

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국책연구기관, KINU

통일준비 및 북한사회개발 이슈와 연계된 SDGs(Sustainable Development Goals) 이행 지표개발 및 역량 구축(3/3년차)

KINU 연구총서 23-13

북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과

최규빈 | 김수암 | 강우철
김윤섭 | 박영실 | 임철희

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과

연구책임자

최규빈(통일연구원 부연구위원)

공동연구자

김수암(통일연구원 석좌연구위원)
강우철(한국수출입은행 책임연구원)
김윤섭(고려대 특임교수)
박영실(통계청 통계개발원 사무관)
임철희(국민대 교수)

연구지원

윤훈희(통일연구원 전문연구원)

KINU

북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과

통일준비 및 북한사회개발 이슈와 연계된 SDGs(Sustainable Development Goals) 이행 지표개발 및 역량 구축(3/3년차) KINU 연구총서 23-13

발행일	2023년 12월 29일
저자	최규빈, 김수암, 강우철, 김윤섭, 박영실, 임철희
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	인권연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	주디자인어백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	주디자인어백플러스(02-2672-1535)
ISBN	979-11-6589-161-9 93340
가격	18,000원

© 통일연구원, 2023

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

북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과



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

Contents 차례

요약 17

Chapter I

서론 23

- 1. 연구 목적 25
- 2. 문제 제기 31
- 3. 연구 방법 및 내용 37

Chapter II

SDGs 기반의 통합적 국제협력: 개념과 운용 41

- 1. 이론적 측면: 역량 접근법과 지속가능한 발전 43
- 2. 운용적 측면: 인도주의-발전-평화 넥서스와 새로운 업무 방식 65

Chapter III

북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과 83

- 1. 북한의 SDGs 이행 및 달성에 대한 SWOT 분석 85
- 2. SDGs 기반 공동 성과 방향과 특징 123
- 3. SDGs 이행 역량 강화를 위한 핵심 의제 135

Chapter IV

북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과 사업 제안 — 145

1. 식량안보 및 영양 ————— 147
2. 식수위생 ————— 183
3. 민생경제 ————— 229
4. 기후변화 ————— 273
5. 데이터 및 통계 ————— 311

Chapter V

결론 ————— 389

1. 요약 ————— 391
2. 정책적 시사점 ————— 397

참고문헌 ————— 405

최근 발간자료 안내 ————— 427

〈표 II-1〉 누스바움의 10대 핵심역량	56
〈표 II-2〉 역량 접근법과 지속가능발전목표의 유사성	60
〈표 II-3〉 NWoW 핵심 내용	73
〈표 III-1〉 북한의 목표별 지표 추세 현황	96
〈표 III-2〉 북한 지표 추세 세부 현황	97
〈표 III-3〉 INFORM 위험지수 모델	104
〈표 III-4〉 INFORM 위험지수 북한 점수 및 순위	105
〈표 III-5〉 재해 유형에 따른 피해자 및 사망자(1991~2020)	107
〈표 III-6〉 재해재난 관련 SDGs 주요 목표 및 지표	110
〈표 III-7〉 SDGs 이행 기간 대북 인도적 분야 자원 조달 현황	118
〈표 III-8〉 FAO 북한 기술협력 프로그램	121
〈표 III-9〉 SDGs 기반 공동 성과의 특징	130
〈표 III-10〉 북한 관련 공동 기금 사례	134
〈표 III-11〉 유엔북한전략계획 전략 우선순위와 SDGs	139
〈표 IV-1〉 식량안보의 정의와 지표	148
〈표 IV-2〉 식량안보를 위한 북한의 정책과 우선순위	154
〈표 IV-3〉 CPF 2018~2021과 SDGs	158
〈표 IV-4〉 IFAD, FAO, UNDP의 주요 대북 농업사업	159
〈표 IV-5〉 유럽연합의 식량 및 영양안보 지원	161
〈표 IV-6〉 북한 VNR과 SDG 2	166
〈표 IV-7〉 2020·2021 양곡연도 북한의 벼, 옥수수, 대두의 재배면적 ...	167
〈표 IV-8〉 북한 농업 시대별 작용 가능 작부 유형	168
〈표 IV-9〉 주요 작물별 재배지역(2014년 기준)	169

〈표 IV-10〉 북한의 VNR 중 식량생산체계 구축 지표 관련 내용	171
〈표 IV-11〉 FAO CPF 2018~2021의 우선 분야 및 성과, 산출	174
〈표 IV-12〉 WFP, ICSP 2019~2023의 전략성과 및 산출	175
〈표 IV-13〉 '지속가능한 식량생산체계의 구축'의 세부 사업내용의 구성 및 일정	177
〈표 IV-14〉 변화이론에 따른 모니터링	178
〈표 IV-15〉 생산성과 생산력 증대의 모니터링 계획(기본 개념)	179
〈표 IV-16〉 북한의 SDGs 이행 현황	188
〈표 IV-17〉 북한의 식수위생 관련 지표 현황	190
〈표 IV-18〉 북한 홍보매체로 발표된 WASH 부문 연관 기사	191
〈표 IV-19〉 북한 식수위생 사업 추진의 제한적 측면	196
〈표 IV-20〉 WASH 사례 1: UNICEF 팔레스타인 School WASH	198
〈표 IV-21〉 WASH 사례 2: UNICEF 수단 Refugee WASH	199
〈표 IV-22〉 WASH 사례 3 : UNICEF 모잠비크 School WASH와 Community WASH 결합 모형	200
〈표 IV-23〉 SDG 6 WASH 분야 선정의 적절성 및 실현 가능성 점검	202
〈표 IV-24〉 공동 성과 로드맵 요약표	203
〈표 IV-25〉 남북한 강수 및 수자원 현황 비교	204
〈표 IV-26〉 기본적인 식수 관리를 위한 성과지표 모형	206
〈표 IV-27〉 수자원 관리를 위한 성과지표 모형	208
〈표 IV-28〉 물 관련 재해관리를 위한 성과지표 모형	209
〈표 IV-29〉 SDG 6 식수위생 모형 분류	211
〈표 IV-30〉 2025년 이내 종료 예정인 유·무상원조사업 현황	212
〈표 IV-31〉 북한 식수위생 사업수행 방향	216
〈표 IV-32〉 식수위생 사업대상지역 현황: 황해남도과 함경남도	218
〈표 IV-33〉 북한 식수위생 문제 분석 vs 목표 분석	219

〈표 IV-34〉 성과 분석	220
〈표 IV-35〉 식수위생사업 연도별 추진 계획	220
〈표 IV-36〉 식수위생 지표 및 연도별 추진 목표	223
〈표 IV-37〉 식수위생사업 구현을 위한 고려 사항	226
〈표 IV-38〉 조선익스체인지 대북 지식협력 사업 주요 추진 현황	241
〈표 IV-39〉 북한 기업소 분류	246
〈표 IV-40〉 북한의 MSME 역량 강화를 위한 공동 성과 로드맵	254
〈표 IV-41〉 대부 관련 북한 법규	260
〈표 IV-42〉 북한의 중소기업소 대상 금융 접근성에 대한 모니터링과 평가 프레임워크	268
〈표 IV-43〉 북한의 중소기업소 대상 금융 접근성 제고를 위한 모니터링 계획의 예시	269
〈표 IV-44〉 북한의 자발적 감축목표/NDC상 언급된 기술 이전 요구 목록 ...	276
〈표 IV-45〉 북한 산림과학원이 IUFRO 요청한 산림과학기술자료 목록 ...	280
〈표 IV-46〉 2018년 4월 북한 산림총국이 IUFRO에 제출한 협조 제안서 목록	280
〈표 IV-47〉 UNDP에서 지원한 북한 개발협력 사업	281
〈표 IV-48〉 북한 당국의 GCF 역량 강화 사업 계획서	282
〈표 IV-49〉 GEF에서 지원한 북한 내 수행 사업	283
〈표 IV-50〉 북한의 기술 수요와 관련 기술을 보유한 한국 CTCN 네트워크 회원기관	285
〈표 IV-51〉 2010년대 국제기구와 북한의 기후·환경 분야 협력사업 현황 ...	286
〈표 IV-52〉 미안마 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요	287
〈표 IV-53〉 파키스탄 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요	288
〈표 IV-54〉 태국 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요	289
〈표 IV-55〉 북한 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요	290
〈표 IV-56〉 기존 사업의 한계와 시사점	292

〈표 IV-57〉 공동 성과 로드맵과 SDGs 세부목표·지표와의 연계	299
〈표 IV-58〉 국가 온실가스 인벤토리 산정·보고·검증 및 확정·공표 절차 ...	304
〈표 IV-59〉 주요 기후 기술별 협력 로드맵	306
〈표 IV-60〉 북한 통계역량 강화와 연관된 세부목표	317
〈표 IV-61〉 국제기구 협력으로 추진된 북한 통계조사 현황	325
〈표 IV-62〉 시기별 북한의 서베이 방법 변화: 센서스, SDHS, MICS 사례	329
〈표 IV-63〉 유엔 SDGs DB의 북한 데이터 가용 현황	335
〈표 IV-64〉 북한식 SDGs 지표 데이터 가용 현황	337
〈표 IV-65〉 ODIN 점수의 영역별 및 주제별 분포	341
〈표 IV-66〉 SPI 점수의 국가소득수준 및 영역별 분포	344
〈표 IV-67〉 북한 참여 SDGs 통계역량 강화 사업 현황	347
〈표 IV-68〉 UNSD 주관 SDGs 통계역량 강화 사업 현황	348
〈표 IV-69〉 북한 통계역량 현황 분석 결과 도출된 한계점 및 시사점	353
〈표 IV-70〉 공동 성과 연차별 모니터링 계획	375
〈표 IV-71〉 데이터 포괄성 측정 지표	379
〈표 IV-72〉 데이터 접근성 지표	380
〈표 V-1〉 북한의 SDGs 역량 발전을 위한 공동 성과 요약	392

〈그림 I-1〉 대북 인도적 분야 자원 조달 현황	29
〈그림 I-2〉 대북 CERF 지원 현황	30
〈그림 I-3〉 연구 추진 체계도(2021~2023)	39
〈그림 II-1〉 트리플 벡서스 프레임워크	68
〈그림 II-2〉 공동 성과 실행 절차	76
〈그림 II-3〉 SDGs, HDP 벡서스, NWoW 관계	81
〈그림 III-1〉 북한의 SDGs 이행 역량 SWOT 분석	86
〈그림 III-2〉 북한과 아시아태평양 지표 가용도, 2019~2022	102
〈그림 III-3〉 대북 CERF 지원 현황	116
〈그림 III-4〉 대북 인도적 분야 자원 조달 현황	117
〈그림 III-5〉 북한 컨텍스트 적용 HDP 벡서스	126
〈그림 III-6〉 북한의 PoU 추이	136
〈그림 III-7〉 북한 CERF 분배 분야(2007~2023)	138
〈그림 III-8〉 북한의 SDGs 역량 발전을 위한 공동 성과 의제	143
〈그림 IV-1〉 북한 홍보매체에 언급된 WASH 사업지역	215
〈그림 IV-2〉 국가지속가능발전체제	233
〈그림 IV-3〉 북한의 금융 포용성 향상을 위한 역량 강화	234
〈그림 IV-4〉 국제사회의 중소기업 지원액의 추이	237
〈그림 IV-5〉 공동 성과 산출 모형도	294
〈그림 IV-6〉 통계역량과 정부효과성 관계 분석	319
〈그림 IV-7〉 통계역량과 SDGs 이행 연계	321
〈그림 IV-8〉 ODIN 점수의 국가소득수준별 분포	342
〈그림 IV-9〉 ODIN 점수의 지역별 분포	342

〈그림 IV-10〉 SPI 점수의 지역별 분포	344
〈그림 IV-11〉 통계 영역과 여타 주제 영역의 연계	359
〈그림 IV-12〉 공동 성과 로드맵	364
〈그림 IV-13〉 공동 성과 활동 주체	372
〈그림 IV-14〉 통계 영역과 주제 영역 간 상호보완 모니터링 체계	376
〈그림 IV-15〉 통계역량 개념 및 측정 지표	378
〈그림 IV-16〉 대북 제재 단계별 공동 성과 대응 전략	383

약어표

APFSD	Asia-Pacific Forum on Sustainable Development	아시아태평양지속가능 발전포럼
CBPF	Country-Based Pooled Fund	국별공동기금
CCA	Common Country Analysis	공동국가분석
CERF	Central Emergency Response Fund	중앙긴급대응기금
CTCN	Climate Technology Centre Network	기후기술센터네트워크
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
DRR	Disaster Risk Reduction	재난위험경감
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations	유럽연합 집행위원회 산하 인도지원사무국
EUPS	European Union Programme Support	유럽연합사업지원
FAO	United Nations Food and Agriculture Organization	유엔식량농업기구
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office	영국 외무·영연방부
GCF	Green Climate Fund	녹색기후기금
GEF	Global Environment Facility	지구환경기금
GPSDD	Global Partnership for Sustainable Development Data	지속가능 개발데이터를 위한 글로벌 파트너십
HC	Humanitarian Coordinator	인도주의 조정관
HCT	Humanitarian Country Team	인도주의 국가팀
HLPF	High-level Political Forum	고위급 정치포럼
HNO	Humanitarian Needs Overview	인도적 필요 개괄
HPC	Humanitarian Programme Cycle	인도주의 사업 계획
IAEG-SDGs	International Agency and Expert Group on SDG Indicators	지표 전문가그룹

ICRC	International Committee of the Red Cross	국제적십자위원회
ICSP	Interim Country Strategic Plan	임시 국가전략계획
IFAD	International Fund for Agricultural Development	국제농업개발기금
IFI	International Financial Institutions	국제금융기구
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	국제적십자연맹
ILO	International Labour Organization	국제노동기구
IMF	the International Monetary Fund	국제통화기금
INDC	Intended Nationally Determined Contribution	자발적 온실가스 감축 목표
INFORM	Index for Risk Management	위험관리지수
INGOs	International Non-Governmental Organizations	국제비정부기구
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change	기후변화에 관한 정부간 협의체
IUFRO	International Union of Forestry Research Organizations	세계산림연구기관연합
IWRM	Integrated Water Resources Management	통합수자원관리
KPI	Key Performance Indicators	명확한 성과지표
MDB	Multilateral Development Banks	다자개발은행
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
MICS	Multiple Indicator Cluster Surveys	다중지표군집조사
MRV	Monitoring, Reporting, Verification	측정·보고·검증
MSME	Micro, Small and Medium Enterprises	소규모 중소기업
NCC	National Coordinating Committee	국가조정위원회

NDA	National Designated Authority	국가지정기구
NDC	Nationally Determined Contribution	국가 온실가스 감축목표
NDGs	National Development Goals	국가발전목표
NGOs	Non-Governmental Organizations	비정부기구
NTF	National Task Force for Sustainable Development	지속가능한 발전을 위한 국가태스크포스
NWoW	New Way of Working	새로운 업무 방식
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	유엔인도주의업무조정국
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
ODIN	Open Data Inventory	오픈데이터인벤토리
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제개발협력기구
PAI	Population Action International	국제 인구 행동 연구소
PoU	Prevalence of Undernourishment	영양부족 인구비율
RC	Resident Coordinator	상주 조정관
SEZ	Special Economic Zone	경제특구
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	스위스 개발협력청
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능발전목표
SDHS	Socio-economic, Demographic and Health Survey	경제사회인구보건조사
SDSN	Sustainable Development Solution Network	지속가능발전해법네트워크
SME	Small and Medium Sized Enterprises	중소기업
SPI	Statistical Performance Indicator	통계역량지표
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs	유엔 경제사회국

UN ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	유엔아시아태평양경제사회위원회
UNCT	United Nations Country Teams	유엔국가팀
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNDRR	UN Office for Disaster Risk Reduction	유엔재해위험감소국
UNEP	United Nations Environment Programme	유엔환경계획
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔교육과학문화기구
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	유엔기후변화협약
UNFPA	United Nations Population Fund	유엔인구기금
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔아동기금
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	유엔산업개발기구
UNISDR	UN Office for Disaster Risk Reduction	유엔재해위험감소사무국
UNOPS	United Nations Office for Project Services	유엔프로젝트조달기구
UNSD	UN Statistical Division	유엔통계국
VNR	Voluntary National Review	자발적국가검토
WFP	World Food Programme	세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구
WHS	World Humanitarian Summit	세계인도주의정상회의



북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과

이 연구의 목적은 북한의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals) 이행을 위한 역량을 강화하기 위해 인도적 필요를 충족하며 취약성을 경감하는 데 기여할 수 있는 공동 성과를 제안하는 데 있다. 2021년 7월 북한이 자발적국가검토(Voluntary National Review)에 참여한 것은 북한이 지속가능한 발전을 어떻게 인식하고 SDGs를 자신들의 경제발전계획과 어떻게 연계하는지를 보여주는 계기를 마련하였다. 그러나 SDGs 이행과 관련하여 북한이 당면한 대내외적 상황은 도전적이다. 2020년 이후 급감하였던 북한의 대외무역이 최근 북중무역을 중심으로 일부 회복되고 있지만 3년 넘게 지속되었던 북한의 국경 통제는 북한 주민들의 민생활동에 상당한 제약 요인으로 작용하고 있다. 북한이 유엔 안보리 결의를 위반하는 도발을 지속하는 이상 제재는 유지될 것이며 북한과의 양자 및 다자협력이 활성화되기는 어려울 것이다. 대북 제재 국면에서도 인도적 지원 면제가 이루어지고 있으나 유엔 기구, 주요 공여국 및 INGOs를 통해 진행되었던 인도적 지원 사업이 사실상 중단되고 이에 필요한 재원 모금도 난망한 상황이다. 이런 점에서 2020년 초반 이후 북한의 SDGs 이행은 답보 상태에 있거나 퇴보하고 있을 가능성이 크다. 2030 의제 이행의 절반이 지난 시점에서 북한이 지속가능하고 복원력 있는 인간발전으로 나아가는 데 있어 점검해야 할 부분을 파

악하는 것은 필요하다. 이는 남북한 인도적 문제 해결을 통해 한반도 평화구축과 남북관계 정상화를 지향하는 한국 정부의 노력을 견인하는 차원에서 중요하다.

북한에 대한 SDGs 기반의 국제협력은 운용 측면뿐만 아니라 규범적 방향에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다. 이 연구는 국제사회가 활발하게 논의하고 있는 HDP 넥서스와 NWoW의 공동 성과 개념을 수용하였다. 또한 규범적 측면에서 이 연구는 지속가능발전목표와 역량 접근의 조화와 상보적 측면에 주목하였다. SDGs 이행에 관한 SWOT 분석을 통해 역량 구축 핵심 의제를 선정하고 각각의 영역에서 필요한 공동 성과를 제안하였다. 북한의 역량발전을 위한 첫 번째 의제는 식량안보 및 영양이다. ‘지속가능한 식량생산체계 구축’을 공동 성과로 설정하고 생산성과 생산량의 증대, 식량체계 구축과 연계된 재난대응, 인도적 지원과의 통합을 전략 목표로 설정하였다. 두 번째 의제는 식수위생이다. ‘북한 주민의 건강 확보와 SDG 6 달성 촉진’을 공동 성과로 계획하고, 물 공급과 위생서비스 지원을 통해 북한 주민 건강 향상을 전략 목표로 세웠다. 세 번째 민생경제 분야 관련으로 ‘북한의 중소기업의 역량 강화’를 공동 성과로 주목하고 중소기업의 금융 포용성 향상을 위한 로드맵을 제시하였다. 네 번째 의제는 기후변화이다. ‘북한의 기후위기 대응능력을 세계 평균 수준으로 강화’에 집중해 화석연료 소비 및 수출량을 NDC 수준으로 감소, 기후변화 위협에 대한 회복력(resilience)과 적응력 강화를 전략 목표로 제시하였다. 다섯 번째 의제는 데이터 및 통계이다. 이 연구는 ‘북한의 통계역량을 동아시아지역 평균 수준으로 강화’를 공동 성과로 설계하고 이를 위해 SDGs 통계 개선 개발을 통한 데이터 포괄성 증대와 데이터 접근성 강화를 통한 개방성 실현을 전략 목표로 설정하였다.

SDGs 이행과 관련된 북한의 역량발전 프로그램은 궁극적으로 북한 스스로의 태도 변화와 우선적인 전략적 전환을 필요로 한다. 그럼에도

북한이 경제, 사회, 환경의 총체적 변화를 지향하는 SDGs를 이행하고 있으며 국제협력의 필요성을 인지하는 점은 주목할 필요가 있다. 국제사회는 북한의 SDGs 이행 과정이 주민들의 핵심적인 역량을 창조하고 강화할 수 있는 방향으로 나아갈 수 있도록 북한 당국을 유도하고 설득해야 한다.

이런 차원에서 북한에게 SDGs가 현 세대뿐만 아니라 다음 세대의 필요한 발전의 기틀을 마련하는 방향으로 활용될 수 있도록 의사소통하고 모니터링하며 가능한 협력을 모색할 필요가 있다. 한국과 국제사회의 다양한 노력에도 북한은 만성적인 식량 부족, 반복되는 자연재해로 인한 인도적 위기, 경제적 취약성과 인프라의 부족이 야기하는 저발전 상태를 극복하지 못하고 있다. 또한 인간으로 마땅히 누려야 할 기본적인 자유와 권리가 보장되지 않는 북한 사회의 상황은 국제사회의 우려를 낳고 있다. 인도적 상황의 근본적 전환과 발전역량 강화 측면에서 향후 5년에서 10년은 북한에 결정적 시기가 될 것이다. 북한의 SDGs 이행을 위한 국제협력 방향은 북한 주민들의 기본적 필요와 물질적 수단에 대한 접근성 그리고 목표 달성에만 초점을 맞출 것이 아니라 이를 통해 북한 주민 스스로가 선택하고 행동할 수 있는 다양한 기회의 조합인 역량이 창조되고 발전되는 방향을 함께 모색해 나가야 할 것이다.

주제어: 지속가능한 발전, 역량 접근, 공동 성과, 지속가능발전목표, 국제협력



Capabilities Approach and Collective Outcomes for North Korea's Implementation of SDGs

Choi, Gyubin et al.

The purpose of this study is to articulate collective outcomes that can contribute to meeting humanitarian needs and reducing vulnerabilities in order to strengthen North Korea's capacity to implement Sustainable Development Goals (SDGs). It is worth noting that North Korea has been striving for the comprehensive transformation of its economy, society, and environment in line with the SDGs since 2015 and highlighted the importance of international cooperation in its 2021 Voluntary National Review (VNR). However, North Korea faces internal and external challenges in terms of implementation of the SDGs. In particular, there is a strong possibility that North Korea's progress toward the implementation of the SDGs is at a standstill or even regressing since 2020. At the midpoint of the 2030 Agenda, the areas that need to be assessed to ensure North Korea's progress toward sustainable and resilient

human development should be identified. To this end, this study selects “food security and nutrition”, “water, sanitation and hygiene (WASH)”, “livelihoods sector”, “climate change”, and “data and statistics” as the areas for which North Korea’s capacity should be developed in the next five to ten years for the effective implementation of SDGs and proposes a roadmap for collective outcomes that need to be achieved for each area. This capabilities development program for North Korea requires a change in North Korea’s attitude and a strategic shift in priorities. This capacity-based implementation of SDGs can contribute not only to North Korea’s efforts to overcome underdevelopment and improve the quality of life for its residents but also to its pursuit of partnerships with neighboring countries, including South Korea. The international community should guide and persuade North Korean authorities to ensure that the process of SDGs implementation in North Korea moves in a direction that creates and strengthens the core capabilities of the North Korean people.

Keywords: Sustainable Development, Capabilities Approach, Collective Outcomes, Sustainable Development Goals(SDGs), International Cooperation

I. 서론

최규빈(통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구 목적

이 연구의 목적은 북한의 SDGs(Sustainable Development Goals, 지속가능발전목표) 이행을 위한 역량을 제고하기 위해 인도적 필요를 충족하며 취약성을 경감하는 데 기여할 수 있는 공동의 성과를 제안하는 데 있다. 2015년 유엔(United Nations: UN)의 주도하에 전 지구적 목표로 합의된 지속가능발전목표에 대한 북한의 참여는 적지 않은 관심을 불러일으켰다. 특히 2021년 7월 북한이 그동안의 이행 성과를 보고하는 VNR(Voluntary National Review, 자발적국가검토) 프로세스에 참여하고 이를 위한 보고서를 공개한 것은 북한이 지속가능한 발전(Sustainable Development)을 어떻게 인식하고 있고 SDGs를 자신들의 NDGs(National Development Goals, 국가발전목표)와 어떻게 연계하고 있는지를 보여주는 계기를 마련하였다. 2015년 9월 착수된 ‘지속가능한 발전을 위한 2030 의제(The 2030 Agenda for Sustainable Development, 이하 2030 의제)’ 및 지속가능발전목표는 절반의 시기를 보내면서 반환점을 지났다. 이제 중요한 것은 남은 절반의 기간 동안 북한이 당면한 내외부적 위기를 어떻게 극복하고 지속가능발전목표 달성에 필요한 역량을 어떻게 구축해 나가는지에 대한 부분이다.

그러나 SDGs 이행과 관련하여 북한이 당면한 대내외적 상황은 상당히 도전적이다. 북한이 SDGs에 대한 이행 의지를 피력하고 2030 의제를 달성하고자 했던 지난 과정은 국가경제발전 5개년전략(2016~2020)이 추진된 시기였으나 김정은 위원장은 2021년 1월 조선노동당 제8차대회를 통해 “국가경제발전 5개년전략 수행기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달”되었다고 밝히면서 실패를 자인한 바 있다.^{1/} 2023년은 북한이 새롭게 제시한 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)의 세 번째 해로 “국가경제발전의 큰 걸음을 내딛는 해, 생산상징과 정비보강전략수행, 인민생활개선에서 관건적인 목표들을 달성하는 해”로 규정하고 있다.^{2/} 또한 인민생활발전을 위해 12개 중요고지를^{3/} 제시하고 이러한 각 부분별 목표 달성이 “5개년계획완수의 결정적담보”이자 “국가발전과 인민생활에서 실질적인 변혁”을 실현시키는 과업임을 강조하고 있다.^{4/}

그렇지만 북한은 사회 내 통제와 선전 선동 강화를 통해 민생 분야 성과 부진을 감추고 내부 단결을 유도하고 있는 것으로 보인다.^{5/}

1/ “조선로동당 제8차대회에서 한 개회사,” 『로동신문』, 2021.1.6.

2/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.1.1.

3/ 12대 고지는 1. 알곡, 2. 전력, 3. 석탄, 4. 압연강재, 5. 유색금속, 6. 질소비료, 7. 세멘트(시멘트), 8. 통나무, 9. 천, 10. 수산물, 11. 살림집(주택), 12. 철도화물 수송이다. “北 경제 ‘12개 중요고지’ 1번은 ‘알곡’...먹거리 문제 최대 과업,” 『뉴스』, 2023.1.10.

4/ “당중앙위원회 제8기 제6차전원회의가 제시한 인민경제발전 12개 중요고지를 무조건 점령하자,” 『로동신문』, 2022.1.11.

5/ 북한은 자신들의 사상과 이념, 국가발전의 목표 등을 확산시키는 수단으로서의 사회주의애국운동과 대중운동을 오랫동안 진행해 왔다. 2023년 들어 북한 당국은 애국심 고취, 12개 고지 달성이라는 이름으로 청소년 및 청년 계층들을 다양한 형태의 노동과 행사에 동원하고 있다. 이를 정확히 확인하는 것은 추가적인 검증이 뒤따라야 하나 매체에서 드러난 주요 사례들은 다음과 같다. “무상의 행복을 받아 안은 소년단대표들은 사회주의 조국의 부흥 발전을 위하여 혁명의 믿음직한 계승자로, 강국건설의 역군들로 항상 준비해 나갈 굳은 결의를 다지였다.” “경애하는

2023년 북한은 경제에 대한 관리와 통제를 강화하고 자립경제의 토대 마련을 위한 생산 활성화 및 정비보강계획을 강조하고 있다. 북한은 최근 들어 주민생활 향상을 위한 차원에서 알곡생산을 최우선과제로 제시하고 살림집 건설과 공급을 확대해 나가며 도농 간의 격차 및 발전의 불균형을 고려해 사회주의농촌발전을 중시하고 있다.^{6/} 다만 여전히 중화학공업 위주의 경제재건을 목표하고 있으며, 자립노선에 의거한 국산화, 강압적인 노동 동원 정책 및 비효율적 산업 체계, 만성적

아버지 김정은 원수님께서 조선소년단 제9차 대회대표들과 뜻깊은 기념사진을 찍으시었다.” 『로동신문』, 2023.1.2.; “전국의 백수십개의 대학들에서 10여만명의 대학생들이 발전소와 탄광, 농장과 주요건설장들에 달려나가 당정책해설선전사업과 학생청년기동선동대활동 등 여러 가지 형식과 방법으로 정치사업을 벌이고 어렵고 힘든 작업과제들도 맡아 해제끼면서 로력적으로, 물질적으로 지원하고 있다.” “청년대학생들 사회정치활동 활발히 진행.” 『로동신문』, 2023.1.15.; “조선청년고유의 영웅성과 기개를 남김없이 떨쳐갈 드높은 열의안고 각지 청년들이 인민경제발전 12개 중요고지점령을 위한 혁명적인 대중운동에 용약 분기해나섰다.” “각지 청년들 인민경제발전 12개 중요고지점령을 위한 대중운동 전개.” 『로동신문』, 2023.3.3.; “당중앙의 구상과 결심이 더 빨리, 더 훌륭히 실현되는가 못되는가 하는것은 전적으로 당세포들의 전투력에 달려있다. 모든 당세포들이 일시에 들고일어나면 아무리 방대한 과업도 결코 문제로 되지 않는다. 12개 중요고지점령에서 당세포의 전투력을 남김없이 떨치자면 무엇보다 먼저 당원들에 대한 당생 활조직과 지도에 큰 힘을 넣는것이 중요하다.” “12개 중요고지점령과 당세포들의 역할.” 『로동신문』, 2023.4.1.; “도직맹, 녀맹위원회에서는 대중운동의 전 과정이 동맹원들의 분발심과 경쟁심을 고조시키는 사상동원과정, 사상발동과정으로 지향되도록 장악지도와 총화평가사업을 실속있게 하고있다.” “인민경제발전 12개 중요고지점령을 위한 애국운동 조직전개.” 『로동신문』, 2023.4.10.; “인민경제 중요부면 청년동맹조직들에서 사회주의애국운동, 혁명적인 대중운동을 힘있게 벌려 농촌의 1400여개 청년작업반, 청년본조들이 1만 9000여정보의 논과 밭에 대한 모내기과 파종을 지난 시기보다 앞당겨 끝내었으며 80여개의 비상설청년 돌격대들이 상반기, 연간 인민경제계획을, 1690여명의 청년들이 연간, 2년분 인민경제계획을 넘쳐 수행하였다.” “사회주의애국운동, 혁명적인 대중운동의 위력 힘있게 과시 각지 청년동맹조직들과 청년들.” 『로동신문』, 2023.7.31.; “시청년동맹위원회 일군들은 산림조성사업을 자라나는 새세대들에게 열렬한 조국애, 향토애를 심어주는 과정으로 전환시키고 대중운동을 목적지향성있게 내밀도록 조직정치사업을 심화시키고있다.” “청소년학생들속에서 활발히 벌어지는 사회주의애국운동.” 『로동신문』, 2023.10.8.

6/ 북한은 최고인민회의 제14기 제5차회의(2021.9.28.~29.)에서 「시군발전법」을, 최고인민회의 제14기 제7차회의(2022.9.7.~8.)에서 「사회주의농촌발전법」을 각각 채택한 바 있다.

인 전력난 등 북한경제가 고질적으로 안고 있는 문제가 뚜렷하게 개선되고 있다고 보기 어렵다.^{7/} 무엇보다 2016년 이후 북한 경제에 적지 않은 충격을 주고 있는 대북 제재가 지속되는 상황에서 SDGs 이행을 위한 초보적 수준의 다자협력(multilateral cooperation)도 쉽지 않으며 투자나 개발협력은 당장 이행하기 어려운 상황이다.

SDGs 이행을 위해서는 북한이 식량, 보건, 영양, 식수위생 그리고 반복되는 자연재해 분야에서 겪고 있는 인도적 위기를 경감하고 복원력을 강화하는 것이 필수적이나 만성적인 인도적 위기 상황은 계속되고 있는 것으로 추정된다. 무엇보다 코로나19 대응 조치로 북한이 2020년 초 국경을 차단하고 이로 인해 인적·물적 교류가 제한됨에 따라 민생물자 반입이 위축되고 코로나 방역 물자조차 쉽게 반입이 어려운 상황이 지속되었다. 이미 2020년 12월 말 기준 유엔의 직원들은 두 명을 제외하고 모두 철수한 상황이고 이로 인해 북한의 유엔 상주 조정관실(Resident Coordination Office)로 하여금 유엔 북한팀(UN Democratic People's Republic of Korea Country Team)^{8/} 및 HCT(Humanitarian Country Team, 인도주의 국가팀)의 지원과 현장 활동에 심각한 제약이 초래되었다. 유엔 대북 제재 상황에서 북한에 대한 인도적 지원은 제재 면제 신청을 통해 승인을 받은 사업의 경우에 한해 가능하지만 프로그램 실행, 현금 유동성, 물품 이동, 송금 채널 등 인도적 지원 사업에 미치는 간접적인 제약이 존재하는 것이 사실이다.^{9/}

7/ 김석진, “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까,” (통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021.2.24.), p. 4.

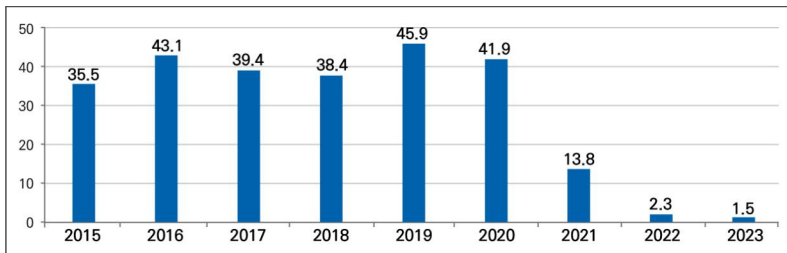
8/ 유엔북한팀(UN Democratic People's Republic of Korea Country Team)은 본문에서 유엔국가팀(United Nations Country Teams, UNCT)과 일부 혼용하여 사용한다.

9/ 유엔대북제재위원회는 코로나19 확산 이후 대북 인도주의 제재 면제 절차를 간소화하여 제재 면제 승인 사업 유효 기간 확대(6개월에서 9개월), 운송 횟수 증대(1회에서 3회 분할), 신청 자격 완화(일부기관 및 단체에서 모든 단체) 등 규정을

이러한 상황은 북한의 SDGs 이행에 직·간접적인 영향을 미치는 것으로 예상해 볼 수 있다. 유엔 OCHA(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 인도주의업무조정국)에 따르면 비록 북한에 대한 인도적 지원 활동을 위한 모금액이 총 필요예산에 비해 충분히 조달되지 못하는 상황이 2015년 이후 지속되었지만 필요재원과 조달 금액을 일정 부분 확보해 왔었다. 그렇지만 UNSF(UN Strategic Framework, 유엔전략계획) 차원에서 발간 해온 『필요와 우선순위(Needs and Priorities)』 보고서가 2020년 이후로는 발간되지 못하고 있다. 이는 2020년 초 북한의 고강도 방역 조치로 인한 국경 봉쇄 및 국제 기구 활동 제약으로 인해 지원필요 인구(people in need)를 포함하여 대응계획(response plan)을 위한 기본적인 데이터 집계조차 어려워진 상황과 무관하지 않다. 실제 국제사회 차원의 인도적 지원의 자금 모금도 북한의 코로나19 확산 이후 급격히 줄어들었다. 2020년의 경우 4189만 달러가 확보되었으나 2021년의 경우 1379만 달러, 2022년은 234만 달러, 2023년은 150만 달러로 급격히 줄어들었다.

그림 1-1 대북 인도적 분야 자원 조달 현황

(단위: US\$m)



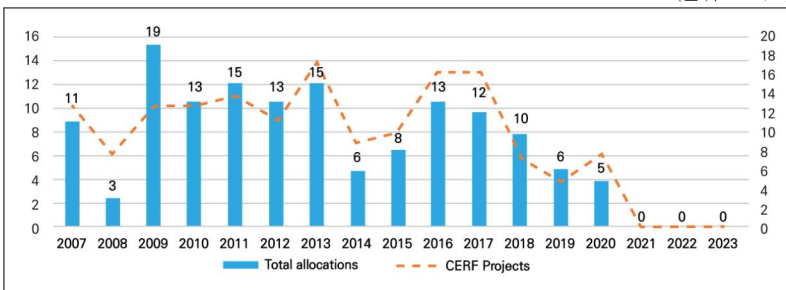
출처: OCHA, “Korea, Democratic People’s Republic of 2023 Select Year, Country Summary,” <https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2023> (Accessed October 2, 2023).

개선 한 바 있다. 강우철에 따르면 2018년부터 2021년 6월까지 총 83건의 사업이 제재 면제 승인을 받았다. 이에 대한 자세한 논의는, 강우철, “대북제재 강화 이후 인도적 지원사업 현황: UN 대북제재위원회의 면제사업 분석과 한계를 중심으로,” 『수은북한경제』, 제69호 (2021), pp. 78~79.

유엔 차원에서는 인도적 위기 상황에 신속히 대응하기 위한 차원에서 CERF(Central Emergency Response Fund, 중앙긴급대응기금)과 CBPF(Country-Based Pooled Fund, 국별공동기금)을 운영하고 있다. OCHA의 통계에 따르면 2015년 827만 달러, 2016년에는 1305만 달러의 CERF가 북한에 지원되었으나 그 이후로는 급격히 줄어들어 2020년 499만 달러를 마지막으로 지원이 중단되었다. 즉 북한은 2021년부터 지원대상국에서 제외되어 있으며 이는 북한에서의 유엔 방문 차단 및 활동 제약과 무관하지 않을 것으로 보인다. 2022년 『글로벌 인도주의 검토(Global Humanitarian Overview)』 보고서는 북한에서 심각한 식량 불안정 상황이 계속되고 있을 것으로 전망하였다.^{10/} 그러나 2021년 이후 보건, 영양, 식량안보, 식수 위생 등 북한의 SDGs 이행과도 직결되는 중요한 분야에 대한 외부 지원과 국제협력이 사실상 중단되고 있다는 점에서 식량불안과 영양실조, 안전한 식수 및 필수보건서비스 접근 제한 등 장기화된 인도적 위기 상황이 가중되고 있을 가능성이 크다.

그림 1-2 대북 CERF 지원 현황

(단위: US\$m)



주: 연도별 배정액은 '신속 대응 지원금(Rapid Response)'과 국제사회 지원 감소를 보충하기 위한 '자금 부족 지원금(Underfunded Emergencies)'을 합한 것.

출처: OCHA, "Pooled Funds Data Hub," <<https://pdata.unocha.org/index.html>> (Accessed October 2, 2023).

^{10/} OCHA, *Global Humanitarian Overview 2022* (Geneva: OCHA, 2022), p. 81.

2. 문제 제기

2020년 이후 급감하였던 북한의 대외무역이 최근 북중무역을 중심으로 일부 회복되고 있지만 3년 넘게 지속되었던 북한의 국경 통제는 북한 주민들의 민생활동에 상당한 제약 요인으로 작용하고 있다. 북한이 핵프로그램 관련 미사일 발사 등 안보위기를 고조시키는 행위를 지속하는 이상 유엔 안보리 대북 제재는 지속될 것이고 북한과의 양자 및 다자협력이 활성화되기는 어려울 것이다. 대북 제재 국면에서도 인도적 지원 면제가 이루어지고 있으나 유엔 기구, 주요 공여국 및 NGOs(Non-Governmental Organizations, 비정부기구)를 통해 진행되었던 인도적 지원 사업이 사실상 중단되고 이에 필요한 재원 모금이나 대응계획 수립도 난망한 상황이다. 이러한 상황에서 2020년 초반 이후 북한의 SDGs 이행은 담보상태에 있거나 퇴보하고 있을 가능성이 크다.^{11/}

2030년까지 SDGs 추진 기한이 얼마 남지 않은 상황에서 필요한 것은 북한에 중요하고 긴급한 영역들의 역량을 강화할 수 있는 방향과 방안을 모색하는 것이다. 북한의 SDGs 이행의 일차적 주체는 북한 당국이다. 그렇지만 SDGs가 선진국과 개발도상국 모두의 책임과 협력을 강조하는 만큼 북한과 국제사회 간의 파트너십은 필요하다고 볼 수 있다. 실제 북한은 2021년 VNR 보고서를 통해 향후 SDGs 국가전략 계획 수립과 실행 차원에서 양자, 다자협력을 강화해 나갈 것을 명시한 바 있다.^{12/} 북한 주민들의 삶에 직접적으로 영향을 미

11/ 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 351.

12/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” (June 2021), p. 49, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed June 1, 2023).

칠 수 있는 주요 의제들을 재확인하고 특별히 취약한 북한 주민들의 필요, 위기 및 취약성 경감, 복원력 강화에 기여할 수 있는 프로그램을 검토하고 이러한 노력들이 북한이 이행하고 있는 SDGs 주요 목표들의 달성과 긴밀히 연계되도록 하는 노력들이 요구된다.

이러한 상황적 인식하에서 이 연구는 SDGs와 관련된 개념적 차원과 실행적 차원에서 두 가지 점을 주목한다. 첫째, ‘목표’와 ‘필요’에 기반한 발전 규범이 가질 수 있는 한계를 점검하고 인간의 자유와 역량 증진 차원에서 발전을 성찰할 필요성을 제기한다. 지속가능발전목표의 가장 중요한 특징 중 하나가 “목표 중심의 접근(a goal-based approach)”이다.^{13/} 비록 개별 국가에 유엔이 제시한 모든 목표를 동일하게 수용하고 동시에 달성해야 한다는 강제성을 부여하지는 않지만 그러한 목표와 세부목표의 달성 여부를 측정하고 모니터링을 하는 지표를 활용하는 것은 SDGs의 중요한 특징이다. VNR 프로세스는 글로벌 규범의 국제화, 내재화, 수렴화 차원에서 핵심적인 역할을 한다.

이러한 목표 기반의 발전은 두 가지 점에서 우려를 낳을 수 있다. 첫째는 모든 국가가 지속가능발전목표를 강제적으로 이행해야 하는 것은 아니지만 목표 그 자체가 하나의 프레임으로 작동하여 목표가 수단화 혹은 도구화되는 현상이다. 김태균은 “지속가능발전목표가 국내 발전전략에 침투하는 도구적 개입이 강화되고 개별 국가는 발전전략을 기획하고 시행할 때 지속가능발전목표로부터 완전히 자유로울 수 없게 된다.”는 점을 지적한다.^{14/} 따라서 “자국의 발전전략을 정당화”하는 수단으로 “지속가능발전목표들을 악용”하거나 “정권의

13/ William Easterly, *The Tyranny of Experts* (New York: Basic Books, 2021), pp. 124~127 재인용: 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 354.

14/ 김태균, “유엔 지속가능발전목표와 발전 이데올로기,” 박지연·손혜상 외, 『북한 개발협력과 지속가능발전목표』 (서울: 오름, 2020), pp. 60~61.

정당성과 안정성을 추구하기 위해 지속가능발전목표를 동원할 경우”를 배제할 수 없다고 주장한다.^{15/} 또한 자칫 개별 목표 달성 여부라는 결과에 매몰시켜 발전의 과정을 간과하게 만들 수도 있다.

둘째, 지속가능발전목표는 삶의 질이나 웰빙과 관련된 다양한 행위 양식으로 ‘기능(functioning)’에 집중하게 되어 이것을 가능하게 만드는 자유나 기회의 가치를 도외시킬 수 있는 점이다. 아마르티아 센(Amartya Sen)은 지속가능성(sustainability)에 대한 논의가 인간의 기본 필요를 충족시키는 것뿐 아니라 인간의 자유를 지속시키는 것을 목표로 해야 함을 강조하였다.^{16/} 인간을 ‘필요’를 가진 돌봄이 필요한 ‘환자’가 아니라 사고하고 행동하는 ‘행위자(agents)’로 봐야 한다는 센의 주장은 발전의 주체가 인간이며 발전은 개인과 공동체가 향유하는 자유를 증진시키는 것과 관련되어야 함을 시사한다.^{17/} 센은 지속가능한 발전의 개념을 규명한 『브룬트란트 보고서(the Brundtland Report)』가 필요 개념을 인간성(humanity)으로 확장시키고 있지만, 발전을 평가하는 토대로써 필요의 이행에 초점을 맞추는 것이 과연 바람직한지 의문을 제기한다.^{18/} 이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 북한의 SDGs 이행에서 17개 목표와 관련된 기능뿐 아니라 다양한 기능을 선택하고 추구할 수 있는 자유도 중요하다고 본다. 이 연구는 역량 접근법이 지속가능한 발전을 보완할 수 있는 측면이 있는지 만약 그렇다면 어떠한 시각 혹은 인식이 북한의 SDGs 이행에 있어 필요한지 살펴본다.

15/ 위의 책, p. 61.

16/ Amartya Sen, “The Ends and Means of Sustainability,” *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1 (2013), p. 6.

17/ *Ibid.*, p. 8, p. 18. 인간 중심에 기반한 역량 접근에서 행위자(agents)는 시장이나 정부와 같은 조직을 넘어서는 의미를 담고 있으며 선택할 수 있는 능력을 가진 행위 주체라고 본다.

18/ *Ibid.*, p. 9.

둘째, SDGs의 실질적 운용의 관점에서 이 연구는 국제사회에서 준용하고 있는 넥서스 어프로치(nexus approach) 개념을 수용하여 북한의 SDGs 이행 역량을 강화할 수 있는 주요 영역별 공동 성과를 도출한다. 우선 넥서스 어프로치는 인도주의, 발전, 평화 간의 불가분성과 연계성, 의존성을 보여주는 패러다임으로 SDGs 달성을 지원하는 수단을 제공하는 측면에서 중요한 의미가 있다. 지속가능한 발전을 위한 2030 의제와 SDGs의 채택은 인간 중심 발전이라는 규범적이고 포괄적인 프레임워크에 대한 합의임과 동시에 보다 통합적인 대응을 요구하는 것을 의미한다.^{19/} 2015년 지속가능발전목표가 합의된 후 유엔을 중심으로 한 국제사회는 지속가능발전목표의 효과적 이행 방안과 조건에 대해 고민하게 되었고 그러한 논의 결과 중 하나가 인도주의-발전-평화 연계(Humanitarian-Development-Peace Nexus, 이하 HDP 넥서스)로 나타났다.^{20/} 즉 HDP 넥서스는 지속가능발전목표의 이행을 돕기 위한 하나의 전략적 방향이자 이를 위해 인도주의, 발전, 평화와 관련된 사업들이 지향하게 되는 통합적 접근방식으로 볼 수 있다. 이는 인도주의 원조나 개발협력 현장에서 인도주의와 발전의 연계뿐 아니라 지속적 평화(sustaining peace)가 정착되어야 한다는 문제의식과도 깊은 관련이 있다. 다만 이 연구는 HDP 넥서스가 인도주의, 발전, 평화가 실행되는 과정에서 다양한 유연성을 발휘할 수 있으며 지역상황에 대한 맥락성(context)을 고려한다는 점을 주목한다. 서보혁과 문경연은 HDP 넥서스가 “세 요소 간 유기적이며 포괄적인 접근이 필요하다는 문제의식에서

19/ UN, *Realizing the Triple Nexus: Experiences from Implementing the Human Security Approach* (New York: UN Trust Fund for Human Security, 2021), p. 7.

20/ Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” *World Development*, vol. 124 (2009), p. 1.

도출된 접근법”이나 실제 적용은 “사안별 혹은 상황별로 그리고 정책결정자의 판단과 관점에 따라” 다양한 방식으로 선택적으로 사용된다는 점을 지적한 바 있다.^{21/}

이 연구는 특정 대상과 특정 시기에 적합하다고 판단되는 결합은 한 가지 형태로 고정적일 수 없고 다양한 양자 연계(dual nexus)가 가능하며 그 안에서 인도주의, 발전, 평화의 비중에는 차이가 날 수 있다고 전제한다. SDGs가 경제, 사회, 환경 세 축의 상호 연계 및 상호 의존에 기반한 복합전략으로 정치, 경제, 사회, 환경 등 인간 발전의 전 영역을 아우르는 특징이 있지만 대북 제재가 현 수준으로 유지되는 상황에서 개발협력의 원조 프로젝트는 사실상 실행될 수 없다는 상황 인식은 필요하다. 글로벌 차원의 2030 의제의 종료 시점과 한반도 차원의 북핵 위기가 가중되고 있는 점을 고려할 때 중단 기적 기간 동안 인도적 지원과 개발협력으로 나아갈 수 있도록 브릿지 역할을 할 수 있는 사업이 보다 현실성을 갖는다고 볼 수 있다. 즉 인도주의와 발전의 양자 연계를 중심으로 평화를 점차적으로 포섭해 갈 수 있는 전략적 명민함이 필요하다. UNCT(United Nations Country Teams, 유엔국가팀) 역시 장기화된 인도적 필요가 발생하는 문제와 발전의 간격을 연계하며 취약계층의 위기 대응 역량을 강화하기 위해 빅서스 어프로치가 필요하다는 점을 강조한 바 있다.^{22/}

OCHA에 의하면 공동 성과는 “인도주의와 발전 그리고 관련된 행위자들이 사람들의 필요와 위협, 취약성을 경감시키고 그들의 복원

21/ 서보혁과 문경연은 인도주의를 대신하여 인권을 하나의 축으로 보고 평화(peace), 인권(human rights), 발전(development)이라는 ‘PHD 트라이앵글’로 접근한다. 서보혁·문경연, “이론과 분석틀,” 서보혁 외, 『발전의 평화·인권 효과와 한반도』, p. 51; 홍석훈 외, 『평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 41~42.

22/ UNSDP, “Annual UNCT Results Reports Democratic People’s Republic of Korea,” 31 March, 2021, <<https://unsdg.un.org/un-in-action/democratic-peoples-republic-korea>> (Accessed June 1, 2023).

력을 증진시키기 위해 3~5년 기간 동안 달성하고자 하는 구체적이고 측정 가능한 결과”이다.^{23/} 공동 성과의 개념은 ‘NWoW(New Way of Working, 새로운 업무 방식)’라는 명칭으로 WHS(the World Humanitarian Summit, 세계인도주의정상회의)에 참석한 반기문 유엔 사무총장 및 유엔 기구의 대표 8명이 서명한 실천 공약(Commitment to Action)으로 제시되었다.^{24/} NWoW는 “유엔 시스템 밖에 있는 행위자를 포함한 다양한 활동 주체들이 비교우위를 바탕으로 다년간 공동 성과를 위해 협업하는 것”을 의미한다. 이 연구는 이러한 NWoW 개념을 차용하여 북한의 취약계층의 위협과 취약성을 경감하고 이들의 삶의 질을 개선하기 위해 우선적으로 시행이 필요한 공동 성과를 도출해 보고자 한다.

23/ “A collective outcome is a concrete and measurable result that humanitarian, development and other relevant actors want to achieve jointly over a period of 3–5 years to reduce people’s needs, risks and vulnerabilities and increase their resilience,” OCHA, “Collective Outcomes: Operationalizing the New Way of Working,” April, 2018, <<https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Apr/OCHA%20Collective%20Outcomes%20April%202018.pdf>> (Accessed June 10, 2023).

24/ World Humanitarian Summit, “Commitment to Action,” <https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/WHS%20Commitment%20to%20action%20-%20transcending%20humanitarian-development%20divides_0.pdf> (Accessed June 1, 2023).

3. 연구 방법 및 내용

가. 연구 방법

이 연구는 지속가능발전목표를 북한이 어떻게 수용하고 또한 변용하고 있는지를 면밀히 살피고 평가하는 데 있어 학제 간 연구의 유용성을 주장한다. 지속가능한 발전은 경제, 사회, 환경이라는 “세계의 복잡한 시스템 간의 상호작용”에 대한 이해를 바탕으로 17개 목표로 구성된 “총체적인 프레임워크”를 제안한다.^{25/} 이 연구가 북한의 SDGs 역량 발전을 위한 핵심 의제를 도출하는 만큼 주요 분야 간의 협업을 증시한다. 또한 이 연구는 북한 SDGs 이행에 대한 개념적 성찰과 SDGs 운용의 차원의 경험적 연구를 지향한다. 북한을 내재적으로 접근하는 방식과 보편적 발전 규범 차원에서 북한을 외재적으로 연구하는 방식 모두가 북한의 SDGs 지역화, 즉 북한의 방식으로 수용하고 변용하는 규범을 이해하는 데 있어 유용할 것이다. 인식적인 측면에서는 북한의 SDGs를 고찰하는 데 있어 역량 접근법과의 유사성과 차이점을 조망하고 역량 접근이 북한의 SDGs 이행에 줄 수 있는 유용성을 검토한다.

공동 성과 사업을 제안함에 있어 현재 코로나19 이후의 북한의 인도적 상황을 정확히 파악하기 어렵고 대북 제재가 지속되고 있으며 북한 SDGs의 지표 가용성(data availability)이 낮다는 현실적인 한계를 고려한다. 이와 함께 UNSF의 전략 우선순위, 북한의 VNR 보고서를 통해 제시되었던 SDGs 중점 분야와의 교차점도 동시에 염두에 둘 것이다. 이러한 방식은 한반도의 특수한 정치적 맥락을 고려

25/ 제프리 삭스 지음, 홍성완 옮김, 『지속가능한 발전의 시대』 (파주: 21세기북스, 2021), p. 25.

함과 동시에 북한의 중요도나 수용성을 고려한 방안을 모색하는 데 있어 도움을 줄 수 있다. 즉 이 연구는 인도적 지원 성격이 상대적으로 뚜렷한 SDG 1~6, 지식공유 차원에서 민생경제와 관련된 SDG 8, 그리고 북한의 적극적인 대응이 관찰되는 기후변화 관련 SDG 13에 집중하고자 한다. 그리고 인도주의나 개발 영역에 기초적인 토대를 제공하면서 북한의 SDGs를 지원하는 데 있어 필수적인 데이터와 통계역량을 함께 주목한다.

북한의 SDGs 이행에 있어 넥서스 어프로치와 공동 성과는 모두 단기적 처방의 인도적 지원과 중장기적 접근인 개발협력이 분절적인 방식이 아닌 통합적으로 이행될 필요가 있다는 것을 강조하는 점에서 동일하다. 다만 이 연구는 HDP 넥서스에 대한 보다 유연한 접근을 바탕으로 북한의 SDGs 이행을 견인하며 북한이 당면한 인도적 위기 경감 및 회복력 증진과 더불어 개발협력 단계로 나아가는 데 필요한 역량을 창조할 수 있는 의제에 초점을 맞추고자 한다. 이러한 연구 방식은 남북한 인도적 문제 해결이라는 윤석열 정부의 국정 과제 목표와 부합한다고 볼 수 있다.^{26/} 정부는 정치군사적 상황과 무관하게 대북 인도적 지원을 추진한다고 지속적으로 밝히고 있다. SDGs를 기반으로 한 통합적 접근과 주요 의제 도출, 사업 프로그램은 북한의 인도주의 사안을 해결함에 있어 국제사회와 긴밀히 공조한다는 한국 정부의 방향과 전략 수립에 기여할 수 있을 것이다.

26/ 국가안보실, “윤석열 정부의 국가안보 전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가,” p. 78, <<https://www.president.go.kr/download/648bbed6d1544>> (검색일: 2023.6.10.).

나. 연구 내용

이 연구는 『통일준비 및 북한사회개발 이슈와 연계된 SDGs 이행 지표개발 및 역량 구축』이라는 과제로 2021년부터 2023년까지 수행되었다. 1차년도 연구는 북한의 SDGs 지표개발을 위한 기초자료를 수집하는 차원에서 유엔의 SDGs 논의 동향과 북한의 SDGs 수용 현황을 검토하였다. 2차년도에는 북한의 SDGs 수용 인식, 수용 태도, 현지화 분석을 통해 지표의 역량 강화 우선순위를 도출하였다. 3차년도에는 지난 2년간의 연구를 토대로 북한의 SDGs 이행 역량 발전을 위한 실행 의제 및 공동 성과 방향을 제안한다.

그림 1-3 연구 추진 체계도(2021~2023)



출처: 저자 작성.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 SDGs 기반의 통합적 국제협력의 개념과 운용을 살펴볼 것이다. 이론적 측면에서 역량 접근법이 지속가능한 발전 담론에 기여할 수 있는 인식적 측면을 검토하고 운용적 측면에서 빅서스 어프로치 및 NWoW 등을 검토한다. 제Ⅲ장은 북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과 방향과 특징을 도출한다. 북한이 향후 SDGs 달성과 관련된 대내외 환경을 진

단하기 위한 SWOT 분석을 실시하고 SDGs 이행 역량을 위한 핵심 의제를 도출한다. 제IV장은 식량안보 및 영양, 식수위생, 민생경제, 기후변화, 통계 및 데이터 부분의 역량을 강화하기 위한 공동 성과를 설계한다. 끝으로 제V장은 지난 1, 2차년도 연구 성과 및 올해 연구 결과를 바탕으로 북한의 지속가능한 발전을 견인하고 한국 정부 및 국제사회가 협력할 수 있는 방향과 시사점을 도출한다.

이 연구는 연구진들의 역할 분담을 통해 부문별로 집필하였다. 제 I 장 서론, 제 II 장 SDGs 기반의 통합적 국제협력과 제 III 장 북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과는 최규빈이 집필하였다. 제 IV 장 북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과 사업 제안 부분의 제 1 절 식량안보 및 영양은 김수암, 제 2 절 식수위생은 김운섭, 제 3 절 민생경제는 강우철, 제 4 절 기후변화는 임철희, 그리고 제 5 절 데이터 및 통계는 박영실이 집필하였다. 제 V 장 결론의 요약 및 정책적 시사점은 모든 연구진이 함께 집필하였다. 연구가 수행되는 과정에서 연구지원은 윤훈희 연구원이 담당하였다.

II. SDGs 기반의 통합적 국제협력: 개념과 운용

최규빈(통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

SDGs 기반의 통합적 국제협력: 개념과 운용

1. 이론적 측면: 역량 접근법과 지속가능한 발전

가. 경제성장 중심 접근법과 발전

역량 접근법(capabilities approach)은 빈곤의 문제를 단순히 소득의 부족으로 환원하기보다 다양한 삶을 선택하고 추구할 수 있는 자유이자 역량의 문제라고 주장한다. 이는 많은 국가들이 발전(development)을 상당 기간 경제성장과 이를 통한 사회적 근대화로 초점을 맞추게 되면서 발생한 여러 유형의 불평등과 자유의 박탈, 그리고 인간의 소외에 대한 반성과도 관련이 있다. 1990년 UNDP(United Nations Development Programme, 유엔개발계획)의 『인간개발보고서(Human Development Report)』를 주도한 파키스탄 경제학자 마부 울 하크(Mahbub ul Haq)는 다음과 같이 언급한 바 있다. “한 국가의 진정한 부는 국민이다. 국민이 오랫동안 건강하고 창의적인 삶을 누릴 환경을 만들어내는 것이 개발의 진정한 목적이다. 이 간단하지만 강력한 진실은 물질적·금전적 부를 추구하는 과정에서 종종 잊히곤 한다.”^{27/} 이는 제2차 세계대전 이후

27/ 마사 누스바움 지음, 한상연 옮김, 『역량의 창조』 (파주: 돌베개, 2015), p. 12.

많은 국가들에서 1인당 GDP 증가와 사회적 근대화가 곧 발전이라고 간주되면서 당연시해온 몇 가지 전제가 존재한다는 것을 의미한다.

우선 발전의 중심은 국가라는 점이다. 발전의 기획과 주체는 국가이며 저발전의 책임 또한 오롯이 국가의 기능과 무능함이라는 인식은 오랫동안 발전의 관념에 깊숙이 뿌리내리고 있었다. 국가는 “경제성장과 빈곤 감축을 이끄는 산업화와 혁신의 주요 동력”이라는 것이 지배적 인식이다.^{28/} 실제 “법치와 제도의 결여”는 빈곤국을 더욱 병들게 하고 발전을 향해 나아가지 못하게 하는 걸림돌이 되는 것은 익히 받아들여지고 있는 사실이다.^{29/} 경제성장을 더욱 촉진시키는데는 훌륭한 제도와 법치가 필수적이라는 시각도 같은 맥락이다. 이는 국가의 주요한 목적이 시장을 효율적으로 기능하게 하고 투자를 늘리며 조세를 통해 경기를 활성화하는 역할을 수행하는 데 있음을 의미한다.^{30/} 초창기 개발도상국에 대한 원조가 공여국의 국익 실현의 수단이 되어 왔다는 점에서도 발전의 국가 중심성은 확인할 수 있다. 현대에서 빈곤국에 대한 지원의 시초로 볼 수 있는 1929년 영국의 「식민지발전법(the Colonial Development Act)」은 원조의 목적이 영국의 교역 촉진과 산업 부흥이라는 국가의 경제적 이익과 연

원문은 “People are the real wealth of a nation. The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives. This may appear to be a simple truth. But it is often forgotten in the immediate concern with the accumulation of commodities and financial wealth.” UNDP, *Human Development Report 1990* (New York: United Nations Development Programme, 1990), p. 9.

28/ 안나 라노스즈카 지음, 김태균 외 옮김, 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략』 (서울: 명인문화사, 2021), p. 179.

29/ 클레이튼 M. 크리스텐슨·에포사 오조모·캐런 딜론 지음, 이경식 옮김, 『변영의 역설』 (서울: 부키, 2020), p. 244.

30/ 하지만 법과 제도가 반드시 발전의 독립변수가 아닐 수 있다. 시장이 만들어진 제도를 지속가능하게 발전시킬 수 있으며, 동아시아의 여러 국가들의 사례의 경우 제도는 빠른 성장의 결과이지 원인이 아니라는 지적도 있다. 위의 책, pp. 462~463.

동되었다는 점을 분명히 보여준다.^{31/}

국가의 경제발전 과정에서 재화와 서비스의 양적인 확대에 치중한 나머지 개인의 삶의 질의 문제는 부차적인 문제가 되거나 정부의 역할에 따른 경제성장의 혜택의 자동적인 낙수효과(trickle-down effect)로 인지되기 쉬웠다. 국가 중심의 발전 담론에서 시장자유주의와 경쟁을 중시하는 작은 정부와 국가의 개입을 통한 평등과 분배에 보다 더 방점을 둔 큰 정부 간에 인식의 차이가 있지만^{32/} “사람은 경제적이고 사회적 진보의 단순한 수혜자”라는 인식이 저변에 자리 잡고 있었던 것은 부인하기 어렵다. 이는 빈곤국이 성장하고 발전하는 데 있어 국가의 역할을 과소평가하는 것이 아니며 빈곤의 원인에 있어 정부의 질(good or bad governance)의 중요성을 간과하는 것은 아니다.^{33/} 또한 발전의 문제를 단순히 국가와 시장의 선택의 문제로 보는 것은 바람직하지 않다. 그렇지만 국가 주도 발전 담론에서 부유한 소수나 독재자의 통치 체제하에 다수의 국민의 복지나 삶의 질이 도외시되고 자유가 성장과 통제를 빌미로 억압받았던 점은 지적될 필요가 있다.

분명히 신자유주의 패러다임을 적극 지지하는 입장은 시장에 대한 신뢰를 바탕으로 시장 친화적인 환경을 조성하기 위한 목적으로 규제를 폐지하거나 경제에 대한 정부 개입을 최소화하고자 하였다. 그럼에도 자유주의 경제질서는 빈곤과 저발전에 대한 해결책에 있어서도 강대국 혹은 선진국의 해외원조와 전문가들의 자문 등이 구

31/ 박종희, “국제개발협력의 기원과 구조적 변화,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『개발협력의 세계정치』 (서울: 사회평론아카데미, 2016), p. 75. 물론 당시 영국의 식민지 정책에서 있어 경제적 발전 목적 이외 엘리트들의 도덕적 책임이나 식민지의 사회적 발전에 대한 고려가 전혀 없었던 것은 아니다. 이에 대해서는 위의 책, pp. 80~83 참고.

32/ 물론 분배와 복지국가를 지향하는 큰 정부가 상대적으로 빈곤층의 생활 조건이나 교육, 보건의 질에 관심을 가지고 투자를 선호한다.

33/ 윌리엄 이스털리 지음, 황규득 옮김, 『세계의 절반 구하기』 (서울: 미지북스, 2018), pp. 75~79.

