통일부 정책연구용역 보고서

「중장기 통일정책 국제협력 분야접근방향 연구」
결과보고서

KAIS THE KOREAN ASSOCIATION OF INTERNATIONAL STUDIES 한국국제정치학회

통일부 정책연구용역 보고서

중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구 결과보고서

KAIS 한국국제정치학회

통일부 정책연구용역 보고서

「중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구」
결과보고서

2023. 10.





KAIS THE KOREAN ASSOCIATION OF INTERNATIONAL STUDIES 한국국제정치학회

통일부 정책연구용역 보고서

「중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구」

결과보고서

2023. 10. 15.

한국국제정치학회

동 보고서는 통일부 정책연구용역 수탁과제로
그 내용이 통일부의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

참 여 연 구 진

책임연구원	**김 태 형**	숭실대학교
공동연구원	**박 인 휘**	이화여자대학교
	정 대 진	한라대학교
	주 재 우	경희대학교
	최 윤 정	세종연구소
	장 보 원	건국대학교

제 출 문

통일부장관 귀하

본 보고서를
「중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구」
용역과제의 최종보고서로 제출합니다.

2023년 10월

한국국제정치학회
회장 박 인 휘

목/차

요약문 (executive summary) ····· 1

Ⅰ. 서론 ····· 17

1. 연구의 목적 ····· 19
2. 기존 연구와의 차별성 ····· 19
3. 연구 내용 ····· 20
4. 연구의 기대효과 ····· 23

Ⅱ. 국제질서의 변화와 윤석열 정부 ····· 25

1. 국제외교질서의 변화와 한반도 ····· 27
2. 윤석열 정부의 담대한 구상과 통일정책의 의미 ····· 32

Ⅲ. 민주화 이후 기존 정부 통일 정책 분석 ····· 45

1. 노태우 정부의 통일 정책 특징 ····· 47
2. 김영삼 정부의 통일 정책 특징 ····· 52
3. 김대중 정부의 통일 정책 특징 ····· 57
4. 노무현 정부의 통일 정책 특징 ····· 61
5. 이명박 정부의 통일 정책 특징 ····· 68
6. 박근혜 정부의 통일 정책 특징 ····· 71
7. 문재인 정부의 통일 정책 특징 ····· 76
8. 기존 정부 특징을 통해 본 국제협력 관점의 교훈 ····· 80

Ⅳ. 주요국 대상 통일 국제협력 방안 개발 ····· 85

1. 미국의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·미 간 국제협력 어젠다 ····· 87
2. 일본의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·일 간 국제협력 어젠다 ····· 91

3. 중국의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·중 간 국제협력 어젠다 ····· 96
4. 러시아의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·러 간 국제협력 어젠다 ····· 103
5. 호주의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·호 간 국제협력 어젠다 ····· 106
6. 한반도 통일에 대한 주변국 인식 및 대응 전략 ····· 110

Ⅴ. 아세안 및 EU 대상 통일 국제협력 방안 개발 ····· 113

1. 인도네시아 외교·안보정책 핵심 내용과 한-인니 간 국제협력 어젠다 ····· 115
2. 베트남의 외교·안보정책 핵심 내용과 한-베 간 국제협력 어젠다 ····· 122
3. 싱가포르 외교·안보정책 핵심 내용과 한-싱 간 국제협력 어젠다 ····· 129
4. 아세안 외교·안보정책 핵심 내용과 한-아세안 간 국제협력 어젠다 ····· 135
5. EU 외교·안보정책 핵심 내용과 한-EU 간 국제협력 어젠다 ····· 143

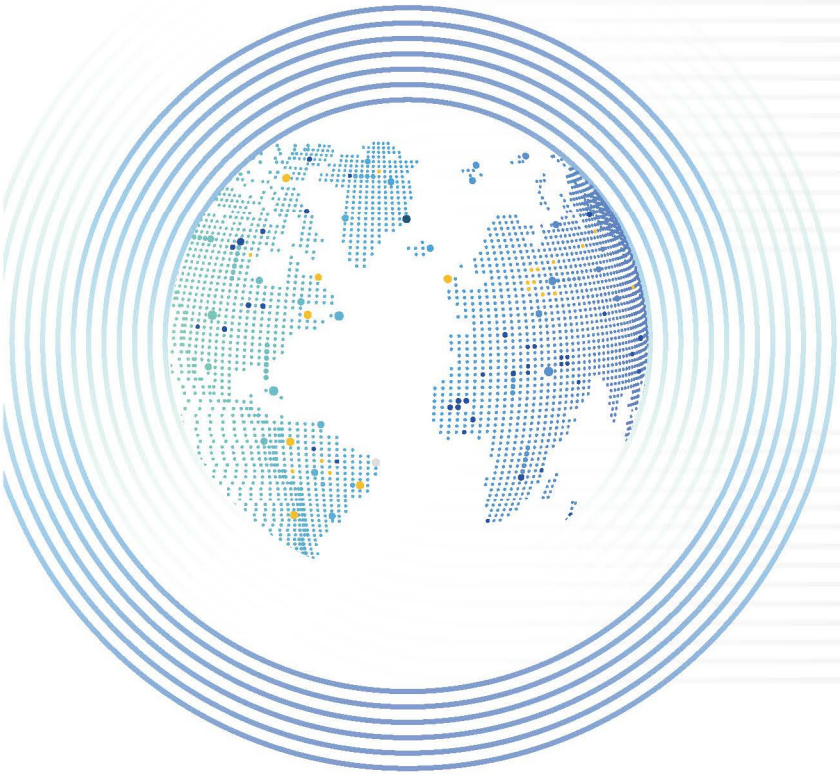
Ⅵ. 한반도 통일 국제협력을 위한 새로운 정책 개발 ····· 151

1. 기존 정책 수단의 한계와 교훈 ····· 153
2. 통일 국제협력과 ODA 정책 ····· 158
3. 통일 국제협력과 과학기술협력 ····· 165
4. 통일 국제협력과 글로벌 시민사회 네트워크 ····· 172

Ⅶ. 결론 ····· 177

참고문헌 ····· 185

요약문
(executive summary)



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

요약문(executive summary)

Ⅰ. 서론

- 미국 주도로 수립된 '자유주의 국제질서'가 위기를 맞고, 세계화 30년의 역사가 마감되면서, 한반도를 둘러싼 통일환경이 급변하고 있음. '강대국 정치'의 부활, 악화되는 미중갈등, 비전통적 안보 위기의 본격화 등 우리 정부가 추진하는 통일정책이 직면하고 있는 외교안보환경은 과거와는 전혀 차원이 다른 내용으로 변화하고 있는 상황임.

- 따라서 한반도를 둘러싼 국제질서 변화 내용을 정확하게 분석하고, 이를 토대로 한반도 통일을 위한 국제협력의 방향성을 새롭게 정립하여 한반도 문제 해결에 중요한 이해당사자 국가를 상대로 통일을 위해 어떤 국제협력을 도출해 낼 것인지에 대한 정교한 정책 수립이 절실히 요구되는 상황임.

- 이러한 배경에서 본 연구는 새로운 외교안보환경을 반영한 1) 통일 정책의 국제협력 방향성을 정립하고, 2) 그러한 방향성이 어떤 프로세스에 의해서 추구되어야 하는지를 분석하며, 나아가 3) 주요 통일외교 협력 파트너 국가들을 상대로 어떤 차별화된 논리와 전략을 개발해야 하는가를 연구하는 데에 그 목적이 있음.

- 위와 같은 연구목적에 기반하여, 본 연구는 아래의 표와 같은 구체적인 연구 내용과 특징을 가짐.

특징의 범주	특징의 내용
'글로벌-한반도' 연계성	글로벌 외교안보환경과 한반도 통일 사이의 긴밀한 상관성 분석
주요국 당사자 관점	국제사회의 주요국이 가지는 한반도통일 문제에 대한 정확한 인식
국가들 간 차별화된 전략	주요 국가들마다 차별화된 국가성에 기반 한 차별화된 통일국제협력
한국의 평화국가 이미지	1948년 이후 한국이 지향해온 글로벌 '평화국가 이미지' 공고화
새로운 국제협력 수단	한반도 통일을 위한 국제협력 과정에서의 새로운 협력수단 발굴

- 본 연구 결과는 한반도 문제를 연구하는 다양한 학문분야의 연구자 및 정책개발 관여자에게 의미있는 자료로 활용될 수 있고, 윤석열 정부가 추진하는 다양한 외교안보정책 즉,

'담대한 구상', '통일미래 비전', '통일 공론화', '한국판 인태전략', '글로벌 중추국가' 등의 심화를 위한 의미있는 자료로 활용될 수 있음.

Ⅱ. 국제질서의 변화와 윤석열 정부

1. 국제외교질서의 변화와 한반도

- 최근 미-중 대립을 비롯하여 강대국 간 경쟁이 심화되며 단극체제의 종말이 논의되는데 이는 곧 자유주의 국제질서가 위기에 처했다는 반증임. 전세계적으로 민주주의가 후퇴하고 권위주의가 확대되며 자유주의적 질서는 더욱 위협받는 상황에서 국가 간 갈등도 심화되는 중임. 강대국 간 경쟁이 악화되는 가운데 양 진영 어디에도 속하기를 주저하는 국가들이 Global South를 중심으로 증가하면서 비동맹운동 2.0이 도래하는 것이 아닌가 하는 논쟁도 격화 중. 핵무기 보유국 간 핵개발 경쟁도 오히려 심화되면서 핵확산과 핵사용 위험성도 증대하고 있는 상황. 이렇듯 엄중하게 급변하는 국제질서 속에서 한반도는 대립하는 진영의 중간에서 격랑을 맞이하고 있는데 현 상황의 냉철한 분석과 함께 현명한 대응책 마련이 시급함.

2. 윤석열 정부의 담대한 구상과 통일정책의 의미

- 자유민주주의 정체성, 국제협력, 북한문제에 있어서의 원칙주의를 강조하는 윤석열 정부의 외교안보정책의 핵심원칙은 다음과 같음.

핵심 원칙	주요 내용	배경 및 특징
실용주의 외교	경제안보(98번), 외교를 통한 국가이익 확보, 세계 각 지역과의 다양한 협력	지정학적 변화, 강대국정치 강화, 국가 이기주의 심화
글로벌 위상 강화	글로벌 중추국가, 인류 보편적 가치 실현, 글로벌 문제 해법 제시 능력	포스트-코로나 질서 준비, 한국의 역량 발휘 기회, 보수정부의 정체성
한미 간 전방위적 협력 확대	포괄적 전략동맹, 군사동맹 강화, 비전통적 안보 및 과학기술 협력	보수정부의 자율성, 바이든 행정부의 외교의 시간, 한미동맹의 새로운 의미
남북관계의 정상화	남북관계 원칙주의 & 법치주의, 상호주의에 입각한 대북정책, 관여주의 효력 인정	북한의 위기고조 전략, 비핵화를 위한 노력, 국제공조를 통한 북한문제 해결

- 윤석열 정부의 대내외적 외교안보 환경을 살펴보면 대외(통일) 정책과 국내 정치 사이의 깊은 '연결성,' 북한문제의 악화, 미중갈등의 구조적 심화, 중러 협력 강화 등의 특징 있음.

이러한 상황에서 윤석열 정부는 '담대한 구상' 발표하여 북한 비핵화 의지 표명 경우 상당한 대북 지원 제의.

- 기존 통일 국제협력 시도에는 북한(통일) 문제의 여러 딜레마에 대한 대처 부족, 정부 행위자 중심성, 북핵문제 위기관리 중심성, 한미일 모두 선거에 따른 특정 리더십 관계에 종속적이라는 등의 문제점 있었음. 새로운 통일 국제협력을 위해서 '한반도 게임'과 '미중 게임' 사이의 분리, 미, 중, 일, 러 등 주요 관여자의 통일 관련 국제분업구조 설정, 아세안, EU 등 정치적 민감성이 상대적으로 크지 않아서 북한의 거부감을 최소화할 수 있는 관여자 발굴, 통일 국제협력의 주체 및 중심성 확보, 제도적 완결성 확보, 통일 국제협력에 투입 가능한 '정책 자산' 확보 등을 추진할 필요가 있음

- 이러한 정책을 추진하는 과정에서 '비핵평화지향국가'로서의 정체성을 유지하고, 북중러 협력의 부정적인 영향에 신중하게 대처하며, 한미동맹 자산을 적극적으로 활용해야 함

Ⅲ. 민주화 이후 기존 정부 통일 정책 분석

- 탈냉전기 대한민국 각 정부의 통일정책을 보면
  - 노태우 정부는 탈냉전의 흐름 속에 '민족자존과 통일 번영을 위한 특별선언(7.7 선언)'과 '한민족공동체 통일방안' 발표. 1991년 12월에는 '한반도 비핵화 공동선언'에도 합의
  - 김영삼 정부는 노태우 정부의 '한민족공동체 통일방안'을 수정하여 3단계의'민족공동체 통일방안' 제시. 그러나 북한의 NPT탈퇴에 따른 1차 북핵위기와 제네바 회담
  - 김대중 정부는 '햇볕정책'을 추구하며 '베를린선언' 발표하였고 이후 '615 남북공동선언 성사.' 그러나 911과 2차 북핵위기로 경색
  - 노무현 정부는 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하면서 금강산 관광, 개성공단 추진 등 남북교류 추진. 북핵위기 해결 위해 6자회담 활용하여 '9·19 공동성명'을 발표하는 성과. 하지만 1차 북한 핵실험으로 좌초
  - 이명박 정부는 '상생·공영의 대북정책'과 '비핵·개방·3000' 구상을 제시하였으며, 북핵문제의 해결을 위해 국제사회와의 긴밀한 협조가 필요함을 강조함. 천안함, 연평도 도발로 남북관계 경색

- 박근혜 정부는 '통일대박론'에 근거하여 '한반도 신뢰프로세스' 추진. 드레스덴 구상 통해 한반도 평화통일 위한 3대 통로 제시. 북핵 실험 등 도발로 개성공단 폐쇄
- 문재인 정부는 '평화공존'과 '공동번영'을 목표로 세 차례의 남북 정상회담을 개최하여 '판문점 선언'과 '평양공동선언'에 합의. 그러나 하노이 미북 회담 결렬 후 관계악화

• 탈냉전기 각 정부는 통일 위해 다양한 정책과 비전 제시하였으나 남북관계는 물론이고 한반도 통일을 위한 국제협력의 최대 장애물은 언제나 북한 핵문제였음. 역대 정부의 통일·대북정책이 2000년대 이후 북핵 위협이 증대되면서 통일정책에서 대북정책으로 무게중심축이 옮겨진 현실에서 앞으로 어떠한 정부가 들어서더라도 비핵화 문제에 대한 근본적인 해결 없이는 통일정책의 실질적 추진보다는 북핵 위기관리라는 대북정책을 계속할 수밖에 없을 것임. 북핵문제 해결이 어려우니 핵문제를 일단 덮어두고 폐기와 중지가 반복될 가능성이 큰 '대화를 위한 대화'를 실시하거나, 북핵 문제는 해결가능성이 보이지 않으므로 아예 '대화 없는 대결'로 치닫는 우를 범하지도 말아야 할 것임

• 강대국 간 경쟁이 치열해지고 진영화가 심화되면서 한반도 문제가 주변부화되는 경향이 있으나 다방면에서 확고한 선진국 그룹에 진입한 현재의 국력을 바탕으로 국제질서의 흐름을 주도하며 '신냉전' 프레임을 지양하고 다양한 협력의제와 소통공간을 확보하며 북의 긍정적 변화와 통일에 우호적인 국제환경 조성을 위해 노력해야 함.

• 우리는 비패권적인 담론과 비전을 제시할 수 있는 역사적·도덕적 우위를 가지고 있기에 이런 정체성의 우위를 바탕으로 글로벌 중추국가의 역할을 확대하고 동북아의 협력을 주도하는 다양한 협력의제를 발굴하여 주변국과 주요국, 주요 국제기구, 글로벌 시민사회 네트워크와 협력을 추진해야 함. 이를 통해 한반도의 통일에 우호적인 국제여론과 환경을 조성하는 통일외교를 민·관 차원에서 다각도로 시행하고 평화통일을 통해 국제사회에 모범이 되는 글로벌 중추국가로 한 단계 더 질적인 성장과 발전을 도모해야 함

Ⅳ. 주요국 대상 통일 국제협력 방안 개발

1. 미국의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·미 간 국제협력 어젠다

- 바이든 행정부의 대외정책 기조는 자유 국제질서(Liberal International Order)의 수호를 통한 미국의 리더십 회복과 미중경쟁에서 전략적 우위의 지속적인 유지임. 그러나 오늘날의 미국은 특히 공공재가 부족한 상황에서 과거와 같은 방식으로 자유 국제질서를 수호하기에는 역부족이기에 미국 중심의 동맹체제를 강화하는 중임. 미국과 중국이 서로 다른 가치, 이념과 사상을 지향하기에 갈등과 대립은 깊어질 수밖에 없고, 시진핑 시기 동안 당분간 긴장이 지속될 수밖에 없을 것임.

- 현재 미중 전략경쟁의 심화가 한반도 문제와 남북관계에 지대한 영향을 미칠 수 있어 한미 양국 간의 협력이 그 어느 때보다 절실한 상황임. 한국과 미국은 몇 차례 정상회담을 통해서 핵심제조업 공급망 구축, 반도체, 이차전지, 원자력 등의 분야에서 협력을 강화하기로 합의함. 또한 윤석열 대통령의 미국 방문 시 '워싱턴 선언'이 채택되면서 한미 양국은 북한에 대한 핵억지력을 공고히 하는 '핵협의그룹(NCG)'을 설립하기로 합의함

2. 일본의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·일 간 국제협력 어젠다

- 일본은 2010년 중일 센카쿠 분쟁 시 중국의 희토류 수출 규제 조치로 타격받은 후 경제와 안보를 연계하는 정책 및 전략을 구사해 왔음. 우크라이나 전쟁의 발발로 무력행사 금지, 주권 원칙, 인권 존중 등 보편적 가치가 위협당한 현실을 직면한 일본으로서는 탈냉전기 국제질서의 근간이 동요되는 '역사적 대전환점' 시기에 진입한 것으로 판단하고 있음. 기시다 내각은 『국가안보전략』을 개정하면서 군사력 증대를 위해 군비 대폭 증강. 그리고 경제안전보장을 포함하면서 처음으로 경제안보 개념을 정의하고 그 방향성을 제시하였는데 일본은 이런 정책 개념의 재정의의 이유로 일본에 대한 중국과 러시아의 점증하는 위협 인식을 들었음

- 윤석열 정부 들어 한일관계가 '정상화'되면서 두 나라 사이에 협력할 어젠다 역시 급상승하였음. 군사·안보 분야에서 한일 양국은 네 차례의 한일 정상회담뿐 아니라 한미일 3국 회의도 다수 개최하면서 군사 협력 관계를 발전시킬 수 있는 기초를 마련함. 한일관계가 개선됨에 따라 이를 기반으로 한미일 3국의 협력이 군사·안보 분야에서 가능해지는 결과

를 볼 수 있었음. 지난 8월 캠프 데이비드에서 개최된 한미일 3국 정상회담의 결과로 채택된 캠프 데이비드 정신에서 일본이 사상 처음으로 한반도의 통일 지지를 문서화 함.

3. 중국의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·중 간 국제협력 어젠다

- 시진핑(習近平)의 중국은 대내적으로 공산주의 가치와 이념을 구현하기 위해 전제주의 통치 방식을 공고히 하며, 대외적으로 '중국몽(中國夢)'에 기반한 '인류 운명 공동체'를 통해 중화 질서 구현을 위한 안보전략 구사 중. 시진핑 정권 출범 이후 중국의 대내외 정책은 모두 사회주의 체제의 우월성을 입증하려 하는 목표 구현을 위해 정진하고 있음. 국제관계와 관련하여 최근 중국은 향상된 국제 위상과 강화된 역량으로 이제 미국의 정치 수단을 견제할 수 있는 능력을 갖췄다는 자신감을 내비치고 있음. 미중관계를 중국이 자신이 원하는 방향으로 이끌기 위한 수단으로 이른바 '관제(管控)'[1] 방식을 채택함. 중국에게 시급한 경제안보 측면에서 중국은 미국의 '디커플링', '디리스킹' 등의 글로벌밸류체인(GVC)과 글로벌 공급망 재편을 극복하기 위해 일대일로 사업, 신형국제관계를 적극 발전시키기 위한 러시아 및 유럽과의 협력, 한중일 협력 강화 등을 추진하지만 큰 효과는 없는 상황

- 한중 관계는 최근 소강국면인데 북한 비핵화 문제 포함 양국은 서로에게 중요한 국가이기에 전략대화의 조속한 재개 필요. 하지만 아래의 서로에 대한 레드라인을 유념해야 함

중국이 넘지 말아야 할 대한국 마지노선	우리가 넘지 말아야할 대 중국 마지노선
우리 EEZ 내에서의 군사 활동	중국의 핵심이익(대만, 인권 등)
북한의 대남 위협과 공격행위 동조 우리의 KADIZ 무단 침입 및 무력화	노골적인 대 중국 군사적 포위망 참여 및 한미일 군사 동맹
우리 영해에서의 불법조업	대 중국 공격형 무기 배치
남중국해와 동중국해 등의 수역에서의 항행의 자유 불허	한미동맹의 전략적 유연성 전략 참여로 대만해협과 남중국해 유사시 군사적 개입
우리의 안보주권에 대한 개입	한미동맹의 방위 대상에 중국 추가
우리의 정체성 왜곡 언행	북한 비핵화 수단으로 선제공격 동원
우리의 가치와 이념에 반하는 행위	한미일 군사동맹 추진

- 한중 양국 간에 협력 가능한 국제협력 어젠다는 한중 양국 간 합의한 전략대화 주체의 격상(국장급→차관급)과 전략대화의 조속한 개최 추진, 북한을 대화의 장으로 이끌어낼

1) 管控 [guǎnkòng] 관제하다. 관리 통제하다. 조종하다. 관리하다.

수 있는 방안 논의, 대북 인도주의 지원 방안 논의 등이 있음

4. 러시아의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·러 간 국제협력 어젠다

- 우크라이나와 전쟁 중임에도 러시아는 지난 3월 『러시아연방 대외정책 개념』을 출간하여 작금의 외교·안보 정책의 핵심을 소개함. 해당 보고서에서 러시아는 지극히 러시아 중심적이고 러시아 문명의 관점에서 세계를 인식하고 있는데 이러한 세계관과 대외관에 입각하여 러시아는 미국을 위시한 서구 세력을 냉전적 사고로 재해석, 재정의하면서 이들과의 경쟁에서 생존하는 것을 외교·안보의 핵심 전략으로 상정함. 또한 러시아는 우크라이나를 상실할 의사가 전혀 없으며 중국과 같이 기존의 국제질서를 자신과 제3세계 국가에게 유리한 방향으로 개혁, 수정, 변화를 꾀하고 있음. 러시아가 동북아 국가, 특히 우크라이나 전쟁 이후 우크라이나를 지원하는 한국과 일본을 적대시하는 상황이기에 대외 정책 개념에서 두 나라를 배제한 점은 자연스러운 결과

- 한-러 간 교역 미미한 수준이라 러시아의 경제보복조치는 지극히 제한적일 것임. 한반도 통일과 관련하여 러시아의 역할에 대한 한국인들의 기대도 별로 없음

5. 호주의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·호 간 국제협력 어젠다

- 호주는 경제와 안보를 긴밀하게 연관된 것으로 보는 인식이 강한 나라인데 이런 인식이 강화된 이유에는 중국과의 경제무역 마찰 경험이 강력하게 작용.호주의 높은 대중국 의존도 때문에 중국의 경제보복에 취약해왔는데 이러한 상황을 효율적이고 효과적인 외교·안보정책을 통해 극복하려고 노력 중. 현재 호주의 국가안보전략에서 핵심 지역은 아직 동남아시아이기 때문에 동남아 지역 및 국가들과의 협력 강화를 위한 정책 마련 노력 중. 글로벌 공급망에서 호주는 자신의 역할을 파악, 특히 희토류와 광물자원에 대한 보급원으로서 글로벌 공급망 재편에서 한 축을 담당하는 입지 강화에 주력 중이기도 함. 군사·안보 차원에서 최근 호주는 쿼드의 한 축으로 이에 적극적으로 참여 중이고 AUKUS에도 가입했으며 주변국들과 합동군사훈련도 자주 실시

- 한국과 호주는 지리적으로 원거리에 위치하고 있으며, 공동 협력 사안을 찾기가 어려운 상황이나 자유 국제질서 수호라는 같은 이념과 가치를 공유하는 만큼 국제무대에서 세계평화와 안정에 이바지할 수 있음. 또한 호주가 인태전략과 쿼드의 주요 국가인 만큼 동북

아 및 한반도 안보 상황에 많은 관심을 가지고 있어 북한 비핵화와 한반도 평화와 안정 문제에서도 호주와 협력 필요. 그리고 남태평양 도서국가들과 협력을 강화하는 우리에게 남태평양의 종주국인 호주는 상당한 공통분모를 가지고 있는 만큼 남태평양 포럼(South Pacific Forum)에서도 긴밀한 협력 필요함

6. 한반도 통일에 대한 주변국 인식 및 대응 전략

- 한반도 통일과 관련하여 우리 국민들의 미국에 대한 기대감은 높고 러시아에는 거의 기대하지 않음. 중국과 일본의 통일 지지와 관련해서는 불확실성과 불신이 아직 큰 상황이기에 양국에 대한 통일 홍보 및 설득 필요함

V. 아세안 및 EU 대상 통일 국제협력 방안 개발

- 인도네시아, 베트남, 싱가포르가 포함된 동남아시아는 중국 외교에서 대표적인 주변지역(periphery)으로서, 미중 전략경쟁의 최전선에서 직접적인 영향을 받는 지역이고 한반도 역사와 유사한 경험을 통해 통일 문제에서 더욱 공감을 갖고 접근할 수 있는 곳임.

1. 인도네시아 외교·안보정책 핵심 내용과 한-인니 간 국제협력 어젠다

- 인도네시아는 제3세계 비동맹 노선을 창시한 국가 중 하나로 현재 인도네시아 외교의 기조는 독립적이고 능동적인 외교 정책이라고 할 수 있음. 최근 인도네시아의 주요 외교 지침은 “글로벌해양거점 이니셔티브”인데 인도양과 태평양의 교차로에 위치한 인도네시아의 전략적 이점을 활용하여 인도네시아를 강력하고, 안정적이며, 번영하는 해양 국가로 발전시키려는 목표임

- 최근 인도네시아의 국제협력에서 가장 두드러진 특징은 미국을 비롯한 인도태평양 주요국과의 전통, 비전통 안보협력을 강조한다는 점을 들 수 있음. 한-인니 협력은 기존의 경제협력에서 전통, 비전통 안보를 아우르는 포괄적 협력으로 발전하고 있는 추세인데 방산, 인프라 등 여러 분야에서 교류와 협력 강화 중. 향후 북한과의 협력으로 확대할 수 있는 유망 한-인니 협력 어젠다는: 인프라, 에너지 등 경제발전을 위한 파트너십 구축; 단계적 무역자유화를 통한 북한 경제의 글로벌 편입 지원; 기후변화 대응, 원전분야 협력

등 신흥 위기에 대한 대응 능력 강화 지원; 인적교류 확대와 상호 이해를 높이기 위한 인적교류 및 장학 지원 사업 확대 등이 있음

2. 베트남의 외교·안보정책 핵심 내용과 한-베 간 국제협력 어젠다

- 베트남은 외세에 의해 분단되었던 경험으로 국가 정체성 형성 과정이 한반도와 가장 유사한 국가 중 하나임. 베트남 외교정책 담론을 가장 잘 설명하는 단어는 '대나무 외교'인데 러시아의 우크라이나 침공으로부터 약소국이 배워야 할 교훈과 양극화된 국제 환경에서 지난 30년 동안 베트남이 지정학적 이해관계의 균형을 맞춰온 경험을 나타낸다고 할 수 있음. 사회주의 국가이면서도 베트남은 실리외교의 표본과 같은 국가로, 개방성, 선린우호, 국제사회 원칙, 다자외교를 표방하는데 최근에는 미국, 인도 등과 협력 강화 중

- 베트남은 한국의 3대 교역국이며 경제적 중요성 나날이 증대되고 있음. 2023년 9월 한-베 양국 정상회담에서 평화, 협력, 지속가능한 발전을 위해 양국 관계를 포괄적 전략적 동반자 관계로 격상한 것을 비롯하여 더욱 긴밀한 파트너 관계로 발전하고 있음. 향후 북한과의 협력으로 확대할 수 있는 유망 협력 어젠다는: ODA와 EDCF 사업 등 한국의 對베트남 개발협력을 확대하고 이를 북한과의 3자 연계사업화 할 수 있는 방안; 국제규범 준수, 외환송금, 세제, 토지 규제 등과 같은 제도 개선 분야에서의 노하우를 북한과 공유; 베트남이 희망하는 디지털 전환, 첨단기술, 친환경, 인프라, 인력양성은 북한도 동일하게 협력 수요를 갖고 있는 분야이므로 협력의 모범사례를 창출하도록 각별한 노력 경주 등이 있음

3. 싱가포르 외교·안보정책 핵심 내용과 한-싱 간 국제협력 어젠다

- 동남아의 물류 허브이지만 작은 도시국가로 안보에 취약함을 느끼는 싱가포르의 외교원칙은 아세안 국가와의 선린 우호관계를 골자로 중립과 균형의 현실주의 외교를 추구하는 것임. 미중 관계 사이에서 싱가포르는 역내 힘의 균형을 위하여 미국에 보다 큰 역할을 기대하며 미국의 테러와의 전쟁, 이라크, 아프가니스탄 전쟁을 전폭 지지하는 등 동남아에서 가장 친미적인 행보를 보임. 또한 싱가포르는 아태 지역 국가 국방장관들이 거의 참여하는 중요한 안보포럼인 샹그릴라 대화(SLD)를 주관하여 왔음

- 싱가포르는 이미 교역, 투자, 인프라 분야에서 아세안 국가 중 우리나라와 최초와 최대의 기록을 가진 국가이며 최근 양국 정상회의를 계기로 양국 간 실질 협력을 디지털무역, 기후환경 등 미래 분야로 확대하기로 논의하였음. 또한 싱가포르는 한국의 통일을 위한 국제협력 네트워크 전개의 중점 협력국으로 간주, 즉 국제사회에서 규범에 의거하여 대북정책을 함께 의논할 수 있는 파트너 국가로서 이에 합당한 정책적 노력을 기울일 필요가 있음. 양국 간 북한과의 협력으로 확대할 수 있는 유망 협력 어젠다는: 싱가포르가 국부펀드를 통하여 개도국에 산업단지, 스마트시티 등 인프라를 구축하는 사업의 경험이 많기에 북한과의 공조가 유망할 것임; 그리고 싱가포르의 앞선 신흥 기술, 의료 시스템 등을 통해 후발개도국 개발협력 모델을 함께 만들고 이를 아세안 플랫폼을 활용하여 역내 저개발국과 북한으로 확대하는 시스템도 생각해 볼 수 있을 것임.

4. 아세안 외교·안보정책 핵심 내용과 한-아세안 간 국제협력 어젠다

- 최근 한-아세안관계 전방위적으로 긴밀하게 발전. 아세안 지역 일부 국가들은 북한과도 가까운 사이. 현재 북한의 고립을 탈피시키기 위해 한국이 주도하거나 참여하는 협의체에 북한이 함께하도록 유도하는 것이 필요한데 이같은 목적에 현실적으로 가장 부합하는 곳이 동남아임

- 한국이 동남아시아 국가들과 성공적인 경제·통상 협력관계를 발전시키는 모습은 북한의 개혁개방에 매력적인 유인책이 될 수도 있을 것임. 북한이 사회주의 경제체제 또는 정부주도의 시장경제체제 운영을 구상하며 모델로 삼는 대표적인 국가가 베트남과 싱가포르이기에 북한이 역사적인 두 차례의 미북 정상회담의 개최지로 베트남과 싱가포르를 지목한 것은 우연이 아님.

- 글로벌 공급망, 산업공업화를 위한 파트너십 구축, RCEP 등 국제통상 체제로의 편입과 무역 증대를 위한 파트너십 구축, 디지털 전환과 기후변화 대응을 위한 파트너십 구축의 어젠다가 아세안 및 동남아 주요국과의 국제협력을 더욱 활성화하며 향후 북한과의 협력의 마중물로 활용할 수 있을 것임. 특히 아세안 국가들의 디지털 전환과 기후변화 대응은 북한이 추구하는 바와 유사함

5. EU 외교·안보정책 핵심 내용과 한-EU 간 국제협력 어젠다

- EU 안보는 최근 중국으로부터의 위협을 인지하고 신흥안보를 강조하는 추세. 우크라이나 전쟁 발발 후 '전략적 나침반' 보고서를 발간하여 유럽안보문제 재정립. '글로벌 게이트웨이'와 '팀 유럽' 통해 우크라이나를 비롯 많은 지역, 국가에 지원과 협력 증대.

- 한국은 인도태평양 전략을 통하여 EU와의 관계를 전략적 동반자 관계로 표현하고 있으며 다양한 분야와 지역에서 규범기반 국제질서 확립에 기여하는 파트너로 인식. 또한 EU는 북핵문제 해결에도 큰 관심. 현재 EU가 중국의 일대일로를 대신하여 개도국의 인프라 구축과 경제개발을 지원하는 글로벌 게이트웨이 하에서 디지털, 기후 및 에너지, 인프라와 지속가능한 운송, 보건, 교육 및 연구와 같이 다양한 분야에서 노력중인데 이를 북한과 연계하는 협력 확대를 논의해볼 수 있을 것임.

Ⅵ. 한반도 통일 국제협력을 위한 새로운 정책 개발

1. 기존 정책 수단의 한계와 교훈

- 냉전 종식 후 역대 정부 다양한 통일정책 고안하고 통일을 위한 국제협력 위해 노력하였으나 큰 성과는 없었음. 남북협력은 양측의 의지만으로 추진해나갈 수 있는 독립변수가 아니며, 한반도와 동북아 안보 환경의 부침에 연동될 수밖에 없는 구조인데다 남북 간 교류협력은 국제사회가 결의한 대북 제재의 해제를 전제로 함. 따라서 역대 정부 남북협력 노력은 남북관계의 양적 발전이 질적 발전으로 전환되지 못하였고 남북은 다양한 합의와 선언에도 불구하고 협력의 추진동력을 이어가지 못하는 모습을 보임.

- 윤석열 정부는 '담대한 구상'을 통한 대북 로드맵을 밝혔는데 북한에 대한 지원계획은 국제사회와의 긴밀한 협의를 기반으로 하기에 남북협력의 국제화와 통일 국제협력이 필요함

2. 통일 국제협력과 ODA 정책

- 최근 UN 총회는 지역 수준에서 SDGs에 연계된 지방정부 어젠다의 진행 상황을 이해할 수 있는 지표를 개발하고 광범위한 파트너와 협력을 통해 글로벌 도시 모니터링 프로그램(UMF)을 구축하고 있음. 북한도 VNR에 적극적으로 참여함으로써 SDGs 현지화를 달

성하려는 의지를 보였으므로 이러한 국가적 목표와 연계된 지방정부 차원의 VLR 개발 수요가 있을 것으로 판단됨

- 북한에 현지 사무소가 있는 UNDP, UNICEF, WHO, FAO, WFP, UNFPA는 전문성과 접근성이 높으므로 이러한 UN 산하 국제기구를 통해 대북지원을 효과적으로 추진할 수 있는 지정기여 방식의 지원체제를 강화하고, 다자기구별로 전문성과 현지 접근성을 고려한 국제기구 적극적으로 활용하고 협력 모색

3. 통일 국제협력과 과학기술협력

- 북한의 중장기적 미래산업 분야에서의 성장동력을 내재화할 수 있는 협력 방안 모색을 위해 체제전환국의 사례 중 베트남과 파키스탄에 대한 한국 ICT를 포함한 과학기술 인프라 구축 사례를 면밀히 분석하여 북한에 대한 적용 가능성을 검토

- 북한도 크게 관심을 갖는 기후변화 문제에 대해 윤석열 정부는 기후변화취약국에 대한 지원을 약속했기에 이러한 정부의 기후변화 대응에 대한 지원 의지를 기반으로 국제기구 내 한국의 역할을 보다 확대함으로써 대북지원 의제 설정에 기여할 수 있음. 또한 NGO는 북한에 대한 현지 접근성이 높으며 신뢰 관계가 축적되어 있으므로 이들을 통하여 한반도 기후변화 대응 채널을 확대하고 대북 기후변화지원에 활용할 수 있음

4. 통일 국제협력과 글로벌 시민사회 네트워크

- 북한인권개선과 관련하여 캐나다, 독일, 스위스 등 북한에 대해 장기적인 ODA 정책을 수행하는 상위 공여국과 인권 개선 협력 네트워크를 구축함으로써 대북지원 노하우 교류 및 공감대를 확산시킬 수 있음.

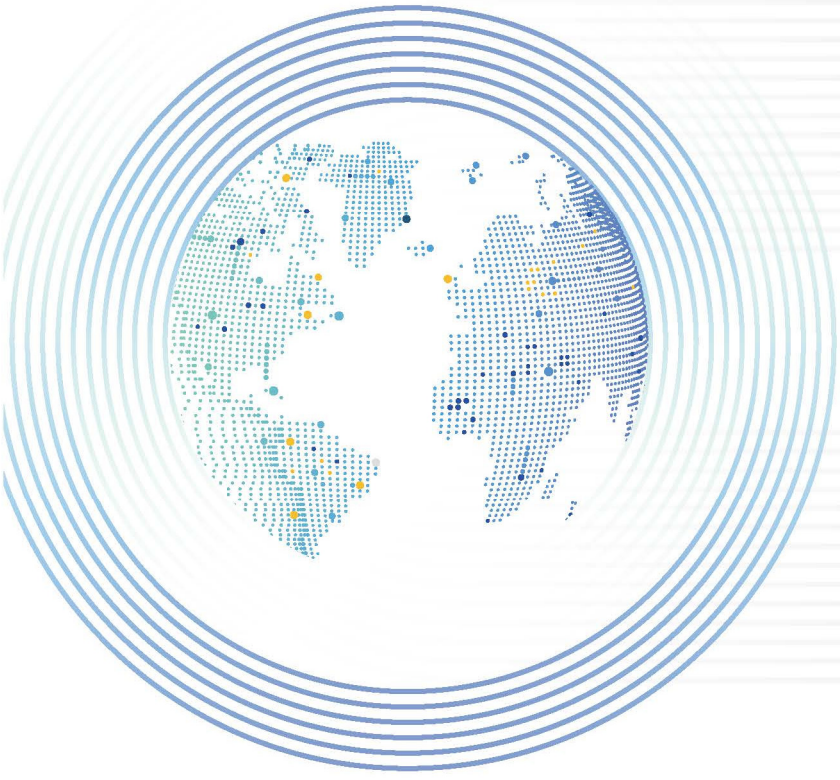
- 최근 북한은 사회경제적 문제에 대한 국제사회의 지원 및 협력을 수용하는 모습을 보이고 있는데 남북 그린데탕트에서 언급되고 있는 '그린' 분야에 대해서는 국제사회의 제재가 유연하게 작동할 것으로 기대됨에 따라 우리 정부의 적극적 기여를 통해 국제사회의 합의와 공감대 형성할 수 있음. 남북 간 직접 대화를 포함하는 국제기구 주도의 한반도 그린데탕트 조성 협력 네트워크를 개발할 필요 있고 DMZ 생태평화공원 조성 등의 이슈를 통해 산림자원 공동조사 등 남북 간 산림분야 교류를 추진하는 것과 동시에 북한의

아시아산림협력기구(Asian Forest Cooperation Organization, AFoCO) 가입을 지원하는 등 국제기구와 우리 정부, 북한의 접점을 넓혀가는 노력이 필요함

- **이러한 사안을 앞장에서 소개된 주요국들의 프로그램, 어젠다와 연계하여 긴밀하게 활용한다면 통일 국제협력 기반 마련을 위한 큰 성과를 거둘 수 있을 것으로 사료 됨.**

I

서론



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

I. 서론

1. 연구의 목적

- 2차대전 후 미국 주도로 수립 및 정착된 '자유주의 국제질서'가 변화하고 있고, 특히 탈냉전 후 전세계를 아우르던 세계화 30년의 역사를 마감하면서, 한반도를 둘러싼 통일환경이 급변하고 있음. 우크라이나 전쟁으로 대표되는 '강대국 정치'의 부활(the return of Great Power politics), 나날이 구조적으로 악화되는 미중갈등, 기후변화로 상징되는 비전통적 안보 위기의 본격화 등 우리 정부가 추진하는 통일정책이 직면하고 있는 외교안보환경은 과거와는 전혀 차원이 다른 내용으로 변화하고 있는 상황임.

- 따라서 한반도를 둘러싼 국제질서 변화 내용을 정확하게 분석하고, 이를 토대로 한반도 통일을 위한 국제협력의 방향성을 새롭게 정립하여 한반도 문제 해결에 중요한 이해당사자 국가를 상대로 통일을 위해 어떤 국제협력을 도출해 낼 것인지에 대한 정교한 정책 수립이 절실히 요구되는 상황임.

- 이러한 배경에서 본 연구는 새로운 외교안보환경을 반영한 1) 통일 정책의 국제협력 방향성을 정립하고, 2) 그러한 방향성이 어떤 프로세스에 의해서 추구되어야 하는지를 분석하며, 나아가 3) 주요 통일외교 협력 파트너 국가들을 상대로 어떤 차별화된 논리와 전략을 개발해야 하는가를 연구하는 데에 그 목적이 있음.

2. 기존 연구와의 차별성

- 국책 연구소 중심의 국내 연구 동향
  - 지금까지 한반도 문제가 가지고 있는 국제적 성격에 대한 중요성에도 불구하고, 통일문제에 대한 국제협력은 상대적으로 국가 연구기관 주도의 성격을 보인 측면이 있음. 물론 '통일 문제'의 의미를 넓혀보자면, 한반도 문제의 모든 사안이 통일문제이고, 그런 차원에서 정부 안팎의 다양한 연구 성과가 있었다고 할 수 있지만, 민간 차원에서는 통일에 대한 국가들 간 구체적인 협력에 관한 연구가 활성화되지는 못한 경향을 보여 왔음.

- 국제협력의 중요성에도 불구하고 시기적으로 관심의 부침이 심한 경향
  - 또한 통일을 둘러싼 국제협력의 경우 어떤 정부가 들어서서 어떤 대북정책을 전개하느냐에 따라서 영향받은 바가 크므로, 한반도 통일을 위한 국제협력이 일관되게 전개되기보다는 특정 시점에 치우치거나 집중되는 경향을 보이기도 함.

- 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 기존 정부들이 전개했던 한반도 통일 관련 국제협력 관련 정책의 문제점을 정확히 파악하여 이와 관련한 교훈을 적극 수용 및 반영하고자 함. 보수 및 진보 정부를 떠나서 과거 모든 정책은 각각의 장단점을 가지고 있는 바, 통일 국제협력의 종합적인 모델 개발을 위해 과거의 교훈을 적극 계승하고자 함.

- 또한 변화된 국제질서환경 요인을 새롭게 분석하고 이를 토대로 한 한반도 통일과의 상관관계를 정확하게 분석하고자 함. 앞에서도 설명했듯이, 최근 수년간 글로벌 외교안보환경에는 혁명적 변화가 발생하고 있음. 이러한 변화들이 한반도에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 정확한 분석은 한반도 통일 과정에서 가장 중요한 요인이라고 해도 과언이 아님. 본 연구는 이러한 점에 착안하여, 과거 어떤 연구보다도 '글로벌 환경변화 - 한반도' 사이의 연결성에 대한 정확한 분석을 시도하고자 함.

- 그리고 주요 국가들을 두루 섭렵하고 한반도 문제에 이해관계를 가지는 모든 주요국가 행위자들을 대상으로 차별화된 전략을 제시함으로써, 국가 통일외교 정책에 실질적인 도움을 제공하고자 함.

3. 연구 내용

- 위와 같은 연구 필요성 및 목적, 선행연구와의 차별성에 기반하여, 본 연구는 아래의 표와 같은 구체적인 연구 내용과 특징을 가짐.

〈표 I-1〉 본 연구의 특징과 차별성

특징의 범주	특징의 내용
'글로벌-한반도' 연계성	글로벌 외교안보환경과 한반도 통일 사이의 긴밀한 상관성 분석
주요국 당사자 관점	국제사회의 주요국이 가지는 한반도통일 문제에 대한 정확한 인식

특징의 범주	특징의 내용
국가들 간 차별화된 전략	주요 국가들마다 차별화된 국가성에 기반 한 차별화된 통일국제협력
한국의 평화국가 이미지	1948년 이후 한국이 지향해온 글로벌 '평화국가 이미지' 공고화
새로운 국제협력 수단	한반도 통일을 위한 국제협력 과정에서의 새로운 협력수단 발굴

- 대략 2010년 이후 글로벌 외교안보환경의 변화가 워낙 다양하게 전개되었고, 특히 포스트-코로나 국제질서에 진입하는 현 시점에서 국제질서의 변화 요인들을 하나하나 분석하기 어려울 정도로 다층적 차원에서 심각한 수준의 변화가 발생하고 있음. 이러한 발생 요인들이 한반도 통일이라는 관점에서 어떤 의미를 가지는 구체적으로 연구하고자 함.

- 또한 한반도 분단의 시작, 형성, 고착화 과정에서 알 수 있듯이, 한반도 통일은 다양한 국제행위자의 협조와 관여가 없이는 불가능한 현실임. 결과적으로 미, 중, 일, 러를 포함한 국제사회의 주요 행위자 국가가 한반도 통일에 어떤 이해관계를 가지고 있는지를 정확하게 파악하는 일이 매우 중요함. 여기서 더 나아가, 이들 국가들 각각에게 차별화된 한반도 통일협력 어젠다를 제시하고, 이와 동시에 각각 차별화된 협력 방안을 도출할 수 있다면, 한반도 통일 과정에서 한국의 주도성이 향상됨은 물론 국제사회의 협조 하에 평화로운 통일 과정이 전개될 수 있을 것으로 예상함.

- 그리고 본 연구는 한반도 통일에 대한 국제협력이야말로 국제 평화를 위해 한국이 적극적으로 전개할 수 있는 구체적인 노력이라고 생각함. 다양한 국가들과 차별화된 협조체제를 구축하는 과정에서 한국의 평화국가 이미지는 더욱 공고화될 것이고, 동시에 국제평화를 위한 한국의 구체적인 역할과 기여 방안도 창출될 수 있을 것으로 사료 됨.

- 본 연구에서 상세하게 다룰 6개의 구체적인 연구 내용은 다음과 같음.

가. 국제질서변화를 둘러싼 다양한 논의 중에서 한반도 통일에 영향을 미치는 핵심적인 외교안보환경 변화 요인 분석 및 주요국(미, 중, 일, 러, EU, ASEAN)의 핵심 외교안보 정책 및 관심 사안 분석

- 한반도 문제가 구조적으로 안고 있는 국제적 성격을 고려할 때, 국제사회의 주요 행위자가 한반도 통일에 어떤 관점을 가지고 있는가를 정확하게 분석하는 일은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없음. 이 과정에서 특히 미, 중, 일, 러로 상징되는 4강은 물론 미중갈등의 심화로 국제사회에서 외교적 입지가 강화되는 EU 및 한반도 문제에 전통적으로 많은 관심을 가지고 있는 ASEAN 국가들의 이해관계를 분석하고자 함.

나. 윤석열 정부의 '담대한 구상' '통일미래기획' 등이 국제협력 차원에서 필요한 논리, 방향성, 원칙 등을 개발하고, 이를 토대로 '한반도-아시아-세계' 사이의 연결성 분석 및 '글로벌 중추국가(GPS)'의 '통일국제협력' 전략 발굴

- 윤석열 정부는 글로벌 외교안보환경의 위기 속에서도 미국과 일본을 상대로 한국이 주도하는 외교안보 어젠다를 제시하는 등 매우 적극적인 외교정책을 추진하고 있음. 한반도 차원에서도 2022년 8.15 경축사를 통해 밝힌 '담대한 구상'을 포함하여 '통일미래기획위원회'의 발족을 통해 변화된 국제사회환경 하에서 실천 가능한 통일정책을 추진하고자 많은 노력을 기울이고 있음. 이러한 맥락에서 차제에 윤석열 정부가 발표한 선언들이 통일정책 국제협력 차원에서 갖춰야 할 원칙, 방향성, 논리 등을 개발하고, 이러한 논리가 '한반도-아시아-세계'로 어떤 연결성을 가지는가에 대해서 연구하고자 함.

다. 기존 정부가 추진했던 각종 통일외교 및 통일 관련 국제협력의 사례 분석을 통해 향후 참고할 교훈을 확인하고 관련한 개선 방향성 분석 및 개선 내용 제시

- 과거에도 유사한 문제의식을 가지고 추진되었던 다양한 정책들로부터 장단점을 정확하게 도출하는 일은 향후 통일정책 국제협력에 있어서 가장 중요한 과제가 아닐 수 없음. 과거 정부가 들어설 때마다 정책의 이름은 달랐지만, 통일 문제를 어떻게 국제사회의 어젠다로 삼아야 하는가에 대한 다양한 고민이 있었기 때문에, 이 부분에 대한 연구를 통해 의미 있는 시사점을 도출하고자 함.

라. 주요 인태 국가(미국, 일본, 호주) 및 중국과 러시아의 한반도적 이해관계 분석 및 이들 국가들을 대상으로 한 한반도 통일을 위한 구체적인 협조 방안 및 관련 전략 개발

- 세계화 30년을 경험하면서 국제사회의 주요 강대국의 이해관계는 설명할 수 없을 정도로 복잡해졌고, 특히 우크라이나전쟁과 미중갈등 악화 이후 국제사회의 모든 사안에 걸쳐 이해관계가 더욱 첨예해지고 있음. 이런 관점에서 미, 중, 일, 러로 상징되는 주요국의 대한반도 이익구조에 대한 더욱 정교한 분석이 필요한 상황임.

마. 인도 및 동남아 주요국(베트남, 인도네시아, 싱가포르) 및 EU를 대상으로 한 한반도 통일을 위한 구체적인 협조 방안 및 관련 전략 개발

- 한반도 통일에 관심을 가지는 국제사회의 새로운 관여자가 등장할수록 북한 문제에 대한 해결이 더욱 용이한 측면이 있음. 따라서 정치적으로 민감도가 덜한 동남아 국가 및 EU를

국제협력 파트너로 설정하고, 이들 국가들이 어떤 이해관계를 가지고 있는지 정확하게 연구하자 함. 특히 인도 및 동남아처럼 전통적으로 남북대결의 구조가 고스란히 반영되는 지역 국가들을 통일 국제협력 파트너로 설정하는 일은 매우 중요한 연구 과제가 아닐 수 없음.

바. 국제사회를 대상으로 한 통일 국제협력 추진을 실천하기 위한 새로운 외교 수단 개발: ODA, 과학기술협력 및 글로벌 시민사회 네트워크를 중심으로

- 미래 한반도 통일을 추진하기 위한 국제협력 정책은 과거와 다른 다양한 정책 수단 발굴을 필요로 하고 있음. ODA, 국제과학기술협력, 혹은 글로벌 시민사회 네트워크 등과 같은 정책 수단을 새롭게 발굴하여, 이를 통해 우리 정부가 국제사회에서 더 많은 통일 지지세력을 확보할 수 있는 방안에 대해서 연구하고자 함.

