위협하는 조건들은 국경을 둘러싼 갈등을 다시 촉발하는 국경의 법적·정치적 지위 변화, 사회 내부 갈등, 협력 당사국의 내부 정치적 불안정성이 있다. 첫 번째 방해조건은 무엇보다 접경지대를 둘러싼 갈등을 다시 불을 지필 수 있는 국경의 지위 변화이다. 브렉시트가 북아일랜드 사회에 미치고 있는 부정적인 영향에서 볼 수 있듯이 국경의 지위 변화는 또다시 국경을 둘러싼 사회 내부 또는 국제적인 갈등 관계에 다시 불을 지피는 도미노 효과를 유발할 수 있다. 이 효과는 평화협정이 국경의 성격을 한쪽에 유리하게 확고히 하는 대신 양쪽 모두가 합의할 수 있는 수준에서 전략적으로 모호한 내용을 담고 있는 경우 더욱 증폭될 수 있다. 실제로 성 금요일 협정은 영국과 아일랜드가 모두 각자에 유리하게 해석할 수 있는 여지를 부여한 '건설적 모호성'을 장점으로 가진 협정으로 알려져 있다.<sup>47)</sup>

그러나 이러한 모호성은 동전의 양면처럼 갈등의 씨앗을 제공하는 단점도 지니고 있음이 분명하다.

국경의 지위 변화를 둘러싼 갈등은 두 번째 방해조건인 분쟁을 겪은 사회 내부의 갈등과 중첩되어 증폭된다. 평화협정 체결에도 불구하고 20년 동안 북아일랜드 사회는 여전히 영국계 및 아일랜드계 무장세력의 활동, 당파적인 정치, 과거사 정리, 거주구역 분리 등 여러 사회문제를 두고 고통받고 있으며, 두 민족집단은 여전히 차이의 간극을 좁히지 못하고 있다.<sup>48)</sup> 즉, 평화협정 체결 이후에도 상생보다는 자신의 이익을 지키기 위한 전략적인 공생을 선택해왔다고 할 수 있다.

마지막으로 협력 당사국의 정부의 불안정성은 두 가지 방해조건 of 부정적인 여파를 해결하지 못하고 오히려 방조 또는 증폭시키는 결과를 불러올 수 있다. 아일랜드섬 접경지대 환경협력의 경우 아일랜드공화국보다는 북아일랜드 자치정부의 정치적 불안정성이 계속해서 협력을 위한 대화의 중단 원인이 되었다. 또한, 국경에 대한 인식 차이를 극명한 세력들이 하나의 연립정부에 참여하고 있는 북아일랜드 정부는 환경협력을 담당할 장관의 소속 정당이 바뀔 때마다 그 내용과 속도가 큰 변화를 겪어야만 했다. 이 세 가지 방해조건은 서로 중첩된 형태로 부정적인 영향

<sup>47)</sup> James Dingley, "Constructive Ambiguity and the Peace Process in Northern Ireland," *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, vol. 13, no. 1 (2011), pp. 1~23.

<sup>48)</sup> John Horgan and John F. Morrison, "Here to Stay? The Rising Threat of Violent Dissident Republicanism in Northern Ireland," *Terrorism and Political Violence*, vol. 23, no. 4 (2011), pp. 642~669; Cillian McGrattan, "Working Through the Past in Bosnia and Northern Ireland: Truth, Reconciliation and the Constraints of Consociationalism," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 11, no. 4 (2012), pp. 103~126; Sara McDowell, Marie Braniff and Joanne Murphy, "Zero-sum politics in contested spaces: The unintended consequences of legislative peacebuilding in Northern Ireland," *Political Geography*, vol. 61 (2017), pp. 193~202.

을 미치지만, 그중에서도 국경의 지위 변화가 제도적 안전장치를 무력화하고, 다른 갈등의 재발에도 실마리를 제공한다는 점에서 접경지대 환경협력을 위협하는 가장 큰 방해조건이라고 할 수 있다.

