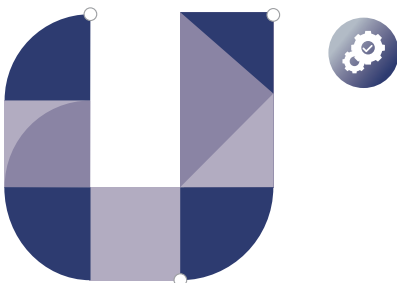


동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력



이재영 | 이주현 | 김유철





동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력



연구책임자

이재영 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자

이주현 (미국 미드웨스턴주립대학교 조교수)

김유철 (덕성여자대학교 조교수)



동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력

KINU 연구총서 21-08

발행일	2021년 12월 30일
저자	이재영, 이주현, 김유철
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-057-5 93340
가격	11,500원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	11
I. 서론	21
1. 연구 목적 및 필요성	23
2. 연구방법 및 범위	29
II. 비전통 안보 협력 이론과 사례	35
1. 비전통 안보 협력 및 레짐 구축 관련 이론	37
2. 비전통 안보 협력 사례	74
3. 비전통 안보 협력 레짐 형성 과정 쟁점	104
4. 비전통 안보 협력과 평화·번영	112
III. 동아시아 환경·보건 분야 비전통 안보 협력	119
1. 분야 및 이슈별 비전통 안보 협력	121
2. 유럽과 동아시아 지역의 비전통 안보 협력 비교: 안보 개념의 변화와 환경·보건 이슈와의 연계	144
3. 동아시아 비전통 안보 협력의 현실적 한계와 기회 요인: 한일 간 설문조사사례	156
4. 동아시아 비전통 안보 협력과 한반도 평화구축: 보건·환경 이슈 중심 남북협력 확대	170

IV. 동아시아 비전통 안보 협력체 구축 방안 181

- 1. 목표: 비전통 안보 협력과 평화 경제의 선순환과 한국의 주도적 역할을 통한 북한 견인 183
- 2. 추진전략: 양자협력의 다자협력으로 단계적 전환과 민간협력 플랫폼 구축, 지방정부 간 협력 강화(분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 조합) 207
- 3. 동아시아 비전통 안보 협력체에서 레짐으로 제도화: 비전통 안보 협력을 지향하는 동아시아 인식공동체의 형성과 발전 221

V. 결론: 요약과 동아시아 비전통 안보 협력을 위한 선언 225

2021 동아시아 비전통 안보(환경과 보건영역)협력을 위한 서울 선언 235

참고문헌 237

최근 발간자료 안내 255

표 차례

〈표 I-1〉 동아시아 비전통 안보 위협의 창발	27
〈표 II-1〉 분석수준별 이민문제의 안보화 과정 분석	42
〈표 II-2〉 안보영역별 안보화 과정 특성 분류	45
〈표 II-3〉 평균기온 상승에 따른 영향 시나리오	53
〈표 II-4〉 유엔안전보장이사회의 환경-안보 연계 관련 회의	57
〈표 II-5〉 시기별 국제 환경 관련 협약 및 합의	79
〈표 II-6〉 유럽 장거리 월경 대기오염 조약의 8개 협정서	88
〈표 II-7〉 유럽을 중심으로 한 국제 보건 레짐의 발달과정	96
〈표 II-8〉 평화 경제의 특징과 내용	116
〈표 III-1〉 동아시아 국가의 국제 협약 및 합의 참여 현황	126
〈표 III-2〉 동아시아 역내 구속적 환경협약의 계보 및 관련 협약	128
〈표 III-3〉 동북아시아(한·중·일) 분야별 주요 협력체 현황	130
〈표 III-4〉 동아시아 주요 환경 관련 협력 기구	132
〈표 III-5〉 동북아 환경 협력계획 Core Fund	135
〈표 III-6〉 단계별 추진가능 남북한 환경 협력 프로젝트 일람표	175

그림 차례

〈그림 I -1〉 감염병, 환경변화 그리고 국가능력에 관한 프라이스-스미스의 가설	30
〈그림 I -2〉 동아시아 비전통 안보 위협의 창발과 비전통 안보 협력의 메타-거버넌스 특성	32
〈그림 II -1〉 정부에 의한 살상(democide)의 추이	39
〈그림 II -2〉 마노아 관측소에서 측정된 연간 탄소포집도 변화 추이	49
〈그림 II -3〉 인간의 산업 활동에 의한 온실가스 효과의 동적 과정	51
〈그림 II -4〉 쿠즈네츠 환경곡선(Environmental Kuznets Curve)	60
〈그림 II -5〉 각국 방역조치 총합과 엄격성 지수: 2018년 12월~2021년 8월	69
〈그림 II -6〉 비전통 안보의 안보화에 따른 레짐 구축 및 협력모델	71
〈그림 II -7〉 국가 간 환경 레짐 구축에 있어 참여·의욕·준수 정도의 트릴레마	73
〈그림 II -8〉 환경관련 국제협약 및 비구속적 합의 추이	78
〈그림 II -9〉 양자협약과 다자협약의 분류	81
〈그림 II -10〉 국제 환경 협력 '계보 (lineage)' 의 지역적 구분	83
〈그림 II -11〉 주제로 구분한 IEADB 의 계보 분석	84
〈그림 II -12〉 주제별 지역별 환경 협약 계보	85
〈그림 II -13〉 WHO를 중심으로 한 국제 보건 레짐의 발전 배경	99
〈그림 II -14〉 평화 경제의 양면 게임	115
〈그림 III -1〉 동아시아 국가들의 환경관련 국제 협약 및 합의 참여 추이 ..	124

〈그림 III -2〉 북한의 환경관련 국제 협약 및 합의 참여 추이	125
〈그림 III -3〉 안보화 관점에서 본 비전통 안보 협력의 흐름	146
〈그림 III -4〉 비전통 안보의 부메랑 효과	149
〈그림 III -5〉 안보화 측면에서 비전통 안보의 효율제고 방안	153
〈그림 III -6〉 2020년 2분기 주요국 경제성장률 추이	160
〈그림 III -7〉 한일 일반 시민을 대상으로 한 환경·보건 협력 인식조사 기본정보	164
〈그림 III -8〉 “귀하께서는 다음 중 어떤 문제가 귀하와 한국(일본)의 안전에 가장 큰 위협이 된다고 보십니까?”	164
〈그림 III -9〉 설문조사: 원거리 위협으로서의 기후변화 가설에 관한 질문 ..	165
〈그림 III -10〉 “귀하께서는 기후변화 및 환경문제와 보건문제 대응을 위해 중국과의 협력이 필요하다고 보십니까?” ..	166
〈그림 III -11〉 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?-동아시아 지역차원의 보건협력 기구가 한국(일본)에게 높은 수준의 방역협력과 백신지원 의무를 부과하더라도 한국(일본)은 이에 참여하여야 한다.”	168
〈그림 III -12〉 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?-동아시아 지역 차원의 기후변화 및 환경 협력 기구가 한국(일본)에게 높은 수준의 온실가스 감축 의무를 부과하더라도 한국(일본)은 이에 참여하여야 한다.”	169
〈그림 III -13〉 “귀하께서는 기후변화 및 환경문제와 보건문제 대응을 위해 북한과의 협력이 필요하다고 보십니까?”	177

〈그림 Ⅲ-14〉 귀하께서는 중장기적으로 북한이 기후변화 및 환경·보건
관련 지역 국제기구와 그 규범을 신뢰하고 참여할 수 있을
것이라고 보십니까? 179

동아시아에서 기후변화 같은 환경 안보와 코로나19의 신종 감염병 관련 보건 안보는 이미 양질전화 임계점을 넘었고 이슈 연계성이 매우 높을 뿐만 아니라, 지정학적 임계점을 넘은 대표적인 사례라는 점에서 ‘안보화’ 과정 중에 있다. 그리고 보건과 환경 안보는 낮은 시스템 결합도로 인해 위협이 점진적으로 발생하고, 높은 복잡성으로 인해 파급력이 무한하기에, 이러한 위협을 역내 국가들이 제대로 통제하지 못했을 때 초래할 수 있는 부정적인 결과는 엄청나다.

따라서 본 연구의 분석 초점은 이러한 보건 및 환경 이슈를 안보화하는 것이 동아시아 지역 차원에서 레짐 구축과 국가 간 협력 증진에 긍정적인 역할을 할 수 있는가이다. 비전통 안보 이슈의 안보화로 국가 간 위협 인식의 공유가 이루어지고 해당 이슈를 다루는 원칙, 규칙, 규범과 정책 결정 절차가 형성되며, 이를 통해 레짐이 구축되고 국가 간 협력이 증진된다.

하지만 동아시아에서는 ‘오존층 파괴 물질에 관한 몬트리올 의정서’의 유럽 사례와 같이 환경 이슈의 안보화가 환경 레짐 구축과 국가 간 협력을 촉진한 사례를 찾기 힘들다. 중요한 것은 비전통 안보 이슈의 안보화 전략만으로 레짐 구축과 국가 간 협력 촉진을 기대하기는 어렵고 참여 정도, 의욕 정도, 준수 정도에 대한 균형적인 고려가 필요하다는 점이다. 이러한 비전통 안보 협력 레짐에 영향을 미치는 요인은 국제 협력의 구체성, 국가 주권과의 충돌, 접근법과 정치적 이념의 차이, 글로벌 거버넌스에서 공공재 공급과 기업의 영리 추구 사이의 충돌 등이 있다.

유럽과 동아시아의 비전통 안보 협력 사례분석에 대한 함의를 종합하면 다음과 같다. 협약의 생존성을 고려했을 때 동아시아와 유럽의 협력 수준을 제고하여 전 지구적 문제에 대한 협력 범위를 확대해야 한다.

그리고 동북아국가 간 정치적이고 이념적인 대립으로 비전통 안보 협력이 어려운 상황에서 아세안을 중심으로 이루어지고 있는 비전통 안보 협약에 동아시아 국가가 참여하는 방안을 모색해야 한다. 또한, 동아시아의 전통적인 안보 문제 해결에 어려움을 겪고 있는 상황에서 연성 안보 협력이 경성 안보 협력으로 확산될 것이라는 기대를 하고 협력을 추구하기보다, 환경 및 보건 이슈 자체가 전통적인 안보 이슈와 동등한 수준으로 격상되어 협력이 일어나야 한다.

그렇다면 동아시아 지역 차원의 환경과 보건 이슈에서 비전통 안보 협력을 위한 협력체 혹은 레짐을 구축하기 위해 우선 연성 지역주의에 대한 구속도, 명확도, 위임도의 세 척도를 기준으로 현실적인 목표를 설계해야 한다. 그리고 우선 한·중·일 3국을 중심으로 한 다자협력 협의체의 다자조약이나 지침을 제반 원칙으로 삼고 관련 협력 의제를 발굴해 나가야 한다. 한·중·일 3국은 기후변화와 보건문제에 있어 국가 역량이 모두 높고 정책의 효율성도 높다는 점에서 협력의 이점이 있다.

한·중·일 3국의 비전통 안보 협력을 위해 중요한 것은 시민들의 역할이다. 동아시아에서 당국자 간 협의체나 회의체는 존재하나 제도화 수준이 아직은 낮아서, 국가 간 협력을 추동하기 위해서는 시민사회 여론을 통한 압력 행사와 민간협력을 통한 과학 지식 확산과 기술 교류·개발이 중요하다. 본 연구에서는 19세 이상 한일 양국 약 2천여 명의 일반 시민을 대상으로 비전통 안보 이슈에 대한 인식조사를 시행하였다. 이는 안보화 과정의 궁극적 대상은 일반 시민이며, 환경·보건 이슈를 중심으로 한 협력체의 구축 과정에서도 시민들의 인식은 결정적 요인으로 작용할 가능성이 있기 때문이다. 여기에서 중국이 빠진 것은 권위주의 체제 특성으로 국민의 인식조사 결과가 왜곡될 가능성과 그 결과가 중국 최고 지도부의 의사결정에 곧바로 반영되기 쉽지 않기 때

문이다. 설문조사 결과 한일 양국 시민들의 비전통 안보 이슈에 대한 위협 인식이 매우 높고, 이에 대한 대응 차원에서도 타국과의 협력과 지역 레짐 구축에 대해 긍정적인 자세를 견지하고 있었다. 양국 시민에 대한 인식조사를 기반으로 한일 당국은 기존 동아시아 비전통 안보 협의체와 회의체에 시민사회와 민간단체의 참여를 보장 및 지원하고 레짐 구축 과정에서 시민들의 의견과 전문성을 적극적으로 활용해야 할 것이다.

다음으로 동아시아 비전통 안보 협력과 한반도 평화구축을 연계시키기 위해 북한 참여를 유도해야 한다. 북한이 이에 대해 적극적인 화답을 하지 않고 있지만, 동북아 방역·보건 협력체와 같은 우리 주도의 협력체를 통해 북한을 적극적으로 견인할 필요가 있다. 설문조사 결과에서 북한과의 비전통 안보 협력에 대한 한일 시민들의 인식은 긍정적인 응답이 다소 높았지만, 북한의 다자협력 규범에 대한 수용 측면에서 한일 시민들에 높은 수준의 신뢰를 얻지 못했다. 이러한 응답 결과는 다자와 국제기구를 통한 대북 협력 사업이 활발히 진행되고 북한의 국제 교류 경험이 축적된다면 어느 정도 개선 가능할 것으로 전망한다.

마지막으로 동아시아 비전통 안보 협력체를 실제 구축하기 위해 주요 국가 간 위협 인식은 어느 정도 공유되고 있다는 사실을 설문조사를 통해 확인한 후, 이제 해당 이슈에 대한 구체적인 목표와 추진전략에 대한 합의가 필요하다. 우선 동아시아 비전통 안보 협력의 목표는 비전통 안보 협력을 통한 평화 경제 실현, 보건 의료 협력 개방형 플랫폼 구축, 동북아 방역·보건 협력체와 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 지역사무소 간 협력을 통한 북한 견인, 동아시아 탄소 중립 협력 강화, 북한의 비전통 안보 협력에 대한 주도성과 적극성 활용이다. 이러한 네 가지 목표를 달성하기 위한 추진전략은 기존 한·중·일의 양자협

력을 아세안과의 다자협력으로 단계적으로 전환하는 것과 민간협력 플랫폼을 구축하는 것이다. 이러한 동아시아의 분산 거버넌스와 역외 거버넌스 조합이 갖추어야 할 조건은 바로 예방력, 적합력, 복원력의 확보이고, 거버넌스의 중요한 특징은 동아시아 지방정부와 민간단체와의 협력을 강화하는 것이다.

주제어: 동아시아 평화번영, 비전통 안보 협력, 보건 안보, 환경 안보, 동아시아 협력 거버넌스

Cooperation on Non-Traditional Security for Peace and Prosperity in Northeast Asia

Lee, Jae Young et al.

Issues of environment security, such as climate change, and health security on new infectious diseases, including COVID-19 have already reached the critical point in East Asia, at which the qualitative transition occurs. In fact, those areas are going through the 'securitization' process, given that they are highly issue-based and have surpassed a critical point in the geopolitical realm. Risks happen gradually in the health and environmental security issues as the level of systemic connectedness in these areas is low. Reverberations from such risks are immeasurable given the high level of complexity. Therefore, negative consequences from such risks will be enormous if countries in the region fail to rein in such risks adequately.

To that end, this research aims to primarily analyze whether securitization of health and environmental issues could contribute positively to establishing a regime in East Asian region and enhancing cooperation between countries. Securitization of the nontraditional issues generally helps

countries share the perceived risks and set the principles, rules, norms, and policy-making procedures that govern those issues, thereby establishing a regime and enhancing cooperation between countries.

However, East Asia has witnessed scarce instances in which securitization of environmental issues has helped establish an environment regime and facilitated cooperation between countries, contrary to Europe's case of 'Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer(16 September 1987).' A securitization strategy in nontraditional security issues alone will not likely lead to establishing a regime and promoting cooperation between countries. A balanced approach and consideration on the levels of participation, willingness, and compliance of countries are required. Factors that affect such a cooperative regime in nontraditional security are as follows: concreteness of the international cooperation; conflicts with the nation's sovereignty; the difference between approach and political ideology; and conflicts between the provision of public goods in global governance and seeking corporate profits.

Overall implications derived from case analysis on nontraditional security cooperation in Europe and East Asia suggest the following: the level of cooperation between East Asia and Europe should be strengthened; and cooperation on

global issues should be expanded, given the survivability of conventions. As cooperation on nontraditional security issues currently faces challenges in Northeast Asia due to political and ideological confrontations between countries in the region, it is necessary to engage East Asian countries in non-traditional security conventions, mostly led by the ASEAN. Cooperation should not be pursued with the expectation that soft security cooperation will be spread and morphed into hard security cooperation, considering that East Asia finds it challenging to resolve traditional security cooperation. Instead, cooperation in environment and health issues should be elevated to a level equal to traditional security issues.

Creating a consultative body or a regime for nontraditional security cooperation on environment and health issues in East Asia requires setting realistic goals by adopting three criteria—the degree of binding power, the degree of clarity, and the degree of entrustment—at the level of soft regionalism. Multilateral treaties or guidance of multilateral consultative bodies, led mainly by Korea, China, and Japan, should be set as the guiding principles in identifying relevant issues required of cooperation. Cooperation among the three countries will bring benefits, given that those countries are highly capable of dealing with climate change and health issues. Thus, their policy is likely to be effectively implemented.

The role of citizens is crucial for non-traditional security cooperation among Korea, China, and Japan. Although consultative or conference bodies at the government level exist in East Asia, the institutionalization level remains low in East Asia. Therefore, facilitating cooperation between countries necessitates putting pressure via the public opinion of civil society, spreading science knowledge through cooperation with the private sector, and developing and exchanging technology. This research surveyed the public's perception on nontraditional security issues targeting roughly 2,000 ordinary people aged 19 and older in Korea and Japan for the following reasons: the securitization process ultimately affects the public; and citizens' perception is likely to act as a determining factor in establishing a consultative body tasked with environment and health issues. This research excludes China from research subjects since its authoritarian system has a high likelihood of distorting the public's perception and that the survey results are unlikely to be reflected in the decision-making process of China's supreme leadership. The survey findings indicate that citizens in Korea and Japan are highly aware of the threats in nontraditional security issues and hold positive attitudes on promoting cooperation with other countries and establishing a regional regime in response to such threats. Based on the findings of perception survey on citizens in the two countries,

Korea and Japan should guarantee and promote the participation of civil society and private organizations in existing consultative and conference bodies in East Asia tasked with nontraditional security issues. The two should also actively listen to citizens' opinions and utilize their expertise in building a regime.

The next task is to induce the participation of North Korea to connect nontraditional security cooperation with peace-building efforts on the Korean Peninsula. Although North Korea has remained silent on this type of cooperation, it is necessary to actively persuade North Korea via Korea's consultative bodies such as a prevention and health consultative body for Northeast Asia. The survey outcomes illustrate that South Korean and Japanese citizens have a high level of positive perception of nontraditional security cooperation with North Korea but have a low level of reliability in North Korea's willingness to accept the norms of multilateral cooperation. Such findings are expected to be resolved to some extent if cooperative projects with North Korea are actively facilitated and implemented in multilateral forms or through international organizations and if instances of international exchange with North Korea get accumulated.

Lastly, the survey findings show that major countries share the possible perceived risks from establishing a traditional

security consultative body in East Asia. Now, it is time to build a consensus on clear, detailed goals and implementation strategies for relevant issues. The goals in nontraditional security cooperation in East Asia include the following: building a peace economy through non-traditional security cooperation; establishing an open platform for cooperation in health and medical sectors; inducing North Korea through a prevention and health consultative body in Northeast Asia and via cooperation between regional offices of WHO; strengthening cooperation on carbon neutrality in East Asia; and utilizing North Korea's initiative and proactivity in non-traditional security cooperation. To meet the four goals, an implementation strategy is to gradually transform the existing bilateral cooperation among Korea, China, and Japan into multilateral cooperation with the ASEAN and build a cooperative platform with the private sector. A combination of decentralized governance in East Asia and offshore governance requires rebuilding the capabilities of prevention, fitness, and resilience. Essential features of governance include strengthening cooperation between provincial governments in East Asia and private organizations.

Keywords: Peace and Prosperity in East Asia, Cooperation in Non-Traditional Security, Environment Security, Cooperation Governance in East Asia

1. 서론



1. 연구 목적 및 필요성

코로나 바이러스 감염증-19(이하 코로나19)의 전 세계적인 확산과 세계보건기구(WHO)의 코로나19 팬데믹(pandemic) 선언으로 전염병과 같은 보건 위협은 동아시아의 평화·번영에 실질적인 위협이 되고 있다. 최근 기후변화와 미세먼지의 월경성 환경문제 역시 동아시아 평화·번영에 부정적인 영향을 미치고 있다. 하지만 비전통 안보 위협 해소와 문제 해결을 위한 동아시아 협력은 부족한 것이 현실이다.

따라서 전염병 예방, 기후변화, 미세먼지 등 비전통 안보 위협에 공동으로 대처하는 차원에서 동아시아 지역의 협력 요인 분석과 정책 방안 도출이 절실하다. 이를 위해서는 동아시아 비전통 안보 협력 상황과 한계를 객관적으로 파악할 필요가 있다. 특히 본 연구의 목적은 동아시아 국가들이 직면한 전통 안보 갈등이 비전통 안보 협력에 미치는 부정적인 영향을 최소화하면서 비전통 안보 협력이 전통 안보 협력과 선순환 할 수 있는 방안을 마련하고자 하는데 있다.

비전통 안보는 전통 안보와의 관계 속에서 새로운 안보 현상을 본다는 성격을 가지고 있고, 현재 우리가 당면한 안보 문제의 복합적인 측면을 고려할 때 전통 및 비전통의 이분법적 구도로 나누어 보기에는 한계가 있다는 점에서 신흥 안보라는 개념이 등장하기도 했다. 이러한 신흥 안보는 다양한 이슈들 간의 연계성이 높아지면서 미시적 안전 문제가 양질전화의 임계점을 넘어 국가 전체의 거시적 안보 문제로 전환되는 측면을 강조하고 있다.¹⁾

그리고 동아시아 지역의 비전통 안보 협력은 전통적인 다자 안보 협력체에도 영향을 미칠 수 있다. 즉 비전통 안보 협력은 기존 동아

1) 김상배, 『신흥안보의 미래전략』 (서울: 사회평론, 2016), pp. 6~7.

시아 안보 협력체를 통해 동아시아의 평화와 연계될 수 있고, 신항안보에 대한 공동 대응을 통해 동아시아의 번영에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

특히 일본과 아세안은 인간안보 개념 대두 이전에 포괄적 안보 개념을 주창하고, 전통적 안보의 범위를 식량과 에너지 안보의 문제로 확대했다. 유럽의 안보 협력 경험을 바탕으로 제기된 협력 안보는 안보 문제의 포괄성에 주목할 뿐만 아니라, 참여자 간 신뢰 확충과 투명성 증대를 통한 다각적 협력을 통해 전통적이고 비전통적인 위협에 대응하려는 노력을 기울였다. 즉 일본의 아세안과의 협력은 전통적 안보 문제가 지역안보 협력을 촉진하는 요인으로 작용했다.

동아시아 비전통 안보 협력의 출발점을 아세안+3 정상회의라고 봐도 과언이 아니다. 2000년 한·중·일 3국의 정상회의 정례화를 합의한 후, 2008년부터 아세안과 별도로 3국 정상 회의를 개최하고, 글로벌 금융 위기 해결을 위한 공조체제와 재난 관리 협력 등의 영역에서 협력의 필요성을 인식했다. 3국은 2009년 지속가능개발을 위한 공동 성명 채택, 환경, 순환경제, 과학기술, 에너지, 기후변화 등 분야에서 협력 확대를 합의했고, 2011년 3국 협력 사무소가 개설되었다. 2018년 3국 정상회담에서는 전통 안보와 함께 경제와 환경 등 비전통 안보 영역의 협력을 논의하기 시작했다.²⁾

비전통 안보 영역에서 기후변화와 같은 환경 안보 문제는 최근 미국 바이든 행정부의 탄소 중립에 대한 강조로 전 세계적인 환경 협력의 필요성이 제기되었으나, 동아시아에서 실질적인 환경 협력 방안과 이에 대한 체계적인 분석은 부족한 실정이다.³⁾ 특히 대기 문제와

2) 김상규, “한, 중, 일 3국의 위기와 협력에 관한 연구: 비전통 안보 영역의 이슈를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제23권 제4호 (2018), pp. 33~34.

3) 동아시아 환경 협력에 관한 최근 연구는 다음을 참고. 이현우 외, 『동아시아 환경공동체 발전전략 개발 및 협력사업』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020).

기후변화 문제는 동아시아 지역에서 매우 중요한 이슈임에도 불구하고 과학적인 연구와 국제정치 및 외교적 차원의 대응 방안이 부족한 것이 현실이다.⁴⁾

다른 한편 동아시아의 보건 안보의 도전 영역은 신·변종 감염병 발생과 확산, 바이오 안보, 식품안전, 비전염성 만성질환과 고령화 등이다.⁵⁾ 보건 안보를 위한 국제적인 노력과 동아시아에서의 도전은 최근 전 세계적인 팬데믹을 넘어서 엔데믹(endemic, 풍토병)으로까지 악화될 수 있는 코로나19의 확산에 대한 전면적인 분석과 재평가를 요구한다. 마지막으로 이러한 보건 안보 협력 노력들이 한반도 평화에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 북한을 이러한 협력에 어떻게 견인할 것인지에 대한 분석도 필요하다.

따라서 동아시아 지역에서 비전통 안보 협력 영역 중에 특히 환경과 보건을 선택한 이유는 이 두 사례가 양질전화 임계점을 넘었을 뿐 아니라 이슈연계성이 매우 높고 지정학적 임계점을 넘은 대표적인 사례이기 때문이다.⁶⁾ 동아시아 지역에서 미세먼지 문제는 한·중·일을 비롯한 대부분의 국가들이 이미 국민 건강을 위협하는 국가 안보 문제로 인식하기 시작했고, 기후변화로 인한 환경 재난 역시 그 위험성이 크게 대두되었다. 코로나19는 동아시아 지역뿐만 아니라 이미 전 세계적인 팬데믹으로 국가 안보를 위협하는 심각한 문제

4) 동아시아 지역 환경 협력이 부족한 원인으로서는 생태적 결손국가, 취약한 시민사회, 신자유주의적 세계화의 압력, 다자 환경거버넌스의 조정 주체 부재, 자원 부족, 과학적 불확실성 등 요인들이 있다. 홍익표, “동북아 환경협력에 대한 비판적 고찰,” 『국제정치논총』, 제52권 제3호 (2012), pp. 171~200; 최정진, “동북아 환경협력체제의 문제점과 대응전략,” 『OUGHTOPIA』, 제23권 제1호 (2008), pp. 141~166; 원동욱, “과학적 불확실성과 동북아 환경협력의 딜레마,” 『한국정치학회보』, 제42권 제4호 (2008), pp. 367~385.

5) 조한승, “동아시아 보건 안보의 쟁점과 협력,” 『한국동북아논총』, 제23권 제4호 (2018), pp. 5~28.

6) 양질 전화와 이슈연계성, 지정학적 임계점에 대한 자세한 설명은 다음 자료를 참고. 김상배, 『신홍안보의 미래전략』, pp. 39~43.

로 인식되었다.

다음으로 이슈 연계성의 측면에서 보면 환경은 최근 미세먼지뿐만 아니라 기후변화가 자연재해와 식량위기 그리고 기후 난민 등 여러 이슈와 연계되어 있고, 보건의 코로나19, 사스(Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS, 중증 급성 호흡기증후군), 아프리카 돼지열병, 조류 독감 등 전염병 이슈가 전염병의 확산을 막기 위한 국경 봉쇄와 그로 인한 무역 감소 및 관광업 쇠퇴, 경제 위기 등의 이슈와도 밀접하게 연계되어 있다.

마지막으로 지정학적 연계성 차원에서는 보건 안보의 문제는⁷⁾ 특히 코로나19의 기원을 두고 미중 사이에 책임 공방을 펼치고 있고, 전 세계적인 팬데믹 선언 이전 코로나19에 대한 국제적인 공조와 협조가 부족했으며, 백신 보급에서도 일부 선진국들과 개도국들 사이에 협조와 지원이 부족했다. 그리고 환경 안보⁸⁾에서도 동아시아 대기질과 관련하여 최근 들어 미세먼지의 급증과 관련된 관련국들의 책임공방은 환경문제가 국제관계에서 갈등을 초래한 대표적인 사례이다.

2021년 5월 12일~17일까지 만 18세 이상 남녀 1천 명을 대상으로 한 한국인의 반중 인식조사에서 중국에 대한 부정적 인식에 영향을

7) 보건의 안보화되는 과정은 에이즈, 에볼라 등의 전염병이 국가와 영토, 국민의 건강 문제, 인구의 문제, 노동 생산성과 경제 발전에까지 영향을 미칠 때 안보와 연계되는 경우가 많다. 따라서 보건 안보는 전통적이고 집단적인 안보로서의 전염병 예방과 국경 단속에서부터 신흥안보와 인간안보로서의 개개인의 건강과 삶을 보장하는 차원 모두를 포괄하고 있는 광범위한 개념이다. 정혜주, “보건 안보와 글로벌 거버넌스,” 김상배 엮음, 『신흥안보의 미래전략』, pp. 275~313.

8) 환경이 안보화되는 과정은 자원의 결핍이 폭력과 분쟁을 야기하는 인과관계를 설정한다. 이와 유사한 기후변화안보 역시 직접적으로 안보문제를 야기한다기보다는 이로 인한 사회, 경제, 정치적 변화에 주목한다. 환경 안보와 기후변화 안보 모두 자원 배분의 비효율성과 국가의 위기 대응과 극복 능력 저하로 인해 안보화된다. 만약 이러한 개념을 좀 더 확대하면 기존의 안보에 관한 종속변수인 무력 분쟁이나 전쟁이 인간안보로 재정의된다. 이태동, “환경 안보와 기후변화 안보,” 김상배, 위의 책, pp. 71~108.

미친 사건은 황사와 미세먼지가 89.4%로 가장 높았고, 그 다음이 중국의 코로나19 대응이 86.9%로 높았다. ‘미세먼지 문제는 중국에 가장 큰 책임이 있다’는 주장에 동의한 비율도 94.7%로 설문대상 국민 대부분이 중국의 책임을 강조했다. 코로나19와 관련해서도 중국이 코로나 19와 관련된 정보를 충분히 공개하지 않고 있다는 의견이 91.2%, 중국이 초기에 코로나19에 잘 대처하지 못했기 때문에 사태가 장기화되었다는 의견도 88.4%나 차지했다.⁹⁾

즉 최근 한국인의 반중 정서에서 결정적인 영향을 미친 사건이 바로 미세먼지와 코로나19와 같은 환경 안보와 보건 안보의 문제이다. 사실 이 두 사건 외에 한중 양국은 사드배치와 관련된 중국의 경제보복 및 한한령으로 인해 관계가 한때 악화되었으나 점차 회복되다가, 코로나19가 반중 인식 확대에 결정적인 계기가 된 것으로 보인다. 이러한 반중 정서의 증가는 장기적으로 양국의 협력 관계에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 한중관계에서 보듯이 환경 안보와 보건 안보는 동아시아의 협력에 중요한 변수가 될 수 있다.

〈표 1-1〉 동아시아 비전통 안보 위협의 창발

	양질 전화	이슈연계성	지정학적 연계성
보건 안보	코로나19/사스/메르스/아프리카돼지열병/조류독감 등 전염병의 광범위한 확산	국경봉쇄로 인한 무역 감소와 관광 여행의 감소로 인한 인적교류 축소	미중갈등으로 인한 전염병 확산 방지 협력 부족과 백신 보급 확대를 위한 국제공조 부족
환경 안보	미세먼지와 황사로 인한 동북아 지역 대기질의 심각한 악화, 기후변화로 인한 각종 자연 재해 발생	기후변화는 자연재해, 식량위기, 기후 난민 등 경제사회적 문제와 연계	동아시아 대기의 미세먼지 기원에 대한 역내 국가들의 책임공방

출처: 저자 작성.

9) “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심 집단, 누구일까?” 『시사인』, 2021.6.17., <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=44821>> (검색일: 2021.10.20.).

또한 동아시아 지역에서 비전통 안보 이슈의 복잡성을 고려할 필요가 있다. 동아시아는 보건영역에서 사스, 메르스, 돼지열병, 코로나19 등 각종 전염병 바이러스뿐만 아니라 환경영역에서 미세먼지와 황사 등의 대기 오염 물질 등이 행위능력을 갖는 비인간 행위자라는 측면에서 다루기가 어려운 문제이다.¹⁰⁾

그 뿐만 아니라 동아시아 지역에서 이러한 보건과 환경 시스템의 특징은 낮은 시스템 결합도로 인해 위험이 점진적으로 발생하는 특징을 가지고 있지만, 높은 복잡성으로 인해 그 파급력이 무한한 특성을 지니고 있다. 이러한 점진적이고 무한한 비전통 안보 위협은 조기 인지와 결과 예측 면에서 통제가 어렵다.¹¹⁾ 보건과 환경 시스템의 그러한 특징으로 인해 무한한 파급력과 영향력을 역내 국가들이 제대로 통제하지 못했을 때 초래할 수 있는 부정적인 결과는 상상을 초월할 것이기에 동아시아 지역에서 가장 시급한 협력이 바로 두 영역의 비전통 안보 협력이다.¹²⁾

환경과 보건 영역의 점진적 무한형 비전통 안보 위협에 대응하기 위해서 필요한 거버넌스 혹은 레짐은 분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 조합이다. 두 분야에서의 위협은 점진적, 단계적, 연쇄적인 특징이 있기 때문에 위협의 종류와 대처 방안 등 각종 이슈에 있어 정

10) 비인간 행위자에 관한 설명은 다음을 참조. 브루노 라투르 외, 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 (서울: 이음, 2018).

11) 시스템의 속성(구성요소의 결합도)과 위험발생의 유형(상호작용)에 따라 환경 안보와 보건 안보는 점진적 무한형 위협의 4-영역으로 분류되기도 한다. 김상배, 『신홍안보의 미래전략』, pp. 52~53.

12) 이 밖에도 보건과 환경 안보의 연계성을 강조한 연구들은 다음을 참고. Andrew T. Price-Smith, *The health of nations: infectious disease, environmental change, and their effects on national security and development* (Cambridge: MIT Press, 2002); T. Schrecker, "Multiple crises and global health: new and necessary frontiers of health politics," *Global Public Health*, vol. 7, no. 6 (2012), pp. 557~573. 특히 Price-Smith의 연구는 기후변화와 같은 환경문제가 질병 분포와 취약성에 미치는 영향력을 과정추적기법을 통해 분석해냈다.

부 간 갈등과 의견 충돌의 여지가 크다. 따라서 정부가 협력 레짐을 주도하되 민간단체, 기업, 국제기구 등 여타 행위자들의 참여가 보장되는 거버넌스 모델이 필요하다.¹³⁾

따라서 본 연구의 목적은 동아시아 지역에서 환경과 보건 분야와 같은 점진적 무한형 비전통 안보 위협에 대응하기 위해 분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 조합인 초국적 메타-거버넌스(meta-governance)의 동아시아 비전통 안보 협력 레짐을 구축하고, 그 방식은 안보 주체로서 시민사회의 중요성을 인식하며 시민사회의 역할을 활성화하는 사회 안보(societal security)의 레짐을 구축하는 것이다.¹⁴⁾

2. 연구방법 및 범위

동아시아 지역은 글로벌 공간과 한반도의 중간 지대로서 두 공간을 연결하는 중요한 역할을 한다. 보건 안보와 환경 안보 문제를 다룰 때 한반도에서 남북협력에 초점을 맞추거나 글로벌 차원에서 거버넌스를 모색하는 경우가 많다. 하지만 동아시아 지역 차원에서 중범위의 거버넌스 혹은 레짐 구축에 관한 연구는 부족한 것이 현실이다. 특히 동아시아 지역에서 보건 안보를 다룰 때 전염병 문제가 비교적 심각한 동남아시아는 반드시 포함시켜야 하고, 환경 안보에 있어서는 황사문제로 어려움을 겪고 있는 몽골 역시 동아시아 지역 협력체에 반드시 포함시켜야 한다.

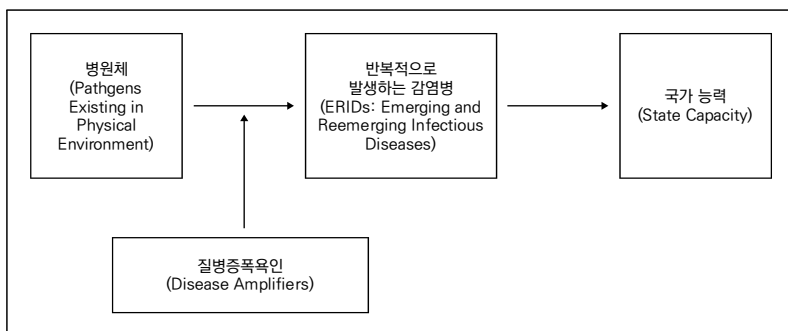
지역적 범위와 더불어 본고가 다루는 주제인 보건 안보와 환경 안보(기후변화 안보) 사이의 상관관계 역시 중요하다. 프라이스-스미

13) 김상배, 『신홍안보의 미래전략』, p. 55.

14) 메타 거버넌스와 사회안보의 내용은 다음을 참조. 위의 책, pp. 31~33.

스(Andrew T. Price-Smith)의 가설에 의하면 반복적으로 발생하는 감염병(보건문제)은 기후변화나 미세먼지와 같은 환경 이슈들의 매개변수를 통해 전염병의 위협을 증폭시킴으로써 국가능력 저하를 초래한다는 것이다. 따라서 본 논문에서도 동아시아 지역에서 코로나19, 메르스, 사스 등 반복적으로 발생하는 감염병이 어떤 환경이냐 기후변화와 같은 매개변수를 통해 위협이 증폭되어 국가 능력을 약화시키고, 국제협력을 어렵게 만드는지를 좀 더 미시적으로 접근하여 분석할 것이다.

<그림 1-1> 감염병, 환경변화 그리고 국가능력에 관한 프라이스-스미스의 가설



자료: Andrew T. Price-Smith, *The Health of Nations: Infectious Disease, Environmental Change, and Their Effects on National Security and Development* (Cambridge: MIT Press, 2002), p. 23, 재인용: 신상범, “글로벌 보건과 국제정치학: 연구 성과와 향후 과제,” 『국제정치논총』, 제57집 제3호 (2017), p. 118.

기존 연구는 비전통 안보라는 글로벌 이슈에서 동북아 한·중·일 3국이 국가의 생존 및 이익 실현의 차원에서 비전통 안보 위기에 공감하고 있다는 사실을 강조하면서 위기관리의 차원과 양자가 아닌 3국 협력의 차원을 강조하고 있다.¹⁵⁾ 하지만 위기에 대한 공감을 국민들의 인식 차원의 방법론(설문조사)을 동원하여 설명할 필요가 있

15) 김상규, “한, 중, 일 3국의 위기와 협력에 관한 연구: 비전통 안보 영역의 이슈를 중심으로,” pp. 29~47.

고, 위기관리와 3국 협력 혹은 더 나아가서 동아시아 다자협력의 차원도 민간 차원에서의 필요성과 여론의 중요성에 대해 주목할 필요가 있다.

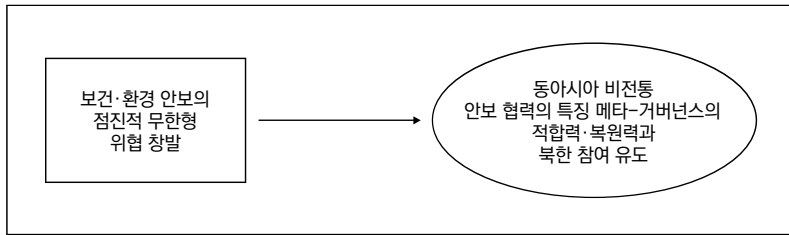
그리고 국제협력의 성공을 위해서 갖추어야 할 요소가 바로 협력의 구체성 확보이다. 한 연구에서는 환경 협력의 구체성에 영향을 미치는 요인을 문제의 범위, 경제적 이익, 여론 등으로 정리했지만,¹⁶⁾ 동아시아 지역에서 전통 안보 이슈가 환경 협력의 구체성에 미치는 요인 역시 중요하고, 이러한 이슈가 환경 협력에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 방안 도출도 필요하다. 특히 동아시아 지역의 가장 중요한 전통 안보 이슈는 미중 갈등으로 그러한 구조적 변수를 극복할 수 있는 협력 방안 도출이 필요하다. 또한 한일 역사 문제와 중일의 영토 분쟁도 그 영향력을 최소화하면서 비전통 안보 협력을 확대할 수 있는 협력의 틀을 만들 필요가 있다.

그렇다면 1절에서 살펴 본 동아시아 비전통 안보 협력의 메타-거버넌스가 지녀야 하는 요소는 무엇인가? 첫째, 시스템의 적합력(fitness)이다. 위협에 대응할 수 있는 효율적인 기존의 거버넌스가 존재한다면 경로의존적 학습을 통해 위협을 해결할 수 있지만, 새로운 위협의 창발로 인해 이에 효과적으로 대응할 수 있는 기존 시스템을 변화시키는 것이 바로 적합력이다. 여기서 중요한 것이 새로운 시스템이 다른 국가들에게도 전파 또는 확대되고 결국 국가들 사이에 협력이 이루어지는 것이다. 여기서 두 가지 위협 요소가 있는데 기존의 관성으로 인한 새로운 시스템 도입의 실패 혹은 의도적인 노력 부족이다.¹⁷⁾

16) 이태동·정혜윤, “한중 대기 환경협력의 정치: 미세먼지와 기후변화 비교연구,” 『국제지역연구』, 제23권 제2호 (2019), pp. 61~86.

17) 적합력에 대해서는 다음을 참고. 김상배, 『신홍안보의 미래전략』, pp. 56~58.

〈그림 1-2〉 동아시아 비전통 안보 위협의 창발과 비전통 안보 협력의 메타-거버넌스 특성



둘째, 동아시아의 메타-거버넌스는 복원력(resilience)을 갖추어야 한다. 복원력의 종류는 충격을 견딜 수 있는 내구성, 대체 가능성의 가외성, 빠른 시간에 피해나 손상을 복구하는 신속성, 가용한 자원역량 등이다. 점진적이고 무한한 보건과 환경 안보의 위협은 사전에 예측하기가 매우 어렵다는 특성을 가지고 있기 때문에 기존 거버넌스에 시스템 충격이 왔을 때 핵심적인 기능과 역량을 보완할 수 있는 새로운 정상상태와 균형점으로 복원하는 능력은 매우 중요하다.¹⁸⁾

셋째, 동아시아의 메타-거버넌스는 동아시아의 평화변영과 밀접한 연관이 있는 한반도 평화변영을 위해 북한의 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 메커니즘을 구비해야 한다. 북한은 2021년 올 한해 생태환경 보호를 국가적인 우선순위에 놓았다. 국가적인 환경 보호 기준 검토와 전면 개정을 추진하고 있고, 특히 국토환경보호 감독, 산림, 동물 보호, 하천과 환경영향평가 및 산림분야의 환경감시 통보체계 관련 법규들을 정비하는 사업을 추진할 것이라고 밝혔다. 즉 북한은 경제사업과 환경보호를 유기적으로 연계시키는 방법에 대해 관심을 가지고 있다.¹⁹⁾ 이를 통해 알 수 있는 것은 북한 역시 환경

18) 복원력에 대해서는 다음을 참고. 위의 책, pp. 59~63.

19) “올해 생태환경보호사업을 위한 대책 강구,” 『조선중앙통신』, 2021.3.16.

안보를 중시할 뿐만 아니라 기회가 된다면 환경 분야의 국제협력 레짐에도 참여할 의사가 있을 것으로 예측할 수 있다.

보건 및 건강과 관련해서도 북한은 코로나19 예방과 각종 질병 예방 및 위생 사업 추진을 강화하고 있다. 북한의 중앙비상방역 부문이 봄철 위생 월간사업과 같은 사업을 추진하고, 각종 선전 매체를 동원하여 코로나19의 위험성과 예방 방법 등에 관한 정보를 전달하고 있다. 또한 수도 시설 정비와 같은 다양한 위생 사업을 시행하고 있다.²⁰⁾ 북한은 코로나19의 유입과 확산을 막기 위해 경제를 어느 정도 희생하면서까지 북중 국경을 철저히 봉쇄했고, 국제사회로부터 백신 지원도 원하고 있다. 따라서 북한 당국은 전염병과 같은 보건 안보에 있어서도 지대한 관심을 보이고 있고, 관련 국제기구의 협조와 지원을 원하고 있다.

따라서 본 연구는 동아시아 비전통 안보 협력체 구축 방안을 도출한 뒤 북한이 그러한 협력체에 참여할 수 있는 방안과 필요한 협력 거버넌스의 특성에 대한 논의를 중심으로 전개할 것이다. 마지막으로 동아시아 비전통 안보 협력체와 레짐의 필요성과 이러한 레짐의 참고가 될 수 있는 ‘동아시아 비전통 안보 협력을 위한 선언’을 제안할 것이다.

20) “봄철위생월간사업과 결부하여 비상방역전 전개,” 『조선중앙통신』, 2021.3.17.

II. 비전통 안보 협력 이론과 사례



1. 비전통 안보 협력 및 레짐 구축 관련 이론

가. 비전통 안보의 개념 및 범위

본 연구의 핵심주제인 ‘비전통(non-traditional)’ 안보의 개념 및 범위를 정의하기 위해서는 우선 ‘안보’에 대한 개념 정의가 선행되어야 한다. ‘안보’의 영어식 표현 ‘security’는 라틴어의 ‘세쿠리타스(*securitas*)’ 및 고대 그리스어의 ‘아타락시아(*ataraksia*)’에 기원을 두고 있는 것으로 알려져 있는데, 이는 ‘정념이 없는 평온한 상태’를 의미하며, 궁극적 행복에 도달하기 위한 심리적 필요조건으로 이해된다.²¹⁾ 비록 안보의 어원은 이와 같이 개인의 심리상태에 초점을 맞추고 있으나 현대에 이르러서는 ‘안전(safety)’의 개념이 표상하는 바가 이에 가까우며, ‘안보(security)’는 이러한 상태에 도달하기 위한 집단적 노력을 의미하게 되었다.

16세기경 유럽에서 시작되어 19세기에 절정을 이룬 국민국가의 성립과 이들 사이에 진행된 치열한 경쟁에 따라 안보 확보를 위한 집단적 노력은 주로 주권국가가 주도해왔으며, 위협의 주체 및 내용 역시 다른 주권국가가 가하는 군사적 침공의 예방에 초점을 맞추었다. 이처럼 ‘국가’를 안보 확보의 주체로 보고, 국가의 안보가 확보되는 경우 이에 속한 개인의 안보는 사실상 자동적으로 달성되는 것으로 전제하는 접근을 ‘전통적(traditional)’ 안보로 볼 수 있다. 제2차 세계대전 이후, 냉전구도 속에서 미국이 안보에 대한 학문적 연구를 주도하게 되면서, 안보연구 역시 오랜 기간 이러한 국가 안보의 전제에서 이루어져 온 것이 사실이다.²²⁾

21) 민병원, “안보담론과 국제정치: 안보개념의 역사적 변화를 중심으로,” 『평화연구』, 제20권 2호 (2012), p. 206, 재인용: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” 『국가 안보와전략』, 제21권 3호 (2021), p. 6.

그러나 안보에 대한 국가 중심의 접근은 이미 냉전기부터 도전받아 온 것 또한 주지의 사실이다. 흔히 국가 안보의 담론에서 절대시되는 ‘국익’의 개념이 사실은 매우 모호하며, 국가를 구성하는 여러 집단과 개인이 각기 상이하게 정의할 수 있을 뿐 아니라 이를 추구하는 과정에서 비례성에 벗어난 희생을 강요하는 점에 대해 이미 냉전시기 안보연구자들이 비판적 견해를 피력하였다.²³⁾ 또한, 70년대 석유위기가 초래한 광범위한 경제적 불안정과 국제수준의 유동성 위기에 따라 경제문제 역시 안보의 틀에서 이해될 수 있다는 사조가 짙게 되었는데, 70년대 말부터 특히 일본을 중심으로 논의된 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’ 개념이 그것이다.²⁴⁾

국가 안보 중심의 전통적 안보관 및 안보연구가 보다 본격적으로 도전받기 시작한 것은 탈냉전기에 이르러서였다. 이는 탈냉전기 국가 안보 개념의 전제를 뒤흔드는 여러 현상 및 대안적 사고를 제시하는 학술연구에 의해 추동되었다. 우선, ‘국가’의 안보가 확보될 경우 국가에 속한 개인의 안보가 사실상 자동적으로 담보될 수 있다는 전통적 안보관의 전제는 내전이나 정치적 숙청 등 국가에 의해 살상당한 사람의 수가 국가 간 전쟁으로 인해 발생한 사망자 수를 뛰어넘는다는 경험적 연구로 인해 부정되었다. 이에 대한 선도적 연구를 수행한 루돌프 럼멜(Rudolph J. Rummel)은 중국의 국공내전, 스탈린에 의한 정치적 숙청 등 ‘정부에 의한 살상(democide)’의 수가 무려 1억 6천 9백만 명으로 추산됨을 밝혔다.²⁵⁾ 럼멜의 연구는 또한 정부

22) 홍용표, “탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명,” 『한국정치학회보』, 제36권 4호 (2002), p. 121.

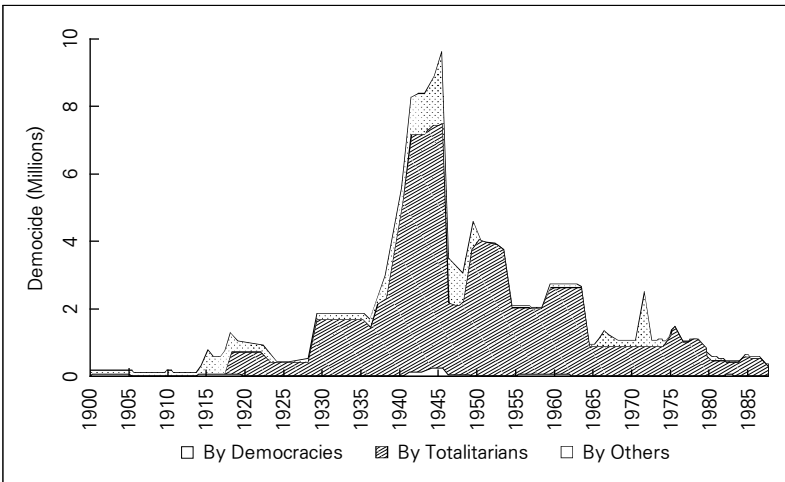
23) Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, vol. 67, no. 4 (1952), pp. 481~482.

24) 홍용표, “탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명,” p. 125.

25) R. J. Rummel, *Death by Government: Genocide and Mass Murder Since 1900* (London: Routledge, 1997), pp. 1~30.

에 의한 살상이 주로 권위주의적 정부에 의해 자행된다는 사실을 보여 주는데, 아래 <그림 II-1>의 검은색으로 표시된 부분은 정부에 의한 살상의 압도적 비율에서 권위주의적 정권이 그 주요 주체임을 보여준다.

<그림 II-1> 정부에 의한 살상(democide)의 추이



출처: 럼멜 교수의 개인 웹사이트, <<https://www.hawaii.edu/powerkills/NOTE5.HTM>> (검색일: 2021.5.28).

‘국가’ 안보에 대한 지나친 분석의 초점은 또한 탈냉전 초기 소말리아, 르완다, 아이티, 구유고슬라비아 등지에서 불거진 종족분쟁(ethnic conflict) 및 집단학살(genocide)에 의해 더욱 거센 도전에 직면한다. 후투족과 투치족의 종족갈등으로 야기된 르완다 내전의 경우 불과 100일 만에 최대 80여만 명이 사망하였는데, 제2차 세계 대전의 종전 후 그 어느 국가 간 전쟁에서도 이처럼 단기간에 많은 희생자가 발생하지는 않았다. 국가는 국가 안보의 관점에서 개인 안전의 수호자로 전제되어왔으나, 이러한 사례들은 국가의 성격에 따라서 오히려 개인 안전에 최대의 위협이 될 수도 있음을 보여 준다.

탈냉전기에는 전통적 안보관 하에 비안보적 이슈로 다루어졌던 이슈들이 안보에 미치는 영향이 더욱 확대되며, 안보의 개념 및 안보연구의 대상범위가 더욱 확장되는 경향을 보인다. 즉, 테러리즘, 종족분쟁, 정치적 억압, 기후변화, 보건위기 등 개인 및 가정의 안전과 지역 공동체의 안보에 위협을 가하는 요인은 타국으로부터의 군사적 위협에 국한되지 않으며, 따라서 안보의 초점이 국가에서 인간으로 전환되어야 한다는 사고가 힘을 얻게 된 것이다. 이러한 비전통 안보를 중시하는 접근은 안보를 광의의 의미에서 “추구하는 가치에 대한 위협을 경감시키기 위한 노력(the alleviation of threats to cherished values)”으로 정의한다.²⁶⁾ 즉, ‘타국’의 ‘군사적’ 위협에 초점을 맞추는 전통적 안보와 달리, 위협주체와 위협수단에 대해 개념적 제한을 두지 않게 된 것이다. 이러한 광의의 개념에 의해 안보학 연구의 대상 역시 확장해왔으며, 특히 이에 대한 이론화는 ‘코펜하겐 학파(Copenhagen School)’에 의해 주도되어 온바, 이하에서는 이에 관해 기술하겠다.

나. 코펜하겐 학파(Copenhagen School)의 비전통 안보연구

덴마크 코펜하겐에 1985년에 설립된 ‘분쟁 및 평화연구소(Copenhagen Peace Research Institute: COPRI)’를 중심으로 한 일군의 학자들은 상기한 안보연구의 새로운 조류 하에서 새로운 이론을 제창한바, 이들의 연구와 이들의 사조를 공유하는 일련의 연구자집단을 ‘코펜하겐 학파(Copenhagen School)’라고 명명한다.²⁷⁾

26) Paul D. William, *Security Studies: An Introduction* (London: Routledge, 2018), p. 5. 재인용: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 8.

27) 민병원, “탈냉전시대의 안보개념 확대: 코펜하겐 학파, 안보문제화, 그리고 국제정치이론,” 『세계정치』, 제5권 1호 (2006), p. 18.

코펜하겐 학파의 형성에 있어 선도적 역할을 하였던 배리 부잔(Barry Buzan)은 전통적 군사안보와 더불어 정치, 경제, 사회, 환경 분야 역시 안보의 영역에 포함되어야 함을 주장한다.²⁸⁾ 이와 같이 안보의 대상 영역을 전통안보 영역에서 비안보적 이슈로 치부되던 영역까지 확장하는 노력이 코펜하겐 학파가 시도하는 안보연구의 특징이라고 할 수 있다.

코펜하겐 학파 분석틀의 핵심은 ‘안보화(securitization)’이다. 안보화란 특정 이슈가 안보 논리에 포섭되게 되는 정치적·사회적·담론적 과정을 의미하며, 전형적으로 이러한 과정을 주도하는 행위자가 은유(metaphor), 정책적 도구(policy tools), 이미지(image), 유비(analogy) 등 수사구조를 활용하여 목표청중(target audience)이 특정 현상에 대한 위협인식에 의도적 변화를 도모하는 행위로 정의할 수 있다.²⁹⁾ 이러한 개념은 무엇보다 청중(audience)을 중심에 두는 사고라는 점, 말(speech)과 행동(act)을 통한 대리자(agency)와 안보의 맥락(context) 간 상호작용을 염두에 둔다는 점에서 특이할 만 하다. 이러한 안보화 노력은 이를 시도하는 주체와 목표청중이 특정 맥락과 이슈에 대한 구조화된 인식을 공유할 때 성공적인 것으로 평가받을 수 있다.³⁰⁾

코펜하겐 학파가 상정하는 안보화 개념으로 인해 분석될 수 있는 사례는 무수히 많으나, 이민자 문제를 일례로 이론틀 전체를 보다

28) Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, 1991).

29) Thierry Balzacq, *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (Milton Park: Routledge, 2010), p. 3, 재인용: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 8.

30) Karin Svedberg Helgesson and Ulrika M rth, *Securitization, Accountability and Risk Management: Transforming the Public Security Domain, 1st edition* (London: Routledge, 2012), p. 4, 재인용: 김유철, 위의 글, p. 8.

명확히 설명하고자 한다. 전통적 안보관 하에서 이민문제는 순수하게 법적·사회적 문제로 안보영역과는 뚜렷한 접점이 없는 것으로 이해되었다. 그러나 9·11 테러 및 미국과 유럽에서 자행된 이슬람 극단주의에 의한 테러는 특정 그룹의 이민 유입을 하나의 안보적 위협으로 프레이밍(framing)하는 다양한 메시지들이 미국, 영국, 프랑스 등 주요 서구국가 국내사회에 유포되기에 이르렀다.

이러한 이민문제의 안보화 과정에는 다양한 행위자가 관여하였으나, 전통적 사회가치의 유지를 중시하고 과거 냉전기 대외적 안보위협을 강조하는 메시지 발신을 통해 일정 정도 정치적 이익의 실현을 도모한 우익계열 정당 및 이의 지지자들이 주도하였다고 볼 수 있다. 프랑스에서는 이민자들에 의한 소요사태나 테러사건이 발생한 직후 주요 정치인들이 이를 심각한 안보문제로 언급하며, 이러한 사건에 연루된 이중국적자들의 프랑스 국적 박탈을 규정하는 입법을 추진하는 등 안보화에 수반되는 전형적 말(speech)과 행동(act)이 관측 된다.³¹⁾

〈표 II-1〉 분석수준별 이민문제의 안보화 과정 분석

구성요소별 분석		
분석 수준	행위자(agent)	- 극우정당, 극우매체, 이의 열성 지지자
	목표청중(audience)	- 일반시민
	행위(act)	- 테러범 및 특정 인종그룹을 카미카제 특공대 등 전통적 안보위협요소와 유사성을 강조하는 유비(analogy) 등의 메시지 발신 - 이중국적 테러범의 국적 박탈 발의
	이슈의 맥락(context)	- 2015.11.13., 파리 동시다발 테러사건

출처: 저자 작성.

31) 박선희, “프랑스 이중국적자의 국적박탈 논쟁과 안보화,” 『국제지역연구』, 제22권 제1호 (2018), pp. 83~84.

이러한 프랑스의 사례를 안보화의 핵심 개념요소에 따라 분석하면, 위 <표 II-1>과 같이 정리될 수 있다. 우선, 소수 테러집단의 종교적·인종적 정체성을 이민자 그룹 전체와 연계하는 극우정당, 극우매체, 이의 열성지지자 그룹의 존재가 있다. 이들은 이들만이 공유하는 독특한 세계관에 기반하여, 테러 사건 이전에도 이질적 이민자 그룹을 동질적 국가·사회 정체성에 위협을 가하는 안보 불안 요소로 인식하였으나 이러한 위협인식이 사회 전체에 공유되는 상황은 아니었다. 그러나 127명의 사망자를 낸 2015년 11월 13일의 파리 연쇄 테러사건을 배경으로 테러범 및 특정 인종그룹을 카미카제 특공대와 같은 전통적 안보위협 요소와 유사성을 강조하는 유비(analogy) 등의 메시지를 일반시민이라는 목표 청중을 대상으로 적극적으로 발신하였다.³²⁾ 이에 따라, 일부 유력 정치인이 이중국적 테러범의 국적 박탈을 가능하게 하는 국적법 개정안을 발의하는 등의 정책적 대응에 이르게 된다. 만일 일반 시민들이 이러한 수사에 완전히 동조하고 특정 이민자 그룹을 안보위협으로 간주하는 상황이 도래한다고 하면, 우익정당의 노력은 이들의 입장에서는 성공적인 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 프랑스 국적 박탈에 의한 무국적자 발생이 헌법적 가치에 반할 수 있다는 하원의 반대에 부딪혀 무산된 사실은 아직 이들의 ‘이민문제의 안보화’ 노력이 완전한 성공에 이르지 못하는 못했음을 보여주는 것이다.

안보화 과정의 또 다른 특징은 보통 그 중간 단계에 해당 이슈가 정치적 담론의 중심에 서는 ‘정치화’ 과정을 거치게 된다는 것이다. 위 이민 사례에서 법적 절차에 따라 관료적으로 처리되던 이민자 그룹의 지위 문제가 정치적 담론의 중심에 서게 되고 테러사건이라는 이슈의 맥락(context)에서 해당문제가 안보화되는 비정치화(nonpolitized)

32) 위의 글, p. 85.