4. 연구의 기대효과

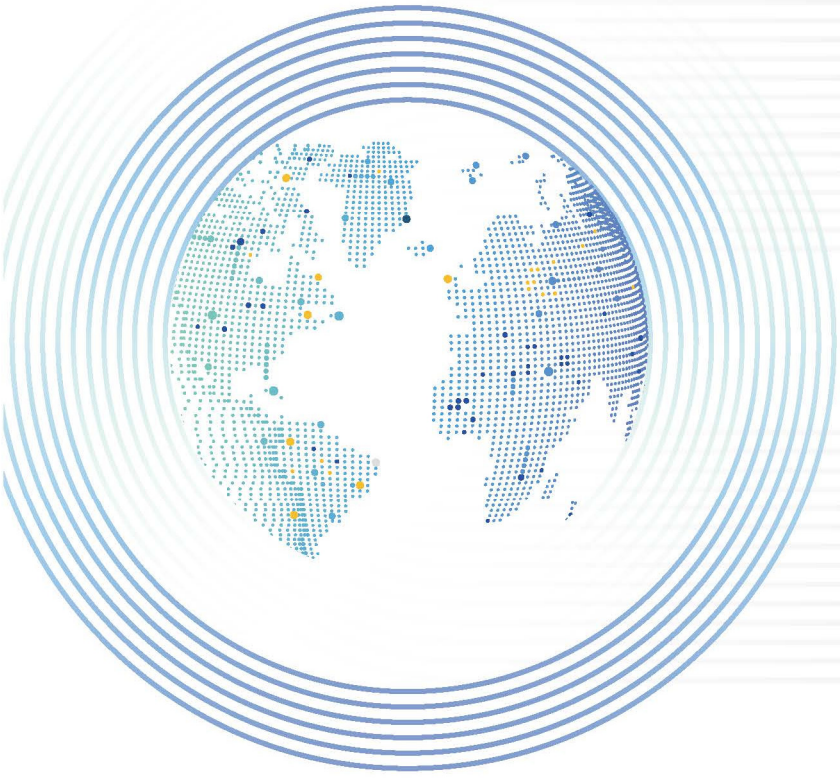
- 본 연구 결과는 한반도 문제를 연구하는 다양한 학문분야의 연구자 및 정책개발 관여자에게 의미있는 자료로 활용될 수 있음. 한반도 문제는 통일에 대한 국제사회의 지지를 포함하여 매우 광범위한 영역에 걸쳐 있으므로, 사회과학 전반에 걸쳐 한반도 문제를 고민하는 다양한 관여자에게 유익한 연구 자료로 활용될 수 있을 것임.

- 본 연구 결과는 윤석열 정부가 추진하는 다양한 외교안보정책 즉, '담대한 구상', '통일미래비전', '통일 공론화', '한국판 인태전략', '글로벌 중추국가' 등의 심화를 위한 의미있는 자료로 활용될 수 있음. 한국이 추진하는 대부분의 외교안보 정책은 한반도 문제와 어떤 형태로든 연결되어 있음을 고려할 때, 통일국제협력 정책에 관한 연구는 윤석열 정부의 다양한 부처에 걸쳐 보편적인 정책기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨.

- 본 연구 결과는 향후 장기적으로 진행될 한반도 통일 과정에서 구체적인 협력자로 작용해야 할 주요 국가들과의 일종의 '국제 통일 네트워크'를 가능케 할 수 있음. 본 연구를 통해 밝혀질 각국 입장에서의 차별화된 한반도 통일에 대한 이해관계는 결과적으로 한국과 해당국이 '한반도 통일'을 매개로 네트워크를 형성할 수 있게 만들어, 한반도 통일에 대한 '국제네트워크' 추진을 위한 환경이 조성될 것으로 기대됨.

II

국제질서의 변화와 윤석열 정부



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

Ⅱ. 국제질서의 변화와 윤석열 정부

1. 국제외교질서의 변화와 한반도

- 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 국제질서의 변화가 어떻게 변할지에 대한 우려가 커지고 있음. 이미 미국과 중국 두 강대국 간의 대결구도가 심화되고 있던 상황에서 중국과는 전략적 협력 관계를 강화하고 미국과는 관계가 악화되던 러시아의 전쟁행위로 인해 향후 글로벌 세력균형의 변화가 어떻게 진행될지, 미국 주도 자유주의적 국제질서가 유지될 수 있을지, 강대국들 간 대결과 경쟁이 심화되는 가운데 중소국가들의 운명은 어떻게 영향받을지에 대한 고심이 증대되고 있는 상황.
  - 2023년 10월 팔레스타인 무장단체 하마스의 이스라엘 전격 공격으로 많은 사상자가 발생하고 이스라엘이 강력히 보복하면서 민간인 중심으로 희생자가 급증하고 중동의 정세가 한층 불안정해지며 확전의 위험도 적지 않은 상황이 전개되고 있음. 주변국 외에도 강대국들이 이 분쟁의 전개에 주목하지 않을 수 없고 글로벌 에너지 수급 문제 등 우려가 심화되며 국제사회의 고심이 커지고 있음. 무엇보다도 최근의 전쟁, 분쟁이 전문가들의 예상을 뛰어넘어 불시에 발생하여 큰 충격을 안겨주며 국제관계의 불확실성, 예측 불가능성이 커지고 있는 상황.

- 식량, 에너지 위기, 인플레이션의 심화 등으로 어려움을 겪으면서 대부분의 국가들이 악화되는 경제적, 안보적 상황을 극복하기 위해 노력하고 있는 가운데 많은 국가들이 살길을 모색하면서 여러 형태의 다자기구들이 생성, 변화, 확장하며 영향력을 증대하고 있음. 미국과 서구를 중심으로 한 자유주의 블록과 중국, 러시아를 필두로 한 권위주의 블록 간의 진영화가 심화되는 가운데 두 진영 어디에도 속하지 않고 거리를 두려는 국가들도 늘어나면서 냉전 시기의 비동맹운동과 유사한 현상도 나타나고 있는 상황.

1) 강대국 간 경쟁의 심화: 단극체제의 종말?

- 강대국 정치의 부활과 미국의 상대적 쇠퇴, 미국 민주주의의 후퇴 등으로 미국(서구) 중심의 자유주의 국제질서의 위기에 대한 논의 증대. 바이든 행정부 하에서 미국의 리더십 복원하려는 노력은 아프가니스탄에서의 혼란스러운 철수, 우크라이나 전쟁 억지나 중동

에서의 분쟁 방지 실패 등 어려움과 여러 부작용 야기하면서 중국, 러시아 동급경쟁자(peer competitors)들의 거센 도전에 고전하고 있는 상황

- 미국을 중심으로 하는 서구 자유·민주주의 진영과 중국, 러시아를 다른 축으로 하는 권위주의 진영 간의 대결이 심화되는 국제관계의 진영화 경향이 두드러지면서 신냉전의 도래에 대한 논쟁도 격화

- 현 상황이 신냉전인지, 혹은 신냉전 시대로 가고 있는지에 대해서는 의견이 분분하지만 대체로 미국을 중심으로 한 일극체제, 미국 헤게모니에 기반했던 자유주의적 국제질서의 단극체제 탈냉전시대는 종언을 맞았다는 분석에 많은 학자들 동의. 하지만 이후의 국제사회가 양극일지 다극일지, 다극이라면 극성을 구성하는 신흥 강대국은 누가 될것인지에 대한 논쟁 격화[2)]

2) 자유주의 국제질서의 위기

- 코로나 판데믹, 우크라이나 전쟁, 이스라엘-팔레스타인 분쟁, 전세계적인 식량·에너지 위기와 인플레이션, 기후변화 등 전통안보, 비전통 안보 모든 분야에서 국제사회의 안정을 위협하는 전방위적인 거센 도전에 기존 서구중심의 자유주의 세계질서가 이를 극복할 수 있을 것이라는 신뢰 급속히 감소

- 중국의 경우 웨스트팔리아식 주권 우선 원칙이 현재의 중국 정부가 선호하는 질서라고 할 수 있음. 중국은 주권(sovereignty) 개념을 인권(human rights)이나 다른 어떤 개념보다도 중요한 가치라고 여김. 중국은 소수민족의 자결권에 대하여 강한 거부감을 보이며 중국정부가 항상 강조하는 영토주권, 내정 불간섭, 다양한 질서가 공존하는 국제사회, 개인의 자유보다는 집단의 이해가 우선하는 국제질서를 추구하여 다른 권위주의 국가나 개발도상국(Global South)의 지지 늘려나가는 중. 그러나 중국 등의 대체 모델에 기반한 새로운 국제질서 출현은 여전히 불분명하고 새로운 질서가 기존 질서보다 더 나을 것이라는 보장도 없음

2) 차태서 2023; Hoggot and Reich 2022; Jo Inge Beekvold 2023

- 경제적 불평등과 정치적 소외로 인해 여러 국가에서 민족주의와 포퓰리즘이 득세하면서 국내 민주주의 훼손과 함께 국가 간의 갈등도 악화됨. 여러 국가에서 민주주의의 후퇴가 국제사회의 분쟁 가능성을 증대시키는 악순환이 심화되는 상황[3)]

- 2022년 10월에 발표된 미국 바이든 행정부의 국가안보전략(National Security Strategy)은 세계를 민주주의 대 권위주의의 대립 구도로 상정하고 민주주의를 약화시키려는 중국, 러시아 등 권위주의 국가들의 시도에 맞서 국제사회에서 민주주의 가치를 수호할 것임을 공표. 이에 동조하는 국가들과 적극적으로 협력을 강화하며 규칙기반 질서 유지 노력 중. 그러나 이러한 접근에 대한 반발도 심하여 의도대로 진행될지는 미지수

3) 민주주의 후퇴(democratic recession or democratic backsliding)와 권위주의 확대

- 전세계적으로 민주주의가 쇠퇴하고 권위주의 국가 확대되는 중. V-Dem 2023 발표에 의하면 2022년 현재 민주화되는 국가는 2002년 43개국에서 2022년 14개국으로 줄어든 반면 권위주의화(autocratizing) 하는 국가는 2002년 13개국에서 2022년 42개국으로 크게 증대. 불과 10년 전인 2012년에는 권위주의 국가에 사는 주민들이 전세계의 46%로 과반수가 안 되었으나 2022년에는 72%나 거주하고 있는 상황.[4)] 예전처럼 노골적으로 억압적인 권위주의 국가보다는 민주적 절차를 통해 지도자가 된 후 다양한 방법으로 민주적 기본원칙과 과정을 훼손하는 사례 증가.

- 1980년대 신자유주의 이후 경제적 불평등, 인구구성의 변화, 경쟁심화 등으로 포용과 설득보다 희생양찾기와 혐오를 통하여 그룹 정체성을 강화하고 확증편향으로 갈등과 분열, 적대가 심화되는 상황. 이러한 민주주의의 급속한 후퇴는 21세기 들어 전세계 여러 지역에서 관찰되었는데 동유럽, 아시아, 남미, 중동 등의 민주주의 역사가 그리 길지 않은 지역의 국가뿐만 아니라 미국, 영국 같은 민주주의의 모델처럼 여겨지는 국가에서도 발생.

- 국내 다양한 그룹 중 다수의 불안감을 자극하여 상대적 소수에 의한 실존적 위협 과장, 선동하여 집권. 집권 후에는 여러 교묘한 방법으로 민주주의 훼손, SNS등 적극적으로 악용하여 사회의 분열과 극단화 가속화, 민주주의와 자유주의의 기본가치 회의적으로 인식

3) Hass 2022
4) DEMOCRACY REPORT 2023

하게끔 유도. 기본적으로 자신이 권한을 행사하는데 대한 견제와 균형의 제약을 무력화시키는 경향[5)]

- 자유주의, 민주주의 질서의 수호자를 자처하는 미국도 트럼프 집권 시 민주주의 지표가 크게 하락하여 바이든 행정부의 규칙, 가치기반 질서 추진에 큰 부담. 트럼피즘(Trumpism)의 위세는 여전하여 내년 2024년 대선에서 트럼프가 다시 대통령에 당선될 가능성도 커지고 있는 상황. 그렇게 된다면 미국이 기치로 내거는 민주주의와 자유의 가치, 규칙기반 질서 훼손과 미국의 리더십 자체가 더욱 추락할 가능성도 적지 않음.

4) 비동맹운동 2.0

- 최근 많은 개발도상국가들이 미국 주도 대러 압박과 제재에 적극적으로 호응하지 않고 양측과 거리를 두는 행태 보이며 미국의 전략에 적지 않은 차질. 러시아 전쟁 책임을 강조하는 미국의 주장에 동조하지 않는 경우도 늘어나고 있음. 개도국들의 식량, 에너지, 인플레이션 등의 어려운 사정과 함께 미국의 영향력과 지위가 약화된 중동, 남미, 아프리카 등에서 중국, 러시아의 노력이 영향을 끼치는 것으로 판단됨

- 최근 인도에서 열린 G-20 모임에서 아프리카 연합이 새로운 멤버로 정식 가입한 것에서 보이듯이 Global South의 영향력과 독자적 행보 가속화하는 추세

- 과연 최근 Global South의 비동맹운동 경향이 과거 비동맹운동에 버금가는 실체와 영향력이 있을 것인지에 대한 논쟁도 치열하게 진행 중. 비동맹운동이 발전하더라도 정부형태, 경제발전 정도, 미국이나 중국, 러시아와의 친밀함 정도 등에 따라 더욱 다양하게 분기하고 응집력 있는 공통의 이데올로기 수립은 힘들 것이라는 평가 많음.

5) 전세계 핵질서의 변화

- 2023년 현재 각국 간 핵무기 개발경쟁 격화되어 핵보유국들이 핵무기 숫자를 증가하고 있는 중. 러시아-우크라이나 전쟁과 인도-파키스탄 분쟁, 그리고 북한의 핵전력 현대화에 따른 긴장고조에서 보이듯이 핵무기 사용의 위험성도 사라지지 않고 오히려 증대.

5) Levitsky and Daniel Ziblatt 2018; Mounk 2022; Guriev and Daniel Treisman 2022; Rachman 2022

- 대만을 둘러싼 미-중 간의 긴장고조 상황을 다룬 시나리오도 항상 핵무기 사용 위험 가능성을 상정하고 있음. 최근 강대국 간 경쟁이 격화됨에 따라 핵무기의 유용성에 대한 강조와 유연한 대응 주장이 더욱 힘을 얻고 무기체계 개발도 투발수단 다양화 등의 방식으로 진행될 가능성 높음. 이는 필연적으로 핵군비경쟁을 격화시키고 점차 위기안정성을 약화시킬 수 있음. 특히 중국의 핵개발 가속화 노력으로 조만간 3개의 핵강대국이 대치하는 핵트릴레마(nuclear trilemma) 상황이 도래할 수 있음

6) 급변하는 국제질서와 한반도

- 미중경쟁이 충돌하는 지정학적 지점에 위치한 한반도는 급변하는 국제질서의 변화를최전선에서 마주하는 상황. 미국을 중심으로 하는 한 축과 중·러를 중심으로 하는 다른 축 간의 대결이 진행되는 국제사회 진영화를 몸소 체험하는 중

- 탈냉전기 초기 외교적 고립과 안보불안을 핵개발에 박차를 가함으로서 해소하려 했던 북한 외교전략의 최우선순위는 미국과의 관계개선이었음. 격랑을 겪으면서도 추진되었던 미-북 간의 협상과 관계개선 노력은 이제 완전히 종언을 고한 것으로 보이고 북한은 이제 미국에 대한 미련 없이 중, 러 진영의 중요한 일원으로 활동. 최근 중, 러 고위층의 북한 방문, 김정은의 러시아 방문에서 보이듯이 북한은 중러와의 긴밀한 협력과 연대에서 안보, 경제의 요구를 충족하려는 것으로 사료 됨.

- 우리 정부는 가치외교를 전면에 내세우며 미국 주도 인도-태평양 전략과 규칙, 가치기반 국제질서 추진에 적극적으로 동참. 북핵 위협에 대응하여 워싱턴 선언을 통해 미국의 확장억지 보장을 더욱 제도적으로 확실하게 하고, 한미일 정상회담을 포함한 여러 분야에서의 협력증진 노력을 통해 한미일 중심의 안보 추구

- 또한 첨단기술, 방위산업, K-문화 등을 통해 급속히 향상된 국력에 대한 자신감을 바탕으로 글로벌 중추국가(GPS) 추진하며 ASEAN, 인도, 호주, 유럽, 중동 등지와의 교류협력도 강화 노력

- 이제 한국은 국가적 역량, 지정학적 위치, 글로벌 소프트 파워 등에 힘입어 미국 주도 진영에서 상당히 중요한 역할 담당. 하지만 북한도 중, 소 진영에서 자신의 입지 부각시키고 있는 중

- 진영화와 진영 간 대결이 급속히 진행되는 한반도와 주변을 둘러싼 환경에서 중국, 러시아와의 원만한 관계유지는 중요한 과제. 냉각기가 상당히 진행되고 있는 북한과의 관계개선도 부담이나 지속적으로 노력할 필요

2. 윤석열 정부의 담대한 구상과 통일정책의 의미

본 절에서는 윤석열 정부가 표방하고 있는 1) '외교안보통일' 정책의 기조에 대해서 살펴보고, 이어서 2) 우리 정부가 처한 외교안보환경의 특징을 설명한 다음, 3) 현 정부의 통일정책 의미 및 특징, 4) 향후 국제협력의 방향성 등에 대해서 설명하고자 함.

1) 윤정부 '외교안보통일' 정책의 원칙과 기조

윤석열 정부 등장 이후 지난 공개된 윤석열 정부의 국정과제에 의하면 외교안보 정책 영역은 '국정목표 5'에 소개되었고, "자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가"라는 목표 아래 총 18개의 구체적인 정책 과제를 발표한 바 있음. 구체적으로 살펴보면, 남북관계, 지역협력과 글로벌 외교, 그리고 군사안보 분야, 이렇게 세 개 영역에 걸쳐서 골고루 정책이 제시되었다.[6] 대체로 네 가지 핵심적인 원칙과 방향성이 발견되는데, 핵심적인 내용은 다음과 같음.

- 정책의 기본적인 원칙으로 '실용주의' 외교 노선을 강조
- 국제사회에서 한국의 '외교적 위상 강화'('국정목표 5' 제목: '글로벌 중추국가')
- 한미 간 '포괄적 전략동맹'으로서의 전방위적 협력 확대[7]
- 북한문제 접근에 있어서 '원칙주의와 법치주의' 강조

〈표 II-1〉 윤석열 정부의 외교안보정책 핵심 원칙

핵심 원칙	주요 내용	배경 및 특징
실용주의 외교	경제안보(98번), 외교를 통한 국가이익 확보, 세계 각 지역과의 다양한 협력	지정학적 변화, 강대국정치 강화, 국가 이기주의 심화
글로벌 위상 강화	글로벌 중추국가, 인류 보편적 가치 실현, 글로벌 문제 해법 제시 능력	포스트-코로나 질서 준비, 한국의 역량 발휘 기회, 보수정부의 정체성

6) 참고, https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148901283(검색: 2023.9.1.)
7) 특히 윤석열 정부는 2022년 12월 우리 정부의 첫 포괄적인 지역정책인 '인도-태평양 전략'을 발표했고, 2023년 한미동맹 70년을 맞이하여 지난 4월 '워싱턴 선언'을 통해 미국과의 '포괄적 전략동맹'이 외교안보통일 정책의 핵심 원칙으로 자리잡을 것으로 천명한 바 있음.

핵심 원칙	주요 내용	배경 및 특징
한미 간 전방위적 협력 확대	포괄적 전략동맹, 군사동맹 강화, 비전통적 안보 및 과학기술 협력	보수정부의 자율성, 바이든 행정부의 외교의 시간, 한미동맹의 새로운 의미
남북관계의 정상화	남북관계 원칙주의 & 법치주의, 상호주의에 입각한 대북정책, 관여주의 효력 인정	북한의 위기고조 전략, 비핵화를 위한 노력, 국제공조를 통한 북한문제 해결

- 위 표에서 보는 바와 같이, 자유주의 정체성, 국제협력, 북한문제에 있어서의 원칙주의 등을 핵심 기조로 꼽을 수 있는데, 과거 다른 보수 정권들이 보였던 기조와 대체로 유사성을 보이는 것으로 판단됨. 특히, 자유주의 가치를 외교에 접목하는 문제와 관련하여, 많은 전문가들은 작금의 국제질서를 자유주의 국제질서의 조정기라고 설명하고 있고, 우리 정부는 이러한 국제질서 불안정기의 경우에는 '자유주의'와 같은 가치 혹은 원칙론적인 입장의 강조가 필요하다고 판단하고 있음. 물론 외교에서 민주주의 및 자유주의의 강조가 우리의 원칙에 맞지 않는 국가들을 모두 배제하겠다는 뜻은 아니고, 다만 지금까지의 경제성장과 정치발전을 토대로 국제사회의 보다 책임 있는 국가로 거듭나기 위한 노력을 배가하겠다는 뜻으로 풀이됨.
- 한미동맹을 중심으로 한 국제협력 역시 윤석열 정부의 핵심 강조 사안의 하나인데, 한국이 지금까지 축적한 국가 정체성을 고려할 때, 현재 한국이 직면한 다양한 외교 안보 과제들을 미국과의 협력을 중심으로 풀어나가겠다는 의지로 해석됨. 이러한 의지에는 특히 올 해로 70주년을 맞이하는 한미동맹 관계의 특수성을 반영한 것으로 보임. 뿐만 아니라 중국의 시진핑 3기 임기 시작, 우크라이나 전쟁 장기화 조짐, 대만 문제의 불안정성 등과 같은 사안들이 산적한 현실에서, 한반도 안보와 북한 문제를 효과적으로 관리하면서, 한국의 국가이익을 적극적으로 실현하는 방안은 한미동맹의 적극적인 활용이라는 판단에 기인하고 있음.
- 또한 우리 정부의 이러한 외교안보적 스탠스가 다양한 형태의 추가적인 노력으로 이어지고 있는 점에 주목할 필요가 있음. 공고한 한미동맹은 한일 관계 개선의 모멘텀으로 이어지면서, 한미일 협력이라는 중요한 외교안보 자산으로 연결되고 있음. 또한 중국과의 관계에도 외교적 노력을 투입하고 있는데, 한중일 정상회담 가능성 및 시진핑 주석의 방한 가능성이 열려 있다는 메시지를 대내외에 적극 발신하는 모습은 국제사회의 책임 있는 국가로서의 외교 노력으로 평가함.
- 통일정책의 경우, 보수정권의 정체성으로 인해 남북 관계가 당장에 변화의 조짐을 보일 가능성은 크지 않지만, 원칙주의에 입각한 북한 문제 해결 능력을 확보하겠다는 현 정부의

스탠스는, 북한의 핵능력이 고도화되고, 북한의 의도적으로 북중러 협력 가능성의 시그널을 보내는 상황에서, 불가피한 측면이 있어 보임. 무엇보다도, 지난 정부의 적극적인 대북한 관여주의가 비핵화 및 근본적인 평화 정착이라는 성과로 이어지지 못했기 때문에, 윤석열 정부의 대북 및 통일 정책은 대북한 관여주의적 입장은 열려 있되, 북한의 실질적인 변화를 가능케 하는 신중한 정책 전개를 바라는 우리 국민들의 입장 또한 잘 반영하고 있다고 봄.

- 현재의 경색된 남북관계의 원인은 어느 한 요소를 지목할 수 없을 만큼 여러 가지 요인들의 결합인 바, 현재와 같이 국제사회의 불안정성이 높아지는 상황에서는, 신중하고 원칙적인 대북한 정책 유지가 궁극적으로 현명한 선택일 수 있음. 다만, 최근 들어 보이는 북한의 개방 움직임, 중국을 통한 대북한 영향력 행사 가능성 등과 같은 기회의 포착 가능성에 대해서는 항상 예의 주시해야 할 것임.

2) 윤석열 정부의 대내외적 외교안보 환경

윤석열 정부가 등장할 시점을 전후로 한반도를 둘러싼 외교안보 환경을 살펴보면, 대체로 아래와 같은 네 가지 주요 특징을 발견할 수 있음.

첫째, 대외(통일) 정책과 국내 정치 사이의 깊은 '연결성'

- 한국의 정치 환경에서 주요 외교안보 사안은(한미, 한일 관계, 남북관계 등) 및 대북정책은 대통령의 고유한 영역이라는 인식이 강하고, 결과적으로 이러한 이슈들은 국내정치 문제로 인식하는 경향이 있음.
- 이러한 폐해를 극복하고자 노력이 없었던 것은 아니지만, 여전히 '외교안보통일 문제(外治))-국내정치(內治))' 사이의 깊은 연계성 문제가 대두되고 있음.

둘째, 북한 문제의 악화 가능성

- 2022년 대통령 선거를 전후로 하여 지속적으로 미사일 발사 실험을 진행했고, 특히 대통령 선거 직후에도 수 차례 발사 실험을 통해 남북관계 개선에 쉽게 응하지 않겠다는 강한 메시지 전달
- 북한은 한국 정부 등장 초기 시점에서 무력 도발을 선택하고 이를 통해 기선을 잡았다고 자체 판단한 다음. 일정 기간 이후부터는 대화에 나오는 패턴을 반복하고 있음.

셋째, 미중갈등의 구조적 악화

- 아직까지는 '포스트-코로나 국제질서' 변화에 대한 다양한 전망과 담론들만이 제기되는 상황이긴 하지만, 국제질서 불안정성의 한 가운데에는 중국과 강대국 전략과 이에 따른 미중 갈등이 자리 잡고 있음.
- 전망의 핵심에는 '플랫폼 경쟁'을 중심으로 한 미중 간 갈등의 구조적 악화 그리고 양국을 중심으로 한 새로운 진영의 구축이 또한 자리 잡고 있음.
- 동시에 아이러니컬하게도, 과거 미소 간 갈등이 '배제(exclusiveness)'를 전제로 한 갈등이었다면, 미중 간 갈등은 '상호의존(interdependence, 협력)'을 전제로 한 갈등이라는 특징을 가짐.
- 이 경우, 동아시아는 '갈등'과 '상호의존'이 극단적으로 공존하는 지역임.
- 또한 최근 몇 년 사이 아시아 국가들을 상대로 확산되는 '반중정서(anti-China sentiment)'가 향후 어떻게 작용할지, 특히 중국의 핵심 주변국(베트남, 대만, 한국 등)을 중심으로 미국과 중국의 관여정책이 어떻게 전개될지가 매우 중요한 사안으로 판단됨.

넷째, 중·러 관계 변화와 동아시아

- 중러 협력 증진이 가지는 양면성: 1) 동아시아 갈등구조를 더 악화시킬 가능성. 이 경우 냉전 종식 이후 아시아에서 영향력을 상실한 러시아가 전략적 입지를 강화할 가능성, 2) 이와 달리, 동아시아 갈등구조를 일정 부분 해소시킬 가능성도 함께 있음. 이 경우, a) 러시아를 도와준다는 부정적인 시각에 부담을 느낀 중국이 미국과 부분적으로 협력할 가능성, 또한 b) 과거 냉전기 '미-중-소 삼각게임'처럼 중러 협력이 오히려 강대국간 게임을 복잡하게 만들면서 극단적인 위기를 제어할 가능성 있음.
- 우크라이나 전쟁 초기에 제기되었던 '강대국 정치의 부활'은 다시 수면 아래로 잦아든 상황이고, 오히려 미국이 가진 제도적 우월성(다자주의, 보편적 가치, 투명한 제도주의)에 더 관심을 가지는 경향이 나타날 수 있음.
- 이 과정에서 문제의 핵심은 미국이 국제사회의 반감을 최소화하면서 신뢰 가능한 다자주의 틀을 다시 구축하는 역량을 발휘하느냐에 달려 있음.

3) 남북관계 현황과 '담대한 구상'

(1) 남북관계 현황

- 상당한 수준의 남북관계 경색 전망
  - 현 상황은 남북한 사이의 갈등 요소뿐만 아니라 국제안보 구조에서 비롯되는 갈등 요소가 강하게 작용하고 있기 때문에, 현재의 경색 국면은 상당히 지속될 가능성이 큼. 특히 북한 스스로 '핵보유 및 무력 사용' 관련 조항을 헌법에 명시하는 등 일탈 행위의 일상화를 시도하고 있는 상황임.
  - 동시에 윤석열 정부는 북한이 거부감을 가질 수 있는 '상호주의', '남북관계의 제도화와 약속', '한미동맹과 국제공조' 등의 용어를 지속적으로 반복하고 있는데, 이러한 입장의 표명에는 전략적 의도가 깔려 있다고 판단됨. 또한 한미 및 한미일 협력 강화는 북한의 반발을 야기할 수 있음.

- 북한의 입장
  - '병진'을 앞세웠던 북한이 김정은 집권 2기(2022년 이후)를 맞이하여 국가 정체성을 다시 '강군 리더십'으로 전환하는 경향이 있는데, '포스트-코로나' 이후 경제적 어려움을 얼마나 버틸지 & 이 과정에서 중국이 얼마나 지원할 것인지 등이 핵심 관건임.
  - 우크라이나 전쟁을 계기로 발생한 국제안보 혼란기를 생존의 기회로 활용하려는 전략적 고민에 몰두하고 있을 것임.
  - '경제성장'이라는 국가 목표는 어차피 달성하기 어려우니, '군사강대국화'라는 또 다른 목표의 실현을 완성하자는 의도로 풀이됨.
  - 과거와 달리, 북한의 군사도발로 인해 야기되는 긴장 악화에 우리 정부가 물러설 기미를 보이지 않고, 원칙적으로 대응할 경우, 결과적으로 북한을 둘러싼 안보 환경만 악화되는 결과를 북한 스스로 어떻게 해석할 것인지가 관건임.

(2) 윤석열 정부의 '담대한 구상'

- 윤석열 정부는 2022년 8.15 경축사를 통해 남북관계의 획기적인 개선과 한반도 평화 및 번영에 대한 비전을 밝혔다. '담대한 구상'으로 알려진 윤정부 대북 정책의 핵심은 북한이 비핵화에 대한 의지만 보여준다면, 과거에는 쉽게 생각할 수 없었던 상당한 규모의 대북 지원 프로그램을 제공하겠다는 내용임.

- '담대한' 프로그램은 구체적으로 대규모 식량 공급, 발전 인프라 지원, 항만과 공항 현대화, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원, 병원·의료 인프라 현대화 지원, 국제투자·금융 지원 이렇게 6개 분야로 구성

- 과거 정부에서도 북한의 비핵화를 대가로 한 지원 프로그램이 거론되었다는 차원에서는 '담대한 구상' 역시 기존 정책들과 유사성이 있지만, 기존의 대북 지원은 북한의 비핵화가 진행되는 단계와 연동된 측면이 강했음. 따라서 북한이 가지고 있는 근본적인 의구심을 제거하는 데에 무리가 있었다는 지적이 있었음.

- 반면 이번 정부의 '담대한 구상'에는 비핵화에 대한 의지와 관련한 초기 단계에서 대규모 경제 프로그램이 제시된다는 차원에서 의의가 있다고 봄. 이와 동시에 윤석열 대통령은 "어떤 무리한 힘에 의한 현상변경"은 원하지 않는다는 메시지를 분명하게 북한에 발신했음. 윤정부가 내세운 '110대 국정과제'에도 대북한 '관여정책'이 언급되어 있어서, 보수정부가 가지고 있는 원칙 지향적인 대북정책을 유지하면서도, 동시에 '원칙'에서 비롯되는 한계를 극복하고자 한 노력이 인정됨.

- 더구나 전통적으로 보수정권의 대북정책은 국제공조를 강조하면 측면이 강했고, 윤정부의 대북정책 기조도 미국을 포함한 국제사회를 충분히 설득할 수 있다는 자신감을 내비친 부분이 있어서, 보수정권의 장점은 대미국 관계에서의 정책적 자율성 확보라고 볼 수 있음. 윤석열 대통령은 실제로 집권 이후 약 1년 6개월의 시간 동안 국제사회를 대상으로 매우 적극적인 외교활동을 전개하고 있는데, 매번 한반도 문제가 주요 어젠다로 다뤄지는 것은 아니지만, 넓게 보면 한반도 통일을 위한 노력의 일환으로 평가됨. 윤대통령의 활발한 외교 활동과 성과를 고려할 때, '담대한 구상'의 가장 중요한 측면은 국제적 요소라고 해도 과언이 아님.

- 다만 '담대한 구상'에 대한 북한의 거센 반발이 있었는데, 북한의 반응에는 두 가지 문제가 핵심적으로 거론되었음. 우선은 대북정책에서 오랫동안 거론되었던 소위 '등가성'의 문제이고, 다른 하나는 신뢰의 문제임. 북한이 가지고 있는 비이성적인 논리는 일단 차치하고, 북한은 '핵능력'을 생존과 동일시하고 있음. 핵무기 보유는 오히려 북한의 안보를 위협할 수 있다는 일관된 우리의 설득에 전혀 귀 기울이지 않고 있는 상황임. 따라서 아

무리 비핵화 초기 단계에서 대규모 지원을 제공한다고 하더라도, 북한의 입장에서 보자면 '생존'을 '경제지원'과 맞바꾸는 셈이고, 바로 이 대목에서 국내 연구자와 정책결정자들이 오랫동안 고민해 온 '등가성'의 문제가 제기되는 것임.

- 두 번째로 신뢰의 문제는, 북한의 입장에서 얘기하자면, 평화를 얘기하면서 동시에 한미동맹의 이름으로 군사력을 강화하는 한국이 입장이 이율배반적이라는 논리임. 한미동맹이 북한을 위협하기 위해서 존재하지 않는다는 우리의 일관된 설명이 북한의 마음에 아직 닿지 않은 것임. 북한은 한미동맹 한국전쟁 이후 지속적으로 담당하고 있는 안보와 평화를 위한 한반도 안전판 역할을 인정하고 싶지 않은 게 분명해 보임.

4) 통일을 위한 국제협력의 새로운 방향성

(1) 기존 통일 국제협력의 문제점

- 북한(통일) 문제의 딜레마에 대처 부족

현재 북한 문제 관련하여 아래와 같은 세 가 접근법의 딜레마가 존재하고 있음. 첫째, 한반도 차원의 문제들이 미중간 게임 차원의 문제들로 전환되는 특징이 발견되는데, 이러한 특징은 우리의 국력 및 의지를 넘어서는 범위에 있는 경우가 많으므로 우리에게는 일종의 딜레마적인 상황이 아닐 수 없음.

둘째, 북한을 상대로 한 '관여정책'과 '압박정책' 모두 실효성을 거두기 어두운 현실임을 인정할 필요가 있음. 북한 체제의 특성 상, 관여정책의 결과로 '개방 지향적인' 새로운 정치그룹이 등장하는 것도 아니고, 또한 동시에 압박정책의 결과로 '피해를 두려워하는' 그룹이 체감하는 정치적 압박의 크기도 증대하지 못하고 있음. 압박정책을 더 정교하게 가다듬어 실효성 증대 모색 필요

셋째, 북한 사회의 특성 상, '국가안보'와 '리더십안보'가 동일하게 받아들여지고 있는데, 이 결과 핵개발이 국가안보가 아닌 리더십안보에만 도움이 됨에도 불구하고, 핵무기 보유가 국가안보 차원에서 생존의 전제조건으로 받아들여지는 비이성적 상황이 지속되고 있음.

- 정부 행위자 중심성

북핵 문제를 포함한 북한 문제의 대부분은 전통적인 안보 영역에 속하는 관계로, 통일외교의 주체적인 역할을 정부가 담당하는 경향이 강하게 발견됨. 대표적으로, 한미동맹 강화 중심적

인 해법, 북핵위기에 대처, 북한 문제를 둘러싼 대중국 관련 협조체제 등과 같은 특징 상 행정부 중심적인 접근은 일견 이해가 됨. 하지만, 네트워크적 특징을 보이는 외교환경 현실을 고려할 때, 다양한 비정부 행위자들을 적극적으로 활용하지 못한다면, 한국이 통일외교 효과의 극대화를 위해 투입할 수 있는 외교자산은 매우 제한적일 수밖에 없을 것임.

• 북핵문제 및 위기관리 중심성

통일외교의 내용이 보여주고 있는 또 하나의 특징이자 문제점은, 대부분의 경우 북핵문제와 연동되어서 진행되는 경우가 많다는 점인데, 그 결과 우리의 통일외교는 위기관리에 급급하는 상황에 치중하게 됨. 통일외교의 내용은 군사, 안보, 경제, 사회, 문화, 체육 등 매우 다양한 정책 영역에 걸쳐 전개될 수 있는 포괄적인 성격을 가지고 있지만, 북핵 문제는 여타 영역의 정책 논의들을 모두 흡수하면서 국제사회를 상대로 한 통일 외교의 다양한 측면을 북핵 문제로 단순화시키는 결과를 야기하고 있음. 한 마디로 '북한 핵'이 통일을 위한 우리의 국제협력을 지배하는 중심 변수(commanding variable)로 작용하고 있는 것임. 결과적으로 북한 발 위기 및 사건이 발생할 때마다 '위기관리'를 통일외교의 중심에 두는 내용의 정책들이 추진되는 단순함으로 이어지고 있음.

• 특정 리더십 관계에 종속적

마지막으로 통일 국제협력의 내용이 '국가간 리더십 관계에 종속적'이라는 특징을 지적해 볼 수 있다. 많은 경우, 특정 국가의 정상 및 국가리더십의 성향이 어떠하냐에 따라 국제협력의 방향성 및 내용이 규정되는 국제협력 추진의 일회성이 다수 존재. 우리의 경우 보수 및 진보정부가 선거의 결과 들어설 수 있고, 미국도 마찬가지이며, 중국과 일본은 조금씩 사정은 다르지만 다양한 이해관계의 정권이 들어설 수 있음. 국가이익이라는 보편적인 이해관계에 따라 접근해야 함에도 불구하고, 한반도 문제를 둘러싼 국제협력이 특정 리더십 간 사적 인연 등 다양한 이해관계에 얽매이는 현상이 반복되곤 했음. 결과적으로 특정 리더십 동안 좋았던 외교관계가 제도적으로 정착되지 못하는 문제점을 보이고 있음.

(2) 새로운 통일 국제협력을 위한 제안

• '한반도 게임'과 '미중 게임' 사이의 분리

통일 우호적인 외교환경의 조성과 국제사회의 한반도 통일 지지를 위해서는, 북한 문제해결 과정에서 미국과 중국이 불필요하게 각자의 국가이익 중심으로 한반도 문제를 인식하는 경향

을 최소화해야 함. '미중시대'로 대표되는 새로운 강대국 정치(power-politics)의 양상은, 과거 강대국정치와 달리 협력과 갈등이 공존하는 특징을 보이는데, 한반도 문제의 경우 대표적인 갈등의 사례로 알려져 있음. 즉, 개별 국가의 이익구조(interest structure)는 외교현실에서 경우에 따라 수렴하기도 하고, 간극이 극대화되기도 하는데, 미중은 북한 문제에 있어서 매우 차별적인 인식 및 이익구조를 가지고 있음을 직시해야 함.

이럴 때일수록, 북한 문제 해결 및 통일을 둘러싼 일련의 선택과 과정에서, 한반도 상황에서 제한적인 의미를 가져야 할 사안들이 불필요하게 미중간 게임 차원으로 확대되지 않도록 관리할 수 있는 통일외교 방향성이 필요함.

• 미, 중, 일, 러 등 주요 관여자의 통일 관련 국제분업구조 설정

지난 수년간의 대북 제재국면에서 발견되었듯이, 북한 문제 해결 과정에서 미국과 중국의 역할 그리고 일본, 러시아를 포함한 기타 국제사회의 역할에 대해서 우리 스스로 명확한 입장을 정립하지 못하는 경향이 있었음. 물론 이들 사이의 역할이 명확하게 구분되는 것은 아니지만, 여러 가지 요소들을 종합적으로 고려할 때 미국의 대응방식과 중국의 대응방식이 동일하기를 기대할 수는 없는 상황임.

한미동맹이라는 외교자산이 북한 문제 해결 과정에서 필요에 따라 즉각적으로 투입할 수 있는 자원이라면, 한중관계는 거시적으로는 한중간 정책공조가 이뤄지면서 세부적인 액션에서는 중국의 자율성을 인정해 주는 차원에서 외교적 합의가 필요함.

이러한 배경에서, 미국과 중국을 포함한 다양한 국제행위자들 간 국제분업구조에 대한 고민이 필요하고, 관련한 대안을 가지고 있어야 한다고 판단됨. 관련하여, 주요국의 의회관계자 및 언론인 등 새롭게 tailor-made 된 통일 국제협력 target-group을 설정하여 이들의 역할까지도 포함한 국제분업구조를 설정해 볼 필요가 있음.

• 정치적 민감성이 떨어지고 북한의 거부감을 최소화하는 관여자 발굴

미국과 중국으로 대표되는 국제 관여자의 경우, 한반도 문제에 미치는 절대적인 영향력으로 인해, 의도와는 달리 북한(혹은 한국)으로부터 정치적 거부감을 주는 경우가 많음. 따라서 정치적 민감성이 떨어지는 행위자를 상대로 한반도 통일의 조력자 역할을 기대하는 노력이 필요함.

이 경우 EU 국가, ASEAN 국가 중에서 대북한 관여정책에 관심이 있는 국가들을 상대로 체계적이고 논리적인 통일외교의 전개가 필요함. 잘 알려진 바와 같이, 독일, 스위스, 스웨덴,

캐나다 등은 이미 다양한 차원에서 대북한 관여가 활발히 진행되고 있는 것으로 알려져 있음. 이러한 맥락에서, 상대적으로 남북한간 외교경쟁이 치열하고, 북한과의 교역 역시 상당한 수준에게 진행(노동자 수출 등) 중인 아세안 국가 대상으로 한 통일외교 중요성을 이해해야 함.

또한 향후 통일외교 추진 과정에서 국제기구의 활용도를 높이는 노력도 필요한데, 기존의 기능주의적 접근법은 탈피해야 함.

• 통일 국제협력의 주체 및 중심성 확보, 제도적 완결성 확보

통일 국제협력의 중요성에도 불구하고 여전히 개념 정의, 정책 추진 담당의 주체, 제도적 지원 등의 차원에서 해결되지 못한 부분이 많음. 물론 국제협력이 가지는 개념 및 정책적 포괄성으로 인해, 어떤 의미에서는 우리 정부가 추진하는 모든 외교정책이 통일외교의 범주에 포함될 수 있음. 이러한 '개념적 개방성'을 인정하더라도, 국제사회의 주요 행위자들을 대상으로 한 보다 정교하고 제도적 완결성을 갖춘 정책 추진 과정이 필요하다고 판단됨.

따라서, 통일부와 외교부 사이의 역할 분담, 조직 신설의 필요성, 상황에 따른 정책 조율기능 등과 관련한 제도적 보완이 절실한 상태임.

• 통일 국제협력에 투입 가능한 '정책 자산' 확보

한반도의 지정학적 특성 상, 특히 통일문제의 경우 한국보다 외교자원이 월등히 풍부한 국가들을 상대로 외교를 전개해야 하는 한계에 부딪치게 됨. 따라서 한국만이 특화할 수 있는 정책 자산을 개발하여 현재보다 확충된 '통일 국제협력 외교자산'을 상시적으로 확보할 필요가 있음. 대표적으로 인적 자원(외교관 활용 방식), 효율적이고 강력한 국가 리더십, 지식 & 정보 인프라, 전문화되고 역동적인 글로벌 네트워크(NGO 포함), 문화자원(한류), 국가 이미지 및 브랜드 관리 등을 적극 활용해야 할 것임. 이상과 같은 자원들이 국제협력 현실에 산발적으로 참여하고 있는 현실을 적극 활용하여, 국가 차원의 전문화된 '정책 자산 확보' 노력이 추진되어야 할 것임.

5) 정책 추진과정에서 주요 고려 사항

• '비핵평화지향국가'로서의 정체성 유지

한국은 지속적으로 '비핵 평화 지향국가'로서의 정체성을 강조할 필요가 있음. 북한을 상대로 한 제재국면의 전개가, 1987년 민주화 이후 한국의 시민사회가 합의한 '평화로운 방법을

통한' 한반도 통일이라는 목표를 포기한 것이 아니라는 분명한 메시지의 전달이 필요함.

관련하여, 대북 정책의 궁극적인 목표를 둘러싼 논란은 대체로 3가지 형태로 존재하고 있는데, 1) 북한을 협상 테이블로 유도, 2) 북한의 비핵화 입장표명이 전제가 된 양자(다자) 대화 시작, 3) 압박의 결과로 예기치 않은 북한의 붕괴 유도 등이 그것임. 현실적으로는 1)과 2) 사이에서 국면이 안정화 될 것이라는 메시지의 전달이 필요하다고 봄. 그리고 국제사회와 주요 통일 협력 국가들을 상대로 이러한 논리를 개발 및 적극 설명해야 함.

• 북중러 협력의 부정적인 영향 대처

러시아가 감행한 우크라이나 전쟁이 종료되기 전까지는 북한이 중국과 러시아를 상대로 삼각 협력 구도를 만들려고 노력할 것임. 이러한 북한의 노력은 우리 정부의 한미일 협력 추진과는 무관하게, 국제사회에서 한계 상황에 놓은 국가들을 상대로 외교 관계를 강화하고, 이를 바탕으로 북한만의 생존 공간 확대를 시도할 것임.

북중러 협력에서 비롯되는 일시적인 부정적인 효과, 예를 들어 한반도 긴장 국면 심화 등이 있을 수는 있지만, 절대로 우리의 대북 정책 스탠스를 느슨하게 할 필요는 없음. 현재의 북중러 밀착은 한미일 연대처럼 가치와 보편적 기준에 기초 한 협력 관계가 아니라, 국제안보 불안정성에 비롯된 이해관계에 기초한 관계라는 성격이 강하기 때문에, 안보 환경의 변화에 따라 즉시 양상이 변할 수 있다고 봄.

특히 우크라이나 전쟁 이후 전쟁 결과와 무관하게, 러시아의 국제적 위상 추락이 불가피하기 때문에, 미국 주도의 '외교의 시간'(다자주의 부활, 유럽과의 협력강화)이 도래할 수 있고, 이 과정에서 한국의 다양한 역량을 통일을 위한 국제협력의 기회로 활용할 필요가 있음.[8)]

• 한미동맹의 적극적인 활용

한미동맹은 지난 70년은 물론 향후에도 한반도 안보 확보 및 북한 문제 해결 과정에서 우리 정부가 가장 신뢰하는 외교안보 자산의 하나임을 부인할 수 없음. 군사동맹적 성격에서 시작한 한미동맹이 시간이 흐르면서, 특히 동맹 70년 역사를 계기로 정책 영역의 차원에서 적극적인 확산을 꾀하고 있는 상황인데, 북한 문제 및 통일 국제협력을 위해서 한미동맹의 정책 영역이

8) 전쟁 초기 대다수 전문가들은 러시아의 압도적인 군사력을 바탕으로 한 신속하고 효율적인 전쟁 전개를 예상했었고, 이를 통해 향후 소위 '지정학의 부활(강대국정치의 부활)'을 예고한 바 있지만, 현 시점에서는 러시아의 승리와 무관하게 오히려 미국식 민주주의, 투명성, 제도적 이점, 다자주의 리더십 등이 다시 주목받을 가능성이 제기되고 있는 상황임. 다만 여전히 정치적 불안정이 심한 미국의 국내정치가 변수로 작용할 가능성 역시 다양한 주장들을 통해 제기되고 있음.

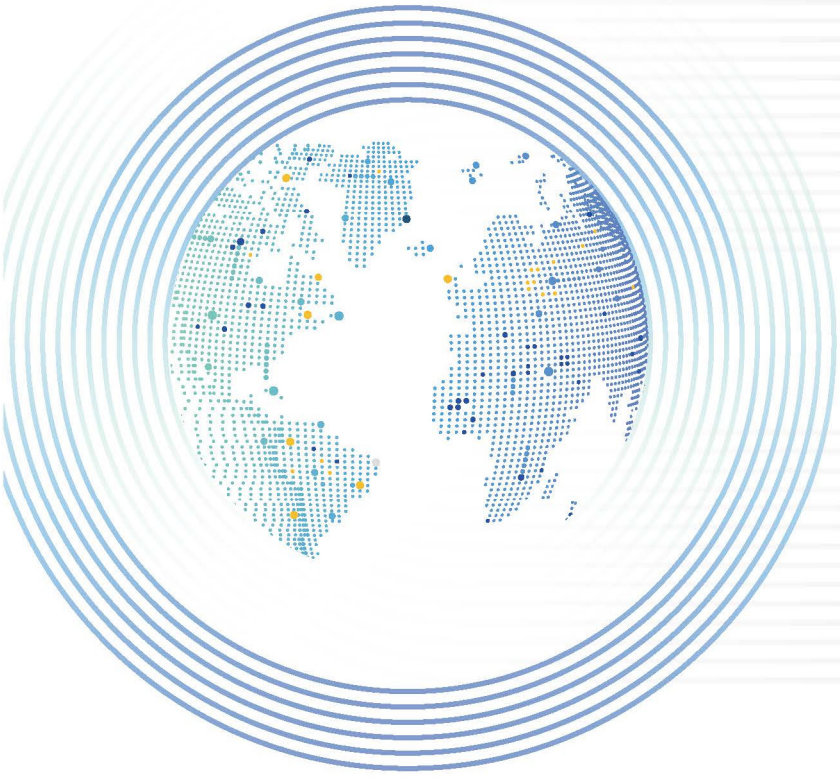
확장될 필요가 있음.

관련하여, 동맹의 포괄성 확대, 확장억지력, 아태에서의 협력 제도화 등과 같은 정책 추진이 필요함. 이 과정에서 중국(북한)의 반발이 있을 수 있지만, 윤석열 정부는 과거 정부들처럼 미중 사이에서 균형외교를 하겠다는 애매한 '레토릭 외교'를 전개할 가능성은 낮아 보이고, 2016년의 사드 사태가 중국에게 남긴 교훈 역시 만만치 않기 때문에 중국 측의 공개적인 반발은 오히려 재발하지 않을 가능성이 큼.[9)]

9) 송지연, "사드 배치를 둘러싼 한국과 중국의 정치적 갈등이 경제관계에 미치는 영향,"『한국과 국제정치』, 36권 3호 (2020), pp. 133-68 외 다수.

III

민주화 이후
기존 정부 통일 정책 분석



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

Ⅲ. 민주화 이후 기존 정부 통일 정책 분석

1. 노태우 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 노태우 정부는 탈냉전과 민주화의 흐름 속에서 '북방정책'을 추진하여 새로운 남북관계를 정립하기 위한 노력을 함.[10)]

- 냉전이 종식되면서 사회주의권 국가들의 변혁(체제전환, 개혁·개방)과 함께 사회주의 국가들의 연대도 해체되기 시작함.

- 이를 계기로 노태우 정부는 사회주의 국가와 관계 개선을 통해 외교관계의 지평을 넓히고자 노력했으며 그 일환으로 북방 정책을 적극적으로 추진함.

- 적극적인 북방정책과 함께 통일·대북정책에 있어서도 전향적이고 진전된 입장을 가지고 적극적인 정책적 노력을 보임.

■ 주변정세·통일환경 및 정책적 대응

- 1980년대 들어와 동구 공산권의 민주화가 진행되고 구소련이 해체되면서 국제적 냉전질서가 종식됨.[11)]

- 1980년대 후반 소련의 개혁·개방정책에 힘입어 동구 공산권 국가들의 개혁과 개방이 급속히 진전되는 등 냉전질서가 해체국면에 접어들면서 남북관계는 중요한 전기를 맞게 되었음.[12)]

- 북방정책을 통해 한국이 사회주의권 국가와 수교를 맺으며 국제적 지위가 높아진 반면, 북한은 외교적 고립과 경제적 위기에 빠져들었음.

10) 국립통일교육원(2023a), p.147.
11) 통일부 정책협력과(2002), p.7.
12) 통일부 정책협력과(2005), p.14.

- 사회주의 국가들의 개혁·개방 정책으로 시장경제를 도입하고 체제전환을 시작하면서 사회주의 블록경제는 사실상 해체 수순에 들어갔음.

- 구 사회주의 국가들은 북한에 대한 원조를 줄이며 경제적 지원은 차관으로 대체되거나 북한과의 경제적 협력을 축소함.
  - 무역 결제방식도 청산결제에서 국제시장가격에 의한 경화결제방식으로 전환되어 북한은 중국이나 소련과의 교역에서도 난항[13)]

- 대외적으로 활동공간이 대폭 축소된 북한은 남한과의 교류·협력으로 위기를 모면하려는 시도를 할 수밖에 없는 상황이 왔으며 노태우 정부도 이를 활용하는 한편 변화된 국제정세 속에서 주도적이고 능동적인 통일·대북정책을 시도함.

- 노태우 정부의 북방정책은 반공주의를 기반으로 한 공산권 사회주의 국가들과의 적대적 외교관계를 탈피하고 국제정세 변화에 맞추어 공식적인 외교관계를 수립하며 우리나라 대외관계의 무대를 확장했다는 점에서 의미가 높음.

