

기후변화 대응을 위한 남·북·미 3각 협력 추진전략 = 해외 삼각협력 사례분석을 참고로 =

김호홍 수석연구위원
chan1304@inss.re.kr

박보라 연구위원
borapark@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 기후변화 관련 남·북·미 인식과 대응 동향
- III. 해외 삼각협력 사례 검토
- IV. 기후변화 대응 남·북·미 협력 추진방향

국문 초록

기후변화 문제는 글로벌 안보 이슈로서 국제사회 주요 관심사가 되고 있으며, 특히 미 바이든 행정부는 기후 대응을 국가안보 차원에서 접근하는 가운데 국제사회에서 이슈를 주도함으로써 리더십 회복을 추구하고 있다. 북한도 기후변화 문제를 중요한 과제로 인식하고 외형적으로는 기후 대응 국제 레짐에 협력하고 있으며, 윤석열 정부도 기후대응 문제를 중요한 정책과제로 추진하고 있다. 현재 미북·남북관계 경색국면이 장기화되고 있는 상황에서 한반도 긴장을 해소하고 관계 진전의 돌파구를 모색할 필요가 있으며, 기후변화 대응 문제는 인류 생명 및 미래와 직결되는 비정치적 사안으로 남북미 모두 중요하게 생각하는 정책과제이기 때문에 3각협력 의제로서 작동할 가능성이 있다. 따라서, 본 보고서는 그동안 해외에서 이루어진 3각 협력의 사례를 참고로 기후대응 관련 남북미 3각협력 추진 전략을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 해외 3각협력의 성공과 실패 사례는 사업 당사국의 협력 방식 일치, 당사국 공동의 이해도 및 주인 의식 제고를 위한 공동사업 발굴, 당사국 간 지정학적·환경적 요소 고려 등 시사점을 주고 있다. 남북미 기후변화 공동 대응은 기본적으로 정치현안과 직접 연계하지 않고 독립적 의제로 협력을 추진할 필요가 있다. 협력의 방식은 양자(한미) 협력을 우선적으로 추진하고 그 성과를 3각(남·북·미) 협력을 촉진하는 기제로 활용할 필요가 있다. 협력의 단계로는 대북 제재의 틀 내에서 제재완화 이전에는 소프트웨어 중심으로, 제재 완화 이후에는 기술이전과 자금지원 등 본격적인 협력단계로 발전시켜 나가야 한다. 협력의 구체적인 내용으로는 먼저 북한이 필요로 하는 사업들을 식별하고, 미북 유엔 채널이나 COP27회의(2022.11, 이집트) 남·북·미 접촉, 존 케리 기후변화 특사의 방북 등을 통해 북한과 협력 방안을 논의할 필요가 있다. 북한과 협의가 이루어지면 우선 추진 사업으로 자료 및 정보 교환, 남·북·미 국제학술세미나, 전문가 상호방문 등을 추진하고, 중장기 사업으로 환경친화기술(EST)의 개발 및 이전 협력 사업, 온실가스 흡수 및 저장, 분산형 신재생 에너지 발전 사업, 기후재난 적응 기술분야 협력 사업 등으로 확대 발전시켜 나가야 한다.

핵심어: 바이든 행정부, 기후변화, 기후안보, 남북협력, 삼각협력

목차

I. 문제 제기

II. 기후변화 관련 남·북·미 인식과 대응 동향

1. 한국의 기후변화 대응
2. 미 바이든 행정부의 기후변화 인식과 대응
3. 북한의 기후변화 대응

III. 해외 삼각협력 사례 검토

1. 삼각협력의 개관
2. 성공 사례
3. 실패 사례: EU·중국·아프리카의 삼각협력

IV. 기후변화 대응 남·북·미 협력 추진방향

1. 고려 사항
2. 남·북·미 협력 추진 방향

I. 문제 제기

- 기후변화 문제는 인류 생명과 안전을 위협하는 글로벌 안보 이슈로서 국제사회의 주요 관심사가 되고 있음
 - 2021년 전세계 주요국이 참여하는 신 기후변화 레짐인 ‘파리기후변화협정(Paris Agreement, 이하 파리협정)’이 본격 시행
 - ※ 파리기후변화협정은 △지구의 평균 온도상승을 2℃ 아래로 억제 및 1.5℃ 초과 방지를 목표로 하여 ‘2050년 탄소제로’를 지향하고 있으며, 이를 위해 각국에 온실가스 감축 목표 제시 및 5년 단위의 기후변화 대응 기본 계획 수립·시행을 권고
- 특히, 미국 바이든 행정부는 기후변화 대응 문제에 지대한 관심을 보여주고 있으며, 트럼프 정부와의 차별성을 부각하면서 취임 직후 ‘기후정상회의’ (2020.4.22~23)를 주관하는 등 기후 대응 이슈를 주도함으로써 미국의 리더십을 회복하겠다는 의지를 표명
 - 「존 케리」 전 국무장관을 대통령 기후특사로 임명하고 국가안전보장회의(NSC)에 참가토록 하는 등 기후 대응 문제를 국가안보적 차원에서 다루고 있음¹⁾
- 한반도는 온난화가 빠른 속도로 진행 중이며, 이에 대해 남북은 기후변화 문제를 중요한 과제로 인식하는 가운데 국제사회의 기후 대응 노력에 적극 참여
 - 북한의 새로운 기후 평년값(1991~2020년, 30년)은 이전(1981~2010)과 비교할 때 연평균 기온은 0.4℃ 상승했으며, 연 평균 강수량은 7.7mm 감소한 것으로 나타남²⁾
 - ※ 이는 우리나라의 연평균 기온이 이전 평년값보다 0.3℃ 상승하고 강수량이 1.4mm 감소한 것과 유사한 수준으로, 한반도 전체가 비슷한 추세적 경향

1) 케리 특사는 “미국은 이제 곧 기후변화 위기를 국가 안보상의 위기로 대응하는 정부가 될 것”이라고 강조(20.11.24)하였으며, 오스틴 국방장관은 “제반 활동과 위험 평가에서 기후변화에 대한 우선순위를 정하는 정책을 추진할 것”(will immediately take appropriate policy action to prioritize climate change consideration in our activities and risk assessment)이라고 언급(21.1.29).

2) 기상청, 『북한기상 30년보』, 2021.12, p. 29.

- 우리 정부는 기후변화 대응을 위한 국제사회의 활동에 적극 협력하고 있으며, ‘2050 탄소중립’을 지향하면서 2030년까지 2018년 총 배출량 대비 40% 감축을 목표로 적극적인 탄소중립 정책을 추진하는 가운데, 한미정상회담(2022.5)에서도 기후대응에 협력할 것을 합의
 - ※ 기후변화 대응 기술이전 분야에서도 협력을 지속: OECD DAC 가입 10주년(2020) 기념의 연장선상에서 우리가 경쟁력을 보유한 청정에너지·전력 인프라 분야 등 USAAID와 그린 ODA를 연계한 제3국 공동 진출 개발 협력 등 추진
- 특히, 윤석열 정부는 5월 3일 발표한 ‘110대 국정과제’에서 ‘남북관계 정상화 및 평화의 한반도’를 위한 3대 국정과제 가운데 하나로 기후변화 대응을 포함한 ‘남북 그린데탕트 구현’을 제시
- 한편, 북한은 열악한 인프라와 황폐한 산림 실태, 낮은 기술 수준 등으로 기후변화 대응에 취약한 상황이며, 이는 식량 악화를 가중시키는 요인으로도 작용→이러한 여건에서 외형적으로는 유엔기후변화협약(1994.12)과 교토의정서(2005.4), 파리기후변화협약(2016.8) 등 국제 기후레짐 회원국으로서 기후변화 대응 활동에 참여하는 모습을 보여주고 있으며, 김정은도 기후변화 대응을 독려
 - ※ 김정은, 2021.9.3. 정치국 회의 시 “세계적인 재해성 기상 현상이 우심해지고 그 위험이 닥쳐들고 있는 상황”이라며 “가뭄과 홍수 등 기후변화 대비책을 마련하는 것이 제일 우선적인 중심과제”라고 강조
- 현재 한반도 정세는 미북·남북관계가 장기간 경색 국면에서 벗어나지 못하고 북한의 연이은 도발로 긴장이 고조
 - 북한은 하노이 회담(2019.2) 결렬 이후 미국에 대해 ‘정면 돌파전’을 선언(2019.12)하고, ‘핵미사일 모라토리엄 해제’를 언급하면서(2022.1) 장거리 미사일 발사에 이어 핵실험 가능성도 제기
 - ※ 최근 당 제8기 5차 전원회의(2022.6)에서도 ‘강 대 강, 정면승부의 원칙’을 재차 주장하면서 “국방력 강화를 위한 목표점령을 더욱 앞당길 것”을 강조하는 등 도발을 지속할 것임을 시사
- 이러한 상황에서 한반도 정세의 긴장을 완화하고 미북, 남북관계 개선의 돌파구를 모색할 필요성이 있음
 - 기후변화 대응 문제는 △인류 보편의 가치로서 명분을 가지고 있는 글로벌 이슈로서 △남북미 모두가 중요시하는 정책과제라는 점에서 3자 협력을 매개할 수 있는 의제가 될 수 있을 것으로 예상