### 3. 남북한 접경지대 환경협력에 주는 시사점

비록 북아일랜드 평화구축과정이 한반도 평화프로세스와 완전히 유사한 조건에 놓여있지는 않지만, 이 사례로부터 얻은 교훈을 한반도에 적용하여 향후 미래 남북한 환경협력 관계를 건설하고 유지하는데 필요한 조치들을 구상해볼 수 있다. 우선 두 지역을 간략하게 비교하기 위해서 아일랜드섬 접경지대와 남북한 접경지역의 현황을 아래와 같이 제시한다(〈표 1〉).

〈표 1〉 아일랜드섬과 한반도 접경지역 비교

	아일랜드섬 접경지대	한반도 접경지역(DMZ)
총 길이	499km	250km
총 면적	-	4km
국경 발생년도	1921	1953
국경의 법적 지위	앵글로-아이리쉬 협정(1921)	정전협정 (1953)
관련 외부 행위자	유럽연합, 영국	미국, 유엔사령부
국경을 개방한 계기	성 금요일 협정 (1998)	없음
주요 협력 사안	조류보호, 수질관리, 불법 폐기물 범죄 대응 등	야생동식물 보호, 산림협력, 지뢰제거 등
국경에 영향을 미치는 문제	영국의 유럽연합 탈퇴	군사기지, 북한 비핵화, 남북관계 등

아일랜드와 한반도는 식민지배라는 경험은 유사하지만, 아일랜드 국경은 한반도에 비해 30년 정도 앞선 1921년에 생겨났다. 그로부터 약 100년 가까이 이르는 시기에 걸쳐 북아일랜드 분쟁, 유럽연합의 통합 추구와 아일랜드와 영국 간 평화협상 등 여러 사건을 겪은 끝에 성 금요일 협정이 체결되면서 국경이 본격 개방되었다. 반면 한반도는 정전협정을 체결한 이후 남북한 관계 개선을 위한 여러 시도는 있었으나 북아일랜드와 아일랜드 접경지대처럼 완전한 인적·물적 이동의 자유는 물론 그 성격 자체도 여전히 협력의 공간이기보다는 배타적인 경계를 상징하는 경직된(hard) 상태이다. 또한 아일랜드섬은 유럽연합이라는 강력한 초국가 기구의 영향력이 국경개방과 환경협력에 이바지했지만, 한반도에는 그러한 기구가 존재하지 않아 접경지대 환경협력은 남북한 양자 관계에 크게 의존하고 있다고 할 수 있다. 그리고 북아일랜드는 분쟁의 잔재가 아직 존재함에도 큰 틀에서 평화를 유지하고 있지만, 한반도는 ‘전쟁도 아니고 평화도 아닌 동결된 갈등(frozen conflict)’상태라는 차이도 있다.<sup>49)</sup>

이러한 조건에서 한반도 환경협력을 현재 완충형 협력에서 아일랜드 섬 접경지대 환경협력처럼 안정형으로 탈바꿈하기 위해서는 다음과 같은 사안들을 고려할 필요가 있다. 우선 앞서 촉진조건으로 제시하였던 제도적 안전장치, 정치경제적 인센티브, 안정적인 재원 및 관계 유지, 독자적인 시민사회의 교류 중 현재 한반도 상황에 가장 필요한 조건이라면 제도적 안전장치와 상호 이해관계를 반영할 수 있는 정치경제적 인센티브 확인이라고 할 수 있다. 협력을 위해서는 비록 평화협정이 아닐지라도 국경지대에서 군사충돌 가능성을 방지하고 협력공간을 조성하기 위한 법제도 제정으로 우선 필요하다. 이를 통해 접경지대를 둘러싼 법

<sup>49)</sup> Virginie Grzelczyk, “Threading on thin ice? Conflict dynamics on the Korean Peninsula,” *Asia Europe Journal*, vol. 17, no. 1 (2019), pp. 31~45.

