물, 국경, 평화구축

에리카 베인탈 (미국 듀크대, 중국 듀크쿤산대 교수)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2020

지구환경과 관련해 명확한 점은 환경이 국경을 인식하지 못한다는 것이다. 강은 정치적 국경을 가로지르며; 동물들은 종종 국경을 넘어 확장되는 보호 경로와 이동 경로를 필요로 하고; 오염은 국경에서 멈추는 일이 거의 없다. 더욱이, 농업인들은 기후변화에 의한 농작물 손실을 경험하고, 빙하가 녹으면서 물의 가용성에 직접적 영향을 받기도 하기 때문에 환경을 지역적으로도 느낄 수 있다. 국제 체제가 계속해서 국가 주권과 영토 경계에 특권을 부여했던, 20세기 후반에서 21세기 초의 전쟁들은 환경이 분쟁의 근원이거나, 분쟁을 지속하는 메커니즘이거나 전쟁의 대상이었다. 따라서 평화구축을 위한 수단으로서 생태학적 상호의존성과 공유된 국경 사이의 관계를 조사할 필요성이 있었다.

지난 수십 년 동안 학자 및 정책 입안자들은 석유, 다이아몬드, 코코아, 광물 및 목재를 포함한 다양한 천연자원이 어떻게 분쟁과 관련이 있는지 설명하면서(UNEP 2009) 동시에 평화구축의 기회(UNEP 2015)를 밝히려 노력해 왔다. 재생 가능 자원과 재생 불가한 자원은 분쟁주기의 여러 단계에 영향을 미치기도 하고 여러 국가에서 분쟁 또는 평화를 유발할 수 있지만(Weinthal and Johnson 2018), 이 글은 국경 지대와 정치적 경계를 넘어서 물이 평화구축을 위한 기회를 제공할 수 있는 방법에 초점을 맞춘다.

종전 후 물 관리

수자원과 기반시설은 종종 분쟁의 대상이 되어 국내 및 국경을 넘나들며 깊은 영향

을 미친다(Gleick 2019, Sowers et al. 2017, Weinthal and Sowers 2019). 이런 일은 중동 및 북아프리카의 도시 전쟁에서 더 만연해 왔으며, 인구가 국가 내에서나 국경을 넘어 도피함에 따라 물과 기타 기본 서비스 제공이 가장 중요한 인도주의적 우선순위 중 하나가 되었다. 코로나19는 난민과 난민 커뮤니티가 깨끗한 물과 위생 시설에 접근하는 것을 보장할 필요성을 강조했을 뿐이다.

전쟁이 끝나거나 갈등을 끝낼 수 있는 국가들은 국경을 유지한다. 그러나, 평화구축 공동체 내에서는 환경이 경제회복과 인간안보에 기여하고 협력을 촉진하는 데 중추적인 역할을 할 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 1990년 이후 주요 분쟁의 영향을 받은 55개 국가 중 51개 국가가 최소한 하나 이상의 수원을 다른 국가와 공유하고 있으므로 협력 증진을 위한 기회가 필요하다(Troell and Weinthal 2014).

물과 평화구축(분쟁 이후 환경을 포함한)에 있어, 모든 수준의 효과적인 물 관리는 다음과 같은 경우에 필수적이다:

- 인간의 기본적인 욕구를 충족시키기 위해 물과 위생에 대한 접근을 보장
- 생계 회복 및 식량 안보 보장
- 경제 재건
- 화해 촉진
- 전쟁이 끝날 때[1] 평화 배당금을 위협하거나 없앨 수 있는 가뭄과 홍수와 같은 기후변화에 대처

거버넌스 및 환경 평화구축

모든 수준의 규모에서 거버넌스는 중요하다. 분쟁의 여파로 수자원 법과 제도를 재구성해야 할 때, 새로운 법률을 작성하는 것으로는 충분하지 않으며, 오히려 지방 행정구역 및 지방 수준에서 이해와 이행을 보장하는 것으로 나타났다. 그러나 제도와 거버넌스 메커니즘이 분쟁으로 파괴된 취약한 국가에서는 거버넌스의 범위를 지역 수준으로 확장하는 것이 어려울 수 있다. 여러 형태의 거버넌스 시스템이 분쟁에 영향을 받는 많은 국가에도 존재할 수 있기 때문에 특히 물 부문에서 법적 다원주의

1) 이와 관련해서는 Weinthal et al. (2014)과 Bruch et al. 2020.에서 집중적으로 논의된다.

를 다룰 필요성에 대한 인식이 증가하고 있다. 이러한 여러 거버넌스 시스템 및 법적 구조에는 다양한 형태의 관습적 또는 지역사회 기반 관리 구조, 분산형 물 거버넌스 시스템, 물과 관련된 다양한 소유권, 그리고 국경을 초월한 수자원 기관과 함께 토지 보유 시스템이 연결된다.