- 본 보고서는 미북·남북 관계 개선을 도모하고 상호 협력의 계기를 모색한다는 차원에서 기후변화 문제를 매개로 하는 남·북·미 3각 협력 추진전략의 기본 방향을 제시하는 데 목적이 있음
 - 이를 위해 남북한과 미국의 기후변화 관련 인식과 동향을 살펴 본 후 해외 3각 협력의 주요 사례를 검토
 - 해외 3각 협력의 사례로는 ① 개발협력 분야에서 이루어진 일반적인 사례(일본-케냐-아프리카, 일본-아르헨티나-페루)와 ② 기후변화 대응을 목적으로 하는 사례(EU-중국-아프리카) 분석을 통해 시사점과 교훈을 도출, 남·북·미 3각협력 추진 전략에 반영

II. 기후변화 관련 남·북·미 인식과 대응 동향

1. 한국의 기후변화 대응³⁾

가. 기본 방향

- 새 정부는 국제사회에 약속한 ‘2050 탄소중립’ 실현 목표하에 기후변화 대응을 중요한 국정 아젠다로 설정하고, 이를 실현하기 위한 구체적 사업들을 추진
 - ※ 윤석열 대통령, “글로벌 기후변화에 대한 적극적 대응과 탄소중립 시대로 가기 위한 협력이 필요하다”며 “정부는 책임있게 지속가능한 환경 정책을 추진할 것”이라고 강조 (2022.4.22, 페이스북)

3) https://www.president.go.kr/ko/task_new.php?target=4&promise=16#promise 제20대 대통령실, 10대 국정과제, 검색일 2022.6.24.

- 110개 국정과제 가운데 기후변화 대응 부문으로는 “탄소중립 실현으로 지속 가능한 미래 건설”을 추진
 - 이를 실현하기 위한 추진과제로 ① 과학적인 탄소중립 이행방안 마련으로 녹색경제 전환 ② 기후 위기에 강한 물 환경과 자연생태계 조성 ③ 미세먼지 걱정 없는 푸른 하늘 ④ 재활용을 통한 순환경제 완성 등을 설정
 - 구체적인 사업으로 △ 국제사회에 약속한 국가온실가스감축목표(NDC) 준수 △ ‘2050 탄소중립’ 실현을 위해 2030년까지 국가 온실가스 배출량을 40% 감축, 녹색산업과 기업의 경쟁력 제고로 녹색산업의 시장 규모를 30% 이상 확대 △ 인공지능(AI) 기반 홍수 예보체계 2025년까지 구축, 댐·하천의 디지털 트윈을 2026년까지 구현, 스마트 기술 기반의 물 재해 예보·대응 체계 구현 등을 제시⁴⁾

나. 주요 동향

- 국제사회 협력: 파리기후변화협정 회원국으로서 국제사회의 기후변화 대응 노력에 적극적으로 동참
 - 2021년에는 ‘P4G(녹색성장 및 글로벌 목표 2030을 위한 연대- Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030, 5.30-31)정상회의를 주관하였으며, COP26 회의(11월, 글래스고)에서는 온실가스 감축 목표 상향 조정과 ‘산림·토지 이용선언’ 및 ‘국제 메탄서약’(메탄 배출량 30% 감축)에 참가하였고, ODA를 비롯한 기후 자원 확충과 개도국 지원 확대 등 기후 행동계획에도 적극적으로 기여→이러한 성과를 바탕으로 2023년 COP28 회의 유치 추진
 - 2050년 탄소중립을 목표로 유엔에 2030년까지 2018년 총 배출량(727.6백만 톤) 대비 40% 감축(배출량 436.6백만톤)을 추진하겠다는 ‘2030 국가 온실가스 감축 목표(NDC: Nationally Determined Contribution)를 제시(2021.12)
 - 기후변화 대응을 위한 기술이전 분야에서도 협력을 지속하고 있으며, 특히 OECD DAC 가입 10주년(2020) 기념의 연장선상에서 우리가 경쟁력을 보유한 청정에너지·전력 인프라 분야 USAID와 그린 ODA를 연계한 제3국 공동 진출 개발 협력 등을 추진

4) <https://www.president.go.kr/Transition%20Committee%20White%20Paper.pdf> 제20대 대통령직인수위원회 백서, 검색일 2022.6.24.

- 한미 정상회담: 양 정상은 2022년 5월 21일 개최된 정상회담에서 기후변화 대응에 적극 협력해 나가기로 합의
 - 기후변화 문제가 ‘실존적 위협’이라는 데 인식을 공유하고, 2030 온실가스 감축목표 및 2050 탄소중립 목표 등 파리협정 하 양국이 발표한 온실가스 감축목표(NDC) 관련 공약을 재확인
 - 이와 함께, 수소 등 청정에너지와 청정해운, 무배출차량 공급 가속화, 국제 금융 흐름과 2020년대 온실가스 배출량 대폭 감축 및 2050년 글로벌 탄소중립을 실현하기 위한 협력을 강화하기로 합의

- 남북 협력: 남과 북은 ‘기후변화 공동대응’ 문제를 명시하여 구체적으로 논의하지는 않았지만, 이를 위한 협력의 일환으로 환경보호와 대기오염 방지, 자연재해 공동 대응 및 산림협력 등을 중심으로 논의를 진행해 왔음
 - 2007년 10.4선언의 후속으로 분과 회담을 개최, 황사를 비롯한 대기오염 피해 예방을 위해 평양지역에 대기오염 측정시설 설치, 양묘 생산능력과 조림 능력 강화를 위한 산림녹화 등 협력사업에 합의(2007.12.21, 남북보건의료·환경보호협력분과위원회)
 - 2018년 제1차 남북정상회담(4.27) 후속조치로 7월 4일과 10월 22일 두 차례 「남북산림협력 분과회담」을 개최, 양묘장 현대화와 산불방지 공동대응, 산림 조성과 보호를 위한 협력문제를 논의하였으며, 9.19평양공동선언에서도 환경 및 산림협력 추진에 합의
 - 윤석열 정부는 “남북관계 정상화와 국민과 함께하는 통일 준비”를 목표로 ‘남북 그린 데탕트’를 적극 추진, 이를 구현하기 위해 미세먼지와 자연재난 공동 대응을 비롯한 환경협력 및 산림·농업·수자원 분야 협력 등을 과제로 제시

2. 미 바이든 행정부의 기후변화 인식과 대응

가. 기본 인식과 방향

- 바이든 행정부의 기후변화 정책은 △외교정책과 국가안보의 핵심 의제화 △트럼프 행정부의 기후변화 정책 철회 및 리더십 회복 △친환경 에너지 투자를 통한 일자리 창출 등 3가지로 요약⁵⁾

5) 바이든 대통령의 대선공약, 주요 언론과의 인터뷰, 취임 직후 서명한 행정명령의 내용을 중시

- 이러한 기조는 바이든 대통령의 ‘기후안보적 관점’을 보여주는 것으로,⁶⁾ 대선공약 「청정에너지 혁명과 환경 정의를 위한 계획」에서는 기후변화를 ‘실존하는 위협’이라고 표현하면서 최우선적인 국가안보과제로 제시⁷⁾
 - 기후변화 문제는 △국내적으로 재난재해 증가를 유발하여 공동체를 파괴할 뿐만 아니라 △글로벌 차원에서도 역내 불안정성으로 인한 군사적 수단 동원과 대테러 환경의 취약성을 심화시킴으로써 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점을 강조⁸⁾
- 특히, 글로벌 기후변화 이슈에서 주도권을 회복해야 한다는 인식이 강하며, 이를 외교정책의 우선 과제로 적극 추진
 - 바이든 대통령 취임 직후 파리협정에 복귀하고 「키스톤 XL 파이프라인」 프로젝트 허가를 취소하는 등 ‘트럼프 지우기’에 나섬으로써 기후변화 문제에 적극적인 대응과 차별성을 부각함⁹⁾
 - 기후변화 대응에 있어서 중국과 EU의 협력을 확보하면 주도적 역할 수행이 가능할 것이라는 인식하에¹⁰⁾ 중국과도 일정 부분 협력해 나가겠다는 의지를 보여 줌