단계→해당 이슈의 정치화(politicized)단계→안보화 단계를 거치게 되는 것이다.³³⁾ 전술한 바와 같이 이러한 정치화 단계와 이후의 안보화 단계로의 전환은 특정 이슈가 중대한 정치적 문제이자 안보문제라고 주장하는 화행(話行)에 의하여 이루어지게 되는데, 안보화에 대한 많은 연구는 이러한 메시지의 내용과 전달 행위에 분석의 초점을 맞추게 된다.³⁴⁾

이러한 안보화 과정은 사실 비전통 안보 영역뿐 아니라 전통안보 영역에서도 빈번하게 진행되는 과정이라고 볼 수 있다. 특정 국가를 안보적 위협이라고 볼 것인지 그렇지 않을 것인지에 대한 정책적 결정은 해당 국가가 보유한 군사력·경제력과 같은 물리적 힘의 크기뿐 아니라 해당 국가에 대한 인식적 요인이 크게 작용한다는 점은 이미 냉전기 안보연구자들에 의해 꾸준히 지적되어 왔다.³⁵⁾ 미국의 입장에서 북한보다 훨씬 더 높은 수준의 핵·미사일을 보유한 영국을 안보적 위협으로 간주하지 않는 현실은 북한을 위협으로 상정하고 이러한 위협인식을 시민들과 공유하는 정책결정자들의 화행(話行)과 이를 통한 안보화 과정에 대한 고려 없이는 설명이 어렵다. 즉, 북한이 가진 핵·미사일이 미국의 안보에 위협이 된다는 안보화 과정을 통한 인식의 전환 없이 핵·미사일이 그 자체만으로는 뚜렷한 안보 이슈로 상정되지 않을 수도 있는 것이다.

배리 부잔이 비군사적 안보 이슈로 분류한 나머지 네 가지 이슈, 즉 정치, 경제, 사회, 환경 분야의 경우 이러한 안보화 과정의 역할은 더욱 두드러진다고 할 수 있다. 이는 이러한 이슈들이 전통적으

33) Columba Peoples, *Critical Security Studies* (London: Routledge, 2020), p. 116.

34) Ole Weaver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz (ed) *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), p. 35.

35) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 17~49.

로 안보 문제와의 연계성이 항상 명확한 것은 아니며, 해당 이슈의 공공의사결정을 주도하는 정부·비정부 기구가 비안보적 성격을 갖는 경우가 대부분이기 때문이다. 예를 들어, 경제공황의 도래가 안정적 생활의 영위에 있어, 소규모 국지전 못지않은 중대한 위협요인이라고 할지라도, 금융기관 감독, 적절한 금리정책 및 재정정책, 기술혁신 등 이에 대한 예방 및 대응 정책은 대부분의 국가에서 경제 관련 부처에 일임되어 있다. 따라서 이를 안보문제와 연계시키는 전략적 화행(話行)과 안보화를 용이하게 하는 구체적 이슈의 맥락(Context) 없이는 계속 경제문제로 남아 있게 된다.

〈표 11-2〉 안보영역별 안보화 과정 특성 분류

영역	상호작용의 유형	안보화의 동적 과정
군사	물리적 강제력을 동반한 관계	국가, 국경, 국민에 실존적 위협을 가하는 외부 적대 세력에 대한 정책적 대응의 촉구
환경	인간활동과 지구생태계 간의 상호작용	생태계 및 인간생명에 실존적 위협을 가하는 위협요인에 대한 정책적 대응의 촉구
경제	무역·생산·투자관계	시장기능, 생산·소비 등 경제활동 영위에 가해지는 위협요인에 대한 정책적 대응의 촉구
사회	집단정체성과 관련된 사회적 관계	언어·문화 등 집단적 사회적 정체성에 실존적 위협을 가하는 요인에 대한 정책적 대응의 촉구
정치	정부운영의 안정성 및 통치와 관련된 관계	주권, 안정적 정부통치, 공유된 이데올로기에 실존적 위협을 가하는 요인에 대한 정책적 대응의 촉구

출처: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 12에 인용된 베리 부잔의 분류체계를 재인용.

이슈의 특성으로 인해 안보화 과정이 매우 용이하게 이루어지고, 전통적 안보기구가 조직 및 권한 확장을 통해 해당이슈를 다루게 되는 사례 역시 존재한다. 사이버 공간에 대한 해킹 및 디도스(DDos) 공격 등의 사건으로 창설된 국군사이버사령부의 사례가 대표적이다. 사실, 사이버 공격의 대상은 다양한 민간주체를 포괄하며, 정보

통신망의 관리주체는 통상 비안보 정부기구인 경우가 많다는 점은 사이버 관리 거버넌스 구축의 난점이라고 할 수 있다.³⁶⁾ 또한, 사이버 안보위협에 대응하기 위한 군·정보기관·경찰 등 전통적 안보기관의 권한 확대는 국민의 사생활권 침해에 대한 우려 및 이에 따른 정책적 저항을 야기하므로 이를 안보화하는 담론 과정은 이러한 조직개편에 필수적 과정이기도 하다.

사이버 안보 분야에서 전통적 안보기구의 권한 확장이라는 성공적 안보화 과정이 가능했던 이유는 무엇보다 주체가 전통적 적성국일 수 있다는 특수한 이슈의 맥락(context)을 꼽을 수 있다.³⁷⁾ 한국의 군 당국은 ‘7·7 디도스 사이버 테러’의 배후에 북한군 산하 110호 연구소를 중심으로 한 북한 해커부대가 있으며, 그 조직규모와 수준이 상당하다는 공개적 평가를 한바 있는데, 있는 안보화를 위한 전략적 커뮤니케이션이라고 볼 수 있다.³⁸⁾ 6·25 전쟁 이후 오랜 기간 형성·유지된 위협 인식, 사이버 공간에 대한 의존성 증가, 해외에서 사이버 테러리즘 공격의 증가 등 이슈의 맥락은 이러한 전략적 커뮤니케이션의 설득력과 수용가능성을 높이며, 결국 안보화가 용이하게 이루어지는 기제로 작용하였다.

이처럼 안보화 과정에서 행위자의 전략적 커뮤니케이션 및 이슈의 맥락(context)의 중요성을 고려하면, 부잔이 제시한 비전통 안보의 여러 영역별로 안보화의 양상이 상이함을 유추할 수 있다. 또한, 각 국가·지역별로 해당 문제의 맥락에 상당한 편차가 있으므로 이

36) 조화순·권웅, “한국과 미국의 사이버안보 거버넌스: 사이버위협의 안보화 관점에서 의 비교,” 『정보사회와 미디어』, 제18권 2호 (2017), pp. 97~120.

37) 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 9.

38) 이병호, “안보화 이론을 통해 본 군(軍) 사이버 사령부 창설 및 사이버 정책 제도화 과정 연구,” 연세대학교 정치외교학과 석사학위논문 (2019), p. 47, 재인용: 김유철, 위의 글, p. 8.

에 따른 안보화 정도 및 수준 역시 상이성을 지니는 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구의 주요 분석 대상이 되는 환경 안보·보건 안보 이슈 및 이를 통한 동아시아 레짐구축 가능성의 조망에 있어, 안보화를 추동하는 행위자의 전략적 화행 및 이슈의 맥락을 심도 있게 고려할 필요가 있다.

다. 환경 안보(Environmental Security)의 특성 및 논의의 흐름

비전통 안보의 초점이 국경의 구획을 넘어선 인간 단위의 ‘안전’에 맞춰져 있다는 점을 고려하면, 환경 안보만큼 비전통 안보의 틀에 부합하는 이슈도 찾아보기 힘들다. 산업화의 발전·심화는 인간이 발명한 수많은 유기 화합물의 사용에 기반하고 있으며, 이는 역설적으로 인간의 건강을 더욱 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 일례로 1952년 공장의 매연 및 가정 난방 등 용도로 배출된 이산화황에 의해 발생한 런던 스모그 현상은 무려 1만 2천여 명의 목숨을 앗아갔으며 10만 명 이상의 영국인이 이에 따른 심각한 호흡기 질환을 앓은 것으로 보고된바 있는데, 이는 포클랜드 전쟁의 전사자 수 255명을 훨씬 뛰어 넘는 것이다.³⁹⁾ 이러한 환경 오염원에 의한 위험은 추세적이고 보편적 문제라는데에 그 심각성이 있으며, 세계보건기구는 전 세계 인구의 90% 이상이 권고기준치를 초과하는 오염원에 노출되어 있을 뿐 아니라, 대기오염에 따른 조기 사망자의 수가 7백만 명에 이른다는 보고서를 내 놓기도 하였다.⁴⁰⁾

39) 텃 스메들리, 『에어 쇼크』 (서울: 예문 아카이브, 2020), pp. 15~20, 재인용: 김유철, 위의 글, p. 14.

40) 세계보건기구 웹페이지, <https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1> (검색일: 2021.5.18.), 재인용: 김유철, 위의 글, p. 14.

이러한 환경위협은 그 위협의 주체와 피해 객체 간 구분이 어렵다는 점에 주목할 필요가 있다. 상기한 사이버 테러의 경우 그 행위 주체의 확인이 기술적으로 어려울 뿐 그 존재 자체는 명확하다는 점에서 그 차이점이 명확하다.⁴¹⁾ 이에 반해 온실가스 배출원은 대부분 인간의 산업생산 및 소비활동과 관련된 것으로 인류 자체가 위협의 주체임과 동시에 객체이기도 하다는 특징을 가진다. 또한, 환경 이슈는 다른 안보 위협요인에 비해서는 그 원인이 과학적으로 규명 가능하며, 그 영향이 점진적으로 미친다는 특성을 갖는다.⁴²⁾

이러한 환경위협의 특성에 따라 환경 이슈의 안보화 과정에서는 다른 영역과는 차등적인 특정 논리구조 및 수사구조(rhetoric)가 나타나게 된다. 예를 들어, 환경 이슈의 경우 그 어느 영역보다 과학적 연구결과가 문제인식 및 정책 대응에 있어 권위적 준거틀(frame of reference)로 기능하는 경향이 있다. 가시적 예로 특정 종교적·문화적 정체성을 가진 이민자 집단이 사회적 안보에 위협이 될 것인지 아닌지의 문제는 그 사회 구성원의 집단 인식에 달려있는 문제이나, 산업활동을 통한 특정 물질의 배출이 온실가스 효과를 가지는지 아닌지의 문제는 과학의 영역에 달려 있는 문제라는 점에서 안보화 관련 담론구조에 차이가 생기게 된다.⁴³⁾ 물론, 온실가스 효과와 기후변화 사이에는 상당한 불확실성이 존재하는 것이 사실이며, 이에 대한 판단 및 대응은 역시 집단적 인식에 달려 있는 문제이기는 하지만, 그 논의의 시발점 및 여러 논증과정에서 과학적 연구결과가 큰 영향력을 가진다는 특징만은 환경 이슈의 안보화 과정에 나타나는 특징에 해당한다.

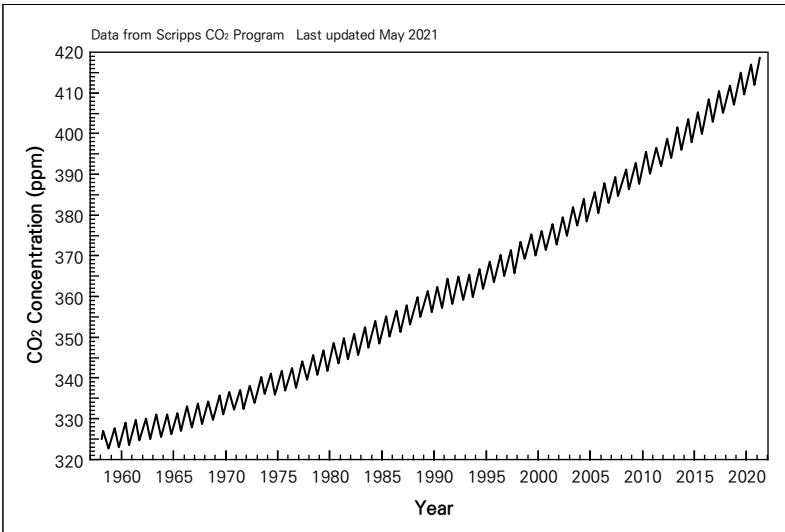
41) 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 15.

42) 위의 글, p. 15.

43) 위의 글, p. 16.

기후변화문제 역시 이러한 과학적 연구로 인해 그 심각성이 인지되기 시작하였다는 점에서 초기 과학적 연구결과의 공유는 중요성을 지닌다. 이미 50년대 후반, 찰스 킬링(Charles D. Keeling) 등 일부 대기과학자는 하와이 마노아 관측소에서 열기구를 쏘아 올려 대기 중 탄소 포집도의 변화추이에 대한 방대한 데이터를 축적하였고, 아래 <그림 II-2>와 같이 해가 갈수록 포집도가 높아지는 경향성을 발견하였다. 이러한 대기구성 변화에 대한 객관적 데이터는 인간활동과 기후변화 간 상관관계에 대한 가설에 신빙성을 더하였다.⁴⁴⁾

<그림 II-2> 마노아 관측소에서 측정된 연간 탄소포집도 변화 추이



출처: Scripps CO₂ Program 웹페이지, <https://scrippsco2.ucsd.edu/graphics_gallery/mauna_loa_record/mauna_loa_record.html> (검색일: 2021.6.1.)

44) Mauna Loa Record, “Monthly Average Carbon Dioxide Concentration,” <https://scrippsco2.ucsd.edu/graphics_gallery/mauna_loa_record/mauna_loa_record.html> (검색일: 2021.6.1.), 재인용: 위의 글, pp. 16~17.

이후 여러 과학적 연구결과는 기후변화에 미치는 여러 인위적·자연적 요인을 컴퓨터 시뮬레이션 등을 활용하여 종합적으로 고려한 기후변화모델에 의해 비약적 발전을 맞이하게 되는데, 이는 70년대부터 30여 년간 약 백만 배로 증가된 슈퍼컴퓨터의 연산 능력에 의해 가능해진 일이었다.⁴⁵⁾ 이러한 기후변화 모델은 특히 실측치에 지지되는 기후변화의 원인이 인위적 요인에 의한 것인지, 자연적 원인에 의해서만 설명되는지를 판별하는데에 유용하다. 세계 여러 연구기관이 다른 방식으로 개발한 여러 기후변화 모델을 교차검증하고, 이를 통합하기 위해 진행된 ‘결합모델상호비교프로젝트(Coupled Model Inter-comparison Project: CMIP)’는 그 대표 사례인데, 그 결과는 태양에너지 변화·화산활동 등 자연강제력만으로는 20세기 후반에 나타난 기후변화 추세를 설명할 수 없는 반면, 인위적 강제력을 포함한 실험에서는 이를 설명할 수 있음을 보여준다.⁴⁶⁾

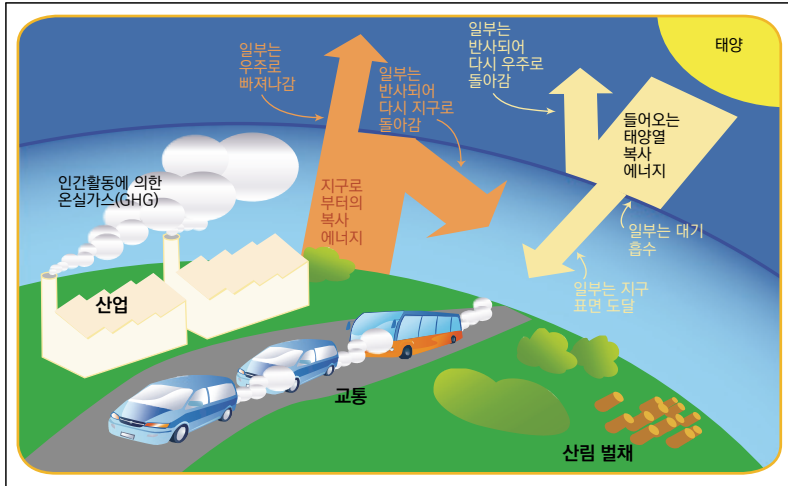
이러한 인간활동에 의한 기후변화 유발물질은 탄소 이외에도 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆), 삼불화질소(NF₃) 등이 존재하며, 이는 상기의 여러 기후변화모델에 반영되고 있다. 이들 온실가스는 대기 중에 잔류하여 지구 복사열이 우주로 방출되는 것을 막음에 따라 지구 평균기온 상승 및 이에 따른 해수면 상승, 자연생태계 파괴 등의 결과를 초래하는바, 이러한 동적과정은 아래 <그림 II-3>과 같이 요약될 수 있다.⁴⁷⁾

45) 전의찬 외, 『기후변화: 27인의 전문가가 답하다』 (서울: 지오북, 2016), p. 36.

46) 위의 책, pp. 39~40.

47) 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 16.

〈그림 11-3〉 인간의 산업 활동에 의한 온실가스 효과의 동적 과정



출처: UNEP, 『기후변화 교육 길잡이』, p. 10, <https://unesco.or.kr/upload/data_center/28_%EA%B8%B0%ED%9B%84%EB%B3%80%ED%99%94%EA%B5%90%EC%9C%A1%20%EA%B8%B8%EC%9E%A1%EC%9D%B4.pdf> (검색일: 2021.6.1.).

주목해야 할 점은 인간 활동에 의해 기후변화가 가속화된다는 과학적 컨센서스가 저절로 이루어진 것은 아니라는 것이다. 기후변화 관련 연구가 여러 국가의 과학자 커뮤니티에 산재한 형태로만 존재할 때, 그것이 바로 국제적 수준에서 기후변화 관련 대응체제 구축에 유의미한 역할을 할 것이라고 전제하기는 어렵다. ‘과학적 판단’과 ‘외교적 대응’이 동시에 이루어지기 위해서는 이것이 융합된 정책 플랫폼이 필요한데, 1988년 유엔환경계획(United National Environmental Program: UNEP)과 세계기상기구(World Meteorological Organization: WMO)가 1988년에 공동으로 설립한 ‘기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)’가 이러한 융합 플랫폼의 역할을 담당하였다. IPCC는 전 세계 약 3000여 명의 기상학자, 해양학자, 빙하학자, 경제학자 등으로 이루어진 전문가 집단으로서 통상 5~7년 주기로 발행되는 평가보고서를 발간하

여, 기후변화의 원인, 추이, 영향에 대한 과학적 분석에 가장 권위적 자료를 제공하고 있다.⁴⁸⁾

현재까지 발간된 총 여섯 차례의 IPCC 평가보고서 및 기타 기후 변화 관련 연구들은 지구 평균기온 상승이 물, 식량, 건강, 토지, 생물 다양성 등에 상당한 악영향을 미칠 수 있음을 경고하고 있다.⁴⁹⁾ 현재 수많은 과학적 모델링을 통해 온실가스 배출경로 및 이에 따른 온도상승 정도에 대한 다양한 시나리오가 제시된바 있으며, 특히 IPCC 제3차보고서는 1.4°~5.8° 사이의 변화 시나리오를 제시한바 있다. IPCC 제4차보고서는 한발 더 나아가 최대 배출량을 상정할 경우, 6.4° 상승 시나리오가 현실화 될 수도 있음을 경고하고 있다. 이러한 여러 시나리오에 따른 구체적 영향은 아래 <표 II-3>과 같이 정리될 수 있다. 표에서 볼 수 있듯이, 약 1°의 상승에 의해서도 일부 지역의 물공급 및 식량생산에는 우리가 생각하는 것 이상의 상당한 타격이 올 수 있다. 예를 들어 현재 밀·옥수수의 대표적 곡창지대 중 하나인 미국 네브라스카주의 경우 비옥한 표토를 몇 인치만 걷어내어도 모래가 드러나는 토양을 가지고 있는바, 조금의 온도 상승에도 사막화가 진행될 수 있는 지층 구조를 가지고 있다. 따라서 실제 기온상승에 따라 사막화가 진행될 경우, 식량수급에 상당한 문제를 초래할 수 있다.⁵⁰⁾ 기온상승 수준이 5°에 이르게 되면 사막화 및 가뭄확산은 전 지구적 현상이 되며, 주요 하천의 수량이 약20% 이상 감소할 것으로 예측된다. 이 경우 전 세계 식량수급은 더욱 어려워질 수밖에 없다.⁵¹⁾ 더욱이, 해수면 상승에 따른 군소 도서국가

48) Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, vol. 46, no. 1 (1992), pp. 1~35, 재인용: 김유철, "신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로," pp. 16-17.

49) 김유철, 위의 글, p. 17.

50) 마크 라이너스 지음, 『6도의 멸종』 (서울: 세종서적, 2021), p. 38.

및 해안 주요도시의 생존에 직접적 위협을 가하게 된다.

〈표 II-3〉 평균기온 상승에 따른 영향 시나리오

온도 상승	물	음식	건강	토지	환경	가시적변화
1℃	5천만 명의 물 공급 위협	온대 지역에서 곡물생산이 약간 상승	최소 30만 명이 기후와 관련된 질병으로 사망(설사, 말라리아, 영양실조 등)	영구동토가 녹아 캐나다·러시아 등의 지역에서 건물과 도로 파괴	적어도 10%의 육상생물이 멸종위기에 처하며, 80% 이상의 산호가 백화	대서양에서 열염분 순환의 약화
2℃	일부 지역의 가용 수자원이 20~30% 감소	열대지역에서 곡물생산 급감	아프리카에서 4~6천만 명이 말라리아에 노출	해안침수에 따라 약천만 명의 사람이 영향받음	15~40%의 생물 멸종 위기	
3℃	극심한 가뭄 발생으로 10~40억 이상의 사람들이 물 부족으로 고통받음	1억 5천~5억 5천만 이상의 사람들이 기아에 시달릴 위험 고위도 지역에서 농산물 생산량 정점 도달	1~3백만 이상의 사람들이 영양실조로 사망	매해 최대 1억 7천만 명까지 해안 침수 겪음	20~50%의 생물 멸종 위기 아마존 열대 우림 파괴	그린란드 빙상이 녹기 시작하여 해수면이 최대 7m 상승
4℃	남아프리카와 지중해 지역에서 가용 수 자원의 30~50% 감소 가능성	아프리카에서 농산물 생산 15~35% 감소	아프리카에서 8천만 명에 이르는 사람들이 말라리아에 노출	매해 3억 명까지 해안 침수 겪음	북극 툰드라 절반 정도 상실 절반 이상의 자연보호 구역이 제 기능 상실	서남극 빙상의 붕괴위험 상승 대서양의 열염분 순환이 완전히 붕괴될 위험 상승
5℃	히말라야 빙하 사라져 중국·인도의 수 많은	해양산성화가 계속되어 해양생태계가 심각하게		해수면 상승이 군소도서국과 저지대 및 뉴욕, 런던		

51) 위의 책, pp. 236~237.

온도 상승	물	음식	건강	토지	환경	가시적변화
	사람들에게 악영향을 미칠 가능성	파괴		던, 도쿄 등 주요 도시들을 위협		
5°C 이상	최근 여러 연구는 온실가스 배출이 지속될 경우 지구 평균온도 상승 수준이 5°C 이상일 수 있으나, 그러한 변화의 결과는 현재의 모델로 예측하기 어려움.					

출처: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 18에 인용된 Stern Review를 재인용.

비전통 안보 연구의 맥락에서 기후변화 이슈에 주목해야 할 점은 이러한 과학적 연구의 축적에 조용하여 정치화·안보화를 위한 정책적 노력이 오래전부터 진행되었다는 점이다. 이미 80년대 중반에 식량, 어족·수자원의 고갈, 기후변화 등 환경문제가 국제분쟁의 증가로 이어질 수 있다는 주장이 제기되었다.⁵²⁾ ‘지속가능한 개발(Sustainable Development)’ 개념을 제시하여 이후 기후변화 및 환경 관련 국제레짐의 형성에 크게 기여한 ‘브룬틀란트 보고서(Brundtland Report)’ 역시 기후변화에 관한 여러 과학적 증거와 인구증가 추이를 적시하면서, 환경위기가 특히 아프리카 등 취약국가의 안보에 위기를 가져올 수 있다는 경고 메시지를 담기도 하였다.⁵³⁾

환경문제에 대한 경각심 제고 차원을 넘어 국가 정책 차원에서 환경 이슈를 안보영역으로 다루려는 시도는 미국·영국에서 이루어지게 된다. 미국의 경우 클린턴 행정부 시기부터 이러한 시도가 가시적으로 관측되며, 특히 기후, 자원고갈, 범죄, 인구 과밀화, 부족주

52) Norman Myers, “The Environmental Dimension to Security Issues,” *Environmentalist*, vol. 6, issue 4 (1986), pp. 251~257.

53) World Commission On Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987), Chapter 1, Paragraph 22, 재인용: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 19.

의, 질병 확산 등 비전통적 안보위협 of 전지구적 영향을 경고한 로버트 카플란(Robert D. Kaplan)의 ‘다가오는 무정부상태(The Coming Anarchy)’라는 기고문은 백악관 정책결정자들에게 널리 회람된 것으로 알려져 있으며, 동 기고문은 여러 비전통 안보 이슈들이 대응할 능력이 취약한 개발도상국에 특히 심각한 위협을 가하며, 여러 분쟁을 격화시킬 잠재적 위협이 있음을 재차 강조하였다.⁵⁴⁾ 반드시 이러한 안보화 담론의 결과물로 확정 짓기는 쉽지 않지만, 아래와 같이 미국·영국 등 일부 국가에서는 기후변화에 대한 대응의 필요성이 국가 안보 전략 보고서에 강조되기도 하였는데, 전통적 안보 위협 요인과 결합·증폭되어 심각한 위협을 야기할 위험성에 특히 주목하고 있다.

국가 안보에 대한 환경적 도전

세계화의 심화와 함께 미국은 여러 새로운 도전에 직면하게 된다. 세계화는 전통적 위협 요소가 우리의 안보에 미치는 방식을 본질적으로 바꾸었다. 그러한 변화의 폭은 너무도 광범위하여, 한 국가기관의 대응 역량을 뛰어넘는 것이다. 이러한 도전 요인은 군사적 충돌이나 이념갈등과 같은 전통적 의미에서 국가 안보 위협요인은 아니지만, 무대응시 국가 안보를 중대하게 위협할 수 있다.

출처: 2006년 미국 국가 안보전략 보고서, *National Security Strategy of the United States of America 2006*, p. 47, <<https://georgewebush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>> (검색일: 2021.5.28).

54) Robert D. Kaplan, “The Coming Anarchy,” *The Atlantic* (February 1994), <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>> (검색일: 2021.6.1.), 재인용: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 19.

기후변화

기후변화 문제는 세계적 수준의 안보 불안요소로 등장할 수 있다. 기후변화는 빈곤 악화, 이민 패턴의 변화, 기존 취약국가의 안정성 위협 등 기존 안보 불안요인을 증폭시킬 수 있다. 그러므로 온실가스의 감축을 통해 기후변화의 폭을 줄이고 이미 발생한 기후변화에 적응하는 것은 안보적으로도 중차대한 일이다.

출처: 2009년 영국 국가 안보전략 보고서, “다음 세대를 위한 안보,” pp. 8~9, (<https://www.gov.uk/government/publications/the-national-security-strategy-of-the-united-kingdom-update-2009>) (검색일: 2021.5.28.).

기후변화 의제의 안보화 담론은 국제 수준에서도 여러 경로를 통해 전개되고 있다. 유엔 안전보장이사회는 2007년 최초로 기후변화와 국제안보에 대한 특별회의를 개최하였으며, 2011년에는 안보리 의장 성명이 채택되기도 하였다. 이러한 과정은 특히 영국이 주도한 것으로 알려져 있는데, 2007년 4월 17일 마가렛 베킷(Margaret Beckett) 외무장관의 요청으로 유엔 안보리 고위급 회의를 개최하였는데, 의장에게 제출한 서한에서 영국 정부는 에너지 안보와 자원 고갈이 국제사회가 안고 있는 공동의 딜레마라고 지적하고, ‘기후변화의 안보적 함의’에 대한 유엔 안보리 차원의 논의가 필요하다고 강조한 바 있다.⁵⁵⁾ 이후, 유엔 안보리에서는 지속적으로 환경문제와 안보 문제를 연계짓는 여러 회의가 개최되나, 이는 아래 <표 II-4>와 같이 정리될 수 있다.

55) 최원기, “기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과 한국의 대응방향,” 『주요국제문제분석』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2013), p. 2, 재인용: 김유철, 위의 글, p. 20.

〈표 II-4〉 유엔안전보장이사회의 환경-안보 연계 관련 회의

일시	의제	회의 유형	제안국가
2007.4	‘에너지, 안보, 기후(Energy, Security and Climate)’	공개토의	영국
2007.6	‘천연자원과 분쟁(Natural Resources and Conflict)’	”	벨기에
2011.7	‘국제평화와 안보의 유지: 기후변화의 영향 (Maintenance of International Peace and Security: Impact of Climate Change)’	”	독일
2013.2	‘기후변화의 안보적 측면(Security Dimensions of Climate Change)’	비공개 회의	영국/ 파키스탄
2013.6	‘분쟁방지와 천연자원(Conflict Prevention and Natural Resources)’	공개토의	영국
2015.6	‘위협 증폭요인으로서 기후변화(Climate Change as a Threat Multiplier)’	비공개 회의	스페인/ 말레이시아
2016.4	‘수자원, 평화, 안보(Water, Peace and Security)’	”	세네갈
2016.5	‘사헬: 기후변화의 영향과 사막화(The Sahel: Impact of Climate Change and Desertification Briefing)’	브리핑	스페인/ 이집트
2016.11	‘수자원, 평화, 안보(Water, Peace and Security)’	공개토론	세네갈
2017.6	‘예방외교와 월경하천(Preventive Diplomacy and Transboundary Waters)’	브리핑	볼리비아
2017.12	‘기후변화(Climate Change)’	비공개 회의	영국 외 9개국
2017.12	‘국제평화와 안보에 대한 복합적 위협요인에 대한 대응(Addressing Complex Contemporary Challenges to International Peace and Security)’	공개토론	일본
2018.7	‘기후관련 안보 위협요인(Climate Related Security Risks)’	”	스웨덴
2018.10	‘분쟁 발생 원인으로서 천연자원의 역할(The Role of Natural Resources as a Root Cause of Conflict)’	브리핑	볼리비아

일시	의제	회의 유형	제안국가
2018.10	'수자원, 평화, 안보(Water, Peace and Security)'	비공개 회의	볼리비아 외 6개국
2018.11	'무력분쟁 중 환경보호(Protection of the Environment during Armed Conflict)'	"	쿠웨이트
2019.1	'환경관련 재난의 영향 및 국제평화와 안보(The Impacts of Climate-Related Disasters on International Peace and Security)'	공개토론	도미니카 공화국
2020.7	'기후와 안보(Climate and Security)'	"	독일 외 11개국
2021.2	'국제평화와 안보의 유지: 기후와 안보(Maintenance of international peace and security: Climate and security)'	"	영국

출처: 김유철, "신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로," p. 20에 인용된 UN 안보리 자료를 재인용.

이러한 기후변화 및 환경문제의 안보화 노력에 대해 비판이 없는 것은 아니다. 이러한 비판의 논거로는 첫째, 환경문제가 장기적으로 인간 복리에 악영향을 미칠 가능성이 높은 것은 사실이지만, '국가 안보'에 심각한 위협이 될 것이라는 주장에는 충분한 근거가 있다고 보기 힘들다는 점, 둘째, 환경문제의 초 국경적 본질을 고려할 때, '국가 안보'에 해당하는 구성요소가 충분치 않다는 점, 셋째, 국가 간 분쟁은 의도적 행위로 인해 야기되나 환경문제는 비의도적 행위의 결과라는 점, 넷째, 군사 위협은 위계적이고 중앙집권화된 개별 주권국가의 국가기관이 주체가 된 정책적 대응을 요구하는 반면, 환경문제는 국경을 초월하는 세계 시민의 총체적 대응이 필요하다는 점 등이 지적된다.⁵⁶⁾ 이러한 비판적 견해를 고려하면, "기후변화 및 글로벌 환경위협은 안보위협에 비유될 만큼 심각한 문제이다"라는

56) Daniel Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security," *Millennium*, vol. 19, issue 3 (1990), pp. 461~476.

인식확산을 위한 전략적 메시지 발신 이외에 실제적 안보적 함의를 가지는 안보화 노력은 아직 현재 진행형으로 볼 수 있다.

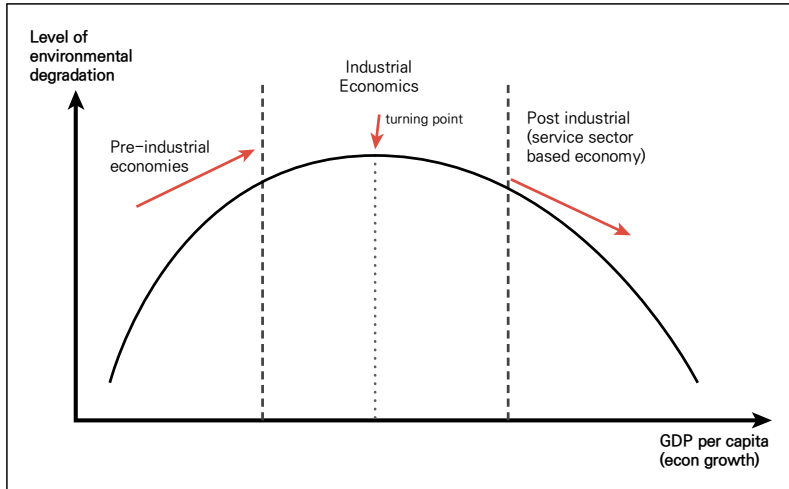
이에 더해, 기후변화·환경문제의 안보화 노력이 자칫 선진국과 개도국 간 ‘차등적 책임’을 강조하는 현재의 기후변화 대응을 위한 함의의 기본틀을 약화시킬 수 있다는 우려는 안보화 노력에 대한 비판의 또 다른 논거이다.⁵⁷⁾ 다음 페이지 <그림 II-4>의 쿠즈네츠 환경곡선이 밝히는 것과 같이, 1인당 GDP로 측정되는 경제수준과 환경오염원 배출 정도 사이에서는 상당한 상관관계가 존재한다. 즉, 초기 산업화 단계, 즉 대략 1인당 GDP \$5000 정도의 경제수준에 이르기 전에는 경제성장이 환경오염 정도를 증가시키는 정(+)의 관계를 보이다가 이후 경제구조가 성숙하는 단계에 이르게 되면 부(-)의 관계를 보이게 되는 것이다.⁵⁸⁾ 이는 대략 이러한 임계점에 이르러 무분별한 산업화에 따른 환경오염의 폐해가 가시적으로 나타나고, 오염원 배출에 대한 규제정책이 사회적 지지를 얻기 때문으로 풀이된다.⁵⁹⁾ 이처럼 개도국-선진국 사이에는 기후변화 대응정책에 대한 국내적지지의 수준에서 상당한 차이를 보일 수밖에 없다.

57) 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 23.

58) 위의 글, pp. 23~24.

59) Economics Help, “Environmental Kuznets Curve,” <<https://www.economicshelp.org/blog/14337/environment/kuznetscurve/>> (검색일: 2021.5.20.), 재인용: 김유철, 위의 글 p. 24.

〈그림 11-4〉 쿠즈네츠 환경곡선(Environmental Kuznets Curve)



출처: "Environmental Kuznets Curve," <<https://www.economicshelp.org/blog/14337/environmental/environmental-kuznets-curve/>> (검색일: 2021.5.20).

미국, 영국, 독일 등 기후변화 문제의 안보화를 주도하는 선진국들은 사실 온실가스 및 기타 환경오염원의 배출에 높은 역사적 책임을 지는데, 안보화 과정을 통해 온실가스 감축을 위한 공동 행동의 필요성만을 강조할 경우, 여전히 산업화와 개발을 통해 국민 생활수준의 향상을 도모하는 개도국의 이익이 침해될 수 있다는 우려가 상존하는 것이다. 이러한 선진국-개도국 간의 입장 차이와 갈등은 주지하다시피 스톡홀름 인간환경회의 등 초기 국제환경회의부터 불거진 것이었으며, 기후변화에 관한 유엔 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)에서 ‘공동의 그러나 차등적 개별 책임 원칙(Common but Differentiated Responsibility and Respective Capabilities: CBDR-RC)’으로 통합된 바 있다. 동 원칙은 교토의정서와 파리협약에서도 승계되어, 여전히 기후변화에 대한 선진국-개도국 간 협상 및 공동대응에 있

어 대원칙으로서 기능하고 있다.⁶⁰⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 기후변화 등 환경 이슈를 안보 문제로 다루기 시작한 안보화 과정은 그 심각성을 객관적 데이터로 분석한 과학적 연구에서 출발한 것이다. 미국·영국 등 일부 국가에서는 국내 담론 및 정책 차원에서 환경문제의 안보화가 가시적이며, 또 유엔안전보장이사회의 논의 등에서 안보화 시도를 주도하고 있다. 그러나 이러한 노력에 대해서 이론적 비판이 없는 것이 아니며, 선진국-개도국 간 차등적 책임 원칙을 희석시킨다는 우려 역시 존재한다. 또한, 최근에는 대체에너지 기술 및 기후변화 대응 능력 향상에 따라 인류가 충분히 이를 해결할 수 있다는 ‘합리적 낙관주의’의 견해 역시 제기되고 있다.⁶¹⁾ 이러한 양상은 환경문제의 안보화 시도가 여러 개념적·실증적 도전에 직면해 있음을 보여 준다.

라. 보건 안보(Health Security)의 특성 및 논의의 흐름

보건 이슈가 안보 문제로 인식될 수 있는가의 문제는 현재 인류가 경험하고 있는 미증유의 코로나19 사태를 빼놓고 논의되기 어렵다. 2021년 9월 11일 현재, 전 세계 코로나19 누적 확진자 수는 2억 2478만 2,146여 명이며, 누적 사망자 수는 463만 3,507여 명에 이른다.⁶²⁾ 이중 미국에서 발생한 사망자만 65만 명을 넘겼는데, 이는 제2차 세계대전, 6·25전쟁, 베트남전쟁에서 발생한 미군 사망자 수의 합산보다 많은 수이다.⁶³⁾ 코로나19로 인한 경제적 손실 규모는

60) Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 96~129.

61) 마이클 쉘렌버거, 『지구를 위한다는 착각: 종말론적 환경주의는 어떻게 지구를 망치는가』 (서울: 도서출판 부키, 2021), pp. 32~79, 재인용: 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 24.

62) 코로나19(COVID-19) 실시간 상황판, <<https://coronaboard.kr/>> (검색일: 2021.9.11.).

63) “Coronavirus deaths surpass combined battle fatalities in several US wars,”

산정 기간 및 방법에 따라 발표 기관마다 상당한 편차가 존재하나, 손실 규모를 비교적 크게 잡은 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)의 보고서는 무려 8조 8천억 달러(약 1경 818조 원)에 달할 수 있다는 보고서를 발간하기도 하였다.⁶⁴⁾ 이처럼 팬데믹이 수반하는 파괴적 사회·경제적 영향력은 보건 이슈가 안보 영역의 하나로 포함될 수 있다는 인식론적 근거가 될 수 있다.

보건이슈는 또한 개인의 몸에 나타나는 이상 변화가 위협 인식의 출발이라고 할 수 있으므로, 위협원이 개인과 매우 가까이 있다는 특징이 있다. 이는 매우 급속한 위협 인식의 확산을 가능하게 한다는 점에서 기후변화의 점진적 위협 인식 확산과 대별되는 점이다. 즉, 상기한 바와 같이 기후변화 문제의 경우 “기후변화가 지구상 어딘가의 누군가에게 위협이 될 수는 있으나 당장 나와 나의 커뮤니티에 미치는 영향은 적다”라고 인식할 수 있는 여지가 있다. 이에 반해, 팬데믹 이슈의 경우 시민 개개인의 가시적 피해로부터, 그것도 ‘생명 및 건강’이라는 개인 안전의 최대가치에 대한 박탈 위협으로부터 시작한다는 점에서 보다 급격한 위협인식 확산의 개연성이 있는 것이다.

‘감염병(感染病)’을 의미하는 영단어 ‘infection’의 어원이 되는 라틴어 ‘*inficere*’와 ‘*infectio*’는 모두 ‘적시다’ 혹은 ‘물들이다’라는 의미를 가지고 있다.⁶⁵⁾ 이러한 어원은 주로 세균·바이러스에 의해 발생하는 개인 건강의 위기가 소집단, 마을, 도시, 국가 전체, 전 세계

USA Today, July 2020, <<https://www.usatoday.com/story/news/factcheck/2020/07/30/fact-check-us-covid-19-deaths-surpass-combat-fatalities-many-wars/5535450002/>> (검색일: 2021.9.11.).

64) Asian Development Bank, “An Updated Assessment of the Economic Impact of COVID-19,” *ADB Briefs*, no. 133 (May 2020).

65) 온라인 어원사전(Online Etymology Dictionary), <<https://www.etymonline.com/>> (검색일: 2021.9.3.).

로 퍼져 나가며, 공통적 안보위협으로 작용하는 팬데믹의 속성을 잘 포착하고 있다. 전근대 사회에서 이러한 팬데믹은 전쟁 못지않은 많은 살상을 동반하는 재앙이었으나, 근본 원인에 대한 의학적 지식이 제한되어 있어 공동체 차원에서 봉쇄 이외에 적실성 있는 대응정책을 마련했다고 보기는 어렵다. 14세기 유럽에서 흑사병이 창궐했을 당시 전체 유럽 인구의 약 30%가 사망한 것으로 추산되며, 그 원인에 대한 무지로 인해 유대인, 걸인, 한센병 환자, 외국인 등이 흑사병을 유발한다는 오해로 인해 집단폭력은 물론 심지어 학살을 당하기도 하였다.⁶⁶⁾ 그러나, 타지역으로의 이동을 금지하는 등 기초수준의 방역 조치를 취한 도시의 경우, 10%대의 사망률을 보이기도 하였다.⁶⁷⁾

감염병의 원인 인자에 대한 지식이 축적된 현대에 이르러서는 공공시설 위생 확보, 백신 개발 및 공급, 치료, 검역 조치 등 보다 체계적 조치가 가능하게 되었다. 또한, 상·하수도 시설의 설치 및 정비, 보건소 설립, 보건의 양성 등 사적 영역에만 맡겨져 있었던 보건 영역에 국가가 더욱 깊이 관여하게 된 전환 역시 근대에 이르러 이루어졌다. 이러한 국가의 보건정책은 도시화의 급격한 진행에 따라 그 필요성이 더욱 증대되었다. 이러한 사회정책은 감염자 그룹에 대한 격리 조치 등을 포함하는 것이었으며, 뇌전증 환자에 대한 격리 등 잘못된 의학 지식에 의한 실책은 근대에 이르러서도 완전히 근절되지는 못하였다.⁶⁸⁾

여러 국가정책이 특히 개인의 자유를 제한하는 성격을 가진 경우,

66) 정시구, “중세 유럽의 흑사병 방역행정에서의 코로나19 대응 고찰,” 『한국행정사학지』, 제51호 (2021년 4월), p. 83.

67) 위의 글, p. 97.

68) Joao Nunes, *Security, Emancipation and the Politics of Health* (London: Routledge, 2014), pp. 94~98.

상당한 사회적 비용을 수반한다. 이 경우 사회자원의 배분 과정에서 통상 요구되는 정상 정치과정을 넘어선 비상 대응이라는 점에서 안보화 과정을 거치게 되는 경우가 많다. 예를 들어, 대한민국의 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제18조 1항은 역학조사 실시에 대해, “질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병이 발생하여 유행할 우려가 있거나, 감염병 여부가 불분명하나 발병 원인을 조사할 필요가 있다고 인정하면 지체 없이 역학조사를 하여야 하고, 그 결과에 관한 정보를 필요한 범위에서 해당 의료기관에 제공하여야 한다”라는 의무 규정을 두고 있다.⁶⁹⁾ 동조항은 또한 “개인이 정당한 사유 없이 역학조사를 거부·방해 또는 회피하는 행위, 거짓으로 진술하거나 거짓 자료를 제출하는 행위, 고의로 사실을 누락·은폐하는 행위 등을 해서는 아니 된다”고 규정하고 있다.

만일, 정부가 특정한 ‘감염병이 발생하여 유행할 우려’가 없거나 그리 크지 않음에도 불구하고 이러한 의무 부과를 남발한다면 상당한 사회적 저항에 직면할 가능성이 있다. 동시에 이러한 위험 발생 가능성을 지나치게 과소평가할 경우 감염확산 위험성이 높아진다는 딜레마가 존재한다. 이러한 딜레마를 해결하는 비교적 손쉬운 방법은 감염원의 확산에 대한 합리적 의심이 있을 경우, 이의 위험 정도를 안전·안보 문제와 연계하여 비상대책을 정당화하는 안보화 과정을 거치는 것이다. 2002년 중증 급성 호흡기 증후군(Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS)이 확산할 조짐을 보이자, 여러 국가에서 이를 “21세기의 흑사병”이라고 보도하며, 비상 방역 조치를

69) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 (약칭: 감염병 예방법)」 (시행 2021. 8. 3. 대통령령 제31927호, 2021. 8. 3., 일부개정), 제18조 1항., <<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95EB%A0%B9/%EA%B0%90%EC%97%BC%EB%B3%91%EC%9D%98%EC%98%88%EB%B0%A9%EB%B0%8F%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>> (검색일: 2021. 9. 11.).

정당화한 사례는 이의 좋은 예이다.⁷⁰⁾

팬데믹의 또 다른 중요한 특성은 위협원이 쉽게 국경을 넘어 안보화 과정을 복잡하게 한다는 것이다. 이에 따라, 대규모의 팬데믹에 대한 안보화는 국제적 차원에서 이루어지는 경우가 많다. 따라서, 보건 안보에 대한 개념화는 국제기구를 중심으로 시도되어 온바, WHO는 보건 안보를 “인구집단의 건강을 보전하고 보호하기 위한 수단의 제공과 지속, 또는 국가 안보와 공중보건상 문제가 중첩되는 정책영역”이라고 정의하고 있다.⁷¹⁾ 동 기구는 1997년 “감염병 시대의 도래: 위협의 감소(Emerging Infectious Diseases: Reduce the Risk)”라는 슬로건과 함께 새로운 종류의 전염병 출현에 대한 대비 태세 마련을 촉구하기도 하였다. 이러한 안보화 노력은 ‘국제위생규칙(International Sanitary Regime: ISR)’등 국제사회의 통일된 규칙 정비를 통해 비상조치 적용을 담보하는 데 효과적 기제로 볼 수 있다.

여러 팬데믹 중 특히 HIV/AIDS의 안보화 과정은 뜨거운 논쟁을 불러 일으켰다. HIV/AIDS의 안보화는 기후변화의 안보화 과정과 유사하게 선진국의 국내 담론에 의해 추동되나, 2000년에 발간된 미국 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)의 ‘국가 정보 분석보고서(National Intelligence Estimate)’는 이러한 초기의 안보화 노력을 반영하는 것이다. 동 보고서는 해외파병 미군의 건강문제를 하나의 연계 고리로 감염병 문제를 안보 문제에 포섭하고 있는바, 1998년 전 세계적으로 약 5천 4백만 명이 감염병으로 사망한 사실을 볼 때, 감염병 확산은 해외주둔군의 감염 및 미국의 핵

70) Thomas Abraham, *Twenty-First Century Plague: The Story of SARS* (Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 2~16.

71) WHO, *A Safer Future: Global Health Security in the 21st Century* (Geneva: World Health Organization, 2007), p. 5.

심적 이해가 걸린 지역의 사회적 안정을 해쳐 미국에도 심각한 위협이 될 수 있음을 지적한다.⁷²⁾ 또한, 미국은 같은 해 유엔 안전보장이사회에서 최초로 HIV/AIDS를 안보위협으로 정의한 결의 1308호의 통과에 주도적 역할을 하며, 보건 이슈의 안보화에 하나의 획을 긋기도 하였다.⁷³⁾

이러한 보건 이슈의 안보화 노력은 기후변화의 안보화 노력과 유사하게 상당한 비판에 직면하였다. 첫째, HIV/AIDS와 같은 질병의 안보화는 해당 문제에 대한 심각성을 인식 시키는 데에 효과적이라는 점에서 긍정적이지만, 이것이 지나칠 경우 특정 인종 혹은 국가에 대한 차별적 편견을 강화할 우려가 있다. 영국 정부는 이민신청자들에게 HIV 검사 강제를 고려하기도 하였는데, 이러한 계획은 이민자 그룹을 잠재적인 사회·안보 위협으로 상정한다는 뜨거운 논란을 불러일으키기도 하였다. 이처럼 팬데믹의 안보화는 세계적 차원의 공동대응보다 일국의 안보를 우선시하는 근시안적 시각의 확산을 조장할 수도 있다.⁷⁴⁾ 둘째, 군의 권위가 시민사회보다 강력한 일부 아프리카 국가들의 경우, HIV/AIDS 문제의 심각성이 높아질수록 백신 및 치료제 등 효과적 대응을 위한 물품을 군이 독점하는 경향을 보인다.⁷⁵⁾ 셋째, 비전통 안보론 자체에 회의적인 학자들은 기

72) National Intelligence Council, "The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States," NIE 99-17D, January 2000, <https://www.dni.gov/files/documents/infectiousdiseases_2000.pdf> (검색일: 2021.9.1.).

73) UN Security Council, "The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations," *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS(UNAIDS)*, 2011, <https://s3.amazonaws.com/ssrc-cdn1/crmuploads/new_publication_3/%7B33D8A980-3F8A-E111-BB1A-001CC477EC84%7D.pdf> (검색일: 2021.9.1.).

74) Stefan Elbe, "Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security," *International Studies Quarterly*, vol. 50, no. 1 (2006), p. 128.

75) *Ibid.*, p. 130.

후변화 이슈와 마찬가지로 지나치게 다양한 이슈들이 안보의 틀에서 논의될 경우, 안보학이 논리적 체계성·일관성을 가지고 문제해결을 제시할 만한 능력을 상실할 수 있음을 우려한다.

UNFCCC가 상당한 제도 중심력을 가지고 기후변화에 대응하기 위한 각국의 충의를 결집하고 구속력 있는 정치적 합의의 도출에 기여한 것에 반해, 권위 있는 외교플랫폼으로서 WHO의 역할은 상당한 한계를 노정해 온 것이 사실이다. 코로나19에 대한 정보 공유, 공동 역학조사, 백신 공급, 국경 폐쇄조치 등을 둘러싸고 주요국들은 사실상 각자도생의 길을 선택하였다. 특히 WHO는 중국 우한 지역에서 확산 초기 팬데믹 선언을 3개월여 지체하며, 기술지침서 발간 이외에 뚜렷한 조치를 취하지 않아 중국의 이해관계에 지나치게 수용적인 것이 아닌가 하는 비판에 직면하였다.

WHO의 정당성 위기 속에 각 주권국가는 자구적 정책 결정 및 상호 학습에 의한 급속한 정책 확산을 중심으로 코로나19 사태에 대응해 나간 것이 사실이다. 세계 다수의 국가들이 대외적으로는 일방적·전면적 외국인 입국 금지나 실질적 입국 금지, 국제교통 중단 등 통상수교 거부 정책을 추진하고, 대내적으로는 도시봉쇄와 외출 금지 등 고강도 사회통제를 실시하게 된 것이다.⁷⁶⁾ 이는 코로나19 확산 원인을 외부화하고 국경을 강화함으로써 이를 차단하는 팬데믹에 대한 전형적 대응 방식이라고 할 수 있다.⁷⁷⁾ 국경의 개방 및 자유로운 인적·물적 이동을 중요한 원칙으로 삼았던 유럽 역시 이의 예외는 아니었으며, 많은 유럽 국가들은 쉥겐협약(Schengen Agreement)

76) 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” p. 27.

77) Michael R. Kenwick and Beth A. Simmons, “Pandemic Response as Border Politics,” *International Organization*, vol. 74, issue S1 (December 2020), pp. E36~E58, 재인용: 김유철, 위의 글, p. 24.

의 적용을 잠정적으로 중단한바, 오스트리아는 코로나19 확산 방지와 더불어 테러방지를, 독일은 난민 유입 방지를 이의 정당화 사유로 내세웠다.⁷⁸⁾ 이런 복합원인에 의해 국경통제를 선택한 국가들은 더욱 긴 기간 동안 국경을 제한하는 경향을 보였는데, 이는 테러 및 난민 유입 등 이미 해당 국가에서 안보화 노력이 이루어진 이슈와 연계될 경우 국경통제가 더 자연스럽게 정당화될 수 있기 때문이라고 할 수 있다.⁷⁹⁾

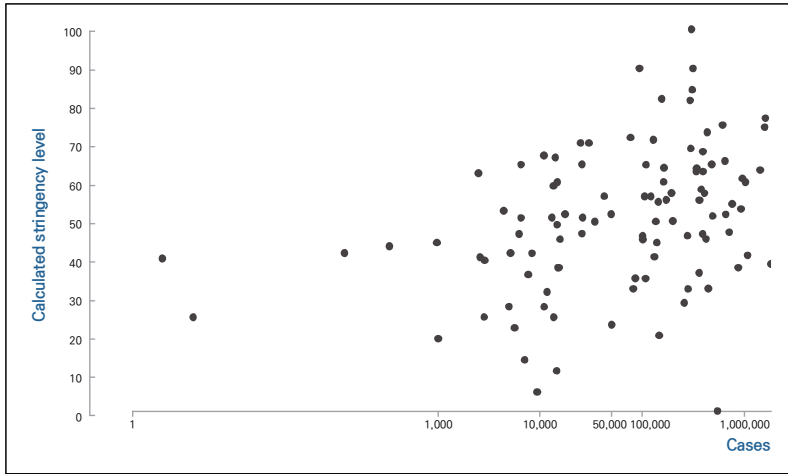
보건 이슈의 안보화 관점에서 주목해야 할 점은 개별국가들이 취한 방역정책들이 국가 간 협의나 국제기구의 지침 등 가시적 국제협력 메커니즘의 결과물은 아니었다는 점이다. 사실 이러한 정책의 확산은 개별 국가 스스로 학습한 노력에 의한 것이었다. 다음 페이지에 <그림 II-5>는 코로나19 최초 발생 시기부터 현재에 이르기까지 전 세계에서 각국이 취한 방역 관련 조치들의 총합 및 개별 정책들이 이동의 자유 등 생활영역의 제한에 미치는 영향을 지표화한 엄격성 지표(Stringency Index)의 추이를 보여주는 것인데, 각 국가가 취한 정책의 다양성 및 확산 속도는 국제기구의 강한 역할 및 뚜렷한 국가 간 협력 없이도 상호학습에 의한 정책 확산이 가능함을 보여준다.⁸⁰⁾

78) 심성은, “코로나 19의 비전통 안보에 대한 영향: 생겐협약 등 유럽 국경안보를 중심으로,” 『국방연구』, 제64권 제1호 (2021), pp. 7~21.

79) 김유철, “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로,” pp. 17~21.

80) 위의 글, p. 23.

〈그림 11-5〉 각국 방역조치 총합과 엄격성 지수: 2018년 12월~2021년 8월



출처: “Relationship Between Number of COVID-19 Cases and Government Response,”
 (<https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>) (검색일: 2021.8.9.).

이처럼 팬데믹 이슈의 안보화는 미국·영국의 국내 담론에서 시작하여 유엔 안전보장이사회의 일부 결의의 형태로 확산하고 있는 것도 사실이나, 그 한계점 역시 명확해 보인다. 안보화 노력의 정책적 목표가 해당 이슈에 대한 경각심을 높여 대응 수준을 급격히 높이는 데에 있다고 볼 때, 특히 코로나19 대응 과정에서 나타난 백신 경쟁, WHO의 역할 실패, 국경 봉쇄조치의 확산, 인적·물적 교류의 급격한 축소 등은 아이러니하게도 안보화 노력이 개별 국가 차원의 대응 노력에 정당성을 부여하며, 오히려 팬데믹 해결에 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 보여준다.

상기한 바와 같이 환경 이슈와 보건 이슈는 안보화가 상당 부분 진행되고 있는 주요 비전통 안보 이슈이며, 동아시아 지역에서 주요 협력 의제로 기능할 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 특정 이슈가 ‘안보’ 문제로 인식될 때, 이와 관련된 국가의 권한이 확대되는 경향이 있으며, 관련 정책 집행에 대한 정당성 역시 제고되는 경향이 있다.

비록 환경·보건 이슈의 안보화 흐름에 대한 비판의 목소리 역시 작지 않으나, 안보화 경향은 점증하는 두 이슈의 중요성에 대한 반영으로 볼 수 있다. 또한, 안보화 시도가 오히려 국경봉쇄와 같은 개별 주권국가 수준의 대응 정책을 정당화하는 경향 역시 관찰되고 있으나, 이에 대한 비판적 견해 역시 환경 이슈 및 팬데믹이 인류 ‘공동의’ 위협이므로 국제적 협력을 강조한다는 점에 주목할 필요가 있다.

마. 비전통 안보와 레짐구축의 조건

레짐은 흔히 “특정 이슈 영역에서 행위자들의 기대가 수렴하는 원칙, 규칙, 규범, 정책 결정절차”로 정의할 수 있으며, 일종의 매개변수로서 국가 간 협력을 촉진하는 속성을 가진다.⁸¹⁾ 따라서, 주변국 간 협력 및 우호 증진을 도모하는 많은 정책결정자들은 레짐 구축 자체를 정책목표로 설정하기도 한다. 이러한 레짐의 구축을 촉진하는 요인으로 (1) 자국 이익을 추구하는 주권국가의 이기적(egoistic) 동기 (2) 현존하는 레짐을 지탱하는 규범 및 원칙 (3) 규범과 원칙의 형성에 영향을 미치는 객관적 지식체계 등을 들 수 있다.⁸²⁾

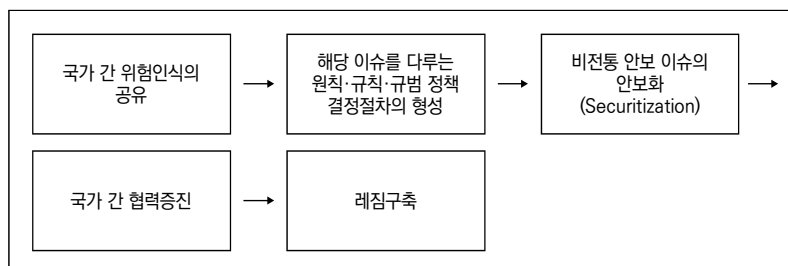
본 연구의 배경 및 목적을 고려할 때, 분석의 초점은 비전통 안보 이슈의 안보화가 동아시아 지역 차원에서의 레짐 구축 및 협력 증진에 긍정적 역할을 할 수 있는가의 문제에 맞추어져야 할 것이다. 물론 이론적으로는 공통적 위협의 존재와 이에 대한 인식의 공유가 공동의 정책 대응을 촉진하고, 이러한 관행의 축적은 레짐 구축 및 강화에 긍정적 영향을 미치며, 나아가 이러한 정책 레짐이 다시 국가 간 협력을 촉진 시키는 선순환구조 모델이 상당한 개연성을 가질 수

81) Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, vol. 36, Issue, 2 (1982), p. 185.

82) Ramon Pacheco Pardo and Jeffrey Reeves, *Non-Traditional Security in East Asia: A Regime Approach* (London: Imperial College Press, 2015), p. 52.

있다. 이는 아래 <그림 II-6>과 같이 도식화될 수 있으나, 핵심변수 조작화 및 측정의 어려움, 여러 단계를 거칠 뿐 아니라 각 단계에 개입하는 변수가 지나치게 많다는 점 등으로 인해 엄밀한 실증분석을 통해 그 타당성이 검증될 수 있는 성격의 것은 아니다.

<그림 II-6> 비전통 안보의 안보화에 따른 레짐 구축 및 협력모델



출처: 저자 작성.

엄밀한 실증적 검증의 어려움에도 불구하고 환경 이슈의 안보화 노력이 레짐 구축 및 국가 간 협력으로 이어진 사례로 ‘오존층 파괴 물질에 관한 몬트리올 의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)’의 빠른 발효 및 성공적 이행이 흔히 인용된다. 동 의정서는 프레온 가스로 알려진 염화 플루오린화 탄소(CFCs) 등 오존층 파괴물질로 알려진 여러 화합물의 생산 규제 및 철폐 일정을 규정한 협약으로서 예외적으로 잘 작동한 국제 환경 협약으로 평가된다.⁸³⁾ 몬트리올 의정서의 성공에는 여러 요인들이 복합적으로 작용했지만, 오존층 파괴 현상이 ‘오존홀(Ozone Hole)’의 형태로 잘 시각화되고, 자외선 투과에 따른 피부암 증가와 같은 개인수준의 안전에 미치는 영향이 강조된 것이 정치적·사회적 동원을 이끌어내어 국가 간 협력이 가능했던 것으로 풀이할 수 있다. 즉,

83) Scott Barrett, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 1~18.

환경 이슈의 안보화가 환경 레짐의 구축 및 국가 간 협력을 촉진한 사례로 볼 수 있는 것이다.