따라서 물을 평화구축의 도구로 활용하려면, 특히 물 시스템과 정치 시스템의 경계를 모두 고려하여 의사 결정 및 실행 과정에 다양한 이해관계를 포함하는 것이 중요하다. 이는 여러 면에서 상향식 접근법이 물 관리에 대한 하향식 접근법과 만나거나 수요측 해결책이 물 부문의 기반시설과 거버넌스를 위한 공급측 해결책을 모두 충족하는 경우다. 여기서, 다양한 종류의 물 사용 사이에 존재하는 경계를 허물어야만 물 관리 시스템이 여러 분야가 참여하는 접근방식을 수용할 수 있고 식수, 관개용수 및 수력 발전 사이의 연관성을 인식할 수 있다.

최근 거버넌스, 물 및 평화구축에 대한 연구는 인간의 기본적인 욕구 충족, 경제회복 및 생계 증진, 협력 촉진 등 다양한 활동을 포함하는 분쟁 이후 환경에 대비하기 위한 다각적인 물 문제 해결 거버넌스 접근법 연구에 주력해 왔다. 이러한 거버넌스 접근법에는 다음이 포함된다:

- 기본적인 인간 욕구 충족을 위한 권리 기반 접근법
- 생계 및 경제 회복에 요구되는 관개 시스템 복원을 위한 이해 관계자 참여 및 부문 간 접근
- 관계 재구축과 평화 증진을 위한 협력 메커니즘
- 기후변화형 재해 위험을 줄이기 위한 적응형 거버넌스

인간 기본 욕구를 충족하기 위한 권리 기반 접근방식

분쟁의 여파로, 국경은 종종 구멍이 숭숭 난 상태로 남아 있다. 귀환 전투원, 난민 및 실향민 등 수많은 사람들이 계속해서 국경을 넘어 이동하고 있는데, 이들 모두는 기존의 인도주의적 위기를 피하기 위해 안전한 식수와 적절한 위생 시설에 대한 접근을 필요로 한다. 중동 및 북아프리카의 최근 많은 전쟁에서 눈에 띄는 것은 중요한 기반시설, 특히 수도 시스템에 대한 광범위한 표적 공격이다(Sowers et al.

2017, Weinthal and Sowers 2019). 물과 위생 시스템이 제대로 작동하지 않는 상황에서, 안전한 물을 얻는 것은 분쟁에 영향을 받는 국가들에서 수인성 질병의 위험을 줄이기 위해 분쟁 후 국가 사람들이 직면하고 있는 가장 시급한 문제들 중 하나가 되었다. 이러한 우려는 코로나19 대유행으로 더욱 뚜렷해졌다.

수도 서비스를 이용할 수 없는 경우 인구는 느린 회복 속도에 환멸을 느끼고 평화 프로세스와 정부에 대한 신뢰를 잃을 수 있다. 더구나 민간자금 유치는 어려울 것으로 보인다. 오히려, 분쟁 후 평화 건설과 물에 대한 연구는 라이베리아에서처럼 국가의 서비스가 불가능할 때 비공식 시스템의 부상이 공백을 메울 수 있다는 것을 발견했다. 여기서 비공식적인 서비스 제공을 공식 물 서비스 부문에 통합해야 할 필요성을 지적할 수 있다(Pinera 및 Reed 2014).

이해관계자 참여 및 부문 간 접근방식

거버넌스와 물, 환경 평화구축에 관한 문헌은 효과적인 물 관리를 위한 다양한 이해관계자 참여의 중요성을 지적하고 있다. 개입 계획, 개발 및 실행에 관련된 이해당사자를 확대함으로써 다양한 활동가의 요구, 우선순위 및 우려 사항을 물 개입에 통합할 수 있다. 예를 들어, 아프가니스탄 바코캄(Bako Kham) 마을의 사례 연구는 가정(household) 차원의 개입에 대한 투자의 중요성을 강조했다. 예를 들어, 기술자들이 지속 가능한 생계를 조성하는 데 도움이 되는 바이오 모래 필터와 화장실을 건설하도록 훈련 받았다(Burt and Keiru 2014). 1990년대 초에 중앙아시아에서는 협력을 촉진하려는 노력이 물에 대한 갈등을 완화시켰음에도 불구하고 이러한 국가 간 노력이 지역 수준의 농부들, 특히 퍼가나 밸리(Fergana Valley)에서와 같은 국경지역에 거주하는 농부들에게는 도달하지 못했다(Weinthal 2002). 실제로 관개 시스템을 재건하는 것은 항상 상황에 따라 다르다. 물 관리를 위한 기존 시스템, 특히 수십 년간의 분쟁으로 파괴된 아프가니스탄의 지하수로 카레즈(karez)와 같은 시스템을 이해하는 것은 물 거버넌스를 복원하는 데 필수적이다.

물을 통해 평화를 구축하기 위한 가장 영향력 있는 시도의 대부분은 지역 공동체 혹은 지역 차원에서 이루어진다. 특히 NGO 에코피스 중동(EcoPeace Middle East)에

서는 요르단강 하류지역 복구 같은 프로젝트에 요르단, 팔레스타인, 이스라엘 공동체를 함께 참여시키기 위해 노력해왔다(Mehyar et al. 2014). 이러한 노력은 공식적인 정치 과정이 정체된 상황에서도 확신과 신뢰를 쌓을 수 있다는 가능성을 보여준다. 에코피스 중동은 또한 지역의 생태적, 종교적 중요성을 활용하기 위해 요르단강 계곡에 평화공원 건설을 추진했다.