6) Leslie Kaufman, “Biden Just Linked Climate and Security. Next Comes Military Money”, Bloomberg, Jan 29, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-29/biden-just-linked-climate-and-security-next-comes-military-money> (accessed: June 14, 2022)

7) <https://joebiden.com/climate-plan/> (accessed: June 3, 2022)

8) 기후변화와 테러리즘 증가에 대해서는 다음을 참조. “Climate Change Could Mean More Terrorism in the Future”, UNO-DC, <https://www.unodc.org/nigeria/en/climate-change-could-mean-more-terrorism-in-the-future.html> (accessed: March 12, 2022); “How Terrorists Leverage Climate Change”, New Security Beat, <https://www.newsecuritybeat.org/2019/09/terrorists-leverage-climate-change> (accessed: March 12, 2022)

9) “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis”, The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis> (accessed: June 23, 2022)

10) 오기출, “바이든의 승리 후 우리의 기후변화 대응전략은 있는가”, 기후변화와 그린뉴딜을 연구하는 의원모임 세미나 발제문, 2020년 11월 10일 <https://www.youtube.com/watch?v=ApraY6bNOus> (검색일: 2022년 6월 18일)

나. 주요 동향

- 바이든 대통령은 취임 직후 기후관련 특별조직을 신설하고 기후변화 대응 「행정명령」(1.20/1.27)을 발표¹¹⁾
 - 백악관내 ‘국내기후정책실(Office of Domestic Climate Policy)’을 설치하고 기후변화 특사(John Kerry) 및 기후변화 차르(Gina McCarthy)를 각각 임명
- 행정명령에는 다음과 같은 사항들이 포함되어 있으며, 향후 기후변화 대응이 국가안보정책에서 중요 의제가 될 것임을 시사¹²⁾
 - 기후변화 대응을 외교안보 정책의 핵심으로 간주하며, 국가정보국장(Director of National Intelligence)은 120일 내 국가의 경제·안보 관점에서 기후변화가 미치는 영향에 대한 보고서를 제출
 - 21개 연방 정부기관·부처를 포함하는 태스크포스를 창설, 기후변화 대응에 있어서 전 행정부가 긴밀하게 협력하는 ‘포괄적인 접근방식(Whole of Government Approach)’을 채택
 - G7과 G20 등 국제협의체를 통해 기후변화 아젠다를 우선적으로 논의하며, 파리협정 재가입에 필요한 탄소 감축 관련 ‘국가결정기여(NDC: National Determined Contribution)’ 목표 수립에 착수
 - ※ 파리협정 탈퇴 전 미국은 2005년 대비 2050년 탄소 배출량 감축목표를 80%로 제시 하였으나, 바이든 행정부는 이를 ‘2050년 탄소 배출량 제로’로 상향 조정
 - 트럼프 행정부시 정책을 부처별로 면밀하게 검토, 유예와 수정 및 철회 여부를 고려하며 △「키스톤 XL 파이프라인」 프로젝트 허가 취소 △석유-천연가스 시추 신규허가 중단 △연방정부 화석연료 직접 보조금 중단 등 청정에너지 전환을 가속화
 - ※ 이와 함께, 연방정부 구매력과 자산을 활용한 청정에너지 산업 성장 촉진 정책을 적극 추진 → ‘범정부 청정에너지산업부흥종합계획’ 수립과 함께 연방정부에 미국산 제품 조달을 강조하는 「Buy American법」을 레버리지로 신재생에너지 시장 확대 및 일자리 창출을 도모

11) 관련 내용은 김호홍·박보라. “바이든 정부 기후변화 정책의 안보적 함의 및 정책 고려사항”, 『국가안보전략연구원 전략보고』 제118호 (2021) 참조.

12) “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis”, The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis> (accessed: June 23, 2022)

- 2021년 3월 3일 「잠정국가안보전략지침(Interim National Security Strategy Guidance)」를 발표, 미국의 대외정책과 국가안보전략이 새로운 단계에 접어들었음을 시사¹³⁾
 - 동 지침은 새로운 안보 위협으로 △전 세계적인 감염병의 유행 및 생물학적 위협 △기후위기 증가 △사이버위협 △세계경제 붕괴 △인도주의적 위기의 지속 △폭력적 극단주의와 테러리즘 △핵·WMD 확산을 지목하고 이 중 일부는 이미 실존하는 위기로 강조
 - ※ 미국의 국가안보 강화를 위하여 동맹의 재활성화와 인도·태평양 지역 및 유럽과의 협력관계 강화를 언급하고, 기후변화를 비롯한 글로벌 과제에 대응하기 위해 국제질서를 주도하는 위치로의 복귀를 선언
- 기후변화 대응을 위한 국제협력(특히 동맹협력)을 강화하고, 글로벌 공통 과제들을 양자 및 다자 틀 내에서 해결하는 데 주도적 역할 추구¹⁴⁾

3. 북한의 기후변화 대응

가. 북한 기후변화의 취약성

- 북한은 평균 기온의 지속적인 상승과 강수량 감소 등 기후변화 위기를 겪고 있으며, 열악한 인프라와 기술 수준으로 기후변화 대응에 취약
 - 기상청이 2021.11.29. 발표한 북한의 새로운 기후평년값(1991~2020년)을 이전과 비교할 때 연평균 기온은 0.4℃ 상승했고, 연강수량은 7.7mm 감소
 - ※ 이는 우리나라의 연평균기온이 이전 평년값보다 0.3℃ 상승하고 강수량이 1.4mm 감소한 것과 같은 추세로 한반도 전체가 비슷한 변화 경향
 - 북한의 연평균기온은 8.9℃로 우리(12.8℃) 보다 3.9℃ 낮았으며, 연 강수량은 912mm로 우리나라(1306.3mm)의 70%에 불과

13) Joe Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*, (Washington D.C.: The White House, March 2021) p. 7.

14) 이재현, “바이든 행정부의 동남아정책 전망,” 아산정책연구원, 「ISSUE BRIEF」, 2020-34 (2020), p. 2.

[표 1] 우리나라(남한)와 북한의 이전·신 평년값(기온·강수량)

구분	우리나라			북한		
	이전 평년(a)	신 평년(b)	차이(b-a)	이전 평년(a)	신 평년(b)	차이(b-a)
평균기온(°C)	12.5	12.8	+0.3	8.5	8.9	+0.4
최고기온(°C)	18.1	18.3	+0.2	14.1	14.5	+0.4
최저기온(°C)	7.7	8.0	+0.3	3.7	4.0	+0.3
강수량(mm)	1307.7	1306.3	-1.4	919.7	912.0	-7.7

*우리나라: 45개 지점 평균, 북한: 27개 지점 평균

- 미 국가정보국(DNI)은 2021.10 북한 등 11개국(아프가니스탄, 미얀마, 인도, 파키스탄, 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과, 콜롬비아, 이라크)을 ‘이상기후 대응 취약국’(Highly Vulnerable Countries of Concern)으로 지목¹⁵⁾
 - 북한의 열악한 사회기반시설과 자원 관리가 홍수와 가뭄 등 기후위기에 대한 대응 능력을 약화시킨다고 평가하면서, 이는 만성적인 식량 부족 문제를 유발할 수 있다고 지적
- 북한은 환경 및 기후변화와 관련 법률제정과 정책 수립, 국제협력 강조 등 기후변화 문제에 적극적으로 대응하는 모습을 보여주고 있으나, 이러한 것들이 경제난과 환경의식 미비 등으로 환경오염을 정화하고 기후변화에 대응하는 실질적 효과는 거두고 있는지 여부는 미지수¹⁶⁾

나. 기본 인식과 동향

- 북한은 외형적으로 기후변화 문제의 중요성과 적극적 대응 필요성을 강조하는 가운데, 국제적 협력과 함께 법·제도적으로 이를 뒷받침하고 있음
 - “기후변화는 전지구적 문제로서, 국제사회가 적극 협조하에 공동 대응해야 한다”는 인식 하에 “인류의 장래는 기후변화에 어떻게 대처해 나가는가에 달려있다”는 입장 (2020.12.14., 외무성 홈페이지)

15) Office of the National Intelligence, “National Intelligence Estimate on Climate Change,” 21 October 2021. <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2253-national-intelligence-estimate-on-climate-change>

16) 이무철 외, “북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망,” 경제인문사회연구회 협동연구총서 19-15-01, 2019.6, p.251.