조적인 빈곤을 해소할 수 있을 것이라는 믿음을 강화시켰다.^{34/} 이러한 흐름은 빅뱅(big bang) 방식의 해결책 옹호, 빈곤국에 대한 구조개혁 지지, 미국과 영국 등 서구 산업화·자본주의발전 모델 이식 노력 등으로 이어졌다고 볼 수 있다. 빈곤 문제 해결에 있어 주인(부유한 정부 및 정치인 등)과 대리인(국제기구) 등 소위 ‘계획가’들의 한계를 비판하면서 윌리엄 이스털리(William Easterly)는 “원조의 문제는 가난한 사람들이 대부분 잘 보이지 않는다는 것이다. 대외원조와 기타 개발 노력들은 부유한 사람들이 살고 있는 세상의 다락에서 일어나고 있다.”고 주장한 바 있다.^{35/} 같은 맥락에서 이스털리는 “발전 에 대한 운동에서 확실히 계획이 부족했던 것이 아니었으며 오히려 필요한 것은 인권 증진을 통해 사람들로 하여금 자신들의 발전에 책임을 갖도록 하는 것”임을 강조한 바 있다.^{36/}

다음으로 발전을 위해서는 경제성장과 인프라의 구축이 우선이라는 인식이다. 발전경제학에서는 1인당 GDP의 증가를 국가의 발전 정도로 간주해왔다.^{37/} 1950년대 저소득국가 혹은 개발도상국의 우선적 관심은 경제성장이었다. 즉 많은 국가들에서 경제성장과 근대화 이루어질 때 개인의 소득 격차 및 경제 불평등이 완화될 수 있고 이것이 사회적 불평등 완화에도 기여한다는 인식이 기본적으로 공유되었다. 에릭 토르베크(Erik Torbeche)는 초창기 발전경제학의 경우 “성장과 개발을 동일시”하고 ‘빅푸쉬(big push)’를 비롯한 대부분의 이론들은 “사회간접 시설과 기간산업의 규모의 경제”를 중

34/ 안나 라노스카 지음, 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략』, pp. 54~58.

35/ 윌리엄 이스털리 지음, 『세계의 절반 구하기』, p. 274.

36/ “The development movement certainly has no shortage of ‘plans’... What is needed instead, Easterly believes, is the promotion of human rights to allow people to be responsible for their own development.” William Easterly, *The Economics of International Development* (London: The Institute of Economic Affairs, 2016), p. xii.

37/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 66.

시하였다고 분석했다. 경제 부분 상호 간의 구조와 연계, 균형에 대한 논의가 새롭게 제기된 바 있지만 1960년대 역시 발전의 핵심 목표는 GNP 성장에 있었다.^{38/} 이러한 경제성장 중심 담론은 1970년대 말 들어 여러 문제를 노출시켰다. 대표적으로 다수의 개발도상국에서 저개발 현상의 지속, 개발도상국 내 소득 불평등 증가, 대규모 빈곤인구 수의 유지 혹은 확대, 도시인구 과잉, 국제수지 악화 및 대외부채와 부채상환 부담 증가 등의 문제가 촉발되었다.^{39/} 1980년대 들어 빈곤문제의 감소가 다시금 중요한 목표로 인식되면서 부채 위기 및 대내외 불균형을 조정하기 위한 구조 조정이 이루어지고 굿 거버넌스(good governance)의 필요성 제기, 원조피로(aid fatigue) 현상 등이 지속적으로 나타났었다.

GDP 접근법이 많은 개발도상국의 정치 지도자와 정책 결정에 지대한 영향을 미쳤지만 한계점 또한 노정했다. 역량 접근법을 이론적으로 체계화시킨 센은 “경제성장의 중요성을 무시하지 않으면서 그 너머를 볼 수 있어야” 함을 강조한다.^{40/} 경제성장이 중요하지 않다는 것이 아니라 성장 지상주의가 문제가 된다는 것이다.^{41/} 그는 교역과 거래의 자유가 자유의 본질적인 한 부분이며 시장 메커니즘이 빠른 경제성장과 경제적 진보에 기여한다는 점을 인정한다.^{42/} 센 역

38/ 에릭 토르베크 지음, “개발주의의 진화와 원조의 역할,” 핀 타르프 엮음, 임을출 옮김, 『원조와 개발』 (파주: 한울, 2009), pp. 55~65.

39/ 위의 책, p. 66.

40/ 아마티아 센 지음, 김원기 옮김, 『자유로서의 발전』 (서울: 갈라파고스, 2013), p. 57.

41/ 아마티아 센 지음, 정미나 옮김, 『세상은 여전히 불평등하다』 (서울: 21세기북스, 2018), p. 38; 아마티아 센, 『자유로서의 발전』, p. 41. 유종일은 “센이 역량이라는 개념을 사회적 평가의 기준으로 제시한 것은 이론을 위한 이론에 그치지 않는다. 후생 혹은 소득만을 평가 기준으로 삼았을 때 가난한 나라들의 과정은 경제 성장이 최우선이 될 것이다. 그러나 센은 사람들의 역량을 증대시키는 것이 곧 자유의 확장이고 이것이 바로 경제발전의 요체라고 설파한다.”고 평가하였다. 유종일, “해제: 아마티아 센, 경제학의 양심,” 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 17.

42/ 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 45.

시 성장은 국민의 복지와 자유 향상을 위해 중요한 수단이자 기회를 제공할 수 있음을 인정한 바 있다.^{43/} 경제성장을 통한 개인의 소득 증대는 국가가 개인들의 사회보장을 위한 자원 확보에 기여하며 정부가 국민들을 위한 사회적 서비스를 확대하는 것 또한 경제성장을 통해 가능하기 때문이다.^{44/} 그러나 센은 발전을 1인당 GDP 증대나 산업화 촉진, 기술적 진보, 사회적 현대화의 문제로만 보는 안 된다고 강조하며 사람들의 삶과 자유의 실질적 확대에 영향을 미치는 여부가 중요하게 고려되어야 한다고 주장한다. 이 점에서 센은 인간 중심 접근법이 필요하다는 인식하에 “정치경제적 자유와 발전의 상호보완적 관계”에 집중하였고 발전은 “실질적 인간의 자유가 확장되는 통합적 프로세스”임을 강조한 것이다.^{45/}

마사 누스바움(Martha Nussbaum) 역시 기존의 GDP 접근법이 갖는 한계에 대해 ① 1인당 GDP 증가가 1인당 실질가계소득의 증가와 상관관계가 없으며, ② GDP 접근은 분배를 고려하지 않으며, ③ 삶의 구성 요소를 단일 수치로 나타냄으로 삶의 질의 요소의 차이점을 드러내지 못한다는 점을 지적한다. 이런 맥락에서 누스바움은 GDP 접근법은 분배의 문제뿐 아니라 정치적 자유, 소수자 집단의 예측 가능성 등을 제대로 드러내지 못할 뿐 아니라 1인당 GDP가 꾸준히 증가하는 이상 정상적인 발전으로 간주하기 때문에 당장 해결해야 할 시급한 문제를 간과하게 만든다고 비판한다.^{46/}

43/ 아마르티아 센 지음, 『세상은 여전히 불평등하다』, p. 38.

44/ 아마르티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 89.

45/ 안나 라노스즈카 지음, 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략』, p. 61.

46/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 70.

나. 역량 접근법과 발전

역량 접근법(capability approach or capabilities approach)은 인간개발(human development)과 더불어 경제사와 발전에 대한 문제에 대한 포괄적인 접근을 의미한다. 경제학자이자 철학자로 역량 이론의 선구자적 기여를 한 센은 사람의 삶의 질 혹은 웰빙을 결정하는 것은 소득이나 자원, 기회의 충족 여부가 아니라 자신이 가치 있다고 여기는 존재가 되고 무엇을 할 수 있는 역량을 강조한다.^{47/} 역량 접근법은 인간이 이러한 “가치 있는 존재됨(being)과 행동함(doing)”을 향유 할 수 있는 것을 박탈해 온 자유가 확대되는 것이 중요하다고 본다.^{48/}

역량 접근법이 기존의 발전 담론과 명확한 차이를 보이는 것은 웰빙과 발전에서 수단과 목적을 구분한 것이다.^{49/} 인간개발과 역량 접근법 모두 기존의 발전의 경제적 접근으로부터의 근본적 전환을 요구하며 경제성장의 증가보다는 인간의 삶의 질 개선에 초점을 맞추며 사람을 발전의 수단이 아닌 목적으로 대할 것을 강조한다.^{50/} 달리 말해, 소득의 증대나 경제성장 자체가 목적이 되는 것이 아니라 인간의 자유가 확장되는 것, 즉 인간이 가치를 두는 것을 할 수 있고 스스로 가치를 두는 그 무엇이 될 수 있는 실질적 자유가 확장되는 것이 발전의 최종 목적이 되는 것이다.^{51/}

또한 센의 역량 접근법은 기능(functioning)과 역량(capabilities)

47/ 최규빈·박환보·이요한, 『북한의 사회불평등 연구』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 46.

48/ Sabina Alkire, “Why the Capability Approach,” *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 1 (2005), p. 117.

49/ Ingrid Robeyns, “The Capability Approach: a theoretical survey,” *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 1 (2005), p. 95.

50/ Sabina Alkire, “Why the Capability Approach,” p. 117.

51/ 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 41.

을 구분하여 개념화한다. 기능은 사람이 존재하고 행위할 수 있는 여러 가지 것들을 나타내며 역량은 인간이 성취할 수 있는 여러 기능들의 조합(the various sets of functionings) 혹은 선택할 기회를 나타낸다. 지적인 능력, 건강해지는 것, 일하는 것, 자신감을 갖는 것, 여행하는 것, 공동체에 속하는 것, 의사결정을 할 수 있는 것이 모두 인간의 삶을 가치 있게 만드는 기능들이라고 할 수 있다.^{52/} 개인에게 가치 있다고 여겨지는 기능들은 적절한 영양 공급을 통한 건강이나 필수적인 교육을 받는 것과 같은 기본적인 것에서 복잡한 것, 개인적 상태까지 다양하다.^{53/} 역량은 이러한 사람의 삶에 있어 성취하고자 하는 “기능들의 선택 가능한 조합”을 가리킨다고 볼 수 있다.^{54/}

역량 접근법은 자유의 확장을 발전의 한 구성 요소로 본다는 점에서 중요한 특징을 가지고 있다. 성취한 기능(achieved functionings)이 이미 달성된 것이라면 역량은 가치 있다고 여겨지는 선택 가능한 다양한 옵션(options), 가능성(opportunities) 혹은 삶의 양식을 추구할 자유를 의미한다.^{55/} 역량 접근법과 인간개발은 모두 인간중심 접근(a people-centred approach to development)이라는 점에서 핵심적인 가치를 공유한다.^{56/} 다만 인간개발이 성취한 기능, 예를 들어 빈곤, 교육, 건강 자체에 보다 더 많은 관심이 있다면 역량 접근법은 사람이 가치를 두는 무엇을 할 수 있고 무엇이 될 수 있는 자유를 삶의 질을 구성하거나 평가하는 중요한 요소로 본다.^{57/} 즉

52/ Sabina Alkire, “Why the Capability Approach,” p. 118.

53/ 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 133.

54/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 35.

55/ Ingrid Robeyns, “The Capability Approach: a theoretical survey,” p. 95; 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 133.

56/ UNDP, *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone* (New York: United Nations Development Programme, 2016), p. 2.

57/ 여기서 인간개발과 역량 접근법 간의 엄격한 구분을 논의하지는 않는다. 역량

센이 강조하는 역량은 본질적 자유(intrinsic value of freedom)에 근거한다는 점을 주목할 필요가 있다.^{58/} 사비나 알키레(Sabina Alkire)는 이 점에 있어 개인이나 집단이 가치 있다고 여기는 기능들을 선택하고 확대하거나 달성하는 자유가 곧 역량을 의미한다고 설명한다.^{59/} 따라서 개인과 집단의 선택에 책임이 있다면 그들이 소중하게 여기는 일들을 “할 수 있는 자유(freedom to have)”^{60/} 혹은 “진정한 기회(real or valuable opportunities)”^{61/} 여부에 맞춰져야 하며 이러한 자유의 확대가 곧 발전의 요소라고 인식한다. 이러한 역량은 단순히 식량, 교육이나 보건과 같은 경제적 사회적 권리나 기본 복지 요소만 있는 것이 아니다. 인간이 서로 상호 작용할 수 있고 교제할 수 있는데 필수적인 자유로운 발언이나 정치참여와 이의 제기, 생명의 위협을 받지 않는 안전한 사회, 물리적 폭력의 종식, 공공서비스의 제공과 같은 정치, 경제, 사회 환경의 조합(arrangement) 역시 자유의 기회를 만드는 중요한 요인이 된다.

여기서 역량 접근법의 자유 중심적 사고는 인간의 행위 주체성(human agency)을 강조한다는 점을 주의 깊게 볼 필요가 있다. 행위 주체성은 인간이 스스로 선택할 수 있는 능력을 가진 행위 주체임

접근법이 인간개발 담론에 중요한 이론적 기초를 제공한 바 있고 인간개발과 역량의 실질적 지향에는 사실상 큰 차이가 없다. 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 32; Sakiko Fukuda-Parr, “The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen’s Ideas on Capabilities,” *Feminist Economics*, vol. 9, no. 2-3 (2003), p. 301; Ingrid Robeyns, “The Capability Approach: a theoretical survey,” p. 94.

58/ 센은 발전이 사람들이 향유하는 실질적 자유의 확장이라는 측면, 목적과 수단으로서의 자유가 갖는 효율성 측면에서 실질적(intrinsic) 자유와 도구적(instrumental) 자유를 구분한다. 이에 대해서는 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, pp. 84~89 참고.

59/ Sabina Alkire, “Why the Capability Approach,” p. 121.

60/ Amartya Sen, “Human Rights and Capabilities,” *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 2 (2005), p. 155.

61/ Sabina Alkire, “Why the Capability Approach,” p. 121; Ingrid Robeyns, “The Capability Approach: a theoretical survey,” p. 95.

을 의미한다. 개인마다 중요시하고 선택할 수 있는 기능들은 다양할 수밖에 없으며 개인이 선택하는 삶의 방식은 존중되어야 마땅하다. 개인이 가지고 있는 가능성으로서의 역량은 발휘될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 상술한 바와 같이 센의 관점에서는 인간 스스로가 선택하고 행동할 수 있는 다양한 기회의 조합(opportunity set)이 역량이 된다. 인간이 실제로 무엇을 선택했느냐가 아니라 인간이 소중하게 여기는 일들을 할 수 있는 자유의 여부가 중요한 것이며 여기에는 스스로 할 일과 하지 않을 일을 선택하거나 특정한 전통을 따른 것인지 아닌지 결정할 수 있는 선택할 자유(freedom to choose) 개념이 역량에 포함되어 있다.^{62/}

잉그리드 로베인스(Ingrid Robeyns)는 역량 접근법이 하나의 이론이라기보다 빈곤과 불평등 혹은 웰빙을 설명하는 방법이며 이러한 현상을 개념화하고 평가하는 프레임워크이자 수단을 제공한다는 점에서 의미가 있다고 주장한다.^{63/} 그녀에 따르면 무엇을 할 수 있고 될 수 있는 기능은 세 가지 차원의 전환 요인(conversion factors)이 있다. 첫째는 신체적 조건, 성별, 지능과 같은 개인적 전환 요인(personal conversion factors), 둘째는 공공정책, 사회적 규범, 성 역할, 사회적 위계와 같은 사회적 전환 요인(social conversion factors), 셋째는 기후나 지리적 위치와 같은 환경적 전환 요인(environmental conversion factors)이 존재한다.^{64/} 이 점에서 역

62/ 센은 굶주리는 사람과 단식하는 사람 모두 영양 섭취에 있어 동일한 기능적 제약이 있지만 어쩔 수 없이 굶주리는 사람은 굶주리지 않을 선택을 할 수 없다는 점에서 충분히 먹을 수 있지만 선택하여 단식하는 사람과 같은 역량이 있는 것이 아님을 주장한다. 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 135; 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 40.

63/ 이 점에서 로베인스는 역량 접근법을 실질적인 정책과 사회적 변화와 관련된 의제에 적용하는 것은 추가적인 이론이 요구될 수 있다고 본다. Ingrid Robeyns, "The Capability Approach: a theoretical survey," p. 94.

64/ *Ibid.*, p. 99.

량 접근법은 기능 자체의 다양성을 이해하는 것과 함께 여러 잠재적 기능의 조합인 역량집합(capability set)에 영향을 미칠 수 있는 사회·제도적 맥락 그리고 개인적, 사회적, 환경적 전환 요인을 함께 고려해야 한다는 점을 강조한다.^{65/}

역량 접근법 논의에서 중요한 것 중 하나는 한 개인에게 기능의 다양한 조합 혹은 역량 집합이 가능하다면 어떠한 역량들이 필요하지, 그러한 역량 목록들 간에는 우선순위가 있는지, 보편적인 혹은 핵심적인 역량 목록이 선택 가능한지에 대한 질문이다. 센의 경우 한 개인이 실제로 할 수 있는 다른 말로 ‘실현 혹은 성취된 기능’과 한 개인이 가지고 있는 ‘실제 혹은 잠재적 기회’로서의 역량 집합을 구분하고 이들은 각각 혹은 결합이 가능하다고 보았다. 역량의 구성 요소가 다원적이며 다양한 기능 간에는 중요도의 차이가 있고 비중 역시 다르다고 본 것이다. 그러나 역량의 평가 차원에서 비중이나 조합을 특정하지는 않았다.^{66/} 센은 역량들을 선별하는 것(listing capabilities)과 고정하는 행위는 다양한 역량들의 상대적 가중치를 결정하기 어렵다는 점, 그리고 사회적 이해의 진화 가능성이나 공공 토론의 생산적인 역할을 간과할 수 있다는 점에서 회의적이었다.^{67/} 또한 센은 인간의 행위 주체성에 핵심이 되는 개인의 실질적 자유를 제한하는 비자유 혹은 역량 박탈은 민주주의 제도의 실현과 실천을 통해 극복되어야 한다는 입장을 견지한다.^{68/}

65/ *Ibid.*

66/ 센의 초기 저작에서는 기본역량(basic capabilities)을 언급한 것으로 보인다. 이는 모든 역량들의 하위 요소로 생존과 빈곤퇴치를 위해 필요한 기본적인 것들을 할 수 있는 자유를 지칭한다. 이에 대해서는, Ingrid Robeyns, “The Capability Approach: a theoretical survey,” p. 101 참고.

67/ Amartya Sen, “Human Rights and Capabilities,” pp. 157~160.

68/ 안나 라노스스카 지음, 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략』, p. 63; 아마르티아 센 지음, 『세상은 여전히 불평등하다』, pp. 249~253; 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, pp. 225~241.

누스바움의 입장은 센과 조금 다르다. 여러 역량들 가운데 핵심역량(central capabilities)을 선정하고 사회가 이를 개발할 수 있도록 노력하는 것에 보다 열려 있다. 그녀는 내적역량(internal capabilities)과 결합역량(combined capabilities)을 구분한다. 내적역량은 사람의 고유한 특성으로 가족환경, 정치, 경제, 사회와의 상호작용을 통해 훈련되고 길러지는 것으로 보았고,^{69/} 결합역량은 주어진 역량을 바탕으로 자신의 기능을 자유롭게 선택하고 행동할 수 있는 외적인 기회와 총합이라고 보았다.^{70/} 즉 내적역량과 정치·경제·사회적 상황이 더해짐으로 선택 가능한 기능의 조합을 달성하는 결합역량이 형성되는 것이다.^{71/} 누스바움은 개인의 재능, 지능, 능력 등 내적역량에 비례하여 대우받아야 한다는 입장을 경계하고 개인이 기능들을 선택하고 성취할 수 있는 실질적 자유를 의미하는 결합역량이 확보되어야 한다는 입장이다.

센이 발전을 자유의 확장에 근간하여 사고했다면 누스바움은 인간존엄성을 바탕으로 핵심역량을 선별하고 모든 시민에게 역량의 최저수준(threshold)이 보장될 필요가 있다고 사유했다. 센은 인간의 역량을 증진하거나 보장하는 문제에 있어 국가와 사회의 광범위한 역할을 인정하지만 개인의 역량을 발휘하는 데 있어 국가가 책임을 지기보다 보조적인 역할을 수행한다고 보았다.^{72/} 이에 반해 누스바움은 모든 이들이 인간의 존엄성에 맞게 살아갈 수 있도록 최저수준 이상의 결합 능력(혹은 최저수준의 사회정의)을 확보할 수 있어

69/ 이 점에서 내적역량은 선천적 능력과는 구분된다. 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 36.

70/ 위의 책.

71/ 위의 책, p. 37; Martha C. Nussbaum, "Capabilities and Human Rights," *Fordham Law Review*, vol. 66, no. 2 (1997), pp. 285~288; Martha C. Nussbaum, "Human Rights and Human Capabilities," *Harvard Human Rights Journal*, vol. 20 (2007), pp. 23~24.

72/ 아마티아 센 지음, 『자유로서의 발전』, p. 104.

야 하며 이를 위해 국가는 헌법과 공공정책을 통해 시민들의 내적 역량이 발휘될 수 있는 환경을 조성할 의무가 있음을 주장한다. 그런 면에서 누스바움에게 “정의로운 사회(a just society)는 모든 개인들의 핵심역량이 최저수준 이상으로 달성되는 사회”이다.^{73/} 이에 반해 센은 만족할만한 수준의 포괄적인 정의로운 사회 가능성을 거부한다.^{74/} 정부, 시민사회, 시장이 특정한 맥락에서 가치 있는 역량을 선택할 수 있도록 개인과 민주주의 영역으로 남겨둬야 한다는 입장이다.^{75/} 즉 누스바움은 행위 주체성을 가진 모든 인간은 동등한 인간존엄성을 갖는다는 점, 중요성을 갖는 핵심역량을 선택할 수 있다는 점, 국가는 특정역량을 보호하기 위해 적극적인 노력을 기울여야 한다는 입장을 견지한다.^{76/}

이를 바탕으로 누스바움은 인간의 존엄성이 지켜지고 정부가 사회정의를 실현하기 위해 최소한으로 필요한 핵심 역량을 선정하였다. 10대 핵심 역량은 ① 생명, ② 신체적 건강, ③ 신체적 온전함, ④ 감각, 상상력, 사고, ⑤ 감정, ⑥ 실천이성, ⑦ 관계, ⑧ 다른 중, ⑨ 놀이, ⑩ 자신의 환경 통제이다.^{77/}

73/ Frances Stewart, “Nussbaum on the Capabilities Approach,” *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1 (2013), p. 156.

74/ *Ibid.*, p. 157.

75/ *Ibid.*

76/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 47. 물론 누스바움은 모든 이들이 동등한 인간 존엄성을 갖는다는 것이 동등한 삶의 조건을 가져야 한다는 뜻이 아니며 자신의 역량 접근법이 모든 역량을 다루지 않고 정치적 해결에 맡긴다는 점을 분명히 한다. 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, pp. 47~48.

77/ 위의 책, pp. 44~50.

표 II-1 누스바움의 10대 핵심역량

연번	역량	내용
1	생명(life)	평균수명대로 살 수 있는 것
2	신체적 건강(bodily health)	자녀를 낳을 수 있는 건강을 포함한 좋은 건강 상태를 가지는 것, 적절한 영양을 공급받는 것, 적합한 주거지를 갖는 것
3	신체적 온전함 (bodily integrity)	자유롭게 이동할 수 있는 것, 성폭력 및 가정폭력 등의 폭력적인 공격으로부터 보호되는 것, 성적 만족과 자녀를 갖는 문제에 대한 선택의 기회를 갖는 것
4	감각, 상상력, 사고(senses, imagination, and thought)	감각을 사용할 수 있는 것, 상상하고 사고하고 추론하는 것, 문해력과 기초적인 수학과 과학 교육을 넘어 적절한 교육을 통해 지식을 알고 교양을 쌓는 것, 일들과 개인의 선택, 종교, 문학, 음악 등의 이벤트들 경험하고 생산함을 통해 상상력과 사고력을 사용할 수 있는 것, 정치적, 예술적 발언과 관련한 표현의 자유와 종교의 자유를 보장받음으로 자신의 지성을 사용할 수 있는 것, 해로운 고통을 피하고 즐거운 경험을 가질 수 있는 것
5	감정 (emotions)	우리 밖에 존재하는 사물과 사람에 대한 애착을 가질 수 있는 것, 우리를 사랑하고 돌보는 사람을 사랑하는 것, 그들의 부재를 슬퍼하는 것, 일반적으로 사랑하고 슬퍼하고, 갈망, 만족, 적당한 분노를 경험하는 것, 사람의 감정적 발달이 두려움과 불안으로 파멸되지 않는 것
6	실천이성 (practical reason)	선(good)에 대한 관념을 형성하고 자신의 삶에 대한 계획에 대해 비판적으로 성찰하는 것
7	관계 (affiliation)	(A) 타인들과 더불어 살고 그들을 인정하고 관심을 보여주는 것, 다양한 형태의 사회적 상호작용에 관여하는 것, 타인들의 상황을 이해하는 것 (B) 자기존중과 모욕 없는 사회적 토대를 갖는 것, 타인들처럼 가치가 동등한 존엄한 존재로 대우받을 수 있는 것. 여기에는 인종, 성별, 성적 지향, 민족, 계층, 종교, 국적에 대한 비차별을 포함
8	다른 종 (other species)	동물, 식물 그리고 자연계와 관련하여 관심을 갖고 살아가는 것
9	놀이(play)	웃고 놀고 여가활동을 즐길 수 있는 것

연번	역량	내용
10	자신의 환경 통제 (control over one's environment)	(A) 정치적 측면: 사람의 삶을 통제하는 정치적 선택들에 효과적으로 참여할 수 있는 것. 정치 참여, 표현과 결사의 자유 보장의 권리를 갖는 것 (B) 물질적 측면: 토지와 동산 모두에 대한 재산을 소유하는 것. 다른 사람과 동등한 바탕에서 재산권과 직업을 구하는 권리를 갖는 것. 부당한 수색, 압류로부터의 자유, 일을 함에 있어 실천이성을 발휘하고 동료들과 상호 인정의 의미 있는 관계를 맺으며 인간답게 일할 수 있는 것

출처: 마사 누스바움 지음, 한상연 옮김, 『역량의 창조』 (파주: 돌베개, 2015), pp. 48~50; Martha C. Nussbaum, "Capabilities and Human Rights," *Fordham Law Review*, vol. 66, no. 2 (1997), pp. 287~288; Martha C. Nussbaum, "Human Rights and Human Capabilities," *Harvard Human Rights Journal*, vol. 20 (2007), pp. 23~24를 참고하여 정리.

다. 역량 접근법과 지속가능한 발전

인간개발에 중요한 이론적 철학적 배경을 제공한 역량 접근법이 지속가능한 발전 담론에는 어떠한 영향을 미쳤는지 생각해 볼 필요가 있다. 센의 경우 지속가능성(sustainability)에 대한 논의가 인간의 기본필요(basic needs)를 충족시키는 것뿐 아니라 인간의 자유(freedom)를 지속시키는 것을 목표해야 함을 강조하였다.^{78/}

센은 인간을 필요를 가진 돌봄이 필요한 환자가 아니라 사고하고 행동하는 행위자(agents)로 봐야 한다고 보았다.^{79/} 센은 지속가능한 발전의 개념을 규명한 브룬트란트 보고서가 필요 개념을 인간성(humanity)으로 확장시키고 있지만 발전을 평가하는 토대로써 필요의 이행에 초점을 맞추는 것이 과연 바람직한지 의문을 제기한다.^{80/} 역량의 관점에서는 사람이 변화의 궁극적 행위자인 만큼 인간

78/ Amartya Sen, "The Ends and Means of Sustainability," p. 6.

79/ *Ibid.*, p. 8, p. 18, 각주 15 참고.

80/ *Ibid.*, p. 9. 『브룬트란트 보고서』에서 인간성과 지속가능 발전에 대한 논의에 대한 언급은 다음을 참고. "Humanity has the ability to make development sustainable - to ensure that it meets the needs of the present without

의 필요를 세대를 넘어 혹은 세대 안에서 지속하는 것도 의미가 있지만 내가 원하는 것을 결정하고 내가 원하는 방식으로 살 수 있는 자유의 중요성을 간과하지 말아야 한다는 점을 지적한다.^{81/} 센은 인간이 기초적인 교육을 받고 영양을 공급받는 것과 같은 기본적인 필요를 ‘필요’라고 인지하게 만드는 것도 근본적인 ‘자유’가 주어질 때 가능하다고 보았다. 즉 필요에 초점을 맞출 경우 기본적 필요가 박탈된 상황을 부정의로 인지하지 못하게 되거나 인간 스스로 받아들여지게 되는 상황이 초래될 수 있기 때문에 인간의 선택과 실질적 자유의 확대를 중시하는 역량 접근법은 필요에 기반한 지속가능성보다 우선할 수 있다는 것이다.

앤드류 크랩트리(Andrew Crabtree)는 인간이 향유하는 실질적 자유가 확대되는 과정을 발전으로 규정한 역량 접근이 자원이나 필요 중심 접근법과 비교하였을 때 갖는 장점을 주장한다. 특히 기본필요를 중시하는 접근은 모든 사람들이 필요로 하는 자원(resources)이 다를 수 있다는 점 그리고 같은 기능(functionings)을 가지고 있다고 해도 이들이 갖는 기회(opportunities)는 동일하지 않다는 점을 충분히 설명하지 못한다고 보았다.^{82/}

compromising the ability of future generations to meet their own needs.”
“Report of the World Commission on Environment and Development, “Our Common Future,” UN Doc. A/42/427 (4 August 1987), p. 24.

81/ 센은 이러한 자유에는 개인적 선택(individual choice)과 다양한 자유 가운데 우선순위를 선택하게 되는 사회적 선택(social choice)의 문제가 있다고 보았다. 만약 사회적 선택이 민주적인 절차에 따라 우선순위가 확인되고 결정된다면 토론과 정치 참여의 자유가 이러한 민주적 절차를 작동시키게 될 것으로 판단했다. 센은 이런 점에서 자유가 필요의 확인이나 상대적 중요성 면에서 우선한다는 입장에 있다. Amartya Sen, “The Ends and Means of Sustainability,” p. 10.

82/ 크랩트리는 전자와 관련해서 절대빈곤선에서 요구하는 2,100 칼로리가 사람에 따라 필요한 양이 다를 수 있다고 보았다. 예를 들어 수유부는 그렇지 않은 사람보다 더 많은 음식이 필요한 것이다. 후자와 관련해서 수퍼모델과 굶주림에 있는 사람이 같은 기능으로서 동일한 칼로리를 섭취하더라도 이들이 갖는 기회의 조합은 다르다고 설명한다. Andrew Crabtree, “Sustainable Development: Does the Capability Approach have Anything to Offer? Outlining a

지속가능발전목표가 정해진 기한 안에 선진국과 개발도상국 모두가 함께 이행하고자 하는 목표를 선정하고 그 목표 이행 여부를 측정하고 모니터링하기 위해 지표를 활용하는 것은 역량 접근법이 갖는 특성과는 차이가 있다. 역량의 확대는 반복적이고 연속적인 노력이 요구되며 우선적인 기본 역량을 특정하거나 순위를 매기지 않는 점,^{83/} 기능(functionings)과 역량(capabilities)을 구별하는 특징은 지속가능발전목표에서 뚜렷하게 나타나지 않는다. 또한 지속가능발전목표가 사람(people), 번영(prosperity), 환경(planet), 평화(peace), 파트너십(partnership)을 중심으로 인간개발의 사실상 전 영역에 대한 목표와 세부목표들을 구체적으로 제시하는 반면 역량 접근법은 삶의 다양한 영역과 자유의 많은 측면을 고려하지만 상대적으로 포괄적이고 추상적이라는 점에서 둘 사이에는 분명한 차이가 있다.^{84/}

그럼에도 불구하고 셴을 비롯한 역량 접근법의 지지자들은 지속가능한 발전의 정의나 방향성에 회의적이지 않다.^{85/} 오히려 규범적 접근법(a normative framework)으로써 둘 사이에는 많은 공통점과 연계성이 있다고 보고 역량 접근법이 지속가능발전목표를 보완할 수 있다고 본다.

역량 접근법과 지속가능발전목표는 공통적으로 발전의 진정한 목적은 인간 개발이라는 인간 중심성을 지향한다. 그리고 지속가능한

Legitimate Freedom Approach,” *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1 (2013), pp. 42~43.

83/ 물론 누스바움의 입장은 다르다.

84/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 48; Sabina Alkire, “Why the Capability Approach,” p. 128.

85/ 일부 연구자들은 지속가능한 발전 개념이 세대 내와 세대 간 정의(justice)나 지속가능한 자유(sustaining freedom)를 강조하는 역량 접근법을 완전히 대체하는 것은 어렵다고 본다. Ortrud Lessmann and Felix Rauschmayer, “Re-conceptualizing Sustainable Development on the Basis of the Capability Approach: A Model and Its Difficulties,” *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1 (2013), pp. 95~114.

경제성장, 포용적 사회, 환경과 보존의 상호 연계, 상호 의존되어 있어 통합적으로 달성해야 한다는 인식을 공유한다. 이와 함께 권리의 보장(entitlements)과 권리를 실질적 기회(substantive opportunities)로 중시하는 인권 중심 접근과 인간존엄성에 부합하는 삶을 모두가 동등하게 살 수 있어야 한다는 것을 강조하고 있다. 또한 국가의 책무성을 강조한다는 점에서도 둘은 공통점을 가지고 있다. 역량 접근법은 국가 단위에서 정부가 국민의 기본적 혹은 핵심적 역량을 확대할 수 있도록 지원해야 할 의무가 있다고 판단한다.^{86/} 지속가능발전 목표는 국가들이 “현실과 역량, 발전 수준의 차이를 고려하고 국가 정책과 우선과제를 존중”하면서도 선진국과 개발도상국 모두 합의한 목표와 세부목표들을 이행할 주체로 본다. 또한 VNR이라는 프로세스를 통해 모든 참여 국가는 자국의 SDGs 이행을 정기적으로 국제사회에 보고하고 성과와 경험, 교훈 등을 공유하게 되어 있다.

이러한 인간중심성, 통합성, 상호연결성, 인간존엄성, 보편성, 책무성은 역량 접근법과 지속가능발전목표 모두 공통적으로 발견되는 특징이다.

표 II-2 역량 접근법과 지속가능발전목표의 유사성

항목	역량 접근법	지속가능발전목표
목적	• 역량(선택)의 확대	• 경제적 번영, 사회적 포용, 환경의 지속성을 근간으로 하는 발전
핵심가치	• 인간중심접근	• 아무도 뒤처지지 않게 한다. • 인간중심의 보편적이고 변혁적 목표와 세부목표의 설정 ^{87/}
상호연계	• 발전, 웰빙, 정의가 통합되어 있음을 전제 ^{88/}	• 경제, 사회, 환경의 상호 연계, 상호 의존

^{86/} 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 138.

항목	역량 접근법	지속가능발전목표
인권접근 ^{89/}	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심역량은 인간의 기본권리 • 수단과 기회의 자유 증시^{90/} 	<ul style="list-style-type: none"> • 인간존엄이 근본임을 인식^{91/} • 인권중심접근
인간 존엄성	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 인간의 동등한 존엄성 인정 • 인간존엄성에 어울리는 삶 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤과 기아의 종식, 인간이 존엄과 평등, 건강한 환경에서 자신의 잠재력 실현
보편성	<ul style="list-style-type: none"> • 모두에게 10대 역량의 최저 수준 보장^{92/} 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표는 모든 국가, 국민, 사회 전 분야에서 달성되기를 희망^{93/}
책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 인간의 역량을 보장할 책임은 국가^{94/} 	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국 및 개발도상국이 함께 자발적으로 참여 • VNR 시행

출처: 저자 작성.

또한 지속가능발전목표가 빈곤의 종식 및 최빈곤층 및 취약계층에 대한 접근을 강조하지만 “모든 인간 잠재력의 완전한 실현(the full realization of human potential)”이 가능하다고 보며,^{95/} 2030 의제는 “품위 있고, 존엄하며, 보람 있는 삶을 이끌어 내고 인간의 잠재력을 완전히 달성하는 기회(the chance to lead decent,

87/ “people-centred set of universal and transformative goals and targets,” “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015), p. 3.

88/ Ingrid Robeyns, “The Capability Approach: a theoretical survey,” p. 96. 누스바움은 10대 핵심역량 간에는 상호 연결성이 있으며 특히 관계 역량과 실천 이성 역량이 다른 역량을 체계화하고 다른 역량들과 긴밀히 연결하는 역할이 있다는 점을 강조한 바 있다. 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, pp. 55~56.

89/ 셴과 누스바움의 입장은 큰 틀에서 비슷하지만 세부적인 이유에서는 다소 차이가 있다. 셴은 절차(process)의 자유와 실질적 기회(substantive opportunities)를 구별한다는 점에서 역량의 개념이 권리의 개념보다 범위가 크다고 보며 누스바움은 역량이 사소하거나 유해한 것도 있다는 점에서 역량이 인권(권리) 개념보다 폭이 넓다고 본다.

90/ Amartya Sen, “Human Rights and Capabilities,” p. 154.

91/ “the dignity of the human person is fundamental,” UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015), p. 3.

92/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 62.

93/ UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015), p. 3.

94/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 85.

95/ UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015), p. 4.

dignified and rewarding lives and to achieve their full human potential)”를^{96/} 잃어버린 수많은 사람들에게 더 나은 미래를 달성하기 위한 행동이며 결정임을 강조한다. 이는 역량 접근의 핵심적 철학과 긴밀히 맞닿아 있는 가치라고 볼 수 있다.

조이스슬과 김희강은 지속가능발전목표와 누스바움의 10대 핵심역량을 상호 비교하는 작업을 통해 SDG 2 기아종식, SDG 3 건강과 웰빙, SDG 4 양질의 교육, SDG 5 성평등, SDG 8 경제성장과 양질의 일자리, SDG 10 불평등 감소, SDG 14 해양생태계 보존, SDG 15 육상생태계 보호가 누스바움의 10대 핵심역량과 긴밀한 연결성을 갖는다고 분석하였다.^{97/} 지속가능발전목표가 경제, 사회, 환경의 세 축과 평등과 비차별에 관련한 역량들을 잘 투영하고 있으며 역량 접근법이 지향하는 가치규범을 충분히 내재화하고 있음을 보여준다.^{98/}

센은 인간의 자유와 역량 증진 차원에서 발전을 ‘과정’으로 이해하는 것이 중요하다고 보면서 지속가능한 발전을 “미래세대의 역량들을 타협하지 않으면서 현 세대의 사람들의 역량을 증진하는 발전”으로 제시하였다.^{99/} 또한 센은 좋은 발전 목표가 항상 측정 가능한 것은 아니며, 민주주의와 인권이 지속가능한 발전의 핵심이 됨을 언급한 바 있다.^{100/}

96/ *Ibid.*, p. 12.

97/ 조이스슬·김희강, “발전규범으로서 유엔의 지속가능발전목표: Martha Nussbaum의 가능성이론을 중심으로,” 『한국행정정보』, 제50권 3호 (2016), p. 51.

98/ 위의 글, p. 55.

99/ “development that prompts the capabilities of present people without compromising capabilities of future generations.” Amartya Sen, “The Ends and Means of Sustainability,” p. 11.

100/ 센은 “목표는 언어이지 단순히 숫자가 아니다. 인간의 언어가 풍부한 설명이 아닌 단순한 수치들로 대체될 수 있다고 생각하는 실수이다(The goal is language, it's not just numbers. And to think that human conversation could be replaced by just those numbers rather than rich description is a mistake.).”

사비나 알키레(Sabina Alkire)와 세브린느 데넬린(Séverine Deneulin)은 SDGs가 글로벌 차원에서 정부와 시민사회 간의 다양한 논의와 합의 과정을 거쳤지만 성과중심관리(resulted-based management) 체계와 실용적 차원의 정책 프레임워크에 기반하고 있다는 점을 지적하면서 SDGs가 결과뿐 아니라 과정에도 관심을 가질 필요가 있다고 주장했다.^{101/} 그들은 역량 접근이 SDGs와 마찬가지로 인간이 가치를 두고 있는 것을 할 수 있고 될 수 있는 삶을 중시함으로써 사회의 진보를 평가하는 새로운 관점을 제시하고 있으며, 역량 접근과 SDGs가 모든 사회에 대한 적용가능성이 있고 경제, 사회, 환경의 여러 측면들의 상호연결성 그리고 인간 존엄성을 중시한다는 점에서 공통점이 있다고 보았다.^{102/} 다만 역량 접근이 가난한 사람들을 자신들의 삶과 공동체를 형성하는 주체적 행위자(agents)임을 강조하는 임파워먼트(empowerment)를 보다 더 중시하고 있다고 보았다.^{103/}

다시 말해 역량 접근법과 지속가능발전목표를 동일 선상에 두고 비교하는 것은 적절하지 않지만 역량 접근법이 인간개발 담론에 지대한 영향을 미친 것을 고려할 때 지속가능발전목표에는 역량 접근의 규범과 핵심가치가 투영되어있다. 지속가능발전목표는 “사람중심의 보편적이고 변혁적인 목표와 세부목표 체계” 수립이라는 글로벌 차원의 합의를 근간으로 한다. 모두를 위한 발전은 자유의 확대이자 가치 있는 것을 선택하고 행동할 수 있는 기회 즉 역량의 발현

라고 밝힌다. Amartya Sen, “Amartya Sen on the Sustainable Development Goals,” *UNU-WIDER*, September 26, 2015, <<https://youtu.be/LggTrGMygFY>> (Accessed June 1, 2023).

101/ Sabina Alkire and Severine Deneulin, “The Real Wealth of Nations: Sen’s Capability Approach and the Sustainable Development Goals” March 2018, <<https://www.sustainablegoals.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/030-031-SDGs-ALKIRE.pdf>> (Accessed June 1, 2023).

102/ *Ibid.*

103/ *Ibid.*

이 필수적이다. 이 점에서 지속가능발전목표의 이행은 역량의 증진과 긴밀히 연결되어 있고 그 철학을 공유하고 있다.

한 걸음 더 나아가한다면 역량 접근은 지속가능발전목표 이행이 간과하거나 놓칠 수 있는 부분을 보완할 수 있다는 점에서 유용하다. 역량 접근이 인간 삶에 있어 필요한 다양한 기능과 성취할 수 있는 기능의 조합인 역량을 구분하며 가치 있는 것을 선택할 수 있는 자유의 확장(행위 주체성)을 중시하는 점이다. 2030 의제의 다양한 목표와 세부목표를 얼마나 달성하고 있느냐는 분명 중요하나 이러한 각각의 목표(기능)들을 달성하는 것 자체가 역량의 증진 혹은 선택할 수 있는 자유의 확장을 보장하는 것은 아니라는 점이다.

센이 빈곤 문제를 재화, 소득, 재산의 부족 문제로 보는 것이 아니라 역량의 실패로 간주하는 점, 다시 말해 기아의 원인은 식량 부족이 아니라 빈곤에 처하게 되는 사회적 배제, 분배의 불평등, 재화를 얻기 위한 기회의 박탈에 있다는 통찰력은 지속가능발전목표 이행에도 중요한 점을 시사한다. 지속가능발전목표의 17개 목표 269개의 세부목표를 달성하는 것—역량 접근에서의 기능의 성취—과 더불어 개인이 가치 있다고 여기는 것을 선택할 수 있는 자유 혹은 책임 있는 행위 주체로 성취할 자유가 보장되는지도 중요하다. 누스바움의 관점에서 개별 국가의 특수한 상황과 역사를 존중하면서도 핵심적인 역량 목록이 존재하고 수용할 필요가 있음을 보여준다. 지속가능발전목표는 규범적이고 윤리적 개념을 지향하며 목표의 이행은 자발성에 바탕을 둔다. 이는 지속가능발전목표의 지역화(localization)에 대해 융통성을 허용한다는 점에서는 긍정적이나 선택적 수용이나 글로벌 규범과 동떨어진 변용에 대해 명확한 기준이나 대안을 제시하기 어렵다. 이 점에서 누스바움의 10대 핵심역량은 보편적으로 수용할 수 있는 역량들을 제시하고 이를 최저수준 이상으로 끌어 올

리는 것을 정부의 의무로 규정한다.^{104/} 역량 접근법은 인간존엄성이 모든 국가와 사회에서 중요하게 동등하게 존중받아야 하며 각 국가가 구체적 역량을 해석하는 방식은 다를 수 있더라도 정부는 제도를 통해 핵심역량을 지원하고 최저수준 이상으로 보장할 의무가 주어진다고 보는 것이다. 이러한 관점은 지속가능발전목표가 기능의 성취, 목표 달성에만 그치지 않고 이러한 행위를 뒷받침하는 가치 있는 기회들과 선택할 수 있는 자유를 제공하는지를 통찰할 수 있게 한다.

2. 운용적 측면: 인도주의-발전-평화 넥서스와 새로운 업무 방식

가. 인도주의·발전·평화 연계에 대한 국제사회 논의와 적용^{105/}

지속가능한 발전을 위한 2030 의제와 SDGs의 채택은 인간 중심 발전이라는 규범적이고 포괄적인 프레임워크에 대한 합의이자 동시에 보다 통합적인 대응을 요구하는 것을 의미한다.^{106/} 유엔을 중심으로 한 국제사회는 SDGs의 효과적 이행 방안과 조건에 대해 고민하게 되었고 그러한 논의 결과 중 하나가 HDP 넥서스로 나타났다.^{107/}

104/ 마사 누스바움 지음, 『역량의 창조』, p. 132.

105/ 이에 대해 여러 선행연구가 존재한다. 대표적으로, 김수진, “인도적지원-개발-평화’연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국ODA 시사점,” 『개발과 이슈』, 제 44호 (2018), pp. 4~10; 홍석훈 외, 『남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 61~67; 문경연·홍석훈·조옥래, “발전이 인권과 평화에 미치는 상관관계에 대한 이론적 탐구,” 『평화학연구』, 제22권 1호 (2021), pp. 103~104 등이 있다.

106/ UN, *Realizing the Triple Nexus: Experiences from Implementing the Human Security Approach*, p. 7.

107/ Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” p. 1.

근대 역사에서 국가와 공동체 단위에서 수없이 반복된 폭력과 갈등에 대응하는 차원에서 인도주의와 발전은 중요한 의제였다. 국제사회는 다수의 인도적 지원 활동 및 재건 경험을 통해 인도주의와 발전 그리고 평화가 긴밀히 연계되어 있다는 점을 확인해 왔다. 장기화되고 반복되는 자연재해에 맞서 인도적 지원 활동이 다양하게 전개되어 왔지만 이러한 대응이 현지 제도를 강화하거나 핵심적인 사회안전망이나 복지제도를 책임감 있게 제공하는 것으로 이어지지 못했다는 반성이 있었기 때문이다.^{108/} 또한 반복되는 자연재해나 기후변화의 영향으로 인한 DRR(Disaster Risk Reduction, 재난위험경감)과 복원력 의제가 중요해짐에 따라 단기적인 긴급 구호와 중장기적 개발 필요를 복합적으로 봐야 한다는 문제의식이 점차 확대되었다.^{109/} 특히 내부의 장기화된 혹은 고질적 갈등으로 인해 발전이 퇴보하거나 위협받으며 혹은 지체되는 상황은 평화협정의 안정적인 이행 및 평화구축의 중요성을 드러냈을 뿐 아니라 발전과 평화구축의 연계 필요성을 본격화하는 계기가 되었다. 이런 배경하에 SDGs를 이행하는 개별국가를 비롯하여 유엔 기구, 공여국, INGOs(International Non-Governmental Organizations, 국제비정부기구) 들은 긴급한 위기를 대응하면서 “갈등과 취약성의 제도적 원인을 해결”하기 위한 장기적인 재원을 확보할 필요성이 높아졌고 이를 위한 체계적인 접근 방식을 강조하기 시작했다.^{110/}

인도적 지원의 보다 효과적인 추진과 인도적 지원과 개발협력의 분절성 극복은 많은 원조 행위자들에게 공감대를 불러일으켰고

108/ Emma Fanning and Jessica Fullwood-Thomas, *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?* (Oxford: Oxfam, 2019), p. 4.

109/ ‘LRRD(Linking Relief Rehabilitation and Development, 긴급구호-재건-발전 연계)’ 논의가 대표적이다. *Ibid.*, p. 3.

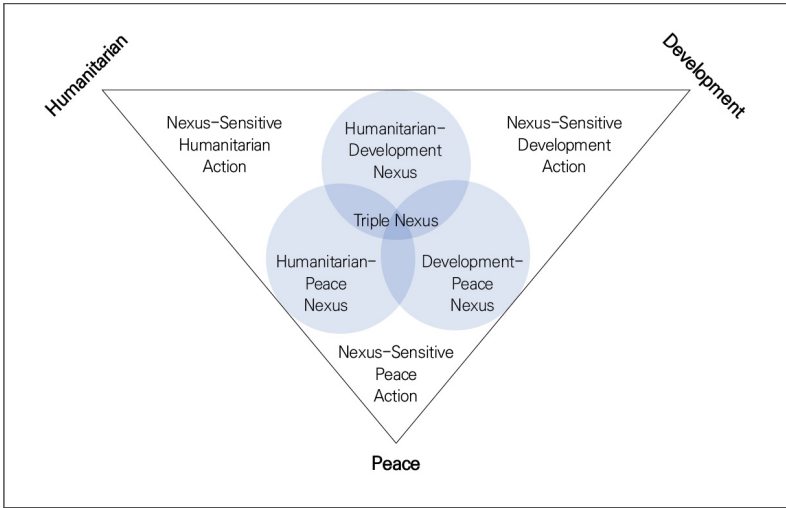
110/ *Ibid.*

2016년 5월 WHS에서 도출된 ‘인도적 대합의(Grand Bargain)’로 이어졌다.^{111/} 이후 HDP 넥서스는 2019년 2월 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제개발협력기구) DAC(Development Assistance Committee, 개발원조위원회) 고위급 회의에서 채택되어 인도주의, 발전, 평화 행위자들로 하여금 SDGs 달성을 지원하며 정책과 운용 차원에서 대응할 수 있도록 권고안으로 구체화되었다.^{112/}

111/ 2016년 5월 착수된 ‘인도적 대합의(Grand Bargain)’는 WHS의 준비 차원에서 인도적 재원에 관한 고위급 패널(the High-Level Panel on Humanitarian Financing)의 주도하에 제안한 권고를 담은 보고서에 기초한다. 인도적 지원의 효율성과 효과성을 높이고 도움이 필요한 사람들에게 보다 직접적으로 전달될 수 있는 방안에 대해 대형 공여국과 인도적 기관 간의 합의라는 점에서 의미가 있다. 초기 5개 대형 공여국, 6개 유엔 기구로 시작되었으나 2023년 기준 25개 가입국, 12개 국제기구 및 25개 NGOs를 포함 66개 서명국이 참여하고 있다. 주요 내용은 투명성 제고, 지역과 국가 참여에 대한 지원과 자원 수단 증진, 공동으로 공정한 필요 평가 강화, 원조수혜자의 의사 결정 참여, 보고 의무 간소화 등이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 IASC, “About the Grand Bargain,” <<https://interagencystandingcommittee.org/node/40190>> (Accessed June 1, 2023).

112/ OECD, *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019 2020 (Paris: OECD, 2020), p. 3.

그림 II-1 트리플 넥서스 프레임워크



출처: Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” *World Development*, vol. 124 (2009), p. 5.

〈그림 II-1〉이 보여주듯이 HDP 넥서스는 개념적으로 인도주의, 발전, 평화 행위가 서로 연계되거나 중첩되어 있는 상태를 나타낸다. 비록 HDP 넥서스에 대한 합의된 정의는 존재하지 않지만 다수의 연구들은 HDP 넥서스가 연계된 상태를 넘어 하나의 ‘접근법’으로서의 의미를 내포한다는 점을 지적한다. HDP 넥서스에 관한 OECD DAC 권고에서는 ‘넥서스 어프로치’를 “강화, 협업, 일관성, 상보성의 목적”을 가지며 “미충족의 수요의 숫자와 전반적인 취약성을 경감하고 위기관리 역량을 강화하며 갈등의 근원을 대응하기 위해 각각의 축의 비교우위를 구체적인 상황에 따라 적합성에 맞게 활용하는 것”으로 정의한다.^{113/} 김수진은 HDP 넥서스를 인도적 지원, 개발, 평화

^{113/} 원문은 “Nexus refers to the interlinkages between humanitarian, development and peace actions. Nexus approach refers to the aim of strengthening collaboration, coherence and complementarity. The approach seeks to capitalize on the comparative advantages of each pillar - to the extent

세 개의 상이한 분야 간의 활동방식 및 자원조달 방식을 상호 조율하여 하나의 공동 성과를 달성하도록 협력하는 접근방식으로 규정하였다.^{114/} 홍석훈 외에 따르면 HDP 넥서스는 인도적 지원, 개발, 평화 분야의 분야별 상이한 활동 방식을 연계함으로써 효과적인 공동의 목표를 달성하고자 하는 통합적 접근방식으로 이해할 수 있으며 유엔의 SDGs 달성을 위한 전략 중 하나로 논의된다고 분석하였다.^{115/} 김태균은 HDP 넥서스를 “(코피) 아난이 강력하게 피력했던 발전과 평화, 인권 간의 긴밀한 연계성을 구체적인 패러다임으로 반영한 복합적 결과라 평가”하였다.^{116/} 정리하자면 HDP 넥서스는 인도주의, 발전, 평화의 연계성을 고려하여 각각의 영역의 비교우위를 바탕으로 사람들의 긴급한 기본수요를 충족시키며 위기와 취약성을 완화시켜 지속가능한 발전과 지속적 평화 달성에 기여하는 접근 방식으로 볼 수 있다.

이 연구가 특별히 주목하는 것은 HDP 넥서스가 인도주의, 발전, 평화가 실행되는 과정에서 다양한 유연성을 가지며 지역 상황에 대한 맥락성(context)을 고려해야 한다는 점이다. 빈곤 문제, 기후변화 및 자연재해 등의 환경의 위기, 강제이주 등 현대의 위기가 복합적인 성격을 갖게 됨에 따라 인도주의, 평화, 발전이 상호 간에 중첩되거나 엄밀한 구분이 어려운 경우가 많다. 따라서 위기의 성격에

of their relevance in the specific context - in order to reduce overall vulnerability and the number of unmet needs, strengthen risk management capacities and address root causes of conflict.” OECD, *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019 (2020), pp. 6~7.

114/ 김수진, “‘인도적지원-개발-평화’연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국ODA 시사점,” p. 2.

115/ 홍석훈 외, 『남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스』, p. 61.

116/ 김태균, “국제개발과 평화구축: 평화의 지속가능한 발전,” 구민교 외, 『평화화이란 무엇인가: 계보와 쟁점』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2022), p. 327.

따라 다양한 연계 방식의 대응이 가능하다. HDP 넥서스가 모든 상황에 적용될 수 없으며 그 안에서 다양한 조합(bundle) 혹은 결합(nexus)이 가능한 것이다.^{117/} 즉 특정 대상과 특정 시기에 적합하다고 판단되는 결합은 한 가지 형태로 고정적일 수 없고 다양한 양자연계(dual nexus) 관계가 가능하며 그 안에서 인도주의, 발전, 평화의 비중은 차이 날 수 있다.

넥서스 어프로치를 적용하기 위해서는 대상국의 정치, 경제, 사회적 맥락을 고려하는 것이 중요하다. 단적인 예로 분쟁지역의 상황에 따라 평화구축이 가능한 곳도 있지만 인도적 지원만 초점이 맞춰지는 상황도 존재한다. HDP 넥서스가 주는 통찰은 인도적 지원, 발전, 평화가 반드시 단계적으로 분절적으로 진행되는 것이 아니라 특정 영역이 다른 영역에 영향을 미치거나 보완할 수 있고 서로의 목적이 상호 교차되는 부분이 존재한다는 것이다. 중장기적 개발협력이 평화구축 단계에 준용될 가능성이 크지만 인도적 지원 및 개발 지원 모두 평화에 기여하는 측면도 있다. 또한 인도적 지원에 중점을 두면서 발전과 평화의 효과를 긴밀히 연계할 수도 있고, 발전에 중점을 두나 그 안에서 인권과 평화를 포섭하는 틀도 가능한 것이다. 서보혁과 문경연은 트리플 넥서스가 “세 요소 간 유기적이며 포괄적인 접근이 필요하다는 문제의식에서 도출된 접근법”이나 실제 적용은 “사안별 혹은 상황별로 그리고 정책결정자의 판단과 관점에 따라” 다양한 방식으로 선택적으로 사용된다는 점을 지적한 바 있다.^{118/} 즉 HDP 넥서스는 지원 대상, 프로젝트의 목적과 내용, 대상국의 정

117/ Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” p. 6.

118/ 서보혁·문경연, “이론과 분석틀,” 서보혁 외, 『발전의 평화·인권 효과와 한반도』, p. 51; 홍석훈 외, 『평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀』, pp. 41~42 각주 19 참고.

치·사회적 맥락, 분쟁이나 위기의 특성 등을 고려하여 다양한 조항이 가능한 유연성(flexibility)을 갖는 것이다. 이 점에 있어 메리 피츠패트릭(Merry Fitzpatrick) 외는 HDP 넥서스의 세 가지 축이 모두 중첩되어야 하고 모든 행위자가 세 가지 축을 항상 동등하게 관여해야 한다는 인식은 오해라고 주장하였다.^{119/}

이처럼 넥서스 어프로치가 인도주의, 발전, 평화 간의 불가분성과 연계성, 의존성을 보여주는 복합적 패러다임으로 상당한 의미를 갖지만 SDGs의 실천과 적용을 위한 구체적인 방법이나 전략을 제시하지는 않는다. 최근 인도적 지원과 개발협력의 구분을 넘어서 다양한 주체들이 공동의 목표를 달성하기 위한 협력체제나 실행방안에 대한 논의가 진행되어 왔다. 그 결과 중 하나가 NWoW이라고 볼 수 있다.

나. 새로운 업무 방식

공동 성과(collective outcomes)는 WHS의 결과로서 2016년 제시된 “One humanity: shared responsibility” 주제의 유엔 사무총장 보고서에서 처음 제시되었다.^{120/} 이는 인도주의와 발전 간의 분절성을 극복하고 2030 의제와 SDGs 달성을 위해 인도주의와 발전이 공동의 목표를 달성하기 위한 협업 필요성에 기인한다.^{121/} OCHA에 의하면 공동 성과는 “인도주의와 발전 그리고 관련된 행위자들이 사람들의 필요와 위협, 취약성을 경감시키고 그들의 복원력을 증진시

119/ Merry Fitzpatrick *et al.*, *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice* (Boston, M.A.: Feinstein International Center, Tufts University, 2021), p. 20.

120/ UN Doc. A/70/709 (2 February 2016), para. 109, 110, p. 29, para. 125, p. 32.

121/ OCHA, “Collective Outcomes: Operationalizing the New Way of Working,” p. 1.

키기 위해 3~5년 기간 동안 달성하고자 하는 구체적이고 측정 가능한 결과”이다.^{122/} 이러한 공동 성과는 긴급사태에서 발생하는 인도적 지원 활동을 강화함과 동시에 이러한 위기를 예방하고 인도적 필요를 지속가능한 방식으로 경감하기 위한 도덕적 의무도 고려되어야 한다는 인식에 기초한다.^{123/}

공동 성과의 개념은 NWoW라는 명칭으로 2016년 WHS에 참석한 반기문 유엔 사무총장 및 유엔 기구의 대표 8명이 서명한 실천 공약으로 제시되었다.^{124/} NWoW는 “유엔 시스템 밖에 있는 행위자를 포함한 다양한 활동 주체들이 비교 우위를 바탕으로 다년간 공동 성과를 위해 협업하는 것”을 의미한다.^{125/}

사실 인도적 지원 및 개발 활동 주체들은 상호 간의 원칙과 특성을 인정해 왔으며 특별히 갈등이나 위기가 장기화된 상황에서 각각의 주체들이 함께 활동하고 협력을 해 왔다. 그럼에도 인도적 지원과 개발 지원은 단계적으로 이전(hand-over)되거나 상황에 따라 대체(replace)하는 형태로 진행되기도 하였다.^{126/} 또한 서로 다른 재원의 흐름과 원칙이 존재하고 다양한 프로그램 도구들이 개발되며 활동이 세분화되면서 인도주의와 개발 지원 영역 간에 긴장과 경쟁이 존재했던 것도 부인하기 어렵다.^{127/} NWoW가 이러한 기존의

122/ “A collective outcome is a concrete and measurable result that humanitarian, development and other relevant actors want to achieve jointly over a period of 3–5 years to reduce people’s needs, risks and vulnerabilities and increase their resilience.” *Ibid.*, p. 2.

123/ OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” 국제이주기구 한국대표부 번역 및 발간, 2017, p. 4, <https://reliefweb.int/attachments/35bd01f6-3350-4ff4-8a2b-3fbed7dca6d4/%5BOCHA%5DNWoW_KOR.pdf> (검색일: 2023.6.10.).

124/ World Humanitarian Summit, “Commitment to Action.”

125/ OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” p. 6.

126/ 위의 글, p. 7.

127/ Merry Fitzpatrick *et al.*, *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice*, p. 5.

방식과 관행과 구별될 수 있는 점은 측정 가능한 목표를 세우고 이를 달성하기 위해 보다 체계적인 협력을 추구하는 데 있다. NWoW는 공동 성과라는 핵심 개념을 구체화하여 SDGs 체계하에서 단기적 처방의 인도적 지원과 중장기적 접근인 개발협력이 분절적인 방식이 아닌 통합적으로 이행함으로써 취약계층의 긴급 사태를 신속히 대응할 뿐 아니라 공동체가 안고 있는 위험과 취약성을 경험함으로써 이들의 삶의 질을 개선하고자 하는 패러다임을 제시한다고 볼 수 있다.^{128/}

공동의 성과는 장기화된 위기 상황에서 인도적 지원과 발전 행위자들이 함께 협력한다는 측면에서 넥서스 어프로치에 기반하고 있다.^{129/} 다시 말해 NWoW를 추진하는 것이 HDP 넥서스의 적극적인 실행으로 귀결될 수 있는 것이다.

표 II-3 NWoW 핵심 내용

공동 성과 (collective outcome)	사람들의 필요, 위기, 취약성을 경감하고 그들의 복원력을 증진시키기 위해 공동으로 합의하는 정량화 및 측정 가능한 결과나 영향
비교우위 (comparative advantage)	필요를 충족하고 위기와 취약성 경감에 기여하기 위해 개인, 집단, 제도의 역량과 전문성이 다른 행위자에 비해 우위에 있는 경우
다년일정 (multi-year timeframe)	특정한 상황과 때때로 유동적인 목표를 달성하기 위해 다년간에 걸쳐 분석, 전략화, 계획 및 자금조달을 구축하는 운용

출처: OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” 국제이주기구 한국대표부 번역 및 발간, 2017, p. 4. (https://reliefweb.int/attachments/35bd01f6-3350-4f14-8a2b-3fbed7dca6d4/%5BOCHA%5DNWoW_KOR.pdf) (검색일: 2023.6.10.); OECD, DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD/LEGAL/5019 (2020), pp. 6~7; 홍석훈 외, 『남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스』, p. 62를 일부 수정·보완.

128/ *Ibid.*, p. 4.

129/ OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” p. 7.

NWoW의 추진은 세 단계로 구분된다. 첫째는 상황 분석이다. 유엔을 비롯한 여러 주체들은 사업에 앞서 공동 성과를 시행하고자 하는 대상국의 현지 상황을 기존의 다양한 자료와 데이터를 통해 문제 의식을 공유하고 우선순위를 파악하는 공동 분석(joint analysis)을 수행한다. 무엇보다 위기와 필요 그리고 취약성 경감을 위한 공동 성과 필요성에 대해 대상국 정부, UNCT 혹은 HCT 간의 공동의 이해가 있는지를 우선적으로 파악하는 것이다.

대상국에 필요한 데이터나 정보는 ‘HNO(Humanitarian Needs Overviews, 인도적 필요 개괄)’, 해당 국가의 역량을 파악하기 위한 ‘CCA(Common Country Analysis, 공동 국가 분석)’, 위기 발생 시 회복, 재건, 발전 상황에 대한 평가, 계획 동원 여부를 판단하는 목적으로 진행되는 ‘회복 및 평화구축 평가(Recovery and Peacebuilding Assessments)’ 등이 활용된다. RC(Resident Coordinator, 상주 조정관) 및 HC(Humanitarian Coordinator, 인도주의 조정관)의 주도하에 대상국 정부 및 다양한 행위 주체는 이러한 상황과 필요에 대한 판단을 통해 개입을 위해 가장 우선되는 대상과 영역을 파악하는 것이다. 즉 장기화된 갈등의 근원이 무엇인지, 젠더, 연령, 장애, 사회적 지위, 인종 등 다양한 현지 상황을 고려하여 누가 가장 소외되고 있는지, 이러한 소외 현상이 언제, 어디서 일어나는지 등을 종합적으로 분석한다.^{130/}

둘째는 계획과 설계 단계이다. 이 과정에서는 인도적 지원 및 개발협력 주체들이 앞선 분석 과정을 통해 대상국에 필요한 공동 성과를 세부적으로 도출하고 이를 실행에 옮기는 데 필요한 행위 주체와 각각의 역할 등을 비교 우위를 통해 파악한다. 인도적 지원기관 간

^{130/} IASC, “Light Guidance on Collective Outcomes,” June 2020, p. 7, <<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-02/UN-IASC%20Collective%20Outcomes%20Light%20Guidance.pdf>> (Accessed June 1, 2023).