적·정치적 갈등 수준을 완화한 다음에 안정적인 환경협력의 토대를 마련할 수 있으며, 안전장치를 마련하는 과정에서 어떤 의제가 주요 협력 대상이 되어야 하는지 상호 관심을 바탕으로 설정할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 2018년 판문점 선언은 남북한 삼림협력을 언급하여 향후 접경지대 환경협력의 필요성을 확인한 의의가 있다. 또한, DMZ평화공원 역시 현재 정부에서 밑그림을 그리고 있다. 그러나 실질적인 협력을 위해서는 정치적인 선언에서 한발 더 나아가 환경부, 산림청, 국방부, 통일부 등 남북한 관련 부처 간 공동 정책 수립 및 집행 과정이 실현되어야 한다. 이 과정에서 더 안정적인 협력관계 구축을 위해서 정부 차원 협력에 더하여 시민사회를 통한 민간교류 기회를 확대하여야 한다. 다만 이를 위한 안정적인 재원 마련 방법은 기존 통일 관련 기금 활용, 통일세 도입 등 여러 가지 선택지를 마련하여 국민 의견을 수렴하고 판단할 필요가 있다.

한반도 환경협력을 방해할 수 있는 조건들을 검토하였을 때는 국경의 법적·정치적 지위 변화, 사회 내부 갈등, 협력 당사국의 내부 정치적 불안정성 중 지금으로서는 사회 내부 갈등이 가장 시급하게 대응할 필요가 있다고 볼 수 있다. 북아일랜드 내부 갈등처럼 남한 사회도 남북협력을 둘러싸고 보수와 진보 간 '남남갈등'이 지속되어 왔다. 다만 북아일랜드는 유럽연합이 접경지대 환경협력을 주도하는 외부 중재자가 있었던 반면, 이러한 정치기구가 없는 한반도에서 환경협력을 유지하기 위해서는 남북협력에 대한 이념을 초월한 사회적 합의가 더더욱 필요하다. 이를 위해서 접경지대 환경협력이 창출할 수 있는 가치와 의의를 시민들이 직접 확인하고, 토론하며, 학습할 기회를 확대할 필요가 있다. '자연생태계의 보고'라고 알려진 한반도 비무장지대에서 협력은 사회문화적 측면에서 분단으로 잘려져 있는 한반도 생태계를 공동으로 복원하고 보전할 수 있으며, 한강 유역 등 하천 및 해양자원 공동관리, 산림 황폐화 방지 협

력, 자연보호 등 미래에 접경지역을 생태관광 자원으로 활용할 수 있는 등 물질적·비물질적 가치가 충분하다.

## V. 결론

접경지대에서 발생하는 환경문제는 국경을 가리지 않고 악영향을 초래하기 때문에 분쟁 관계에 있는 국가들 사이 협력의 단초를 제공할 수 있다. 그러나 환경문제의 존재가 반드시 접경지대 협력으로 이어지지는 않으며, 분쟁 및 갈등 수준에 따라서 환경협력의 여부 및 형태가 달라질 수 있다. 내전이나 전면전 등 갈등이 고조된 상태에서는 소극적 환경협력도 기대하기 어려웠으나, 그로부터 갈등의 수준이 조금씩 낮아지면 협력의 적극성 여부에 따라서 유럽그린벨트, 완충지대, 평화공원 유형으로 협력의 형태가 달라졌다. 그러나 평화협상 또는 평화협정 체결 등으로 갈등이 완화된다고 해서 환경협력이 곧바로 시작되지도 않았다. 즉, 접경지역 갈등 완화는 환경협력에 필수조건이나 충분조건은 아니었다.

유형화된 환경협력 모델을 바탕으로 진행한 북아일랜드와 아일랜드 접경지대 환경협력 사례연구를 통해 갈등 완화 과정에서 수반되는 어떠한 조건들이 적극적인 환경협력을 촉진하는지 또는 방해하는지 확인할 수 있었다. 약 50년간 진행되어온 아일랜드섬 접경지대 환경협력은 접경지대를 둘러싼 갈등 완화가 환경협력의 기회를 창출하며, 제도적 안전장치와 환경문제에 대한 공동의 인식이 초기 환경협력 토대 구축에 이바지한다는 점을 보여주었다. 더 나아가 실질적인 환경협력을 위해서는 안정적인 자원 조달과 시민사회를 통한 민간교류 기회 확대도 필요하다는 교훈을 제시하였다. 반대로 안정적인 협력관계를 방해할 수 있는 접경지대

를 둘러싼 갈등 재발, 사회 내부의 갈등 등 여러 요소가 상존하는 만큼 환경협력을 유지하기 위해 정파를 초월한 끊임없는 노력이 필요하다는 점도 확인할 수 있었다.