- 2017.6 트럼프 미 행정부가 파리협정 탈퇴를 선언하자 “자기만 잘 살겠다는 이기주의의 극치”라고 비판
- 국제사회의 주요 기후변화 대응협정인 기후변화협약과 교토의정서, 파리협약 등을 비준하고 ‘기후변화 국가보고서’(‘00년·’12년) 및 ‘국가 온실가스 감축목표’(‘16년·’19년)를 UN에 제출
 - 2016년에 2030년까지 온실가스 배출전망치(CO₂e 1.9억톤) 대비 최대 40.25% 감축(국제 사회 지원조건부 32.25% + 무조건부 8.0%)하는 계획을 제출하였고, 2019년에는 상향하여 제출(무조건부 16.4%)

다. 정책 및 주요 사업

- 북한의 기후변화 대응은 ‘온실가스 감축사업’(mitigation)과 ‘기후변화 적응사업’(adaptation)으로 구분할 수 있음¹⁷⁾
 - 온실가스 감축은 산림 복구 및 재생에너지 활용 확대를 통해 추진하고 있는 바, ‘산림건설 총계획’(2013-2042)을 수립·시행하고 있고, ‘재생에너지법’(2013년)을 제정하여 태양에너지와 풍력, 지열 등 재생에너지의 개발과 이용에 주력
 - 기후적응 사업은 재해대응 체계 구축과 물 관리사업 강화를 위주로 추진하며, ‘재해방지 및 구조·복구법’(2014년)을 제정하고 ‘국가재해위험감소전략’(2019년)을 수립·시행하는 등 자연재해에 체계적으로 대응하기 위한 노력을 강화
 - ※ 국가재해위험감소전략은 “국가의 통일적인 지휘 밑에 재해 위험을 미리 막고 재해 대응력과 회복력을 높여 사회경제 발전을 담보하며 생명·재산과 재부의 피해를 최대한 줄이는 것”을 목표로 제시
- 2020.2 공표한 『2019-2030 국가환경보호전략』에서는 “2030년까지 자체노력으로 온실가스 방출량을 16.4% 감축, 파리기후변화협정에 의한 국제적 협조가 있을 경우 36% 추가감축” 계획을 발표
 - △재생에너지를 통한 전력생산 확대 △산업폐기물 재자원화 △환경기술 발전 등을 통해 녹색경제 이행토대를 구축하는 데 중점

17) 김경원, “북한의 기후변화 대응사업 현황,” <북한포커스>, KDB미래전략연구소 한반도신경제센터, 2021.5, p. 5.

- 언론을 통해서도 기후변화가 전 지구적 범위에서 생태환경을 파괴하고 인류의 생존을 위협하고 있다고 지적하면서, 현 상태가 지속되면 인류는 무서운 재난에 직면하게 될 것임을 경고¹⁸⁾
- 한편, 북한은 2021.7 유엔에 제출한 ‘자발적 국가검토 보고서’(VNR: Voluntary National Review)에서 기후변화 관련 현황과 정책 방향을 구체적으로 소개
 - 「대기오염방지법」(2012년)에서 대기환경 보호 등 기후변화 대응을 위한 국제 사회와의 교류와 협력을 강조(제9조)
 - ※ 특히, 기후변화를 유발하는 화석 연료의 이용을 점차적으로 줄이고 수력과 풍력, 태양 에너르기(에너지), 지열, 조수력, 생물연료를 적극 개발 이용하는 것을 장려해야 한다고 규정(제6조)
 - 이러한 규정과 취지에 따라 유엔에 제출한 보고서(VNR)에는 총 17개의 지속 가능한 국가발전목표(SDGs)를 정하고 각 목표별 현황과 과제 및 향후 계획을 제시하고 있으며, 그 가운데 기후변화 문제를 주요 항목으로 언급(목표 9, 목표 13)

[표 2]

국가발전목표(SDGs)	시행 계획
(목표2)농업분야 지속가능한 발전 및 식량 자급자족	<ul style="list-style-type: none"> • 식량안보와 영양부문 국제기구와 적극 협력 • 식량 자급자족 실현
(목표3)모든 인민의 건강보장과 삶의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 말라리아, 결핵 등 질병 감소 • 비상방역사업의 견고한 기반 구축
(목표6)물과 위생의 지속가능한 사용 및 관리 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 2030년까지 국가환경보호 기준에 맞게 가정용, 산업용 폐수의 100% 처리 보장 • 지속가능한 수자원 보호
(목표7)모두를 위한 지속가능한 현대식 에너지 접근보장	<ul style="list-style-type: none"> • 재생에너지 사용 확대 • 친환경 연료와 기술 도입 추진
(목표9)주체사상과 과학기반 국가경제수립, 인프라 현대화	<ul style="list-style-type: none"> • 온실가스 배출량 감소 • 유엔기후변화협약에 따라 온실가스 완화 대책 실행
(목표11)풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활·환경 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 공기, 강, 하천, 호수 등 오염 방지 • 재난과 위기에 대비한 복원력 향상
(목표13)기후변화 그리고 그 영향과의 투쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔기후변화협약과 파리협정 충실히 이행 • 국가재난위험경감정책(NDRRS) 이행
(목표15)숲, 토지향폐화 되돌리기, 생물다양성 유지	<ul style="list-style-type: none"> • 2015-2024 ‘숲 회복’ 목표 달성 • 생물다양성 정책과 행동계획의 충실한 이행

18) 노동신문, 2022.3.14.

- (목표9) 주체사상과 과학 기반 국가 경제 수립 및 인프라 현대화: △환경과 천연자원 보호 및 인프라 개선에도 불구하고 화석연료 연소로 인한 이산화탄소 배출량은 증가 △2016년에 발표된 ‘2030년 자발적 온실가스 감축계획’에 따라 모든 완화대책을 실행 △온실가스 배출량의 정확한 통계는 UN 기후변화협약(1994년 12월 5일 채택)을 준수 △온실가스 완화 조치 이행에 있어 UN과 협력 필요
- (목표13) 기후변화 그리고 그 영향과의 투쟁: △극심한 기후변화가 잦은 나라 중 하나로서 농업 생산량 감소, 농업 기반 파괴, 토지와 물 자원의 저하 등 부정적인 영향에 노출 △기후 변화와 이로 인해 발생하는 재난의 영향을 줄이는 방안들을 국가 정책과 계획에 통합하여 유엔기후변화협약(UNFCCC)과 파리협정을 충실히 이행 △온실감축 문제는 종전 계획보다 상향 조정하여 2030년까지 총 15.63%의 감축을, 국제적인 지원이 있을 경우 50.34%의 감소 추진 △기후변화에 대한 대응, 그리고 기후변화가 미칠 영향 감소와 조기 경보, 인간·기관 대처 능력을 향상하기 위해 교육과 인식 제고
- ※ 이와 함께, 기후변화협약(UNFCCC)과 파리협정의 성공적 이행이 중요하며, 온실가스의 감축활동과 숲과 땅의 흡수력의 정확한 추적을 시행하고 데이터 수집과 처리를 위한 적정 시스템 구축이 필요하다는 점을 강조

III. 해외 삼각협력 사례 검토

1. 삼각협력의 개관

- 국제개발협력의 새로운 원조유형인¹⁹⁾삼각협력에 대한 개념적 정의는 다양하나 개발협력의 당사자가 역할·기능적으로 구분된 세 행위자가 참여한다는 것은 공통 요소로 지적, △공여국 △주축국 △수혜국의 구도로 진행²⁰⁾

19) Pradeep S Mehta & Nitya Nanda, “Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend”, *CUTS-CITEE Briefing Paper*, No. 1 (2005) pp. 1-6.

20) 정혁, “삼각협력과 국제개발협력 전략”, 『국제·지역연구』 26권 4호 (2017) p. 217.