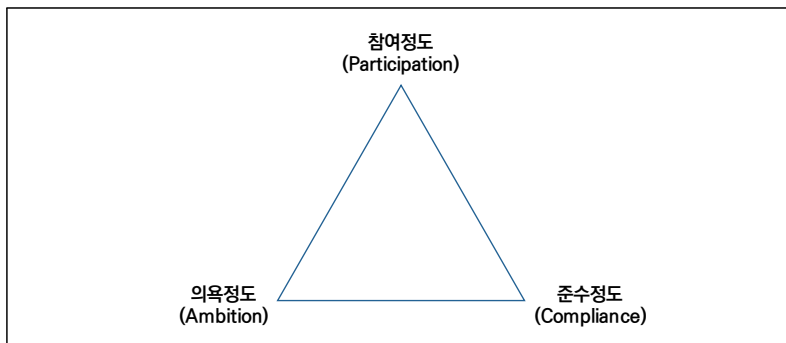
이러한 성공사례에도 불구하고, 환경문제의 안보화가 자동으로 국가 간 정책 레짐의 구축 및 협력을 가져다주는 것으로 오인되어서는 안 된다. 환경 레짐의 형성 및 성공에는 무수한 요인이 복합적으로 작용한다. 예를 들어, 레짐 자체의 합리성 및 형식적·내용적 완결성 역시 그 성공적 작동을 위한 중요한 변수이다. <그림 II-7>은 국가 간 환경 레짐 구축에 있어 참여·의욕·준수 정도를 모두 충족시키는 것이 거의 불가능하다는 트릴레마를 보여준다. 예를 들어, 특정 환경협약이 높은 수준의 오염원 배출 감축 의무를 강제할 경우, 실제 이 협약에 가입하는 국가의 수는 줄어들 수밖에 없다. 설령, 특정 국가가 강압적 리더십을 발휘하여 그러한 높은 의욕 수준과 보편적 참여를 담보하는 국제협약 성립에 성공하였다 하더라도 장기적으로 이에 대한 준수 정도는 떨어질 수밖에 없다. 이러한 트릴레마는 국제 환경 레짐의 구축이 세 목표 사이를 균형적으로 고려하는 고도의 합리성을 요구하게끔 한다.⁸⁴⁾

비전통 안보 이슈의 안보화도 참여 정도, 의욕 정도, 준수 정도에 영향을 미친다. 예를 들어 코로나19 방역과 대응 협력에서 바이러스에 대한 안보화가 진행되면서 위협 인식이 공유되기 시작했다. 전 세계적으로 보건·방역 협력 레짐 형성에 대한 참여와 의욕은 상승했지만, 개별 국가의 국가방역 대응 역량과 보건 시스템 구축이 제대로 되어있지 않으면 협력의 효과가 떨어진다. 따라서 국가 간 역량 차이가 너무 큰 경우 참여 정도와 의욕 정도가 아무리 높아도 준수 정도는 낮을 수 있다. 즉 이러한 여러 변수의 복합적 상호작용을

84) Vegard H. Tørstad, "Participation, Ambition and Compliance: Can the Paris Agreement Solve the Effectiveness Trilemma?" *Environmental Politics*, vol. 29, issue 5 (2020), pp. 761~780.

고려하면, 환경과 보건 이슈의 안보화 전략은 지역 수준의 보건·환경 레짐 구축 및 협력의 충분조건이 아님은 물론, 그 필요조건으로도 보기 어렵다.

〈그림 11-7〉 국가 간 환경 레짐 구축에 있어 참여·의욕·준수 정도의 트릴레마



출처: Vegard H. Tjørstad, "Participation, Ambition and Compliance: Can the Paris Agreement Solve the Effectiveness Trilemma?" *Environmental Politics*, vol. 29, issue 5 (2020), pp. 761~780의 내용을 바탕으로 저자 작성.

이러한 레짐 구축의 트릴레마를 고려할 때, 동아시아 지역에서 보건·환경 등 비전통 안보 문제를 기제로 한 레짐 구축을 위해서는 참여정도·의욕정도·준수정도에 대한 균형적 고려가 필요하다. 자칫 주도국이 지나치게 높은 의욕수준을 강조하면 다른 국가의 참여 정도가 떨어질 수 있으며, 설령 주도국의 외교적 압박과 같은 특수한 정치적 환경에서 가입한다 하더라도 높은 수준의 준수 정도를 담보할 수 없다. 이는 아직 구속력 있는 지역 수준의 레짐을 운용해 본 경험이 일천하고, 주권 이슈에 대해 민감한 동아시아의 현실을 고려하면 그 중요성이 더욱 두드러지는 대목이다.

2. 비전통 안보 협력 사례

본 절에서는 유럽을 중심으로 한 비전통 안보 협력의 흐름과 사례를 분석하여 보고자 한다. 군사적 충돌과 같이 국가의 생존과 유지에 직접적으로 연관된다고 여겨지는 전통적인 안보와 달리 비전통 안보의 영역에는 환경오염, 전염병, 에너지, 기후변화, 테러리즘, 범죄, 이민 및 불법체류 등 국민의 안전과 건강을 지키는 데 상당한 자원이 소모되는 문제들이 포함된다.⁸⁵⁾ 이러한 문제들은 대체로 국가 간의 경계 또는 국가의 일상적 활동의 범위를 넘어서 발생 및 확산하기 때문에 이를 해결하기 위해서는 여러 국가의 정부 및 비정부 기구, 그 외에 다양한 행위자들의 협력이 필요하다.⁸⁶⁾ 이러한 신종 안보 이슈들에 대응하기 위해 다양한 국제적인 협력체가 구성되어 왔는데, 주로 제2차 세계대전 이후에는 유럽과 북미지역을 중심으로, 소련의 붕괴 이후에는 전 세계적으로 지역 내 또는 글로벌 협력 기구들이 구성 및 확산하였다.

이러한 국제적 협력체들의 확산에 따라 이들의 효과성에 대해서도 많은 연구가 진행되어왔는데, 모든 협력체가 성공적으로 임무를 수행하고 있다고 평가받는 것은 아니다. 국제협력에 가장 앞장서고 있는 유럽의 경우에도 그 효과성에 대한 평가가 일관적이지 않다. 예를 들어, Aakvik (Arild Ackvik)와 Tjøtta (Sigve Tjøtta)는 유럽의 장거리 월경 대기오염 조약의 헬싱키 의정서(Helsinki Protocol, 1985)와 오슬로 의정서(Oslo Protocol, 1994)에 대해 전후 40여 년 간의 대기오염물질 데이터 분석을 통해 두 의정서의 비준과 대기 질

85) Shahar Hameiri and Lee Jones, "The Politics and Governance of Non-Traditional Security," *International Studies Quarterly*, vol. 57, no. 3 (2013), pp. 462~473.

86) *Ibid.*, pp. 462~473.

(air quality) 개선과의 의미 있는 연관성을 찾지 못했다.⁸⁷⁾ 이와 반대로 Bratberg (Espen Bratberg)의 연구에서는 23개 유럽 국가들의 소피아 의정서(Sofia Protocol, 1988)의 비준국과 비 비준국간의 질소산화물 배출 감소를 비교한 결과 비준국에서 통계적으로 유의미한 감소가 발견되었다.⁸⁸⁾ 이외에도 많은 연구들이 국제협력의 효과에 대한 구체적인 메커니즘을 발견하기 위해 서로 다른 환경 협력 레짐들을 비교분석하기도 했지만 모두 일치되는 결과가 나타나지는 않는다.⁸⁹⁾ 이렇듯 모든 안보 협력이 실제로 추구하는 목적을 달성했는지에 대해 다른 의견이 존재하지만, 대체로 유럽과 북미지역의 협력은 타지역에 비해 의미 있는 협력으로 나아가고 있다는 평가를 받는다. 이에 반해 동아시아 지역의 국제협력체들은 참여국 간의 발전 정도의 차이 및 정치적·역사적 갈등과 경쟁으로 인해 그 효과성을 증진하는 것에 있어서 상당한 한계에 노출되어 있는 편이다.⁹⁰⁾

그럼에도 불구하고 동아시아 이외의 타지역에 있어서 비교적 성공적인 국제협력을 찾아 분석함으로써 어떻게 환경 협력 등 전통적 안보 영역 밖에 존재하던 이슈들이 국제협력의 주요 의제로 등장할 수 있었는가를 보는 것은 비전통 안보 협력을 증진하기 위한 매우

87) Arild Aakvik and Sigve Tjøtta, "Do Collective Actions Clear Common Air? The Effect of International Environmental Protocols on Sulphur Emissions," *European Journal of Political Economy*, vol. 27, no. 2 (2011), pp. 343~351.

88) Espen Bratberg, Sigve Tjøtta, and Torgeir Øines, "Do Voluntary International Environmental Agreements Work?" *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 50, no. 3 (2005), pp. 583~597.

89) Helmut Breitmeier, Arild Underdal, and Oran R. Young, "The Effectiveness of International Environmental Regimes: Comparing and Contrasting Findings from Quantitative Research," *International Studies Review*, vol. 13, no. 4 (2011), pp. 579~605.

90) Mark Beeson, "Rethinking Regionalism: Europe and East Asia In Comparative Historical Perspective," *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 6 (2005), pp. 969~985.

중요한 문제이다. 앞서 많은 안보 협력과 지역통합 연구에서 기대했던 기능주의적 통합 모델, 즉 유럽의 경험을 바탕으로 경제적 협력 등 안보 영역 이외의 협력이 안보 협력으로 확산(spillover)하여 지역통합으로 나아간다는 가설은 현재까지 아시아 지역에서 증명되지 않고 있다.⁹¹⁾ 이에 따라 본 절에서 주목하고자 하는 것은 환경, 에너지, 전염병 등 많은 국민들의 안전과 건강을 위협하는 새로운 이슈들이 안보의 영역으로 침투하여 국가정책으로서 중요하게 다루어지는 소위 ‘안보화(securitization)’의 과정이다. 실제 성공적인 국제협력기구들은 새로 당면한 문제들을 ‘안보(security)’라는 이름으로 의제화하였고, 이는 안보라는 프레임을 형성하여 주목도나 협력의 강도를 높이기 위함이었다.⁹²⁾ 이 때문에 오늘날 대부분의 국제협력 의제가 안보화 과정을 통해서 협력의 우선순위가 부여되게 되었고, 과연 “안보 의제가 아닌 거버넌스 영역이 존재하는가?” 하는 문제가 제기되기도 하였다.⁹³⁾ 이렇듯 안보의 개념은 사회적으로 구성되고 계속 변화하기 때문에, 비전통 안보를 보는 관점과 실행의 흐름을 추적해 볼 필요가 있다. 따라서 본 절에서는 유럽의 환경 협력을 실제 협력의 목적과 내용이 어떻게 변화하였는지 흐름 및 사례를 통해 분석해 보고, 실제 효과성이 입증된 사례들을 골라 동아시아 등 비유럽 지역들에 대한 함의를 이끌어내고자 한다.

91) *Ibid.*, pp. 969~985.

92) Angela Oels, “From ‘securitization’ of Climate Change to ‘Climatization’ of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” in *Climate change, Human Security and Violent Conflict*, eds. Jurgen Scheffran, and Michael Brzoska (Springer: Berlin, Heidelberg, 2012), pp. 185~205.

93) Miguel De Larrinaga, and Marc G. Doucet, “Introduction: The Global Governmentalization of Security and the Securitization of Global Governance,” in *Security and Global Governmentality*, eds. Miguel de Larrinaga, and Marc G. Doucet (London: Routledge, 2011), pp. 13~32.

가. 국제적 환경 협력과 비전통 안보 협력

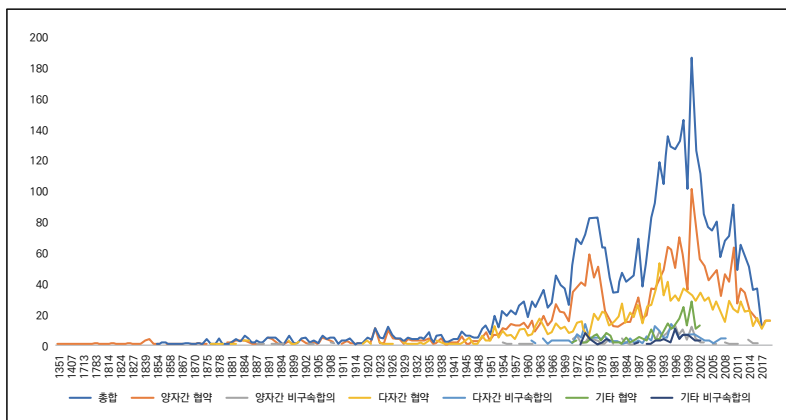
비전통적 안보 협력의 대표적인 분야로 국가 간 환경 협력을 들 수 있다. 환경의 변화는 한 국가의 자원, 영토 보전, 그리고 경제정책에 상당한 영향을 줄 수 있기 때문에 오랫동안 유럽을 중심으로 변화 및 발전을 해왔다. 환경 이슈에 관련한 모든 국제협력을 추적하기란 쉽지 않지만, 미국 오리건 주립대학교에서는 역사적으로 추적 가능한 모든 국제 협약과 합의들을 분류한 국제 환경협약 데이터베이스 (International Environmental Agreements Database: IEADB)를 제작 및 공개하고 있다.⁹⁴⁾ 이 데이터베이스는 1351년 체결된 잉글랜드와 스페인 카스티유 왕국 간의 어업에 관한 조약으로부터 2019년까지 체결된 국제적인 환경 이슈와 관련된 추적이 가능한 국제법상 구속력이 있는 협약(agreement)과 구속력이 없는 각종 합의 (non-agreement)에 대한 정보를 제공한다. 이 자료에 따르면 오늘날까지 환경 관련 국제적인 협약 및 합의가 총 5,761회 이루어졌다. <그림 II-8>에 나타나듯이, 국제적인 협약과 합의는 유럽을 중심으로 매우 오랜 시간 동안 간헐적으로 이루어지다가 제2차 세계 대전 이후 점진적으로 증가하였고, 1990년대 냉전 종식 이후 급격하게 늘어나다가 2000년대 초반에 정점을 찍고 감소추세로 돌아섰다.⁹⁵⁾ 최근 20여 년간의 감소추세는 국제협력의 감소를 의미한다기보다 1990년대 급격하게 증가하였던 새로운 협약들 간의 영역이 중복되었고 실제 많은 협력체들이 구체적인 협력을 지속하지 못했던 것에 반해 최근에는 기존 협약의 개정 및 새로운 국가들의 가입

94) R. B. Mitchell, et al., "What We Know (and could know) about International Environmental Agreements," *Global Environmental Politics*, vol. 20, no. 1 (2020), pp. 103~121.

95) 구체적 수치는 웹사이트 <<https://iea.uoregon.edu/>>를 통해 공개되어 있다.

등으로 협력체들의 실질적인 협력이 더욱 중요해졌기 때문에 분석된다.

〈그림 II-8〉 환경관련 국제협약 및 비구속적 합의 추이



출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성, <<http://iea.uoregon.edu>> (Accessed September 1, 2021).

구체적으로 분류해 보면, 이 자료는 법적 구속력이 있는 협약 (agreements)의 종류로 (1) 처음 체결되는 협약(original agreement), (2) 기존 협약의 개정(amendment), 그리고 (3) 조약의 특정 조항의 해석이나 분쟁 해결에 관한 보충적인 성격을 가지는 의정서(protocol)의 서명이 포함되고, 비구속적 합의(non-agreements)로는 합의 의사록(agreed minute), 약정(arrangement), 양해각서(memorandum of understanding), 결의안(resolution), 그리고 행동계획(plan of action) 등 여러 종류의 문서가 포함된다. 추가적으로 이 자료는 이러한 협약과 합의가 양자간 혹은 다자간 이루어졌는지 여부를 같이 공개하고 있다. <표 II-5>에 자세히 나타나듯이, 1950년대부터 급격하게 증가한 양자 및 다자간 국제 협약과 합의는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 법적 구속력이 있는 협약의 숫자

가 법적 구속력이 없는 합의들의 숫자를 압도한다. 법적 구속력이 있는 협약은 1350년 이래 총 3,942회 이루어졌고, 이는 528회인 비구속적 합의의 숫자를 압도하고 있다. 구속력이 있는 협약의 수가 합의의 수보다 많은 이유는 바로 많은 비구속적 합의들이 시간이 지남에 따라 구속력이 있는 합의로 발전해왔고, 이는 또 오랜 시간 개정과 의정서 체결 등으로 발전하여 왔기 때문으로 분석된다. 둘째, 법적 구속력이 있는 협약에만 초점을 맞추어보면, 두 당사국 간 협약이 2,296회로 가장 많았고, 다자간 협약은 1,402회로 양자간 협약의 절반을 상회하는 수준으로 나타났다. 이는 역사적으로 협약 당사국들이 주로 양자간 환경문제를 해결하는 데 중점을 두어왔기 때문이다. 비구속적 합의를 더해 비교해 보아도 양자간 협약 및 합의는 전체 협약과 합의의 50% 이상을 차지한다. 이는 대부분의 환경 관련 협력이 주로 두 당사국 간의 분쟁 해결을 위주로 이루어져 왔음을 알 수 있다.

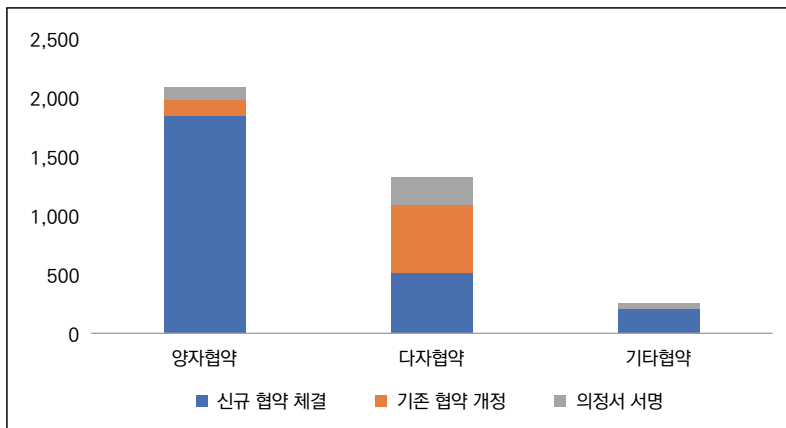
〈표 II-5〉 시기별 국제 환경 관련 협약 및 합의

국제 환경 협약 및 합의	1350년 이후	1950년 이후	1990년 이후	2010년 이후
양자간				
(구속적) 협약	2296	2085	1264	223
(비구속적) 합의	213	185	124	9
다자간				
(구속적) 협약	1402	1321	812	191
(비구속적) 합의	235	231	120	4
기타 (비국가행위자 참여)				
(구속적) 협약	250	249	178	3
(비구속적) 합의	99	95	56	0
합계	4495	4116	2554	430

출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. 〈<http://iea.uoregon.edu>〉 (Accessed September 1, 2021).

셋째, 3개국 이상 참여한 다자간 협약은 양자간 협약보다 전체 수는 작지만 그 증가속도가 더 빨랐다. 특히 냉전 종식 후 1990년대 다자간 협약의 수가 양자간 협약의 수를 잠시 추월하기도 하였다. 1990년대 이후 전체 협약의 추이와 함께 다시 감소하였으나, 양자적 협약보다 줄어드는 폭이 작아 전체 협약에서 다자간 협약의 비중은 시간에 따라 높아지고 있다. <표 II-5>에 자세히 나타나 있듯, 양자간 협약과 다자간 협약의 차이는 점차 줄어들어 2010년 이후 비슷해지는 것을 발견할 수 있다. 특히 최근 10여 년간 진행된 국제적 환경 관련 협약은 거의 절반이 다자간 협약으로 체결되었다. 예를 들어 2015년 파리협약이나 한국 주도로 2015년 설립된 아시아 산림협력 기구(Asian Forest Cooperation Organization)에 관한 협정, 또는 2013년 유엔환경계획에서 채택된 수은에 관한 미나마타 협약(Minamata Convention on Mercury) 등이 최근 주목받은 다자간 국제적 환경 협력이다. IEADB 자료에 따르면 최근 5년 이내인 2016년 12월 이후에는 모든 협약이 다자간 협약으로 이루어졌기 때문에 이러한 추세는 앞으로 더욱 강화될 것으로 보인다. 그뿐만 아니라 많은 수의 기존 협약 및 합의가 새로운 국가의 가입, 새로운 협약 체결, 기존 협약의 개정, 그리고 추가적인 의정서 채택으로 발전해 가고 있기 때문에 다자간 협약의 비중은 계속 증가할 것으로 예상된다. 마지막으로, 유럽연합이나 아세안 등 비국가 기구가 참여한 기타 협약은 1960년대 등장하여 2000년대 초반까지 증가하며 주목을 받았지만 이후 더는 증가하지 않고 있다. 이는 환경 협력이 여전히 개별국가 중심으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

〈그림 II-9〉 양자협약과 다자협약의 분류



출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성, <<http://iea.uoregon.edu>> (Accessed September 1, 2021).

특히 법적 구속력이 있는 협약에 집중해 살펴보면 하나의 중요한 특징이 발견되는데, 이는 다자간 협약과 양자간 협약이 협약의 내용에 큰 차이를 보인다는 것이다. 〈그림 II-9〉에 나타나 있듯이, 양자간 협약은 다자간 협약에 비해 현재까지 전체적인 숫자가 크더라도 대부분 새로운 협약을 체결하는 내용임에 반해, 다자간 협약은 신규 협약의 체결이 절반 미만이며 기존 협약의 개정과 의정서 서명, 즉 협약의 수명과 효용성을 늘리는 내용이 더 많다는 것이다. 이는 양자간 협약보다 다자간 협약이 장기적으로 변화 및 진화하는 환경에 더욱 효과적으로 대응할 수 있음을 나타낸다고 볼 수 있다. 2019년 한 해 동안 이루어진 16개의 환경 관련 협약은 모두 다자간 협약이었고, 그중 13개가 기존 협약의 개정이었으며, 2개가 의정서 체결이었고, 단 1개만이 새로운 협약의 체결이었다.⁹⁶⁾ 물론 새로운 협약

96) 한 개의 새로운 협정은 2019년 8월 9일 체결된 유라시아경제연합 세관영역을 통과하는 유해 폐기물의 초 국경 이동에 관한 협정(Agreement on the Transboundary Movement of Hazardous Waste through the Customs Territory of the Eurasian Economic Union)이다.

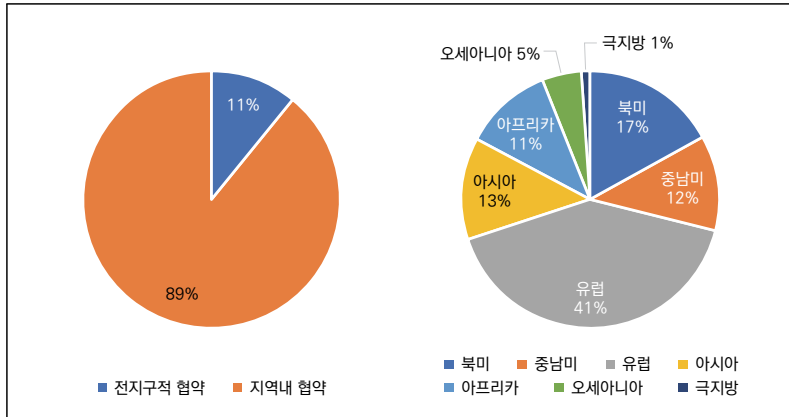
체결의 중요성을 부정할 수는 없지만, 이미 진행된 많은 기존 협약이 조금 더 포괄적이고 구체적으로 발전하여 세밀한 규정이 형성되며 더 많은 회원국이 참여하는 것이, 보다 장기적으로 협약의 효용성을 증가시키는 방법이라 본다면, 다자간 협약이 효용성에 있어서 더 적합하였다고 할 수 있다.

다음으로, IEADB는 역사적으로 체결된 환경 관련 협약의 리스트를 작성하는 것에서 나아가 관련된 환경 협약의 ‘계보(lineage)’를 추적하여 공개하는데, 앞서 설명한 대로 다자간 협력이 양자적 협력보다 협약의 개정과 의정서 서명 등 보충적인 활동을 통해 그 역할을 진화 및 발전하는 데 더욱 효과적이었다는 점에 착안해, 환경 협약의 계보를 분석하여 국제 환경 협력의 장기적/성공적 조건이 있는지 알아보고자 한다. 먼저 IEADB 자료에 나타나는 ‘계보’란 처음 체결되는 국제협약에서 파생되어 추가적인 협약, 의정서, 또는 개정을 통해 기존 협약이 수정, 확장, 대체되는 것을 추적하여 기록한 것인데.⁹⁷⁾ 예를 들어 ‘오존층 보호(Ozone protection)’라는 계보에는 1985년 비엔나 협약에서 시작하여 1987년 몬트리올 의정서와 그에 수반되는 18개의 개정 및 수정된 협약을 모두 추적하여 완성하였다.⁹⁸⁾ 이처럼 IEADB 자료에 나타난 환경 관련 협약의 455개의 모든 계보 중에서 최초 협약체결 이후에 추가적인 협약과 개정, 그리고 의정서를 통해 발전해온 271개의 계보를 분석하여 장기적으로 발전해온 협력이 어떠한 특징들을 가졌는지 살펴볼 수 있다.

97) R. B. Mitchell et al., “What We Know (and Could Know) about International Environmental Agreements,” pp. 103~121.

98) *Ibid.*, pp. 103~121.

〈그림 II-10〉 국제 환경 협력 '계보 (lineage)' 의 지역적 구분

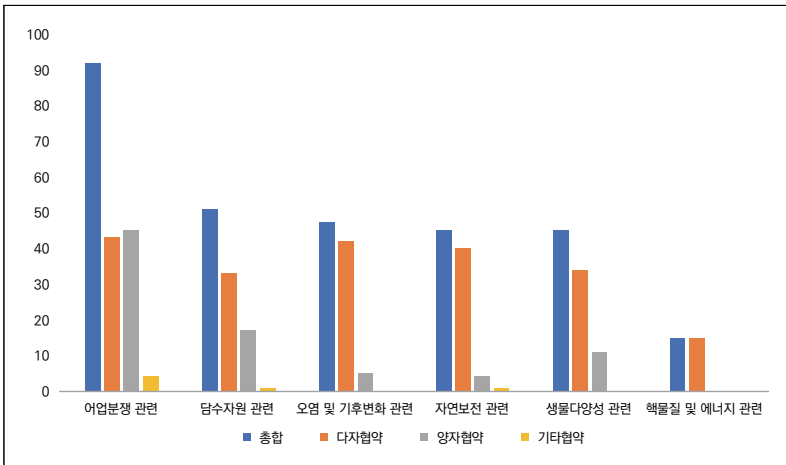


출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. (<http://iea.uoregon.edu>) (Accessed September 1, 2021).

첫 번째로, 〈그림 II-10〉에서 보듯이 271개의 계보 중 89%에 달하는 계보가 지역 내 이슈를 다루는 환경 관련 협력이었고, 11%만이 글로벌 이슈를 다루는 전 지구적 환경 협력이었다. 또한 지역적으로 구분해 보면 현재까지 개정 및 의정서를 통해 발전해 온 환경협약들은 주로 유럽 국가들을 중심으로 체결된 협약들이 대부분이었다. 이는 유럽지역 역내 환경 협력뿐 아니라, 유럽 국가들이 대거 포함된 국제협력체들이 오랜 시간 발전 및 진화하기가 용이하였음을 의미한다. 구체적으로, 환경협약 계보들을 주요 회원국의 지역으로 구분해 보면 유럽 국가 41%, 북미 국가 17%, 아시아 국가 13%, 남미 국가 12%, 아프리카 국가 11%, 오세아니아 국가 5% 그리고 북극 지역 1%로 나타났다. 40%가 넘는 계보가 유럽 국가들이 포함된 환경협약들로 이들은 타지역 국가들을 중심으로 한 환경 협약들보다 협약의 생존 및 발전의 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이는 환경협약이 오랫동안 유럽 지역을 중심으로 이루어졌고, 혹은 비유럽 지역에 대한 협약이라 하더라도 유럽 국가들을 많이 참여시키는 국제협

약이 협약의 장기적인 생존 및 발전에 중요함을 알 수 있다. 유럽 다음으로는 북미 국가가(주로 미국이) 포함된 협약이 높은 생존능력을 보여주었으며 아시아 국가, 남미 국가 순으로 많은 계보를 보여주었다.

〈그림 II-11〉 주제로 구분한 IEADB 의 계보 분석

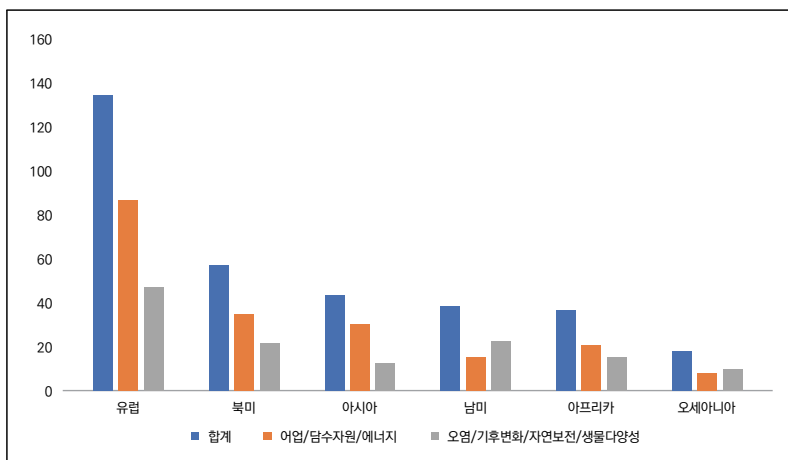


출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. <<http://iea.uoregon.edu>> (Accessed September 1, 2021).

두 번째로, IEADB는 환경협약의 계보가 주로 어떠한 주제에 관한 협약들로 구성되어 있는지 표시하는데, 이 계보들의 주제에 주목해보면 압도적으로 많은 계보가 어업분쟁 관련 협약들이었으며, 다음으로 담수 등 수자원에 관한 협약들이었다. 〈그림 II-11〉에 나타나듯이, 환경협약이라 하더라도 어업 및 수자원 등 주로 영토나 자원 분쟁의 성격을 가진 협약들이 오염 및 생물다양성에 관련한 협약보다 그 수가 훨씬 많다는 것이다. 구체적으로 271개 환경협약 계보 중 1/3이 넘는 90여 개 환경협약 계보가 어업분쟁 해결을 위한 협약이었으며, 50여 개 환경협약 계보가 영토분쟁의 성격을 띤 담수 자원에

대한 협약이었다. 이러한 분석 결과는 앞서 제시한 ‘안보화’ 논의와도 연관지어 볼 수 있는데, 장기적으로 지속된 환경 관련 협약의 상당수는 이미 전통적인 안보 문제와 완전히 분리될 수 없는 환경 이슈에 대한 협약이라고 볼 수 있다. 환경 협약 중에서도 비전통적인 안보에 더 가까운 환경오염, 자연보전, 그리고 철새 등 생물다양성에 관한 협약은 계보로 파악되는 환경 협약 중 40%에도 미치지 못하였다. 또한, 환경오염과 자연보전, 그리고 생물다양성에 관한 협약은 주로 다자간 협약이 압도적으로 많았고, 반면 어업 및 수자원에 관한 협약은 양자간 협약의 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 II-12〉 주제별 지역별 환경 협약 계보



출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. (<http://iea.uoregon.edu>) (Accessed September 1, 2021).

이러한 현상은 지역적인 구분을 통해서도 비교적 명확하게 드러난다. 〈그림 II-12〉에서 비교적 전통적인 안보와 가까운 주제인 어업, 담수 자원, 그리고 에너지에 대한 협약 계보와 비교적 비전통적인 안보 주제에 가까운 환경오염, 기후변화, 자연보전, 생물다양성

과 같은 주제로 나누었고, 이를 지역별로 표시하였다. 남미와 오세아니아를 제외한 지역에서 전통적인 안보 주제를 다루는 협약 계보의 숫자가 더 많았고, 특히 유럽의 경우는 그 차이가 컸다. 남미와 오세아니아는 아마존 등 밀림 지역과 해양 생태계에 관한 환경협약 등으로 인해 순수한 의미의 환경협약의 숫자가 더 많았지만, 전체 숫자가 다른 지역에 비해 작았다. 이 결과가 보여주듯이, 비전통 안보의 대표적인 영역인 환경 협력에서도 전통적 안보와 가까운 성격의 협약이 대부분의 지역에서 숫자가 더 많았다는 것이 중요한 특징이라 할 수 있다.

나. 국제적 환경 협력 사례

(1) 장거리 월경 대기오염 조약

유럽의 장거리 월경 대기오염 조약(Convention on Long-Range Trans-boundary Air Pollution: CLRTAP)은 1960년부터 주목받기 시작한 산성비의 생태계에 대한 악영향에 대응하기 위해 처음 유럽의 32개 국가가 1979년 유엔유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe: UNECE)에서 채택한 조약이다. 채택 이후 오늘날까지 총 20개에 달하는 개정안과 협정서들을 통해 국제적 환경 레짐을 형성하고 있으며, 현재는 미국, 캐나다 등 총 51개 국가가 참여하고 있다. CLRTAP은 수많은 연구에서 매우 성공적인 협력 사례로 꼽히며, 유엔환경계획(United Nations Environment Program: UNEP)의 아시아, 아프리카 등 타지역사무소에서 이를 성공적인 국제협력의 표본으로 받아들이고 있다.⁹⁹⁾

99) Adam Byrne, "The 1979 convention on long-range transboundary air pollution: assessing its effectiveness as a multilateral environmental regime after 35 years," *Transnational Environmental Law*, vol. 4, no. 1 (2015), pp. 37~67.

이 조약은 몇 가지 특징이 성공 요인으로 꼽힌다. 첫 번째로 중요한 특징은 처음부터 구체적인 숫자로 제시된 구체적인 목표를 설정한 것이 아니라 오염물질 감축의 전반적인 프로세스에 합의하는 것이다. 초기에 협정서는 법적 구속력이 없이 시작하였고, 구체적인 감축 목표는 시간이 지남에 따라 협정서 체결을 통해 점차적으로 이루어졌다.¹⁰⁰⁾ 예를 들어, 협정서를 체결하기 전 소수의 리더십을 가진 국가들이 이산화황을 30%로 줄이기로 합의하고 이를 이행한 국가를 ‘30% 클럽’이라 명명하였다. 이로 인해 다른 참여국들의 자발적인 참여를 유도하고 이는 1985년 협정서에 구체적으로 명시되었다.¹⁰¹⁾

이 조약의 또 다른 특징은 다른 조약 및 레짐과의 연관성이다. 이 조약의 협정서들이 처음부터 강력한 효력을 가진 것은 아니었다. 유럽연합의 전신인 유럽(경제)공동체가 처음부터 협정서에 참가했지만, 1992년 마스트리흐트 조약(Treaty of Maastricht)을 통해 공식적으로 유럽연합이 탄생하였고, 이후 유럽연합의 강력한 환경정책과 함께 이 조약의 협정서들이 더욱 강력한 레짐을 만들게 되었다.¹⁰²⁾ 특히 가장 최근인 1999년 예테보리 의정서(Gothenburg Protocol)의 내용과 유럽연합의 대기오염물질 감축 제도들은 그 제도의 내용, 참가국, 행위자, 규범 및 규칙 등에서 상당한 공통점이 있다.¹⁰³⁾ 이는 일부 동유럽 국가 등 유럽연합에 속하지 않은 국가들이 이 조약에서 정한 감축 목표를 꾸준히 달성하지 못하는 것을 보아도 알 수 있다.¹⁰⁴⁾ 따라서 협정서들에 나타난 오염물질 감축 목표달

100) *Ibid.*, pp. 37~67.

101) *Ibid.*, pp. 37~67.

102) *Ibid.*, pp. 37~67.

103) *Ibid.*, pp. 37~67.

104) *Ibid.*, pp. 37~67.

성을 위해서는 처음에 유럽 국가들이 법적 효력 없이 시작했던 것처럼, 최근 가입한 비유럽연합 국가들에게도 다소 약한 법적 구속을 적용할 필요가 있다는 주장도 받아들일 만 하다.¹⁰⁵⁾ 이러한 다른 조약 및 레짐과의 연관성은 참여국들의 목표달성을 위한 외교적 압박의 근거를 제공하기도 한다.

〈표 II-6〉 유럽 장거리 월경 대기오염 조약의 8개 협정서

최초협약과 개정안 및 협정서 체결	최초발효
1979 Convention on Long-Range Trans-boundary Air Pollution	1983년 3월
1984 Protocol on Long-term Financing of the Cooperative Program for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe	1988년 1월
1985 Protocol on the Reduction of Sulphur Emissions or their Trans-boundary Fluxes by at least 30 per cent	1987년 9월
1988 Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Trans-boundary Fluxes	1991년 2월
1991 Protocol concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or their Trans-boundary Fluxes	1997년 9월
1993 Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Trans-boundary Fluxes (1994, 1996년 개정)	
1994 Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions (2001, 2004, 2007년 개정)	1998년 8월
1998 Protocol on Heavy Metals (2012년 개정)	2003년 10월
1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants (2009년 개정)	2003년 10월
1999 Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-Level Ozone (2005, 2012, 2019년 개정)	2005년 5월

출처: UNECE와 IEADB 자료를 토대로 저자가 작성. (<<https://unece.org/>>, <<https://iea.uoregon.edu/>> (검색일: 2021.9.2.).

105) *Ibid.*, pp. 37~67.

세 번째로 중요한 것은 과학적인 접근과 전문가 그룹을 적극 활용하는 것이다. 1984년 체결된 협정서에 포함된 유럽감시평가프로그램(EMEP)은 유럽의 오염원에 대해 임계 수준(critical levels)과 임계 하중(critical loads)을 측정하고 그것에 근거하여 국가 간 감축량을 배당하며, Regional Acidification Information System (RAINS) 등 과학적인 정보시스템을 운영하고 있다. 이러한 전문지식을 바탕으로 인식공동체(epistemic community)를 형성하고 정책을 조율하는 것은 유럽의 지역통합에도 크게 기여하였다.¹⁰⁶⁾ 또한 의사결정 과정에서 참가국들의 자발적인 참여를 유도하고, 참가국들의 만장일치에 의한 결정이 다수결로 규칙을 결정하는 것보다 레짐의 정당성을 더 높여주었다. 상호 이해를 통해 경제 상황 등을 고려하여 감축을 분배한 것도 좋은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.¹⁰⁷⁾

이러한 요인들 외에도 본 절에서 주목하는 것은 이 협정의 시작과 발전이 안보화의 흐름과 비슷하였다는 것이다. 1979년 협정문이 기초로 삼고 있는 유럽 안보 협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE)의 1975 헬싱키 협정(Helsinki Final Act of 1975)에는 주로 소련과의 데탕트에 대한 내용을 담고 있는데, 이 중 유럽 지역의 환경에 관한 내용이 주요 안보 이슈로 포함되어 있다. 즉, 이 조약은 한 국가의 활동이 다른 국가나 해당 국가의 국경을 넘어서 환경의 악화를 초래하지 않아야 한다는 기본 원칙을 천명하였는데, 이는 처음부터 산성비와 대기오염 등의 문제를 안보화 한 것이라 볼 수 있다. 협정문은 또한 국가 간의 주권을 존중

106) Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean: the Politics of International Environmental Cooperation*, (New York: Columbia University Press, 1990), pp. 224~227.

107) Adam Byrne, "The 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution: Assessing its Effectiveness as a Multilateral Environmental Regime after 35 Years," pp. 37~67.

하고 자국의 자원은 자국의 환경정책에만 적용된다는 요지의 국제법을 존중하고 있다. 이는 월경성 대기오염물질과 자원의 고갈을 초래하는 이슈들을 새로운 안보 협력의 의제로 삼으면서도 서로 주권을 침범하지 않아야 한다는 전통적인 안보 원칙을 고수한 것이다.

또한 이 조약은 1972년 유엔 인간환경선언(The UN Declaration Conference on the Human Environment)을 기반으로 한다고 천명하여 인간 안보를 위한 국제사회의 흐름과 같이하였다. 실제로 조약 당사국들은 유엔과 적극적으로 협력하여 유럽의 대기 및 환경문제를 국가 안보를 넘어선 인간 안보와 지속가능한 발전으로 그 의미를 확대했다. 또한, 이 협정문은 환경문제와 관련된 기관과 기업, 과학자 등의 적극 참여도 권장하고 있으며, 이에 따라 최근 연구들은 이 협정서에서 참여국들의 복잡한 상호 네트워크가 공동의 이익과 선택을 대표하고, 불확실성을 최소화할뿐만 아니라, 특정 국가가 복잡한 네트워크의 중심에 가까울수록 레짐의 참여에 적극적임을 밝히기도 하였다.¹⁰⁸⁾

이러한 여러 요인들이 약 반세기 동안 조약의 성공적인 수행을 이끌어왔지만, 이 조약에서 가장 최근의 협정서인 1999년 예테보리의 정서가 정한, 2010년까지 질소산화물을 감축하는 목표에 도달하지 못한 노르웨이의 사례는 매우 주목할 만하다.¹⁰⁹⁾ 국제협력에 매우 모범적이던 노르웨이는 2010년까지 질소산화물을 감축하기로 한 목

108) Tobias B. Hmelt and Jürg Vollenweider, "Information Flows and Social Capital through Linkages: the Effectiveness of the CLRTAP Network," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 15, no. 2 (2015), pp. 105~123.

109) Andreas Kokkvoll Tveit, "Does Capacity Increase Compliance? Examining Evidence from European Cooperation against Air Pollution," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 21, no. 2 (2021), pp. 323~345; Andreas Kokkvoll Tveit, "Norms, Incentives, or Deadlines? Explaining Norway's Noncompliance with the Gothenburg Protocol," *Global Environmental Politics*, vol. 18, no. 1 (2018), pp. 76~98.

표를 달성하지 못했는데 이는 유럽에서 매우 큰 반향을 일으켰다. 노르웨이는 이 조약에 앞장섰던 선진국으로서 약속된 감축을 집행할 만한 충분한 능력이 있는 것으로 평가되었지만, 협정서에 강력한 집행에 관한 규정이 없어 2007년까지 매우 느슨한 정책을 추진했던 것으로 밝혀졌다.¹¹⁰⁾ 주변국들의 감시와 경고로 2007년 이후 질소세를 도입하면서 다급하게 감축을 추진하였지만 결국 2010년 마감 시한까지 목표를 달성하지 못했다. 비록 목표를 달성하지는 못했지만, 당사국과 유럽연합, 전문가, 비정부기구 등의 네트워크와 거버넌스, 그리고 마감 시한이라는 규범 등이 2007년 노르웨이의 태도 변화를 이끌어 낸 것으로 보인다.¹¹¹⁾

(2) 발트해 지역 해양환경 보호 조약

1974년 헬싱키 조약(The Helsinki Convention)으로도 알려진 발트해 지역 해양환경 보호 협약(Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)은 특정 지역을 대상으로 종합적인 오염을 다루는 최초의 국제 조약이다. 1980년 발효하였고, 헬싱키 위원회(Helsinki Commission: HELCOM)가 이 협정의 수행을 맡고 있다. 이 조약을 통해 냉전 시대에 적대 진영에 속했던 국가들이 환경 협력에 합의하였고, 이는 1975년 유럽 안보 협력기구(OSCE)에서 유럽의 안보 협력을 약속한 헬싱키 협정(Helsinki Accords, 또는 Helsinki Final Act)이 성사되는 데 큰 역할을 하였다. 발트해는 구조적으로 스웨덴과 핀란드 등 목재 가공에 쓰이는 화학물질 배출국과 폴란드와 구소련 등 당시 농업용 화학물질 배출국이 자리잡고 있었다. 이 중 소련이 전체 오염물질의 40%를

110) Andreas Kokkvoll Tveit (2018), *Ibid.*, pp. 76~98.

111) *Ibid.*, pp. 76~98.

배출하였다. 이러한 상황에서 이 조약은 18년 후 1992년 개정되었는데, 개정안에는 회원국이 공동으로 사용하는 국제수역 뿐 아니라 국내수역에서의 환경도 협력 의제로 포함되었다.¹¹²⁾ 이렇게 점진적으로 범위를 확대함으로써 적대적인 국가 간의 주권적 영역까지 협력의 대상이 되었다는 데에 큰 의미가 있다.¹¹³⁾

적대적 국가 간에 환경협력 및 조약체결이 가능했던 것은 국제정치 구조적인 면에 있다. 서유럽 국가들은 동유럽 국가들과 협력하여 발트해의 환경오염을 막겠다는 목표가 있었고, 소련은 당시 동독이 가능한 많은 국제협약에 서명함으로써 국제법에 의거 독립적인 국가로 인정받는 기회를 얻고자 하였다. 소련은 발트해 보호를 위해 동서 진영이 함께 협력하고 대화할 것을 오히려 적극적으로 주장하였다. 이에 따라 소련과 동독이 참여하게 되었고 정치적 목적을 달성할 수 있었다. 발트해 환경 협약에 서명한 당사국들은 협약의 서문에 신뢰 구축 조항을 삽입하고, 발트해 보호 협력은 전 유럽의 상호이해와 평화의 초석이 될 것이라고 천명하였다. 이처럼 헬싱키 협정은 환경 협력을 안보 협력과 연계된 의제로 보았다. 그리하여 이를 기반으로 1975년 유럽 안보 협력기구 정상회의의 결과 탄생한 헬싱키 협정은 동서 간의 데탕트에 대한 내용뿐 아니라 유럽의 환경문제를 제2의 바스켓 의제로 포함하였고, 환경 이슈가 소위 ‘헬싱키 프로세스’를 구성하는 주요 요소가 된 것이다.¹¹⁴⁾

또한 핀란드가 헬싱키에서 이 조약을 성사시킬 수 있었던 것은 무

112) 고상두, “발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할,” 『통일정책연구』, 제29권 2호 (2020), pp. 83~104.

113) Björn Hassler, “Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and National Interests,” *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*, vol. 203, no. 4 (2003), pp. 33~42.

114) 고상두, “발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할,” pp. 83~104.

엇보다도 적대적인 동서 진영으로부터 신뢰받는 중재자로서의 역할을 충실히 하였기 때문이다. 앞서 1971년 핀란드 정부는 적극적으로 발트해 오염방지를 위한 포괄적 조치의 필요성을 주장하였고, 1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔 인간환경회의 (UN Conference on the Human Environment)에서도 재차 협의를 제안하였다. 그 결과 1972년 헬싱키에서 열린 유럽 안보 협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE) 초기 회담과 유엔 해양법 회의에서도 유사한 논의가 이루어지면서 힘을 얻게 되었다. 이렇듯 적극적인 제안과 유엔을 통한 노력이 결실을 얻었다고 할 수 있다.¹¹⁵⁾

또한, 발트해 환경 레짐의 핵심에는 헬싱키 위원회가 있다.¹¹⁶⁾ 헬싱키 협정에 따라 설치된 이 위원회의 역할을 정립하는 데에는 핀란드와 스웨덴이 중요한 역할을 하였는데, 이들 국가들은 정책 결정 과정에 지방정부, NGO, 민간기업, 과학기술단체 등 비정부 행위자를 참여시키는 협력적 정책 결정에 관심이 많았다. 그리하여 헬싱키 위원회는 국제적인 정책 네트워크를 적극적으로 가동했으며, 특히 과학기술자들의 지식적 기여를 많이 활용하여 인식공동체(epistemic community)를 형성 할 수 있었다.¹¹⁷⁾ 이처럼 다층적 거버넌스가 정착되면서 발트해 환경 협력 거버넌스는 국제수준, 유럽 수준, 국가 수준, 지방 수준, 시민사회 수준 등 5가지 수준을 가지게 되었다. 또한 정부 대표자들은 헬싱키 협정의 규정을 통해 지방정부와 NGO에게 옵저버(observer) 자격을 부여함으로써 이들의 정책 참여를 제도화하였다.¹¹⁸⁾

115) 위의 글, pp. 83~104.

116) Björn Hassler, "Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and National Interests," pp. 33~42.

117) 고상두, "발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할," pp. 83~104.

여기서 한 가지 주목할 내용은 핀란드의 적극적인 역할로 인해 전통적인 국제정치 및 안보의 틀 안에서 환경문제를 효과적으로 제기할 수 있었고, 이어진 조약의 체결과 함께 환경문제가 하나의 커다란 안보 의제가 되었다는 것이다. 이 조약은 다음 해인 1975년 더 의미 있는 동서 간의 데탕트를 촉진하는 역할을 하기도 했다. 냉전 당시 대립하던 양 진영은 데탕트를 통해 먼저 정치 및 군사적인 교류를 시작하고 다음으로 문화 등 다양한 분야에서 협력을 활성화하였는데, 발트해 협력의 경우를 보면 환경 이슈가 정치 및 군사적 안보의 부차적인 이슈로 취급되지 않고 전통적 안보 영역 내로 침투하여 하나의 안보 의제로서 받아들여졌고, 이어 다른 의제와 함께 점진적으로 유럽식 다층적 거버넌스로 함께 나아가게 되었다는 것이다.¹¹⁹⁾

다. 국제적 보건협력과 비전통 안보 협력

오랜 기간 당사국 간의 분쟁 해결을 위한 지역 기반의 협력이 다수였던 환경 관련 국제협력과 달리 공중보건의 국제적인 협력은 비교적 짧은 기간 체계적으로 이루어졌다. 1800년대 중반 국경을 넘어 확산하는 전염병의 심각성을 처음으로 인식하면서 협력의 필요성이 제기되었는데, 1830년과 1847년에 유럽에서 유행한 콜레라로 촉발된 1851년 제1차 국제 위생 회의(International Sanitary Conference)가 국제 보건협력의 시초라 할 수 있다.¹²⁰⁾ 제1차 국제 위생 회의가 프랑스에서 열린 이후 1938년 다시 프랑스에서 14차 회의가 열릴 때까지 서유럽 국가들을 중심으로 회의가 지속되었고, 1948년 스위스 제네

118) 위의 글, pp. 83~104.

119) 위의 글, pp. 83~104.

120) O. Aginam, "International Law and Communicable Diseases," *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 80 (2002), pp. 946~951.

바에서 세계보건기구(World Health Organization)가 설립되었다. 그 사이 미주대륙에서는 1905년 미주 위생 협약 (Inter-American Sanitary Convention)이 체결되어 참여국들의 콜레라, 페스트, 그리고 황달 발생에 관해 보고할 것을 의무화하였고, 1924년 미주 위생법 (Pan-American Sanitary Code)이 발효되어 총 10가지의 전염병에 대한 보고를 의무화하기로 하였다. 이러한 점진적 발전에 따라 제2차 세계대전 이후 설립된 WHO는 1951년 최초 국제위생규칙 (International Sanitary Regulations: ISR 1951)을 발표하여 여섯 가지 격리조치가 필요한 전염병(콜레라, 페스트, 회귀열, 천연두, 장티푸스, 그리고 황달)에 대해 구체적인 정보를 제공하였다. 이는 제1차 국제 위생 회의를 연지 100년 만에 이룬 외교적 성과이며 지난 한 세기 동안 이루어진 다양한 실질적 성과가 하나의 문서로 제도화된 결실이라 할 수 있다.¹²¹⁾

이러한 성과에도 불구하고 초기 규정들은 중동 및 아시아 지역과의 무역이나 메카 성지순례 과정에서 침투하는 전염병(Asiatic diseases)으로부터 유럽 선진국들을 보호하려는 목적에서 마련되었기 때문에 점차 수정이 불가피하게 되었다. 1969년 국제 위생 규정을 대체한 국제 보건 규칙(International Health Regulations: IHR)에서는 유럽 중심의 관점이 상당 부분 개정되었다.¹²²⁾ 이 국제 보건 규칙은 1973년, 1981년 추가로 개정 및 보완 되었지만 후천성 면역결핍증(HIV/AIDS) 등 새로운 전염병을 상대하기에 효과적이지 못하다는 평가와 함께 당사국들의 적극적인 참여를 의무화하기 위해 1995년 48회 세계보건총회(World Health Assembly: WHA)에

121) David Fidler, “The Covid-19 Pandemic, Geopolitics, and International Law,” *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 11, no. 2 (2020), pp. 237~248.

122) *Ibid.*, pp. 237~248.

서 WHA 48.7을 승인하였다.¹²³⁾ 1990년대에 들어와 WHO와 미국은 후천성면역결핍증 등 전염병을 국제적 안보위협으로 인식하기 시작하여 국제정치의 상위정치화를 추구하였고, 2003년 중증 급성 호흡기 증후군(SARS) 발발 이후에는 국제 보건 규정을 다시 수정하여 더 높은 수준의 국제협력을 촉구하고, WHO의 역할 증대 및 회원국의 의무규정 증대를 통해 글로벌 보건 안보를 확보하는 것을 목표로 삼았다.¹²⁴⁾ 현재 국제적 공중보건에 대한 협력은 2005년 개정된 국제 건강 규정에 기초하여 진행되고 있으며, 2005년 규정에 따라 현재까지 총 6차례 긴급사태를 선언하였다. 즉 2009년 H1N1 신종 플루 대유행(pandemic), 2014년 소아마비 확산, 2014년 서아프리카 에볼라 바이러스 유행(endemic), 2016년 지카 바이러스 발발, 2018년 키부 에볼라 바이러스 유행, 그리고 6번째 긴급사태인 2019년 코로나 바이러스 대유행이다.

〈표 II-7〉 유럽을 중심으로 한 국제 보건 레짐의 발달과정

연도	국제 보건협력 레짐	주요 내용
1851	제1차 세계위생회의 파리개최	1938년까지 14차 회의 개최
1948	세계보건기구 (WHO) 설립	유럽, 미주, 중동지역 59개 국가 참여
1951	WHO 국제위생규칙 발표 (ISR1951)	산발적 협약 통합, 최초 6가지 전염병 규정
1969	WHO 국제보건규칙으로 대체 (IHR 1969)	유럽중심의 조치 수정, 제도와 및 체계화
1973	WHO 국제보건규칙 개정 (IHR 1973)	콜레라에 관한 규정 추가
1978	WHO 알마아타 선언	"모두를 위한 건강 (health for all)"
1981	WHO 국제보건규칙 개정 (IHR 1981)	천연두 박멸로 인한 관련 규정 제거
1995	WHO 국제보건규칙 개정 (IHR 1995)	신종 전염병과 회원국의 의무 규정 추가
2005	WHO 국제보건규칙 개정 (IHR 2005)	회원국의 주권 및 의무 규정 추가

출처: 세계보건기구(WHO), 〈<http://www.who.int>〉 (검색일: 2021.9.29.)

123) *Ibid.*, pp. 237~248.

124) *Ibid.*, pp. 237~248.

물론 다른 국제협력 분야와 마찬가지로 현재 보건협력 분야에도 많은 취약점이 존재한다. 먼저 규정을 강제할 수단이 약하고, 회원국 간의 질병 대처 능력과 기술 수준, 자금 조달 능력에 있어서 상당한 차이를 보이며, 여전히 민족주의 등 주권 국가 우선주의가 만연하고 제약회사들의 횡포도 존재한다. 여전히 많은 과제가 존재함에도 불구하고 WHO는 국제 보건 규정의 지속적인 개정을 통해 국제적인 보건 거버넌스를 작동시켜왔다. 참여국들은 국가 간의 전통적인 이해관계를 넘어서 인류 전체의 생존을 위협하는 요소에 대한 안보 차원에서 대응하게 되었으며, 각 주권 국가 차원에서 대응하지 못하는 전염병에 대해 다른 분야에 비해 매우 높은 수준의 협력을 이루어 왔고, 보건 안보라는 국제정치의 새로운 어젠다를 만들어내게 되었다.¹²⁵⁾

이러한 통합된 국제적인 보건협력에는 몇 가지 요소가 공통으로 작동하였다. 첫째, 국제정치적 요인이다. 국제정치, 특히 강대국들의 힘의 균형이 흔들리는 상황이 국제적인 보건협력에 지장을 초래하였다. 19세기 아직 국제무역을 주도하던 영국이 전염병의 격리조치에 적극적으로 반대하는 입장을 고수하였던 것이나, 냉전 시기 WHO의 보편적인 건강보험 확대 계획에 대해 미국이 이념적으로 반대하였던 것, 최근에는 코로나19의 확산에 대응할 때 중국과 미국의 갈등이 격화하였고 미국의 WHO 탈퇴가 거론되며 WHO 역할에 제한이 있었던 것을 예로 들 수 있다.¹²⁶⁾ 둘째, 관련 기구들을 통한 국제법적인 지원이다. 전염병에 관한 국제협력은 처음부터 국제무역을 하는 과정에서 지켜야 할 수칙 등에 관한 내용을 다루었기 때문에 현재도 세계무역기구(WTO)가 국제적인 공중보건에 대한 노력에 참여하

125) 민병원·진경인, “글로벌 보건거버넌스와 국제협력 메커니즘의 변화: 국제보건규칙 개정 세계를 중심으로,” 『국제지역연구』, 제23권 4호 (2014), pp. 103~138.

126) 위의 글, pp. 103~138.

고 있으며, 특히 무역 관련 지식재산권에 관한 협정(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS)은 의약품의 특허권과 관련하여 국제 보건 협력에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 2001년 세계무역기구는 장관급 회의에서 도하 선언(Doha Declaration)의 승인을 통해 TRIPS가 회원국들의 공중 보건 문제를 해결하는데 장애 요소가 되어서는 안 된다고 선언하였다.¹²⁷⁾ 이 외에도 1960년대부터 시작한 국제적 환경보호에 관한 협약들이 국제적 보건협력에도 큰 역할을 하였다. 1972년 스톡홀름 선언으로 알려진 인간환경에 관한 유엔 환경회의의 선언을 통해 회원국들이 인류의 건강에 관한 협약을 체결하였고 유엔의 인권 관련 협약 및 조약을 통해서도 공중보건과 관련한 다양한 규정을 마련하였다.¹²⁸⁾ 셋째, 다양한 지역 협력체들과 연계이다. 초기 1902년 미주 국제 위생국(International Sanitary Bureau of the American Republics)의 설립과 1907년 파리의 국제 공중위생 사무소(Office of International d'Hygiene Publique) 설립 등은 국제적 공중보건의 협력의 기초를 마련하였고, 제2차 세계대전 이후 국제연맹 보건 기구(League of Nations Health Organization) 등 전 세계에 흩어져 있던 지역 보건기구들과의 협력 및 통합을 바탕으로 WHO가 설립될 수 있었다. 이후에도 2005년 유럽 질병예방 통제센터(European Center for Disease Prevention and Control)의 설립 등 다양한 지역 보건기구들이 WHO의 발전에 큰 영향을 미쳤다.

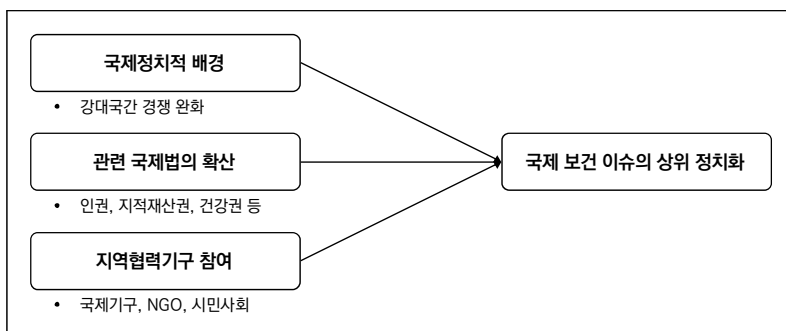
요약해보면, <그림 II-13>에 표시된 것처럼 유럽을 중심으로 시작된 국제적 보건 협력은 점차 WHO를 중심으로 통합 및 레짐화 되었으나 처음부터 성공적이지는 못했다. 내부적으로는 지속적인 개

127) O. Aginam, "International law and communicable diseases," pp. 946~951.

128) David Fidler, "The Covid-19 Pandemic, Geopolitics, and International Law," pp. 237~248.

정과 노력으로 참여국들의 신뢰를 얻었고, 외부적으로는 강대국들의 힘의 경쟁과 갈등이 잦아들었으며, 전 세계적으로 인권 관련 국제법이 확산되면서, 동시에 다양한 지역협력기구가 WHO를 중심으로 적극적으로 참여한 상황에서 국제적 보건협력의 발전해 올 수 있었다. 더욱 중요한 점은 이러한 점진적인 변화를 통해 국제 보건 이슈는 어느 정도 상위 정치화되었으며, 오늘날 국제 보건 이슈를 안보의 영역으로 끌어들이 수 있었다.

〈그림 II-13〉 WHO를 중심으로 한 국제 보건 레짐의 발전 배경



출처: O. Aginam, “International law and communicable diseases”; David Fidler, “The Covid-19 Pandemic, Geopolitics, and International Law” 연구를 바탕으로 저자가 구성.

라. 국제적 보건협력 사례: 글로벌 보건 안보 구상(GHSA) 과 코백스(COVAX)

앞서 서술했듯이, 주로 점진적이고 오래 지속되는 문제를 다루는 환경 관련 협력과 달리 국제적 보건협력은 생명을 위협하며 확산되는 위기에 대응하기 위해 WHO를 중심으로 체계적으로 진행되어 왔다. WHO를 중심으로 발전해온 국제 보건레짐은 국제정치적 배경과 관련 국제법의 확산, 그리고 지역협력기구들의 적극적인 참여로 발전해왔는데, 그러한 발전의 구체적인 결과로 2014년 발족된 글로

별 보건 안보 구상(Global Health Security Agenda: GHSA)과 코로나19 대유행에 맞서 가동된 코백스(COVAX) 프로젝트를 예로 들 수 있다.