한반도에 북아일랜드의 교훈을 적용하였을 때 안정적인 남북한 접경지대 환경협력을 위해서는 제도적 안전장치 마련으로 환경협력의 토대를 구축하는 한편 대북협력 추진으로 인해 발생할 수 있는 남남갈등의 여파를 최소화하는 방안 마련이 시급했다. 제도적 안전장치로는 공식 평화협정은 아니더라도 정부와 민간 협력의 창구를 마련할 수 있고, 접경지대에서 안전한 활동을 보장할 수 있는 법적 합의일 필요가 있으며, 남남갈등을 최소화할 방안으로는 접경지대 환경협력이 가져올 수 있는 가치에 대한 홍보와 시민들의 직접적인 접경지대 환경협력 참여 기회 확대를 제시할 수 있었다.

다만 북아일랜드 사례연구에서 살펴본 바 접경지대 환경협력이 반드시 협력을 반대하는 강경파의 반대를 완전히 상쇄시키는 데에는 한계가 있었다. 한반도 협력 역시 개성공단과 금강산 관광 등 10여 년 동안 이어진 대북경제협력에도 불구하고 남북관계 경색으로 인해 그 성과가 사실상 무위로 돌아가는 사태를 맞기도 했다. 따라서 접경지대 환경협력은 기존 평화프로세스의 토대 위에서 진행되는 만큼 평화 관계 유지와 환경협력을 병행해서 진행할 필요가 있으며, 때로는 남북관계 경색 국면에 따라 그 진전이 더디더라도 협력의 틀 자체가 흔들리지 않도록 안정적으로 유지할 수 있는 조치들을 점진적으로 시행하는 게 가장 적절하다고 할 수 있다.



## 【참고문헌】

- 구갑우. “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드 장벽의 사회적 장벽 비교.” 『한국과 국제정치』, 제28권 제3호 (2012), pp. 189~227.
- \_\_\_\_\_. “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』, 제29권 제3호 (2013), pp. 189~228.
- 김영봉. “녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용.” 『통일과평화』, 제2권 제1호 (2010), pp. 75~103.
- 모종린. “북아일랜드의 “성금요일(Good Friday)” 평화 협정.” 『전략연구』, 제18호 (2000), pp. 100~119.
- 이재승 · 김성진 · 정하윤. “환경협력을 통한 평화구축의 이론과 사례: 한반도에의 적용에 대한 고찰.” 『한국정치연구』, 제23집 제3호 (2014), pp. 163~188.
- 이효원. “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초.” 『서울대학교 법학』, 제55권 제1호 (2014), pp. 377~408.
- 황수환. “북아일랜드의 평화구축 과정 - 평화협정을 중심으로.” 『국제지역연구』, 제21권 제4호 (2017), pp. 33~63.
- Alleson, Ilan and Schoenfeld, Stuart. “Environmental Justice and Peacebuilding in the Middle East.” *Peace Review*, vol. 19, no. 3 (2007), pp. 371~379.
- An Garda Síochána and Police Service of Northern Ireland. *Cross Border Organised Crime: Threat Assessment 2016* (Belfast: Organised Crime Task Force, 2016).
- Barquet, Karina, Lujala, Paivi and Rod, Jan Ketil. “Transboundary Conservation and Militarized Interstate Disputes.” *Political Geography*, vol. 42 (2014), pp. 1~11.
- BBC. “RHI scandal: Gerry Adams says Sinn Féin will act over fiasco,” 8 January 2017; <<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-38541704>>.
- Belfast Telegraph, “James Orr: ‘Environment is the forgotten victim of Northern Ireland peace process,’” January 5 2015 <<https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/environment/james-orr-environment-is-the-forgotten-victim-of-northern-ireland-peace-process-30881356.html>>.
- Brennan, Ciara. “The Enforcement of Waste Law in Northern Ireland: Deterrence,