- 1988년 2월 25일 출범하였던 노태우 정부는 과거의 대북정책과는 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립과 수립을 위한 노력을 전개하였고 1988년에는 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'(7.7 선언)을 추진함.
  - 「7.7 선언」은 1989년 9월 11일 「한민족공동체통일방안」으로 구체화 하였고 북한을 대결의 상대가 아니라 선의의 동반자로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북 간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는 데 필요한 조치의 기본 방향을 제시한 정책선언[14)]

- 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)」을 통해 "남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것"을 발표하고, 그해 10월 '남북 경제개방 조치'를 실시함.[15)]
  - 「7.7 선언」이후 1988년 10월 '남북 경제개방 조치'를 실시

13) 법무부(2013), p.76.
14) 국립통일교육원(2010), p.69
15) 국립통일교육원(2021), p.151

- 남북이 함께 번영을 누리는 민족공동체 관계를 발전하는 것이 통일실현의 지름길이라는 인식하고 북한에 대한 문호개방과 주변 동북아 4국의 남북한 교차승인을 주요 내용으로 포함
- 남북 간의 화해구조를 만드는 데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이라는 점에서 유의미

〈표Ⅲ-1〉 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언) 주요 내용[16]

• 민족사 공동연구
• 외국인의 쌍방지역 자유 왕래, 공동어로구역 설정
• 남북한 각계인사 간의 상호 친선방문
• 비무장지대 내 공동학술조사
• 1988년 올림픽대회 북한선수단 판문점 통과·참가
• 남북한 교환경기 개최 및 각종 국제경기대회 단일팀 구성·참가
• 일용생산품의 교역
• 남북 간 자연 자원의 공동개발 및 공동이용 실현
• 동일제조업체 간의 남북한 기술자 교류 및 생산품 전시회 교환·개최
• 비무장지대 내 공동경기장 시설 마련
• 쌍방 기자들의 상대방 지역 내 자유로운 취재활동 보장

- 「7.7 선언」은 과거 냉전시대의 남북한 대결구도를 완전히 청산하고 남북 화해와 개방을 위한 남북 교류협력 시대의 개막을 예고한 것이었음.

- 이 선언의 정신에 따라 이듬해 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 북한과의 교역과 북한주민과의 접촉이 합법적으로 추진될 수 있도록 함.[17]

- 1989년 9월에는 「7.7 선언」을 구체화한 「한민족공동체통일방안」을 발표함.
  - 남북 간의 교류와 협력을 통해 민족공동체를 회복·발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이뤄질 수 있는 상태를 만들어 간다는 것이 주요 내용[18]

- 「한민족공동체통일방안」은 당시 국회 여야 4당의 합의를 바탕으로 1989년 9월 11일 국회에서는 노태우 대통령이 특별연설을 통해 발표함.

16) 통일부(2021), p.151
17) 국립통일교육원(2010), p.132.
18) 국립통일교육원(2020), p.151.

- 남북통일의 기본 원칙으로 '자주·평화·민주'를 제시하였고 통일국가의 새로운 미래상으로는 '자유·인권·행복'이 보장되는 민주국가를 제시
- 남북정상회담을 통해 '민족공동체 헌장'을 채택한 후 민족사회의 동질화와 남북의 공존공영 및 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 '남북연합(The Korean Commonwealth)'을 거쳐, 통일헌법에 따라 총선거를 실시하고 통일국회와 통일정부를 구성하여 완전한 통일국가인 통일 민주공화국을 수립하는 것을 목표
- 공존공영→남북연합→통일국가로 가는 3단계 통일과정을 상정하고 있으며 민족화합민주통일방안(1982)이 있었지만 이를 뛰어넘는 사실상 우리 정부의 체계적이고 종합적인 최초의 통일방안제시로 평가 가능

• 「한민족공동체통일방안」의 특징을 살펴보면 다음과 같음.
- 첫째, 자주·민주·평화의 통일 3원칙을 재확인한다는 점
- 둘째, 분단 현실의 인정을 바탕으로 민족공동체 회복이라는 중간단계를 거쳐 최종 통일을 실현한다는 점
- 셋째, 남북 간의 공존공영과 상호협력의 관계를 증진시켜 통일기반을 만들어 나가는 과도적 통일체제인 '남북연합'의 방향성을 제시하고 있다는 점
- 넷째, 남북 간의 모든 현안문제는 쌍방이 함께 협의하고 해결하는 입장에서 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진과 정치·군사문제도 함께 병행하여 해결해 나간다는 점
- 다섯째, 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시하고 있다는 점[19)]

• 정부는 남북교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1.) 등을 제정함으로써 남북교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이뤄질 수 있는 제도적 여건을 추가적으로 마련함.
- 선언적 의미의 통일방안 발표가 아니라 변화하는 국제정세와 통일환경 속에서 실제로 통일방안을 구현하기 위한 구체적 노력이 뒷받침

• 꾸준한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 서울시에서 1990년 9월에 개최되었고 1992년 10월까지 8차에 걸쳐 남북고위급회담이 열림.

19) 국립통일교육원(2010), pp.69~71.

- 한편, 1991년 9월 17일 남북한 유엔 동시가입이 이루어지면서 탈냉전기 남북관계와 통일 환경의 질적인 변화도 기대되던 시점

• 2차(1990.10.16: 평양시), 3차(1990.12.11: 서울시), 4차(1991.10.22.: 평양시) 남북고위급회담이 이어졌으며, 1991년 12월 제5차 회담에서는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」가 채택됨.

• 제6차 회담은 1992년 2월에 진행하였으며 분과위 구성·운영 합의서와 비핵화 공동선언 등에 합의하고 남북기본합의서 문건을 정식 교환하여 발효시킴.

• 1992년 5월과 9월에 개최된 제7차, 제8차 남북고위급회담에서는 각종 분야별 부속합의서를 채택·발효시킴.[20]
  - 제7차 회담에서는 군사, 사회문화 교류·협력, 경제 교류·협력 등 3개 공동위원회를 구성하고 남북화해위원회 및 남북연락사무소를 설치·운영하는 데 합의
  - 제8차 회담은 남북기본합의서의 주요 합의내용에 관한 구체적 이행을 위한 불가침, 화해, 교류·협력 등 각 3개 분야의 부속합의서 발효

• 당시 체결된 남북기본합의서는 정전상태를 남북 간 공고한 평화상태로 이행할 때까지 정전협정을 지속적으로 준수할 것을 약속함.
  - 쌍방 사이의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정(서문)
  - 상대방의 체제를 인정하고 내부문제에 간섭하지 않으며 비방중상 중지
  - 상대방에게 무력을 사용하지 않으며 무력으로 침략하지 않는 불가침 합의
  - 남북은 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 경제교류와 협력 실시

• 1991년 12월 31일에는 「한반도 비핵화 공동선언」에도 합의하였고 남북간 군비통제에 관련한 최초의 구체적인 합의를 이루었음.

• 그러나 1992년 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 남북기본합의서는 제대로 이행되지 못함.[21]

20) 국립통일교육원(2023a), p.67

- 남북관계 개선에 대한 노력에도 불구하고 김영삼 정부 출범 직후인 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 인해 제1차 북핵 위기를 맞기도 함.

2. 김영삼 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 김영삼 정부 초기 사회주의권 국가들의 붕괴로 탈냉전이 본격적으로 시작되면서 한국은 구사회주의권 국가들과의 외교 관계를 형성한 반면에 북한은 외교적으로 더욱 고립됨.

- 1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 남북정상회담 추진 의사를 천명하고 1994년에 「민족공동체통일방안」을 제시하는 등 적극적인 통일·대북정책을 모색[22)]

- 김영삼 정부가 출범한 1993년은 북한의 NPT 탈퇴로 제1차 북핵 위기가 불거진 시기로 북한은 한국보다 미국과의 대화를 통해 체제유지를 보장받으려 하는 이른바 통미봉남의 시도가 있었고 김영삼 정부 임기 중 무장공비 침투 등 도발도 서슴지 않는 위기가 중첩되던 시기이기도 함.

■ 주변정세·통일환경 및 정책적 대응

- 1990년대는 김영삼 정부와 같은 해 출범한 미국 클린턴 행정부의 개방적 대외정책과 1992년 덩샤오핑의 남순강화 이후 개혁·개방을 본격화한 중국의 움직임이 맞물려 탈냉전이 본격화되는 시기였음.

- 1995년 세계무역기구(WTO)가 출범했으며 유럽통합도 마무리되어 1993년 유럽 12개국이 참여하는 유럽연합(EU) 시대가 열렸음.

- 바야흐로 탈냉전과 세계화가 본격화되던 시점이었으며 1994년 11월 김영삼 대통령 APEC 정상회담 후 호주 시드니에서 세계화 구상을 밝히기도 함.

21) 국립통일교육원(2023a), p.148.
22) 국립통일교육원(2010), pp.69~71.

- 1993년 불거진 제1차 북핵 위기는 1994년 10월 「미북제네바합의」로 일단락되어 탈냉전과 세계화 분위기 속에서 전향적인 통일·대북정책을 시도할 환경이 일시 조성되기도 함.
  - 「미북제네바합의」는 미국이 북한에 대해 핵무기 개발 동결 대가로 관계 정상화 조치 및 대북 핵무기 불사용 보장, 1,000MWe급 경수로 2기 제공 및 대체에너지로 연간 중유 연 50만t을 제공하고 북한은 합의 후 1개월 내 흑연감속원자로 및 관련 시설 동결, 핵비확산조약(NPT) 당사국 잔류 및 NPT상의 안전조치협정 이행, 국제원자력기구(IAEA)의 사찰 허용, 핵무기 개발 동결과 미국 측 협의 이행 후 핵무기 개발 전용 가능성이 있는 기존의 모든 핵 시설 해체를 약속하는 내용 포함

- 김영삼 대통령은 취임 1주년 기자회견(1994.2.25)에서는 "북한의 핵개발을 저지하는데 도움이 된다고 판단될 경우 남북정상회담을 추진하겠다"고도 밝힘.

- 김영삼 정부는 1994년 6월 20일을 기점으로 국무총리 명의의 전화통지문을 북한 정무원 총리 앞으로 보내 남북정상회담 개최문제를 협의를 위해 부총리급을 수석대표로 하여 예비접촉을 우선 가질 것을 제안하였고, 북한이 호응함으로써 1994년 6월 28일에 판문점 평화의 집에서 정상회담 예비접촉이 개최됨.

- 예비접촉에서 정상회담과 관련하여 1994년 7월 25~29일 평양시에서 개최를 진행하는 「남북정상회담 개최를 위한 합의서」를 채택함.

- 이후 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위하여 제1차 대표접촉은 1994년 7월 1일 판문점 통일각에서 진행하고 제2차 대표접촉은 7월 2일 판문점 평화의 집에서 진행하는 남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서가 채택됨.[23]

- 그러나 김일성이 사망(1994.7.8)함에 따라 7월 11일 북한은 "우리 측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었음을 위임에 의하여 통지한다"는 서한을 보내옴으로써 남북정상회담은 무기 연기되고 말았음.[24]

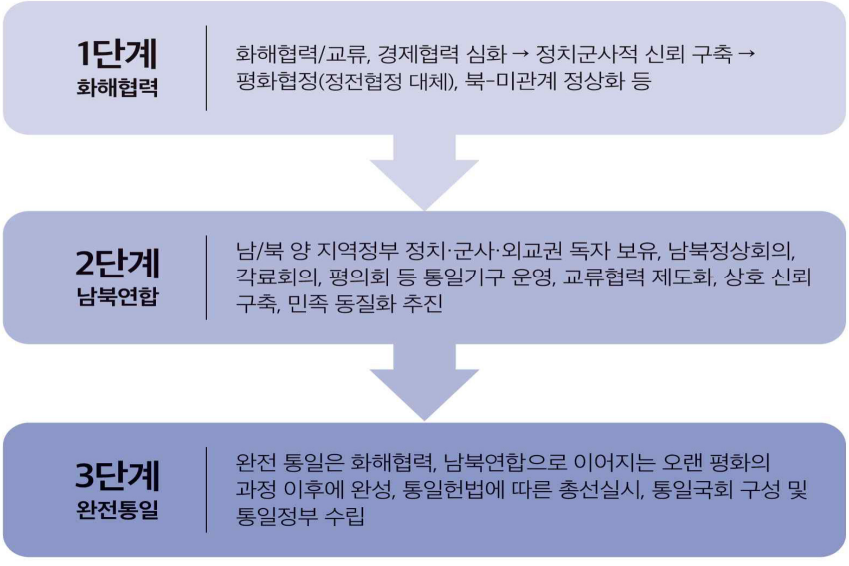
- 남북정상회담 연기에도 불구하고 1994년 8월 광복절 경축사를 통해 김영삼 정부는 「민족

23) 국립통일교육원(2016), p.108.
24) 국립통일교육원(2010), p.128.

공동체통일방안」을 발표하여, 노태우 정부 시절의 「한민족공동체통일방안」을 수정, 보완하며 통일에 대한 대내외적인 의지를 천명하였음.

- 「민족공동체통일방안」은 아래와 같은 기본내용을 가지고 있음.
  - 이 통일방안은 화해협력단계→남북연합단계→통일국가 완성단계라는 점진적이고 단계적인 실천과정을 거쳐 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 추진해 간다는 입장을 재확인
  - 「민족공동체통일방안」은 이후 현재까지 대한민국의 통일방안으로 계승 중[25]

- 이 방안은 1993년에 김영삼 정부가 발표한 '3단계 3기조' 통일정책을 수렴하여 종합한 것으로 김영삼 정부는 남북연합단계로 나아가기 위한 경제와 사회, 문화 등 각 분야의 교류·협력에 중심을 두었음[26]



〈그림Ⅲ-1〉「민족공동체통일방안」의 3단계 추진 구상[27]

- 「민족공동체통일방안」은 통일은 하루아침에 이룰 수 없기 때문에 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적이고 단계적으로 이루어 나가야 한다는 기조 하에 통일의 과정을 3단계(화해협력단계→남북연합단계→통일국가)로 설정하여 궁극적으로 1민족 1국가

25) 국립통일교육원(2023a), pp.148~149.
26) 통일원(1997), p. 71.
27) 통일부, 「민족공동체통일방안」 https://www.unikorea.go.kr/

1체제 1정부의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것임.

- 첫째, 화해협력 단계에서는 남북 간의 불신과 적대감을 줄이기 위한 상호 협력의 장(章)을 열어가는 단계임.
  - 분야별로 교류와 협력을 활성화하고 이 단계에서는 남북기본합의서를 기본규범으로 정하고 남북이 각기 현존하는 2개의 체제와 2개의 정부를 현 상태로 유지한 채 현재의 분단 상태를 보다 안정되고 평화적으로 관리하는 단계를 의미

- 둘째, 남북연합 단계에서는 화해협력 단계에서 구축된 상호 신뢰를 기반으로 남북 간의 협력과 교류가 더욱 활발해지고 제도화되는 단계임.
  - 이 단계에서 남북은 상호 신뢰를 바탕으로 평화정착과 민족의 동질화를 촉진하고 남북이 서로 상이한 체제와 정부의 관리 안에서도 통일 지향적인 협력관계를 바탕으로 통합과정을 지속하는 단계

- 셋째, 1민족 1국가의 통일국가가 완성되는 단계는 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법을 기반으로 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성하는 단계임.
  - 이 단계에서는 민족통일과 국가통일을 동시에 이루는 것을 목표로 하고, 통일된 국가는 민족 구성원 모두에게 정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가를 의미[28)]

- 「민족공동체통일방안」은 단계적·점진적으로 하나의 민족공동체를 건설해 나가는 방향으로 통일을 이루어 나가겠다는 입장을 재확인하고 있음.
  - 통일환경의 급격한 변화에서 이미 사회주의와 공산주의의 실험은 실패로 마무리 되고 남북 사이의 체제경쟁도 사실상 종결되었다는 기본 인식이 밑바탕

- 사회주의 체제가 내부적으로 안고 있는 구조적 모순과 함께 세계질서의 새로운 재편에 주목하면서 제시된 「민족공동체통일방안」은 통일정책의 추진 방향을 다음처럼 구체화하고 있음.
  - 첫째, 통일은 자유민주주의를 기반으로 하여 진행되어야 한다는 통일의 기본철학과 원칙 및 한반도 통일조국의 미래상 제시

28) 국립통일교육원(2010), p.75.

- 둘째, 통일은 한반도 7천만 민족이 함께 잘 살기 위한 방안이며 이를 위해 민족공동체의 건설을 통해 통일국가를 실현해가야 한다는 것을 명시
- 셋째, 통일의 주체는 결국 한반도의 민족구성원 모두임을 강조
- 넷째, 북한 내의 급변사태 발생 등 예기치 않은 통일 상황에도 적절하게 대처할 수 있는 사전준비를 미리부터 철저히 해야 한다는 것을 강조
- 다섯째, 북한의 대남혁명전략의 포기와 개혁·개방을 촉구
- 여섯째, 민족분단의 종식에 있어서 우리가 주도적 역할을 해야 한다는 점을 강조
- 일곱째, 통일에 따르는 부담과 고통을 분담해야 한다는 국민적 자각[29]

• 북한은 핵카드를 통해 한반도의 위기를 가져왔지만 김영삼 정부는 북한과 사회·문화, 인도적 분야의 교류를 위해 총 16회에 걸쳐 이산가족 방문단 및 예술단 교환사업 등 20건의 실무협의를 진행하고 남북교류협력협의회에 상정할 의안을 준비하는 실무위원회도 운영함.[30]

• 1994년 10월 「미북제네바합의」로 북핵문제 해결의 실마리가 마련됨에 따라 1994년 11월 남북 경협사업 추진을 시범적으로 허용하는 '남북 경제협력 활성화 조치'(제1차)를 통해 남북 경제협력의 토대를 마련하여 기업인의 방북을 허용하기도 함.[31]

• '남북 경제협력 활성화 조치' 이후 1,700여명이 남북을 왕래하는 인적왕래와 접촉이 있었으며, 남북교역액은 연간 3억 달러에 달했음.

• 남북한 직항로도 개설되었으며, 대북 투자가 실현되어 남북 최초의 합영 회사가 운영되기도 했음.

• 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」을 시행하기 위해 동법 시행령들과 시행규칙들, 그리고 각종 고시 및 훈령들을 발령하고 조율함.
  - 무엇보다 1995년 이후 북한의 기아사태로 인해 대두된 탈북자문제에 대응하기 위해 1997년 1월 13일 「북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정[32]

29) 국립통일교육원(2010), pp.69~71.
30) 통일원(1993), p.141.
31) 국립통일교육원(2023a), p.67.
32) 통일연구원(2005), p.14.

- 1995년 9월 28일 당시 공로명 외무장관은 유엔총회 연설에서 북한인권 문제에 대해서 공식 언급하면서 김영삼 정부 때부터 우리 정부가 북한인권 문제에 대해 정책적으로 관심을 가진 효시로 볼 수 있음.
  - 당시 외무장관은 유엔총회 연설에서 “북한주민은 같은 동포로서 누구나가 누릴 권리가 있는 보편적 인권을 향유해야 하며, 개혁, 개방을 통한 인권보호를 요구하는 국제사회의 호소에 북한 당국이 긍정적으로 호응해 줄 것”을 촉구, 전후 최초로 국제무대에서 북한인권 문제를 공식 언급[33]

- 김영삼 정부는 취임 초기 북핵 위기 가운데에서도 남북정상회담 시도와 종합적인 통일방안 발표를 통한 주도적인 통일·대북정책 전개, 북한 식량난에 대응한 적극적인 인도적 지원, 북한인권 문제의 공식 언급 등 보편적 접근을 시도했다는 점에서 의미가 있음.

3. 김대중 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 1998년 2월 김대중 정부는 출범 이후 「민족공동체통일방안」 등 역대 정부가 추구했던 정책 목표와 통일방안을 발전적으로 계승하고 탈냉전의 국제정세와 남북 간 국력 격차 심화 등 달라진 환경에 부응하는 대북화해협력정책을 수립하여 한반도 평화정착과 남북관계 개선을 추진함.[34]

- 햇볕정책이라고도 불린 대북화해협력정책은 남한 정부에서 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 한다는 기조를 골자로 가지고 있음.[35]
  - 김대중 정부의 대북화해협력정책 주요 목표는 ① 한반도에서 전쟁 방지 ② 남북간 평화정착과 군사적 긴장완화 ③ 남북관계의 실질적 개선 ④ 북한의 변화 유도 ⑤ 점진적인 단계별 평화통일 달성으로 제시

33) 국립통일교육원(2023a), p.106.
34) 통일부 정책협력과(2002), p.1.
35) 국립통일교육원(2023a), p.149.

- 김대중 정부는 강한 바람이 사람의 외투를 벗기는 것이 아니라 따뜻한 햇볕이 스스로 외투를 벗을 수 있게 하는 것처럼 남한이 햇볕처럼 북한을 포용하면 북한이 변화될 것이고 이를 통하여 핵문제도 해결할 수 있다는 방향을 제시함.[36]
  - 남한 정부에서 먼저 선의(善意)를 가지고 남북관계 개선에 전향적인 자세로 접근하여 북한 스스로 새로운 변화의 길로 나올 수 있도록 힘껏 도와줘야 한다는 내용으로 남한 정부의 선의(善意)에 북한 정부의 선의로 이어져 선순환적이고 긍정적인 남북관계를 만들 수 있다는 구상

- 통일을 이루기 위해 남과 북이 특수관계 속에서 공존공영하며 협력을 통해 분단 상황을 평화적으로, 통일 지향적으로 관리해 나가야 한다는 인식 하에 남북관계 개선에 최대 역점을 두고 대북정책을 추진함.[37]

■ **주변정세·통일환경 및 정책적 대응**

- 김대중 정부가 출범할 당시는 IMF 외환위기 직후로서 범국가적인 위기 극복 노력과 전방위적인 대외 협력 환경 구축에 정부가 박차를 가하던 시점이었음.

- 한반도 주변정세와 관련해서는 미·일·중·러 주변 4국이 전략적 동반자 관계를 형성하여 협력이 가능한 사안을 중심으로 상호 실리를 극대화해 나가는 한편, 한반도의 평화와 안정 유지가 그들의 국가이익에 부합된다는 입장에서 대한반도 정책을 추진하는 시점이었음.[38]

- 북한도 1994년부터 1997년까지의 고난의 행군과 김일성 유훈통치를 끝내고 1998년 9월에 북한에는 김정일 체제가 공식적으로 출범하였음.

- 북한은 국제사회로부터의 고립과 대규모 기근을 겪은 전후로 미국·일본과의 관계 정상화와 서방 국가들과의 관계 확대도 모색하는 등 외교정책을 확장하기 시작함.[39]
  - 한편, 1998년 8월 대포동 미사일을 발사하는 등 장거리 미사일 도발을 포함한 군사도발을 시도하며 대남·대외 압박 행보도 지속

36) 통일부(1998), p.5.
37) 국립통일교육원(2010), p.72.
38) 통일부 정책협력과(2002), p.7.
39) 국립통일교육원(2023b), p.141

- 이런 가운데 미국은 북한과 1999년 9월 12일 베를린에서 고위급회담을 개최하고 대북 경제제재 해제와 북한의 장거리 미사일 추가 시험발사 중단을 골자로 한 「베를린 합의」를 발표하기도 함.

- 김대중 정부는 정경분리 원칙 하에서 남북 경제협력 적극 추진을 정부의 주요 국정과제 중 한가지로 채택하였고, 1998년 4월에는 한국의 대기업 총수 방북 허용과 대북 투자규모 제한 폐지 등을 기본으로 '남북 경제협력 활성화 조치'(제2차)도 발표함.

- 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 대북 투자 등에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련함.[40]

- 김대중 대통령이 1998년 2월 취임사에서 "북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다"고 의사를 보였고 김대중 정부는 남북 간의 접촉기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 제의하며 북한의 호응을 촉구함.

- 한반도 냉전구도 해체와 함께 항구적인 평화 및 남북 화해협력을 촉구하는 김 대통령의 베를린 선언(2000.3.9.)이 나왔으며, 이후 북한이 실제로 남북정상회담을 개최할 수 있다는 의사를 표명하여 2000년 3월 17일 중국 상하이에서는 남북 당국자 간에 처음으로 접촉을 가졌으며, 이후 베이징에서 수차례 협의를 가짐.

- 그 결과 4월 8일 남북한은 "김정일 국방위원장의 초청에 따라 김대중 대통령이 평양을 방문하여 남북정상회담을 개최한다"는 데 합의함.[41]

- 2000년 6월 남북한이 처음으로 남북정상회담을 개최하면서 남북관계 개선방향 및 당면 실천과제 5개항을 담아낸 「6.15 남북공동선언」을 공동으로 채택함.
  - 통일문제는 우리민족끼리 함께 힘을 합쳐 자주적으로 해결
  - 통일을 위한 남한정부의 연합제안과 북한정부의 낮은 단계의 연방제 안은 쌍방간 공통성이 있다고 인정하였고 이러한 방향에서 통일을 지향
  - 이산가족 상봉과 비전향 장기수 문제 등 인도적 문제 해결

40) 국립통일교육원(2023a), p.67.
41) 국립통일교육원(2010), p.128.

- 경제협력을 통해 민족경제의 균형적 발전을 추진하고 사회문화 교류를 확대
- 김정일 위원장의 서울 답방[42]

• 김대중 정부의 대북정책은 성급한 통일의 추진이 아니라 평화통일 기반조성을 위해 안보와 화해협력을 병행 추진하면서 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가려는 정책이었다고 할 수 있음.

• 「6.15 남북공동선언」 이후 남북관계는 합의이행 차원에서 김대중 정부의 분야별 남북회담 추진을 통해 물적·인적 교류를 증대시켜며 한반도 평화와 화해 분위기를 조성하는 방향으로 전개함.

• 이 같은 남북교류의 양적 증가는 남북관계에 고무적인 상황임에도 불구하고 2002년 10월 제기된 제2차 북핵 위기의 발발로 인해 결국 남북관계의 실질적 진전은 심각한 도전에 직면하게 됨.

• 남북 정상 간에 통일방안의 공통성을 인정하고 공식적으로 통일을 지향하기로 한 합의에도 불구하고 한반도의 통일환경은 북한의 핵문제 관리라는 위기대응과 상황관리에 중점을 둘 수밖에 없게 됨.

• 통일 지향점에 대한 남북 정상 간의 공식합의가 이루어진 이후 북핵 문제 심화로 인해 통일정책보다 위기관리 중심의 대북정책이 본격 전개되는 아이러니한 상황이 전개된 것임.
  - 당시 평양에서 돌아온 김대중 대통령은 2000년 6월 16일 국무회의에서 “계속 그쪽에서 통일, 통일 얘기를 하면서 연방제를 주장하는데 연방제는 군사와 외교권을 중앙정부가 갖고 내정은 지방정부가 갖는 것이다. 그런데 현실적으로 남북관계에서는 이것이 불가능하다. 그래서 내가 오랫동안 구상해 온 3단계 통일방안에 대해 설명했다, 1단계 남북연합, 2단계 연방, 3번째가 통일인데 1단계는 현재대로 가는 것이다”[43]라고 설명
  - 이에 대해 북이 ‘낮은 단계의 연방제’를 언급하며 공통점을 인정하며 수용의사를 밝히면서 통일방안에 대한 정상 간 이해 공유와 합의가 이루어진 것으로 해석 가능하나 향후 실질적인 통일방안 실행과 진전은 이루어지지 못하고 결과적으로 2000년대 이후 북핵 위기

42) 국립통일교육원(2023a), p.150
43) 대통령 공보비서실(2000).

는 재발하며 통일환경 조성보다는 분단 하 핵문제 관리가 최우선 과제로 대두

- 또한 국제적으로 당시 안보환경은 9.11 테러 이후 대량살상무기에 대한 미국의 인식이 미국 국내안보에 대한 직접적 위협으로 바뀐 상황이었고, 그런 맥락에서 제기된 북핵 문제는 한반도 평화뿐만 아니라 동북아의 안보와 직결되는 중대한 문제로 간주됨.[44)]
  - 이 시기부터 남북관계 특수성에 입각한 정책 추진 환경 외에 국제관계 보편성 차원에서 북한 핵과 미사일 문제, 인권 문제 등을 보다 다각적으로 다루어야 과제가 더욱 크게 나타나기 시작

- 북한 인권 문제 관련해서는 통일부가 김대중 정부 시기인 1999년 5월 인도지원국 내에 북한인권을 전담하는 북한인권환경팀을 설치하고 본격적인 북한인권 정책을 다루기 시작함.
  - 국내적으로도 1990년대 중후반 대기근 이후 북한이탈주민의 국내입국이 폭발적으로 증가하였고, 동시에 북한인권의 참상에 대한 탈북민들의 증언도 증가[45)]

4. 노무현 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 노무현 정부 시기는 제2차 북핵 위기(2002)가 불거진 후 미북회담 외에 6자 회담이 개최되는 등 국제사회에서는 북핵 문제를 본격적으로 다룸.

- 노무현 정부는 전 정권이었던 김대중 정부의 대북 화해협력정책을 이어가면서 평화와 번영 정책을 추진함.
  - 노무현 정부는 군사적으로 평화를 만들고 경제적으로 번영하는 것이 필요하다고 강조[46)]

- 노무현 정부는 핵문제의 평화적 해결을 기초로 한 평화번영정책을 추진
  - 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하고, 금강산관광·개성관광 사업과 개성공단 추진 등 남북교류를 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하려는 목표 제시[47)]

44) 국립통일교육원(2010), p.72.
45) 국립통일교육원(2023a), pp.106~107.
46) 통일부(2003), pp.1~2.

- 노무현 정부 초반에는 대북송금특검 문제 등 국내적 사정으로 대북 접근이 동력을 얻지 못하다가 임기 후반 남북정상회담 개최 및 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」을 발표하기도 함.
  - 하지만 10.4 선언 이행이 실질적으로 이루어지지 못하고 노무현 정부 이후 금강산 관광사업이 중단되는 등 부침 현상 발생

■ **주변정세·통일환경 및 정책적 대응**

- 노무현 정부 출범 직전인 2002년 10월 3일에 제임스 켈리 대표가 이끄는 미국 협상단이 평양을 방문했을 당시 북한이 고농축 우라늄으로 비밀리에 핵탄두를 개발하고 있음을 시인하면서 제2차 북핵위기가 발생함.

- 2003년 1월 10일 북한은 재차 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하면서 제2차 북핵 위기가 가속화되었고, 미국은 그 이전인 2002년 조지 W. 부시 대통령이 북한과 이란에 대해 '악의 축' 발언을 한 이후 테러와의 전쟁을 확대하면서 전반적인 주변정세는 강대강 국면이 펼쳐짐.

- 이 가운데 노무현 정부는 출범 후 대북송금특검 등 국내 정치적 사정으로 적극적인 통일·대북정책에 다소 소극적이었으나 평화번영정책 발표 등 적극적인 대북접근 기조는 임기 내내 유지함.

- 평화번영정책은 남북공동번과 한반도 평화증진이라는 주요목표를 달성하여 한반도를 동북아의 경제중심으로 추진하기 위한 노무현 정부의 포괄적인 중장기 국가발전 전략임.

- 평화번영정책은 대립과 갈등으로 긴장된 한반도 안보환경을 동북아 평화와 번영의 중심으로 추진하고 동북아의 안정과 번영에도 기여한다는 역사인식에 기초하고 있음.

- 이를 위해 우선 북한 핵문제를 비롯한 한반도에서의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 역점을 두고, 중장기적으로 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 주도해 나가고자 함.[48]

47) 국립통일교육원(2023a), p.150.
48) 통일부 정책협력과(2005), p.17.

- 평화번영정책을 통해 북한과 경제협력을 확대함으로써 군사분야에서 긴장을 완화하고 한반도의 평화를 달성하고자 했으며 다음과 같은 내용을 담고 있음.[49)]
  - 첫째, 주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵 문제를 평화적으로 해결
  - 둘째, 이를 바탕으로 남북의 실질적인 협력 증진과 군사적 신뢰 구축을 실현하는 한편, 북일·북미 관계 정상화를 지원하는 등 국제적 환경을 조성함으로써 한반도 평화체제 구축
  - 셋째, 남북공동번영을 꾸준히 추구하며 평화통일의 실질적 기반 조성 및 동북아 경제중심국가 건설의 토대 마련

- 평화번영정책은 대한민국이 이뤄낸 한국의 경제·정치 발전과 남북관계 상황, 끊임없이 변화되는 국제적 환경 등 몇 가지 배경을 바탕으로 제시됨.

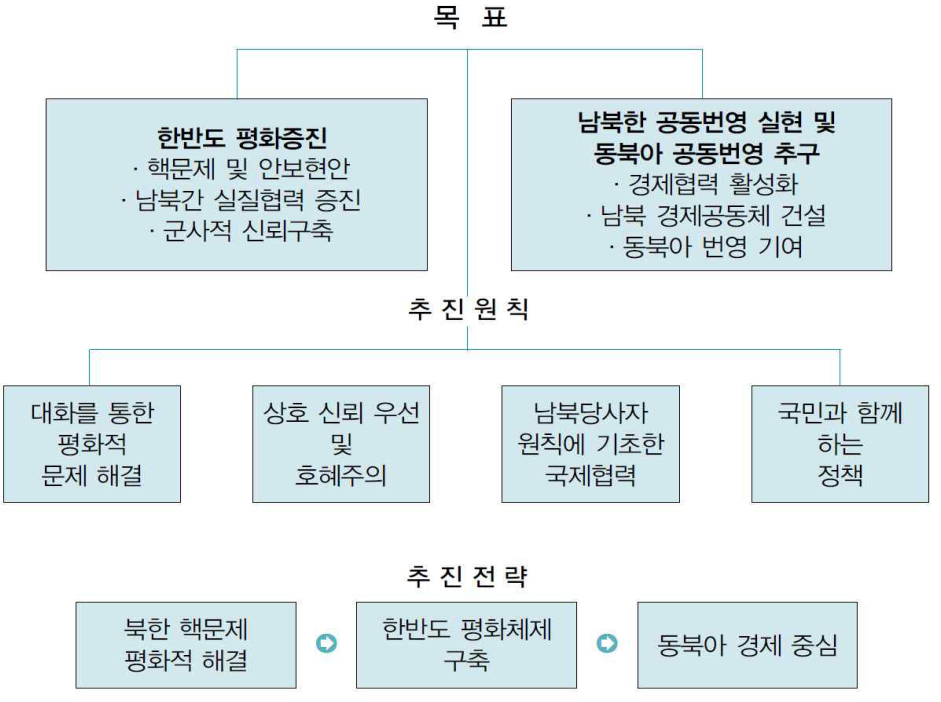
- 첫째, 남한정부의 경제발전 및 민주화로 높아진 국가위상과 국민적 자신감을 들 수 있음.
  - 남한정부의 경제발전과 민주화를 살펴보면 1960~70년대의 경제성장, 1980년대의 민주화, 1990년대의 국제화와 정보화, 그리고 1990년대 말 외환위기 극복 및 2002년 월드컵대회의 성공적 개최과정에서 신장된 국가역량과 국민적 자신감
  - 국가위상과 국민적 자신감은 평화번영의 동북아 시대를 추진하는 데 있어 우리의 역할 공간을 확대하여 평화번영정책 추진을 가능하게 하는 동력

- 둘째, 역대 정부에서 이루어 놓은 대북정책의 성과를 기반으로 남북관계를 한 차원 더 높은 단계로 발전시킬 수 있는 여건이 성숙되었음
  - 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북화해협력이 가속화 되었고 한반도를 둘러싼 동북아 지역의 경제협력에 대한 주변국들의 관심도 제고
  - 특히 남북한간 도로·철도 연결사업 추진을 계기로 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 및 중국횡단철도(TCR) 연결과 관련한 긴밀한 논의와 함께 지역 내 인프라 및 에너지 협력에 대한 주변국의 관심이 고조
  - 북한 또한 경제문제 해결을 위해 경제관리개선조치 시행, 경제특구확대 등 제한적이나마 실용주의적 정책을 당시 추진 중
  - 북한의 노력이 지속되어 변화와 발전을 안정적이고 지속적으로 이룰 수 있도록 지원할 필요성이 존재

49) 국립통일교육원(2023a), p.54.

- 셋째, 한반도 문제는 국제문제화 되어 가는 과정에서 정책추진의 시야를 남북관계에서 보다 넓게 동북아로 확대할 필요가 있었음.
  - 2002년 10월 이후 심각한 안보 현안으로 제기된 북한 핵문제는 결국 한반도에서의 평화 유지가 동북아 지역안정의 핵심이라는 사실을 새롭게 인식시키는 계기
  - 남한의 대북정책이 남북관계 차원을 넘어서 동북아지역의 안정과 발전을 함께 고려하면서 동북아 주변국들과 보다 긴밀한 협력을 통하여 추진할 필요
  - 서독의 동방정책도 동독과의 쌍무적 관계보다는 유럽차원에서의 안정적 냉전 상황 관리라는 큰 틀에서 국제적 협력을 중요시했음을 유의

- 넷째, 다자간 안보협력의 수준이 높아지고 세계 경제의 지역주의 현상이 강화되고 있음
  - 당시 아시아태평양경제협력체(APEC), ASEAN+3, 아세안지역안보포럼(ARF) 등 다자협의체의 역할 강화에서 볼 수 있듯이 동북아 지역에서도 역내경제·안보분야에서의 협력 필요성에 대한 인식이 높아지는 가운데 이러한 국제정세의 흐름을 반영할 필요[50]



〈그림 Ⅲ-2〉 평화번영정책의 체계[51]

50) 통일부 정책협력과(2005), pp.17~18.

- 평화번영정책 목표의 달성을 위해 ① 대화를 통한 문제해결 ② 상호신뢰 우선과 호혜주의 ③ 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력 ④ 국민과 함께하는 정책을 추진원칙으로 제시했음.[52]

- 김대중 정부의 대북화해협력정책과 노무현 정부의 평화번영정책은 남북한 간에 군사적 긴장 완화 교류를 통해 관계를 개선시켜 나가려 했다는 점에서 정책적으로 유사함.

〈표Ⅲ-2〉 노무현 정부의 한반도 평화체제 구축 추진전략[53]

	김대중 정부(화해협력정책)	노무현 정부(평화번영정책)
정책 목표	① 한반도 전쟁방지 ② 남북한간 군사적 긴장완화와 평화정착 ③ 남북관계의 실질적 개선 ④ 북한의 변화유도 ⑤ 점진적 평화통일 달성	① 한반도 평화증진 - 북핵문제의 평화적 해결 - 남북한간 실질적 협력 증진 - 군사적 신뢰구축 - 한반도 평화체계 구축 ② 남북한 및 동북아 공동번영 - 동북아 경제협력체 주도적 모색 - 남북한 경제교류협력 심화를 통해 실질적 한반도 경제공동체 형성
추진 기조	① 안보와 화해협력의 병행추진 ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현 ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성 ④ 남북한간 상호이익 도모 ⑤ 남북한 당사자 해결이라는 원칙하에 국제적지지 확보 ⑥ 국민적 합의에 의한 정책 추진	① 대화를 통한 문제해결 ② 상호 신뢰 우선과 호혜주의 ③ 남북한 당사자 원칙에 기반한 국제협력 ④ 국민과 함께 하는 정책

- 노무현 정부는 「6.15 남북공동선언」 이후부터의 남북교류협력의 변화 상황을 실제로 반영하기 위하여 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하고 「남북교류협력에 관한 법률」도 개정함(2005.5.31.).

- 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효됨.

51) 통일부(2007), p. 89.
52) 국립통일교육원(2010), pp.72~73.
53) 통일부(2002) , 통일부(2003).

- 2007년 10월에는 제2차 남북정상회담을 개최하여 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」을 채택하고, 남북의 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의, 외교 등의 영역에서 통일을 위한 공동 사업을 추진할 것에 합의[54]

- 2007년 남북정상회담의 최대 성과였던 「10.4 선언」은 「6.15 남북공동선언」의 보다구체적인 사항과 관련한 세부 이행 합의를 다루고 있었음.

- 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는 데 합의하는 한편 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동사업을 하기로 함.[55]

- 2000년 남북정상회담 이후부터 남북 당국 간에 고위 협의기구인 남북장관급 회담을 중심으로 각 분야별 회담이 개최되었고, 2007년 정상회담 이후 남북장관급회담은 남북총리회담으로 격상되었음.

- 장관급회담을 통해서는 남북한 관계의 주요 일정을 조정하고 제반 현안을 협의하였고 경제협력추진위원회(경추위) 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적인 이행문제와 관련하여 협의하였음.

- 남북교류를 통해 궁극적으로 군사적 긴장을 완화하고 북한의 비핵화를 달성하겠다는 전략이 기본이었던 것으로 이해할 수 있으며 북한이 스스로 개혁·개방을 통해 경제적 번영과 함께 한반도에 평화를 구축한다는 원칙을 견지한 것으로 파악할 수 있음.[56]

- 북한의 핵문제, 이라크전쟁 등 여러 위기 속에서 남북회담은 간헐적으로 중단과 재개를 반복하기도 하였으나, 경제협력 분야와 관련해서는 구체적 이행사항이 많아지고 회담내용도 전문화되었음.[57]

54) 국립통일교육원(2023a), p.150.
55) 국립통일교육원(2023a), p.54.
56) 국립통일교육원(2023a), p.67
57) 국립통일교육원(2010), p.129.

- 노무현 정부는 3단계의 평화체제 구축방안을 제시하기도 했음.
  - 노무현 정부는 한반도 평화체제를 구축하기 위한 1단계에서는 평화증진과 북핵 문제 해결을 가속화하고, 2단계에서는 평화체제의 토대를 마련하며 남북협력 심화, 마지막으로 3단계에서는 남북 평화협정 체결 및 한반도 평화체제를 구축한다는 단계적 이행방안을 제시
  - 노무현 정부의 한반도 평화체제 구축 추진전략은 아래 표와 같이 정리 가능

〈표Ⅲ-3〉 노무현 정부의 한반도 평화체제 구축 추진전략[58]

단계	핵심내용	배경
1단계	북핵 문제의 해결과 평화증진 가속화	• 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 전기 마련 • 남북 화해협력 지속 및 남북 군사회담 정례화 • 남북정상회담 등을 통한 평화정착의 토대마련 • 외교역량 강화를 토대로 동북아 평화협력 분위기 조성 • 북한 핵, 미사일 문제의 해결 합의
2단계	남북협력 심화와 평화체제의 토대마련	• 북한 핵, 미사일 해결 합의사항의 구체적 이행 • 남북 실질협력 심화 및 군사적 신뢰구축 조치의 추진 • 동북아 평화협력체 구상의 제안 및 추진
3단계	남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축	• 평화체제전환에 따른 제반 조치 사항 • 남북 평화협정 체결 및 국제적 보장 확보 • 남북 경제공동체 본격 추진 및 군비통제의 단계적 추진 • 동북아 평화협력체 구축 실현

- 하지만 6자회담의 공전과 북핵문제의 미해결로 인해 북한 입장에서의 변화도 우리 국민의 눈높이에 미치지 못하는 상황이 지속되었고, 이런 상황에서 합의·추진되었던 대북지원, 남북교류협력 등은 국민적 지지와 합의, 실질적 진전을 이끌어내기에 결과적으로 미흡했음.
  - 국민들이 우려하는 사항을 감안하여 비핵화의 진전과 함께 남북협의를 통해 실천 가능한 방안을 검토해 나갈 필요[59]

58) 통일부(2007), p. 87.
59) 국립통일교육원(2010), pp.72~73.

5. 이명박 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 이명박 정부는 상생공영과 비핵·개방·3000을 대북정책으로 표방하며 출범함.
  - 상생공영의 대북정책은 “실용과 생산성을 기반으로 상생과 공영의 남북관계 발전을 이루고 한반도 평화통일의 실천적 토대를 확충”하겠다는 비전을 제시

〈표Ⅲ-4〉 이명박 정부의 상생공영의 대북정책[60]

비 전	실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전을 이루어 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충
목표	• 경제공동체 형성 • 평화공동체 구현 • 행복공동체 실현
추진원칙	• 실용과 생산성 • 원칙에 철저, 유연한 접근 • 국민적 합의 • 남북협력과 국제협력의 조화
추진 과제	• 진정성 있는 남북대화 • 한반도 평화정착 • 상생과 호혜의 남북경협 • 사회·문화 교류 활성화 • 인도적 문제 해결

- 이명박 정부는 출범 이후 원칙 있는 대북정책을 바탕으로 남북관계의 새로운 패러다임을 구현하여 평화통일의 실질적 토대를 확충하고자 노력함.

- 이명박 정부는 비핵화를 우선적으로 추진하고, 남북간 상호 존중에 입각한 호혜적 협력을 강조함.
  - 북한은 지속적인 핵개발과 천안함 폭침과 연평도 포격과 같은 무력도발을 이어왔으며 이에 대한 북한의 입장 변화를 유도하기 위한 ‘5·24 조치’를 유지

60) 국립통일교육원(2012), p.79.

■ 주변정세·통일환경 및 정책적 대응

- 이명박 정부 출범 직전 남북 간에 「10.4 선언」이 채택되고, 2008년 6월 27일 북한은 영변 원자로 냉각탑 폭파를 통해 표면적으로 비핵화 조치에 대한 이행의지를 보이기도 했으나 2008년 7월 11일 금강산 남측 관광객 피살 사건이 벌어지면서 남북관계는 정체되기 시작함.

- 이런 가운데 2009년 8월 15일 이명박 정부는 광복절 경축사를 통해 '한반도 신 평화구상'을 밝히면서 한반도 평화 실현을 위한 포괄적 구상으로 한반도 문제 해결을 위한 근원적 처방을 제시하고자 노력했음.
  - '비핵·개방·3000'을 토대로 한 한반도 신 평화구상은 북한이 핵을 최종적으로 포기하고 정치·군사적 신뢰관계를 구축해 나가며 남북이 같이 번영할 수 있는 길을 제시

- 한반도 신 평화구상은 6자회담을 통해 북핵프로그램의 핵심 부분 폐기 및 북한에 대한 안전보장과 국제 지원, 북핵 폐기의 최종 종착점에 대해 명확한 합의를 기반으로 한국과 미국, 중국, 러시아, 일본 등 5개국 간의 협의를 통해 구체적인 행동 방안을 마련하여 추진
  - 당시 언급된 '그랜드바겐(Grand Bargain)'은 핵포기 결단을 명징하게 보여주는 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기를 포함하고 있으며 중요한 요소는 주변 5개국 간 협의를 통해 결정
  - 북한 핵문제 해결과 한반도의 실질적 평화정착을 실현함으로써 평화공동체 실현을 목표
  - 평화공동체 건설을 위한 그랜드바겐을 바탕으로 구체적으로 비핵화 조치를 최종실행하는 등 한반도 평화유지를 위한 실질적 과제를 추진

- 이명박 대통령은 2010년 8월 15일 광복절 경축사를 통해서는 '평화·경제·민족'의 3대 공동체 개념을 구체적인 통일구상 및 정책으로 제시함.
  - 실질적 평화정착을 실현함으로써 '평화공동체', 민족 구성원 모두가 풍요로운 삶을 누릴 수 있도록 하나의 '경제공동체', 한민족 모두의 존엄과 기본권, 자유, 복지, 행복한 삶이 보장되는'민족공동체' 건설을 목표[61]

61) 국립통일교육원(2012), p.78.

〈표Ⅲ-5〉 3대 공동체 통일구상 체계[62]

주요내용	• 평화공동체 구현	• 북한의 핵문제 해결과 한반도 실질적 평화정착 실현 • 남북한 군비통제 등 한반도 평화유지를 위한 실질적 과제 추진
	• 경제공동체 형성	• 남북 교류협력의 안정적 발전, 남북 간 경제통합 촉진 • 국제사회와의 협조를 통해 북한 경제 개발 지원
	• 민족공동체 실현	• 민족동질성 회복, 통일을 위한 상생공영의 남북관계 완성 • 한민족 모두의 존엄과 기본권, 자유, 복지가 보장되는 공동체 건설
추진 과정	• 평화공동체와 경제공동체가 기능적으로 상호 작용하면서 시너지 효과 창출 • 남북 간 교류협력이 심화되고 발전되면 경제공동체 민족공동체 실현 촉진 • 한반도 비핵화를 통한 한반도의 안정과 평화정착이 가장 시급한 과제	

- 이명박 정부는 통일재원 조성을 위한 법제화 방안을 마련하고 남북협력기금 내에 기존남북협력계정 외에 '통일계정(통일항아리)'을 신설하는 방향을 제시함.
  - 2013년부터 기금운용계획상 남북협력계정과통일계정으로 분리 운용하기로 하였고 정부출연금, 민간출연금, 남북협력기금 불용액, 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금, 통일계정 운용 수익금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금으로 재원을 구성[63]

- 비핵·개방·3000구상, 상생·공영의 대북정책과 한반도 신 평화구상, 3대공동체 구상 등은 한반도의 평화와 동북아 안정에 필수적인 북핵문제의 해결을 국제사회와긴밀한 협조와 논의속에 가장 먼저 추진할 것을 전제로 함.
  - 북한의 무력도발에는 단호히 대응하며 정상적 남북관계 정립과 실질적인 관계 발전을 통해 통일 기반 조성을 목표

- 이명박 정부는 구체적으로 북한의 핵 폐기진전 상황에 발맞춰 국제사회와 긴밀하게 협력하고 논의하여 북한의 경제재건과 주민생활 개선을 위한 5대 분야(경제·인프라·교육·재정·생활향상)에 포괄적인 패키지 형태의 지원을 제공한다는 계획을 제시함.

- 하지만 이명박 정부의 대북정책은 성과로 이어지기도 전에 난관에 봉착한 것은 주지의 사실임.

62) 국립통일교육원(2012), p.79.
63) 국립통일교육원(2012), p.80.

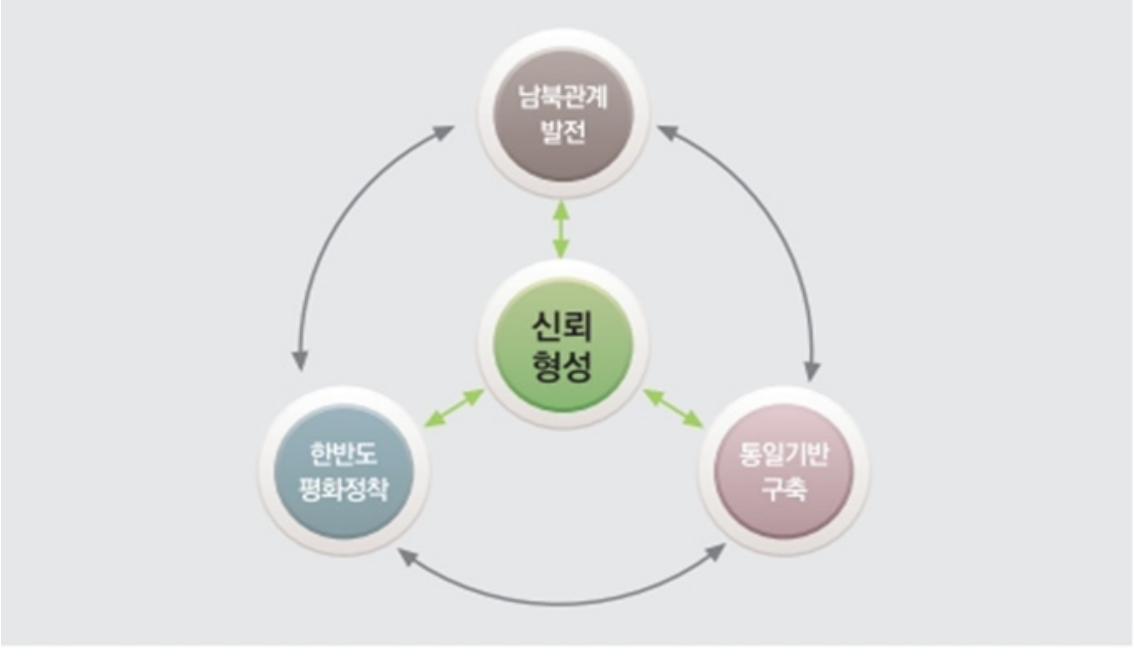
- 2008년 8월 금강산 관광객 피살사건으로 금강산 관광이 중단되었고, 2010년 5월 천안함 사태로 5.24조치가 발표되며 개성공단을 제외한 남북관계, 특히 남북경협이 전면 중단됨.

- 이명박 정부 시기 남북대화는 2010년 5.24조치 이후 한차례의 군사회담을 제외하고는 중단됨.