앞서 설명하였듯이, 2003년 발생한 SARS로 인해 부각된 전 세계적 보건 안보 이슈는 2005년 WHO의 국제 보건 규칙(IHR)의 제정으로 이어졌고, 이 국제 보건 규칙의 내용에 따라 회원국들은 2012년까지 최소한의 핵심 공중보건 역량을 확보하기로 결의하였으나, 실제로 기한 내에 기준에 도달한 국가의 숫자가 매우 적었다.¹²⁹⁾ 따라서 기준에 미달한 회원국들의 핵심 공중보건 역량 확보에 박차를 가하기 위해 WHO와 미국 질병통제센터, 그리고 각국의 민관 파트너들을 중심으로 2014년 글로벌 보건 안보 구상을 발족하게 되었다. 이후 참가국들의 공중보건의 위협요인에 대한 감시체계를 확립하고자 많은 노력을 기울였으나 2014년과 2016년 북아프리카 지역의 에볼라 유행 등으로 한계점을 드러내었다.¹³⁰⁾ 이후 WHO는 인간과 동물, 그리고 생태계가 결합된 ‘One-Health’라는 구호 아래 지속적으로 회원국들의 공중보건에 관한 국내법 제도의 마련과 시민사회의 참여를 추구하고 있으나 여전히 저소득 국가들이 전염병에 대한 대비태세를 갖추기에는 부족하다는 평가를 받고 있다.¹³¹⁾

이러한 감시체계 이외에도 WHO는 전염병에 대한 백신 개발 및 보급에 많은 역량을 기울여 왔다. 하지만 백신 보급에도 국가 간의 격차가 매우 심각하게 드러났는데, 2009년 H1N1 신종 인플루엔자

129) Sara Beth Wolicki et al., “Public health surveillance: at the core of the Global Health Security Agenda,” *Health security*, vol. 14, no. 3 (2016), pp. 185~188.

130) *Ibid.*, pp. 185~188.

131) Benjamin Mason Meier et al., “Examining national public health law to realize the global health security agenda,” *Medical law review*, vol. 25, no. 2 (2017), pp. 240~269.

바이러스로 인해 전 세계 사망자가 급격하게 증가하였을 때 대부분의 선진국들이 백신 생산 기업과 생산 전 직접 계약을 맺음으로써 모든 백신이 생산과 동시에 선진국에 공급되는 결과를 낳았고, 이에 따라 저개발 국가들의 백신에 대한 접근이 심각하게 제한되었다.¹³²⁾ 개발도상국뿐 아니라 선진국에서조차 많은 비판이 일어나자, WHO는 조금 더 공정하게 국가들이 백신에 접근할 수 있도록 국제적인 협력체를 만들기로 계획하였다. WHO는 코로나19가 확산하자 이에 긴급하게 대응하기 위해 ACT-Accelerator(Access to COVID-19 Tools Accelerator)를 발족하였다. 이 프로젝트는 감염병의 진단, 처방, 백신, 그리고 보건 시스템 강화라는 네 가지 분야(pillars)에 초점을 맞추고 추진되었으며, 이중 백신 분야의 목표를 코로나19 백신에 대한 전 지구적 접근(COVID-19 Vaccines Global Access)이라 명하였는데, 이를 줄여서 코백스(COVAX)라 칭하게 되었다. 이 코백스 프로젝트에는 화이자, 모더나, 그리고 아스트라제네카 등 백신 생산업체들이 적극적으로 호응을 하였고 현재까지 구체적인 목표는 달성하지 못하였지만, 기존 방식과 다른 매우 성공적인 국제협력의 모델이 되어가고 있다. WHO가 주축이 되어 시작된 코백스 프로젝트는 이어 구체적으로 자금 조달, 백신 구매, 백신 분배 및 공급에 전념하는 플랫폼인 코백스 퍼실리티(COVAX facility)를 구성하게 되었는데, 이때 3개의 국제기구가 주축이 되었다. 먼저 백신 관련 자금 조달에 전념해 온 민관 협력기구인 감염병 대비 혁신 연합(Coalition for Epidemic Preparedness Innovations: CEPI), 그리고 백신과 면역을 위한 전 지구적 동맹(Global Alliance for Vaccines

132) Mark Eccleston-Turner and Harry Upton, "International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility," *The Milbank Quarterly*, vol. 99, no. 2 (2021), pp. 426~449.

and Immunization: GAVI), 그리고 WHO가 연합하였다. 최근 오랫동안 개발도상국 어린이들에게 백신을 공급해온 유니세프(United Nations Children's Fund: UNICEF)도 참여하였다.¹³³⁾ 이 코백스 프로젝트는 백신의 구매와 분배 이외에도 연구개발 프로젝트를 통해 모더나 등 백신 개발에 적극적으로 투자하여 제조업체들이 실패 위험으로 인해 백신 개발이 위축되지 않도록 지원하였다.¹³⁴⁾

신속한 국제적인 협력을 통하여 2021년 3월 1일 코백스를 통해 아프리카에 처음으로 백신이 공급되었고 9월 29일에는 개발도상국 29개의 국가에 천 2백만 회분의 백신이 분배되었다. 이러한 협력은 역사적으로 처음 있는 대규모 백신 공급 프로젝트였다.¹³⁵⁾ 코백스는 현재 전 세계 모든 국가의 20%의 인구에 백신을 제공하여 고위험 인구와 보건 관련 업무 종사자들의 면역 형성의 목표를 가지고 있다. 코백스 퍼실리티는 증가하는 백신 민족주의로 인해 초기 공급을 성공적으로 완수하지는 못했지만, 점차 상황이 개선되며 의미 있는 수준의 백신 공급을 하고 있다.¹³⁶⁾ 이러한 코백스의 성공적인 백신 협력은 많은 한계점에도 불구하고 국제기구와 민간단체, 그리고 시민사회가 협력하여 이루어낸 전 지구적 백신 협력의 최초의 모델이라고 할 수 있다.

이러한 부분적인 협력의 성공에도 불구하고 여전히 강력한 주권 국가의 민족주의적 행태를 목격하기도 하였다. 코백스 퍼실리티는

133) 개발도상국 백신 보급을 적극적으로 지원해 온 멜린다 게이츠 재단은 GAVI의 공식 파트너이다.

134) Mark Eccleston-Turner and Harry Upton, "International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT+Accelerator and the COVAX Facility," pp. 426~449.

135) Olivier J. Wouters et al., "Access to COVID-19 vaccines: looking beyond COVAX," *Lancet*, vol. 397, issue 10278 (2021), p. 941.

136) *Ibid.*, p. 941.

먼저 고소득 국가(high-income countries)와 중상위 소득 국가(upper middle-income countries)를 구분하여 고소득 국가를 자기 부담국으로 지정하고 중하위 및 저소득 국가를 백신 지원국으로 선정하였으며, 자기 부담국은 전 국민의 20%의 면역을 스스로 부담하여 백신을 조달할 수 있도록 하였다. 하지만 백신 조달 능력이 있는 국가들은 직접 생산자와 협약을 맺어 전 국민의 20%를 훨씬 뛰어넘는 양을 지속적으로 공급하고 있다. 현재 총 69개 국가가 코백스에 가입하였지만, 초기 국가 간 경쟁으로 인해 유럽연합의 경우 2020년 9월 결정을 뒤집기까지 회원국의 코백스 가입을 권고할 수 없었다.¹³⁷⁾ 이 외에도 이탈리아는 자국에서 생산되는 아스트라제네카 백신의 수출을 금지하였고, 유럽연합, 그리고 프랑스, 독일, 이탈리아와 네덜란드로 구성된 포괄적 백신 동맹(Inclusive Vaccine Alliance)도 이미 3억 회분을 단독 계약하였다.¹³⁸⁾ 미국도 바이든 행정부에 들어와 코백스에 가입하였지만, 여전히 공격적인 단독 계약을 선도하고 있다. 2021년 남아프리카 공화국과 인도가 세계무역기구에 백신에 대한 지식재산권 면제를 요청하였지만, 영국, 미국, 캐나다, 노르웨이, 그리고 유럽연합의 반대로 무산되었다.¹³⁹⁾ 반대로 최근 코백스를 통해 백신을 공급받을 수 있는 북한이 백신 공급을 거부하고 있는 것은 내부 정치적인 요소가 작용하고 있는 것으로 보이며 이러한 요인들도 전 지구적으로 신속한 백신 공급에 장애가 되고 있다.

본 절에서는 국제적인 환경 협력과 보건 협력의 사례 및 특징에 대해 논의하였는데 요약하면 다음과 같다.

137) Mark Eccleston-Turner and Harry Upton, "International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility," pp. 426~449.

138) *Ibid.*, pp. 426~449.

139) Olivier J. Wouters et al., "Access to COVID-19 vaccines: looking beyond COVAX," p. 941.

- 1990년대 급격히 증가한 국제 환경 협약은 2000년대 이후 감소추세이나, 이는 기존 협약들의 개정과 확산 등 효과성이 증대되어 나타난 현상으로 분석된다.
- 다자간 협약이 양자 협약보다 협약의 개정이나 의정서 체결 등 장기적으로 변화 발전하는데 용이하다.
- 장기적으로 변화 및 발전하는 환경협약의 대다수는 유럽 국가들이 다수 포함된 협약이다. 반드시 유럽 지역에 관한 환경 이슈가 아니더라도 유럽 국가들을 포함하는 다자 협약의 체결이 협약의 생존가능성을 높이는 데 유리하다.
- 비전통 안보 이슈라 하더라도 전통적 안보 이슈와 연관된 분야(어업분쟁 및 담수 자원 확보 등)에 관한 협약이 순수한 환경 이슈(생물다양성 보전 등)에 관한 협약보다 생존가능성이 높다. 또한 비전통 안보 이슈가 전통적인 안보 이슈의 하위개념이 아닌 동등한 수준으로 결합했을 때 협력의 힘이 증대된다.
- 국제 보건협력은 유럽을 중심으로 시작되었으나 WHO를 통해 '인간 안보'의 담론을 꾸준히 확산시켜왔고, 개발도상국 국민들의 건강에 위협이 되는 전염병 퇴치, 또는 바이러스 확산 방지에 크게 기여하고 있다.
- 보건협력은 소득수준의 차이와 기술 장벽으로 인해 개발도상국보다는 선진국을 중심으로 이루어지고 있으나, 인간 안보 담론 확산, 인권 관련 국제법의 발달, 그리고 국제적인 민간단체들의 활약으로 정치적인 대립과 민족주의를 다소나마 극복해가고 있다.

3. 비전통 안보 협력 레짐 형성 과정 쟁점

가. 국제협력에 영향을 미치는 요인

(1) 국제협력의 구체성

비전통 안보 협력 레짐의 형성 과정에서 중요한 것은 국제협력의 구체성과 효율성이다. 동아시아 국가들 사이에 협력이 효과를 보기 위해서는 협력의 목적과 목표, 계획과 시행 주체의 구체성, 협력 방안의 구체성 등의 구성요소를 갖출 필요가 있다. 구체성과 관련한 요인들로 지리적 범위가 넓으면 넓을수록, 경제적 이익이 불명확하거나 즉각적인 이익이 보장되지 않을수록, 여론의 강도가 낮을수록

구체성은 떨어진다. 반면에 참여국이 제한되어 범위가 작고, 분명한 경제적 이익이 보장되며, 여론의 강도가 높다면 국제협력의 구체성은 높아질 수 있다.¹⁴⁰⁾

EU의 회원국들은 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 2006년 10월 발효된 쉥겐 국경법에 따라 국경을 통제하기 시작했다. 동법의 제 23-31조는 중요한 국제행사 개최, 난민 유입이나 테러 발생 우려, 공공정책에 대한 심각한 위협 발생 시 국경을 통제할 수 있다고 규정했다. 이에 따라 EU 회원국들은 코로나19를 심각한 위협으로 규정하고 국경검색을 재도입한 것이다. 하지만 심각한 위협의 기준은 자의적으로 해석될 여지가 있어, 2019년 12월 12일 동법 제6조 제1항 판례에서 “지속적이며 객관적, 그리고 자세한 증거”에 의해 그러한 위협이 판단되어야 한다고 기준을 제시했다.¹⁴¹⁾ 팬데믹으로 인한 국경통제는 국경 안보 협력을 통해 전염병의 확산을 차단하는 조치이다. 쉥겐 협약에서 심각한 위협의 기준을 좀 더 자세하게 규정함으로써, 어느 정도는 코로나19 확산 방지 효과를 보았다. EU의 사례에서 협력의 구체성에 영향을 미친 요인은 전염병 확산 방지에 대한 여론의 강도가 중요했을 것으로 추측할 수 있다.

(2) 국가 주권과의 충돌

동아시아 보건 안보 협력에서 쟁점이 되는 영역은 바로 보건과 국가 주권이 충돌하는 경우이다. 이로 인해 나타나는 대표적인 현상이 감염병 정보의 폐쇄성으로 인한 확산이다. SARS나 조류 인플루엔자, 메르스 등의 감염병이 급속도로 확산하게 된 배경에는 질병 정

140) 이태동, “한중 대기환경 협력의 정치: 미세먼지와 기후변화 비교연구,” 『동북아 신 흥안보 거버넌스: 복합지정학의 시각』 (서울: 사회평론, 2019), pp. 128~136.

141) 심성은(국회 입법조사처), 서면 자문, 2021.10.8.

보의 통제와 질병 정보 공개의 지연 등의 문제가 있었다. 즉 동아시아에서 중국과 같은 일부 국가들이 질병과 같은 보건문제를 국가 주권과 연계시키면서 정보 통제를 강하게 주장하는 것이다.¹⁴²⁾

보건 분야에서 국가 주권과의 충돌 문제는 2005년 IHR 개정 중 세계보건총회에서 대만의 읍저버 자격 부여 여부에 대해 중국이 주권 침해라고 문제를 제기함으로써 반대했다. 당시 국제사회의 압력으로 대만에 읍저버 자격이 부여되었으나, 2016년 중국의 압박으로 그 지위는 다시 취소되었다. 2006년 조류 인플루엔자의 샘플 채취를 놓고 WHO와 인도네시아와의 바이러스 주권 논쟁 역시 주목해야 할 사건이다.¹⁴³⁾

보건 안보에서 국가 주권과의 충돌 문제는 코로나19의 확산과 글로벌 보건 네트워크의 역할 부족에서 여실히 드러났다. 바이러스의 확산 초기에 동아시아 3국 한·중·일의 보건협력 네트워크가 시의적절한 역할을 하지 못했다. 중국은 자국의 이미지 손상과 국제사회로부터 비난을 우려하여 초기에 코로나19에 관한 정보를 은폐·축소하였고, 일본 역시 올림픽 개최에 집중하느라 바이러스에 대한 통제와 초기 대응에 실패하였으며, 한국 역시 입국 제한조치를 둘러싼 논쟁이 일어났다.¹⁴⁴⁾

코로나19 백신과 관련하여 국가 주권과 자국 우선주의가 부각된 이슈는 바로 부스터 샷의 접종 문제이다. 부스터 샷의 임상시험 결과가 절대적으로 부족하여 과학적 근거가 제한적임에도 화이자와 같은 글로벌 제약 업체의 필요성 제기와 미국과 같은 선진국의 자국

142) 조한승, “동북아 보건 안보 거버넌스,” 김상배 엮음, 『동북아 신흥안보 거버넌스: 복합지정학의 시각』 (서울: 사회평론아카데미, 2019), pp. 224~225.

143) 조한승, “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성,” 『세계지역연구논총』, 제39집 제1호 (2021), pp. 10~11.

144) 위의 글, p. 12.

우선주의로 인해 백신 공급이 불안정한 상황에서 고소득 국가에 백신 물량이 집중되는 악순환이 초래되었다.¹⁴⁵⁾

결론적으로 보건 안보의 관점에서 보면 보건문제에 대한 인식이 인권보다는 주권이 더욱 우선시 되면 공중보건의 협의 개념에 머무르게 되고, 인권이 주권보다 더 중시되면 글로벌 보건의 광의의 개념으로 확장될 수 있다. 한국과 일본 및 선진국들은 글로벌 보건 인식을 이미 갖추고 있으나, 중국과 아세안 국가들의 경우 아직 공중보건의 협의 개념에 머무르고 있다고 평가할 수 있다.¹⁴⁶⁾

(3) 접근법과 정치적 이념의 차이: 합의 도출 가능성

1978년 기초 보건의료에 관한 알마아타 선언 채택과정에서 서방 세계와 사회주의권 저개발국 사이에 서로 다른 접근을 취한 적이 있었다. 즉 저개발국은 위생시설과 진료소와 같은 전반적인 보건 인프라의 건설 같은 보편적 지원 사업을 중시한 반면, 선진국들은 결핵과 말라리아와 같은 전염병의 치료와 퇴치 사업에 더 치중했다. 하지만 자원 투입의 우선순위와 지원 대상에 대한 결정을 놓고 정치적 이념이 고려되기도 했다.¹⁴⁷⁾ 이처럼 보건 국제협력을 추구하는 과정에서 선진국과 저개발국 사이에 입장이 달랐고, 각자의 정치 이념도 중요한 역할을 하게 되면서, 국제협력의 구체성은 결국 이러한 요인들에 따라 결정된다.

그리고 비전통 안보 협력에 대한 합의에 도달하기 위해 중요한 것은 비전통 안보 위협에 대한 공동의 대응과 지역적 협력이 상호 이익이 된다는 컨센서스가 만들어져야 하는데, 동아시아에서 그러한 합

145) 최홍조(건양대), 서면 자문, 2021.10.8.

146) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

147) 조한승, “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성,” p. 10.

의에 도달하는 것은 어려운 일이다.¹⁴⁸⁾ 종종 동아시아에서는 협력의 절대적 이익보다 상대적 이익과 협력 비용에 대한 편익 고려가 더 압도적이기 때문이다.

환경과 기후변화 분야에서 국제협력은 종종 선진국과 개도국 사이의 접근법과 입장 차이로 인해 좌절될 때가 많다. 그리고 선진국은 환경 규제 강화를 개도국이나 후진국을 압박하는 수단으로 삼는 경우도 있다. 예를 들어 EU는 2023년부터 탄소세의 국경세 조정 계획을 확정했고, 탄소 다 배출 생산설비를 통해 제조되는 생산품에 대해 양허관세보다 높은 관세율을 책정하는 방식을 도입하기로 했다. 이후에 직접세로서 탄소세, 각종 인증제도나 규제제도를 강화하려는 움직임이 포착되고 있는데, 이는 원자재의 가공 내지 중간재의 수출에 의존하는 개발도상국에서의 제조 및 농업생산 개혁은 불가피할 것으로 보인다.¹⁴⁹⁾

그리고 환경 관련 기술이전과 관련하여 선진국과 개발도상국 사이에 여전한 입장차가 존재한다. 예를 들어 개발도상국은 기술이전을 기술에 대한 접근권(technology access)의 관점에서 접근하는 것에 반해, 선진국은 가능하게 만드는 환경(enabling environment)으로 접근한다. 환경 기술의 이전과 관련된 가장 최근의 글로벌한 국제협약은 파리협약이다. 파리협정 제 10.4조는 친환경기술을 연구하고(research), 이를 활용 가능한 기술로 개발하며(development), 그 실효성을 검증하고(demonstration), 활용(deployment) 및 확산(diffusion)을 통해 이전(transfer)을 완성하는 과정 등으로 보고 있다. 파리협정은 기술이전과 관련하여 의무의 공동이행과 분업화 모델로 압축되었다.¹⁵⁰⁾

148) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

149) 이일호(연세대), 서면 자문, 2021.9.3.

(4) 글로벌 거버넌스에서 공공재 공급과 기업의 영리 추구 사이의 충돌

에이즈 치료 복제약 제조를 놓고 태국과 남아프리카공화국 등의 국가들과 거대 제약 업계 사이의 WTO 지식재산권에 관한 협정 (TRIPS)에 따른 특허권 보호 소송 제기 사건으로 공공재로서의 보건과 기업들의 영리 추구 사이에서 무엇을 더욱 중시해야 할 것인가의 이슈가 부각되었다.¹⁵¹⁾

공공재 공급과 기업의 영리 추구 사이의 충돌은 코로나19 백신의 특허권 유예 이슈에서 부각되었다. 2021년 5월 미국의 바이든 대통령은 코로나19 백신의 특허권 유예를 공식적으로 지지했고, 그 이전에는 WTO가 이를 제안하기도 했다. 중국·러시아·프랑스·이탈리아·스페인 등은 이러한 입장을 지지한 반면, 독일과 제약업계 화이자에는 이에 반대했다. 유럽 연합은 검토 가능성을 내비쳤고, 독일은 특허 보호가 혁신의 원칙이라고 강경하게 이를 반대했다. 이러한 논쟁은 디지털 기술 분야에 이어 바이오산업에서도 오픈소스 모델이 가능한지에 대한 본격적인 논의 필요성을 불러일으켰다.¹⁵²⁾

나. 보건 안보와 환경 안보의 이슈 연계성

보건 안보와 환경 안보의 이슈가 연계되는 지점과 그러한 연계가 임계점을 통과하는지가 중요하다. 전염병들이 반복적으로 발생할 때 그 배경에는 이를 증폭시키는 요인들의 역할이 중요하고, 그 가운데 기후변화나 환경 이슈가 중요할 수 있다는 사실이다.¹⁵³⁾

150) 위의 자료.

151) 조한승, “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성.” p. 11.

152) 김상배(서울대), 서면 자문, 2021.9.19.

153) Andrew T. Price-Smith, *The Health of Nations: Infectious Disease,*

환경문제와 보건문제가 연관되어 있다는 과학적 증거는 코로나 바이러스의 공기 중 이동 가능성과 월경성 미세먼지 사이의 관계에서 찾을 수 있다. 공기 중 에어로졸(aerosol)에 코로나 바이러스가 흡착되어 원거리로 이동할 수 있는지, 그리고 이로 인한 감염의 확산이 이루어지는지에 대한 충분한 증거는 아직 없지만, 이에 대한 실험과 연구가 계속되고 있다.¹⁵⁴⁾ 다만 연구자들은 조류 인플루엔자가 황사를 통해 원거리 이동이 가능하다는 사실을 밝히기도 했다.¹⁵⁵⁾

코로나19와 같은 전염병의 보건 안보는 기후변화와 식량 및 에너지 안보와도 연계된다. 코로나19 팬데믹은 글로벌 식량난과 식량 보호주의 문제를 초래했고, 경기 위축과 석유 소비 감소에 따른 석유

Environmental Change, and their Effects on National Security and Development.

- 154) Arun Srivastava, "COVID-19 and Air Pollution and Meteorology-An Intricate Relationship: A Review," *Chemosphere*, vol. 263 (2021); Uttpal Anand et al., "A Review of the Presence of SARS-CoV-2 RNA in Wastewater and Airborne Particulates and Its Use for Virus Spreading Surveillance," *Environmental Research*, vol. 196 (2021); Maryam Maleki et al., "An Updated Systematic Review on the Association between Atmospheric Particulate Matter Pollution and Prevalence of SARS-CoV-2," *Environmental Research*, vol. 195 (2021); Montse Marquès and José L. Domingo, "Positive Association between Outdoor Air Pollution and the Incidence and Severity of COVID-19: A Review of the Recent Scientific Evidences," *Environmental Research*, vol. 203 (2021); Youngbin Lym and Ki-Jung Kim, "Exploring the Effects of PM_{2.5} and Temperature on COVID-19 Transmission in Seoul, South Korea," *Environmental Research*, vol. 203 (2022); Aloys L. Prinz and David J. Richter, "Long-term Exposure to Fine Particulate Matter Air Pollution: an Ecological Study of its Effect on COVID-19 Cases and Fatality in Germany," *Environmental research*, vol. 204 (2022); Maria A. Barcelo and Marc Saez, "Methodological Limitations in Studies Assessing the Effects of Environmental and Socioeconomic Variables on the Spread of COVID-19: a Systematic Review," *Environmental Sciences Europe*, vol. 33, no. 1 (2021), pp. 1~18.
- 155) Pei-Shih Chen et al., "Ambient Influenza and Avian Influenza Virus during Dust Storm Days and Background Days," *Environmental Health Perspectives*, vol. 118, no. 9 (2010), pp. 1211~1216.

가격 하락, 산업시설 가동 중단과 교통편의 취소로 인한 대기 오염 물질 배출 감소 등 기후변화와 환경에 영향을 미쳤다.¹⁵⁶⁾

최근 들어 백신의 보급에 이은 미국과 중국을 중심으로 한 글로벌 경기의 회복은 석유와 석탄과 같은 화력 발전의 수요 급증을 불러왔고, 중국은 전력난을 겪자 석탄발전을 안정화할 계획을 세우고 있다. 특히 겨울철 난방 수요가 올라가면 석탄발전은 더 증가할 전망이다. 이처럼 코로나19 팬데믹으로 줄어들었던 석탄발전이 단기간 급증하면서 탄소 배출량이 증가할 것으로 보인다.

다. 비전통 안보와 전통 안보 이슈 연계성

갈등과 같은 전통 안보적 요인이 공중 보건과 같은 신형 안보에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구도 있다. 즉 갈등, 전쟁, 내전은 사상자 발생, 보건 시스템 파괴, 경제 상황 악화 등의 매개 변수를 거쳐 공중 보건을 취약하게 만든다는 것이다.¹⁵⁷⁾ 한 국가의 공중 보건의 취약해지면 국제협력도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 반대의 경우인 전염병이 창궐하게 되면 전통적인 인종 갈등을 야기할 수 있다. 대표적인 경우가 코로나19로 인해 미국을 포함한 서방 세계에서 코로나19의 기원에 책임이 있는 것으로 지적받는 중국인이 속한 아시아 인종에 대한 혐오 현상이 대두하게 된 것이다.

미중 패권 전쟁이 비전통 안보 협력에 부정적인 영향을 미친 대표적인 사례가 바로 이번 코로나19에 대한 대처 실패이다. 바이러스의 기원과 관련된 중국은 자국의 이미지 손상과 국제사회의 비난에 대한 우려로 중요한 바이러스 기원에 대한 정보를 은폐했고, 미국은

156) 김상배(서울대), 서면 자문, 2021.9.19.

157) Z. Iqbal, *War and the Health of Nations* (Stanford: Stanford University Press, 2010).

WHO를 비난하면서 WHO가 중국의 눈치 때문에 제대로 된 기능과 조사를 하지 못하고 있다고 탈퇴 의사까지 밝히기도 했다. 미중 패권 경쟁이 전통 안보 영역을 넘어 코로나19 팬데믹과 같은 비전통의 보건 안보에까지 영역을 확대한 것이다.¹⁵⁸⁾ 미중 양국의 상호 책임론 공방은 중국과 서방세계 구도, 혹은 서양인 대 동양인 구도로까지 확대되어 인종 혐오 범죄 문제로까지 확산되었다.

동북아에서 미중 패권 경쟁의 격화 속에서 중국과 일본 사이의 지역 주도권 경쟁이 점차 치열해지고 아세안 지역에 대한 미국과 중국의 영향력 행사 경쟁 역시 동아시아 비전통 안보 협력을 어렵게 만들고 있다. 이는 미중 간 군사와 안보, 경제와 첨단 기술 분야에서 갈등과 전략적 경쟁이 가속화되면서 역내 보건협력 레짐과 환경 협력 레짐 구축에 방해가 되고 있다.¹⁵⁹⁾

4. 비전통 안보 협력과 평화·번영

가. 이론적 논의: 평화 경제¹⁶⁰⁾

비전통 안보 협력과 지역 평화와 번영의 관계는 평화 경제의 이론적 논의와 연계해서 살펴볼 수 있다. 즉 보건과 환경영역에서의 협력이 경제적 가치와 공동의 이익을 창출하고 이러한 경제적 가치가 번영과 평화로 연계된다는 뜻이다.

158) 조한승, “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성,” pp. 13~15.

159) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

160) 평화 경제의 이론적 논의는 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화 경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 350~373 내용을 일부 수정·보완한 것임을 밝힌다.

우선 평화 경제학(Peace Economics)의 측면에서 보면, 평화 경제는 분쟁 경제학과 대비되는 개념이다. 분쟁 경제학은 폭력 혹은 비폭력의 강제력이 동원된 비자발적인 ‘착취 경제(appropriation economy)’, 그리고 전쟁과 같이 상호 위협과 폭력이 수반되는 ‘상호 위협 경제(mutual threat economy)’로 이해될 수 있다. 분쟁 경제학이 평화 경제학으로 가기 위해 두 가지 자발적 방식의 경제가 필요하다. 첫째, ‘교환 경제(exchange economy)’이다. 이는 우리가 흔히 이해하는 시장경제로서 자유롭고, 사적이며 경쟁적인 환경에서 정부 간섭 없이 최소한의 갈등으로 다른 시장 참여자와 거래하는 것이다. 둘째, ‘공여 경제(grants economy)’이다. 이 경제 역시 자발적인 참여로 이루어지며, 한쪽만 경제적 혜택과 이익이 돌아가는 일방적 기부 방식이다.¹⁶¹⁾ 이러한 정의에 따르면 평화 경제는 비자발적인 착취 경제와 상호 위협 경제에서 자발적인 교환 경제와 공여 경제로 전환하는 것을 의미한다.

평화 경제를 자본주의 평화론 측면에서 볼 수도 있다. 자본주의 평화론은 ‘개방적인 시장’과 ‘경제적 공동이익 추구’를 통해 국가 간 전쟁과 갈등을 막고 평화로 이끈다는 주장이다.¹⁶²⁾ 자본주의 평화론에 의하면 경제 발전, 자유 시장, 국가 간 유사한 이해관계가 군사 분쟁이나 전쟁 가능성을 경감한다. 구체적으로 자본주의의 세 가지 메커니즘이 안보 딜레마를 해결하고 전쟁의 원인을 완화한다. 우선은 유사한 정책목표를 가지고 있는 국가들은 싸울 필요가 없다. 그리고 국가들 사이에 상업이나 무역을 통해 자원을 더 쉽게 얻을 수만

161) Jurgen Brauer and Charles H. Anderton, “Conflict and Peace Economics: Retrospective and Prospective Reflections on Concepts, Theories, and Data,” *Defence and Peace Economics*, vol. 31, issue 4 (2020), pp. 1~23.

162) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화 경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전 목표』, p. 351.

있다면, 자원이나 영토 문제에 있어 항상 서로 다른 이익이 존재하더라도 그러한 차이는 극복될 수 있다. 마지막으로 싸울 수 있는 의지와 능력이 있는 국가들이 만약 분쟁의 가능한 결과를 예측하고 적절한 협상 방법을 찾을 수만 있다면 분쟁을 피할 수 있다.¹⁶³⁾ 자본주의 평화론에 따르면 공동의 이익, 자유 시장, 상업을 통한 더 쉬운 자원 획득, 분쟁 해결을 위한 적절한 협상 등의 조건을 만족하면 평화를 증진할 수 있다.

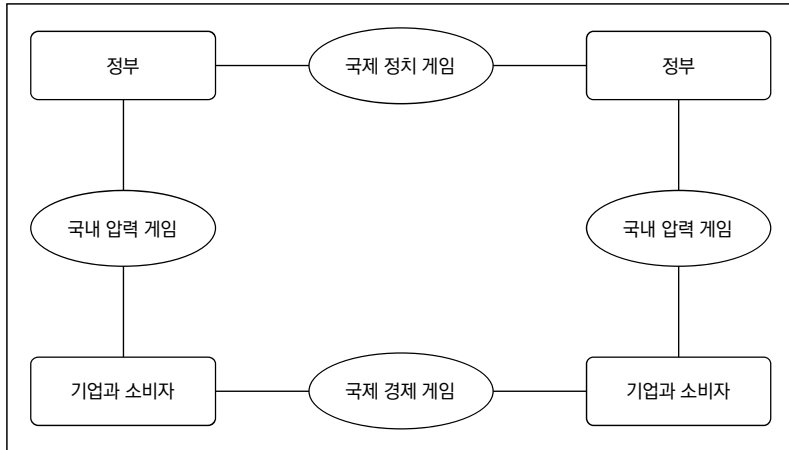
다른 한편 평화 경제는 경제영역에서 갈등 해결과 관리 혹은 갈등 해소, 갈등을 다루고 통제하는 경제 수단과 정책사용, 기업·소비자 조직 등 정부와 사회의 경제 행위와 복지에 갈등이 미치는 영향을 다룬다.¹⁶⁴⁾ 갈등 측면 외에도 평화 경제학은 생산적이고 비생산적인 활동 배분에 따라 구분할 수 있다. 따라서 평화 경제학의 실증 연구는 합리적인 행위자들 간 발생하는 갈등을 연구하는 것이고, 평화 경제학의 규범 연구는 경제의 비생산적인 요소를 최소화하는 경제 정책을 연구함으로써 실제 갈등의 발생 위험을 줄인다.¹⁶⁵⁾

163) Erik Gartzke, "The capitalist peace," *American journal of political science*, vol. 51, issue 1 (2007), pp. 166~191.

164) Walter Isard, "Peace Economics: Future Directions and Potential Contributions to International Security," *The Economics of International Security*, vol. 1, issue 2 (1994), pp. 11~13.

165) Raul Caruso, "On the nature of peace economics, Peace Economics," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, issue 2 (2011), pp. 9~10.

〈그림 II-14〉 평화 경제의 양면 게임



출처: Raymond Dacey and Lisa J. Carlson, "Aspects of Peace Economics," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, issue 2 (2011), p. 2, 재인용: 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화 경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표』, p. 354.

평화 경제의 주체와 관련하여 국가 내부의 기업과 소비자 측면과 정부 간 관계 측면에서 양면 게임을 도입한 연구도 있다. 우선 각국 내부의 기업과 소비자는 다른 국가의 기업과 소비자와 더 큰 이익을 얻기 위해 경제 게임을 하는 반면, 각국 정부는 국제적 수준에서 정치 게임을 벌인다. 각국 내부의 기업과 소비자는 각국 정부에 압력을 행사한다. 따라서 정부는 국내 수준과 국제 수준 사이에 균형을 맞추는 문제에 있어 어려움에 직면한다.¹⁶⁶⁾

166) Raymond Dacey and Lisa J. Carlson, "Aspects of Peace Economics," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, issue 2 (2011), pp. 2~3.

〈표 II-8〉 평화 경제의 특징과 내용

평화 경제의 과정	착취경제와 상호위협경제에서 교환 경제와 공여 경제로 전환
평화 경제의 수단	공동의 이익, 자유 시장, 상업 및 무역을 통한 더 쉬운 자원 획득, 분쟁 해결을 위한 적절한 협상
평화 경제의 실증적 분석대상	국가, 기업, 사회 등의 주체 사이에 발생하는 다양한 갈등 양상과 분쟁 상황
평화 경제의 규범적 분석 대상	분쟁을 예방하고, 비생산적인 활동(군비 증강)을 최소화하기 위한 경제정책 작성, 생산적인 활동(경제 발전)을 통한 지속 가능한 평화 촉진
평화 경제의 주체	정부 간 국제정치 게임, 각국 기업과 소비자 간 국제 경제 게임, 각국 내부의 국내 압력 게임

출처: 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화 경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표』, p. 356. 저자가 작성한 표를 재인용.

요약하면, 평화 경제를 착취 경제 혹은 상호 위협 경제에서 교환 경제와 공여 경제로 전환하는 것으로 정의한다면, 공동의 이익과 상업에 기반한 자원 획득, 그리고 분쟁 해결을 목표로 하는 협상 타결을 촉진하는 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁷⁾ 마지막으로 평화 경제는 국가 간 국제 정치 게임, 기업 및 소비자 사이의 국제 경제 게임, 국내 정치 차원에서 압력 게임에서 균형을 추구하는 것이다.¹⁶⁸⁾

이러한 평화 경제를 비전통 안보 협력의 측면에서 살펴보면, 보건과 환경 안보 분야에서 협력을 통해 얻을 수 있는 공동의 경제 이익을 발굴하는 것이다. 그리고 이러한 영역에서 발생하는 국가, 기업, 사회 간 다양한 갈등과 분쟁, 예를 들어 감염병의 확산과 이를 차단하기 위한 국경봉쇄로 인한 공급망 불안정과 경제적 손실 발생, 기후변화와 탄소 중립 정책 가운데 탄소 국경 조정세가 야기할 국가 간 무역 분쟁을 해결하기 위한 레짐을 구축하는 것이 비전통 안보

167) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화 경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전 목표』, p. 357.

168) 위의 글, p. 357.

협력과 평화 경제를 연계하는 목표가 될 것이다. 서론에서 언급한 보건과 환경 안보에서 필요한 분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 행위자들도 평화 경제의 주체와 관련된다. 즉 비전통 안보 주체로서 시민사회의 역할은 평화 경제에서 기업과 소비자 사이의 국제경제 게임과 이들의 국내 정부에 대한 압력 게임, 그리고 국제정치 게임과 연계되면서 분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 구성요소가 될 수 있다.

나. 정책적 함의

앞의 2절에서 살펴본 환경협약 관련 결론은 “비전통 안보 이슈라 하더라도 전통적 안보 이슈와 연관된 분야(어업분쟁 및 담수 자원 확보 등)에 관한 협약이 순수한 환경 이슈(생물다양성 보전 등)에 관한 협약보다 생존가능성이 높다, 또한 비전통 안보 이슈가 전통적인 안보 이슈와 성공적으로 결합했을 때 협력의 힘이 증대된다.”라는 것이다.

이러한 사례에 대한 함의는 평화 경제에 중요한 시사점을 준다. 어업 분쟁이나 담수 자원 확보는 결국 경제적인 갈등과 관련된 것이다. 즉, 환경영역에서 민간 사이에 이익 분쟁이나 국가 간 국익 충돌이 발생한다면 이러한 갈등과 분쟁을 해결하기 위한 협약과 같은 협력 레짐이 생기고 지속될 가능성이 크다.

따라서 최근 전 세계적으로 환경영역에서, 기후변화나 탄소 중립과 같은 이슈가 경제적인 가치와 결합 되는 영역에서 그 갈등과 분쟁을 해결하기 위해 협력 레짐을 만든다면 그러한 레짐의 생존율은 높을 것이다. 예를 들어 기후변화에서 EU가 도입한 탄소 국경세 조정은 중국과 같은 개도국의 반발을 야기하고 무역과 경제 갈등을 초래할 가능성이 크다. 만약 EU와 미국 주도로 탄소 국경세 도입을 통해

중국과 인도와 같은 개도국들을 압박하고, 이러한 문제를 해결하기 위한 국제협력 레짐을 따로 만들거나 기존 레짐과 연계한다면 레짐의 생존율은 높을 것이다.

보건 안보 영역도 마찬가지이다. 자본주의 평화론이 주창하는 경제적인 공동이익 추구하고 개방적인 시장을 통해 보건 안보의 협력을 도출할 수 있다. 코로나19 팬데믹은 국경봉쇄로 인한 인적 교류 급감과 관광업 쇠퇴, 그리고 불안정한 공급망 문제를 야기했다. 이러한 경제문제를 실질적으로 해결하고 팬데믹 시대에도 개방적인 시장과 공동이익을 추구할 수 있는 레짐을 구축한다면 레짐의 생존율은 높을 것이다. 팬데믹 시대 백신 보급으로 인한 경기회복과 경제활동 수요의 급증, 이로 인한 에너지 공급 부족과 가격 급등, 원부자재 가격 상승과 인플레이션 발생 등의 연쇄적인 경제문제는 백신 보급과 방역 이슈와 같은 보건 안보와 밀접한 연관이 있고, 방역과 백신 문제를 이러한 경제문제 해결과 함께 연계하는 레짐을 구축한다면 레짐의 생존율은 높을 것이다.

마지막으로 2절에서 제시한 또 다른 결론은 “보건 협력은 소득수준의 차이와 기술 장벽으로 인해 개발도상국보다는 선진국을 중심으로 이루어지고 있으나, 인간 안보 담론 확산, 인권 관련 국제법의 발달, 그리고 국제적인 민간단체들의 활약으로 정치적인 대립과 민족주의를 다소나마 극복해가고 있다”이다. 이러한 보건 협력에 대한 결론과 평화 경제를 연계하면 보건 협력에 필요한 최소한의 소득수준과 기술 수준을 개도국들과 후진국들이 갖추기 위해 선진국들의 자원 마련과 재정 지원, 그리고 역량 구축이 평화 경제와 연계된다면 이러한 평화 경제가 보건 협력을 촉진할 뿐만 아니라 이러한 보건 협력이 다시 경제회복과 경기 상승을 불러오는 선순환이 형성될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 동아시아 환경·보건 분야 비전통 안보 협력



최근 한국인의 반중 정서와 관련한 매우 특징적인 현상은 중장년층이 주로 군사적인 안보에 초점을 맞추고 있는 것에 반해, 20~30대 젊은 세대들은 미세먼지나 코로나19 등 감염병과 같은 비전통적인 안보 이슈에 초점을 맞추고 있다는 것이다.¹⁶⁹⁾ 동북아시아 지역에서는 초 국경 미세먼지 문제와 코로나19가 지역 내 비전통 안보 이슈의 ‘양질 전환’의 계기가 되었다고 할 수 있는데, 이러한 현상은 비단 동북아시아에 국한된 문제가 아니다. 인도네시아 연무, 동남아시아 국가 간의 어업분쟁 등에서 보듯 최근 동아시아 내 국가 간 혹은 시민사회 간의 갈등과 협력이 비전통 안보 이슈와 밀접하게 연관되어 있으며, 비록 현재 강력한 협력 체계가 구축되어 있지는 않더라도 비전통 안보 이슈는 동아시아 지역 내에서 빠르게 영향력을 키워가고 있다.

1. 분야 및 이슈별 비전통 안보 협력

동아시아 지역에서 통합과 지역협력체 구성은 역사적인 요인, 민족주의적 감정, 영토분쟁, 미국의 역할 등 다양한 요인으로 인해 많은 어려움을 겪어왔다.¹⁷⁰⁾ 또한 유럽의 경험을 바탕으로 경제적 상

169) “한국인, 日 가장 혐오’ 통념 깨진다… 2030세대 “中이 더 싫다,” 『한국일보』, 2021.06.14.

170) Mark Beeson, “Rethinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective,” pp. 969~985; Myungjin Kim, “Environmental Cooperation in Northeast Asia,” *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 22, no. 3 (2004), pp. 191~203; Inkyoung Kim, “Messages from a Middle Power: Participation by the Republic of Korea in Regional Environmental Cooperation on Trans-boundary Air Pollution Issues,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 14, no. 2 (2014), pp. 147~162.

호의존성이 정치 및 안보 분야의 협력으로 이어질 것이라는 기대도 다양한 정치체제를 가지고 있는 동아시아에서는 실현되지 않고 있다. 동아시아 국가 간의 비전통 안보 협력은 1990년대 중반부터 꾸준히 시도되었지만, 여전히 동아시아를 대표할만한 지역협력기구의 숫자가 많지 않고 타지역에 비해 성공적이라 평가할 만한 협력체도 없는 상황이다.¹⁷¹⁾ 그러나 2000년대 중반부터는 지역 내 다자간 협력이 매우 중요하게 인식이 되기 시작했고, 동남아시아에 의미 있는 국제협약들이 속속 등장하였으며, 동북아시아에서도 다양한 형태의 협력체가 생기게 되었다.¹⁷²⁾ 주요 분야로는 수자원과 대기오염 등 환경오염, 핵폐기물, 산성비, 토양침식, 그리고 해양 자원 감소 등이다. 동북아시아에서 가장 큰 문제를 일으키는 것은 황사와 미세먼지인데, 한국이 가장 큰 피해를 본 국가 중 하나이다.¹⁷³⁾ 또한 해양에서 대량으로 어류들이 사망하는 적조 및 부영양화 현상도 점차 큰 문제로 인식되고 있다.¹⁷⁴⁾ 이러한 문제들에 대응하기 위해 관련된 협력체 숫자가 증가하고 있음에도 불구하고 여전히 동아시아를 대표하는 법적 구속력이 있는 환경 협정은 기대하기 어려운 실정이다. 하지만 동남아시아 지역을 중심으로 법적 구속력이 있는 협정이 증가하고 있고 동북아시아 국가들이 이에 참여하기 시작한 것은 매우 고무적이라고 할 수 있다. 따라서 본 장에서는 동아시아의 환경 및

171) Shunji Cui, "Beyond History: Non-traditional Security Cooperation and the Construction of Northeast Asian International Society," *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 83 (2013), pp. 868~886.

172) Woosuk Jung, "Environmental Challenges and Cooperation in Northeast Asia," *Focus Asia: Perspectives & Analysis*, vol. 16 (2016), pp. 1~11.

173) 동북아 장거리 이동 대기오염물질 공동연구사업(LPT)에 따르면 중국이 70%의 질소 산화물 원인을 제공하였다. 자세한 내용은 국립환경과학원 홈페이지 참고. <https://www.nier.go.kr/NIER/cop/bbs/selectNoLoginBoardArticle.do?nttId=25825&bbsId=BBSMSTR_000000000012&menuNo=14001> (검색일: 2021.10.3.).

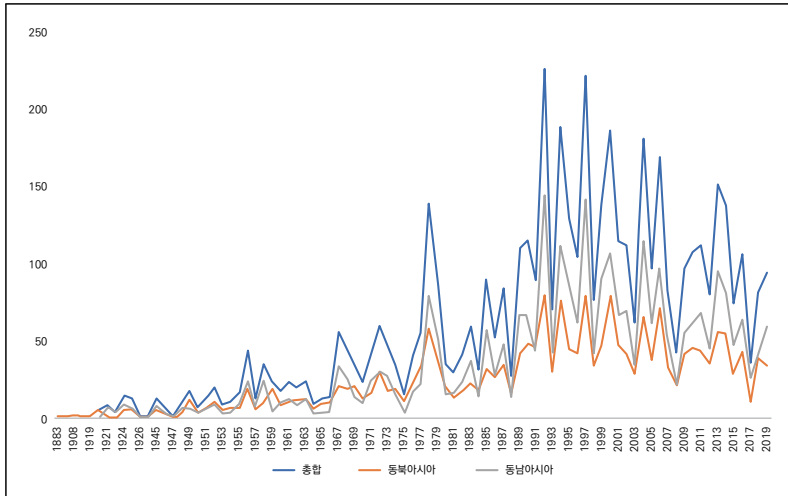
174) 위의 자료.

보건 분야 레짐의 현황 및 역사를 알아보고 이슈와 쟁점을 분석해 보고자 한다.

가. 동아시아 환경관련 협약

동아시아 국가들은 제2차 세계대전 이후부터 다양한 환경 관련 협약에 적극적으로 참여하여 왔는데, <그림 III-1>은 II장에서 국제적인 환경협약을 분석하는 데 사용하였던 국제 환경 협약 데이터베이스(IEADB) 자료를 통해 보고된 동아시아 국가들의 환경 관련(법적 구속력이 있는) 협약과 (법적 구속력이 없는) 합의 참여 추이이다. 1800년대 후반부터 일본을 중심으로 국제적 협약에 참여하기 시작하다가 제2차 세계대전 이후 점차 빠르게 증가하였고, 냉전이 종식된 1990년대에는 매우 급격하게 증가하였다. 이후 타지역과 마찬가지로 2000년대부터 그 숫자가 감소하는 추세를 보이고는 있지만, 그 감소 폭이 크지 않다. 동북아시아(6개국)와 동남아시아(11개국)를 구분하여 보면, 1980년대까지는 두 그룹 간 참여한 협약의 숫자가 큰 차이를 보이지 않다가, 1990년 이후에는 동남아시아 국가들의 협약 참여 숫자가 동북아시아 국가들의 참여 숫자를 압도한다. 이는 냉전 종식 및 경제성장과 함께 동남아시아 국가들이 매우 적극적으로 국제협력에 참여하기 시작하였음을 시사한다. 앞서 II장에서 논한 것처럼 2000년 이후부터는 국가들이 새로운 협약을 맺기보다는 기존 협약의 개정과 추가적인 의정서 채택 등을 통해 실질적 협력의 범위를 넓혀가는 추세이며, 이로 인해 전체적인 숫자가 정체 또는 다소 감소하는 양상을 보인다.

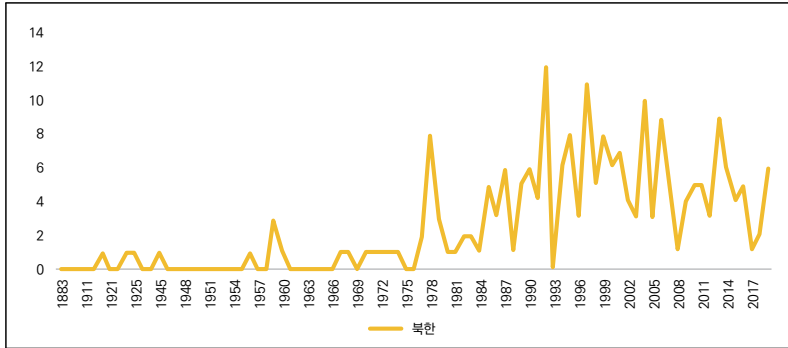
〈그림 III-1〉 동아시아 국가들의 환경관련 국제 협약 및 합의 참여 추이



출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. <<https://iea.uoregon.edu/>> (검색일: 2021.9.2.).

이러한 추세는 북한도 크게 벗어나지 않는다. 다른 동아시아 국가보다 참여하는 협약의 숫자가 크지는 않지만, 〈그림 III-2〉에 나타나듯이 북한은 (분단 이전) 1920년에 발효된 스피츠베르겐 군도에 관한 조약(Treaty Concerning the Archipelago of Spitsbergen)에 참여하여 현재도 지속하고 있으며, 남북한이 분단된 이후에도 매우 드물게 참여하다가 1970년대 중반부터 본격적으로 환경 관련 협약에 참여하기 시작하였다. 1990년대에는 그 수가 비교적 크게 늘었다가, 타 국가들과 마찬가지로 2000년 이후부터는 참여하는 협약의 수가 크게 증가하지 않고 있다.

〈그림 III-2〉 북한의 환경관련 국제 협약 및 합의 참여 추이



출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. (<<https://iea.uoregon.edu/>> (검색일: 2021.9.2).)

동아시아 국가들의 국제협약 참여는 주로 지역 내 새로운 환경 관련 협력기구를 구성하기보다는 유럽 및 미국이 주도하는 국제적 혹은 글로벌 환경협약에 적극적으로 참여하는 방식이었다는 것이다. 이는 각 국가별 참여 현황의 특징을 살펴보면 알 수 있다. 〈표 III-1〉에 나타나듯이, 동아시아 국가들의 국제 환경 관련 협약은 몇 가지 특징을 가진다. 첫째, 앞서 2장에서 살펴본 것처럼 유럽과 미국 등 국제협약을 주도해온 국가들은 대부분 양자협약에 참여율이 높았던 것에 비해, 동아시아 국가들은 다자협약에 참여 비율이 압도적으로 높다. 비교적 양자협약의 수가 많은 일본의 경우도 참여하는 다자협약의 숫자가 양자협약의 숫자의 네 배가 넘는다. 한국도 열 배가 넘고 다른 국가들은 더욱 차이가 크다. 이는 대부분 동아시아 국가들은 당면한 환경 관련 문제를 해결하기보다 유럽·미국 중심의 국제 사회의 일원이 되고자 하였기 때문이며, 따라서 각국이 주도적으로 체결한 협약보다는 타지역의 국가들이 주도한 협약에 참여하는 형식이 대부분이었기 때문으로 분석할 수 있다. 또한 비구속적 합의의 숫자 역시 다자협약의 숫자에 비해 매우 적는데 같은 이유로 볼 수 있다. 이는 비구속적 합의를 시작으로 법적 구속력이 있는 협약으로

나아간 유럽지역과 달리 이미 발효된 협약에 참여하는 형식이었기 때문에 나타난 현상이다.

전체적으로, 일본, 중국, 한국 등 경제 규모가 큰 동북아 국가들이 많은 협약에 참여하였고, 상대적으로 경제 규모가 작은 국가들, 미얀마, 라오스, 북한, 브루나이, 동티모르 등이 소극적으로 참여하였다. 일본의 경우 제2차 세계대전 이전부터 적극적으로 국제협약에 참여하여 그 총합이 중국이나 한국보다 훨씬 크다. 양자협약을 비교해 보면 동북아 3국이 다른 국가들에 비해 비교적 양자협약에 적극적으로 참여하였다. 이는 양자협상에서 유리한 정치적·경제적 위치가 숫자와 관련이 있음을 암시한다. 동남아시아 국가들 중에서도 필리핀, 베트남, 태국, 말레이시아, 인도네시아 등 비교적 경제 규모가 큰 국가들이 양자협약에 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 동아시아 국가의 국제 협약 및 합의 참여 현황

국가	구속적 협약		비구속적 합의	총합
	다자협약	양자협약		
일본	470	108	4	582
중국	405	68	11	484
한국	426	42	4	472
필리핀	391	11	6	408
몽골	336	15	5	356
캄보디아	323	0	7	330
인도네시아	299	6	7	312
말레이시아	287	6	6	299
베트남	268	14	7	289
태국	253	10	6	269
싱가포르	255	1	0	256
미얀마	238	1	6	245
라오스	206	5	5	216
북한	208	3	4	215
브루나이	197	0	0	197
동티모르	63	0	4	67

출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성, <<https://iea.uoregon.edu/>> (검색일: 2021.9.2).

다음으로 IEADB의 계보를 구분하여(서아시아 등 다른 아시아 지역이 속한 협약을 제외한) 동아시아 지역 내 환경 관련 법적 구속력이 있는 협약들을 나열 및 그룹화해보면 <표 III-2>와 같다. 총 27개의 법적 구속력이 있는 협약이 9개 계보로 구분 되는데, 가장 활발하게 진행되고 있는 분야가 아세안을 중심으로 동남아시아지역에 체결되고 있는 환경협약들이다. 구체적으로, 아세안 내에서 이루어진 환경협약이 1985년 이후로 7개가 있으며, 1995년 체결된 메콩강 관련 협약, 그리고 동남아시아지역 핵무기 비확산 관련 협약 등이 동남아시아지역에 체결된 법적 효력이 있는 협약들이다. 이외에는 대부분 인도·태평양 및 미국을 아우르는 협약이며 동북아시아 전체를 포함한 환경협약은 현재 존재하지 않으며, 동북아시아를 포함할 경우 인도·태평양지역을 포괄한 거대한 협약만 존재하는 실정이다. 동북아 국가들 간의 협약은 한국과 일본이 오래전에 맺은 어업협정 이외에는 법적 효력이 있는 협약이 없다. 이렇듯 동아시아에서는 아세안 국가들을 중심으로 동남아시아 지역에서 활발하게 협약이 진행되고 있는데, 고무적인 것은 한국이 2011년과 2014년에 아세안 국가들과 삼림복원 관련한 협약을 맺은 것으로, 동북아시아 국가가 아세안과 협약을 맺었다는 점에서 매우 의미가 있다고 할 수 있다. 이 협약을 바탕으로 아시아 산림 협력 기구(Asian Forest Cooperation Organization: AFoCO)가 한국에 설립되었다.

신남방정책 추진 차원에서 만들어진 한-아세안 환경 협력 관련 주목할 성과는 2020년에 설립된 ‘한-아세안 환경기후변화 대화’이다.¹⁷⁵⁾ 동 대화는 외교부 주도로 한-아세안 차원의 환경/기후변화 관련 상호협력 및 연대를 강화하기 위한 것이다. 2020년 12월 설립

175) 외교부 보도자료, “한-아세안 환경기후변화 대화 신설,” 2020.12.16., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370804> (검색일: 2021.10.19.).

된 연례 1회 개최되는 국장급 대화체이며, 한국과 아세안 10개국 모두가 참여하고 있다. 동 대화에서 외교부는 아세안과 대기 오염, 해양 환경(해양 오염, 미세플라스틱), 산림, 순환 경제, P4G, 기후변화 이슈에 대해 논의하였다.

특히, 동 협의체가 한국과 아세안 10개국 모두가 참여하는 협의체라는 점에서 국제적인 기후/환경 논의에 한-아세안 간 연대강화와 대응 협력을 추진할 수 있는 기제로 발전할 것으로 보인다.¹⁷⁶⁾

<표 III-2> 동아시아 역내 구속적 환경협약의 계보 및 관련 협약

ASEAN 계보

- 1985 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources
- 2002 ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution
- 2004 ASEAN Sectoral Integration Protocol For Fisheries
- 2005 ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response
- 2005 Agreement on the Establishment of the ASEAN Center for Biodiversity
- 2011 Agreement Between the Governments of the Member States of the ASEAN and the Republic of Korea on Forest Cooperation
- 2014 Extension to the Agreement Between the Governments of the Member States of the ASEAN and the Republic of Korea on Forest Cooperation

Asia Animal Production Health 계보

- 1973 Agreement For the Establishment of A Regional Animal Production and Health Commission for Asia and the Pacific
 - 1978 Amendments to the Agreement for the Establishment of a Regional Animal Production and Health Commission for Asia and the Pacific (Article III, IX, and XIV)
 - 1979 Amendments to the Agreement for the Establishment of a Regional Animal Production and Health Commission for Asia and the Pacific (Article II, VII, VIII, XI, XV, XVI and XX)
 - 1986 Amendments to the Agreement for the Establishment of a Regional Animal Production and Health Commission for Asia and the Pacific (Title, Article I, and V)
-

176) 최원기(국립외교원), 서면 자문, 2021.9.13.

Asia Pacific Aquaculture Network 계보

- 1988 Agreement On the Network of Aquaculture Centers in Asia and the Pacific
- 1992 Amendment to the Agreement On the Network of Aquaculture Centers in Asia and the Pacific

Japan–Korea Fishing 계보

- 1883 Japan–Korea Fishing Agreement
- 1908 Japan–Korea Fishing Agreement

Mekong River 계보

- 1995 Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin
- 1995 Protocol to the Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin

Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone 계보

- 1995 Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone
- 1995 Protocol to the Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone

Organization for Asia Pacific Fish Marketing 계보

- 1985 Agreement for the Establishment of the Intergovernmental Organization for Marketing Information and Technical Advisory Services for fishery Products in the Asia and Pacific Region
- 1995 Amendments to the Agreement for the Establishment of the Intergovernmental Organization for Marketing Information and Technical Advisory Services for fishery Products in the Asia and Pacific Region

Pacific Plant Protection 계보

- 1956 Plant Protection Agreement for the Asia and Pacific Region
- 1967 Amendments to the Plant Protection Agreement for the Asia and Pacific Region
- 1979 Amendments to the Plant Protection Agreement for the Asia and Pacific Region
- 1983 Amendments to the Plant Protection Agreement for the Asia and Pacific Region

Southeast Asian Fisheries Development Center

- 1967 Agreement Establishing the Southeast Asian Fisheries Development Center
- 1968 Protocol Amending the Agreement Establishing the Southeast Asian Fisheries Development Center

출처: IEADB 자료를 분석하여 저자가 작성. <<https://iea.uoregon.edu/>> (검색일: 2021.9.2).

한·중·일 3국은 비록 법적 구속력은 없지만 다양한 협의체를 구성하는 노력을 계속해 왔는데, <표 III-3>에 나타난 것과 같이 장관급회의가 대표적이다. 1999년 시작된 한·중·일 환경장관회의(TEMM)를 시작으로 지난 20년 동안 꾸준히 고위급 회담의 범위를 확대하여 왔다. 환경장관회의 이 외에도 보건의로 분야에서는 한·중·일 보건장관회의가 2007년 정례화되어 이어져 왔으며, 식량안보, 동식물 전염병 등을 다루는 농업장관회의는 2009년 한국이 처음 제의하여 2012년 첫 회의를 시작하였다. 2006년 교통 물류 장관회의 역시 한국의 제안으로 서울에서 제1차 회의를 시작하였고, 위조 상품에 대한 정보교환이나 물류체계를 구축하기 위해 노력하여 왔다. 2007년 관세청장 회의도 지식재산권 보호와 조사 및 단속에 협력하기로 하였고, 2008년 재난관리 기관장 회의는 2008년 한·중·일 정상회의에서 채택된 재난관리 협력 공동발표문에 기초해 정보 및 기술 공유를 증진하고 재해 경감 및 구호 역량 향상을 위해 협력을 추진하였다. 처음에 격년 또는 3년 주기로 시작하였던 회의도 매년 시행하는 방향으로 발전하고 있다.