- 협력관계에 있는 두 국가가 제3국에 기술지원을 하는 형태²¹⁾ 또는 공여국이나 국제기구가 개도국간 남남협력을 지원하는 형태²²⁾로 정의되며, 수혜국의 수요에 초점을 맞춰 실질적인 협력을 추구
 - △분업을 통한 효율성과 효과성 증대 △거래비용이라는 이론적 개념을 바탕으로, 서로 다른 역할을 담당하는 행위자간 삼각구도에서의 협력관계구성을 통해 개발협력의 효과성 모색이 목표²³⁾
 - ‘세 종류의 행위자’ 구도로 개발협력이 진행되므로, 각 행위자의 역할을 담당한 국가는 여러 나라 또는 국제기구 등이 될 수 있다는 점이 특징
- 기존 개발원조의 주된 유형인 ‘남북협력(North-South cooperation)’은 DAC 중심의 공여국 원조에 의존하는 형태로 추진되었으나 수혜국의 실질적 개발에는 사실상 비효과적으로 판명²⁴⁾
 - 비효과적 원조에 대한 반성으로 원조의 방향과 접근법에 대한 새로운 전환의 차원에서 삼각협력(triangular cooperation)이 대두, 일방적 원조 관계에서 벗어나 공여국과 수혜국의 쌍방 관계를 강조하는 협력관계를 반영
 - 삼각협력은 일반적으로 전통 공여국-신흥 공여국 또는 선진 개도국간 협력의 형태로 추진되며, 2010년 수혜국 중 최초로 DAC에 가입한 한국의 경험은 삼각협력에서 특히 장점을 발휘할 가능성 다대
 - 특히 수혜국의 수요에 초점을 맞춘다는 점에서 북한이 실질적으로 원하는 개발협력 사업을 진행할 수 있으며, 협력 주축국의 패권주의 방지를 위해 적극적 정책대화가 권장되는 만큼 남북미간 지속적인 대화의 장으로 활용 가능하다는 것이 장점

21) Adriana Abdenur. “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, *International Affairs Working Paper 2007-06* (2007)

22) 김복희. “2030 개발의제 이행을 위한 삼각협력 논의 동향과 정책 시사점 연구”. 『국제개발협력』 15권 1호 (2020) p. 116.

23) 정혁·염유식. “삼각협력을 활용한 우리나라 ODA 발전방안”, 국무조정실 (2015).

24) *Ibid.*

2. 성공 사례

- 비효과적 원조에 대한 반성으로 원조의 방향과 접근법에 대한 새로운 전환의 차원에서 삼각협력 (triangular cooperation)이 대두, 일방적 원조 관계에서 벗어나 공여국과 수혜국의 쌍방 관계를 강조하는 협력관계를 반영
- 사회문화적 유사성이나 공통의 개발과제를 토대로 상호발전 경험, 지식·기술의 노하우를 공유하는 삼각협력의 특성상 국가간·기관간 학습 및 지식관리가 매우 중요, OECD 및 UNDP 등은 삼각협력 관련 지식공유 플랫폼 운영을 통한 교훈의 공유 및 확산 노력 지속
- 삼각협력의 대표적 사례의 경우 가운데, ① 일본-케냐-아프리카의 수학과학교육 역량강화사업 ② 일본-아르헨티나-페루의 동물질병관리기술 이전 사업이 성공적 사례로 평가²⁵⁾

가. 일본-케냐-아프리카 삼각협력: 수학과학교육 역량강화사업

- 동 사업은 수요중심적 접근, 현지화된 기술 전수를 통한 효과적 기술이전, 우수사업 확대를 통한 수원국 확대 및 주축국의 지속적인 역량 개발을 가능케 한 사업으로 평가²⁶⁾
- 성공 요인으로는 △남남협력의 연계적 확대를 통한 보다 효율적 기술이전 △비용 효과적 협력사업 추진과 성공사례의 주변국 확대 적용 △수원국 정부 대상 개발수요 분석·사전조사를 통한 문제점 사전 파악 △지속가능성 계기 확립 등이 지적
 - 남남협력의 연계적 확대를 통한 효율적 기술이전: 과거 개발협력 수혜국이던 케냐의 협력 주축국 전환을 통해 케냐 대상 협력사업 당시 기술흡수 과정에서 경험한 시행착오를 개선, 효과적인 기술이전 실시

25) 기후변화와 관련된 삼각협력 사례의 경우 남-남협력(South-South Cooperation)의 차원에서 '지속가능한 도시개발'의 분야에서 일부 시도되고 있다. 그러나 본 전략보고의 기본 전제인 남북미 삼각협력의 추진방안 수립 시 참고할 수 있는 사례를 중심으로 성공사례를 선정, 분석하였다.

26) Shinichi Ishihara, "Network-Type Cooperation: Strengthening of Mathematics and Science Education in Western, Eastern, Central, and Southern Africa (SMASE-WECSA) Network", Japan International Cooperation Agency (2012) https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/south/project05.html (2022년 6월 3일 검색)

- 비용 효과적 사업 추진 및 타 수원국으로 성공사례 확대 적용: 수원국과 유사한 개발환경 및 수요를 보유했던 케냐의 경험을 통해 현지화된 기술이 전수되었고, 효율적 비용으로 신속한 사업 확대 적용이 가능²⁷⁾
- 수원국 정부의 개발수요 분석과 사전조사 강화를 통한 문제점 사전 파악: 케냐 정부가 자국의 개발과제 대상 상황분석을 실시하여 수요 적합 분야를 지원, 수원국 정부의 협력 리더십 및 주인의식 제고
- 지속가능성의 계기 확립: 케냐는 기술 이전 후 협력 주축국으로 전환 및 주변국 전파 역할 담당, 지속적인 역량강화 도모와 함께 케냐의 사업관리 능력도 강화할 수 있는 계기 마련

나. 일본-아르헨티나-페루 삼각협력: 동물 질병 관리 기술 이전 추진

- 동 사업은 주축국-수원국에 적합한 협력사업 분야 선정, 공동의 사업형성, 선진화된 사업관리 등을 통해 성공적으로 페루의 가축질병 관리역량을 강화한 것으로 평가²⁸⁾
- 사업의 성공 요인으로는 △주축국의 비교우위 분야와 수원국의 수요간 조화 △양국 축산환경 등 자연환경의 유사성으로 인한 기술 전수 환경의 적합성 △협력국 간 공동 사업형성을 통한 사업 이해도 및 주인의식 제고 △전문사업관리 및 성과관리 기법 전수 △지속가능성을 고려한 사업설계가 지적
 - 주축국(아르헨티나)의 비교우위 분야와 수원국(페루)의 수요간 조화: 페루는 높은 가축 사망율로 인해 농업 생산성 및 식량안보 상황 저하의 문제점을 안고 있었으며, 아르헨티나는 일본과의 장기적 양자개발 협력사업을 통해 관련 기술을 토착화하고 기술적 노하우를 축적²⁹⁾
 - 양국 자연환경의 유사성을 기반한 기술 전수 환경의 적합성: 아르헨티나와 페루는 △지리적 근접성 △축산환경 등 환경적 유사성 등이 수월한 인력교환과 전수기술의 높은 적용 가능성이라는 장점으로 작용
 - 협력국간 공동 사업 형성을 통한 사업의 이해도 및 주인의식 제고: 아르헨티나와 페루는 공동 사업 형성 및 추진을 통해 해당 사업의 목적, 내용, 단계 및 추진방법, 구체적 성과 등에 대해 상호 합의

27) 김태은. “남남 및 삼각협력의 성공 사례와 시사점”, 『국제개발협력』 2009-1호 (2009) pp. 153-164.

28) <https://hub.unido.org/category/south-south-and-triangular-cooperation-argentina>

29) 김태은. “남남 및 삼각협력의 성공 사례와 시사점”, 『국제개발협력』 2009-1호 (2009) pp. 153-164.

- 전문사업관리 및 성과관리 기법 전수: 일본은 협력사업관리를 위해 개발사업 관리기법 (PCM, Project Cycle Management)³⁰⁾을 양국에 전수, 개도국의 관리역량을 강화하고 성과중심적·효율적인 사업추진을 가능하도록 지원
- 지속가능성을 고려한 사업 디자인: 최소 3년 이상의 사업 기간을 설정하여 단계적 역량강화, 전문가 자문을 통한 지속적 기술전수를 실시하였으며, 가급적 젊은 연구진의 사업 투입을 통해 기술 흡수력과 지속가능성 제고를 위해 노력³¹⁾

3. 실패 사례: EU·중국·아프리카의 삼각협력

가. 추진 배경

- 선진 공여국의 대부분을 차지하는 EU는 개발협력의 효과성 문제가 지적된 이래 개발원조의 개혁방안을 실천 중이며, 2000년대 초 EU-아프리카 원조정책을 재정립
 - 유럽의 새로운 개발원조 정책 기반은 2000년 체결된 「코토누협정(Cotonou Agreement)」과 2005년 채택된 「개발에 관한 유럽 컨센서스(European Consensus on Development)」에 근간을 두고 있음³²⁾
 - 「코토누협정」은 △평화와 인권 및 투명하고 책임있는 거버넌스 △비국가행위자를 포함하는 참여적 접근방식의 독려 △경제발전과 빈곤감축 △경제 및 통상협력의 새 틀 △금융협력 개혁을 제시³³⁾
 - 「유럽 컨센서스」는 △개별국 맞춤형 원조 제공을 통한 효과성 중시 △민주주의·굿 거버넌스·인권·환경 지속가능성 등 규범적 문제의 주요 쟁점화를 강조

30) 사업주기를 결정하고 관리하는 것을 의미하며, △준비 △기획 △실행 △평가를 기본적인 사업 운영 체계로 보고 이 운영 체계를 통합적 접근방식과 과학적·논리적 기법을 활용하여 관리하는 방법을 말한다. 한국해외원조단체협의회, 『개발원조 활동 실무자를 위한 PCM 용어집』 (서울: 한국해외원조단체협의회, 2006) p. 25.