상임위원회(Inter-Agency Standing Committee)는 공동 성과가 세부적이고, 측정 가능하며, 달성할 수 있고, 적합하며, 시간이 정해진 특성에 대한 합의가 중요하다는 점을 강조한다.^{131/} 이를 바탕으로 인도주의, 발전, 평화의 세 축 차원에서 비교우위를 가진 활동 주체들이 3년에서 5년 기간의 공동 성과를 계획하고 이를 위한 프로그램을 구상하는 것이다. 공동 성과를 이행하기 위해서는 인도적 지원 및 개발 행위자뿐 아니라 해당 국가 및 지역 관계자, 학계, 시민 사회, 지원대상 인구 등 다양한 참여자가 관여할 수 있게 된다. 비록 공동 성과가 다자 영역(multi-sectoral)을 지향하지만 모든 영역과 모든 활동 주체가 관여하는 것은 아니다. 즉 공동 성과의 주제와 관련된 주요 섹터 그리고 구체적인 인도적 지원 및 개발협력 프로그램의 실행 방안들에 대한 검토가 필요하다.^{132/} 이 단계에서는 인도주의 및 개발 프로그램이 시간의 흐름에 따라 특정한 프로그램에서 다른 프로그램으로의 이전이 필요한지에 대한 배열(sequencing)을 검토하고, 사업 기간이 상이할 경우 인도적 지원 혹은 개발협력 프로그램을 동시에 실시하는 중첩(layering) 여부나, 모든 지원을 일관성 있게 합치게 되는 통합(integration) 가능성 전반에 대해 관련된 주요 행위자들이 함께 합의한다.^{133/}

셋째는 조정과 모니터링 단계이다. RC 및 HC는 대상국 정부를 비롯하여 유엔, NGOs, 공여국, MDBs(Multilateral Development Banks, 다자개발은행) 등 다양한 이해관계자들과 논의하여 시간 배열에 맞춰 필요한 재원을 파악하고 자원 조달 방안을 모색한다. 그리고 공동 성과의 진행 상황을 평가하는 과정이 진행된다. 여기에는

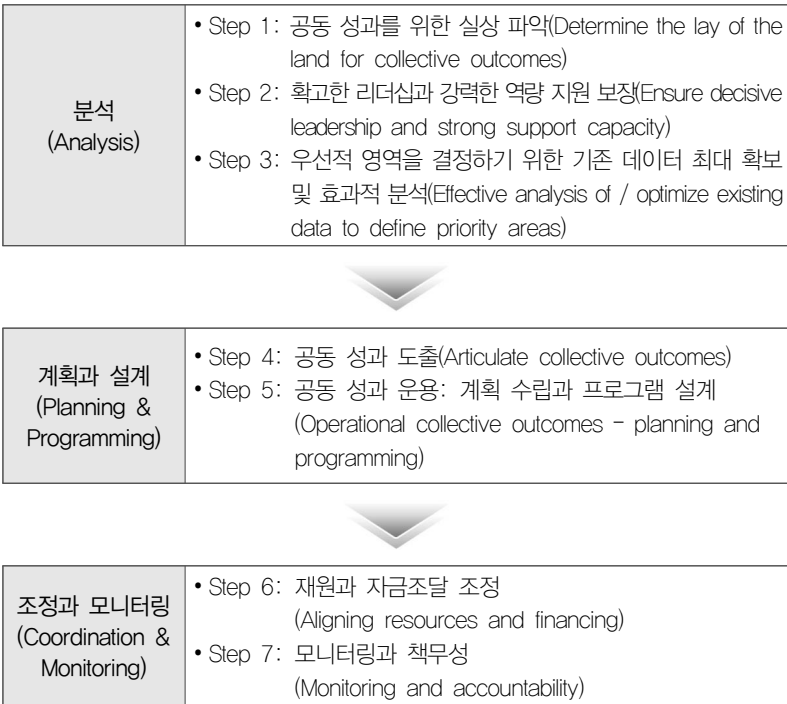
131/ 이를 specific, measurable, achievable, relevant, timebound (SMART)로 규정함. *Ibid.*, p. 9.

132/ *Ibid.*, p. 10.

133/ OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” pp. 7~8.

핵심 이해관계자를 사전에 파악하여 전체 프로그램의 진행을 모니터링할 수 있도록 하는 작업이 포함된다. 특히 다양한 프로그램에 관계된 행위자들이 관계되는 만큼 합의된 모니터링 방식이 이행되고 있는지를 검토하여 책무성이 확보될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 앞서 상술한 세 단계를 세분화하면 다음과 같은 절차로 요약할 수 있다.

그림 11-2 공동 성과 실행 절차



출처: OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” p. 10; OCHA, “Operationalizing Collective Outcomes: Lessons Learned and Best Practices from and for Country Implementation,” August 2019, pp. 2~10, <<https://www.unocha.org/publications/report/world/operationalizing-collective-outcomes-lessons-learned-and-best-practices-and-country-implementation>> (Accessed June 10, 2023)을 토대로 일부 수정·보완.

공동 성과 절차가 실행되기 위해서는 몇 가지 전제 조건에 대한 검토가 필요하다. 우선 지원 대상이 되는 지역과 사람에 대한 필요, 위기 성격, 폭력의 심각성 등을 명확히 할 필요가 있다.^{134/} RC 및 HC는 대상국 정부와 지도자들과의 대화와 협의를 통해 대상국의 위기와 갈등이 ‘H(Humanitarian)’와 ‘D(Development)’와 ‘P(Peace)’ 중 어느 영역에 보다 부합하는지를 종합적으로 파악할 필요가 있다. 장기화된 위기 상황에서 인도주의적 피해와 규모가 상당히 구조화되어 있을 수 있으며 생명의 위협을 받는 긴급한 위기 상황이 아닌 경우는 생계를 강화하고 미래의 충격을 대비한 복원력 증진에 보다 초점을 맞출 수 있다.^{135/} 즉 인도주의적 피해의 심각성과 규모에 따라 단기적인 접근법과 중장기적인 해결책 등이 다르게 적용되어야 할 것이다.

다음으로 대상국의 제도적 조건과 환경이 인도적 지원 및 개발협력 실행될 수 있게 준비될 필요가 있다. 분쟁 지역의 경우 정부는 무력 갈등이 국제인도법과 인권법 등이 준수될 수 있도록 해야 하고 무장 세력에 의한 위협과 공격, 업무 방해로부터의 인도적 지원 및 개발협력 주체들의 안전과 접근 권한 보장될 수 있어야 할 것이다. 한편 대상국이 기본적으로 국제규범에 의한 제재를 받고 있다면 개발협력 프로젝트는 현실적으로 실행되기 어려운 점도 고려할 필요가 있다.^{136/}

134/ OCHA, “Collective Outcomes: Operationalizing the New Way of Working,” p. 4.

135/ OCHA, “Step-by-Step Practical Guide for Humanitarian Needs Overviews, Humanitarian Response Plans and Updates,” April 2020, p. 9, <<https://reliefweb.int/report/world/step-step-practical-guide-humanitarian-needs-overviews-humanitarian-response-plans-and>> (Accessed June 1, 2023).

136/ 김태균, “국제개발과 평화구축: 평화의 지속가능한 발전,” p. 317.

끝으로 공동 성과의 실행은 대상국의 역할과 역량이 상당히 중요하다. 정부가 기초실태 파악이나 피해나 개선 대상의 인구집단에 관한 자료와 데이터 제공 역량이 갖춰지지 않을 경우 초기 분석에 상당한 어려움이 존재할 수 있다. 또한 가장 취약한 사람들에 대한 접근성을 보장하지 않는다면 정부 내 관련 부처의 협조와 조정이 원활하지 않거나 성과에 대한 정기적인 검토를 거부하는 경우 공동 성과 계획과 추진은 어려울 수밖에 없다. 따라서 공동 성과를 설계하고 운용하기 위해서는 대상국 정부의 참여와 협조, 피해 혹은 지원 인구에 대한 데이터 접근이 필수적이다.

다. SDGs와의 연계

HDP 넥서스, NWoW, SDGs는 상호 간에 긴밀히 연계되어 있다는 점을 주지할 필요가 있다. 이는 HDP 넥서스가 지속가능발전목표의 이행을 돕기 위한 하나의 전략적 방향이자 이를 위해 인도주의, 발전, 평화와 관련된 행위 주체들이 지향하게 되는 통합적 접근 방식이기 때문이다.^{137/} 우선 고려해야 할 점은 SDGs와 HDP 넥서스의 관계성이다. SDGs는 인도주의, 발전, 평화의 세 측면을 모두 아우르고 있다는 점을 고려할 때 보편적 규범으로서 2030 의제는 HDP 넥서스를 반영하고 있으며 역으로 HDP 넥서스는 SDGs 달성을 지원하는 역할을 한다고 볼 수 있다.^{138/} 이 점에서 폴 휴(Paul Howe)는 HDP

137/ 홍석훈 외, 『남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스』, p. 61; 문경연·홍석훈·조옥래, “발전이 인권과 평화에 미치는 상관관계에 대한 이론적 탐구,” p. 103; Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” p. 7.

138/ 폴 휴(Paul Howe)는 트리플 넥서스와 SDGs의 위상을 비교함에 있어 주의가 필요하다 주장한다. 즉 2030 의제가 궁극적으로는 발전 이슈이며, 트리플 넥서스의 인도주의, 발전, 평화는 구분되어 다뤄질 필요가 있고, 2030 의제는 주로 발전 프레임워크로 인지된다는 점이다. Paul Howe, *Ibid.*, p. 4.

빅서스가 SDGs 달성을 지원하는 강력한 수단을 제공한다는 점을 지적한다.^{139/} 그는 2030 의제가 경제, 사회, 환경의 세 가지 핵심 축을 바탕으로 발전의 다양한 목표들을 다루지만 SDGs의 달성은 “논쟁의 여지없이 인도주의와 평화 영역에 달려있다.”고 판단한다.^{140/} 즉 2030 의제 달성을 위해서는 각 영역의 노력이 필요하고 HDP 빅서스 어프로치가 유용성을 제공할 수 있다는 것이다.^{141/} 실제 HDP 빅서스를 적용할 때 세 영역들의 비중이나 대상국 정부의 역할은 현지의 상황에 따라 다를 수 있다. 그럼에도 HDP 빅서스는 세 영역의 노력을 일관되게 가져오게끔 함으로써 2030 의제와 SDGs를 이행할 수 있도록 지원하는 것이다. 또한 2030 의제 및 SDGs는 인도적 지원과 개발협력 주체들의 활동에게 원칙이자 기준을 제공한다는 점도 중요하다.^{142/}

다음으로 고려해야 할 부분은 NWoW와 SDGs의 관련성이다. 유엔 시스템하에서 공동 성과를 위해 노력하는 것은 인도적 지원과 개발의 분절을 극복하고 주어진 자원과 역량을 최대한 활용하여 SDGs 결과를 개선하는 것을 의미한다.^{143/} 즉 NWoW의 목적이 국가 지표에 전반에 긍정적인 영향을 가져옴으로써 2030 의제에 진전을 가져오는 것이며, 2030 의제에 맞춰 국가발전전략을 달성하도록 다년 계획을 실행하는 것이라는 점을 주목할 필요가 있다.^{144/} 2030 의제 실행의 핵심 원칙인 ‘아무도 뒤처지지 않게 한다.’는 갈등과 재난, 취약성과 위기에 있는 모두에게 적용되어야 하는 새로운 의무이며, HDP 빅서스는 지속가능한 발전을 이루고 그 혜택이 발생되기 위해

139/ *Ibid.*, p. 7.

140/ *Ibid.*, p. 4.

141/ *Ibid.*

142/ OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” p. 3.

143/ World Humanitarian Summit, “Commitment to Action.”

144/ UN Doc. A/70/709 (2 February 2016), p. 58.

필요한 통합적 접근 방식이다.^{145/} 2030 의제를 이행하기 위해서는 협력국의 자발적이고 주체적인 노력이 우선되어야 하지만 SDGs 달성을 위해 인도주의, 발전, 평화 주체들 간의 협업과 연계 강화는 취약국 및 개발도상국에는 필수적이다.

끝으로 HDP 넥서스와 NWoW의 연계성이다. 인도적 지원, 개발 협력, 평화구축은 순차적으로 이루어지기보다 동시적으로 필요한 경우가 많다.^{146/} 현장에서 “인도적 필요는 사회, 경제, 환경, 정치 및 안보 위기 요인들이 복합적인 상호작용”으로 비롯된 경우가 많은 것이다.^{147/} 이에 따라 OECD는 인도적 지원이 위기에 처한 사람들의 자족을 달성하는 데 한계가 있었다고 평가하고 “인도적 지원, 개발협력, 평화 간의 일관적이고 각 수단의 비교우위를 추구”하는 것이 중요하다고 지적한다.^{148/} 공동 성과를 달성하기 위한 NWoW은 인도적 지원, 개발, 평화 활동 주체들이 지원 대상의 필요와 위기 취약성을 경감하기 위한 목적으로 정량화하고 측정 가능한 결과를 도출하기 위한 하나의 행위이자 전략적 수단(a strategic tool)이 되는 것이다.^{149/} 역으로 HDP 넥서스는 인도적 지원, 개발, 평화 행위 주체를 제공하며, 공여국, 수혜국, 재원 주체들이 상호보완하고 협업하며 조정하는 지원 구조 의미를 갖는다.^{150/} 특히 HDP 공동체는

^{145/} *Ibid.*, p. 20.

^{146/} IASC, “Light Guidance on Collective Outcomes,” June 2020, p. 2, <<https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-02/UN-IASC%20Collective%20Outcomes%20Light%20Guidance.pdf>> (Accessed June 1, 2023).

^{147/} OECD, *Lives in Crises: What Do People Tell Us About the Humanitarian Aid They Receive?* (Paris: OECD Publishing, 2019), p. 58, <<https://doi.org/10.1787/9d39623d-en>> (Accessed June 10, 2023).

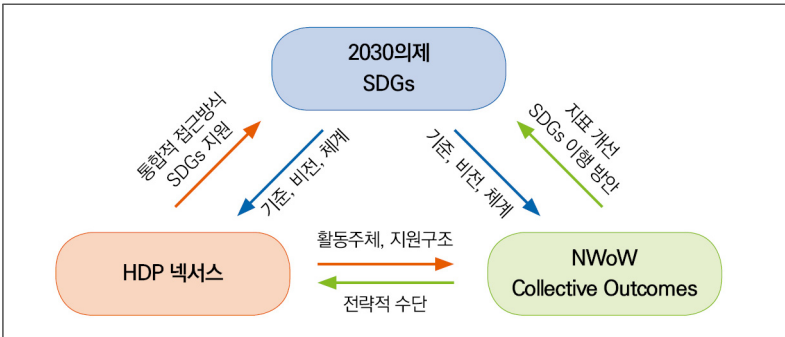
^{148/} *Ibid.*, p. 59.

^{149/} IASC, “Light Guidance on Collective Outcomes,” pp. 2~3.

^{150/} Merry Fitzpatrick *et al.*, *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice*, p. 7.

인도주의, 발전, 평화에 대한 재정 전략을 마련하고 재원을 조달할 수 있는 활동 주체이다.^{151/} 공여자들이 NWoW를 직접 수행하는 것은 아니지만 넥서스 행위 주체들은 양자정부, 다자파트너, 민간, NGOs, IFI(International Financial Institutions, 국제금융기구) 등을 통해 다년간 재원 지원 및 공동 기금을 동원하는 역할을 수행할 수 있다. 지금까지의 논의를 바탕으로 HDP 넥서스, NWoW, SDGs의 관계를 도식화하면 아래와 같다.

그림 11-3 SDGs, HDP 넥서스, NWoW 관계



출처: 저자 작성.

HDP 넥서스의 수용과 적용은 더욱 확대되고 있다. HDP 넥서스에 대한 OECD DAC의 권고는 HDP 넥서스가 하나의 표준규범의 채택으로만 그치는 것이 아니라 DAC 회원국들이 다자시스템(multilateral system)과 협업할 때 HDP 넥서스 개념을 실제 적용하고 보다 일관되고 조정된 노력을 해야 한다는 점에서 주목할 필요가 있다.^{152/} HDP 넥서스의 수용과 공유는 유럽에서도 이루어진 바 있다. 2017년 5월 19일 유럽 회원국들은 복원력에 대한 유럽의 새로운 접근 차원에서

^{151/} OECD, *DAC Recommendation on the Humanitarian–Development–Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019 (2023), p. 10.

^{152/} *Ibid.*, p. 3.

HDP 넥서스를 채택하여 공동 분석을 실시하며, 인도적 지원과 개발 파트너들이 가능한 영역에서부터 공동 계획과 프로그램을 실시해 나갈 것을 합의한 바 있다.^{153/} 2024년으로 예정된 모니터링에 앞서 2022년 실시된 『HDP 넥서스 중간 이행 검토(The Humanitarian–Development–Peace Nexus Interim Progress Review)』에 따르면 2019년 10월부터 2021년 11월까지 DAC와 유엔 간의 협력이 증대되는 과정에서 HDP 넥서스 권고 수용은 국가 단위와 조직들에서 점차적으로 확산되고 있다.^{154/}

^{153/} OECD, *The Humanitarian–Development–Peace Nexus Interim Progress Review* (Paris: OECD, 2022), p. 17.

^{154/} *Ibid.*, p. 21.

Ⅲ. 북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과

최규빈(통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과

1. 북한의 SDGs 이행 및 달성에 대한 SWOT 분석

북한의 지속가능한 발전에 대한 인식과 2021년 VNR 보고서를 통해 알 수 있는 점은 북한이 국제사회와 협력하여 북한에 특화된 SDGs를 수용했으며 북한의 새로운 국가경제발전 5개년계획(2021~2025) 달성을 위해 SDGs를 연계한 발전전략을 추진해 나갈 것이라는 점이다. 북한은 SDGs 이행을 공식화한 2015년 9월 이후 SDGs 이행에 있어 여러 취약점을 노정하였다. 북한의 2030 의제 및 SDGs 달성을 위한 강점과 약점, 기회와 위협 요인을 대략적으로 요약하면 다음과 같다.

그림 Ⅲ-1 북한의 SDGs 이행 역량 SWOT 분석

S 강점	W 약점
<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 MDGs의 이행 및 유엔 전략계획 수립 경험 • 글로벌 발전 규범의 수용 의지 및 1차 VNR 참여 • SDGs 이행체계구축 • SDG 3, 6, 7 일부 지표의 진척 • 국제인권조약 및 환경관련 협약 가입^{155/} 	<ul style="list-style-type: none"> • 통계역량 부족 • 모니터링 및 평가시스템 취약 • 낮은 SDGs 이행 진척도 • 낮은 SDGs 데이터 가용도 • 인도적 위기 대응에 대한 취약성
SWOT	
<ul style="list-style-type: none"> • SDGs 이행 관련 국제협력 수요 • HCT, UNCT 활동 재개 노력 • 차기 유엔전략계획 수립 가능성 • 코로나19 팬데믹의 종료 및 국경 봉쇄 완화 움직임 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 제재 지속 및 국경 봉쇄 장기화로 인한 국제협력 위축 • 공여 주체 간 정책조화를 위한 대북 활동 조정기제 미미 • CERF 지원 중단 및 인도적 분야 자원 조달 미미 • 핵무기 발전 고도화로 인한 대북 협력 공감대 축소 및 원조 피로도 가중
O 기회	T 위협

출처: 저자 작성.

가. SDGs의 수용 의지와 이행 체계

북한의 SDGs 이행의 중요한 특징은 글로벌 규범으로서의 SDGs의 지역화라고 할 수 있다.^{156/} 즉 북한은 2021년 VNR을 통해 내부의 법과 제도를 고려하고 북한의 상황을 반영한 ‘우리식 SDGs’를 구축하였다는 점을 분명히 하였다. 즉 북한의 SDGs 이행은 사회주의강

^{155/} CRC(Convention on the Rights of the Child, 유엔아동권리협약), CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 유엔여성차별철폐협약), CRPD(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 유엔장애인아동권리협약), UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change, 유엔기후변화협약), UNCBD (United Nations Convention on Biological Diversity, 유엔생물다양성협약), UNCCD(United Nations Convention to Combat Desertification, 유엔사막화방지협약), 교토의정서(Kyoto Protocol), 몬트리올 의정서(Montreal Protocol) 등이 있음.

^{156/} 여기에 대해서는 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, pp. 87~90 참고.

국건설이라는 김정은 체제의 최종 목표로 수렴한다는 것이다. 이를 위해 ‘민민의 정부 강화 및 인민대중제일주의 구현’, ‘과학과 교육을 통한 모든 부문의 발전’, ‘자립과 지식경제 구축’, ‘발전된 사회주의 문화 구축’이라는 NDGs를 제시하고 이에 해당하는 SDGs들을 연계시켰다. 소위 ‘북한의 특화된 SDGs(the country specific SDGs)’는 글로벌 규범의 지역화 차원에서 북한의 수용과 내재화를 보여주는 특징이다.

또한 SDGs를 이행하기 위한 조직과 체계를 구축한 점도 분명한 성과라고 볼 수 있다. 2021 VNR 보고서는 북한의 내각부총리 겸 국가계획위원장이 주관하는 ‘지속가능한 발전을 위한 NTF(National Task Force for Sustainable Development, 지속가능한 발전을 위한 국가태스크포스)’가 글로벌 SDGs와 세부목표, 지표들을 자신들의 국가발전전략으로 현지화시키는 데 핵심적인 역할을 수행한다고 밝혔다.^{157/} NTF는 SDGs 이행에 있어 핵심적인 역할을 한다. NTF는 ‘우리식 SDGs’와 이에 대한 세부목표와 지표를 확정하고 업데이트할 뿐 아니라 내각의 관련 부처와 인민위원회와의 협의하에 SDGs의 이행을 검토하고 조정하는 권한을 갖고 있다.^{158/}

2021년 VNR 보고서에서 밝혔듯이 NTF는 산하에 과학·교육, 사회인구, 공중보건·식수위생, 환경·생태계, 경제·에너지, 재난위기 관리 등 6개 분야의 기술위원회(Technical Committee)를 설치하였다. 중앙통계국 관리로 구성된 기술위원회는 주요 영역별 이행 상황을 점검하고 관련 지표와 데이터를 수집, 통합, 추정하는 역할을 수행하도록 했다. 이처럼 북한이 내부적으로 SDGs를 이행할 수 있는 제도적 환경을 마련하고 SDGs를 전국 단위에서 이행할 수 있는 조

157/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 5, p. 7.

158/ *Ibid.*, p. 11.

직과 체계를 구축한 것은 2030 의제 이행을 위한 중요한 발판이 될 수 있다.

북한이 글로벌 규범으로서의 SDGs를 현지화하여 수용하는 태도를 보이고 이를 내부적으로 이행할 수 있는 제도적 환경을 조성한 것은 분명 긍정적 결과이나 VNR 이후 북한과 국제사회 간의 적극적인 협력과 연계가 확인되지 않는 점은 SDGs 이행 전망을 불투명하게 만드는 요인이 된다. 북한은 SDGs 이행과 VNR 준비와 관련한 지역 포럼에 지속적으로 참여해 왔었다. 그렇지만 2023년 3월에 개최된 제10회 APFSD(Asia-Pacific Forum on Sustainable Development, 아시아태평양지속가능발전포럼) 및 2023 APFSD를 위한 사전모임 성격을 갖는 2022년 9월 몽골에서 개최된 제6회 지속가능발전목표에 관한 동북아 이해관계자 포럼(North-East Asia Multistakeholder Forum on Sustainable Development Goals)에서의 북한 참석은 확인되지 않았다.^{159/} 북한 당국은 2021년 3월에 개최된 제8회 APFSD에서 계속되는 제재와 봉쇄 상황에서 2020년 이후 반복되는 자연재해와 장기화되는 코로나19 팬데믹이 북한 당국으로 하여금 지속가능한 발전을 달성하고 주민들의 삶의 수준을 향상시키는 데 있어 장애물이 되고 있다고 주장하였다.^{160/} 그러면서도 2021년 4월에 개최된 UN ESCAP(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 유엔아시아태평양경제사회위원회) 총회에서 북한은 SDGs 달성과 긴밀히 연계하여 새로운 5개년계획의 1차 년도의 과업을 수행하고 있음을 밝혔다.^{161/}

159/ 북한은 이외는 별도로 ESCAP 78차 총회(2022년 5월), 79차 총회(2023년 5월)에는 참석하였다.

160/ "Statement of Mr. Ri Nam Song, Permanent Representative of the DPRK to UNESCAP at the 8th session of the Asia-Pacific Forum on Sustainable Development," p. 2, <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/2021-03/APFSD8_Item2_DPRK.pdf> (Accessed June 6, 2023).

지속가능발전목표를 비롯한 유엔과 북한 간의 활동을 규정하는 중요한 조정 체계에는 UNCT가 있다.^{162/} 유엔 시스템에서 유엔 RC는 UNCT를 이끄는 역할을 담당하며 HC로의 지정 여부와 관계없이 긴급 상황에 대비하며 호스트 정부를 지원하고 인도주의와 개발계획 및 프로그램 간의 전체적인 연계를 책임지는 국가 내 최고위급 유엔 대표이다.^{163/} 2023년 현재 북한 내 UNCT를 이끄는 유엔 RC는 HC를 겸직하고 있어 북한에 대한 인도적 지원과 개발협력 간의 연계 촉진, 상주·비상주기구와 조정, 북한 당국과 협의하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.^{164/} 즉 유엔 RC는 국가 단위에서 핵심 역할을

161/ "Statement of Permanent Representative of the DPRK to the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific at Seventy-seventh session of the ESCAP," p. 4, <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/2021-04/DPRK_written%20statement%20%28E%29.pdf> (Accessed June 6, 2023).

162/ UNCT는 상주 유엔 기구 6곳과 비상주 유엔 기구 7곳으로 13개 기구로 구성되어 있다. 상주 기구는 유엔식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO), 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP), 유엔인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA), 유엔아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF), 세계식량계획(World Food Programme, WFP), 세계보건기구(World Health Organization, WHO)이며, 비상주기구는 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, UNEP), 유엔아시아태평양경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP), 유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO), 유엔산업개발기구(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO), 유엔재해위험감소사무국(UN Office for Disaster Risk Reduction, UNISDR), 유엔인도주의업무조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA), 유엔프로젝트 조달기구(United Nations Office for Project Services, UNOPS)이다. UN Democratic People's Republic of Korea Country Team, <<https://unsdg.un.org/un-in-action/democratic-peoples-republic-korea>> (Accessed October 1, 2023). 하지만 북한에 대한 인도적지원 및 개발 활동을 실시하는 기관과 단체는 유엔 산하기구 외에도 INGOs, 유럽연합사업지원(European Union Programme Support, EUPS)이 존재한다. 이에 대해서는, 김태균, "국제 개발 조건으로서의 '평화': 대북원조의 이중적 딜레마와 북한개발협력의 평화-개발 연계," 『국제개발협력연구』, vol. 11, no. 3 (2019), pp. 46~48 참고.

163/ OCHA, *Leadership in Humanitarian Action: Handbook for the UN Resident and Humanitarian Coordinator* (Geneva: IASC, 2019), p. 9, p. 13.

164/ 2015년 6월부터 2019년 9월까지 Tapan Mishra가 UNCT RC 및 UNDP 북한사

수행하면서 인도주의 활동 전반을 조정하고 있으며, 글로벌 차원에서 는 OCHA와 유엔사무총장이 임명하는 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator)이 유엔 RC 및 HC를 지원하게 되어 있다.^{165/}

UNCT가 북한 당국과 인도적 상황의 근본적 개선 및 국가 개발역량을 강화하는 방안에 대해 합의한 ‘유엔전략계획 2017~2021(Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017~2021)’은 2021년에 종료되었으나 북한의 코로나19 상황 등으로 새로운 전략계획을 수립하지 못하여 2024년까지 연장되었다. 유엔 전략계획하에서 HCT를 중심으로 매년 수립했던 북한의 필요와 우선순위도 2020년을 끝으로 더 이상 공개되고 있지 않다. 2030 의 제 및 HDP 넥서스 차원에서 유엔과 북한 당국 간의 전략계획이 중요한 이유는 인도주의와 개발의 양자 연계를 바탕으로 한 통합적 접근을 중시하고 SDGs를 전략계획을 통해 이행하기로 합의했기 때문이다.^{166/} 이 전략계획을 통해 UNCT와 북한 당국은 “지속가능하고 복원력 있는 인간 개발(sustainable and resilient human development)”에 합의하고, 북한 사회의 복원력을 높이면서 지속가능한 개발을 통해 인도적 상황을 근본적으로 개선할 것을 분명히 한 바 있다.^{167/}

무소 상주대표(Resident Representative)를 맡았었고 2019년 11월부터 Frode Mauring이 북한의 CT 및 RC를 맡고 있다. <<https://un-dco.org/meet-resident-coordinators>> (Accessed October 1, 2023); 김태균, “국제개발 조건으로서의 ‘평화’: 대북원조의 이중적 딜레마와 북한개발협력의 평화-개발 연계,” p. 47.

165/ OCHA, *Leadership in Humanitarian Action: Handbook for the UN Resident and Humanitarian Coordinator*, p. 14.

166/ UN Country Team in DPRK, “Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021,” (Pyongyang, 2016.12.20.), pp. 12~13, <<https://dprkorea.un.org/en/10156-un-strategic-framework-2017-2021>> (Accessed October 1, 2023).

167/ *Ibid.*, p. 13.

현재 연장 중인 전략계획이 유엔 RC와 북한 외무성이 공동 의장으로 있는 유엔전략계획 운영위원회(UNSF Steering Committee)에서 수립된 만큼 차기 전략계획도 유사한 입안 과정과 현황 분석이 진행될 가능성이 크다.^{168/} 그렇지만 북한의 코로나19로 인한 국경 봉쇄로 RC 및 상주 유엔기구들은 모두 북한에서 철수한 상황이다. 유엔과 북한과의 새로운 전략계획이 수립되지 않는 이상 유엔 시스템하에서 북한의 인도적 상황에 대한 현황 분석, 유엔의 전반적인 활동 방향을 비롯해 북한의 현실을 고려한 SDGs 이행 방향을 전망하는 것은 쉽지 않다. 또한 북한의 핵무기 발전이 고도화되어 있는 등 북한을 둘러싼 안보의 위기는 인도적 지원 활동조차 안보화될 가능성을 배제하기 어렵다.^{169/} 북한 당국과 인도적 지원 및 개발 행위 주체 간의 협력과 의사결정이 원활하지 않을 경우 섹터 간의 분절 현상이 반복되거나 SDGs 이행과 프로그램을 협의하는 거버넌스 구조가 제대로 형성되기 어려울 수 있다.

168/ 2차 전략계획(2017~2021)에 따르면 UNCT는 북한에 대한 현황분석과 기존의 전략계획에 대한 평가를 실시하고 다수의 워크숍을 통해 초안을 마련한 후 북한 당국과의 의견 교환 등을 통해 유엔전략계획 운영위원회에서 최종안을 확정하였다. 이 과정에서 북한 외무성 산하 국가조정위원회 및 내각 부처 및 기관이 참여하였다. 당시 2차 전략계획은 김창민 북한 국가조정위원회 사무총장과 Tapan Mishra 유엔 RC가 서명하였다. UN Country Team in DPRK, "Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021," pp. 9~10.

169/ 홍지영·문경연, "북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구," 『NGO연구』, 제16권 1호 (2021), p. 181.

북한의 SDGs 이행을 위한 제도적 구조가 원활하게 운용되는 것은 북한의 일차적 책임이다. 특히 코로나19 시기 이후 SDGs 이행을 위한 지식공유, 기술 지원(Technical Assistance), 역량 강화 등을 수반하게 되는 북한과 국제사회와의 조정기제는 원활히 작동되고 있지 않은 것으로 보인다. 김태균은 대북 원조에 있어 공여 주체 간의 정책조화를 강화할 수 있는 조정기제가 미비한 것이 북한개발협력의 딜레마이자 한계가 됨을 지적하였다.^{170/} 현재 북한이 국경 봉쇄를 해제하고 UNCT의 평양 복귀 및 코로나19 이후 북한의 변화된 현황에 대한 HNO를 포함한 공동의 필요 분석(joint inter-sectoral needs analysis) 등이 이루어져야 새로운 전략계획 수립이 가능할 것으로 예상된다.^{171/} 북한 당국과의 대화와 협력이 원활할 경우 CCA를 시작으로 유엔 시스템 차원의 공식적인 유엔지속가능발전협력프레임워크(UN Sustainable Development Cooperation Framework, or Cooperation Framework, 이하 협력프레임워크)가 마련될 수도 있을 것이다.^{172/} 새로운 전략계획 혹은 협력프레임워크에서는 북한 내 유엔 활동과 사업에 대한 전체적인 구상, 원칙, 우선순위와 더불어 북한의 새로운 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)과 긴밀히 통합된 SDGs에 대한 논의가 포함될 것으로 예상된다. 즉 유엔과 북한 간의 새로운 전략계획의 부재 및 조정기제의 작동 여부의 불투명성은 북한의 SDGs 이행에 대한 전체적인 로드맵과 중요원칙, 우선순위를 수립하는 데 있어 제약 요인으로 작용할 것이다.

170/ 김태균, “국제개발 조건으로서의 ‘평화’: 대북원조의 이중적 딜레마와 북한개발 협력의 평화-개발 연계,” p. 48.

171/ 현재 국제기구·해외NGO 등은 북한의 자국민 복귀 외국인 입국허용에 따라 비자 발급 등 입북에 필요한 절차를 협의 중에 있다. 이혜련, “통일준비 및 북한사회개발 이슈와 연계된 SDGs 이행 지표개발 및 역량 구축,” (통일연구원 최종보고회 토론회자료, 2023.10.13.).

172/ 이에 대해서는 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』(서울: 통일연구원, 2022), pp. 69~72 참고.

나. 북한 SDGs의 이행 현황

북한이 17개 지속가능발전목표를 내부적으로 어떻게 이행하고 있는지 면밀하게 파악하는 것은 자료 접근성의 문제로 한계가 있다. 그렇다고 북한의 SDGs 이행 상황을 추정할 수 있는 단서가 전혀 없는 것은 아니다. UNSD(UN Statistical Division, 유엔통계국)와 ESCAP 등에서는 북한의 VNR 보고서와 기타 국제기구들이 취합한 통계데이터와 정책자료를 수집하여 북한의 SDGs 이행 현황에 대한 데이터들을 제공하고 있다. 여기서는 북한의 SDGs 세부목표와 지표의 수용도와 지표 추세(indicator trends) 데이터를 통해 북한의 SDGs 이행 현황을 가늠해 보고자 한다.

첫째, 북한은 자신들의 우선순위를 고려하여 유엔 SDGs의 169개 세부목표, 248개 지표 가운데 95개의 세부목표와 132개 지표를 수용했다.^{173/} 이 과정에서 북한 당국은 유엔의 세부목표와 글로벌 지표를 그대로 수용한 것도 있지만, 변경하여 수용한 것도 있으며 받아들이지 않는 것도 있었다.^{174/} 즉 북한은 자신들의 상황에 맞게 세부목표와 지표들을 선택적으로 수용한 것이다.^{175/} 2021년 VNR에서 제시된 세부목표와 지표의 내용을 살펴보면 북한이 가장 적극적으로 받아들인 세부목표는 SDG 6 깨끗한 물과 위생, SDG 3 건강과 웰빙, SDG 11 지속가능한 도시와 주거지였다. 지표의 경우 북한은 SDG 6 깨끗한 물과 위생, SDG 3 건강과 웰빙, SDG 15 육상생태계

173/ DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," p. 6.

174/ 이에 대한 세부적인 내용은 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, pp. 78~82.

175/ 해당 수치는 세부목표의 경우 북한이 수용한 세부목표(a)와 북한이 변경한 세부목표(b)를 합하여 유엔의 세부목표 수(c)를 나누어 산출하였고, 지표 역시 북한이 수용한 지표(a)와 변경한 지표(b)를 합하여 유엔의 글로벌 지표 수(c)를 나누어 산출하였다.

를 상대적으로 적극 수용하였다. 세부목표와 지표 모두에서 공통적으로 SDG 17 글로벌 파트너십, SDG 10 불평등 완화, SDG 16 평화, 정의와 제도에 대한 수용 비율은 낮았다.

보건, 영양, 식수위생 영역에 대해 북한이 수용 정도가 높은 것은 이들 분야가 인도적 필요와 직결되는 부분으로 북한에 정책적 우선 순위가 높았던 것과 관련 있을 수 있다. 그 외에도 유관 국제기구(WFP(World Food Programme, 세계식량계획), UNICEF(United Nations Children's Emergency Fund, 유엔아동기금), WHO(World Health Organization, 세계보건기구 등)의 활동이 상대적으로 북한 내에 활발하였고 관련한 상황분석(situation analysis) 및 조사로^{176/} 데이터가 일정 부분 축적되어 있었던 점도 작용한 것으로 보인다.

SDG 11에서 다루는 도시, 재해재난 영역은 북한이 특별히 민감하게 생각하거나 거부할 만한 이유가 크지 않았을 것으로 판단된다. 실제 김정은 집권 이후 북한은 2012년부터 2015년까지 평양에 살림집 거리를 조성해왔다.^{177/} 2012년 창천거리, 2015년 미래과학자거리, 2017년 려명거리가 조성되었다. 또한 2015년, 2016년, 2020년 폭우, 홍수, 태풍 등으로 전국단위에서 피해를 입자 우선적으로 집중한 것이 살림집 건설이었다.^{178/} 또한 김정은 집권 이후 마식령스키장(2013년), 미림승마구락부(2013년), 문수물놀이장(2013년), 능라인민체육공원(2012년), 양덕온천문화휴양지(2020년)를 완공하여

176/ 예를 들어 여성아동 실태조사(Situation Analysis of Women and Children, 2019) MICS(Multiple Indicator Cluster Surveys, 다중지표군집조사)(2017), SDHS(Socio-economic, Demographic and Health Survey, 경제사회인구보건조사)(2014) 등이 있다.

177/ 김두환, “최근 북한의 살림집 건설정책,” 이영훈 외, 『제8차 당 대회 이후 북한 경제 현실과 전망』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2023), p. 49.

178/ “지난 9년간 많은 살림집 건설, 인민들에게 무상 배정,” 『로동신문』, 2021.4.7.

문화체육시설을 확충하였다. 즉 건설사업은 김정은 국무위원장에 인민생활 향상에 중요한 치적으로 강조되고 있다. 세부목표 11.3에서 지속가능한 도시화를 ‘현대식 주택과 거리 건설 강화’로, 11.7의 녹색 및 공공장소 제공이 ‘문화 및 여가시설 구축’으로 변경된 것과 11.c를^{179/} 미반영한 것을 제외하면 나머지 모든 세부목표를 수용하였다. 북한은 SDG 11의 15개 지표 중 10개를 수용하거나 일부 변경한 것을 고려할 때 지표에 대한 수용도가 높다고 볼 수 있다.^{180/}

북한은 불평등과 관련한 대다수의 세부목표와 지표를 수용하지 않았다. SDG 16에서 수용한 세부목표는 사회적·경제적·정치적 포용성 관련 10.2.1이 유일하고 해당 지표도 관련 국가법 채택 및 국제협약가입으로 변용하여 수용하였다. SDG 10의 수용도가 북한에서 낮은 것은 북한 체제에서 사회불평등 자체를 허용할 수가 없는 이념적인 모순과 불평등 문제를 다루는 것을 사회주의 체제의 정당성을 위협하는 것으로 인식하는 태도에 기인한다.^{181/} 무력갈등, 범죄, 고문, 착취, 성폭력 등의 근절을 강조하는 SDG 16은 북한이 적극 수용하기 쉽지 않았던 것으로 판단된다. 그리고 SDG 17에서 북한이 수용한 세부목표는 17.6 ‘과학기술에 대한 남북, 남남 등 국제적 협력 강화’가 유일하다는 점에서 SDG 17에 대한 북한의 수용 정도는 상당히 낮다. 이러한 배경에는 북한에서 SDG 17 지표 자체가 부재하거나 제재와 봉쇄로 인해 파트너십 자체를 도전 요인으로 인식하는 것과 무관하지 않다.

둘째, 지표 추세(indicator trends)를 통해 북한의 SDGs 이행 현황을 간접적으로 추정해 볼 수 있다. ESCAP은 국가별 SDGs 지표의

179/ 11.c는 재정 및 기술지원을 통해 최빈개도국 지원에 대한 것으로 사실상 북한에 대한 적합도가 크다고 보기 어렵다.

180/ 북한이 수용하지 않은 지표는 11.3.2, 11.4.1, 11.5.3, 11.7.2 등이다.

181/ 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 211.

추세를 ① 진척(performer), ② 정체(stagnant), ③ 퇴보(regressing), ④ 자료불충분(insufficient data)으로 구별하여 진단하고 있다. ESCAP에 따르면 북한의 SDG 17개 목표 가운데 진척이 있는 지표는 33개, 정체되어 있는 지표는 19개, 퇴보하고 있는 지표는 30개, 자료불충분으로 이행 여부 판단이 어려운 지표는 166개로 나타났다. 즉 전체 지표 중 13%만 긍정적인 이행을 보이고 20%는 정체나 퇴보 중이며 67%의 지표는 판단이 불가능한 상황인 것이다.

표 III-1 북한의 목표별 지표 추세 현황

목표	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	합계
진척	1	1	12	1	1	3	2	3	0	1	1	2	0	0	2	1	2	33
정체	0	0	3	0	1	2	1	0	1	0	0	0	0	1	6	1	3	19
퇴보	0	4	4	1	0	2	2	2	4	3	0	1	1	1	3	0	2	30
자료 불충분	12	9	9	10	12	4	1	11	7	10	14	10	7	8	3	22	17	166
합계	13	14	28	12	14	11	6	16	12	14	15	13	8	10	14	24	24	248

출처: ESCAP, "Data Analysis - Indicator Trends," <<https://data.unescap.org/data-analysis/country-sdg-profiles>> (Accessed October 2, 2023).

SDG 3 건강과 웰빙에서 진척이 12개로 전체 목표 중에는 가장 많았으며 SDG 6 깨끗한 물과 위생, SDG 8 경제성장과 양질의 일자리에서 각각 3개 지표가 성과가 있는 것으로 나타났다. 개별 목표의 전체 지표 중 진척 수의 비율로 본다면 SDG 3 건강과 웰빙이 42.9%로 가장 높고 SDG 7 모두를 위한 에너지 보장이 33.3%로 그 다음이며 SDG 6 깨끗한 물과 위생이 27.3%로 세 번째로 높게 나타났다.

SDG 9 사회기반시설, 산업화 및 혁신, SDG 13 기후변화 대응, SDG 14 해양생태계는 진척되는 지표가 없었으며, SDG 1 빈곤퇴치, SDG 4 양질의 교육, SDG 5 성평등, SDG 10 불평등 완화, SDG 11 지속가능한 도시와 주거지, SDG 13 기후변화 대응, SDG 16 평화,

정의와 제도 등은 자료 불충분 정도가 높게 나타났다. SDGs 세부목표와 지표별 진척, 정체, 퇴보 현황은 아래와 같다.

표 III-2 북한 지표 추세 세부 현황

세부목표	지표
진척(지표 총 33개)	
1.4 기본서비스에 대한 접근 (Access to basic services)	1.4.1 기본 식수와 위생 서비스에 대한 접근 (Access to basic water and sanitation services)
2.2 영양실조(Malnutrition)	2.2.1 발육부진 비율(Prevalence of stunting)
3.1 모성 사망률(Maternal mortality)	3.1.2 숙련된 보건 인력에 의한 출산 (Births attended by skilled health personnel)
3.2 아동 사망률(Child mortality)	3.2.1 유아 및 5세 미만 사망률 비율 (Infant and under-five mortality rate)
	3.2.2 신생아 사망률(Neonatal mortality)
3.3 전염성 질병(Communicable diseases)	3.3.3 말라리아(Malaria)
	3.3.5 소외열대질환(Neglected tropical diseases)
3.4 비전염성 질병 (Non-communicable diseases)	3.4.1 심혈관 질환, 암, 당뇨 혹은 만성 호흡기 질환 (Cardiovascular disease, cancer, diabetes or chronic respiratory disease)
	3.4.2 자살(Suicides)
3.5 약물 남용(Substance abuse)	3.5.2 해로운 알코올의 사용(Harmful use of alcohol)
3.8 보편적인 건강 보장 (Universal health coverage)	3.8.1 필수 보건서비스 보장 (Essential health services coverage)
3.9 건강에 대한 오염의 영향 (Health impact of pollution)	3.9.3 비의도적 중독(Unintentional poisoning)
3.a 담배 규제(Tobacco control)	3.a.1 흡연율(Tobacco use)
3.d 보건리스크 관리(Management of health risks)	3.d.1 건강 수용 및 응급대처 능력(Health capacity and emergency preparedness)
4.6 성인 문해력과 수리력 (Adult literacy & numeracy)	4.6.1 문해력과 수리력(Literacy and numeracy skills)
5.5 여성 리더십(Women in leadership)	5.5.1 여성 국회의원 비율과 여성 지방의원 비율 (Seats held by women in national parliaments and local governments)
6.2 위생에 대한 접근 (Access to sanitation & hygiene)	6.2.1 안전하게 관리되는 위생 서비스 (Safely managed sanitation services)
6.5 국경 간 물 협력 (Transboundary water cooperation)	6.5.1 통합 수자원 관리 (Integrated water resources management)

세부목표	지표
6.b 물·위생 관리의 참여 (Participation in water & sanitation mgmt.)	6.b.1 물과 위생 관리의 참여(Participation in water and sanitation management)
7.1 에너지서비스의 접근 (Access to energy services)	7.1.2 청정에너지 의존 (Reliance on clean energy)
7.b 에너지 기반시설 투자 (Investing in energy infrastructure)	7.b.1 재생에너지 생산 능력 (Renewable energy generating capacity)
8.1 1인당 경제성장(Per capita economic growth)	8.1.1 1인당 실질GDP 성장률 (Real GDP per capita growth rate)
8.2 경제적 생산성과 혁신 (Economic productivity & innovation)	8.2.1 근로자 1인당 실질GDP 성장률 (Real GDP per employed person growth rate)
8.4 물질 자원 효율성(Material resource efficiency)	8.4.1 물질 발자국(Material footprint)
10.7 안전한 이주 및 이동 (Safe migration & mobility)	10.7.4 출신국별 난민 (Refugees, by country of asylum)
11.6 도시 대기질과 폐기물 관리 (Urban air quality & waste mgmt.)	11.6.2 도시 미세먼지(Urban particulate matter)
12.2 천연자원의 지속가능한 사용 (Sustainable use of natural resources)	12.2.1 물질 발자국(Material footprint)
12.a R&D와 지속가능발전 능력의 지원 (Support for R&D capacity for SD)	12.a.1 재생에너지 생산설비 (Renewable energy generating capacity)
15.6 유전자원의 활용 (Utilization of genetic resource)	15.6.1 공정하고 공평한 유전자원의 이익 공유(Fair and equitable sharing of benefits of genetic resources)
15.9 국가 및 지역 계획에서의 생물다양성 (Biodiversity in national & local planning)	15.9.1 개발 계획에서 생물다양성 가치의 통합 (Integration of biodiversity value in development planning)
16.7 포용적 의사결정 (Inclusive decision-making)	16.7.1 공공기관에서 인구 대표성 (Population representativity in public institutions)
17.18 국가통계 이용성 (National statistics availability)	17.18.3 재원이 확보되거나 이행되고있는 국가통계계획 (National statistical plan funded/under implementation)
17.19 통계역량(Statistical capacity)	17.19.1 개도국의 통계역량 강화를 위한 자원(Financial resources to strengthen statistical capacity in developing countries)
정체(지표 총 19개)	
3.1 모성사망률(Maternal mortality)	3.1.1 모성사망비(Maternal mortality)
3.3 전염성 질병(Communicable diseases)	3.3.2 결핵(Tuberculosis)
	3.3.4 B형간염(Hepatitis B)

세부목표	지표
5.3 조혼(Early marriage)	5.3.1 15세 이전과 18세 이전에 결혼한 여성 (Women married before age 15 and 18)
6.1 안전한 식수(Safe drinking water)	6.1.1 안전하게 관리되는 식수 서비스 (Safely managed drinking water services)
6.4 물 사용 효율(Water-use efficiency)	6.4.2 물 스트레스(Water stress)
7.a 에너지 국제 협력(int. cooperation on energy)	7.a.1 청정에너지에 대한 자금 흐름 (Financial flows to clean energy)
9.c ICT와 인터넷에 대한 접근 (Access to ICT & the Internet)	9.c.1 무선네트워크 사용 가능 인구 (Population covered by a mobile network)
14.5 연안해역 보존(Conservation of coastal areas)	14.5.1 보호된 해양 지역(Protected marine areas)
15.1 육상과 담수 생태계 (Terrestrial & freshwater ecosystems)	15.1.1 산림 지역(Forest area)
	15.1.2 육상 및 담수 생물다양성 지역(Sites for terrestrial and freshwater biodiversity)
15.2 지속가능한 산림관리 (Sustainable forests management)	15.2.1 지속가능한 산림관리 (Sustainable forests management)
15.4 산림 생태계 보존 (Conservation of mountain ecosystems)	15.4.1 산림 생물다양성 지역 (Sites for mountain biodiversity)
15.5 생물다양성 손실(Loss of biodiversity)	15.5.1 적색목록지수(Red List Index)
15.8 외래종 유입(Invasive alien species)	15.8.1 외래종 유입의 방지 혹은 통제(Prevention or control of invasive alien species)
16.a 예방범죄 능력 (Capacity to prevent violence)	16.a.1 국가인권기구의 독립(Independence of National Human Rights Institutions(NHRI))
17.12 LDC를 위한 무관세 시장 (Duty-free market access for LDCs)	17.12.1 개도국 최빈개도국, 군서도서개발국에 대한 관세평균(Average tariffs faced by developing countries, LDCs and SIDS)
17.17 파트너십(공공, 민간, CSO) Partnerships (public, private, CSO)	17.17.1 공공과 민간, 시민사회 파트너십에 약정 (Commitment to public-private and civil society partnerships)
17.18 국가통계 이용성 (National statistics availability)	17.18.2 국가통계법령(National statistical legislation)
퇴보(지표 총 30개)	
2.1 영양부족과 식량안보 (Undernourishment and food security)	2.1.1 영양부족인구 (Prevalence of undernourishment)
	2.2.2 영양불량 비율(Prevalence of malnutrition)
2.2 영양실조(Mainutrition)	2.2.3 임신부의 빈혈 유병율(Anaemia in women by pregnancy status)

세부목표	지표
2.1 농업 투자(Investment in agriculture)	2.a.2 농업 부문 공적지원 (Official flows to the agriculture sector)
3.6 도로교통 사고(Road traffic accidents)	3.6.1 도로교통 사망(Road traffic deaths)
3.b 건강을 위한 R&D(R&D for health)	3.b.1 국가정책으로 모든 백신을 접종한 인구 (Population covered by all vaccines in national programme)
	3.b.2 의학연구와 기초보건부문에 대한 ODA(ODA to medical research and basic health sectors)
3.c 보건 자원 및 인력 (Health financing & workforce)	3.c.1 보건의료 인력 밀도(Health worker density)
4.b 장학금(Scholarships)	4.b.1 장학금을 위한 ODA(ODA for scholarships)
6.4 물 사용 효율(Water-use efficiency)	6.4.1 물 사용 효율(Water-use efficiency)
6.a 물과 위생에 대한 국제협력 (Int. cooperation on water & sanitation)	6.a.1 물과 위생에 대한 ODA (ODA to water and sanitation)
7.2 재생에너지 비중 (Share of renewable energy)	7.2.1 재생에너지 비율(Renewable energy share)
7.3 에너지 효율성(Energy efficiency)	7.3.1 에너지 집약도(Energy intensity)
8.4 물질 자원 효율성 (Material resource efficiency)	8.4.2 국내 물질자원 소비량 (Domestic material consumption)
8.a 무역원조(Aid for Trade)	8.a.1 무역원조(Aid for Trade)
9.1 인프라개발(Infrastructure development)	9.1.2 승객 및 화물 운송량 (Passenger and freight volumes)
9.2 지속적이고 포용적 산업화 (Sustainable/inclusive industrialization)	9.2.1 제조업 부가가치(Manufacturing value added)
9.4 지속적이고 청정한 산업 (Sustainable & clean industries)	9.4.1 이산화탄소 배출량(CO ₂ emission intensity)
9.a 회복탄력적 인프라(Resilient infrastructure)	9.a.1 인프라 분야에 대한 국제사회의 공적지원 (Official international support to infrastructure)
10.4 재정, 임금, 사회보장 정책 (Fiscal, wage & social protection policies)	10.4.1 GDP 대비 노동소득 비율 (Labour share of GDP)
10.a WTO의 특별 대우 (Special & differential treatment(WTO))	10.a.1 수입에 대한 관세선(Tariff line on imports)
10.b 개발 자원 (Resource flows for development)	10.b.1 개발 자원 총액 (Total resource flows for development)
12.2 천연자원의 지속적 사용 (Sustainable use of natural resources)	12.2.2 국내 물질 소비량 (Domestic material consumption)
13.2 기후변화 정책(Climate change policies)	13.2.2 온실가스 배출량(Greenhouse gas emissions)

세부목표	지표
14.1 해양오염(Marine pollution)	14.1.1 연안 부영양화와 부유성 플라스틱(Costal eutrophication and floating plastic)
15.3 사막화와 토지황폐화 (Desertification and land degradation)	15.3.1 황폐화된 국토 비율 (Proportion of land that is degraded)
15.a 생물다양성과 생태계를 위한 자원 (Resources for biodiversity, ecosystems)	15.a.1 생물다양성과 생태계에 대한 ODA 및 공적지출 (ODA and public expenditure to biodiversity and ecosystems)
15.b 산림관리를 위한 자원 (Resources for forest management)	15.b.1 생물다양성과 생태계에 대한 ODA 및 공적지출 (ODA and public expenditure to biodiversity and ecosystems)
17.9 SDGs를 위한 역량 구축 (Capacity building for SDGs)	17.9.1 재정 및 기술 지원 (Financial and technical assistance)
17.11 개도국의 수출 (Exports of developing countries)	17.11.1 전세계 수출에서 개도국 및 최빈개도국 비중 (Developing/least developed countries share of global exports)

주: 2022년 10월을 기준으로 작성.

출처: ESCAP, "Data Analysis - Indicator Trends"를 바탕으로 저자 정리.

북한의 SDGs 이행 진척 여부와 관계없이 SDGs 지표에 대한 데이터 가용도 또한 북한의 SDGs 이행 역량을 평가할 수 있는 기초자료가 될 수 있다.^{182/} 북한의 2021년 VNR 보고서에 제시된 자료의 상당 부분은 3개년(2015, 2018, 2020)에 해당하는 자료이고 그중에서도 누락되는 경우가 있어 북한이 수용한 95개의 세부목표에 대한 이행을 판단할 수 있는 시계열 자료가 부족하고 지표 전반에 대한 신뢰성을 엄밀하게 평가하는 데는 한계가 있다. ESCAP은 아시아태평양 지역의 지표 가용도(data availability)를 집계하여 공개하고 있다.^{183/} 이에 따르면 북한의 SDG 지표 가용도는 낮은 수준이다. 2022년 기준 ‘충분 데이터(sufficient data)’는 80개였고 ‘데이터 없

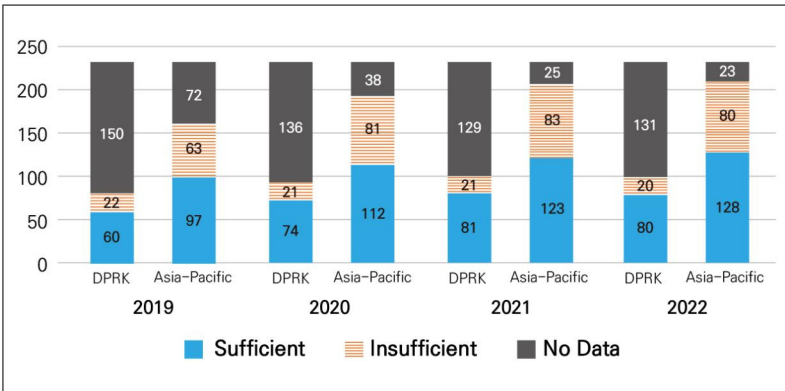
^{182/} 이에 대해서는 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, pp. 82~87에서 논의된 바 있다. 여기서는 최근 업데이트된 집계 자료를 활용하여 가용도 상황을 제시한다.

^{183/} ESCAP, "SDG Data Availability," <<https://data.unescap.org/data-analysis/sdg-data-availability>> (Accessed October 1, 2023).

음(no data)'은 131개로 나타났다.^{184/} 전체 지표 중 3분의 2 정도가 시계열 추세 파악이 어렵거나 해당 자료가 존재하지 않는 것이다. 북한의 충분 데이터 수 80개는 아시아태평양 평균인 128개와 비교했을 때 낮고 특히 데이터 없음의 수 131개는 아시아태평양 평균 23개와 비교 할 때 5.6배 높다. 향후 개선의 여지는 있을 수 있지만 북한의 낮은 지표 가용도는 SDGs 이행 여부를 모니터링하는 데 있어 제약 요건이 될 수 있기 때문에 전체적인 SDGs 이행 역량의 약점이 될 수 있다. 이는 다른 한편으로 북한의 SDGs 데이터 가용도를 높이기 위한 차원에서 북한의 통계역량을 증진하는 것이 중요하다는 점을 시사한다.

그림 Ⅲ-2 북한과 아시아태평양 지표 가용도, 2019~2022

(지표 수/단위: 개)



출처: ESCAP, “SDG Data Availability,” <<https://data.unescap.org/data-analysis/sdg-data-availability>> (Accessed October 1, 2023)을 바탕으로 저자 정리.

184/ ESCAP은 2000년 이래 두 시점 이상의 데이터 포인트를 보유한 최소 한 개 이상의 데이터 시리즈가 있어 시계열 경향 분석이 가능한 경우를 ‘충분 데이터(sufficient data)’로, 한 개의 데이터 포인트가 있거나 충분 데이터에 미치지 못하는 경우는 ‘불충분 데이터(insufficient data)’로, 데이터가 없는 경우는 ‘데이터 없음(no data)’으로 분류한다. 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 85; ESCAP, “SDG Data Availability.”

다. 북한의 인도적 위기 대응 취약성

북한이 SDGs를 이행하는 데 있어 중요한 제약 조건 중 하나는 북한의 위기 대응에 대한 취약성이다. 전염병 위기와 더불어 재해성 기후위기 대응 역량은 북한 당국이 상당한 관심을 가지고 강조하고 있으며 북한 스스로도 취약성을 인정하고 있는 부분이다.^{185/} 북한에서는 2001년부터 2015년까지 태풍, 홍수, 호우, 강풍 등 총 269건의 자연재난이 발생하였고 2011년 이후 다소 감소하는 추세를 보이나 매년 평균 한 차례 이상 발생하고 있다.^{186/} 북한의 자연재해에 대한 취약성은 INFORM(Index for Risk Management) 지수를 통해서도 확인된다. INFORM은 조기 경보 및 대비에 관한 기관 간 상임위원회와 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 협력하여 만든 일종의 다자 이해관계자 포럼으로 국가들의 인도적 위기 및 재난에 관한 분석을 제공한다.^{187/} 재난위기관리지식센터(Disaster Risk Management Knowledge Centre)가 제공하는 분석 중 하나인 INFORM 위험 지수(INFORM Risk Index)는 ‘위험 및 노출(hazard & exposure)’, ‘취약성(vulnerability)’ 및 ‘대응 역량 부족(lack of coping capacity)’이라는 세 가지 측면으로 인도적 위기의 위험수준을 평가하며 각각의 구성요소에는 이에 해당하는 하위 항목을 포함

185/ 우리나라는 재해와 재난의 개념을 통칭하여 자연재난으로 정의하지만 북한은 재난과 재해를 엄격히 구분하지 않고 생활과 경제활동에 피해를 주는 이상자연 현상을 자연재해로 규정하고 발생 원인에 따라 기상수문학적 지해, 지질학적 지해, 생물학적 지해 등으로 구분한다. 이에 대해서는 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016), pp. 7~21 참조. 여기서 사용하는 자연재해는 홍수, 호우, 폭우, 해일, 태풍, 가뭄, 지진, 황사 등 자연현상으로 인해 발생하는 재해 및 피해를 의미하며 자연재난과 자연재해를 교차적으로 사용한다.

186/ 위의 책, p. 24.

187/ European Commission, “DRMKC - INFORM,” <<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/>> (Accessed October 1, 2023).

한다.^{188/} INFORM 위험 지수는 공동체에 발생하거나 노출되는 위험의 현상에만 주목하는 것이 아니라 그러한 위험에 대한 공동체의 수용 정도와 그러한 피해나 효과를 경감시킬 수 있는 자원의 부족 정도를 종합적으로 살펴볼 수 있는 개념이라는 점에서 유용하다. 이는 인도적 위기로 인한 재해위험이 비단 피해의 원인을 제공하는 재난의 종류나 스케일뿐만 아니라 사회경제적 조건과 제도와 인프라와 같은 공동체의 대응 역량이 총체적으로 결합하여 발생하는 것이기 때문이다.^{189/}

표 III-3 INFORM 위험지수 모델

위험 측면	INFORM					
	위험 및 노출		취약성		대응 역량 부족	
범주	자연	인간	사회경제	취약그룹	제도	인프라
구성 요소	지진	갈등 강도	발전·박탈	터전을 잃은 사람 ¹	재난 위기 경감	커뮤니케이션 ²
	홍수					
	해일	장기화된 갈등 강도	불평등	기타 취약계층	거버넌스	물리적 인프라
	태풍		원조 의존성			의료시스템 접근성
	가뭄					

주 1: Uprooted people 의미로 난민, 귀향난민, 국내실향민 등 포함.

주 2: 전기접근성, 인터넷사용자, 모바일가입자, 성인 문해율 포함.

출처: European Commission, “DRMKC – INFORM, Methodology,” <<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/>> (Accessed October 1, 2023).

2024년 INFORM 위기 지수에 따르면 북한은 4.1을 기록하여 전체 191개국 가운데 65번째로 위기 가능성이 높은 국가로 평가되었

^{188/} European Commission, “DRMKC – INFORM, Methodology,” <<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/>> (Accessed October 1, 2023).

^{189/} M. Marin-Ferrer, K. Poljanšek and L. Vernaccini, *Index for Risk Management INFORM Concept and Methodology Report – Version 2017*, EUR 28655 EN, doi:10.2760/094023 (European Union, 2017), pp. 10~11.

다.^{190/} 특히 북한은 대응 역량 부족 항목이 6.7로 23번째로 위기 가능성이 높은 곳으로 나타났다. 항목별로는 위험 및 노출 구성 요소 중 하나인 자연이 4.5로 55위, 취약성 요소인 식량안보가 9.5로 전체 국가 중 마다가스카르 다음인 두 번째로 위험 가능성이 높았다. 즉 자연현상으로 인해 발생하는 재해 및 피해가 사회경제적 박탈과 더불어 식량부족 현상을 촉발시키고 있다고 볼 수 있는 것이다. 또한 대응 역량 부족의 범주인 제도가 8.2로 다섯 번째로 높은 위기 가능성이 높게 나타났다는 점에서 주목된다. 북한의 경우 DRR 지표가 평가되지 않았던 측면도 있지만 재난관리 차원의 정부 정책이 효과적으로 대응하고 있지 못하다는 점을 시사한다. 구체적인 구성 항목에 대한 평가는 아래와 같다.

표 III-4 INFORM 위험지수 북한 점수 및 순위

항목	북한 점수(0~10)	북한 순위(1~191)
INFORM Risk	4.1	65
위험 및 노출	2.7	80
취약성	3.8	92
대응 역량 부족	6.7	23

구성	북한 점수(0~10)
위험 및 노출	2.7
자연	4.5
지진	4.4

190/ INFORM 위험지수는 위기 정도를 매우 높음(very high)부터 높음(high), 중간(medium), 낮음(low), 매우 낮음(very low)까지 5단계로 구분한다. 2024년 결과에 따르면 가장 위험 순위가 낮은 국가는 싱가포르(0.7, 191위)였으며 가장 위험 순위가 높은 국가는 중앙아프리카공화국(8.7, 1위)이었다. '매우 높음'을 기록한 15개 국가는 중앙아프리카공화국, 남수단, 소말리아, 아프가니스탄, 차드, 콩고, 예멘, 수단, 시리아, 아이티, 미얀마, 부르키나파소, 에티오피아, 우간다, 말리였다.

구성	북한 점수(0~10)
홍수	6.4
해일	0.9
태풍	5.7
연안침수	6.3
가뭄	3.5
전염병	2.9
인간	0.3
현 갈등강도	0.0
장기화된 갈등강도	0.4
취약성	3.8
사회경제	4.6
발전·박탈	6.9
불평등	-
경제적 의존성	0.1
취약그룹	3.0
터전을 잃은 사람들	0.0
건강조건	3.9
5세미만 아동	1.7
최근총격	0.0
식량안보	9.5
기타취약계층	5.2
대응 역량 부족	6.7
제도	8.2
DRR	-
거버넌스	8.2
인프라	4.4
커뮤니케이션	6.0
물리적 인프라	3.4
의료시스템접근성	3.9

주: 점수는 10에 가까울수록 순위는 1에 가까울수록 위기의 정도가 심각한 것으로 해석.

출처: European Commission, "DRMKC - INFORM."

재해위험에 대응할 수 있는 역량이 취약하다는 점은 ESCAP 최근 보고서를 통해서도 확인할 수 있다. ESCAP은 북한이 홍수, 가뭄, 태풍 등의 자연재해에 취약하며 기후변화로 인한 불확실성이 가중되면서 재해위험이 심각한 것으로 평가하고 있다. 특히 홍수, 가뭄, 태풍과 같은 수문 기상 위험(hydro-meteorological hazards)이 북한에 큰 영향을 미치고 있다고 보며 1991년부터 2020년까지 자연재해로 인한 피해인구를 5100만 명, 자연피해 사망자를 3,000명으로 추산하고 있다.^{191/}

표 III-5 재해 유형에 따른 피해자 및 사망자(1991~2020)

구분	사망자(명)	피해인구(백만 명)
홍수	2,463	14
태풍	235	6
가뭄	0	31

출처: Sanjay Srivastava *et al.*, “Review of Disaster Riskscape of Democratic People’s Republic of Korea,” (ESCAP, 2023), p. 1.