<표 III-3> 동북아시아(한·중·일) 분야별 주요 협력체 현황

명칭	의제	시행	주기
환경장관회의	환경, 기후, 생물, 화학 등	1999년	매년
지진협력청장회의	지진방재 및 협력	2004년	격년
환경과학원장회의	환경연구	2004년	매년
교통물류장관회의	물류, 연안여객안전 등	2006년	매년
과학기술장관회의	과학기술협력활성화	2007년	격년
보건장관회의	보건위생, 재난대응, 식품안전 등	2007년	매년
관세청장회의	세관, 물류	2007년	격년
원자력 안전 규제 책임자 회의	원자력 안전	2008년	매년
재난관리기관장회의	재난 분야	2009년	격년

명칭	의제	시행	주기
수자원 장관회의	수자원 문제	2015년	3년
농업장관회의	농수산물, 동식물 검역	2012년	매년
사이버정책 협의회	사이버 협력 안전	2014년	매년

출처: 김상규, “한·중·일 3국의 위기와 협력에 관한 연구: 비전통 안보 영역의 이슈를 중심으로”에서 부분 발췌

〈표 III-3〉에 표시된 여러 분야 중에서 환경 협력이 가장 다양하고 강력하게 추진되고 있다고 평가된다.¹⁷⁷⁾ 하지만 이 분야에서도 협력기구들의 유효성이 전반적으로 만족할 만한 수준은 아닌 것으로 평가된다. 예를 들어, 추장민은 『동북아 환경협력체계 효율화 방안에 관한 연구』에서 동아시아의 주요 환경협력체에 대한 체계적인 유효성을 평가했고, 이들을 역할에 따라 학습 촉진자, 이해/권력 조정자, 이행 강화자, 문제해결 촉진자 등으로 평가하였다.¹⁷⁸⁾ 이러한 기준에 따라 총 7개의 환경협력체를 분석하였는데 결과는 다음과 같다. “동북아 환경협력계획(NEASPEC): 유효성 낮음, 환경장관회의(TEMM): 유효성 다소 높음, 동북아 환경협력회의(NEAC): 유효성 없음, 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(EANET): 제한적 범위 내 유효성 높음, 동북아 장거리 이동 대기오염물질 국제공동연구사업(LTP): 유효성 다소 높음, 한중 황사 공동관측망 구축사업(SDS-Ne): 제한적 범위 내 유효성 높음, 북태평양 행동계획(NOWPA): 유효성 낮음”으로 나타났다. 또한 이 연구는 난이도가 높은 경우 대체로 낮은 유효성을 보이고 사업의 범위를 좁힐수록 유효성이 높아진다고 평가했다.¹⁷⁹⁾ 협력 주체의 리더십 및 가용 자원도 유효성에 매우 큰

177) 추장민, 강광규, 박경애, 김선영, Hyesook Park, Chzhong Ge, Jamsran Tsogtbaatar, 『동북아 환경협력체계 효율화 방안 연구 RE-17』 (세종: 한국환경정책평가연구원, 2005), pp. 99~194.

178) 위의 글, pp. 99~194.

179) 위의 글, pp. 99~194.

영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 III-4〉 동아시아 주요 환경 관련 협력 기구

	참여 국가 주도의 독립적 운영	유엔과 연계
포괄적 환경 이슈	<ul style="list-style-type: none"> • 한·중·일 환경장관회의(TEMM) 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 환경협력계획 (NEASPEC)
구체적 이슈	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 장거리 이동 대기오염 물질 국제 공동연구사업 (LPT) • 아세안 초국경적 연무오염 방지 협정 (AATHP) 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 청정 대기 파트너십 (NEACAP) • 동아시아 산성비 모니터링 네트워크 (EANET) • 북서태평양 행동계획 (NOWPAP) • 메콩강 협정

출처: Woosuk Jung, "Environmental Challenges and Cooperation in Northeast Asia"; Sebastian Biba, China's Hydro-politics in the Mekong: Conflict and Cooperation in Light of Securitization Theory (London: Routledge, 2018) 등을 참고하여 저자가 작성.

〈표 III-4〉에서 볼 수 있듯이, 현재 동아시아에서 운영되는 환경 협력체들은 먼저 다양한 환경 이슈를 다루는 정치적이고 포괄적인 협력체와 구체적인 문제를 해결하기 위해 모니터링과 자료 공유에 목적을 둔 사안별 협력체로 구분되며, 또한 참여국들이 주도하는 독립적인 협력체와 유엔 산하 또는 유엔 지역사무소와 연계된 협력체들이 존재한다. 동북아 환경협력회의 등 유엔과 연계된 협력체들도 대부분 회원국들의 공여로 운영되고 있다. 이 중 어느 정도 유효성이 인정되는 협력체에 대해 간단히 서술하고자 한다.

(1) 한·중·일 환경 장관 회의(Tripartite Environmental Ministers: TEMM)

첫 번째 한·중·일 환경 장관 회의는 1998년 유엔 지속가능 발전 위원회(UN Commission on Sustainable Development) 6차 회의에서 한국 정부의 주도로 결성되었고, 1999년 1월 1차 회의가 서울

에서 열렸다. 이 환경장관회의는 포괄적인 환경협력체로서 기존에 있던 이슈별 협력체들을 모니터링하고 강화하는 일종의 ‘메타 거버넌스’ 형태를 취하였다. 한·중·일 3국은 기존의 일본 주도로 진행된 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(EANET)와 동북아 장거리이동 대기오염 공동연구사업 (LTP)을 이 환경장관회의를 통해 강화하는 데에 합의하였다. 이어 매년 개최되는 회의를 통해 그 범위를 넓혀갔는데, 제11차 회의(TEMM 11)에서는 환경교육, 기후변화, 생물다양성, 미세먼지 등 10가지 우선순위 영역을 발표하였고, 제12차 회의(TEMM 12)에서는 10가지 우선순위에 대한 공동행동계획을 구체적으로 수립하였다.¹⁸⁰⁾ 이에 따라 한·중·일 환경교육 네트워크 (TEEN), 그리고 황사에 대한 국장급회의(TDGM on Dust and Sandstorms)도 주관하였다. 하지만 19차 회의에서 2018년 발간할 것이라고 한 동북아 장거리이동 대기오염물질(LTP)에 관한 공동연구 결과 보고서가 결국 중국의 반대로 무산되었고, 법적 구속력이나 강제력이 없는 회의가 결과물을 만들어 내기 어렵다는 것을 보여주었다. 특히 대기 오염에 있어서 중국의 책임이 강조되기 쉬운 상황에서 합의하고 협력하는 것이 매우 어려움을 확인하였다.

이러한 상황은 앞장에서 논의하였던 냉전시기 러시아의 발트해 지역 해양환경 보호조약 참여와 이어지는 정치적 데탕트 상황과 비교해 볼 때 상당한 차이를 보인다고 할 수 있다. 환경 이슈가 기존 전통 안보 영역에 침투하여 그 조약의 비준이 주요국의 상위정치영역에 포함되고, 핀란드의 적극적인 중재뿐 아니라 포괄적이고 다층적인 거버넌스가 지역의 전통적인 안보 협력에 기여하는 것은 현재 동북아 상황에서는 매우 기대하기 어려운 상황이라 할 수 있다.

180) Shunji Cui, “Beyond History: Non-traditional Security Cooperation and the Construction of Northeast Asian International Society,” pp. 868~886.

(2) 동북아 환경 협력 계획(North-East Asian Subregional Program for Environmental Cooperation, NEASPEC)

동북아 환경 협력 계획은 중국, 북한, 일본, 몽고, 한국, 그리고 러시아 등 6개 국가가 참여하고 있다. 이 협력체는 주로 세 가지 영역의 환경 이슈를 다루고 있다. 이는 (1) 석탄발전으로부터 나오는 월경성 대기 오염감소, (2) 자연 보전을 위한 협력체 구성, 그리고 (3) 황사를 방지하기 위한 지역적 마스터플랜 수립이다. 이를 위해, 첫 번째 영역인 월경성 대기 오염 감소 분야에서는 아시아 개발은행으로부터 자금을 받아 과제를 수행 중이나, 나머지 두 영역인 자연 보전과 황사방지의 영역에서는 참여국들의 공여로 운영이 된다. 따라서 참여국의 공여가 협력체 운영에 매우 중요한 요소인데, 참여국의 공여 내용을 보면 각국의 참여 정도를 파악할 수 있다.¹⁸¹⁾ <표 III-5>에 나타나 있듯이, 한국과 중국은 동북아 환경 협력 계획에 비교적 적극적으로 참여하고 있다. 이와 대조되는 국가로 일본, 러시아, 몽골은 비교적 소극적으로 참여하고 있다. 한국이 주도권을 얻기 위해 비교적 많은 투자를 하고 있지만, 여전히 중국을 제외한 다른 참여국들의 무관심으로 인해 성공적인 환경 협력의 예라고 할 수는 없었다.¹⁸²⁾

181) Inkyoung Kim, "Messages from a middle power: participation by the Republic of Korea in regional environmental cooperation on transboundary air pollution issues," pp. 147~162.

182) *Ibid.*, pp. 147~162.

〈표 III-5〉 동북아 환경 협력계획 Core Fund

(단위: USD)

	한국	일본	중국	러시아	몽골
2001	100,000	100,000	0	0	0
2002	100,000	0	0	0	0
2003	0	72,000	50,000	0	0
2004	100,000	57,600	0	0	0
2005	0	0	49,970	0	0
2006	100,000	0	49,985	0	0
2007	100,000	0	49,985	0	0
2008	100,000	0	49,985	0	0
2009	0	0	49,985	0	0
2010	0	0	50,000	0	0
2011	100,000	0	50,000	0	0
2012	80,750	0	50,000	0	0
2014	57,522	0	50,000	0	0
2015	121,487	0	50,000	0	0
2016	182,241	0	50,000	0	0
Total	700,000	229,600	399,910	0	0

출처: 동북아환경협력계획 Senior Officials Meeting 리포트, (http://www.neaspec.org/sites/default/files//NEASPEC%20SOM-24%20Meeting%20Report_Final_0.pdf) (검색일: 2021. 10.20.)

동북아 환경 협력 계획의 또 하나 중요한 이슈는 사무국(secretariat)의 선정이다. 이 협력체는 발족 이후부터 참여국들의 의견 불일치로 오랫동안 사무국을 선정하지 못하고 있었고, 이 때문에 유엔의 아시아·태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)가 2011년까지 임시 사무국 역할을 하다가, 2011년 인천에 있는 동북아 지역사무소를 사무국으로 인정하였다. 이는 다른 국가들이 한국의 리더십을 어느 정도 인정하였다고 할 수는 있겠으나, 오히려 일본 등 다른 국가들의 적극적인 참여를 이끌어내는 것이 한국에게 주어진 어려운 과

제라 할 수 있다. 그러나 비슷한 문제를 겪었던 북대서양 행동계획(Northwest Pacific Action Plan: NOWPAP)의 경우 사무국 설치에 한국과 일본의 의견이 결국 일치하지 않아 두 개의 사무국을 각국에 설치하게 된 것과 비교하였을 때 동북아 환경 협력 계획은 다소나마 진일보한 협력 사례라 평가하기도 한다.¹⁸³⁾

(3) 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(EANET)

앞서 두 협력체의 운영을 위해 한국이 주도적인 역할을 하는 것보다 달리 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(Acid Deposition Monitoring Network in East Asia: EANET)는 1992년 일본이 유럽의 장거리 월경 대기오염 조약(CLR TAP)의 모니터링 시스템인 EMEP(European Monitoring and Evaluation Program)를 모델로 동북아 환경 협력 회의(Northeast Asia Conference on Environmental Cooperation: NEAC)에서 제안하였고, 몇 년간의 협상을 거쳐 2001년 탄생하였다. 한국이 주도하는 국제적 협의체의 경우 주로 동북아시아 3국의 협력에 초점을 둔 반면, 일본은 동아시아 전체에 영향력을 미치고자, 처음부터 동남아시아의 많은 국가를 참여시켰다. 현재 13개 국가(중국, 일본, 몽골, 러시아, 한국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)가 참여하고 있다. 이 협력체는 유럽의 EMEP를 모델로 하여 비교 가능한 데이터를 제공하고는 있으나 일본의 독보적인 리더십과 제한된 범위, 그리고 중국의 반대로 인해 단순 모니터링 이상으로 발전하기 어려운 상황이다.¹⁸⁴⁾ 특히 중국과 한국은 이 협의체 내 일본의 리더십에 대한 우려로 적극적인 참가를 주저하고 있다. 그러나 일본의 적극적 공여

183) *Ibid.*, pp. 147~162.

184) *Ibid.*, pp. 147~162.

로 재무적 여유는 그 어느 협력체보다 높은 편이다. 구체적으로 이 협의체는 일본의 공여로 사무국 수입의 90%를 담당하고 있고 네트워크 센터(Network Center) 수입의 99%를 담당하고 있다. 한국은 현재 네트워크 센터 등에 공여를 하고 있지 않지만, 공여를 전제로 일본에 더 투명하고 공정한 참여를 요구하고 있다.¹⁸⁵⁾ 또한 한국은 EANET과 동북아 장거리 이동 대기오염 공동연구사업(LTP)의 역할이 중복되어 있음을 지적하며, 이들을 더 포괄적인 한·중·일 환경 장관회의(TEMM)와 결합하여 관리하자고 제안하고 있으나 중국과 일본이 반대하고 있다.¹⁸⁶⁾

(4) 아세안 초국경적 연무오염방지협정

국가 간 경쟁과 이해관계의 차이로 더는 발전하고 있지 못한 동북아의 환경협력체들과 달리 아세안 국가들은 아세안 내에서 아직 구속력은 약하지만 지속적이고 점진적인 방식으로 협력 기제를 발전시키고 있다. 그중 하나가 아세안 초국경적 연무 오염 방지 협정(ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution: AATHP)이다. 잘 알려진 바와 같이 아세안 국가들은 상호 불간섭 원칙(the ASEAN way)을 기반으로 다양한 국가들 간에 차이점을 극복하여 왔다. 다수결보다는 만장일치를 기반으로 하기 때문에 원칙적으로 회원국들을 강력하게 통제할 힘이 없는 것은 많은 비판을 받아왔다.¹⁸⁷⁾ 하지만 모든 아세안 국가들이 서명한 후에도 상당 기간 참여하지 않았던 인도네시아의 뒤늦은 참여는 동북아의 협력에 시사하

185) *Ibid.*, pp. 147~162.

186) *Ibid.*, pp. 147~162.

187) John Ravenhill, "The 'New East Asian Regionalism': A Political Domino Effect," *Review of International Political Economy*, vol. 17, no. 2 (2010), pp. 178~208.

는 바가 매우 크다고 할 수 있다.¹⁸⁸⁾

설립 배경으로 인도네시아 수마트라와 보르네오 지역에서는 오랫동안 화전농법 방식으로 인해 연무(haze)가 발생하였고, 거대 개발기업들의 불법적인 행위와 정부의 소홀한 감시로 인해 매년 연무의 규모가 커져 왔다. 1990년대부터 이 연무는 국경을 넘어 싱가포르와 말레이시아 등 주변 국가들에 광범위한 영향을 미치기 시작했고 주변국들에게 막대한 손실을 입혔다.¹⁸⁹⁾ 가장 심했던 1997년에 화재로 인해 500명이 사망했고, 연무가 7천만 명의 건강을 위협했으며 93억 불의 사회경제적 손실을 입혔다.¹⁹⁰⁾ 특히 2011년에 인도네시아가 전 세계 3위의 탄소배출 국가가 되면서 전 세계의 주목을 받기도 했다.¹⁹¹⁾ 이에 따라 아세안은 일찌감치 이 연무를 시민들의 건강과 지역 경제에 해를 가하고 기후변화를 촉진하는 위협으로 규정하였다. 2002년 아세안 10개 국가들은 아세안 초국경 연무 오염 방지 협정을 맺었으나 인도네시아의 미온적 태도와 의회 비준 거부로 사실상 기능을 발휘하지 못했다. 하지만 주변국과 국제사회의 지속적인 참여 권고와 시민사회 및 NGO의 활동을 통해 오랜 진통을 거쳐 2014년 3월 인도네시아 의회는 12년 만에 협정서를 비준하였다.¹⁹²⁾

싱가포르는 가장 큰 피해국이면서 인도네시아가 협상을 비준하기

188) Shahar Hameiri and Lee Jones, "The Politics and Governance of Non-traditional Security," pp. 462~473.

189) 윤정현, "초국경적 대기오염 이슈와 글로벌 거버넌스: 인도네시아 연무(haze) 해결을 위한 싱가포르 대응전략," 『세계지역연구논총』, 34집 1호 (2016), pp. 51~79.

190) S. Tahir Qadri, *Fire, Smoke and Haze: The ASEAN Response Strategy* (Manila: Asian Development Bank, 2001).

191) Shahar Hameiri and Lee Jones, "The Politics and Governance of Non-traditional Security," pp. 462~473.

192) 윤정현, "초국경적 대기오염 이슈와 글로벌 거버넌스: 인도네시아 연무(haze) 해결을 위한 싱가포르 대응전략," pp. 51~79.

까지 가장 활발한 역할을 한 국가였다. 특히 저마다 다른 이해관계를 가진 아세안 회원국들과 NGO, 국제기구들은 때로는 중심적 역할을, 때로는 간접적인 연계와 지원을 하는 등 다층적인 수준에서 대단히 유연한 접근을 보여주었다. 예를 들어, 싱가포르는 대규모 연무가 발생한 1997년 12월 연무의 예방 및 감시를 목표로 하는 아세안 각료회의를 소집하였고, 지역 연무 행동 계획(Regional Haze Action Plan: RHAP)을 논의하였는데, 이는 2002년 협정 서명의 토대가 되었다.¹⁹³⁾ 인도네시아가 내정간섭이라며 반발하자 싱가포르는 인도네시아 현지 기업과 공동 자원개발 그리고 안정된 투자 등을 약속하며 우려를 해소하기도 하는 한편, 유럽연합, 국제농업개발기금, 지구환경기금 등의 역외 파트너들과 연계망을 구축하였다. 2010년 개최된 유엔 환경 포럼에서 싱가포르는 인도네시아의 연무 문제를 공개적으로 문제 삼아 중요한 안건으로 의제화하였다. 또한 인도네시아에서 열린 유엔 기후변화 컨퍼런스에서 연무 문제를 제기함으로써 주최국 인도네시아의 매우 긍정적 태도를 이끌어내었다. 그리고 다양한 NGO 등을 활용하여 연무의 위성사진을 공개하기도 하였고, 불을 이용하는 팜 오일 기업들의 태도 변화를 위해 제재를 가하기도 하였으며, 전반적으로 아세안에서 인도네시아의 위상을 존중하면서 지속적으로 설득을 시도하였다. 이러한 오랜 설득 끝에 인도네시아는 협정서를 비준하였고 연무 문제 해결을 위한 토대를 만들어 내었다. 싱가포르의 적극적인 역할은 중견국으로서 동북아, 더 나아가 동아시아의 중재자 역할을 자처하는 한국에게 매우 큰 함의를 주는 사례라고 할 수 있다.

193) 위의 글, pp. 51~79.

나. 동아시아 보건 협력 및 사례

보건 관련 협력은 WHO를 중심으로 이루어지기 때문에, 동아시아 국가들의 보건 관련 협력은 그 사례를 찾기가 쉽지 않다. 또한 의약품의 기술과 생산 능력의 차이로 인해 대부분의 협력 사례는 선진국에서 개발 및 생산한 의약품을 저개발 국가에 전달하는 형식이며, 상대적으로 기술이 앞선 국가 간의 협력은 거의 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해 한·중·일 보건장관회의가 2007년 처음 열린 이후 매년 진행되고 있지만, 아직은 상징적인 선언문 발표에 그치는 경우가 많다. 코로나19 범유행 속에서 열린 2020년 12월 한·중·일 보건장관회의에서도 3국은 특별한 성과 없이 정보통신기술을 적극적으로 이용해 상황에 부합하는 코로나19 대응을 촉구하고 코백스 퍼실리티와 같은 국제협력체를 통해 백신이 저소득 국가들에게 공평하게 분배되도록 기여할 것 등을 선언하였다.

다자간 협력보다는 오히려 개별 국가들의 행동이 주목을 받는 경우가 많다. 일본의 경우 2021년 6월 국내 코로나19 환자가 급증하는 상황에서도 베트남에 아스트라제네카 백신 100만 회분을 공급하였으며 태국, 말레이시아, 필리핀 등도 일본의 백신지원을 받았다.¹⁹⁴⁾ 중국의 경우 백신을 자체 개발하였음에도 불구하고 이를 정치적·외교적으로 이용한다는 비판을 받고 있는 상황이지만 동남아, 남미, 아프리카 등에 의료장비를 지원하고 있다. 이렇듯 동아시아 국가들의 보건 협력은 환경 협력과 같이 국가 간의 이해관계로 인해 크게 진전을 보이지 않고 있다.

보건 위협에 대한 상이한 대비 수준과 보건 환경에 있어 상이한

194) Coleman Beaty, "Japan and Vaccine Diplomacy," *CSIS*, August 9, (<https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/japan-and-vaccine-diplomacy>) (검색일: 2021.9.19.) 참조.

발전 수준이 동아시아 협력의 장애가 된다는 주장도 있다. 예를 들어 한·중·일의 보건 예산을 비교해 보면 GDP 중 보건 예산 비율, 1인당 보건 예산액, WHO 기여액(분담금)에서 한국[7.34%, \$2,043.86, \$10,846,820], 중국[4.98%, \$398.33, \$57,439,805], 일본[10.93%, \$4,233.03, \$40,975,800]과 같다. 즉 예산 투입으로 본 보건 환경에 대한 관심과 노력은 일본이 비교적 앞서있고 한국은 중간 수준이며, 중국은 WHO 기여액이 미국 다음인 세계 2위로 WHO에 대한 영향력이 크지만, 공중 보건 환경은 아직 열악하다. 보건 현황 관련 사항도 인구 1,000명당 의사 수의 경우 한국(2.4명)/일본(2.4명), 중국(1.8명) 순이고, 인구 1,000명당 병상 수의 경우 일본(13.4개), 한국(11.5개), 중국(4.2개)의 순서이다. 동북아 3국 중 중국은 상대적으로 열악한 보건 환경에 놓여있다. 동남아 국가의 경우 태국, 말레이시아, 싱가포르를 제외하면 아주 열악하다. 대비 수준은 2019년 글로벌 보건 안보지수(GHSI, 조사대상 195개국)로 가늠할 수 있다. 동북아 3국과 동남아 아세안 10국의 순위는 태국(73.2/6위), 한국(70.2/9위), 말레이시아(62.2/18위), 일본(59.8/21위), 싱가포르(58.7/24위), 인도네시아(56.6/30위), 베트남(49.1/50위), 중국(48.2/51위), 필리핀(47.6/53위), 미얀마(43.4/72위), 라오스(43.1/73위), 캄보디아(39.2/89위), 브루나이(32.6/128위)이다. 이들 중 한국과 태국만 ‘가장 잘 준비된(most prepared)’ 국가이고 나머지는 ‘준비된(prepared)’ 혹은 ‘준비되지 않은(not prepared)’ 국가이다. GHSI를 구성하는 6가지 세부 기준 가운데 ‘국제규범 수용’ 부문에서 싱가포르(47.3/101위), 라오스(45.9/113위), 중국(40.3/141위), 브루나이(23.3/195위)는 최악의 상황임을 보여준다. 이러한 상이한 대비 수준은 동아시아 협력의 장애 요인이 될 수 있다.¹⁹⁵⁾

195) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

(1) 국제 백신 연구소

이러한 상황에서 한국에 있는 국제 백신 연구소(International Vaccine Institute: IVI)가 향후 동아시아 보건 협력에 좋은 사례를 만들 수 있을지 주목된다. 국제백신 연구소는 국내에 본부를 두고 있는 국제기구이며 1997년 유엔개발계획의 결정에 따라 주로 저개발 국가에서 많이 발생하는 전염병을 중심으로 선진국과 저개발 국가 간의 공중보건 격차를 줄이기 위해 설립되었다. 유엔과는 분리된 독립적 국제기구이며 현재 36개국과 WHO가 설립 서명국으로 참여하고 있고, 대한민국뿐 아니라 스웨덴 정부, 빌엔 멜린다 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation), 웰컴 트러스트 재단(Wellcome Trust), 그리고 한국의 대기업(LG전자, 기아자동차 등)의 지원으로 운영되고 있다.¹⁹⁶⁾ 백신 공급에 관련해서는 WHO와 백신과 면역을 위한 글로벌 연합(GAVI)이 파트너십을 맺고 아시아 지역에 저렴한 콜레라 백신 등을 개발하여 공급하고 있다.¹⁹⁷⁾ 백신의 생산과 임상 평가 및 관련 규제에 관한 지원을 위해 현재 6개 아시아 기업(한국의 유바이오로지스, SK 케미칼, 베트남의 VA 바이오테크, 인도네시아의 PT 바이오파마, 방글라데시의 인셉타 백신, 그리고 인도의 산타 바이오테크)과 파트너십을 유지하고 있다. 이들 기업들이 생산하는 콜레라 백신을 최근 세계 보건 기구가 승인하였고 저개발 국가들에 공급하고 있다.¹⁹⁸⁾ 최근 국제 백신 연구소는 2020년 설립된 CEPI(Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, 감염병 혁신연합)와도 파트너십을 맺고 코스타리카의 풍토병을 없애기 위

196) J. H. Kim, "Profile: International Vaccine Institute (IVI)," *Human Vaccines & Immunotherapeutics*, vol. 12, no. 2 (2016), pp. 554~555.

197) *Ibid.*, pp. 554~555.

198) *Ibid.*, pp. 554~555.

해 172억 원의 지원금을 받았으며 이 자금은 유럽연합의 Horizon 2020 프로그램에서 제공한 것이다.¹⁹⁹⁾ 이렇듯 국제 백신 연구소는 주로 WHO와 연계된 민간단체들로부터 지원을 받아 활동하고 있으며 더 많은 회원국과 자금 조달이 여전히 과제로 남아 있다.

(2) 2003년 사스 관련 보건협력

2003년 중국에서 SARS가 발생한 후 주변 국가로의 전파 우려가 생겼을 때, 한국, 중국, 일본 및 아세안은 방역 방식과 관련된 전례 없는 협력을 추진했다. 2003년 4월 26일에 아세안+3개국의 보건장관회의가 개최되었고, 4월 29일 방콕에서 아세안과 중국 지도자 간 특별회의가 열렸다. 이러한 일련의 회의에서 SARS와 관련된 다양한 협력 의제가 논의되었고, 정보 교류를 위한 긴급 조치가 합의되기도 했다. 결과적으로 이를 통해 동아시아 지역과 WHO와 같은 보건 국제기구 사이에 협력을 심화하는 계기가 되었고, 감염병 발생에 대한 즉각적인 대응을 위해 지역 협력 틀 형성을 모색하는 기회가 마련되었다.²⁰⁰⁾ 예를 들어 아세안 SARS 펀드가 조성되어 중국이 120만 달러를 기여하였으며 지역 내 ‘종합적 안보’의 담론이 확대되는 계기가 되기도 하였다.²⁰¹⁾

본 절에서 동아시아 환경 협력과 보건 협력의 사례에 대해 논의하였는데 요약하면 다음과 같다.

199) 국제백신연구소, 2021년 8월 25일 보도자료, <<https://www.ivi.int/ko/ivi-and-bbil-launch-global-chikungunya-vaccine-phase-ii-iii-trial-in-costa-rica/>> (검색일: 2021.10.10.) 참고.

200) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

201) Mely Caballero-Anthony, "SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses," *Asian Survey*, vol. 45, no. 3 (2005), pp. 475~495.

- 전 세계적인 추세와 마찬가지로, 동아시아 지역의 환경 협약은 1990년대 급격히 증가하다 2000년대 이후 감소 추세이나 이는 기존 협약의 개정과 확산 등 효과성이 증대되어 나타난 현상이다.
- 동아시아 국가들은 타지역 국가들보다 다자간 협약의 참여 비율이 매우 높고 양자협약이나 비구속적 합의에는 매우 소극적이었는데, 이는 이미 유럽지역을 중심으로 발달된 다자간 협약에 참여하는 방식을 택하였기 때문이다. 지역 내 협약이 주도적으로 이루어지지 못했다.
- 동아시아 지역 내 환경 협약은 아세안을 중심으로 체결된 몇 개의 협약 이외에는 존재하지 않으며, 동북아시아 국가들 간에는 법적 구속력이 있는 협약이 전무한 현실이다. 이 중 한국이 아세안과 맺은 산림협력 협약은 주목할만하다.
- 동북아시아 지역의 환경 협력은 관련 회의의 숫자가 늘어나는 것에 비해 의미 있는 발전을 이루지 못하고 있다. 반면 동남아시아 국가들은 싱가포르를 중심으로 아세안 회원국을 설득하여 의미 있는 환경 협력을 이루어내고 있다.
- 동아시아 차원의 보건 협력은 존재하지 않으며 국제 백신 연구소 등이 WHO와 관련 민관 기구의 협력을 통해 동남아시아 지역의 전염병 확산을 방지하는 데 기여하고 있다. 그러나 동아시아 민관 기구 간의 협력은 크게 이루어지지 않고 있다.

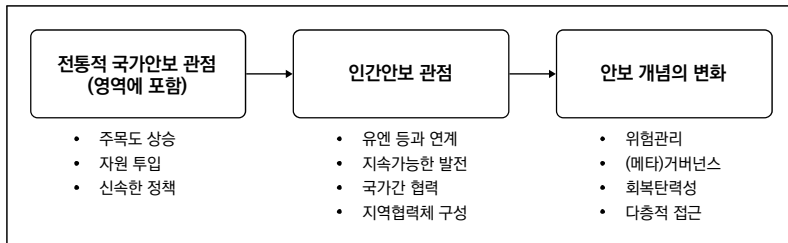
2. 유럽과 동아시아 지역의 비전통 안보 협력 비교: 안보 개념의 변화와 환경·보건 이슈와의 연계

II장에서 논의하였던 유럽을 중심으로 한 환경 및 보건 협력의 성공적인 사례와 본 장에서 논의한 동아시아 지역의 협력 상황을 비교해보면 동아시아 지역의 협력체들이 가지는 협력의 한계점이 명확히 드러난다. 즉 환경 및 보건 이슈가 얼마나 지역의 안보 이슈의 하나로서 중요하게 취급되는지가 성공의 관건이라고 할 수 있다. 동아시아의 경우 다양한 전통적인 안보 문제들의 해결에 어려움을 겪고 있어, 비전통적인 안보 협력을 통해 전통적인 안보문제 해결의 실마리를 찾아보려는 노력이 있는 것이 사실이다. 다시 말해 하위정치(low-politics)의 협력이 상위정치(high-politics)의 협력으로 나

아갈 것이라는 기대를 하고 환경 및 보건 이슈를 다루고 있다는 것이다. 그러나 수많은 성공적인 환경 및 보건 협력 사례에서 보았듯이, 성공적인 협력의 조건은 환경 및 보건 이슈가 하위정치로 다루어지는 것이 아니라 그것들이 상위정치, 즉 전통적인 안보 이슈의 한 축으로 다루어지는 것이 성공적인 협력의 요건이라는 것이다. 환경과 보건 협력의 성공이 다른 안보 분야의 협력으로 이어지는가는 또 다른 연구 주제가 될 것이다.

전통적으로 안보에 대한 연구와 실행은 군사전략의 측면에서 진행되었다. 비전통 안보라는 개념은 그 단어에서 알 수 있듯이 기존의 안보 영역 밖에 존재하던 이슈가 안보화 과정을 거쳐 안보 의제의 하나가 되는 것을 의미한다. 하지만 냉전의 종식과 더불어 시간이 지나면서 안보를 바라보는 시각에 변화가 생겼고 이에 따라 행위자들의 행동에도 상당한 변화가 생겨나게 되었다. <그림 III-3>에서 보는 바와 같이, 처음에는 새로운 안보 의제들이 전통적 국가 안보를 책임지는 행위자들의 의제로 등장하게 되었고, 이에 따라 전통 안보 이슈들처럼 강력하고 급진적인 정책의 변화가 예상되었으나, 기대만큼 비전통 안보 이슈가 우선순위를 차지하거나 가시적인 성과를 내지는 못하였다. 이에 따라 국제기구들은 점차 전통적인 국가 안보와 규범적인 인간 안보를 구분하기 시작하였고, 유엔이나 유럽 연합을 중심으로 국가 안보를 넘어선 인간 안보에 초점을 맞추기 시작했다. 이러한 결과로 다양한 기후협약과 의정서들이 등장하게 되었지만, 여전히 국제사회의 주요 행위자인 국가의 협력이 필요하였고 규범에 의존한 협력기구들의 한계를 노출하였다. 따라서 이들은 주요 행위자인 국가의 행동을 변화시키고 국제협약에 더 적극적으로 참여 및 준수하도록 하는 다양한 메커니즘에 주목하기 시작하였다. 이러한 흐름을 각 단계에 따라 간단히 서술하고자 한다.

〈그림 III-3〉 안보화 관점에서 본 비전통 안보 협력의 흐름



출처: Rita Floyd, “Human security and the Copenhagen School’s securitization approach,” *Human Security Journal*, vol. 5, no. 37 (2007); Nina Graeger, “Environmental security?” *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1 (1996); Shahar Hameiri and Lee Jones, “The Politics and Governance of Non-Traditional Security,” *International Studies Quarterly*, vol. 57, no. 3 (2013); Angela Oels, “From ‘securitization’ of Climate Change to ‘Climatization’ of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” in *Climate change, Human Security and Violent Conflict*, eds. Jurgen Scheffran, and Michael Brzoska (Springer: Berlin, Heidelberg, 2012); 김상배, “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,” 『한국정치학회보』, 제50집 1호 (2016)의 연구를 응용.

새로운 의제들이 안보 의제로 다루어지게 되는 과정을 처음으로 연구한 코펜하겐 학파 등의 근래 연구에 따르면, 위협(threat)은 객관적으로 규정될 수 있는 것이 아니라 정치적 공동체 내에서 구성되는 것이다.²⁰²⁾ 따라서 ‘안보화’란 주로 정치지도자들의 연설 등 공식적이고 언어적인 수단을 통해 새로운 의제가 기존 안보 영역으로 포함되어 주요 의제화되는 것을 의미한다. 이 과정에서 먼저 국가의 생존 및 번영을 위협하는 요인이 규정되면, 이에 따라 비상사태에 대비한 행동이 시작되며, 이는 때로 통상적이고 민주적인 절차와 규정을 넘어서 강력하고 급진적인 정책으로 이어지는 과정이다.²⁰³⁾ 이러한 과정으로 1980년대 중반부터 독일과 영국에서 정치인들과

202) Rita Floyd, “Human Security and the Copenhagen School’s Securitization Approach,” *Human Security Journal*, vol. 5, no. 37 (2007), pp. 38~49.

203) *Ibid.*, pp 38~49; Shahar Hameiri and Lee Jones, “The Politics and Governance of Non-traditional Security,” pp. 462~473; Angela Oels, “From ‘Securitization’ of Climate Change to ‘Climatization’ of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” pp. 185~205.

미디어를 중심으로 기후변화가 실존적 위협이 된다고 규정하기 시작하였고, 실제로 독일의 경우 독자적으로 강력한 환경정책을 제시하며 2000년까지 이산화탄소를 25% 줄이겠다는 목표를 세우기도 하였다. 미국에서는 앨 고어 전 부통령을 중심으로 전쟁을 위한 동원과 같은 긴급하고 강력한 대책을 촉구하는 등 유럽과 미국에서 전통적 안보와 같은 방식으로 대처하였다.²⁰⁴⁾ 또한 2007년에는 영국의 리더십으로 유엔 안전보장이사회에서 기후변화를 안보의 이슈로 다루었는데, 기후변화로 인한 갈등을 예방하는 차원에서 접근하였다는 점에서 전통적인 안보의 개념으로 접근하였고 이는 매우 큰 반향을 일으켰다.²⁰⁵⁾ 소련의 붕괴 이후 북대서양 조약기구(NATO)가 인구, 기후변화, 지역별 빈부 격차 등을 갈등 예방과 관리 차원에서 안보 이슈로 포함한 것도 그 예라고 할 수 있다.²⁰⁶⁾

하지만 이론과 다르게 환경 등 비전통적인 안보 이슈가 전통적 안보 이슈로 포함되었을 때 주목도가 상승한 것은 사실이나 실제로 기대하였던 강력한 정책변화가 동반되지는 않았고, 이는 기후변화가 본격적인 안보 의제로 다루어지기 시작한 2000년대에 들어와서도 큰 변화가 없었다.²⁰⁷⁾ 국제협력을 이끌어오던 유럽의 민주주의 국가보다 오히려 중국 등 권위주의 국가에서 훨씬 더 강력하고 급진적인 환경정책이 등장함에 따라 ‘권위주의적 환경주의(authoritarian

204) Angela Oels, *Ibid.*, pp. 185~205.

205) Francesco Sindico, "Climate Change: A Security (Council) Issue?" *Carbon & Climate Law Review*, vol. 1, no. 1 (2007), pp. 29~34. 특히 개발도상국들을 중심으로 전통적이고 비민주적인 유엔 안보리에서의 기후변화를 의제화하는 것에 크게 반대하였다.

206) Jackson J. Ewing and Mely Caballero-Anthony, "Assessing the Emergence of Non-Traditional Security Studies," in *Non-Traditional Security in the Asia-Pacific: A Decade of Perspectives*, pp. 3~9.

207) Angela Oels, "From 'Securitization' of Climate Change to 'Climatization' of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives," pp. 185~205.

environmentalism)’ 개념도 생기게 되었다.²⁰⁸⁾ 따라서 전통적인 안보개념의 확장 및 군사안보와의 결합은 정책의 변화 측면에서 그리 성공적이었다고 평가되지 않는다.²⁰⁹⁾ 또한 최근 유럽에서 나타나는 이민 문제의 안보화 현상에서 보듯 전통적 안보와 결합했을 때 문제를 불필요하게 갈등적이고, 군사적이며, 국가 중심으로 만들어 버리는 역효과도 있다. 그럼에도 불구하고 안보화라는 과정은 많은 국가에서 환경과 보건문제들을 긴급하고 즉각적인 문제로 프레임 형성하고 하위정치(low politics)에서 상위정치(high politics)로 끌어올리는데 긍정적인 역할을 하였다고 할 수 있다.²¹⁰⁾

다음으로 비전통 안보 이슈에 대해 국제적인 협상을 할 때 갈등을 줄이고 국가중심적인 접근을 피하기 위해 등장한 관점이 국가 안보(national security)와 인간 안보(human security)를 구분하는 관점이다. 인간 안보는 유엔에서 처음 제시한 개념으로, 유엔개발계획(UNDP)이 발간한 1994년 인간개발보고서(Human Development Report)에 따르면, 인간안보는 “공포로부터의 자유(freedom from fear)”와 “궁핍으로부터의 자유(freedom from want)”로 정의할 수 있으며, 이는 환경 등 새로운 이슈가 국가 안보보다는 인간 안보 관점으로 받아들여질 때 특정 국가를 넘어선 협력이 이루어지고 해결에 우선순위가 부여될 것이라는 기대와 함께 제시되었다. 이러한 변화가 중요한 이유는 전통적 이슈인 지역 내 군사적 분쟁이나 기타 불안정 요인 등과 상관없이 환경과 식량, 위생 등의 이슈로 인한 ‘스

208) Mark Beeson, “The Coming of Environmental Authoritarianism,” *Environmental Politics*, vol. 19, no. 2 (2010), pp. 276~294.

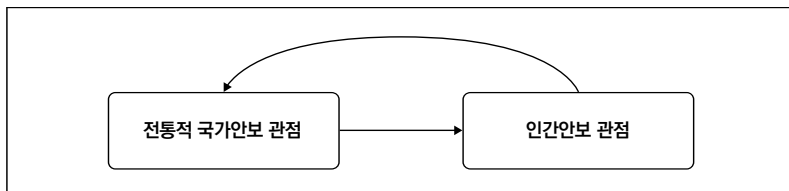
209) Angela Oels, “From ‘Securitization’ of Climate Change to ‘Climatization’ of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” pp. 185~205.

210) Nina Graeger, “Environmental security?” *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1 (1996), pp. 109~116.

트레스'가 인간 안보에 위협이 된다고 규정한 것이며, 전통적으로 확실한 대상이 존재하는 '위협(threat)'보다는 대상이 다소 복잡한 '취약성(vulnerability)' 등에 더 초점을 맞추어 접근한 것이다.²¹¹⁾

이러한 인간 안보의 관점에 기반하여 유엔과 유럽연합을 중심으로 다양한 협력체들이 탄생하였다. 기후변화에 관한 유엔 기본협약 (UNFCCC)과 그에 따른 교토의정서, 코펜하겐 기후협약, 그리고 파리협약 등 전반적으로 인간 안보화를 통하여 협력이 진행되었고, 각종 이슈에 대해 유엔 지역사무소 등을 통해 지역협력 조직들이 매우 빠르게 확산되었다. 이러한 노력에도 불구하고, 여전히 기대에는 크게 못 미친다는 평가를 받고 있다. 이는 여전히 개발도상국들의 반대로 기후변화 등이 주요 정책 의제가 되지 못하거나 강한 법적 효력이 있는 협정들로 그 결실을 보지 못하였기 때문이다. 또한 여전히 회원국 중심인 유엔에서 기후 난민(climate refugee) 등 이슈가 기후 문제보다는 국경통제 문제로 초점이 맞추어지게 되었다.²¹²⁾

<그림 III-4> 비전통 안보의 부메랑 효과



출처: Peter H. Liotta, "Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security," *Security Dialogue*, vol. 33, no. 4 (2002)의 연구를 응용.

211) Jackson J. Ewing and Mely Caballero-Anthony, "Assessing the Emergence of Non-Traditional Security Studies," pp. 3~9; Peter H. Liotta, "Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security," *Security Dialogue*, vol. 33, no. 4 (2002), pp. 473~488.

212) Angela Oels, "From 'Securitization' of Climate Change to 'Climatization' of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives," pp. 185~205.

다른 한편으로는 인간 안보적 측면에 집중한 나머지 전통 안보와의 결합에서 취약함이 드러날 경우 안보의 목적을 상실할 가능성이 있다. 미국의 9/11 테러 사건에서도 알 수 있듯이 국제 테러리즘 등 비전통적인 안보 이슈가 나타났다고해서 전통적인 안보의 개념이 불필요해진 것이 아니라 결국 전통적 국가 안보 개념과 인간 안보 개념의 공존이 중요하다는 지적도 나오게 되었다.²¹³⁾ 이를 더 구체적으로 이야기하면, 비전통 안보 이슈를 탈국가적인 인간 안보로만 접근을 하면 개별국가의 안보에 취약함을 드러낼 수 있다. 이를 Liotta는 ‘부메랑 효과’라고 부르기도 하였다 (<그림 III-4>). 기후 변화로 인한 재해, 전염병 확산, 국제 테러리즘에 대항하기 위해서 여전히 국가, 동맹, 군대 등의 전통적 안보 요소들이 필요하다는 것이다.

다음으로, 국가 안보에서 인간 안보로의 관점이 이동한 것은 안보의 개념을 더욱 유연한 방향으로 변화를 촉진한 것이다. 이는 전통적인 국가 안보 실무자들(경찰, 군대, 정도 등)이 기후변화 등의 의제를 안보 의제로 받아들이는 것을 넘어서, 안보를 위한 행위자가 다양해지고, 행위 내용도 변화하며, 이러한 변화가 다시 새로운 안보의 개념으로 진화하는 것이다. 이러한 변화는 파리 학파(Paris school) 등 전통적인 안보 개념에 비판적인 연구자들에 의해 더욱 활발하게 연구되었는데, 이들은 탈근대적 안보 이슈들의 특성과 변화된 안보 현실, 그리고 이에 대응하는 데 적합한 거버넌스의 내용에 대한 구체적 논의를 시작하였다.

예를 들어 기후변화가 처음 논의되었을 때에는 기후변화를 최소화하려는 ‘감축(mitigation)’ 측면에서 많은 노력을 하였다면,

213) Peter H. Liotta, “Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security,” pp. 473~488.

2000년대 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC) 등의 전문가들이 기후변화가 이미 시작되었다고 선언한 후에는 어떻게 변화에 ‘적응(adaptation)’할 것인가, 그리고 재해재난 등을 어떻게 ‘관리(management)’할 것인가로 안보의 개념과 전략이 바뀌는 것이다.²¹⁴⁾ 또한 2007년 유엔 안보리 회의에서는 기후변화가 의제가 되었을 때 기후변화를 ‘기존의 취약성에서 나타나는 위협을 증폭하는 요소(threat multiplier)’로 표현하는 것, 또한 최근 등장하는 ‘접합력(fitness)’이나 ‘복원력(resilience)’도 그 예가 될 수 있다.²¹⁵⁾ 더 나아가 안보는 ‘모든 종류의 위협에서 자유롭고 인간을 구속하는 모든 환경적 요인으로부터 해방되는 것’으로 개념이 확장되기도 한다.²¹⁶⁾ 따라서 비전통 안보 이슈가 기존 안보 의제에 포함되는 것 뿐 아니라 안보의 개념과 실행이 새로운 이슈를 중심으로 변화하는 것이다.²¹⁷⁾

안보 이슈에 대한 참여자도 점차 다양해졌다. 기존의 국가 안보와 유엔을 중심으로 한 인간 안보에서는 안보 이슈를 규정하는 국가의 정치적 행위자와 리더십이 중심이 되었다면, 오늘날 다양한 행위자들이 안보 이슈에 영향을 미치게 되었다. 이에 따라 안보화에 반대하는 ‘비안보화’의 개념도 등장하였다.²¹⁸⁾ 예를 들어, 국제엠네스티

214) Angela Oels, “From ‘Securitization’ of Climate Change to ‘Climatization’ of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” pp. 185~205.

215) 김상배, “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,” 『한국정치학회보』, 제50집 1호 (2016), pp. 75~104.

216) Jackson J. Ewing and Mely Caballero-Anthony, “Assessing the Emergence of Non-Traditional Security Studies,” pp. 3~9.

217) Angela Oels, “From ‘Securitization’ of Climate Change to ‘Climatization’ of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives,” pp. 185~205.

218) Matt McDonald, “Securitization and the Construction of Security,” *European Journal of International Relations*, vol. 14, no. 4 (2008), pp. 563~587.

(Amnesty International)에서는 1990년대 터키의 쿠르드족에 대한 안보화에 반대하며 “터키: 인권 없이는 안보도 없다”는 보고서를 내며 터키가 소수민족에 대해 안보 이슈로 접근하는 것에 대해 국제사회에 문제를 제기했다.²¹⁹⁾

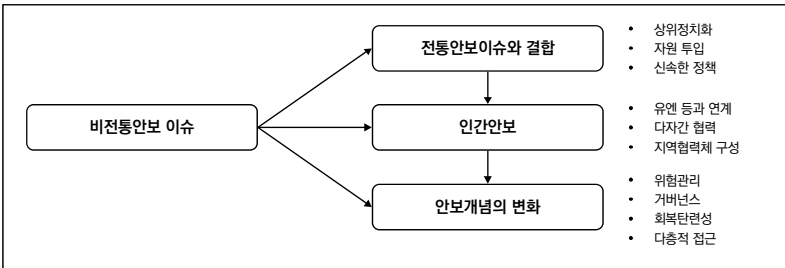
이렇듯, 최근 비전통 안보 협력의 사례는 안보의 개념이 전통적인 국가적, 배타적, 군사적 측면을 벗어날 뿐 아니라, 그 실행 방식에 있어서도 다층적이고 지속적이며, 다양한 행위자들의 네트워크 형성이 필요하게 되었다. 하지만 후술하였듯이, 여전히 강력한 국제사회 행위자로서 국가의 역할과 전통적인 안보 행위자의 영향을 무시할 수도 없는 것이 사실이다. 특히 전통적 안보 협력이 취약한 동아시아의 경우 안보 개념의 변화가 비전통 안보 협력의 돌파구가 될 수도 있겠지만, 여전히 의제의 우선순위에 오르지 못하고 법적 구속력을 가진 협정으로 이어지지 못하는 상황에서 지역적인 협력체로 전략할 가능성도 존재한다. 이러한 상황에서 진행되는 비전통 안보 협력에 대한 학계의 논의가 대부분 변화하고 새로 등장한 안보 개념과 사례에만 주목하는 것보다는 어떻게 변화하고 새로 등장한 안보 개념들과 기존의 인간 안보, 전통적 국가 안보와 시너지효과를 낼 수 있는지 논의가 필요하다고 본다. 예를 들어 II장에서 소개하였던 발트해 환경 레짐의 경우 핀란드의 적극적인 역할로 인해 전통적인 국제정치 및 안보의 틀 내로 환경문제가 침투할 수 있었고, 이는 조약의 체결로 이어졌으며, 다음 해인 1975년 더 의미 있는 동서 간의 데탕트를 촉진하는 역할을 했다. 환경 이슈가 전통적 안보 외부에 존재하는 것이 아니라 전통적 안보와 결합하여 지역의 중요한 안보 의제로 받아들여지게 되었으며, 점진적으로 유럽식 다층적 거버넌스가 도입됨에 따라 지역의 안보를 위한 중요한 거버넌스의 한 축을

219) *Ibid.*, pp. 563~587.

담당하게 되었다.²²⁰⁾

본 절에서 제시한 내용을 요약해보자면, 안보화의 관점에서 비전통 안보를 바라보는 큰 흐름이 있는데, 먼저 전통적 국가 안보 개념에 새로운 안보 이슈를 포함하여 안보의 범위가 확장되는 관점에서부터 국제기구 등을 중심으로 한 인간 안보의 개념이 등장하였고, 이는 더 유연한 안보의 개념을 탄생시켰다. 하지만 여전히 국가의 영향력이 크고 비전통 안보 협력에 한계가 존재하는 동아시아 지역의 관점에서 볼 때, 탈냉전, 탈근대 흐름에 맞추어 등장한 다양한 새로운 거버넌스 개념에만 초점을 맞출 것이 아니라 전통적 국가 안보, 인간 안보, 변화하는 안보개념 간의 관계와 <그림 III-5>에 나타난 것처럼, 어떻게 환경 및 보건 이슈들이 이들과 연결될 수 있을 것인가에 대하여 고민해 볼 필요가 있다.

<그림 III-5> 안보화 측면에서 비전통 안보의 효율제고 방안



출처: Matt McDonald, "Securitization and the Construction of Security," *European journal of international relations*, vol. 14, no. 4 (2008), pp. 563~587.

지금까지 서술한 것처럼, 동아시아에서 환경 및 보건 등 비전통 안보에 관한 다자간 협력은 2000년대 중반이 되어서야 매우 중요하게 여겨지게 되었고, 여전히 자금의 부족, 중복되는 책임, 그리고 법적 효력이 있는 기구의 발족에 실패, 또 정치적 긴장 등으로 협력

220) *Ibid.*, pp. 563~587.

이 지속 및 발전하지 못하고 있다. 또한 중요한 국가적 이슈가 있을 때마다 우선순위에서 밀려 협력체의 실효성이 떨어지게 되었고, 결국 비슷한 목적을 가진 여러 개의 협력체가 중복되는 문제도 발생하였다.²²¹⁾ 이러한 이유로 현재까지는 주로 양자간 접근이 다자간 접근보다 문제해결에 더 효율적이었고 동아시아에는 안정된 다자협력 기구가 부재하게 되었다.²²²⁾ 또한, 한국의 경우 동북아시아 3국의 중재에 집중하는 한편, 일본의 경우는 동아시아 전체를 묶는 체제를 원하는 경향도 협력을 어렵게 하고 있다. 반면 중국과 러시아는 비전통 이슈에 상대적으로 소극적이다.²²³⁾ 국가 간 지나친 경쟁도 문제인데 북대서양 행동계획(NOWPAP)과 같이 사무국을 서로 유치하기 위해 갈등하다가 일본과 부산에 두 개의 사무국이 존재하는 사례가 이를 잘 보여주고 있다.

이러한 제약 요인에도 불구하고 촉진 요인도 적지 않다. 첫째로 지역 내 일반 대중들이 체감할 수 있을 정도의 환경오염과 전염병의 확산이 비전통 안보 협력의 시급성을 추동하고 있다. 특히 황사나 미세먼지 등 대기오염과 코로나19와 같은 미증유의 팬데믹이 지역 내 국가 및 시민사회의 협력에 대한 담론을 확산시키고 있다. 다만 아직까지 비전통 안보 문제의 원인과 해결방안에 대한 인식공동체(epistemic community)의 기반이 약한 것이 과제라고 할 수 있다.²²⁴⁾ 또한, 전체적으로 지역 내 협력체들의 숫자와 범위가 지속적으로 늘어나고 있으며, 특히 아세안의 경우 법적 구속력은 아직 약

221) Woosuk Jung, "Environmental Challenges and Cooperation in Northeast Asia," pp. 1~11.

222) *Ibid.*, pp. 1~11.

223) *Ibid.*, pp. 1~11.

224) Masaru Yarime and Aitong Li, "Facilitating international cooperation on air pollution in East Asia: Fragmentation of the epistemic communities," *Global Policy*, vol. 9 (2018), pp. 35~41.

하지만 환경문제에 대한 국제적인 협약을 지속적으로 이끌어내고 있다. 향후 아세안을 중심으로 동아시아 지역 내 다양한 협약이 확산 및 강화될 것으로 기대해 볼 수 있다. 다만 동북아 강국들의 경쟁 구도 및 아세안 국가들과의 협력 의지가 매우 중요하다고 할 것이다. 최근 지역 내 민간기업들의 사회참여가 증가하고 있고 국제 비정부기구 등 비전통 안보 협력의 참여자들이 점점 다양해지는 것도 하나의 촉진 요인이다. 이러한 다양한 참여자들을 통해서 새로운 기술 개발 및 기술 협력도 느리지만 진행 중이다. 향후 과제는 이러한 국제협력체들이 새로운 안보 환경에 맞는 유연하고 다층적인 방향으로 진화함과 동시에 각 국가 내에서 비전통 안보 이슈를 형식적이거나 지엽적인 문제로 다루는 것이 아니라 자국 국민의 안전과 건강을 지키는데 더 긴급하고 필수적인 의제로 인식하는 ‘상위정치’로 나아가는 것이 필요하다. 본장과 앞장에서 설명하였듯이, 유럽과 동아시아의 환경 협력 사례들을 비교해 볼 때 성공적인 환경 협력체들은 환경문제를 전통적인 국가 안보 이슈와 결합하여 주목도를 높이고, 유엔 등 인간 안보의 영역에서 다른 국가들과 협력을 강화하며, 나아가 유연하고 다층적인 거버넌스를 구축하여 전문가와 과학자 등 인식 공동체를 구성하고 새로운 안보 개념들을 탄생시켜 왔다. 따라서 여전히 국가의 영향력이 크고 비전통 안보 협력에 한계가 존재하는 동아시아 지역의 관점에서 볼 때, 단순히 탈냉전, 탈근대 흐름에 맞추어 등장한 다양한 새로운 거버넌스 개념에만 초점을 맞출 것이 아니라 전통적 국가 안보, 인간 안보, 새로운 안보 개념 간의 관계, 그리고 비전통 안보 이슈가 어떻게 전통적인 안보 이슈 만큼 중요하게 다루어질 수 있는지에 더욱 초점을 맞춰 볼 필요가 있다.

본 절과 앞장에서 유럽 및 동아시아 환경 협력과 보건 협력의 제약요인과 촉진요인에 대해 논의하였는데 요약하면 다음과 같다.

- 유럽 지역 내 이슈가 아니더라도 유럽 국가들이 다수 가입한 경우 협약의 생존 가능성이 높아지는 경향이 있으므로 동아시아 지역의 환경 협력에 있어서도 동아시아 국가들만 포함하려 하기보다 비슷한 상황에 처한 유럽 국가들의 동참을 고려해볼 필요가 있다. 마찬가지로 동북아의 환경 협력도 관련 국가들이 유럽의 장거리 월경 대기오염 조약 등에 가입하여 조약의 틀 안에서 협력 방안을 강구하는 노력도 필요하다.
- 동북아국가들 간의 정치적·이념적 대립으로 인해 협력이 어려운 상황에서 현재 아세안을 중심으로 이루어지고 있는 환경협약에 동북아시아 국가들이 적극적으로 참여하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.
- 동아시아의 보건 협력은 아직 걸음마 단계에 있지만, 개발도상국들의 보건에 대한 수요에 선진국들이 대응하는 방향으로 협력이 확산되고 있다. WHO 틀 안에서 동아시아 내 지역 전염병에 대한 정보 공유 및 확산 방지를 위한 백신 개발 등 동아시아 내의 보건 이슈에 대응하도록 지역 사무소 등의 역할이 더욱 강화되어야 하며, 민간기구의 지원과 역할이 더욱 확대되어야 한다.
- 동아시아의 경우 다양한 전통적인 안보 문제들의 해결에 어려움을 겪고 있기 때문에 하위정치, 혹은 연성 안보의 협력이 상위정치, 혹은 경성 안보의 협력으로 나아갈 것이라는 기대를 가지고 비전통 안보 협력을 추구하는 경향이 있으나, 성공적인 협력의 조건은 환경 및 보건 이슈가 하위정치로 다루어지는 것이 아니라 그것들이 전통적인 안보 이슈의 한 축으로 다루어져야 한다는 것이다.
- 비전통 안보 이슈가 전통 안보 차원, 인간 안보 차원, 그리고 거버넌스 및 회복탄력성 등 변화하는 안보 개념의 차원에서 모두 다루어질 수 있도록 노력이 필요하다.

3. 동아시아 비전통 안보 협력의 현실적 한계와 기회

요인: 한일 간 설문조사사례

동아시아 지역 차원에서 환경·보건 이슈를 중심으로 비전통 안보 협력을 강화하고, 이를 제도화하며, 나아가 북한을 이에 ‘초대’하기 위한 현실적 정책구상의 수립을 위해서는 상기한 레짐 형성과정에서의 쟁점 사항을 고찰해 볼 필요가 있다. 즉, (1) 국제협력의 구체성, (2) 각 국가 주권과의 충돌, (3) 국가별 접근법 및 정치적 이념의

차이, (4) 글로벌 거버넌스에서 공공재 공급과 기업의 영리 추구 사이에서의 충돌과 관련된 사항 등은 상황에 따라 지역 협력의 심화 및 제도화 과정에서 상당 부분 장애 요인으로 작용할 수 있으므로 이에 대한 면밀한 검토가 필요한 것이다.

우선 협력의 제도화 수준에 관해서는 동아시아 지역주의 현실을 고려하여, 지나치게 의욕적인 목표를 설정하기보다는, 합의 가능한 대원칙 및 조기 실현 가능한 협력 의제 중심으로 구상하는 접근이 필요하다. 동아시아 지역주의는 공식적 제도가 없거나, 있더라도 구속성이 떨어진다는 의미에서 흔히 ‘연성 지역주의(soft regionalism)’로 표현되어 왔다.²²⁵⁾ 흔히 국가 간 합의의 제도화 정도는 ‘구속도(obligation), 명확도(precision), 위임도(delegation)의 세 척도로 평가될 수 있는데, 유럽연합의 경우 전후 점진적 협력-통합을 거치면서 세 척도에서 모두 높은 수준의 제도화를 이루었으며, 이는 높은 수준의 ‘법적 통합’으로 이해되기도 한다.²²⁶⁾ 현재 동아시아 지역에서 한·중·일 삼국의 높은 갈등 수준을 고려할 때, 단기간 내 이러한 수준의 통합을 목표로 하는 것은 비현실적이다. 사실, 동북아 3국을 포함한 아시아-태평양 국가들이 연성 지역주의를 지향한 것은 이러한 정치적 현실을 반영한 ‘전략적 선택’이기도 하였다.²²⁷⁾

유사한 맥락에서 UNFCCC와 WHO의 운영 과정에서 노정된 첨예한 주권 국가 간 대립이 반복되지 않도록 한·중·일 3국의 이해관계가 조화될 수 있는 의제에 초점을 맞추어야 한다. ‘동아시아’라는 지

225) Suisheng Zhao, “Soft Versus Structured Regionalism: Organizational Forms of Cooperation in Asia-Pacific,” *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 12, no. 1 (Winter/Spring 1998), p. 96.

226) Judith L. Goldstein, *Legalization and World Politics* (Cambridge: The MIT Press, 2001), pp. 2~11.

227) Miles Kahler, “Legalization as strategy: the Asia-Pacific case,” *International Organization*, vol. 54, no. 3, pp. 549~571.

역의 틀과 ‘비전통 안보’라는 이슈의 틀은 국가 간 첨예한 갈등을 견디기에는 깨지기 쉬운 플랫폼이다. 제도화된 협력이 향후 북한을 ‘초대’하기 위한 또 다른 목적을 가지고 있다면, 이러한 현실적 목표 설정은 더욱 중요해진다. 따라서 우선 한·중·일 3국이 공통으로 서명·비준한 기후·보건 관련 다자조약 및 지침 등을 협력을 위한 제반 원칙으로 삼고, 관련 협력 의제를 발굴해 나가는 접근이 필요하다.

협력 의제에 대한 명확한 방향성 설정 및 양국의 이해관계에 대한 고려 없이 지역 차원에서 한·중·일 3국 간 비전통 안보 협력을 맹목적으로 추구할 경우, 환경·보건 관련 글로벌 외교 플랫폼에서 노정되었던 갈등구조가 지역 차원에서 재현될 가능성이 크다. 환경 이슈의 경우 아직 1인당 GDP의 측면에서 중국이 한일 양국과 다소의 격차를 보이고 있으며, 상기한 쿠르네츠 환경 곡선이 상정하는 경제 수준과 환경 수요와의 상관관계에 따라 정책 선호의 차이를 유추할 수 있다. 실제, 기후변화 협상에서 일본은 ‘Umbrella Group’에, 한국은 ‘환경 건전성 그룹(Environmental Integrity Group: EIG)’에, 중국은 ‘강성개도국 협상그룹(Like-minded developing countries: LMDC)’ 및 ‘베이직 그룹(Brazil, South Africa, China, India: BASIC)’에 속하는 등 상이한 협상 그룹을 중심으로 활동하며, 상이한 정책 선호도를 보인 바 있다. 이는 공동의 기후변화 대응 정책을 수립하고, 일관된 협상 노선을 보이는 유럽연합과 극명하게 대조되는 점이다.