31) 김태은. “남남 및 삼각협력의 성공 사례와 시사점”, 『국제개발협력』 2009-1호 (2009) pp. 153-164.

32) 이숙중. “EU와 중국의 對아프리카 ODA문화: 갈등과 협력 논쟁을 중심으로”, 『국제지역연구』 제21권 1호 (2012) pp. 57-90.

33) Cotonou Agreement <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/> (accessed: June 23, 2022)

- 「EU의 아프리카 전략(EU Africa Strategy)」 역시 이러한 추세를 반영, 아프리카의 개발목표 달성 노력을 지원한다는 기본 방향 아래 △상호인정과 존중 △정치적·상업적 협력에 기초한 연계 발전 파트너십 △수원국이 전략과 개발정책을 통제하는 주인의식이라는 3가지 원칙 발표³⁴⁾
- 한편 중국은 2006년 ‘중국·아프리카협력포럼(FOCAC) 정상회의’를 계기로 중국식 아프리카 개발원조 정책에 적극 나서게 되었으며, EU와 달리 △내정불간섭 △무조건부 원조를 실행³⁵⁾
 - 중국의 독자적인 아프리카 원조는 ‘규범적 파워’를 통해 국제사회의 규범 정립에 주도적으로 나선 EU의 입장을 사실상 무시하는 것에 해당하므로 EU의 규범적 파워 위축 불가피
 - 특히 다자보다는 양자협력을 선호해 온 중국의 아프리카 개발원조는 ‘일대일로’를 통한 수원국 지원으로 이루어졌으며, 비즈니스적 관계를 중시해온 원조라는 점이 특징
- 중국의 아프리카 원조를 EU와 실용주의적 협력 모색을 위한 의제로 설정하게 됨에 따라 EU와 아프리카, 중국 사이의 ‘상호 윈-윈 협력관계’를 구축하기 위한 삼각협력 논의가 시작

나. 주요 추진 내용

- EU는 「EU-아프리카-중국의 삼각대화과 협력(2008)」을 통해 아프리카의 발전, 역내 협력의 진전, EU와 아프리카의 공고화된 협력관계, 중국의 아프리카 진출을 전제로 △EU와 아프리카 △중국과 아프리카 △EU와 아프리카의 양자협력을 아프리카의 발전과 원조를 위한 삼자간 정책대화로 발전시킬 것을 제안³⁶⁾
 - 구체 분야는 △아프리카의 평화와 안전 △아프리카 인프라 지원 △환경과 자연자원의 지속가능한 관리 △농업과 식량안보 등 5대 분야로 제시
 - 주목할 점은 독립적인 기구나 틀을 만들기보다는 기존 EU-아프리카, EU-중국 대화에 기초한 협력을 확대하고, UN틀을 통한 보안을 주장했다는 점

34) Sven Grimm & Nina Kielwein. “The European Union’s Strategy for Africa – Coherence in the Face of a Complex, Changing Continent?”, *German Development Institute Briefing Paper*, (September 2005) pp. 1-4.

35) 이숙중. “EU와 중국의 아프리카 ODA문화: 갈등과 협력 논쟁을 중심으로”, 『국제지역연구』 제21권 1호 (2012) pp. 57-90.

36) *Ibid.*

- 기존 대화의 틀을 확대하여 △아프리카 대륙차원의 경우 아프리카연합과 EU 대표단 협력 △지역차원의 경우 다양한 지역전략과 이니셔티브 프로그램 강화 및 △EU-중국 양자 대화에서 아프리카를 상시 아젠다로 협의할 것을 제시

[표 3] 2008년 EU-아프리카-중국의 삼각협력 추진 관련 주요 회의

연도	회의명	주요 내용
2006년 9월	EU-중국 헬싱키 정상회의	중국과 삼각협력 최초 논의, 아프리카의 평화, 안정, 지속가능한 개발을 위해 함께 일할 것을 천명하는 공동성명 채택
2007년 11월	제10차 EU-중국 정상회의	EU는 보다 실용적 협력 형태의 아프리카지원을 위한 대화 지속을 중국에 제안
2007년 12월	제2차 EU-아프리카 정상회의	EU는 EU-아프리카 합동전략에 제3자와의 협력을 환영한다는 내용 포함

- EU는 2016년 「파리협정」 체결 및 「EU의 신 중국 전략(New EU Strategy on China)」 수립을 계기로 아프리카의 기후변화 대응을 위해 중국과 삼각협력을 적극적으로 추진하는 전략을 제시³⁷⁾
 - 동 전략은 중국과 유럽의 대아프리카 경쟁 구도에서 벗어나 협력관계 구축 및 국가별 온실가스 감축목표(NDC)를 포함한 「파리협정」의 조속한 시행 추진을 주요 목적으로 제시
 - 기후변화 대응이 2006년 이후 중국의 대 아프리카 정책 가운데 주요 의제였으며, 중국의 아프리카 원조가 남남협력 및 UN기구를 통한 삼각협력을 통해 진행되어 왔다는 점이 주요 배경으로 지적
 - EU-중국-아프리카 삼각협력 추진 시 아프리카 국가의 우선순위에 따라 기후변화 대응을 위한 목표를 설정하되 온실가스 감축을 위한 재생 에너지 분야에 집중하여 협력할 것을 제안
- 그러나 2008년과 2016년 EU의 삼각협력 제안에 대하여 중국은 회의적 입장을 고수해왔으며, 양자해결을 선호하는 중국은 EU와 의미 있는 삼각협력이 사실상 어려울 것을 시사
 - 중국은 ‘원조를 통한 공통의 가치와 규범의 확산’이라는 방식보다는 일대일로를 통한 유상 차관 제공 및 중국 노동력의 진출 등 비즈니스 관계를 더 선호해 왔음

37) European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a new EU strategy on China*, (June, 2016).

- 안보 영역에서도 EU는 위기중재관리, 중국은 비전통안보에만 일부 관여하는 등 입장 차이가 반복되었고, EU가 제시하는 ‘공통의 가치와 규범’이 지나치게 EU 중심적이기에 중국의 가치와는 반대된다는 입장을 고수
- 2021년 12월 EU는 ‘글로벌 게이트웨이’ 전략을 발표, 아프리카 정책에 있어 중국과 사실상 경쟁 상태에 돌입

※ 기후대응을 위한 남북미 3각 협력의 성공적 추진을 위해서는 동 의제에 대한 각국의 기본 입장 및 정책뿐만 아니라 현재 3국을 둘러싸고 있는 전략적 환경 및 해외 3각 협력 사례의 성공과 실패가 주는 시사점과 교훈 등을 종합적으로 고려할 필요

IV. 기후변화 대응 남·북·미 협력 추진방향

1. 고려 사항

가. 전략적 환경

- 현재 미북 관계는 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 장기간의 정체국면을 벗어나지 못하고 있는 가운데 미중 갈등 심화와 우크라이나 전쟁 등에 따른 신 냉전구도 형성, 여기에 북한의 도발이 지속됨으로써 관계 개선의 돌파구를 만들기가 어려운 상황
- 미북 모두 양자관계 보다는 내정(內政) 문제가 우선적인 관심사
 - 미국은 코로나 이후 경기침체 및 인플레이션 심화에 따른 경제위기 극복의 과제가 있고, 우크라이나 전쟁 대응과 중간선거 준비 등 현안 산적으로 북한문제는 우선순위에서 밀려나 있는 상황
 - 북한도 장기간 지속되고 있는 국제사회의 제재와 국경봉쇄 등으로 경제난이 심화되고 있는 가운데, 코로나19 대응에 어려움이 가중, 경제 회복과 방역 등 내치에 주력할 수 밖에 없는 실정