2021년 VNR 보고서는 기후 관련 자연재해로 인한 반복적인 피해와 재해에 대한 취약한 복원력이 북한의 사회경제적 발전과 주민의 생활을 심각하게 저해하는 요인으로 지적하고 있다.^{192/} 북한은 VNR을 통해 북한 당국이 재난대응 및 경감에 많은 관심이 있으며 제도적인 노력을 해 왔다는 점을 강조하고 있다. 북한은 기후변화로 인한 영향이 큰 지역으로 빈번한 자연재해가 농업생산 감축, 농업 기반 파괴, 토양 및 수자원 유실로 인한 부정적인 영향에 노출되어 있다

191/ Sanjay Srivastava *et al.*, “Review of Disaster Riskscape of Democratic People’s Republic of Korea,” (ESCAP, 2023), p. 1.

192/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 37; 김다울, “북한의 자연재해 발생 및 대응 현황과 협력과제,” 경제·인문사회연구회 『한반도평화변영연구단 Research Brief』, No. 26 (2023), p. 1.

고 평가하였다. 재난위기관리가 부총리 및 국가계획위원장이 주관하는 NTF 산하 6개 기술위원회의 중점 분야 중 하나로 포함된 것은 북한이 자연재해 및 기후변화에 대한 대응을 중요하게 인식하고 있다는 점을 보여준다고 할 수 있다. 북한은 2016년부터 2020년까지 심각한 자연재해가 매년 한 번 이상 발생하였고 수해지역 민생 안정을 위해 37,000 가구를 신규 건축 및 무상 분배하였고 31,000 세대를 보수했음을 밝혔다.^{193/} 또한 제도적 차원에서 기후성 자연재해에 대응하기 위해 국가위기관리체계(the national system of crisis management)를 구축하였으며 2014년 긴급재난대응국가위원회(the State Committee of Emergency Disaster Management)를 설립하여 전국 단위의 행정체계를 정비하였으며 국가재난위험감감계획(National Strategy of Disaster Risk Reduction) 2019~2030이 실행 중임을 보고하였다.^{194/} 또한 2020년에는 전국적인 위기관리시스템을 구축해 잠재적 재난에 대한 조기 경보 및 정보제공을 해오고 있다는 점을 밝혔다.^{195/} 재해 관련 위기는 북한의 SDGs 이행 전반에 영향을 미치는 만큼 다양한 목표에서 중점적인 계획으로 수립되어 있다. 자연재해 피해를 줄이는 것은 북한의 SDG 1의 우선순위이며, 재해에 대한 복원력 강화는 SDG 11에서 국가재난위험감감계획 이행 및 기후변화에 대한 인식 제고는 SDG 13에서 각각 우선순위로 설정되어 있다.^{196/}

북한은 자연재해 대응과 관련한 법체계도 지속적으로 정비해 왔다.^{197/} 김정은 집권 이후로는 2014년 6월 27일 최고인민회의 상임

193/ DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," p. 13.

194/ *Ibid.*, p. 14.

195/ *Ibid.*, p. 15.

196/ *Ibid.*, p. 15, p. 41.

197/ 이에 대해서는 황수환, "자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계," 『입법과

위원회 정령 제76호로 「재해방지 및 구조, 복구법」을 제정하였고, 2022년 10월 7일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제22차전원회의에서 「위기대응법」을 채택한 바 있다. 북한은 자연재해방지가 “국가의 존립과 발전, 인민의 안녕을 위해 반드시 책임져야 할 사업”이며 자연재해 대응 역량이 부족한 것은 “국가의 지속적이고도 정상적인 발전에 난관”이 된다는 점을 인식하고 있다.^{198/} 김정은 위원장은 위기관리의 과학화, 정보화, 현대화를 강조하며 강수예보 체계 개선과 재해성기상현상 검색 등 기상수문관련 개발 사업에 과학화 수준을 개선하는 것과 정보통신수단을 통해 관련 지식을 공유하고 위기 발생 시 경보 및 대피할 수 있는 방안을 적극 요구하고 있다.^{199/} 북한이 극심한 기후변화와 빈번한 자연재해로 인한 피해에 대응하기 위한 법제도를 정비하고 각종 대책을 강구한다는 것은 북한의 대응 역량이 취약하고 자연재해로 인한 인도적 위기가 주민들의 생존과 일상뿐 아니라 SDGs 달성에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점을 보여준다. <표 III-6>에서 보여주듯이 재해재난 사항은 다양한 지속가능발전목표에서 강조되고 있는 만큼 2030 의제의 타 영역과의 연관성 및 상호작용이 크다고 볼 수 있다. 향후 북한에서 기후변화 및 자연재해 대한 대응 역량과 회복력이 제고되지 않는다면 SDGs 이행에 상당한 도전에 직면할 수 있다.

정책』, 제9권 3호 (2017), pp. 241~268; 정대진·문인철, “남북한 재해재난 대응 체계,” 나용우 외, 『남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 93~160 참고.

198/ “모든 부문, 모든 단위에서 자연재해방지능력을 더욱 강화해나가자,” 『조선중앙통신』, 2023.8.16.

199/ “기상수문국 중앙기상예보대 기상예보의 과학성, 정확성, 신속성보장을 위한 사업 진척,” 『조선중앙통신』, 2023.3.20.

표 III-6 재해재난 관련 SDGs 주요 목표 및 지표

유엔 SDG	북한 SDG	북한 지표
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	1. 인민 생활수준의 지속적인 개선	
1.5 2030년까지 빈곤층과 취약계층의 회복력을 구축하고, 기후 관련 극심한 사태, 기타 경제·사회·환경적 충격 및 재난에 대한 노출과 취약성을 감소	1.5 2030년까지 완벽한 국가체계를 구축하고 기후와 관련된 자연재해로부터 모든 인민을 보호할 수 있는 방안을 마련	
1.5.3 재난위험감축을 위한 샌디아프레임워크(2015~2030)에 따라 국가의 재난위험감축전략을 채택하고 이행하는 국가의 수	1.5.3 국가재난위험감축계획	2019
1.5.4 국가의 재난위험감축전략에 따라 지자체 차원의 전략을 갖추고 있는 비율	1.5.4 국가 전략에 따라 지역별재난위험감축계획을 채택한 비율	100% (2020)
2. 기아종식, 식량안보 달성, 영양상태 개선과 지속가능한 농업 강화	2. 농업 생산 증대 및 영양 개선을 통한 식량 자급자족 달성	
2.4 2030년까지 생산성과 생산량을 증가시키고 생태계 유지에 도움이 되며 기후변화, 기상 이변, 가뭄, 홍수 및 기타 자연재해에 대한 적응력을 강화하고 토지와 토양의 질을 점진적으로 향상시킬 수 있는 지속가능한 식량 생산체계를 보장하며, 회복력 있는 농업 관행 이행	2.4 2030년까지 지속가능한 식량생산체계를 보장하며, 생산성과 회복력 있는 농업 훈련을 시행. 이 훈련은 생산량을 증가하고 생태계를 유지하고 재난에 대한 적응 능력을 강화하며 토지의 비옥도를 점진적으로 개선	2015 95% 2018 96% 2020 95%
2.4.1 생산적이고 지속가능한 농지면적 비율	2.4.1 생산적이고 지속가능한 농지면적 비율	

유엔 SDG	북한 SDG	북한 지표
11. 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성	11. 사람들에게 보다 풍요롭고 민중스러우며 문명화된 삶을 영위할 수 있는 조건과 환경 제공	
11.5 2030년까지, 빈곤층과 취약계층 보호에 초점을 맞추어, 수해 등 재난으로 인한 사망자 및 피해자수를 대폭 줄이고 세계 총 GDP 대비 직접적인 경제 손실을 대폭 감소	11.5 2030년까지, 물 관련 재난을 포함한 재해로 인한 사망자 및 영향자 수를 크게 줄이고, GDP 대비 직접적인 경제적 손실을 크게 감소	
11.5.1 인구 10만 명당 재난으로 인해 사망, 실종, 직접적 피해를 입은 인구 수	11.5.1 인구 10만 명당 재해로 인한 사망자 및 실종자 수	2015 0.43 2018 0.59 2020 0.47
11.b 2020년까지 포용, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 재난 회복력을 위한 통합된 정책 계획 및 계획을 이행하는 도시와 거주지의 수를 대폭 확대하고, 2015~2030 재난위험 감소를 위한 선다이프레이밍워크에 맞추어 모든 수준에서 통합적인 재난위험 관리를 구축하고 이행	11.b 2020년까지, 포용성, 자원 효율성, 기후변화 완화 및 적응, 재해 복원력에 대한 통합된 정책과 계획을 채택하고 실행하는 도시 수를 대폭 늘리며, 모든 수준에서 전체적인 재해위험 관리를 개발하고 이행	
11.b.1 재난위험축소를 위한 선다이프레이밍워크(2015~2030)에 따라 국가의 재난위험축소전략을 채택하고 이행하는 국가의 수	11.b.1 국가재해위험감소전략	2019
11.b.2 국가의 재난위험축소전략에 따라 지자체 차원의 전략을 갖추고 있는 비율	11.b.2 국가 전략에 따라 채택된 지역 재해 위험 감소 계획의 비율	100% (2020)

유엔 SDG	북한 SDG	북한 지표
13. 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응	13. 기후변화와 그 영향과의 투쟁에 대한 대중운동 벌이기	
13.1 기후 관련 위험 요소와 자연재해에 대한 회복력과 적응 역량 강화	13.1 기후 관련 위험과 자연재해에 대한 회복과 적응력 강화	
13.1.1 인구 10만 명당 재난으로 인해 사망, 실종, 직접적 피해를 입은 인구 수	13.1.1 10만 명당 재난으로 인한 사망과 실종자 수	2015 2018 2020 0.43 0.59 0.47
13.1.2 재난위험감축을 위한 선다 프레임워크(2015-2030)에 따라 국가의 재난위험감축전략을 채택하고 이행하는 국가의 수	13.1.2 국가재난위험감정책	2019
13.1.3 국가의 재난위험감축전략에 따라 지자체 차원의 전략을 갖추고 있는 비율	13.1.3 국가전략에 따라 채택된 지역재해위험감소 계획의 비율	100% (2020)

출처: 통계청 통계개발원, 『한국 SDG 이행보고서 2023』(대전: 통계청, 2023), p. 122~133; DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda.” (June 2021), pp. 58~63. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed June 1, 2023); 대북협력민간단체협의회 번역, “조선민주주의인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서,” pp. 50~61. <<https://ksm.or.kr/?uid=1715&mod=document&charity-project=download>> (검색일: 2023.6.1.)을 바탕으로 저자가 재구성함.

라. 코로나19 이후 국제협력의 중단과 대북 제재의 지속

북한의 2021년 VNR에서 SDGs 이행 과정에서 다자협력의 필요성을 인지하고 국제사회와의 협력을 한층 더 강화할 것을 제시한 바 있다. 박정근 부총리 겸 국가계획위원회 위원장, NTF 의장은 북한의 자원과 기술을 우선적으로 활용해 SDGs를 달성하고자 하지만 국제사회와도 긴밀히 협력할 뜻을 내비쳤다.^{200/} 북한의 SDGs 이행체계에서도 내부 이행기구와 국제기구 및 NGOs가 협력하는 구도를 명시한 바 있다.

VNR 보고서에 의하면 북한은 다양한 목표들에서 국제사회와의 협력이 진행 중이거나 향후 필요하다고 언급한다. SDG 2 기아종식의 식량안보와 영양 부분에서는 UNDP, UNICEF, UNFPA(United Nations Population Fund, 유엔인구기금), WFP, FAO(United Nations Food and Agriculture Organization, 유엔식량농업기구) 및 NGOs 등과의 적극적인 협력이 이루어졌으며 수확 후 손실 감소, 종자개량, 영양개선 사업 등에 구체적인 개선이 있었다고 밝혔고,^{201/} SDG 4 양질의 교육에서는 UNESCO(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 유엔교육과학문화기구), UNICEF와의 지속적인 협력을 통해 교육 환경, 내용 방법 개선의 필요성을 제기하였다.^{202/} SDG 5 성평등 관련으로는 유엔여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)을 준수하고 국가보고서를 제출하였으며, 2007년부터 UNFPA와 5개년 국가생식보건(RH strategy) 전략을 수행하고

200/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 5.

201/ *Ibid.*, p. 17.

202/ *Ibid.*, p. 23.

있음을 강조하였다.^{203/} SDG 6 깨끗한 물과 위생관련으로는 IWRM(Integrated Water Resources Management, 통합수자원관리)이 주변국과의 협력하에 진행되고 있으며, UNICEF 등을 통해 중력식급수시스템(Gravity Fed Water Supply System)을 추가로 도입할 예정임을 밝히고 있다.^{204/} SDG 9 사회기반시설, 산업화 및 혁신으로는 UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change, 유엔기후변화협약)에 따른 온실가스 배출 완화 조치에 있어 유엔과 협력 필요성을 예상하였다.^{205/} SDG 11 지속가능한 도시와 주거지 관련으로 UNDP, ESCAP, FAO, UNDRR(UN Office for Disaster Risk Reduction, 유엔재해위험감소국)과 협력하여 재난위험관리 프로젝트를 개발한 경험과 함께 재난위험관리에 대한 국제협력 강화 필요성을 언급하고, 폐기물 데이터 관련 국제기준 도입과 협력 필요성을 제기한 바 있다.^{206/} SDG 13 기후변화 대응 차원에서는 기후변화협약과 파리협정의 성공적 이행에 동참하고 기후변화 감축과 적응 프로그램 도입에 따른 국제협력 필요성을 인정하고 있다.^{207/} SDG 15 육상생태계 관련으로는 유엔 생물다양성협약(United Nations Convention on Biological Diversity), 유엔사막화방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification) SDG 17 파트너십과 관련해서는 북한이 타국과의 교류나 파트너십을 확대하고 다른 국가들과 경제협력관계를 발전시키는 데 열려 있다는 점을 분명히 하였다. 또한 글로벌 지표 가운데 자신들의 SDG 17에 포함하지 않았던 지표를 평가하고 북한의 상황에 부합하는 지

^{203/} *Ibid.*, p. 24.

^{204/} *Ibid.*, p. 26.

^{205/} *Ibid.*, p. 34.

^{206/} *Ibid.*, p. 37.

^{207/} *Ibid.*, p. 41.

표로 수용하기 위해 국제교류가 필요하다는 점을 인정하였다.^{208/}

이와 함께 북한은 SDGs 이행에 있어 유럽연합의 EUPS(European Union Programme Support, 유럽연합 사업지원), IFRC(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 국제적십자연맹), ICRC(International Committee of the Red Cross, 국제적십자위원회) 등의 기관이 SDGs 달성에 기여한 점을 긍정적으로 평가하였다.^{209/} 즉 북한은 SDGs 달성의 주체와 중심은 북한 당국이어야 하지만 “보조적인 역할”로써 양자 및 다자협력이 필요함을 인지하고 SDGs 이행에 필요한 양자 및 다자협력 프로그램을 개발하고 시행할 것을 명확히 밝힌 바 있다.^{210/}

그러나 주지하다시피 북한이 2020년 1월 코로나19 유입 차단을 이유로 국경 봉쇄 조치를 단행한 이후 국제사회와의 협력은 사실상 중단되었다. OCHA 산하의 인도적 지원기관 간 상임위원회는 전 세계적인 인도적 위기에 관련된 필요와 대응계획을^{211/} 여러 파트너 기관들과 협력하여 HPC(Humanitarian Programme Cycle, 인도주의

208/ *Ibid.*, p. 48.

209/ *Ibid.*

210/ *Ibid.*

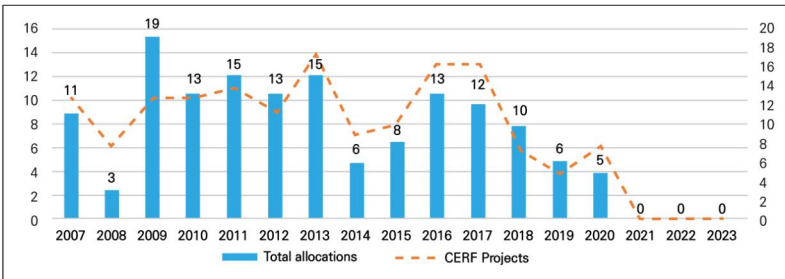
211/ 대응 계획(Response Planning)은 크게 대규모 위기 혹은 전쟁 중인 상황에 대응하기 위한 단년 혹은 다개년 계획의 HRP(Humanitarian Response Plans), 난민위기를 대응하기 위한 지역 차원의 대응 계획으로 방글라데시 로힝야 난민 지원을 위한 JRP(Joint Response Plan)와 아프가니스탄 및 수단 난민 지원을 위한 Regional Refugee Response Plan 등이 포함하는 RRP(Regional Response Plan), 그리고 HRP가 부재한 국가들의 일시적이거나 새로운 위기에 대응하여 1년 이하의 조정된 계획과 지원을 마련하는 HCRP(Humanitarian Crisis Response Plans)로 구별할 수 있다. 이외, 인도적 위기의 규모와 심각성 측면에서 가장 시급한 대응이 필요한 경우 6개월 이내의 대응을 마련하는 FA(Flash Appeals)가 있을 수 있다. 2023년 8월 기준 글로벌 차원의 지원필요 인구는 3억 6300만 명, 기관 간 조정 호소(Inter-Agency Coordinated Appeals)의 대응(Appeals)은 43개이다. 이에 대해서는, OCHA, “Global Humanitarian Overview 2023, August Update,” <<https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2023-august-update-snapshot-31-august-2023>> (Accessed October 1, 2023) 참고.

사업 계획) 절차와 지침에 따라 마련한다.^{212/} 인도적 위기에 대한 대응 계획은 크게 북한은 2021년 이래 HPC 차원의 대응계획이 마련되지 못했다. 2023년 9월 기준 아시아태평양지역에서 아프가니스탄, 방글라데시, 몽골, 미얀마, 파키스탄, 파푸아뉴기니 등 7개 국가에서 9개의 대응계획이 마련 중일 뿐 북한은 관련 계획이 없다.^{213/}

실제 인도적 위기 상황에 대응하기 위해 유엔 차원에서 마련되는 유엔 CERF 데이터를 보게 되면 2007년부터 2023년까지 WFP, UNICEF, FAO, UNFPA, WHO 등을 통해 북한에 지원된 금액은 총 1억 5154만 달러였고 그 기간에 추진된 사업(project)은 127개였다. 지원액은 2007년 1109만 달러를 시작으로 2009년 1899만 달러로 증가하였지만 2016년에는 1305만 달러를 기록한 후 감소 추세를 보이다가 2020년에는 499만 달러를 기록한다. 2021년부터는 북한에 대한 CERF 예산은 더 이상 배정되지 않았다.

그림 III-3 대북 CERF 지원 현황

(단위: US\$m/개)



주: 연도별 배정액은 '신속 대응 지원금' 과 국제사회 지원 감소를 보충하기 위한 '자금 부족 지원금'을 합한 것.

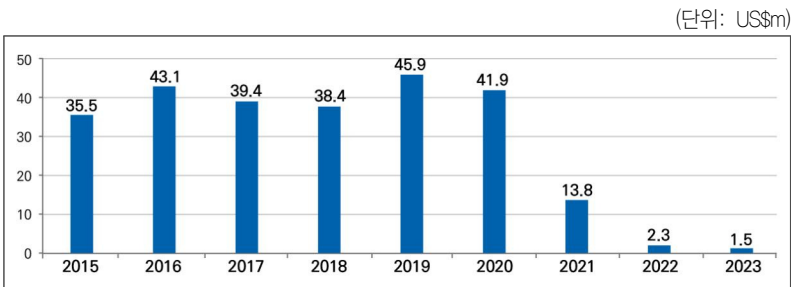
출처: OCHA, "Pooled Funds Data Hub."

^{212/} IASC, "Humanitarian Planning," <<https://interagencystandingcommittee.org/humanitarian-planning>> (Accessed October 1, 2023).

^{213/} OCHA, "Asia and the Pacific 2023 Humanitarian Response Overview," <<https://response.reliefweb.int/asia-and-pacific/asia-and-pacific-2023-humanitarian-response-overview>> (Accessed October 1, 2023).

이러한 상황은 2020년 초 북한의 고강도 방역 조치로 인한 국경 봉쇄 및 국제기구 활동 제약으로 인해 지원필요 인구를 포함 대응계획(response plan)을 위한 기본적인 데이터 집계조차 어려워진 상황과 무관하지 않다. 실제 국제사회 차원의 인도적 지원의 자금 모금도 북한의 코로나19 확산 이후 급격히 줄어들었다. 2020년의 경우 북한에 대한 지원금으로 4188만 달러가 확보되었으나 2021년의 경우 233만 달러, 2022년은 233만 달러로 급격히 줄어들었다. 2023년에는 스위스 정부가 UNICEF를 통해 북한에 대한 코로나19 및 일반 필수 영양서비스 강화 사업으로 약정한 121만 달러와 노르웨이 정부가 노르웨이 적십자사(Norwegian Red Cross)를 통해 북한의 보건 관련 인도적 지원 활동 목적으로 지원한 27만 달러를 포함하여 150만 달러가 북한에 지원 또는 약정되었다.^{214/}

그림 III-4 대북 인도적 분야 자원 조달 현황



출처: OCHA, "Korea, Democratic People's Republic of 2023 Select Year, Country Summary," (<https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2023>) (Accessed October 2, 2023).

^{214/} OCHA, "Financial Tracking Service," (<https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2023>) (Accessed October 1, 2023).

국제사회의 대북 인도적 지원액이 2010년대 중반 이후 3000만~4000만 달러를 유지해 왔던 것을 고려할 때 코로나19 팬데믹으로 인한 북한의 고강도 봉쇄 조치 이후 북한에 대한 모금액은 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 북한이 SDGs 추진 기간을 2016년에서 2020년까지 1차시기, 2021년부터 2025년까지를 2차시기라고 구분한다면 두 기간의 인도적 지원 총액은 각각 2억 867만 달러와 1762만 달러로 11.8배 차이가 존재한다. 물론 2차시기는 현재 진행 중인 관계로 향후 변화의 가능성은 존재한다. SDGs의 상당수가 인도주의와 관련된 것이며 북한은 SDGs의 여러 영역들에서 국제사회와의 협력을 진행해 왔다는 점을 밝힌 바 있다. 북한에 대한 원조액 감소는 북한에 관여하는 유엔 기구 및 INGOs의 대북 활동에 직접적인 영향을 미치는 만큼 북한의 SDGs 이행 전망을 불투명하게 하는 요인이 된다.

표 III-7 SDGs 이행 기간 대북 인도적 분야 자원 조달 현황 (단위: US\$m / %)

SDG 이행	SDGs 1차, 2016~2020					SDGs 2차, 2021~2025		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
모금액(m)	43.1	39.4	38.4	45.9	41.9	13.8	2.3	1.5
합계(%)	208.7(92.2)					17.6(7.8)		

출처: OCHA, "Korea, Democratic People's Republic of 2023 Select Year, Country Summary"를 바탕으로 저자가 재구성.

대북 제재 장기화와 북한의 국경 봉쇄 상황은 국제사회의 대북 지원 활동에 직접적인 제약 요인이 되고 있다. 2022년 중국과 북한 간의 철도가 일시적으로 개통되었다가 일시적으로 중단된 후 9월 말 이후로 화물열차는 개통을 시작하였다.^{215/} 유엔 안보리 대북제재위원회는 인도적 지원 활동의 경우 면제 절차를 허용하고 있으나 대북

제재 레짐과 국경 봉쇄 상황은 북한에 상주하던 유엔 기구 및 INGOs에 필요한 자금 이동을 상당히 복잡하게 만들었다. 특히 자금 모금 및 은행 계좌를 통한 자금 이동이 어려워짐에 따라 기존에 계획되었던 활동에 상당한 차질이 발생할 수밖에 없었다. 또한 국경 봉쇄 상황은 실질적으로 북한에 상주하는 해외 인력의 순환 배치와 국외 이동을 어렵게 만들게 되면서 주요 기관들의 현지 사무소 운영에 상당한 어려움을 가져왔다. 예를 들어 1995년부터 대북 식량 지원을 해 온 UNCT의 대표적인 기관인 WFP는 2021년 3월 북한디렉터(Country Director)와 국제직원이 북한에서 철수하게 됨에 따라 북한에 상주하는 국제직원은 더 이상 존재하지 않게 되었다.^{216/} UNCT로 식량 및 농업 안보 분야 및 사회개발 분야 사업을 주로 담당하는 FAO의 경우도 북한의 국경 통제와 국제직원 부재로 인해 사업 추진에 제약을 겪고 있다.^{217/} UNICEF 역시 2022년 국제직원이 북한에 들어갈 수 없는 상황이 지속됨에 따라 태국 방콕에서 원격으로 지원 활동을 벌이고 있는 중이다.

유럽연합은 북한에 대한 인도적 지원, 식량 지원, 기술 지원을 꾸준히 진행해 왔다. ECHO(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, 유럽연합 집행위원회 산하 인도지원사무국)에 따르면 1995년 이래로 식량안보, 식수위생, 보건 분야의 130개 넘는 사업으로 1억 3620만 유로를 북한에 지원했었다. 그렇지만 EU는 2020년 1월 북한의 국경 통제 이후 인도적 지원활동이

215/ 통일부, “통일부 정례브리핑,” 2022.9.26., <<https://munitv.unikorea.go.kr/unitv/web/vod/view.do?id=6662&aid=79&page=7>> (검색일: 2023.9.30.).

216/ WFP, “WFP DPR Korea Country Brief,” December 2021, p. 1, <<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000135453/download/>> (Accessed October 1, 2023).

217/ “FAO, 대북 제재면제 물품 이송 지연,” 『자유아시아방송』, 2023.8.28., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkaidfao-08282023083943.html> (검색일: 2023.9.30.).

어려워짐에 따라 2021년 자연재해경감 및 재난대응을 위한 현지 기관 역량 강화 사업으로 50만 유로를 배정한 것을 마지막으로 인도적 지원 예산을 배정하지 않고 있다.^{218/} HCT의 주요 기관이자 20년 이상 조선적십자사(DPRK Red Cross Society)를 지원하며 DRR과 식수위생 분야에서 다양한 활동을 벌이고 있는 IFRC의 경우도 상황은 크게 다르지 않다. 코로나19와 국경 봉쇄는 IRFC 대북 활동 수립 및 현장 접근에 상당한 영향을 미치고 있으며, 평양의 현지 직원을 제외한 국제 직원은 말레이시아 쿠알라룸푸르와 중국 베이징에 분리되어 북한 사업 관리와 의사소통을 원격으로 진행하고 있다.^{219/}

코로나19가 지속되는 상황에서도 국제사회의 대북 지원 활동은 제한적으로나마 지속되고 있다.^{220/} 대표적으로 WFP는 2020년에서 2021년 동안 북한에 보유한 재고를 활용해 2021년 3월까지 60만 명의 수혜자들에게 강화 시리얼과 비스킷 분배를 진행해 왔다.^{221/} WFP는 ICSP(Interim Country Strategic Plan, 임시 국가전략계획) 2019~2021을 2024년까지 연장하였으며, 국경 재개방 즉시 7세 이하 아동, 임산부 및 수유부를 대상으로 영양지원 대상자 77만 590명에 대한 식량 지원 계획을 수립하고 있다.^{222/} WFP의 영양과 식량

218/ ECHO, “North Korea(DPRK) Factsheet,” <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/asia-and-pacific/north-korea-dprk_en> (Accessed October 1, 2023).

219/ IFRC, “Democratic People’s Republic of North Korea 2023 IFRC network Country Plan,” May 17, 2023, <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/democratic-peoples-republic-north-korea-2023-ifrc-network-country-plan-maakp002>> (Accessed October 1, 2023).

220/ 이에 대한 자세한 논의는 황수환·권재범, 『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』 (서울: 통일연구원, 2022)을 참고할 것.

221/ WFP, “WFP DPR Korea Country Brief,” p. 1.

222/ WFP, “WFP Global Operational Response Plan 2023, Update #8,” June 2023, p. 32, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000150404/download/?_ga=2.246263876.1194308811.1700252222-958435125.1700252221> (Accessed October 1, 2023).

안보 사업은 SDG 2 기아종식 달성을 지향하고 있으며 북한의 상황
이 가능한 대로 즉각적인 활동 재개를 준비하고 있다.^{223/}

FAO는 자체적인 국가 전략프로그램(Country Programming
Framework for Democratic People's Republic of Korea)
2018~2021을 유엔북한전략계획과 맞추어 2023년까지 연장하였다.
FAO는 코로나19 기간에도 식량안보 및 재난위기 경감 관련 사업들
을 진행한 바 있으며, 기술협력 차원으로 북한에 추진 중이거나 예
정된 프로그램은 아래와 같다.^{224/}

표 III-8 FAO 북한 기술협력 프로그램

유형	프로그램명	기간	예산(\$)
TCP/DRK/3902	Technical support for the improved animal feed production in cooperative farms	2023~2025	300,000
TCP/DRK/3903	Technical support for improved wheat/barley production under double cropping system	2023~2025	300,000
TCP/DRK/3904	Supporting the technology of Mandarin fish farming by establishing food-chain in the Yonpung Lake	2023~2024	300,000
TCP/DRK/3901	Strengthening digital agriculture ecosystem and developing e-agriculture solutions	2023~2024	300,000
TCP/DRK/3801	Technical support to soybean production for improving nutritional status of urban and rural populations	2020~2023	402,000

223/ WFP, "Democratic People's Republic of Korea Annual Country Report 2021," 2022, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000137917/download/?_ga=2.257943947.1400034745.1697273016-46694810.1666158492> (Accessed October 1, 2023).

224/ 대표적으로 2020년 7월부터 2022년 12월까지 추진된 "Strengthening Household Food Security Stressed by Effects of COVID-19 Pandemic Containment Measures in DPR Korea"과 2021년 6월부터 2022년 5월까지 추진된 "Mitigating the impact of disasters using the anticipatory action approach in the Grainbasket of DPRK" 등이 있다. 이에 대해서는 FAO, "FAO in the Democratic People's Republic of Korea - Project List," <<https://www.fao.org/democratic-peoples-republic-of-korea/programmes-and-projects/project-list/fr/>> (Accessed October 1, 2023) 참고.

유형	프로그램명	기간	예산(\$)
TCP/DRK/3802	Technical support to enhance capacity for technology transfer and extension to increase production and income for farmers/rural population	2020~2023	350,000
TCP/DRK/3803	Enhancing coastal livelihoods and food security through aquaculture development of the Pacific oyster along the western coast of DPR Korea	2020~2023	450,000

출처: FAO, "FAO Projects in Democratic People's Republic of Korea," <https://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=PRK> (Accessed October 2, 2023).

UNICEF는 2020년~2021년 동안 국가예방접종율이 현저히 하락한 점과 만성영양부족 상황에 놓여 있는 북한 아동 상황에 대해 우려하고 있었다. 2022년 UNICEF 연차보고서에 따르면 UNICEF는 2022년 한 해 동안 715만 달러 상당의 물품을 북한에 반입할 수 있었고, 백신 수급도 가속화되어 2022년 2월 296,300회분의 혼합백신(pentavalent vaccine)을 북한에 반입하여 296,310명의 아동에게 1회 접종을 실시하였다.^{225/} BCG, 홍역/풍진, 파상풍, 소아마비 백신을 비롯해 추가적인 5가 백신이 2022년 11월 말 철도로 북한에 운송되어 검역을 통과했다.^{226/} 또한 2022년에는 1만 6,285명의 5세 이하 급성영양실조(severe acute malnutrition) 아동에 대한 영양 프로그램이 진행되었으며, 지난 2년간 중단되었던 비타민A 지급이 150만 명의 5세 이하 아동에게 2023년 5월에 이루어졌다.^{227/} 2023년 식수위생 관련 지원 화물 50개가 최종 목적지에 전달되었고

225/ UNICEF, "Country Office Annual Report 2022, Democratic People's Republic of Korea (North Korea)," March 7, 2023, [https://www.unicef.org/media/136731/file/Democratic-Peoples-Republic-of-Korea-\(North-Korea\)-2022-COAR.pdf](https://www.unicef.org/media/136731/file/Democratic-Peoples-Republic-of-Korea-(North-Korea)-2022-COAR.pdf) (Accessed October 1, 2023).

226/ *Ibid.*, p. 3.

227/ UNICEF, "East Asia and Pacific Region Humanitarian Situation Report No. 1," July 31, 2023, p. 4, <https://www.unicef.org/media/143661/file/East-Asia-and-Pacific-Region-Humanitarian-SitRep-No.1,-January-June-2023.pdf> (Accessed October 1, 2023).

2023년 상반기에 11개 지원 프로그램이 진행 중에 있다.^{228/} 또한 UNICEF는 2021 국가영양전략(National Nutrition Strategy) 최종안을 검토하고 2022년 북한의 국가평가프로그램(Country Programme Evaluation)을 완료한 후 차기 UNICEF 국가프로그램을 준비 과정에 있으며 2023년 유엔 대응계획(UN Response Plan) 수립에 기여하는 등 제한적인 상황이지만 원격 방식을 통해 북한 활동을 해 나가고 있다.^{229/}

즉 코로나19와 국경 봉쇄에도 국제사회의 대북 활동이 완전히 중단된 것은 아니었다. 그간 제한적으로 진행 중이거나 향후 계획하는 활동들이 북한의 국경 봉쇄 전면 해제 여부 및 현지 활동 재개에 따라 북한의 SDGs 이행을 보조하거나 기여할 수 있는 가능성은 있을 것이다.

2. SDGs 기반 공동 성과 방향과 특징

가. SDGs 기반 공동 성과의 방향성

이 연구는 북한의 SDGs 이행에 관련된 SWOT 분석을 토대로 북한이 향후 5년 이내에 SDGs 이행을 위해 필요한 주요 분야별 공동 성과를 제안한다. 북한에 대한 SDGs 기반의 국제협력은 운용 측면뿐만 아니라 규범적 방향에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다. 운용 측면에서는 HDP 넥서스와 NWoW의 공동 성과 개념을 주요하게 적용할 것이며 규범적 측면에서는 지속가능발전목표와 역량 접근의 조화와 상보적 측면을 중시할 것이다.

^{228/} *Ibid.*

^{229/} UNICEF, "Country Office Annual Report 2022, Democratic People's Republic of Korea (North Korea)," pp. 4~6.

첫째, SDGs 기반의 국제협력은 HDP 넥서스를 지향할 필요가 있다. 제II장에서 논의한 바와 같이 HDP 넥서스는 인도적 지원, 개발, 평화 행위 주체의 활동을 연계하여, 공여국, 수혜국, 재원 주체들의 상호 협업하며 조정하는 지원 구조를 의미한다. 이 연구는 HDP 넥서스의 지역 상황에 대한 맥락성을 고려하여 세 축의 비중이나 연계 정도는 조정될 수 있다고 본다. 피츠패트릭 외는 HDP 넥서스가 적용 대상국의 맥락(context)에 따라 중첩 영역의 비중이나 공유되는 목표의 집중도가 달라질 수 있음을 지적한다.^{230/} 현재 남북한의 상황에서 분단이 장기화됨에 따라 정치·군사적 갈등 요인은 상존하나 안보적 차원의 억지(deterrence)가 작동하며 남북관계가 안정적으로 관리되고 있다고 볼 수 있다. 윤석열 정부는 ‘한미 연합방위태세’를 유지하고 ‘미국의 확장억제’를 확고히 하여 “강력한 대북 억제력을 구축”해 나가고 있음을 분명히 한 바 있다.^{231/} 최근 북한의 핵무력정책의 헌법회^{232/} 및 고도화된 핵프로그램을 고려할 때 “현지화된 안보 위기(localized security risks)”는 분명히 한반도 내에 존재하나 군사적 갈등으로 전환될 가능성은 크지 않다.^{233/} 물론 남북한 간의 국지적 혹은 전면적 물리적 충돌 가능성을 완전히 배제하기 어렵지만 장기화된 분단체제가 70년 넘게 안정적으로 관리되고 있다고 볼 수 있는 것이다.

주지할 점은 갈등과 위기를 예방하고 지속적 평화를 구축하는 것은 분절된 행위라기보다는 통합적으로 일관되게 추진될 필요가 있

230/ Merry Fitzpatrick *et al.*, *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice*, p. 21.

231/ 국가안보실, “윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가,” p. 30.

232/ “경애하는 김정은 동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2023.9.28.

233/ Merry Fitzpatrick *et al.*, *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice*, p. 21.

다는 것이다. 이 점에서 한반도에서 SDGs의 이행은 ‘분쟁 민감성(conflict sensitivity)’을 고려할 필요가 있다.^{234/} 분쟁 민감성은 “발전, 인도주의, 정치적 지원 활동이 이득보다 손해가 발생하거나 폭력의 위협을 최소화하는 방향으로 진행되도록 하는 접근 방식”으로 규정할 수 있다.^{235/} 유엔 차원에서는 분쟁 민감성이 지속적 평화를 위한 긍정적인 토대를 제공하고 인도주의와 발전 행위의 지속성을 높일 수 있다고 보고 중요하게 고려하고 있다. 분쟁 민감성을 고려한 HDP 넥서스 접근은 SDGs 이행을 위한 환경 구축과도 연결되어 있다. 즉 대상국의 위협의 잠재적 요인을 관리하여 부정적 요인을 최소화하고 긍정적 요인을 최대화하여 평화에 기여하도록 하는 방향은 SDGs 이행에 중요한 전제 조건이 될 뿐만 아니라 SDGs 성과를 모든 사회가 향유하는 데 있어서도 필요하다.

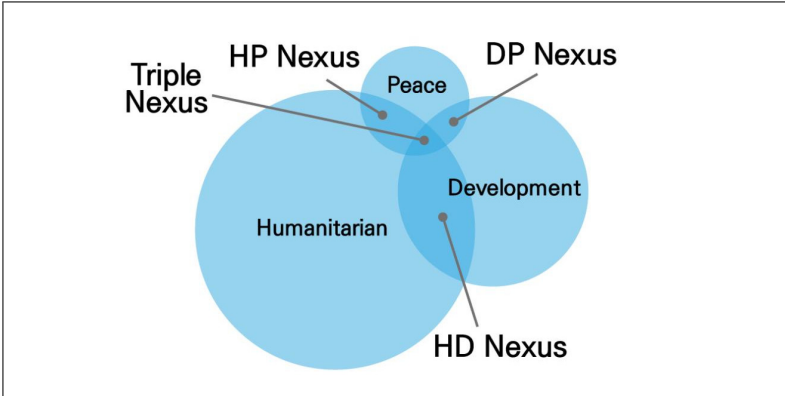
이를 북한에 적용해 본다면 현재의 고도화된 핵위기를 고려할 때 대규모의 평화구축(peacebuilding) 조치들이 단기적으로 적용되기는 쉽지 않다. 그렇지만 인도적 지원 활동이나 개발협력이 북한에서 규범과 원칙을 준수하면서 안정적으로 이행될 수 있는 환경 조성은 반드시 필요하다. 또한 SDGs 기반의 사업이나 프로젝트는 궁극적으로 평화에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다. 북한의 경우 포스트 코로나 시기를 맞아 북한이 국경을 전면 개방하고 국제사회의 대북 활용을 단계적으로 허용한다면 3년 넘게 접근이 제한되었던 현지 상황을 파악하거나 기초선에 대한 업데이트가 필요하기 때문에 인도적 혹은 인권 실태에 대한 기초조사나 상황분석이 우선적으로 진행되어야 한다. 즉 우호적인 외부 환경 조성이 우선적으로 필요하지만

^{234/} conflict sensitivity는 갈등 감수성으로도 번역된다.

^{235/} UNSDG, *Good Practice Note Conflict Sensitivity, Peacebuilding and Sustaining Peace* (New York: UN Sustainable Development Group, 2022), p. 11.

북한 취약계층의 웰빙과 인권 개선 차원에서 인도적 위기 대응의 수요는 적지 않다. 북한 취약계층의 필요 대응과 위기 경감을 목적으로 진행되는 인도적 행위가 평화를 목표로 하는 것은 아니지만 평화를 위한 노력을 간접적으로 뒷받침할 수는 있다.^{236/} 또한 대북 제재 하에서는 개발협력사업을 당장 추진하기 쉽지 않으며 북한이 MDBs 나 IFI에 가입하지 않는 이상 경제발전을 위한 협력사업은 사실상 불가능하다. 다만 북핵 협상의 진척에 따라 인도주의와 개발협력 간의 중첩이나 연계(HD Nexus)는 점진적으로 확대될 수 있는 여지는 있다. 이런 점을 고려할 때 피츠패트릭 외가 제시한 HDP 넥서스의 컨텍스트(HDP nexus in contexts)를 바탕으로 향후 5년 이내 북한에 적용 가능한 형태는 아래와 같다.

그림 Ⅲ-5 북한 컨텍스트 적용 HDP 넥서스



출처: Merry Fitzpatrick *et al.*, *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice* (Boston, MA: Feinstein International Center, Tufts University, 2021), p. 21.

둘째, SDGs 기반의 통합적 국제협력은 역량 접근의 조화(調和)와 상보(相補)를 지향한다. 역량 접근은 북한 스스로 저발전을 극복하

^{236/} *Ibid.*, p. 14.

고 주민들의 삶의 질을 개선하는 것뿐 아니라 한국을 포함한 주변국과 파트너십을 모색하는 데 시사점을 제공한다. 제II장에서 논의한 바와 같이, 인간의 자유와 역량 증진을 발전의 ‘과정’으로 보는 이해는 지속가능발전목표가 성취되는 ‘결과’로도 이어져야 할 것이다. 특히 역량 접근은 북한 주민들을 인도적 지원이나 개발협력의 수동적인 대상으로 보기보다 주체적인 행위자로 볼 수 있게 만드는 데 있어 유용하다. 즉 기한이 정해져 있고 성과중심관리(resulted-based management) 체계에 기반한 SDGs가 북한이라는 정치 체제와 문화적 환경하에서 추진된다는 점을 고려할 필요가 있다.

북한 사회에 특화된 SDGs 이행 방향은 2021년 VNR을 통해 일정 부분 파악할 수 있었다. 북한은 글로벌 발전 규범으로서의 SDGs를 그대로 수용하기보다 자급, 자립, 자력갱생 목표들을 NDGs에 반영하고 사회주의체제강화를 궁극적 목표라고 설정한 것이다. 다만, SDGs 지역화(localization) 담론이 SDGs 세부목표와 지표를 북한의 방식으로 수용하는 것을 용인하지만 발전의 혜택이 공정하게 분배되고 있는지 그리고 선택의 자유가 확대되고 있는지에 대한 논의의 확장도 필요하다. 북한의 SDGs 이행이 북한 주민의 실질적 자유의 확대에 귀결되는 것은 아닐 수 있다. 그러나 인간개발 담론이 지속가능한 발전 담론에 중요한 영향을 미쳤고 선과 누스바움이 주창하는 역량 접근법이 지속가능발전목표와의 유사성을 가지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 역량 접근이 SDGs 이행을 보완하는데 있어 최적의 접근 방식은 아니라 할지라도 SDGs가 권위주의 체제에서 선택적으로나 편의적으로 수용되는 과정에서 자칫 도외시킬 수 있는 인권접근과 인간존엄성에 대한 인식을 보완하는 데 기여할 수 있을 것이다. 유엔 주도의 하향식(top-down)의 SDGs가 글로벌 지표와 수치에 지나치게 매몰될 경우 발전의 주체인 북한 주민을 의

도하지 않게 대상화할 가능성이 있다는 점도 상기할 필요가 있다.

국제개발협력 차원에서는 코로나19 팬데믹, 기후변화, 우크라이나 전쟁 등 전례 없는 글로벌 차원의 복합위기를 맞아 새로운 대응 방식을 요구하고 있으며, 로컬의 수요를 고려하고 다양한 행위자의 참여를 촉진시키며, 협력국 중심의 “현지주도 개발협력(locally led development)”을 다시금 강조하고 있다.^{237/} 지속가능발전목표가 이행되는 과정에서 협력국의 주인의식(ownership)을 강화하고 현지 기관 및 지식과 문화를 존중함과 동시에 역량의 증진 및 인권의 증진, 자유의 확대를 위한 책무성 또한 강조될 필요가 있다.

무엇보다 북한의 SDGs 이행이 정권의 체제유지와 공고화로 수렴되는 구심력을 경계하고, 지속가능한 발전 담론이 보편적으로 지향하는 가치와 더 많이 연계될 수 있도록 모니터링을 강화할 필요가 있다. 사실 협력국의 참여 확대나 협력국의 자체적인 역량발전(capacity development) 없이는 빈곤을 극복하거나 원조 효과성을 제고하기 어렵다는 논의가 새로운 것은 아니다.^{238/} 국제원조기구들이 강조하는 역량발전에는 “개인이나 특정 기관의 능력 향상만이 아니라 사회 전반의 제도적 환경 변화를 촉진한다.”는 내용이 공통적으로 확인된다.^{239/} 역량발전이 개인, 기관, 사회 전체의 역동적이고

237/ 주오이시디 대한민국 대표부, “OECD 2023 개발협력보고서 : 새로운 원조시스템 논의,” 2023.3.13., <<https://nsp.nanet.go.kr/plan/subject/detail.do?newReportChk=list&nationalPlanControlNo=PLAN0000037189>> (검색일: 2023.9.30.); OECD, *Development Co-operation Report 2023 Debating the Aid System* (Paris: OECD Publishing, 2023), pp. 173~176.

238/ 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” 『국가전략』, 제20권 4호 (2004), p. 10.

239/ 위의 글, p. 10. 김태균은 이 점에서 역량발전은 개인과 조직의 능력 향상을 대상으로 하는 역량 강화(capacity building)와는 구분된다고 본다. 또한 OECD, UNDP, 세계은행 등 주요 국제기구에서도 역량 발전에 대한 개념을 자체적으로 규정하고 있다. 이에 대해서는 위의 글 각주 3; 강우철 외, 『북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유』 (서울: 한국수출입은행, 2022), pp. 121~141을 참고.

포괄적인 변화를 필요로 하는 이상 역량발전의 실현은 국가의 책무성에 대한 논의로 확장되어야 한다. 이는 역량 접근법이 동일하게 강조하는 부분이며 장기적이고 총체적인 과정으로 촘촘한 모니터링과 투명성, 대상국의 책임의식이 함께 요구되는 영역이다. 1995년 이후 북한에 대한 국제사회의 관여의 경험에 비추어 볼 때 원조 투명성을 담보하기 어렵고 정보 접근의 제한성이 있는 것은 분명하나 역량발전을 위한 토대를 구축하는 차원에서 다자 차원의 지식공유나 기술협력은 북한의 태도 변화를 전제로 할 때 여전히 유의미하다. SDGs는 자본주의 시장경제에 기반한 국가뿐만 아니라 사회주의 계획경제를 토대로 하는 국가 모두가 이행하고 있으며 선진국뿐만 아니라 개발도상국이 함께 자발적으로 참여한다는 점에서 중요하다. 북한에 대한 역량발전 프로그램은 궁극적으로 개인의 역량증대를 바탕으로 “자본주의 시장경제에 편입될 수 있는 토대와 제도적 기반”을 목표로 해야 할 것이다.^{240/} 다만 여기에는 북한 스스로의 태도 변화와 우선적인 전략적 전환이 핵심 변수라는 점을 상기할 필요가 있다.^{241/} 그럼에도 북한이 경제, 사회, 환경의 총체적 변화를 지향하는 SDGs를 이행하고 있으며 국제협력의 필요를 드러내고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 따라서 SDGs 이행에 우선적으로 필요한 역량 부문을 도출하여 북한의 SDGs 이행 과정이 국민의 핵심적인 역량을 창조하고 강화할 수 있도록 북한 당국을 유도하는 것이 우선적으로 필요하다.

북한은 만성적인 식량 부족과 반복되는 자연재해로 인한 인도적 위기를 겪고 있으며 경제적 취약성과 인프라의 부족이 야기하는 저발전의 문제를 장기간 안고 있다. 인간으로 마땅히 누려야 할 기본

240/ 김수암 외, 『남북 지식협력: 현황 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 168.

241/ 김태균, “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성,” p. 20.

적인 자유와 권리마저 보장되지 않은 채 인권 침해가 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 북한에서 역량 접근과 지속가능발전목표 이행은 의미하는 바가 적지 않다. 북한 주민을 지원의 대상으로만 한정하는 필요 기반 접근만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 역량발전이 자유를 발전의 요소로 보며 자유의 확대를 구성되며, 인간의 존엄성에 기반한 사회정의 가치를 동시에 포섭한다는 점에서 빈곤의 퇴각과 인권 침해가 자행되고 있는 북한에 필요한 발전 방향을 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 공동 성과를 기반으로 설계되는 다자협력 모델은 SDGs 이행에 기여할 수 있다. 제II장에서 논의한 바와 같이 공동 성과는 대략 다섯 가지 특징을 가지고 있다. ① 공동 성과는 전략적 목표(strategic objective)와 구체적인 활동(activities)을 담아야 하며, ② 공동 성과가 제안하는 프로젝트는 실천가능하고 협력국의 수용성을 고려하며 현실적인 자원 규모나 조달 방안을 고려해야 하며, ③ 공동 성과는 가능한 정량화하고 측정 가능할 필요가 있고, ④ 공동 성과는 지속가능발전목표의 가치에 부합하고 프로젝트의 결과는 SDGs 세부목표 달성에 연계되어야 하고, ⑤ 인도적 지원과 개발 활동을 함께 고려하는 넥서스 접근에 기반해야 한다.

표 III-9 SDGs 기반 공동 성과의 특징

항목	내용
구체성	공동 성과는 구체적인 목표와 활동을 제시함.
현실성	프로젝트는 실천가능하고 협력국에 수용가능하고 현실적인 자원 규모와 조달방안을 고려함.
측정 가능성	공동 성과의 결과는 정량화하고 측정 가능해야 함.
부합성	공동 성과는 인도주의 원칙 및 SDGs 가치에 부합하고 프로젝트의 결과는 SDGs 세부목표 달성과 연계됨.
통합성	인도적 지원과 개발 활동을 함께 고려하고 HDP 넥서스에 기반함.

출처: 저자 작성.

북한을 대상으로 설계되는 SDGs 기반 공동 성과는 코로나19 기간에 명확히 파악되지 않았던 인도적 필요를 충족하는 것과 함께 2030년까지 SDGs를 이행할 수 있는 국가 역량을 강화하는 데 기여할 수 있어야 한다. 다만 SDGs 이행을 위한 공동 성과의 특징이 북한에서 모두 적용 가능하다는 것은 아니다. 왜냐하면 코로나19 기간 동안 인도적 실태나 기초선 조사가 부족하고 지표와 관련된 데이터 접근성이 낮기 때문에 정량적이고 측정 가능한 결과를 도출하는 것이 한계가 있기 때문이다. 또한 SDGs별 관련 데이터 가용도가 상이하기 때문에 영역마다 공동 성과의 구체성이나 결과의 측정 가능성은 다를 수 있다.

공동 성과 개념은 세 가지 측면에서 북한에 유용할 수 있다. 우선 공동 성과는 인도적 대응과 지속가능한 발전의 영역 간의 분절화를 극복하는 데 유용하다. 공동 성과는 인도적 지원과 개발협력 활동 주체가 공동으로 추구하는 목표로 협력국의 긴급한 필요를 충족시키는 것뿐만 아니라 위기와 취약성을 경감하고 복원력을 강화할 수 있도록 다년간의 구체적이고 측정 가능한 결과를 설계한다. 다음으로 공동 성과는 HDP 넥서스에 기반할 뿐 아니라 HDP 넥서스를 효과적이고 효율적으로 이행할 수 있도록 하는 수단이자 방식이 된다. 특히 거버넌스 차원에서 공동 성과는 HCT나 UNCT가 협력국 정부와 협력하에 진행되게 마련이며 반복되는 위기 극복이나 복원력 향상을 위해 현지에서 구체적으로 필요한 영역과 우선순위를 선별하여 다양한 활동 주체들이 공동의 문제에 집중하게 만들 수 있도록 한다. 끝으로 공동 성과의 실행은 SDGs의 이행에 직·간접적으로 기여할 수 있다. 공동 성과 프레임워크에서는 수립되는 전략적 목표와 활동이 어떠한 지속가능발전목표와 연계되는지 명시하도록 하고 있다. OCHA는 SDGs 차원에서 수립되는 협력프레임워크나 영양, 교육 보건

등의 부문에서 SDGs를 이행하기 위해 수립되는 국가별계획이 공동 성과 간에 상호 연계함으로써 중·단기 프로그램을 조정할 수 있는 방법이 될 수 있다고 명시한다.^{242/} 이는 북한의 상황에 맞추어 향후 새로운 유엔북한전략계획(혹은 협력프레임워크)의 우선순위나 북한의 SDGs의 구체적 영역의 이행을 위해 유연한 공동 성과 수립이 가능하다는 점을 의미한다.^{243/}

나. 북한의 유엔 공동 기금 사업 사례

유엔 차원에서는 2030년 기간 내 SDGs 달성 노력이 중요한 만큼 취약국 대상 인도적 지원이나 개발협력사업들은 SDGs와의 연계성을 더욱 뚜렷하게 진행해 나갈 필요성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 공동 성과 프레임워크가 북한에 실제로 적용될 수 있는지에 대한 의문은 존재한다. 유엔 시스템하에서 다수의 행위자 간의 협력이 일찍이 권고되어 왔던 점을 상기할 필요가 있다. 대표적으로 인도적 지원기관 간 상임위원회는 2005년 인도주의 개혁 의제(Humanitarian Reform Agenda)의 일환으로 클러스터 접근(Cluster approach)을^{244/} 도입하였다. 북한의 HCT 내에서도 섹터별 담당 기관 및 섹터별 담당 분야는 이미 정해져 있다. 예를 들어 WFP와 FAO는 식량안

242/ OCHA, “새로운 업무 방식 New Way of Working,” p. 12.

243/ 위의 글.

244/ 클러스터 접근은 긴급한 재난 발생 시 인도주의 단체가 제공하는 지원의 공백이나 중복을 줄임으로 인도적 지원 활동의 효과를 높이기 위한 조정 체계라고 볼 수 있다. 클러스터는 보건, 식수, 물류 등 인도적 활동의 주요 부문을 담당하는 유엔과 비유엔 기관이 참여하는 역할을 의미하여 인도적 지원기관 간 상임위원회가 조정의 역할을 담당하고 있다. 클러스터 접근은 2005년 파키스탄 지진 이후 처음 적용되었다. 이에 대해서는 OCHA, “What is the Cluster Approach?” (<https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/what-cluster-approach>) (Accessed October 1, 2023); 홍지영, “UN의 인도적 지원 체계연구: UN OCHA 클러스터(cluster)를 중심으로,” 『국제개발협력연구』, 제11권 4호 (2019), pp. 1~19 참고.

보와 농업 워킹그룹과 영양 워킹그룹을 공동으로 주관하고 있으며, UNICEF는 식수위생 클러스터 워킹그룹을 이끌고, WHO는 건강 클러스터를 책임지며 IFRC는 거주 섹터 워킹그룹을 전담하는 구조이다. 북한에 적용하는 공동 성과 프레임워크는 이러한 각 주체의 비교우위를 바탕으로 공동으로 합의된 목표를 설정한다는 점이 구별된다. 특정한 섹터나 클러스터라도 여러 활동 주체가 참여할 수 있는 구조인 것이다.

유엔 시스템하에서 다수의 행위자들이 사업을 함께 추진하는 것은 공동기금을 형성하는 방식으로도 진행되어 왔다. 북한을 대상으로 한 유엔 차원의 공동기금 사례로는 북한 장애아동 지원 프로그램이 ‘다자파트너 신탁기금(Multi-Partner Trust Fund)’^{245/} 형태로 2018년 9월에 승인된 바 있다. 이 프로젝트는 UNCT가 북한의 장애아동 대상 권리 증진을 위한 정책, 제도, 역량 강화를 위한 프로젝트를 유엔장애인권리촉진파트너십(United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities) 장애기금으로 지원하여 채택된 것이다.^{246/} UNICEF의 주도하에 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)과 조선장애인보호연맹(Korean Federation for the Protection of the Disabled)이 파트너십을 형성하여 사업을 진행하였고 3년 사업 기간 중 전체 예산의 63.65%를 집행하고 종료되었다.^{247/}

^{245/} 다자파트너 신탁기금은 특정한 주제나 지리적 대상에 대해 다자 관계 파트너십을 형성하여 운영되는 공동기금을 의미한다. 다자파트너 신탁기금은 인도주의(humanitarian), 평화와 전환(peace and transition), 개발(development), 기후와 환경(climate and environment)을 포함한 네 가지 주제별 클러스터가 존재하며 글로벌기금(global funds), 지역기금(regional funds), 국가차원기금(country-level funds)을 구분하여 운영한다. Multi-Partner Trust Fund Office, “Trust fund,” <<https://mptf.undp.org/trust-fund-overview/dynamic-portfolio-investing-sdgs-worldwide>> (Accessed October 1, 2023).

^{246/} 북한 관련 UNPRPD Disability Fund는 <<https://mptf.undp.org/project/00112316>>를 참고할 것.

^{247/} *Ibid.*

다음으로는 사업이 최종 선정되지 못했지만 2019년 5월 ‘SDG 공동기금(Joint SDG Fund)’^{248/} 북한의 유엔 기구들이 신청한 사례가 존재한다. 특히 SDG 공동기금은 지속가능한 발전을 촉진하기 위해 설계된 기금으로 RC의 주도하에 이루어지는 협력프레임워크에서 명시된 국가별 우선순위 영역에 대해 지원하는 특징이 있다. 2019년 5월 북한 주재 유엔기구들은 북한 UNDP 민족조정위원회와 협의하에 북한 황해북도 내 건강과 영양안보 증진을 위한 협력프로그램(Joint Programme)을 SDG 공동기금으로 제안한 바 있다.

표 III-10 북한 관련 공동 기금 사례

유형	제목	기간	예산	참여기관
UNPRPD – Disability Fund	Leveraging Early Identification and Intervention to Strengthen Policy and Systems Capacity to Advance the Rights of Children with Disabilities	2018년 9월 21일 ~ 2022년 9월 30일	200,002 달러	UNICEF
Joint SDG Fund	Enhanced Health and Nutrition Security in North Hwanghae Province, DPR Korea	2019년 5월 6일 ~ 2021년 5월 5일	4,000,000 달러 /Joint SDG Fund 요구액: 2,000,000 달러	FAO, WFP, WHO, UNFPA, UNICEF

주: SDG 공동기금 사례는 해당 기관 담당자 인터뷰를 통해 파악함.

출처: Multi-Partner Trust Fund Office, “UNPRPD – DPRK,” <<https://mptf.undp.org/project/00112316>> (Accessed October 2, 2023).

^{248/} SDG 공동기금은 다자파트너 신탁기금 글로벌펀드의 한 형태로 국가 차원에서 SDGs 이행을 촉진하는 데 있어 필요한 정책과 자금 조달을 지원하는 기금이다. 공동 SDG기금은 일반 신탁기금과 달리 엄격한 지정기여방식(earmarked)을 지향하지 않고 UNCT의 수요 및 코로나19에 대응하며 협력국에서 SDGs 달성을 지원하는 데 초점을 둔다는 점에서 여타 공동기금과는 차별성을 갖는다. 2022년까지 공동 SDG기금은 119개 UNCT 및 다국가 사무소에 2억 5800만 달러를 지원했으며, 30개 유엔 단체 파트너와 협력하고 있다. 한국도 공동 SDG기금을 지원하는 공여국 중 하나이다. UN, “Joint SDG Fund,”

유엔 시스템하에서 ‘기관 간 공동기금(UN inter-agency pooled funds)’ 형태는 SDGs 이행 촉진에 기여하는 데 목적을 둘 뿐만 아니라 다양한 주체 간 조정과 협력 그리고 HDP 넥서스를 지원하도록 설계되어 있다는 특징이 있다. 비록 선정되지는 않았지만 SDG 공동기금 사례는 UNCT가 주도하여 북한 당국과의 협력을 통해 복수의 활동 주체가 공동의 목적을 위해 사업을 설계했다는 점에서 SDGs 기반의 공동 성과 사업에 참고할 수 있을 것이다.

3. SDGs 이행 역량 강화를 위한 핵심 의제

이 연구는 북한의 SDGs 이행 역량발전을 위한 공동 성과 분야로 식량안보 및 영양, 식수위생, 민생경제, 기후변화, 데이터 및 통계를 분석한다. 이 연구가 해당 분야를 역량 강화 핵심 의제로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한의 인도적 위기로 인한 취약계층의 필요가 존재하기 때문이다. 코로나19 이전 이루어진 2019년 FAO와 WFP의 합동 긴급식량안보평가(FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment)에 의하면 북한은 1010만 명(40%) 인구가 식량불안정성을 겪고 있어 식량 지원이 시급한 것으로 평가하였다.^{249/} SDG 2.1.1

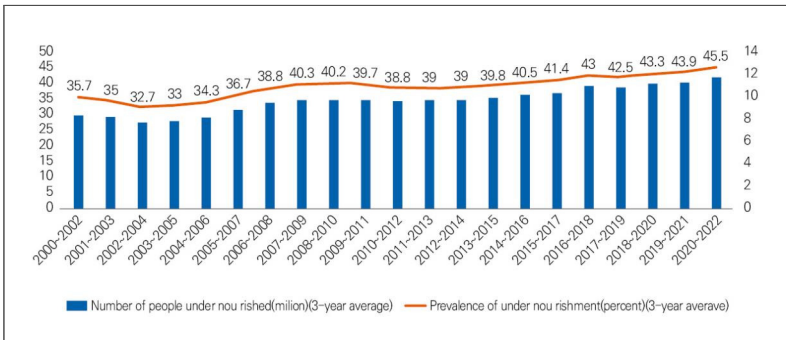
<<https://jointsdgfund.org/who-we-are>> (Accessed October 1, 2023); UN Joint SDG Fund, *Joint SDG Fund Annual Report 2022* (New York: UN Joint SDG Fund, 2023), p. 4, p. 61. 북한에 대한 신탁기금 설립 및 활용 방안 에 대해서는 이종운, “대북 지원의 원조효과성 제고를 위한 다자간 신탁기금 설립 방안과 과제,” 『유라시아연구』, 제11권 4호 (2014), pp. 43~61; 강우철, “북한개발협력을 위한 신탁기금 활용방안,” 『수은북한경제』, 제72호 (2022), pp. 101~130을 참고할 것.

^{249/} UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020* (Geneva: OHCHA, 2020), p. 6; FAO and WFP, *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea* (Bangkok: FAO and WFP, 2019), p. 44.

지표이기도 한 총인구의 PoU(Prevalence of undernourishment, 영양부족 인구비율)의 경우 북한은 코로나19 시기를 지나면서 악화 된 것으로 추정된다. FAO 통계에 따르면 2019~2021년 3년 평균 PoU는 43.9%로 1140만 명이 영양부족 상태였으나 2020~2022년 3년 평균 PoU는 45.5%로 1180만 명으로 증가하였다.^{250/} 2015년 이후 북한의 PoU는 40%대에서 지속적으로 증가하고 있는 점이 주목된다.

그림 III-6 북한의 PoU 추이

(단위: million, %)



출처: FAOSTAT, “Suite of Food Security Indicators.” <<https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>> (Accessed October 2, 2023).

250/ 『세계식량안보와 영양보고서(The State of Food Security and Nutrition in the World, SOFI)』에 따르면 2019~2021년 북한의 PoU는 41.6%로 1070만 명이 영양부족 상태였지만 2020~2022년에는 45.5%로 1180만 명으로 증가하였다. FAO et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, Repurposing Food and Agricultural Policies to Make Healthy Diets More Affordable* (Rome: FAO, 2022), p. 140, p. 153; FAO et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023, Urbanization, Agrifood Systems Transformation and Healthy Diets Across the Rural-Urban Continuum* (Rome: FAO, 2023), p. 152, p. 167.

북한의 아동 영양부족(child malnutrition)과 식수위생 접근성 문제는 중요한 인도적 사안이다. 북한 아동의 만성영양부족(stunting) 비율은 최근 개선되고 있지만 2022년 5세 미만 아동의 16.8%에 해당하는 약 28만 5,000명이 만성영양부족 상태이며,^{251/} 5세 미만 아동의 3%인 약 140,000명은 급성영양부족(wasting)을 겪고 있다.^{252/} 또한 2019년 WHO와 UNICEF의 공동 모니터링(Joint Monitoring Programme)에 의하면 북한 인구의 33%인 약 840만 명이 안전하게 관리된 식수에 대해 접근하지 못하는 것으로 나타났다.^{253/} 즉 취약계층의 기초보건과 식수위생 서비스 이용 증대, 장기화된 식량불안과 영양실조 개선은 북한의 인도적 지원 사업의 최우선순위인 만큼 북한의 SDGs 이행을 위한 역량 발전 측면에서 중요할 수밖에 없다.^{254/}

둘째, 식량안보, 영양, 식수위생 분야는 실질적으로 지난 기간 대북 인도적 지원 활동의 핵심 분야였다. 유엔 대북 사업의 재원에 있어 유엔 CERF는 매우 중요한 역할을 해왔다.^{255/} CERF에서 분쟁위기 대응의 주요 분야는 식량안보(food security), 보호(protection),

251/ UNICEF, "Child Malnutrition," <<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>> (Accessed October 1, 2023).