팬데믹 및 보건 이슈의 경우 앞서 기술한 최근의 상황만 보면 구체적인 협력 의제의 발굴이 쉽지 않아 보이는 것이 사실이다. 코로나 19가 중국에서 발원함에 따라 한일 양국에서 대중 협력 의지가 꺾이는 계기로 작용했다는 점, 양질의 백신 생산이 미국 및 유럽국가에

집중해 있는 관계로 주로 이들 국가들과의 협력이 우선시 되었다는 점, 유럽과 마찬가지로 국정보세 등과 관련 하여 한-일, 한-중 간의 갈등이 노정 되었다는 점 등은 이에 대한 논거로 들 수 있다. 동아시아 지역 차원에서는 상기한 환경·보건 이슈의 ‘안보화’ 노력이 뚜렷하게 진행된 바 없다는 점 역시 고려되어야 한다. 물론, 개별 국가의 대중 매체가 기후변화나 보건 이슈가 안보적 위협을 가할 만큼 중요한 이슈라는 수사를 간헐적으로 사용하기는 하나 상기한 유엔안보리의 여러 공식·비공식 회의와 같이 환경·보건 이슈를 명확히 ‘안보’ 이슈로 정의하고, 이에 상응하는 대응을 논의한 정부 간 회담은 관측되지 않는다.

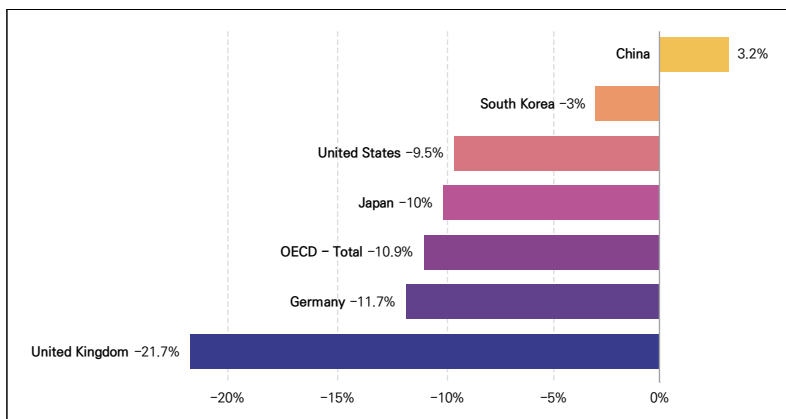
그러나 세계적 차원에서 기존 보건 레짐이 작동하지 않았다는 반응은 대대적인 변혁에 대한 논의로 이어지고 있는 것 역시 사실이며, WHO의 플랫폼을 통한 ‘팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약 구상’은 그 가시적 사례이다. 동 조약은 현재 성안 과정에 있으며, 2021년 11월에 개최될 국제보건총회 특별 회기에서 교섭이 개시될 것으로 예상된다. 그 내용으로는 (1) 감염병 예방 및 조기 감지, (2) 백신, 치료제, 진단 시약 및 개인보호 장비에 대한 공정하고 보편적인 접근, (3) WHO를 중심으로 한 국제 보건 체계의 권한 및 실효성 강화, (4) 동물로부터 발원하는 병원체에 대처하기 위해 인간, 동물 그리고 그 둘을 연결하는 환경 세 가지를 접목하는 ‘하나의 보건 접근법 (One Health approach)’ 채택 등이 논의되고 있는 것으로 알려져 있다.²²⁸⁾

한·중·일 3국의 기후변화·보건문제의 안보화 및 레짐 구축의 측면에서 고려해야 할 점은 세 나라 모두 국가 역량이 높으며, 비교적

228) 김상걸, “WHO ‘팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약’ 구상,” 『국가 안보전략연구원 이슈브리프』, 288호 (2021. 9.15.), pp. 1~6.

효율적으로 코로나19 확산 방지책을 전개하고 있다는 것이다. 이러한 점은 감염 테스트, 확진자 추적 및 격리, 치료, 백신 공급 등의 면에서 상대적으로는 효율적 대응을 했다고 평가할 수 있다. 2021년 9월 19일 현재, 인구 백만 명당 발생률(확진자/인구수*1,000,000)로 살펴보면 아이러니하게 코로나19의 발원지인 중국이 66명으로 세계에서 가장 낮은 수준이며, 한국이 5,577명으로 30위, 일본은 13,239명으로 42위를 차지하고 있다.²²⁹⁾ 호주 정도를 제외하면 미국·영국·프랑스·독일 등 주요 서구 선진국들은 동북아 3국에 비해 훨씬 나쁜 수치를 보이고 있는 것이 현실이다.

〈그림 III-6〉 2020년 2분기 주요국 경제성장률 추이



출처: Our World in Data, <<https://ourworldindata.org/>> (검색일: 2021년 9월 19일).

한·중·일 3국은 또한 비교적 빠른 경제 회복력을 보이고 있다. 위의 〈그림 III-6〉은 2020년 2분기 주요국의 경제성장률을 나타낸 것인데, 중국의 경우 거의 유일하게 3.2%의 성장세를 기록하였으며, 한국과 일본 역시 OECD 평균치보다 낮은 수준의 경제 감소세를

229) 코로나19(COVID-19) 실시간 상황판, <<https://coronaboard.kr/>> (검색일: 2021.9.19.).

보인 것을 알 수 있다. 한국의 경우 2021년 1분기 전 분기 대비 1.6%의 경제 성장세를 보이며, 코로나19 이전 수준까지 회복한 모습을 보였다.²³⁰⁾

상대적으로 높은 국가역량 및 대응 수준은 협력의 주체가 동북아 3국이 될 수 있을지는 몰라도 세 국가 모두 일방적 '지원'의 대상이 되기는 어려움을 시사한다. 세 국가 모두 제도화된 협력 및 레짐 구축을 주도하고자 하는 의지를 가지고 있으며, 양질의 백신 및 치료제 공급의 경우 미국 및 유럽국가가 사실상 독점하는 상황으로 세 국가 간 협력의 효용은 그리 크지 않다. 문재인 대통령이 2020년 9월 유엔총회 기조연설을 통해 제안한 '동북아 방역·보건 협력체' 구상은 이러한 현실을 잘 반영하고 있다. 동 구상은 이후 수차례의 실무진 협의를 통해 보다 구체화되었는데, 그 결과 협력체 참여국들이 일정량의 의료 방역 물품을 사전에 약정·공유하고 역내 보건 안보 위기 상황 하에 일국이 요청 시 해당 물품을 약정한 국가가 요청국과의 양자 협의를 거쳐 유상 또는 무상으로 신속 공급하는 '의료방역 물품 공동 비축제'를 시행하게 되었다. 우리 정부는 그 시범 사업으로 몽골에 30만 불 규모의 신속 항원 진단 키트를 지원하였다.²³¹⁾

이러한 점을 종합해보면 동아시아 지역 차원의 환경·보건 협력은 ①상대적으로 낮은 협력 의제의 구체성 ②비교적 높은 각 국가 주권 간 이해관계 충돌 가능성 ③상당한 국가별 접근법 및 정치적 이념의 차이 ④공공재 공급과 기업의 영리 추구 사이에서의 충돌 가능성 등 상당한 장애 요인을 가지고 있는 것이 사실이다. 그러나 연성 지역주의 추구, 환경·보건 이슈 관련 역외 개도국 개발 협력 의제 발굴

230) 대한민국 정책브리핑, "1분기 경제성장률 1.6%...코로나 이전 경제 규모 회복," <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148886724>> (검색일: 2021.9.19.).

231) 외교부 보도자료, "「동북아 방역·보건 협력체」 협력사업 시범 가동," 2021.8.17.

등 이러한 제약 요인을 극복하기 위한 대안적 노력을 이미 기울이고 있는 것 역시 현실이다.

그렇다면 동아시아 지역 차원에서 환경·보건 협력의 기회 요인은 어떤 것인가? 이를 포착하기 위해서는 무엇보다 동아시아 각국 시민 차원의 인식 요인에 주목할 필요가 있다. 본 연구의 이론적 전제가 되는 ‘비전통 안보’라는 개념 틀의 확산 가능성 자체가 상기한 바와 같이 보다 많은 청중들이 환경·보건과 같은 이슈를 안보 이슈로 인식하느냐에 달려 있기 때문이다. 이를 살펴보기 위해 본 연구는 19세 이상 한일 양국 약 2천여 명의 일반 시민을 대상으로 비전통 안보 이슈에 대한 인식조사를 실시하였다. 이러한 인식조사의 근본적 이유는 위의 이론 파트에서 상술한 바와 같이 안보화 과정의 궁극적 대상은 일반 시민이며, 환경·보건 이슈를 중심으로 한 협력체제 구축 과정에서도 시민들의 인식은 결정적 요인으로 작용할 가능성이 높기 때문이다.

또한, 한일 양국의 과거사 문제와 영토분쟁 등 정부 차원에서 진행되고 있는 정치적 갈등을 완화하기 위해 일반 주민들의 비전통 안보 분야 협력에 대한 높은 기대 수준을 파악할 필요가 있다. 한일 양국의 정치적 갈등 구도가 보건 안보 위기 상황에서 문제해결의 걸림돌로 작용하기 때문에 정치적 논리를 우회하는 보건과 환경의 실질적 분야에서 민간협력의 강화 필요성 논리를 동 설문조사를 통해 증명할 것이다. 설문조사에서 중국 국민들을 포함하지 않은 이유는 중국의 정치체제로 인해, 중국 국민들의 비전통 안보 협력에 대한 기대치가 높게 나온다고 하더라도 실제 중국의 최고 당정 리더십 수준의 정책 결정 변화에 직접적인 영향을 미치기 어렵다고 판단했기 때문이다.²³²⁾ 동 조사는 연령대, 성별, 거주 지역 등을 기준으로 무

232) 조한승(단국대), 서면 자문, 2021.2.25.

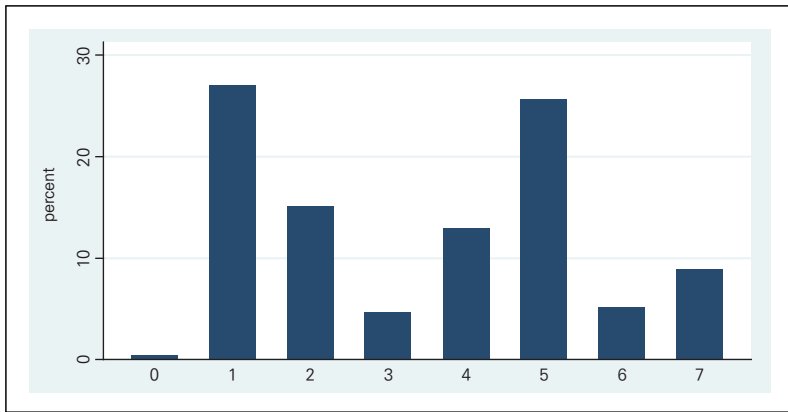
작위 표본 추출된 패널 샘플을 대상으로 온라인 서베이 조사 플랫폼인 Survey Monkey를 통해 2021년 9월, 한 달여 기간 동안 실시되었다.

설문조사 참여자에 대한 기본정보는 <그림 III-7>과 같이 정리될 수 있는데, 분석에 최종 반영된 총 응답자는 2,022명으로 집계되었다. 최초 참여자 수는 이를 100여 명 상회하였으나, IRB(Institutional Review Board) 관련 설명문을 읽지 않을 경우 설문을 진행할 수 없게 설계된 설문조사의 방식에 의해 일부 응답자가 제외되었다. 또 최소 3개 문항 이상 응답하지 않은 응답자의 경우, 실제 참여 의사가 없는 것으로 보고 결측 처리하였다. 응답자 국적 분포는 거의 동일하며, 이는 한국어-일본어 버전으로 나누어 설문조사를 실시하고 할당된 응답자 수를 넘을 경우 진행을 멈추게 하는 방식으로 설문을 통제된 결과이다. 응답자 연령분포는 10~20대가 30%를 상회하여 다소 과잉 대표된 측면이 없지 않으나, 나머지 연령층은 비교적 고르게 분포되었다. 성별 분포의 경우 여성이 참여자가 56%로 다소 많았으나 성별에 따른 응답의 편향을 우려할 만한 수준은 아니다. 성별과 비전통 안보 관련 질의응답 간 상관관계를 유추할 만한 기존 연구는 없으며, 별도의 t-test 결과도 성별과 각 문항의 응답 간에 통계적으로 유의미한 상관관계를 발견할 수 없었다.

〈그림 III-7〉 한일 일반 시민을 대상으로 한 환경·보건 협력 인식조사 기본정보

응답자 국적분포	응답자 연령분포	응답자 성별분포
한국: 1030(50.94%)	(1) 10대~20대: 594(30.03%)	(1) 남성: 820 (41.41%)
일본: 992 (49.06%)	(2) 30대: 387(19.57%)	(2) 여성: 1,118(56.46%)
합계: 2022	(3) 40대: 358(18.10%)	(3) 기타: 42 (2.12%)
	(4) 50대: 329(16.63%)	
	(5) 60대 이상: 310(15.67%)	

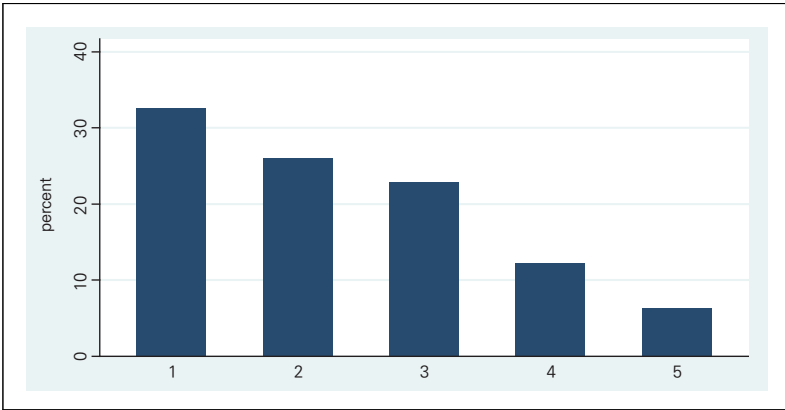
〈그림 III-8〉 “귀하께서는 다음 중 어떤 문제가 귀하와 한국(일본)의 안전에 가장 큰 위협이 된다고 보십니까?”



우선, “귀하께서는 다음 중 어떤 문제가 귀하와 한국(일본)의 안전에 가장 큰 위협이 된다고 보십니까?”라는 문항에 대해 ①북한의 핵 개발 ②중국의 부상 및 군사적 압박 ③동아시아 역내 영토분쟁 ④기후변화 및 환경문제(미세먼지 등) ⑤전염병 등 보건 이슈 ⑥사이버 공격 ⑦기타의 보기가 주어졌다. 동 설문에 대해 “북한의 핵 개발”이라고 응답한 비율이 27.07%로 가장 높았으나, ‘기후변화 및 환경문제’를 선택한 비율이 12.92%, ‘전염병 및 보건 이슈’를 선택한 비율이 25.63%를 기록해 두 비전통 안보 이슈를 선택한 응답자 비율을 합산하면 38.55%에 이르렀다. 이는 비전통 안보 이슈에 대한 위협

인식 수준이 상당히 높으며, 따라서 관련 레짐 구축 가능성이 상당히 높음을 시사한다.

〈그림 III-9〉 설문조사: 원거리 위협으로서의 기후변화 가설에 관한 질문

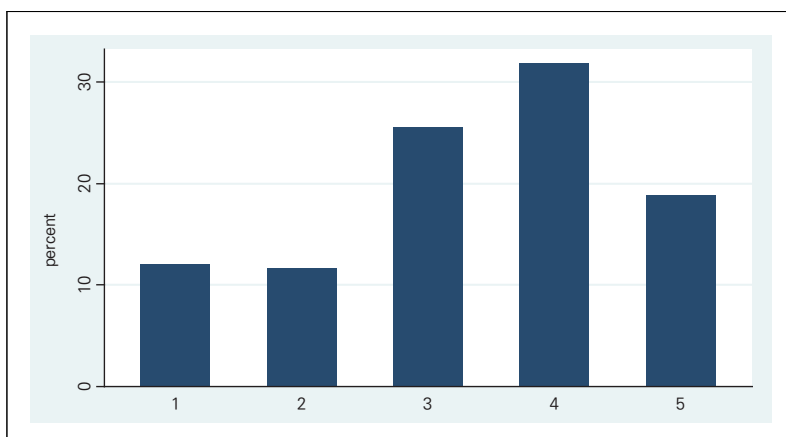


기후변화 이슈의 경우 많은 선행연구들이 상당수 선진국 국민들은 지구 어디에선가 일어나는 위협일지는 몰라도 자신과 자신이 속한 커뮤니티에는 뚜렷한 위협이 되지 못한다는 ‘원거리 위협(distant threat)’으로 인식한다는 실증적 결과를 보고하였다.²³³⁾ 이러한 위협인식의 편차는 기후변화 대응을 위한 협력 및 제도 구축에 장애 요인으로 작용할 수 있음은 주지의 사실이다. 따라서 동 설문조사는 한일 양국에서 원거리 위협 가설의 타당성 여부를 알아보기 위해 참가자에게 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?—기후변화 및 환경문제로 인해 지구 어디인가에는 심각한 피해를 입는 사람이 많을 수 있지만, 나와 우리나라에는 별다른 위협이 되지 않는다.”라는 문항을 제시하였다. 본 문항에는 ①전혀 아니다 ②아니

233) Adrian Brügger et al., “‘Proximising’ climate change reconsidered: A construal level theory perspective,” *Journal of Environmental Psychology*, vol. 46, no.1 (2006), pp. 125-142.

다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다 다섯 가지 보기가 주어졌다. 그 결과는 ‘전혀 아니다’가 32.65%, ‘아니다’가 26.03%의 응답률을 보이며 다수 응답을 차지하였다. 이는 한일 양국에서 기후변화 원거리 위협 인식 가설을 기각하는 결과이며, 이는 동아시아에서 기후변화 관련 레짐 구축을 위한 정책 환경이 최소한 시민 인식 차원에서는 그리 나쁘지 않음을 시사한다.

〈그림 III-10〉 “귀하께서는 기후변화 및 환경문제와 보건문제 대응을 위해 중국과의 협력이 필요하다고 보십니까?”

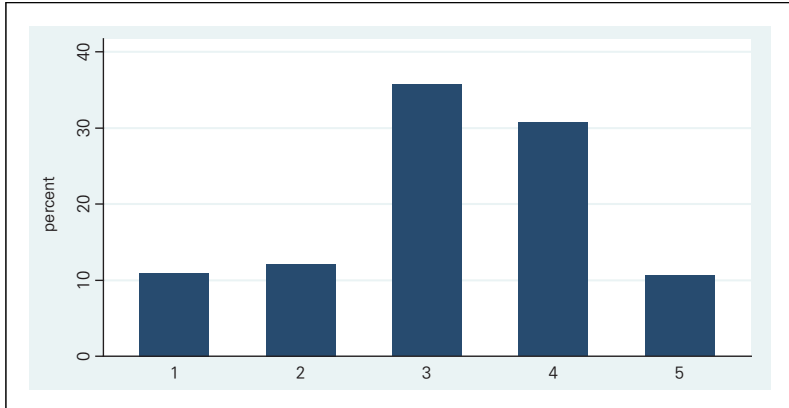


동아시아 지역 차원에서 보건·환경 협력 레짐의 구축에 장애가 되는 장애 요인은 중국의 이해관계 및 지향하는 가치가 한일과 지나치게 상이하다는 것이다. 즉, 중국의 권위주의 체제 및 빠른 경제성장 우선시 등은 공개성, 투명성, 지속 가능한 성장에 대한 고려를 특징으로 하는 한일 양국의 보건·환경 가치와 차이가 존재할 수 있다. 이러한 차이점은 한일 양국 국민으로 하여금 중국과의 협력 필요성을 낮게 평가하는 요인으로 작용할 수 있는바, 본 설문조사에서는 “귀하께서는 기후변화 및 환경문제와 보건문제 대응을 위해 중국

과의 협력이 필요하다고 보십니까?”라는 문항을 포함하였다. 역시 ①전혀 아니다 ②아니다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다 다섯 가지 보기가 주어졌다. 그 결과는 ‘그렇다’라는 응답이 31.90%, ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율은 18.84%에 이르러 50.74%의 응답자 과반이 중국과의 협력 필요성을 높게 평가하였다. ‘보통이다’라고 평가한 응답 역시 25.57%에 이른다는 점을 고려하면, 부정적 응답의 비율은 예상보다 낮음을 알 수 있으며, 이러한 결과 역시 레짐 구축을 위한 우호적 정책 환경을 시사한다.

지역 차원 레짐 구축에 또 다른 장애 요인은 타국과의 합의 및 지역 레짐이 개별국가에 부과하는 ‘주권 비용’이다. 이는 개별국가가 희생하는 정책 자율성의 희생과 레짐 구축에 소요되는 물리적 비용의 기여 등을 포함한다. 비록 동아시아 국가들이 연성 레짐 구축을 목표로 이를 최소화하더라도 동아시아 국가군은 특히 이러한 주권 비용에 민감한 것으로 알려져 있어, 이에 대한 시민들의 인식을 파악할 필요가 있다. 이를 위해, 본 조사는 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?-동아시아 지역 차원의 보건 협력 기구가 한국(일본)에게 높은 수준의 방역 협력과 백신 지원 의무를 부과하더라도 한국은 이에 참여하여야 한다.”라는 문항을 포함하였다.

〈그림 III-11〉 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?—동아시아 지역차원의 보건협력 기구가 한국(일본)에게 높은 수준의 방역협력과 백신지원 의무를 부과하더라도 한국(일본)은 이에 참여하여야 한다.”

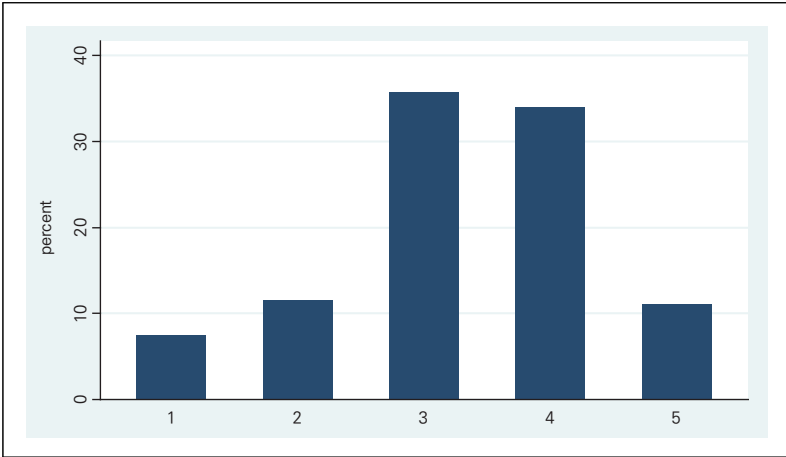


동 질문에 역시 ①전혀 아니다 ②아니다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤ 매우 그렇다 다섯 가지 보기가 주어졌으며, 응답의 분포는 〈그림 III-11〉과 같다. 그 결과는 ‘그렇다’라고 응답한 비율이 30.69%로 높게 나타났으며, ‘매우 그렇다’의 비율이 10.55%, ‘보통이다’가 35.71%, ‘아니다’가 12.15%, ‘전혀 아니다’는 10.90%로 나타났다. 비록 긍정적인 대답이 응답자 다수를 차지하지는 못하였으나 ‘보통이다’라는 응답 비율이 높은 점과 부정적 응답이 매우 낮음을 고려하면, 이 역시 레짐 구축을 위한 우호적 정책 환경을 방증하는 것이라고 볼 수 있다.

같은 이유로 기후변화 및 온실가스 감축을 위한 레짐 구축 과정에서 소요되는 주권 비용 및 이에 대한 한일 양국 시민의 인식을 알아보기 위해 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?—동아시아 지역 차원의 기후변화 및 환경 협력 기구가 한국(일본)에게 높은 수준의 온실가스 감축 의무를 부과하더라도 한국은 이에 참여하여야 한다.”라는 문항을 포함하며, 그 응답에 대한 분포는 〈그림 III-12〉와 같다. 그 결과는 보건 협력에 대한 응답 분포와 큰 편차를 보이지

않는데, ‘매우 그렇다’가 11.4%, ‘그렇다’가 34.07%, ‘보통이다’ 35.78%, ‘아니다’가 11.49%, ‘전혀 아니다’가 7.53%의 분포를 보였다.

〈그림 Ⅲ-12〉 “귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?-동아시아 지역 차원의 기후변화 및 환경 협력 기구가 한국(일본)에게 높은 수준의 온실가스 감축 의무를 부과하더라도 한국(일본)은 이에 참여하여야 한다.”



이러한 여러 설문 문항에 대한 응답 결과는 적어도 한일 양국 시민 인식 수준에서 비전통 안보 이슈에 대한 위협인식이 깊게 자리하고 있음을 알 수 있다. 또한, 이에 대한 대응을 위한 타국과의 협력 및 지역 차원 레짐 구축에 대해서도 비교적 긍정적 자세를 견지하고 있음을 알 수 있다. 양국의 정책 결정자들은 이러한 정책 조건에 대한 명확한 인식 위에, 역내 협력 증진 및 레짐 구축을 위한 로드맵을 마련할 필요가 있다.

4. 동아시아 비전통 안보 협력과 한반도 평화구축: 보건·환경 이슈 중심 남북협력 확대

2021년 10월 현재, 남북 간 유의미한 교류·협력은 이루어지지 못하고 있다. 무엇보다 2019년 2월 하노이에서 개최된 북미 정상회담에서 비핵화 합의 도출에 실패한 이후, 북미관계의 악화가 남북관계의 악화로 전이되는 악순환 구조를 보이고 있다. 특히 2020년 6월에 단행된 남북 공동 연락사무소 폭파는 남북 교류·협력에 중대한 단절을 가져왔다. 문재인 정부 들어 2018년 4·27 판문점 선언, 9·19 평양 선언 등 남북관계 개선을 위한 상징적·실질적 조치를 고려하면, 아쉬움이 남는 대목이 아닐 수 없다.

문재인 정부는 이러한 남북관계의 교착상황을 타개하기 위해 보건·환경 협력을 축으로 하는 ‘남북 생명·안전 공동체’ 구상을 제시하고, 이를 하나의 디딤돌로 평화 프로세스를 재가동하려는 노력을 지속하고 있다. 일례로 문재인 대통령은 2020년 신년사에서 “남과 북은 국경을 맞대고 있을 뿐 아니라, 함께 살아야 할 생명공동체”임을 강조하였다. 또한, 같은 해 4월 27일 개최된 수석보좌관 회의에서는 협력 대상 범위를 확대하여, “코로나19에 공동으로 대처하는 협력에서 시작해 가축 전염병과 접경 지역 재해·재난, 또 그리고 기후환경 변화에 공동 대응하는 등 생명의 한반도를 위한 남북 교류와 협력이 적극적으로 이루어지길 바란다”는 희망을 피력하기도 하였다.²³⁴⁾ 같은 맥락에서 2020년 9월 유엔 총회에서 밝힌 ‘동북아시아 방역·보건 협력체’ 구상의 대상국에 북한을 포함했으며, 10월 국회

234) 강진규, “문재인 대통령, 코로나19 공동 대처로 남북 협력 다시 시작,” 『NK 경제』, 2020.4.27., <<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=2988>> (검색일: 2021.8.16.).

시정연설에서는 남북이 감염병과 재난·재해를 함께 극복해야 한다며 ‘생명·안전공동체’ 개념을 재차 제안하기도 하였다.²³⁵⁾

문제는 이러한 우리 정부의 노력에 북한이 적극적으로 화답하지 않고 있다는 점이다. 김정은 위원장은 제8차 노동당 대회에서 우리 측의 제안에 대해 “방역 협력, 인도주의적 협력, 개별 관광 같은 비본질적인 문제들을 꺼내 들고 북남관계 개선에 관심이 있는 듯한 인상을 주고 있다”며 우리 측의 주장을 일축했다.²³⁶⁾ 이러한 북한의 대응은 북한이 미국 측의 제재 해제야말로 ‘경제건설 집중노선’을 구현하는 데 필요한 최대 정책과제라고 인식한다는 점을 여실히 보여주는 것이다. 또한, 북한이 남북관계 진전을 바라한다면 연합 군사훈련 및 첨단 군사 장비 반입 중단 등 북한의 안보 불안을 해소해줄 만한 실질적 조치가 선행되어야 함을 여러 차례 강조하기도 하였다.

우리 측의 제안이 그 즉시 북한의 화답으로 이어지지 않는다고 해서 보건·환경 이슈를 중심으로 한 ‘남북 생명·안전 공동체’ 구상이 전혀 정책적 효용이 없는 노력으로 치부될 수 있는 것인가? 사실 2018년 이전 조성된 남북-북미 간 긴장의 정도와 비핵화 ‘하노이 노딜’ 이후 관계의 냉각을 고려하면, 비전통 안보 이슈를 중심으로 한 협력 시도가 비핵화를 둘러싼 갈등을 봉합할 수 있으리라는 기대 자체가 과도한 것이라 할 수 있다. 이러한 과도한 기대를 잣대로 평가할 경우, 자칫 ‘생명·안전 공동체’ 구상의 잠재적·정책적 효용을 간과할 수 있다는 점에서 상당한 주의를 요한다.

보건·환경 이슈 중심의 남북협력 재개 노력의 잠재성 및 실현 가

235) 배영경, “문대통령, 생명공동체로 공존 ... 보건협력으로 남북관계 복원의지,” 『연합뉴스』, 2020.10.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201028067300504>> (검색일: 2021.8.15.).

236) 정진우, “비본질적 문제, 김정은 퇴짜에, 머쓱해진 이인영 ‘백신지원,’” 『중앙일보』, 2021.1.11., <<https://www.joongang.co.kr/article/23967384#home>> (검색일: 2021.9.1.).

능성은 무엇보다 북한 스스로가 정책적 관심이 있는지에 달려 있다. 2021년 7월 13일, 북한이 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC) 산하의 고위급 정치포럼(High-Level Political Forum: HLPF)에서 진행되는 자발적 국별 리뷰(Voluntary National Review: VNR) 과정에서 제출한 ‘2030 의제 이행에 관한 보고서’는 이러한 관심을 잘 보여준다.²³⁷⁾ 북한은 동 보고서에서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)의 중요성을 강조하고, 글로벌 지표의 53%가 북한의 SDGs에서 수용되었음을 밝혔다. SDGs의 3번, 6번, 7번, 11번, 13번, 14번, 15번 목표가 보건·환경 이슈와 직·간접적으로 연계되어있는 점, 북한이 SDGs의 국내적 이행을 위해 발족한 지속가능발전 국가기획팀(National Task Force for Sustainable Development: NTF) 산하의 6개 기술위원회 역시 각기 ‘공중보건·식수 위생’과 ‘환경 생태계’를 다루는 위원회를 두고 있다는 점은 두 이슈에 대한 북한의 관심도를 방증한다.

사실 환경 및 보건 이슈에 대한 북한의 높은 관심도는 전혀 놀라운 것이 아니다. 북한은 이미 김일성 집권기였던 1986년, 개별법령에 파편적으로 규정되어 있던 환경보호 조항들을 체계적으로 정리하여 「환경보호법」을 제정하고, 자연환경보호구 및 특별보호구 지정, 10여 개의 환경 오염관측소 및 기상수문관측소 신규 설치, 평천 오수정화장을 비롯한 10여 개의 정화장 및 침전지 건설, 산업시설에 대한 공해방지시설 등을 설치하는 등 정책적 노력을 기울였다.²³⁸⁾ 김정은 집권 이후에도 국가경제발전 5개년 전략에 ‘환경보호 사업

237) 최규빈, 홍제환, “북한의 SDGs 이행 동향: 자발적 국별리뷰(VNR) 보고서 내용을 중심으로,” 통일연구원 『Online Series』, CO 21-22 (2021.7.20.), pp. 1~12.

238) 최현아, “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석,” 통일부 신진연구자 정책연구 과제 보고서 (2019.10.31.), p. 6.

목표와 과제'를 포함시키는 등 환경 관련 사업에 관한 정책적 관심을 지속하였다. 대외적으로는 총 16개의 자연-생물 다양성, 대기-기후, 농업-산림 등에 관한 국제협약에 가입하고 있으며, 유관 국제회의에도 꾸준히 대표단을 파견하고 있는 것으로 알려져 있다.²³⁹⁾ 지금까지 6건의 수력발전소 관련 사업, 그리고 2013년에는 2건의 CDM 사업을 등록했고, 체코 소재의 토픽 에네르고(Topic Energo)사가 6건의 단일 CDM 사업에 참여하기도 하였다.

홍수피해에 큰 영향을 미쳐 특히 대응이 시급한 조림사업의 경우에도 김정은 위원장 집권 이후 적극적 대응이 두드러진다. 김정은 위원장은 2015년 신년사를 통해 “산림복구 전투를 힘있게 벌려 조국의 산들을 푸른 숲이 우거진 황금산으로 전변시켜야 한다,”고 언급한바 있는데, ‘황금산’이라는 표현은 1947년 9월 29일 김일성 주석이 평안남도 양덕군 방문 시 한 노인에게 한 언급에서 비롯된 것으로 알려져 있다.

또한, 일부 환경·보건 협력 사업의 경우 현 대북제재 레짐과 양립 가능하다는 점 역시 장점으로 꼽을 수 있다. 특히 양묘장 사업의 경우, 대북제재 면제의 조건인 ‘인도적 지원 목적’ 및 ‘분배과정에 대한 모니터링’ 요건 충족이 비교적 용이하다는 점, 유엔이 지향하는 SDGs 달성 실현에 공헌할 수 있다는 점 등으로 인해 제재상황에서도 실행 가능한 남북협력 사업이라는 점에서 잠재적 가치가 높다. 실제로 경기도는 ‘온실 지원을 통한 남포·평안남도 지역의 영유아·여성·노약자 등 취약계층 영양개선 사업’을 위해 자동차 유리온실·채소 종자·비료·농약·태양광에너지·지하수 관정 등 온실 자재 298개 품목에 대한 제재 면제 승인을 2020년 획득하였으며, 2019년 12월 2일, 황해북도 개풍군 양묘장 조성사업을 위한 지원물자 152개

239) 위의 글, p. 32.

품목에 대해 유엔 안보리 대북제재위원회로부터 제재 면제 승인을 획득한 바 있다.²⁴⁰⁾

북한의 에너지난 해소에 도움을 줄 수 있는 보다 높은 단계의 협력은 대북제재에 저촉될 우려가 있어 현재 상황에서 전면적 추진이 어려운 것이 사실이다. 예를 들어, 태양광·풍력 발전 등 신재생에너지 분야의 스마트 그리드 시스템의 구축에 필요한 컴퓨터 제어 시스템, 반도체 등의 전자장비 등은 유엔 차원의 대북제재, 미국의 독자 제재, 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement) 등 수출통제제도 절차에 저촉될 가능성이 있다. 실례로 태양광 사업에 활용되는 반도체는 고온에서 작업이 가능하도록 박막작업이 이루어져야 하는데, 이러한 기술은 군사용품의 부품코팅에도 활용되는 기술이며 박막작업에 활용하는 장비인 화학기상증착 생산장비의 대북 반출행위는 수출통제규범의 적용대상이 될 가능성이 있는 것이다.²⁴¹⁾ 이러한 점을 고려할 때, 환경·에너지 관련 대북사업은 남북-북미 관계 추이 및 비핵화 협상의 양상에 발맞추어, 단기·중기·장기로 나누어 추진할 필요가 있다. 이러한 기준으로 여러 진행 가능한 프로젝트를 분류해 보면, 아래 <표 III-6>과 같이 정리해 볼 수 있다.

240) 홍용덕, “유엔, 경기도 북한 지원 물자 대북제재 면제 승인,” 『한계레』, 2019.12.16., <<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/921005.html>> (검색일: 2021.9.1.).

241) 최승환, “戰略物資輸出統制와 南北經協,” 『통상법률』, 제61권 1호 (2005), pp. 138~145.

〈표 III-6〉 단계별 추진가능 남북한 환경 협력 프로젝트 일람표

협상 단계	협력 영역	파리협정 주요조항	프로젝트	유관 정부부처	이행시 협력 가능기관 예시
단기	산림	제5, 7조	1. 모목 제공 및 식수사업	통일부, 산림청, 국립산림과학원	겨레의숲, 평화의 숲 등 NGO
			2. 산림 복구 사업 및 산림 모니터링 시스템 구축사업	"	겨레의숲, 평화의 숲 등 NGO
	기상	제7조	3. 기상예보 시스템 현대화 사업	통일부, 기상청, 국립기상과학원	기상전문가 그룹, 기상장비 공급 사기업
	역량 배양	제 11조	4. 국토환경성 관료 교육 사업	통일부, 산림청, 환경부 등	국제NGO (HSF 등)
	온실 가스 감축	제 4조, 6조	5. 가정용 전기조명(LED) 교체사업	통일부, 산자부, 한국전력공사	LED 생산 사기업
			6. 고효율 연탄 공급 및 가정연료 효율화 사업	통일부, 한국에너지공단	고효율 연탄 및 난방기구 생산 기업
중기	신재생 에너지	제 4조, 6조	7. 소수력 발전소 건설·운영	통일부, 한국전력공사, 한국에너지공단	수자원 관리관련 공·사기업
	"	"	8. 마을단위 소규모 태양광·풍력발전소 건설·운영	"	태양광·풍력 설비 생산·설치 기업
	"	"	9. 노후 화력 발전소 현대화 및 가스 발전소 교체사업	"	발전관련 공·사기업
	"	"	10. 바이오매스발전소 건설·운영	"	"
	전력	"	11. 전력망 개선사업	통일부, 한국전력공사, 한국에너지공단	"
	역량 배양	"	12. SDM·ITMO 사업 수행을 위한 검증시스템 구축지원	"	전문가 집단

협상 단계	협력 영역	파리협정 주요조항	프로젝트	유관 정부부처	이행시 협력 가능기관 예시
	산림·농업	제 5조, 11조	13. 임농업 복합경영 사업단지 조성 및 지원	통일부, 농림수산부	임·농업 관련 연구기관
	생태·관광	"	14. DMZ 생태평화 안보 관광지구개발	통일부, 문화관광부	관광업체, 유관 NGO
장기	신재생 에너지	제 4조, 6조	15. 대규모 신재생 에너지 단지 조성	통일부, 한국전력공사, 한국에너지공단	발전관련 공·사기업
	전력	"	16. 동북아 슈퍼그리드 사업과 연계 및 북한 참여유도	"	"
	NDC 달성	"	17. 대북 환경 협력 사업을 통한 크레딧을 우리 NDC 달성에 활용	통일부, 외교부, 환경부	기후변화 모니터링 전문 INGO

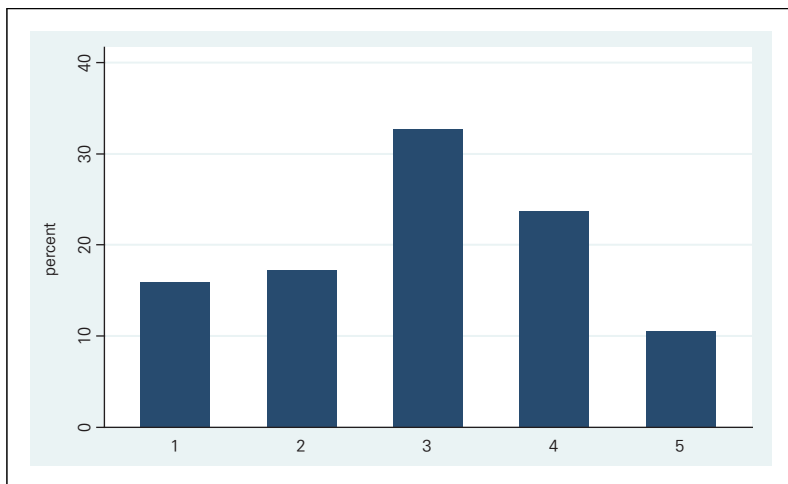
출처: 김유철·이상근, “남북한 환경협력 의제의 추진 방안: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로” 『통일정책연구』, 제27권 1호 (2018), p. 84.

보건·방역 분야 협력 의제 역시 중·장기적으로 남북관계 개선의 마중물 역할을 할 수 있다. 북한이 비록 봉쇄에 가까운 방역정책을 전개하며 확진자 규모가 상대적으로 적은 것으로 판단되나, 2020년 1월 중앙인민 보건지도위원회가 코로나19의 위험성으로 위생방역체계를 국가비상방역체제로 전환하는 등 코로나 방역 문제를 매우 엄중하게 다루고 있는 것이 사실이다. 현재 코로나19가 델타 변이 등 각종 변이를 만들어 내며, 여러 국가에서 확진 추세가 장기화되는 경향을 고려할 때 이러한 전면 봉쇄의 지속은 쉽지 않으며, 진단기기, 백신, 치료제의 원활한 보급을 위해 북한이 한국 및 국제사회의 보건·방역 분야 협력 제안에 응할 가능성은 결코 낮지 않다.

환경 협력과 마찬가지로 보건·방역 분야 대북 협력 역시 국제사회, 특히 주변국과 공조체계를 유지할 경우 그 효과성이 극대화될

수 있다. 일례로 여러 국제기구 및 구호단체의 대북 방역물품 지원은 우선 유엔 1718 제재위원회의 면제 승인을 획득한 후, 중국 단둥·대련 등의 지역에 방역물자를 집결한 뒤 북한과 물자 수신에 대해 협의한 후 반입시키는 방식으로 진행되는 것으로 알려져 있다.²⁴²⁾ 최근에는 WHO 및 UNICEF가 지원한 보건 관련 물품이 다롄(大連)항을 통해 북한 남포항에 들어간 모습이 위성사진에 포착되는 등, 북한이 조금씩 방역 물품 협력 사업에 빗장을 풀고 있는 듯한 모습이 관측되고 있다.²⁴³⁾ 개별 국가 단위로 이루어지는 대외협력 사업에 대한 북한정권의 거부감 및 의존에 대한 우려를 고려하면 최근의 이러한 흐름은 국제기구 혹은 다자적 협력체계의 효용성을 방증하는 것이기도 하다.

〈그림 III-13〉 “귀하께서는 기후변화 및 환경문제와 보건문제 대응을 위해 북한과의 협력이 필요하다고 보십니까?”



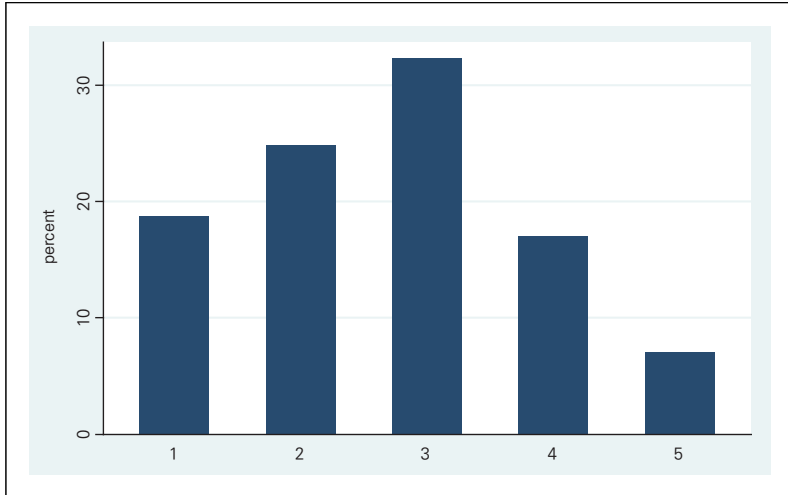
242) 이규창 외, 『감염병 공동대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로 (KINU 정책연구시리즈 20-01)』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 107.

243) 윤진, “북, WHO의 코로나19 방역물품 지원 수용...의미는?” KBS News, 2021.10.7., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5295897>> (검색일: 2021.10.7.).

문제는 동아시아 각국이 이러한 대북협력을 개시·지속할 만한 의지가 있느냐는 것인데, 본 연구가 수행한 여론조사는 복합적 결과를 보여준다. <그림 III-13>은 “귀하께서는 기후변화 및 환경문제와 보건문제 대응을 위해 북한과의 협력이 필요하다고 보십니까?”라는 질문에 대해 주어진 ①전혀 아니다 ②아니다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다 다섯 가지 보기에 대한 응답 분포를 나타낸 것이다. ⑤매우 그렇다가 10.48%, ④그렇다가 23.70%의 분포를 보이는데, 이는 부정적 응답 범주로 묶일 수 있는 ②아니다 17.22%, ①전혀 아니다 15.87%의 합보다 근소하게나마 높은 수치이다. 상당 기간 대북협력 사업이 진척되지 못한 현실을 감안 한다면, 그리 나쁜 정책 환경이라고 볼 수는 없다.

여론조사 결과는 동시에 향후 북한이 참여하는 동아시아 비전통 안보 협력체제 구축에 있어 과제를 제시하는 것이기도 하다. <그림 III-14>는 “귀하께서는 중장기적으로 북한이 기후변화 및 환경·보건 관련 지역 국제기구와 그 규범을 신뢰하고 참여할 수 있을 것이라고 보십니까?”라는 질문에 주어진 ①전혀 아니다 ②아니다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다 다섯 가지 보기에 대한 응답 분포를 나타낸 것이다. 응답 분포는 긍정적 응답의 범주로 묶일 수 있는 ⑤매우 그렇다 7.06%, ④그렇다 16.99%가 부정적 범주로 묶일 수 있는 ②아니다 24.85%, ①전혀 아니다 18.75%의 합에 미치지 못함을 알 수 있다.

〈그림 Ⅲ-14〉 귀하께서는 중장기적으로 북한이 기후변화 및 환경·보건 관련 지역 국제기구와 그 규범을 신뢰하고 참여할 수 있을 것이라고 보십니까?



이러한 결과는 북한의 대외적 행태, 특히 국제기구·다자협력 규범에 대한 수용의 측면에서 높은 수준의 신뢰를 얻지 못하고 있음을 보여준다. 북한이 미국 및 국제사회와 이룬 핵 동결 합의를 이행하지 않으면서 여러 인도적 협력·지원과 관련된 국제기구·다자협력 틀은 선택적으로 활용한다는 부정적 인식이 상당 부분 투영된 결과로 볼 수 있다. 이러한 북한의 국제 규범 준수 가능성에 대한 낮은 인식은 실제 보건·안보 관련 대북협력 사업이 활발히 진행되고 이러한 관행이 축적되었을 때야 개선 가능한 향후 과제라고 볼 수 있다. 또한 대북제재 하에서도 실행 가능한 낮은 단계의 협력부터 순차적으로 추진해야 하는 이유 중 하나이기도 하다.

상기한 바와 같이 보건·안보 이슈를 중심으로 한 동아시아 차원에서 협력체제 구축과 북한의 중·장기적 참여 유도는 여러 기회 요인을 포착한 현실성 있는 구상이라고 할 수 있다. 동아시아 각국은

각기의 목표 및 역량에 따라 지역 수준의 협력체제 구축에 긍정적이며, 북한은 환경·보건 협력에 대한 내부의 필요로 인해 중·장기적으로는 이에 응할 가능성이 높다. 환경·보건 관련 협력 프로젝트는 상당 부분 현재 대북제재와 양립할 수 있으며, 비핵화 협상의 추이에 따라 협력의 단계를 조절할 수 있는 특성이 있다. 비록 북한의 국제규범 준수에 대한 한일 양국 시민의 기대 가능성이 높지 않은 것이 현실이지만, 이는 향후 협력의 관행 형성 및 성과에 따라 가변적인 것으로 볼 수 있다.

IV. 동아시아 비전통 안보 협력체 구축 방안



1. 목표: 비전통 안보 협력과 평화 경제의 선순환과 한국의 주도적 역할을 통한 북한 견인

동아시아 비전통 안보 협력 체계를 구축하기 위해서는 우선 앞에서 살펴보았듯이 동아시아 국가 간 위험 인식을 공유해야 한다. 그리고 해당 이슈를 다루는 원칙, 규칙, 규범, 정책 결정 절차가 형성되어야 한다. 마지막으로 이러한 과정을 거쳐 레짐이 구축되고 레짐을 통해 국가 간 협력이 증진된다. 그렇다면 국가 간 위험 인식은 어느 정도 공유되고 있다는 사실을 앞 장에서 증명한 후 이제 해당 이슈에 대한 구체적인 목표와 추진전략에 대한 합의에 도달할 필요가 있다. 그 후에 레짐 구축에 기여할 수 있는 규칙을 담은 ‘선언’을 도출한다. 우선 1절에서는 동아시아 비전통 안보 협력 체계의 목표를 비전통 안보 협력을 통한 평화 경제 실현, 동북아 방역 보건 협력 체, 보건의료 협력 플랫폼, WHO 지역사무소 간 협력을 통한 북한 견인, 동아시아 탄소 중립 협력 강화, 북한의 비전통 안보 협력에 대한 주도성과 적극성 활용 등 네 가지로 압축해서 제시한다.

가. 비전통 안보 협력과 평화 경제

(1) 보건 협력과 평화 경제

코로나19 팬데믹을 계기로 백신 생산과 보급, 백신 생산에 필요한 공급망의 안정성 확보 등 다양한 문제가 제기되었다. 이는 백신의 공평한 보급 문제가 글로벌 공공재 공급의 관점에서보다는 선진국들의 자국 우선주의와 다국적 제약업체의 이윤 추구 등 경제적 관점에서 고려되는 경우가 많았기 때문이다. 이와 같은 경우 선진국과 개도국, 다국적 제약업체 사이에 백신 지식재산권 유예 문제, 백신

3차 접종(부스터샷)의 필요성 등의 문제에 있어 참여한 갈등을 드러내는 경우도 많다.

만약 동아시아에서 한·중·일을 비롯한 주요 국가들이 백신 독점 방지를 위한 지식재산권 유예와 3차 접종 등에 있어 합의를 도출하고 한 목소리를 낸다면, 전 세계 보건 안보 협력에 크게 기여할 수 있을 것이다. 물론 서로 다른 입장과 이해 충돌 등의 문제를 단기간에 해소하고 합의를 보기는 어렵겠지만 미국과 영국 등 선진국의 다국적 제약업체들의 백신 독점 문제를 함께 제기하면서 지식재산권 유예를 통해 복제약(Generic)의 위탁생산(CMO) 허용을 요구할 수 있다. 특히 한국의 삼성바이오로직스와 같이 코로나19 치료제와 메신저 리보핵산(mRNA) 백신을 둘 다 위탁생산하는 기업을 중심으로 중국, 인도, 방글라데시와 같은 복제약 위탁생산 기지 국가들과 백신과 치료제 관련 협력을 강화할 필요가 있다.

한국 정부 주도의 동북아 방역·보건 협력체의 주요 사업 가운데 하나인 의료방역 물품 공동 비축 제도를 활용하여 평화 경제를 추진할 수도 있다. 이 제도는 역내 국가 간 필수 의료물품의 신속 활용 및 배분을 통해 보건 안보 위기에 대한 공동 대비태세 및 대응 역량을 강화하는 것이다. 그리고 필수 의료방역 물품의 수요·공급 관련 정보 공유 강화를 통해 긴급 수요 발생 시 물류 안전성 및 의료산업 회복력을 증진하는 것이다. 지원이 필요한 국가에 대해 참여국 간 공동 지원방식(삼각협력)도 가능하다. 비축 물품은 의약품(치료제 포함), 개인 보호 장비, 진단키트, 백신 등 각국 수급 상황에 따라 자발적인 방식으로 상정하는 것이다. 국내 非비축물품인 진단키트, 진단장비, 의료장비 및 의약품의 경우도 ODA 예산을 활용하여 지원이 가능하다.

(2) 탄소 중립과 평화 경제

탄소 중립과 평화 경제의 선순환도 추진해야 할 것이다. 일본은 2013년 대비 2030년 온실가스 배출량을 46% 감축하는 목표를 달성하기 위해 신재생에너지의 대량 도입이 필요할 것으로 보인다. 이에 필요한 지역 간 송전망 용량은 1600만kW, 2040년 4조 8000억 엔 규모의 해상 풍력 발전 4500만kW 도입도 예상된다.²⁴⁴⁾ 신재생에너지 관련 소재부품이나 송배전망 등 전력 기자재 분야에서 한·중·일을 비롯한 동아시아 국가들 간 협력이 필요할 것으로 보인다.

동북아 그리드를 활용한 평화 경제 구현도 필요할 것으로 보인다. 우리나라의 2050 탄소 중립 시나리오 B안에서 동북아 그리드 33.1 TWh, 전체 에너지 소비량 중 2.7%를 차지하고 있다. 사실 북한은 에너지 안보 침해 우려로 동북아 슈퍼 그리드 전략에 대한 선호가 높지 않고 일본에서도 북한을 경유하지 않으면서 몽골을 통해 신재생에너지를 수입하려 하며, 가장 적극적인 러시아가 남·북·러 전력망 논의를 제기했지만 북핵문제와 남북관계 악화라는 안보상의 문제로 더 이상 진척을 보이지 못했다. 하지만 대신 한·중·일을 중심으로 하는 슈퍼 그리드 연계사업은 느리지만 어느 정도 진전이 있는 것으로 보인다. 2019년 9월 18일 한 포럼에서 한국전력 사장의 발표에 의하면 중국과 전력 연계사업의 공동개발 협약은 이미 맺었고, 일본 소프트뱅크와의 1차 예비 타당성 조사 결과도 긍정적이라고 평가했다.²⁴⁵⁾

동북아 그리드를 통한 북한 견인이 당장은 어렵겠지만 우선 가능한 중국과 일본과의 슈퍼 그리드를 진행시키고, 그 과정에서 이 사

244) 코트라 해외시장뉴스, “일본 탄소배출량 감축 목표 및 에너지 구조 변화 목표 발표,” 2021.9.13., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=190454>> (검색일: 2021.10.21.).

245) 홍민 외, “한반도형 협력안보와 평화경제 연계 구상,” 『경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-53-01』, (경제인문사회연구회: 세종, 2020), pp. 103~104.

업에 비교적 적극적인 러시아를 통해 북한에 접근하여 한·중·일 슈퍼 그리드와 남·북·러 슈퍼 그리드를 연계할 필요가 있다. 이를 통해 진정한 동북아의 슈퍼 그리드로 발전시켜야 할 것이다.

북한은 이러한 환경과 평화 경제의 연계를 받아들일 수 있을까? 북한의 정책을 통해 동아시아 협력의 가능성을 타진해 볼 수 있다. 북한은 “경제사업과 환경보호를 유기적으로 밀착시키는 것”에 관심이 있다.²⁴⁶⁾ 이는 북한이 겪고 있는 삼중고와 경제적 어려움을 무시할 수 없기에 당장 시급한 자연재해의 피해를 최소화하는 환경보호와 경제 사업을 연계시키려고 하는 것이다. 따라서 북한 입장에서 동북아 그리드의 에너지 안보 문제만 해결된다면 이러한 협력을 마다할 이유가 없다.

나. 보건 안보 협력에서 한국의 주도적 역할과 북한 견인

(1) 동북아 방역·보건 협력체를 통한 북한 견인

동북아 방역·보건 협력체는 문재인 대통령이 2020년 9월 유엔총회 기조연설을 통해 그 구상을 공개한 이후 코로나19와 같은 초국경적 보건 안보위기에 대한 동북아 다자 차원의 대응을 염두에 둔 것이다. 협력체의 대상국은 남북한, 미국과 중국·일본·몽골 등이다. 우리 정부는 2020년 12월 29일 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골의 외교 및 보건 당국자들과 첫 실무 화상회의를 개최하여 출범을 알렸고, 2021년 3월 30일에는 2차 회의에서 지속가능한 제도적 틀 구축을 모색했다.

특히 2020년 12월 29일 동북아 방역·보건 협력체 출범 역내 국가 실무화상회의에서 트랙1.5 형식으로 한국, 미국, 중국, 일본, 러시

246) “올해 생태환경보호 사업을 위한 대책 강구,” 『조선중앙통신』, 2021.3.16.

아, 몽골 6개국 정부의 외교 및 보건 과장급 당국자들이 참여하였고, 그 외에도 보건과 방역의 민간 전문가들도 함께했다. 이 회의에서 코로나19 대응 모범사례 공유, 역내 협력방안에 대한 심도 있는 논의를 전개했고, 협력 대상의 확대, 협력 프로그램 발굴, 협력 정례화 등을 강조했다.²⁴⁷⁾

2021년 3월 11일에는 동북아 방역·보건 협력체 추진 강화를 위한 범정부 관계기관 TF 발족 회의를 개최하였다. 이 회의에서 외교부 2차관 주재 하에 청와대, 국무조정실, 외교부, 보건복지부, 질병관리청, 농림축산식품부, 환경부, 통일부, 기획재정부 등 관계부처 국장급 인사가 참여하였고, 범정부 차원에서 관련 기관의 전문성을 통한 협업의 필요성을 강조했다. 관계 부처들은 각 기관의 분야별 실질 성과사업 발굴과 이행방안, 협력체 중장기 발전 방향 등에 대한 내용을 공유했다.²⁴⁸⁾

2021년 3월 30일에 개최된 트랙1 형식의 6개국 정부 외교 및 보건 과장급 관계자들의 2차 화상회의에서는 역내 협력체 추진 모멘텀의 지속강화를 위해, 실질적 협력 사업 발굴, 역외 국가와의 유연하고 개방적인 협력, 지속가능한 제도적 틀 구축 등 추진 방향이 제시되었다. 이 회의에서 외교부 측은 북한의 참여를 통한 동북아 평화와 번영 기여를 강조했다. 회의 내용 중 주목해야 할 점은 회의 정례화와 더불어 운영세칙 마련에 대한 합의, 실행 가능하고 시급한 협력 사업으로 의료방역 물품 공동 비축제와 코로나19 대응 인력 공동 교육 및 훈련이 제안되었다.²⁴⁹⁾

247) 외교부, “동북아 방역·보건 협력체’ 출범 민관합동(트랙1,5) 화상회의 개최,” 2020.12.29., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370840> (검색일: 2021.6.23.).

248) 외교부 동북아시아국, “「동북아 방역·보건 협력체」추진 강화를 위한 범정부 관계기관 TF 발족,” 2021.3.11., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370997> (검색일: 2021.6.23.).

2021년 5월 27일 제3차 화상회의에서 2차 회의 때 제안한 ‘의료방역 물품 공동 비축제’의 참여국 간 조기 구축 방안을 우리 측에서 제기하였고, 각국의 코로나19 대응 체제 현황 공유와 공동 교육 및 훈련 수요를 파악했으며, 아세안+3, 동아시아정상회의 등 기존 협력체와의 연계를 추진할 것을 제안하였다. 기타 논의로 참석급 격상과 운영세칙 채택 등의 의견이 제시되었다. 회의에서 우리 측은 북한 참여의 중요성과 우리 주도의 협력체가 추진 동력을 지속해서 확보할 수 있도록 노력할 것을 강조했고, 특히 운영세칙 채택을 제안함으로써 협력체의 제도화를 적극 추진할 것이라고 밝혔다.²⁴⁹⁾

2021년 8월 31일 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 4차 화상회의에서 최종문 외교부 2차관은 협력체가 북한 참여 견인을 위해 노력함으로써 한반도 및 동북아의 평화와 안정에 기여할 수 있을 것이라고 강조했다.²⁵¹⁾ 특히 이날 회의는 참석 수준을 기존 과장급에서 국장급으로 격상하였고, 한·몽골 간 의료·방역 물품 공동 비축제 시범사업을 평가했다.²⁵²⁾ 이러한 시범사업은 2021년 8월 18일 몽골에 30만 불 규모의 신속 항원 진단키트를 지원한 것이다.

동북아 방역·보건 협력체는 동북아 3국과 아세안 국가들과 소통의 기회를 제공하고 방역물품뿐만 아니라, 백신과 치료제와 관련된 국제협력에 북한을 참여시킬 수 있는 플랫폼 역할을 할 수 있다. 보

249) 외교부 동북아시아국, “『동북아 방역·보건 협력체』 2차 화상회의 개최(3/30),” 2021.3.30.

250) 외교부 동북아시아국, “『동북아 방역·보건 협력체』 3차 화상회의 개최(5/27),” 2021.5.27.

251) “정부, 동북아 방역협력체 참가국에 ‘북한 참여 위해 노력’ 당부,” 『연합뉴스』, 2021.9.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210901017400504>> (검색일: 2021.10.20.).

252) 이는 “협력체 참여국들이 일정량의 의료방역 물품을 사전에 약정·공유하고, 역내 보건 안보 위기 상황 下 일국이 요청 시, 해당 물품을 약정한 국가가 요청국과의 양자 협의를 거쳐 유상 또는 무상으로 신속 공급하는 제도”이다.