6. 박근혜 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 박근혜 정부는 소위 통일대박론으로 대표되는 입장에 근거해 한반도 신뢰프로세스를 대북정책으로 제시함.
  - 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 토대로 남북 간 신뢰를 형성하여 남북관계를 발전시키며 한반도에는 평화를 정착시키고 나아가 남북한의 통일기반을 구축하려는 정책으로 요약 가능



〈그림Ⅲ-3〉 한반도 신뢰프로세스 개념도[64]

- 박근혜 정부가 제시한 한반도 신뢰프로세스는 남북관계의 발전과 한반도 평화정착, 그리고 통일기반 구축을 주요 목표로 추진함.
  - 한반도 신뢰프로세스의 주요 추진과제로는 ①신뢰 형성에 기반한 남북관계 정상화 ② 한반도의 지속 가능한 평화 추구 ③통일 관련 인프라 강화 ④한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색을 제시

- 한반도 신뢰프로세스는 균형있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력을 통해 대북정책을 추진하자는 원칙을 가지고 접근함[65]
  - 특히 북한 비핵화를 위해 국제사회와의 협력이 중요해진 상황에서 국제사회와의 다자협력을 통해 한반도 문제해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추진

■ **주변정세·통일환경 및 정책적 대응**

- 박근혜 정부시기 중국의 부상과 일본의 정상국가화 등으로 인해 동북아 정세가 격변기에 접어들었으며 미중전략경쟁이 본격화되기 시작함.

- 동북아 지역의 핵심 행위자로 중국의 영향력이 증대되는 상황이었으며 중국에서는 신형대국관계가 언급되는 등 미국과 중국 사이의 관계 재설정에 대한 논의도 나오며 긴장과 경쟁이 촉발되는 시기였음.
  - 미국의 헤게모니가 중국의 부상으로 도전받는 상황이었으며 이는 동북아 주요 국가 간의 관계도 변화되는 계기로 작용

- 미국은 아시아 정책을 중시하게 되었고 중국에 대한 견제와 포용 정책을 동시에 추구하는 복합적인 정책을 추진함.

- 일본은 미일 동맹을 바탕으로 일본의 안보역할 확대를 추구했으며 일중 관계는 전략적 갈등과 긴장이 지속된 가운데 경제 분야에서는 실리적으로 접근하는 이중적 상태가 지속됨.

64) 국립통일교육원(2017), p.159.
65) 국립통일교육원(2017), p.160

- 러시아는 푸틴 정부가 출범한 이후 대 아시아 국가들과의 협력을 확대하는 신동방정책을 꾸준히 추진하였으며 러중 관계는 전략적 동반자 관계를 강화함.

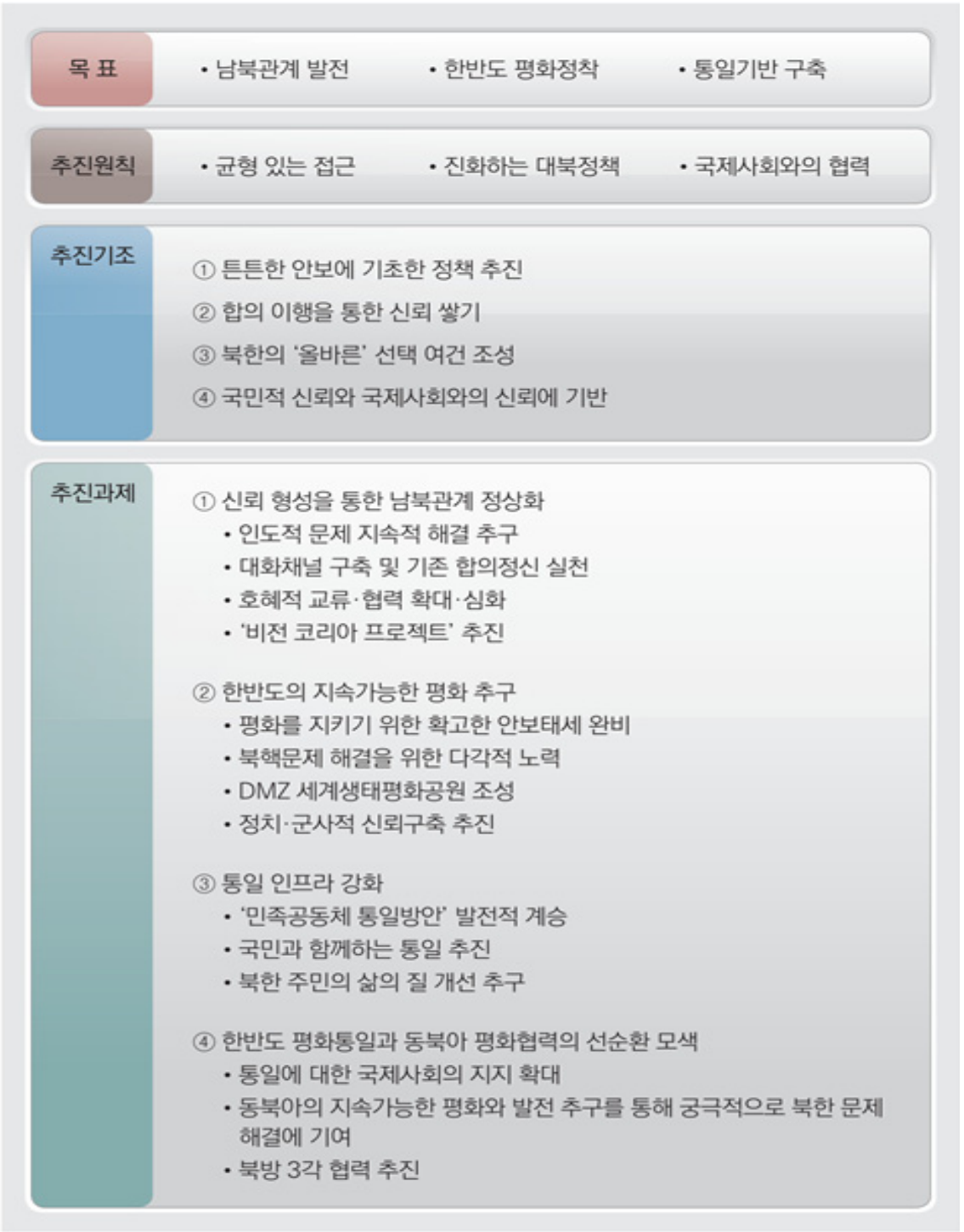
- 동북아에서는 한미일 대 북중러가 대립되는 지정학적 인식도 생겼났으나 박근혜 정부 당시에는 한국과 중국 및 러시아가 우호적인 동반자 관계를 맺고 있었으며 당시 미국과 일본은 미일 동맹이 한층 긴밀해지는 복잡한 정치 관계가 펼쳐지고 있었음.

- 동북아에서는 미중 간 미러 간 경쟁 구도가 심화되고 중일 간 갈등도 고조되면서 중러의 군사협력도 강화되기 시작함.[66]
  - 일본의 정상국가화 추구, 미국 중심의 동맹 강화, 중국의 부상 및 러시아의 재등장, 러시아와 중국의 관계 밀착은 박근혜 정부의 대외정책에 많은 영향을 미쳤으며 한반도의 평화와 통일 환경에 중요한 변수로 작용되던 시기

- 한반도 신뢰프로세스는 안보에 기반한 정책추진, 북한이 혹독한 대외여건 속에서도 올바른 선택을 하기 위한 여건 조성, 지속적인 합의이행을 통한 신뢰쌓기, 국민 및 국제사회와의 신뢰에 기반한 정책을 주요 기조로 추진함.

- 한반도 신뢰프로세스 주요 추진과제는 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화, 한반도의 지속가능한 평화 추구, 통일 인프라 강화, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색을 들 수 있음.[67]
  - 특히 통일준비를 장기적 안목에서 민족공동체 통일방안의 발전적 계승과 국민과 함께 준비하는 통일추진, 북한 주민의 삶의 질 개선등의 과제를 추진

66) 국립통일교육원(2017), p.111
67) 국립통일교육원(2017), p.163



〈그림 Ⅲ-4〉 한반도 신뢰프로세스 추진 방향과 과제[68)]

68) 국립통일교육원(2017), p.164

- 박근혜 정부는 비핵화의 실현 속에 자유·평화·번영이 보장되는 새로운 한반도를 구현하기 위해 북한에 한반도 평화통일을 위한 구상과 3대 통로를 제안함[69]
  - 한반도 신뢰프로세스에 입각하여 작은통일을 바탕으로 점차적으로 큰 통일에 이르기 위한 구체적인 실행계획으로 추진

- 3대 통로는 드레스덴 구상의 연장선상에서 접근해야 하며 남과 북이 현재의 여건에서 추진할 수 있는 구체적인 사업들을 민간단체와 국제기구가 함께 실천가능한 사업부터 추진할 수 있는 구상이었음.

'3대 통로' 주요 내용

- 환경협력 통로: 한반도의 생태계 연결·복원 – 환경공동체 형성
  - 하천과 산림 공동 관리 등
- 민생 통로: 이산가족 상봉 및 인도적 지원 – 민생인프라 구축
  - 생활환경 개선을 위한 민생인프라 협력 본격 시작
  - 장기적으로 경제개발 노하우 공유 및 북한의 지하자원과 노동력을 성장동력으로 활용
- 문화 통로: 문화유산 남북 공동 발굴·보존 – 남북주민 동질성 강화
  - 광복 70주년 기념 남북 공동 문화사업 준비

〈그림Ⅲ-5〉 한반도 평화통일을 위한 구상(드레스덴 구상)[70]

- 하지만 북한이 2016년 1월 제4차 핵실험을 단행하고 연이어 2월에 장거리 미사일 시험을 감행함에 따라 박근혜 정부는 강경한 대북 대응책을 추진함.
  - 박근혜 정부는 2016년 2월 10일 국가안전보장회의를 개최하고 개성공단의 전면적 중단을 결정

- 박근혜 정부는 통일준비위원회를 설립하고 경제분야(7개)를 포함해 총13개의 남북합의 도출하는 등 한반도 통일에 관한 의지를 표방하고 실제적인 움직임도 보였지만 북한의

69) 국립통일교육원(2017), p.165
70) 국립통일교육원(2017), p.167

핵실험 등 무력도발에 대응하는 과정에서 “어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이”(2013.8.14. 개성공단 정상화 합의서) 가동키로 했던 개성공단을 전면 폐쇄하는 등 단호한 정책을 추진함.

- 결국 북한 핵실험 등 북한 비핵화 문제가 남북관계 및 통일·대북정책에도 기존 합의에도 불구 영향을 미치는 핵심 요인이 되었음을 입증

7. 문재인 정부의 통일 정책 특징

■ 개요

- 문재인 정부는 평화공존과 공동번영을 추구하며 2017년 박근혜 대통령의 탄핵상황에서 등장

- 문재인 정부가 제시한 평화공존은 한반도에 거주하는 남한과 북한 주민들이 영원히 핵과 전쟁의 불안과 공포에서 벗어나 한반도의 평화와 안전을 바탕으로 온전한 일상이 보장되고 지속되는 것을 의미하며, 공동번영은 남한과 북한이 호혜적 협력의 가치를 공유하고 함께 실천해 나가며 모두 다 함께 번영하는 한반도를 지향하는 것으로 정리 가능

- 문재인 정부의 평화공존·공동번영 정책의 5대원칙은 ①우리주도 ②강한안보 ③상호존중 ④국민소통 ⑤국제협력으로 정리됨

〈표Ⅲ-6〉 문재인 정부의 한반도 정책[71]

한반도 정책	주요 내용	
5대 원칙	1.우리주도	한반도 문제의 당사자자는 남과북이라는 인식하에 남북 화해협력 한반도 평화·번영을 위한 노력을 주도
	2.강한안보	굳건한 한미동맹과 강력한 국방력을 바탕으로 굳건한 안보태세를 유지함으로써, 북한의 도발을 억제하고 평화를 유지
	3.상호존중	상호 존중의 정신에 입각하여 호혜적 대화·교류·협력을 통해 함께 번영하는 남북 공동체 구현
	4.국민소통	국회·지자체·시민단체·전문가 등 보다 다양한 주체들의 참여와소통을 시스템으로 제도화하여, 통일문제·대북정책에 대한 국민적 공감대와 합의 도출
	5.국제협력	국제협력과 개방에 바탕을 둔 '열린 자세'로 국제사회의 협력을 견인

71) 국립통일교육원(2019), pp.123~124.

- 문재인 정부의 대북정책과 관련하여 제시된 국정전략은 크게 5가지, 즉 ①한반도 신경제 지도 구상 및 경제통일 구현 ②남북기본협정 체결및 남북관계 재정립 ③북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결 ④남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 ⑤통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진임.
  - 한반도 신경제 구상은 남북 간 경제협력 재개 및 한반도 신경제구상을 추진하고 남북한 하나의 시장협력 등을 지향함으로써 통일경제 기반을 구축하고 남북 평화공동체를 구현한다는 목표로 추진
  - 한반도 신경제 구상은 한반도에서 3개 벨트, 즉 ▲동해권 에너지·자원벨트, ▲서해안 산업·물류·교통벨트, ▲DMZ 환경·관광벨트를 제시하며 하나의 시장을 형성해 나간다는 구상



〈그림 Ⅲ-6〉 한반도 신경제 구상[72)]

72) 국립통일교육원(2019), p.120

■ 주변정세·통일환경 및 정책적 대응

- 문재인 정부가 출범한 2017년은 미국 트럼프 행정부의 대북 강경정책과 함께 한반도에 무력충돌이 회자될 정도로 위기를 맞고 있던 시기였음.

- 이 시기 북한의 미사일 발사 등 무력도발에는 단호하게 대응하면서도 2018년 평창 동계올림픽 계기를 활용 북한에 대해서 대화의 기회를 열어두는 정책을 실시함.

- 2017년 7월 6일 문재인 대통령은 베를린 구상을 발표하면서 대북정책의 '5대 기조' '4대 제안'을 제시함.
  - 5대 기조: ▲평화추구 ▲비핵화 ▲평화체제 구축 ▲신경제구상 ▲비정치적 교류
  - 4대 제안: ▲이산가족상봉 ▲평창 평화올림픽 북측 대표팀 참가 ▲적대행위 중단 ▲남북대화 재개

- 문재인 정부는 '평화공존'과 '공동번영'이라는 목표를 가지고 대북정책을 추진하면서 베를린 구상 등을 통해 구체적인 제안을 하며 대북정책을 추진함.

- 북한은 2018년 1월 평창동계올림픽에 참가하고 이후 남북한은 2018년 세 차례의 정상회담을 개최하여 「판문점선언」과 「평양공동선언」에 합의함.[73]

- 당시 북한은 2017년 9월의 6차 핵실험, 11월의 화성-15형 대륙간탄도미사일 발사 성공 등으로 핵능력 고도화를 이룬 후 경제건설을 위한 우호적인 대외환경 조성을 위해 2018년부터 남북대화와 미북대화에 긍정적으로 임하기 시작함.

- 2018년 4월 20일 당 중앙위 전원회의를 통해 북한은 사회주의경제건설총력집중노선을 선포하고 김정은 위원장이 남한, 미국, 중국을 상대로 다방면의 정상회의에 나서는 등 대외 행보 본격화함.

- 하지만 2019년 2월 북한은 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 남북 간 합의사항을 전혀 이행하지 않았으며 핵미사일 고도화를 추구하면서 남북관계를 단절시킴.

73) 국립통일교육원(2023a), p.151

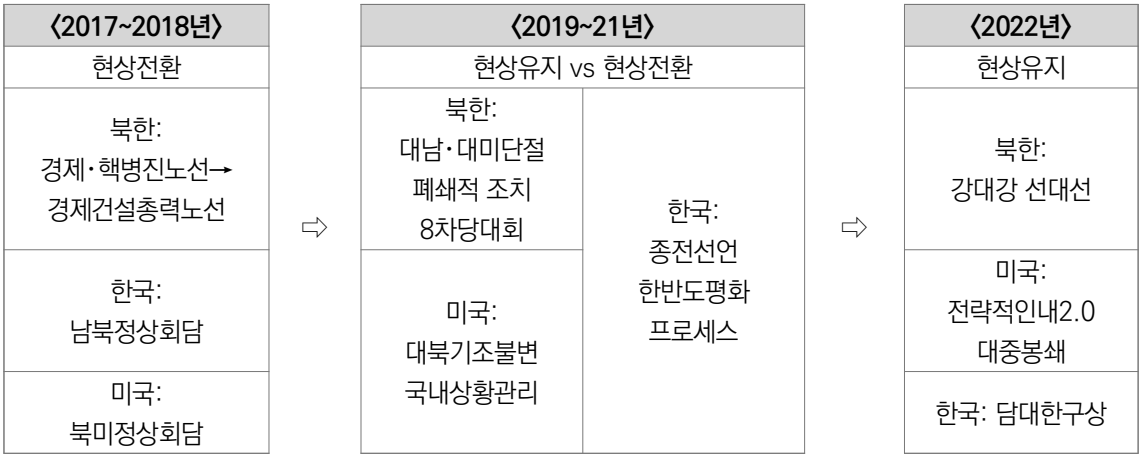
- 2019년 4월 12일에는 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장이 남측을 향해 "오지랖 넓은 중재자 행세하지 말고 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다"고 비판하며 일체의 남북대화 중단

• 이후 2020년 6월 남북공동연락사무소 폭파, 2020년 9월 서해 공무원 피격 사건 등으로 남북관계는 경색국면을 지속함.

• 문재인 정부의 평화공존·공동번영 정책은 2017년의 한반도 위기 상황에서 남북관계를 회복하고 북핵문제를 해결해야 하는 과제 속에서 「판문점선언」을 도출해 대결로 치닫던 한반도의 대결국면을 대화의 장으로 현상전환하는 데에는 일단 성공함.
  - 「판문점선언」은 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성에 설치하는 성과도 존재

• 「평양공동선언」은 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 남북의 실천적 조치가 포함되었고 부속 군사합의를 통해 ▲일체의 적대행위 중지 ▲교류협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장대책 강구 ▲서해 해상 평화수역화 ▲비무장지대 평화지대화 ▲군사적 신뢰구축 조치 강구 등 5개 분야에 걸쳐 남북 간의 실질적인 운용적 군비통제가 일부 이루어지기도 했음.

• 하지만 ▲북한의 비핵화 의지 불투명 ▲미북 대화의 종속변수화 ▲코로나 등 주변 환경 영향에 대한 취약성 등으로 말미암아 남북관계는 폐쇄적·단절적 현상유지 국면으로 돌아가고 마는 악순환이 재연됨.
  - 문재인 정부 시기의 현상전환 국면이 현상유지 국면으로 변환되는 과정은 아래 그림과 같이 정리 가능



〈그림Ⅲ-7〉 문재인 정부 전후 남북관계 및 한반도 정세 변화 양상

8. 기존 정부 특징을 통해 본 국제협력 관점의 교훈

■ 최우선 전제로서 북한 비핵화 달성

- 북한 핵문제가 본격화한 1990년대 이후 남북관계는 물론이고 한반도 통일을 위한 국제협력의 최대 장애물은 언제나 북한 비핵화 문제였음.

- 노태우 정부에서 김영삼 정부로 이어지던 시기에 전세계적으로 탈냉전과 세계화 무드가 펼쳐지는 가운데 불거진 북핵 위기는 주요 국면마다 반복적으로 재발하며 30년이 넘도록 한반도 통일을 위한 남북협력과 국제협력을 방해하고 있음.

- 1990년대 북한 핵문제 이후 역대 정부의 대북정책은 친북·반북, 보수·진보, 강경·유화의 구분보다는 북한 핵문제와의 연계·병행 입장에 입각해서 구분 평가하는 것이 타당하다고 할 수 있을 정도로 북핵 문제는 통일·대북정책의 기준점이 되고 있음.
  - 선 북한 핵문제 해결을 전제로 남북교류협력 등을 추진하는 이른바 연계론을 편 정부로는 김영삼, 이명박 정부가 대표적이라고 할 수 있고, 북한 핵문제 해결과 남북교류협력을 선후관계가 아닌 동시적으로 추진하는 이른바 병행론을 편 정부로는 김대중, 문재인 정부가 대표적으로 회자
  - 연계론을 편 정부나, 병행론을 편 정부나 북한 핵문제 이후 30년이 지난 지금 공과를 함께 하며 결과적으로는 국민과 국제사회가 기대하는 만큼의 완전한 비핵화를 달성하지 못한 것은 사실

- 그러나 이는 어느 한 정권의 과오라기보다는 기본적으로 북한의 핵개발 욕망, 북미 간 신뢰의 부재 등 구조적이고 기본적인 변수가 작용한 측면이 보다 강하고 크며 북한 핵능력이 과거 핵문제 초창기보다 훨씬 고도화된 현 시점에서는 연계론과 병행론을 함께 시의적절하게 탄력적으로 운용하는 것이 중요해진 시점임.

- 한미동맹을 중심으로 한 대북 확장억제를 유지하는 가운데 대화의 기조도 공식적으로 유지하면서 압도적인 국력을 바탕으로 대결과 대화에 모두 유능하게 대처해가며 북한 핵위협을 억제하고, 가능한 이른 시기에 북한 비핵화를 달성해야 통일을 위한 국제협력이 선순환을 시작할 수 있음.

- 역대 정부의 통일·대북정책이 2000년대 이후 북핵 위협이 증대되면서 실제로는 통일정책에서 대북정책으로 무게중심축이 옮겨진 현실에서 앞으로 어떠한 정부가 들어서더라도 비핵화 문제에 대한 근본적인 해결 없이는 통일정책의 실질적 추진보다는 북핵 위기관리라는 대북정책을 계속할 수밖에 없을 것임.

- 통일을 위한 국제협력도 북한 핵문제가 해결되지 않는 한 정치·군사 안보 차원에 국한될 수밖에 없으며 다차원적인 협력과 신흥안보 대응 및 포괄적인 인간안보를 위한 협력을 논할 수 없음.

- 단기간에 북한 핵문제가 해결되지는 않겠지만 그렇다고 해서 해결이 어려우니 핵문제를 일단 덮어두고 폐기와 중지가 반복될 가능성이 큰 '대화를 위한 대화'를 실시하거나, 북핵문제는 해결가능성이 보이지 않으므로 아예 '대화 없는 대결'로 치닫는 우를 범하지도 말아야 할 것임.

- 역대 정부 모두 시시각각 매 국면마다 균형추를 맞추기 위해 최선의 노력을 다해왔으며 현 정부도 탄력적이고 유연하게 북한 비핵화를 추진하며 국제협력에 임해야 할 것임.

■ 주변정세 종속변수화 지양 및 국제협력 주도성 확보

- 통일·대북정책의 내용을 살펴보면 당시의 국제정세와 남북간 역학관계 등 환경적 요소에 따라 변화해 왔으며, 약간의 시차는 있지만 크게 봤을 때 국제냉전의 확산·조정·해제 등의 변화과정과 그 궤를 같이 해오고 있고 최근에는 '신냉전' 프레임의 등장에 많은 영향을 받고 있음.

- 미중전략경쟁의 심화와 우크라이나 전쟁 이후 '신냉전' 프레임이 더욱 빈번하게 호출되는 가운데 북한은 러시아와의 협력을 강화하고 '신냉전' 프레임에 기대어 활로를 모색하며 핵과 군사능력 고도화를 지속적으로 추구하고 있음.

- 한미동맹을 기본축으로 하고 나아가 한미일 연대와 협력 강화를 통해 군사안보적인 차원에서 북한의 위협에 강력히 대응하는 가운데 이 국면이 지나간 다음의 국제질서에서 협력을 주도하며 통일을 모색할 수 있는 주도성도 확보해나가야 함.

- 동북아 지역에는 남북관계와 중국·대만 관계 등 분단국의 통일문제뿐만 아니라 영토와 자원 문제등 경제적인 이익 관계를 둘러싼 동북아 지역내 국가들의 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 상존함.

- 동북아 지역에서는 미국이 여전히 강력한 헤게모니를 가지고 주도적 역할을 하고 있으며 러시아도 우크라이나전으로 고전하고 있지만 장기적으로는 막대한 석유와 가스 등 에너지 자원과 고도의 군사 과학 기술 등 인적·물적 자원을 바탕으로 영향력을 유지할 가능성이 높으며 일본과 중국도 영향력을 지속적으로 증대하는 상황임.

- 제2차 세계대전 이후 동북아 지역은 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험하였고, 1990년대 말에는 '동아시아 외환위기'로 극심한 고통을 겪은 바 있으며, 결국 이러한 위기는 동북아 지역내 국가들에게 불안감을 심어주었고 경제성장 이면에는 항상 잠재된 국가 간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성이 상존함.

- 동북아 지역에서는 국가 간 갈등요인의 표면화와 경제력 향상을 통한 군비증강 추세가 지속되고 있으며 탈냉전 이후 동북아 정세는 중국의 부상, 미국 중심의 동맹 강화와 함께

러시아의 재등장으로 인해 불투명성과 불안정성이 증대되고 있는 현실임.[74]

- 이러한 불투명성과 불안정성의 종속변수로 남아있으면 계속되는 불안정과 긴장 국면에 시달릴 수밖에 없으며 이 상황을 안정과 통일지향적인 방향으로 전환하기 위해 다각도의 노력이 필요한 시점임.

- 다방면에서 확고한 선진국 그룹에 진입한 현재의 국력을 바탕으로 국제질서의 흐름을 주도하며 '신냉전' 프레임을 지양하고 다양한 협력의제와 소통공간을 확보하며 북의 긍정적 변화와 통일 우호적인 국제환경을 조성해야 함.

■ 글로벌 중추국가로서의 다양한 협력 의제 발굴 및 통일외교 지속

- 역대 정부는 각종 국가적 위기에도 불구하고 국민적 열망과 의지를 반영하여 영구분단이나 전쟁불사와 같은 극단적인 선택을 하지 않고 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 공식적으로 지향하며 세계평화와 인류공영에 이바지하는 헌법정신에 충실하게 국정 운영을 지속해오고 있음.

- 전국민적인 노력을 바탕으로 우리나라는 지속적인 발전과 성장을 거듭해오고 있으며 글로벌 중추국가로서 다양하게 역할 확대를 계속하고 있음.

- 특히 우리나라는 현재의 선진국 중 유일하게 비제국주의 출신의 정체성을 가진 나라로서 지금의 지정학적인 위기와 '신냉전' 프레임의 갈등 속에서도 위기 이후의 협력과 번영에 대해 비패권적인 담론과 비전을 제시할 수 있는 역사적·도덕적 우위를 가지고 있음.

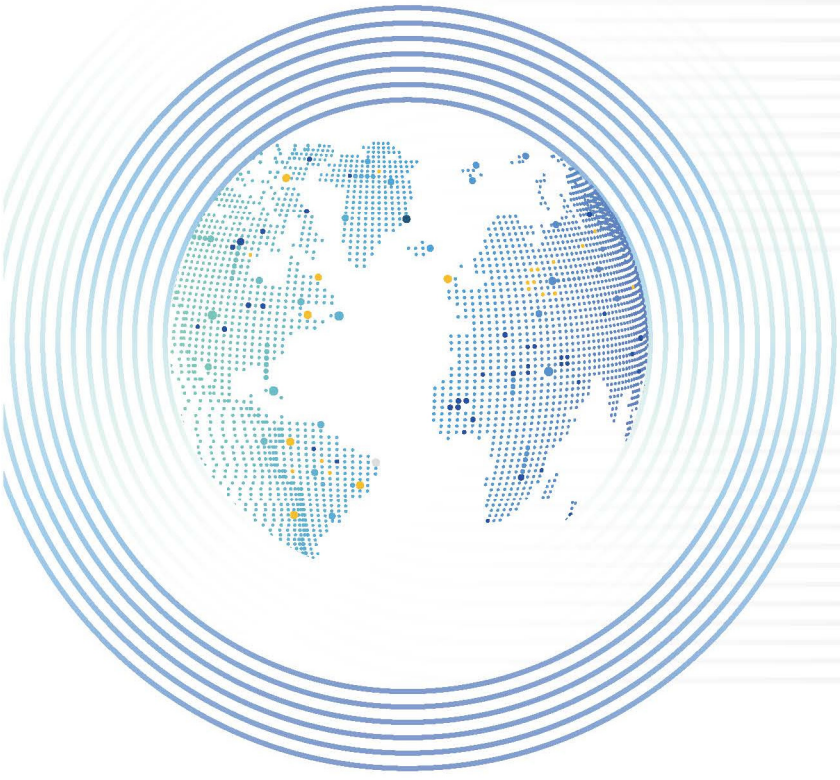
- 이런 정체성의 우위를 바탕으로 글로벌 중추국가의 역할을 확대하고 동북아의 협력을 주도하는 다양한 협력의제를 발굴하고 주변국과 주요국, 주요 국제기구, 글로벌 시민사회 네트워크와 협력할 수 있어야 함.
  - 주변국 및 주요국 맞춤형 협력의제 발굴과 통일 국제협력 추진
  - 국제개발협력 등 기존에 통일과 직접 연관되지 않았다고 인식되는 분야까지를 포함한 포괄적이고 창의적인 국제협력 구상 필요

74) 국립통일교육원(2011), p.33.

- 이를 통해 한반도의 통일에 우호적인 국제여론과 환경을 조성하는 통일외교를 민·관 차원에서 다각도로 시행하고 평화통일을 통해 국제사회에 모범이 되는 글로벌 중추국가로 한단계 더 질적인 성장과 발전을 도모해야 함.

Ⅳ

주요국 대상 통일 국제협력 방안 개발



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

Ⅳ. 주요국 대상 통일 국제협력 방안 개발

1. 미국의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·미 간 국제협력 어젠다

- 바이든 행정부의 대외정책 기조는 미국의 리더십 회복 목표이며, 이는 자유 국제질서(Liberal International Order)의 수호를 통해 글로벌 리더십의 회복을 의미함.
  - 2차 세계대전 이후 미국은 자유 국제질서의 유지에 세계가 참여하도록 공공재 제공과 권력의 방법에 의존, 대표적인 공공재는 동맹을 통한 참여국에 방어 책임과 수출 시장을 제공하는 것임.
  - 권력이라는 수단은 자유무역 질서와 자유민주주의 체계의 보호에 필요 불가결한 요소였고, 바이든 대통령은 이런 "자유 국제질서를 지키기 위해 신속히 행동해야 한다"[75]고 강조한 데서도 그 의미를 읽을 수 있음. 즉, 행동할 수 있는 힘과 의지를 의미.

- 그러나 오늘날의 미국은 특히 공공재가 부족한 상황에서 과거와 같은 방식으로 자유 국제질서의 수호를 하기에는 역부족. 대신 미국 중심의 동맹체제를 강화하는 방법에 의존 중.
  - 이런 의미에서 바이든 행정부의 외교정책의 핵심은 글로벌 동맹체계의 강화하며 다양한 글로벌 이슈에서 동맹국들과의 협력과 공조를 도모하는 전략을 추진하는 것에 초점이 맞춰져 있음.
  - 보건(코로나), 중국 문제, 기후변화, 공급망 재편 등의 문제에서 민주주의 이념과 보편적 가치를 공유하는 동맹국들과 파트너 국가들과의 협력 관계의 강화를 통해 리더십을 회복하겠다는 의미 내포.
  - 이런 맥락에서 미국 외교 전략은 자유민주주의 진영 내의 단합, 전제정치 정권에 대한 견제, 기후변화 등 신흥안보 분야에서 미국의 리더십 공고화와 동맹과의 협력 강화에 집중되어 있음.

- 바이든 행정부는 미중경쟁에서 전략적 우위의 지속적인 유지를 핵심 목표로 설정, 이의 전제조건으로 자유 국제질서의 공고화와 동맹국과의 협력 관계 강화로 인지.
  - 일례로, 미국은 경제안보와 관련 첨단 과학 기술 산업 분야에서 중국보다 우위를 유지하기

75) World Economic Forum Speech, July 2017.

위해 중국과의 '디커플링(de-coupling)'을 적극 추진한 바 있으며, 올해부터는 이를 '디리스킹(de-risking)' 전략으로 전환하여 추진하고 있음.

- 이런 미국의 결의는 2021년 발간된 『잠정 국가안보전략서(Interim NSS)』에서도 드러났음.
  - 해당 보고서는 중국의 미국의 유일한 경쟁자로 정의하고, 미중 간의 경쟁은 체제경쟁으로 인지하고 있어, "중국과의 어려운 경쟁이지만 반드시 승리"할 결의를 나타냄.[76]
  - 이를 위해 외교·안보 분야에서 미국은 동맹과 '뜻을 같이하는 나라(like-minded states)'와의 연합을 통해 중국을 압도하려는 전략을 구사 중. 미국은 이른바 '소다자주의' 협의체에 의존을 많이 하는 경향을 보이고 있음.
  - 이의 대표적인 사례로 미국·일본·인도·호주 등 4개국 협의체 쿼드(Quad), 한·미·일 3국 협력체, 미국·영국·호주 3국의 "오커스 (AUKUS)," 미국·영국·캐나다·호주·뉴질랜드와의 "Five Eyes"를 결성하고 실제로 이를 운영 중.[77]

- 경제·통상 분야에서는 바이든 행정부 출범 초기에 이른바 '경제번영네트워크(Economic Prosperity Network, EPN)'의 구상이 소개되었으나 실제로 추진되고 윤곽을 드러낸 것은 '인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework)'였음.
  - 이는 미국 동맹국 중심으로 새로운 글로벌 생산 및 공급 네트워크를 구축하는 데 목적이 있음.
  - 이를 통해 지금까지 중국이 행한 불공정하고 불공평한 무역관행, 지적재산권에 대한 침해, 국가기밀 및 기술 탈취, 편취 등의 행위를 교정 시도 중.

- 2023년 5월부터 미국 고위급 인사들이 중국 왕이 국무위원 겸 외교부 부장과의 연쇄적인 회담에서도 드러났듯 미국의 대중국 압박 및 견제 정책의 목표는 중국의 불공정하고, 불공평하고, 불법적이고, 비(非)정의로운 중국공산당의 대외 행위 교정에 있음.
  - 특히 코로나 사태를 계기로 미국은 중국이 미국과 협조할 의지가 없음을 확인했고, 미국의

76) The White House, "Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference," February 19, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/ (검색일: 2021년 3월 7일.)

77) The White House, Joint Leaders Statement on AUKUS, September 12, 2021. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/ (검색일: 2022년 1월 12일.)

코로나 백신 및 치료제에 관한 정보를 불법적으로 탈취한 의혹을 제기하면서 미국의 인내가 한계에 도달함.

- 결국 미국은 중국의 이 같은 행위가 교정되지 않고 중국이 자신의 필요를 충족하기 위해서는 자유 국제질서마저 훼손할 수 있어 심각한 위협 요소로 인지하는 단계에 이르렀음.
- 더욱이 중국이 이렇게 편취한 기술로 사회통제망을 강화하는 기술을 양성해 세계에 독재정치의 확산과 독재정권의 양산을 선도하는 것으로 미국은 확신하면서 중국의 4차산업 발전에 제동을 걸기 시작함. 이것이 상위 반도체의 중국 시장 유입을 통제하는 전략으로 드러났음.
- 중국이 특히 일대일로의 군사화와 디지털화하려는 일명 '디지털 실크로드'를 통해 대상국의 정보통신 인프라 구축 사업에 적극 나서면서 투입되는 제품(CCTV, 안면인식기, 검열기 등)을 독재 정치의 도구로 제공하는 것으로 미국은 판단함.
- 중국은 디지털 실크로드의 결과물을 사회통제시스템으로 전환하여 국민을 통제, 검열, 속박하는 등의 노하우 이전으로 이들을 현혹하고 있음. 그러면서 중국이 이들 수혜국의 정상들에게 감언이설로 중국의 '인류운명공동체'에 합류할 것을 종용 또한 하고 있는 중. 미국이 중국의 '디지털 실크로드'를 '디지털 독재' 프로젝트로 인식하는 이유.[78]

• 미국은 2017년도의 『국가안보전략(NSS)』에서 이미 중국과 러시아를 "미국의 가치와 이익에 정 반대되는 세계를 만들기 원하는 국가(China and Russia want to shape a world antithetical to U.S. values and interests)"로 정의하고, 이들을 미국 주도의 자유주의 세계질서에 대한 수정주의자(revisionist)로 규정 함.[79]

- 이듬해 1월에 발표된 미국 『국방전략보고서(NDS)』는 국방목표를 테러리즘 억제 대신 중국과 러시아를 견제하는 것으로 전환하고 『국가안보전략보고서(NSS)』의 핵심 목표를 군사적으로 수행하는 내용을 소개하면서 중국과 러시아를 "증대하는 위협"으로 규정.

• 미국은 중국의 증대하는 위협에 대응책 마련을 위해 2020년 『중국 전략보고서』를 발간, 중국의 정체성을 재확인하면서 중국에 전례 없는 강경한 입장을 취할 것을 공표함.[80]

- 핵심은 중국을 공산국가로 규정하며 중국의 정체성을 재정의함. 더 이상 중국의 최고지도

78) Newt Gingrich, *Trump vs. China*, (N.Y.: Center Street, 2019).
79) 최강, "신범철, 트럼프 행정부의 『국가안보전략 2017』 시사점", 『오피니언뉴스』, 2017년 12월 29일, http://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=7837 (검색일: 2018년 12월 2일).
80) The White House, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," May 20, 2020.

자를 '국가주석(President)'이 아닌 '중국공산당 총서기(General-Secretary of the Chinese Communist Party, CCP)'를 공식 직함으로 표기할 것을 규정함.
- 중국의 국가 명칭도 더 이상 중화인민공화국(P.R.C.) 또는 중국(China)가 아닌 '중국공산당(CCP)'을 사용하는 것으로 결정함.

• 미국과 중국이 서로 다른 가치, 이념과 사상을 지향하면서 갈등과 대립은 깊어질 수밖에 없고, 시진핑의 중국 시기 동안 당분간 지속될 수밖에 없을 것임.

■ **한·미 간의 국제협력 어젠다**

• 한국과 미국은 몇 차례 정상회담을 통해서 핵심제조업 공급망 구축, 반도체, 이차전지, 원자력 등의 분야에서 협력을 강화하기로 합의함.[81)]
- 특히 이번 한미정상 회담에서 도출된 핵심 제조업, 정보통신 등 첨단 산업기술 분야에서의 협력 합의는 그 범위가 매우 포괄적이고 광범위함.
- 반도체, 배터리, 희토류 등 전략물자 및 의약품 등 핵심부품/물자 분야에서도 협력하기 합의함.

• 2023년 4월 윤석열 대통령의 미국 국빈 방문으로 '워싱턴 선언'이 채택되면서 한미 양국은 북한에 대한 핵억지력을 공고히 하는 '핵협의그룹(NCG)'을 설립하기로 합의함.
- 이로써 한미 양국은 핵정보 및 전략을 공유할 수 있는 기반을 마련하였으며 대북 핵위협에 대한 미국의 방어 의지도 확인됨.
- 서구의 NATO 외에 특히 양자 차원에서 미국의 핵협의체는 그 어느 나라와도 운영하지 않은 현실에 입각해서 보면, 이는 한미동맹의 새로운 이정표라 할 수 있음.

• 미중 전략경쟁의 심화가 한반도 문제와 남북관계에 지대한 영향을 미칠 수 있어 한미 양국 간의 협력이 그 어느 때보다 절실함.
- 한국, 미국, 중국 등이 참여하는 다자 차원에서의 대북 인도주의 지원이 가능한 기틀을 마련하는 것이 필요함. 이는 미중 전략경쟁의 심화와 남북관계의 경색으로 중국이 이를 틈타 대북 영향력을 독점할 가능성을 희석하는 데 유의미한 전략적 선택.

81) 대통령실, 『한미 정상회담 공동성명』, 2022.5.23.

- 이런 관점에서 최근 한미 양국 정부가 공론화하는 대북지원 방책을 현실적으로 이행 가능하도록 논의 수준을 향상하는 것도 바람직. 여의치 않을 경우 국제사회의 지원단체와의 협력을 통해 보다 광범위한 차원에서의 다자적 지원이 가능토록 외교적 노력을 배가할 필요 있음.

• 또한 대북제재와 관련하여 전략적 사고의 전환이 필요한데 이는 그 동안 유지되어 온 대북제재로 인한 '남북경협 불가론'과 '제재 우회·돌파론'의 대립 국면을 극복하는 데 필요함.
- 전자가 북한의 굴복을 통해 핵문제 해결을 암암리에 전제하고 있다면, 후자는 핵문제 해결에서 한국의 입지 확대를 위해서는 남북경협 재개가 필요하다는 입장을 반영함.
- 하지만 유엔 제재와 미국의 독자 제재가 상존하는 상황에서 남북한 간 상업적 교역을 추진하기 위해 제재를 우회하거나 돌파하는 것은 사실상 불가능한 현실.
- 반면 현 제재 하에서도 대북 인도적 지원이나 사회문화적 교류, 제도협력은 충분히 가능하고, 미국 역시 이런 지원 방식 차원에서 우리의 대북 교류와 지원을 반대하지 않기 때문에 미국과 이 영역에서 협력 모색 필요.
- 또한 인도적 지원은 개발협력과도 큰 접점을 가지고 있어 이런 접점을 이용해 북한의 경제개발 차원에서 인도적 지원의 당위성이 마련될 수 있음.

2. 일본의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·일 간 국제협력 어젠다

• 일본은 2010년 중일 센카쿠 분쟁 시 희토류 수출 규제 조치로 경제와 안보를 연계하는 정책 및 전략을 구사해 왔음.
- 또한 여느 나라와 같이 코로나 사태로 글로벌 가치사슬(GVC)와 공급망에 심각한 제약을 실감하고 외국에 중대 물자 의존도가 높은 현실에서 안보 불안감을 인지하게 됨.
- 2022년에 경제안보가 다시금 불거지는데, 이는 중국이 군사, 우주, 사이버, 전자 등의 영역에서 전투 능력을 향상하고 우위를 점하기 위한 정책이 일정 수준 성과를 달성하면서 이에 대한 대비책 수립의 필요성을 절감한 결과이었음.
- 특히 중국이 2000년대에 들어와서 제조업 강화를 통한 군민 융합정책을 국가전략으로 채택하면서, 5G, AI, IoT, 양자기술 등이 군사기술로도 전환, 발전할 수 있도록 적극적인 투자와 육성하면서 중국에게 유리한 세력균형의 심각한 변화를 초래할 가능성에 대한 위기감을 감지 시작.[82)]

- 더 나아가 코로나 사태 이후 급속도로 발전한 4차산업에 필요한 반도체 수급에 차질을 빚기 시작하면서 일본 경제를 어렵게 하는 상황이 전개되어 4차산업 발전의 근간이 되는 산업의 안정성 및 경쟁력 강화의 필요성을 절감하게 됨.[83]

• 우크라이나 전쟁의 발발로 무력 행사 금지, 주권 원칙, 인권 존중 등 보편적 가치가 위협당한 현실을 직면한 일본으로서는 탈냉전 시기의 국제질서의 근간이 동요되는 '역사적 대전환점' 시기에 진입한 것으로 판단.
  - 이의 여파로 일본은 자연스럽게 식량문제, 가스 수급 등의 에너지문제 등 경제안보의 위험이 가중되는 면을 주목하고 있음.[84]
  - 실제로 2022년 7월, 러시아는 천연가스 사업과 관련해 '사할린-2 프로젝트'의 새로운 지주회사를 설립하고 정부 승인하에 기존의 참여기업이 지분을 승계하는 구조로 전환하면서 일본 견제 노력을 강화함.
  - 일본이 사할린-2 프로젝트에 의존하는 LNG 공급량이 일본이 조달하는 총량의 60%에 육박해, 이런 러시아 정부의 조치는 일본의 에너지 수급 안정에 지대한 영향을 미침.
  - 이런 상황에서 기시다 후미오(岸田文雄) 총리는 2021년 취임 직후 경제안전보장추진회의를 내각부에 신설, 경제안보의 법제화를 추진한 결과 2022년 5월에 경제안전보장 추진법을 채택함.

• 그해 12월 기시다 내각은 『국가안보전략』을 개정하면서 경제안전보장을 포함하면서 처음으로 경제안보 개념을 정의하고 그 방향성을 제시함[85]
  - 해당 보고서에 따르면, 경제안전보장의 개념은 일본의 평화와 안전 및 경제적 번영 등의 국익을 경제적 조치를 통해 확보하는 것으로, 경제적 수단을 통한 다양한 위협이 존재하는 것을 염두해 일본의 자율성 향상, 기술 등에 관한 우위성과 불가결성의 확보 등으로 종합적이고 효과적인 그리고 집중적인 조치를 강구하는 것임.

---

82) 防衛省, 『防衛白書』. 2022, https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2022/pdf/wp2022_JP_Full_01.pdf(검색일: 2024. 4. 25).p. 44.
83) 村山裕三, 経済安全保障推進法の意義と課題」. 『研究レポート』(FY2022-1号, 日本国債問題研究所, 2022). https://www.jiia.or.jp/research-report/economy-security-linkages-fy2022-01.html(검색일: 2024. 4. 25). p. 1.
84) 防衛省, 『防衛白書』, 2022, https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2022/pdf/wp2022_JP_Full_01.pdf(검색일: 2024. 4. 25).p. 1.
85) 国家安全保障会議, 『国家安全保障戦略』, 2022, https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf(검색일: 2024. 4. 25).2022), p.26-27.

- 경제안전보장 정책의 추진을 위해 경제 안보 체제를 강화하고, 동맹국·유지국(有志國) 등과 연대하는 동시 민간 분야에서의 협력을 강화하는 조치를 적극 지원하는 것으로 정의함.

• 일본은 이런 정책 개념의 재정의의 당위성으로 중국과 러시아에 대해 변화하는 일본의 위협 인식을 제시함.
- 2022년 『국가안보전략』에서 중국을 '지금까지 없는 최대의 전략적 도전'으로, 러시아를 '국제사회의 우려'로 정의하면서 일본의 경제안보가 이들 국가의 경제적 위협에 처해 있어 전략의 방향성도 이들에 대한 대응에 집중할 필요가 있다고 강조함.[86]

• 일본의 경제안보의 개념은 공교롭게 기시다 수상에 의해 정의되었으며, 이는 그가 정책조사회장에 재임 당시인 2020년 6월에 신국제질서창조전략본부를 설립하면서 제기되었음.
- 2021년 12월 그 결과로 『제언: 경제안전보장 전략의 책정을 향해서』 보고서가 제출되었는데 여기서 경제안보 개념의 정의가 에너지, 식량, 정보통신, 교통·물류·인프라, 금융, 의료 등의 전략 기반 산업 분야에 있어 '전략적 자율성' 확보 및 '전략적 불가결성' 획득 및 강화를 핵심 목표로 하는 것으로 설정됨.
- 여기서 의미하는 전략적 자율성은 무역과 투자 등에 문제 발생으로 국민 생활과 정상적인 경제 운영에 영향을 받는 산업을 특정 지어서 그 산업의 취약성을 극복하는 방안 마련으로 확보하는 것으로 부연함.
- 즉, 대외 의존도를 감소하고 대안을 마련하는 방안 마련이라 할 수 있음. 여기서 특정된 산업으로 지칭되는 산업을 '전략기간산업'으로 규정하고, 이에 포함된 산업을 에너지, 통신, 교통, 식량, 의료, 금융, 유통, 건설 등의 분야의 것으로 으로 소개함.

• 기시다 총리는 2021년 11월에 경제안전보장추진회의를 내각부에 신설, 경제 안보의 법제화를 가속화 했으며, 그 결과 이듬해 5월에 경제안전보장 추진법을 통과시킴.
- 이 법에 의거하여, 각 부처 간의 정책조정을 위해 그해 7월에 경제안전보장추진실이 내각부에 설립함. 그리고 이를 통해 국가안보전략에 경제 안보를 핵심 과제로 제시함(12월).

86) 경제 안보와 국제자유주의 및 미중 전략경쟁 내 함의에 대해서는 鈴木一人, 『日本の「経済安全保障」絶対押さえておきたい論点』, 『API地経学ブリーフィング』, (No. 80, 2021), https://apinitiative.org/2021/11/22/28666/(검색일: 2024. 4. 25) 참고.

- 경제안전보장 추진법의 내용을 다음과 같이 정리할 수 있음.
  - ① 코로나 사태와 반도체 공급을 염두하고 특정 중요물자의 안정적 공급; ② 사이버 안보를 확보하기 위해 기간 인프라 서비스의 안정적 제공; ③일본의 기술력을 배양하기 위한 첨단기술의 개발지원; ④ 기술유출을 막기 위한 특허출원의 비공개 제도 등을 핵심으로 하고 있음.[87]
  - 최희식 교수의 분석에 따르면 "첫 번째와 두 번째는 전략기간산업의 전략적 자율성을 확보하는 측면이 강하고, 세 번째와 네 번째는 전략적 불가결성을 확보하는 측면이 강한 것"으로 볼 수 있음.

- 한일 양국은 몇 차례 협의 끝에 2023년 3월 강제 동원 해법을 발표하면서 양국 관계 발전을 저해한 가장 큰 원인 하나를 해소함.
  - 이후 한일 양국 관계가 개선되면서 경제 분야에서뿐 아니라 군사·안보 분야로 협력의 범위가 확대되는 결과를 목도 함.
  - 특히 양국은 경제 분야에서 파운드리 반도체 및 소재 부품 분야에서 협력하기로 합의했으며 삼성전자는 일본에 이를 위한 반도체 공장 설립 계획을 발표함.

- 군사·안보 분야에서도 한일 양국은 네 차례의 한일 정상회담뿐 아니라 한미일 3국 회의도 다수 개최하면서 군사 협력 관계를 발전시킬 수 있는 기초를 마련함.
  - 양국 정상회담은 윤석열 대통령의 일본 방문(3.16-3.17)을 시작으로 기시다 총리의 답방(5.7-5.8)이 있었고, 히로시마 G7 정상회의 참석과 정상회담(5.21), 그리고 7월의 NATO 정상회의에서 한일 정상회담을 가졌음.
  - 이들 회담의 결과는 이미 2022년 11월 캄보디아 프놈펜 아세안 정상회의에서 가진 첫 한·일 정상회담에서 그 가닥이 잡혔음. 당시 두 정상은 한반도를 포함한 동북아와 세계의 평화와 안전을 위협하는 북한의 '심각하고 중대한 도발 행위'에 대응 수단으로 유엔 안보리와 한미일 3국의 안보 협력을 활용할 것에 인식을 같이함.
  - 또한 양국은 서로의 인도-태평양 전략을 존중하면서 협력을 진행할 것에도 합의하는 등, 북한과 인도-태평양 지역에서의 안보 협력을 위한 인식 기반을 구축함.

87) 村山裕三. "経済安全保障推進法の意義と課題", 『研究レポート』(FY2022-1号, 日本国債問題研究所). https://www.jiia.or.jp/research-report/economy-security-linkages-fy2022-01.html(검색일: 2024. 4. 25), p. 2.

- 그리고 이를 기반으로 한일 양국 간의 군사·안보 대화 및 회담이 본격적으로 착수되는 결과가 뒤따름.
  - 2022년 9월, 서울안보대화(SDD)에서 6년 만에 한일 국방차관회담을 가졌고
  - 2023년 4월, 서울에서 외교·국방 분야 국장급 당국자가 참석하는 '2+2 외교 안보 대화(제12차 한일안보정책협의회)'가 5년 만에 개최되었음.
  - 같은 해 6월에 역시 서울에서 한일 국방장관회담이 4년만에 개최되었고 이 자리에서 양국은 '초계기 사건 재발 방지를 위한 대책' 마련에 합의하면서 양국의 군사적 신뢰 구축을 위한 인식 합의 성과를 도출함.

- 한일관계가 개선됨에 따라 이를 기반으로 한미일 3국의 협력이 군사·안보 분야에서 가능해지는 결과를 볼 수 있음.
  - 한미일 3국은 정상 차원에서 군사·안보 분야에서 협력 의지를 서로 확인할 수 있는 계기를 가졌으며
  - 2022년 6월 나토 정상회담에서 첫 한미일 정상회담을 가졌고 이듬해 6월 또다시 나토 정상회담에서 3국의 정상 회담 개최.
  - 2023년 8월 워싱턴에서 한미일 3국 정상은 단독적인 회담을 개최하는데 성공했고 그리고 캠프데이비드 선언이 채택됨.

- 군사·안보 분야에서 위협에 대한 인식 일치를 보임에 따라 한일 양국은 한미일 연합군사훈련을 개진할 수 있는 외교적 근거를 마련함.
  - 2022년 9월부터 한미일 3국의 연합군사훈련이 2017년 5월 이후 재개되었고, 그 첫 번째 훈련을 북한에 대한 연합 대잠 훈련이 실시되었음(통산 두 번째 훈련)
  - 2023년 2월에 한미일 3국 해상연합훈련이 개최되었으며 이밖에 림팩 훈련 등 다국적 연합훈련에서도 3국의 공동 훈련이 지속됨.