252/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 40; UNICEF, *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea 2019* (Pyongyang: UNICEF, 2019), p. 54; UNICEF, WHO, 세계은행의 공동 아동영양부족예측에 따르면 북한의 2017년 급성영양부족(wasting)은 2.5%로 4만 1,400명으로 추산한다. UNICEF·WHO·International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Levels and Trends in Child Malnutrition: UNICEF / WHO / World Bank Group Joint Child Malnutrition Estimates: Key findings of the 2023 edition* (New York: UNICEF and WHO, 2023), p. 19.

253/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 26.

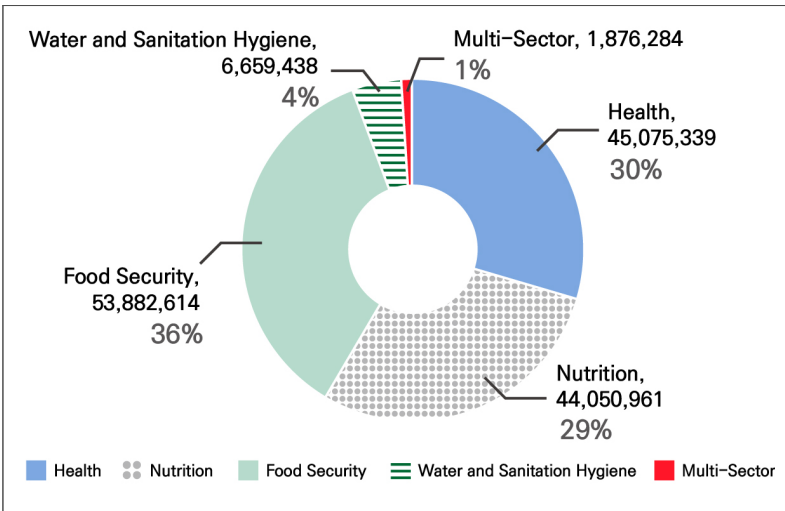
254/ *Ibid.*, p. 8.

255/ UN Country Team in DPRK, "Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021," p. 25.

주거지와 비식량물자(shelter and non-food items), 식수위생(water, sanitation and hygiene), 영양(nutrition), 보건(health) 다용도 현금지원(multi-purpose cash), 교육(education), 공통서비스(common services), 난민(refugee) 캠프관리(camp management), 조기복구(early recovery) 등으로 다양하다.^{256/} 2007년부터 2023년까지 WFP, UNICEF, FAO, UNFPA, WHO 등을 통해 북한에 배정된 누적 합산액을 보면 식량안보가 5388만 달러로 36%, 보건이 4507만 달러로 30%, 영양이 4405만 달러로 29%, 식수위생이 666만 달러로 4%를 차지했다. 2007년부터 2020년까지 연도별로 주요 섹터별 배정액에는 차이가 있지만 북한의 인도적 활동에 있어 식량안보 및 영양, 식수위생의 대응이 활발했음을 보여준다.

그림 Ⅲ-7 북한 CERF 분배 분야(2007~2023)

(단위: \$, %)



출처: OCHA, "Pooled Funds Data Hub."

^{256/} OCHA, 2022 CERF Annual Result Report (New York: OCHA, 2022), p. 45.

셋째, 유엔북한전략계획에서의 전략적 우선순위를 고려할 때 인도적 사안인 식량안보 및 영양 분야뿐 아니라 기후변화, 데이터 및 통계는 역량 강화가 필요한 분야로 볼 수 있다. 식량안보 및 영양은 첫 번째 전략 우선순위로 설정되어 있다. SDG 6과 연결되는 식수위생은 두 번째 전략 우선순위 ‘사회개발서비스’의 한 영역으로 최취약 계층에 대한 물과 위생시설보급은 성과목표 중 하나이다. 기후변화는 SDG 13과 연결되며 전략 우선순위 ‘복원력과 지속가능성’에서는 “재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체 보호 및 대응력 제고”를 성과목표로 설정하고 있다.^{257/} 데이터 및 통계는 SDG 17, 18과 직접 연결되지만 사실상 SDG 1~16 전체 목표와 유기적으로 연결되어 있는 만큼 범분야 의제(cross-cutting issue)로 볼 수 있다. SDGs 모니터링을 위해서는 통계부문의 역량 강화가 필수적이다. 유엔북한전략계획에서는 ‘데이터 및 개발관리’를 네 번째 전략 우선순위로 규정한 만큼 데이터와 통계 부분은 북한의 SDGs 역량 발전에서 중요성을 갖는다.

표 III-11 유엔북한전략계획 전략 우선순위와 SDGs

구분	전략 우선순위	SDGs
1	식량 및 영양안보 (Food and Nutrition Security)	SDG 2, SDG 9
2	사회개발 서비스 (Social Development Services)	SDG 3, SDG 4, SDG 6
3	복원력과 지속가능성 (Resilience and Sustainability)	SDG 7, SDG 11, SDG 12, SDG 13, SDG 15
4	데이터와 개발관리 (Data and Development Management)	SDG 1~16

출처: UN Country Team in DPRK, “Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021,” (Pyongyang, 2016.12.20.), pp. 16~23, <<https://dprkorea.un.org/en/10156-un-strategic-framework-2017-2021>> (Accessed October 1, 2023).

^{257/} *Ibid.*, p. 21.

넷째, 식량안보, 식수위생, 재해성 기후, 민생경제, 통계역량 의제는 북한 당국이 2021년 1월 새롭게 제시한 경제발전계획(2021~2025) 달성에 직·간접적인 연관성을 가지고 있다. 북한에서 2022년 12월에 개최된 제8기 제6차 당 중앙위원회 전원회의에서는 농업 및 환경 관련 주요 의제로 알곡생산, 농촌지역 환경개선, 관개체계, 재해성 이상기후 문제가 주요하게 다루어졌다. 북한은 ‘알곡생산’에 대한 현실성 있는 목표를 세우고 재해성 이상기후를 대비한 기술을 강조하면서 벼와 밀농사로의 전환을 요구하였다. 또한 과학적인 재배 기술과 재해성 기후 대비 차원에서 관개체계를 정비하고 홍수에 대한 예보시스템 구축을 강조하였다.^{258/} 북한은 “식량문제를 푸는 것은 우리식 사회주의의 전진을 좌우하는 중요한 정치적 문제”로,^{259/} “재해성기후가 오늘날 농업생산과 발전에 저해를 주는 주되는 장애”로 규정하면서^{260/} 식량생산 목표 달성과 재해성 기후 대응을 5개년계획 수행의 주요 과제로 간주하고 있다. 북한은 경제 분야 중점 방향으로 경제 각 부분과 단위의 생산 활성화, 정비보강으로서 산업간 연계성 강화를 제시하였다.^{261/} 북한은 경제 분야 관련 12개 중요고지를 확정하였음을 밝히고 이를 이행하는 것이 “5개년계획 달성의 결정적 요인이자 국가발전과 인민생활의 실제적인 변화를 가져오는 투쟁”으로 선전하고 있다.^{262/} 또한 북한은 5개년 계획 수립 및 사회경제현상에 대한 정확한 진단을 위해 통계체계를 정비하고 통계의 전면성, 객관성, 과학성, 신속성 확보를 강조

258/ “재해성기후에 대처하기 위한 빈틈없는 대책을,” 『로동신문』, 2023.7.13.

259/ “은 나라가 력량을 집중하여야 할 사업,” 『로동신문』, 2023.1.8.

260/ “재해성기후에 대처하기 위한 준비를 지금부터 빈틈없이,” 『로동신문』, 2023.1.25.

261/ 최은주, “최근 북한의 경제 정책과 경제법 정비 동향,” 이영훈 외, 『제8차 당 대회 이후 북한경제 현실과 전망』, p. 23.

262/ “당중앙위원회 제8기 제6차전원회의가 제시한 인민경제발전 12개 중요고지를 무조건 점령하자,” 『로동신문』, 2023.1.11.

하였다.^{263/} 나아가 2022년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회에서는 「허풍방지법」을 채택하여 경제계산에서 정확성을 제고하고 통계 보고에서 허위보고 금지 등을 규정한 바 있다.

북한의 경제 부문의 발전전략은 기간공업 관련인 금속, 화학, 전략, 석탄, 철도 및 기계공업에 초점이 맞춰져 있다.^{264/} 대외경제 부분이나 방식을 제외한 민생경제 관련 과업에 대해서는 구체적으로 제시되지 않았기 때문에 북한의 국가경제발전 5개년계획에서 민생경제 진흥이나 재정, 금융 분야를 파악하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 북한의 민생경제 분야는 주민들의 긴급한 필요를 넘어 실생활 개선, 소득 및 고용 증대와 직결되어 있다는 점에서 인도적 위기의 재발을 방지하고 중장기적 발전으로 나아가는 데 있어 중요한 디딤돌 역할을 할 수 있다. 역량 접근 차원에서는 자신의 환경을 통제하기 위해 개인이 물질적 토대를 갖추는 것은 필수적인 요소이다. 실제 국제개발협력에서 사경제 개발(private sector development)이나 MSME(Micro, Small and Medium Enterprises, 소규모 중소기업)에 대한 역량 지원은 중요하게 다뤄지고 있다.^{265/} 현재의 북한의 핵프로그램 고도화와 대북 제재 장기화 상황에서 민생경제 진흥을 위한 에너지, 인프라, 국제 투자 등은 이루어지기 어려운 것이 사실이다. 이러한 현실적인 조건하에서 북한 주민의 생활 향상 및 시장경제로의 이행을 준비하기 위한 차원에서 민생경제 역량 발전은 차분히 준비될 필요가 있다.

다섯째, 식량, 식수위생, 재해성 기후, 민생경제, 통계역량은 북

263/ “인민경제계획을 력동적으로, 전진적으로, 과학적으로, 세부적으로,” 『로동신문』, 2022.1.8.

264/ 최은주, “최근 북한의 경제 정책과 경제법 정비 동향,” pp. 23~24.

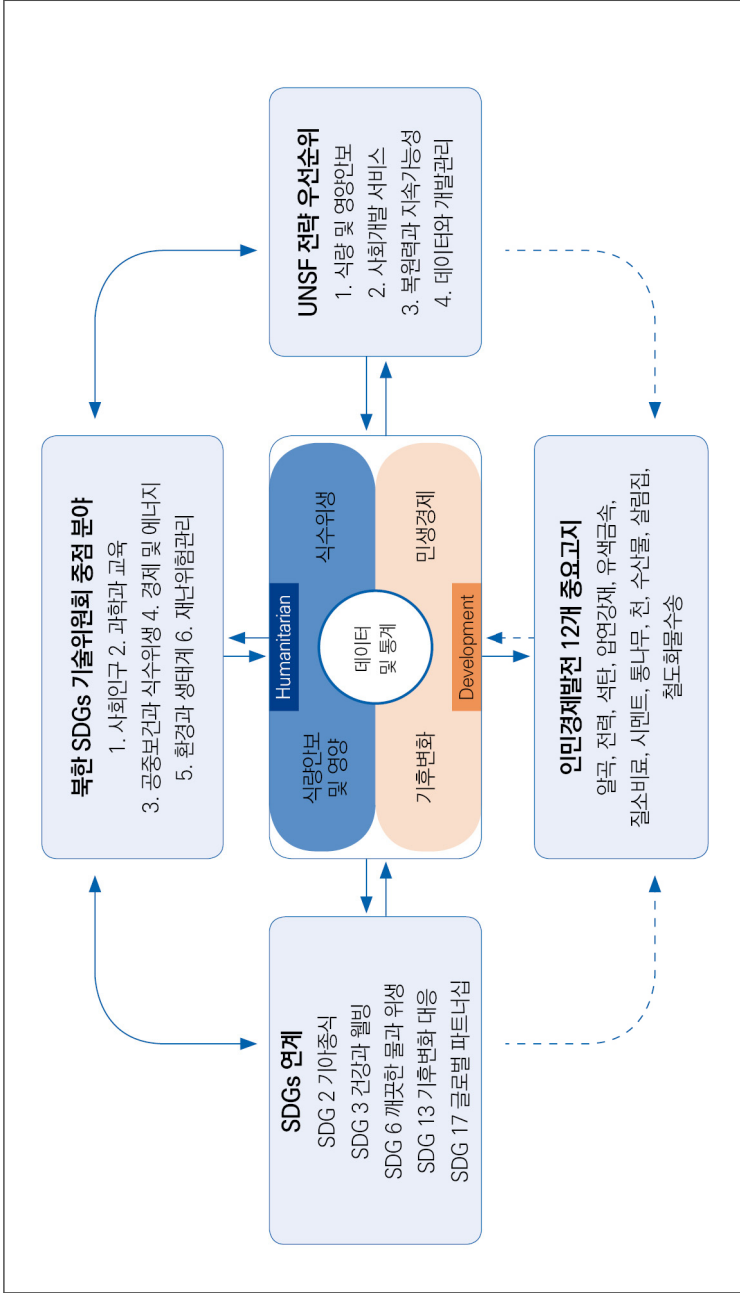
265/ 김석진·홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 17~29.

한에 특화된 우리식 SDGs 이행의 우선순위와 직·간접적으로 연결된다. 북한은 2021 VNR 보고서를 통해 사회주의강국건설과 국가경제발전 5개년전략(2016~2020) 달성을 위해 수립한 SDGs 전략에서 에너지, 농업, 식수위생, 환경에 최우선순위를 두고 있음을 밝혔다.^{266/} 이에 기반하여 설립된 NTF에서는 사회인구, 과학과 교육, 공중보건과 식수위생, 경제와 에너지, 환경과 생태계, 재난위험관리 등 6개 영역의 기술위원회를 조직하였다. 북한이 선정한 6개 기술위원회 영역은 북한의 SDGs 이행에 있어 각 부처, 기관, 도·시·군 단위를 연결하여 데이터를 취합하고 목표별 이행을 추적하는 데 있어 중요한 기능을 하고 있다. 이런 차원에서 이 연구가 식량안보, 식수위생, 기후변화, 민생경제, 데이터 및 통계 영역에서 설정하고자 하는 공동 성과는 북한의 SDGs 이행에 필요한 역량을 점검할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

지금까지의 논의를 바탕으로 북한의 SDGs 이행 역량 발전을 위한 핵심 의제의 역할, 연계, 잠재적 기여는 아래와 같이 도식화할 수 있다. 제IV장에서는 식량안보, 식수위생, 민생경제, 기후변화, 데이터 및 통계 분야의 역량을 제고하기 위한 공동 성과를 자세하게 논의할 것이다.

^{266/} DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," p. 8.

그림 III-8 북한의 SDGs 역량 발전을 위한 공동 성과 의제



출처: 저자 작성.

IV. 북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과 사업 제안

김수암(통일연구원)

김윤섭(고려대)

강우철(한국수출입은행)

박영실(통계청 통계개발원)

임철희(국민대)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위한 공동 성과 사업 제안

1. 식량안보 및 영양

가. 사업의 필요성

(1) 북한의 필요와 우선순위

(가) 식량안보와 영양의 개념

식량안보란 “모든 사람이 언제든지 물리적·사회적·경제적으로 충분하고, 안전하며, 영양가 높은 식품에 접근함으로써 활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위해 필요한 음식에 대한 선호를 충족할 수 있는 상태”를 의미한다. 식량안보는 네 가지 요소로 구성된다. 첫째, 국내 생산 및 수입(식량원조 포함)을 통해 적절한 품질의 식량이 충분히 확보되는지 여부를 나타내는 가용성(availability)이다. 둘째, 개인이 영양가 있는 식품을 위해 적절한 식량을 획득할 수 있는 적절한 자원에 접근하는 것이 수월한지를 나타내는 접근성(access)이다. 셋째, 적절한 식품, 깨끗한 식수 및 위생, 보건을 통해 식량이 효율적으로 활용되는지를 나타내는 활용성(utilization)이다. 넷째, 경제적 혹은 기후위기와 같은 갑작스러운 충격, 계절적 식량불안정과 같

은 주기적 사건으로 인해 식량에 대한 접근이 위협에 처할 수 있는 강도를 나타내는 안정성(stability)이다.^{267/}

표 IV-1 식량안보의 정의와 지표

구분	정의	지표
식량 가용성	국내 생산, 수입, 원조를 통한 식량의 적절한 품질과 공급량	<ul style="list-style-type: none"> • 평균 식품 에너지 공급량의 적정성 • 곡물 및 근류로 얻는 에너지 공급량의 비중 • 평균 단백질 공급량 • 평균 동물성 단백질 공급량
식량 접근성	고영양의 식량자원 획득을 위해 개인과 국가가 식량자원에 접근하는 수월성	<ul style="list-style-type: none"> • 총 도로 포장률 • 철도 밀도 및 도로 밀도 • 1인당 GNP • 국내 식품 가격지수 • 빈곤층에서의 식품 지출 비율 • 식량부족 심각성 • 식량 부적절율
식량 안정성	단순히 식량 획득이 어려운 상황과 더불어 식량 획득이 어려운 상황에 처해지는 위험의 강도	<ul style="list-style-type: none"> • 곡물 수입 의존도 • 총 상품 수출액 대비 식량 수입액 • 관개농경지 비율 • 정치 안정과 폭력 및 테러의 부재 • 일인당 식량생산 변동률 • 일인당 식량공급 변동률
식량 활용성	적절한 영양, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 수자원 접근성 개선도 • 위생시설 접근성 개선도 • 식량낭비에 영향을 받는 5세 미만 아동 비율 • 발육 부진 5세 미만 아동비율 • 저체중 5세 미만 아동 비율 • 임산부 빈혈 발병률 • 비타민A 부족률 • 요오드 부족률

출처: 이효정, “국제기구를 통한 우리나라 식량지원(Food Assistance) 사업사례와 성과관리를 위한 정책적 제언,” 『국제개발협력』, 제14권 1호 (2019), p. 92.

^{267/} FAO, “Food Security,” *Policy Brief*, Issue 2, June 2006, p. 1, (https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf) (Accessed August 15, 2023).

또한 식량안보는 충분한 양의 식량을 공급하고 소비하는 문제에 국한되지 않고 식량에 대한 접근성을 높이고 낭비와 손실을 줄이며 지속가능하고 충분한 양질의 영양을 공급하는 문제를 포괄한다.^{268/} 그리고 건강하고 활동적인 생활을 가능하게 하는 적절한 위생, 보건 서비스 등의 요소도 식량 및 영양안보에 큰 영향을 미친다. 유엔의 ‘기아 종식 도전(Zero Hunger Challenge)’은 영양가 높은 식품에 대한 공평한 접근 보장, 아동 발육부진 근절, 지속가능한 식량체계 유지, 소규모 자작농의 생산성 향상, 식량 손실과 낭비 근절의 다섯 가지 요소로 구성된다.^{269/}

농업 생산량 감소와 영양실조율 증가는 다음과 같은 인도주의적 결과를 초래한다. ① 가정의 식량안정성 감소, ② 식량소비 지수감소, ③ 식이 다양성 감소 등 궁극적으로는 영양실조 증가로 이어진다.^{270/}

식량안보 및 영양과 관련하여 취약한 인구집단을 파악할 수 있는 국제기준에 부합하는 국가영양조사가 필요하다. 유엔이 관심을 갖는 영양부족의 핵심 대상은 임산부, 수유부, 5세 미만의 아동이다. 특히 만성영양장애는 경제개발, 보건, 식량안보 및 영양, 식수위생, 교육 등 사회제반 문제가 제대로 해결되지 않아 발생한다.^{271/}

268/ 이효정, “농업협력 분야 SDGs 목표와 북한 적용,” 대북협력민간단체협의회, 『북한 개발협력과 SDGs: SDGs 프레임워크의 북한 개발협력 적용방안 모색』 (서울: 인간사랑, 2022), p. 207.

269/ UN Country Team in DPRK, “Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021,” p. 16.

270/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 28.

271/ UN Country Team in DPRK, “Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021,” p. 16.

(나) 식량안보 및 영양 현황

제8기 제3차 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 김정은 위원장은 “지난 해 태풍피해로 알곡생산계획을 미달한 것으로 해 현재 인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다.”^{272/} 식량 부족 현상을 이례적으로 공개 표명한 바 있다.

2019년 FAO와 WFP가 공동으로 발표한 『합동 긴급식량안보 평가(DPRK FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment)』에서는 총인구의 39.6%인 1010만 명 이상이 식량부족에 처해 있는 것으로 파악되었다.^{273/} 그런데 2020년 이후 코로나19 상황으로 인해 지표 확인이 불가능한 상황이다.

유엔에 따르면 2020년에 인도적 지원이 필요한 북한 주민은 약 1040만 명이다. 이 중 인도주의 활동가들이 목표로 하는 최취약계층은 550만 명(지원필요 인구 중 53%)이다.^{274/} 『2019 세계 식량안보와 영양상태(State of Food Security and Nutrition)』에 따르면, 2016~2018년 북한 총인구의 PoU는 47.8%로 1220만 명의 북한 주민들이 영양부족인 것으로 추정된다.^{275/}

5세 미만 아동의 저신장(SDG 2.2.1)의 비율과 5세 미만 아동의 영양 결핍(SDG 2.2.2)의 비율은 감소세이고, 5세 미만 아동에 대한 영양 공급은 개선 추세에 있다. 영양실조는 개선추세에 있지만 여전히 장기화된 만성적인 문제로 남아 있다. 만성영양실조 비율이 2012년 28%에서 2017년 19%로 개선되었지만, 도 사이의 격차가 심하며 5세 미만 아동 중 3%는 급성 영양실조를 앓고 있다. FAO/WFP 공동 평가에 따르면 2017년~2019년 전체 인구의 영양결핍 유병률은

272/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의 개최,” 『로동신문』, 2021.6.16.

273/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 14.

274/ *Ibid.*, p. 21.

275/ *Ibid.*, p. 18.

47.6%로 집계되어 전체 인구에 대한 영양 공급 수준은 여전히 심각한 수준으로 나타났다.^{276/}

이와 같이 상당한 비율의 북한 주민들이 여전히 식량불안정을 겪고 있는 요인은 농업 생산량의 부족이다. 유엔은 필요와 우선순위 2020에서 식량불안정 및 영양 불안정 상태의 요인으로 농업생산량 부족, 반복되는 자연재해, 사회주의체제의 특성상 과일, 채소, 동물성 식품 공급이 원활하지 못하다는 점, 일반 가정에서 주민들이 다양한 식품을 섭취하기 어려운 점 등을 들고 있다.^{277/} 기계 노후화, 여유 부품과 교체 부품의 부재, 연료의 부족은 농업 기계화 수준의 현저한 감소를 불러왔다. 수동적 노동과 동물이 기계화된 운영을 대체하기 때문에 농업 운영에서 지연이 발생한다. 이러한 지연은 결국 수확 후 손실을 증가시키는 동시에 이모작 지역을 증가시킬 수 있는 가능성을 제한한다. 기반 시설의 악화, 전기 공급의 감소, 그리고 기계와 장비의 마모가 수확 후 손실 수준을 매년 증가시키고 있다. 또한 수확량에 영향을 미치는 종자, 비닐박막, 비료, 농장동력과 연료, 병충해 및 질병 통제, 관개수 등이 적절하게 공급 및 관리되지 못하고 있다.^{278/}

북한 당국은 식량 생산 감소의 주된 원인에 대해 자연재해와 낮은 복원탄력성, 농자재 부족, 기계화 수준이 낮기 때문이라고 주장하고 있다. 북한은 2021년 제출한 VNR에서 2018년 기준 식량 부족분을 1,486,000톤으로 집계하였다. 2018년의 생산량은 약 495만 톤으로 최근 10년간 최저치를 기록했다.^{279/}

276/ *Ibid.*, p. 14; 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』 (서울: 한국수출입은행, 2021), p. 54.

277/ 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』, p. 64.

278/ FAO·WFP, *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*, p. 14.

279/ DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National

(다) 우선순위

유엔은 유엔전략계획 2017~2021에서 ‘식량 및 영양안보(Strategic Priority 1)’를 최우선적으로 달성해야 할 목표로 설정하였다. 전략 순위 첫 번째로 설정된 ‘식량 및 영양안보’에서 북한 내 식량 및 영양 안보의 제고를 위한 구체적인 실행내용을 제시하고 있다. 첫째, 농업, 원예, 어업, 축산 부문에서 식량생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고, 둘째, 주민들의 충분하고 다양한 식품군 접근성 강화와 취약계층의 삶의 질 향상, 셋째, 취약계층(가임기 여성, 5세 미만 아동, 노인 등)의 영양상태 개선이다.^{280/}

위에서 보듯이 유엔은 전략적 1순위를 달성하기 위한 최우선 성과로 ‘지속 가능한 식량 생산 및 생산성의 증가(strategic outcome 1.1)’를 설정하였다. 특히 식량생산을 농작물에만 국한하지 않고 축산, 어업, 원예까지 확대하고 있다. 또한 농업생산 주체를 협동농장에 국한하지 않고 개별농가까지 포함하면서, 식량공급 증대를 위해서는 개별농가에서의 생산증대가 중요하며 이를 위해 농업 분야에 대한 연구와 기술보급 체계의 구축이 필요하다고 강조하고 있다. 그리고 식량유통체계의 개선, 먹거리 다양화 및 기본적인 생활수준의 개선을 위한 식품 가공 산업의 발전 등이 포함되고 있다.^{281/}

또한 유엔 차원에서 대북 지원을 위한 대응 우선순위는 보건, 식수위생 등 기초서비스에 대한 접근성 개선, 식량불안, 영양결핍의 문제이다. 유엔의 대북 인도적 지원의 개입은 여성과 아동, 특히 목표 인구의 약 40%에 달하는 5세 미만 아동과 임산부 및 수유부에

Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 15.

280/ UN Country Team in DPRK, “Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021,” p. 17.

281/ *Ibid.*; 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』, pp. 58~59.

지속적으로 역점을 두고 있다. 영양부족의 대물림을 끊고 그 근본 원인을 해결하기 위해 영양 집중적이고 영양을 고려한 개입조치에 집중하고 있다. 또한 특별히 자강도, 강원도, 황해남북도, 남포시의 가장 취약한 계층이 겪는 인도적 문제에 관심을 두고 있다.^{282/}

유엔은 필요와 우선순위 2020에서 식량안보 및 농업 분야의 필요를 해소하기 위해 제시하고 있는 중점분야는 다음과 같다. 첫째, 생산용 자산의 구축과 복구 및 조건부의 식량인도를 통한 각 가정과 지역사회 의 복원력 강화, 둘째, 협동농장과 가구별 농업생산 지원 등 구체적인 개입을 통해 아동, 가임기 여성, 노인을 중심으로 한 다양하고 안전하며 영양가 있는 식품에 대한 접근, 셋째, 식량생산 및 식량 시스템의 국가적 역량 강화이다.^{283/}

유엔은 필요와 우선순위 2020에서 단기적인 식량부족 문제의 해결과 외부충격에 대한 식량생산의 복원력 향상이라는 북한 당국의 목표를 지원하는 세부적인 지원전략을 제시하고 있다. 첫째, 비료, 종자, 비닐, 농업장비와 소형 가축들의 제공 및 주요 곡물(쌀, 옥수수, 감자), 채소, 대두, 축산물 및 수산물의 생산에 대한 지원, 둘째, 복원력 제고의 일환으로 지속가능성을 확보하고 자원을 보다 잘 관리하기 위해 새로운 농업기술의 도입, 셋째, 복원력 구축활동을 통해 취약계층, 공동체, 농민을 지원함으로써 홍수와 가뭄 등 기후변화에 따른 자연재해가 되풀이되는 현 상황에 대한 대응, 넷째, 생산용 자산, 즉 파괴된 관개체계와 하천제방의 복구, 하상 준설, 토사유출 방지를 위한 나무심기 등 영세한 지역에 대한 개입조치, 다섯째, 식량안보에 대한 인식 제고 및 기술 지원이다.^{284/}

282/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, pp. 21~22.

283/ *Ibid.*, p. 38.

284/ *Ibid.*

북한 당국도 식량 및 영양안보 개선을 위해 식량생산체계를 안정적으로 구축하는 데 정책을 집중하고 있다. 북한은 체제 안정화 전략의 관점에서 토양 비옥도 제고, 우수 품종 대량생산, 간척사업 등 다양한 노력을 통해 식량문제를 해결하기 위한 적극적인 정책을 추진하고 있다.^{285/} <표 IV-2>에서 보듯이 북한은 당대회, 전원회의 등 주요 계기를 통하여 농업문제 해결에 주력하고 있다.

표 IV-2 식량안보를 위한 북한의 정책과 우선순위

<p>2016년 제7차 당대회 국가경제발전 5개년전략</p>	<p>농업: 농작물 수확량 배증을 통한 북한 주민의 생활수준 개선 주체농법에 따른 과학농사, 우량품종 육종 및 수요 맞춤형 종자 생산, 지대 및 기후에 맞는 작물 및 품종 배치, 선진영농 방법 수용, 유기농법 장려, 고리형 순환생산체계 확립 등 가축 사료 문제의 해결, 사양관리 과학화, 수의방역대책 수립, 초식가축 사육 캠페인 추진, 협동농장에 의한 공동 축산과 개별 농가에 의한 부수적 축산으로 이원화 및 활성화</p>
<p>제8차 당대회, 새로운 국가경제발전 5개년계획</p>	<p>과학농사, 자연재해 및 이상기후 대응, 토지개량과 유기질 비료 확보를 통한 저수확지에서의 증산, 농촌경리의 수리화 및 기계화 → 사회주의 집단 농업체제의 구조적 틀 내에서 진행되는 한계</p>
<p>당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의</p>	<p>‘새로운 농촌혁명강령’: ‘우리나라 사회주의 농촌문제 해결을 위한 당면과업’에 대한 김정은 당 총비서의 보고 - 농업증산의 주요 작물로 밀의 선택</p>
<p>당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의</p>	<p>‘12개 중요고지’ 중 ‘알곡 생산’이 첫 번째로 채택</p>
<p>당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의</p>	<p>“당의 새로운 농촌발전전략 실행에 해당 부문과 단위들에서 나타난 편향들과 원인, 교훈들을 분석하고 대책적 문제들”의 제기 - 이상기후 현상에 대비한 전반적 관개체계의 완비 - 농기계화 수준을 높이기 위한 농기계 부문의 “혁신적 개건” 사업의 제시</p>

출처: 강우철 외 『지속가능발전목표와 북한개발협력』 (서울: 한국수출입은행, 2021), pp. 56~57;
“조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8, “조선

^{285/} 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』, p. 43.

로동당 제8차대회 4일회의 진행,”『로동신문』, 2021.1.9.; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의 3일회의 진행,”『로동신문』, 2021.12.30.; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 확대회의에 관한 보도,”『로동신문』, 2023.1.1.; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의 확대회의에 관한 보도,”『로동신문』, 2023.3.2.를 바탕으로 저자 작성.

김정은 위원장도 시정연설 등을 통해 농업문제의 해결을 지속적으로 강조하고 있다. 앞의 <표 IV-2>에서 보듯이 북한은 당 중앙위원회 전원회의를 통해 ‘새로운 농촌혁명강령’을 채택하였는데 주요 과제는 다음과 같다. 첫째, 과학농사제일주의를 일관하게 들고 나갈 데 대한 문제, 둘째, 나라의 알곡생산구조를 바꾸고 벼와 밀농사를 강하게 밀고 나갈 데 대한 문제, 셋째, 농업부문에 대한 국가적 투자를 결정적으로 늘일 데 대한 문제, 넷째, 농업생산을 지속적으로 성장시키기 위한 단계별 목표와 실현방도이다.^{286/}

김정은 위원장은 농업생산의 안정적이며 지속적인 발전을 이룩할 수 있는 농업발전전략에 대해 재해성 이상기후에 견디면서도 소출이 높은 종자들을 개량하라고 강조하고 있다. 그리고 농작물 배치를 벼농사와 밀, 보리농사로 방향을 전환하고 새로운 선진영농기술과 방법을 적극적으로 연구하여 적용할 것을 주문하고 있다.^{287/}

(2) 북한의 SDGs 이행과의 연계성

북한은 VNR에서 SDG 1(모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식)과 관련하여 인민생활 향상이라는 북한의 국가발전목표와 연계하고 있다. 그리고 SDG 2(기아 종식, 식량안보와 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업 강화)와 관련하여 농업 분야의 지속 가능한 발전 및 식량 자급자족이라는 북한의 국가발전목표와 연계하고 있다.

286/ “새시대 농촌혁명은 우리나라 농촌문제를 종국적으로 해결하기 위한 변혁적인 투쟁이다,”『로동신문』, 2022.9.24.

287/ “제4기 5차 최고인민회의의 김정은 시정연설,”『로동신문』, 2021.9.30.

북한은 SDG 2에 상응하는 NDG로서 ‘지속가능한 농업과 식량의 자급자족’ 목표를 수립하고 식량 및 농업 이슈를 네 가지 최우선 순위 분야로 선정하였다.^{288/} 첫째, 식량 자급자족 실현, 2021년~2025년까지 5개년 동안 종자생산, 과학농법, 저수확지의 생산 증대, 새로운 땅과 간석지 개간, 농업의 관개용수와 기계화 추진, 지방경제에 대한 국가 지원의 강화를 통한 헥타르 당 농산물 수확량의 확대 및 작물 재배 면적의 확장을 통한 곡물 생산량의 증대, 축산, 양어, 남새(채소)와 과일 재배에서 지속가능한 발전의 보장이다. 둘째, 농업과학과 기술의 발전, 종자생산과 품질 관리의 산업화, 이모작을 위한 밀과 보리 품종 개량, 남새 종류의 다양화, 유기농법 장려, 남새 생산의 산업화, 선진화된 농업기법 소개, 농업정보시스템 구축의 추진이다.^{289/}

또한 VNR에 따르면 평양기초식품공장, 양강도 삼지연 감자가루 생산공장, 황해남도 금산포 젓갈가공공장, 함경북도 중평 남새온실 농장 등 각 지방에 있는 어린이식품공장, 기초식품 공장과 같은 지방공업공장들을 통해 영양 공급에 주력하고 있다.^{290/}

유엔도 유엔전략계획 2017~2021에서 핵심 원칙의 하나로 SDGs의 이행을 들고 있다. 북한 당국과 UNCT는 SDGs 목표 중 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 10, 17에 집중하기로 합의하였다. 유엔전략계획 2017~2020의 전략 우선순위 1 ‘식량 및 영양안보’는 SDG 2, SDG 9의 이행을 뒷받침한다는 점을 명시하고 있다.

^{288/} DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 9, pp. 12~15; 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』, p. 44.

^{289/} DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 17.

^{290/} *Ibid.*, p. 13.

- SDG 2 기아를 종식하고 식량안보를 확보하며 영양상태를 개선하고 지속가능한 농업을 증진한다.
- SDG 9 복원력 있는 인프라 시설을 구축하고 포용적이고 지속가능한 산업화를 도모하며 혁신을 장려한다.^{291/}

유엔은 필요와 우선순위 2020에서 SDG 2.1 식량에 대한 접근성을 보장하고, 지속가능한 식량 생산시스템과 기후관련 재난에 대한 복원력에 중점을 둔 SDG 2.4와 SDG 13.1 목표 달성에 기여한다는 점을 강조하고 있다. 첫째, 지속가능한 생산 방식을 활용하여 주식과 기타 식품 생산 증대를 통해 북한 주민을 위한 식량 가용성 증대 및 영양 개선, 둘째, 반복되는 자연재해와 기후변화에 취약한 지역 사회, 농민, 협동농장의 복원력 증진이다.^{292/}

FAO와 북한 당국과의 협력은 유엔전략계획 2017~2021에 따라 작성된 『Country Programming Framework for the Democratic People's Republic of Korea 2018 to 2021(이하 CPF 2018~2021)』을 기반으로 하고 있다. CPF 2018~2021은 2023년까지 연장되었는데, 세 가지 우선분야를 설정하고 있다. 첫째, 국가 식량생산의 증대, 식량공급의 자급자족 성취에 의한 국가 식량안보의 강화(priority area 1), 둘째, 북한 주민의 생활과 영양 상태의 개선(priority area 2), 셋째, 재난 위험의 경감과 국가 자원관리의 개선(priority area 3)이다.^{293/}

〈표 IV-3〉에서 보듯이 CPF에서는 우선순위 분야, 결과 및 산출이 SDGs의 목표와 어떻게 연계되는지 제시하고 있다.

^{291/} UN Country Team in DPRK, "Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021," p. 13, p. 16.

^{292/} UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 29, p. 38.

^{293/} FAO, "Country Programming Framework for the Democratic People's Republic of Korea 2018 to 2021," p. 4, <<https://www.fao.org/3/ca3052en/ca3052en.pdf>> (Accessed May 3, 2023).

표 IV-3 CPF 2018~2021과 SDGs

우선순위 분야 및 결과	산출(output)	SDGs
분야 1과 결과 1	산출 1.1: 종자 다양성과 가축 종자에 대한 연구, 개발, 활용의 역량	SDG target 2.3
	산출 1.2: 적절한 기술과 경작 방법의 개발 및 활용의 역량	SDG target 2.3
	산출 1.3: 식량생산 가치 사슬에서의 손실을 감소하기 위한 혁신적이고 지속가능한 경작 방법의 개발 및 이행 역량	SDG indicator 12.3
	산출 1.4: 농업, 축산, 수산 확장 서비스에서의 역량	SDG indicator 12.3
분야 2와 결과 2	산출 2.1: 고품질 식량의 개발 및 지속적으로 생산할 역량의 제고	SDG indicator 2.3
	산출 2.2: 식품 가공 및 식품안전 개선을 포함한 식량 공급 체인의 효율성 제고	SDG indicator 2.C
분야 3과 결과 3	산출 3.1: 재난 영향의 완화, 관리, 경감 체계와 제도	SDG indicator 13 b
	산출 3.2: 기후변화 적응 및 완화 조치의 이행 역량	SDG target 2.4 and 13.1
	산출 3.3: 바이오 다양성 유지 전략 및 행동계획	SDG target 2.4 and 15.2

출처: FAO, "Country Programming Framework for the Democratic People's Republic of Korea 2018 to 2021," pp. 4~5, <<https://www.fao.org/3/ca3052en/ca3052en.pdf>> (Accessed May 3, 2023)을 바탕으로 저자 작성.

나. 기존 사업 평가

(1) 현황 조사

유엔 차원에서는 FAO, UNDP, IFAD(International Fund for Agricultural Development, 국제농업개발기금)를 중심으로 식량안보, 특히 식량생산의 증대와 관련한 대북 지원 사업을 수행하였는데, 그 현황은 다음의 <표 IV-4>와 같다.

표 IV-4 IFAD, FAO, UNDP의 주요 대북 농업사업

(단위: 백만 달러)

수행 주체	프로그램명	기간	규모	목적	내용
IFAD	잠업개발 지원	1995 ~2001	24.2	양잠업의 현대화, 고치 생산력 증대, 생사 생산과 수출 증대	<ul style="list-style-type: none"> • 뽕나무 단지 조성 및 관개 시설 구축 • 양잠업 협동조합 연수 및 기술 지원
	작물 및 축산복구 프로젝트	1997 ~2003	32.1	식량위기 완화를 위한 곡물 생산량 회복, 농촌주민의 삶의 질 및 영양상태 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 가금류 지원 사업 • 농촌금융지원 사업 • 초원지 개발사업 • 작물 생산을 위한 투입재 지원 사업
	전작지대 식량안보 프로젝트	2000 ~2008	41.8	지속가능한 농업 생산 및 농촌지역 빈곤 탈피	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 작물생산 도입 • 감자 종자 보급 • 장작 공급을 위한 경사지 조림원 형성 지원
FAO	취약농가 식량안보 개선사업	2013.2. ~12.	0.7	쌀, 옥수수 등의 주요 작물의 안정적인 재배 및 생산 증대	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 농업성을 통해 플라 스틱 시트를 협동농장에 배포 • 쌀과 옥수수 생산정보 수집 및 모니터링
	지속가능한 농업을 위한 종자생산 개선사업	2011 ~2014	1.7	식량안보를 위한 종자생산체계 개선 및 관련 연구역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 농장과 종자실험센터 시설 및 장비 제공 • 종자보관소/온실시스템 관련 인프라 구축 • 종자생산 관련 기술지원 관리
UNDP	농업복구와 환경보호 계획	1998 ~2002	340	북한의 농업부문의 복구	<ul style="list-style-type: none"> • 비료, 연료, 농약 등의 투입재 하위프로그램 구축 • 토지 복구 및 관개 개선 • 한계농지 산림환원, 양묘장, 산림 조성 • 종자 생산, 생물농약, 농업부문 연구 APEP 지원 등 역량 강화
	식량 및 농업정보 시스템 강화	2011 ~2014	1.6	식량 및 농업정보 구축을 통한 식량안보 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 식량 및 농업정보 시스템 (Food and Agriculture Information System) 구축

수행 주체	프로그램명	기간	규모	목적	내용
	식량안보를 위한 수확 후 손실 감소 사업	2011 ~2014	1.6	생산된 곡물의 안전한 수확 및 건조, 보관 및 제분 등의 가공 및 유통분야 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 수확 후 관리 방안 수립 • 새로운 기계, 장비 등을 사용할 수 있는 시범사업 운영 등

출처: 최용호 외, 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2017), p. 119.

영양안보 차원에서는 WFP가 ‘장기구호 및 복구사업(Protracted Relief and Recovery Operation)’을 중심으로 대북 지원 사업을 진행하였다. WFP의 『Protracted Relief and Recovery Operation 200532 (이하 PRRO 200532(DPRK))』는 아동과 여성에 중점을 두고 도시와 산간지역에서 식량 및 영양안보를 제고하는 데 목적을 두고 있다. 특히 학생과 취학 전 아동에 대한 식사와 영양지원을 통해 식이 다양성을 개선하여 영양지원을 제공함으로써 아동과 여성이 겪는 기아와 저영양 상태를 감소시키는 데 중점을 두고 있다. 첫째, ‘공동체 발전을 위한 식량(food for community development)’ 사업을 통해 식량안보를 제고하여 생활수준의 회복, 둘째, 지방에서의 강화식품을 통한 기아와 저영양의 감소이다.^{294/}

또한 PRRO 200532(DPRK)는 첫째, 아동, 임산부, 수유부를 위한 영양지원, 둘째, ‘재난 위험 경감을 위한 식량’(food for disaster risk reduction)으로 구성되어 있다.^{295/}

더불어 유럽연합과 INGOs도 EUPS를 통해 식량 및 영양안보의

^{294/} WFP, “Protracted Relief and Recovery Operation — Democratic People’s Republic of Korea 200907 Nutrition Support for Children and Women and Strengthening Community Capacity to Reduce Disaster Risks,” June 2016, p. 6, <<https://documents.wfp.org/stellent/groups/internal/documents/projects/wfp284948.pdf>> (Accessed July 2, 2023).

^{295/} *Ibid.*

개선을 위해 지원 사업을 진행하였는데, 그 현황은 아래의 <표 IV-5>와 같다.

표 IV-5 유럽연합의 식량 및 영양안보 지원

기관	부문
EUPS 1	식량안보/보건/식수위생
EUPS 3	식량안보/식수위생
EUPS 4	식량안보/영양/식수위생
EUPS 5	식량안보/보건/식수위생
Mission East	식량안보

출처: UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020* (Geneva: OHCHA, 2020), p. 49.

우리 민간단체의 농업 분야 대북 지원은 비료 및 사료의 지원, 농기자재 지원, 온실 지원과 같이 초기 농자재 지원에서 농기계공장, 폐지공장, 사료생산 공장, 시범농장 건립과 같이 농축산물의 재배 및 생산의 확대를 위한 지속가능한 사업으로 지원의 범위가 확대되었다. 구체적으로 옥수수 종자 개량 증산 지원, 감자 종자 개량 및 생산, 젖소 및 닭 목장 설치 운영, 농기계 수리공장 건설 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재 지원 등 다양한 대북 농업 지원 사업을 전개하였다.^{296/}

SDG 2에 해당하는 민간단체의 대북 농업 지원 사업의 특징을 살펴보면 첫째, 단기적으로 영양을 공급하고 식량불안정성을 낮추는 식량안보 지원이다. 둘째, 중장기적으로 곡물 생산량 증대 등을 통하여 식량공급 안정성을 제고하는 농림업 사업을 들 수 있다.^{297/}

296/ 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』 (2015), p. 104, p. 107.

297/ 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』, p. 66.

(2) 한계와 시사점

SDG 2 이행의 관점에서 볼 때 우리 민간단체 대북 농업 지원 사업은 지속가능한 북한 식량 생산의 증대에 기여하는 데 한계를 나타냈다. 첫째, 우리 민간단체의 대부분은 재정이 취약하여 사업의 지속성이 매우 낮았다. 둘째, 남북 농업협력을 추진하는 과정에서 농업 기술에 대한 전문적 지식이 필수적이거나 많은 단체들의 경우 전문성이 취약하였다. 셋째, 사업지역 선정, 사업의 감독 및 평가 등에 있어서 우리 주장을 관철하기 어려워 사업의 투명성을 확보하는 데 한계를 나타냈다.^{298/}

특히 북한 사회주의 농업관리의 특성상 농장 단위에서 결정할 수 있는 권한이 매우 제한적이어서 농작물의 선택에서부터 재배관리, 경영관리, 수확물 처리에 이르기까지 대부분 물자의 지원으로 끝나는 경우가 많았다. 또한 북한의 실정에 맞지 않는 고가장비나 첨단 기술 지원을 요구한 뒤, 관리 소홀과 조작 미숙으로 성과를 거두지 못하는 사례도 있었다.^{299/}

기존 대북 농업 지원 사업의 한계를 고려할 때 앞으로 대북 농업 지원은 일회적이고 단기적인 식량공급에서 벗어나 중장기 관점에서 생산량 증대와 농촌발전에 집중해야 할 것이다.^{300/} 특히 대북 농업 지원 전략을 수립할 때 인도적 차원의 식량 지원과 식량생산 증대를 위한 개발협력을 통합적으로 접근하면서 구체적인 이행전략을 수립할 필요가 있다. 무엇보다도 남북관계 경색 국면이 장기화되면서 유엔에서 2030 의제가 채택된 이후 우리 정부와 민간단체의 경우 SDG 2 이행의 관점에서 대북 농업 지원 사업을 기획하고 추진하지는 못

298/ 최용호 외, 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안』, p. 133.

299/ 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, p. 121.

300/ 강우철 외, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』, p. 222.

하였다. 또한 우리 정부와 민간단체는 대북 농업 지원 사업을 추진하는 과정에서 원칙과 가치를 제대로 반영하지 못하였다. 단순한 물자 지원이 아니라 국제적인 원칙과 기준, 표준, 노하우를 북한에 전수하고 인권에 기반한 접근(Human Rights-Based Approach)이 반영되어 있는 유엔전략계획 2017~2021의 사례를 참조하여 대북 농업 지원 사업을 기획하고 추진할 때 보편적 가치를 반영해야 할 것이다. 또한 유엔전략계획 2017~2021에서 보듯이 인도적 지원과 개발협력을 연계(HD Nexus)하는 방안을 모색해야 할 것이다.

앞의 <표 IV-4>에서 보듯이 유엔은 2030 의제가 채택되기 이전에도 북한 식량생산을 증대하기 위한 대북 농업 지원 사업을 진행하였다. 비록 SDGs가 채택되기 이전에 추진되었지만 종자 생산 개선, 수확 후 손실 감소, 농업정보 시스템 구축 등 유엔이 추진한 대북 농업 지원 사업은 SDG 2의 세부목표 SDG 2.4와 직접적으로 연관성이 높은 사업들이었다. 2030 의제 채택 이후 유엔은 유엔전략계획 2017~2021, 필요와 우선순위 2020, FAO, WFP 등의 전략 문서에서 보듯이 SDG 2, 특히 세부목표 2.4의 달성과 직접적으로 연계되는 방식으로 대북 농업 지원 사업을 기획하고 추진해오고 있다. 유엔전략계획 2017~2021을 토대로 FAO, WFP 등 유엔 전문가들은 자신들의 분야에서 SDG 2.4의 달성을 구체적 사업목표로 설정하고 있다. 앞으로 유엔이 강조하는 NWoW 및 공동 성과를 반영하여 대북 농업 지원 주체들이 비교우위를 바탕으로 통합적으로 접근하는 대북 농업 지원 전략을 수립할 필요가 있다.

(3) 사업 방향성 제안

SDG 2를 달성하기 위한 공동 성과 사업의 추진 방향은 먼저 SDG 2의 이행과 연관성이 있는 유엔 등 국제기구의 기존 사업과 2021년

북한의 VNR 목표 2 “농업 분야의 지속가능한 발전 및 식량 자급자족”의 과제 및 계획을 분석하여 우선순위를 설정해야 할 것이다. 또한 VNR과 함께 북한의 국가경제발전 5개년계획, 조선노동당 회의 등을 통한 주요 농업정책을 고려하여 공동 성과 사업의 구체적 방향을 설정할 필요가 있다.

SDG 2의 경우에도 기아 종식, 식량안보의 증대, 영양상태의 개선, 지속가능한 농업의 강화 등 네 가지 영역으로 크게 대별될 수 있다. SDG 2를 효과적으로 달성하기 위해 이러한 네 가지 영역을 어떻게 통합적으로 연계하여 대북 농업사업을 추진할 것인지 구체적인 방안을 모색해야 할 것이다. SDG 2를 효과적으로 달성하기 위해 공동 성과에서 강조하는 인도적 지원과 개발협력의 통합적 접근을 적극적으로 반영해 나가야 할 것이다. 또한 공동 성과 사업을 구상하는 과정에서 대북 식량 지원의 프로그램을 체계화하고 식량생산 증대와 연계할 필요가 있다.

북한도 VNR에서 SDG 2 달성을 위한 핵심 목표로서 농업 분야의 지속가능한 발전을 설정하고 있다. 앞에서 언급하였듯이 유엔 전문기구들은 지속가능한 농업 발전을 위한 다양한 사업들을 추진하여 왔지만 분절적으로 수행됨으로써 시너지 효과를 발휘하지 못하였다. 따라서 앞으로 지속가능한 농업 발전의 효과성 제고를 위해 다양한 사업들을 통합적으로 접근할 필요가 있다. 이와 같이 통합적으로 접근할 때 다양한 행위 주체들이 협업하는 거버넌스를 구축하는 방향으로 대북 농업 지원 방향을 수립해야 할 것이다.

SDG 2가 지향하는 지속가능한 농업 발전이 효과적으로 추진되기 위해서는 SDGs 다른 분야의 목표와 긴밀한 연계를 통해 공동 성과 사업을 기획할 필요가 있다. 북한도 농업 발전을 위한 재난대응 체계의 구축을 지속적으로 강조하고 있다는 점에서 SDG 2와 SDG 13

및 SDG 15를 효과적으로 연계하여 SDG 2 이행 전략을 수립해야 할 것이다. 특히 지속가능한 농업발전을 위해 기후변화, 자연재해 대응 방안을 효과적으로 통합하는 전략을 수립할 필요가 있다.

다. 공동 성과 로드맵

(1) 공동 성과 로드맵

(가) 목표

중단기적인 측면에서 공동 성과의 목표는 식량안보를 강화하기 위한 ‘지속가능한 식량생산체계의 구축’으로 설정하고자 한다. 북한은 앞에서 살펴보았듯이 국가경제발전 5개년계획 등을 통하여 식량 증산과 자급자족을 가장 핵심적인 NDG로 제시하고 있다. SDG 2는 기아의 종식, 식량안보의 확보, 영양개선 및 지속가능한 농업 활동으로 설정되어 있다. 그리고 ‘지속가능한 식량생산체계의 확보’가 SDG 2 이행을 위한 세부목표의 하나(SDG 2.4)로 제시되고 있다. 북한은 VNR에서 SDG 세부목표 2.4를 수용하여 ‘지속적인 농업체계의 보장’을 일관되게 추진한다는 점을 강조하고 있다. 특히 VNR에서 SDG 2를 이행하기 위한 목표로 “농업 분야의 지속가능한 발전과 식량 자급자족을 실현하는 것을 가장 우선순위로 둔다.”는 점을 명시하였다.^{301/}

북한은 식량생산체계 확보를 위해 간석지 개간을 중심으로 하는 경작지 면적의 확대, 우수한 종자의 대량 개발 및 지력의 회복 등을 주요 과제로 설정하고 있다.^{302/} 북한은 식량생산체계 확보를 위해

301/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 15.

302/ *Ibid.*, p. 16.

법률도 정비하여 오고 있다. 「농장법」에서는 간석지 개간 및 새땅찾기 운동 등 ‘농업토지의 확보(「농업법」 제33조), ‘지력 제고(농업법 제34조)’를 명시하고 있다. 또한 「농작물종자관리법」을 통하여 종자 생산 및 관리의 중요성을 법적으로 뒷받침하고 있다. 2023년 2월 26일부터 3월 1일 사이에 진행된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의에서도 농업 문제가 주요 의제로 다루어졌는데, 전반적 관개체계의 완비, 농기계화 수준을 높이기 위한 농기계 부문의 ‘혁신적 개건사업’이 제시되었다.^{303/}

표 IV-6 북한 VNR과 SDG 2

국가발전목표 3: 자력갱생과 지식기반 경제 구축		
SDG	유엔	북한
목표 2: 기아 종식	기아 종식, 식량안보와 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업 강화 2.4: 지속가능한 농업생산체계의 보장	농업 분야의 지속 가능한 발전 및 식량 자급자족 자급자족: 종자 생산, 과학영농, 경작지 확대, 관개, 농업 기계화 농업과학 및 기술의 발전

출처: DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda”를 바탕으로 저자 작성.

^{303/} 정은미, “절박한 농업증산의 활로 찾기: 북한 제8기 제7차 당 전원회의의 분석과 전망,” (통일연구원 Online Series 23-08, 2023.3.3.).

(나) 필요 변화 및 지표

식량생산체계를 효율적으로 구축하기 위해서는 북한의 식량생산체계에 대한 정확한 실태 조사가 최우선적으로 고려되어야 할 것이다. 먼저 경작지에 대한 정확한 실태 조사가 이루어져야 할 것이다. 특히 벼 재배 면적 및 지역별 면적, 밭 경작지에 대한 실태 조사가 실시되어야 할 것이다. 북한의 농경지 면적은 191만 ha이고 경지면적의 대부분을 경작지로 활용하고 있다. 통계청은 2023년 2월 8일 보도 자료를 통해 2022년 북한 벼 재배 면적 조사결과를 발표하였다. 총 재배면적은 53만 9,679ha인데, 표본 설계를 통해 추출된 1만 5,470개 표본조사구를 대상으로 2022년 5월부터 9월까지 기간 중 촬영된 원격탐사 위성영상을 육안으로 판독·분석하여 추정하였다.^{304/}

북한 농업성 자료에 따르면 2020년 가을 수확 농작물의 총 재배면적은 132만 ha로 추정되는데, 최근 5년 평균보다 5%가량 상승한 수치이다.^{305/}

표 IV-7 2020·2021 양곡연도 북한의 벼, 옥수수, 대두의 재배면적

(단위: 천ha, %)

벼			옥수수			대두		
2020/ 2021년	5년 평균	5년 평균 대비 증감율	2020/ 2021년	5년 평균	5년 평균 대비 증감율	2020/ 2021년	5년 평균	5년 평균 대비 증감율
470.3	469.3	0	583.3	528.3	10	164.7	148.8	10

주: 5년 평균은 2015/16~2019/20년의 평균.

출처: 북한 농업성 자료를 토대로 한 한국농촌경제연구원의 정리 자료. 한국농촌경제연구원, 『FAO의 2020/21년 북한 식량수급 전망』, 『KREI북한농업동향』, 제23권 1호 (2021), p. 5.

304/ 통계청 보도자료, “북한 벼재배 면적 조사,” 2023.2.28., <<https://kostat.go.kr/board.es?>> (검색일: 2023.8.7.); 허성기, “북한 농업생산성 향상을 위한 식량작물 분야 협력방안,” 『NH북한농업리뷰』, 2021년 2호 (2021), p. 44.

305/ 한국농촌경제연구원, “FAO의 2020/21년 북한 식량수급 전망,” 『KREI북한농업동향』, 제23권 1호 (2021), p. 5.

북한은 우수한 종자 생산을 통한 식량 증대를 강조하고 있다. 이를 위해서는 북한 농업지대별 적용 가능한 작부를 정확하게 파악할 필요가 있다. 종자 생산의 효율성 제고를 위해서는 재배지와 기후 등의 북한의 특성을 고려한 접근이 필요하다. 2015년 이후 북한의 농민들은 비교적 적은 양의 물을 필요로 하는 대두, 수수, 기장 같은 작물을 보다 많이 재배하였다. 또한 수수, 메밀, 기장과 같은 가뭄에 잘 견디는 곡물의 재배면적도 최근 5년간 증가하였다.^{306/}

지속가능한 식량생산체계를 구축하기 위해서는 북한 환경에 맞는 최적 재배 시기 활용 및 각종 작물의 작부 체계 적용을 확대하며 육묘이식 등 농자재 투입의 효율적 관리 기술을 향상하고 저온 및 한발 등 피해 경감을 위한 작물 재배 기술을 연구·개발하여 적용할 필요가 있다. 또한 북한 농업 기후대 지역별 적응 품종을 선별하고, 북한 지역별 기후 환경 적응재배시기를 설정하여 최적 작부체계 모형을 만들 필요가 있다.^{307/}

표 IV-8 북한 농업 지대별 적용 가능 작부 유형

지대명	주요 지역	작부체계 가능 유형
수양산 이남지대	황해남도	가을보리·밀·감자-벼, 가을밀-옥수수·콩, 가을보리-옥수수·수수 등 이모작
수양산 이북지대	황해북도, 평안남북도	가을밀-들깨, 봄보리-옥수수, 봄감자-옥수수·콩, 옥수수-무·배추 등 이모작, 감자 이기작
동해안 남북지대	강원도 함경남도 남부	봄보리-배추, 콩·옥수수·감자 단작
중북부 산간지대	황해북도, 평안남북도	가을밀-들깨, 봄보리-옥수수, 봄감자-옥수수·콩, 옥수수-무·배추 등 사모작, 감자 이기작

^{306/} 위의 글.

^{307/} 2023년 제8기 제7차 당 전원회의에서 김정은 위원장은 농업증산의 주요 작물로 밀을 제시하였다. 허성기, “북한 농업생산성 향상을 위한 식량작물 분야 협력방안,” p. 45.

지대명	주요 지역	작부체계 가능 유형
동해안 북부지대	함경남북도	봄보리-배추, 콩·옥수수·감자 단작
북부 내륙지대	자강도	봄보리-배추, 콩·옥수수·감자 단작
북부 고산지대	양강도	봄보리-배추, 콩·옥수수·감자 단작

출처: 심강보 외, 『북한지역 적응 식량작물 작부 체계 기술』 (수원: 농촌진흥청 국립식량과학원 중부 작물부 재배환경과, 2019), p. 19.

북한의 주요 작물별 재배비율을 살펴보면 벼 재배가 전체 30% 정도를 차지하고 밭작물이 약 70% 정도를 차지하고 있다.^{308/}

표 IV-9 주요 작물별 재배지역(2014년 기준)

작물	재배지역
옥수수(527천 ha)	황해북도, 평안북도, 황해남도
콩(116천 ha)	평안남도, 함경남도, 함경북도
감자(144천 ha)	평안남도, 평안북도, 함경남도, 황해남도
밀	양강도(55.1%), 평안북도, 함경남도, 황해남도
보리	양강도(31.8%), 자강도(16.4%), 황해북도(15.6%)
메밀	강원도(20.5%), 황해남도(16.3%), 황해북도(15.7%)

출처: 심강보 외, 『북한지역 적응 식량작물 작부 체계 기술』, p. 18.

식량생산체계를 효율적으로 구축하기 위해서는 수확 후 손실을 최소화해 나갈 필요가 있다. 식량안보의 핵심 구성요소의 하나인 ‘활용성(utilization)’ 제고 차원에서 생산량의 증대 못지않게 수확 후 손실에 대한 개선이 중요한 요소이다. FAO에 따르면 평균 추수 후(post-harvest) 손실은 15~17%로 추정된다.^{309/} 수확 후 손실의 유형으로는 첫째, 무계에서의 손실, 둘째, 가공의 효율성에 직접적으로 영향을 미치는 질적 손실을 들 수 있다.^{310/}

^{308/} 심강보 외, 『북한지역 적응 식량작물 작부 체계 기술』, p. 19.

^{309/} FAO, “Country Programming Framework for the Democratic People’s Republic of Korea 2018 to 2021,” p. 2.

수확된 작물은 주로 탈곡, 건조 및 보관 전에 약 3~4주 정도 노지에 방치되는데, 날씨에 영향을 많이 받기 때문에 곰팡이 피해 혹은 고온으로 인한 곡물 손실이 발생하는 것으로 파악되었다. 탈곡, 건조 및 보관과 관련된 시설을 이용하기 위해서는 중앙협동농장에 있는 탈곡시설로 이동해야 하지만, 수송기기가 부족하여 협동농장에 있는 시설을 이용하지 못하고 노지에 방치시킬 수밖에 없는 것으로 추정된다.^{311/}

앞으로 수확 후 손실분을 줄이고 식량공급량을 극대화하기 위해 열악한 수확 후 식량유통체계를 개선해야 한다. 특히 농업의 경우, 기후조건에 민감하기 때문에 생산 및 유통과정에 필요한 투입재, 기자재, 각종 시설 및 설비 등이 적시에 제공되어야 한다.^{312/} 또한 북한 농업 상황을 효과적으로 파악할 수 있는 농업정보 시스템의 구축이 필요하다. 유엔은 이러한 농업 정보시스템의 구축의 중요성을 인지하고 사업을 추진한 바 있으며, 북한도 VNR에서 선진화된 농업정보시스템을 구축하겠다는 계획을 제시하고 있다는 점에서 농업정보시스템을 구축하는 사업을 우선적으로 추진해야 할 것이다. 또한 중장기적으로 지속가능한 농업 발전을 위한 인프라를 구축해나가는 동시에 농산물 상품화 및 식품가공분야 등 특히 농업가치사슬과 관련한 개발협력이 필요하다.^{313/}

북한의 VNR 내용 중 식량생산체계 구축의 지표와 관련성이 있는 내용을 정리하면 다음과 같다.

310/ FAO, "Project: Reduction of Post Harvest Losses for Food Security 2011~2014," November 2014, p. 5, <<https://www.fao.org/3/az466e/az466e.pdf>> (Accessed June 20, 2023).

311/ 최용호 외, 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안』, pp. 131~132; 이효정, "농업협력 분야 SDGs 목표와 북한 적용," pp. 209~210.

312/ 최용호 외, 위의 글, pp. 62~63, p. 65.

313/ 위의 글, p. 64.

표 IV-10 북한의 VNR 중 식량생산체계 구축 지표 관련 내용

- 간석지 개간을 통한 농지 확대
- 과학농법
- 우수 품종 개발
- 지력의 증진
- 홍수로 인한 토양 산성화와 토지 손실 방지
- 연간 알곡(곡물) 생산량
- 가구별 음식 소비량
- 3년에서 5년에 한 번씩 선정된 지역의 농작물 생산량 추정
- 농업의 관개용수와 기계화 추진
- 헥타르 당 농산물 수확량의 증대
- 종자생산과 품질 관리의 산업화
- 이모작을 위한 밀과 보리 품종 개량
- 선진화된 농업기법 도입
- 농업정보시스템의 구축 등

출처: DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” pp. 15~17을 바탕으로 저자 재구성.

(다) 활동 주체

북한의 식량생산체계의 구축과 관련한 활동 주체는 한국 정부 및 민간단체, 국제기구, 개별국가, INGOs를 들 수 있을 것이다.

첫째, 우리 정부와 공공기관, 민간단체들은 남북 협력과 북한에 대한 연구를 지속적으로 수행해왔다는 점에서 가장 중요한 활동 주체이다. 정부 부처는 통일부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 통계청 등을 들 수 있을 것이다. 그리고 북한 농업 및 관련 연구를 전문적으로 수행하는 농촌진흥청 국립식량과학원, 국립산림과학원, 한국농촌경제연구원 등 국립 혹은 국책연구기관을 들 수 있을 것이다. 특히 국립식량과학원은 종자생산과 관련하여 기후대에 따른 북한지역 별 벼, 맥류, 옥수수, 콩 등 주요 작물과 종자에 대해 지속적으로 연구를 수행해왔다. 또한 그동안 농업 분야에서 대북 지원의 경험을

쌓았던 월드비전, 우리민족서로돕기운동 등 대북 지원 민간단체와 대북협력민간단체협의회를 들 수 있을 것이다.

둘째, 유엔 등 국제기구들이 핵심 행위 주체가 될 수 있다. 유엔 등 국제기구는 다른 행위자들에 비해 북한이 상대적으로 협력적인 자세를 보이고 있고 이러한 여건 속에서 대북 농업 지원을 수행하는 과정에서 가장 많은 경험을 축적하여 왔다. 그리고 유엔은 UNCT를 중심으로 북한 내에서 활동하는 행위 주체들의 사업을 조정할 수 있는 기체들을 운영하여 왔다. 본 공동 성과와 관련성이 있는 조정기제로 FAO, WFP, EUPS 4인 세계기아원조(Deutsche Welthungerhilfe)가 공동으로 주관하는 ‘식량안보 및 농업 워킹그룹(Food Security and Agriculture Sector Working Group)’이 있다. 공동주관 기구 외에도 UNDP, UNICEF 등이 행위 주체로 참여할 수 있다.^{314/}

셋째, 수확 및 수확 후 처리, 경사지 등 북한농업 관련 지원을 해 온 스위스 등 개별국가들이 행위 주체로 참여할 수 있다.