건 분야는 인도주의적 협력 사안으로 국제사회의 제재를 우회하여 북한과의 양자협력과 다자협력 레짐 구축에 도움이 된다. 특히 이러한 레짐은 북한이 보건 분야에서부터 국제 규범을 학습하고 이를 준수하도록 유도함으로써 국제사회에 대한 개방에 자신감을 가지도록 도울 수 있다.²⁵³⁾

2021년 10월 19일 한국의 보건복지부 주최로 코로나19 공동 대응 역량 강화를 위한 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 화상 토론회(웨비나)가 개최되었다. 특히 이번 회의에서 ‘코로나19 대응 인력 공동 교육·훈련’ 사업 추진을 위한 구체적인 협력 방향을 모색하기 위해 중국, 한국, 몽골, 미국, 러시아 각국의 코로나19 대응 인력 교육 훈련 현황을 공유하고, 역량 강화 협력 방안에 관해 논의하였다.²⁵⁴⁾

현재 동북아 방역·보건 협력체의 사업은 의료·방역 물품 공동 비축제(외교부·질병청), 코로나19 대응 인력 공동 교육·훈련(복지부·질병청), 신속 통로 절차 표준화(외교부)가 있고,²⁵⁵⁾ 각 사업에서 대북 제재를 고려하면서 북한을 어떻게 견인할 수 있을지에 대해 구체적인 방안을 마련해야 할 것이다.

북한을 방역·보건 협력으로 견인하기 위해서는 북한이 수용할 수 있고 필요로 하는 협력 아이템을 마련해야 한다. 이는 김정은 시기 북한이 과학기술을 중시한다는 점에 착안하여 4차 산업혁명의 첨단 기술을 보건 협력에 적용할 수 있다. 예를 들어 원격 교육과 진료, 남북한 전염병 핫라인 구축, 인터넷 기반 질병 감시 대응 체계 마련,

253) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

254) 보건복지부, 외교부, 질병관리청, “코로나19 공동 대응역량 강화를 위한 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 화상 토론회(웨비나) 개최,” 2021.10.19., <http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=368187> (검색일: 2021.10.20.).

255) 신속통로 절차 표준화는 “국가 간 사전 협의된 방역절차를 통해 각국의 방역 역량을 유지하는 가운데, 역내 필수 인적교류·활동을 보장”하는 것이다.

한반도 질병 및 유전자 DB와 질병 지도 구축 등의 협력이다.²⁵⁶⁾

감염병 이슈는 남북 모두 협력의 필요성을 알고 있고, 상호호혜성이 명백한 분야이기도 하다. 이러한 협력은 남북 정부 주도의 협력이 중심이 되면서 중장기적인 차원에서 북한의 의료와 방역 수준 향상을 위한 지원과 지식 교류 및 공동 대응 시스템 구축이 필요하다.²⁵⁷⁾

보건 분야에서 남북협력의 필요성은 2018년 9·19 평양공동선언 2조 4항에 이미 “남북은 보건·의료분야 협력을 강화한다”고 규정하고 있다. 구체적으로 “전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급 조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”고 명시하고 있다.

(2) 보건·의료 협력 플랫폼을 활용한 북한참여 유도

동북아 방역·보건 협력체와는 별도로 북한과의 보건 협력에 좀 더 초점을 맞춘 플랫폼이 필요하다. 한국 정부는 2021년 11월 10일 통일부와 남북교류협력지원협회를 중심으로 대북 보건·의료 협력의 모든 의제에 대한 상시적 논의와 조율을 위한 열린 방식의 융합 플랫폼인 한반도 보건·의료 협력 플랫폼 출범을 선포했다. 6개 분야 그룹으로 정부(통일부, 복지부, 질병청), 민간단체(대한적십자사, 보건의료 직능단체, 한국국제보건의료재단(KOFIH), 남북교류협력지원협회, 대북협력민간단체협의회 등), 지자체(서울특별시와 강원도 등 17개 광역지방자치단체), 국제기구(UNICEF, WHO, WFP, IVI 등), 국제 NGO, 학계 및 전문가 등을 확정했다.²⁵⁸⁾

256) 김상배(서울대), 서면 자문, 2021.9.19.

257) 윤정현, 이경숙, “신항안보 위협과 남북협력 방안 모색,” 『국제정치논총』, 제60집 2호 (2020), pp. 157~158.

2021년 11월 10일 개최된 2021 한반도보건·의료협력 플랫폼 회의에서 “한반도 보건·의료협력에 관한 공동선언문(이하 선언문)”이 발표되었다. 선언문에서 “세계적인 보건위기 상황에서 한반도 주민 모두의 생명을 보호하고, 건강하고 풍요로운 삶을 보장하기 위한 협력이 정치·안보적 상황과 무관하게 지속되는 것이 중요한 의의를 지닌다고 평가한다”고 강조하고 있다. 이는 전통적 안보의 영향을 받지 않으면서 보건 안보와 같은 비전통 안보 협력이 지속되어야 할 만큼 중요한 의제라는 것을 의미한다. 선언문의 2항에서 이 플랫폼의 성격을 “개방된 공동체”와 “집단 지성의 장”으로 규정하고 있다. 이는 보건·의료 협력이 여러 분야와 각계각층의 집단 지성과 협조가 없다면 제대로 이루어질 수 없다는 사실을 보여주는 것이다. 3항에서 “유엔의 지속가능발전목표 이행”과 4항에서 “보건의료체계 강화를 위한 포괄적 협력”은 이 플랫폼이 추진할 구체적인 협력 내용을 제시하고 있다. 5항에서는 인도주의 정신을 강조하고, 6항에서 플랫폼의 운영 방식으로 매년 1회 정례적인 회의 개최와 온라인상에서의 협력을 추진한다고 제시했다.²⁵⁹⁾

이 플랫폼이 지속되기 위해서는 남북 보건의료 협력의 구축도, 명확도, 위임도를 높일 필요가 있다. 보건 협력의 구축도를 높이기 위해 플랫폼에 참여한 주체들이 일정한 역할을 할 수 있도록 확실한 인센티브가 제공되어야 하고, 각계에서 자발적 방식으로 보건 협력의 목표를 제시한 후 이를 상호 조율하여 현실성 있고 구축성 있는 목표 도달 방식을 도출해야 할 것이다. 협력의 명확도를 높이기 위해서는 각계각층에서 진행되고 있는 대북 보건·의료 협력에 대한 현황 파악을 근거로 가장 시급한 협력 의제, 중장기적인 협력 의제,

258) 엄주현(어린이의약품지원본부), 최종보고회 토론문, 2021.10.15.

259) 통일부, 남북교류협력지원협회, “2021 한반도 보건의료협력 플랫폼: 지속가능한 한반도 보건의료협력을 위한 기반 구축,” 플랫폼 회의 자료집 (2021.11.10.), p. 12.

협력하기 어렵지만 반드시 필요한 협력 아이템 등으로 내용을 분류하여 협력의 우선순위와 필요 기간을 확정해야 할 것이다.

그리고 플랫폼 거버넌스의 예방력, 적합력, 복원력을 강화할 필요가 있다. 대북 보건·의료 협력의 융합 플랫폼의 예방력을 높이기 위해 남북한이 직면한 전염병 위험을 세부적으로 분류하고 시급성과 위험성의 기준으로 예방의 우선순위를 정할 필요가 있다. 각 전염병마다 필요한 예방 조치들을 세부적으로 규정하고, 기존 조치들의 장단점을 분석하여 보완할 필요가 있다.

거버넌스의 적합력을 강화하기 위해서는 양질 전환을 차단하고 관리해야 하는데 감염병의 양적인 확산을 실시간 모니터링하고 이를 차단하기 위한 실효성 있는 조치들을 미리 마련해야 할 것이다. 특정 감염병의 발생이 다른 영역으로 확산되지 않게 방지해야 하는데, 예를 들어 돼지 열병이나 조류 인플루엔자 등의 감염병의 확산으로 축산 농가에 피해가 가는 것을 막기 위해 남북 협력을 강화해야 할 것이다.

복원력의 경우 내구성, 가외성, 신속성, 자원 부존성을 고려해야 하는데, 플랫폼 거버넌스의 내구성은 남북 관계의 악화와 군사 안보 문제에도 불구하고 지속할 수 있는 내구성을 지닌 협력체를 만들어야 한다. 또한, 가외성의 경우 플랫폼에서 중요한 기능인 남북 간 전염병 관련 정보 공유와 정책 조정 및 합의 등을 할 수 있는 여러 개의 채널과 조직을 플랫폼 내에 마련하는 것이다. 신속성은 플랫폼에서 투입과 산출 과정이 신속하게 이루어질 수 있도록 의사결정 과정을 단순화하는 것이고, 자원 부존성은 플랫폼의 기능 수행과 운영을 위한 자원을 남북이 공동으로 마련하고 WHO와 같은 국제기구의 지원도 받을 필요가 있다. 최종적으로 이러한 거버넌스로 발전하기 위한 ‘한반도 보건협약’을 남북이 체결할 필요가 있다.

(3) WHO 지역사무소 간 협력 강화

마지막으로 WHO와 같은 국제기구를 적극적으로 활용하여 동아시아에서 북한과의 협력을 견인할 필요가 있다. 특히 WHO의 지역사무소의 기능을 강화하고 지역사무소 간 협력을 통해 북한을 견인해야 한다. 한국은 일본, 중국, 호주, 뉴질랜드, 캄보디아, 싱가포르, 홍콩, 필리핀, 몽골 등과 함께 필리핀 마닐라에 본부가 있는 서태평양 지역사무소에 소속되어 있다. 북한은 방글라데시, 인도, 인도네시아, 미얀마, 네팔, 부탄, 스리랑카, 태국, 말레이시아, 베트남 등과 함께 인도 뉴델리에 본부를 두고 있는 동남아시아 지역사무소에 속해 있다. 당장은 WHO의 서태평양 지역사무소와 동남아시아 지역사무소 간 교류와 협력을 강화함으로써 동(남)아시아 협력과 북한 견인을 동시에 추진해야 할 것이다. 결국에는 남북이 서로 다른 지역사무소에 나뉘어 있기보다, 남북 협력과 동아시아 협력 모두를 강화할 수 있는 방향으로 지역사무소의 통폐합과 정리가 필요하다.²⁶⁰⁾

이러한 지역사무소의 관할 역량이 부족하다는 평가가 있기에, 동아시아에서 보건의로 체제가 비교적 선진적인 한국과 일본을 중심으로 새로운 감염병의 출현에 대응할 수 있는 액션 조직이 필요하다. WHO 서태평양 지역사무소의 175개 이상의 WHO 협력 센터 가운데 한국은 7.1%를 차지하고 있어, 협력 센터의 중심 역할을 수행하고 있다. 그리고 아시아·태평양 지역에서 23개국, 81개 이상의 가장 크고 영향력 있는 공중보건 대학 기관을 보유하고 있는 공중보건을 위한 아시아·태평양 대학 기관 컨소시엄(Asia-Pacific Academic Consortium for Public Health: APACPH)에서도 국제보건의로 정보 교류를 위한 활발한 활동이 전개되고 있다. 또 2020년 연세대학

260) 엄주현(어린이의약품지원본부), 최종보고회 토론문, 2021.10.15.

교에서 한국국제교류재단을 통해 한국의 코로나19 대응 및 중앙아시아 국가의 감염병 관리체계 특성 및 시사점에 관한 과제를 수행하였고, 2021년 현재 아세안 보건의로 지식공유 플랫폼 구축 지원 타당성 조사를 통해 10개국(라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀)과 보건의로 지식 교류 사업을 진행하고 있다.²⁶¹⁾ 따라서 우리 정부는 이러한 지역 사무소와 컨소시엄 및 대학기관과 같은 조직과 플랫폼을 적극 지원 및 활용하여 지식공유 사업의 국제교류 협력을 적극적으로 추진해야 할 것이다.

그리고 지역사무소와의 협력을 강화하기 위한 사업으로 K-방역 모델의 확산 차원에서 지역사무소와 함께 지식공유 사업을 추진할 필요가 있다. 우리 정부는 감염병 대응과 직접적 연관이 있는 코로나19의 검사와 확진, 역학 조사와 추적 관찰, 격리와 치료 등의 방역 관련 각 단계의 표준화와 K-방역모델 국제표준화 로드맵을 수립했다. 그리고 실시간 유전자 증폭기반 진단기법(RT-PCR), 선별진료소, 생활치료센터 운영 절차 등을 국제 표준으로 인정받기 위한 절차 역시 추진하고 있다.²⁶²⁾ 따라서 WHO 지역사무소와의 협력을 통해 K-방역 모델의 국제표준화와 개도국에 대한 지식공유사업을 병행할 필요가 있다.

다. 동아시아 탄소 중립 협력 강화

(1) 한국의 탄소 중립 2050과 한·중·일 탄소 중립 협력

2021년 8월 ‘2050 탄소 중립 위원회(이하 탄중위)’는 2050 탄소

261) 김소윤(연세대의대), 자문회의 자료, 2021.11.10.

262) 전병울(차의과학대학교), 자문회의 자료, 2021.11.10.

증립 시나리오 초안을 발표하였다. 세 가지 시나리오 가운데 3안만이 사실상 탄소 증립으로 나머지 1안과 2안은 해외조립이나 국제 탄소 시장을 통해 감축하는 시나리오이다. 구체적으로 2018년 흡수원 포함 순 배출량은 686.3백만 톤이고, 2050년 배출량은 1안이 25.4백만 톤, 2안이 18.7백만 톤이며, 3안이 net-zero이다. 탄소 포집 및 활용 저장 기술을 통한 상쇄량은 1안이 95백만 톤, 2안이 85백만 톤, 3안이 57.9백만 톤이었다. 따라서 정부는 상당량의 배출량을 탄소 포집·활용·저장 기술(CCUS)을 통해 흡수하려고 하지만 아직 기술개발 수준이 그 정도에 이르지 못한 것으로 평가되고 있다. 해외 저장소 10억 톤의 경우 한·중·일 공동수역 저장소와 호주, 동남아 등 해외 저장소 등을 제시하고 있다. 주요 내용을 살펴보면 1안은 석탄발전 최소유지, 2안은 석탄발전 중단, 3안은 화석연료발전 중단이고, 수소 공급도 1안과 2안에서 13.6백만 톤에 달했다.²⁶³⁾

2021년 10월 18일 탄증위는 2050 탄소 증립 시나리오 최종안 2개를 심의하고 의결했다. 초안에서 1안(석탄 및 가스 9.5% 유지)을 폐기하고, 2안(가스 7.6% 유지)과 3안(화력발전 중단)을 각각 B안과 A안으로 채택했다. B안에서 가스 발전을 남겨두는 이유를 한 전문가는 변동성이 강한 재생에너지 보완 차원이라고 주장했다. 한편 이날 탄증위는 2030년 국가온실가스 감축목표(NDC)를 2018년 배출량 기준 기준 26.3%에서 40%로 상향 조정했다. 하지만 일부 환경단체는 온실가스 제거를 “상용화 시점이 불분명한 기술과 국제적 인정 기준이 불확실한 국외 감축”에 의존한다고 비판했다.²⁶⁴⁾

상향된 NDC 기준으로 2030년까지 연평균 온실가스 감축률은 4.17%로 일본(3.56%), 미국과 영국(2.81%), EU(1.98%)보다도 높

263) 2050 탄소증립위원회, “2050 탄소 증립 시나리오 초안,” 2021.8.5.

264) “석탄발전은 멈춘다...단지 2030년 이후에야 가능,” 『한겨레』, 2021.10.19.

고, 배출 정점인 2018년부터 2050년 탄소 중립까지 32년의 짧은 소요기간, GDP 대비 높은 제조업 비중(20년 기준 한국 26.1%, 일본 19.5%, EU 14%, 미국 10.6%) 등의 요인을 감안할 때 탄소 중립 실현과 온실가스 감축 목표 달성은 쉽지 않을 것이다.²⁶⁵⁾

특히 한·중·일을 중심으로 탄소 중립 협력을 적극적으로 추진해야 한다. 한국과 일본은 2050년, 중국은 2060년을 탄소 중립 달성 목표로 정했다. 배출 정점에서 탄소 중립까지 소요 기간은 한국이 32년, 일본이 37년, 중국이 30년이다. 한국과 일본은 이미 배출 정점이 지났지만, 중국은 2030년을 배출 정점으로 하고 있기 때문에 탄소 배출량이 앞으로 더 늘어날 것으로 보인다. 그뿐만 아니라 중국과는 월경성 미세먼지 이슈도 관리해야 할 과제이다. 따라서 중국의 탄소 배출량 급증과 미세먼지의 월경이 한반도에 미치는 영향을 최소화하기 위해 중국과의 탄소 중립 협력을 강화해야 한다. 한중 양국은 2021년 3월 환경장관 회의에서 청천계획, 미세먼지 계절관리제 대책 관련 공조 강화, 탄소 중립 정책 교류를 주요 협력 분야로 정했다. 탄소 중립 추진 현황과 향후 계획 공유를 위한 한중 간 탄소 중립 대화 채널도 신설하여 2021년 하반기 회의를 개최하기로 하였다.²⁶⁶⁾

(2) 남북한 탄소 중립 협력

한편 북한의 기후변화에 대한 관심은 국제협약 참여를 통해 알 수 있다. 북한은 2005년 교토의정서, 2015년 파리협약을 비준했고, 2000년과 2012년 기후변화 국가보고서 및 2016년과 2019년 국가

265) 기후환경과학외교국 기후변화외교과, “2050탄소 중립위원회 제2차 전체회의 개최,” 2021.10.18., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=371662&fbclid=IwAR3RMJESx2i1NZdiBmDHDyyS1QhZlZQspUQNq0rm9hSEvyTmdu41_U0BVQ4> (검색일: 2021.10.19.).

266) “한중 환경협력 강화논의의 ... 미세먼지대책 등 이행 방안 점검,” 『연합뉴스』, 2021.8.26.

온실가스 감축 목표를 유엔에 제출했다. 그리고 북한은 2019~2030년 국가환경보호전략에서 2030년까지 재생에너지를 통한 전력 생산 확대, 산업폐기물 재자원화, 환경기술 발전을 통해 온실가스 배출 전망 대비 16.4% 감축 추진을 발표했다. 북한은 기후변화에 따른 자연재해의 빈번한 발생의 심각성을 자각하여 산림 복구의 흡수원 확대와 재생에너지 활용의 배출원 축소를 통해 온실가스 감축 노력을 추진하고 있다. 2019년 기준 수력은 연간 발전량의 46.2%를 차지했고, 태양광과 풍력 발전의 소규모 발전 설비 확대를 추진하고 있다.²⁶⁷⁾

환경 분야에서 남북협력의 필요성은 2018년 9·19 평양공동선언 2조 3항에 이미 “남북은 환경 협력을 적극 추진한다”고 규정하고 있다. 구체적으로 “남과 북은 자연 생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경 협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다”고 명시하고 있다. 이제 평양공동선언의 환경 협력 내용에 대한 성실한 이행뿐만 아니라 현재 전 세계적인 추세에 맞춰 기후변화 공동 대응과 탄소 중립 전략의 공동 수립과 이행을 중심으로 환경 협력의 틀을 다시 짤 필요가 있다.

앞에서 살펴본 한국의 탄소 중립 시나리오와 북한의 온실가스 감축에 대한 관심과 노력을 접목하면 남북이 함께 온실가스 감축과 탄소 중립을 위한 협력체를 설립할 수 있다. 이러한 협력체는 기존 환경 협력 협의체와 차별성을 가지고 탄소 중립 목표 달성에 초점을 맞출 필요가 있다. 동북아 탄소 중립 협의체는 동북아 방역·보건 협력체 회원국들이 창립멤버로 활약하고, 북한의 참여를 건인할 필요가 있다.

267) 김경원, “북한의 기후변화 대응사업 현황,” (KDB산업은행 북한포커스, 2021.5.17.).

(3) 동아시아 탄소 중립 협력 거버넌스 구축

기후변화와 탄소 중립이슈는 정부뿐만 아니라 민간 협력 네트워크 접근이 가능하다. 환경, 에너지, 산업 각 분야에서 전문가 집단의 참여가 필요하고 기후 재원과 기후 기술 연계를 위한 민간 참여를 촉진할 필요가 있다.²⁶⁸⁾

이를 위해 동아시아 탄소 중립 협력체를 설립하고 관련 교류와 협력을 집중할 필요가 있다. 이러한 협력체를 설계할 때 구속도, 위임도, 명확도를 기준으로 접근해야 한다. 그리고 거버넌스의 예방력, 적합력, 복원력도 중요하다. 우선 구속도를 높이기 위해 한·중·일을 중심으로 탄소 중립 목표와 전략의 차이를 분석 및 평가하고 공동으로 추진할 수 있는 의제에 대해 우선 합의할 필요가 있다. 탄소 중립에서 가장 중요한 에너지 전환과 탄소 포집과 저장 및 활용 기술에 대한 기술협력을 강화하고 동아시아 국가들이 참여할 수 있는 펀드를 조성하여 기술협력에 대한 기여와 책임성을 높인다.

탄소 중립에 관한 혁신 생태조성은 동아시아 정부 간 협의체가 담당하고, 구체적인 기술협력 및 공급망 구축은 기업이 전담하며, 탄소 중립에 대한 여론 형성과 경각심 및 필요성에 대한 인식 강화는 시민사회에 위임하면서 정부 간 협력체가 이를 최종 점검하고 지원한다. 거버넌스의 명확도를 높이기 위해 동아시아 탄소 중립 협력의 로드맵과 단계별 전략 및 추진 계획에 합의한다.

한편 거버넌스의 예방력을 높이기 위해서는 기후변화의 위험을 구체화하고, 온실가스 배출과 탄소 배출을 감축하고 오염원을 흡수할 수 있는 기술에 관한 과학적 지식 공유 및 기술 상용화를 위한 동아시아 협력을 강화해야 할 것이다. 적합력은 기후변화 문제가 전염병의 빈번한 발발로 이어지지 않도록 연결고리를 차단할 수 있는

268) 윤정현, 이경숙, “신홍안보 위협과 남북협력 방안 모색,” pp. 158~159.

과학적인 방법을 찾아내는 데 동아시아 국가들이 공동의 노력을 기울일 필요가 있다. 복원력은 거버넌스의 내구성을 강화하기 위해 동아시아 국가들 간 발생하는 안보 갈등이 탄소 중립 협력을 저해하지 않도록 안보 문제와 탄소 중립 문제를 적절하게 분리할 필요가 있다. 동아시아 탄소 중립 협력은 하나의 협력체와 소수의 국가가 주도하기보다는 여러 개의 협력체와 최대한 많은 수의 국가들이 적극적으로 참여함으로써 가외성을 강화할 필요가 있다. 탄소 중립과 관련된 특정 협의체가 안보적인 이유나 특정 회원국들 사이의 갈등으로 제대로 추진되기 힘들 경우 다른 회원국이 속한 비슷한 협의체가 정상 작동함으로써, 동아시아 탄소 중립을 위한 협력이 중단되지 않도록 노력해야 할 것이다.

라. 북한의 비전통 안보 협력에 대한 주도성과 적극성 활용

(1) 북한의 보건 협력 주도성과 적극성 활용: 북한식 보건·방역 체계와 국제협력

북한은 탈냉전 이전 ‘사회주의 국가 보건상 회의’에 대해 참석하여 주요 사회주의 국가들과 보건·의료 관련 교류를 활발하게 전개했으며, 특히 소련과 중국과의 교류 협력은 적극적이었다. 북한 의사들이 소련에서 단기로 연수하거나 유학 프로그램에 참여했고, 학술 교류 활동도 활발했다. 북한은 이러한 ‘소련 배우기’를 통해 외부 자금을 받았고, 소련의 선진적인 의료기술도 많이 전수받았다. 전반적으로 북한은 보건의료체계, 병원 운영, 교육 방면에서 소련 방식을 도입하였다. 중국이 북한에 의료 지원했을 때 북한은 중국의 중서 통합 방식을 자신에 적용하고 한의학을 재발견하는 계기가 되었다. 1949년 개최된 제1차 전국 외과학 대회는 북한-소련-중국의 사회

주의 국가 간 공식적인 의학 교류 플랫폼 역할을 하였다.²⁶⁹⁾

북한은 주요 사회주의 국가들과 보건협정을 체결함으로써 예방 치료 사업을 비롯한 위생방역, 보건선전, 의료기구 및 의약품에 대한 자료와 구체적인 경험을 교환하는데 적극적이었다. 즉 북한은 자신들에게 필요하다고 생각하는 협력에 대해서는 주도성과 적극성을 보이고 있다.²⁷⁰⁾

따라서 한국 정부와 민간단체, 제약업체는 북한의 이러한 주도성과 자신감을 발휘하는 영역인 예방의학, 공공의료 등에서 협력을 추진하고, 북한이 이러한 협력을 주도할 수 있는 기회와 지원을 제공할 수 있다. 예를 들어 동아시아 보건 협력 체제에서 갖추어야 할 기능 가운데 백신이나 치료제의 양의 처방, 진통제와 같은 응급처방 외에도 보약이나 체질 개선과 같은 한의 처방의 복합 처방이 모색되어야 하는데, 북한은 바로 한의 처방에 있어 자신감을 가지고 있기 때문에 북한이 그 분야에서 적극적인 역할을 수행하도록 한국 정부가 유도할 필요가 있다.

북한은 전통 사회주의 국가 간 보건 협력도 중시할 뿐만 아니라 WHO를 통한 협력에도 적극적이다. 북한은 1973년에 WHO에 가입했고, WHO를 ‘모든 사람들의 건강을 보호하고 개선하기 위한 보편적이며 인도주의의 목적 실현을 위한 조직’이라며 긍정적으로 평가했다. WHO는 1997년 북한에 상주했고, <조선 보건부문 발전 중기 전략계획 2016~2020>, <유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017~2021> 등을 발간하면서 교육 지원 사업을 펼쳤다. 이를 통해 보건과 의료 분야는 북한이 국제기구와의 협력을 적극적으로 모색하는 영역임을 알 수 있다. 따라서 한국 정

269) 김진형, 문미라, “사회주의 진영의 북한 의료지원과 교류(1945-1958),” 『의사학』, 제28권 제1호 (2019), pp. 139~190.

270) 엄주현(어린이약품지원본부), 최종보고회 토론문, 2021.10.15.

부도 WHO 지역사무소 간 교류 협력뿐만 아니라 코로나19가 완화되고 WHO가 북한에 상주할 때 북한과 국제기구 간 추진하는 보건과 의료 분야 협력에 함께 참여할 수 있는 구체적인 방법을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 북한은 코로나19 팬데믹 상황 속에서 국가적인 방역 대책에 역량을 쏟을 것이라고 강조했다. 2021년 9월 2일 당 정치국 확대회의에서 김정은 총비서는 세계적인 보건 위기 속에서 국가 방역 체계와 사업의 재점검을 당부했다. 방역 담당자들의 전문성 및 역할 제고와 북한식의 방역 체계 완성을 강조하면서, 방역 강화를 가장 핵심적인 사업으로 강조했다.²⁷¹⁾

이처럼 북한이 중시하는 방역 체계와 방역 담당 인력에 대한 훈련 등은 북한 자체적으로 하기에는 한계가 있다. 이제 전 세계적인 백신 보급으로 코로나19의 확산이 점차 감소하면서 감염으로 인한 합병증과 중증을 최대한 예방하고 억제하는 가운데 일상생활을 회복하는 단계로 진입할 때 과연 국경봉쇄 외에 다른 대안이 바로 북한식의 방역 체계가 될 수 있을지는 의문이다. 즉 국제사회의 보건·방역 분야 지원과 역량 강화 훈련을 수용하고, 동아시아 국가들과의 보건·방역 협력을 통해서만 코로나19 이전 상태를 어느 정도 회복할 수 있는 방역 체계를 구축할 수 있을 것이다.

하지만 북한은 2021년 8월 초 코백스의 백신 지원을 위해 필요한 사전 절차를 완료하지 않았는데, 특히 백신 현장에 대한 코백스 구호 요원의 모니터링을 거부했다. 그리고 화이자나 모더나 백신과 같은 극저온 보관이 필요한 경우, 콜드체인이 구축되지 못해 국제사회가 도울 것을 제안했지만 북한이 이를 거절했다. 2021년 8월 11일

271) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.3.

미국 자유아시아 방송은 UNICEF가 콜드체인 관련 자문과 기술 지원을 제공하고 있다고 밝혔다.²⁷²⁾ 이는 북한이 국제사회의 지원을 받으면서도 국내 모니터링이 필요한 등의 민감한 사안에 대해서는 거부 반응을 보인다는 사실을 알 수 있다.

그 밖에도 북한은 방역 관련 국제협력을 하고 싶어도 아직 국경봉쇄를 해제할 수 없어 어려움을 겪고 있다. 에드윈 살바도르(Edwin Salvador) WHO 평양사무소장에 따르면 마스크·장갑·진단 시약 등 코로나19 관련 물품이 1년여 만에 선박으로 북한 남포항에 반입돼 격리조치 중이고, 몇 달 전 북한 보건성이 일부 물품을 다롄(大連)항을 통해 북한으로 수송하는 것을 허용하겠다고 알려왔다고 밝혔다.²⁷³⁾ 북한은 이제야 제한적이지만 해상 통로로 방역 지원을 수용하기 시작했고, 북한 내부의 방역에 대한 자신감과 북중 국경 상황에 따라 대북 보건 협력과 지원 사업의 규모가 달라질 것이다.

(2) 북한의 환경 협력 주도성과 적극성 활용: 한반도 탄소 중립

북한은 지구 온난화와 이로 인한 홍수·가뭄과 같은 자연재해의 직접적 피해를 겪고 있고, 이러한 피해를 최소화하면서 식량난과 수질 관리 시스템을 개선하기 위해 노력하고 있다.²⁷⁴⁾ 미국 국가정보위원회의 기후변화와 국가 안보 위협에 관한 최신 보고에 따르면 북한은 기후변화의 물리적 효과에 가장 취약한 11개국 가운데 하나였다. 특히 북한은 아프가니스탄, 미얀마, 인도, 파키스탄과 함께 동아

272) “북한, 유니세프에서 백신 유통 기술 지원받는 중,” 『경향신문』, 2021.8.12.

273) “WHO에 이어 유니세프도 북한에 보건·영양물자 반입 확인,” 『연합뉴스』, 2021.10.9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211009016400504>> (검색일: 2021.10.26.).

274) 북한은 VNR 보고서에서 2016년 가뭄이 발전 총량에 미친 부정적 영향을 강조했고, 청정에너지 사용률도 10.3%로 저조하며, 기후변화에 따라 이상고온, 2차례 태풍 피해, 황사 6회, 우박, 홍수 등의 피해 사례를 제시했다. “북한 곡물 생산 10년래 최저…제재·봉쇄·재해로 어려움,” 『내일신문』, 2021.7.14.

시아의 취약국가들로서 기후변화에 대한 적응 능력이 부족하여, 이들의 기후변화에 대한 회복 탄력성을 구축하는 것이 미국의 국익에 대한 미래 위협을 낮추는 데 도움이 된다고 분석했다.²⁷⁵⁾

미국 바이든 정부의 정보기관은 기후변화 문제를 미국 국가 안보에 대한 위협과 결부하고 있고, 북한과 같은 취약국가의 적응 능력을 도와주는 것이 미국의 국익에 부합한다는 사실을 보고하고 있다. 이는 어쩌면 북한에 기회가 될 수 있다. 미국을 중심으로 하는 선진국들과의 기후적응 협력은 막혀 있는 비핵화 협상을 우회하여 다자무대에서 강대국들과 협력을 통해 신뢰를 쌓을 좋은 기회다. 기후변화 협력을 통해 우선 미국과 신뢰를 쌓고 이후 합의 가능한 비핵화 협상이 진행된다면, 대북 제재 문제 해소와 북한의 개혁·개방까지 이어질 수도 있다. 이를 위해 북한은 기후변화 문제를 미국과의 협상 카드로 적극적이고 주도적으로 활용해야 할 것이다.

북한은 환경 관련 국제조약에도 참여하고 있다. 오존층 보호 관련 몬트리올 의정서에도 가입했고 북한의 대기오염 방지법에서도 오존층 보호에 관한 내용을 삽입했다.²⁷⁶⁾ 그리고 북한은 유엔기후변화 협약 당사국으로 온실가스 배출량 감축 목표를 세우고 이를 시행하려고 노력하고 있다고 강조했다.²⁷⁷⁾ 이는 북한이 환경 관련 국제조약 참여에는 관심도 많고 국제 규범과 의무를 지키려고 노력한다는 사실을 알 수 있다.

따라서 북한은 기후변화 문제를 국제 원조와 다자간 협력을 통해 접근하는 방식을 굳이 거부하지 않는다. 특히 주목해야 할 국제협력

275) "Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040," *National Intelligence Council*, October 20, 2021, p. 11, <https://www.documentcloud.org/documents/21089633-10-20-21_nie_climate-change-and-national-security> (검색일: 2021.10.26.).

276) "우리나라에서의 오존층 보호를 위한 활동," 『조선중앙통신』, 2021.9.16.

277) "생태환경 보호를 위한 국가적인 노력," 『조선중앙통신』, 2021.6.4.

사례로서 북한이 주도성과 적극성을 가지고 있는 사업 가운데 탄소 배출권 관련 청정 개발 체제(Clean Development Mechanism: CDM)가 있다. 북한은 2008년에 이미 CDM 국가 승인기구를 설립했고, 수력 발전을 비롯한 여러 건의 CDM 사업을 실행하고 있다. 남한의 탄소 중립 2050과 북한의 탄소배출권 관련 사업에 대한 주도성과 적극성을 연계하여 한반도 탄소 중립 계획을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 구체적으로 북한의 산림 복원과 재생에너지 시설 설치를 동시에 진행할 필요가 있다.²⁷⁸⁾ 특히 북한은 전기와 열을 동시에 생산하는 고효율의 태양전지 집열기와 재자원화, 지붕 녹화 등의 기술에 관심이 많다.²⁷⁹⁾

북한은 2021년 9월 2일 당 정치국 확대 회의에서 세계적으로 이상 기후 현상이 심각해지고 북한에도 그 위험이 고조되고 있는 상황에서, 홍수와 태풍을 비롯한 자연재해를 최소화하기 위한 위기관리 대책과 국토환경 관리 사업이 중장기적인 나라의 백년지계라고 강조했다.²⁸⁰⁾

구체적으로 북한은 환경보호 관련 법 개정과 환경 기준 갱신, 환경영향평가 강화, 자동차 배기가스에 의한 오염 감축 사업, 대기오염 측정기 제작 및 도입 사업을 추진하고, 주민들을 대상으로 생태 환경 보호 관련 선전에 열을 올리고 있으며, 환경 관련 인원에 대한 교육과 대중의 인식 제고를 위해 노력하고 있다고 밝혔다.²⁸¹⁾

2021년 7월 유엔에 제출한 자발적 국가보고서(VNR)에서 2030년

278) “NET ZERO 2050 기후재단, 2021 한반도 국제평화포럼 참가,” 『글로벌신문』, 2021.9.3., <<http://www.globalnewspaper.co.kr/news/articleView.html?idxno=9747>> (검색일: 2021.10.25.).

279) “록색환경 조성을 위한 과학연구사업 심화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.2.

280) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.3.

281) “공화국정부 환경보호사업개선을 위해 적극 노력,” 『조선중앙통신』, 2021.9.7.

온실가스 배출량 감축 목표를 제시했다. 구체적으로 국제 지원 없이 15.63%(약 3천6백만 톤), 국제 지원으로 50.34%(약 1억 5천만 톤)를 감축할 것이라고 밝혔다. 북한은 기후변화 적응에 대한 교육과 인식 제고를 강화하고 그 영향력을 축소하며, 조기 경보와 인적 제도적 역량을 향상시킬 것이라고 제시했다. 구체적인 계획으로 ‘국가 재난위험 경감 전략’, ‘국가 온실가스 배출 감축 계획’, 기후변화 인식 개선 등의 추진을 제안했다.²⁸²⁾

특히 북한이 국제 지원이 있으면 50.34% 감축할 것이라고 지원이 없을 경우보다 3배 이상 더 높은 목표를 제안한 것은 국제적인 지원을 그만큼 바란다는 열망을 나타내는 것이다. 북한은 구체적으로 어떤 국제협력을 통해 그러한 목표를 달성할 것이라고 보고서에 제안하지는 않았지만, SDG 13번의 타깃으로 제시한 ‘기후 관련 위험과 자연 재난에 대한 회복탄력성과 적응 역량 강화’, ‘기후변화 감축·적응·영향력 축소’, ‘조기 경보에 대한 교육 향상·인식 제고’, ‘인적이고 제도적인 역량 강화’에 있어 국제협력이 절실하다는 것을 보여 준다. 따라서 국제사회 특히 동아시아 국가가 북한이 VNR에서 제시한 목표와 국제협력의 여지를 잘 반영하여 이를 탄소 중립 협력과 연계하여 북한과의 협력을 건인할 필요가 있다.

북한의 SDGs에 대한 주도성과 적극성을 제대로 활용하기 위해서는 이를 흡수할 수 있는 기존 협력의 틀을 가지고 있어야 한다. 이러한 틀은 우선 한·중·일이 될 수 있을 것이다. 한·중·일은 모두 SDGs와 VNR의 이행과 국제협력에 아주 적극적이다. 한국은 방역 대응 체계, 방역 전담조직, 인터넷 보급, 스마트도시 전략, 디지털

282) The Democratic People's Republic of Korea, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development," June 2021, p. 41, (https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf) (검색일: 2021.10.25.).

산업 등에 강점을 가지고 있고, 중국은 식량 수출국으로 식량안보에서 경쟁력을 갖추고 있지만 환경오염에는 아직 취약하다. 일본은 수산자원과 육상생물 보전 등에 강점을 가지고 있다. 코로나19로 인해 필요한 SDGs 협력도 SDG 4 디지털 학습능력, SDG 11의 방역 전담 조직 구성과 위기 대응 매뉴얼 구비, SDG 17 한·중·일 거버넌스 협의회 구성 등이 있다.²⁸³⁾ 한·중·일 3국이 비교 우위를 갖춘 분야와 협력이 필요한 영역을 중심으로 우선 제도화된 레짐을 구축하는 과정에서 북한의 SDGs에 대한 관심과 주도성을 활용하여 북한의 참여를 견인할 수 있다.

이인영 통일부 장관은 2021년 9월 8일 ‘한반도 탄소 중립을 위한 남북협력방안 심포지엄’ 축사에서 “실질적 탄소배출을 줄이고 탄소 흡수원을 마련하여 ‘한반도 탄소 중립’을 달성하기 위한 남북협력”, “기후 위기의 시대에 한반도 전체의 대응 역량 강화”, “탄소 저감과 지속가능성에 기반한 새로운 남북 경제협력 모델 검토” 등을 제안했다. 이러한 새로운 남북 경제협력 모델을 통해 평화 뉴딜을 실현하는 것이다. 구체적으로 북의 산림생태계 복원을 통한 한반도 대규모 탄소 흡수원 확충, 한반도 온실가스 감축 목표 설정과 통합관리, 한반도 전역 기후변화 모니터링과 남북기상협력, 남북 접경지역 중심의 재해·재난 통합관리 시스템 등이다.²⁸⁴⁾

이와 관련하여 산림청은 2050년까지 남북 산림 협력을 통한 탄소 흡수원의 확충을 추진할 계획이다. 북한의 황폐한 산림(147만 ha)을 복구하기 위해 3억 그루의 나무를 심어 매년 100만 톤의 탄소를 흡

283) 김지현·박지윤, “코로나19의 사회영향과 SDGs 대응과제: 한·중·일을 중심으로,” 『아시아연구』, 제23권 제3호 (2020), pp. 34~36.

284) “이인영, ‘기후위기는 분계선에서 멈추지 않는다.’,” 『통일뉴스』, 2021.9.8., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=203093>> (검색일: 2021. 10.25.).

수하는 것을 목표로 한다. 단기로는 신규조림이나 재조림, 장기로는 남북 간 배출권 확보 협력과 이익 배분에 초점을 맞춘다는 계획이다. 실제 이러한 산림 협력의 전진기지로서 남북산림협력센터가 경기 파주시에 문을 열고 스마트 양묘장에서 북한 산림 복구에 활용될 수 있는 낙엽송, 잣나무, 산수유 등을 생산하여 2022년 첫 출하를 목표로 하고 있다.²⁸⁵⁾ 2021년 6월 15일 강원도 철원에도 남북산림협력센터를 착공하여 2021년 연말 완공 예정이며, 스마트 양묘장과 산림 병해충 연구 및 전시실을 구비했다.²⁸⁶⁾

대북 기후변화와 탄소 중립 협력을 통한 평화뉴딜의 남북 경험 모델은 앞에서 제안한 비전통 안보 협력과 평화 경제의 선순환과도 일맥상통하고, 이러한 협력모델은 대북 제재에도 저촉되지 않으면서 북한이 중시하고 필요로 하는 사업이기 때문에 북한의 주도성과 적극성을 도출할 수도 있다. 따라서 남북 당국 간의 대화뿐만 아니라 민간과 국제기구와의 대화와 협의를 통해 더 구체적인 한반도 탄소 중립 정책 로드맵과 전략을 마련해야 할 것이다.

2. 추진전략: 양자협력의 다자협력으로 단계적 전환과 민간협력 플랫폼 구축, 지방정부 간 협력 강화(분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 조합)

앞에서 살펴본 네 가지 목표를 달성하기 위한 추진전략은 기존 양자협력을 다자협력으로 단계적으로 전환하는 것과 민간협력 플랫폼을 구축하는 것이다. 즉 동아시아 비전통 안보 협력 체계의 분산 거

285) “북한과 탄소 배출 감소 ‘맞손’ 남북산림협력센터 본격 가동,” 『한국경제』, 2021.2.26.

286) “철원 남북산림협력센터 착공,” 『내일신문』, 2021.6.17.

버넌스와 역외 거버넌스 조합의 메타 거버넌스를 구축하는 것이다. 이러한 거버넌스가 갖추어야 할 조건은 바로 예방력, 적합력, 복원력의 확보이다. 예방력은 환경 안보와 보건 안보의 위협인 X-이벤트를 예방하는 능력을 말하고, 적합력은 보건 안보와 환경 안보 위험이 양적으로 늘어나지 않도록 관리하는 수습 능력과 특정 영역의 위험이 다른 분야로 확산되는 것을 미연에 방지하는 대책 역량을 포함한다. 복원력은 보건 안보와 환경 안보 위험을 완벽하게 방지할 수 없다는 전제하에 그러한 위험이 실제 생겼을 때 변화된 환경에 적응함으로써 지속가능한 상태로 스스로 재구성하는 능력을 말한다. 복원력은 내구성, 가외성, 신속성, 자원 부존성으로 구성된다. 마지막으로 분산 거버넌스와 역외 거버넌스 조합의 구체적인 내용은 일국 차원을 넘어서는 개방형 모델로 정부 간 협의체, 국제기구, 민간기업, NGO, 시민 사회, 지역 차원 협력 등이 모두 적재적소에 포함된 거버넌스 형태를 말한다.²⁸⁷⁾ 따라서 2절의 동아시아 비전통 안보 협력의 구체적인 추진전략으로 이러한 거버넌스에서 다자협력으로의 단계적 전환, 민간협력 플랫폼 구축, 지방정부 간 협력 강화를 제시할 것이다.

가. 양자협력의 다자협력으로 단계적 전환: 한·중·일과 동남아시아와의 비전통 안보 협력 강화

(1) 다자 무대에서 한·중·일과 동남아시아의 탄소 중립 협력 강화

기후변화 이슈는 다른 비전통 안보 이슈에 비해 그 원인과 결과 측면에서 전 지구적 범위로 넓은 것이 특징이고, 문제 해결을 위해

287) 김상배(서울대), 서면 자문, 2021.9.19.

투입해야 하는 비용에 비해 당장 가시적인 성과와 효용을 보기는 어려운 장기적인 문제이다. 협력의 긴급성 측면에서도 다른 이슈에 비해서는 떨어지는 것이 사실이다. 하지만 감축과 적응, 기술 협력 등을 목적으로 하여 이익이 비용보다 크다는 인식과 공감대를 형성하고, 기후변화에 대한 동아시아 지역 협력의 목적과 목표를 구체화할 뿐만 아니라 협력의 주체와 방안의 확보를 위해 노력해야 할 것이다.²⁸⁸⁾

협력 주체를 확대하는 문제는 특히 환경 안보와 보건 안보 문제에서 중요하다. 두 영역에서 위협의 점진성과 엄청난 파급력을 고려할 때 협력의 범위가 넓으면 넓을수록 그 성과는 더 좋을 수 있다. 한국은 환경과 미세먼지 분야에서 중국과의 협력 경험이 많아 그러한 경험을 토대로 일본, 몽골, 아세안, 북한 등 최대한 많은 국가들과 탄소 중립 협력을 추진할 필요가 있다. 이미 탄소 중립 목표를 발표한 일본과 중국과의 협력을 중심으로 비전통 안보 협력에 적극적인 아세안을 견인하고, 황사와 미세먼지의 피해를 예방하려는 동기가 큰 몽골과 북한을 탄소 중립 협력에 참여시켜야 할 것이다. 탄소 중립 협력을 추진할 때 가장 중요한 것은 각 국가들이 협력을 할 수 있는 동기와 인센티브가 충분해야 한다는 사실이다. 한·중·일의 경우 탄소 중립 목표를 이미 천명했고 전략도 중첩되는 경우가 많아 협력이 비교적 용이하다. 하지만 아세안, 북한, 몽골의 경우 탄소 중립에 대한 목표와 정책이 아직 구체화되지 않아 이들이 정책을 구체화하는 데 도움을 줄 수 있다.

따라서 동아시아와 동남아시아의 환경 협력을 확대할 필요가 있다. 특히 한국 주도로 설립한 글로벌녹색성장기구(GGGI)와 한국의

288) 이태동·정혜윤, “한중 대기환경 협력의 정치: 미세먼지와 기후변화 비교연구,” 『국제지역연구』, 제23권 제2호 (2019).

인천 송도에 사무국을 유치한 기후금융 지원 국제기구인 녹색기후기금(GCF)과 협력하여 아세안과의 기후환경 분야 협력 사업을 발굴할 필요가 있다. 특히 아세안은 기후변화 가운데 적응과 관련된 협력 수요가 높아 한국의 기술, 경험, 정책과 연계한 사업 발굴이 가능하다. 한국과 아세안은 주로 양자 차원에서 환경 협력을 진행했다. 유엔기후변화협상과 같은 다자 무대에서 한국과 아세안이 서로 다른 그룹에 속했기 때문에 긴밀한 협의를 진행하기가 어려웠다. 한국은 개도국과 선진국 사이 독립 협상 그룹인 환경 건전성 그룹(Environmental Integrity Group: EIG), 아세안은 개도국 협상 그룹인 77그룹(Group of 77 and China)과 하부 개도국 협상 그룹인 군소 도서 국가 그룹(Alliance of Small Island States: AOSIS)에 속해있다.²⁸⁹⁾ 따라서 유엔기후변화협상에서도 탄소 중립을 중심으로 아세안과 다른 동아시아 국가들과 적극적인 협력을 도모할 수 있는 그룹을 만들 필요가 있다.

(2) 아세안+3 보건장관회의 역할 확대

동아시아 보건 안보 협력을 위해서는 전염병과 같은 위협에 대해 공동으로 대응하고 협력하는 것이 비용보다 이익이 더 크다는 합의가 형성되어야 한다. 그리고 자국 이미지 손상을 우려하여 전염병 방지와 봉쇄에만 치중하는 국가 중심적 사고를 버리고 주변국들과 다양한 행위자들을 협력 대상으로 삼아야 한다. 특히 동남아시아의 아세안과의 협력이 중요한데 동아시아 지역의 대부분의 감염병이 보건의로 시스템이 낙후된 동남아시아에서부터 전파되는 경우가 많기 때문이다.²⁹⁰⁾

289) 최원기(국립외교원), 서면 자문, 2021.9.13.

290) 조한승, “동북아 보건 안보 거버넌스,” pp. 236~237.

2020년 4월 14일 코로나19에 관한 아세안+3(APT) 특별정상회담 선언문에서 코로나19라는 공동의 위협에 단합하기로 이미 약속한 바 있다. 그리고 현재 활성화되어 있는 한·중·일 보건장관 협의체와 아세안의 보건장관 협의체의 연계에 더욱 힘써야 한다. 실제 한·중·일 보건장관회의와 아세안 보건장관회의(ASEAN Health Ministers Meeting: AHMM)를 연계한 아세안+3 보건장관회의가 2019년 8월 30일 캄보디아에서 개최되었다. 이러한 협의체를 적극적으로 활용하여 코로나19를 비롯한 신종 감염병과 공중보건 위기 대응 전략을 통한 국제 보건 규약 이행 역량 강화에 힘써야 한다. 구체적으로 협력이 필요한 분야는 인수 공통 감염병 관리, 정기적 질병 유행조사 결과 공유 등 보건 부문 및 기타 관련 부문 간 소통 및 정보 공유 등이다. 특히 아세안 국가들의 감염병 대비·대응 역량 강화를 위해 한국, 중국, 일본 등과 기술적 협력을 추진해야 한다.

한편 코로나19 팬데믹 시대 한국 주도로 국제보건 협력을 추진하기 위해서는 중국의 전략인 자국 백신의 무상원조와 수출을 넘어서 적극적인 기술공유와 생산기지로서의 역할을 통해 동아시아 보건협력 거버넌스 구축을 촉진할 수 있다.²⁹¹⁾ 이를 위해 백신 관련 기술 개발과 공급망의 안정성을 확보하기 위한 다자 외교를 추진해야 한다. 백신과 바이오산업 글로벌 공급망에서 동아시아와 동남아시아 지역은 주로 원료 공급이나 복제약 생산을 수행하고 있고, 미국과 영국과 같은 서방 선진국들이 주로 대부분의 백신 특허와 신약을 제조하고 있다. 물론 인도, 중국, 인도네시아 등 국가들도 최근 신약과 특허 개발을 추진하고 있지만, 아직 선진국에 비해 양과 질에 있어 차이가 난다. 이러한 글로벌 공급망의 불균형을 해소하기 위해 동아시아 지역에서 특허 출원과 신약 개발을 위한 다자협력과 외교가 필

291) 최홍조(건양대), 서면 자문, 2021.10.8.

요하고, 특히 민간기업들도 이러한 외교에 포함시킬 필요가 있다. 이러한 외교의 목표는 양질의 의약품에 대한 접근성 보장이 되어야 한다.

그리고 한·중·일 보건장관회의의 공동행동계획과 한중 보건 협력 행동계획을 참고하여 아세안과의 협력에 적용할 필요가 있다. 2019년 12월 13일에 개최된 제12차 한·중·일 보건장관회의에서 “보건 위기상황 발생 시 신속한 의사소통을 위한 한·중·일 질병관리 조직 기관장 간 직통 연락 체계 구축, 일반 대중에게 정확한 정보 공개”를 위해 노력하기로 결정했다. 2017년 12월에 체결한 한중 보건의료 업무협약에 대한 후속 조치로 같은 날 ‘한중 보건 협력 행동 계획’을 맺었는데 그 내용도 공중보건 관련 정보교환, 보건의료 전문가 간 의사소통, 공동연구 등이었다. 이러한 협력 아이템을 아세안+3 보건장관회의에서도 적극적으로 추진할 필요가 있다. 구체적으로 한·중·일 보건장관회의의 공동행동계획(대유행 인플루엔자, 공통 관심 신종/재출현 감염병 대비 및 대응에 관한 대한민국 보건복지부, 중화인민공화국 국가위생건강위원회, 일본 후생노동성 간 공동행동계획)의 ‘6항 협력의 확대’에는 ‘협력 범위의 확대를 위해 다른 아시아 국가를 초청한 국제 세미나, 국제 심포지엄 혹은 WHO 지원을 받는 훈련 등 국제 공동도상훈련 실시’를 명시하고 있다.²⁹²⁾

2020년 12월 11일에 개최된 제13차 한·중·일 보건장관회의에서 우리나라가 제안한 ‘한·중·일 백신 수급 공동 메커니즘 구축’, ‘백신·치료제 개발을 위한 임상데이터 및 기술 공유’, ‘감염병 확산 방지의 핵심 동인(key enabler)으로서 정보통신기술(ICT)의 역할’을 중심으로 아세안+3 보건장관회의에서도 이러한 의제를 주도해서 아

292) 보건복지부, “한·중·일 보건부 장관, 서울에서 3국 간 보건협력 논의,” 2019.12.16., <http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=351894&page=1> (검색일: 2021.10.21.).

세안과의 적극적인 협력을 도모해야 한다.²⁹³⁾

나. 민간협력 플랫폼 구축: 여론 형성과 정책 제언을 위한 인식 공동체

(1) 기후변화와 보건 분야 과학적 지식 확산과 정부에 대한 압력 행사

기후변화와 같은 전 지구적 문제는 정부 이외의 협력 주체 확대가 핵심적인 대안이 될 수 있다. 그 대표적인 사례가 다양한 포럼과 회의를 통해 기후변화 문제의 심각성과 협력방안을 지속적으로 공유하는 것이다. 2020년 5월 7일 제5회 일대일로 국제청년포럼에서 기후변화 대응을 위한 국제협력을 주제로 서울시와 중국 간쑤성 랑저우시 간 화상 연결로 한국, 중국, 러시아 등 21개 국가 청년 50명이 회의에 참여했다. 이 포럼은 매년 한중 양국 도시에서 순번으로 개최되고 있다. 이러한 포럼을 통해 기후변화의 심각성과 탄소 중립의 필요성에 대한 인식을 제고하고 민간 교류의 확대가 정부 간 협력 강화에까지 이어질 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

이러한 민간협력 플랫폼의 역할은 비전통 안보 위협의 인식을 제고하고 이러한 위협 인식이 공유될 수 있도록 여론을 환기시키는 것이다. 그리고 올바른 여론 형성을 통해 비전통 안보 위협에 대한 가짜 뉴스를 차단하고, 보건과 환경 안보 영역에서 객관적이고 과학적인 지식이 비전문가들에게 쉽게 전달될 수 있도록 과학적 지식 확산 역할과 정부의 행동을 촉구하는 압력 행사를 민간협력 플랫폼이 수행하는 것이다. 구체적인 예로써 월경성 대기오염에 대한 협력의 경

293) 보건복지부, “한·중·일 보건장관, 코로나19 극복을 위한 지혜를 모으다,” 2020.12.14., <https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=361613> (검색일: 2021.10.21.).

우 중국과 같은 강대국 혹은 패권국이 오염원 상류일 경우에는 협력 인센티브가 떨어진다는 단점이 있지만, 기후변화에 비해서는 가시적인 성과를 거둘 수 있는 가능성이 높고 피해국인 한국의 여론이 강하기 때문에 협력 가능성이 어느 정도 있다고 볼 수 있다.²⁹⁴⁾

따라서 이러한 여론을 통한 국제사회에 호소와 강대국에 대한 압박이 환경 안보 협력을 촉진한다고 볼 수 있다. 한 국가의 여론뿐만 아니라 동아시아 각국의 비전통 안보에 대한 여론 형성과 정부 및 기업에 대한 언론의 감시 기능을 활용한 민간협력 플랫폼을 구축한다면 동아시아의 비전통 안보 협력을 추동할 수 있을 것이다.

(2) 인식공동체를 통한 공동연구와 기술개발

보건 안보 협력을 강화하기 위한 실질적인 정책은 우선 보건장관급 회의를 넘어서는 민간단체, 기업, 시민사회 등 다양한 행위자들을 참여시키는 제도화된 협력 거버넌스가 필요하다. 둘째, ICT 기술과 4차 산업혁명의 다양한 첨단기술들을 동원하여 보건 안보에 적용할 수 있도록 동아시아 국가들 사이에 공동 연구와 개발을 진행할 필요가 있다. 특히 상대적으로 부유하고 첨단기술 개발의 강점을 지닌 동북아 3국 한·중·일의 협력이 제도화된다면 동아시아에서 보건 안보 협력의 수준은 상당히 제고될 것이다. 마지막으로 고령화, 식품 안전 등 동아시아 국가들이 관심을 가지고 협력할 수 있는 분야에서 다양한 정책을 개발하는 것이다.²⁹⁵⁾ 첨단기술의 공동 연구와 개발, 정책 개발 등은 학자와 기업 관계자 등 전문가들의 인식공동체를 통해 수행되고 이러한 인식공동체는 초국가적 협력의 촉매 역할을 할 수 있다.

294) 이태동(연세대), 서면 자문, 2021.9.3.

295) 조한승, “동북아 보건 안보 거버넌스,” pp. 238~240.

민간협력 플랫폼의 모델이 될 수 있는 사례는 HIV/AIDS 협력 거버넌스 모델(Global Fund to Fight AIDS)이다. 이 거버넌스는 다양한 국가 및 비국가 행위자, 민간 재단과 영향력 있는 인사로 구성되어 독립적인 위원회에 의해 운영되고 전문가 집단이 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 기금에 대한 기여 정도는 회원들의 능력에 따라 정해지고, 기부가 개별국가의 이해관계와 연계되지 않는다.²⁹⁶⁾ 즉 이러한 글로벌 펀드는 국가 이기주의와 백신 민족주의의 한계를 극복하고 심각한 전염병과 신종 감염병에 대한 연구와 백신 개발, 그리고 백신의 전 세계 공공재로서의 인식 강화에 크게 기여할 것이다.

다. 동아시아 지방정부 간 비전통 안보 협력 강화

(1) 탄소 중립과 에너지 전환을 위한 동아시아 지방정부 협력

탄소 중립을 위한 정책 제언 가운데 재생에너지를 확대하는 데 마을 태양광 등 주민 주도 사업을 발굴하고 지원하며 주민 참여형 재생에너지 사업을 통한 이익 공유 활성화를 동아시아 지방정부 간 협력으로 확대할 필요가 있다.²⁹⁷⁾ 즉 마을 태양광은 중국, 일본, 북한 등 동아시아 국가들이 이미 추진하고 있는 사업으로 여러 나라의 마을에 설치한 태양광 발전과 관련된 기술적 문제와 개선 방안 등을 서로 공유할 필요가 있다. 그리고 주민 참여형 재생에너지 사업을 동아시아 지방정부 간 협력을 통해 확대할 필요가 있다. 즉 개별국가의 여러 마을에 대한 재생에너지 사업 아이টে를 동아시아 차원으로

296) 이상환(한국외대), 서면 자문, 2021.9.30.

297) 2050 탄소 중립위원회, "2050 탄소 중립 시나리오안," 2021.10.18., <<https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=110538>> (검색일: 2021.10.19.), p. 5.

로 확대하여 성과와 효율성이 좋은 사업은 공동으로 추진하고 지원할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

그리고 동아시아 지방정부 간 재생에너지 관련 기술 협력과 R&D 펀드 구축을 강화해야 한다. 동아시아 지방정부는 중앙 정부와는 별도로 에너지 전환을 위한 다양한 사업들을 추진하고 있다. 국가 내에서뿐만 아니라 국가 간 재생에너지로의 전환 관련 기술 협력을 통해 혁신을 유도하고 지방정부 간 재생에너지 기술혁신 플랫폼을 설립하고 운영할 필요가 있다. 물론 인재와 재원이 풍부한 중앙 정부가 그러한 일을 해야 하지만, 최근 동아시아 추세는 지방 자치와 지방 분권이 강화되고 있어 지방정부 역시 야심 찬 탄소 중립 계획들을 내놓고 있다. 그중 핵심적인 내용이 바로 재생에너지 관련 기술 개발이고, 동아시아 지방정부 간 기술 개발을 위한 협력을 강화한다면 더 많은 혁신과 기술 상용화가 실현될 수 있을 것이다.

구체적으로 탠덤 태양전지나 부유식 풍력 시스템 등 재생에너지 발전원 효율 제고와 수소 터빈과 해양에너지와 같은 신규 발전원의 조기 상용화를 추진하는데 동아시아 지방정부 간 협력을 강화할 수 있다. 물론 이러한 차세대 기술 개발은 경쟁적인 요소가 많지만 각 지역에서 비교 우위가 있는 분야를 중심으로 협력할 수 있는 사업도 발굴할 수 있다.

탄소 중립의 핵심 분야인 소재, 부품, 장비 등 산업 생태계를 육성하는 데 있어 동아시아 지방정부 간 협력을 강화할 필요가 있다. 각 지역에 있는 연결되지 않은 핵심 분야의 공급망 사슬을 서로 연결하고 안정적인 공급망 확보와 산업 생태계 육성을 위해 지방정부 간 협력을 강화한다.

동아시아의 농어촌 지역 간 농어업 분야 기후적응 정책 협력을 강화한다. 저탄소 농축 수산 기술 보급과 기술 개발을 위한 협력을 강

화하고, 농어업인 교육과 훈련 지원 프로그램을 개설한다. 동아시아 지역 단위의 먹거리 선순환 체계 구축과 온라인 거래 확대를 통해 유통과정에서 온실가스 배출량을 줄인다.²⁹⁸⁾

신재생에너지 가운데 수소의 공급망 구축에 동아시아 지방정부 간 협력을 강화한다. 국내 수전해 그린수소 기술의 패키지화로 수소를 생산하고 이를 도입하는 공급망을 동아시아 지방정부 간 협력을 통해 구축한다.