지역 협력

물을 둘러싼 경쟁, 특히 국경을 넘어 상류 및 하류 이주민들 사이에서의 경쟁이 분쟁을 일으키는 것으로 보이지만, 수자원의 상호의존성은 정치적 국경을 넘어 협력할 기회를 제공한다. 이를 보여주는 대표적인 역사적 예로는 1957년에 결성된 메콩위원회(Mekong Committee)와 1960년 인더스 물 조약의 일부였던 항구적 인더스 위원회(Permanent Indus Commission)가 포함된다. 이러한 협력적 조치는 신뢰, 확신 및 화해를 촉진하는 데 도움이 된다.

국경지대는 적들과 만날 기회를 제공한다. 중동에서는 요르단과 이스라엘의 물 관리자가 요르단강 유역에서 만나 (피크닉 테이블 회담으로 알려진) 공유수 문제를 조율했다. 이처럼, 발칸반도의 사바강 유역에서도 그랬듯이, 공유된 수자원은 적들과 만나고 신뢰와 관계를 재건할 기회를 만들었다.

그럼에도 불구하고 수자원의 상류에 위치한 국가에서는 경제 재개에 도움이 되는 수력발전댐 건설을 자주 시도하는데 이것은 이전의 물 거버넌스 시스템을 변경할 수도 있다. 예를 들어, 아프가니스탄은 지역 경제를 재건하고 빈곤을 완화하기 위해 안정적인 물 공급과 전기가 절실히 필요하다. 그러나 아무 다랴(Amu Darya) 수원의 상류에 관한 아프가니스탄의 결정은 하류에 위치한 나라에 영향을 미칠 것이다.

중앙아시아 국가들은 소련 붕괴 이후 수자원 관리기관을 가까스로 유지한 반면, 아프가니스탄은 이러한 협정에 포함된 적이 없다. 또한 기후변화는 물 변동성에 영향을 미칠 가능성이 높기 때문에 기후에 민감한 보다 적용성 높은 거버넌스 메커니즘이 필요할 것이다.

〈참고문헌〉

Bruch, Carl, Erika Weinthal, and Jessica Troell. 2020. "Water Law and Governance in Post Conflict Settings." *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (RECIEL) 29(1): 7–20.

Burt, M., and B. J. Keiru. 2014. Community water management: Experiences from the Democratic Republic of the Congo, Afghanistan, and Liberia. In *Water and postconflict peacebuilding*, ed. E. Weinthal, J. Troell, and M. Nakayama. London: Earthscan.

Gleick, Peter. H. 2019. Water as a weapon and casualty of conflict: Freshwater and international humanitarian law. Water Resources Management: An International Journal, 27.

Mehyar, M., N. Al Khateeb, G. Bromberg, and E. Koch-Ya'ari. 2014. Transboundary cooperation in the Lower Jordan River Basin. In *Water and post-conflict peacebuilding*, ed. E. Weinthal, J. Troell, and M. Nakayama. London: Earthscan.

Pinera, J.-F., and R. Reed. 2014. A tale of two cities: Restoring water services in Kabul and Monrovia. In *Water and post-conflict peacebuilding*, ed. E. Weinthal, J. Troell, and M. Nakayama. London: Earthscan.

Sowers, Jeannie, Erika Weinthal, and Neda Zawahri 2017. Targeting environmental infrastructures, international law, and civilians in the new Middle Eastern wars. Security Dialogue, 48(5), 410-430.

Troell, Jessica and Erika Weinthal. 2014. "Shoring up peace: Water and post-conflict peacebuilding," in E. Weinthal, J. Troell, and M. Nakayama, eds., *Water and Postconflict Peacebuilding: Shoring Up Peace (Routledge/Earthscan Press).*

United Nations Environment Programme (2009) *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment* UNEP, Nairobi.

United Nations Environment Programme (2015) *Addressing the Role of Natural Resources in Conflict and Peacebuilding: A Summary of Progress from UNEP's Environmental Cooperation for Peacebuilding Programme 2008-2015* UNEP, Nairobi.

Weinthal, Erika. 2002. *State Making and Environmental Cooperation: Linking Domestic and International Politics in Central Asia.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Weinthal, Erika, Jessica Troell, and Mikiyasu Nakayama, eds. 2014. *Water and Post-conflict Peacebuilding: Shoring Up Peace* (Routledge/Earthscan Press).

Weinthal, Erika and McKenzie Johnson. 2018. "Post-War Environmental Peacebuilding: Navigating Renewable and Non-Renewable Resources." In A. Swain and J. Ojendal. *Handbook of Environmental Conflict and Peacebuilding.* Routledge Press.

Weinthal, Erika and Jeannie Sowers. 2019. Targeting infrastructure and livelihoods in the West Bank and Gaza. International Affairs, 95(2), 319-340.