넷째, EUPS 사업을 수행하면서 북한에 상주하는 유럽에 기반을 둔 INGOs를 포함한 INGOs를 들 수 있을 것이다.

마지막으로 북한의 경우 외무성 국가조정위원회(National Coordinating Committee), 중앙통계국, 농업성, 수산성, 국토환경보호성, 농업과학원을 들 수 있다. 보다 하위 단위에서 국영농장, 협동농장도 행위 주체로 설정할 필요가 있다.

다양한 유형의 행위 주체와 관련하여 유엔 북한 RC와 FAO가 중심이 되는 조정기체를 마련하되, 유엔 전문기구의 전문성과 남북협력의 전문성을 결합하여 운영방안을 마련해야 할 것이다. ‘공동 성과’를 지향할 경우 다양한 행위 주체들이 협업할 수 있는 공간이 확대될 수 있을 것이다. 유엔 전문기구와 국내 및 INGOs가 북한의 실

314/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 30, p. 38.

질적인 파트너와 협업을 하면서 실제 실행 역할을 수행하되, 분야별 사업이 분절적 형태를 넘어 공동의 성과를 낼 수 있도록 운영 기제를 만들어 나가야 할 것이다.

또한 공동자금을 출자하는 과정에서 협업할 수 있는 공간이 마련될 수 있다. 예를 들어 IFAD ‘전작지대 식량안보 프로젝트’의 경우 북한 당국, WFP, FAO, UNDP, 이탈리아 NGO인 CESVI(Cooperazione Emergenza SVIluppo) 등의 공동자금 출자로 이루어졌다. UNOPS(United Nations Office for Project Service, 유엔프로젝트조달기구)는 IFAD 대출자금 운영 및 사업 감독을 위한 협력기관 역할을 수행하였다.^{315/} 또 하나의 예로 인도적 지원과 결합된 공동 성과를 도출할 경우 ‘공급 사슬(supply chain)’을 마련할 수 있을 것이다. WFP의 사례에서 보듯이 항구로부터 지역 식품 생산공장과 창고로의 운송 책임은 북한 당국이 담당하고 영양 활동 지원을 위한 식량 배분은 북한의 중앙배급체계(public distribution system)를 활용하여 정부 기관을 통해 실행할 수 있을 것이다.

(라) 사업과 모니터링

1) 사업

식량안보 부문에서 공동 성과 사업을 구상할 때 기존 사례로 FAO의 CPF 2018~2021을 들 수 있다. FAO는 CPF 2018~2021에서 북한 당국과의 협업을 위한 세 가지 우선순위 분야를 선정하였다.

^{315/} IFAD, “Democratic People’s Republic of Korea Uplands Food Security Project,” November 2009, p. 7, <<https://ioe.ifad.org/documents/38714182/39733939/korea.pdf/a4cc558c-e4b2-45cb-8edf-a6ea60556310>> (Accessed June 25, 2023).

표 IV-11 FAO CPF 2018~2021의 우선 분야 및 성과, 산출

우선순위 분야 (priority area)	성과(outcome)	산출(output)
우선순위 분야 1: 국가 식량생산의 증 대와 식량공급의 자 급을 성취함으로써 국가 식량안보의 강화	성과 1: 농업, 원예, 축산, 어 업에서 식량생산, 생 산성, 생계 기회의 증가와 지속가능성	산출 1.1: 다양한 개량품종과 가축품종의 연구, 개발, 활용 역량의 증진 산출 1.2: 적절한 기술과 영농기법의 개발, 활용 역량의 강화 산출 1.3: 식량 생산 가치사슬에서 손실을 감소하기 위한 혁신적이고 지 속가능한 영농기법의 개발, 실 행 역량의 증진 산출 1.4: 농업, 축산 및 어업 확장 서비스 역량의 강화
우선순위 분야 2: 주민의 생계 및 영양 상태의 개선	성과 2: 고영양 가치를 지닌 지역적으로 생산, 가 공된 다양한 식품에 대한 가계 접근의 증대	산출 2.1 고품질 식품을 지속적으로 개발할 역량의 증진 산출 2.2 식량공급 사슬의 효율성 증진
우선순위 분야 3: 재난 위험의 경감 및 자연자원 관리의 개선	성과 3: 자연재해와 기후변 화의 영향에 대처하 는 복원력의 증대	산출 3.1: 협동농장/군 수준에 설립된 자 연재해의 영향을 완화, 관리, 경감할 체계와 제도 산출 3.2: 기후변화 적응 및 완화 조치를 이행할 역량 산출 3.3: 생물 다양성(bio-diversity) 보존 전략 및 행동계획의 개발과 이행

출처: FAO, "Country Programming Framework for the Democratic People's Republic of Korea 2018 to 2021," pp. 4~5의 내용을 바탕으로 저자 작성.

다음 사례로 WFP의 「Interim Country Strategic Plan 2019~2023 (이하 ICSP 2019~2023)」을 들 수 있다.^{316/}

^{316/} WFP, "Democratic People's Republic of Korea Annual Country Report 2021."

표 IV-12 WFP, ICSP 2019~2023의 전략성과 및 산출

유엔전략계획 2017~2021	
전략 우선순위 1: 식량 및 영양안보	<p>전략성과 1: 농업, 원예 수산, 축산에서 지속가능한 식량생산, 생산성과 과정의 증대</p> <p>전략성과 2: 생활의 향상, 특히 연중 충분한 다양한 식량에 대한 기계의 동등한 접근, 특히 가장 취약한 집단</p> <p>전략성과 3: 영양 상태의 개선, 특히 재생산 시기의 여성과 5세 이하 아동, 노인</p>
WFP Interim Country Strategic Plan 2019~2023	
유엔전략계획 전략성과의 실행	<ul style="list-style-type: none"> • 전략성과 1: 7세 이하 아동, 임신부 및 수유부, 결핵 환자가 2025년 까지 영양, 특히 미소영양 상태를 안정화하거나 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 산출 1.1: 7세 이하 아동, 임신부 및 수유부, 결핵 환자가 고품질, 영양 집약 식품의 수령 - 산출 1.2: 인프라 개선을 통한 지방공장의 수혜, 안전하고 고품질 식량 생산 역량의 개선 • 전략성과 2: 2022년까지 재해와 식량불안정에 취약한 주민이 자신들의 식량 및 영양 필요의 충족 <ul style="list-style-type: none"> - 산출 2.1: 양성평등적 세계 지원으로부터 식량 불안정 주민의 수혜 • 전략성과 3: 위기에 영향을 받는 주민들의 연중 내내 식량에 대한 접근 <ul style="list-style-type: none"> - 산출 3.1: 위기에 영향을 받는 주민들이 기본 식량 필요를 충족하는 식량의 수령

출처: WFP, "Democratic People's Republic of Korea Annual Country Report 2021," (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000137917/download/>) (Accessed July 15, 2023); WFP, "Democratic People's Republic of Korea Interim Country Strategic Plan 2019~2023," (<https://www.wfp.org/operations/kp02-dprk-interim-country-strategic-plan-2019-2023>) (Accessed July 15, 2023)을 바탕으로 작성.

앞에서 언급하였듯이 SDG 2는 크게 '기아 종식', '식량안보 달성', '영양상태 개선', '지속가능한 농업 강화'의 네 부분으로 구성되어 있다. SDG 2를 구성하는 여러 목표 중 '지속가능한 농업 강화'를 이행하기 위해 세부목표 2.4의 구체적 항목을 중심으로 공동 성과 사업을 구성하고자 한다. 기존에 WFP, FAO, UNDP 등에서 추진한 사업을 반영하여 공동사업을 구성하되, '지속가능한 식량생산체계 구축'이라는 공동 성과를 효과적으로 달성하기 위해 통합적으로 구성할

필요가 있다. SDG 2.4 지속가능한 식량체계의 보장은 ‘생산성과 생산량의 증가’, ‘자연재해에 대한 적응력 강화’, ‘토지와 토양의 질의 향상’으로 세분화할 수 있다.

SDG 2.4를 구성하는 세부목표의 하나인 식량의 생산성과 생산량의 증대를 이행하는 공동사업은 구체적으로 지속가능한 농업을 위한 종자생산 개선 사업, 수확 후 손실 감소 사업, 식량 및 농업정보 시스템, 역량 강화로 구성하고자 한다. 이 외에도 관개기반 시설 등 농업기반 시설의 구축, 농기계의 현대화, 지력 회복(관리) 등의 사업도 공동 성과를 달성하기 위해 필요한 사업부문이다. 또한 세부목표 2.4 중 기후변화, 재난에 대한 대응은 SDG 13.1 및 15.3과 연계하여 공동 성과를 구성하는 세부사업으로 포함시키고자 한다.

공동 성과는 인도적 지원과 개발협력의 통합적 접근이 주요 특징의 하나라는 점에서 공동 성과를 효과적으로 달성할 수 있는 방향으로 체계적인 대북 식량 지원 프로그램을 마련할 필요가 있다. 대북 식량 지원 프로그램은 SDG 2를 구성하는 네 가지 요소와 연계하여 실행계획을 수립할 수 있을 것이다. 첫째, 취약계층 중심의 WFP의 ‘모자보건 1,000일 지원 사업’ 등 기아종식 및 식량안보의 달성 차원에서 긴급구호성 현물 지원, 둘째, 자연재해에 따른 현물 지원과 재난대응을 위한 개발협력과 연계된 식량 지원, 셋째, 식량 생산성과 생산량 증대라는 개발협력과 연계된 식량 지원이다. 세 번째 개발협력과 연계된 식량 지원은 Food-for-work, 공동체 발전을 위한 식량 등의 기존 사업을 들 수 있을 것이다.^{317/}

지속가능한 식량체계 구축을 위한 공동 성과의 구체적 사업부문 중 ‘생산성과 생산량의 증대’는 3~5년의 최우선적 사업으로 추진해

317/ 김영훈·최용호·임재환, 『대북 식량지원프로그램 구축 방향』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2015), p. 111.

나가도록 한다. 다만 지속가능한 식량체계 구축과 연계된 재난대응은 SDG 13 및 SDG 15 달성과 연계하여 중장기적으로 추진해 나가도록 한다.

표 IV-13 '지속가능한 식량생산체계의 구축'의 세부 사업내용의 구성 및 일정

공동 성과: 지속가능한 식량생산체계의 구축 - SDG 2.4: 지속가능한 식량생산체계의 보장					
생산성과 생산량의 증대		재난대응		인도적 지원과의 통합	
사업	일정	사업	일정	사업	일정
<ul style="list-style-type: none"> • 종자생산 개선 • 수확 후 손실 감소 • 농업정보 시스템 • 역량 강화 	3~5년	식량생산체계 구축과의 연계 <ul style="list-style-type: none"> • 댐 건설 및 복구 • 저수지 및 관개 운하 • 임농복합 활동 • 강 제방 강화 	SDG 13, 15와 연계한 중장기 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 기아종식, 식량 안보를 위한 인 도적 지원 • 재난대응, 생산성 증대 등 개발협 력과 연계된 지원 	3~5년
<ul style="list-style-type: none"> • 농업기반 시설 • 농기계 현대화 • 지력 회복 	중장기 병행 추진				

출처: 저자 작성.

2) 모니터링

모니터링 및 평가는 변화이론(theory of change)에 따른 다음과 같은 단계별 목표를 바탕으로 실시하도록 한다. 특히 생산성과 생산력 증대가 미치는 영향에 대한 모니터링 및 평가의 경우 기아종식, 식량안보, 영양상태 개선 등 SDG 2의 다른 부문에 미치는 영향을 주요 요소로 설정하고자 한다. 식량안보의 경우 가용성, 접근성, 안정성, 활용성 등 네 가지 요소를 중심으로 영향을 평가하고자 한다. 또한 SDG 13 및 SDG 15, SDG 5 등 다른 SDG 목표 달성에 미친 영향을 주요 요소로 고려하고자 한다.

표 IV-14 변화이론에 따른 모니터링



출처: 변화이론에 따른 모니터링 모델은 이효정, “농업협력 분야 SDGs 목표와 북한 적용,” 대북협력 민간단체협의회, 『북한 개발협력과 SDGs: SDGs 프레임워크의 북한 개발협력 적용방안 모색』 (서울: 인간사랑, 2022), p. 239. 그림 내용은 본문을 바탕으로 저자 작성.

현재 북한 내 상황의 본질적 제약을 고려하여 구체적인 수치 등을 제시하기보다는 <표 IV-15>에서 보듯이 모니터링 계획의 기본 개념을 예시적으로 들고자 한다.

표 IV-15 생산성과 생산력 증대의 모니터링 계획(기본 개념)

성과(사업)	산출	지표	영향	모니터링 방안
수확 후 손실 감소 • 자물의 수확, 취급, 건조, 보관 및 제분 등 농업기지사슬의 개선	• 산출 11: 농장의 수확 손실의 감소 • 산출 12: 곡기 수확 후 손실을 감소시키기 위한 유효한 권고와 정책 • 산출 13: 수확 후 기술의 개선 및 보급 다 광범위한 농업 공동체에 대한 개입	• 손실 평가 및 수확 후 손실을 감소시키기 위한 기술 역량의 도입 • 수확으로부터 저장까지의 시간의 단축 • 쌀의 중앙화된 저장과 유통 단위 농장원의 활동제도의 도입 • 손실의 감소를 위한 저장 시설과 장비의 관리, 유지, 수리 기술의 도입 • 연료 효율적인 건조기의 도입 • 수확 후 손실과 생산성 수준 사이의 연계에 대한 인식의 제고 • 종자 생산을 담당하는 협동농장에서 생산된 종자가 국제기준의 품질을 충족하는 수준 • 작물 생산 기술과 모범 사례의 수준 • 추수 후 작물관리의 역량의 수준	• 생산 증대에 미친 영향 • 기아·중식, 식량안보, 영양상태 개선에 미친 영향	• 현장방문을 통한 인프라 조사 • 북한피터너와의 포커스그룹 논의
종자생산 개선	• 산출 2.1: 종자생산에서의 표준기술과 관리 • 산출 2.2: 종자의 질에 대한 통제체계의 개선 • 산출 2.3: 종자정책 및 법령의 제정	• 장비, 기계 및 인프라 상황 • 종자 품질의 통제: 종자생산 프로그램의 분권화, 다양한 종자의 생산 및 종자 생산 시설(seed generation chain)의 유지 • 전문가 역량 • 품질이 보증된 종자 사용을 위한 농장원의 인식과 지식 • 식량과 농업안보를 위한 유전자원의 수	• 생산 증대에 미친 영향 • 기아·중식, 식량안보, 영양상태 개선에 미친 영향	• 현장방문을 통한 인프라 조사 - 종자보관소 - 종자검사센터 - 종자실험센터 - 탈곡 겸 건조 비덕(Threshing cum Drying Floor) - 건조시설 등 • 북한피터너와의 포커스그룹 논의

출처: FAO, "Improved Seed Production for Sustainable Agriculture 2011~2014," 2011, p. 19~29, <https://into.lundp.org/docs/pdc/Documents/PRK/00061795_Improved%20Seed%20Production_Project%20Document.pdf> (Accessed July 15, 2023); FAO, "Reduction of Post Harvest Losses for Food Security (DRK/10/005/01/99) Project Terminal Report," 2014, p. 10, p. 19, <<https://www.fao.org/3/az466e/az466e.pdf>> (Accessed July 15, 2023)을 바탕으로 저자 작성.

(2) 공동 성과를 위한 조건과 고려사항

식량생산체계 구축을 위한 공동 성과 사업의 가장 큰 제약은 대북 제재라고 할 수 있다. 생산성과 생산량 증대를 위한 공동 성과 사업은 인도적 지원과의 통합과 함께 개발협력이 주를 이룬다는 점에서 대북 제재의 제약을 받을 수밖에 없다. 생산성과 생산량 증대와 연계된 인도적 차원의 식량 지원의 경우 포괄적 면제를 받거나 상시적 면제를 받을 수 있도록 국제사회가 협력해야 할 것이다. 대북 제재로 인해 발생하는 모금과 물자조달 및 전달, 송금 등의 제약과 관련하여 식량 생산성과 생산량 증대의 경우 포괄적 면제를 추진하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

SDG 2의 세부목표로 추진하는 생산성과 생산량의 증대를 위한 공동사업의 경우 북한의 농업정책 등의 영향을 받을 수밖에 없다. 북한은 국가발전 5개년계획, VNR 등을 통하여 농업발전을 최우선적 과제로 제시하고 있다는 점에서 지속가능한 식량생산체계 구축에 대해 큰 틀에서 합의할 수 있을 것으로 전망된다. 이러한 큰 틀 아래 세부사업의 경우 북한 내 여건, 우선순위 등을 고려하여 사업간 세부 추진 일정과 연계방안을 수립할 수 있을 것이다. 다만, 북한의 경우 여전히 사회주의체제 및 계획경제를 기본적으로 유지하고 있다는 점에서 실태조사, 모니터링 등 이행 방안에 대한 제약을 해소하기 위해 지속적으로 북한 당국을 설득해 나가야 할 것이다. 예를 들어 SDG 2.4 이행을 지원하기 위한 공동 성과를 추진할 경우 생산성과 생산량 증대와 연관된 세부지표의 경우 ‘2.3.1 노동단위당 생산량’, ‘2.3.2 소농의 평균 소득’, ‘2.5.c.1 식품 가격의 이상치 지표’ 등은 북한에서 제공하는 자료에 의존할 수밖에 없다. 이는 북한 농장의 지배구조나 북한 경제체제와 관련된 사항이므로 북한 당국의 협조 없이는 수집하기는 어렵다.^{318/} 따라서 식량생산체계 구축

과 관련하여 북한이 VNR에서 제시하지 않은 지표들에 대해 협조하도록 북한 당국으로 지속적으로 설득해 나가야 할 것이다.

담대한 구상의 경우 초기 조치에 상응하는 조치로 대규모 자원-식량교환 프로그램, 북한 민생 개선 시범사업으로 농업이 포함되어 있다. 따라서 북한이 비핵화 협상에 대한 의지를 표명할 경우 식량 생산체계 구축과 연계된 인도적 차원의 식량 지원은 최우선적으로 실행할 수 있는 여건이 조성될 것이다. 또한 생산성과 생산량 증대를 통한 식량생산체계의 구축도 북한 민생 개선 사업의 일환으로 초보적 여건이 조성될 수 있을 것이다. 다만, 북한 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원은 실질적 비핵화 단계의 상응조치로 제시되고 있다. 따라서 기술 지원 등을 통한 식량생산체계가 실질적으로 구축되기 위해서는 실질적 비핵화 조치 단계에 접어들어야 할 것이다. 실질적 비핵화 조치 단계에 접어들기 이전이라도 유엔 등 국제사회와 협력하여 지속가능한 식량생산체계 구축을 위한 여건을 지속적으로 조성해나갈 필요가 있다.

라. 소결

SDG 2 이행을 위한 대북 농업 지원을 추진하게 될 경우 유엔에서 권고하는 NWoW와 공동 성과를 고려할 필요가 있다. 공동 성과를 수용할 경우 향후 대북 농업 지원 사업은 SDG 2, 특히 SDG 2.4가 지향하는 세부목표와 지표, 북한이 VNR에서 밝히고 있는 SDG 2, 특히 SDG 2.4의 추진과제와 계획, 국가경제발전 5개년계획 및 전반적인 농업발전 전략을 종합적으로 고려하여 구체적인 사업내용, 모니터링, 행위 주체, 일정 등 로드맵을 구상하고 세부이행계획을 마련해야 할 것이다.

318/ 이효정, “농업협력 분야 SDGs 목표와 북한 적용,” p. 233.

북한은 최저수준의 1인당 식량 보장량을 기준으로 하더라도 식량이 부족한 상황이 지속되고 있다. 따라서 공동 성과의 관점에서 SDG 2.4 이행 전략을 수립할 때 지속가능한 식량생산체계의 구축이 가장 시급한 과제이다. 그런데 북한 당국도 밝히고 있듯이 식량생산체계의 지속성을 보장하기 위해서는 자연재해 등 재난에 대한 대응과 구체적으로 연계되어야 할 것이다. 또한 인도적 식량 지원과 식량생산체계 구축을 위한 개발협력의 통합적 접근이 필요하다.

WFP, FAO 등 유엔 기구가 추진하고 있는 사업은 일정 정도 연계 및 통합이 반영되고 있지만 NWoW에 따른 공동 성과가 체계적으로 도입되고 있지는 못하다. 우리 정부와 민간단체의 대북 농업 지원의 경우 SDG 2.4의 이행과 연계될 수 있는 요소는 있지만 유엔 등 국제사회처럼 SDG 2.4를 명시적으로 반영하여 대북 농업 지원 사업을 기획하고 실행하지는 못하였다.

이러한 한계를 극복하면서 공동 성과로 제시하는 ‘지속가능한 식량생산체계의 구축’은 분절적 접근을 넘어 통합적 접근이 최우선적으로 반영되어야 할 것이다. 다음으로 SDG 2.4를 구성하는 지속가능한 농업 강화, 기아종식, 식량안보 달성, 영양상태 개선을 효과적으로 연계하여 공동 성과 사업을 구상하고 실행해 나가야 할 것이다. 또한 지속가능한 식량생산체계 구축은 다른 SDGs 목표와의 세밀한 연계 속에 기획되고 추진될 필요가 있다. 특히 재난대응의 관점에서 SDG 13, SDG 15와 구체적으로 연계된 이행전략을 구상해야 할 것이다. 무엇보다 우리의 대북 지원의 경우 국제기준, 보편적 가치를 적절하게 고려하지 못하고 추진하여 왔다는 점에서 공동 성과를 기반으로 하는 대북 농업 지원 사업은 성평등 및 여성의 임파워먼트 등 SDG 5를 적극 반영할 필요가 있다.

가장 큰 제약 요인으로 작용하고 있는 대북 제재의 제약을 완화하

기 위해 포괄적 면제, 상시 면제 등 유엔 관련 기구, 미국 등과 적극적으로 협력해야 할 것이다. 또한 담대한 구상의 초기 조치단계 및 실질적 비핵화 단계에 상응하는 조치에는 자원식량 교환 프로그램, 민생개선 시범사업, 농업 기술 지원 등 ‘지속가능한 식량생산체계의 구축’과 연계되는 사업이 포함되어 있다. 따라서 담대한 구상의 세부 실행 계획을 수립할 때 북한의 SDG 2.4 이행을 지원한다는 전략적 사고가 반영될 필요가 있다.

2. 식수위생

가. 사업 필요성

(1) 북한의 필요와 우선순위

국제사회는 2015년 9월 25일 유엔 총회에서 글로벌 파트너십 형성 및 지속가능발전목표 달성을 위한 공동 행동을 촉구하는 결의안 A/70/L.1을 채택하였다.^{319/} 해당 결의안 채택을 근거로 유엔의 193개 회원국은 2030년까지 지속가능발전목표 달성을 의제로 수용하였으며, 북한 또한 2030 의제 이행에 적극적으로 동참할 것을 약속하였다. 지속가능발전목표 의제 달성에 대한 의지 표명의 일환으로 북한은 2021년 7월 뉴욕에서 개최된 지속가능개발 HLPF(High-level Political Forum, 고위급 정치포럼)에서 VNR을 진행하였다.^{320/}

319/ “National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Resolution / Adopted by the General Assembly,” UN Doc. A/RES/70/163 (17 December 2015), p. 4.

320/ 최규빈·홍제환, “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로,” (통일연구원 Online Series, 2021.7.20.), pp. 1~2.

지속가능발전목표는 전 세계적인 관심을 요하는 빈곤, 불평등, 보건, 교육, 기후변화 및 환경 파괴 등의 국제적 위기에 공동으로 대처하기 위한 국제사회의 협약으로,^{321/} 핵심적 가치를^{322/} 구현하기 위한 17개의 주요 의제 및 169개의 세부목표를 설정하여 2030년까지 달성을 목표로 한다. 공동의 목표 달성을 위한 국제사회의 움직임에 맞추어 북한 당국 역시 다양한 활동을 추진하고 있으며, 북한의 법률과 제도를 통해 북한의 대내외적 활동의 기반을 확인하고, 북한 당국의 지속가능발전목표 참여 및 실천 의지를 간접적으로 확인할 수 있다. 북한은 이러한 활동을 통해 대외적으로는 지속가능발전목표 달성을 위한 국제적 노력에 동참하여 국제사회 내에서 정상국으로 인정받고, 대내적으로는 국제적 기준에 부합하는 활동을 수행하여 체제의 우월성을 드러내고자 한다.^{323/}

북한 보건사업의 근간이 되는 「인민보건법」은 보건에 대한 중요성과 원칙을 다음과 같이 명시하였다. “사람의 생명을 보호하고 건강을 증진하는 것”을^{324/} 기본원칙으로 제시하고 있으며, “생활환경을 위생적으로 관리해야 하는 예방의학의 필요성”^{325/} 및 “보건위생 지식의 보편적인 지원” 순으로 보건의 중요성을 강조하고 있다.^{326/}

특히 본 연구의 주제인 SDG 6, WASH(Water, Sanitation and Hygiene, 식수위생) 분야의 기본 법률로 볼 수 있는 북한의 「공중위생법」은 북한에서 시행하는 물과 위생 관련 의무를 제시하고 있

321/ UNDP, “What are the Sustainable Development Goals?” <<https://www.undp.org/sustainable-development-goals>> (Accessed May 3, 2023).

322/ 지속가능개발목표는 다섯 가지 핵심가치를 수립하였는데, 사람(people), 지구(planet), 번영(prosperity), 평화(peace), 파트너십(partnership)임.

323/ 조성은, “북한의 지속가능개발목표(SDGs)와 사회발전의 전략적 접근,” 『Research Brief』, no. 49 (2019), pp. 1~2.

324/ 「인민보건법」(주체 101(2012)년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 2303호로 수정보충) 제1장 인민보건의 기본원칙 제1조 인민보건사업의 성격.

325/ 「인민보건법」 제3장 예방의학에 의한 건강보호 제20조 생활문화, 생산문화.

326/ 「인민보건법」 제6장 보건기관과 보건일군 제43조 보건위생지식의 보급.

다.^{327/} 해당 내용을 구체적으로 살펴보면, 물을 식수(먹는 물)와 생활용수(생활용 물)로 구분하여 수질기준 보장,^{328/} 식수의 의무적 소독을^{329/} 통한 위생 확보를 강조하고 있다. 또한 하수처리의 정화 및 소독의^{330/} 필요성을 법률적으로 규정하고 있음을 확인할 수 있다.

유엔의 SDGs 중 SDG 6은 ‘깨끗한 물과 위생’으로, 2030년까지 모든 사람이 깨끗한 물을 안정적으로 공급받고, 위생시설에 효과적으로 접근할 수 있도록 하는 것을 그 목표로 한다.^{331/} 전 세계 인구 중 약 16억 명이 안전하게 관리되는 식수에 접근하지 못하고, 약 28억 명이 손 소독시설 없이 생활하고 있다.^{332/} 특히, 많은 인구가 오염된 하수 및 분뇨 처리로 인하여 공중보건 및 생활환경을 위협받고 있으며, 2000년부터 2017년까지 북한에 제공된 식수 및 위생 분야 지원 규모를 고려하면 북한 역시 예외가 아님을 확인할 수 있다.^{333/}

1997년 이후 북한은 법률 제정과 함께 본격적인 물 자원 보호 관리사업을 추진하고 있다. 장마철과 봄, 가을 수질개선 대책을 중점적으로 수행하고 있으며, ‘오폐수 정화장’의 현대화 등 산업폐수와 생활 오폐수를 관리하여 수질 오염을 방지하고 수자원을 효과적으로 활용하기 위해 노력하고 있다.^{334/} 그러나 정보 접근의 제한성으

327/ 「공중위생법」(주체103(2014년) 5월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제36호 수정 보충).

328/ 「공중위생법」 제7조 물의 수질기준보장.

329/ 「공중위생법」 제9조 물의 소독.

330/ 「공중위생법」 제10조 물원천의 보호.

331/ National Geographic, “Sustainable Development Goal 6: Clean Water and Sanitation,” <<https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/sustainable-development-goal-6-clean-water-and-sanitation/>> (Accessed June 27, 2023).

332/ UN, “Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all,” <<https://sdgs.un.org/goals/goal6>> (Accessed June 27, 2023).

333/ 보건복지부·KOFIH·서울대학교의과대학 통일의학센터, 『북한보건의료백서-2019년 개정판』(서울: 한국국제보건의료재단, 2019), pp. 221~235.

334/ “주체36(1997)년에 제정된 조선민주주의인민공화국 물자원법과 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법, 1998년에 나온 공중위생법, 2002년 11월에 채택

로 인해 북한이 법률적 근거 및 자발적 국별 리뷰를 통해 강조하는 정책의 적용 및 시행 여부를 확인하는 것은 현실적으로 어려운 실정이다.^{335/} 그럼에도 불구하고 지속가능발전목표와 관련하여 남북 협력 방안 모색을 위한 다양한 연구와 활동이 지속되고 있으며,^{336/} 2018년부터 시작된 ‘한반도 건강공동체’ 개념은 보건 분야 내 가능한 협력 방안 모색을 위한 움직임으로써 특별한 의미를 부여할 수 있다.

통일보건의료학회의 주도로 2018년 제시된 ‘한반도 공동체’의 개념과^{337/} 함께, 국제적으로 논의되고 있는 ‘보건의료’의 중요성을^{338/} 적용한 ‘한반도 건강공동체’는^{339/} 민족 공동 번영의 필요성을 기반으로 단일국가 개념의 통일을 넘어, 두 공동체의 미래지향적 공동 번영의 의미를 지향하고 있다.^{340/} 이러한 측면에서, 제2절은 북한의 공중위생법이 추구하는 공공 보건 확립과 더불어 SDG 6 WASH 사

된 조선민주주의인민공화국 하천법 구성과 강하천과 호수, 바다오염을 막기 위해 공장, 기업소들과 주민지구에서 나오는 산업폐수와 생활오수를 철저히 정화하여 내보내도록 하고 있다.” “조선에서 힘있게 벌어지는 물자원보호관리사업,” 『조선중앙통신』, 2017.3.22.; “주체37(1948)년에는 위생학과목을, 주체95(2006)년에는 위생역학과목을 우리나라에서 처음으로 개척하고 첫 교과서들을 집필 출판하였으며 위생학총론(1966), 보건위생학(1973), 위생학(사범대학용)(1981, 2010), 위생역학(2007, 2011) 교과서들을 비롯하여 수많은 교과서, 참고서들을 출판하여 위생학교육과 위생학발전에 크게 이바지 중.” “백두산절세위인들의 품속에서 태어나 오늘까지 70년의 자랑스러운 역사를 가진 김일성종합대학 평양의학대학 위생학부 위생학강좌,” 『김일성종합대학학보』, 2016.11.11.

335/ “North and South Korea relations: what’s behind the tensions - in 30 seconds,” *The Guardian*, August 15, 2022, <<https://www.theguardian.com/world/2022/aug/15/north-and-south-korea-tensions-relations-issue-conflict-division-explained-in-30-seconds>> (Accessed June 27, 2023).

336/ 황수환 외, 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표 분석』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 21~26; 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 25.

337/ 전우택 외, 『한반도 건강공동체 준비』 (서울: 박영사, 2018), pp. 3~8.

338/ 강희정 외, 『제9차 한중일 보건장관회의 기획 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2016), pp. 81~105.

339/ 전우택 외, 『한반도 건강공동체 준비』, p. 6.

340/ 위의 책, pp. 12~19.

업의 궁극적인 목표 달성을 위해 다자협력적이며 남북한 상호협력
이 가능한 공동의 WASH 사업 개발과 제안을 주 목적으로 한다.

제2절은 2021년부터 수행된 통일연구원 연구과제의 일환으로, 북
한의 지속가능발전목표 이행과 관련된 지표분석을 중심으로 WASH 분
야 중 남북한 상호협력이 가능한 전문영역을 구분하고, 중장기 계획
에 따라 이행할 수 있는 분야를 선정하여 ‘남북한 상호협력적이면서
국제사회가 관심을 둘 수 있는 다자협력적 WASH 사업 개발’을 제시
하고자 한다.

(2) 북한의 지속가능발전목표 이행과 WASH 분야의 연계성

2016년 9월 북한 주재 유엔 RC와 북한 국가조정위원회 외무성은
지속가능발전목표 구현을 위한 협력에 합의하고, ‘지속 가능하고 복
원력 있는 인간 개발을 위하여 유엔과 조선민주주의인민공화국 간
의 협력을 위한 유엔전략계획 2017~2021’을 채택하였다.^{341/} 이후
2016년 4월 21일 북한은 노동신문을 통해 “조선민주주의인민공화국
은 지속개발가능목표에서 제시된 목표들이 사회주의 강성국가 건설
을 위한 정책에 부합된다고 지지를 표명한다.”^{342/} 보도하여 북한
역시 다른 정상 국가와 마찬가지로 국제사회의 목표에 부합하고자
노력하고 있으며, 국제사회의 기조에 맞춘 정책을 실행하고 있음을
강조하였다.

2011년 12월 김정은 위원장 집권 이후 2015년부터 북한은 유엔이
제시한 지속가능발전목표 이행을 위한 다양한 활동을 시행하고 있
으며, 연도별 주요 활동은 다음과 같다.

341/ 조성은, “북한의 지속가능개발목표(SDGs)와 사회발전의 전략적 접근,” p. 1.

342/ “우리나라 외무상 유엔본부에서 열린 지속개발목표 달성에 관한 고위급토론회
에서 연설,” 『노동신문』, 2016.4.23.

표 IV-16 북한의 SDGs 이행 현황

일자	장소	주요 활동	비고
2015.9.	방콕	• 유엔전략계획, 유엔 전략적 프레임워크 검토회의 참석	
2015.10.	평양	• 우선순위에 대한 협의(Prioritisation Workshop) - 전략적 프레임워크 초안 마련	
2016.4.21.	평양	• 로동신문 - 사회주의 강성국가 건설을 위한 정책에 부합된다고 보고 지지를 표명	OECD/DAC 평가기준 정책 부합성
2016.5.	평양	• 제7차 당대회 - 국가경제발전 5개년전략(2016~2020) : 5개년 국가경제발전전략에 SDGs 이행 계획 반영 - 유엔전략계획 2017~2021 최종안 : 외무성 국가조정위원회 및 관련부처 의견 수렴 : 우선순위에 따라서 주제별 그룹(Thematic Group: TP) 운영 : 세부적인 분야별 작업반(Sectoral Working Group: SWG) 설치로 원조기관과 NGOs 참여로 사업 조정 추진 - 사회주의강국건설노선	북한 외무성 산하의 국가조정 위원회 위원장과 유엔기관 대표인 RC가 공동의장을 맡음
2018.4.	평양	• 경제건설총집중노선 - 유엔 SDGs와 NDGs 연계 발표	유엔 SDGs와 북한 NDGs 연계성 (유사지표)
2018.8.	평양	• NTF - SDGs 이행을 위한 TF 구성 - 기술위원회는 사회인구통계, 과학·교육, 공중위생·물, 경제·에너지, 환경·생태계, 재난관리 등 6개 위원회로 구성 - SDGs 관련 데이터베이스를 구축	의장, 박정근 국가계획 위원회 (SPC) 위원장 부의장, 중앙통계국 (CBS) 부국장
2019.4.	평양	• ESCAP는 북한 중앙통계국, 조선과학원, 외무성 전문가들과 함께 SDGs 통계와 보고서 작성 워크숍 개최	

일자	장소	주요 활동	비고
2020.1.22.	평양	• 코로나19 확산으로 국경 전격 봉쇄	
2020.1.28.	평양	• 국가비상 방역체계 선포	
2021.1.	평양	• 국제기구 상주인력 출국 중용	
2021.3.18.	평양	• 북한에 상주하는 유엔 및 NGOs 인력 부재로 국제 기구와의 협력 중단 상태 ^{343/}	
2021.7.13.	뉴욕	• 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC) 산하 고위급정치포럼에서 자발적 국별 리뷰 보고	코로나19로 인한 전염병 예방조치 차원으로 한해 연장 후 보고

출처: 최규빈·홍재환, “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로” (통일연구원 Online Series, 2021.7.20.); 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 21, no. 17 (2021)을 바탕으로 연구자가 재구성하여 정리.

유엔전략계획 2017~2021에 따르면, 북한은 지속가능발전목표 이행을 위해 ① 식량, 영양안보(SDG 2, 9), ② 사회발전 서비스(SDG 3, 4, 6), ③ 회복력과 지속가능성(SDG 7, 11, 12, 13, 15), ④ 데이터와 관리 부문을 우선적 목표로 선정하였다.^{344/} 또한, 위의 우선 선정 목표 중, 2016년 유엔과 합의한 유엔전략계획의 4대 우선 목표인 농업, 에너지, 물, 환경 분야 이행을 우선순위로 수립한 것을 북한의 VNR을 통해 확인할 수 있다.

그러나 이러한 정책 기조에도 불구하고 북한의 SDG 6의 연도별 이행성과는 2018년 ‘주의’ 수준에서 2019, 2020, 2021년 모두 ‘위험’ 단계로, 목표와 관련된 연도별 이행이 거의 진행되지 않고 있음을 확인할 수 있다.^{345/} 또한 북한의 지속가능발전목표를 위한 VNR에

343/ “평양주재 WFP 외국인 직원들 출국(종합),” 『서울평양뉴스』, 2021.3.19., <<http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=37739>> (검색일: 2023.7.23.).

344/ 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 21, no. 17 (2021), p. 6.

345/ 위의 책, p. 20.

의하면 북한은 본 연구의 주제인 SDG 6과 관련, 식수 및 농업용수 확보, 수질개선, 주민의 물 접근성이 열악한 것으로 평가된다.^{346/} 특히 식수 및 하수처리에 대한 북한 주민의 접근성은 매우 낮아 일반적으로 식수에 대한 접근성은 60.9%, 하수처리 시설에 대한 접근성은 47.5%로 확인되며, 도시와 농촌의 접근성 차이는 매우 큰 것으로 확인된다.^{347/}

표 IV-17 북한의 식수위생 관련 지표 현황

구분	평균	지역구분				비고
		도시		농촌		
안전한 식수 접근성 ¹	60.9	71.3		44.5		
하수 처리시설 접근성 ²	47.5	70.8		11.4		
SDG 6 : 식수위생 이행성과 ³	2018	2019	2020	2021	1단계 : 주의 2단계 : 위험 3단계 : 심각	
	주의	위험	위험	위험		
인도적 지원: SDG 6 ⁴	지원필요 인원수 (단위 : 만 명)	지원목표 인원수 (단위 : 만 명)		비율(%)	남 147,000명 여 159,000명	
	8,438,000	307,000		3.63		

주 1, 주 2: DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 25.

주 3: Jeffrey D. Sachs *et al.*, *SDG Index and Dashboards Report 2018*(New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2018), p. 258; Jeffrey D. Sachs *et al.*, *Sustainable Development Report 2019*(New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)), p. 258; Jeffrey D. Sachs *et al.*, *Sustainable Development Report 2020: The Sustainable Development Goals and COVID-19* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), p. 281; Jeffrey D. Sachs *et al.*, *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), p. 274.

주 4: UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 10; 권울 외, “북한의 지속가능발전목표 (SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” p. 18 참고.

^{346/} DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development,” p. 25.

^{347/} *Ibid.*

2015년 유엔의 지속가능발전목표 시행 이후 노동신문 등 북한의 홍보매체를 통해 발표된 WASH 부문 연관 기사는 총 47건으로, 법률 관련 9회, 제도 관련 3회, 식수 및 오폐수 관련 인식개선 관련 32회, 식수 보호 관련 기사 3건으로 파악되었다. 북한의 WASH 관련 보도는 대부분 보건과 연관된 형태로, 보건 분야의 큰 틀 안에서 법률을 제정하고, 예방의학, 감염병 예방 등의 실제 사례를 통해 위생을 강조하는 접근 방식을 취한다. 관련 기사는 건강확보와 질병 예방을 위한 위생 관련 인식개선 기사를 중심으로 WASH 프로그램과 연관 있는 오폐수 처리 대책, 상·하수도망 보수 대책 강구 및 소독 및 검사 강조 등을 위생 활동과 연계 발표하였다.

표 IV-18 북한 홍보매체로 발표된 WASH 부문 연관 기사

구분	기간	홍보 횟수 (총 83회)	주요 내용 ^{348/}	
WASH (총47회)	법 률	2015~ 2022	9회	<ul style="list-style-type: none"> • 샘플관리법 - 물자원의 효과적리용을 위하여 • 상수도법, 물자원법, 환경보호법 - 물을 귀중히 여기라 • 물오염방지법 - 깨끗한 물자원보호관리를 위한 다각적인 활동 • 보통강오염방지법 - 귀중한 물자원-지하수 • 물관리법 - 법이 인민을 지키는 나라
	제 도	2015~ 2021	3회	<ul style="list-style-type: none"> • 조선에서 힘을 넣고 있는 물자원 보호관리사업 • 천저샘물이 왜 리상적인 먹는물인가 • 깨끗한 물자원보호관리를 위한 다각적인 활동들
	인 식 개 선	2015~ 2023	32회	<ul style="list-style-type: none"> • 물의 민족, 물의 나라 • 4℃의 지하수를 리용하는 지열난방체계 구축 • 지하수를 찾아 효과있게 리용 • 백두산지구의 환경보호를 위한 물자원과 폐기물 관리 토론회

348/ 북한 홍보매체 노동신문, 류경, DPRK 등 자료를 2015년부터 2022년까지 검색하여 WASH 및 보건분야 내용 중 WASH 지표 중심으로 점검 및 정리.

구분	기간	홍보 횟수 (총 83회)	주요 내용	
			<ul style="list-style-type: none"> • 날로 소중해지는 물 • 물길가시기와 물확보사업을 본격적으로 진행 • 지하수로 가뭄을 이겨낸다 • 물 한방울의 무게 • 위기에 직면한 물자원 / 물보장과 물관리를 앞세워 	
식수 관리	2017~ 2023	3회	<ul style="list-style-type: none"> • 조선에서 힘있게 벌어지는 물자원보호관리사업 • 공화국에서 힘있게 벌어지는 물자원보호관리사업 : 정화시설현대화 정화기술 개발 등 • 사랑안고 태어난 샘물관리법 	
보건 분야 (총37회)	법 률	2016~ 2023	7회	<ul style="list-style-type: none"> • 인민들의 건강증진을 위한 법 : 인민보건법 • 조선에서 교육과 보건분야에서의 인권보장을 위한 법들에는 어떤것이 있는가 : 인민보건법, 의료법, 전염병예방법, 식품위생법, 공중위생법 • 전염병예방법이 수정보충되었다 : 전염병예방법 개편 • 세상에서 가장 우월한 인민보건법의 혜택속에 : 인민보건법 • 조선에서 교육과 보건분야에서의 인권보장을 위한 법들에는 어떤것이 있는가 : 인민보건법, 의료법, 전염병예방법, 식품위생법, 공중위생법
	제 도	2018~ 2020	3회	<ul style="list-style-type: none"> • 인민대중제일주의가 구현된 우리의 사회주의보 건제도 : 사회주의 제도하 보장되는 의료상권리, 무상치료 • 조선의 보건 : 사회주의헌법에 규제된 무상치료 • 조선의 보건제도 : 인민보건법
	예 방 의 학 / 위 생	2015~ 2022	24회	<ul style="list-style-type: none"> • 내가 본 공화국의 녀성들 (2) : 위생시설수리공 녀성 • 봄철위생월간과 조국애 : 위생문화사업 • 봄철위생월간사업에 적극 떨쳐나서자 : 오수처리 대책 및 상하수도망 보수 대책 강구 / 철저한 소독 및 수질 검사 • 인민대중제일주의가 구현된 공화국의 보건제도 : 예방의학적방침 • 위생방역사업에서 무엇을 중시하였는가 • 봄철위생월간과 조국애 -보건성 국가위생검열원

구분	기간	홍보 횟수 (총 83회)	주요 내용
			<ul style="list-style-type: none"> 일군들과 나눈 이야기 : 위생문화사업 세계보건기구 신형코로나비루스전파를 막기 위한 기초예방책 권고 : 기초예방책 권고
보건 / WASH	2020~2020	2회	<ul style="list-style-type: none"> 위생시설과 건강 : 오수정화능력 확장 / 위생시설 개선 및 메탄가스화 실현 위생선전, 위생방역사업을 계속 강도높이 : 식수 수질검사 및 소독 / 공장, 기업소 버림물 처리 강화

출처: 북한 홍보매체 로동신문, 류경, DPRK 등 자료를 2015년부터 2022년까지 검색하여 WASH 및 보건분야 내용 중 WASH 지표 중심으로 점검 및 정리.

SDG 3 건강과 웰빙 및 SDG 6 깨끗한 물과 위생 부문 관련 기사는 총 83건으로, 2015년부터 2022년까지 체제홍보 및 계절병 유행 예방, 식수 및 오폐수 관리를 위해 연평균 10건 이상의 기사를 발표하고 있다.

북한의 SDG 6 관련 활동 및 관련 기사의 내용과 빈도 등을 검색한 결과, WASH 사업은 북한 주민의 일상생활과 밀접한 만큼 그 필요성은 높을 것으로 판단된다.

관련 내용을 종합적으로 검토할 때, WASH 프로그램의 개발 및 운영 안정화 확보를 위해 다음의 검토가 필요하다. ① 북한 당국 차원의 적극적 거버넌스 참여가 가능 여부를 확인하고, 이를 통해서 북한의 제도적 기반 아래 ② 법률, 제도, 재정을 순차적으로 형성하여 지속성 확보 여부를 확인한다. 또한, ③ 식수 및 하수 접근에 대한 안정성 분석을 기반으로 사업 대상지를 선정해야 한다. 특히, 기존 자료의 분석 결과 지방의 식수 지표가 도시에 비하여 열악한 상황으로, ④ 지역 중심의 ‘커뮤니티 기반 WASH 프로그램’ 마련이 시급하다고 할 수 있다.

따라서 북한의 자료 및 기사 분석을 바탕으로 지역 중심의 School

WASH와 Community WASH가 결합된 형태의 프로그램 제시가 적절할 것으로 사료된다.

나. 기존 사업 평가

(1) 대북 WASH 분야 지원 현황

2000년부터 2017년까지 OCHA 재정추적서비스(Financial Tracking Service)에 보고된 식수 공급 및 위생을 위해 지원된 금액은 총 1800만 달러로 전체 지원의 약 2% 수준이다.^{349/} 식수 공급 및 위생 분야 사업을 수행한 국제기구 및 INGOs는 UNICEF, Concern Worldwide, CESVI, Triangle Génération Humanitaire, 세계기아원조 등으로 확인된다.

기관별 북한 내 식수 공급 및 위생분야 지원 활동으로, UNICEF의 식수 및 환경 위생 관련 프로그램과 수질 향상 프로그램과 Concern Worldwide의 도시 및 시골의 상수도 시설 재건과 원자방출분광법(Atomic Emission Spectrometry)의 수질 향상 훈련 및 기구 제공을 확인할 수 있다. 세계기아원조인 Deutsche Welthungerhilfe는 ECHO의 지원을 받아 평안북도 3개의 시에 위치한 18개 오지마을 내 생계 수단 강화 프로그램을 통해 농업으로 생계를 유지하는 가족을 지원하였다. 또한 유엔의 CERF는 2012년 홍수 피해 구호를 위한 긴급 대응 프로젝트 지원, 2015년 가뭄 피해 주민 약 11만 명을 대상으로 식수 안전 및 설사 예방 지원, 2016년 홍수 피해지역에 WASH 프로그램을 지원하였다.^{350/}

349/ 보건복지부·KOFIH·서울대학교의과대학 통일의학센터, 『북한보건의료백서-2019년 개정판』, p. 273.

350/ 위의 책, p. 278.

(2) 한계와 시사점

일반적으로 식수위생 사업은 보건 및 위생사업(Hygiene and Sanitation)과 통합하여 실행하는 것이 필요하다. 왜냐하면 식수위생 사업의 궁극적인 목적은 SDG 6에서 언급하듯이 ‘모두를 위한 물과 위생의 이용가능성과 지속가능한 관리 보장’을 통하여 건강을 지키기 위한 것에 있기 때문이다.^{351/}

식수위생 사업이 지원되고 주민의 건강을 안전하게 보장하기 위해서는 다양한 측면에서 위험요소가 해소되어야 하는데, 북한은 식수위생 사업을 수행하기 전 정치적, 경제적, 사업내용 실천 측면에서 실제 수행되는 식수위생 관련 정보 확보가 어려운 상황이다. 사업을 계획하기 위해서는 북한 지역별 식수위생 현황(물 확보의 우수지역과 문제지역) 파악과 현재까지 진행된 식수위생 사업의 실제 수준의 검토가 필요한데, 사업내용과 더불어 직접 수혜자 및 간접 수혜자 수 등을 파악하기 어렵다. 현재 수준에서 확인 가능한 부분은 북한 홍보매체를 통해서 발표한 ‘기사 내용’이 전부인데, 이를 기반으로 북한 대상 식수위생 사업을 구성, 제안하기에는 정보 접근의 제한성으로 높은 한계점이 있다고 하겠다.

북한 식수위생 사업 추진의 제한적 측면을 살펴보면 다음과 같다.

351/ 유네스코 한국위원회, “SDGs 돌보기 : 물, 인권의 필수요소이자 모든 SDGs의 연결고리,” <https://www.unesco.or.kr/data/unesco_news/view/777/1246/page/0?> (검색일: 2023.8.15.).

표 IV-19 북한 식수위생 사업 추진의 제한적 측면

구분	내용
정치적 측면	유엔 제재로 인한 식수위생사업 관련 물품 납입 불가
제도적 측면	깨끗한 물 공급의 어려움(노동신문의 '오페수 처리 대책 및 상·하수 도망 보수 대책 강구 및 소독 및 검사 강조' 기사)
보건교육적 측면	깨끗한 식수 공급이 지원되어도 교육이 동반되지 않으면 주민들이 손 씻기의 필요성을 충분히 인지하지 못하여 근본적인 감염성 질환을 차단하기 어려움.
사회적 측면	지역공동체 관리 측면에서 안전하게 용변을 처리할 수 있는 위생적인 화장실 설치와 노상배변을 감소시킬 수 있는 자조집단 및 마을주민 대상 교육과 인식개선 자원이 동반되지 않으면, 전염병의 발생 위험에 상시 노출될 수 밖에 없음.

출처: 저자 작성.

상기한 북한의 제한적 측면에 대한 개선이 순차적으로 이루어지지 않는다면, 비록 국제기구를 통한 문호 개방이 시행되더라도 북한 당국의 단계적 승인, 정치·군사적 지역을 제외한 지역 선정의 어려움, 안정적 식수 사업수행을 위한 물자 확보의 어려움으로 식수위생 사업을 원활히 추진하기에는 현 시점에서 어려움이 높을 것으로 사료된다.

그러나 제한적인 상황 속에서도 남북 협력 방안을 위한 다양한 모색이 시도되고 있고,^{352/} '한반도 건강공동체'라는^{353/} 미래지향적인 민족 공동 번영을 지향하고 있는데,^{354/} 이에 더해 민족의 건강을 지킬 수 있는 다양한 분야의 연구가 함께 시도되어야 하고, 식수위생은 민족의 건강을 지키기 위한 관점에서 주요한 부문이라고 생각된다.^{355/} 직접적인 보건 분야가 아니더라도 건강과 관련있는 다양한

352/ 황수환 외, 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표 분석』, pp. 21~26;

최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 25.

353/ 전우택 외, 『한반도 건강공동체 준비』, p. 6.

354/ 위의 책, pp. 12~19.

355/ 사업품질성과관리팀, 『식수위생사업 가이드라인 (2018.7)』 (성남: 한국국제협력단, 2018), p. 8.

분야에 변화를 가져오려는 시도는 북한의 정치, 제도, 사회의 순차적 개선과 미래지향적 민족 공동 번영에 기여할 수 있는 시사점을 남북 모두에게 제시할 수 있는 방안 중 하나라고 사료된다.

(3) 사업 방향성 제안

지역 거점 기관인 학교와 지역사회 중심의 WASH 사례는 다양한 국가에서 살펴볼 수 있다. 본 연구는 UNICEF에서 운영한 팔레스타인의 School WASH 사례와 집단으로 공동체 생활을 하고 있는 수단 난민 대상의 Refugee WASH, 그리고 북한 사회에 적용 가능한 School WASH와 공동체 생활환경 기반의 Refugee WASH가 결합된 모잠비크 사례를 소개하고자 한다. 특히 UNICEF 모잠비크에서 운영하는 WASH 사업은 학교 중심의 교육 프로그램을 기반으로 학생과 지역 주민의 인식을 개선하고 더불어 식수 및 위생시설을 지원하고 있으므로, 학생 및 지역주민의 건강 확보라는 WHO의 중점 목표에 부합하는 좋은 선례로 참고할 수 있을 것이다.

표 IV-20 WASH 사례 1: UNICEF 팔레스타인 School WASH

사업명	팔레스타인 UNICEF 서안지구 교육 향상 사업	
사업기간	2020년~2025년 / 700만 달러	
사업목적	초등/중등/고등교육의 품질 제고 및 학업성취도 향상과 유치원 교육 품질 제고 및 등록률 향상 - (거시적) 아동 및 청소년 대상 식수환경 개선을 통해 학교교육 품질 제고에 기여 - (미시적) 안전한 식수로 인한 개인건강 확보, 손 씻기 및 생리 보건 증진으로 보건위생행태 증진에 기여	
사업대상지	팔레스타인 서안지구(West Bank)	
수원기관	팔레스타인 서안지구 교육부 / UNICEF 팔레스타인	
성과지표	Outcome	팔레스타인 서안지구(C지역 중점) 내 거주하는 취약하고 위험한 상황에 처한 어린이와 청소년 대상으로 안전하게 보호되는 환경 속에서 양질의 학습수준 향상
	Output	1.1 서안지구에서 물 접근이 가능한 학생의 비율(SDG 6.1) 1.2 위생시설에 접근이 가능한 학생 수 및 비율(SDG 6.2) 2.3 위생 관리(손 씻기)를 실천하는 학생 수 및 비율
	Activities	1.1.1 2023년 4분기까지 100개 학교에 급수시설 제공 계획 1.2.1 2023년 4분기까지 100개 학교에 위생시설 개선 및 업그 레이드(화장실 및 손 씻기 시설) 계획 2.3.1 2025년 4분기까지 학생 8,500명 대상 생리보건(WASH)과 위생의 인지 및 실천 향상 계획 → 2021년부터 WHO에서 진행 중임.
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 본 사업에 있어 가장 큰 부담은 팔레스타인에 대한 이스라엘의 통제로 건축 시설에 대한 승인, 자재 수입 등에 현실적으로 제한이 많음. • 팔레스타인 입장에서 위험집단으로 간주되는 이스라엘 군의 개입 위험을 최소화하기 위해 사업 대상 전역에서 학교 신축과 같은 건설 부문은 일체 제외하고, 건축 관련 요소는 식수위생 시설이나 과학 실습실 개선 등으로 한정하여 추진함. • 이스라엘 군 침입을 예방하고 사업수행의 안정성을 확보하기 위해 예루살렘에 본부를 둔 UNICEF 팔레스타인이 사업 운영 주체로 활동함. 	

출처: KOICA, UNICEF 팔레스타인 사업내용을 검토하여 연구자가 정리.

표 IV-21 WASH 사례 2: UNICEF 수단 Refugee WASH

사업명	UNICEF 수단 난민의 식수위생 개선사업	
사업기간	2016년~2019년 / 300만 달러	
사업목적	수단 내 취약지역인 난민캠프 및 난민유입지역 내 5세 미만 아동 사망률과 질병이환률 감소에 기여를 목적으로 함.	
사업대상지	코르도판 서부/남부, 백나일강 지역 및 다르푸르 남부	
수원기관	UNICEF 수단	
성과지표	Outcome	1. 난민과 난민유입지역 주민들이 지속가능한 식수원과 위생시설에 대해서 동등한 접근성을 보장받고 올바른 위생행태를 수용
	Output	1.1 개선된 식수원에 대한 난민 및 난민유입지역 주민들의 지속 가능한 접근 1.2 개선된 위생시설에 대한 난민 및 난민유입지역 주민들의 공평하고 지속가능한 이용 1.3 난민 및 난민유입지역 주민의 개선된 위생행태의 실천
	Activities	1.1.1 대상지역 주민의 지속적인 식수 접근성 강화를 위한 인프라 개선 1.1.2 대상지역 주민의 물 관리 체계 지원 및 역량 강화 활동 1.2.1 대상지역 위생시설 인프라 개선 1.2.2 지역사회 중심 위생활동 지원 및 역량 강화 활동 1.2.3 난민유입지역 학교 위생시설 개선 1.3.1 난민캠프 및 난민유입지역 내 손 위생 중심 위생증진 활동 1.3.2 난민캠프 내 공동 손 위생 시설 설치
기타	<ul style="list-style-type: none"> UNICEF 수단은 주요 사업수행기관으로서 식수위생 관련 전체 활동을 이끌었으며, 광범위한 사업지역과 활동을 커버하기 위해 역량 있는 INGOs(Norwegian Church Aid, International Aid Services, CARE International), 수단 보건부, 그리고 사업지역 보건국 및 위생국이 함께 참여함. 	

출처: KOICA, UNICEF 수단 종료평가 내용을 검토하여 연구자가 정리.

표 IV-22 WASH 사례 3: UNICEF 모잠비크 School WASH와 Community WASH 결합 모형

사업명		모잠비크 남플라 및 잠베지아 주 초등교육 형평성 및 질적 개선사업
사업기간		2020년~2024년
사업목적		남플라 및 잠베지아 주 초등학생(특히 여학생)의 기초 문해력·수리력 향상 및 초등학생 졸업률 제고 <ul style="list-style-type: none"> • 학교 기반의 WASH 시설 및 인식개선 사업 지원 • 학생과 교사, 그리고 지역 주민이 동참하는 식수위원회를 구성함으로써 시설 지원 이후 자체적인 유지보수 및 관리의 지속성 확보
사업대상지		남플라 주 3개군 및 잠베지아 주 3개군 <ul style="list-style-type: none"> • (남플라) 칼라우이(Lalaua), 무루푸라(Murrupula), 리우푸(Liupo) 군 • (잠베지아) 몰롬부(Molumbo), 밀란지(Milange), 페바네(Pebane) 군
수원기관		모잠비크 교육부/ 모잠비크 UNICEF
성과 지표	Outcome	교육환경개선을 통한 통합교육여건 마련 (2.4~2.6까지 SDG 6 식수 위생 관련 지표 삽입)
	Output	2.4.1 식수 시설 설치 2.4.2 성인지적이고 포괄적인 위생시설 건축 2.4.3 교내 손 씻기 시설 설치 2.5.1 개인위생 강화 및 시설 유지를 위한 여학생 참여 학내 위생 클럽 활동 지원 2.6.1 식수시설 유지 보수 및 관리를 위한 식수 관리 위원회 조직 및 교육
	Activities	2.4.1 남플라 지역에 남아 있는 3개 시설 지원을 2023년 1분기 내 진행 예정, 기타 모니터링 및 평가 등 2.4.2 2023년 2분기까지 잠베지아주 15개 학교에 45개의 위생 시설과 손 씻기 시설 지원 계획(3차년도(23.7.~24.6.)에 50개 시설 지원 계획) 2.4.3 2023년 2분기까지 잠베지아주 15개, 남플라 주 35개 학교 대상으로 105개의 위생시설과 손 씻기 시설 지원 계획 (3차년도(23.7.~24.6.)에 50개 손 씻기 시설 지원 계획) 2.5.1 2023년 2분기까지 잠베지아주 15개 학교의 학교 클럽 훈련 지원 (2023년 4분기까지 잠베지아주 15개, 남플라 주 20개 학교의 위생클럽 지원 계획) 2.6.1 2023년 2분기까지 남플라주 3개 학교 식수위원회 운영 계획

기타	<ul style="list-style-type: none"> • UNICEF 모잠비크 기관이 사업수행기관으로 전체 활동을 이끌었음. • 광범위한 사업지역과 활동을 커버하기 위해 각 지역에 지부를 운영하면서, 모잠비크 교육부를 비롯한 지역 관계기관이 함께 참여함. • 식수 및 위생 시설 건립과 지역주민이 참여하는 식수 관리 위원회를 구성하여 식수시설 유지보수 및 관리를 통한 시설 및 운영의 지속성을 확보한 사례임.
----	--

출처: KOICA, UNICEF 모잠비크 중간평가 내용을 검토하여 연구자가 정리.

다. 공동 성과 로드맵

(1) 공동 성과

(가) 사업수행의 적절성

국제사회 속 SDG 6 WASH 분야의 활동과 우리나라의 원조 방향성이 북한의 VNR과 부합하는지 검토하고, WASH 분야의 각 지표 제안이 실제 북한 사회에 현실적으로 적용 및 실현 가능한지를 현재의 제한적 상황에 대입하여 살펴봄으로써 가장 적절한 가능성을 타진해 보고자 한다.

표 IV-23 SDG 6 WASH 분야 선정의 적절성 및 실현 가능성 점진

기관	유엔	KOCA (무상원조)	VNR 중점영역	인도적 기금제한	윤석열 정부 확대한 구상	현실적 제약	실현가능 조건	실현가능성	제약조건
분야	SDG 3 Health	보건분야	공중보건	식량 및 영양안보	3단계 비핵화 이행단계	• 유엔 인보리 제재 • 문호 폐쇄	• 유엔 인보리 제재 해소 • 문호 개방	1, 2단계 해결 후, 3단계 가능 (국제기구 활동 가능)	
	SDG 6 ^{356/} WASH	식수위생 분야: 가드민 발간 (2018) ^{357/}	식수위생 358/	사회개발 359/ 서비스 (적용 가능)	3단계 비핵화 이행단계 360/	• 유엔 인보리 제재 • 문호 폐쇄	• 유엔 인보리 제재 해소 • 문호 개방	1, 2단계 해결 후, 3단계 가능 (국제기구 활동 가능)	• 식수위생 관련, - 수자원관리 차원의 토목공사 수행 시, 3단계 가능 - 지방과 지역 중심의 WASH P/G 추진 시, 4단계 접근 필요 • 주변국가의 한반도 정책 변동에 따라서 북한에 대한 접근성 타진 가능

주 1: 국제원조 지원 관련하여 북한 당국 대상으로 실현가능성을 1~5단계로 연구자가 임의 구분하여 실현 가능성을 분석함
 주 2: 1단계: 유엔 인보리 제재 해소; 윤석열 정부 확대한 구상 2단계/ 2단계: 북한 문호 개방; 윤석열 정부 확대한 구상 3단계/3단계: 프로젝트 수행 전 사업수행 가능 F/S 협조(국제기구 대상) & 수원국의 적극적 수월태세 표명(북한 당국간 협의)/ 4단계: 북한 당국과 국제기구(다자원조) 협의 및 사업수행 체결/ 5단계: 북한 당국과 공여국(양자) 간의 협의 및 사업수행 체결(지방으로 사업대상지 확대).

356/ UN, "UN Department of Economic and Social Affairs, SDG 17 Goals," <<https://sdgs.un.org/goals>> (Accessed July 17, 2023).

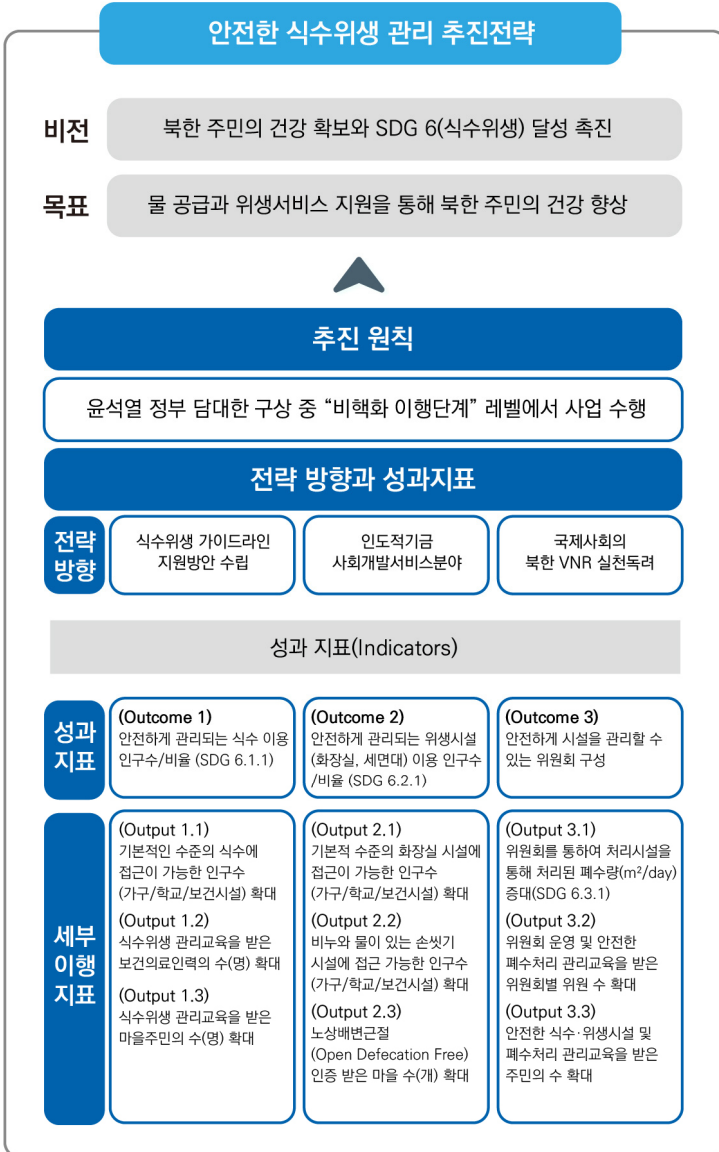
357/ 사업품질성과관리팀, 『식수위생사업 가이드라인 (2018.7)』, pp. 3~44.