■ 한·일 간의 국제협력 어젠다

- 한일관계가 '정상화'되면서 두 나라 사이에 협력할 어젠다 역시 급상승.
  - 우선 경제안보 분야에서 일본에 우리 반도체 기업의 생산공장 건설 계획이 발표되면서 일본의 반도체 '소부장(소재, 부품, 장비)'에 높은 의존도를 보인 우리나라 기업이 이의 수입을 감소시킬 수 있는 효과뿐 아니라 일본의 수출 우대국 일명 '화이트 리스트'의 제약에서

도 보다 자유로워 질 수 있음.

- 둘째, 한미일 3국의 대북 위협 협력 강화 역시 다방면에서 우리의 안보 이익에 유리하게 작용할 것임. 정보공유에서부터 북한의 재래식 무기의 도발(잠수함 등), 그리고 유사시 구조 작전에서도 3국의 협력으로 취할 수 있는 안보 이익이 확대됨.
- 셋째, 국제무대에서 특히 사이버 안보 문제에서 일본과의 협력을 통해 동아시아의 현실과 실태가 반영될 수 있는 안보 질서 구축과 공조 체계 마련에 상당히 유리한 요인으로 작용할 것으로 사료 됨.

• 한일관계의 정상화로 일본이 사상 처음으로 한반도의 통일 지지를 문서화.

- 지난 8월 캠프 데이비드에서 개최된 한미일 3국 정상회담의 결과로 채택된 캠프 데이비드 정신에서 일본은 처음으로 한반도의 평화적 통일을 지지하는 입장을 문서화하는데 동의.
- 이를 계기로 앞으로 한일 양국이 한반도 통일을 논의할 수 있는 기회로 이용, 일본과 협력할 수 있는 청사진(blue print)와 행동 방침(action plan)을 적극적으로 마련 필요.
- 지금까지 한반도 통일에 일본이 반대할 것이라는 강박관념에서 탈피해 실질적으로, 그리고 많은 이들이 예견한 데로 통일 한반도에 대한 일본의 경제적 지원, 투자 등을 더욱 현실적으로 기대할 수 있어 두 나라 간의 실질적인 협력 사안 모색 필요.

3. 중국의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·중 간 국제협력 어젠다

• 시진핑(習近平) 시기의 중국은 대내적으로 공산주의 가치와 이념을 구현하기 위해 전제주의 통치 방식을 공고히 하며, 대외적으로 '중국몽(中國夢)'에 기반한 '인류 운명 공동체'를 통해 중화 질서 구현을 위한 안보 전략 구사 중.

- '중국몽'의 구현을 위한 일련의 정책과 법안을 채택하면서 이를 위한 행보를 시진핑 체제 출범 직후 가속화 함.
- 정책으로는 〈중국제조 2025〉, 〈중국 표준 2035〉를 각각 2015년과 2020년에 채택했고, 법안으로는 〈신국가안전법〉, 〈국가보안법〉, 〈국가정보법〉, 〈신사이버보안법〉 등을 연쇄적으로 통과시킴.
- 채택된 정책은 결국 경제와 과학기술 분야에서 중국의 선도적인 역할을 각 분야에서 공표한 것이고, 통과된 법안은 중국공산당의 영도력과 독재 수단의 강화를 위한 법적 근거로

활용하고 있음.

- 더 나아가 2013년에 선언한 '일대일로' 사업은 중국 영향력의 외연 확대를 위한 플랫폼으로 이용하려는 결의임. 중국몽을 인류 운명 공동체로 체현하려는 것이 이 모든 정책과 법안의 최종 목표.

- 시진핑 정권 출범 이후 중국의 대내외 정책은 모두 사회주의 체제의 우월성을 입증하려 하는 목표, 즉 2035년의 사회주의 현대화의 기초를 닦고, 2049 사회주의 현대화의 강국 실현을 위해 정진하고 있음.
  - 이런 시진핑 정권의 의지와 결의는 가령 2013년의 중국공산당 간부 회의에서 그의 발언, 즉 '자본주의가 소멸하고 사회주의가 승리(资本主义最终消亡、社会主义最终胜利)'할 것이라는 것에서 나타났고[88]
  - 2017년 제19차 중국공산당 전국대표대회에서 그는 중국이 종합국력과 국제적 영향력 면에서 글로벌 리더가 되는 사명 구현을 위해 중국 특색 사회주의 시스템 강화를 촉구함.[89]
  - 중국의 인식이 사회주의에 매몰된 사실은 2020년 9월 '제로 코로나' 정책 성공에 기여한 이들을 치하하는 자리에서도 드러남. 이들에게 훈장을 수훈하는 자리에서 시진핑은 '제로 코로나' 정책의 성공을 중국공산당의 지도력과 중국 사회주의 제도의 뚜렷한 우월성과 중국 인민과 중화민족의 위대한 힘으로 자부함.
  - 시진핑 정권의 세계관과 대외관이 체제 경쟁에 집중하고 있기 때문에 미국과의 패권 경쟁이 이념과 가치, 체제의 우월성 경쟁으로 몰아가는 것이 불가피하다는 방증.

- 중국이 이런 세계관과 대외 인식을 가질 수 있었던 가장 큰 이유는 세계 정세에 대한 새로운 판단에 기인함.
  - 지난 2017년의 제19차 중국공산당 전국대표대회(이하 '당대회') 공작보고에서 중국은 오늘날의 정세를 '세계의 권력 구도에 균형이 이뤄지는(国际力量对比更趋平衡)'것으로 평가함.
  - 이는 종전의 인식과 평가에서 상당히 이탈한 것으로, 지난 두 차례의 당대회(2007, 2012)

88) 시진핑의 발언은 2013년 1월 15일 중국공산당 신진 중앙위원회 위원, 후보위원과의 공산당 18대 정신을 관철하자는 회의 연설문에서 나왔다. 이는 2019년에서야 공개되었다. 习近平, "关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题", 『求是』, 2019年 7月
http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-04/01/c_1124307480.htm (검색일: 2020년 5월 2일).

89) 习近平, 『决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』, (北京: 人民出版社, 2017年).

는 세계의 권력 구도를 다극화 체제로 인정, 그리고 이 체제가 미국 중심의, 미국에 유리한 것임을 부정하지 않음.[90]

- 그러면서 세계의 불안 요인을 미국의 패권정치와 강권 정치로 지목했으나, 19차 당대회에서는 세계 권력 구조의 세력균형의 변화 이유를 중국의 부상과 패권국(미국)의 쇠락으로 제시함.

- 흥미로운 사실은 중국이 세계평화의 불안 요인을 처음으로 패권정치와 강권 정치로 규정하지 않음. 중국이 자국의 부상이 양산한 긍정적인 결과에 대한 확신의 결과라고 볼 수 있으며, 중국이 향상된 국제 위상과 강화된 역량으로 이제 미국의 정치 수단을 견제할 수 있는 능력을 갖췄다는 자신감을 내비침.[91]
  - 대신 중국은 미래 세계평화와 안정의 최대 위협 요인으로 전통 안보 위협 요소보다 비전통 안보 위협 요소를 더욱 강조함.
  - 전통 안보의 위협 요소를 간과한 것은 아니지만, 비전통 안보 위협 요소가 앞으로 인류의 평화와 안정에 최대 불안 요인으로 새롭게 정의하면서 전통 안보 위협 요소와 동급화함.[92]

- 체제 경쟁으로 대(對)미관계를 바라보는 중국은 미국과의 관계를 이끌어 갈 프레임을 다음과 같이 설정함.
  * 첫째, 충돌하지 않고 대립하지 않는 것(不衝突不對抗)이 전제.
  * 둘째, 상이한 제도를 서로 인정, 구동존이(求同存異) 입장에서 관계 발전.
  * 셋째, 각자의 핵심 이익 존중은 정치적인 기초.
  * 넷째, 상호이익과 호혜적인 협력은 양국 관계의 발전 원천.
  * 다섯째, 양국민의 우의가 관계 발전의 근간.
  * 마지막으로 세계평화와 발전의 수호는 양국의 모든 책임.[93]

- 그리고 이런 프레임에서 미중관계를 중국이 자신이 원하는 방향으로 이끌기 위한 수단으

90) 习近平,『决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』,(北京: 人民出版社, 2017年).
91) 贾秀东, "中国特色大国外交进入新时代",『中国军网』. 2017年11月4日, http://www.81.cn/jfjbmap/content/2017-11/04/content_190995.htm (검색일: 2017년 11월 8일).
92) 习近平,『决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』p. 58.
93) 乐玉成, "人民日报人民要论：牢牢把握中美关系发展的正确方向".

로 이른바 '관제(管控)'[94] 방식을 선택함.

- 시진핑은 국가 부주석이었던 2011년에 헨리 키신저 박사와의 회담 자리에서 이 방식을 정식 소개함.
- 당시 그는 중국 외교에서 미국과의 입장 차이가 현저하게 나타나면서 이로 인해 발생하는 문제에 대한 관리 및 통제가 필요한 인식을 전함.[95]
- 이런 그의 전략 관리 방식은 2014년에 오바마 전 미 대통령도 인용했는데 제6차 미중전략경제대화 개막 연설에서 그는 미중 양국 간의 상이점에 대한 '관제'의 필요성을 소개함.[96]
- 이들이 강조한 '관제'의 방식은 아무리 민감하고 입장 차이가 극명한 문제라도 대화와 협력을 통해 서로 윈-윈할 수 있는 결과를 도출하는 데 합당한 외교적 접근 방식이라는데 인식을 공유한 것을 방증함.

• 중국은 미국과 첨예하게 입장 대립하는 문제에 대해 '관제'를 선택하는 이유를 양국이 현재 처한 상황으로 합리화함.

- 첫째, 전략적 상호신뢰가 현저하게 낮은 상황에서 양국 간의 전략적 대립의 장기화로 인한 리스크 증강 때문.
- 둘째, 미중 양국이 지역 안보에서 상호 위협 인식이 존재하기 때문에 전략적 오판으로 리스크가 가중될 수밖에 없는 안보 구조에서 공존하는 현실.
- 셋째, 군사적으로 미중 양국의 상호 견제 범위가 확대 추세가 당분간 지속되기 때문.
- 넷째, 영토 분쟁에서 동맹과 협력 강화에 대한 미국의 의지가 날로 증강하기 때문.
- 마지막으로, 해양 질서에서 주도권 경쟁으로 인한 미중 양국 간의 갈등이 극렬해지면서 마찰이 더 빈번하게 나타날 수밖에 없기 때문.[97]

• 한반도 문제와 관련하여 중국은 새로운 입장을 지난 2023년 3월 러시아와의 정상회담 공동성명에서 밝힘.

- 북한 비핵화 문제에 대해 중국은 "쌍중단(한미 연합군사훈련과 북한의 핵실험과 미사일

94) 管控 [guǎnkòng] 관제하다. 관리 통제하다. 조종하다. 관리하다.
95) "习近平会见美国前国务卿基辛格" ,『新华网』, 2011年 6月 28日 , http://news.xinhuanet.com/2011-06/28/c_121593256.htm。(검색일: 2020년 12월 11일).
96) "Obama's Statement to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue," The White House, July 8, 2014, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/07/20140709303557.html#axzz3HUqT0ohj (검색일: 2020년 12월 11일).
97) 刘飞涛 , "关于中美战略分歧管控的思考",『现代国际关系』, 2014年 第6期, pp. 52-57, 66.

시험발사 동시 중단)"과 "쌍궤병행(한반도 평화프로세스와 한반도 비핵화 프로세스 병행)"을 2017년 3월에 공식 해결 방안으로 선언.

- 그러나 2022년부터 한미 연합군사훈련의 재개로 중국은 러시아와 함께 "쌍중단"을 북한 비핵화 방정식에서 삭제함.
- 중국이 올해 북한 위성과 ICBM 시험 발사에 대한 유엔 결의안을 러시아와 반대한 근거로 작용.

• 경제안보 측면에서 중국은 미국의 '디커플링', '디리스킹' 등의 글로벌밸류체인(GVC)과 글로벌 공급망 재편을 극복하기 위한 전략적 선택을 다음과 같이 취함.

- 첫째, 일대일로 사업, 특히 건강실크로드, 디지털실크로드와 녹색실크로드 등과 같은 사업을 적극 개진하는 것.
- 둘째, 신형국제관계를 적극 발전하는 데 이의 주요 협력 대상 지역 및 국가를 러시아와 유럽으로 지목하고 상기한 사업 영역에서도 이들과의 협력을 우선적으로 타진.
- 셋째, 지역 차원에서 한중일 3국의 협력을 적극 추진하는 동시 체결된 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP)을 기반으로 역내 자유무역을 더욱 활성화하면서 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(CPTTP)에도 적극 참여.
- 넷째, 해외 의존도 감축과 과학기술 산업의 자립자강을 위해 쌍순환(雙循環·이중순환) 성장전략을 2020년에 발표. 대내적으로 과학기술과 인재 육성에 집중하면서 이의 수단으로 교육 강화를 통한 내수시장의 활성화를 선언, 대외적으로 개방정책을 견지하며 대외경제협력을 지속 추진하는 전략을 병행하는 것이 전략의 핵심 골자.
- 다섯째, '제도형 개방'을 출구전략으로 또한 제시, 이는 두 가지 의미를 내포. 하나는 대외개방 면에서 외국 기업과 해외투자자들이 중국 기술 표준에 부합할 것을 주문한 것이고, 다른 하나는 국제기준과 국제제도 및 규범에 대한 중국의 준수 의지를 표방함으로써 이에 부합하는 대외 개방 정책을 견지하는 의사 표명.
- 마지막으로, 인류 운명 공동체의 실현을 위한 외교적 노력을 배가하면서 세계 인류의 복지와 건강 및 안위 개선을 위한 노력도 동시에 추진.
- 그러나 문제는 이 모든 것이 현재 효과를 내지 못하는 상황이고 특히 일대일로는 협력 대상국의 신뢰 상실, 유럽의 중국에 대한 인식 전환(전략적 경쟁국), CPTTP가 IPEF에 막혀 별다른 진전이 없고, 인류 운명 공동체에 대한 비호감 증가 등의 이유 때문.

■ 한·중 간의 국제협력 어젠다

- 한국과 중국은 외교장관 회담 이외에 정상급 회담이 2019년과 2022년, 두 번 개최된 사실에서도 볼 수 있듯이 두 나라 관계가 소강 국면에 맞이하며 관계 발전이 정체된 상황.

- 이러한 상황에서 협력관계가 정진할 수 있는 기반이 취약하기 때문에 한반도 평화와 안정 문제에서 두 나라가 협력할 수 있는 여지가 상당히 축소되어 있음.

- 그럼에도 한반도의 비핵화 원칙을 견지하는 중국과 협력 가능성이 존재하는 만큼 전략대화의 조속한 재개 필요.

- 사전에 우리의 대중국 외교 원칙의 조속한 수립 전제됨. 우리의 원칙을 다음과 같이 정리할 수 있음.
  - 첫째, 우리의 기본 주권 존중, 즉 영해와 영공에 대한 무단 침입 행위 중단.
  - 둘째, 이와 관련하여 중국 어민과 어선의 불법조업 행위 금지.
  - 셋째, 우리의 정체성 존중. 우리의 역사를 왜곡하고 우리가 견지하는 가치와 이념 등 우리의 정체성을 침해하는 행위 중단.
  - 넷째, 우리의 배타적 경제보호수역(EEZ) 원칙 존중. EEZ에서 중국의 군사활동 중단.
  - 다섯째, 우리의 체제 존중. 우리 사회의 불안과 동요 조장, 우리 헌법 위배 행동과 행위 중단.
  - 여섯째, 우리의 안보 이익 존중. 우리 안보 이익에 대한 우리의 독립적이고 자주적인 의사결정에 중국의 무차별적이고 무조건적인 제재 행위 중단.

- 이에 대한 우리와 중국 간에 지켜야 할, 그리고 넘지 말아야 할 일명 '마지노서(레드 라인)'을 아래의 〈표-1〉와 같이 설정 필요.

〈표 Ⅳ-1〉 우리의 대중 마지노선

중국이 넘지 말아야 할 대한국 마지노선	우리가 넘지 말아야할 대 중국 마지노선
우리 EEZ 내에서의 군사 활동	중국의 핵심이익(대만, 인권 등)
북한의 대남 위협과 공격행위 동조 우리의 KADIZ 무단 침입 및 무력화	노골적인 대 중국 군사적 포위망 참여 및 한미일 군사 동맹
우리 영해에서의 불법조업	대 중국 공격형 무기 배치

중국이 넘지 말아야 할 대한국 마지노선	우리가 넘지 말아야할 대 중국 마지노선
남중국해와 동중국해 등의 수역에서의 항행의 자유 불허	한미동맹의 전략적 유연성 전략 참여로 대만해협과 남중국해 유사시 군사적 개입
우리의 안보주권에 대한 개입	한미동맹의 방위 대상에 중국 추가
우리의 정체성 왜곡 언행	북한 비핵화 수단으로 선제공격 동원
우리의 가치와 이념에 반하는 행위	한미일 군사동맹 추진

- 한중 양국 간에 협력 가능한 국제협력 어젠다를 다음같이 정리할 수 있음.
  - 첫째, 한중 양국 간 합의한 전략대화의 격상(국장급→차관급)의 조속한 실천이 요구되며 이를 기반으로 전략대화의 조속한 개최 추진 필요.
  - 둘째, 전략대화가 개최되면 우리의 '담대한 구상'을 어필할 수 있는 기회로 삼아 북한 비핵화의 당위적 목적과 필요성을 중국에 설득, 북한을 대화의 장으로 이끌어 낼 수 있는 중국과의 협력 사안 논의.
  - 셋째, 북한의 '담대한 구상' 수락의 경우 한중 간에 대북 인도주의 차원의 지원 협력방안 논의.

- 중국이 우리의 통일정책을 지지했던 것은 김대중 정부의 햇볕정책과 박근혜 정부의 한반도신뢰프로세스 (통일 대박론) 등 두 경우를 제외하곤 거의 없었기 때문에 반면교사로 삼아 의제화 필요.
  - 한반도 통일에 대한 우리의 입장이 명확하고 한반도 평화와 안정, 즉 흡수통일이 배제될 경우 중국은 적극적으로 지지하는 경향을 보임.
  - 김대중 정부의 햇볕정책은 중국의 외교부 부장 수준의 지지 발언의 것이었으나 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 외교, 국방, 정당과 정상 등 다방면, 다차원적으로 중국의 지지를 받은 유일한 경우.
  - 두 경우 공통점이 흡수통일 배제뿐 아니라 북한에 대한 인도주의적 지원의 활성화가 있어 이를 참작할 필요 있음.

- 현재 중국과 통일 분야에서의 협력을 의제화하기 위해서는 두 가지 전제를 참작하며 중국을 설득할 수 있는 의제 마련 필요.
  - 우선 북한의 비핵화 대화 참석 의지 확인을 전제로 북한을 대화의 장으로 이끌어 낼 수 있는 의제 논의 필요.

- 둘째, 북한의 대화 참가를 전제로 인도주의적인 지원 논의 필요.
- 셋째, 통일방안과 관련해 정상적인 교류와 준법정신을 전제로 개방을 촉구하고 개방된 상황에서 북한과 통일방식 논의의 장을 중국과 마련.

4. 러시아의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·러 간 국제협력 어젠다

- 우크라이나와 전쟁 중임에도 불구하고 러시아는 지난 3월 『러시아연방 대외정책 개념』을 출간, 작금의 외교·안보 정책의 핵심을 소개함.
  - 러시아는 1993년 첫 개념 보고서를 출간한 이후 2000, 2008, 2013, 2016년에 출간한 바 있으며, 이번의 것은 7년 만에 출간됨.
  - 동 보고서는 러시아의 외교·안보 정책 초점을 지리별로 나눠 설명하면서 이들 지역을 9개로 분류.
  - 근외(Near Abroad), 북극, 유라시아대륙과 중국과 인도, 아시아-태평양 지역, 이슬람 세계, 아프리카, 라틴 아메리카와 카리브해 연안 지역, 유럽, 미국과 기타 앵글로 색슨 국가들 등.
  - 근외 지역이라 하면 러시아의 주변 지역을 의미하며, 전통적으로 러시아의 영향권 내에 귀속되는 지역으로 규정함.
  - 아시아-태평양 지역은 아세안(ASEAN), 즉 동남아 지역 국가들로 한정하고 일본과 한반도에 대한 언급이 전혀 없음. 이번에 이들 지역과 나라를 처음으로 제외함.

- 해당 보고서에서 러시아의 세계관과 대외관을 볼 수 있는데, 지극히 러시아 중심적이고 문명의 관점에서 세계를 인식하는 것이 특이.
  - 가령, “러시아는 지역 국가가 아닌 독자적인 문명”, “러시아의 사명은 러시아 세계를 통합하는 것” 등과 같은 표현으로 러시아의 문명적 존재감을 부각하는 동시에 러시아가 러시아 세계(?)를 통합하려는 결의를 비춤.
  - 다시 말해, 러시아를 독자적인 문명으로 인식하면서 자기 중심적인 세계관을 확립하는 동시에, 국제질서를 수정하려는 의지도 시사함.

- 상기한 세계관과 대외관에 입각하여 러시아는 미국을 위시한 서구 세력을 냉전적 사고로 재해석, 재정의하면서 이들과의 경쟁에서 생존하는 것을 외교·안보의 핵심 전략으로 상정.

- 해당 보고서는 서구 세력을 상당히 적대시하고 있으며 우크라이나 전쟁의 책임을 미국의 음모 결과로 제기하면서 러시아의 대미 인식이 얼마나 적대적인지를 감지할 수 있음.
- 러시아는 세계화를 새로운 제국주의와 식민주의가 유발한 결과로 비판하면서 이들 요인이 "파괴적인 신자유주의적 이념"에서 기인한 것으로 규정.
- 그러면서 서구가 러시아를 적대시하는 정책에 집중하면서 궁극적으로 러시아의 궤멸을 목표로 이 같은 정책을 추진 중이라고 확신.
- 그럼에도 러시아는 다극화된 세계가 러시아와 비서구권 국가와 지역의 생존을 담보할 것이기에 이들과의 협력 중요성을 역설.
- 이의 방증을 앞서 언급한 러시아가 중시하는 지역과 나라를 지리적으로 분리해 나열한 것이라 할 수 있음.

• 러시아가 근외 지역을 최우선시하면서 해당 보고서에서 제일 먼저 언급한 사실에서 보면 우크라이나를 상실할 의사가 없는 것이라 할 수 있음.
- 이런 러시아의 입장은 최근 중러 정상회담, 외교장관 회담과 상해협력기구(SCO), BRICS 등 다자협의체에서 발표된 공동성명이나 푸틴 대통령의 연설문에서 가늠할 수 있음.
- 우크라이나 전쟁에서 어떠한 타협도 없다는 러시아의 입장은 공동성명에서 러시아의 입장에 대한 중국의 지지를 확보한 점, 그리고 다자협의체에서 평화와 안정 회복을 강조하며 직접적으로 러시아의 책임을 묻지 않은 점에서 유추할 수 있음.
- 더욱이 중러 정상회담 공동성명에서 중국의 원칙과 중재안을 환영하는 입장에서도 러시아가 서구의 중재안을 수용할리 만무한 분위기를 읽을 수 있음.

• 러시아는 중국과 같이 기존의 국제질서를 자신과 제3세계 국가에게 유리한 방향으로 개혁, 수정, 변화를 원함.
- 이 문제에서 러시아는 결국 기존의 국제질서를 수호하려는 미국과 서구와 대척할 수밖에 없는 입장을 고수할 수밖에 없음.
- 러시아의 입장을 중국이 지지하는 만큼 중국과 러시아 두 나라가 당분간 이 문제에 있어 공조 체제를 유지할 것으로 예측됨.
- 이런 중국과 러시아의 공조 체제에 북한 역시 동질감을 느끼며 이에 적극 가담하려는 양상을 보이고 있어 북중러 3국의 협력 체계 가능성이 대두되고 있음.

- 러시아가 동북아 국가, 특히 우크라이나 전쟁 이후 한국과 일본을 적대시하는 상황에서 대외 정책 개념에서 두 나라를 배제한 점은 자연스러운 결과.
  - 한국과 일본은 전쟁 직후 러시아를 지탄하고 우크라이나를 지지하면서 우크라이나에 대한 지원도 지속 중.
  - 두 나라는 또한 미국과 서구가 주도하는 대러시아 경제 제재에 동참하고 있으며 독자적인 제재도 운영 중.
  - 따라서 최소한 우크라이나 전쟁이 지속되는 동안 러시아는 한국과 일본 두 나라를 적대시하며 적대적인 관계를 유지할 수밖에 없음.

■ 한·러 간의 국제협력 어젠다

- 우리는 한·러 간의 국제협력 어젠다를 모색하기 이전에 양국 관계를 현실적으로 직시할 필요 있음.
  - 한러관계는 1990년 수교 이후부터 우크라이나 전쟁 이전까지 두 나라에게 모두 중요하지 않은 외교관계로 치부됨.
  - 수교 32년 동안 한러 정상회담은 연례적으로 개최되었으나 다자회의에서 약식회담이나 러시아가 다자회의 개최국일 때 방문하면서 이뤄짐.
  - 러시아를 국빈 방문한 우리 대통령은 단 세 명, 노태우(1990), 김대중(1999), 문재인(2018) 뿐이며, 이명박(2008)은 공식 방문.
  - 한러 교역규모도 전쟁 이전이었던 2021년 256억 달러를 기록하며 역대 최고치에 이르렀으며, 러시아는 한국의 15위권 수출대상국임.
  - 러시아가 세계 에너지자원의 보고이지만 우리의 러시아 원유와 천연가스 수입량은 총소비량의 5% 미만에 불과.
  - 그나마 한러 협력관계에서 주목할 만한 부분은 인공위성 분야이며 우리의 나로호 성공 발사에 러시아의 공헌은 무시할 수 없음.

- 상기한 한러관계의 현실을 이성적이고 냉철한 시각에서 보면 우크라이나 전쟁으로 우리가 우크라이나를 지원, 지지하는 것으로 러시아가 취할 수 있는 경제 보복 조치의 선택은 지극히 제한적.

- 뒤에서 더 설명하겠지만 한반도 통일에 있어 러시아의 역할과 지지에 대한 우리 국민의 기대감은 저조하다 못해 거의 없다고 해도 과언이 아님.
  - 러시아가 북한과의 관계를 이유로 오히려 한반도 통일에 훼방 요인으로 나서지 않기만 해도 이는 러시아가 최선의 성의를 보여주는 것이라 할 수 있음.
  - 독일 통일 때와 달리, 현재 한반도 통일로 동북아에 러시아의 안보 이익에 악영향을 가져다줄 요인이 없기 때문에 러시아와 협력, 논의, 협의할 사안은 지극히 소수.

5. 호주의 외교·안보 정책 핵심 내용과 한·호 간 국제협력 어젠다

- 호주는 경제와 안보를 긴밀하게 연관된 것으로 보는 인식이 팽배한 나라인데 이런 인식이 더욱 강화된 이유에는 중국과의 경제무역 마찰을 겪은 경험이 강력하게 작용.
  - 호주와 중국은 2016년부터 통상마찰의 조짐을 보였고, 2020년 코로나가 창궐하면서 이의 발원지를 중국으로 지목하고 이에 대한 면밀한 조사가 필요하다는 호주 정부의 공식 발언으로 양국이 서로 경제 제재를 취함.
  - 중국은 호주산 쇠고기 수입 규제를 시작으로 호주산 보리, 와인, 바닷가재에 높은 관세를 부과했고, 급기야 호주산 석탄 수입의 금지 조치까지 취함.
  - 중국의 무역 보복 조치가 지속된 데 대해 호주 정부는 항의했고, 호주산 제품에 대한 고관세 부과를 세계무역기구(WTO)에 소송을 제기하기로 결정.

- 2023년 3월에서야 중국의 금수조치가 해제되었으나 이 과정에서 호주의 중국에 대한 위협 인식을 상승시키는 역효과만 초래함.
  - 더욱이 바이든 대통령 취임 이후 미국의 인태전략에서부터 다양한 소다자주의 협의체가 출범하면서 중국 위협에 대한 인식이 팽배했던 호주의 참여는 자연스러운 결과로 이어짐.
  - 호주의 가세를 촉발한 또 하나의 이유는 중국이 일대일로 사업을 확장하면서 '글로벌 사우스'의 명분 하에 남태평양으로 세력 확장하려는 시도가 가시화되면서 호주의 남태평양에서의 전략적 입지에 위협이 되는 인식이 호주 사회에 만연해짐.
  - 이밖에 일대일로 사업 추진 과정에서 호주 인프라 건설을 공략한 중국이 호주의 영향력 있는 유수한 인사를 포섭하고, 부패하게 만드는 공작을 펼친 사실이 알려지면서 호주 사회를 경악하게 만들었으며 이로 인해 중국에 대한 경각심을 고조시킴.

- 경제 안보 측면에서 호주는 중국이 부상하면 할수록 호주의 대중국 의존도가 상승하는 효과를 가장 우려하는데, 역으로 이는 호주의 중국 경제보복에 대한 취약성도 높여주는 요인으로 작용.[98]
  - 우선, 우리와 마찬가지로 양국의 경제 구조가 높은 상호보완성을 구비하고 있기 때문에 중국 경제발전에서 취할 이득이 많은 사실이 중국에 대한 호주의 경제안보의 취약성을 상승시킴.
  - 더욱이 중국이 일대일로를 통해 호주 주변지역에 영향력과 존재감을 확대하는 전략에 민감해질 수밖에 없는데, 그렇다고 이를 효과적으로 억제 또는 견제할 수 있는 수단과 방법도 존재하지 않음. 이에 호주는 동맹과의 관계 강화나 중국과 우호관계 유지 등 두 가지 선택밖에 없는 현실에 당면.
  - 미국 등 동맹과의 관계 강화를 위해 호주의 국방력 강화가 수반되어야 하는 현 시점에서 이는 호주 정부에게도 상당한 재정적 부담과 정치적 리스크로 작용할 가능성이 많아 쉽지 않은 선택. 더군다나 호주의 인구가 동맹국에 비해 상대적으로 적은 가운데 군병력 규모(5만 여명)도 크지 못한 사실이 이의 가장 큰 취약점으로 작용.

- 이런 상황에서 호주는 결국 효율적이고 효과적인 외교·안보정책을 통해 국가의 안보를 지켜내야 하는 전략에 의존을 높일 수밖에 없음.
  - 이런 의미에서 호주는 법안 마련에 분주하며, 경제 안보와 관련 법안을 2020년부터 다수 채택하는 양상을 보여 왔음.
  - 일례로, 2020년 12월 호주는 미국과 같이 '외국인 투자법'을 개정, 기업 지분에 외국인이 20% 이상 투자할 경우 '외국인 투자 심의위원회(FIRB)'의 승인을 받아야 하는 법안 통과.[99]
  - 이와 동시에 '외국 투자 개혁법'을 제정, 외국인의 투자 규모와 금액과 상관없이, 기술, 정보통신, 에너지, 데이터 등 국가안보와 관련된 기간 사업에 대한 당국의 외국인 투자 관리 감독을 허용함.[100]

- 호주가 국가안보정책에서 가장 공들이고 관심갖는 분야는 사이버 안보로, 이에 대한 대비책 마련에 집중 중.

98) 박재적, "미호 동맹의 진화와 글로벌 파트너십," 정구연 외, 『동맹의 진화와 글로벌 파트너십』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 81~112.
99) 박재적, "2021년 정세전망: 오세아니아 정세와 한-오세아니아 관계," 『정세와 정책』, (서울: 세종연구소, 2020), https://sejong.org/web/boad/1/egoread.php?bd=2&itm=&txt=&pg=1&seq=5756 (검색일: 2020년 12월 9일.)
100) 전게서.

- 2016년과 2020년에 각각 발간된 '사이버 안보전략 (Australia's 2016 Cyber Security Strategy)' 보고서를 통해 중국의 사이버 공격을 국가적 문제로 규정함.[101]
- 2020년 7월『국방전략 업데이트(Australian government's Defence Strategic Update)』보고서에서 호주 정부는 국방부 산하에 정보국(Australian Signals Directorate)과 호주 사이버안보센터(Australian Cyber Security Centre) 등 사이버 보안 관련 조직을 강화하기로 결정.이와 더불어 사이버 안보를 위한 예산 150억 호주달러의 책정 계획 발표,
- 외부 사이버 공격에 대한 대응 능력 증강을 위해 호주 정부는 13억 5천만 호주 달러 투자를 2022년에 결정하고 사이버 해커 500명 양성 계획도 발표.[102]

• 호주의 국가안보전략에서 핵심 지역은 아직 동남아시아이기 때문에 동남아 지역 및 국가들과의 협력 강화를 위한 정책 마련 노력을 배가 중.
- 가령, 경제안보 측면에서 디지털 무역의 활성화를 위해 2018년 3월 '아세안-호주 디지털 무역 이니셔티브(ASEAN-Australia Digital Trade Initiative)'를 체결하고,
- 쿼드 회원국과 인태지역 내의 저개발 지역에 대한 인프라 건설 투자 확대 사업에 참여를 결정한 바 있음.

• 글로벌 공급망에서 호주는 자신의 역할을 파악, 특히 희토류와 광물자원에 대한 보급원으로서 글로벌 공급망 재편에서 한 축을 담당하는 입지 강화에 주력 중.
- 4차산업에서 핵심적인 광물 제공의 관점에서 호주가 우위를 점하는 부분은 철광석, 리튬, 코발트 등이고, 희토류에서도 세계 10대 공급원의 능력을 갖추고 있음.
- 호주 정부는 4차산업 글로벌 공급망에서 광물과 희토류의 원활한 공급을 위해 국가 차원에서 광산물 개발 지원을 2022년에 발표함.[103]

☞ 호주는 리튬 세계 최대 생산국이고, 코발트와 흑연도 세계적인 수준의 매장량을 보이고 있음.[104]

---

101) Australian Government, *Australia's Cyber Strategy 2020*, https://www.homeaffairs.gov.au/cyber-security-subsite/files/cyber-security-strategy-2020.pdf. (검색일: 2020년 12월 28일.)
102) 정은주, "호주의 사이버 국경을 지켜라,"『KOTRA 해외시장뉴스』, 2022년 8월 19일, https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=originaldata&logNo=222065344516 (검색일: 2022년 9월 10일.)
103) "호주, 중국 견제용 5억 달러 규모 자원 개발 계획 발표,"『연합뉴스』, 2022년 3월 23일.
104) "배터리 카르텔' 나오나…호주 리튬·인니 니켈 동맹 추진,"『서울경제』, 2022년 11월 14일.

- 군사·안보 차원에서 호주는 쿼드의 한 축으로 이에 적극적으로 참여 중.
  - 쿼드 차원에서의 연합군사훈련에도 참여 의사를 호주는 적극적으로 피력(2017, 2018, 2019)했으나, 인도의 반대로 무산되었음.
  - 중국을 과도하게 의식하는 인도 때문에 쿼드 차원에서 연합군사훈련이 어렵겠으나 호주는 '자유주의 질서(liberal order)'의 유지 및 수호를 위해 인도-태평양 차원에서 미국과 일본과 군사 영역에서 협력관계를 발전시킬 의사를 수차례 피력함.
  - 이 밖에 쿼드와 인태전략에서 입지 확보를 위해 해양 안보, 보건위생, 사이버 등 비전통 안보 영역에서 협력 강화를 추진하는 중.[105] 현재 호주 정부는 이 점에 주안점을 두면서 쿼드가 대중 봉쇄 전략의 의미에서 미국 주도의 군사협의체로 변환되는 위험성을 줄이기 위해 경제안보 및 신흥안보 영역에서 협력 강화 방안 모색 중.

■ **한·호 간의 국제협력 어젠다**

- 한국과 호주는 지리적으로 원거리에 서로 위치하고 있으며, 공동 협력 사안을 찾기가 어려운 상황이나 자유 국제질서 수호의 맥락에서 양국의 협력 가능성을 타진할 수 있음.

- 첫째, 우리와 호주가 같은 이념과 가치를 공유하는 만큼 자유 국제질서의 수호를 위해 국제무대에서 세계 평화와 안정에 이바지할 수 있도록 협력 강화 필요.
  - 이를 위해 우리가 유엔 안전보장이사회 이사국을 2024년부터 수임받은 상황에서 유엔에서 호주와의 협의, 논의, 소통과 협력 강화 필요.
  - 호주가 미국, 영국과 캐나다와 유엔에서 긴밀히 협력하는 전통을 가진 만큼 우리도 한미동맹을 매개로 호주와 협력과 소통을 활성화할 필요가 있으며, 특히 글로벌 사우스와 남태평양 지역에 대한 유엔 개발사업에서도 호주와 협력을 강화할 당위성 존재.

- 둘째, 호주가 인태전략과 쿼드의 주요 국가인 만큼 동북아 및 한반도 안보 상황에 많은 관심을 가지고 있어 북한 비핵화와 한반도 평화와 안정 문제에서도 호주와 협력 강화는 우리의 국익에도 부합 함.
  - 호주는 인태전략 차원에서 우리와 협력방안을 적극적으로 발굴하는 작업을 진행 중이며,

105) Wooyeal Paik and Jaejeok Park(2021), "The Quad's Search for Non-Military Roles and China's Strategic Response: Minilateralism, Infrastructure Investment, and Regional Balancing." *Journal of Contemporary China,* 30.127: 36-52.

이런 호주의 노력에 우리도 동참하여 한-호주 전략대화의 격상(국장급→차관급), 한-호주 아세안정책 대화의 격상(국장급→차관급)하고,

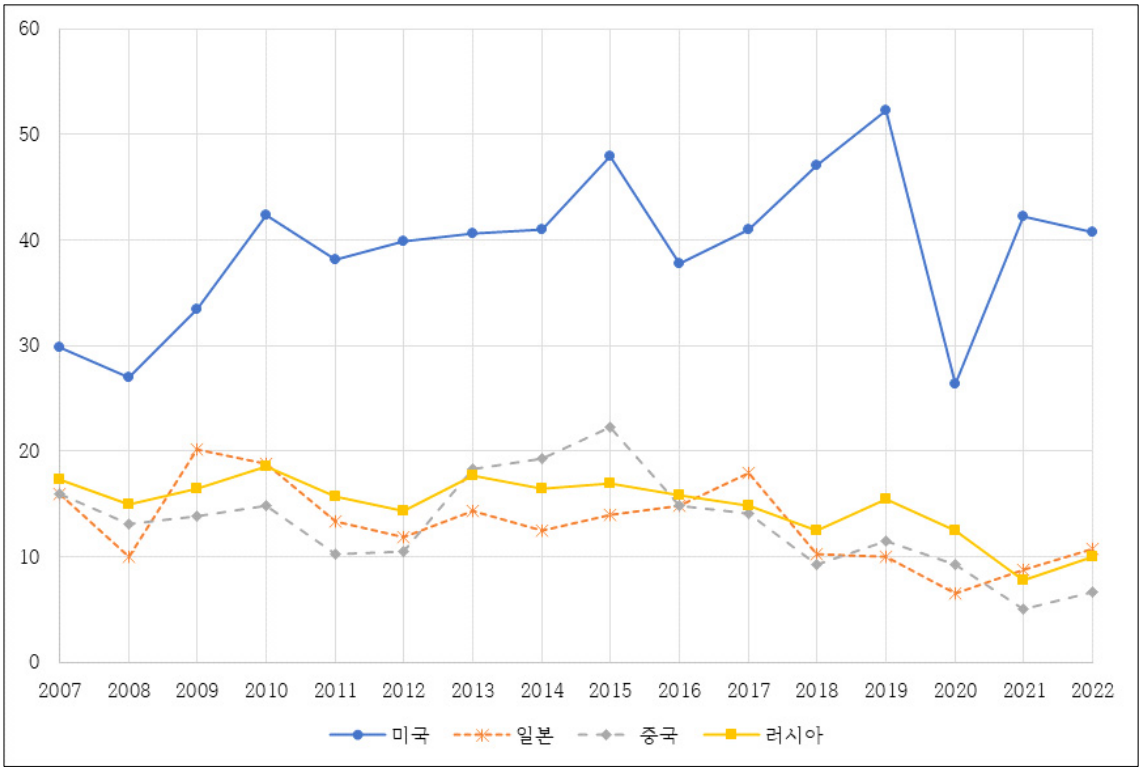
- 한·호주 외교·국방 장관 '2+2' 회의의 내실 있는 협력을 위한 행동지침(action plan) 수준의 논의가 개진되어야할 것임.

• 셋째, 남태평양의 종주국인 호주와 역내 우리 외교의 추진 목적과 국익이 상당한 공통분모를 가지고 있는 만큼 남태평양 포럼(South Pacific Forum)에서도 긴밀한 협력 필요.
  - 이를 위해 남태평양 도서 국가와 지역에서 우리의 외교 목표와 국익의 조속한 확립 필요, 이를 수반할 수 있는 원칙도 마련해서 호주와 실질적으로 협력할 수 있는 사안 발굴 필요.

6. 한반도 통일에 대한 주변국 인식 및 대응 전략

• 아래 〈그래프-1〉에서 나타나듯, 우리 국민을 지난 2007년부터 한반도 통일에 관한 설문조사를 매년 한 결과, 주변국의 지지에 대한 우리 국민의 인식과 판단은 거의 변함이 없는 것으로 나타남.
  - 우리 국민은 기본적으로 미국이 한반도 통일을 지지할 것이라는데 별다른 이견이 없으며, 트럼프 대통령 시기인 2019년에 가장 높은 기대치를 보임.
  - 중국은 2013-2016년 박근혜 대통령 시기를 제외하고는 우리 국민들은 중국의 지지에 대해 비교적 회의적 입장을 보여줌. 중국의 통일 지지에 대한 국민의 기대감은 러시아, 일본에 비해 저조함.
  - 일본에 대한 우리 국민의 기대는 이명박 대통령 독도 방문 사건(2011) 이후 저조세에서 벗어나지 못하다가 한미일 3국 정상회담이 개최된 2016년 이후 상승함. 이후 문재인 정부 시기에 이른바 '죽창가' 사건이 발생하면서 반일 감정이 고조된 후 통일에 대한 일본의 지지에 대한 우리 국민의 기대도 하락함.
  - 러시아에 대한 우리 국민의 기대감이 예상밖의 결과를 보임. 우리 국민들은 러시아가 통일을 지지할 것이라는 긍정적인 인식을 일관되게 가져 온 것으로 드러남. 이는 아마도 러시아가 한반도 통일을 굳이 반대할 이유가 없다는 인식에서 비롯된 것으로 판단됨.

단위: %

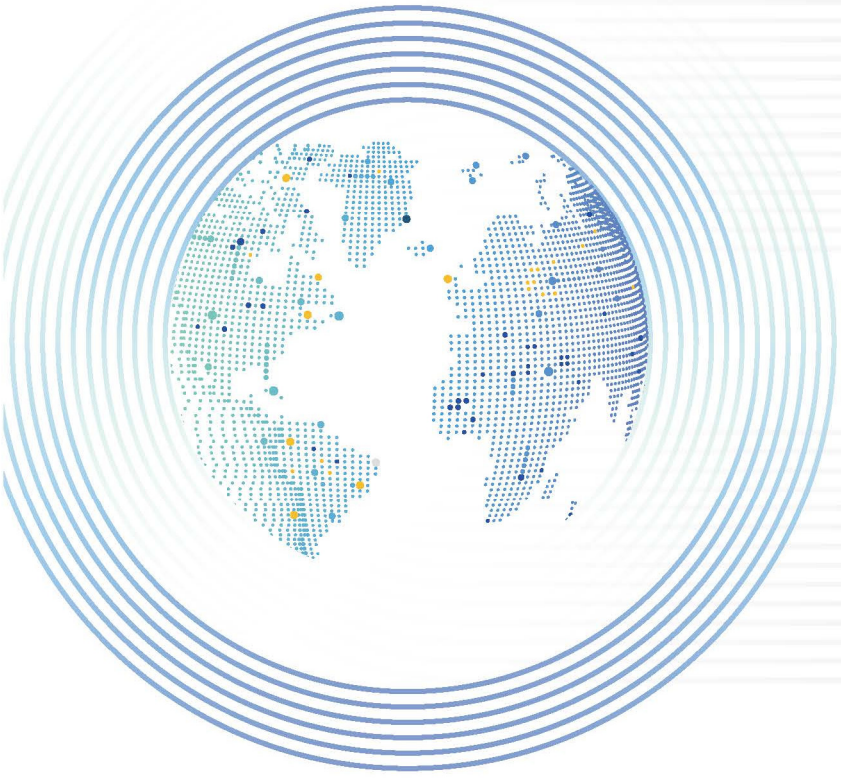


〈그림 Ⅳ-1〉 한반도 통일에 대한 주변국의지지

- 상기한 결과를 놓고 보면, 우리 국민은 미국과 러시아의 지지를 확보하는 것은 문제가 아니라는 인식을 가진 반면, 중국과 일본의 지지에 대한 불확실성과 불신이 상대적으로 확연하게 드러남.
  - 우리 국민이 통일에 대한 중국과 일본의 지지 확보가 필요하다는데 동의하는 양상을 보이면서 두 나라에 대한 통일 홍보 및 설득 작업이 중요한 것으로 보임.
  - 중국은 한반도 통일에 개입할 개연성이 큰 것으로 우리 국민이 인식하는 것으로 보이며, 이는 같은 설문조사에서 한반도 유사시 중국의 개입 또는 중국이 북한을 지지할 것이라는 우리 국민의 반응이 압도적으로 많은 인식에서 기인한 것으로 나타남.
  - 일본은 역시 한일관계에 따라 우리 국민의 인식이 달라지는 결과를 보이고 있기 때문에 통일을 진정으로 바란다면 한일관계를 정치화하는 것을 자제하고 건전하고 건설적으로 양국 관계를 발전하는데 우리 정치권에서 유의하며 이바지해야 할 것임.

V

아세안 및 EU 대상 통일 국제협력 방안 개발



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

V. 아세안 및 EU 대상 통일 국제협력 방안 개발

- 인도네시아, 베트남, 싱가포르가 포함된 동남아시아는 중국 외교에서 대표적인 주변지역(periphery)으로서, 미중 전략경쟁 최전선에서 직접적인 영향을 받는 지역임.

- 특히 동남아시아는 한반도 역사와 유사한 경험을 통해 통일 문제에서 더욱 공감을 갖고 접근할 수 있다는 점에 착안하여, V장에서는 동남아시아 핵심 3개국 인도네시아, 베트남, 싱가포르와 함께 이들의 협의체인 아세안 차원에서의 분석을 집중적으로 실시함.

- 또한 한국이 인도태평양 전략을 발표하면서 뜻을 같이하는 대표적인 지역 협의체인 EU와 추진할 수 있는 협력 방안도 모색하고자 함.

1. 인도네시아 외교·안보정책 핵심 내용과 한-인니 간 국제협력 어젠다

가. 인도네시아 외교·안보정책의 핵심 내용

- 1945년 독립 이후 인도네시아는 수카르노에서 수하르토 대통령으로 이어지는 권력 집중형 정부를 운영하면서 세속화된 이슬람 국가로서의 기틀을 잡아왔음.
  - 독립 직후 인도네시아는 좌파인 인도네시아공산당(PKI)과 우파인 군부가 핵심 역할을 한 연합체제인 NASAKOM(민족주의, 이슬람, 공산주의 연합) 체제를 구성하였고 수카르노가 장기간 권력을 장악
  - 이후 수하르토 대통령이 1966년부터 32년간 권력을 유지하는 동안 군부와 기술관료를 중심으로 정부를 개혁하면서 세속화된 이슬람 국가로서 인도네시아의 국가 성격을 전면 개편하였음.

- 인도네시아 외교의 기조는 “bebas aktif (independent and active),” 즉 독립적이고 능동적인 외교 정책이라고 할 수 있음.
  - 인도네시아는 제3세계 비동맹 노선을 창시한 국가 중 하나임.
  - 이는 전 인도네시아 외무장관 겸 부통령인 모하마드 하타(Mohammad Hatta)가 기초를 닦은 것으로, 외교 정책의 추구에 있어 외부 압력으로부터 자유로워야 하며, 동시에 중대

한 국익을 지키기 위해 투쟁할 준비가 되어 있는 것으로 정리할 수 있음.
- 자주적, 능동적 외교를 강조하는 인도네시아의 외교정책 기조는 아세안을 창설하는 데에도 큰 영향을 미쳤고, 이는 아세안이 역내 평화와 독자적인 지역질서 체제를 확보하는 것을 중시하는 정신의 배경이 되었음.
- 미중 경쟁 심화 속에서 아세안이 '아세안 중심성(ASEAN Centrality)'를 강조하고 어느 한 편을 들지 않는 독자적 외교를 표명하는 것도 맥락을 같이 함.
- 인도네시아는 창의적이고 적극적인 외교를 펼치는 대표적인 중견국으로 평가되고 있음.

• 인도네시아는 한국, 멕시코, 튀르키예, 호주와 함께 MIKTA의 일원이기도 함.
- 지정학적으로 인도-태평양 지역의 중심에 위치하고 있어, 자국을 중심으로 한 남남협력의 강화한다는 의미에서 인도양 연안의 국가들을 중심으로 한 지역협의체인 '환인도양연합(IORA: Indian Ocean Rim Associationi)에도 적극 참여
- 인도네시아 외교에서 중요한 또 다른 축은 인도네시아는 세계에서 가장 많은 수의 무슬림을 보유한 국가로서 무슬림 세계에서 중재자를 위시하여 핵심적 역할을 수행하는 것임.

• 인도네시아의 국방 및 안보 전략은 "시샨캄라타·Sishankamratais (The Total People's Defense and Security System)"에 기반을 두고 있음.
- 이는 1945년 인도네시아 공화국 헌법 제 30조 2항에 명시된 위임(mandate)으로, 국가안보는 인도네시아를 위협으로부터 방어하고 국익을 증진하기 위해 모든 국가 자원, 즉 군대와 국민을 동원하는 "총체적 인민 방위"를 통해 수행된다고 정의
- 시샨캄라타는 "사람 중심(kerakyatan)," "영토 기반(kewilayahan)," "총체성(kesemestaan)"이라는 세 가지 핵심 가치에 기초
- 인도네시아는 1998년까지 수하르토 대통령 하에서 이중 기능(Dwi Fungsi)을 수행하며 국방, 치안 뿐만 아니라 국가발전과 안정을 담보하는 행정기구의 역할도 병행하였음.
- 이후 민주화 과정을 거치면서 1999년 통합군에서 경찰의 분리, 군의 경제활동 및 부업 금지 등을 법으로 제정하면서 외부 위협에 대응하는 현대적 개념의 군으로 변모하였음.

• 인도네시아 정부는 국가방위 수행을 위한 기본적 지침인 "국방백서(Defense White Paper)"를 발표하고 이를 기본으로 안보전략을 수립 및 이행함.