- 이러한 상황에서 양측은 서로 상대방의 ‘선 조치’를 요구하면서 원칙적 입장을 고수하는 가운데 북한 핵실험 가능성까지 제기되고 있어 당분간 경색국면 지속이 불가피
 - ※ △바이든 대통령, 5.21 한미정상회담 공동기자회견에서 “김정은 북한 국무위원장과 만날지 여부는 북한에서 진정성 있게 나오느냐에 달려있다”는 입장 표명 △김정은, 6.8~10간 개최된 당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의에서 “강 대 강, 정면승부의 투쟁원칙”을 재천명
- 하지만, 미국과 북한 모두가 추가적인 정세악화에는 부담이 되는 측면이 있고(미 중간선거, 북 체재완화 필요성), 서로에게 대화의 문을 열어두고 있는 상황이기 때문에 적절한 명분과 계기가 만들어진다면 협력에 나설 가능성은 상존
- 이러한 점을 고려할 때, 기후변화 대응 문제는 미·북 관계의 긍정적 분위기 조성에 기여할 수 있는 의미 있는 ‘협력 의제’(cooperative agenda)로 검토해 볼 수 있을 것으로 보임
 - 의제의 성격상 인류 보편의 가치와 생명보호, 미래 대비 등에 관한 글로벌 이슈로서 비정치적 사안이기 때문에 협력 의제화에 부담이 적고, 인도주의적 성격을 내포하고 있어 대북 제재 국면 하에서도 추진 할 수 있는 사안임
 - 특히, 기후변화 문제는 바이든 대통령의 최대관심 의제 가운데 하나이며, 김정은 위원장도 중요성과 공동 대응 필요성을 인식하고 있어 협력 의제화가 상대적으로 용이한 측면이 있을 것으로 예상

나. 해외 삼각협력 사례의 시사점과 교훈

- 일본의 중남미 국가 삼각협력 사례는 본래 사업이 목적인 수원국의 교육·질병관리 역량을 각각 강화했다는 점에서 성공 사례로 볼 수 있으며, 각 사업의 성공요인은 다음과 같이 분석
 - 협력 파트너십의 형태가 양자협력을 바탕으로 삼각협력 파트너십이 구축되어 과거 수혜국의 시행착오 경험을 바탕으로 보다 효과적인 사업 수행이 가능
 - 수혜국 정부의 사업과제 상황분석을 통한 수혜국의 수요 중심 협력사업 공동 설계 가능과 동시에 수혜국 정부의 리더십 역량 제고 또한 가능
 - 수혜국이 원조 대상에 머무르는데 그치지 않고, 적극적인 사업 참여에 이어 주축국 비교 우위와 수혜국 수요의 조화, 사업추진 효율성 제고를 위한 메커니즘 제공

- 반면 EU-아프리카-중국의 삼각협력 추진 사례는 사실상 2008년과 2016년 모두 실패사례에 해당
 - EU의 삼각협력 제안은 아프리카내 중국의 영향력 확장을 경계한 데서 시작, 경쟁구도에서 벗어난 협력관계의 구축은 전환적 시도였으나 EU가 중시하는 아프리카 내 ‘공통의 가치와 규범의 확산’은 중국이 동의하지 않는 요소가 일부 포함
 - 특히 중국은 양자해결 방식을 선호해왔으며, EU는 다자협력을 주도해 온 입장 차이를 두 차례의 삼각협력 추진에서 좁히지 못했고, EU의 삼각협력 대화를 모두 일방적인 중국의 EU 식 사회화 과정으로 인식³⁸⁾
 - 안보영역과 관련, 아프리카의 분쟁과 갈등이 직접적인 영향을 미치는 유럽과 달리 중국은 지정학적 우선순위가 낮기 때문에 중국의 인식 변화가 없는 한 중국이 적극적으로 삼각협력에 나설 인센티브는 사실상 부재

- 종합적으로 볼 때, 삼각협력의 성공적 추진을 위해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요
 - 사업 당사국의 협력방식에 대한 일치
 - 당사국 공동의 이해도 및 주인의식 제고를 위한 공동사업 발굴과 추진
 - 당사국간 지정학적·환경적 요소 고려 등

[표 4] 사례별 삼각협력의 성공 · 실패 요인

	성공사례	실패사례	시사점
협력방식	양자협력을 바탕으로 삼각협력의 확대	협력방식의 입장 차이를 좁히는데 실패	다자협력 형태의 남북협력 모색 필요
공동사업 형성·추진 메커니즘	공동사업 형성 및 추진을 통한 사업 이해도 및 주인의식 제고	EU 주도적 제안에 따른 중국의 회의적 입장	삼각협력 당사국 공동의 사업 형성 및 추진 필요
환경적·지정학적 요소	환경적 유사성을 통한 기술전수환경 적합성	지정학적 연계성: 중국의 인센티브 부재	미국의 북한 기후변화 대응 협력 인센티브 문제

38) Lirong Liu. “The EU and China’s Engagement in Africa: The Dilemma of Socialisation”, *EU Institute for Security Studies Occasional Paper*, No. 93 (August 2011) pp. 1-48.

2. 남·북·미 협력 추진 방향

가. 기본 방향:

기후 대응 문제는 글로벌 신안보 이슈로서, 인류의 생명 보호 및 미래 위협에 공동 대응한다는 인식하에 접근

- 이슈의 특성상 비정치적 사안이라는 점을 감안, 정치현안과 직접 연계하지 않는 가운데 독립적 의제로 협력을 추진
- 기후문제 공동 대응에 관한 인식공유 및 협력을 통해 미북간 신뢰를 증진하고 비핵화 협상을 견인할 수 있도록 유도
- 정치적 부담이 적은 비전통분야 협력을 통해 상호 접촉의 계기를 만들고 신뢰를 형성함으로써 이것이 전통안보적 이슈를 해결하는 데 기여할 수 있도록 유도하는 방식으로 접근
 - ※ 기본적으로 기후변화 협력은 기존의 전통안보 관계의 틀 내에서 이루어질 수 밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있음에도 불구하고 기후대응 협력이 내포하고 있는 인도주의적 특성과 비 정치성 등 명분을 바탕으로 기후변화 협력을 전통안보적 관계를 견인할 수 있는 모멘텀으로 활용

나. 협력의 방식:

양자(한미) 협력을 우선적으로 강화하고, 그 성과를 3각(남·북·미)협력을 촉진하는 기제로 활용

- 바이든 행정부가 기후변화 대응 이니셔티브를 통해 국제사회에서의 리더십 회복을 추구하고 있다는 점을 감안, 기후변화 대응 남·북·미 3각 협력도 미국이 주도하는 형식을 취함으로써 성사 가능성 제고 및 미국의 적극적 참여를 유도하는 효과³⁹⁾
 - 대외적으로는 미국이 주도하는 형식으로 추진하되, 실질적으로는 우리가 남·북·미 3각 협력의 기본 방향과 추진 로드맵을 작성하여 미측에 설명하고 한미간 긴밀한 공조하에 실행

39) 바이든 대통령으로서 글로벌 이슈인 기후변화 문제에 대해 북한과의 협력을 주도적으로 이끌어 낼 수 있다면 이는 중요한 외교적 성과가 될 수 있기 때문에 적대국 가운데 하나인 북한과의 기후변화 협력은 정치·외교적 인센티브로서 의미가 있음

- 먼저 한미 간 적극적인 협력을 통해 3각 협력의 토대를 구축하고, 이를 바탕으로 북한과의 3각 협력을 추진(일본의 중남미 국가 삼각협력 성공 사례 참조)
- 미국이 주도하는 기후정상회의를 비롯한 다자주의 활동에 적극 동참, 한미정상회담(5.21) 합의를 바탕으로 기후변화 대응 공조를 강화
- 바이든 행정부의 「탄소중립계획」과 우리의 「2050 탄소중립 추진전략」을 연계할 수 있는 구체적 방안 마련(한-미 공동 이니셔티브 수립 및 핵심 분야 공동 R&D 추진 등)
 - 자율 주행차·인공지능·데이터 등 4차 산업혁명 인프라 중심의 디지털 혁신 분야와 친환경 일자리 전환 협력 방안도 모색

다. 협력의 단계:

기후대응을 위한 남북미 협력은 비핵화 문제를 연계한 대북제재 틀 내에서 이루어져야 하기 때문에 제재 완화 시점을 기준으로 구분하여 추진

- 제재 완화 이전: 정보 및 자료 제공, 교육 프로그램 개발 시행, 학술교류, 전문가 교류 등 소프트웨어 분야 중심으로 협력 추진
- 제재 완화 이후: 기술이전, 장비 제공, 에너지·인프라 지원, 자금공여 등 본격적인 협력단계로 발전

라. 협력의 내용:

남·북·미 공동의 이해가 반영되고 특히 수혜국인 북한의 관심을 제고할 수 있는 공동사업 발굴, 우선 추진 사업과 중장기 사업을 구분하여 추진

- 협력 가능 사업 식별: 북한이 2021.7 유엔에 보고한 ‘자발적국가검토보고서’(VNR) 내용 및 COP26회의(2021.11, 글래스고우)시 제출한 관심 주제를 중심으로 협력의제 발굴
 - ※ 북한, △2021.7 VNR 보고서에서 ①기후변화 영향 감소와 조기 경보 시스템 구축 ②인간·기관 대처 능력 향상을 위한 교육과 인식 제고 등을 강조 △2021.11 COP26회의에서는 관심 주제로 ①기후대응 역량 구축 ②기후 금융 ③적응·회복력·재난위험 축소·손실·피해 ④과학·연구 등을 표기