358/ DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," p. 7.

359/ "SDGs 개별 목표에는 식량과 보건, 재해재난 및 식수 등의 의제가 설정되어 있으며, 기후변화와 재해재난 등과 같은 의제는 남과 북뿐만 아니라 한반도 주변국들이 다자협력력을 통해 공동으로 대응해 나갈 수 있는 부분임." 안재호·이수석, "대북 인도적지원의 전략적 포지셔닝," 『INSS 전략보고』, no. 194 (2022), p. 8.

360/ 박지연 "윤석열정부의 확대한 구상 그리고 대북 경제체제, 동향과 분석," 『북한경제리뷰』, 제25권 제5호 (2023), p. 42; 대한민국 정책브리핑, "윤석열 대통령 제77주년 광복절 경축사," <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904758>> (검색일: 2023. 7. 17.).

표 IV-24 공동 성과 로드맵 요약표



출처: 저자 작성.

(나) WASH 수행 지표 선정

국제사회의 물 부족 현상에 대해서는 여러 가지 이유가 거론되고 있지만, 그 중 지구 온난화 현상으로 인한 빙하의 규모 감소, 바다의 수위 증가, 그리고 강수량의 감소를 들 수 있다.^{361/} 유엔 PAI(Population Action International, 국제 인구 행동 연구소)에서는 전 세계 국가를 대상으로 물 부족 국가를 분류하고 있는데, 분석에 의하면 연간 물 사용 가능량이 1,000m³ 미만은 물 기근 국가, 1,000~1,700m³는 물 부족 국가, 그리고 1,700m³ 이상은 물 풍요 국가로 분류하고 있다.

표 IV-25 남북한 강수 및 수자원 현황 비교

지표	북한 (2015년 기준)	남한	비고
평균 강수량(mm/yr)	919.7	1,307.7	세계평균 973mm
면적(km ²)	123,138	100,210	
강수량(km ³ /yr)	127	-	
인구(명)	25,155,000	51,740,000	
총 댐 저수용량(km ³)	34.2	22,074.6 ^{362/}	
1인당 이용 가능한 수자원량(m ³)	2,856	1,608	물 스트레스 기준 1,700
PAI 평가	물 풍요 국가	물 부족 국가	

출처: 이호식, "Part 1. 북한 물환경 현황과 향후 과제," 『워터저널』, 2019.4.3, <<https://www.waterjournal.co.kr/news/articleView.html?idxno=44709>> (검색일: 2023.7.17.)를 참조하여 저자 작성.

361/ 바즈멘 앙드레아시앙·장 마르가, 이수지 옮김, 『물 부족 시대가 정말로 올까?』 (서울: 민음인, 2021), p. 8.

362/ 한국수자원학회, "수자원 시설현황," <<https://www.kwra.or.kr/staticdata/static/ref-room/ref-facility/>> (검색일: 2023.7.13.).

한국은 연간 강수량이 세계 평균보다 높지만, 기초 데이터인 ① 연평균 강수량, ② 국토면적, ③ 인구 수 등을 대입할 때, 물 부족 국가로 분류되고 있다. 반면, 북한은 남한에 비해서 댐도 부족하고 상수도 시설도 부족해서 물 부족 국가로 분류될 것 같지만, 남한과 비슷한 양의 강수량 대비 남한 보다 적은 인구 수로 인해서 상기 기초 데이터를 반영할 때, 물 풍요 국가로 분류된다.^{363/}

그럼에도 불구하고 노동신문에 작성된 기사를 2015년부터 살펴보면 보건분야(37회)와 WASH 분야(47회) 관련 기사 수는 총 84회로 연간 10회 이상의 기사가 물 부족에 대한 대책 모색과 인식개선, 그리고 식수 관리 방안 향상을 중점으로 발표하고 있음을 확인할 수 있다.

북한 신문기사를 기반으로 추정컨대 북한은 유엔 PAI의 물 풍요 국가 분류에도 불구하고, 현실에서는 물 확보와 위생과 관련해 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 성공사례를 공유하여 주민들의 인식 개선을 주도하고 있는데, 이번 장에서는 북한이 직면한 식수위생과 밀접한 연관이 있는 WASH 분야의 각 지표를 점검하고, 북한에 적용 가능한 지표 중심으로 정리하고자 한다.

식수위생 지표 정리를 위하여 국내 무상원조를 담당하고 있는 한국국제협력단(KOICA)에서 2018년 발간한 식수위생 보고서를 기반으로 검토하였다. 우리나라가 지원한 대부분의 식수위생 사업지역은 주로 아프리카였고 일부 소수 사업이 아시아, 남미, 그리고 중동 지역에서 진행되었음을 확인할 수 있었다.^{364/}

식수위생 지표와 관련하여 사업 방향성에 따라서 세 가지 사업내용으로 구분할 수 있다.

363/ 이상훈 교수의 환경이야기, “‘우리나라는 물부족국가’, 정말일까?” <<https://www.koya-culture.com/news/article.html?no=111713>> (검색일: 2023. 7. 17.).

364/ 사업품질성과관리팀, 『식수위생사업 가이드라인 (2018.7)』, p. 5.

첫째, ‘기본적인 식수위생 관리를 위한 성과지표’는 국제기구인 UNICEF 등을 통해서 개발도상국에서 일반적으로 수행되고 있는 사업내용이며, 주요 방향성은 ① 식수 및 위생 접근성 향상, ② 깨끗한 물의 지속적인 공급 증가, ③ 안전·위생 관리 역량 강화이고 각 지표별로 SDG 6.1.1 안전하게 관리되는 식수서비스를 이용하는 인구 비율, SDG 6.2.1 (a)안전하게 관리되는 위생서비스시설과 (b)비누와 물이 있는 손 씻기 시설을 이용하는 인구 비율, SDG 6.3.1 안전하게 처리되는 가정용 및 산업용 하·폐수 비율 등을 수립하여 사업을 추진한다.

표 IV-26 기본적인 식수 관리를 위한 성과지표 모형

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
<p>Overall Goal (상위목표)</p> <p>(Long-term Outcome : 장기)</p> <p>물 공급과 위생 서비스 지원을 통해 국민건강을 향상</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 식수위생 접근성 향상 • 깨끗한 물의 지속적인 공급 증가 • 안전, 위생 관리 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 보건부 및 지역보건국 통계자료 • 지역보건당국 통계자료 	<ul style="list-style-type: none"> • 신뢰할 수 있는 수준의 주재국 정부(보건부 및 지역보건당국)의 통계자료가 생산된다. • 안정된 정치사회적 환경이 유지된다.
<p>Outcome(성과)</p> <p>(Immediate Outcome : 단기)</p> <p>1. 안전하게 관리되는 식수 이용 인구 수/비율</p> <p>※ SDG 6.1.1.</p>	<p>Output(연계)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 수준의 식수에 접근이 가능한 인구 수(가구/학교/보건시설) • 식수위생 관리교육을 받은 보건요원인력의 수(명) • 식수위생 관리교육을 받은 마을주민의 수(명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보건부 통계자료 • 지역보건당국 통계 • 사업 전후 지역 조사(기초선/중간선/종료선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치사회적 환경이 안정적으로 유지된다. • 천재지변, 재난, 기후변화에 따른 환경변화 감염성 질환 대유행 등 외부적 위험

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
(Immediate Outcome : 단기) 2. 안전하게 관리되는 위생시설(화장실, 세면대) 이용 인구 수/비율 ※ SDG 6.2.1.	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 수준의 화장실 시설에 접근이 가능한 인구 수가구/학교/보건의료시설 • 비누와 물이 있는 손 씻기 시설에 접근 가능한 인구 수가구/학교/보건의료시설 • 노상배변근절(Open Defecation Free) 인증 받은 마을 수(개) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보건부 통계 자료 • 지역보건당국 통계 • 사업 전후 지역 조사 (기초선/중간선/종료선) 	<p>이 없다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 수원국 사업파트너의 협조가 원활하다.
3. 안전하게 처리되는 폐수 비율 ※ SDG 6.3.1. (6.3.1.a) 안전하게 처리된 가정 오폐수량 비율	<ul style="list-style-type: none"> • 처리시설을 통해 처리된 폐수량 (m³/day) • 안전한 폐수처리 등의 관리교육을 받은 관리자 수(명) • 안전한 폐수처리 등의 관리교육을 받은 주민의 수(명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보건부 통계 자료 • 지역보건당국 통계 • 사업 전후 지역 조사 (기초선/중간선/종료선) 	

주: 국가별 PCP 제안 내용에 따라서 PDM 각 지표(Indicator) 수정 필요함.

출처: KOICA, “물 분야 표준 성과지표 개정(안),” 2019.9.30., <<https://www.koica.go.kr>> (검색일: 2023.8.15.)를 PDM으로 저자가 전환.

둘째, ‘수자원 관리를 통한 식량안보 및 에너지 효율성 증대 성과 지표’는 국제기구를 통하기보다는 국가 간 양자원조를 통해서 수행되는 유상과 무상원조 형태의 사업으로써 주요 방향성은 ① 물 이용의 효율성 증대, ② 국가 수자원 관리 역량 강화이며 각 지표별로 SDG 6.4.1 시간에 따른 물 이용 효율성 변화, SDG 6.5.1 통합수자원관리 이행 정도 등을 수립한 후, 인프라 지원과 수자원관리 전문 인력 대상으로 역량 강화 교육을 주로 지원하는 성과지표로 구성되어 있다.

표 IV-27 수자원 관리를 위한 성과지표 모형

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
<p>Overall Goal(상위목표)</p> <p>(Long-term Outcome : 장기) 수자원관리를 통한 식량안보 및 에너지 효율 증진</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 물 이용의 효율성 증대 [SDG 6.4.1] 시간경과에 따른 물 사용 효율성의 변화율 • 국가 수자원 관리 역량 강화 [SDG 6.5.1] 통합수자원관리 (IWRM) 이행도(0- 100) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 통계자료 • 지역 수자원 당국 통계 • 사업 전후 지역 조새(기초선/중간선/종료선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신뢰할 수 있는 수준의 주재국 정부(보건부 및 지역보건당국)의 통계자료가 생산된다. • 안정된 정치사회적 환경이 유지된다.
<p>Outcome(성과)</p>	<p>Output(연계)</p>		
<p>(Immediate Outcome : 단기) 1. 물 스트레스 수준 : 이용 가능한 담수원에서 담수 취수량 비율 ※ SDG 6.4.2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 물 사용 효율개선 물 분배 시스템에서 확보되는 물의 양 (m²/day) • 1인당 물 가용성/사용량(t/day) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 통계자료 • 지역 수자원 당국 통계 • 사업 전후 지역 조새(기초선/중간선/종료선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치사회적 환경이 안정적으로 유지된다. • 천재지변, 재난, 기후변화에 따른 환경변화, 감염성 질환 대유행 등 외부적 위험이 없다.
<p>(Immediate Outcome : 단기) 2. 통합 수자원관리(IWRM) 이행 인구 수/비율 ※ 물 II-OC-2.4</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 통합수자원관리 역량 강화를 받은 관리자(공무원) 수(명) • 수자원 정보 접근성이 개선된 이해 관계자 수(명) • 수자원 정보 시스템을 통한 품질관리 자료 수(건) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 통계자료 • 지역 수자원 당국 통계 • 사업 전후 지역 조새(기초선/중간선/종료선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 수원국 사업파트너의 협조가 원활하다.
<p>3. 수자원 정보 자료 품질 관리 비율 ※ 물 III-OC-1.5</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 수자원 정보 시스템을 통한 품질관리 자료 수(건) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 통계자료 • 지역 수자원 당국 통계 • 사업 전후 지역 조새(기초선/중간선/종료선) 	

주: 국가별 PCP 제안 내용에 따라서 PDM 각 지표(Indicator) 수정 필요함.
출처: KOICA “물 분야 표준 성과지표 개정안,”을 PDM으로 저자가 전환.

셋째, ‘물 관련 재해관리를 위한 성과지표’는 수자원 관리를 위한 토목사업을 포함하여 국가 간 양자원조와 유상원조 형태로 수행되는 큰 규모의 수자원 관리 사업으로 주요 방향성은 ① 재해 대응 의사결정력 향상, ② 국가 재해위험저감능력 강화이며 각 지표별로 SDG 11.5.1 인구 10만 명당 재난으로 인해 사망, 실종, 직접적 피해를 입은 인구 수, [물 III-OC-1.2] 예보정확도, [물 III-OC-1.5] 수자원정보 자료 품질관리 비율 등으로 수립한 후, 세부 성과지표를 구성하여 사업을 추진한다.

표 IV-28 물 관련 재해관리를 위한 성과지표 모형

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
Overall Goal(상위목표) (Long-term Outcome : 장기) 물 관련 재해관리를 통한 국가 재해대응능력 향상	<ul style="list-style-type: none"> 재해 대응 의사결정력 향상 국가 재해위험저감능력 강화 [SDG 11.b.2] 국가의 재난위험감축전략에 따라 지자체 차원에서 전략을 갖추고 있는 비율	<ul style="list-style-type: none"> 정부 통계자료 지역 수자원 당국 통계 사업 전후 지역 조사(기초선/중간선/종료선) 	<ul style="list-style-type: none"> 신뢰할 수 있는 수준의 주재국 정부(보건부 및 지역 보건당국)의 통계 자료가 생산된다. 안정된 정치사회적 환경이 유지된다.
Outcome(성과) (Immediate Outcome : 단기) 1. SDG 11.5.1 인구 10만 명당 재난으로 인해 사망, 실종, 직접적 피해를 입은 인구 수 ※ SDG 6,4,2 (Immediate Outcome : 단기) 2. 예보 정확도 ※ 물 III-OC-1.2	Output(연계) <ul style="list-style-type: none"> 물 관련 재해를 입은 인구수(사망/실종/부상) 물 재해대응 역량 강화를 받은 관리자(공무원) 수(명) 물 재해대응 역량 강화를 받은 주민의 수(명) 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 통계자료 지역 수자원 당국 통계 사업 전후 지역 조사(기초선/중간선/종료선) 정부 통계자료 지역 수자원 당국 통계 사업 전후 지역 조사(기초선/중간선/종료선) 	<ul style="list-style-type: none"> 정치사회적 환경이 안정적으로 유지된다. 천재지변, 재난, 기후변화에 따른 환경변화, 감염성 질환 대유행 등 외부적 위험이 없다. 수원국 사업파트너의 협조가 원활하다.

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
3. 수자원 정보 자료 품질관리 비율 ※ 물 III-OC-1.5	• 수자원 정보 시스템을 통한 품질관리 자료 수(건)	• 정부 통계자료 • 지역 수자원 당국 통계 • 사업 전후 지역 조사(기초선/중간선/종료선)	

주: 국가별 PCP 제안 내용에 따라서 PDM 각 지표(Indicator) 수정 필요함.
출처: KOICA, “물 분야 표준 성과지표 개정(안)”을 PDM으로 저자가 전환.

(다) 수행 계획

식수위생 사업 추진을 위한 세 가지 성과지표 모형을 유·무상원조와 연계하여 살펴보면, ‘기본적인 식수 관리’ 사업의 경우, 국제기구인 UNICEF가 사업수행 기관으로서 저중소득국을 대상으로 수행하는 사례가 많음을 알 수 있다. 평균 기간은 5년, 사업금액은 대북 사업에 적용 가능한 사례에서 제시하였듯이 평균 약 700만 달러 이하로 진행되고 있다.

‘기본적인 식수 관리’ 사업 운영의 장점은 다른 식수위생사업 모형과 달리, 인프라 지원의 부담이 낮아 사업비는 줄이면서 안전한 식수 확보로 수혜 대상자를 광범위하게 가져갈 수 있다는 것이다. 운영방식에서도 국제기구를 통한 다자원조 형태로 이루어지고 있어서 사업의 객관적 운영 측면에서 신뢰를 받고 있으며, 사업대상지역 선정 측면에서도 협력국 정부와 직접 협의를 통하여 선정되는 만큼 적극적인 수원태세를 기대할 수 있다. 또한 정부차원의 행정 및 인력 지원이 가능하므로, 장기적 성격의 교육 지원으로 사업의 지속성 확보가 가능하다. 북한을 대상으로 사업을 추진할 경우, 인프라 지원의 부담 해소에도 적합하다고 사료된다.

표 IV-29 SDG 6 식수위생 모형 분류

식수위생 모형	주요 지표	유·무상 원조	수행기관	유·무상원조 일반적 기준
1. 기본적인 식수 관리	1.1 안전하게 관리되는 식수 이용 인구 수/비율 1.2 안전하게 관리되는 위생시설 (화장실, 세면대) 이용 인구 수/비율 1.3 안전하게 처리되는 폐수 비율	무상 원조	UNICEF (대부분) 다자 사업의 보편화	일반적으로 700만 달러 미만
2. 수자원 관리	2.1 물 스트레스 수준 : 이용 가능한 담수원에서의 담수 취수량 비율 2.2 통합수자원관리(WRM) 이행 인구 수/비율 2.3 수자원 정보 자료 품질관리 비율	유·무상 원조	양자/다자	인프라 지원 시, 유상지원 가능성 2000만 달러 이상
3. 물 관련 재해관리	3.1 인구 100,000명당 재난으로 인해 사망 실종 그리고 피해를 입은 인구 수 3.2 예보 정확도 3.3 수자원 정보 자료 품질관리 비율	유상 원조	양자	2000만 달러 이상

출처: 공공데이터포털. <<https://www.kwra.or.kr/staticdata/static/ref-room/ref-facility/>> (검색일: 2023.8.16.)를 바탕으로 저자 작성.

‘수자원 관리’ 및 ‘물 관련 재해관리’의 경우, 각 성과지표에서 검토할 수 있듯이 기술, 자본, 경험이 있는 전문인력이 요구된다. 이를 실현하기 위해서는 상기 문제를 겪고 해결한 경험이 있는 국가의 전문인력이 사업대상 협력국에 파견되어 시설, 장비 구축과 더불어 교육과 노하우 등을 전수해야 자립적 운영체계가 수립될 수 있는 만큼, 투입요소를 고려할 때 많은 시간과 비용이 요구되는 사업이다. 주로 양자원조를 통해서 전문기술 전수를 고려할 수 있는데, 북한을 대상으로 상시 식수위생 사업을 추진할 경우 문호 개방, 시설 인프

라 지원이 가능한 유엔 제재 해소, 해외 전문인력의 안전한 북한 거주 등 현 시점에서 해결해야 할 사항이 산재해 있다고 볼 수 있다. 또한 유·무상원조를 통한 지원을 고려할 때, 규모 측면에서 평균 321억 8000만 원 수준으로 규모가 매우 크기 때문에 ‘기본적인 식수 관리’ 적용에는 적합하지 않다고 사료된다.

표 IV-30 2025년 이내 종료 예정인 유·무상원조사업 현황

연계 연도 -번호	국가명	시행 기관	사업명	사업 유형	시작 연도	종료 연도	사업규모(원)
2023 -01	라오스	KOICA	라오스 경찰병원 역량 강화 사업	프로 젝트	2014	2023	5,600,000,000
2023 -01	라오스	EDCF	공안부 현대식병원 건립사업	프로 젝트	2019	2025	79,000,000,000
2023 -02	필리핀	KOICA	필리핀 중부지역 해양 교통시설 마스터플랜	개발 컨설팅	2014	2016	2,460,000,000
2023 -02	필리핀	EDCF	해상교통안전 개선사업	프로 젝트	2021	2025	128,100,000,000
2023 -03	우즈베 키스탄	KOICA	우즈베키스탄 아동병원 의료인력 역량 강화 사업	개발 컨설팅	2015	2023	7,200,000,000
2023 -03	우즈베 키스탄	복지부	우즈베키스탄 국립아동병원 운영 관리 컨설팅 2차 사업	프로 젝트	2021	2024	3,600,000,000
2023 -03	우즈베 키스탄	복지부	이종욱 펠로우십 프로그램	연수 사업	2023	2023	8,700,000,000
2023 -03	우즈베 키스탄	EDCF	국립아동병원 건립사업	프로 젝트	2015	2023	125,700,000,000
2023 -04	우즈베 키스탄	KOICA	우즈베키스탄 국가화학산업 발전을 위한 화학연구원 설립 역량 강화 사업	개발 컨설팅	2021	2027	8,500,000,000
2023 -04	우즈베 키스탄	EDCF	우즈베키스탄 화학 R&D 센터 건립 사업	프로 젝트	2021	2025	44,600,000,000
2023 -05	키르기 스스탄	KOICA	키르기스공화국 국립감염병원 개 선사업 의료인력 역량 강화	연수 사업	2021	2023	400,000,000
2023 -05	키르기 스스탄	복지부	키르기스 국립감염병원 시뮬레이 션센터 운영관리 컨설팅사업	프로 젝트	2023	2025	2,500,000,000
2023 -05	키르기 스스탄	EDCF	키르기스 국립감염병원 개선사업	프로 젝트	2020	2023	32,800,000,000

연계 연도 -번호	국가명	시행 기관	사업명	사업 유형	시작 연도	종료 연도	사업규모(원)
2023 -06	몽골	KOICA	몽골 국립과학수사원 법과학 역량 강화 사업	프로 젝트	2020	2023	8,330,000,000
2023 -06	몽골	EDCF	몽골 국립과학수사연구원 현대화 사업	프로 젝트	2022	2025	22,500,000,000
2023 -07	우간다	KOICA	우간다 산업수요기반 직업기술교 육훈련 역량 강화	프로 젝트	2020	2027	8,300,000,000
2023 -07	우간다	EDCF	우간다 교육개선사업	프로 젝트	2014	2017	29,000,000,000
2023 -08	요르단	KOICA	요르단 통합적인 수자원 관리 역량 강화	연수 사업	2022	2024	500,000,000
2023 -08	요르단	EDCF	요르단 임만 남부 하수처리 사업(2차)	프로 젝트	2011	2023	48,800,000,000
2023 -08	요르단	EDCF	요르단 나우르 폐수처리사업(보충 용자)	프로 젝트	2018	2023	36,300,000,000
2023 -09	볼리 비아	KOICA	볼리비아 고원지역 건강증진 및 삶의 질 향상 프로그램	프로 젝트	2017	2023	10,400,000,000
2023 -09	볼리 비아	EDCF	오루로 종합병원 건립사업	프로 젝트	2021	2026	94,700,000,000

출처: 공공데이터포털, “한국국제협력단_유무상연계사업 목록.” <<https://www.data.go.kr/data/15102580/fileData.do>> (검색일: 2023.8.16.)을 기반으로 저자 작성.

따라서 현 시점에서 식수위생 사업을 추진한다면, 북한의 제재 상황 속에서 양자원조보다는 국제기구를 통한 다자원조 형태의 진행이 적합하다고 판단되며, 사업규모 면에서도 유상원조나 유·무상원조 형태보다 무상원조 형태의 접근이 문호개방이 안된 현 시점에서 적절하다고 생각된다. 또한 사업형태도 ‘수자원 관리’ 및 ‘물 관련 재해관리’의 인프라 지원 형태보다는 ‘기본적인 식수 관리’로 지역 단위의 안전한 식수 확보와 주민 교육을 통한 자립적 모형을 제시하여, 향후 북한 전체 주민에게 표준화 사업 확장을 기대하는 것이 적절하다고 사료된다.

가장 적절한 사업지역이 어디인지 알아보기 위해 북한 홍보매체

인 노동신문, 류경, DPRK의 WASH 관련 자료를 검색하여 2015년부터 2022년까지 수자원 개발 및 개선 사업을 시행한 지역을 살펴보았다. 주요 기사를 살펴보면, 평양을 중심으로는 도시 수자원 처리 기술 향상과 인근에 위치한 룡악산 샘물 개발, 그리고 대동강 수자원 관리 및 개발 성과를 주요 성공 사례로 홍보하고 있었으며, 도시 형태이지만 원산시의 경우는 수질검사와 소독의 필요성을 강조하면서, 이를 중점 개선사업으로 진행하고 있음을 설명하고 있다. 환경 보호를 위하여 백두산지구의 물 자원과 환경의 중요성을 언급하고 있었으나, 수자원 개발의 필요성을 언급한 기사 내용은 아니었다. 수자원의 문제점으로 제시된 주요 지역은 평양 남쪽에 위치한 황해남도 전 지역에 대한 기사가 몇 개 언급되었는데, 황해남도 지역에서 발생한 가뭄피해 개선을 위해서 북한 당국은 다양한 지원을 추진하였는데, 그중 안악군 지역의 경우, 가뭄피해의 심각성을 농민들의 자발적인 노력으로 극복하였다는 사례를 우수 사례로 신문에 게재함으로써, 북한 당국의 제도적으로 미비한 가뭄 대책과 수자원 미확보의 문제점을 주민들의 노력으로 개선하였다는 관점으로 제시하였다.

황해남도 안악군, 농업근로자들은 물길가시기에 역량을 집중하여 짧은 기간에 수십만㎡의 방대한 토량을 처리하고 근 700km에 대한 물길가시기를 결속함으로써 많은 면적의 포전에 물을 원만히 보장할수 있는 담보를 마련하였다.^{365/}

함경남도 정평군, 신평농장에서 올해 농사에 필요한 물보장대책을 착실하게 세우고 있다. 이미 물길가시기를 끝낸 농장에서는 우물파기와 줄짱박기에 힘을 넣고 있다.

일군들은 물 부족지들을 구체적으로 조사장악한데 기초하여 단

365/ “물길가시기와 물확보사업을 본격적으로 진행,” 『여명』, 2019.4.3.

계별목표를 세웠고 작업반별 임무분담도 정확히 하는 등 조직사업을 면밀하게 하였다. 그리고 시달된 과제를 어김없이 수행하도록 요구성을 높이며 이신착칙하였다. 작업반들에서는 필요한 준비를 빈틈없이 갖추는데 기초하여 로력조직을 합리적으로 하고 대중의 경쟁열의를 높여주면서 실적을 올리고 있다. 현재 농장에서는 우물과 즐짱을 비롯한 지하수시설을 충분히 갖추기 위한 사업을 보다 적극적으로 내밀고 있다.^{366/}

그림 IV-1 북한 홍보매체에 언급된 WASH 사업지역



주: 북한 홍보매체에서 언급된 지역을 중심으로 '삼각형' 우수사례 / '원' 개선사례로 연구자가 구분 제시함.

출처: 저자 작성.

북한의 식수위생 사업에 적합한 사업대상지를 선정하고자 북한 홍보매체에서 홍수, 물난리 발생 지역 등을 주로 검토하였으나, 전반적으로 수자원 관리 법률 구성의 홍보 기사, 코로나19 환경 속 전

366/ “물보장대책을 철저히,” 『로동신문』, 2023.2.28.

국 단위의 감염 예방 손 씻기 등이 주요 기사로 작성되고 있었다. 그 외 WASH 관련 사업으로는 홍수와 가뭄 상황에서 농민의 노력으로 환경을 극복한 몇 개의 우수 사례가 전부인 것을 고려할 때, 추가적인 정보 확보가 어려운 만큼 기사에서 제시한 지역을 기준으로 식수위생 사업을 사업구성(안)을 제시하고자 한다.

표 IV-31 북한 식수위생 사업수행 방향

사업 방향성	물 공급과 위생 서비스 지원을 통해 지역주민을 포함한 국민건강 향상
---------------	---------------------------------------

사업수행 기본 전제	윤석열 정부 담대한 구상 중 “비핵화 이행 단계” 레벨에서 사업수행		
	(한국) 식수위생 가이드라인	인도적 기금 사회개발서비스 분야	국제사회의 북한 VNR 실천 독려
UN SDG 6 : 식수위생 기본 지침(2016~2030)			

북한 식수위생 적용방향	<ul style="list-style-type: none"> • 다자원조 / 무상원조 형태(5년 / 700만 달러 이하) • 기본적인 식수 관리(안전한 식수 확보와 위생 관리 지원 및 인식개선)
---------------------	---

구 분		내 용
사 업 개 요	사업유형	• SDG 6(식수위생)
	원조형태	• 다자원조 형태로 국제기구를 통한 사업 추진
	유·무상형태	• 국제기구를 통해서 지원되는 식수위생 사업의 평균 규모인 700만 달러 이하 무상원조 형태
	사업형태	• KOICA 식수위생 분야 가이드라인 중 기본적인 식수위생 관리 사업
	선정사유	• 북한은 식수위생과 관련한 적극적인 조치에도 불구하고 성과 측면에서 미흡하다는 점을 인정하고 있음과 더불어 농촌을 비롯한 지방의 낙후된 식수공급 시설의 개선에 우선순위가 있음을 ³⁶⁷⁾ 고려하여 식수위생사업 중 ‘기본적인 식수위생 관리’ 사업을 선정함.
	VNR 연계	• 식수위생 분야(적절성)

구 분	내 용	
인도적기금	• 사회개발서비스 분야	
윤석열 정부	• 담대한 구상 중 '비핵화 이행단계' 기준에서 사업수행	
사 업 내 용	사업지역	• 황해남도(안악군) or 함경남도(정평군) 중 일반 행정구역 중심 사업 시행(북한 홍보매체 기준 가뭄 피해 발생 지역 선정)
	사업규모	• 700만 달러/93.2억 원 (USD1 = 1,332.80원, 2023.8.18. 기준)
	사업기간	• 총 5년(시작년도 기준)
	사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 식수 관리 ① 북한은 SDG 6의 세부지표와 관련하여 '6.1.1 안전하게 관리되는 식수 서비스를 이용하는 인구비율'과 '6.2.1 (a) 안전하게 관리되는 위생서비스 시설과 (b) 비누와 물이 있는 손 씻기 시설을 이용하는 인구비율' 측정과 관련한 자료의 정확성을 요구받고 있으므로^{368/} 지방을 대상으로 한 '식수위생 시범사업' 구성이 필요하여 기본적인 식수 관리 사업을 선정함. ② 또한 북한 당국은 수질개선, 식수와 위생시설 공급을 위한 적극적인 조치에도 불구하고 이행 현황이 부진하다고 평가받고 있는데, 주요 사유로는 기술적 한계, 자원의 부족, 그리고 관개시설 및 수자원 관리시설의 노후화를 들 수 있으므로 지역 중심의 단순 시설지원과 인식 개선을 통한 수인성 감염질환 예방, 그리고 자립적 관리운영체계를 구축할 수 있는 기본적인 식수 관리 사업을 선정함.^{369/}
	사업 대상지역	<ul style="list-style-type: none"> • 황해남도/ 함경남도 홍수 및 가뭄 피해 지역 ① 사업수행 시, 북한 당국 및 황해남도 및 함경남도 관계자와 협의 하여, 식수위생 사업의 모델화가 가능한 지역을 우선 선정 ② 운영 성과 점검 후, 모델화가 된 사업내용을 표준화로 구체화하여 전국 단위의 홍수 및 가뭄 피해 지역에 적용될 수 있도록 단계적 매뉴얼 구성
	단계별 적용방안	• 시범사업 → 모델화 → 표준화 → 주 단위 확대 → 전국 확대

출처: 저자 작성.

367/ 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 223.

368/ 위의 책, p. 284.

369/ 위의 책, p. 307.

표 IV-32 식수위생 사업대상지역 현황: 황해남도과 함경남도

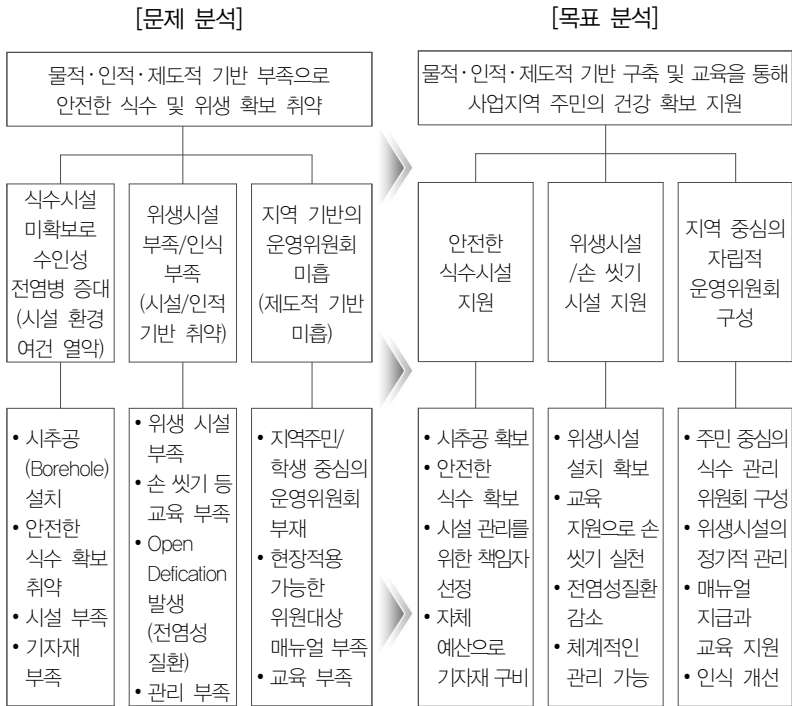
구분	황해남도	함경남도
지리적 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 황해남도(黃海南道)는 조선민주주의인민공화국 서남부에 있는 도임 - 면적: 8,450.3km² - 인구: 2,310,485명 - 인구밀도: 273명/km² - 행정구역: 1시 19군 0구 0지구 - 도당위원장: 리철만/인민위원장: 김영철 	<ul style="list-style-type: none"> • 함경남도(咸鏡南道)는 조선민주주의인민 공화국 동부에 있는 도임. • 함경남도청 소재지는 함흥시 - 면적: 31,977.49km², 한반도에서 가장 넓었음. - 인구: 3,066,013명 - 인구밀도: 165명/km² - 행정구역: 3시 15군 0구 1지구 - 인민위원장: 김봉영
행정 구역 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 1954년 10월 30일 황해도를 동서로 양분해 황해에 접하는 서부 지역이 황해남도로 명명됨. • 조선민주주의인민공화국 남서부에 위치하며, 북쪽으로는 남포특별시, 동쪽으로는 황해북도, 서쪽으로는 서해, 남쪽으로는 서해를 경계로 대한민국의 인천광역시 옹진군·강화군과 접함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1946년~1954년 사이에 상당 지역이 자강도, 량강도, 강원도에 편입되면서 지금과 같은 규모로 면적이 감소함. • 함경남도의 별판은 주로 강하천의 하류연안과 해변에 있음. - 대표적인 별판으로는 함흥별, 금야별, 신상별, 신창별 등이 있고, 도에서 가장 큰 별판은 함흥별인데, 흔히 함주백리별이라고 함.
지역 특색	<ul style="list-style-type: none"> • 해주시는 황해남도의 교통, 산업, 사회, 문화의 중심지이며, 지역 특산지역으로는 과일군을 들 수 있음. 생산하는 사과와 매우 유명하여 러시아를 비롯한 여러 나라에 수출되고 있음. • 지형적 특색으로 황해남도는 산지가 적고 평지가 대부분을 차지하는 곳임. 	<ul style="list-style-type: none"> • 수산자원이 풍부하고 신포시 등에서는 어업도 활발함. • 함경남도 축의 개마고원에는 일제강점기에 압록강의 지류를 막아서 건설된 장진호, 부전호와 같은 댐 호수가 있어 수력 발전을 실시하고 있음. • 단천시는 마그네사이트 등의 지하자원이 풍부하고 동해 연안에는 화학공업이나 기계공업이 중심인 공업지대가 형성됨.
기후	<ul style="list-style-type: none"> • 황해에 접해 있는 까닭에 북한에서 가장 온화한 지역임. 	<ul style="list-style-type: none"> • 함흥평야의 연장인 정평군의 동남부 정평평야를 중심으로 벼농사를 주로 시행할 수 있는 기후.

구분	황해남도	함경남도
사업 대상군	<ul style="list-style-type: none"> • 안악군 - 면적: 386.071km² - 인구: 125,924명(2008) - 행정구역: 1개 읍, 26개 리 	<ul style="list-style-type: none"> • 정평군 - 면적: 762.69km² - 인구: 179,114명(2008) - 행정구역: 1개 읍, 42개 리

출처: 위키백과, “황해남도,” <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%99%A9%ED%95%B4%EB%82%A8%EB%8F%84>> (검색일: 2023.8.21.); 위키백과, “함경북도,” <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%A8%EA%B2%BD%EB%82%A8%EB%8F%84>> (검색일: 2023.8.21.) 을 바탕으로 저자 작성.

북한 당국 대상 식수위생 사업 개발의 필요성은 아래와 같다.

표 IV-33 북한 식수위생 문제 분석 vs 목표 분석



출처: 저자 작성.

표 IV-34 성과 분석

Outcome 1	안전하게 관리되는 식수 이용 인구 수/비율(SDG 6.1.1)
Output 1.1	기본적인 수준의 식수에 접근이 가능한 인구 수(가구/학교/보건시설) 확대
Output 1.2	식수위생 관리교육을 받은 보건의료인력의 수(명) 확대
Output 1.3	식수위생 관리교육을 받은 마을주민의 수(명) 확대
Outcome 2	안전하게 관리되는 위생시설(화장실 세면대) 이용 인구 수/비율(SDG 6.2.1)
Output 2.1	기본적 수준의 화장실 시설에 접근이 가능한 인구 수(가구/학교/보건시설) 확대
Output 2.2	비누와 물이 있는 손 씻기 시설에 접근 가능한 인구 수(가구/학교/보건시설) 확대
Output 2.3	노상배변근절(Open Defecation Free) 인증 받은 마을 수(개) 확대
Outcome 3	안전하게 시설을 관리할 수 있는 위원회 구성
Output 3.1	위원회를 통하여 처리시설을 통해 처리된 폐수량(m ² /day) 증대(SDG 6.3.1)
Output 3.2	위원회 운영 및 안전한 폐수처리 관리교육을 받은 위원회별 위원 수 확대
Output 3.3	안전한 식수·위생시설 및 폐수처리 관리교육을 받은 주민의 수 확대

출처: 저자 작성.

표 IV-35 식수위생사업 연도별 추진 계획

기본방향	연도별 추진 계획		
	1~2차년도 사업초기	3차년도 사업중기	4~5차년도 사업말기
인프라 지원 (Supporting Infra-Structure) 현지교육 (On-site E/D)	식수위생 교육 커리큘럼 <ul style="list-style-type: none"> • 식수 관리 • 위생 관리 • 위원회 운영(안) 		
	읍 단위 2명씩 전담인력 2명 + 리 당 2명씩 배정		
	황해남도/함경남도 사업 군 인근 마을 or 학교부터 식수위생사업 시행		
	안악군/정평군 시범마을 선정	시범마을 주변 확대	안악군/ 정평군 군 단위 확대
	Baseline Survey	Mid-Term Evaluation	End-Line Evaluation
	안악군 2명(1개 읍) + 52명(26개 리) = 54명 정평군 2명(1개 읍) + 84명(42개 리) = 86명		
	안악군 및 정평군 외 지역 (식수위생 위원 양성)		
	황해남도 1시 19군 : 시 2명, 각 군별 2명 = 40명 함경남도 3시 15군 : 시 2명, 각 군별 2명 = 36명		

구분	사업대상지역		총계	비고
	황해남도 안악군(26개 리)	함경남도 정평군(42개 리)		
식수시설	26	42	68	
위생시설	26	42	68	
손 씻기 시설	26	42	68	위생시설 건립 후, 손 씻기 시설지원
식수 및 위생 관리 위원회	26	42	68	위원 중 50%는 여성인력으로 구성

주: OECDE DAC의 평가지표 중 Cross-Cutting Issue인 젠더 부분을 연구자가 반영 제안함.
출처: 저자 작성.

(라) 역량 강화

지역 주민의 자발적인 참여가 중요하므로 동 WASH 사업 추진 시, 운영협의체(Project Management Unit)를 통한 정기 교육을 지원하여 안전한 식수·위생시설 및 폐수처리 관리교육을 받은 주민의 수를 확대시키는 접근이 필요하다. 이는 지역주민 스스로 식수·위생시설 관리를 실천함으로써, 식수에 영향을 미칠 수 있는 오폐수 발생 감소, 오폐수로 인한 식수 시설 주변의 웅덩이 발생 사전 관리, 그리고 웅덩이 발생으로 인한 지하수 오염 등을 사전에 예방하여 안전한 식수 관리의 지속성을 확보하는 방안이기 때문이다.

운영방안으로는 UNICEF에서 일반적으로 사용하는 교육방식인 ToT(Trainee of Trainer) 방식을 활용하여 식수·위생 교육의 효과성과 지속성을 확보하고자 하는데, 운영방식은 1차 위원회 교육과 위원들을 통한 2차 현장 관리 전담인력 대상의 단계적 교육 지원을 고려하였다.

먼저 안악군과 정평군의 식수위생위원회 구성인원으로서 사전에 협의된 안악군 40명, 정평군 36명을 대상으로 1차 식수위생 관련 공통 교육과 지역 특성을 반영한 지역전문교육을 지원한 후, 교육 수료한 위원들을 대상으로 식수위생 교육자 자격을 부여하여 현장 관리를 위한 안악군(읍 단위 2명씩 전담인력 2명 + 리 당 2명씩 배정) 54명, 정평군 86명 대상으로 2차 교육을 지원하는 단계적 교육 지원 방안이 현장 점검과 지속적 관리 확보 측면에서 적절하다고 사료된다.

실제 북한 지방도시의 보건운영체계 기반 속에서 교육지원 체계를 활용함이 효과성 확보 측면에서는 가장 적합한 방안이나, 현재 북한의 제재 상황 속에서는 정보 접근의 제한성이 높으므로 국제기구인 UNICEF 교육 지원 방안을 일반적인 역량 강화 운영방안으로 제시하고자 한다.

(마) 모니터링 및 평가

사업계획 수립 후 사업 관계기관과 정기 점검을 수행할 수 있는 운영협의체 구성이 필요하며, 협의체는 매년 분기별로 사업대상지역 중 식수 시설이 부족한 지역을 선별하여 우선적으로 식수시설이 지원될 수 있는 방안을 모색하고 계획을 수립하여야 한다. 이러한 과정을 통하여 대상지역의 위험요소를 제거함과 동시에 정기 모니터링을 통해서 사업초기에 수립된 개입계획 등이 얼마나 잘 수행되고, 성과를 달성하고 있는지를 지속적으로 점검할 수 있다.

표 IV-36 식수위생 지표 및 연도별 추진 목표

산출물	지표	기초선	1 st ~2 nd Year		3 rd Year		4 th ~5 th Year		목표 (5차 년도)	비고
			1차년	2차년	3차년	3차년	4차년	5차년		
			1~4Q	1~4Q	1~2Q	3~4Q	1~4Q	1~4Q		
성인지적 디자인으로 설치된 식수위생 시설	1. 수도시설을 제공받은 사업대상 리의 수	0	25		18		25		68	분기별 점검
		Actual	0	0	0	0	0	0	0	
	2. 성인지적이고 포괄적인 위생시설을 제공받은 사업대상 리의 수	0	25		18		25		68	분기별 점검
		Actual	0	0	0	0	0	0	0	
	3. 새로운 손 씻기 시설을 제공받은 사업대상 리의 수	0	25		18		25		68	분기별 점검
		Actual	0	0	0	0	0	0	0	

주 1: 각 연도별, 매 분기별로 구분하여 정기 모니터링 수행.

주 2: 모니터링 수행을 위한 관계자 중심의 협의체를 구성하여, 실제 투입요소와 산출요소를 비교할 수 있도록 점검함.

주 3: 정기 점검을 수행하면서 위험요소 발생 시, 협의체를 통하여 북한 당국에 통보하여 위험요소가 신속히 해소될 수 있는 방안 모색 요구됨.

출처: 저자 작성.

(2) 공동 성과를 위한 조건과 고려 사항

북한은 식수위생 분야 등 비정치적인 분야의 지원을 통하여 빈곤 퇴치와 민생 분야에서 국제사회와의 협력 및 지원의 우선순위를 제시하고 있다.^{370/} 그러나 현 시점에서 국제사회의 협력을 북한 내부로 도입하기 위해서는 북한 당국이 직접적으로 해소하여야 할 여러 가지 당면과제가 있다. 이에 대한 선행 노력과 결과가 국제사회의 기준을 반영하지 않는다면 당분간 협력과 지원이 도입될 가능성은 매우 낮다고 판단된다.

국제사회와 우리나라 정부가 북한 당국에 대해 지원 및 협력을 추

^{370/} 황수환 외, 『통일 준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표 분석』, p. 55.

진하기 위해서는 주요 네 가지 부문에 대한 해소 및 연계성이 고려되어야 하는데, ① 유엔 안보리의 제재 틀의 완화 여부, ② 윤석열 정부의 담대한 구상과의 연계성, ③ 수원국의 니즈(needs)가 반영된 북한의 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)과의 연계성, ④ 북한 당국과의 협의 가능성 등을 들 수 있다.

유엔 안보리의 경우, 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 국제사회의 대북 제재가 누적적으로 강화됨이 현재까지 이어져 오고 있는 상황이고,^{371/} 이후 장기적인 자립경제노선을 채택함에도 불구하고 2016년 더 강력해진 유엔 안보리의 제재로 북한 당국의 내부적인 성장과 발전 요소를 외부를 통해서 도입하기는 어려운 환경이다.^{372/} 따라서 북한 당국의 핵 포기 의사 없이는 당분간 유엔 안보리를 포함한 국제사회의 제재가 완화될 가능성은 낮다고 판단된다.

윤석열 정부의 담대한 구상과의 연계성 측면을 살펴보면 유엔 안보리 제재와 유사하게 담대한 구상은 3단계로 구성되어 있는데, ① 초기 조치 + 포괄적 합의 → ② 실질적 비핵화 → ③ 완전한 비핵화이다.^{373/} 이러한 단계적 진행을 통하여 미북 관계 정상화 지원, 평화체제 구축 논의, 남북 군사 신뢰 구축과 군비통제 추진 등 세 가지 정치·군사 분야 조치를 추진하겠다고 밝혔는데,^{374/} 특히 식수위생과 관련해서는 ‘초기 조치 + 포괄적 합의’ 과정에서 북한 민생개선 시범사업의 일환으로 시행 가능함을 밝히고 있다.^{375/} 그러나 북한 당국

371/ 위의 책, p. 99.

372/ 위의 책, p. 65.

373/ 통일부, “비핵평화변영의 한반도, 윤석열정부 통일·대북정책,” 2022, p. 21, <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/atcfile/down/F000111913.pdf>> (검색일: 2023. 8. 23.).

374/ “첫 공개된 윤석열 정부 ‘담대한 구상’ 문서 뜯어보니,” 『한겨레』, 2022.11.21., <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1068234.html> (검색일: 2023. 8. 23.).

375/ 통일부, “비핵 평화변영의 한반도, 윤석열정부 통일·대북정책,” p. 21.

이 현재와 같은 기초를 유지한다면, 유엔 안보리를 통한 국제사회의 제재와 마찬가지로 사업이 추진될 가능성은 현시점에서 낮다고 사료된다.

북한의 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)과 관련해서 북한 당국은 7차 당대회에서 결정한 국가경제발전 5개년전략이 실패하였음을 밝히면서, 이를 개선하고자 8차 당대회에서는 자립적 경제 건설 지속을 위한 금속, 화학공업 중심의 자원 투자와 이를 바탕으로 인민생활 향상을 위한 농업, 경공업 발전, 그리고 지역경제 활성화를 계획하고 있다.^{376/} 그러나 단기적으로 국제사회의 제재 완화, 북한 내부적 경제 환경을 변화시킬 수 있는 요인 개발 등이 쉽지 않은 상황이므로 북한의 경제상황이 빠르게 개선될 가능성은 낮다고 전망된다.

북한 당국이 직면하고 있는 상기 세 가지 요인들에 대한 해소 방안 제시와 정치적 결단이 없다면, 북한 당국과 협력을 논할 가능성은 당분간 낮다고 판단된다. 그러나 윤석열 정부의 담대한 구상에서 인권 중심적인 ‘민생개선 시범사업’ 단계를 1단계부터 언급한 것은 정치적 조건 없이 인도적 지원이 우선 원칙임을 고려한 접근이라고 사료된다.

376/ 통일부 북한정보포털, “국가경제발전 5개년 계획(전략),” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=4&koreanChrcrtr=&dicaryId=238>> (검색일: 2023. 8. 23.).

표 IV-37 식수위생사업 구현을 위한 고려 사항

협력영역 (Agenda)	적절성 (Relevance)	전략적 고려요소 (Strategic Consideration Facts)	북한 당국 입장 및 현실 (N·K Stance)	활동 가능 조건 (Terms of Activities)	실현 가능 (Feasible Stage)
SDG 6 WASH 분야 : 기본적인 식수위생 관리	유엔 기조	유엔 안보리 제재 해소	<ul style="list-style-type: none"> 8차 당대회 목표: 자립경제노선 추구 외부지원 불가 상황 	<ul style="list-style-type: none"> 인도적 분야에 한정 Multiple 사업 추진 협의 가능성 증가 	보통 (인도적 지원에 한정)
	정부 원칙	윤석열 정부의 대북 구상 적용	<ul style="list-style-type: none"> 2006년 대북 제재 2016년 강력한 대북 제재 비핵화 이행단계 노력 없음으로 현재까지 제재 지속 	<ul style="list-style-type: none"> ‘초기조치 + 포괄적 합의’ 단계의 인도적 지원 가능 단계별 비핵화 조치와 분야별 상용조치 등 로드맵 합의 시, 지원 가능성 증가 	낮음 (비핵화 상용 조치 필요)
	수원국 니즈 반영	북한 당국의 국가발전 5개년계획 (2021~ 2025) 연계성	<ul style="list-style-type: none"> 7차 당대회에서 결정한 국가경제발전 5개년전략 실패 8차 당대회를 통한 경제활성화 계획 외부지원 불가 상황 	<ul style="list-style-type: none"> ‘실질적 비핵화’ 조건 - 미북관계 개선 - 평화구축 - 군사적 긴장완화 상기 요소 적용 시, 지원 가능성 증가 	낮음 (제재 요소)
	수원태세	북한 당국과 협의 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 외부지원 불가로 협의 가능성 낮음. 	<ul style="list-style-type: none"> ‘실질적 비핵화’ 시, 적용 시, 북한 당국과 협의 가능성 증가 	낮음 (제재 요소)

출처: 저자 작성.

라. 소결

유엔의 지속가능발전목표는 전 세계적인 관심을 요하는 빈곤, 불평등을 개선하기 위한 국제사회의 협약이다. 북한은 VNR 발표를 통하여 국제사회의 움직임에 간접적으로 동참하고 있으나 2022년 『지속가능발전보고서(Sustainable Development Report: SDR)』를 통해서 확인된 북한의 SDGs 이행 평가 결과는 북한도 도전과제가 많이 남아 있다는 것이다.^{377/} 지속가능발전목표 중 식수위생분야인 SDG 6은 북한에서도 핵심 분야 중 하나인데, 북한 당국은 공중위생법 제정을 통하여 물과 위생에 대한 의무를 제시하고 있다.^{378/} 이러한 측면에서 북한의 공중위생법이 추구하는 공공보건 확립은 식수 접근성과 위생 관리를 통하여 건강을 달성할 수 있는 다자협력적이며 남북한 상호협력이 가능한 분야라고 할 수 있겠다.

동 연구의 전반부에서는 북한의 식수위생 분야의 연도별 이행성과를 검토하였는데, 2018년 ‘주의’ 수준에서 2019년, 2020년, 2021년 모두 ‘위험’ 단계로, 연도별 이행이 거의 진행되지 않고 있는 상황이다.^{379/} 또한, VNR에 의하면 북한은 식수 및 농업용수 확보, 수질 개선, 주민의 물 접근성이 열악한 것으로 평가된다.^{380/} 식수 접근성은 60.9%, 하수처리 시설 관련 접근성은 47.5%로 식수 및 하수처리에 대한 북한 주민의 접근성은 낮은 수준을 고려할 때, 지원의 필요성과 시급성은 높다고 하겠다.

식수위생 사업 지원을 통해서 주민 건강을 안전하게 보장하기 위해서는 북한 지역별 식수위생 현황(물 확보의 우수지역과 문제지역)

377/ 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, p. 264.

378/ 「공중위생법」.

379/ 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” p. 20.

380/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 25.

파악과 현재까지 진행된 식수위생 사업의 실제 수준의 검토가 필요한데, 정보의 제한이 사업수행의 가장 큰 걸림돌로 고려된다. 이러한 배경 속에서 북한 홍보매체를 통해서 발표한 ‘기사’ 기반으로 열악한 식수위생 지역 기반으로 사업을 구성하고 제안하였는데, 다음과 같이 접근방향과 사업내용을 제시할 수 있겠다.

‘기본적인 식수위생 관리’는 국제기구인 UNICEF를 통해서 개발도상국에서 일반적으로 수행되고 있는 사업이며, 주요 성과지표는 ① SDG 6.1.1 식수 및 SDG 6.2.1 위생 접근성 향상, ② 깨끗한 물의 지속적인 공급 증가, ③ SDG 6.3.1 안전·위생 관리 역량 강화 등이다. 원조 형태와 관련해서는 무상원조이자 국제기구를 통한 접근이 인도주의적 접근이 가능하므로 다자사업 형태를 추구하는 것이 적절하며, UNICEF의 WASH 사업 평균 기간 및 규모를 고려할 때, 5년/약 700만 달러 이하로 구성함이 모형화 개발 시범사업으로 적절하다고 판단되며, 북한 당국 대상 인프라 지원 관련 부담 해소에도 적합하다고 사료된다.

북한은 식수위생 관련하여 도시 중심의 발전을 주요 개발 요소로 접근하였으며 상대적으로 지방의 열악함을 고려할 때, 식수위생 사업의 초기 단계에 머무르고 있다고 여겨지는 바, 전반적인 발전을 위해서는 식수위생 사업 도입, 지표 관리, 표준화 개발, 그리고 주민 인식 개선을 통한 지속성 확보가 필요하다고 하겠다. 현재 북한은 국제사회의 제재로 국내외 사회경제적 위기에 직면하고 있다. 이러한 측면에서 동 연구는 유엔의 지속가능발전목표의 운영 방향성과의 부합성과 더불어 현 정부의 담대한 구상에서 언급하였던 인도주의적 이행과 평화 유지를 위한 비핵화 조치 측면에서 향후 우선적으로 협의 가능 분야를 선별했다는 점에서 의의가 높다.

3. 민생경제

가. 사업의 필요성

(1) 북한의 필요와 우선순위

북한의 핵·미사일 개발로 인한 대북 제재, 반복되는 재난재해, 코로나19로 인한 국경 봉쇄 등 복합적인 요인에 의해 북한은 장기적인 인도적 위기 상황에 처해 있다. 한국은행이 추정한 2021년 북한의 1인당 GNI는 1,243달러로,^{381/} 저개발국가(low income countries)에 해당한다.^{382/} 북한이 이런 상황에서 벗어나려면, VNR에서 강조한 바와 같이 SDGs 달성을 촉진하기 위한 계획을 수립하고 실행하기 위해 양자협력 및 다자협력을 강화할 필요가 있다.^{383/} 본 연구는 북한의 다양한 필요와 우선순위 가운데 민생경제에 주목하려 한다. 민생경제는 북한의 SDGs 이행을 폭넓게 촉진할 수 있는 분야 중 하나로, 북한이 당면한 인도적 위기, 주민생활 개선, 중장기적인 개발 문제를 돕는 차원에서 필수적이라 할 수 있기 때문이다. 민생경제에 관한 학술적인 정의는 아직 합의되지 않았으며, 일반적으로 민생과 경제의 합성어인 민생경제는 일반 국민의 생활 및 생계와 관련된 사안을 의미하는 민생과 관련된 경제활동으로 설명되고 있다.^{384/}

381/ 한국은행, “북한GDP,” <<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>> (검색일: 2023.10.3.).

382/ ECD, “DAC List of ODA Recipients,” <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2024-25-flows.pdf>> (Accessed September 30, 2023).

383/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 49.

384/ 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 17.

북한은 전통적인 중앙집권적 계획경제체계가 원활하게 기능하지 않게 됨에 따라, 7·1 경제관리개선조치 등을 통해 기업의 지배 구조를 바꾸고 ‘사회주의기업책임관리제’를 도입하며 기업의 자율성을 점차 확대하고 있다.^{385/} 구체적으로, 사회주의 계획경제에서 기업이 의무적으로 달성해야 하는 계획지표의 종류 및 국민경제 운영에서 중앙정부의 역할이 대폭 축소된 반면, 기업의 자율성, 인센티브 책임은 확대되었다.^{386/} 김정은 정권에서는 기업을 대상으로 하는 사회주의기업책임관리제 및 협동농장을 대상으로 하는 ‘포전담당책임제’를 도입하여 기업의 경영자율권을 대폭 확대하였다.^{387/}

시장경제체제를 기반으로 이루어졌던 MSME에^{388/} 대한 지원 방식을 북한에 그대로 적용하는 것은 여러 가지 면에서 한계가 있을 수 있다. 이에 북한이 전통적인 사회주의 계획경제에서 탈피하여, 제한적인 범위에서나마 기업의 자율성을 제도화하고 경제성장의 원동력으로 삼고 있는 현실에 주목하고자 한다. 중단기적인 관점에서 MSME를 육성하여 북한의 점진적인 변화와 발전을 유도한다면, 국제사회, 남한, 북한이 상생하는 결과를 이끌어낼 수 있을 것이다.

중단기적인 측면에서 북한 주민 생계안정화 및 MSME 환경 구축

385/ 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 21~44.

386/ 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), p. 81.

387/ 김영희, “김정은 집권 이후 기업관리운영체계 변화 연구,” 『KDB북한개발』, 제14호 (2018), p. 81.

388/ MSME의 정의는 국가마다 상이하지만, 세계은행의 연구에 따르면, 소규모(Micro) 기업은 종업원 수가 1~9명, 소기업(Small)은 10~49명, 중기업(Medium)은 50~249명인 기업으로 정의된다. Khrystyna Kushnir, Melina Laura Mirmulstein, and Rita Ramalho, “Micro, Small, and Medium Enterprises around the World: How Many Are There, and What Affects the Count?” 2010, p. 1, <<https://www.mfw4a.org/sites/default/files/resources/Micro%20Small%20and%20Medium%20Enterprises%20Around%20the%20World%20How%20Many%20Are%20There%20and%20What%20Affects%20the%20Count.pdf>> (Accessed September 30, 2023).

을 위한 공동 성과의 목표를 ‘북한의 중소기업소의 금융 포용성(financial inclusion) 향상’으로 설정하였다. 금융 포용성이란 모든 개인과 기업이 안전하고 효율적인 공식 금융시스템에 쉽게 접근할 수 있는 것을 의미한다.^{389/} 북한은 화폐순환 기능이 정상적으로 이뤄지지 못해 기업의 경영자금을 원활하게 조성하는 데 어려움을 겪고 있다. 이는 결과적으로 국가 전체의 경제성장의 걸림돌로 작용하고 있다. 중소기업소에 대한 금융협력은 대북 제재가 일정 수준 해제된다면, 지식공유 형태로 추진할 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 장에서는 북한의 SDGs 역량 강화를 위해 유엔 차원의 NWoW에 착안하여 민생경제 분야 관련 다자협력 사업을 제안하는 것을 목적으로 한다. 특히 제재 국면 상황에서 2030년까지 중단기적으로 북한의 중소기업소의 역량 강화를 위해 금융 포용성을 향상 시키는 방안을 모색한다.

(2) 북한의 SDGs 이행과의 연계성

국제사회는 SDGs 이행을 위한 중요한 이해관계자(stakeholder)로 SME(Small and Medium Sized Enterprises, 중소기업)에 주목하고 있다. MSME는 생산을 담당하는 경제활동의 주체로서 SDGs 목표 가운데 ‘SDG 8 경제성장과 양질의 일자리’에 직접적으로 기여할 수 있다. 하지만, UN DESA(UN Department of Economic and Social Affairs, 유엔 경제사회국)는 MSME가 SDG 8 ‘모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인

^{389/} 금융 포용성은 ‘금융 접근성(financial access)’보다 포괄적인 개념으로 저축, 대출, 보험, 투자 등 다양한 금융 서비스를 적절한 비용으로 안전하고 지속적으로 이용할 수 있음을 의미함. Mandira Sarma and Jesim Pais, “Financial Inclusion and Development,” *Journal of International Development*, vol. 23, no. 5 (2011), p. 613.

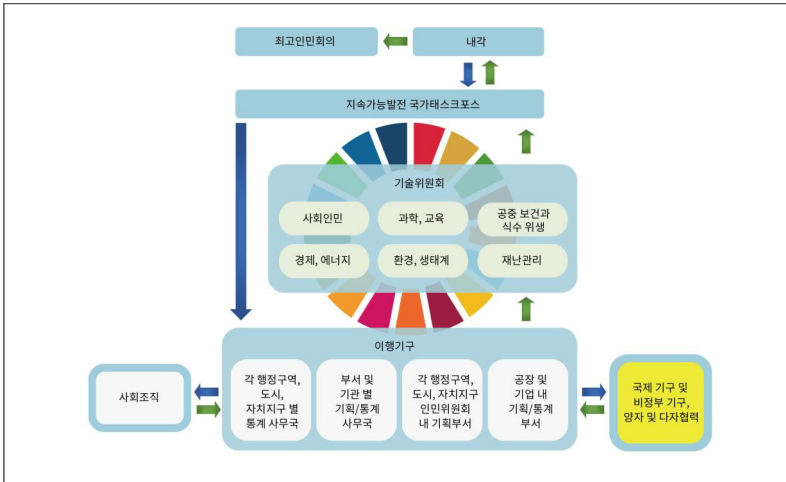
고용과 양질의 일자리 증진(이하, 지속가능한 경제성장과 양질의 일자리 증진) 이외의 17개 모든 목표에도 직·간접적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 지적한 바 있다. MSME는 고용 및 소득을 창출하고 증가시키는 중요한 행위자로서 교육, 건강, 식수 및 위생과 같은 주민생활과 밀접한 분야의 서비스를 제공할 수 있기 때문이다.^{390/} 일반적으로 시장경제체제의 기업은 이윤 추구를 목적으로 하는 단체이지만, 사회주의계획경제체제를 채택하고 있는 북한에서 기업은 당국이 부과한 계획을 수행하여 수입과 지출을 맞추는 활동을 하는 단위로 정의된다. 북한의 기업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 기업소이다.^{391/} 북한은 기업소를 ‘일정한 로력, 설비, 자재, 자금을 가지고 생산 또는 봉사활동을 직접 조직해 진행하는 경제단위’로 정의하고 있으며, 구체적인 예로는 ‘인민경제계획을 실행하는 생산, 건설, 교통운수, 봉사 단위’가 있다.^{392/} 북한의 SDGs 이행에 있어 기업소가 중요한 역할을 담당한다는 것은 <그림 IV-2>에서 SDGs 이행을 위한 중요한 이행기구로 기업이 제시된 것을 통해 알 수 있다.

390/ UNDESA, “Micro-, Small, and Medium- sized Enterprises(MSMEs) and their role in achieving the Sustainable Development Goals,” p. 4 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26073MSMEs_and_SDGs.pdf> (Accessed September 30, 2023).

391/ 김영희, “김정은 집권 이후 기업관리운영체계 변화 연구,” p. 85.

392/ 「기업소법」(2020.11.4. 수정보충) 제2조.

그림 IV-2 국가지속가능발전체제



출처: DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 12; 대북협력민간단체협의회 번역, “조선민주주의 인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 지방적 국가 검토 보고서,” p. 12.

(3) 역량 강화 효과

역량 강화의 대상은 일반적으로 환경, 조직, 개인으로 구분할 수 있다.^{393/} 북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상을 위한 역량 강화는 환경차원의 중소기업소의 자금경영과 관련된 북한의 관련 법·제도의 정비, 조직차원의 내부정책 및 운영방식, 개인 차원의 담당자의 역량으로 구분할 수 있다. 금융 포용성 향상을 위한 사업들은 환경, 조직, 개인의 역량을 강화하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

^{393/} 역량 개발에 대한 UNDP의 정의는 역량이 개인뿐만 아니라 조직 수준과 지원 환경에도 존재한다는 관점을 반영한다. 역량 개발에 있어 이 세 가지 수준을 서로 다르게 지칭하기도 한다. 예를 들어, 조직 수준을 제도적 수준이라고 부르기도 하고, 지원 환경을 제도적 또는 사회적 수준이라고 부르기도 한다. UNDP, “Capacity Development Practice Note,” pp. 5~8, <<https://www.undp.org/publications/capacity-development-practice-note>> (Accessed August 9, 2023).

그림 IV-3 북한의 금융 포용성 향상을 위한 역량 강화



출처: 저자 작성.