- 인도네시아 정부는 2002년 국가안보법 3항에 따라 2003년 국방백서(부제: 21세기의 국가 방위)[106]를 발표한 이후 2015년 이를 업데이트한 버전을 발표[107]
- 2015년 문서에서 인도네시아 정부는 점점 더 복잡하고 다차원적인 양상을 띠는 군사적 및 비군사적 위협 등의 전략적 환경을 거론하며 새로운 안보전략의 필요성을 정당화
- 특히 경제, 정치, 군사적 측면에서 전략적인 중요성을 지닌 아시아-태평양의 지역 역학을 명시하고 테러, 대량살상무기, 초국가적 범죄, 기후변화, 자연재해 등을 위협으로 정의

• 인도네시아 국방백서에 명시된 안보전략의 목적은 국가 주권, 영토 보전 및 안전 유지와 보호임.
- 인도네시아의 국익을 보호하기 위한 국방은 비공격적이고 확장적인 총체적 방어체제로 구성되며, 현대 군사력이 뒷받침하는 외교에 중점을 두고 있음.
- 동시에 인도네시아의 비동맹 외교 정책을 강조하며, 세계의 평화, 안보, 안정, 번영에 대한 지지를 역설
- 구체적으로, 새로운 안보전략은 군사력과 비군사력을 통합하여 억지력을 갖춘 국방력을 강화하는 것을 목표로 함

  * 새로운 안보전략을 실천하기 위하여 국방 예산을 GDP의 1% 이상으로 확보해야 하며, 향후 10년간 점진적으로 증대시킬 계획

• 2014년에 출범한 조코위 정부는 21세기 인도네시아의 주요 외교 지침으로 "글로벌해양거점(Global Maritime Fulcrum, GMF)" 이니셔티브를 발표하고 해양강국이라는 비전을 실현하기 위한 군사력 건설에 방점을 두고 있음.
- 조코위 대통령이 처음 공개한 동 이니셔티브는 인도네시아의 개발 계획인 동시에 대외 정책으로 정체성을 확장시키고 있음.
- GMF는 인도양과 태평양의 교차로에 위치한 인도네시아의 전략적 이점을 활용하여 인도네시아를 강력하고, 안정적이며, 번영하는 해양 국가로 전환하는 것을 목표로 명시하였음.[108]
- 군사력 강화를 위하여 폰티아낙, 타라칸, 소롱 등 지역방어사령부 3개 창설, 잠수함 3대

106) 2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf (kemhan.go.id)
107) Indonesia: Defending the Country Entering the 21st Century (ethz.ch)
108) 그러나 인도네시아 외교부의 2020-24년 전략서에서는 GMF가 언급되지 않는 등, 조코위 대통령의 두 번째 임기에서는 GMF 이니셔티브의 추진에 진척이 없는 상황

추가 도입, 프리깃함 추가 도입 등

- GMF 이니셔티브와 관련하여 발표된 인도네시아의 주요 정책은 2017년 발표된 국가해양정책(National Ocean Policy)에 상세하게 제시되어 있음.[109]
  - 동 정책은 인도네시아의 해양 정책 일반 및 이행에 대한 지침을 제시하는 동시에 GMF 이행의 가속화 방안을 제시하는 기본 문서로도 채택되었음.
  - 동 정책에서 특히 GMF는 "인도네시아가 국익에 따라 지역과 세계의 평화와 안보에 긍정적인 기여를 할 수 있는 주권적이고 선진적이며 독립적이고 강력한 해양 국가가 되겠다는 비전"으로 정의하고 있음.
  - 구체적으로, 인도네시아 국가해양정책은 6개 원칙과 7개 기둥을 바탕으로 해양자원 관리, 해양안보 증진, 주권 수호, 굿거버넌스 수행 등 주요 정책 부문에 대한 소개와 전략계획을 소개하고 있음.
  - 위 정책과 관련하여, 인도네시아 정부는 가장 최근인 2022년 위 정책의 일부인 2016-2019 인도네시아 해양 정책 실행 계획을 계승하는 2021-2025년 인도네시아 해양 정책 실행 계획에 대한 대통령 규정을 발표한 바 있음.[110]

- 최근 인도네시아는 외교·안보정책 수립에 있어 국가의 정체성 수립과 국민 참여를 매우 중요한 요인으로 간주하고 이를 반영한 국방실행전략을 발표
  - 인도네시아 국방부는 2018년 3~4월 WiRA 보고서[111]를 통해 "국가 이념의 탄력을 증진시키기 위한 국방 실행 전략(State Defense Implementation Strategy to Improve the Nation's Ideology Resilience)"을 발표하였음.
  - 동 보고서는 세계화 시대에 정보통신과학기술이 급속히 성장함에 따라 위협이 증가했으며, 국방계획은 청년층을 포함한 국가의 모든 구성원의 사고방식, 즉 사고방식의 형성에 중점을 두어야 한다고 강조
    * 과거에는 전통적인(물리적) 위협에 불과했지만, 국가 및 비국가 행위자에 따라 위협의 근원이 달라지는 다차원적(물리적 및 비물리적) 위협으로 발전했다는 인식
  - 인도네시아 청년들은 이념적으로 국가를 방어해야 한다는 인식을 가질 필요가 있을 뿐만 아니라

109) Terjemahan Inggris KKI - clean version - uk jogja.cdr (maritim.go.id)
110) Sekretariat Kabinet Republik Indonesia | Gov't Issues Plan of Action on New Maritime Policy (setkab.go.id)
111) https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2021/06/1.-janfebenglish2018.pdf

존재하는 다양한 형태의 위협에 맞서 국가 방어력을 구축해야 하는 의무를 지님. 즉 강력한 국가적 회복력을 구현하기 위해 인도네시아 이념의 회복력을 향상시킬 것을 강조하고 있음.

- 이러한 맥락에서 인도네시아 정부는 청년층을 포함한 인도네시아 국민에게 국가 방위에 대한 인식을 심어주기 위한 다양한 정책적 노력을 경주하고 있음.
  - 국방부와 교육문화부의 협력을 통해 초등학교부터 고등교육까지 인도네시아의 모든 학생들에게 시민교육 과목을 운영하고 2015년부터 시행되기 시작한 국방 프로그램에도 이를 반영
  - 대학 차원에서는 Tri Dharma Perguruan Tinggi라는 고등 교육의 세 가지 기본 개념을 통해 국방 육성을 수행하였음.
  - 한편, 국방부가 시작한 국가 국방 프로그램은 2015년에 시작되었으며 인도네시아 45개 지역/시에서 4,500명의 간부가 참여했고, 정부의 목표는 향후 10년 안에 간부 1억 명을 배출하는 것임.

- 가장 최근에 발표한 2022~2024년 국방종합정책은 전 영역에 걸친 국방의 확대를 강조하고 있음.
  - 2021년 1월 6일 조코위 대통령은 "2020~2024년 국방 일반정책에 관한 2021년 대통령 규정 제8호[112]"에 서명하였음.
  - 해당 대통령령은 2015~2019년 국방일반정책에 관한 2015년 대통령령 제97호가 2020~2024년 국방일반정책에 더 이상 적합하지 않다는 인식에서 비롯

- 2022~2024년 국방종합정책은 일반영역, 전략발전 분석, 국방정책 기초 종합, 국방 주요 정책 등 4개 부분으로 구성
  - 규정 1조 1항에는 2022년부터 2024년까지 국방정책 전반을 국방체계 관리지침으로 정하고 있으며, 특히 규정 제2조는 다음과 같은 조치를 통한 국방력 향상을 일반방침으로 명시
  - 첫째, 지원 병력구성요소의 예비력을 강화하여 육군, 해군, 공군에 대한 국가 방어 시스템을 구현
  - 둘째, 규모가 큰 섬의 방위 개념의 개발 및 구현

112) https://setkab.go.id/en/govt-issues-regulation-on-2020-2024-national-defense-policy/

- 셋째, 국방예산 관리에 있어 책임 있고 투명하며 부패 없는 조치를 시행
- 넷째, 주권 수호의 맥락에서 인도네시아 단일국가 관할권 내 및 공화국 관할권 외부에 배치될 수 있는 전략적 억지력과 높은 기동성을 갖춘 인도네시아 국방군(TNI)을 육성함과 동시에 국익을 보호
- 다섯째, 국방수요에 부응하기 위해 선진적이고 강력하며 자주적이고 경쟁력 있는 국방·안보장비 생산업체로서 방위산업을 활성화
- 여섯째, 세계 질서와 평화 유지에 참여하기 위해 국방 분야에서의 국제 협력을 늘리고 UN 및 기타 국제기구 산하의 세계 평화 유지 임무에 참여
- 일곱째, 국방을 위해 국가 자원의 활용을 최적화하여 정부 부처, 정부 기관 및 지방 정부의 비군사적 국방 능력을 향상

나. 한-인니 간 국제협력 어젠다

- 최근 인도네시아의 국제협력에서 가장 두드러진 특징은 미국을 비롯한 인도태평양 주요국과의 전통, 비전통 안보협력을 강조한다는 점을 들 수 있음.
  - 특히 미국과의 안보협력은 인도네시아의 비동맹 종주국으로서 국제사회에서의 위상을 고려하여 외부로 명확하게 드러나지는 않지만 물 밑에서 다양한 협력이 이루어져왔음.
  - 인도네시아는 실질적으로 미국의 군사력이 자국 안보와 밀접한 관계가 있다는 점을 인정하며, 미국으로부터 군사원조, F-16기 도입, 동남아에서 가장 규모가 큰 합동군사훈련과 교류 프로그램을 운영하고 소규모 공중 및 해상 군사훈련 실시 등 미국과 다각적인 군사협력 관계를 맺고 있음.
  - 미국과 가루다실드(Garuda Shield) 합동 군사훈련을 통한 군사협력도 진행하고 있음.
    * 2022년도 가루다실드 훈련은 사상 최대 규모로 치러졌으며, 일본도 참여하여 군사 협력의 다각화를 보여줌.
  - 하지만 한국이 제조한 장보고급 잠수함 3척 인도(2017년), 노후한 미국산 F05F를 러시아산 수호이 Su-35로 대체하는 등 방산협력의 다각화를 추진

- 미국과의 전략적 파트너십은 군사 훈련 외 경제협력에서 보다 가시적으로 나타나고 있음.
  - 6억 9,800만 달러 규모의 밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(MCC) 협약을 통해 기후를 고려한 교통 인프라 개발을 지원하기로 약속함.

- 미국국제개발금융공사(International Development Finance Corporation)는 인도네시아의 Aruna Global Technologies에 2,000만 달러를 투자하여 여성과 소외된 지역사회에 힘을 실어주고 식량을 감소시키는 혁신적인 기술 플랫폼을 통해 세계에서 두 번째로 큰 어업 산업에서 비용을 절감하고 식품 공급망의 탄력성을 높이고자 함.
- 최첨단 에너지 기술분야 협력이 강화됨. 미국은 재생 에너지와 배터리 및 녹색 수소 지원 저장 장치를 결합하여 안정적이고 신뢰할 수 있는 전력을 제공하는 "Renewstable"이라는 인도네시아의 녹색 수소 프로젝트 포트폴리오에 대한 HDF Energy의 투자를 지원하기로 약속함.

• 인도네시아는 일본과 인프라, 에너지 등 경제발전의 파트너십도 한층 가속화하고 있음.
- 2021년 인도네시아와 일본은 2007년 체결된 양국 간 경제 파트너십 협정의 재협상을 시작하기로 합의하기로 함.
- 2022년 7월 일본 정부는 인도네시아의 인프라 건설과 재난방지 사업을 추진하는 것을 지원하기 위하여 436억 엔(약 4,195억 원) 규모의 차관을 제공할 것이라고 발표하였음.
- 이 외 인도네시아는 일본과 에너지 분야에서도 협력을 강화해나가기로 합의함.

• 이상과 같은 인도네시아의 국제협력 하에서 한-인니 협력은 기존의 경제협력에서 전통, 비전통 안보를 아우르는 포괄적 협력으로 발전하고 있음.[113]
- 2023년 한-인도네시아 수교 50주년 기념 계기 인도네시아 조코 위도도(Joko Widodo), 이하 '조코위' 대통령과의 정상회담을 통해 양국은 전기차, 배터리, 농업·식품, 인프라 분야 실질협력 강화 방안을 논의하였고, 전투기 공동개발 사업을 비롯한 방산협력과 군사훈련 등을 통해 양국 관계를 보다 공고히 하기로 하였음.
- 양국관계 발전의 근간인 경제협력을 더욱 강화시기키 위해 전기차, 배터리, 스마트시티 등의 분야에서 협력하면서 미래 성장동력을 함께 만들고, 특히 2023년 발효된 한-인도네시아 포괄적경제동반자협정(CEPA)을 활용해 교역과 투자를 확대해 나가기로 합의
- 또한 한국은 인도네시아 수도이전 사업, 지속가능하고 회복력 있는 미래 성장을 위해 기후변화 대응, 원전분야 협력도 확대할 계획임.
- 인적 교류를 활성화하기 위하여 장학생 초청, 인도네시아 내 한국교육원 신설 등 양국 국

113) 대한민국 대통령실. 한-인도네시아 정상회의 결과. 2023.09.08. https://www.president.go.kr/newsroom/press/nKrmUtgV

민들 간 교류를 더욱 증진하는 다양한 프로그램을 시행할 계획을 발표

- 특히 한국은 인도네시아가 '2045 골든 인도네시아 비전' 달성을 적극 지원할 것임을 밝혔음.

* 조코위 대통령은 2045년까지 세계 제5위 경제 규모 및 1인당 국민소득 $25,000 달성 비전을 제시

- 한국이 인도네시아와 함께 북한의 완전한 비핵화를 위해 양자 및 아세안 차원의 협력을 강화해 나가기로 한 점도 주목할 만함.

• 인도네시아의 국제협력 전반 및 한국과의 협력 어젠다를 종합적으로 검토한 결과, 향후 북한과의 협력으로 확대할 수 있는 유망 협력 어젠다는 다음과 같음.[114]

- 인프라, 에너지 등 경제발전을 위한 파트너십 구축
- 단계적 무역자유화를 통한 북한 경제의 글로벌 편입 지원
- 기후변화 대응, 원전분야 협력 등 신흥 위기에 대한 대응 능력 강화 지원
- 인적교류 확대와 상호 이해를 높이기 위한 인적교류 및 장학 지원 사업 확대 등

2. 베트남의 외교·안보정책 핵심 내용과 한-베 간 국제협력 어젠다

가. 베트남 외교·안보정책 핵심 내용

• 베트남은 국가 정체성 형성 과정이 북한과 가장 유사한 국가 중 하나임.

- 베트남의 공식 국가 명칭은 베트남사회주의공화국(The Socialist Republic of Vietnam)으로, 20세기 이후 독립투쟁 과정에서 사회주의 국가로 발전
- 해외 망명 중이던 호치민이 1930년 베트남으로 돌아와 베트남공산당을 조직, 이후 프랑스와의 전쟁에서 승리를 얻으면서 1976년 베트남공산당이 중심이 된 공산국가 수립에 이른 것
- 이때 호치민은 민족주의와 공산주의를 결합한 사상적 기반으로 정권에 권위와 정당성을 부여

• 통일 이후 1986년 제6차 당대회를 기점으로 베트남은 현대적인 사회주의 국가의 정체성을 발전시킴.

- 1986년 제6차 당대회에서 개혁과 개방을 중심으로 하는 도이머이(Doi Moi)로 과감하게

114) 한-인니 국제협력 차원에서 북한과의 협력에 대한 보다 구체적인 내용은 제4절 아세안 편을 볼 것

정책을 변경한 이래 5년 마다 당대회를 개최하며 성공적 국가 발전을 도모

- 2001년 9차 당대회에서 '사회주의 지향의 시장경제' 체제를 최초로 공식화하였고, 2011년 11차 당대회에서는 국가주도 사회주의 시장경제체제를 유지, 발전시킴으로써 2020년까지 현대적 산업국가로 발전할 것이라고 선언
- 2018년 응웬푸쫑 서기장이 국가주석을 겸직하면서 베트남 정치에서도 리더십에 대한 평가가 시작된 것으로 볼 수 있으며, 외교·안보정책에서도 보다 뚜렷한 베트남만의 색채가 가시화

• 베트남이 국가의 안보정책을 처음으로 발표한 것은 2009년 국방백서(2019 Vietnam National Defence White Paper)를 통해서임[115].

- 베트남은 2009년 국방백서에서 평화, 국가 독립, 민주주의 및 사회 발전을 위한 상호 존중을 바탕으로 모든 국가와 우호, 협력 및 평등한 관계를 발전시키려는 베트남의 결의를 밝혔음.
- 국방백서는 전 인민 국방 건설, 베트남인민군(VPA) 건설, 민병대 및 자위대 건설을 핵심으로 하는 베트남 국방 정책 제반을 담고 있는 핵심 문건임.
- 동 문서의 목표는 첫째, 베트남의 국방정책을 이해시킴으로서 베트남이 다른 국가와 상호 이해와 신뢰 구축을 촉진하는 데 기여하도록 하기 위한 것이고, 둘째, 베트남 자국민의 국방 인식을 제고하고 모든 시민, 사무실, 단위 및 사회단체가 조국 건설 및 보호를 위한 국방 강화에 대한 권리와 의무를 더 잘 이해하도록 돕기 위한 것임.
- 전 인민 국방 건설에 관해 베트남은 "국민의, 국민에 의한, 국민을 위한" 군대를 창설하는 것이라고 설명하였음.

• 베트남의 안보와 관련하여 가장 최신의 공식 지침은 2019년 베트남 국방부가 발표한 "2019 국방백서(National Defence White Paper)"임.[116]

115) http://mod.gov.vn/en/intro/detail?1dmy&current=true&urile=wcm%3apath%3a/mod/sa-mod-en/vnd/sa-en-dod-dp/sa-en-dv-mf-stqp/62f8a315-e824-43c9-8a87-3dcdb145c41d

116) http://mod.gov.vn/en/intro/!ut/p/z1/tVLLbsIwEPwWDjmaNWyok96C1BahtIlfEOJLlWAnpE3skLhJ-fsaISFVKoQe6ou1qxnP7l6Bwwq4its8i02uVVzYOuJXb7fB47M3HQWUvt6P6dPUXU58n6E7YxCeA9zNEfglfHriBLSPvwQOfK1MZTYQlVo4tImJvYlUDm3VoZaKCNsS1bFqSZmSxmxtZ8RcH3HEiPRETFwPKUliXxA2ESxBX6SI471ltc4FRBehw76t8fMzh3u9nrX2vRFZD-ykBx8hbHPZwULpurRBv_xxxBmFOfCs0Mnhl-Tv2y0PbBRaGfIlYPV_WVi1QCXoZcBrmcpa1sPP2prYGFM11w51aNd1w0zrrJDDtS4d-htloxvr8icSqnKxKD3ckY_04QZdnuywyILB4BuUiGVT/#; HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ (rfi.fr)

- 이는 베트남의 국방 전략, 외교 전략 및 기타 부문별 전략 수립에 핵심적 역할을 하는 중요한 국가 전략이기도 함.
- 2019년 국방백서는 베트남의 국방 과제와 관련된 글로벌, 지역 및 국내 상황에 대한 관점, 평가 및 예측도 포함하고 있음.
- 동 백서는 전 세계적으로 다극, 다중심화가 진행되고 있는 상황을 특기하며 국제 사회가 전통적 및 비전통적 안보 과제, 특히 국제 테러, 사이버 안보 등 새로운 형태의 위협에 맞서 싸워야 한다는 것을 명시하고 있음.
- 핵심 목적은 독립, 주권, 영토 통합, 평화, 국익, 공산당, 국가 및 국민의 보호에 더해 지역과 세계의 평화와 안정의 유지에 적극적으로 참여하는 것임.
- 해당 전략은 평화적이고 자위적인 성격을 중심으로 하며, 총체적 국력을 시대적 힘과 결합함으로써 이를 표현하고자 함.
- 군사 동맹을 맺지 않고, 자국 영토에 외국 기지를 허용하지 않으며, 제 3국에 대항하여 제 2국과 동맹을 맺지 않는다는 기존의 '3불' 국가 정책에 더해 "국제 관계에서 무력을 사용하거나 무력을 사용하겠다고 위협하는 것"에 대한 반대가 추가되었음.

• 베트남은 베트남공산당(CPV) 및 국가의 관리 하에 베트남인민군(VPA)을 핵심으로 군대를 조직하고 있음.
- 충분한 국방력을 유지하면서 전쟁의 위험을 막고 조국을 멀리서 수호하며 지속가능한 평화를 수호하고 부강한 인민과 강하고 민주적이며 공평한 선진국가의 목표를 실현하기 위한 국제국방통합을 추진할 것을 강조하고 있다.
- 베트남인민군(VPA)은 개혁을 진행하고 조직을 재편하고 무기와 장비를 업그레이드하며 군사 기술을 활용하여 전반적인 힘과 전투 준비 태세를 강화하고 인민의 군대, 정치 세력, 충성스럽고 신뢰할 수 있는 군대로서의 임무를 수행해온 것으로 평가되고 있음.
- 나아가 향후 세계, 지역, 국가에 정치, 안보, 경제 환경에서 발생하는 많은 새로운 불안정 요인에 대한 대응에서 국방의 역할을 강조하고 있음.
- 베트남은 독립, 주권, 영토 통합 및 보전, 평화, 국익, 베트남공산당(CPV), 국가 및 국민을 확고히 수호한다는 목표 외에도 지역과 세계의 평화와 안정을 수호하는 데 적극적으로 참여한다는 기조를 보임.

• 베트남 국방 정책의 근본적인 문제와 VPA, 민병대 및 자위대의 조직 및 장비 변화는

2019 국방정책에서도 자세히 다루어지고 있음.

- 2019 국방백서는 베트남공산당(CPV)과 베트남 정부가 베트남인민군(VPA)과 베트남 국민, 군대 및 전 세계 국민 간의 상호 이해와 신뢰 구축을 촉진하기 위하여 국방 정책의 투명성을 높이기 위하여 노력하고 있음.

- 그 외 최근의 베트남 외교정책 담론을 가장 잘 설명하는 단어는 '대나무 외교'임.
  - 베트남 공산당에 의해 다시 사용되기 시작한 이 개념은 1986년 Doi-Moi 개혁 이후 베트남의 외교적 성과를 새로이 조명하고 러시아의 우크라이나 침공으로부터 약소국이 배워야 할 교훈을 논의하기 위해 사용되고 있음.
  - 또한 양극화된 국제 환경에서 지난 30년 동안 베트남이 지정학적 이해관계의 균형을 맞춰온 경험을 나타낸다고 할 수 있음.

- 1986년의 Doi-Moi 정책 이후 베트남 외교 정책은 크게 연속적인 성격을 보여 왔음.
  - 가장 최근에 개최된 2021년 제 13차 베트남 공산당 전당대회에서 발표된 정치보고서(Political Report)는 베트남이 "국제사회의 친구, 신뢰할 수 있는 파트너, 책임 있는 일원으로서 평화, 우호, 협력의 외교" 정책뿐만 아니라 "독립, 자율, 다변화, 다자화의 외교" 정책을 지속적으로 추구하고 있음을 재확인하였음.
  - 또한, 제 13차 베트남 공산당 전당대회는 향후 5년간 베트남의 최대 국익 문제로 "국가 안보, 경제 발전, 국제적 위상 강화"를 제시했으며, 이와 밀접하게 연관된 "평화롭고 안정적인 환경 보존, 국가 발전을 위한 외부 자원 동원, 국가의 지위와 명성 제고"라는 세 가지의 외교 정책 과제를 정의하였음.

나. 한-베 간 국제협력 어젠다

- 베트남은 대표적인 실리외교의 표본과 같은 국가로, 개방성, 선린우호, 국제사회 원칙, 다자외교와 같은 네 가지 기조 위에서 외교를 수행하고 있음.
  - 첫째, 개방성은 국가 경제발전을 구현하는데 있어 실용적, 능동적 경제외교를 구현하여 개혁, 개방을 통해 세계경제와의 통합을 촉진하는 것이며, 교역과 해외투자유입을 성과 지표로 간주할 만큼 경제에 방점
  - 둘째, 베트남의 독립과 번영을 지킬 수 있는 한에서는 모든 국가와 협력을 강화하기 위한 선린우호 관계 지향

- 셋째, 국가 간 관계 및 문제 해결에 있어서는 국제사회의 원칙 존중
- 넷째, 아세안(ASEAN) 가입(1995년) 필두로 아셈(ASEM), APEC, UN안보리 비상임이사국 진출 등 활발한 다자외교 전개 등

• 실리외교 수행의 대표적인 예가 미국, 중국과의 외교관계 개선에서 나타남.
- 1978년 베트남-캄보디아 전쟁에서 중국이 캄보디아를 지지하면서 관계를 단절하였으나, 1991년 외교관계정상화, 1999년 전면적 협력 동반자관계 등을 거치며 중국은 베트남의 최대 교역대상국으로 부상
- 베트남전 이후 1995년 미국과 국교정상화를 발표한 베트남은 2000년 베트남-미국 무역협정 체결, 2013년 포괄적 동반자관계 수립 등 관계 전격 개선

• 위와 같은 외교정책 기조 하에서 베트남의 국방전략은 다른 국가들, 특히 전략적 파트너와의 관계 및 전략적 신뢰 구축 및 강화를 목표로 함.
- 국가의 보호와 공동 안보문제 해결을 위해서는 다른 국가와의 국방 협력 또한 장려하고 있음.[117]
- 2019년 베트남 국방백서는 국제 사회에서 베트남과 다른 국가 간의 더 나은 이해와 신뢰 구축을 촉진하고자 함.
- 이는 베트남 국민의 국방의식을 높이고 국토 건설과 수호를 위해 국방을 강화하고 국민의 행복을 위해 국방을 강화할 권리와 책임에 대하여 기관이나 사회단체의 이해 수준을 높이는 데에도 중요한 역할을 할 것으로 기대됨.

• 베트남의 국제협력은 따라서 중요한 강대국 모두와 국가 이익에 기반한 실용적 외교를 정책기조로 하여 다양한 국가들과 협력하는 것이나, 사회주의 우방국과의 관계는 중요한 기조 중의 하나라는 점을 간과해서는 안될 것임.
- 국방백서에서 베트남 정부는 국방정책의 목표를 평화독립발전을 보장하기 위한 사회주의 베트남 수호, 강력한 전 인민적 국가방위체제 구축, 강력한 인민군대 육성으로 규정
- 구체적인 목표로는 현대전과 미래전에 대비한 군사력 건설, 테러·마약·밀수 등 각종 비전통 안보위협에 적극 대처 등

117) 다른 특기할 점으로, "인도태평양"이라는 용어를 사용하며 베트남이 인도태평양 지역의 안보 및 방위 협력 메커니즘에 참여할 준비가 되어 있음을 밝히고 있음.

- 중요한 것은 공산당 일당체제인 베트남에서 당 중앙군사위원회와 국방정책 입안, 예산, 훈련, 인사, 정치교육, 군사작전권 통제 등 모든 군사업무를 관장한다는 사실임.
- 또한 사회주의 국가의 특성상 베트남 국방부는 정부가 아닌 당 조직이며, 실리적 외교 기조를 반영하여 베트남 전쟁 최대 적이었던 미국과 긴밀한 국방협력을 전개하고 있음.

• 그럼에도 베트남의 실리외교는 최근 미중 전략경쟁 상황 속에서 더욱 분명하게 나타나고 있다는 점에 각별한 관심을 가질 필요가 있음.

• 베트남은 미국과 디지털, 인프라, 에너지, 반도체 공급망 분야에서의 협력을 강화하기로 약속함.
- 미국이 베트남에서 주목하고 있는 지역은 메콩 삼각주로서 이 지역을 중심으로 제조업 육성, 디지털 인프라를 비롯한 다양한 인프라 개발, 에너지 전환, 지속가능한 스마트 농업, 공급망 참여의 전방위 확대 등 다양한 분야에서 베트남을 추가로 지원할 것임을 약속함.
- 특히 미국 정부는 베트남 반도체 생태계가 신속하게 발전하고 글로벌 반도체 공급망 속에서 입지를 높일 수 있도록 지원하는 목적으로 200만 달러의 초기 종자 자금을 지원하고 이 자금을 통해서는 주로 반도체 인력을 개발한다는 계획을 발표하였음.

• 베트남은 미국과 사상 최고조에 달하는 군사 및 안보협력 관계를 형성하고 있음.
- 양국은 초국가적 범죄, 불법 복제, 돈세탁, 인신매매, 마약 및 전구체 화학물질의 불법 밀매, 사이버 범죄, 첨단 기술 범죄에 대응하기 위한 해양 협력 및 노력의 효율성을 높이기 위해 정보와 경험을 협력하고 교환하기로 함.[118)]
- 미국은 베트남이 자주 국방 능력을 향상시키는데 필요한 지원을 기구축된 다양한 기제를 통하여 지속적으로 지원하며 베트남의 신규 수요에도 적극적으로 부응하기로 하였음.

• 베트남과 인도는 중국이 부쩍 공격적인 태도를 보이는 데 대해 우려를 표하며, 최근 몇 년 간 특히 국방에 중점을 두고 관계를 강화하고 있음.
- 인도는 몰디브, 모리셔스 등 국가에 소형 선박과 군사 장비를 제공한 적은 있지만, 여러 나라가 각자 영유권을 주장하고 있는 남중국해 연안에 위치한 중국의 이웃 국가에 군함을 제공하기는 이번이 처음임.

118) 미국-베트남 공동 정상 성명 ~

- 베트남은 유럽에서는 체코 정부와도 협상을 통하여 베트남 군대가 보유한 항공기, 레이더와 장갑차 및 각종 화기 강화와 구입처 다변화를 모색하고 있음.
  - 스웨덴 싱크탱크 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute)에 따르면 체코는 이미 유럽연합(EU) 국가 중에서 대(對)베트남 주요 무기 공급국으로 자리매김함.

- 베트남은 사회주의 국가로서 한국보다 북한과 먼저 수교를 맺은 바, 주요 對북한 협력 동향은 아래와 같음.[119)]
  - 1950.1.31 수교(당시 월맹)
  - 1950.10.25 상호 상주대사관 설치
  - 공관 현황
  - 주베트남북한대사 공석
  - 레 바 빙(Le Ba Vinh) 대사(18.7. 임명)

- 한국과의 협력도 2023년 9월 10일 양국 정상회담에서 평화, 협력, 지속가능한 발전을 위해 양국 관계를 포괄적 전략적 동반자 관계로 격상한 것을 비롯하여 긴밀한 파트너 관계로 발전하고 있음.
  - 베트남은 한국의 3대 교역국이며 한국 기업 8천여 개가 진출해있음. 이에 2030년 교역 1,500억불 목표 설정, ODA와 EDCF 사업 등 한국의 對베트남 개발협력 확대, 국제무대 공조 확대 등 우리측 제안에 「팜 밍 찡(Pham Minh Chinh), 이하 '찡'」 총리가 긍정적으로 화답
  - 찡 총리는 베트남이 국제규범을 준수하는 가운데 한국과 전략적 공조와 협력을 도모할 것이며, 구체적으로 핵심광물 공급망을 포함한 경제 안보, 에너지, 스마트시티 등 분야에서 협력을 강화하기로 합의함.
  - 베트남은 한국을 비롯한 해외투자의 신속한 투자 결정과 효율적 이행을 촉진하기 위해 외환 송금, 세제, 토지 규제 등과 관련한 베트남 측의 제도 개선이 필요함에 동의, 협력하기로 결정
  - 베트남은 디지털 전환, 첨단기술, 친환경, 인프라, 국방/방산, 인력양성 분야에서 한국과 협력을 확대해 나가기를 희망

119) 대한민국 대통령실. 제18차 한·베트남 경제공동위원회 (president.globalwindow.org)

- 베트남의 국제협력 전반 및 한국과의 협력 어젠다를 종합적으로 검토한 결과, 향후 북한과의 협력으로 확대할 수 있는 유망 협력 어젠다는 다음과 같음.[120]
  - ODA와 EDCF 사업 등 한국의 對베트남 개발협력을 확대하고 이를 북한과의 3자 연계사업화 할 수 있는 방안 모색
  - 국제규범 준수, 외환송금, 세제, 토지 규제 등과 같은 제도 개선 분야에서의 노하우를 북한과 공유
  - 베트남이 희망하는 디지털 전환, 첨단기술, 친환경, 인프라, 인력양성은 북한도 동일하게 협력 수요를 갖고 있는 분야이므로 협력의 모범사례를 창출하도록 각별한 노력을 경주할 필요

3. 싱가포르 외교·안보정책 핵심 내용과 한-싱 간 국제협력 어젠다

가. 싱가포르 외교·안보정책 핵심 내용

- 싱가포르는 역사적 배경으로 인해 일당 독재에 가까운 정치체제 하에서 '생존의 정치(Politics of Survival)'를 펼쳐왔음.[121]
  - 1954년 당시 영국의 식민지였던 싱가포르에 리콴유를 지지하는 노조원 및 지식인을 중심으로 창당한 인민행동당(PAP: People's Action Party)이 독립 후 지금까지 싱가포르를 이끄는 핵심 정당
  - 독립을 성사시키고 독립 이후 싱가포르의 불안한 정치, 경제, 사회 문제를 국가 생존의 문제로 규정한 인민행동당은 실제 분명한 행동을 통해 지속적인 고도 경제성장과 국민 삶의 질 개선이라는 성과를 보여주는데 성공하였음.
  - 이같은 성과는 싱가포르가 권위주의적 국가 성향을 용인하고 아직까지 인민행동당의 일당 독재에 가까운 통치를 받아들이는 배경이 되어왔음.
  - 싱가포르는 하지만 수많은 안보위협 요인에 둘러싸인 섬나라로서 식수와 식량을 100% 해외에서 공수해야 하고 말레이시아연방에서 축출되듯이 잘려나온 역사적 경험 등으로 인해 생존의 정치를 할 수 밖에 없는 상황이었음.

- 싱가포르는 1984년에 'Total Defence(총체적 방어)' 전략을 발족하였는 바, 이는 모든

120) 한-베 국제협력 차원에서 북한과의 협력에 대한 보다 구체적인 내용은 제4절 아세안 편을 볼 것
121) 윤진표. 2020.『현대 동남아의 이해(제2판)』p. 335.

싱가포르 국민이 위협과 도전에 대한 방어의 강화에 있어 각자의 역할이 있다는 내용을 골자로 함.

- 구체적으로, 싱가포르 국방부(MINDEF)에 따르면 국가 방위는 군사 방위, 시민 방위, 경제 방위, 사회 방위, 디지털 방위, 심리 방위의 6가지 기둥을 기반으로 함.

- 싱가포르의 외교원칙은 아세안 국가와의 선린 우호관계를 골자로 중립과 균형의 현실주의 외교를 추구하는 것으로 정의할 수 있음.[122]
  - 이를 위하여 구체적으로 동남아 및 아시아·태평양 지역에 안보 및 평화로운 환경을 조성하고, 자유롭고 개방적인 국제 무역체제 구축을 통하여 싱가포르 경제발전과 지속적인 번영이 가능한 환경을 확보하는 것이 싱가포르 외교정책의 핵심 목표
  - 하지만 미중 관계 사이에서 싱가포르는 역내 힘의 균형을 위하여 미국에 보다 큰 역할을 기대하며 실제로 미군의 아시아·태평양 지역에 대한 군대 주둔을 비롯한 관여의 확대를 통해 일본, 중국 간 세력균형을 추구하고 있음.
  - 그 예로 미국의 필리핀 철수 이후 싱가포르가 미 제7함대를 포함한 미 해군 및 공군의 인도양 지원의 중간 기착지 역할 자임, 이라크전 및 아프간전에서 동남아 국가 중 가장 적극적으로 미국 입장 옹호 등을 들 수 있음.
  - 남중국해 문제에 있어서는 2018년 아세안 의장국을 수임할 당시 중국과 합의를 통해 중-아세안 합동훈련을 처음으로 실시하는 등 남중국해 긴장 완화 분위기 조성 및 역내 힘의 균형을 이룸으로써 역내 불안정성을 타개하기 위한 노력을 경주
  - 결국 지속가능한 경제발전 달성에 필요한 평화롭고 안정적인 지역체제를 구축하는 것이 싱가포르가 개별 국가로서, 그리고 아세안 회원국으로서 추구하는 핵심 목표

- 싱가포르의 국방목표는 싱가포르 주권과 영토를 보호하고 역내 평화와 안보에 기여하며, 방위력과 억제력을 확고히 견지하는 것으로 설정되어 있음.
  - 이를 위하여 싱가포르는 자국의 방위산업을 육성하고, 서방의 최신 무기체계를 도입하여 자주 국방을 추진하는 한편 외교를 통해 안보 역량을 함양하기 위하여 아세안, ARF와 같은 다자 협의체 내의 지역안보 협력을 적극 주도하고 있음.
  - 또한 동남아 국가 중에서 군사협력에 가장 적극적인 국가로, 군사력 증강을 통해 협력을

122) 윤진표. 2020.『현대 동남아의 이해(제2판)』. p. 417.

강화하고 훈련을 통해 간접적인 실전 경험을 축적하며 유엔 감시단, 인도적 지원 및 재난 구호, PKO 등에도 적극 참여하고 있음.

- 아시아 국가 중에서는 유일하게 IS 대응 연합작전에 군사장비와 비전투 인력을 지원
- 2014년 싱가포르 국방부는 역내 발생하는 재난의 감시 및 국가/민·군간 재난구조 협조체계 구축을 위하여 '인도적지원·재난구조협조센터(RHCC: Regional Humanitarian Assiatance and Disaster Relief Coordination Centre)'를 창설, 재난구조 작전의 신속성, 효율성 증대 및 역내 국가 간의 협조체계 구축을 위해 노력을 경주

• 21세기에 싱가포르의 국가안보전략은 테러와의 전쟁을 위한 것으로, 2004년에 발표되었음.[123]

- 해당 문서는 세계가 직면한 새로운 안보 환경의 복잡성과 다양성을 인지하며 싱가포르 안보 우선순위를 설정하고 싱가포르의 대테러 전략을 설명하는 내용을 담고 있음.
- 테러와의 전쟁의 목표를 달성하기 위한 수단으로는 보다 긴밀한 네트워킹과 기관간 조정-협력 확대를 해결방안으로 제시하였음.

• 싱가포르의 안보전략은 기본적으로 억지력과 외교라는 두 가지 기둥을 기반으로 함.[124]

- 억지력의 첫 번째 기둥은 국가 서비스 및 종합 국방 기관을 통해 강력하고 유능한 SAF와 회복력 있는 싱가포르를 개발하고 국방비 지출에 대해 신중하고 안정적인 접근 방식을 취하는 것임.
- 국방 외교의 두 번째 기둥은 지역 및 전 세계의 국방 기관 및 군대와 광범위한 상호 작용과 협력을 통해 강력하고 우호적인 관계를 구축하는 것임.
- 싱가포르의 안보전략에서 외교는 특별한 의미를 지내고 있는바. 이는 싱가포르가 모든 국가의 주권이 존중되고 국가 간의 관계가 법에 기반한 규칙으로 규정될 때 싱가포르와 같이 소규모 국가가 생존하고 번영할 수 있다고 보기 때문임.
- 이러한 맥락에서 싱가포르는 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 모든 국가가 국제사회의 법과 규칙을 준수하는 지역, 나아가 세계의 질서와 시스템을 유지하고 수립하는데 기여하고자 함.

123) Singapore National Security Stategy. 2004.
124) MINDEF Singapore 홈페이지

- 법치주의에 더하여 작은 국가로서 싱가포르가 지닌 태생적 한계를 극복하기 위해서는 강력한 안보 역량을 갖추는 것이 필수적이라는 인식이 강함.
  - 싱가포르는 자국이 큰 국가가 누리는 자원과 기타 자연적 이점이 부족하고, 개방적이고 세계화된 경제에서 싱가포르의 생존과 발전은 평화롭고 안정적인 지역 환경을 확보할 수 있느냐에 좌우된다고 인식함.
  - 이러한 싱가포르의 전략적 상황을 고려할 때, 주권과 영토를 보전하고 평화롭고 안정적인 국가 운영을 위해서는 안보 역량을 키우는 것이 필수적이며, 이를 통해서만 싱가포르는 자국의 이익을 위하여 최선의 선택을 할 수 있는 전략적 공간과 자유를 확보할 수 있기 때문임.

- 싱가포르가 안보전략을 수립한 또다른 대표적인 부문은 사이버안보임.
  - 싱가포르는 2016년 최초의 사이버 안보 전략을 발표한 데 이어 2021년 사이버 안보 전략을 업데이트하였음.[125]
  - 이 전략서에서 싱가포르 정부는 탄력적 인프라 구축, 더 안전한 사이버공간 구현, 국제 사이버 협력 강화, 활기찬 사이버 안보 생태계 개발, 강력한 사이버 인재 성장 등의 실행 계획을 제시하고 있음.

나. 한-싱 간 국제협력 어젠다

- 싱가포르의 외교·안보 분야 국제협력은 기본적으로 양자와 지역 차원을 동시에 추구하고 있음.
  - 국방분야에 있어서는 싱가포르는 지역은 물론 전 세계적으로 강력한 양자 관계 네트워크를 구축하는데 조금 더 방점을 두어왔음.
  - SAF는 방문 교환과 합동 훈련부터 서로의 강좌 참석에 이르기까지 다른 군대와 협력관계를 유지해왔음.
  - 이러한 다양한 국방 관계 네트워크는 이해를 증진하고, 신뢰를 구축하며, 공통 안보 문제를 해결하기 위한 군대 간의 실질적인 협력을 촉진함으로써 지역 및 국제 안보에 기여하는 것으로 평가됨.
  - 또한 이를 통해 SAF는 전 세계 상대방으로부터 모범 사례를 배우고 습득할 수 있을 뿐만 아니라 해외 훈련 지역에 대한 접근 및 국방 기술 협력의 혜택을 누릴 수 있음.

125) the-singapore-cybersecurity-strategy-2021.pdf (csa.gov.sg)

- 하지만 외교적으로는 개방적이고 포용적이며 유연한 지역 안보 아키텍처 구축에 적극적으로 나서고 있음.
  - 싱가포르는 지역이 대화를 넘어 공동의 안보 과제를 해결하기 위한 실질적인 협력을 구축하는 것을 지향함.
  - 대표적으로 싱가포르는 2006년에 설립된 ASEAN 국방장관회의(ADMM)의 틀 내에서 ASEAN 이웃 국가들과 긴밀히 협력해 왔음.
  - ADMM-Plus는 2010년에 설립되어 ASEAN 10개 회원국과 국방 기관을 하나로 연결하고 있음.
  - 이 지역의 다른 8개 핵심 국가(즉, 호주, 중국, 인도, 일본, 뉴질랜드, 한국, 러시아, 미국)는 합동훈련과 방문교환을 통해 국방 협력을 강화할 수 있는 또 다른 플랫폼을 제공
  - 싱가포르는 또한 2002년부터 국제전략문제연구소(International Institute of Strategic Studies)가 조직한 연례 샹그릴라 대화(SLD)를 주관하여 왔음.

    * SLD는 아시아 태평양 및 그 외 지역의 국방부 장관, 고위 관료, 전략 사상가 및 기타 주요 인사들을 소집하고 비공식적인 대화를 통해 지역 규범의 형성과 협력을 촉진하는 역할을 수행해왔음.

- 싱가포르는 미군이 필리핀에서 철수한 후 동남아에서 미군 진출의 교두보 역할을 하고 있음.
  - 1990년 리콴유 총리 협상을 기점으로 싱가포르 공군과 해군 수리시설을 미군이 이용하면서 남중국해와 인도양 사이를 이동하고 있어, 미국의 아시아·태평양지역 재균형 정책 핵심 지원국이 되었음.
  - 1990년, 2005년에 체결한 국방 관련 합의문에 의거하여 2015년 양국간 확대국방협력합의문 서명하였는데, 지역 안보와 평화 유지를 위한 미군의 존재의 중요성을 공식 천명하였음.

- 2023년 10월 미국-싱가포르 핵심 및 신흥 기술(CET) 대화를 통해 싱가포르와 미국은 전략적 기술 파트너십을 확대하고 심화해 나가기로 함.
  - AI 시스템에 초점을 맞춘 공동 연구 및 교육 자금 지원 기회를 통해 미국 국립과학재단과 AI 싱가포르(AISG) 간의 협력을 강화하기로 함.
  - 데이터 거버넌스, 디지털 표준, 디지털 포용, 소비자 보호와 같은 우선순위 문제에 대한 공통 원칙과 목표를 설정하고 디지털 경제 협력을 위한 로드맵을 개발하기로 약속함.

- 미국-싱가포르 기후 파트너십을 통한 지속적인 연구 노력을 포함하여 재생 에너지를 탈탄소화하고 배치하기 위한 지역적 노력을 지원하기로 함.

• 북한과의 협력관계 관련하여, 싱가포르는 동남아뿐만 아니라 세계적으로도 앞선 경제와 의료, 사회 시스템을 갖춘 국가로 북한 지도부의 신뢰를 받고 있다는 점에 주목
- 싱가포르는 북한 지도부 의료 처치, 미국과 정상회담 장소 제공 등

• 한국은 싱가포르와 정상회의('23.09.07) 계기에 양국 간 실질 협력을 디지털무역, 기후환경 등 미래 분야로 확대하기로 논의하였음.
- 싱가포르는 교역, 투자, 인프라 분야에서 아세안 국가 중 우리나라와 최초와 최대의 기록을 가진 국가이며, 디지털, 녹색기술 등 미래 핵심 분야에서 높은 기술력과 규범 수립의 역량을 토대로 협력을 더욱 확대해 나갈 것임.

• 한국은 아세안 국가 중 싱가포르와 최초로 FTA('06.3월 발효) 및 디지털 통상협정을 체결하였고('23.1월 발효), 싱가포르는 아세안 내 한국의 최대 투자대상국이자 제1의 인프라 협력 파트너임.
- 싱가포르는 한국이 역내 주요 현안과 국제무대에서의 협력을 강화하고, 특히 한반도 정세와 관련하여, 최근 북한의 거듭된 소위 '인공위성' 발사가 다수의 유엔 안보리 결의에 대한 명백한 위반이며 역내 불안을 야기하는 위협 요인이라는데 인식을 같이 하고 국제사회와 함께 단호하고 단합된 대응을 해나가기로 하였음.[126]

• 싱가포르의 국제협력 전반 및 한국과의 협력 어젠다를 종합적으로 검토한 결과, 향후 북한과의 협력으로 확대할 수 있는 유망 협력 어젠다는 다음과 같음.[127]
- 먼저 싱가포르는 한국의 통일을 위한 국제협력 네트워크 전개의 중점 협력국으로 간주, 즉 국제사회에서 규범에 의거하여 대북 정책을 함께 의논할 수 있는 파트너 국가로서의 가치를 인식하고, 이에 합당한 정책적 노력을 기울일 필요가 있음.
- 싱가포르는 국부펀드를 통하여 개도국에 산업단지, 스마트시티 등 인프라를 구축하는 사업의 경험이 많고 현재 아세안에서도 스마트시티 구축을 담당하는 국가이므로, 동 분야 북

126) 연합인포맥스. 2023.9.7. "尹, 싱가포르 총리에 "금융·전기차 韓기업 안착 지원해달라"
127) 한-싱 국제협력 차원에서 북한과의 협력에 대한 보다 구체적인 내용은 제4절 아세안 편을 볼 것

한과의 공조가 유망할 것

- 싱가포르의 앞선 신흥 기술, 의료 시스템 등을 통해 후발개도국 개발협력 모델을 함께 만들고 이를 아세안 플랫폼을 활용하여 역내 저개발국과 북한으로 확대하는 시스템도 생각해 볼 수 있을 것임.

4. 아세안 외교·안보정책 핵심 내용과 한-아세안 간 국제협력 어젠다

가. 아세안 외교·안보정책과 국제협력 개요

- 냉전 기간 동안 동남아시아는 내부적으로 극심한 분열과 갈등으로 대립하고 있었음.
  - 인도네시아 등 이 지역의 많은 국가들은 공산주의 운동을 폭력적으로 탄압하는 반소련 정권의 주도하에 있었으나, 캄보디아와 같은 다른 국가들은 마르크스-레닌주의자들에 의해 통치되었음.
  - 이 같은 이념적 대립으로 인한 지역 긴장을 타개하기 위하여 1967년 비공산 국가들은 마르크스-레닌주의의 확장을 견제하기 위해 설립한 지역 협의체가 아세안(ASEAN)임.
  - 그러는 중에도 한편 라오스와 베트남의 공산주의자들은 피비린내 나는 내전에서 싸워 승리, 사회주의 국가 건설을 이룩함.

- 하지만 냉전이 종식되면서 동남아시아 국가들은 비참한 과거를 극복하기 위해 다양한 노력을 경주하였음.
  - 예를 들어 베트남은 외교적 고립을 극복하고 이 지역에서 가장 적극적이고 외향적인 국가 중 하나로 변모하였음.
  - 즉, 아세안은 이전의 적들까지 회원 자격을 확대하여 반공주의 단체에서 광범위한 정치적, 경제적 의제를 가진 단체로 변모하였음. 또한 이 지역의 외교 및 국방 지도자들이 자주 함께 모여 신뢰 구축과 분쟁 예방을 위해 노력하는 안보 포럼으로 발전하게 되었음.

나. 한-아세안 간 국제협력 어젠다

(1) 한국의 아세안 및 동남아 주요국 협력의 중요성 및 방향

- 북한은 전통적으로 북중러, 남북러 등의 협력에 방점을 두어왔으나, 본문에서 살펴본 바와 같이 동남아시아에서 싱가포르, 베트남, 인도네시아와의 협력은 이와는 또 다른 의미

에서 북한에게 중요한 위치를 지니고 있음에 주목할 필요가 있음.

- 협상의 중심이 다시 '북-미'가 된다고 하면 우리의 입지가 좁아지게 될 것이므로, 북한 입장에서 미국에 버금가는 중요한 외부 파트너 국가를 두는 것이 우리에게 유리할 것임.

- 그렇다면 북한이 국제사회와의 협력에서 바라는 것이 무엇인가에 대한 고민이 필요함.
- 6자 다자협상은 그간 생산성이 높지 않았음. 2차 북핵위기는 6자 다자협상 가운데 발생하였으며, 이는 참여국들의 제각기 다른 이해관계, 매 단계마다 협상이 필요하여 기간 자체가 길어졌으며, 궁극적으로 북-미 양자 관계가 핵심이라는 점을 부각하면서 끝난 것으로 볼 수 있음.

- 이들은 어찌 보면 북한과 직접적인 이해관계를 갖고 있다는 점에서 정직한 중재자로서의 역할을 하기 어려운 태생적 한계도 갖고 있었음.

- 더욱이 작금의 시대적 배경에서 6자 다자협상은 회복하기 어려운 상태로 평가됨. 따라서 새로운 협상의 장을 마련할 필요가 있음. 기존에 UN과 같은 다자체제 외에 북한이 참여하는 유일한 지역협의체가 동남아 3국이 중심이 되어 운영하는 아세안, 그리고 아세안을 주축으로 운영하는 아시안안보협의체(ARF)라는 점을 상기할 필요가 있음.

- 아세안 입장에서는 중국과의 세력 균형을 위하여 미국이 지역에 관여를 높이는 상황이 불편하지만 불가피한 측면이 있음을 인정하고 있으며, 이로 인하여 인도태평양에 대한 아세안의 관점이라는 아세안 버전의 인태전략을 발표하기에 이른 것임.

- 하지만 아세안이 지역협력의 중심이 되지 못하는데 대한 우려가 날로 커짐에 따라, 지역의 핵심 이슈에서 중재자, 중추적인 역할을 수행하는데 대한 필요성 역시 커지는 상황임.

- 중국으로부터의 위협 만큼은 아니나 북한 역시 지역의 평화와 안보를 위협하는 중대 위험 요인임을 감안할 때 아세안을 통한 북한발 지역 갈등과 불안정 완화는 커다란 업적으로 간주할 수 있음.

- 또한 북미교착 사태가 장기화될 경우 거론되는 중국역할론에 대해서는 견인의 긍정적인

측면과 훼방의 부정적인 측면을 모두 고려해야 할 것인데, 이때 중국이 동남아와 맺고 있는 관계의 망에서 중국이 건설적인 역할을 하도록 핵심 3국이 일정 정도 역할을 할 가능성도 염두에 두어야 할 것임.

- 중국은 2018년 이후 한반도 평화 프로세스 진행 과정에서 다소 벗어나 있었으나 동 기간 중에도 지속적으로 한반도 문제 개입 의지를 표명해왔음.
- 또한 이미 북한이 핵보유국이 된 것과 마찬가지인 상황에서 남북 양자 간의 협상 보다는 협상의 층위를 다양하게 구성하는 것이 우리 입장에서 보다 유리할 수 있음.

- 북한이 우리와의 대화에 나설 계기를 마련하는 것이 필요한 상황에서 미국과의 대화 재개는 핵 폐기 논의와 분리가 어려울 것이나, 의외로 핵 논의를 배제한 상태에서 대화를 재개할 가능성이 있는 대화 상대국은 초기 진입 장벽을 낮추는데 큰 역할을 담당할 수도 있을 것임.

- 북한이 정도의 차이는 있지만 러시아, 중국에 대한 신뢰를 갖고 있다고 보기는 어려우며, 북한이 자력자강의 한계를 넘어서기 위해서는 김정은 정권이 지속 강조하는 과학기술과 경제문제 해결이 필수인바, 대중국 일변도인 무역선 및 물품의 다변화를 비롯하여 정상적인 대외관계를 지향하는 북한의 의도는 김정은 정권에서도 곳곳에서 감지되고 있는 실정임.

- 따라서 양자 간 팽팽한 갈등과 대립의 구도 속에서 대화를 추구하기 보다는 김정은 정권이 정상화를 위해 허용 가능한 분야와 범주를 중심으로 대화와 협력을 시작할 수 있도록 유인하는 것이 현재로서는 가장 현실적인 방안이 될 것임.