- Dumping and the Dynamics of Devolution,” *Journal of Environmental Law*, vol. 28, no. 3 (2016), pp. 471~496.
- Brochmann, Marit, Rod, Jan Ketil and Gleditsch, Nils Peter. “International Borders and Conflict Revisited.” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 29, no. 2 (2012), pp. 170~184.
- Brock, Lothar. “Peace through Parks: The Environment on the Peace Research Agenda.” *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 4 (1991), pp. 407~423.
- Carter, Neil and Lowe, Philip. “Britain: Coming to terms with sustainable development?” In: Kenneth Hanf and Alf-Inge Jansen, eds., *Governance and Environment in Western Europe* (Routledge, 1998), pp. 17~39.
- Cave, Suzie. “Northern Ireland’s environment – background and potential ‘Brexit’ considerations.” (Belfast: Research and Information Service Briefing Paper 58/16, 2016); (<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2016-2021/2016/area/5816.pdf>).
- Coakley, John. “Resolving international border disputes: The Irish experience.” *Cooperation and Conflict*, vol. 52, no. 3 (January 2017), pp. 377~398.
- Demmke, Christoph. *Managing European Environmental Policy: The Role of Member States in the Policy Process* (Luxemburg: European Institute of Public Administration, 1997).
- Department of the Environment. *Discussion Document on Environmental Governance in Northern Ireland: Synopsis of Responses, February 2016* (Belfast: Department of the Environment 2016)
- Diez, Thomas, Stetter, Stephan and Albert, Mathias. “The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration.” *International Organization*, vol. 60, no. 3 (2006), pp. 563~593.
- Dingley, James. “Constructive Ambiguity and the Peace Process in Northern Ireland.” *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, vol. 13, no. 1 (2011), pp. 1~23.
- Dochartaigh, Niall Ó. “Bloody Sunday: Error or Design?” *Contemporary British History*, vol. 24, no. 1 (2010), pp. 89~108.
- Ekins, Paul and Lees, Eoin. “The impact of EU policies on energy use in and the evolution of the UK built environment.” *Energy Policy*, vol. 36, no. 12 (2008), pp. 4580~4583.

- Gillespie, Gordon. "The sunningdale agreement: Lost opportunity or an agreement too far?" *Irish Political Studies*, vol. 13, no. 1 (1998), pp. 100~114.
- Gravey, Viviana, Dobbs, Mary and Brennan, Ciara. "Out of the Frying Pan, Into the Fire? Environmental Governance Vulnerabilities in Post-Brexit Northern Ireland." *Environmental Law Review*, vol. 21, no. 2 (2019), pp. 84~110.
- Greener UK. *Brexit risk tracker February 2018 - April 2018* (London: Greener UK, 2018); ([http://greeneruk.org/resources/Greener\\_UK\\_%20Risk\\_tracker\\_april\\_2018.pdf](http://greeneruk.org/resources/Greener_UK_%20Risk_tracker_april_2018.pdf)).
- Grzelczyk, Virginie. "Threading on thin ice? Conflict dynamics on the Korean Peninsula." *Asia Europe Journal*, vol. 17, no. 1 (2019), pp. 31~45.
- Hanegraaff, Marcel. "Transnational Advocacy over Time: Business and NGO Mobilization at UN Climate Change Summits." *Global Environmental Politics*, vol. 15, no. 1 (2015), pp. 83~104.
- Hanson, Thor. "Biodiversity conservation and armed conflict: a warfare ecology perspective." *New York Academy of Sciences*, vol. 1429, no. 1 (2018), pp. 50~65.
- Hataley, Todd and Leuprecht, Christian. "Determinants of Cross-Border Cooperation." *Journal of Borderlands Studies*, vol. 33, no. 3 (2018), pp. 317~328.
- Hayward, Katy. *Bordering on Brexit: Views from Local Communities in the Central Border Region of Ireland / Northern Ireland* (Belfast: The Irish Central Border Area Network, 2017).
- Held, David. "Elements of a theory of global governance." *Philosophy and Social Criticism*, vol. 42, no. 9 (2016), pp. 837~846.
- Horgan, John and Morrison, John F. "Here to Stay? The Rising Threat of Violent Dissident Republicanism in Northern Ireland." *Terrorism and Political Violence*, vol. 23, no. 4 (2011), pp. 642~669.
- House of Commons. *Northern Ireland's Waste Management Strategy. Thirty-first Report of Session 2005-06* (London: House of Commons, 2006).
- Ide, Tobias. "Does environmental peacemaking between states work? Insights on cooperative environmental agreements and reconciliation in international rivalries." *Journal of Peace Research*, vol. 55, no. 3 (2018), pp. 351~365.
- Jenson, Eric Talbot. "The International Law of Environmental Warfare: Active and