탄소흡수원 확충을 위해 동아시아 지방정부 간 협력이 필요하다. 산림 외 흡수원인 블루카본 등 기술 협력과 인벤토리 개선을 위한 정보와 사례 공유 등의 협력을 확대할 필요가 있다. 특히 북한과는 DMZ 일원 등 핵심 산림 생태축의 산림 보호지역 관리 선진화를 위한 협력을 본격적으로 시작해야 한다. 동아시아 해양 생태 보호를 위한 협력도 절실하다. 해양 생태계 보호를 통해 해양 흡수원의 탄소 흡수량을 증가시킬 필요가 있다.²⁹⁹⁾

2030 국가온실가스 감축목표(NDC) 상향안에는 국외 감축으로 33.5백만 톤을 설정했다. 한국뿐만 아니라 중국과 일본 등 동아시아 주요 국가들은 국내뿐만 아니라 국외 감축 활동을 수행하기 원한다. 이에 대해 동아시아 지방정부 간 적극적인 협력과 교류가 필요하다. 한국 국내 기업의 해외 CDM 사업은 2021년 10월 기준 124건이고 베트남, 미얀마, 스리랑카 등과 국외 감축 사업 협력을 추진하고 있다. 외교부는 이들 국가와 양자 기후변화 협력 협정 체결도 준비하고 있다.³⁰⁰⁾ 기후변화 협력 협정 체결국과 국외 감축 사업 협력국을

298) 위의 글, p. 13.

299) 위의 글, p. 18.

300) 관계부처 합동, “2030 국가온실가스 감축목표(NDC) 상향안,” 2021.10.18., <<https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=pdf&attachNo=110541>> (검색일: 2021. 10.20.), p. 23.

대폭 확대하고, 동아시아 지방정부 간에도 MOU 체결이나 국외 감축 사업 협력 도시로의 자매결연을 맺어 국외 감축을 추진한다.

탄소 중립 실현을 위해 이산화탄소 포집 및 활용저장(CCUS) 기술은 반드시 필요하다. 우리의 탄소 중립 시나리오에서 A안이 55.1 백만 톤, B안이 84.6 백만 톤 처리량이다. 이 기술의 상용화 시기와 국내외 저장소 확보에 따라 시나리오가 결정될 것이다.³⁰¹⁾ 따라서 동아시아 지방정부 간 대규모 CCUS 사업 협력을 추진하고, 특히 국외 저장소 확보에 있어 경제적이고 외교적인 협력을 도모해야 한다.

다음으로 탄소 중립 실현을 위해 동아시아 시민사회의 적극적인 역할을 유도하고 사회구성원의 참여를 위한 소통, 협력, 교육에 있어 동아시아 지방정부 간 협력을 강화해야 한다.³⁰²⁾ 탄소 중립과 기후변화에 관한 시민사회의 인식을 제고하고 정부 정책에 적극적인 협조를 도모하기 위해서, 각 지방정부의 교육과 소통이 중요하지만 역량이 부족한 지방정부가 많다. 따라서 동아시아 지방정부 간 우수 사례를 공유하고 탄소 중립 교육과 소통의 매뉴얼과 교과서를 공동으로 개발하여 활용할 수 있다.

북한 역시 이상기후 현상으로 인한 재난의 빈번한 발생과 그 피해를 최소화하기 위해 국토환경관리 체계를 구축하는 것을 중시하면서 김정은 총비서는 국토관리사업에서 도, 시, 군들과 같은 지방정부의 역할을 높일 것이라고 강조했다.³⁰³⁾ 이는 환경 협력과 탄소 중립에 있어 동아시아의 지방정부 간 협력이 북한 지방정부와의 협력을 견인할 수 있는 새로운 기회를 제공할 것으로 보인다.

산림청이 제안한 ‘2050 탄소 중립 산림 부문 추진전략’은 도시 바

301) 2050 탄소 중립위원회, “2050 탄소 중립 시나리오안,” p. 19.

302) 위의 글, p. 22.

303) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.3.

람길 숲 가꾸기 등 1억 그루를 전국 17개 광역자치단체별로 심기로 계획하고 있다. 이는 도시 외곽 산림의 맑은 공기를 도심으로 순환시키는 방식으로 미세먼지로 인해 오염된 공기를 외부로 보내는 것이다. 이 사업을 위해 광역단체별 200억 원이 편성되었고, 북한 산림 복구도 함께 추진할 계획이었다. 박중호 산림청장은 “남북 산림 협력이 한반도 평화체계 구축의 마중물 역할도 할 수 있을 것”이라고 강조했다.³⁰⁴⁾ 이러한 산림 협력은 남한의 광역자치단체와 북한의 지방정부가 대북 제재에 저촉되지 않으면서 협력할 수 있는 실효성 있는 방식이다.

마지막으로 지방정부와 민간단체와의 협력을 강화할 필요가 있다. 넷제로(net zero) 2050 기후재단(이하 기후재단)은 2021년 4월 5일 춘천시와 탄소 중립 도시 업무협약을 맺고, 1억 그루 나무 심기 등 다양한 탄소 중립 사업을 추진하기로 했다. 기후재단 장대식 이사장은 탄소 중립과 같은 중장기적인 과제는 일관성 있는 정책이 중요하므로 중앙 정부보다는 지역 주도 모델이 필요하다고 역설했다. 그 대표적인 사례로 덴마크 코펜하겐의 지역 상황에 맞게 꾸준히 실천해 온 정책 우선순위를 제시했다. 기후재단은 중국 엘리언 그룹의 사막화 방지 사업에도 주목하여 엘리언 그룹과 사막 녹지화 공동사업 추진을 계획하고 있다.³⁰⁵⁾

그 밖에도 기후재단은 2021년 10월 12일 양산시와 업무협약을 체결하여 탄소 중립과 지속 가능 발전 관련 지역 공동사업 발굴 및 추진 협력을 결정했다. 양산시는 기후재단과 업무협약을 체결하기 이전에도 온실가스 배출권 거래제 이행, 온실가스 감축 진단 및 컨설팅, 수소충전소 구축 등 탄소 중립 사업을 추진해오고 있었다.³⁰⁶⁾

304) “산림청 “해마다 1억 그루씩 30년간 나무 심겠다.” 『중앙일보』, 2021.3.3.

305) “기후위기대응, 기술개발이 곧 실천.” 『내일신문』, 2021.6.3.

이처럼 동아시아 지방정부의 탄소 중립 정책 사례를 발굴하고 이를 연계할 필요가 있다. 환경 민간단체가 동아시아 각국 지방정부에 흠어져 있는 정책 사업을 연결하고 공동 추진·촉진 역할을 할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다.

(2) 지방정부 간 보건협력과 코로나19 대응을 위한 지방정부의 공공외교

보건 안보에 있어서도 동아시아와 동남아시아 지방정부와의 교류와 협력을 강화할 필요가 있다. 충청남도는 2020년 12월 3일 인도네시아의 서자바주와 국제교류의향서(LOI)를 체결했다. 인도네시아는 아세안 거점 시장이고 서자바주는 인도네시아의 경제·문화 중심 도시이다. 충남도와 서자바주는 보건·방역, 스마트시티, 한류문화, 첨단기술 등 분야의 교류·협력을 추진할 계획이다. 특히 충남지역 감염병 관련 기업이 인도네시아에 진출하는 것을 돕고, 도내 기업이 서자바주가 추진하는 스마트시티 프로젝트에 참여하도록 지원할 것이라고 밝혔다.³⁰⁷⁾

코로나19 대응을 위한 지방정부의 공공외교 노력도 필요하다. 대전광역시도 지역사회의 코로나19 대응 과정에서 문제와 성과를 공유하는 국제협력을 적극적으로 추진하기 위해 노력하고 있다. 그리고 2020년 2월 초 서울특별시는 2015년 메르스 위기 당시 도움을 받은 것에 대한 보답 차원에서 협력도시인 베이징에 방역 물품을 지원하기도 했다.³⁰⁸⁾

306) “양산시, 넷제로 2050 기후재단과 업무협약체결,” 『글로벌신문』, 2021.10.12., <<http://www.globalnewspaper.co.kr/news/articleView.html?idxno=10260>> (검색일: 2021.10.25.).

307) “충남도, 인도네시아 서자바주와 교류협력...‘시너지 효과 기대,’” 『연합뉴스』, 2021.12.3.

보건·방역 문제에 있어 지방정부의 역할이 중요한 것은 환경문제와 마찬가지로 보건·방역은 중장기적인 정책과제인 데다, 정책의 일관성이 중요하기 때문에 중앙 정부보다는 지자체 주도 모델이 되어야 한다. 각 지방정부의 정책성과가 축적되다 보면 정책 집행 역량이 강화되고 국가 전체의 보건·방역 모델로 정착될 수 있으며, 이로써 국가 전체 보건 방역 거버넌스의 예방력, 적합력, 복원력 향상에 기여할 수 있다.

3. 동아시아 비전통 안보 협력체에서 레짐으로 제도화: 비전통 안보 협력을 지향하는 동아시아 인식공동체의 형성과 발전

지금까지 동아시아 비전통 안보, 특히 보건 안보와 환경 안보에서 성공적인 사례라고 할 만한 조약이나 협약은 없었다. 이는 동아시아의 연성 지역주의적 특성과 미중 패권 전쟁, 한·미·일/북·중·러의 신냉전 구도, 한일 과거사 문제, 한·중·일 영토분쟁 등 동아시아의 구조적인 안보 갈등이 실타래처럼 복잡하게 얽혀 있어 비전통 안보 협력을 가로막는 걸림돌이 되고 있기 때문이다.

기존의 기능주의적 관점은 경제협력에 의한 상호의존성과 비전통 안보 협력의 강화가 전통 안보 영역에 파급효과와 선순환을 불러올 것이라고 제시한다. 하지만 동아시아는 그 어느 지역보다 경제적 상호의존성이 강하지만 동아시아의 지역주의는 오히려 이러한 기능주의 논리의 반증 사례인 것처럼 보인다. 더 정확하게 말하면 동아시아

308) 유병선, “코로나19대응을 위한 지방정부의 공공외교,” 『대전세종연구원 브리핑』, vol. 145 (2020.7.14.), p. 2.

아 지역 사례는 아직 전통 안보 영역에 파급력을 끼칠 만큼 제도화된 비전통 안보 협력 사례가 없기 때문에 이러한 이론을 충분히 반증하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 이처럼 아직 비전통 안보 협력에서 제도화로 볼 수 있는 사례도 없을뿐더러 때로는 비전통 안보 협력이 전통 안보 갈등으로 교착상태에 빠지기도 하고, 때로는 이러한 전통 안보 갈등과는 상관없이 비전통 안보 협력이 잘 이루어지기도 한다.

그렇다면 동아시아 협력의 제도화를 위한 최소 조건은 무엇인가? 즉 최소 조건은 전통 안보 갈등과 경쟁이 비전통 안보 협력에 부정적인 영향을 미치지 못하게 만드는 것이다. 2003년 SARS와 지금의 코로나19 팬데믹 사례를 통해 알 수 있듯이 그 문제의 심각성과 파급력이 엄청날 때 안보 갈등과 상관없이 협력이 일어났다. 특히 사스와 코로나19와 같은 신종 감염병의 확산은 동아시아의 번영에 직접적인 타격을 주었기 때문에, 동아시아 지역에서 이를 해결하기 위한 협력이 더 잘 일어날 수 있었다.

그리고 기후변화와 탄소 중립은 주로 미국과 영국과 같은 서방 선진국을 중심으로 중국, 인도와 같은 동아시아 지역 개도국에 대해 탄소 배출량 감축과 석탄발전 축소와 같은 압력을 행사하는 구도가 되었기 때문에, 안보 갈등에도 불구하고 협력의 기회들이 많이 생겼다. 요약하면 동아시아 지역의 공동 번영이 훼손되었을 때와 미국과 같은 선진국들의 압박이 심할 때 동아시아 지역에서 이러한 비전통 안보 협력이 전통 안보 갈등과 상관없이 활성화되었다.

이러한 조건은 동아시아 지역의 비전통 안보 ‘협력’이 시작되는 필요조건은 될 수 있지만, 이것이 더욱 제도화되면서 ‘레짐’이 공고화되기 위한 충분조건은 되지 못한다. 즉 동아시아 지역에서 비전통 안보 협력이 제도화되기 위해서는 ‘공동의 이익’과 ‘외부의 압력’을 초월하는 동아시아 지역의 가치와 신념, 그리고 정체성의 공유와 같

은 문화적인 요인이 중요하다.

환경과 보건문제가 단순한 경제 문제나 외부의 압력에 의해 추진해야 할 이슈가 아니라, 동아시아 지역의 생태 환경과 보건 환경에 대한 철학적인 고민과 해결책이 수반되어야 한다는 것이다. 만약 그러한 철학적 가치와 신념의 공유가 없다면 지금까지 추진해 온 비전통 안보 협력의 제도화 단초는 구조적인 전통 안보 갈등과 경쟁으로 금방 사라지고 말 것이다. 하지만 동아시아 시민사회가 가치와 신념을 공유한다면 전통적 안보 갈등으로 협력이 잠깐 소강상태에 빠지더라도, 민간 차원의 국제사회 여론 형성과 대정부 압박을 통해 협력의 기회가 다시 열리고 결국은 협력의 제도화로 나아가게 될 것이다.

비전통 안보 협력을 지향하는 인식공동체의 실제 사례는 유럽 각국의 ‘기후 시민의회’ 조직에서 찾을 수 있다. 프랑스 기후 시민의회가 2021년 1월 29일 발간한 보고서 서문에는 “우리는 전문가가 아니지만 사회의 다양성을 대표하는 시민입니다. 우리에게서 사회에 변화를 가져올 수 있는 힘이 있습니다.”라고 적고 있다. 프랑스 정부는 72억 원의 예산을 배정하고 인구 대표성을 반영한 무작위 추첨에 의해 선발된 150명의 시민 의원들에게 활동비를 지급했다. 시민의회는 온실가스 배출량 40% 감축을 위한 149개 제안을 내놓았다. 그 밖에도 영국과 독일, 스페인, 스코틀랜드에도 이러한 기후 시민의회가 설립되어, 한쪽만의 이해관계를 대변하지 않고 정부에 대안을 내놓는다. 유럽에서 이러한 기후 시민의회가 탄생하는 것은 정부나 의회의 정책에 대한 시민들의 신뢰 부족과 정책의 실효성 부족 때문이다.³⁰⁹⁾ 유럽의 이러한 기후 행동과 환경협력을 지향하는 인식공동체의 탄생과 발전 배경에는 정부의 재정 지원과 플랫폼 구축을 통한

309) “유럽 각국 ‘기후시민의회’조직…기후위기에 맞서 싸운다,” 『한겨레』, 2021.4.5.

활동 보장이 있었다.

따라서 동아시아의 비전통 안보 협력에서 가장 중요한 것은 환경과 보건에 대한 공통된 가치와 신념, 그리고 정체성을 공유하는 인식공동체의 형성과 발전이다. 그리고 이러한 공동체는 동아시아 시민사회에 의해 형성이 된다. 동아시아 국가에 의해 주도되거나 기획된 정책 프로그램과 행정 도구만으로는 동아시아에 뿌리 깊은 환경문제와 보건문제를 해결할 수 없다. 동아시아 시민사회가 주도적으로 그러한 가치와 신념에 대해 치열하게 고민하면서 GDP 성장률 중심의 경제발전에만 대한 대안적인 가치를 창출하고, 그러한 가치가 신념이 되면서 동아시아 시민들의 정체성을 형성할 것이다. 이러한 비전통 안보 협력을 지향하는 인식공동체의 존재 자체가 동아시아 비전통 안보 협력의 지속가능성을 담보하고, 동아시아의 전통적 안보 갈등이라는 거센 풍파를 막는 강한 방패막이의 역할을 할 것이다.

V. 결론: 요약과 동아시아 비전통 안보 협력을 위한 선언



탈냉전기에는 전통적 안보관 하에 안보 영역에서 다루어지지 않았던 이슈들이 안보에 미치는 영향이 더욱 확대되었고 동아시아 지역에서도 이는 마찬가지이다. 보건과 환경과 같은 비전통 안보 영역이 안보화되어 보건 안보와 환경 안보가 되는 과정은 전략적 화해와 안보화를 용이하게 하는 구체적 이슈의 맥락이 중요하다.

환경문제가 안보화되는 과정에서 중요한 특성은 과학적 연구 결과가 권위 있는 증거로서 역할을 수행한다는 사실이다. 대표적인 사례가 바로 ‘기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)’로 전 세계 약 3천여 명의 기상학자, 해양학자 등 전문가 집단이 정기적으로 기후 변화에 대한 과학적 분석과 관련된 평가보고서를 발간하는 것이다. 환경 안보에 대한 비판이 전혀 없는 것은 아니다. 환경문제가 국가 안보의 심각한 위협이 될 것이라는 주장에 대한 증거가 충분하지 않다는 점, 환경문제의 초 국경적 본질 등이다. 그럼에도 불구하고 탄소 중립에 대한 각국의 노력을 통해 알 수 있듯이 환경과 기후 문제가 심각하다는 인식을 넘어서는 실제적인 안보화와 해결 노력은 진행되고 있다.

보건문제의 특징은 위협원이 개인의 건강과 직결된다는 사실이다. 따라서 생명과 건강의 측면에서 보건 위협이 시작된다는 점에서 기후변화와 같은 환경문제와 구별이 된다. 즉, 기후변화가 지구상 어딘가의 누군가에게는 위협이 될 수 있지만 나에게 미치는 영향은 미미할 것이라고 인식할 여지가 있는 반면, 보건 문제는 그렇지 않다는 사실이다. 그리고 보건 안보에서 팬데믹과 같이 바이러스의 위협원이 국경을 쉽게 넘어 안보화 과정을 복잡하게 한다는 것이다. 보건 이슈의 안보화에 대한 비판이 지나칠 때 특정 인종이나 국가에 대한 차별적인 편견을 강화할 우려가 있다. 그리고 보건문제에 군의 개입 가능성, 안보학의 논리적 체계성과 일관성의 훼손 문제가 종종

지적되고 있다.

하지만 환경 안보와 보건 안보는 이미 양질 전화 임계점을 넘었고, 이슈 연계성이 매우 높을 뿐만 아니라, 지정학적 임계점을 넘은 대표적인 사례라는 점에서 안보화의 과정 중에 있다. 그리고 보건과 환경 안보는 낮은 시스템 결합도로 인해 위험이 점진적으로 발생하고, 높은 복잡성으로 인해 파급력이 무한하기에 이러한 위험을 역내 국가들이 제대로 통제하지 못했을 때 초래할 수 있는 부정적인 결과는 엄청나다.

따라서 연구의 분석 초점은 이러한 보건 및 환경 이슈가 안보화되는 것이 동아시아 지역 차원에서 레짐 구축과 협력 증진에 긍정적인 역할을 할 수 있는가이다. 비전통 안보 이슈의 안보화로 국가 간 위험 인식의 공유가 이루어지고 해당 이슈를 다루는 원칙, 규칙, 규범과 정책 결정 절차가 형성되며, 이를 통해 레짐이 구축되고 국가 간 협력이 증진된다. 동아시아에서는 이러한 사례를 찾기가 아직은 힘들지만 유럽에서 ‘오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서’ 사례는 환경 이슈의 안보화가 환경 레짐 구축과 국가 간 협력을 촉진한 사례로 평가할 수 있다. 비전통 안보 이슈의 안보화 전략만으로 레짐 구축과 국가 간 협력 촉진을 기대하기는 어렵고 참여 정도, 의욕 정도, 준수 정도의 상호작용과 균형적인 고려가 필요하다.

한편 유럽의 비전통 안보 협력과 레짐 구축 사례를 종합하면, 1990년대 급격히 증가한 국제 환경 협약은 2000년대 이후 감소추세이나 이는 기존 협약의 개정과 확산 등 효과성이 증대되어 나타난 현상이다. 그리고 다자간 협력이 양자 협약보다 협약의 개정이나 의정서 체결 등 장기적으로 변화 발전하는데 용이하다. 장기적으로 보면 제도화된 환경협약의 대다수가 다수 유럽국가에 참여하는 것으로 이러한 다자협약 체결이 생존율이 더 높다. 또 다른 특징으로 비

전통 안보 이슈라 하더라도 경제 분쟁이나 갈등(어업 분쟁 및 담수 자원 확보 등)의 경제 안보와 관련된 협약이 순수한 환경 이슈(생물 다양성 보전 등)에 관한 협약보다 생존가능성이 높다는 것이다. 국제 보건 협력은 유럽을 중심으로 시작되었으나 WHO를 통해 인간안보 담론이 확산되었고, 개발도상국 국민 건강에 위협이 되는 전염병 퇴치, 바이러스 확산 방지에 크게 기여하고 있다. 마지막으로 보건 협력은 소득수준과 기술의 영향을 많이 받는데 개발도상국보다 선진국을 중심으로 전개되고 있으나 인간 안보 담론 확산, 인권 관련 국제법의 발달 그리고 국제적인 민간단체들의 활용으로 정치적 갈등과 민족주의를 극복하고 있다.

이러한 비전통 안보 협력 레짐에 영향을 미치는 요인은 국제협력의 구체성, 국가 주권과의 충돌, 접근법과 정치적 이념의 차이, 글로벌 거버넌스에서 공공재 공급과 기업의 영리 추구 사이의 충돌 등이 있다. 그리고 보건 안보와 환경 안보의 이슈 연계성을 과학적으로 증명할 필요가 있고, 전통적인 안보 갈등이 비전통 안보 협력에 미치는 부정적 영향을 차단할 수 있는 방법을 고안해야 할 것이다.

동아시아 지역의 환경협약은 1990년대 급격히 증가하다 2000년대 이후 감소추세이나 이는 기존 협약의 개정과 확산 등 효과성이 증대된 것이다. 동아시아 국가들은 타지역 국가들보다 다자간 협약 비율이 매우 높고 양자협약이나 비구속적 합의에는 매우 소극적이었다. 이는 주로 유럽 지역을 중심으로 발달된 다자 협약에 참여하는 방식을 택했고, 지역 내 협약은 주도적인 역할을 하지 못했다. 동아시아 지역 내 환경협약은 아세안 중심의 협약 이외에 없으며 동북아시아 국가들 사이에 법적 구속력이 있는 협약은 없다. 이 가운데 한국이 아세안과 맺은 산림 협력 협약은 주목할 필요가 있다. 동아시아 지역의 환경 협력은 협의체와 회의체의 숫자는 늘어나고 있

지만, 구속력 있는 레짐으로 발전하지 못하고 있는 것이 현실이다. 반면 동남아시아 국가들은 싱가포르가 중심적인 역할을 하면서 의미 있는 환경 협력을 추진하고 있다. 동아시아 차원에서 의미 있는 보건 협력은 아직 없고, 2003년 사스 이후 보건 협력이 이루어지긴 했으나 아직 제도화 수준이 낮다. 국제 백신 연구소 등이 WHO와 관련 민관 기구와의 협력을 통해 동남아시아 지역의 전염병 확산 방지에 기여하고 있지만, 동아시아 민관 기구들 간 협력은 크게 이루어지고 있지 않다.

유럽과 동아시아의 비전통 안보 협력을 비교해서 종합해보면, 협약의 생존가능성을 고려했을 때 동아시아 지역의 환경 협력에 있어서 비슷한 여건을 가진 유럽 국가들의 동참이 중요하고, 동북아 국가도 유럽의 장거리 월경 대기오염 조약 등에 들어가서 조약의 틀 안에서 협력방안을 마련해야 한다. 즉 동아시아와 유럽의 협력 수준을 제고하여 전 지구적 문제에 대한 협력 범위를 확대해야 한다. 그리고 동북아 국가 간 정치적이고 이념적인 대립으로 비전통 안보 협력이 어려운 상황에서 아세안을 중심으로 이루어지고 있는 비전통 안보 협약에 동아시아 국가가 참여하는 방안을 모색할 필요가 있다.

동아시아 보건 협력은 개도국들의 보건 수요에 대해 선진국들이 지원하는 방향의 협력이 확산되고 있지만, WHO 틀 안에서 동아시아 내 지역 전염병에 대한 정보 공유 및 확산 방지를 위한 백신 개발 등 동아시아 내의 보건 이슈에 대응할 수 있도록 지역사무소의 역할이 강화되어야 하고 민간 기구의 지원과 역할이 확대되어야 한다. 동아시아의 전통적인 안보 문제 해결에 어려움을 겪고 있는 상황에서 연성 안보 협력이 경성 안보 협력으로 확산될 것이라는 기대를 가지고 협력을 추구하는 경향이 있다. 하지만 성공적인 협력 조건은 환경 및 보건 이슈가 하위 정치 차원에서 다뤄지는 것이 아니라 전통

적인 안보의 중요성까지 격상되어 협력이 일어나야 한다는 것이다. 마지막으로 비전통 안보 이슈가 전통 안보 차원, 인간 안보 차원, 거버넌스 및 회복탄력성과 같은 변화하는 안보 개념의 차원에서 모두 다뤄져야 한다는 사실이다.

그렇다면 동아시아 지역 차원에서 환경과 보건 이슈에서 비전통 안보 협력을 위한 협력체 혹은 레짐을 구축하기 위해 우선 현실적인 목표를 설정해야 할 것이다. 동아시아 지역주의는 공식적 제도가 없거나 구속성이 떨어진다는 현실을 고려하여 연성 지역주의 차원에서 구속도, 명확도, 위임도의 세 척도를 기준으로 설계될 필요가 있다. 그리고 우선 한·중·일 3국을 중심으로 한 다자협력의 협의체나 협력체의 다자조약이나 지침을 제반 원칙으로 삼고 관련 협력 의제를 발굴해 나가야 한다. 한·중·일 3국은 기후변화와 보건문제에 있어 국가역량이 모두 높고 정책의 효율성도 높다는 점에서 협력의 이점이 있다.

한·중·일 3국의 비전통 안보 협력을 위해 중요한 것은 시민들의 역할이다. 동아시아에서 당국자 간 협의체나 회의체는 존재하나 제도화 수준이 아직은 낮기 때문에, 국가 간 협력을 추동하기 위해서는 시민사회의 여론을 통한 압력 행사와 민간협력을 통한 과학 지식 확산이 중요하다. 본 연구에서는 19세 이상 한일 양국 약 2천여 명의 일반 시민을 대상으로 비전통 안보 이슈에 대한 인식 조사를 실시하였다. 이러한 인식조사를 수행한 이유는 안보화 과정의 궁극적 대상은 일반 시민이며, 환경·보건 이슈를 중심으로 한 협력체의 구축 과정에서 시민들의 인식은 결정적 요인으로 작용할 가능성이 높기 때문이다.

또한, 한일 양국의 과거사 문제와 영토분쟁 등 정부 차원에서 진행되고 있는 정치적 갈등을 우회하면서 일반 주민들의 비전통 안보

분야 협력에 대한 높은 기대와 열망이 협력체를 추동한다는 차원에서 주민들의 인식을 조사할 필요가 있었다. 설문조사에서 중국 국민을 포함하지 않은 이유는 중국의 정치체제를 고려할 때, 중국 국민의 비전통 안보 협력에 대한 기대치가 높게 나온다고 하더라도, 실제 중국의 최고 당정 리더십 수준의 정책 결정 변화에 직접적인 영향을 미치기 어렵다고 판단했기 때문이다. 설문조사 결과 한일 양국 시민들의 비전통 안보 이슈에 대한 위협 인식이 매우 높고, 이에 대한 대응 차원에서도 타국과의 협력과 지역 레짐 구축에 대해 긍정적인 자세를 견지하고 있다는 결론을 낼 수 있다. 양국 시민에 대한 인식조사를 기반으로 한일 당국은 기존 동아시아 비전통 안보 협의체와 회의체에 시민사회와 민간단체의 참여를 보장 및 지원하고, 레짐 구축 과정에서 시민들의 의견과 전문성을 적극 활용해야 할 것이다.

다음으로 동아시아 비전통 안보 협력과 한반도 평화구축을 연계시키기 위해 북한 참여를 유도해야 한다. 북한이 이에 대해 적극적인 화답을 하지 않고 있지만, 동북아 방역·보건 협력체와 같은 우리 주도의 협력체를 통해 북한을 적극적으로 견인할 필요가 있다. 우선 북한이 관심을 보이면서 추진하려는 정책과 이러한 협력을 연계해야 할 것이다. 북한은 2021년 7월 13일 국제사회에 제출한 2030 의제 이행 보고서에서 보건 및 환경과 관련된 지속가능개발 목표 이행을 위한 정책을 발표한 바 있다. 중요한 것은 대북 환경 및 보건 협력 사업의 경우 현 대북제재와 양립 가능하다는 점이다. 그럼에도 불구하고 군사용으로 전용될 수 있는 물품에 대해서는 아직 제재에 저촉될 우려가 있기 때문에, 특히 환경·에너지 사업은 남북 관계와 북미 관계 상황과 비핵화 협상 단계 진전에 맞춰 추진할 필요가 있다. 보건 관련 협력에 있어 북한은 개별국가 단위의 대외 협력 사업

보다는 국제기구나 다자협력 체계를 더 선호하기 때문에 이를 적극 활용할 필요가 있다.

대북협력 사업은 국제기구 혹은 민간 차원에서 추진할 때 효용성이 있기 때문에 민간의 의지와 인식을 살펴볼 필요가 있다. 특히 동아시아 주요국인 한국과 일본 시민들의 인식이 중요하다. 북한과의 비전통 안보 협력에 대한 한일 시민들의 인식은 긍정적인 응답이 다소 높았다. 이는 장기간 대북 협력 사업이 진척되지 못한 상황을 고려하면 그리 나쁘지 않은 정책 환경이라고 평가할 수 있다. 하지만 북한의 다자협력 규범에 대한 수용 측면에서 한일 시민들에 높은 수준의 신뢰를 얻지 못했다. 이러한 응답 결과는 다자와 국제기구를 통한 대북 협력 사업이 활발히 진행되고 북한의 경험이 축적된다면 개선 가능할 것으로 전망된다.

동아시아 비전통 안보 협력 체계를 구축하기 위해서는 우선 앞에서 살펴보았듯이 동아시아 시민사회가 위협 인식을 공유해야 한다. 그리고 해당 이슈를 다루는 원칙, 규칙, 규범, 정책 결정 절차가 형성되어야 한다. 마지막으로 이러한 과정을 거쳐 레짐이 구축되고 레짐을 통해 국가 간 협력이 증진된다. 그렇다면 국가 간 위협 인식은 어느 정도 공유되고 있다는 사실을 설문조사를 통해 증명한 후 이제 해당 이슈에 대한 구체적인 목표와 추진전략에 대한 합의에 도달할 필요가 있다. 그 후에 레짐 구축에 기여할 수 있는 규칙을 담은 ‘선언’을 도출한다. 우선 동아시아 비전통 안보 협력 체계의 목표는 비전통 안보 협력을 통한 평화 경제 실현, 동북아 방역·보건 협력체, 보건·의료 협력 플랫폼, WHO 지역사무소 간 협력을 통한 북한 견인, 동아시아 탄소 중립 협력 강화, 북한의 비전통 안보 협력에 대한 주도성과 적극성 활용 등 네 가지로 압축해서 제시했다.

이러한 네 가지 목표를 달성하기 위한 추진전략은 기존 한·중·일

의 양자협력을 아세안과의 다자협력으로 단계적으로 전환하는 것과 민간협력 플랫폼을 구축하는 것이다. 즉 동아시아 비전통 안보 협력 체계의 분산 거버넌스와 역외 거버넌스 조합의 메타 거버넌스를 구축하는 것이다. 이러한 거버넌스가 갖추어야 할 조건은 바로 예방력, 적합력, 복원력의 확보이다. 예방력은 환경 안보와 보건 안보의 위협인 X-이벤트를 예방하는 능력을 말하고, 적합력은 보건 안보와 환경 안보 위협이 양적으로 늘어나지 않도록 관리하는 수습 능력과 특정 영역의 위협이 다른 분야로 확산되는 것을 미연에 방지하는 대책 역량을 포함한다. 복원력은 보건 안보와 환경 안보 위협을 완벽하게 방지할 수 없다는 전제하에 그러한 위협이 실제 생겼을 때 변화된 환경에 적응함으로써 지속가능한 상태로 스스로 재구성하는 능력을 말한다. 마지막으로 분산 거버넌스와 역외 거버넌스 조합의 구체적인 내용은 일국 차원을 넘어서는 개방형 모델로 정부 간 협의체, 국제기구, 민간기업, NGO, 시민사회, 지역 차원 협력 등이 모두 적재적소에 포함된 거버넌스 형태를 말한다. 마지막으로 동아시아 비전통 안보 협력의 구체적인 추진전략으로 이러한 거버넌스에서 동아시아 지방정부 간 협력 강화를 제시했다.

〈2021 동아시아 비전통 안보(환경과 보건영역)협력을 위한 서울 선언〉

- 하나. 동아시아 비전통 안보 협력의 주체는 한국, 중국, 일본이고, 협력의 대상은 동남아 아세안 국가들과 몽골 등을 포함한다.
- 하나. 환경문제와 보건문제는 이미 동아시아 지역과 국가들의 안보를 위협하는 파급력이 크고 장기간에 걸쳐 일어나는 ‘안보화된’ 이슈임을 인정한다.
- 하나. 미세먼지 및 황사의 월경과 코로나19와 같은 바이러스의 전파, 지구 온난화와 신종 감염병의 빈번한 발발 등은 과학적으로도 연관이 있는 문제로 이러한 환경 안보와 보건 안보 문제의 통합적 접근은 동아시아 지역의 공동된 우려이자 관심사임을 천명한다.
- 하나. 동아시아 비전통 안보 협력을 강화하기 위해 지역 국가들은 환경과 보건영역의 글로벌 협약을 엄격히 준수한다. 예를 들어 기후변화에 적극적으로 대응하기 위해 파리협약의 국가온실가스 감축목표(NDC) 이행 달성과 코로나19와 같은 전 세계적 감염병 확산에 능동적으로 대처하기 위해 WHO의 국제 보건 규칙 준수에 반드시 헌신한다.
- 하나. 동아시아 비전통 안보 협력을 위한 정부 간 협력뿐만 아니라 반관반민의 1.5트랙 협의체를 활성화하고, 정부는 비전통 안보 협력에 대한 시민 사회의 열망과 활동을 적극적으로 지원한다. 그리고 각국 정부는 전문가 포럼 개최 후원을 통한 정책 제언을 유도한다. 최종적으로는 동아시아 각국에 흩어져 있는 비전통 안보 협력 관련 시민 사회의 활동을 연결하고 동아시아 시민 사회의 역량을 응집할 수 있는 플랫폼을 한·중·일 정부 주도로 설립한다.
- 하나. 민주주의 정치체제인 한국과 일본을 중심으로 ‘기후 시민의회’와 ‘탄소 중립 시민의회’를 창설하고 인구 대표성을 반영한 무작위 추첨으로 백여 명의 시민 의원들을 선발하여 정부가 활동비와 활동공간을 지급한다.
- 하나. 동아시아 환경 안보 협력에 있어 회원국들은 탄소 중립 목표달성을 위한 전략과 수단에 관한 지식을 공유한다. 그뿐만 아니라 탄소 중립 관련 그린 에너지 기술과 친환경 전기 자동차 기술 협력을 강화한다.
- 하나. 동아시아(한·중·일) RE100 표준과 인증서를 만들어 신재생에너지로의 전환을 촉진한다.
- 하나. 동북아 탄소 중립 협력체(가칭)를 설립하고 이를 통해 북한을 적극적으로 견인한다. 동북아 탄소 중립 협력체와 기존 기후변화 관련 협의체와의 연계를 강화하고, 운영세칙을 마련하여 탄소 중립 협력의 제도화를 추진한다.
- 하나. 동아시아 보건 안보 협력에 있어 회원국들은 코로나19 백신과 방역물품의 공평한 배분, 이를 위한 ACT-A(Access to COVID-19 Tools Accelerator)와 COVAX-AMC의 강화, 그리고 코로나19 백신 관련 지식재산권 유예를

위해 공동으로 노력한다.

하나. 동북아 방역보건 협력체와 기존 협력체와의 연계를 추진하고, 참석 급 격상과 운영세칙 채택을 통해 협력체의 제도화를 적극적으로 추동하며, 북한 참여를 견인하는 실효성 있는 방안을 모색한다.

하나. 동북아 방역보건 협력체를 중심으로 정부, 학술단체, 보건의료 기업, 유관 시민단체 등 다양한 행위자의 참여를 보장하는 보건 안보 대화의 제도화를 추진한다.

하나. 동북아 방역보건 협력체와 동북아 탄소 중립 협력체의 상위 조직인 동북아 비전통 안보 협력체를 창설하고 이 협력체의 연락사무소를 한·중·일 3국에 설치한다.

하나. 동북아 비전통 안보 협력체는 동북아 탄소 중립 협력체의 환경 안보 대화와 동북아 방역보건 협력체의 보건 안보 대화 간 연계와 소통 및 조정을 추진하고, 환경과 보건 영역이 중첩되는 협력 아이টে를 적극적으로 발굴한다.

하나. 동북아 비전통 안보 협력체의 연락사무소와 함께 보건 안보 작업반과 환경 안보 작업반을 설치하여 동북아 방역보건 협력체와 탄소 중립 협력체의 최고 실무인원이 작업반 반장을 겸임한다.

하나. 동북아 비전통 안보 협력체는 보건 및 환경과 관련된 빈곤과 발전 이슈에 관심을 가지고 보건 및 기후변화 취약국에 대한 ODA 제공뿐만 아니라, 보건 및 기후변화 조기 경보 시스템, 예방, 신속 대응의 역량 강화를 돕는다. 보건 및 기후변화 취약계층과 빈곤 계층에 대한 지원 시행에 필요한 자원 마련에 힘쓴다.

참고문헌

1. 단행본

- 김상배. 『신흥안보의 미래전략』. 서울: 사회평론, 2016.
- 김홍규. 『신국제질서와 한국의 외교전략』. 서울: 명인문화사, 2021.
- 마이클 쉘런버거. 노정태 옮김. 『지구를 위한다는 착각: 종말론적 환경 주의를 어떻게 지구를 망치는가』. 서울: 도서출판 부키, 2021.
- 마크 라이너스 지음. 이한중 옮김. 『6도의 멸종』. 서울: 세종서적, 2014.
- 브루노 라투르 외 지음. 홍성욱 옮김. 『인간·사물·동맹: 행위자 네트워크 이론과 테크노사이언스』. 서울: 이음, 2018.
- 이규창·나용우·이상신·이우태·조성은. 『감염병 공동대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로(KINU 정책연구시리즈 20-01)』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 이태동 외. 『동북아 신흥안보 거버넌스: 복합지정학의 시각』. 서울: 사회평론아카데미, 2019.
- 이현우. 『동아시아 환경공동체 발전전략 개발 및 협력사업』. 세종: 한국환경정책평가연구원, 2020.
- 전의찬 외. 『기후변화: 27인의 전문가가 답하다』. 서울: 지오북, 2016.
- 추장민·강광규·박경애·김선영·Hyesook Park·Chzhong Ge·Jamsran Tsogtbaatar. 『동북아 환경협력체계 효율화 방안 연구(RE-17)』. 세종: 한국환경정책평가연구원, 2005.
- 팀 스메들리 지음. 남명성 옮김. 『에어 쇼크』. 서울: 예문 아카이브, 2020.
- 홍민 외. 『북한의 발전전략과 평화 경제: 사회기술시스템 전환과 지속

가능한 발전목표』. 서울: 통일연구원, 2020.

Abraham, Thomas. *Twenty-First Century Plague: The Story of SARS*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 2007.

Balzacq, Thierry. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Milton Park: Routledge, 2010.

Barrett, Scott. *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Biba, Sebastian. *China's hydro-politics in the Mekong: Conflict and cooperation in light of securitization theory*. London: Routledge, 2018.

Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, 1991.

Buzan, Barry, Ole Weaver, and Jaap De Wilde. *Security: A New Framework for Analysis, UK edition*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1997.

Chalecki, Elizabeth L. *Environmental Security: A Guide to the Issues*. Westport, CT: Praeger Security International, 2013.

Cini, M. and N.P.S. Borragan, eds. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

De Larrinaga, Miguel and Marc G. Doucet. *Security and Global*

- Governmentality*. London: Routledge, 2011.
- Findley, Michael G., Daniel L. Nielson, and J. C. Sharman. *Global Shell Games: Experiments in Transnational Relations, Crime, and Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Goldstein, Judith L. *Legalization and World Politics*. Cambridge: The MIT Press, 2001.
- Haas, Peter M. *Saving the Mediterranean: the politics of international environmental cooperation*. New York: Columbia University Press, 1990.
- Helgesson, Karin Svedberg and Ulrika M rth. *Securitization, Accountability and Risk Management: Transforming the Public Security Domain*. London: Routledge, 2012.
- Iqbal, Z. *War and the Health of Nations*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- Marsden, Simon. *Environmental regimes in Asian subregions: China and the Third Pole*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Nunes, Joao. *Security, Emancipation and the Politics of Health*. London: Routledge, 2014.
- Pardo, Ramon Pacheco and Jeffrey Reeves. *Non-Traditional Security in East Asia: A Regime Approach*. London: Imperial College Press, 2015.
- Peoples, Columba. *Critical Security Studies*. London: Routledge, 2020.
- Price-Smith, Andrew T. *The health of nations: infectious disease, environmental change, and their effects on national security and development*. Cambridge: MIT Press, 2002.

- Qadri, S. Tahir. *Fire, Smoke and Haze: The ASEAN Response Strategy*. Manila: Asian Development Bank, 2001.
- Rummel, R. J. *Death by Government: Genocide and Mass Murder Since 1900*. London: Routledge, 1997.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- WHO. The World Health Report 2007. *A Safer Future: Global Health Security in the 21st Century*. Geneva: World Health Organization, 2007.
- William, P. D. *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge, 2018.
- World Commission On Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

2. 논문

- 고상두. “발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할.” 『통일정책연구』. 제29권 2호, 2020.
- 김상걸. “WHO ‘팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약’ 구상.” 『국가 안보전략연구원 이슈브리프』. 288호, 2021.
- 김상규. “한, 중, 일 3국의 위기와 협력에 관한 연구: 비전통 안보 영역의 이슈를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제23권 4호, 2018.
- 김상배. “신홍안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』. 제50집 1호, 2016.
- 김유철. “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로.” 『국가 안보와전략』. 제21권 3호, 2021.
- 김유철·이상근. “남북한 환경협력 의제의 추진 방안: 내재적 특성구조 변동을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제27권 1호, 2018.

- 김지현·박지윤. “코로나19의 사회영향과 SDGs 대응과제: 한·중·일을 중심으로.” 『아시아연구』. 제23권 제3호, 2020.
- 김진형·문미라. “사회주의 진영의 북한 의료지원과 교류(1945-1958).” 『의사학』. 제28권 제1호, 2019.
- 문진영·김은미·최은혜. “국제사회의 장거리이동 대기오염 대응사례와 시사점.” 『대외경제정책연구원 연구자료』. 제17권 제11호, 2017.
- 민병원. “안보담론과 국제정치: 안보개념의 역사적 변화를 중심으로.” 『평화연구』. 제20권 2호, 2012.
- _____. “탈냉전시대의 안보개념 확대: 코펜하겐 학파, 안보문제화, 그리고 국제정치이론.” 『세계정치』. 제5권 1호, 2006.
- 민병원·진경인. “글로벌 보건거버넌스와 국제협력 메커니즘의 변화: 국제보건규칙 개정 사례를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제23권 제4호, 2014.
- 박선희. “프랑스 이중국적자의 국적박탈 논쟁과 안보화.” 『국제지역연구』. 제22권 제1호, 2018.
- 신상범. “글로벌 보건과 국제정치학: 연구 성과와 향후 과제.” 『국제정치논총』. 제57집 제3호, 2017.
- 심성은. “코로나 19의 비전통 안보에 대한 영향: 생겐협약 등 유럽 국경안보를 중심으로.” 『국방연구』. 제64권 제1호, 2021.
- 안형기·이진만·백형배. “글로벌 환경 거버넌스 구축 현황 및 과제: 한·중·일 환경장관회의를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』. 제22권 3호, 2015.
- 원동욱. “과학적 불확실성과 동북아 환경협력의 딜레마.” 『한국정치학회보』. 제42권 제4호, 2008.
- 유병선. “코로나19대응을 위한 지방정부의 공공외교.” 『대전세종연구원 브리핑』. vol. 145, 2020.7.14.
- 윤정현. “초국경적 대기오염 이슈와 글로벌 거버넌스: 인도네시아 연

- 무(haze) 해결을 위한 싱가포르의 대응전략.” 『세계지역연구논총』. 제34권 제1호, 2016.
- 윤정현·이경숙. “신홍안보 위협과 남북협력 방안 모색.” 『국제정치논총』. 제60집 2호, 2020.
- 이병호. “안보화 이론을 통해 본 군(軍) 사이버 사령부 창설 및 사이버 정책 제도화 과정 연구.” 연세대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2019.
- 이태동. “환경 안보와 기후변화 안보.” 김상배 엮음. 『신홍안보의 미래전략』. 서울: 사회평론, 2016.
- _____. “동북아 보건 안보 거버넌스.” 김상배 외. 『동북아 신홍안보 거버넌스: 복합지정학의 시각』. 서울: 사회평론아카데미, 2019.
- 이태동·정혜윤. “한중 대기 환경협력의 정치: 미세먼지와 기후변화 비교연구.” 『국제지역연구』. 제23권 제2호, 2019.
- 정시구. “중세 유럽의 흑사병 방역행정에서의 코로나19 대응 고찰.” 『한국행정사학지』. 제51호, 2021.
- 정혜주. “보건 안보와 글로벌 거버넌스.” 『신홍안보의 미래전략』. 서울: 사회평론, 2016.
- 조한승. “동아시아 보건 안보의 쟁점과 협력.” 『한국동북아논총』. 제23권 제4호, 2018.
- _____. “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성.” 『세계지역연구논총』. 제39집 제1호, 2021.
- 조화순·권 응. “한국과 미국의 사이버안보 거버넌스: 사이버위협 의 안보화 관점에서의 비교.” 『정보사회와 미디어』. 제18권 2호, 2017.
- 최승환. “戰略物資輸出統制와 南北經協.” 『통상법률』. 제61권 1호, 2005.

- 최원기. “기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과 한국의 대응방향.” 『주요국제문제분석』. 서울: 국립외교원 안보연구소, 2013.
- 최정진. “동북아 환경협력체제의 문제점과 대응전략.” 『OUGHTOPIA』. 제23권 제1호, 2008.
- 홍민 외. “한반도형 협력안보와 평화경제 연계 구상.” 『경제·인문사회 연구회 협동연구총서 20-53-01』. 경제인문사회연구회: 세종, 2020.
- 홍용표. “탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명.” 『한국정치학회보』. 제36권 4호, 2002.
- 홍익표. “동북아 환경협력에 대한 비판적 고찰.” 『국제정치논총』. 제52권 제3호, 2012.

- Aakvik, Arild and Sigve Tjøtta. “Do collective actions clear common air? The effect of international environmental protocols on sulphur emissions.” *European Journal of Political Economy*, vol. 27, no. 2, 2011.
- Aginam, O. “International law and communicable diseases.” *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 80, 2002.
- Anand, Uttpal et al., “A Review of the Presence of SARS-CoV-2 RNA in Wastewater and Airborne Particulates and Its Use for Virus Spreading Surveillance.” *Environmental Research*, vol. 196, 2021.
- Asian Development Bank. “An Updated Assessment of the Economic Impact of COVID-19.” *ADB Briefs*, no. 133, May 2020.
- Beeson, Mark. “Rethinking regionalism: Europe and East Asia in comparative historical perspective.” *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 6, 2005.

- _____. “The coming of environmental authoritarianism.” *Environmental politics*, vol. 19, no. 2, 2010.
- Balzacq, Thierry, Sarah Léonard, and Jan Ruzicka. “Securitization’ revisited: Could More Civil Society Involvement Increase Public Support for Climate Policy–Making? Evidence from a Survey Experiment in China.” *Global Environmental Change*, vol. 40, September 2016.
- Barcelo, Maria A. and Marc Saez. “Methodological limitations in studies assessing the effects of environmental and socioeconomic variables on the spread of COVID–19: a systematic review.” *Environmental Sciences Europe*, vol. 33, no. 1, 2021.
- Böhmelt, Tobias and Jürg Vollenweider. “Information flows and social capital through linkages: the effectiveness of the CLRTAP network.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 15, no. 2, 2015.
- Bratberg, Espen, Sigve Tjøtta, and Torgeir Øines. “Do voluntary international environmental agreements work?” *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 50, no. 3, 2005.
- Brauer, Jurgen and Charles H. Anderton. “Conflict and Peace Economics: Retrospective and Prospective Reflections on Concepts, Theories, and Data.” *Defence and Peace Economics*, vol. 31, issue. 4, 2020.
- Breitmeier, Helmut, Arild Underdal, and Oran R. Young. “The effectiveness of international environmental regimes: Comparing and contrasting findings from quantitative research.” *International Studies Review*, vol. 13, no. 4,

2011.

- Brügger, Adrian et al. "Proximising climate change reconsidered: A construal level theory perspective." *Journal of Environmental Psychology*. vol. 46, no. 1, 2006.
- Byrne, Adam. "The 1979 convention on long-range transboundary air pollution: assessing its effectiveness as a multilateral environmental regime after 35 years." *Transnational Environmental Law*. vol. 4, no. 1, 2015.
- Caballero-Anthony, Mely. "Combating infectious diseases in east asia: Securitization and global public goods for health and human security." *Journal of International Affairs*. vol. 59, no. 2, 2006.
- _____. "SARS in Asia: crisis, vulnerabilities, and regional responses." *Asian Survey*. vol. 45, no. 3, 2005.
- Caruso, Raul. "On the nature of peace economics. Peace Economics." *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. vol. 16, issue. 2, 2011.
- Chen, Pei-Shih et al. "Ambient Influenza and Avian Influenza Virus during Dust Storm Days and Background Days." *Environmental Health Perspectives*. vol. 118, no. 9, 2010.
- Cui, Shunji. "Beyond history: non-traditional security cooperation and the construction of Northeast Asian International Society." *Journal of Contemporary China*. vol. 22, no. 83, 2013.
- Dacey, Raymond and Lisa J. Carlson. "Aspects of Peace Economics." *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. vol.

- 16, issue. 2, 2011.
- Deudney, Daniel. “The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security.” *Millennium*, vol. 19, no. 3, December 1990.
- Eccleston-Turner, Mark and Harry Upton, “International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility.” *The Milbank Quarterly*, vol. 99, no. 2, 2021.
- Elbe, Stefan. “Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security.” *International Studies Quarterly*, vol. 50, no. 1, 2006.
- Elliott, Lorraine. “ASEAN and environmental cooperation: norms, interests and identity.” *The Pacific Review*, vol. 16, no. 1, 2003.
- Ewing, J. Jackson and Mely Caballero–Anthony. “Assessing the Emergence of Non–Traditional Security Studies.” In *Non–Traditional Security in the Asia–Pacific: A Decade of Perspectives*, edited by Alistair Cook and Tamara Nair. Singapore: World Scientific Publishing Company, 2021.
- Fidler, D. P. “The Covid–19 Pandemic, Geopolitics, and International Law.” *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 11, no. 2, 2020.
- Floyd, Rita. “Human Security and the Copenhagen School’s Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move.” *Human Security Journal*, vol. 5, winter 2007.
- Gartzke, Erik. “The capitalist peace.” *American journal of political*

- science*, vol. 51, issue. 1, 2007.
- Getmansky, Anna, Tolga Sınmazdemir, and Thomas Zeitzoff. "Refugees, Xenophobia, and Domestic Conflict: Evidence from a Survey Experiment in Turkey." *Journal of Peace Research*. vol. 55, no. 4, July, 2018.
- Graeger, Nina. "Environmental security?" *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1, 1996.
- Isard, Walter. "Peace Economics: Future Directions and Potential Contributions to International Security." *The Economics of International Security*. vol. 1, issue. 2, 1994.
- Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*. vol. 46, no. 1, 1992.
- Hameiri, Shahar and Lee Jones. "The politics and governance of non-traditional security." *International Studies Quarterly*. vol. 57, no. 3, 2013.
- Hassler, Björn. "Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and National Interests." *Yearbook of international co-operation on environment and development*. vol. 203, no. 04, 2003.
- Heilmann, Daniel. "After Indonesia's ratification: The ASEAN agreement on transboundary haze pollution and its effectiveness as a regional environmental governance tool." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. vol. 34, no. 3, 2015.
- Jung, Woosuk. "Environmental challenges and cooperation in Northeast Asia." *Focus Asia: Perspectives & Analysis*. vol. 16, 2016.

- Kahler, Miles. "Legalization as strategy: the Asia-Pacific case." *International Organization*, vol. 54, no. 3, 2000.
- Kaplan, Robert D. "The Coming Anarchy." *The Atlantic*, February 1994.
- Kenwick, Michael R. and Beth A. Simmons. "Pandemic Response as Border Politics." *International Organization*, vol. 74, December 2020.
- Kim, Inkyoung. "Messages from a middle power: participation by the Republic of Korea in regional environmental cooperation on transboundary air pollution issues." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 14, no. 2, 2014.
- Kim, J. H. "Profile: International Vaccine Institute (IVI)." *Human vaccines & immunotherapeutics*, vol. 12, no. 2, 2016.
- Kim, Myungjin. "Environmental cooperation in Northeast Asia." *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 22, no. 3, 2004.
- Krasner, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International Organization*, vol. 36, no. 2, 1982.
- Liotta, Peter H. "Boomerang effect: The convergence of national and human security." *Security Dialogue*, vol. 33, no. 4, 2002.
- Lym, Youngbin and Ki-Jung Kim. "Exploring the effects of PM2. 5 and temperature on COVID-19 transmission in Seoul, South Korea." *Environmental Research*, vol. 203, 2022.
- Maleki, Maryam, Enayat Anvaria, Philip K. Hopke, Zahra

- Noorimotlagh, Seyyed Abbas Mirzaee. “An Updated Systematic Review on the Association between Atmospheric Particulate Matter Pollution and Prevalence of SARS-CoV-2.” *Environmental Research*, vol. 195, April 2021.
- Marquès, Montse and José L. Domingo. “Positive association between outdoor air pollution and the incidence and severity of COVID-19. A review of the recent scientific evidences.” *Environmental Research*, vol. 203, January 2022.
- McDonald, Matt. “Securitization and the Construction of Security.” *European Journal of international relations*, vol. 14, no. 4, 2008.
- Meier, Benjamin Mason, Kara Tureski, Emily Bockh, Derek Carr, Ana Ayala, Anna Roberts, Lindsay Cloud, Nicolas Wilhelm, and Scott Burris. “Examining national public health law to realize the global health security agenda.” *Medical law review*, vol. 25, no. 2, 2017.
- Mitchell, R. B. et al. “What we know (and could know) about international environmental agreements.” *Global Environmental Politics*, vol. 20, no. 1, 2020.
- Myers, Norman. “The Environmental Dimension to Security Issues.” *Environmentalist*, vol 6, no. 4, December 1986.
- Oels, Angela. “From ‘securitization’ of climate change to ‘climatization’ of the security field: comparing three theoretical perspectives.” In *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, edited by Scheffran, Jürgen and Michael Brzoska. Berlin: Heidelberg, 2012.
- Prinz, Aloys L., and David J. Richter. “Long-term exposure to

- fine particulate matter air pollution: an ecological study of its effect on COVID-19 cases and fatality in Germany.” *Environmental research*, vol. 204, 2022.
- Ravenhill, John. “The ‘new East Asian regionalism’: A political domino effect.” *Review of International Political Economy*, vol. 17, no. 2, 2010.
- Schrecker, T. “Multiple crises and global health: new and necessary frontiers of health politics.” *Global Public Health*, vol. 7, no. 6, 2012.
- Sindico, Francesco. “Climate change: A security (council) issue?” *Carbon & Climate Law Review*, vol. 1, no. 1, 2007.
- Song, Annie Young and Justin V. Hastings. “Engaging North Korea: environmental cooperation in peace building.” *Third World Quarterly*, vol. 41, no. 11, 2020.
- Srivastava, Arun. “COVID-19 and Air Pollution and Meteorology—An Intricate Relationship: A Review.” *Chemosphere*, vol. 263, 2020.
- Tørstad, Vegard H. “Participation, Ambition and Compliance: Can the Paris Agreement Solve the Effectiveness Trilemma?” *Environmental Politics*, vol. 29, issue. 5, July 2020.
- Tveit, Andreas Kokkvoll. “Does capacity increase compliance? Examining evidence from European cooperation against air pollution.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 21, no. 2, 2021.
- _____. “Norms, incentives, or deadlines? Explaining Norway’s noncompliance with the gothenburg protocol.” *Global Environmental Politics*, vol. 18, no. 1,

- 2018.
- Tvinnereim, Endre, Ole Martin Lægreid, Xiaozhi Liu, Daigee Shaw, Christopher Borick, and Erick Lachapelle. “Climate Change Risk Perceptions and the Problem of Scale: Evidence from Cross–National Survey Experiments.” *Environmental Politics*. vol. 29, no. 7, November 9, 2020.
- Warner, Jeroen and Ingrid Boas. “Securitization of Climate Change: How Invoking Global Dangers for Instrumental Ends Can Backfire.” *Environment and Planning C: Politics and Space*. vol. 37, no. 8, December 2019.
- Weaver, Ole. “Securitization and Desecuritization.” In *On Security*, edited by Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press, 1995.
- Wolicki, Sara Beth, Jennifer B. Nuzzo, David L. Blazes, Dana L. Pitts, John K. Iskander, and Jordan W. Tappero. “Public health surveillance: at the core of the Global Health Security Agenda.” *Health security*. vol. 14, no. 3, 2016.
- Wolfers, Arnold. “National Security as an Ambiguous Symbol.” *Political Science Quarterly*. vol. 67, no. 4, 1952.
- Wouters, J. Olivier et al. “Challenges in Ensuring Global Access to COVID–19 Vaccines: Production, Affordability, Allocation, and Deployment.” *Lancet*. vol. 397, issue 10278, 2021.
- Yarime, Masaru and Aitong Li. “Facilitating international cooperation on air pollution in East Asia: Fragmentation of the epistemic communities.” *Global Policy*. vol. 9, 2018.
- Young, Kevin L. and Charli Carpenter. “Does Science Fiction

Affect Political Fact? Yes and No: A Survey Experiment on ‘Killer Robots.’” *International Studies Quarterly*, vol. 62, no. 3, September 2018.

Zhao, Suisheng. “Soft Versus Structured Regionalism: Organizational Forms of Cooperation in Asia-Pacific.” *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 12, no. 1, Winter/Spring 1998.

3. 기타자료

『경향신문』, 『글로벌신문』, 『내일신문』, 『시사인』, 『연합뉴스』, 『조선중앙통신』, 『중앙일보』, 『통일뉴스』, 『한겨레』, 『한국경제』, 『KBS News』, 『NK경제』, 『USA Today』.

대한민국 외교부 <<https://www.mofa.go.kr/>>.

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr/>>.

온라인 어원사전(Online Ethymology Dictionary) <<https://www.etymonline.com/>>.

코로나19(COVID-19) 실시간 상황판 <<https://coronaboard.kr/>>.

김상걸. “WHO ‘팬데믹 준비 및 대응에 관한 조약’ 구상.” 국가 안보전략연구원 이슈브리프. 288호, 2021.9.15.

최규빈·홍제환. “북한의 SDGs 이행 동향: 자발적 국별리뷰(VNR) 보고서 내용을 중심으로.” 통일연구원 Online Series CO 21-22, 2021.7.20.

최현아. “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석.” 통일부 신진연구자 정책연구과제 보고서, 2019.10.31.

통일부, 남북교류협력지원협회. “2021 한반도 보건의료협력 플랫폼:

지속가능한 한반도 보건의료협력을 위한 기반 구축.” 플랫폼 회의 자료. 2021.11.10.

Executive Office of the President of the United State. “National Security Strategy of the United States of America 2006.” <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>>.

National Intelligence Council. “The Global Infectious Disease Threat and Its mplications for the United States.” NIE 99-17D. January 2000. <https://www.dni.gov/files/documents/infectiousdiseases_2000.pdf>.

_____. “Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040.” 20 October, 2021. <https://www.documentcloud.org/documents/21089633-10-20-21_nie_climate-change-and-national-security>.

The Democratic People’s Republic of Korea. “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development.” June 2021. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf>.

UN Security Council. “The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security: HIV/AIDS and international peacekeeping operations.” Joint United Nations Programme on HIV/AIDS(UNAIDS), 2011.

World Health Organization. “A Safter Future: Global Health

Security in the 21st Century.” *The World Health Report 2007*. Geneva: World Health Organization, 2007.

김상배(서울대). 서면 자문 (2021.9.19.).

심성은(국회 입법조사처). 서면 자문 (2021.10.8.).

이상환(한국외대). 서면 자문 (2021.9.30.).

이일호(연세대). 서면 자문 (2021.9.3.).

이태동(연세대). 서면 자문 (2021.9.3.).

조한승(단국대). 서면 자문 (2021.2.25.).

최원기(국립외교원). 서면 자문 (2021.9.13.).

최홍조(건양대). 서면 자문 (2021.10.8.).

김소윤(연세대의대). 자문회의 자료 (2021.11.10.).

전병율(차의과학대학교). 자문회의 자료 (2021.11.10.).

엄주현(어린이의약품지원본부). 최종보고회 토론문 (2021.10.15.).

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석환 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변명과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지과 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력