- 북한의 비핵화가 단기 해결이 가능한 문제가 아니라는 점을 인식하고, 어떤 형식과 내용이든 북한과의 대화와 협상을 재개하는 것에 일차적 목표를 두어야 할 것임.

- 한국은 양 당사자 간에 끼인 국가가 아니라 협상의 룰과 환경을 수립하는 한반도 평화의 피봇 국가를 지향해야 할 것임.

- 과거 한국이 자임했던 중재자, 촉진자 역할은 주로 북미 관계의 중간에 끼어드는데 그쳤던 점에 대해서는 효용성 측면에서 분명한 한계가 있었음을 되새겨야 함.

- 하노이 노딜 이후 북한의 대외전략은 미국과 중국, 러시아간 심화되는 갈등 구조에 편승하여 이들과의 관계강화를 통해 미국의 압력을 상쇄시키는 것으로 요약할 수 있음.[128]
- 북한이 감염병 대응, 기후변화 등의 새로운 비전통적 안보 위협에 대응하는 역량이 부족한 상황에서 국제협력은 필수이며, 이를 위해 중국에 의존하는 대신 새로운 파트너 국가를 물색할 가능성은 열려 있는 것으로 보임.
- 한국이 주도하거나 참여하는 협의체에 북한이 함께하도록 유도하는 것이 필요함. 이같은 목적에 현실적으로 가장 부합하는 것이 동남아임

• 한국이 동남아시아 국가들과 성공적인 경제·통상 협력관계를 발전시키는 모습은 북한의 개혁개방에 매력적인 유인책이 될 수도 있을 것임.
- 이는 북한이 사회주의 경제체제를 유지하면서 정부가 주도하는 시장경제체제를 도입하려면 같은 사회주의 국가이면서 경제규모에서도 유사한 베트남, 그리고 더 넓은 범주에서는 정부 통제의 국가로서 성공적인 경제발전을 이룩한 싱가포르가 대표적인 모델 국가가 될 수 있기 때문임.
- 실제로 북한이 사상 최초의 북미 정상회담을 개최할 장소로 각각 베트남과 싱가포르를 지목한 배경에는 정부 간의 친밀도와 체제의 유사성 외에도 미래 북한 경제의 발전을 염두에 두고 재정 운영을 비롯한 정부의 제도와 정책, 시범 사업과 같이 구체적인 사항을 직접 확인하려는 목적도 있었던 것으로 알려짐.[129]
- 베트남 개혁개방(도이머이) 성과를 상징적으로 보여주는 하이퐁 산업단지의 빈그룹(Vin Group) (자동차, 스마트폰 등) 방문은 그 예임.
- 동남아시아 개도국이 추진하는 시장경제 활성화, 제조업 기반 확충, 급변하는 통상환경 대응 및 디지털 기반한 사회로의 전환, 신성장 동력의 확충 등은 모두 북한 경제에도 시급하고 긴요한 정책과제라고 할 수 있음.

• 이와 같은 맥락에서 본고는 **아래와 같이 세 가지로 아세안 및 동남아 주요국과의 국제협력을 제안**하며, 이를 향후 북한과의 협력의 마중물로 활용하기 위한 시사점을 제시하고자 함.

128) 조한범,권재범,박지원,이재현,이현태,최윤정,황재호. 2021.『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 통일연구원. p. 272.
129) 조한범,권재범,박지원,이재현,이현태,최윤정,황재호. 2021.『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 통일연구원.

(1) 글로벌 공급망, 산업공업화를 위한 파트너십

- 미중 전략경쟁의 심화와 코로나19 팬데믹 이후 세계 경제는 중국에 집중되어 있던 공급구조를 재편하기 위한 의도적 노력을 시작하였음. 이에 중국을 추격하고 있던 역내 개도국들은 중국의 대체 산업기지로서 공급망에 편입될 수 있는 기회로 인식하고 자국의 산업화와 제조기지 건설에 박차를 가하고 있음.
  - 이미 다국적 기업들은 제조업 분야에서 중국에 대한 의존도를 줄이고 베트남, 인도네시아와 같은 동남아 주요국과 인도로 생산기지를 이전하고 있음. 나아가 미국의 수출통제와 같은 경제책략(economic statecraft)이 더욱 교묘하고 광범위하게 이행될 가능성이 높음에 따라 서구 기업을 중심으로 탈중국, 대체시장으로의 러시는 더욱 확대될 가능성이 높음.
  - 아세안 각국은 중진국 함정에 빠지는 위험을 피하기 위하여 이전부터 산업화 전략을 발표해왔는데, 예를 들어 베트남은 제조업 육성을 위한 '2035년 전망, 2025년 베트남 산업발전 전략'[130] 등을 통해 중국을 잇는 대체 생산기지가 되기 위해 노력하고 있으며 그 일환으로 베트남의 GVC 연구를 활발하게 전개하고 있음.
  - 그 외 인도네시아는 MPNID 2015~2035, Making Indonesia 4.0 등의 정책을 발표하고 팜오일(세계 생산량의 55.4%)·고무·카카오·커피 등 농산품 생산 강국에서 가공을 통한 부가가치 제고를 도모하고 있음.[131]

- 한국은 한국전쟁 이후 단기간에 이룩한 성공적인 산업화와 글로벌 공급망에 대한 높은 참여를 통해 전쟁의 폐허에서 세계 10위권으로 자국 경제를 견인한 경험을 보유하고 있어, 위와 같은 경제발전의 수요를 지닌 아세안 개발도상국에게 매력적인 협력대상국으로 꼽히고 있음.

- 현재도 한국은 KSP, TASK 등 다양한 개발협력 프로그램으로 아세안의 산업화를 지원하고 있으나 향후 보다 이를 확대하여 아세안 산업화의 핵심 파트너가 될 필요가 있음.
  - 각 산업 단계별 필요한 정부정책과 제도, 실질 이행에 있어서의 문제점과 해결방안 공유, 산업인력의 육성과 산업생태계 조성, 산업단지 조성과 대량생산 체계 구축, 산업인력 육

130) "Industry Development Strategy of Vietnam through 2025, vision to 2035," *Vietnam Investment Review*, July 1, 2015, 〈https://vir.com.vn/industrial-development-strategy-through-2025-vision-to-2035-35685.html〉 (Accessed September 21, 2021).
131) 조한범,권재범,박지원,이재현,이현태,최윤정,황재호. 2021.『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 통일연구원.

성과 현장 지도 체계 전수 등 아세안 국가별 맞춤형 협력체계를 구축하여 산업화와 공급망 편입 지원을 확대 등

- 이는 산업화를 추진하는 북한과의 미래 협력으로 확대 적용시킬 수 있는 가장 강력한 협력의 모델이 될 것임.

(2) 국제통상 체제로의 편입과 무역 증대를 위한 파트너십.

- 아세안은 2007년 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community: AEC) 실현을 위한 청사진을 채택하였고, 이후 2025년까지 경제공동체를 실현한다는 목표 하에 다양한 활동을 전개하고 있음.
  - 아세안 회원국 간의 무역 촉진을 위하여 자본과 인력의 원활한 이동을 위하여 국가별로 조정 기관을 두고 있으며, AFTA(ASEAN Free Trade Area, 아세안자유무역협정), RCEP과 같이 아세안 회원국 간 또는 회원국을 중심으로 결성된 지역무역협정을 통해 역내 무역 자유화를 추진하고 있음.
  - 하지만 아세안의 역내 교역 비중은 2009년의 24%보다도 낮아져서 22%대에 머무는 등 AFTA 출범 이후에도 크게 개선되지 않고 있음.[132]
  - 이 같은 상황에서 아세안은 2013년부터 아세안이 FTA를 체결하고 있는 6개 국가와의 지역자유무역 협정인 RCEP을 추진하기 시작하였음.

    * 2020년 11월 타결된 세계 최대의 메가FTA RCEP은 아세안을 중심으로 한 자유무역 협정으로, 아세안이 기존에 5개 대화상대국과 체결한 'ASEAN Plus One FTAs'로서 기존 FTA 관세 양허 수준보다 조금 높은 수준을 목표로 한 것임.[133]

  - RCEP은 앞서 15개 회원국의 경제발전 단계, 산업구조의 특성, 이해관계 등 다양한 차이를 감안하여 관세양허의 폭과 대상 항목 등을 다소 느슨하게 규정하였음.
  - 이는 특히 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남 등 아세안 후발 4개국에 대한 특별조항(provisions for special and differential treatment)을 포함하여 개별 회원국의 다양한 발전 수준과 개발의 수요에 대한 고려가 크게 작용하였음.

- 이와 같은 사항을 종합적으로 고려해볼 때, RCEP은 최종 단계에서 탈퇴 의사를 밝힌 인도를 비롯하여 보다 많은 회원국을 편입시킴으로써 지역의 대표 국가들과의 FTA를 표방

132) ASEAN Secretariat, "ASEAN Economic Integration Brief," November 2020, no. 8, p. 8.
133) 최윤정. 2020. "RCEP 타결과 신남방 경제 지형의 변화"『세종정책브리프』no. 2020-23. 세종연구소.

하고 있으므로, 북한이 시장개방과 개혁을 추진한다면 처음에는 옵저버(observer) 형태로 시작하여 초기 무역협정으로서 시도해볼 만한 플랫폼임.

- 아세안이 운영하고 있는 ARF(아시아안보대화)는 북한이 참여하고 있는 유일한 안보대화 플랫폼으로, 북한과의 대화채널을 유지하고 있는 아세안이 RCEP을 통하여 북한과의 통상 협력을 타진해볼 수 있을 것임.
- RCEP의 상품 관세의 경우 품목 수 기준 약 92%에 대해 20년에 걸쳐 철폐하고, 서비스 분야는 65%에 대해 전면 개방을 목표로 하는 등 무역 자유화 및 원활화, 경제협력을 포함한 전체적인 수준은 높지 않은 것으로 알려지고 있음.[134]
- RCEP은 중국을 포함하고 있으면서 북한의 인근 다른 국가와의 무역을 시작할 수 있는 점진적 개방 조항과 여타 무역 원활화 규정을 포함하고 있으므로 북한이 국내외 생산과 판매를 증대시키는 데 어느 정도 기여할 가능성이 있음.

(3) 디지털 전환과 기후변화 대응을 위한 파트너십

- 아세안이 산업화, 무역 촉진과 더불어 가장 적극적으로 국제협력을 추진하고 있는 분야는 디지털 전환과 기후변화 대응임.
  - 아세안 경제공동체는 '하나의 아시아(One Asia)'로 도약하기 위한 핵심적인 기재로 4차 산업혁명을 기회로 활용한다는 방침
  - 이에 디지털경제는 아세안경제공동체 2025(AEC 2025) 청사진의 중점분야로 채택되었음.
  - 2019년 아세안 경제공동체 목표에서도 4차 산업혁명(Fourth Industrial Revolution: 4IR) 대응과 디지털 전환이 강조되고 있어, 13개의 목표 중에서 5개 목표가 동 주제를 다루고 있음.
  - 아세안은 디지털 경제를 통해 2025년까지 GDP를 추가로 1조 달러 높일 수 있다는 목표로 아세안 디지털통합행동계획 2019-2025(ASEAN Digital Integration Framework Action Plan 2019-2025)[135]와 경제공동체 청사진 B9항 등 다양한 논의의 장에서 디지털 경제 발전을 도모하고 있음.

134) 최윤정. 2020. "RCEP 타결과 신남방 경제 지형의 변화"『세종정책브리프』no. 2020-23. 세종연구소.

135) ASEAN Coordinating Committee on Electronic Commerce, "ASEAN Digital Integration Framework Action Plan (DIFAP) 2019-2025," ASEAN, July 2018, 〈https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2020/12/ASEAN-Digital-Integration-Framework-Action-Plan-DIFAP-2019-2025.pdf〉 (Accessed September 15, 2021).

- 이같이 아세안이 소규모 영세사업자 및 중소기업인을 중심으로 디지털화를 추진하는 노력은 급속하게 증대되는 북한의 디지털 인구와 맞물려 새로운 협력의 기회를 창출할 수 있을 것임.

- 한편 아세안은 석탄을 비롯한 전통적인 에너지원에 대한 의존도가 높고 청정에너지 개발의 초기 단계에 있어 기후변화 대응을 위한 국제협력 수요가 날로 증대하고 있음.
  - 아세안은 세계에게 전력 수요가 가장 빠르게 증가하는 지역 중 하나로, 소득 수준이 높아지면서 가정마다 에어콘을 비롯한 가전제품 사용이 늘어나면서 아세안의 전력 소모량은 지난 20년간 연평균 6% 이상 증가
  - 전력 소비량이 가장 많은 인도네시아(26%), 베트남(22%)을 비롯하여 필리핀, 미얀마 등은 심각한 전력부족 현상을 겪고 있으므로 전력생산 자체가 중요한 상황임.[136]
  - 그러나 아세안은 현재 석탄화력 발전이 여전히 확대되고 있고 인도네시아, 베트남, 필리핀 등의 후발국들에서는 화력발전소 추가 건설 계획이 있거나 이미 진행하고 있는 상황임.
  - 이는 현재 북한이 겪고 있는 문제와 유사성이 높으며, 이같은 연료의 전환은 북한이 국제사회로 편입되기 위하여 논의할 수밖에 없는 문제임.

- 이에 아세안은 경제공동체의 활동 영역으로 재생에너지 비율을 높이는 지역 개발을 목표에 포함시키는 한편 국제사회의 기후변화 대응에도 보다 적극적으로 참여하기 시작하였음.
  - 아세안은 2025년까지 재생에너지 23%를 통합한다는 목표를 세우고 '신재생에너지 보급·확충 프로그램(ASEAN REmap)'을 도입하는 등 기후변화 대응을 위한 노력을 전개하고 있음.
  - 지난 2021년 1월 20일 미국이 파리기후변화협약에 재가입한 이후 신재생에너지 개발 및 기후변화 대응을 위한 국제사회의 협력을 강조하고 있는 점도 아세안의 관련 정책에 영향을 미치고 있음.

- 하지만 아세안 자체적으로 청정·재생에너지 생산과 파리기후변화협약의 NDC 달성 등은 도달하기 어려운 목표로 한국과 같은 선발국가의 협력이 절실하며, 동 분야에서의 협력은

136) IAEA. Electricity Market Report 2020 – Regional focus: Southeast Asia 〈https://www.iea.org/reports/electricity-market-report-december-2020/2020-regional-focus-southeast-asia〉

향후 북한의 기후변화 국제협력 참여의 마중물 역할을 기대할 수 있을 것임.

5. EU 외교·안보정책 핵심 내용과 한-EU 간 국제협력 어젠다

가. EU 외교·안보정책의 핵심 내용

- EU의 외교 및 안보 정책의 목표는 ① 평화 유지, ② 국제 안보 강화, ③ 국제 협력 촉진, ④ 민주주의, 법치주의, 인권과 기본적 자유에 대한 존중을 발전시키고 강화하는 것임.[137][138]
  - 유럽연합(EU)에는 상비군이 없기 때문에 유럽연합 국가들이 파견하는 임시군에 의존함. EU는 법과 질서를 감시 및 보존하고, 평화 유지 활동에 참여하거나, 피해 인구에게 인도적 지원을 제공함.
  - External action service(EEAS)는 전 세계 140개 이상의 대표단과 사무소로 구성된 네트워크이며, 해당 네트워크는 EU의 가치와 이익을 증진하고 보호함.

- EU의 외교안보 정책은 분쟁을 해결하고 국제적 이해를 증진하고자 하며, 외교와 국제 규칙(international rules)에 대한 존중을 기반으로 함.
  - 외교 정책에서 EU의 최종 의사결정 기관은 EU 국가 수장과 정부 수장으로 구성된 유럽이사회(European Council)임. 대부분의 외교 및 안보 정책 결정에는 모든 EU 국가의 동의가 필요함.

- EU는 민간 및 군사 자산을 활용하여 위기 관리에 대해 포괄적 접근 방식을 취하고 있으며, 이를 유럽 공동안보방위정책 (Common Security and Defence Policy, CSDP)[139] 하에서 운용하고 있음.
  - EU의 군사 및 민간 CSDP 임무와 작전은 EU의 해외 안보 및 국방 정책을 대변함.
  - 2003년 첫 CSDP 작전이 시작된 이래 EU는 유럽, 아프리카, 아시아의 여러 국가에서 민

137) https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_en#:~:text=European%20foreign%20and%20security%20policy&text=preserve%20peace,for%20human%20rights%20%26%20fundamental%20freedoms
138) Foreign and security policy - EU action | European Union (europa.eu)
139) About the European External Action Service | EEAS (europa.eu)

간 및 군사 임무 등 36개 해외 작전을 수행함. 현재 17개의 CSDP 작전이 진행 중이며, 이 중 11개는 민간, 6개는 군사 임무로 이루어져 있음.

- 구체적으로 2019년 EU는 2019-2024 5개년 전략 어젠다로 다음의 4개 우선순위를 발표한 바 있음.[140]
  - 시민과 자유 보호
  - 강력하고 활기찬 경제 기반 개발
  - 기후 중립적이고 친환경적이며 공정하고 사회적인 유럽 건설
  - 글로벌 무대에서 유럽의 이익과 가치 증진
  - EU 2024-2029 5개년 전략 어젠다는 논의 중이며, 2023년 10월 6일 그라나다에서 첫 회의가 시작됨. 해당 어젠다는 2024년 6월 채택될 계획임.[141]

- EU가 2020년에 발표한 안보연합 전략 2020-2025에서는 특정 국가를 명시하지 않았지만 중국으로부터의 위협을 인식하고 동시에 신흥 안보 개념을 적극 도입하기 시작하였음.[142]
  - 동 전략은 유럽에 거주하는 모든 이들의 안전을 증진하기 위한 안보 연합 전략으로서, 테러리즘과 조직 범죄 대항, 하이브리드 위협 예방 및 탐지 등 목표를 설정함.
  - 해당 전략은 유럽 안보 의제 2015-2020년을 바탕으로 이뤄낸 성과를 기반으로 함.
  - 해당 전략이 제시하는 EU 차원의 4가지 전략적 우선순위는 다음과 같음
    1) 미래를 대비한 안보 환경
    2) 진화하는 위협에 대처
    3) 테러리즘 및 조직 범죄로부터 유럽인 보호
    4) 강력한 유럽 안보 생태계

- 하지만 러시아-우크라이나 전쟁은 EU의 전반적인 안보 및 국방 의제에 큰 영향을 끼쳤으며,[143] 2021년 러시아의 우크라이나 침공 몇 주 만에 채택한 '전략적 나침반'은 안보정책 기조의 변화를 보여줌.

140) A new strategic agenda 2019-2024 - Consilium (europa.eu)
141) EU strategic agenda 2024-2029 - Consilium (europa.eu)
142) EU Security Union Strategy: a new security ecosystem (europa.eu)
143) YES_2023.pdf (europa.eu)

- 전략적 나침반은 2030년까지 EU의 안보와 국방을 위한 지침을 명시하는 전략서이며, 행동, 안보, 투자, 그리고 협력(Act, Secure, Invest, and Partner)의 4개 부문에서 80개의 구체적 목표를 제시함.[144)]
- 각 기둥의 구체적 목표에 대해서는 해당 문서 30-31, 39-40, 49-51, 59-60 참조.[145)]
- '전략적 나침반' 문서는 UN을 핵심으로 하는 규칙 기반 질서에 대한 지지를 확인하며, 급변하는 위협과 지정학적 역학 속에서 EU를 더욱 강력한 안보 제공자로 만들기 위한 지침을 제공함.
- 전략 나침반은 2020년 최초로 실행된 종합적인 EU 위협 분석에 기반하며, 앞으로 적어도 3년마다 정기적으로 위협 분석을 실행할 예정.
- 전략 나침반에서는 러시아에 더해 중국을 협력의 파트너이자, 경제적 경쟁자이며, 체계적인 라이벌로 규정하고 있음. 그러나 중국은 동시에 기후 변화와 같은 글로벌 의제에 같이 대처할 수 있는 파트너이기도 함.

• 전략적 나침반을 비롯하여 이후 EU의 외교·안보정책에서는 평화와 안보를 위한 노력이 현저히 강화되고 있음.[146)]
  - EU 외교 정책과 정체성의 핵심 요소이자 평화와 안보에 대한 접근 방식의 초석인 다자주의는 점점 더 큰 압력을 받고 있고, 러시아의 우크라이나 전쟁 개시로 인해 상황은 더욱 악화되었음.
  - 논의되는 영역에는 대량살상무기 확산, 민주주의 지원, 취약한 상황에서의 분쟁 예방 및 완화, 기후 변화가 안보에 미치는 영향, 사이버 공격, 허위 정보, 테러 등이 포함됨.
  - 2022년에도 EU는 허위 정보, 사이버 공격, 기후 변화 등 평화에 대한 새로운 위협에 대응하기 위한 작업을 계속해서 발전시켰음. '하드 파워'의 이러한 요소는 유럽연합의 소프트 파워 실행에 대한 오랜 경험과 함께 평화와 안보를 위한 행동의 중추를 형성함.
  - EU는 또한 대량살상무기 확산, 테러리즘, 세계 식량 및 보건 위기와 같은 글로벌 위협에 대응하기 위해 글로벌 및 지역 차원에서 다자주의를 확고히 촉진하는 역할을 계속하고 있음.
  - EU는 규칙 기반 질서를 지키기 위하여 유엔, 나토, G7 국가 등 유사입장국가의 관계를 지

144) https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
145) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
146) https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)751419;
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751419/EPRS_STU(2023)751419_EN.pdf

속적으로 강화할 예정임. 이러한 맥락에서 미국은 EU의 가장 강력하고 가장 중요한 전략적 파트너이며, 평화, 안보, 안정 및 민주주의에 기여하는 글로벌 강대국임.

- 2025년 시행될 위협 분석에 따라 전략 나침반은 개정될 수 있다고 할 만큼(Strategic Compass 연차보고서[147]) 전략환경이 급변하고 위협이 거세어지고 있다는 판단 하에 신속한 대응의 필요성에 공감대가 형성

나. 한-EU 간 국제협력 어젠다

- 전통적으로 EU의 국제협력에서는 무역, 인도주의적 지원, 개발 협력 등 안보와 무관한 의제가 중요한 부분을 차지하였으나, 전략환경의 변화에 따라 국제협력의 목표와 추진 방식에서 큰 폭의 변화를 보이고 있음.

- EU는 2016년 영국의 EU 탈퇴, 미중 전략경쟁 강화 속에서 중립적 입장을 고수하며 내부 결속 강화에 보다 중점을 두었음.
  - 2016년 'EU 글로벌 전략 (EUGS)'은 영국의 EU 탈퇴 국민투표 48시간 후 회원국들에 발표됨. 당시 유럽연합 회원국들은 브렉시트로 타격을 입은 단합과 목적의식을 강화하는 차원에서 해당 전략을 발표하고 5가지 우선순위를 제시함.[148]
  - 5가지 우선순위는 ① EU의 안보, ② 국가 및 사회적 회복력, ③ 갈등과 위기에 대한 통합적 접근, ④ 협력적 지역 질서, ⑤ 21세기를 위한 글로벌 거버넌스임.
  - 또한 해당 전략 발표 이후 대부분의 대외정책 기금을 하나로 통합하여 이웃, 개발 및 국제협력기구(NDICI)로 통합함
  - NDICI 기금은 EU 예산의 일부이며, 전체 할당액은 795억 유로임. 해당 기금은 빈곤 극복, 민주주의, 법치 및 인권 보호, 지속 가능한 개발 촉진 및 기후 행동 강화, 강제 이주 방지, 다자주의 촉진, 파리 기후 협약 이행, 전 세계 국가와의 파트너십 강화 등의 목적을 위해 사용됨.
  - EU 위원회는 전체 대외 활동 예산을 2021-2027 기간 동안 1,230억 유로로 증액하기를 제안했으며, 유럽 의회와 이사회에서 검토될 예정임.[149]

147) StrategicCompass_1stYear_Report.pdf (europa.eu)
148) eu_global_strategy_2019.pdf (europa.eu)
149) European cooperation | BMZ

- 하지만 2021년 이후 중국의 공세적 확장이 가시화되고 우크라이나 전쟁 발발로 유럽 안보에 대한 근본적 신뢰가 흔들리면서 EU 차원에서 인도태평양 전략을 발표하고 적극적인 대외전략을 펼치면서 이를 뒷받침하는 프로젝트를 출범하기 시작하였음.

- 가장 대표적으로 EU는 2021년 6월 G7 정상들이 합의한 높은 수준의 인프라 파트너십 출범에 대한 약속에 따라 '글로벌 게이트웨이'를 발표함.[150)]
  - 글로벌 게이트웨이는 UN의 2030 어젠다와 지속 가능한 개발 목표, 파리 협정에도 완전히 부합함.
  - EU는 디지털, 에너지 및 운송 부문의 스마트하고 깨끗하며 안전한 연결을 촉진하고 전 세계의 보건, 교육 및 연구 시스템을 강화하기 위한 전략으로서 글로벌 게이트웨이를 수립함
  - 2021-2027년까지 '팀 유럽'은 파트너 국가의 필요를 고려하여 지역사회에 지속적 혜택을 보장하는 지속 가능한 높은 수준의 프로젝트에 최대 3,000억 유로의 투자를 동원할 예정임.
  - 글로벌 게이트웨이의 6개 원칙은 ① 민주적 가치와 높은 기준, ② 우수한 거버넌스 및 투명성, ② 평등한 파트너십, ④ 친환경성과 깨끗함, ⑤ 안보 중심, ⑥ 민간 부문 투자 촉진임.
  - 글로벌 게이트웨이가 설정한 주요 협력 분야는 ① 디지털, ② 기후 및 에너지, ③ 운송, ④ 보건, ⑤ 교육 및 연구가 있음.

- EU는 상기 글로벌 게이트웨이를 지원하는 제도로 새로운 '이웃, 개발 및 국제협력 기구 - 글로벌 유럽 (2021-2027)'[151)]을 운영
  - 해당 기구는 2021년 6월 14일에 발효됨. 글로벌 유럽은 글로벌 게이트웨이(Global Gateway)를 지원하는 핵심 수단으로, 팀 유럽 이니셔티브를 통해 EU 및 EU 회원국을 통해 구현됨.
  - '글로벌 유럽'은 2021 – 2027년 동안 약 800억 유로의 예산을 투입할 예정으로, EU 대외관계 예산의 70% 이상을 차지함.
  - 2021-2024년 글로벌 유럽의 동유럽 배분금은 15억 유로 수준으로 설정되었으며, 우크라이나 전쟁에 대응하기 위하여 2022년 추가 자금으로 약 5억 5,100만 유로가 동원됨.

    * EU는 'Team Europe' 접근 방식을 통해 총 약 490억 유로 규모의 재정지원, 인도주의적 지원,

150) Global Gateway (europa.eu)
151) The new 'NDICI – Global Europe' (2021-2027) | EEAS (europa.eu)

긴급 예산 및 군사 지원을 우크라이나에 제공함

- EU는 '남쪽 이웃' 지역에 2024년까지 식량 안보, 사회 안전망 등 부문에 총 10억 유로에 가까운 EU 보조금 지원을 예상하고 있음.
- EU는 EU 회원국들과 함께 사헬 및 차드 호수 지역의 식량 안보에 10억 유로, 동아프리카 지역에 6억 유로 이상을 지원하기로 약속한 바 있음.



출처: Global Gateway (europa.eu)

〈그림 V-1〉 EU의 글로벌 게이트웨이(Global Gateway) 5대 주요 협력 의제

- 한국은 인도태평양 전략을 통하여 EU와의 관계를 전략적 동반자 관계로 표현하였으며 다양한 분야와 지역에서 규범기반 국제질서 확립에 기여하는 파트너로 인식할 필요
  - 한국과 EU는 자유민주주의, 인권, 법치주의와 같은 가치를 공유하고 있을 뿐만 아니라, 기본협정, 자유무역협정(FTA), 위기관리협정에 기반해 정무·경제·안보 분야에서 긴밀한 협조체계를 기구축한데 이어, 현재 보건, 기후변화, 디지털 기술 분야의 파트너십도 협의 중임.
  - 이같은 한-EU간 전략적 공조는 최근 러시아의 우크라이나 침공, 하마스의 이스라엘 테러 공격 등으로 인한 유럽 안보 질서 변화 및 한반도 안보에 대한 시사점 등으로 인해 더욱 긴밀한 논의의 대상이 되어야 할 것임.

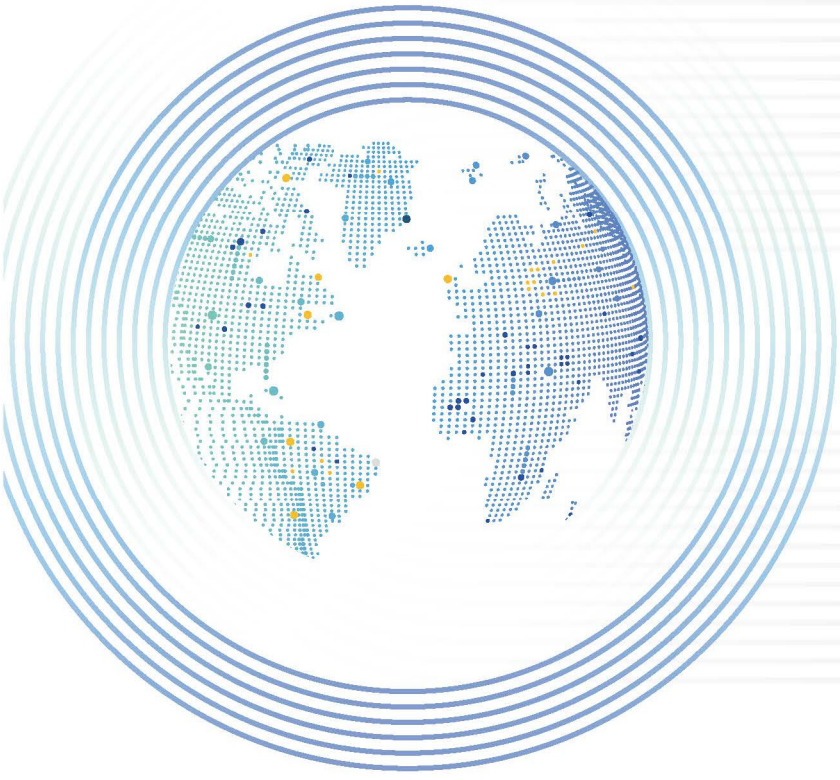
- 특히 유럽은 전쟁 연구, 갈등 분석, 평화 연구 분야에서 상당한 발전을 이룬 지역으로, 유럽의 경험은 한반도 문제 해결을 위한 창의적인 접근법을 모색하는데 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것임.
  - EU 측은 그동안 '비판적 관여' 기조 하에 한반도 문제 해결을 위해 꾸준히 노력해온바, 한국이 대북정책에 대한 지지를 요청할 시 이를 이해하고 함께 공조할 수 있는 대표적인 지역임.
  - 한반도를 둘러싼 외교안보 현안 대응, 평화적 해결을 위한 한-유럽 정책 수립, 조직적 네트워킹 강화를 통한 이해 증진과 지지 확보는 한반도 문제를 안정적으로 관리하는데 기여하는 바가 있을 것임.
  - 한반도의 군사적 긴장을 안정적, 효율적으로 관리하기 위해서는 북한 전역에서 다양한 형태의 사회적 교류를 통하여 북한 사회의 역학에 보다 적극적으로 참여할 필요가 있는바, 유럽과의 협력은 특히 지식 교류 및 협력의 플랫폼을 구축하는데 있어 유의미한 역할을 할 수 있을 것임.

- 북한이 직면한 문제들은 잠재적으로 한반도와 동아시아를 넘어 글로벌 차원의 위협 요소로 확산될 가능성이 높으므로 유럽과의 전략적 협력을 통해 인간안보 차원의 다양한 문제를 해결하는데 유럽과의 전략적 협력을 활용할 수 있을 것임.
  - 구체적으로 북한이 경제, 기후, 환경, 사이버 안보, 보건 등 다양한 영역을 포괄하는 비전통적 위협에 취약하다는 점에서, 유럽에서 학술 및 정책 논의에서부터 시작하여 정책 써클에서 북한이 직면한 이러한 도전을 관리하고 해결하는 데 기여할 수 있도록 지속가능한 협의체를 운영할 필요가 있음.

- 나아가 EU가 인도적 차원에서 실시하는 각종 사업 외에 구체적인 분야와 프로젝트를 통해 북한과의 협력을 확대하는 접점으로 활용하기 위한 전략 수립이 필요함.
  - EU가 중국의 일대일로를 대신하여 개도국의 인프라 구축과 경제개발을 지원하는 글로벌 게이트웨이 하에서 디지털, 기후 및 에너지, 인프라와 지속가능한 운송, 보건, 교육 및 연구와 같이 다양한 분야로 협력 확대를 논의해볼 수 있을 것임.

VI

한반도 통일 국제협력을 위한 새로운 정책 개발



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

Ⅵ. 한반도 통일 국제협력을 위한 새로운 정책 개발

1. 기존 정책 수단의 한계와 교훈

가. 역대 정부 통일 국제협력의 의미와 한계

■ 역대 정부의 통일정책과 국제협력

- 한국 정부는 평화적 통일과 민족구성원의 자유·인권·번영이 보장되는 통일이라는 일관된 기조를 가지고 통일에 대해 당위적 차원에서 현실적 차원으로 인식의 변화를 보이고 있음
  - 1970년 이전에는 북한 지역에 대한 실지회복과 협상불가론, 남북한 자유총선거론, 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론, 국토통일을 위한 실력배양론, '선 경제건설 후 통일론' 등의 정책 제시
  - 1970년 이후에는 냉전 속 자유민주주의 진영과 공산주의 진영의 화해 조성으로 인한 데탕트로 인해 변화하는 국제정세의 영향으로 남북 분단에 대한 현실적 인식을 바탕으로 새로운 통일정책의 방향을 모색함[152)]
  - '선 평화 후 통일'의 정책기조를 바탕으로 북한체제의 존재를 인정하고 북한을 대화상대로 받아들이면서 통일정책을 추진함

- 노태우 정부는 1988년 '민족자존과 통일 번영을 위한 특별선언'과 1989년 '한민족공동체 통일방안'을 발표함
  - '민족 자존과 통일 번영을 위한 특별선언'은 남북한이 민족공동체로서 함께 번영을 이룩하고 발전을 도모하는 관계라는 인식을 바탕으로 북한에 대한 문호개방과 미국, 일본, 중국, 소련의 남북한 교차승인을 주요 내용으로 함으로써 남북 간 화해구조를 위한 주변 열강의 협력적 내용을 포함함
  - '한민족공동체 통일방안' 이후 남북한 교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」이 제정됨

152) 국립통일교육원(2023) p.143

- 김영삼 정부는 노태우 정부의 '한민족공동체 통일방안'을 수정하여 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'을 제시함
  - 선 교류 후 통일 원칙 하에 ① 화해·협력단계 ② 남북연합단계 ③ 통일국가완성단계를 거쳐서 통일을 이룬다는 구상임

- 김대중 정부는 한반도 냉전구도 해체와 항구적인 평화 및 남북 화해협력을 촉구하는 '베를린선언'을 발표하며 북한 측에 정부 차원의 협력, 화해와 협력, 이산가족 문제 해결, 남북한 당국의 대화를 촉구함

- 노무현 정부는 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하면서 금강산 관광, 개성관광 사업과 개성공단 추진 등 남북교류를 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구하고자 함
  - 북핵 문제 해결을 위해 한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아가 참여하는 6자회담을 추진하여 2005년에는 한반도의 평화협정과 북한의 단계적 비핵화 등의 내용을 담은 '9·19 공동성명'을 발표하는 성과를 보였으나 2008년 이후 사실상 폐기됨

- 이명박 정부는 '상생·공영의 대북정책'과 '비핵·개방·3000' 구상을 제시하였으며, 한반도의 평화와 안정에 필수적인 북핵 문제의 해결을 위해 국제사회와의 긴밀한 협조가 필요함을 강조함
  - 남북한 교류협력 질서 확립과 절차 간소화를 위해 「남북교류협력에 관한 법률」을 정비하고, 대북 물자 반출입에 대한 투명성 강화를 위해 '남북교류협력시스템'을 구축함[153]

- 박근혜 정부는 남북 간 신뢰형성을 핵심으로 하는 '한반도 신뢰프로세스'를 기반으로 '한반도 평화통일을 위한 구상'과 '3대 통로'를 제안함
  - '한반도 신뢰프로세스'는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도 평화 정착을 통한 통일기반 구축 정책임
  - 국제사회에서의 한반도 통일논의를 주도하고 한반도 통일을 위한 국제사회와의 협력 네트워크 강화를 위해 2013년 한반도국제포럼을 추진함
  - 일본, 중국, 태국, 미국 등 총 4회의 국외 세미나를 주최하여 '한반도 신뢰프로세스'의 추

153) 국립통일교육원(2023) p.68

진 방향, 북한 인권상황 평가 및 국제협력, 대북정책 관련 한일·한중·한미 등 국제협력을 점검함

- 문재인 정부는 '평화공존'과 '공동번영'을 목표로 세 차례의 남북 정상회담을 개최하여 '판문점 선언'과 '평양공동선언'에 합의하고, 한반도 정책 3대 목표로 ① 북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착 ② 지속가능한 남북관계 발전 ③ 한반도 신경제공동체 구현을 제안함
  - 북한에 대한 개발협력을 위해 국제사회의 다자협력이 필요하다는 논의 하에 개발협력 관련 국제네트워크 구축 및 국제기구 공여 검토 및 관리 사업을 추진함
  - 유엔인구기금(UNFPA)을 통해 대북 중장기 개발협력 계획을 수립을 위한 북한의 인구자료 확보를 추진하고, 유엔개발계획(UNDP)·유엔환경계획(UNEP)·국제적십자연맹(IFRC) 등과 협력을 통해 개발협력을 도모함
  - 그러나 2019년 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 북한의 핵미사일 고도화 추구, 남북공동연락사무소 폭파, 서해 공무원 피격 사건 등 남북관계는 경색국면을 지속함

■ **남북협력의 정치적 변수**

- 남북협력은 양측의 의지만으로 추진해나갈 수 있는 독립변수가 아니며, 한반도와 동북아 안보 환경의 부침에 연동될 수밖에 없는 구조임[154]
  - 비핵화를 둘러싼 북미관계 등 북한이 보유한 핵무기를 파기하고 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)·핵확산방지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT) 등 핵확산 방지를 위한 국제레짐에 편입되어야 한다는 문제와 연동됨
  - 2019년 하노이 회담이 뚜렷한 성과 없이 끝나면서 북핵 문제를 일괄타결할 계기를 마련하지 못함

- 남북 간 교류협력은 국제사회가 결의한 대북 제재의 해제를 전제로 함
  - UN 안전보장이사회는 2006-2017년 간 총 10차례의 대북 제재를 결의함[155]
  - 2006년 안보리 결의 1718호 채택 이후 대북 제재가 강화됨으로써 소수 공여국, 국제기구

154) 윤정현(2020) p.12

155) 남북 교류협력 사업이 UN 안보리의 사전 승인을 받은 경우라도 미 정부가 독자적으로 행사할 수 있는 자국의 수출관리규정(EAR, Export Administration Regulation)을 들어 반대할 경우 북한으로의 물자 반입 불허될 수 있음(윤정현 2020,

및 INGO의 소규모 사업이 명맥을 이어가고 있음

- 국제적 물적·인적 교류 단절 기간이 길어지면서 중장기적 개발사업뿐만 아니라 식량과 의약품 부족 등의 문제가 나타날 것으로 예상됨

〈표 VI-1〉 UN의 대북 제재

날짜	결의	배경
2006.10.14	안보리 결의 1718호	1차 핵실험(2006.10.9)
2009.6.12	안보리 결의 1874호	2차 핵실험(2009.5.25)
2013.1.22	안보리 결의 2087호	장거리 미사일 발사(2012.12.12)
2013.3.7	안보리 결의 2094호	3차 핵실험(2013.2.12)
2016.3.2	안보리 결의 2270호	4차 핵실험(2016.1.6)
2016.11.30	안보리 결의 2321호	5차 핵실험(2016.9.9)
2017.6.2	안보리 결의 2356호	탄도미사일 발사
2017.8.5	안보리 결의 2371호	ICBM급 미사일 발사
2017.9.11	안보리 결의 2375호	6차 핵실험(2017.9.3)
2017.12.2	안보리 결의 2397호	장거리 탄도미사일 발사(2017.11.29)

■ 역대 정부 남북협력의 한계와 교훈

- 남북관계의 양적 발전이 질적 발전으로 전환되지 못함[156]
  - 2000년 6월 이후 총 다섯 차례의 남북정상회담이 성사되며 금강산관광이나 개성공단사업 등 남북 민간교류가 증가했음에도 불구하고 '교류와 안보의 불균형'이라는 구조적 불안정성의 문제를 해소하지 못함
  - 실질적 교류와 협력 증대가 평화와 신뢰 구축에 기여한다는 기능주의적 시각의 한계를 나타냄

- 남북은 다양한 합의와 선언에도 불구하고 협력의 추진동력을 이어가지 못하는 모습을 보임
  - 기존의 접근 방식이 가졌던 한계에 대한 진단과 지속가능한 협력을 위한 선행조건의 검토 과정 필요
  - 남북을 특수한 양자관계로 인식하는 것을 넘어 국제협력적 틀 내에서 남북관계를 개선할 수 있는 방안을 확보해야 함

156) 조한범(2022) p.2

나. 현 정부 통일 국제협력의 구상과 전략

■ 윤석열 정부의 대북 정책과 담대한 구상

- 윤석열 대통령은 2022년 5월 10일 취임식을 통해 '담대한 계획'을 언급하였으며 3개월 후 광복절 경축사에서 '담대한 구상'을 통한 대북 로드맵을 밝힘
  - '담대한 구상'은 북한이 비핵화에 대한 의미 있는 진전을 보일 경우 북한 경제 재건에 대해 ① 대규모 식량 공급 ② 발전과 송배전 인프라 지원 ③ 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트 ④ 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 ⑤ 병원과 의료 인프라의 현대화 지원 ⑥ 국제투자 및 금융 지원 프로그램 등 종합적으로 지원하겠다는 제안임
  - 이러한 북한에 대한 지원계획은 국제사회와의 긴밀한 협의를 기반으로 하는 대북 제재 완화의 가능성을 포함함

■ 남북협력의 국제화와 통일 국제협력

- 윤석열 정부는 국정과제 91번 남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비와 국정과제 92번 남북간 인도적 문제 해결 도모를 제시하며 호혜적 남북관계 추진을 통해 남북관계를 정상화하고 남북공동경제발전계획을 통한 북한의 변화를 견인하겠다는 청사진을 설정함[157]
  - 북한의 인권 문제를 중심으로 남북 간 인도주의적인 문제 해결을 통해 중장기적인 통일기반을 구축할 뿐만 아니라 북한 비핵화를 위한 국제공조를 강화할 것임을 강조함[158]

- 국정과제 93번 북한 비핵화 추진의 주요내용으로 국제공조의 강화를 제시하면서 우방국·국제기구와의 공조를 통해 국제사회의 단합된 대북 대응 주도를 강조함[159]
  - 구체적으로 ① 강력하고 실효적인 대북 제재 유지와 안보리 결의의 철저한 이행 확보를 위한 국제공조 강화 ② 북한 비핵화를 위한 중·러의 건설적 역할 견인 ③ 원칙있는 대북 관여를 통해 국제사회와 함께 북한 주민의 인권·인도적 상황 개선 모색 ④ 북한의 비핵화 진전 시 국제사회와 함께 대북 경제·개발 협력 구상 추진을 제시함

157) 대통령실 홈페이지. https://www.president.go.kr/affairs/gov_project (검색일: 2023년 9월 19일)
158) 한동호 외(2022) p.25
159) 대통령실 홈페이지. https://www.president.go.kr/affairs/gov_project (검색일: 2023년 9월 19일)

2. 통일 국제협력과 ODA 정책

가. 지식공유 플랫폼으로서 SDGs 기반 ODA

■ 지식공유[160] 플랫폼으로서 SDGs

- UN의 '지속가능발전을 위한 2030 의제(the 2030 Agenda for Sustainable Development)'는 세계적으로 긴급한 문제를 해결하기 위한 국제적 합의임
  - 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 법적 구속력은 없지만 포괄적인 세계적 협의와 지역의 요청에 따른 합의로서 전 세계 국가들의 자발적인 참여가 주요함
  - UN과 각국 정부의 이해관계에 기반하여 기업, 지방정부, 청년, 시민사회, 자선단체, 개발은행 등 다양한 분야에서 SDGs에 대한 관심이 증가함에 따라 SDGs를 국내외 개발에 적용 및 실천하는 사례가 증가하고 있음

- SDGs를 통한 규범 및 지식의 공유는 전통적인 개발협력사업을 대체하기 보다 물적 자원 투입 중심의 개발방식에 보완적인 또는 그 효과성을 증대하는 방안으로 이해할 수 있음[161]
  - 북한과 관련한 지식공유는 이론적으로 체제전환을 전제로 한 거대담론 위주의 논의로 현실적인 적용이 어려움
  - 단편적인 교육 및 훈련, 프로젝트에 병행되는 단순 기술이전은 성과가 미미하며 담론과 현실 간 괴리가 컸음
  - 지식공유를 통한 개발역량강화는 지식공유를 위한 인력 교류가 핵심적이기 때문에 인적 교류가 가능한 구조와 협력국과의 파트너십이나 공동 거버넌스 등에 대한 구체적인 논의가 필요하다는 점에서 교류와 협력에 효과적임

- 북한의 SDGs 참여 의지와 이행 현황에 대한 이해를 높이고, 이를 통일 국제협력 방안으로 활용할 필요성 증가
  - 선진국으로서 한국은 저개발국에 대한 SDGs 이행 수준을 높이기 위해 협력사업을 추진

160) 지식공유란 기술, 지식관리, 생산능력에 관한 지식 공유 및 기법 전수를 통한 인적 자원 개발과 이를 위해 기획된 미시적 협력에 대한 총칭(UNDP 2008)
161) 홍지영(2023) p.35

해야 하는 인도적 책임을 지고 있으며, 같은 맥락에서 대북 지원사업에 대한 SDGs 적용을 고려해 볼 수 있음

- 북한은 저개발을 극복할 필요성을 인지하고 있으며 SDGs 이행 참여와 자발적국가리뷰(Voluntary National Review, VNR) 발표의 형태로 저개발 극복 의지를 국제사회에 표명함
- 북한의 현 상황에 맞는 개발 관련 지식이 다른 국가들로의 경험을 통해 축적되고 참여 행위자들에게 공유될 필요성이 있음

■ 북한 내 국제기구를 통한 지식공유 사업

- 지식공유 사업은 일반적으로 세계은행을 비롯한 다자은행과 국제통화기금 등 국제금융기구들(International Financial Institutes, IFIs)이 선도하지만 북한은 체제전환을 선언하지 않았기 때문에 IFIs가 본격적인 지식공유사업을 이행할 수 없음
  - 김정은 정권이 경제특구를 통한 경제성장을 꾀하면서 무역과 외국인 투자에 관심을 보이면서 소수의 국제기구 또는 INGO들이 이와 관련한 지식공유 프로그램을 제한적으로 수행함

- 대북 지식공유사업 제공의 주요 국제기구는 유엔개발계획(UNDP)과 UN 아시아·태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP)임[162)]
  - 유엔개발계획(UNDP)은 1998년 나진기업학교를 설립하여 국제무역 기술전문가 양성 등 시장경제, 무역역량 등에 초점을 맞춘 지식공유 사업 이행
  - UN아시아·태평양경제사회이사회(UNESCAP)는 2000년대 중반부터 에너지, 자원, 통계 역량을 비롯한 공공행정, 무역 및 투자활성화 교육 등 다양한 주제의 지식공유 사업 이행

- 대북 지식공유사업 제공의 주요 국제민간단체는 조선익스체인지, 아시아재단, 한스자이델재단이지만 2015년 이후 대부분 중단 상태임
  - 조선익스체인지는 특별경제구역, 창업 등 경제교육, 아시아재단은 조세, 재정, 무역, 법률 및 행정관리, 국제법, 사업계약 관련 교육, 한스자이델재단은 산림, 조류, 습지 등 환경 이슈의 지식공유 사업 이행

162) 홍지영(2023) p.39

- 캐나다 브리티시 컬럼비아 대학 박경애 교수의 한국연구센터는 캐나다-북한 지식파트너십 프로그램(Canada-DPPK Knowledge Partnership Program, KPP)에서 북한의 교수와 경제전문가 등을 대상으로 경제 분야 교육

• 한국 민간단체 프로그램은 남북교류협력기금을 통한 지원이 가능하게 된 2000년부터 활발하게 진행됨[163]
  - 월드비전, 어린이어깨동무 등 국내 민간단체는 보건의료, 식량 및 농업·축산, 물·위생, 산림 등 분야에서 기술이전을 포함한 교육을 병행함
  - 국제기구와 협력하는 다자채널을 활용하거나 사업비를 남북협력기금으로 지원하는 정부지원 민간단체 컨소시움 형태로 대북지원 이행

■ UN의 북한 SDGs 지원

• 국제사회의 북한에 대한 지원은 체제 전환을 목표로 하는 것이 아니라 저개발을 극복하기 위한 논의를 기반으로 함
  - 식량안보: 급성 영양실조에 대한 지역사회 기반 관리를 지리적으로 확대함으로써 5세 미만 인구의 약 90%가 접근할 수 있도록 함
  - 사회개발서비스: 예방접종률을 1998년 43%에서 2016년 96%로 확대하고 새로운 백신을 도입함으로써 북한의 국가 결핵 통제 프로그램 강화 및 말라리아 사전 퇴치
  - 탄력성과 지속가능성: 제방, 재조림, 경사지 재활 및 대체 생계 기회를 통해 자연재해에 직면한 지역사회 회복력 향상
  - 데이터 및 개발 관리: 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, UNICEF)은 중앙통계국(Central Bureau for Statistics) 내에 아동 데이터 부서(Child Data Unit) 설립을 지원함
  - 비상 대응: 홍수, 가뭄 등 긴급상황 발생시 인도지원국가팀(Humanitarian Country Team) 구성원들은 정부와 합동으로 평가임무를 수행하고, 피해민들에게 지원을 제공하기 위해 협력함
  - 물과 위생: 현 도시와 마을에 물 공급 시스템을 건설하며 개선된 위생 시설 및 위생 행동 장려[164]

163) 홍지영(2023) p.41

- UN의 북한 지원 활동은 UN 전략프레임워크(United Nations Strategic Framework, UNSF)에 확립된 네 가지 우선순위에 초점을 맞추고 있음[165]
  - UNSF에 포함된 대북지원 우선순위는 ① 식량 및 영양 안보 ② 사회 개발 서비스 ③ 탄력성과 지속가능성 ④ 데이터 및 개발 관리의 네 가지 영역임
  - UNSF 테마 그룹은 UN 시스템을 넘어 보다 광범위하고 다양한 이슈와 관련된 분야별 실무그룹(Sector Working Groups, SWG)을 활용함

■ **북한의 SDGs 참여 의지와 이행 현황**

- 2021년 7월 13일 UN 경제사회이사회(UN Economic and Social Council, ECOSOC) 산하의 고위급 정치 포럼(High-Level Political Forum, HLPF)에 참석하여 자발적국가리뷰(VNR)[166] 세션을 통해 '2030 의제'의 이행 상황을 보고함
  - 2015년 9월 '2030 의제' 이행 선언 후 국제사회와 협력 하에 SDGs 이행을 준비함
  - 2018년 8월 지속가능발전국가기획팀(National Task Force for Sustainable Development, NTF)[167]을 발족함
  - 사회인구, 과학·교육, 공중보건·식수위생, 경제·에너지, 환경·생태계, 재난위기관리를 담당하는 6개의 기술위원회(Technical Committee, TC)[168]를 조직함으로써 SDGs 이행 체계를 공식화함[169]
  - 2020년 7월 자발적국가리뷰(VNR)에 참석하고자 하였으나 코로나19 전염병 예방 차원에서 한 해를 미뤄 2021년 진행함