- Passive Damage During Times of Armed Conflict.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 38 (2005), pp. 145~185.
- Kim, Dong Jin. “Sharing Lessons between Peace Processes: A Comparative Case Study on the Northern Ireland and Korean Peace Processes.” *Social Sciences*, vol. 7, no. 3 (2018), p. 48.
- Kim, Rahyun E. and Ali, Saleem H. “Green Diplomacy -An opportunity for Peace-building?” *Environmental Policy and Law*, vol. 46, no. 1 (2016), pp. 86~96.
- Klatt, Martin and Wassenberg, Birte. “Secondary foreign policy: Can local and regional cross-border cooperation function as a tool for peace-building and reconciliation?” *Regional & Federal Studies*, vol. 27, no. 3 (2017), pp. 205~218.
- Kortelainen, Jarmo. “The European Green Belt: Generating Environmental Governance – Reshaping Border Areas.” *Questiones Geographicae*, vol. 29, no. 4 (2010), pp. 27~40.
- Laffan, Brigid and Payne, Diane. “INTERREG III and cross-border cooperation in the Island of Ireland.” *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 4, no. 3 (2003), pp. 447~473.
- Macrory, Richard. *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law* (London: Cameron May, 2008).
- Mason, Michael R. *The New Accountability: Environmental Responsibility Across Borders* (London: Routledge, 2010).
- McDowell, Sara, Braniff, Marie and Murphy, Joanne. “Zero-sum politics in contested spaces: The unintended consequences of legislative peacebuilding in Northern Ireland.” *Political Geography*, vol. 61 (2017), pp. 193~202.
- McGrattan, Cillian. “Working Through the Past in Bosnia and Northern Ireland: Truth, Reconciliation and the Constraints of Consociationalism.” *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 11, no. 4 (2012), pp. 103~126.
- Northern Ireland Affairs Committee. *The land border between Northern Ireland and Ireland: Second Report of Session 2017-19* (London: House of Commons, 2018); (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmniaf/329/329.pdf>).

- Northern Ireland Assembly. *Official Report (Hansard) Tuesday 4 October 2016 Volume 116, No 2* (Belfast: Northern Ireland Assembly, 2016).
- Northern Ireland Environment Agency. *Northern Ireland Environmental Statistics Report, May 2019* (Belfast: Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, 2019).
- Northern Ireland Environment Link and Environmental Pillar. *Submission to the Joint Committee on the Implementation of the Good Friday Agreement 1 June 2017: Brexit and Shared Environmental Issues between Northern Ireland and the Republic of Ireland with specific regard to cross-border issues* (Belfast: Northern Ireland Environment Link, 2017); (<http://environmentalpillar.ie/wp-content/uploads/2017/06/EP-NIEL-Submission-to-Dail-GFA-Committee-1-June-2017-Final.pdf>).
- O'Leary, Brendan. *A Treatise on Northern Ireland, Volume 3: Consociation and Confederation* (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- Portman, Michelle E. and Teff-Seker, Yael. "Factors of Success and Failure for Transboundary Environmental Cooperation: Projects in the Gulf of Aqaba." *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 19, no. 6 (2017), pp. 810~826.
- Ramutsindela, Maano. "Greening Africa's Borderlands: The Symbiotic Politics of Land and Borders in Peace Parks." *Political Geography*, vol. 56 (2017), pp. 106~113.
- Scherer, Roland and Zumbusch, Kristina. "Limits for successful cross-border governance of environmental (and spatial) development: the Lake Constance Region." *Social and Behavioral Sciences*, vol. 14 (2011), pp. 101~120.
- Solomon, Negasi, Birhane, Emiru, Gordon, Christopher, Haile, Mebrahtu, Taheri, Fatemeh, Azadi, Hossein and Scheffran, Jurgen. "Environmental impacts and causes of conflict in the Horn of Africa: a review." *Earth-Science Reviews*, vol. 177 (2018), pp. 284~290.
- Sone, Patience. "Interstate border disputes in Africa: Their resolution and implications for human rights and peace." *African Security Review*, vol. 26, no. 3 (2017), pp. 325~339.
- Tannam, Etain. "The European Union 'Model' and Administrative Cooperation: The Case of Northern Ireland and the Republic of Ireland." *Public Administration*,