- 남·북·미 3각 협력 문제 대북 협의: △미북 유엔 채널을 통한 협의 △유엔기후변화협약당사국 총회(COP27, 2022.11, 이집트) 남북미 대표 3자 접촉 △「존 케리」 미 대통령 기후변화 특사의 방북 등 추진 방안 검토
- 우선 추진 사업: △북한에 대한 기후변화 자료 및 정보 지원 △남북미 3자 국제학술세미나 개최 △기후변화 전문가 상호 방문 등
- 중장기 협력 사업(예시): 비핵화 진전과 연계하여 실행
 - 기후변화 대응이 중요한 수단 중 하나인 환경친화기술(EST)의 개발 및 이전 협력사업을 우선적으로 제안 및 추진하되, 감축 기술 및 적응 기술 개발 및 이전을 가능한 동시에 협력 추진
 - 온실가스 감축 활동에 활용되는 기술인 감축기술 관련, △온실가스 흡수 및 저장 △분산형 신재생 에너지 발전 등 장기적으로 북한의 에너지 보안 및 회복 도모가 가능한 협력 사업 추진
 - 북한의 심각한 자연재해 피해와 식량 위기를 고려시 기후변화 영향에 대한 취약성을 저감시키고 저항력을 강화하는 데 도움이 되는 기술인 적응 기술 분야를 농림업과 수자원 분야까지 확대하는 사업 추진
 - OECD DAC 가입 10주년(2020) 기념의 연장선상에서 우리가 경쟁력을 보유한 청정 에너지·전력 인프라 분야 등 USAAID와 그린 ODA를 연계한 공동 진출 개발 협력 추진
 - ※ 원조 수혜국에서 공여국으로 전환한 유일한 사례인 우리의 ODA 경험을 기후변화 대응을 위한 지속가능한 개발 협력으로 확대, 국제사회의 책임을 다하겠다는 의미를 부여

참고문헌

- 기상청. 『북한기상 30년보』, 서울:기상청, (2021).
- 김경원. “북한의 기후변화 대응사업 현황,” 『북한포커스』, KDB미래전략연구소 한반도신경제센터 (2021.5).
- 김복희. “2030 개발의제 이행을 위한 삼각협력 논의 동향과 정책 시사점 연구.” 『국제개발협력』 15권 1호 (2020).
- 김태은. “남남 및 삼각협력의 성공 사례와 시사점,” 『국제개발협력』 2009-1호 (2009).
- 김호홍·박보라. “바이든 행정부 기후변화 정책의 안보적 함의 및 정책 고려사항,” 『국가안보전략연구원 전략보고』 제118호 (2021) 참조.
- 노동신문. 2022년 3월 14일자.
- 오기출. “바이든의 승리 후 우리의 기후변화 대응전략은 있는가”, 기후변화와 그린뉴딜을 연구하는 의원 모임 세미나 발제문, 2020년 11월 10일 <https://www.youtube.com/watch?v=ApraY6bNOus>
- 이무철 외. “북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망,” 『경제인문사회연구회 협동연구총서 19-15-01』 (2019.6).
- 이숙중. “EU와 중국의 對아프리카 ODA문화: 갈등과 협력 논쟁을 중심으로,” 『국제지역연구』 제21권 1호 (2012).
- 이재현. “바이든 행정부의 동남아정책 전망,” 아산정책연구원, 「ISSUE BRIEF」, 2020-34 (2020),
- 정혁. “삼각협력과 국제개발협력 전략,” 『국제·지역연구』 26권 4호 (2017).
- 정혁·염유식. “삼각협력을 활용한 우리나라 ODA 발전방안”, 국무조정실 (2015).
- 제20대 대통령직인수위원회. 『제20대 대통령직인수위원회백서』 제20대 대통령직인수위원회, 2022.
- 한국해외원조단체협의회. 『개발원조활동 실무자를 위한 PCM 용어집』 서울: 한국해외원조단체협의회, 2006.
- Abdenur, Adriana. “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, *International Affairs Working Paper 2007-06* (2007).
- Biden, Joe. *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington D.C.: The White House, March 2021.
- European Commission. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a new EU strategy on China*, (June, 2016).

- Grimm, Sven & Kielwein, Nina. “The European Union’s Strategy for Africa – Coherence in the Face of a Complex, Changing Continent?”, *German Development Institute Briefing Paper*, (September 2005).
- Ishihara, Shinichi. “Network-Type Cooperation: Strengthening of Mathematics and Science Education in Western, Eastern, Central, and Southern Africa (SMASE-WECSA) Network”, Japan International Cooperation Agency (2012).
- Kaufman, Leslie. “Biden Just Linked Climate and Security. Next Comes Military Money”, *Bloomberg*, (Jan 29, 2021).
- Liu, Lirong. “The EU and China’s Engagement in Africa: The Dilemma of Socialisation”, *EU Institute for Security Studies Occasional Paper*, No. 93 (August 2011).
- Mehta, Pradeep S. & Nanda, Nitya. “Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend”, *CUTS-CITEE Briefing Paper*, No. 1 (2005).
- Office of the National Intelligence. “National Intelligence Estimate on Climate Change,” (21 October 2021).
- New Security Beat. “How Terrorists Leverage Climate Change”, <https://www.newsecuritybeat.org/2019/09/terrorists-leverage-climate-change>
- UNODC. “Climate Change Could Mean More Terrorism in the Future”, <https://www.unodc.org/nigeria/en/climate-change-could-mean-more-terrorism-in-the-future.html>
- The White House. “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis>

유엔산업개발기구 홈페이지. <https://hub.unido.org>

제20대 대통령실 홈페이지. <https://www.president.go.kr>

Joe Biden 홈페이지. <https://joebiden.com>

Consilium Europa 홈페이지. <https://www.consilium.europa.eu>

Abstract

Kim, Ho-Hong

Park, Bora

(Institute for National Security Strategy)

As climate change has become a major concern of the international community as a global security threat, the Biden administration is seeking the recovery of its leadership in the international community by leading the climate change issue in the global level as well as taking a approach to the issue in the national security level. North Korea has also recognized the climate change as an important challenge to the security and seemingly participated in the international regime for climate change. The Yoon administration has been promoting the response to climate change as an important policy task. With regard to the current situation where the US-DPRK relation and inter-Korean relation are strained, respectively, it is necessary to resolve tensions on the Korean Peninsula and seek a breakthrough in relation. In this regard, climate change has been recognized as an emerging imminent threat to the life of human beings and their future, which the ROK, DPRK, and the United States have considered it crucial challenge, suggesting its possibility of potential agenda for trilateral cooperation as a non-political issue. For these reasons, this report aimed to present a strategy for promoting trilateral cooperation(ROK-DPRK-US) in dealing with climate change

Abstract

by reviewing the previous examples of trilateral cooperation in other countries. Previous findings from the reviewed examples suggested the implications for the success of trilateral cooperation: the agreement of the cooperation methods of the project parties, the discovery of joint projects to enhance a common understanding and ownership of the parties, and consideration of geopolitical and environmental factors between the parties. Basically, the joint response to climate change between the two Koreas and the United States needs to promote cooperation on an independent agenda, not directly related to political issues. In addition, as for the method of cooperation, it is necessary to prioritize bilateral (Korea-US) cooperation and use the results as a mechanism to promote trilateral (ROK-DPRK-US) cooperation. As for the stage of cooperation, cooperation focused on software should be promoted within the framework of sanctions against North Korea prior to relief of sanctions. After the relief of sanctions, it should be developed into a full-fledged cooperation level such as technology transfer and financial support. Referring to the specific contents of cooperation, it is necessary to identify the projects that DPRK needs, and then discuss how to cooperate with DPRK through the UN channel for US-DPRK, the upcoming COP27 meeting in November, 2022, and special presidential envoy for climate Kerry's Travel to DPRK. In the phase of consultation with DPRK, projects related to the exchange of data and information exchange, international workshops with inter-Korean academia, and mutual visits of experts

Abstract

should be promoted as priority projects. As mid-to-long-term projects, cooperation should be expanded and developed into the development and transfer of eco-friendly technologies (EST), storage and distribution of greenhouse gas absorption and distribution, renewable energy power generation projects and cooperation projects in the field of climate disaster adaptation technology.

Keywords: Biden Administration, Climate Change, Climate Security, Inter-Korean Cooperation, Trilateral Cooperation

INSS

전략보고

August 2022. No. 172

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 www.inss.re.kr