- 북한 SDGs의 의의
  - 북한 내 SDGs의 현지화가 이루어짐: 에너지, 농업, 식수위생, 환경에 관한 SDGs의 중요성 확인

164) 유엔 홈페이지. https://dprkorea.un.org/en/about/about-the-un (검색일: 2023/09/19)
165) UN 홈페이지. https://dprkorea.un.org/en/sdgs (검색일: 2023/09/19)
166) VNR은 2030 의제의 핵심 부분인 지속가능발전목표(SDGs) 이행에 동참하는 선진국 및 개발도상국 모든 국가들이 자발적으로 그동안의 경험과 도전, 교훈 등을 공유하고 검토하는 프로세스임
167) 국가 SDGs, 세부목표, 이행지표를 수립하며 산하 위원회 및 집행본부와 협의하여 국가 전역에 이행을 조정하는 책임을 맡음
168) 북한의 중앙통계국 관료들로 구성되는 TC는 국가통계시스템을 통해 지표를 측정하고 데이터를 통합하는 역할을 담당하며 각 단위와 영역에서 집계된 통계를 바탕을 목표의 이행 여부를 평가에 NTF에 보고하게 되어있음
169) 최규빈·홍제환(2021) p.3

- 북한은 내각 산하에 SDGs 이행을 위해 NTF를 핵심 축으로 두고 TC가 이를 보조하게 함으로써 전국 단위에서 SDGs가 이행되도록 제반 과정을 조정, 평가, 모니터링하는 시스템을 구축한 것으로 판단됨
- 대북 제재의 본격적인 이행 이후 북한의 빈곤, 기아, 건강 등 사회경제적 상황을 추정하는 자료로 활용될 수 있음

■ 북한의 SDGs 전략과 지식공유 플랫폼 연계

- 북한 SDGs 내부 이행 메커니즘은 수직적으로 지속가능발전국가기획팀(NTF), 기술위원회(TC), 이행기관의 세 단계로 구성됨[170]
  - 이행기관은 부처나 지방정부, 기업과 공장 등 실제 사업을 담당하는 기관을 의미하며, 대내적으로 외곽기구(social organization)[171]들과 국제행위자와의 소통 채널이 별도로 구성되어 있음
  - 외곽기구들은 사업을 직접 이행하는 주체라기보다 국제행위자나 한국 대북지원 행위자들과의 협력 채널의 역할을 담당함

[정책제안-1] VNR-VLR 연계 및 확산을 통한 SDGs 공유 협의체 구성

- 최근 국제사회에서 각 국가의 지방정부들은 자발적지역리뷰(VLR)를 활용하여 SDGs 진행 상황을 추적하여 보고하는 등 VLR을 공유하고자 하는 움직임이 활발함[172]
  - UN 총회는 지역 수준에서 SDGs에 연계된 지방정부 어젠다의 진행 상황을 이해할 수 있는 지표를 개발하고 광범위한 파트너와 협력을 통해 글로벌 도시 모니터링 프로그램(UMF)을 구축하고자 함

- 북한은 VNR에 적극적으로 참여함으로써 SDGs 현지화를 달성하려는 의지를 보였으므로 이러한 국가적 목표와 연계된 지방정부 차원의 VLR 개발 수요가 있을 것으로 판단됨
  - 한국은 수원시, 당진시, 서대문구의 VLR 개발 경험을 바탕으로 역내 국가들이 지방정부

170) 홍지영(2023) p44
171) 북한의 외곽기구는 당의 사상교양조직이자 '당과 대중의 인전대(引傳帶)', '당의 충실한 보조자'로서의 역할을 수행함. 대외 분야를 담당하는 조선아시아태평양평화위원회, 세계인민들과의연대성조선위원회, 조선유네스코민족위원회, 세계지적재산권기구 민족조정위원회 등이 있음 (https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=PO008)
172) UN Habitat 홈페이지. https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews (검색일: 2023/09/19)

수준에서 SDGs 현지화를 관리하고 달성하는 지식공유 협의체를 구성하는 방안을 통해 통일 국제협력의 영역을 확대할 수 있음

나. 다자기구와 다자개발 기반 ODA

■ 다자협력의 중요성 증대

- 국제사회에서 초국적 이슈의 증가와 국제적 공공재에 대한 요구가 확대되면서 다자기구(multilateral organization)를 활용한 다자주의적 연대 및 협력이 중요해지고 있음
  - 전 세계 ODA의 규모는 2021년 기준 2,040억 달러이며, 이 중 다자원조의 규모는 573억 달러로 전체 ODA의 약 28% 수준임
  - 최근 ODA 규모가 증가하고 다자협력 주체가 다원화되고 있으며, 국제기구를 통한 특정 목적 사업의 지정기여(earmarked funding)가 확대되고 있음[173)]
  - 국제기구를 활용한 다자협력은 매년 늘어나 전체 ODA의 44%를 다자기구를 통해 지원하고 있으며, 다자원조 외에도 다자기구를 활용한 지정기여(다자성 양자원조) 규모는 2007년에 비해 두 배 이상 증가한 226억 달러를 기록하고 있는 실정임[174)]

■ 다자기구를 활용한 개발협력의 효과

- 지구적 차원에서 해결해야 하는 과제에 대한 UN 산하 국제기구를 포함한 다자기구의 전문성 및 네트워크 기능이 확대되고 있음
  또한 지구적 과제와 국제 공공재에 대한 지원이 확대되면서 UN 산하 국제기구를 포함하여 다자기구의 역할과 기능이 확대되고 있음[175)]
  - 다자기구는 분야별로 전문성과 현지 네트워크가 강하여 국제협력 수행이 보다 용이하고, 국제기구의 중립성과 신뢰성을 바탕으로 효율적이고 통합적인 지원이 가능하다는 장점
  - 다자기구는 수원국에서 지속된 활동을 통해 쌓은 현지 정부와의 신뢰, 현지인 네트워크, 소외지역으로의 접근성 등을 확보하고 있기 때문에 비용절감을 통한 효과성을 높일 수 있음
  - 특히 국제기구를 활용할 경우 양자원조로 직접 시행하기 어려운 국가나 지역에 인도적 지원이 가능하고 유지 또한 효과적으로 지원할 수 있기 때문에 분쟁 취약국과 같이 정치적으

173) 권율 외(2019) p.3
174) 권율 외(2019) p.3
175) 권율 외(2019) p.4

로 직접적 지원이 어려운 국가를 대상으로 양자원조를 보완하여 다자기구를 활용한 다자협력이 중요한 정책수단으로 부상함

■ 북한에 대한 인도적 지원

- 2018년 8월 UN 대북제재위원회는 이행안내서 7호(IAN No.7, Implementation Assistance Notice)에서 대북 인도적 지원 가이드라인을 수립함[176]
  - 대북 경제제재 조치가 확대됨에 따라 2015년-2017년 전후로 국제사회의 북한에 대한 ODA 지원이 감소하는 추세이며, 코로나 팬데믹 이후에는 대북 ODA 규모가 큰 폭으로 감소함

〈표 VI-2〉 국제사회의 대북 ODA 지원 규모

단위: 백만 달러

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DAC Countries	40.13	29.73	43.94	36.02	29	21.56	27.71	27.93	17.28	12.04
Multilaterals	37.08	45.36	40.87	42.89	41.94	57.74	38.25	39.41	44.11	7.86
Non-DAC Countries	17.27	24.64	54.50	67.58	64	59.2	58.12	70.59	70.63	0.13
Official Donors	94.48	99.73	139.31	146.49	134.94	138.49	124.07	137.94	132.02	20.03

자료: OECD.Stat 홈페이지.
https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE2A&lang=en# (검색일: 2023/09/20)

[정책제안-2] 북한 소재 국제기구를 활용한 통일 국제협력 확대

- UN 산하 국제기구를 통해 대북지원을 효과적으로 추진할 수 있는 지정기여 방식의 지원체제를 강화하고, 다자기구별로 전문성과 현지 접근성을 고려한 국제기구 활용[177]
  - 국제사회의 다자원조 추세와 마찬가지로 주요 선진공여국들은 북한에 대한 직접 지원보다 국제기구를 활용하여 인도적 지원사업을 확대하고자 함
  - 국제사회의 다자성 양자원조의 지원기준과 절차에 따라 공동 협력방안을 모색할 필요
  - 북한에 현지 사무소가 있는 UNDP, UNICEF, WHO, FAO, WFP, UNFPA는 전문성과

176) 남북교류협력지원협회(2019) p.2
177) 권율 외(2019) p.19

접근성이 높으므로 북한 취약계층 지원을 위한 체계적 조사와 향후 개발사업 추진을 대비한 다양한 지원계획 수립에 적극 참여해야 함[178]
- 이외에도 필요한 경우 전문성을 갖춘 국제기구가 북한 내 상주함으로써 국제협력 활성화를 이끌 수 있음

• 유엔과의 지속적인 협력기반을 강화하기 위해서 개발협력을 담당하는 유엔 산하 32개 기관으로 구성된 유엔개발그룹(UNDG)과 협력기반 강화
- 북한지원을 위한 포괄적 업무협정 체결과 인도적 지원을 포함한 분야별 신탁기금 설립을 면밀히 검토할 필요

3. 통일 국제협력과 과학기술협력

가. ICT 과학기술협력

■ 과학기술 관련 세계 동향

• 전 세계는 격화되는 미중 기술패권 경쟁, 기후변화 대응을 위한 탄소중립 등 글로벌 이슈에 대응하기 위한 핵심기술 중심의 경제안보를 최우선 과제로 선정함과 동시에 글로벌 협력체계의 창출이 필요함을 강조[179]
- 미국: 과학기술 분야 리더십 유지 및 중국과의 기술패권 경쟁에 앞서기 위한 첨단기술 육성 및 공급망 재편을 추진. 또한 기후변화 등 글로벌 과제 해결을 위한 파트너십 주도
- 일본은 미중 기술패권 경쟁 대응과 공급망 강화 및 첨단기술개발 보호 등을 목적으로 경제안보법을 가결하고 내각부에 경제안보 담당실 설치 및 관련 지침을 발표함
- 중국은 과학기술의 자립·자강을 강조하며 노동집약적 산업구조 중심에서 고부가가치 첨단제조국가로 도약하기 위한 중점 기술 개발
- EU는 유럽 본위의 가치를 지속하는 것을 바탕으로 탄소중립과 디지털화 중심의 전략 프레임워크 개발

178) 예를 들어, UN 기구 중 가장 큰 규모의 대북지원 사업을 진행한 WFP는 식량안보와 영양에 초점을 두어 구호 및 복구 사업, 곡물작황평가 사업 등을 중점적으로 추진한 경험이 있음. UNICEF는 주민 영향 사업과 더불어, 보건교육과 관련된 물품을 북한 보건성을 통해 주민들에게 전달하는 사업 진행 경험 있음. WHO는 수혜국의 보건 영역 발전 지원 및 의약품 지원 사업 등을 실시함(김다울 외 2022, 132)

179) 한국과학기술기획평가원(2022)

■ 산업 부가가치 창출을 견인하는 ICT

- ICT를 기반으로 하는 디지털 전환은 산업간 진입장벽을 낮추고, 범용기술로서 산업 전 분야로의 적용가능성을 확대시킴
  - 전통시장에서도 ICT와 결합한 새로운 경쟁자를 창출함으로써 기존 산업의 수익구조를 극적으로 변경시킴
  - 산업간 경계를 짓고 ICT와 비ICT를 구분한 분류방식은 그 의미가 퇴색되고 있음

- 북한의 중장기적 미래산업 분야에서의 성장동력을 내재화할 수 있는 협력 방안 모색 필요
  - 전통 산업 부문에서 북한의 노동력과 자원 + 남한의 자본과 기술의 결합은 상호보완적인 협력요소로서 간주되지만, 이는 협력의 궁극적인 목적이나 주된 방법이 되지 않아야 함
  - 북한이 4차 산업 분야 및 지식기반 산업에서 성장 동력 확보와 조화를 이룰 수 있도록 유도할 필요가 있음

■ 북한의 ICT 과학기술 현황[180]

- 북한은 4차 산업혁명 시대의 변화와 위협에 대비하고 성공적인 사회주의 경제건설을 위해 과학기술의 발전이 기본적 토대가 되어야 함을 인식하고 있음
  - 2016년 제7차 당 대회[181]에서 '정보화'를 경제의 기본과업으로 설정
  - 지식경제 발전과 국산화를 통한 자립경제 건설을 사회주의경제건설의 핵심 목표로 천명함

- 북한은 경공업과 소비재 등 민생 분야의 과학기술 수준은 여전히 낙후되어 있으며, 특히 산업간 불균형은 향후 북한 과학기술 정책에 있어서 시급히 해결해야 할 과제임
  - 장기적 경제제재로 인해 피폐해진 산업기반과 코로나로 인해 주요한 교역 통로였던 중국과의 국경 폐쇄 등의 여파가 북한 경제회복의 미래를 어둡게 하고 있음

- 북한의 IT 기술은 세계적인 수준으로 평가받고 있음[182]

180) 윤정현(2020) p.4
181) '경제강국 건설' 노선을 천명. 실천 계획으로서 '인민경제발전 5개년 전략'을 발표하였으며, 동 전략은 2000년대 지속적으로 강조해 온 농림수산, 전력, 석탄 및 금속, 철도 및 운수, 화학 및 기계, 건설 및 건재, 경공업 및 지방경제, 국토관리 분야의 정상화 및 현대화 방안을 담고 있음(윤정현 2020, p18).
182) 문형남(2019) p.29

- 1992년부터 인도의 소프트웨어 산업을 벤치마킹하면서 인재양성에 집중함
- 세계 소프트웨어 경연대회에서 매회 최상위권 실력을 선보이고 있으며, 핵무기와 미사일 기술에 포함되는 소프트웨어 기술이 발달된 측면이 있음

• 김정은 집권 이후 시장화 정책 및 경제관리 체제 개혁, 실용주의적 산업정책, 국산화 정책 및 성장전략의 전환을 모색하고 있음
- '새 세기 산업혁명' 실현을 위한 과학기술 강국을 국가운영의 핵심 가치로 두고, 산업 각 부문들이 이를 기반으로 조속한 성과를 낼 수 있도록 독려 중임
- 공정 효율화와 현대화에 일정 성과를 거두기도 함

■ **북한의 ICT 기술협력 가능성 진단**

• 2019년 4월 18-25일 평양 과학기술전당에서 '평양 블록체인·암호화폐 컨퍼런스'를 개최하는 등 자국 ICT 수준에 자부심을 보이고 있음
- 회의 참석과 관광을 연계하여 참가자를 모집한 반면 한국인의 참여는 불가했으며, 이더리움 재단에서 근무했던 버질 그린피스는 암호화폐 관련 경험을 공유한 혐의로 체포[183]되는 등 폐쇄적인 모습을 보이고 있음

• 북한의 경제발전 단계는 매우 낮은 수준으로 평가됨에도 불구하고 핵 개발이나 미사일 기술로 미루어 볼 때 과학기술의 수준은 가늠하기 어려움
- OECD DAC는 ODA 수원국 리스트를 통해 북한을 저소득국가(low income countries)로 분류하고 있으나 이러한 경제수준을 과학기술과 거버넌스 수준이 열악한 국가로 간주하는 것에 대한 주의가 필요함[184]
- 북한이 보유하는 생산공정의 자동화 수준 등 산업 역량에 대한 명확한 검토가 필요함

[정책제안-3] 체제전환국 ICT 인프라 사업 경험 공유

• 기존에 체제전환국으로 분류된 저개발국가 혹은 사회주의 국가들은 발전 단계에 따라 경제적·제도적 기반이 취약한 '요소형', 상대적으로 소득수준이 높고 풍부한 자원을 보유하

183) https://www.coindeskkorea.com/news/articleView.html?idxno=62254
184) 최창용·문경연(2020) p.138

고 있는 '효율형', 비교적 안정적인 제도 발전을 이룬 '혁신형' 국가로 분류할 수 있음
- 북한의 경우 경제발전 단계는 '요소형' 국가이나 과학기술 수준은 같은 단계로 평가하기 어려움
- 이러한 북한의 특징을 고려하여 ICT 인프라 교류에 중점을 둘 필요가 있음

• 체제전환국의 사례로 베트남과 파키스탄에 대한 한국 ICT를 포함한 과학기술 인프라 구축 사례를 면밀히 분석하여 북한에 대한 적용 가능성을 검토
- 한국은 베트남에 V-KIST를 설립함으로써 한국의 KIST를 통한 경제발전 경험을 공유함
- 한국수출입은행(EDCF)은 파키스탄 정부의 국정 사업과 연계하여 파키스탄 이슬라마바드에 IT 파크를 설립하여 한국형 산업단지 모델을 공유함과 동시에 중소 소프트웨어 기업 지원 및 집적효과를 통한 파키스탄의 IT 산업 경쟁력 강화에 기여하고자 함
- 북한이 상대적으로 공감할 수 있는 국가들과의 ICT 인프라 구축 경험을 공유함으로써 다각적인 교류 공간을 확보할 수 있음

나. 기후변화 대응 과학기술협력

■ 북한의 기후변화 영향 및 적응 인식

• 북한은 2012년 UN 기후변화협약(Framework Convention on Climate Change, FCCC)에 제출한 '제2차 기후변화에 관한 국가보고서'에서 기후변화의 영향과 이에 대응하는 전략목표를 제시함
- 북한은 기후변화가 농업과 수자원, 산림·생태계, 연안 지역과 공중보건 분야에 대해 지속가능한 경제 발전이 어려운 수준의 악영향을 미칠 수 있다고 보고 각 부문별 부정적인 영향을 줄이는 것을 주요 국가 과제로 인식하고 있음
- 이에 기후변화 적응 전략을 통해 ① 훼손된 자연 생태환경의 기능을 회복하고 향상하며 ② 기후변화에 대처하는 경제·사회·환경적 구조를 구축하고 ③ 기후변화의 부정적 영향에 대한 적응 능력을 선진국 수준으로 높이는 것을 목표로 설정함[185]

• 북한의 기후변화 적응 전략의 기본 방향성으로 국제기구 및 기타 국가와의 양자 및 다자 협력을 적극적으로 추진한다는 내용이 명시되어있음

185) 김다울 외(2022) p.78

- 2021년 발표한 VNR에는 기후변화에 따른 영향 완화 및 적응 외에도 기후변화 적응에 대한 교육과 인식 제고, 자연재해와 관련된 조기경보, 기후변화 적응을 위한 인적·제도적 능력 배양을 강조함
- 기후변화의 부정적인 영향에 대한 인식이 단순히 기상과 재해를 담당하는 관료뿐 아니라 일반 주민들에게도 필요하다는 점을 강조함으로써 기후변화 적응을 위한 정책이 사회 전반에 걸친 직접적인 문제라고 인식함
- 기후변화 적응과 지속가능발전을 연계하고 있음

■ 북한의 기후변화 적응 국제협력 현황

- 북한은 1990년대 고난의 행군과 1995년 황해도와 신의주 지역 일대의 대형 홍수를 겪으면서 식량안보의 중요성을 습득하고 1990년대 초중반부터 국제사회에서 추진하는 기후변화 협약에 가입함
  - 북한은 1994년 '기후변화에 관한 국제연합 기본협약'에 가입하였으며 2004년 '유엔사막화방지협약', 2005년 '기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서', 2016년 '파리협정'에 가입하는 등 기후변화에 대응하는 국제사회의 노력에 동참함
  - 2000년 '제1차 기후변화 국가보고서'와 2012년 '제2차 기후변화 국가보고서'를 제출하며 적극적으로 참여함으로써 다른 개발도상국들과 다르게 기후변화와 관련된 국제 협약에 대한 이행 의지가 있음을 보여줌

■ 기후변화 적응을 위한 국제사회의 대북지원 사례

- 국제사회의 대북지원은 북한이 1995년 대홍수로 발생한 피해에 대응하는 과정에서 UN에 합동호소(consolidated appeal) 요청을 한 데서 시작됨
  - 북한은 UN 인도주의조정실(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)을 통해 10회의 지원을 받았으며, 2005년부터 대북지원 사업은 UN 기구에서 개별적으로 지원하는 방식으로 전환됨

- 국제기구의 기후변화 관련 대북사업은 UNFCCC와 같이 기후변화에 관련된 기금에서 재원을 받기보다 주로 각 기구의 자체 재원과 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, CERF)의 재원으로 이루어짐[186)]

- CERF의 경우 각 UN 기구가 UN 인도주의조정실(OCHA)의 지원을 통해 CERF에 예산을 신청해서 집행됨
- CERF을 재원으로 하는 사업의 경우 국제사회에서도 해당 기금의 인도주의적 목적을 인정하여 상대적으로 북한의 대외환경에 영향을 덜 받음

〈표 VI-3〉 국제기구의 자연재해 대북사업 목록[187]

국제기구	사업 명칭	사업 기간	사업 예산
FAO	농업에 미치는 가뭄과 홍수의 영향 완화를 위한 취약계층 긴급지원	2018.11.16.-2020.05.15.	2018년: 53,200달러 2019년: 321,310달러
	식량안보를 위한 재난위험관리 제도적 역량 강화	2014년	정보 없음
UNICEF	비상 대응 및 복구 사업	2017.01.01.-2018.12.31	245,485달러
	향상된 재난 대응	2017.01.01.-2018.12.31	989,980달러
	재난 위험 감소 및 관리	2016.01.01.-2017.12.31	142,673달러
	비상 사태 교육 과정	2013.01.01.-2016.09.26	138,871달러
WFP	임시국가전략기획	2019.01.01.-2023.12.31	214,991,536달러 중 53,990,149달러 할당, 2020년 기준 2,881,437달러 집행
WHO	응급상황 및 재난이 건강에 미치는 영향 감소 사업	2011.01.01.-2013.12.31	605,182달러

■ **기후변화 대응을 위한 남북한 이행 의무 사항**

- 남북한은 모두 기후변화협약(UNFCCC) 및 파리협정 비준국이며, 2021년부터는 남북 모두 온실가스 감축을 이행해야 함
  - 북한은 2030년까지 국제사회의 지원 아래 7,600만 톤을 감축하기로 했는데, 이 같은 상황은 북한이 환경·생태 분야의 지원 및 협력 필요성을 인식하는 계기가 되며, 남북협력 사업 추진 동인으로 작용함
  - 북한의 온실가스 감축 이행을 지원해주는 것은 향후 북한의 기후변화 대응 역량을 증진시켜 줌과 동시에 중장기적 관점에서 통일 이후의 안전하고 지속가능한 한반도 환경 조성에

186) 김다울 외(2022) p132
187) 김다울 외(2022) p.134-137

도 필수적인 협력 과제라 할 수 있음

- 유엔기후변화협약(UNFCCC) 차원의 재정메커니즘과 기술메커니즘을 연계하여 상호간의 기후변화 대응사업을 촉진시키는 방안 고려 필요[188]
  - 남한의 그린뉴딜이 지향하는 '인프라·에너지 녹색전환 전략'과 '녹색산업 혁신'을 통한 탄소중립(Net-zero) 사회 실현 구상은 실행 과정에서 북한의 자원·생태환경 개선 사업과 방향성을 공유하고 있으며 연계 가능함

[정책제안-4] 국제기구가 참여하는 한반도 기후변화 대응 협력

- 윤석열 대통령은 녹색기후기금에 3억 달러를 추가 공여하겠다는 의지를 보이며 기후변화 취약국에 대한 지원을 약속했으며 이는 대북 기후변화협력과 연계 가능[189]
  - 정부의 기후변화 대응에 대한 지원 의지를 기반으로 국제기구 내 한국의 역할을 보다 확대함으로써 대북지원 의제 설정에 기여할 수 있음

- 국제 비정부기구를 통한 한반도 기후변화 대응 채널 확대
  - 북한에 상주사무소를 운영하며 국제협력 사업을 주도적으로 수행하는 북한 인도적 국별 지원팀(HCT)에는 국제기구뿐 아니라 다수의 국제 NGO와 국제적십자사연맹이 포함되어 있음[190]
  - 이러한 NGO는 북한에 대한 현지 접근성이 높으며 신뢰 관계가 축적되어 있으므로 이들을 통한 대북지원을 활용할 수 있음

188) 윤정현(2020) p.26
189) https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148920004&pWise=webPush
190) 김다울 외(2022) p152

4. 통일 국제협력과 글로벌 시민사회 네트워크

가. 북한인권개선을 위한 글로벌 시민사회 네트워크

■ UN의 북한 인권 문제 대응

- UN은 북한의 인권문제에 대해 UN 인권이사회와 UN 총회에서 북한인권결의안을 채택함으로써 대응
  - 2003년 제59차 UN 인권위원회가 북한인권결의안을 처음으로 채택하였으며, UN 총회는 2005년부터 북한인권결의안을 채택하였음
  - UN 총회에서 북한인권결의안 6개 주요위원회 중 제3위원회(Social, Humanitarian and Cultural Committee)에서 담당함
  - UN 총회 결의는 북한의 인권침해와 식량위기 등 인도적인 상황에 대한 우려를 담고 있으며 인도주의적 기술협력을 위한 대화의 필요성을 포함하여 북한의 개선 노력을 촉구함
  - UN 북한인권결의안의 주요 내용은 공개처형, 정치범 수용소, 고문, 영유아 살해 및 매춘, 외국인 납치 등 북한 인권 문제에 우려를 표하고 북한 주민의 인권과 기본적인 자유 보장을 촉구함

- 2023년 제52차 UN 인권이사회(Human Rights Council) 결의는 북한 내에서 광범위하게 자행되고 있는 조직적이고 중대한 인권침해를 강하게 규탄함
  - 북한이 국내외에서 발생하는 인권침해와 범죄행위를 인정하고 중단하기 위한 조치를 취할 것을 촉구함
  - 동 결의안에서는 북한에 억류된 외국인에 대한 우려가 반영되었으며, 북한이 모든 종류의 정보 및 사상을 추구·접수·전달할 자유를 제한하는 점에 대한 비판이 포함됨
  - 북한의 「반동사상문화배격법」을 재검토할 것을 요청함

■ 국내의 북한 인권 문제 대응

- 윤석열 정부에서 통일부는 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일'을 비전으로 5대 핵심 추진과제 중 하나로 '북한 주민의 인권 증진과 분단 고통 해소'를 제시함
  - 통일부는 2022년 12월 북한인권 국제대화를 개최하여 북한인권의 쟁점과 과제, 북한인권에 대한 시민사회의 역할과 국제협력 방안 등을 논의하고, 2023년 10월 북한인권 상호

대화를 개최하여 북한인권조사기록에 대한 정부 및 민간의 역할과 과제에 대해 논의하는 등 북한 인권 증진을 위한 의지를 보이고 있음

- 2023년 3월 정부는 유엔 인권이사회 북한인권결의안에 대한 공동제안국으로 이름을 올림
- 통일부는 2023년 3월 『2023 북한인권보고서』를 발간함으로써 북한 내외부 전반적 인권 상황을 국민들이 알 수 있도록 하였으며, 이는 「북한인권법」에 의거하여 2018년부터 발간되어 온 『북한인권보고서』가 일반 대중에게 처음으로 공개되었다는 의미를 가짐

• 2017년 9월부터 약 5년간 공석으로 방치되어왔던 북한인권국제협력대사직에 고려대 이신화 교수 임명
  - 북한 내 모든 인권 탄압 행위를 감시하고 이에 대한 책임을 규명하는 역할을 함으로써 인권침해를 예방하고자 함
  - 한국 내 북한인권재단 설립의 필요성을 강조함으로써 북한 인권 문제를 보편적 인권 수호 차원에서 접근하기 위해 UN 등 국제사회에서의 한국의 주도적 역할을 강조함

[정책제안-5] 주요 대북지원 국가들과 인권 개선 협력 네트워크 구축

• 북한에 대해 지속적으로 ODA 정책을 수행하는 상위 공여국과의 교류협력 네트워크 형성이 필수적임
  - OECD DAC의 대북 ODA 규모는 2021년 기준 1,204만 달러이며, 이 중 캐나다가 127만 달러로 10.5%를 차지하고, 독일이 198만 달러로 16.5%, 스위스가 559만 달러로 46.4% 차지함

• 캐나다, 독일, 스위스에서 기 수행된 대북지원 사업에 대한 이해를 높일 뿐만 아니라 북한 인권문제 관련 신규 공동사업 구상을 통해 인권 개선 협력 네트워크 구축
  - 캐나다는 정부는 특별경제조치법(Special Economic Measures Act)으로 북한에 대한 강경하고 단호한 경제제재를 이행하고 있으나 정부간 NGO, 비정부기구 등 다양한 행위자를 통해 북한 인권 문제와 인도적 지원에 대해 적극적 역할을 하고 있음
  - 독일 정부는 독일 구호단체인 '세계기아원조(Welthungerhilfe)'를 통해 평안남북도 및 강원도 농촌 인구를 위한 식량 지원 사업에 참여함
  - 스위스 정부는 외무부 산하 개발협력처(SDC)를 통해 유엔아동기금(UNICEF)의 지원 사업 적극적으로 참여해왔으며, 팬데믹 이후 필수 영양 강화 사업 등의 북한 내 식량안보 지

원 사업에 사용되고 있음[191]
- 북한에 대해 장기적인 ODA 정책을 수행하는 상위 공여국과 인권 개선 협력 네트워크를 구축함으로써 대북지원 노하우 교류 및 공감대 확산

나. 남북 그린데탕트를 위한 글로벌 시민사회 네트워크

■ 그린데탕트 구상의 발전 과정

- 역대 정부의 남북 그린데탕트[192]
  - 이명박 정부 시기 청와대 녹색성장기획관에 의해 남북 그린데탕트가 처음 언급되고[193], 이후 박근혜 정부의 국정과제에 남북 그린데탕트가 처음으로 등장
  - 그러나 과거 정부에서도 남북 협력에서 환경협력을 우선적으로 추진하고 발전시키고자 노력해왔음(이는 남북 그린데탕트 구상과 직간접적으로 연결)

- 윤석열 정부의 남북 그린데탕트 구성
  - 국정과제에 "남북 그린데탕트 구현"이 포함되어 미세먼지와 자연재난에 대한 공동대응을 통해 환경분야에서 협력을 추진
  - 농업·산림·수자원 등의 분야에서 남북 협력을 강화하고, 접경지역의 그린평화지대화 도모를 세부과제에 포함시킴

■ 그린데탕트와 시민사회협력

- 그린데탕트는 긴장 완화·평화를 의미하는 데탕트(détente)와 환경을 의미하는 '그린'(green)이 결합된 포괄적 안보(comprehensive security) 개념[194]
  - 과거에 '그린'은 환경정책을 주로 의미했지만, 이제는 단순히 환경정책을 넘어서 환경과 경제성장 간 균형과 조화를 이루기 위한 요소, 기후변화 대응까지 포함하는 광범위한 분야로 확장됨

191) 자유아시아방송 홈페이지. https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkaid-02022021145406.html (검색일: 2023/09/19)
192) 김수정(2022)
193) 그린데탕트가 정부 차원에서 처음 언급된 것은 2012년 10월 21일 김상협 청와대 녹색성장기획관의 기자 브리핑 발언에서임(김수정 2022, 2)
194) 김수정(2022)

- 비경제적, 비군사적 이슈인 환경 분야의 협력을 통해 분쟁 당사자 사이의 신뢰를 구축하고 긴장 완화와 평화를 달성하자는 개념으로, 그린데탕트 구상은 비전통적인 안보('그린')의 강화를 통해 평화구축이 가능하다고 보고 있음

■ 남북 그린데탕트 협력 사업의 방향[195]

- 북한의 지속가능발전목표(SDGs)의 달성, 기후변화 대응 역량 강화를 높은 우선 순위에 두고 협력사업을 구상 및 추진해야 함
  - 탄소감축에 입각하여 남북협력을 추진한다면 남북협력에 대한 국제적 지지와 이해를 받기 용이할 것으로 보임
  - 단기적으로는 북한의 가장 시급한 산림, 농업, 자연재난, 미세먼지 문제 해결에 집중할 수밖에 없겠지만, 그러한 문제의 해결은 친기후적이어야 함
  - 또한, 협력 단계가 진전되었을 때 보다 고도화된 기후변화 대응 협력 사업을 추진할 수 있는 기초적 여건을 마련하기 위한 토대협력 사업이 필요함. 따라서 협력 구상 단계에서부터 장기적인 기후변화 대응을 위한 전략적 고려가 필요한 것임

- 인도적 목적의 협력 사업인 '생태협력' 사업을 초기에 적극 추진할 필요
  - 폐쇄적 경제체제를 유지하고 있는 상황에서 가해진 전면적 대북제재와 최근에 발생하고 있는 코로나19 대응을 위한 국경봉쇄로 북한 주민의 생활 여건은 환경적으로 매우 취약한 상태이므로 시급히 개입해야 함
  - 특히 북한이 현재와 같은 산업생산 방식을 유지할 경우 추가적인 환경파괴는 피할 수 없으며 이는 북한의 환경역량을 매우 취약한 상태로 만들어 기후변화가 초래하는 자연재해로부터의 피해가 더욱 커질 수밖에 없음

- 그린데탕트에서 '그린'의 개념을 폭넓게 받아들일 필요
  - '그린'에 대한 국제적 논의와 틀을 수용하여 협의의 환경협력만이 아니라 기후변화 대응(적응 및 완화), 지속가능발전을 촉진하기 위한 협력(지속가능발전의 3대축 중 환경발전을 위한 협력), 산업-환경 연계 협력까지 추진할 수 있도록 넓은 범위의 '그린' 개념이 필요

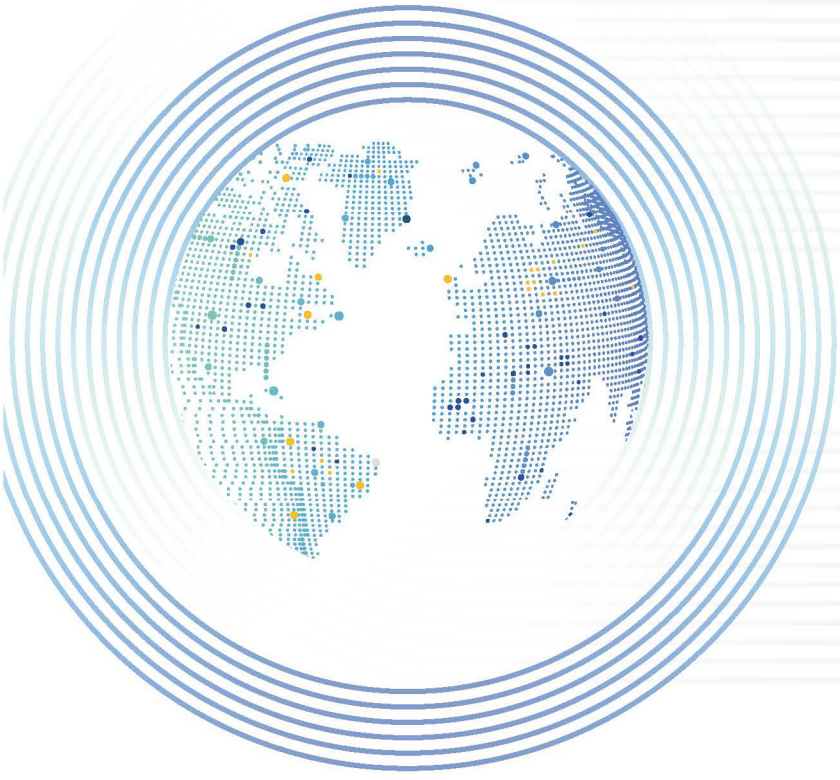
195) 김수정(2022) p.2

[정책제안-6] 남북 그린데탕트를 위한 글로벌 환경 조성

- 남북 그린데탕트에서 언급되고 있는 '그린' 분야에 대해서는 국제사회의 제재가 유연하게 작동할 것으로 기대됨에 따라 우리 정부의 적극적 기여를 통해 국제사회의 합의와 공감대 형성
  - 최근 북한은 사회경제적 문제에 대한 국제사회의 지원 및 협력을 수용하는 모습을 보이고 있음
  - 남북 간 직접 대화를 포함하는 국제기구 주도의 한반도 그린데탕트 조성 협력 네트워크를 개발할 필요
  - DMZ 생태평화공원 조성 등의 이슈를 통해 산림자원 공동조사 등 남북 간 산림분야 교류를 추진하는 것과 동시에 북한의 아시아산림협력기구(Asian Forest Cooperation Organization, AFoCO) 가입을 지원하는 등 국제기구와 우리 정부, 북한의 접점을 넓혀 갈 필요

VII

결론



중장기 통일정책 국제협력 분야 접근방향 연구

Ⅶ. 결론

- 본 연구에서는 급변하는 국제안보환경 하에서 주변 주요국들과 새로운 협력적인 통일기반 조성을 위한 환경 마련을 위해 아래와 같은 내용을 중점적으로 살펴봄
  - 국제질서변화를 둘러싼 다양한 논의 중에서 한반도 통일에 영향을 미치는 핵심적인 외교안보환경 변화 요인 분석 및 주요국(미, 중, 일, 러, EU, ASEAN)의 핵심 외교안보정책 및 관심 사안 분석
  - 윤석열 정부의 '담대한 구상' '통일미래기획' 등이 국제협력 차원에서 필요한 논리, 방향성, 원칙 등을 개발하고, 이를 토대로 '한반도-아시아-세계' 사이의 연결성 분석 및 '글로벌 중추국가(GPS)'의 '통일국제협력' 전략 발굴
  - 기존 정부가 추진했던 각종 통일외교 및 통일 관련 국제협력의 사례 분석을 통해 향후 참고할 교훈을 확인하고 관련한 개선 방향성 분석 및 개선 내용 제시
  - 주요 인태 국가(미국, 일본, 호주) 및 중국과 러시아의 한반도적 이해관계 분석 및 이들 국가들을 대상으로 한 한반도 통일을 위한 구체적인 협조 방안 및 관련 전략 개발
  - 인도 및 동남아 주요국(베트남, 인도네시아, 싱가포르) 및 EU를 대상으로 한 한반도 통일을 위한 구체적인 협조 방안 및 관련 전략 개발
  - 국제사회를 대상으로 한 통일 국제협력 추진을 실천하기 위한 새로운 외교 수단 개발: ODA, 과학기술협력 및 글로벌 시민사회 네트워크를 중심으로

- 자유민주주의 정체성, 국제협력, 북한문제에 있어서의 원칙주의를 강조하며 담대한 구상을 제의한 윤석열 정부는 새로운 통일 국제협력을 위해서 '한반도 게임'과 '미중 게임' 사이의 분리, 미, 중, 일, 러 등 주요 관여자의 통일 관련 국제분업구조 설정, 아세안, EU 등 정치적 민감성이 상대적으로 크지 않아서 북한의 거부감을 최소화할 수 있는 관여자 발굴, 통일 국제협력의 주체 및 중심성 확보, 제도적 완결성 확보, 통일 국제협력에 투입 가능한 '정책 자산' 확보 등을 추진할 필요가 있음. 또한 이러한 정책을 추진하는 과정에서 '비핵평화지향국가'로서의 정체성을 유지하고, 북중러 협력의 부정적인 영향에 신중하게 대처하며, 한미동맹 자산을 적극적으로 활용해야 함

- 탈냉전기 각 정부는 통일 위해 다양한 정책과 비전 제시하였으나 남북관계는 물론이고 한반도 통일을 위한 국제협력의 최대 장애물인 북한 핵문제의 심화로 성과를 내지 못했음. 향후 어떠한 정부가 들어서더라도 비핵화 문제에 대한 근본적인 해결 없이는 통일정책의 실질적 추진보다는 북핵 위기관리라는 대북정책을 계속할 수밖에 없음.

- 우리는 비패권적인 담론과 비전을 제시할 수 있는 역사적·도덕적 우위를 가지고 있기에 이런 정체성의 우위를 바탕으로 글로벌 중추국가의 역할을 확대하고 동북아의 협력을 주도하는 다양한 협력의제를 발굴하여 주변국과 주요국, 주요 국제기구, 글로벌 시민사회 네트워크와 협력을 추진해야 함. 이를 통해 한반도의 통일에 우호적인 국제여론과 환경을 조성하는 통일외교를 민·관 차원에서 다각도로 시행하고 평화통일을 통해 국제사회에 모범이 되는 글로벌 중추국가로 한 단계 더 질적인 성장과 발전을 도모해야 함

- 바이든 행정부는 자유 국제질서(Liberal International Order)의 수호를 대외전략의 기조로 삼아 미국의 리더십 회복과 미중경쟁에서 전략적 우위의 지속적인 유지 추구 중. 그러나 오늘날의 미국은 과거와 같은 방식으로 자유 국제질서를 수호하기에는 역부족이기에 미국 중심의 동맹체제를 강화하는 중임. 현재 미중 전략경쟁의 심화가 한반도 문제와 남북관계에 지대한 영향을 미치고 있어 한미 양국 간의 협력이 그 어느 때보다 절실한 상황임. 한국과 미국은 핵심제조업 공급망 구축, 반도체, 이차전지, 원자력 등의 분야에서의 협력과 '워싱턴 선언'을 통해 확장억지를 공고히 하는 '핵협의그룹(NCG)'을 설립하기로 합의함

- 일본은 일본에 대한 중국과 러시아의 점증하는 위협 인식을 들어 경제안보를 포함 안보태세를 강화하고 미국 중심 규칙기반 질서체제에 적극 동참하고 있음. 윤석열 정부 들어 한일관계가 '정상화'되면서 두 나라 사이에 한일 정상회담뿐 아니라 한미일 3국 회의도 다수 개최하면서 군사 협력 관계를 발전시킬 수 있는 기초를 마련함. 한일관계가 개선됨에 따라 이를 기반으로 한미일 3국의 협력이 군사·안보 분야에서 가능해지는 결과를 볼 수 있었음.

- 시진핑의 중국은 중국몽(中國夢)'에 기반한 '인류 운명 공동체'를 통해 중화 질서 구현을 위한 안보전략 구사하고 사회주의 체제의 우월성을 입증하려는 목표 구현을 위해 정진하

고 있음. 국제관계와 관련하여 최근 중국은 향상된 국제 위상과 강화된 역량으로 이제 미국의 정치 수단을 견제할 수 있는 능력을 갖췄다는 자신감을 내비치고 있음. 한중 관계는 최근 소강국면인데 북한 비핵화 문제 포함 양국은 서로에게 중요한 국가이기에 서로에 대한 레드라인 유념하며 한중 양국 간 합의한 전략대화 주체의 격상(국장급→차관급)과 전략대화의 조속한 개최, 북한을 대화의 장으로 이끌어낼 수 있는 방안 논의, 대북 인도주의 지원 방안 논의 등을 추진할 필요 있음

- 러시아는 지극히 러시아 중심적이고 러시아 문명의 관점에서 세계를 인식하면서 미국을 위시한 서구 세력과의 경쟁에서 생존하는 것을 외교·안보의 핵심 전략으로 상정함. 우크라이나 전쟁 이후 우크라이나를 지원하는 한국과 일본을 적대시하는 상황. 한-러 간 교역 미미한 수준이라 러시아의 경제보복조치는 지극히 제한적일 것임. 한반도 통일과 관련하여 러시아의 역할에 대한 한국인들의 기대도 별로 없음

- 호주는 중국과의 무역마찰 후 경제안보를 포함 인태국가들과 적극적으로 안보협력 추구하는 중. 한국과 호주는 지리적으로 원거리에 위치하고 있으나 자유 국제질서 수호라는 같은 이념과 가치를 공유하고 있고, 인태전략의 주요 행위자로서 북한 비핵화와 한반도 평화와 안정 문제에서 호주와 협력할 여지 많음. 그리고 남태평양 도서국가들과 협력을 강화하는 우리에게 남태평양의 종주국인 호주와 긴밀한 협력 필요함

- 인도네시아는 최근 미국을 비롯한 인도태평양 주요국과의 전통, 비전통 안보협력을 강조하고 있음. 한-인니 협력은 기존의 경제협력에서 전통, 비전통 안보를 아우르는 포괄적 협력으로 발전하고 있는 추세인데 방산, 인프라 등 여러 분야에서 교류와 협력 강화 중. 향후 북한과의 협력으로 확대하기 위해 인프라, 에너지 등 경제발전을 위한 파트너십 구축, 단계적 무역자유화를 통한 북한 경제의 글로벌 편입 지원, 기후변화 대응, 원전분야 협력 등 신흥 위기에 대한 대응 능력 강화 지원, 인적교류 확대와 상호 이해를 높이기 위한 인적교류 및 장학 지원 사업 확대 등을 고려할 수 있음

- 분단의 경험으로 국가정체성 형성과정이 유사한 베트남과 한국 간 관계는 전략적동반자 관계로의 격상 등 더욱 긴밀한 파트너로 발전하고 있음. 향후 북한과의 협력으로 확대하기 위해 ODA와 EDCF 사업 등 한국의 對베트남 개발협력을 확대하고 이를 북한과의 3

자 연계사업화 할 수 있는 방안; 국제규범 준수, 외환송금, 세제, 토지 규제 등과 같은 제도 개선 분야에서의 노하우를 북한과 공유; 디지털 전환, 첨단기술, 친환경, 인프라, 인력양성 분야에서 협력의 모범사례를 창출 등을 고려할 수 있음

- 싱가포르는 한국의 통일을 위한 국제협력 네트워크 전개의 중점 협력국이 될 수 있는 국가. 양국 간 북한과의 협력으로 확대하기 위해 싱가포르가 국부펀드를 통하여 개도국에 산업단지, 스마트시티 등 인프라를 구축하는 사업의 경험 활용, 그리고 싱가포르의 앞선 신흥 기술, 의료 시스템 등을 통해 후발개도국 개발협력 모델을 함께 만들어 이를 아세안 플랫폼을 활용하여 역내 저개발국과 북한으로 확대하는 시스템을 생각해 볼 수 있을 것임.

- 한국은 최근 인도태평양 전략을 통하여 EU와의 관계를 전략적 동반자 관계로 표현하고 있으며 다양한 분야와 지역에서 규범기반 국제질서 확립에 기여하는 파트너로 인식하고 있음. EU는 북핵문제 해결에도 큰 관심을 갖기에 협력의 여지 큼. 또한 현재 EU가 중국의 일대일로를 대신하여 개도국의 인프라 구축과 경제개발을 지원하는 글로벌 게이트웨이 하에서 디지털, 기후 및 에너지, 인프라와 지속가능한 운송, 보건, 교육 및 연구와 같이 다양한 분야에서 노력 중인데 이를 북한과 연계하는 협력 확대를 논의해볼 수 있을 것임.

- 윤석열 정부는 '담대한 구상'을 통한 대북 로드맵을 밝혔는데 북한에 대한 지원계획은 국제사회와의 긴밀한 협의를 기반으로 하기에 남북협력의 국제화와 통일 국제협력이 필요함

- 최근 UN 총회는 지역 수준에서 SDGs에 연계된 지방정부 어젠다의 진행 상황을 이해할 수 있는 지표를 개발하고 광범위한 파트너와 협력을 통해 글로벌 도시 모니터링 프로그램(UMF)을 구축하고 있음. 북한도 VNR에 적극적으로 참여함으로써 SDGs 현지화를 달성하려는 의지를 보였으므로 이러한 국가적 목표와 연계된 지방정부 차원의 VLR 개발 수요가 있을 것으로 판단됨

- 북한에 현지 사무소가 있는 UNDP, UNICEF, WHO, FAO, WFP, UNFPA는 전문성과 접근성이 높으므로 이러한 UN 산하 국제기구를 통해 대북지원을 효과적으로 추진할 수 있는 지정기여 방식의 지원체제를 강화하고, 다자기구별로 전문성과 현지 접근성을 고려한 국제기구 적극적으로 활용하고 협력 모색 필요

- 북한의 중장기적 미래산업 분야에서의 성장동력을 내재화할 수 있는 협력 방안 모색을 위해 체제전환국의 사례 중 베트남과 파키스탄에 대한 한국 ICT를 포함한 과학기술 인프라 구축 사례를 면밀히 분석하여 북한에 대한 적용 가능성을 검토할 필요

- 북한도 크게 관심을 갖는 기후변화 문제에 대해 윤석열 정부는 기후변화취약국에 대한 지원을 약속했기에 이러한 정부의 기후변화 대응에 대한 지원 의지를 기반으로 국제기구 내 한국의 역할을 보다 확대함으로써 대북지원 의제 설정에 기여할 수 있음. 또한 NGO는 북한에 대한 현지 접근성이 높으며 신뢰 관계가 축적되어 있으므로 이들을 통하여 한반도 기후변화 대응 채널을 확대하고 대북 기후변화지원에 활용할 수 있음

- 북한인권개선과 관련하여 캐나다, 독일, 스위스 등 북한에 대해 장기적인 ODA 정책을 수행하는 상위 공여국과 인권 개선 협력 네트워크를 구축함으로써 대북지원 노하우 교류 및 공감대를 확산시킬 수 있음.

- 최근 북한은 사회경제적 문제에 대한 국제사회의 지원 및 협력을 수용하는 모습을 보이고 있는데 남북 그린데탕트에서 언급되고 있는 '그린' 분야에 대해서는 국제사회의 제재가 유연하게 작동할 것으로 기대됨에 따라 우리 정부의 적극적 기여를 통해 국제사회의 합의와 공감대 형성할 수 있음. 남북 간 직접 대화를 포함하는 국제기구 주도의 한반도 그린데탕트 조성 협력 네트워크를 개발할 필요 있고 DMZ 생태평화공원 조성 등의 이슈를 남북 간 교류를 적극추진하고 국제기구와 우리 정부, 북한의 접점을 넓혀가는 노력이 필요함

- **이러한 사안을 앞장에서 소개된 주요국들의 프로그램, 어젠다와 연계하여 긴밀하게 활용한다면 통일 국제협력 기반 마련을 위한 큰 성과를 거둘 수 있을 것임**

참/고/문/헌

〈논문〉

권율 외. “국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한 지원의 정책과제” 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol. 19 No. 2, pp. 1-19.

김다울 외. 2022. “북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로” 전략지역심층연구 22-01, 대외경제정책연구원.

김수정. 2022. “남북 그린데탕트 구상에 관한 제언” 『Research Brief』 No. 22, 경제·인문사회연구회 한반도평화번영연구단.

남북교류협력지원협회. 2019. 『UN 대북제재 면제 가이드라인 및 면제현황 분석』.

문형남. 2019. “북한의 ICT 기술 수준과 남북 협력 산업단지 구축 방안” 『정보과학회지』 37(5), pp. 29-35.

윤정현. 2020. “디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안” 『국가안보와 전략』 제20권 3호, pp.1-39.

윤진표. 2020.『현대 동남아의 이해(제2판)』명인문화사.

조한범. 2022. “대북정책의 성찰과 남북관계 정상화” Online Series CO 22-15, 통일연구원.

조한범·권재범·박지원·이재현·이현태·최윤정·황재호. 2021.『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』통일연구원.

최규빈·홍제환. 2021. “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로” Online Series CO 21-22, 통일연구원.

최윤정. 2020. “RCEP 타결과 신남방 경제 지형의 변화” &#56194;&#56404;세종정책브리프 &#56194;&#56405; no. 2020-23. 세종연구소.

최창용·문경연. 2020. “북한 대상 기술협력 분석과 협력 방안 연구” 『국제개발협력연구』 제12권 4호, pp. 127-144.

한동호 외. 2022. “윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향” KINU 정책연구시리즈 22-04, 통일연구원.

홍지영. 2023. “북한개발협력을 위한 SDGs 이행 메커니즘과 지식공유 플랫폼 연계 모색” 『국제개발협력연구』 제15권 1호, pp. 33-50.

UNDP. 2008. *Capacity Assessment Practice Note*. New York: UNDP.

〈저서〉

국립통일교육원. 『2021 통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2021.
국립통일교육원. 『2023 통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2023a.
국립통일교육원. 『2023 북한 이해』. 서울: 통일부, 2023b.
대통령 공보비서실. 「청와대 우리소식」. 2000.6.16
법무부. 『2013 북한실태 연구보고』. 연천: 법무부 통일법무과, 2013.
통일부. 『민족공동체통일방안』. https://www.unikorea.go.kr/
통일부. 『해설자료: 국민의 정부 대북정책』. 서울: 통일부, 1998.
통일부 통일교육원. 『2007 통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2007.
통일부 통일교육원. 『2011 통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2011.
통일부 통일교육원. 『2012 통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2012.
통일부 통일교육원. 『2017 통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2017.
통일부 정책협력과. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2002.
통일부 정책협력과. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2005.
통일부 통일교육원. 『통일문제 이해』. 서울: 통일부, 2021.
통일연구원. 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원 통일정책실, 1993.
통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원 통일정책실, 1995.
통일원. 『통일백서』. 서울: 통일부 통일정책실, 1997.