vol. 84, no. 2 (2006), pp. 407~422.

Tonge, Jonathan. "Supplying Confidence or Trouble? The Deal Between the Democratic Unionist Party and the Conservative Party." *The Political Quarterly*, vol. 88, no. 3 (2017), pp. 412~416.

Westing, Arthur. "Environmental Warfare." *Environmental Law*, vol. 15, no. 4 (1985), pp. 645~666.

## Pathways of Cross-Border Environmental Cooperation and Foundations for Sustainable Inter-Korean Environmental Cooperation : A Case Study of Northern Ireland

Hwang, Juneseo (Queen's University Belfast)

### Abstract

The 2018 Pyongyang Joint Declaration was a watershed moment that could reroute the Korean Peninsula from frozen relationship to peaceful coexistence and concurrently, confirmed the importance of inter-Korean environmental cooperation. However, actual cooperation arrangements have not been developed as the inter-Korean relationship fell into stalemate again. This research investigated what guarantees the stability of border areas realising its full potential for cross-border environmental cooperation in post-conflict societies. First, three pathways of such cooperation were identified, and the inter-Korean cooperation was categorised under 'buffer zone' in which passive cooperation occurs in the low level of conflict. Against this backdrop, a case of Northern Ireland, which is well known for its successful peace process in the globe, was examined to understand what conditions contribute to forging robust and active cross-border environmental governance. Institutional guarantees, politico-economic incentives, secure financial resources, and self-standing cross-border cooperation between non-state networks emerged as facilitating conditions to environmental

cooperation. Given that the post-war conflict still defines the atmosphere in the Korean Peninsula, unlike Northern Ireland, it was concluded that the inter-Korean environmental cooperation would be boosted by institutional guarantees that confirm the security of the inter-Korean border and the understanding of mutual interest in such environmental cooperation.

Keywords: Cross-border Environmental Cooperation, Northern Ireland, Good Friday Agreement, Inter-Korean Environmental Cooperation, De-militarised zone(DMZ)

---

**황준서(Hwang, Juneseo)**

성공회대학교 사회과학부에서 사회학을 전공하고, 영국 브래드퍼드대학교(University of Bradford)에서 평화학 석사과정을 마쳤다. 석사논문에서는 마가렛 아처(Margaret Archer)의 형태발생론과 후안 린즈(Juan Linz) 및 알프레드 스테판(Alfred Stepan)의 민주주의 공고화 이론을 바탕으로 1998년 평화협정 체결 이후 북아일랜드 권력공유 정부의 환경정책 결정 과정을 분석하였다. 2019년 2월부터 10월까지 한국국제교류재단의 지원으로 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute)에서 연구인턴 생활을 하면서 2018년 세계 대전차 지뢰피해와 북아일랜드 경찰개혁의 20년간 성과 및 도전과제에 대한 연구를 수행했다. 현재 북아일랜드 퀸즈벨파스트대학교(Queen's University Belfast)에서 인성, 분배, 대표라는 정의의 세 가지 원칙에 입각한 환경, 평화 및 안보 넥서스 이론을 구축하고 이를 실천하는 한 방법으로 경찰, 환경청, 시민사회단체, 지역사회 등 다양한 정치적 주체들이 참여하는 폐기물 범죄 예방을 위한 협력 거버넌스의 가능성을 연구하고 있다.