첫째, 환경 조성이다. 환경 수준의 역량 강화에는 정책, 법률, 권력관계, 사회적 규범이 포함된다. 금융 포용성 향상을 위한 역량 강화 사업을 지원할 경우, 북한의 「중앙은행법」, 「상업은행법」, 「기업소법」, 「민법」, 「대부법」에 기업소가 금융제품 및 서비스를 활용할 수 있는 법률이 정비될 수 있을 것이다. 둘째, 조직이다. 조직 차원의 역량은 조직을 운영할 수 있는 내부 정책, 제도, 절차, 프레임워크로 구성된다. 조직이 임무를 운영하고 이행할 수 있도록 하는 프로그램의 결합을 통해 금융 포용성 향상의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 중소기업소와 관련된 금융기관 즉 중앙은행, 지방은행, 상업은행이 원활하게 업무를 처리할 수 있는 시행규칙, 중앙-지방-상업은행 간의 연계, 실제 금융상품 및 서비스를 운영할 수 있는 내부 정책과 제도와 관련된 역량이다. 교육 프로그램을 운영할 수 있는 교재, 교사 양성과 관련된 시스템도 포함된다. 셋째, 개인이다. 중소기업소 금융과 관련된 담당자의 역량, 즉 기술, 경험, 지식을 의미한

다. 중앙은행, 상업은행, 중소기업소 담당자가 법령과 제도 안에서 조직의 시스템을 통해 금융상품 및 서비스를 효율적으로 이용할 수 있는 역량이 강화될 것으로 기대한다.

3단계의 역량 강화는 구분지어 접근할 수 있지만, 상호 연결되는 구조를 의미한다. 금융 포용성 향상의 환경, 조직, 개인의 역량 강화의 구조를 도식화한 <그림 IV-3>과 같이 세 가지 요소는 상호보완적인 관계라는 점을 상기할 필요가 있다. 즉 중소기업소의 재정담당자가 자금을 운용할 역량을 갖추고 있더라도, 구조적으로 중소기업소의 금융 포용성을 지원할 수 있는 제도가 뒷받침되어야 하며, 상업은행이나 중앙은행도 중소기업소의 요청사항에 적절하게 대응해야 할 역량을 갖추고 있어야 한다. 물론 이를 실제로 운영하는 은행과 기업소 담당자 개인의 역량 강화도 중요한 요소이다.

나. 기존 사업 평가

(1) 현황 조사

(가) 국제사회의 MSME에 대한 지원 추이

중소기업은 경제·사회 발전에 중요한 역할을 하는 민간 부문의 행위자로서 주목받고 있다. 중소기업은 경제활동을 통해 일자리를 만들고 서비스를 제공하며, 국가경제에 이바지한다. 개발도상국에서 중소기업이 제공하는 서비스는 교육, 보건, 물과 위생 분야에 중요한 역할을 하며, 국가경제에서 담당하는 역할도 전통적인 선진국에 비해 크다고 할 수 있다. 체제전환국에서는 GDP에서 중소기업이 차지하는 비율이 상대적으로 높을 뿐만 아니라, 중소기업의 민영화 또한 경제체제 전환의 핵심적인 역할을 담당한다. 이에 전통적인 공여국들은 중소기업 지원 및 육성에 주목하고 있다. 국제개발협력 사

업을 목적별로 구분한 원조목적코드(Creditor Reporting System Code: CRS Code)는 중소기업에 대한 지원을 다음과 같이 정의한다. 중소기업에 대한 지원이란 산업 부문의 극소(micro)·소(small)·중견(medium)기업의 생산성 향상, 사업 관리를 직접적으로 지원하는 것을 의미하며, 여기에는 회계, 감사, 자문, 서비스, 기술 이전 및 기술력 제고도 포함된다.^{394/}

국제사회의 중소기업 지원액은 관련 통계를 작성하기 시작한 2002년 1억 4128만 달러에서 가장 최근 통계인 2021년 25억 4651만 달러로 약 18배 증가하였다. 2021년 중소기업에 대한 지원액은 2015년 대비 2.5배나 증가하였는데, 이는 지속가능발전목표 이행에 있어서도 중소기업에 대한 관심이 높음을 반증한다고 할 수 있다. 최근 중소기업 지원액의 가파른 상승 원인으로 코로나19의 영향을 간과할 수 없다. 코로나19는 기업의 매출 감소, 고용 감소, 마케팅 비용 감소가 반복되는 악순환을 발생시켰다.^{395/} 이로 인해 중소기업은 금융 접근성(access to finance)이 낮아지고 회복탄력성(resilience)이 취약해져 국제사회의 큰 관심과 지원을 받기도 하였다.^{396/} 이런 사실을 통해 MSME는 개발도상국의 경제성장에 핵심적인 역할을 담당하는 반면, 돌발적인 리스크에 대한 대응 역량이 부족한 근본적인 한계가 있음을 상기하게 된다.

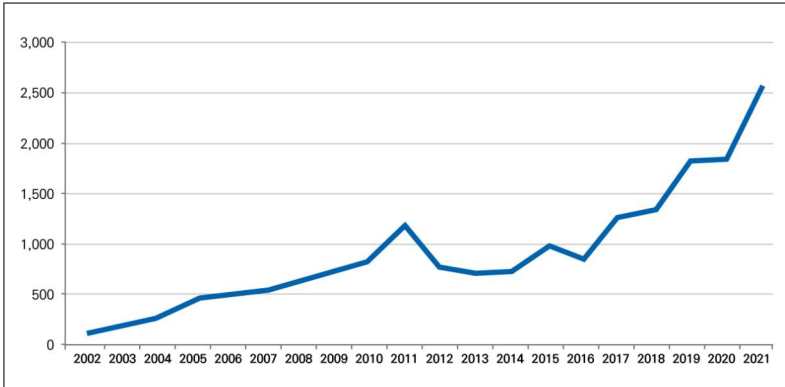
394/ OECD, "OECD CRS Code List," <<https://webfs.oecd.org/oda/DataCollection/Resources/DAC-CRS-CODES.xls>> (Accessed July 13, 2023).

395/ Engidaw, A.E., "Small Businesses and Their Challenges During COVID-19 Pandemic in Developing Countries: in the Case of Ethiopia," *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 11, no. 1 (2022), <<https://doi.org/10.1186/s13731-021-00191-3>> (Accessed July 15, 2023).

396/ UNCTAD, *The Covid-19 Pandemic Impact on Micro, Small, and Medium Sized Enterprises: Market Access Challenges and Competition Policy* (Geneva: UNCTAD, 2022), <https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclp2021d3_en.pdf> (Accessed July 16, 2023), pp. 1~3.

그림 IV-4 국제사회의 중소기업 지원액의 추이

(단위: 백만 달러, 2021년 기준)



출처: OECD, "Query Wizard for International Development Statistics," <<https://stats.oecd.org/qwids/>> (Accessed July 16, 2023).

(나) MSME 육성에 관한 가이드라인: OECD, ESCAP

국제사회는 MSME 육성에 관한 정책 대화를 바탕으로 접근 방식을 제안하고 있다. 첫째, OECD의 「중소기업 및 기업가 정신 정책에 관한 권고안(Recommendation of the Council on SME and Entrepreneurship Policy)」이다. OECD의 ‘중소기업 및 창업가정신 위원회(Committee on SMEs and Entrepreneurship)’는 2019년 ‘중소기업 및 창업가정신 작업반(Working Party on SMEs and Entrepreneurship)’을 통해 국가가 일관성 있고 효과적이며 효율적인 중소기업 및 기업가 정신 정책을 개발할 수 있도록 중소기업 및 기업가 정신을 위한 OECD 전략 관련 작업을 진행하였다. 구체적으로, 글로벌 팬데믹 이후 국가가 MSME를 지원하는 데 필요한 거버넌스 구조 구축을 위한 권고안을 제시하였다. ‘중소기업 및 기업가 정신 정책에 관한 권고안’은 정책 조정 및 거버넌스(policy coordination and governance), 전환 및 회복탄력성(transition and resilience), 자원에 대한 접근

(accessing resources)의 세 가지를 주요 골자로 한다.^{397/} 여기서 흥미로운 점은, 코로나19라는 리스크에 기업이 효율적으로 대응하기 위한 방안으로 디지털 기술의 중요성이 다시 한 번 강조되었다는 것이다. 기존의 논의에서 디지털 기술이 기업의 생산성과 효율성을 제고하기 위한 수단으로 인식되었다면, 보다 근본적인 차원에서 디지털 기술이 기업의 회복탄력성에도 영향을 미친다는 점에 주목하게 된 것이다. 또한 이 권고안에서는 기업이 인프라, 금융, 공급망에 보다 쉽게 접근하기 위한 방법으로 ‘투명성’을 강조한다. 당위적 목표로서 투명성을 제고하는 것이 아니라 기업이 투명성을 제고할 수 있는 인센티브를 제시하고, 정부는 근거기반 정책(evidence based policy)에 기반하여 규제와 지원 방안을 제공할 것을 강조하고 있다.

둘째, ESCAP의 『정책 가이드북: 아시아 태평양 지역의 SME 발전을 위한 정책 가이드북(Policy Guidebook for SME Development in Asia and the Pacific)』이다. ESCAP은 북한이 가입하여 활동하고 있는 유엔 산하기구라는 점에서도 매우 주목할 필요가 있다. ESCAP은 SME 개발에 필요한 요소를 다음과 같이 여섯 가지로 유형화하였다. 첫 번째는 사업환경으로, SME의 육성을 위해 정부의 제도를 정비해야 한다고 설명하였다. 두 번째는 기업가정신(entrepreneurship) 개발로, 개발도상국의 발전 단계에 따라 개인의 창업을 위한 역량을 여성, 농촌, 사회적기업 등으로 구분하여 설명하였다. 세 번째는 재원으로, SME가 사업에 필요한 재원을 조달할 수 있는 방안을 제시하였다. 즉 기업이 설비투자를 바탕으로 성장하기 위해서는 금융 접근성이 제고되어야 한다고 설명하면서, 이를 위한 국가의 제도적인 부분도 함께 다루었다. 네 번째는 사업개발 서

397/ OECD, “Recommendation of the Council on SME and Entrepreneurship Policy,” 2022, pp. 5~7, <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0473>> (Accessed July 16, 2023).

비스로, 사업개발서비스에는 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 시장 접근성, 인프라, 물품, 기술 지원과 훈련, 기술과 제품 개발이 있다고 설명하였다. 다섯 번째는 혁신과 기술로, 새로운 제품과 서비스, 생산 공정, 마케팅, 조직을 위해 기업에 어떠한 혁신이 필요한지를 설명하였다. 마지막으로 여섯 번째는 시장 접근성으로, 기업이 생산한 제품과 서비스를 보다 효율적으로 국내시장과 해외시장에 제공할 수 있도록 ICT 기술의 활용, 결제시스템의 활용, 글로벌 공급망에 참여할 수 있는 방안들을 검토하였다. 흥미로운 점은 SME의 시장접근성 제고를 위한 방안 중 하나로 SEZ(Special Economic Zone, 경제특구)를 지적하였다는 것이다. 여기서는 SEZ를 국가적 차원에서 새로운 제도를 도입하기에 앞서 제한적인 범위에서 시범사업을 수행할 수 있다는 점에서 SME 개발을 위한 효율적인 방법으로 지적하였다. 또한 ESCAP은 SME 개발을 위한 효율적인 방향으로 ① 새로운 사업을 위한 진입 장벽 감소, ② SME의 자금 흐름 제고, ③ 훈련과 교육을 통한 기업가정신 육성, ④ 다양한 기업들이 사업을 개발하고 협업할 수 있는 네트워크 강화 및 정보 제공을 제시하였다.^{398/}

(다) 체제전환 과정의 중소기업 육성 정책제언: 일본 JICA

일본은 1990년대 중반 이후 베트남의 최대공여국으로서 경제인프라 분야를 중심으로 막대한 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조) 자금을 제공한 것으로 널리 알려져 있다.^{399/} 일본은 베트남에 도로, 항만, 전력 등 경제인프라 분야를 중점적으로 지원

^{398/} UN, *Policy Guidebook for SME development in Asia and the Pacific* (New York: UN, 2012), pp. 6~10.

^{399/} 일본의 베트남 지원에 대한 자세한 논의는 다음을 참고. 강우철, “체제전환국에 대한 개발협력: 일본의 베트남 지원사례를 중심으로,” 『수은북한경제』, 제59호 (2018), pp. 29~61.

하는 한편, 시장경제체제 도입을 위한 제도적 지원도 장기적으로 실시하였다. 그 대표적인 사례가 ‘시장경제화지원 개발정책 조사(통칭, 이시카와 프로젝트)’이다.^{400/} 이시카와 프로젝트는 사회주의계획경제에서 시장경제로 이행할 때 발생하는 정책 과제에 대응할 수 있도록 경제개발정책 수립을 위한 정책 제언을 주요 내용으로 한다. 베트남이 경제체제 전환 과정에서 직면했던 과제는 거시경제 안정화, 구조 조정, 장기적인 개발전략의 설계였다. 베트남은 앞의 두 과제와 관련해 IMF(the International Monetary Fund, 국제통화기금)와 세계은행(World Bank)의 지원을 받았고, 마지막 과제인 장기적인 개발전략 즉 ‘경제개발 5개년계획’을 수립하기 위해 일본으로부터 정책자문을 받았다. 본 사업은 1999년부터 2001년까지 3년 동안 실시되었으며, 농업 및 농촌 개발, 무역 및 산업 활성화, 재정 및 통화 안정화, 국영기업 개혁 및 중소기업 개발에 집중하였다.^{401/}

중소기업은 제조업 분야에서 높은 비중을 차지할 뿐만 아니라, 경제체제 전환에 있어 민영화의 핵심적인 부분을 담당한다. 그럼에도 불구하고, 당시 베트남의 경우 정책 과제로 정부재정 부족, 중소기업 관련 정부조직의 부재, 육성정책의 미비가 지적되었다. 이에 대한 해결책으로 일본은 중소기업 정책에 관한 현황 조사 및 분석, 중소기업 및 중점 섹터에 관한 현장조사, 중소기업지원 기본 계획 및 실행계획 수립을 제안하였다.

400/ 본 사업의 단장을 맡은 이시카와 시게루 히토츠바시대학 명예교수의 이름을 표방하여 통칭 ‘이시카와 프로젝트’로 불리기도 한다.

401/ 桂井太郎・小林誉明, “國際援助システムのグローバリゼーションと日本の役割: ベトナムにおける石川プロジェクトを事例として,” 『グローバリゼーション下のアジアと日本の役割研究会報告書』(東京: 國際協力銀行開發金融研究所, 2006), pp. 188~189.

(라) 기업가정신: 조선익스체인지

대북 지원을 실시하는 대표적인 NGO로 싱가포르의 조선익스체인지(Chosun Exchange)가 있다. 조선익스체인지는 2007년 설립된 이후 베트남, 스위스, 런던 및 한국의 네트워크를 바탕으로 북한에서 다양한 지식공유 사업을 실시하였다. 조선익스체인지의 대북 지식공유 사업은 정치적 관계의 부침에도 불구하고 지속적으로 사업을 유지해 왔고, 사업 대상으로 북한 관료뿐만 아니라 민간인과 여성을 포괄하여 거시경제 분야에서 주민생활과 밀접한 부분까지 지원했다는 점에서 높은 평가를 받고 있다.^{402/} 조선익스체인지에 참여한 인원은 2010~2020년까지 총 2,680명이었으며, 코로나19가 유행한 2020년에도 37명이 진행한 지식공유 사업이 계속 이어졌다.^{403/} 이처럼 코로나19로 인해 북한이 국경을 봉쇄하고 대북제재위원회로부터 인도적 지원을 위한 제재 면제 승인을 얻은 사업들도 대부분 중단된 상황에서, 온라인 형태를 통해 사업이 지속되었다는 점은 매우 이례적이라고 할 수 있다.

표 IV-38 조선익스체인지 대북 지식협력 사업 주요 추진 현황

연도	행사명	기간	참가대상	장소	주요 내용
2011	정책, 경영, 법률 분야	8월	북한관료(2~30대) 7명, 스웨덴 SIDA 지원	싱가포르	• 정책, 경영, 법률분야 교육 • 김일성대, 고려은행, 대송은행연수회
2012	경제연수	2월	2~3명	싱가포르	• 경제연수
2012	금융구조 및 제도 개발	3월	15~20명	북한	• 금융구조 및 제도개발

^{402/} 김수암 외, 『남북 지식협력: 현황 및 추진 방향』, pp. 96~98.

^{403/} Chosun Exchange, "2020 Annual Report," p. 4, <<https://www.chosonexchange.org/s/Choson-Exchange-Annual-Report-2020-dtw6.pdf>> (Accessed September 1, 2023).

연도	행사명	기간	참가대상	장소	주요 내용
2012	인턴십	12월	2~30대 7명	싱가포르	• 회계법인 인턴십
2014	경제특구와 지역경제 세미나	1~3월	경제관료 180여 명	싱가포르 북한	• 경제특구개발 • 투자환경개선 • 지역개발
2014	경제연수회	4월	-	북한 나선	• 경제연수회
2014	소매시장조사	7월	평양 여성(국내 교육 성적 우수자) 8명	싱가포르	• 소매시장조사
2015	금융회계 현장학습 및 트레이닝 워크숍	2.17. ~ 2.28.	재무부 소속 10명	싱가포르	• 북한공무원 및 전문가(2명의 여성 포함)의 금융회계 지식 교육
2015	특별경제구역 연수회	6월	나선시 행정부 직원 15명	북한 나선	• 나선시 투자방향 논의
2015	여성사업가 프로그램	-	여성 참가자 127명	북한 평양	• 창업 방법, 마케팅 프로젝트 운영, 재무계획 커뮤니케이션, 기타 사업 관련 주제교육
2015	젊은 기업가 네트워크 프로그램	-	북한금융기관, 대학, 경제연구소, 무역회사 소속 74명	북한 평양	• 경영 및 은행대출 관련 워크숍 진행 • 금융정책과 투자전략 설명
2015	미니 MBA 코스	3개월	YEN 참가자 중 11명 (북한경제 및 경영관료)	싱가포르	• 기업가정신, 창업 • 재정, 회계, 마케팅 및 운영 교육 • 신기술 혁신정책의 중요성, 혁신 연구소, 정보기술업계에서 협업 등
2018	기업가정신 워크숍	5.7. ~9.	소상공인, 창업의지가 있는 북한 주민 약 130명, 전 세계강연자	북한 평양	• 창업아이디어, 신제품 구상, 사업을 위한 비용 계산

연도	행사명	기간	참가대상	장소	주요 내용
2018	창업연수회	11.3. ~9.	조선익스체인지 창업교육 예비반 참가자, 해외 전문가 16명	북한 평성	<ul style="list-style-type: none"> • 창업아이디어 및 정보공유 • 온라인사업, 전자상거래 관련 교육 강화
2019	북한경제포럼	4.20. ~27.	북한 기업인 100여 명, 유럽과 아시아 경제전문가 17명	북한 평양	<ul style="list-style-type: none"> • 기업가정신, 관리 및 경제 정책에 대한 공유, 비즈니스 네트워킹 및 멘토링 • 경제 및 사업관련 지식과 경험을 전수

출처: 김수암 외, 『남북 지식협력: 현황 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 96~98.

위 표에 나타난 바와 같이, 2015년에는 여성기업가(Women in Business) 프로그램을 통해 창업 방법, 마케팅 프로젝트 운영, 재무 계획 커뮤니케이션, 기타 사업 관련 주제교육에 관한 워크숍이 실시되었다. 이 워크숍에는 127명의 여성 기업가를 포함하여 총 187명의 인원이 참여하였다. 또한 여성 SME 기업가에게 중요한 요소라고 할 수 있는 소규모 금융프로그램에 관한 의견 교환도 진행되었다. 동년에 진행된 젊은 기업가 네트워크(Young Entrepreneurs Network)는 싱가포르에서 실시된 단기 연수, 평양 워크숍, 싱가포르의 3개월 미니 MBA, 말레이시아 현장 방문까지 연계한 프로그램이었다.^{404/} 비록 소규모 인원의 참여로 치러졌지만, 해당 행사는 관련 프로그램이 지속적으로 실시되어 발전하는 계기를 마련해주었다.

^{404/} Chosun Exchange, "2015 Annual Report," p. 3, <<https://www.chosonexchange.org/s/CE-Annual-Report-2015.pdf>> (Accessed September 1, 2023).

(마) 금융 접근성 제고: 유엔 SDG 공동기금

MSME의 주요 정책 과제로 부족한 자산과 낮은 신용에서 기인하는 제한적인 ‘금융 접근성’이 지적되고 있다. 금융 접근성이란 경제 주체가 합리적인 가격과 조건으로 금융기관의 서비스를 이용할 수 있는 것을 의미한다. 제한적인 금융 접근성은 경제 주체의 경영과 설비투자의 장애요소로 작용하게 된다. MSME에 대한 금융 접근성을 제고하려면 공공·민간 부문의 금융기관이 자금을 제공해야 하지만, 개발도상국의 경우 정부 재정이 부족하고 금융 시스템이 충분히 발달하지 못해 금융기관의 자금 제공이 원활하지 못할 때가 많다. 이에 국제사회는 개발도상국의 일반회계 지원을 통해 지원하거나 신탁기금 형태로 지원하기도 한다.

신탁기금은 복수의 공여자 즉 공여국, 국제기구, 민간기업, (I)NGOs 등이 공동으로 자금을 출연하는 다자공여파트너십(Multi-Donor Partnership)의 형태이다. 신탁기금을 관리하는 대표적인 신탁관리자(trustee)에는 유엔과 세계은행이 있다. 신탁기금은 사업 목적, 지원 분야, 지원 대상(글로벌, 지역, 개별국가)에 따라 다양한 종류가 있다.

SDG 공동기금은 SDGs 이행을 위한 자금을 조달하기 위해 유엔이 설립한 신탁기금이며, 주요 공여국에는 스웨덴, 스페인, 유럽연합, 네덜란드, 노르웨이, 스위스 등이 있다. SDG 공동기금은 2~5개 유엔 산하기관이 참여하여 사업을 수행한다. 흥미로운 점은 SDG 공동기금이 촉매투자(catalytic investment)를 실시한다는 것이다. 촉매투자는 유엔 산하기관이 사업수행에 필요한 자금을 민간에서 조달할 수 있는 금융프로그램을 제공하는데, 그 예로 해양 환경의 개발 및 보존과 연결된 ‘블루이코노미’, 식품시스템 및 농업(food system and agriculture), 에너지 및 기후행동(energy and climate

action), 사회적 영향(social impact)이 있다.

SDG 공동기금은 2020년에 지부티의 이슬람 개발은행과 미국 국제개발처로부터 290만 달러를 투자받아 중소기업을 위한 금융솔루션을 제공하였고, 카보베르데의 청년과 여성 기업가를 위해 60만 달러의 개발재원을 조달하였다.^{405/} 2021년에는 12개국 MSME의 금융 접근성 강화를 위한 지원을 위해 민간재원 조달을 촉진하였다.^{406/} 이와 유사하게, 인도네시아 임팩트 펀드(Indonesia Impact Fund)도 SME 지원을 통해 인도네시아의 SDG 1, 3, 4, 5, 11, 13의 이행을 촉진할 것을 목적으로 하고 있다.^{407/}

(2) 한계와 시사점

(가) 북한의 특수성

사회주의 계획경제체제에서 시장경제로 전환될 때는 MSME의 필요, 국영기업의 민영화, 종합적인 경제개혁의 연장선상에서 MSME 개발에 대한 접근 등 여러 문제가 기본적으로 동일하게 나타날 수 있다. 그렇다고 해서, 중앙정부의 강력한 정책의지를 바탕으로 체제 전환을 실시한 베트남의 사례를 북한에 그대로 적용하기는 어렵다. 북한이 전통적인 사회주의 계획경제에서 시장경제적인 기업의 자율성을 인정하고 이를 제도화한 일련의 과정들은 MSME의 역량 강화

405/ Joint SDG Fund, "SDG Financing Enabling Environment: Component 1," p. 10, <https://jointsdgfund.org/sites/default/files/2021-04/SDG_FINANCING-ENABLING_ENVIRONMENT.pdf> (Accessed August 1, 2023).

406/ Joint SDG Fund, "2021 Annual Report: Financing United Nations Catalytic Action to 'Rescue' the Sustainable Development Goals," p. 27, <https://annualreport.jointsdgfund.org/wp-content/uploads/2022/05/2021_ANNUAL_REPORT.pdf> (Accessed August 1, 2023).

407/ Joint SDG Fund, "Indonesia Impact Fund," <<https://sdginvest.jointsdgfund.org/sites/default/files/2022-02/Indonesia%20Impact%20Fund%5B4%5D.pdf>> (Accessed August 1, 2023).

를 위한 긍정적 요소로 크게 작용할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 시장경제적 요소 도입에 있어 과거에 비해 기업경영의 자율성을 강화하고 제도화했다고 해도, 여전히 국가 통제의 범위 안에서 제한적으로 기업소 경영이 이루어지고 있음을 간과해서는 안된다. 그렇기에 국가 주도로 전면적인 개혁을 실시했던 베트남의 사례를 북한에 적용할 때 여러 제약요소가 따를 수밖에 없는 것이다.

표 IV-39 북한 기업소 분류

구분		예시	
기업소	관리소속기준	중앙기업소 (대규모)	김책제철연합기업소, 2.8비날론연합기업소 등
		지방기업소 (중소규모)	평성옷공장, 평성구두공장 등
	생산활동기준	공업기업소	무산광업연합기업소
		건설기업소	주택건설사업소, 향만건설사업소
		교통운수기업소	버스사업소, 무궤도전차사업소 등
		농업기업소	-
		국가농업기업소	국가농목장, 농기계작업소 등
		협동농장	각 협동농장
		상업기업소	도매소, 상업관리소, 시장관리소 등
		기타	수산사업소

출처: 김영희, “김정은 집권 이후 기업관리운영체제 변화 연구,” 『KDB북한개발』, 제14호 (2018), p. 87.

북한의 기업소는 <표 IV-39>와 같이 분류할 수 있다. 본 연구가 주목하는 MSME 기업은 관리 소속 기준 중소 규모인 지방기업소에 해당한다. 2015년에 개정된 북한의 기업소법에서는 기업소의 경영에 있어 생산 계획, 재정 관리, 생산물 판매 가격, 생산 조직, 무역과 합영·합작, 제품 개발, 품질 관리, 자원 관리, 인재 관리에 관한 자율성을 보장하고 있다.⁴⁰⁸⁾ 그리고 ‘사회주의기업책임관리제’는 첫

째, 경영권 확대, 둘째, 생산과 관리에 있어 기업소의 책임 강화, 셋째, 근로자의 자금, 기술, 지식 등 생산자원 동원 및 이용 측면에서 이전의 기업 관리 방식과 구별된다.^{409/} 이러한 기업경영의 자율성은 다양한 역량 강화 프로그램을 적용하기 위한 긍정적인 환경이라고 할 수 있다.

ESCAP에서 지적한 바와 같이, SEZ와 같은 제한적인 범위에서 파일럿프로젝트를 제안하는 방안이 북한의 수용성을 제고시킬 수 있을 것으로 사료된다. 김정은 정권이 SEZ 및 경제개발구를 경제발전 전략의 중요한 요소로 삼고 있고 과거 남북경제협력(이하 남북경협)에서도 개성공단 사업이 실시되었던 것을 감안하면, 향후 MSME 역량 강화 사업을 SEZ에서 제한적으로 실시하고 단계적으로 확대해 가는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. MSME 역량 강화 관련 사업의 단계적 추진 가능성은 거시적인 차원에서 북한의 경제체제가 변화하고 있다는 점 외에, 조선익스체인지 사례가 시사하는 점을 통해서도 찾아볼 수 있다. 과거 10년 동안 조선익스체인지에 참가한 인원은 매년 2,000명 이상이였다. 해당 프로그램 내용을 살펴보면, 시장경제체제를 채택한 개발도상국에서도 흔히 볼 수 있는 주제들로 이뤄져 있음을 발견할 수 있다. 예를 들어, 창업 방법, 마케팅 프로젝트 운영, 금융 정책과 투자 전략, 창업 아이디어 등이다. 이러한 사례들은 북한에 MSME에 대한 필요(needs)가 분명히 존재한다는 점, 대부분의 개발협력 사업이 중단된 시점에도 조선익스체인지와는 온라인 형태의 연수사업을 지속해 왔다는 점에서 매우 주목할 만

408/ 「기업소법」 제2장 기업소의 경영.

409/ 리영옥, “사회주의기업책임관리제의 특징,” 『경제관리』, 제4호 (2019), pp. 27~28 재인용: 황주희, “김정은 시대 북한의 ‘사회주의기업책임관리제’ 연구: 경영관행의 제도화를 중심으로,” 고려대학교 북한학과 박사학위 논문, 2023, p. 82.

하다. 국제사회의 대북 제재가 당분간 지속될 전망임을 고려하면, 온라인 교육은 대북 제재 상황에서 민생경제 활성화를 위한 지원 형태로써 유용할 것이다.

(나) 체제전환국 사례의 한계

베트남과 북한의 사례에서 도출할 수 있는 시사점으로 국제환경에 대한 것을 꼽을 수 있다. 구체적으로, 베트남의 경제체제 전환 초기에는 거시경제의 안정화, 구조 조정, 장기적인 개발전략에 관한 설계를 IMF, 세계은행, 일본이 담당하였다. 1980년대 말에서 1990년대 초반 국제사회의 원조레짐에 큰 영향을 미친 것은 수원국들이 원조 조건(conditionality)으로 이행해야 했던 구조 조정 정책프로그램인 신고전주의에 기반한 ‘워싱턴 합의(Washington Consensus)’였다. 워싱턴 합의의 주요 내용에는 정부의 긴축 재정, 정부지출 재 정비, 세금 및 환율 개혁, 금융 및 무역 자유화, 민영화, 탈규제가 포함되어 있었다.^{410/} 이러한 원조레짐을 실제 프로젝트에서 담당할 양대 기관이 IMF와 세계은행이었으며, 이는 베트남의 경우도 마찬가지였다. 일본도 전통적인 공여국의 일원이자 선진국으로서 신고전주의 중심의 경제정책을 실시하였기 때문에, 중소기업 육성을 포함한 ‘시장경제화 지원 개발정책조사(1999~2001년)’를 대베트남 원조정책에 반영하였다. 그러나 이러한 원조레짐은 1990년대 초반 이후 인간 개발, 빈곤 감소, MDGs(Millennium Development Goals, 새천년개발목표), SDGs를 중심 내용으로 하여 발전적으로 계승되었다. 원조레짐의 발전과 변용은 원조 전략, 국가별 전략, 프로젝트 운용에도 큰 변화를 가져다주었는데, 국가 중심의 양적성장에서 불

^{410/} 김지영, “국제개발협력 레짐 변천사,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『개발협력의 세계정치』, p. 133.

평등 해소와 인권의 가치가 더욱 중요시된 현재의 원조레짐은 기본적인 접근 방식부터 과거의 원조레짐과는 상이하기 때문이다. 따라서, 2020년대부터는 국제개발협력 규범 및 접근 방식을 충분히 고려한 사업 설계가 요구되었다고 할 수 있다. 본 연구가 SDGs에 주목한 것도 이러한 시대적 변화를 반영한 결과라고 할 수 있다.

(다) 글로벌 개발협력 규범으로서 SDGs

원조레짐 혹은 발전담론은 국제규범 혹은 이론적인 접근 방식으로 제한적으로 해석될 수 있다. 특히 북한에서는 지금까지 원조레짐이 국제사회의 지원이 제한적이었던 분야와 공여국을 통해 이루어졌으며, 남북교류협력의 경우 국제개발협력의 접근 방식을 준용하기보다는 민족 간 특수성을 우선한다는 점에서 국제사회의 원조레짐, 발전담론으로서 중요하게 다루어지지 않았다. 더욱이, 2021년 북한이 최초로 VNR을 발표한 뒤 국제규범을 수용하고 제한적인 범위에서나마 내재화하는 전례 없는 행보를 보였음에도, 그 중요성이 간과되고 있는 측면도 있다. 코로나19로 인한 국경 봉쇄와 개발협력 사업의 중단, 핵·미사일 실험에 따른 대북 제재의 지속으로 개발협력 현장에 국제규범이 적용할 만한 여건이 뒷받침되지 않았기 때문에, 이런 북한의 행보가 마치 일회성 이벤트인 양 치부되는 양상도 관찰되고 있다. 그러나 본 연구에서는 MSME 역량 강화 사업 제안을 포함한 북한개발협력을 실시함에 있어, SDGs에 대한 충분한 이해와 적용이 필요하다는 점을 강조하고 싶다.

SDGs는 반세기 이상 전통적인 공여국이 개발도상국을 지원하면서 축적한 교훈의 반영 결과라는 점은 차치하더라도, 현재 주요 공여국 및 국제기구가 개발협력 사업을 실시하기 위한 프레임워크로 잘 활용하고 있기 때문이다. 구체적으로, 국별협력전략(Country Partnership

Strategy: CPS), 분야별 계획(sectoral plan), 개별 프로젝트의 평가 및 모니터링(evaluation and monitoring)에서 폭넓게 활용되고 있다. 남북관계의 특수성을 고려하여 남북교류협력에 SDGs를 준용하지 않더라도, SDGs를 비롯한 국제사회의 발전담론만은 고려할 가치가 있다. 장기적인 관점에서 막대한 북한 개발재원을 공공재원만으로 충족할 수 없기 때문에, 국제기구와 주요 공여국 간 다자협력에 대한 검토는 필요하다고 할 수 있다.

북한의 민생개선을 위해 MSME 역량 강화를 위한 사업을 다자협력의 형태로 추진할 경우, 주요 공여국 및 국제기구의 사례 분석이 유용할 것이다. 특히 MSME 역량 강화 분야의 경우 앞서 언급한 개발재원의 측면이 아니더라도 과거 남북 간에 관련 사업이 본격적으로 실시되었다고 할 수 없기에, 국제 사례가 주는 시사점에 유념할 필요가 있다. 유엔 SDG 공동기금의 경우, 신탁기금의 목적 자체가 SDGs 이행 촉진에 있으므로 이에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

(3) 사업 방향성 제안

(가) 중단기적 관점에서 단계적으로 추진: 개인, 조직

경제, 사회발전을 위한 MSME의 역량 강화 관련 사업은 장기적인 지원을 필요로 하지만, 북한의 폐쇄적인 정치 체제, 대북 제재의 지속, 북한의 인도적 위기 상황을 종합적으로 고려하면 중단기적 관점에서 접근할 필요가 있다.

북한의 체제가 베트남과 같이 급변하거나 핵·미사일 실험을 전격적으로 중단하고 대북 제재를 해제할 가능성은 높지 않다고 할 수 있다. 한편, 장기화되고 있는 북한의 인도적 위기 상황은 체제붕괴를 우려할 수준이 아닐지라도, 북한 전 주민의 43.4%에 해당하는 1100만 명이 영양부족 상태로 보고될 만큼 심각하다고 할 수 있

다.^{411/} 북한의 인도적 상황의 급격한 변화 혹은 악화를 확인할 방법은 제한적이지만, 장기화되고 있는 북한의 경제난 또한 매우 심각한 수준인 것으로 보고되고 있다. 이는 인도적 위기 상황 장기화로 인한 착시효과인지도 모른다. 따라서, 국제사회의 원칙과 합의를 존중하면서 북한 주민의 민생경제에 기여할 수 있는 방향으로 MSME 역량 강화 관련 사업을 추진할 필요가 있다. 정치적 수용성이 낮은 국가경제정책과 관련된 역량 강화 사업보다는 제한적인 범위 내에서 실시할 수 있는 시범 사업이 더욱 현실적일 것이다.

역량 강화를 위한 지식공유 사업의 대상은 일반적으로 개인, 조직, 제도로 구분할 수 있다. 먼저 개인을 대상으로 한 역량 강화 관련 사업내용으로는 조선익스체인지에서 실시하였던 여성, 청년들의 창업 아이디어, 마케팅, 프로젝트 운영 등을 들 수 있다. 다음으로, 조직을 대상으로 한 사업의 경우 조선무역은행, 중앙통계국 등 행정기관의 업무 처리 능력을 제고하기 위한 것이라 할 수 있다. 마지막으로, 제도적 차원의 사업은 국가 혹은 지방행정 단위의 법, 제도를 개선하거나 구축하는 협력 방식으로 이뤄지는 것을 말한다.

제도적 차원의 역량 강화 관련 사업내용으로는 베트남의 사례에서 살펴보았던 국가발전전략, 세부 경제 분야별 법과 정책을 들 수 있으며, 이를 축소하면 SEZ와 같이 제한적인 범위에서만 적용되는 법률이나 제도도 고려해 볼 수 있다. 개인과 조직에 대한 지원 사업내용으로는 조선익스체인지에서 실시하였던 프로젝트를 꼽을 수 있다.

411/ UNCT, *DPR Korea Needs and Priorities 2020*, p. 5.

(나) 다자협력

과거 남북교류협력은 남북 간의 정치적 긴장 및 북한의 인도적 위기 상황을 완화시키는 데 크게 기여하였다. 다만, 이때는 남북관계의 특수성 및 북한의 폐쇄성에서 기인하는 한계, 즉 대북 지원에 관한 전문성, 사업 집행의 투명성, 평가와 모니터링 등이 문제점으로 제기되었다. 무엇보다 북한의 핵·미사일 개발, 남북 간의 정치적 관계의 부침은 지속적이고 안정적인 사업수행을 저해하는 제약요소로 작용하였다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 보완하는 대안으로서 다자협력을 보다 적극적으로 활용할 것을 제안한다. 특히 국제기구의 경우, 체제전환국을 포함한 다수의 개발도상국에 개발협력 사업을 실시한 경험과 전문성을 활용할 수 있는 장점을 지닌다. 국제기구는 유엔 산하기구와 IFI로 구분할 수 있는데, 유엔 산하기구의 경우 지금까지 북한과 다양한 사업을 수행해 왔다. 또한 코로나로 인한 국경 봉쇄 이전까지 6개의 유엔 기구가 북한에 상주한 바 있다. 유엔 산하기구는 식량, 보건, 교육 등의 분야의 인도적 위기 상황 경감 및 민생협력과 밀접한 관련이 있는 사업을 실시해 왔기에, 이를 바탕으로 한 전문성을 갖추고 있다. 북한의 경우 세계은행을 비롯한 MDBs와 IMF 등에 미가입된 상태이므로, 유엔 산하기구에 비해 상대적으로 단기간 안에 IFI를 통한 개발협력이 이루어지기 어렵다. 이에 개발재원 조달의 측면에서 대규모 개발재원 조달이 가능한 IMF에 가입하거나 세계은행 그룹과 협력하는 것은 북한개발협력의 필수적인 요소라고 할 수 있다. 국제기구는 사업 계획, 실시, 평가 및 모니터링에 관한 전문성을 축적하고 있기 때문이다.

국제기구를 통한 다자협력은 양자협력(bilateral cooperation)에 비해 상대적으로 정치적 중립성이 보장되기 때문에, 양자 간 정치적 관계의 부침이 있더라도 안정적으로 사업을 지속할 수 있다. 한편,

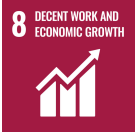

대북 제재 상황에서도 국제기구가 북한과의 협력을 꾸준히 이어온 점, 역대 대북 주요 공여국과 국제기구 신탁기금의 주요 공여국이 일치하는 점도 눈여겨볼 필요가 있다.

다. 공동 성과 로드맵

(1) 공동 성과 내용

본 연구는 공동 성과 로드맵의 목표를 기업소 중에서도 상대적으로 취약한 중소기업소의 금융 포용성을 향상하는 것으로 설정하였다. 공동 성과 로드맵을 개괄하면, ‘북한의 MSME 역량 강화를 위한 공동 성과 로드맵(〈표 IV-40〉)’과 같다. 첫째, 목표 부문에서는 북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상을 목표로 설정하고, SDGs 목표 가운데 공동 목표와 관련된 SDG 8과 9에 주목하였다. 둘째, 필요 변화 부문에서는 북한이 공동 성과를 달성하기 위해 수용해야 하는 조건들을 중심으로 검토하였다. 셋째, 활동 주체 부문에서는 본 사업을 수행하기 위한 행위자인 국제사회, 정부, 북한 내 관련 행정기관을 중심으로 살펴보았다. 넷째, 사업 부문에서는 공동 성과를 달성하기 위한 단계적 추진 방안으로 대상 기업소 분석, 금융 제품 및 서비스 개발, 금융 인력 교육프로그램 실시, 시범 프로젝트 운용, 평가 및 모니터링을 제시하였다. 마지막으로, 모니터링과 평가 부문에서는 국제개발협력의 변화이론을 준용하여 투입물(inputs), 활동(activities), 산출물(outputs), 성과(outcomes), 영향(impact)으로 단계를 구분한 뒤 각각의 주요 사안들을 개념적으로 정리하였다.

표 IV-40 북한의 MSME 역량 강화를 위한 공동 성과 로드맵

북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상				
목표	 <p>SDG 8 경제성장과 양질의 일자리</p>	 <p>SDG 9 사회기반시설, 산업화 및 혁신</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> SDG 8.1 국가상황에 따라 1인당 경제성장률을 유지하고, 특히 최빈국에 경우 연간 국내총생산 성장률을 최소 7%로 유지한다. 		<ul style="list-style-type: none"> SDG 9.3 개도국에서 신용우대 및 가치사슬과 시장과의 통합을 포함하여, 소규모 산업체와 기타 기업의 금융 서비스 접근을 향상한다. 	
필요 변화	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 정치적 리스크에 대한 공여자의 합의 금융 서비스를 제공할 기업소의 현지 조사 공동 성과 로드맵에 대한 협약 중소기업소에 대부를 제공하는 지원정책의 제도화 평가 모니터링을 위한 기초선, 성과, 만족도에 관한 현지 조사 시범 프로젝트의 단계적 확대 			
지표	<ul style="list-style-type: none"> SDG 8.1.1 1인당 실질GDP 연 성장률 		<ul style="list-style-type: none"> SDG 9.2.1 GDP 대비 제조업 부가가치 비율, 1인당 제조업 부가가치 비율 	
	<ul style="list-style-type: none"> 대출 건수 및 총액 대출 이행을 및 연체율 중소기업소의 생산량 증가 및 이익 증가율 중소기업소 담당자의 재정 상태 개선 대출 후 만족도 지역경제에 미치는 영향 			
활동 주체	국제사회	남한	북한	
	<ul style="list-style-type: none"> ESCAP UNIDO ADB INGOs 	<ul style="list-style-type: none"> 정책금융기관 상업은행 대학 및 연구기관 NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획위원회 재정성 중앙은행 상업은행 중소기업소 	
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> 대상 기업소 분석 금융 제품 및 서비스 개발 금융 인력 교육프로그램 실시 시범 프로젝트 운용 			
모니터링	<ul style="list-style-type: none"> 정기적인 설문 조사 중소기업소의 재무제표 분석 대출자와 인터뷰 및 후속 조사 			

출처: 저자 작성.

(가) 목표

‘북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상’을 공동 성과의 목표로 설정할 경우, 이와 관련된 SDGs의 주요 목표로는 SDG 8 경제성장과 양질의 일자리와 SDG 9 사회기반시설, 산업화 및 혁신을 들 수 있다.

MSME 역량 강화 관련 사업은 고용을 창출하고 일자리를 제공한다는 측면에서 ‘SDG 8 경제성장과 양질의 일자리’에 기여할 수 있다. MSME는 대부분의 국가의 GDP의 절반 가량을 담당하고, 저개발국의 경우에는 생산 및 소비에서 MSME가 차지하는 비율이 선진국보다 높다. MSME는 일반적으로 경공업이나 서비스업과 같은 저숙련 기술에 기반하여 제조업 분야에서 큰 역할을 담당한다. 이처럼 저개발국 경제에서 MSME는 큰 역할과 비중을 차지하는 반면, 양질의 일자리라는 측면에서 한계도 갖는다. 즉 MSME가 제공하는 고용 형태, 근로 환경, 임금, 복지 등의 안정성과 수준이 중견기업이나 대기업보다 낮은 것이다. 한편, 비공식적인 MSME의 문제도 간과할 수 없다. 비공식적인 일자리는 사회적 보호, 소득, 노동 환경을 보장하기 어렵다는 점에서 지속가능한 경제성장의 걸림돌로 작용할 수 있다.^{412/}

북한은 유엔 SDGs와 NDGs를 바탕으로 SDG 8을 ‘지식기반 자력갱생 경제구축, 전 인민대중에게 적절하고 생산적인 직업 보장’으로 설정하였다. VNR을 통해 북한은 SDG 8 이행에 관해 다음과 같이 보고하였다.^{413/} 이들은 경제성장에 있어 2016~2020년 전략적 목표를 달성하지 못했으나, 자력갱생을 기반으로 지식기반 경제건설을 목표로 삼았다고 하였다. 그럼에도 불구하고 지속적인 제재, 봉쇄,

^{412/} ILO, *Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity* (Geneva: ILO, 2019), p. 11.

^{413/} DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 29.

자연재해, 세계적인 보건위기가 경제발전을 막는 걸림돌로 작용하고 있음을 강조하였다. 일자리와 관련한 부분에서는 북한 체제의 특수성이 잘 나타났는데, 현실과의 괴리는 차치하더라도 북한은 공식적인 노동연령 법제화, 아동노동 금지, 모든 시민의 희망과 능력에 따라 일자리를 제공하고 근로여건을 보장하며, 졸업 후 개인의 지식, 능력, 희망에 따라 모두 일자리를 제공받을 수 있게 한다고 하였다. 이런 점에서, 북한은 이와 관련된 SDG 5, 6, 7을 이미 달성한 것으로 보고하였다. 다만, 경제 부문 간 격차 감소, 사회주의 체제에 따른 재정관리 개선, 경제관리의 효율성 발전을 과제로 제시하였다. 한편, SDG 8의 세부목표에 있어서는 유엔의 입장과 다소 차이를 보였다. 즉 유엔은 SDG 8.1.1에서 ‘국가 상황에 따라 1인당 경제성장률을 유지하고, 특히 최빈국의 경우 연간 GDP 성장률을 최소 7%로 유지한다’고 제시하였으나, 북한은 GDP 성장률을 이보다 하향하여 5%로 낮게 잡았다.

SDG 9 ‘회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진과 혁신도모(이하, 사회기반시설, 산업화 및 혁신)’는 산업 발전에 따른 부가가치 증대와 과학기술 혁신 활동을 통해 포용적이고 지속가능한 발전을 추구한다.^{414/} 앞서 강조한 바와 같이, 제조업 분야에서 MSME의 부가가치는 개발도상국 경제에서 큰 비중을 차지한다. 산업화가 진전되면 전통적인 산업인 농림수산업의 노동력이 제조업으로 이동하므로, 개발도상국에서는 MSME가 큰 역할을 하게 되는 것이다. 코로나19를 겪으면서 국제사회는 회복력 있는 지속가능한 발전을 이행하기 위해 산업화, 기술 혁신, 회복력 있는 인프라의 중요성에 더욱 높은 관심을 가지게 되었다. 회복력이란 사

414/ 정우현 외, 『한국의 SDGs 이행보고서 2023』 (대전: 통계청 통계개발원, 2023), p. 63.

회, 경제, 환경적 충격이나 위기 상황에 빠르고 효과적으로 대응하고 회복할 수 있는 능력을 의미한다. 여기서 말하는 충격이란 자연 재해, 경제적 불안, 사회적 분쟁, 전염병 등을 말한다. 주지하다시피, 북한도 코로나19의 영향에서 자유롭지 않았다. 북중 무역의 급감으로 경제적 타격을 입을 것을 감수하면서까지 국경을 봉쇄하였고, 이로 인해 MSME는 심각한 피해를 입을 것으로 추정되었다. 원자재 수입 중단, 기업의 생산량 감소, 노동자의 임금 감소, 국가예산 수입의 감소가 이어지는 악순환이 발생하였을 것이다. 회복력은 위기 상황이 발생했을 때 단순히 원상태로 돌아가는 능력만이 아닌, 위기를 겪은 후 더 강한 형태로 재구성될 수 있는 능력까지도 포괄하는 개념이다. 주요 선진국들은 이런 회복력을 높이기 위해 정부 보조금 지급, 세제 혜택, 이자 감면, 특별 용자 등 다양한 금융 서비스를 MSME에 제공하고 있다. 그러나 개발도상국이나 취약국의 경우, MSME의 신용도가 낮아 적절한 비용으로 안정적이고 지속가능한 금융 서비스에 접근하기 어려운 한계를 지닌다.

북한은 SDG 9를 ‘높은 수준의 주체사상과 과학 기반 국가 경제수립 및 인프라 현대화’로 설정하였다. 이를 통해 자급자족의 경제구조를 지속적으로 발전시키려 노력했음을 강조한 것이다.^{415/} VNR에서도 이들은 김정은 정권의 ‘사회주의기업책임관리제’에 따라 공장, 기업소, 협동단체의 관리전략 수립, 창의적인 사업 운영, 과학기술에 기반한 생산공정의 현대화를 강조하였다. 그리고 향후 계획에 관해서는 주민들의 풍요로운 삶의 보장, 바꾸어 말하면 민생경제의 활성화를 강조하였다.

또한 유엔은 SDG 9.3을 ‘소규모 산업체의 가치사슬 및 시장으로

^{415/} DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” p. 32.

의 통합 및 금융서비스 접근가능성 강화(특히 개도국)'로 설정하고, 본 연구가 주목하는 MSME의 금융 서비스 접근 향상을 세부목표로 제시하였다.

(나) 필요 변화와 지표

북한 중소기업소의 금융 포용성 향상을 위한 사업을 진행하기 위해서는 전통적인 계획경제 체제에서 변화되고 있는 기업의 자금 운용 방식을 이해할 필요가 있다. 관련 사업을 위해 북한에 필요한 변화를 설명하기에 앞서, 김정은 정권 시기의 제도 변화 과정을 개괄하면 다음과 같다. 기업은 설비 투자, 임금 지급, 경영을 위해 자금이 필요하다. 북한은 국가 기관·기업소의 경영계획 수행에 필요한 자금을 국가의 재정계획에 따라 국가예산에서 보장하도록 규정하고 있다.^{416/} 그러나 1990년대 중반 이후 고난의 행군을 겪으면서 북한의 국가재정이 심각하게 악화됨에 따라, 국가재정 지출로 충당하던 자금 공급은 국가예산 수입 부족으로 사실상 정상적으로 기능하지 못하고 있다. 북한은 1990년대 국가 예산이 큰 폭으로 축소되자, 기업의 자금조달에서 은행 대부의 비중을 늘리는 제도 변화를 모색하였다. 하지만 그 과정에서 거래수입금 납부대상을 확대하여, 오히려 사회주의 경리수입에 대한 의존도를 높이게 되었다.^{417/} 이때 북한의 중앙은행은 자금 공급, 자금 중개, 지급 결제를 통제하였으나, 화폐순환 구조가 붕괴됨에 따라 국가재정 수입이 악화되었다. 김정은 정권은 이런 상황을 개선하기 위해 다양한 금융개혁을 실시하였다. 금융개혁의 배경은 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융 발달, 국가재정 수입 악화의 악순환에 있다고 할 수 있다. 구체적으로, 북한 주민

416/ 사회과학출판사, 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p. 847.

417/ 최지영·양문수·이혜진, 『김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도변화』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 266.

들의 중앙은행에 대한 신뢰 부족 등으로 기업소 간 현금거래, 기업소와 개인 간 현금거래가 증가하여 화폐가 중앙은행으로 회수되지 않자, 중앙은행은 통화량을 증가시켰고 이로 인해 인플레이션이 발생하였다. 그러자 주민들은 상대적으로 통화가치가 안정적이고 신뢰도가 높은 외화 통용을 선호하게 되었고, 저축률은 자연스럽게 낮아지게 되었다. 한편, 사금융이 발달함에 따라 북한은 국가재정 수입이 감소하는 악순환을 반복해서 겪게 되었다. 국가재정 수입의 측면에서 북한의 기관, 기업소는 생산에 필요한 자금을 국가에서 지원받고, 추가적인 자금 수요는 조선 중앙은행에서 대부가 가능하다. 이에 중앙은행이 원활하게 자금을 지원하지 못하면, 기업 및 기업소는 연이어 타격을 입어 생산성이 저하되는 악순환을 겪게 되는 것이다.

이런 문제를 해결하기 위해 2015년 김정은 정권은 중앙은행법(2004년 제정), 상업은행법(2006년 제정)을 개정하여 지방 단위의 북한식 이원적 은행 체도를 도입하고, 상업은행의 기능을 강화하는 개혁을 단행하였다. 2014년 사회주의기업책임관리제의 구체화를 통해 실질적인 경영권을 기업소에 부여하고, 기업소가 자체 유동자금을 동원할 수 있게 하는 조치를 단행하였다. 이후 기업소는 ‘재정관리권’을 활용해 주민들로부터 생산에 필요한 자금을 빌려 유동자금으로 사용할 수 있게 되었다. 또한 기관, 기업소에서 1기관 1돈 자리 원칙이 통용돼 왔으나, 시장화 진전 이후 기업소의 현금이 사금융에서 통용됨에 따라 추가적인 현금 계좌 및 외화 개설도 가능하도록 관련 법이 개편되었다.

과거 북한 중앙은행은 전국적인 범위에서 화폐 유통, 자금 수요 보장, 자금이용 통제 등의 역할을 수행하였으나, 현재 설립되고 있는 상업은행은 지역의 화폐 유통, 지역의 자금 수요 보장, 지역주민의 유희화폐자금 동원, 지역의 기관, 기업소, 단체의 자금 이용에

대한 통제 등의 역할을 수행한다. 그리고 해당 지역 내 기관, 기업소, 단체, 지역주민 등 고객으로부터 예금을 받은 후, 대부 방법으로 해당 지역 기업소 등에 자금을 공급하게 된다.^{418/} 2023년 제정된 대부법은 전문이 공개되지 않았지만, 기업소를 포함한 다양한 경제 주체의 대부계약의 체결과 취소, 상환과 법적책임 문제 등이 포함된 것으로 보도되었다. 세부적인 내용을 확인할 수 없기 때문에, 대부법 제정의 의미와 전망을 내리기는 어렵다. 다만, 북한의 경제체제 안에서 대부에 관한 세부적인 내용까지 당국차원에서 보다 면밀하게 제도화하는 변화는 명확하다고 할 수 있다.

표 IV-41 대부 관련 북한 법규

중앙은행법	중앙은행이 화폐자금이 부족한 금융기관에 대부할 수 있음을 간략하게 명시	2004년 채택 2015년 수정 보충
상업은행법	상업은행의 대부 조건, 원천, 계약, 담보 및 보증, 상환에 관한 내용을 명시	2006년 채택 2015년 수정 보충
기업소법	기업소는 필요에 따라 부족한 자금을 은행에서 대부받거나 주민의 유휴화폐자금 동원 및 이용 가능	2010년 채택 2014, 2015, 2020년 수정 보충
민법	은행은 자금을 대부받는 기관, 기업소, 단체와 대부 계약을 맺을 수 있으며, 차주는 원금과 이자를 은행기관에 납부	1990년 채택 1993, 1999, 2007년 수정 보충
대부법	대부 계약의 체결과 취소, 상환과 법적 책임 문제 등(전문 비공개)	2023년 채택

주: 대부법은 전문 비공개임. “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제24차 전원회의진행,” 『로동신문』, 2023.2.3.

출처: 법무부 통일법제데이터베이스 <<https://www.unilaw.go.kr/index.do>> (검색일: 2023.8.1.)을 기반으로 저자 작성.

^{418/} 김경원 외, 『북한의 산업 I』 (서울: KDB산업은행, 2020), p. 368.

북한 중소기업의 금융 포용성 향상을 위한 사업을 추진하기 위해서는 다음과 같은 필요 사항이 요구된다. 첫째, 북한의 정치적 리스크에 대한 공여자들의 합의이다. 북한개발협력의 경우, 북한의 핵·미사일 실험에 따른 추가적인 제약요소의 발생, 남북관계 및 한반도 주변 상황의 급변 등 정치적 리스크가 상존하기 때문에, 공여자들 간 합의가 각별히 요구된다. 지식공유 형태로 사업을 진행하면, 상대적으로 대북 제재의 제약을 덜 받고 물자를 제공하거나 경제인프라를 건설하는 프로젝트에 비해 사업비도 절감할 수 있기 때문에, 정치적 리스크를 다소 경감시킬 수 있을 것으로 전망된다. 둘째, 금융 서비스를 제공할 기업의 현지 조사이다. 개발협력의 효과성을 저해하는 중요한 요소 중 하나는 수원국의 주인 의식(ownership)이다. 교육, 연수, 자문 형태의 지식협력 사례를 살펴보면, 서구의 공여국들이 베트남의 정치, 경제, 사회 환경을 충분히 고려하지 않고 선진국의 제도, 기술 등을 그대로 적용하여 베트남이 지원을 거부한 사례도 있었다. 하지만 일본은 대베트남 지원에 있어 서구 공여국들이 선진국의 제도를 그대로 이식(transplant)한 것과 달리, 베트남 현지 조사, 정책 대화를 바탕으로 제도를 적용하여 프로젝트에 성공하였다. 북한의 경우 폐쇄적인 체제 특성상 사업 설계를 위한 정보가 매우 제한적이므로, 일본의 사례처럼 금융 제품 및 서비스 개발, 교육프로그램을 준비하기에 앞서 철저한 현지 조사를 진행할 필요가 있다. 셋째, 공동 성과 로드맵에 대한 협약과 지원 정책의 제도화이다. 과거 대북 지원 사업이 안정적·지속적으로 이어지기 힘들었던 가장 큰 이유는 정치적 관계의 부침에 따라 사업이 중단되었기 때문이다. 이에 공동 성과 로드맵에서 제공하는 금융 제품과 서비스가 자리매김하려면, 개인과 조직의 역량 강화와 더불어 지원 정책의 제도화가 필요할 것이다.

한편, 개발협력 프로젝트의 효율적인 실행과 관리를 위해서는 KPI(Key Performance Indicators, 명확한 성과지표) 설정이 필요하다. SDGs 관련 지표로는 SDG 8.1.1 1인당 실질 GDP 연성장률, SDG 9.2.1 GDP 대비 제조업 부가가치 비율, 1인당 제조업 부가가치 비율을 들 수 있다. 중소기업소의 금융 포용력 향상은 국가 단위의 지표 개선에 기여할 수 있을 것이다. 다만, 이러한 파급효과가 실질적으로 도출되기 위해서는 상당 기간이 소요될 것으로 예상되기 때문에, 사업과 관련된 추가적인 지표를 설정해야 한다. 지표의 목표치를 설정하려면 기초선이 필요한데, 여기서 기초선이란 해당 사업 착수 이전 현장의 주요 상황(성과지표)을 측정된 기준점으로서, 성과지표의 초기(사업수행 이전 현재) 값을 의미한다.^{419/} 이 기초선 자료를 기반으로 사업의 성과를 목표치로 설정하고 지속적인 평가와 모니터링을 할 수 있다. 다만 북한의 중소기업소에 대한 금융 제품이 아직 제한적으로 운용되고 있어, 현 단계에서 명확한 KPI를 제시하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 이에 현지 조사에서 기초선을 파악하고 목표치를 설정하는 현실적인 방안을 고려해야 할 것이다. 금융 포용성 향상을 측정할 수 있는 지표로는 대출 건수 및 총액, 대출 이행을 및 연체율, 중소기업소의 생산량 증가 및 이익 증가율, 중소기업소 담당자의 재정 상태 개선, 대출 후 만족도, 지역경제에 미치는 영향 등이 있다.

(다) 활동 주체

북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상을 위한 사업에 참여하는 활동 주체는 남한, 국제기구, 북한으로 구분된다. 첫째, 남한은 한반

419/ KOICA ODA 교육원, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』 (과주: 한올아카데미, 2023), p. 340.

도 문제의 당사자로서 핵심적인 참여 주체로 역할을 담당해야 할 것이다. 지식공유 사업의 효율성을 제고하기 위해서는 동일한 언어로 전문 지식 및 기술을 전달하는 것이 무엇보다 핵심적인 요소로 작용하기 때문이다. 개발협력 사업을 추진하려면, 개발도상국의 공통적인 특징에 기반한 보편적인 접근 방식과 각 개발도상국 고유의 정치, 경제, 사회적 환경을 고려한 개별적인 접근 방식이 융합되어야 한다. 북한의 경우 전통적인 사회주의 계획경제와 다른 양상을 보인다는 점에서, 북한의 지역 연구 즉 북한경제 분야의 축적된 연구 결과 및 이해가 금융 포용성 향상의 핵심 요소로 작용할 수 있다. 또한 남한의 정책금융기관, 상업은행, 대학 및 연구기관, NGOs의 전문성도 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 국제기구이다. MSME 이슈를 다루는 국제기구는 매우 다양하지만, MSME에 관한 지원 역량, 북한과의 협력 경험 및 가능성을 고려하면 다음과 같은 기관을 우선적으로 고려할 수 있다. 사례 연구에서 살펴본 바와 같이 유엔 Joint SDGs Fund에는 복수의 유엔 산하기관이 참여해야 하는데, 먼저 ESCAP은 현재 북한이 가입돼 있는 기관으로, 통계역량 강화를 위한 사업을 통해 VNR 발간을 지원한 바 있다. 그리고 UNDP는 북한에서 상주 사무소를 운영하며 다수의 프로젝트를 실행해 왔다. 이 외에도, 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development)는 정부 차원의 협력을 중심으로 SDGs를 달성하기 위해 민간 부문과 긴밀한 파트너십을 형성하고 있다. 북한의 MSME가 국제무역에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 여건이 형성된다면, 유엔무역개발회의의 경험도 유용하게 활용될 수 있을 것이다. UNIDO(United Nations Industrial Development Organization, 유엔산업개발기구)의 경우 제조업의 민간 부문 개발을 촉진하기 위한 역량 구축, 파트너십, 지식공유 사

업을 실시하고 있으며, 특히 기업의 경쟁력 향상에 역점을 두고 있다. ILO(International Labour Organization, 국제노동기구)는 중소기업 정책 관련 지속가능한 기업을 위한 환경 조성, 시장접근성, 생산성 관련 자문을 제공한다. 그리고 금융 포용성 향상 관련 사업을 위해 세계은행을 비롯한 MDB도 다양한 사업을 수행해 왔다. 세계은행은 금융 관련 규제를 실시하고 정책 자문을 제공하고 있으며, MSME 금융 포용성 향상을 위한 지원,^{420/} 전자대출 플랫폼을 통해 금융 혁신을 지원하며 MSME의 금융 접근성 제고에 힘쓰고 있다.

마지막으로, 북한의 활동 주체이다. 북한의 활동 주체로는 SDG 8의 책임기관으로 명시된 국가계획위원회와 경제정책을 기획·총괄하고 재정정책과 국가재정 운용 계획을 수립하는 재정성을 들 수 있다. 금융기관 중에서는 기업의 경영자금 가운데 대부와 관련된 업무를 담당하는 중앙은행, 상업은행이 이에 해당된다. 그중 중앙은행은 본점, 도총 지점, 시군구 지점을 거쳐 기업소에 경영자금을 제공하는 것으로 파악된다.^{421/}

(라) 사업과 모니터링

1) 사업

북한 중소기업소의 금융 포용성 향상을 위한 사업은 대상 기업소 분석, 금융 제품 및 서비스 개발, 금융 인력 교육 및 프로그램 실시, 시범 프로젝트 운용, 평가 및 모니터링을 거쳐 단계적으로 추진해야 한다. 첫째, 대상 기업소 분석이다. 기업소 분석은 중소기업소의 금융 포용성 향상에 필요한 제한적인 정보를 보완하기 위해 실시하는

420/ 세계은행의 MSME 지원 사례는 다음을 참고, World Bank, "Raising and Accelerating MSME Performance," <<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P172226>> (Accessed August 3, 2023).

421/ 김영희, "김정은 집권이후 기업관리운영체제 변화 연구," p. 109.

현지 조사라고 할 수 있다. 전통적인 계획경제의 중앙은행제도 운용의 한계로 기업의 자율성이 확대되어 기업소가 개인의 유휴자금을 충당할 수 있게 하는 제도까지 등장했음에도, 북한에서는 여전히 국가 통제가 작동하고 있다. 이에 기업소의 금융 포용성 향상을 위한 사업을 제한적인 범위 내에서 실시한 뒤 점차 확대해 나가는 것이 현실적인 추진 방안이 될 것이다. 구체적으로, 김정은 정권이 역점을 두고 있는 경제개발구와 SEZ의 중소기업소를 목표로 삼아, 금융 서비스를 제공할 기업소를 선별한다. 대상지역과 산업을 선별하는 방식은 다양한 우선순위를 적용하는 것이 가능한데, 예를 들어 남북 교역이 가능한 산업 분야, 북한의 경제발전 5개년계획의 주요 산업으로 손꼽는 화학, 금속산업 분야의 중소 규모 기업소, 각 경제개발구의 주력 부문 중심 지역,^{422/} 기후변화 대응을 위한 에너지 관련 분야 등을 고려할 수 있다. 이를 중심으로 사업의 이해관계자와 협의하여 대상지역과 기업소를 선정하고 우선순위를 결정한 뒤, 현지 조사를 통해 기초선을 파악해야 할 것이다. 기초선을 조사하는 것은 사업의 중간치, 목표치를 설정하기 위해서이다.

둘째, 금융 제품 및 서비스 개발이다. 금융 제품 및 서비스 개발은 중소기업소의 정책 과제 해결 및 개선을 위한 제도를 설계하는 것을 말한다. 중소기업에 제공할 수 있는 대표적인 금융 제품으로 대출 제도가 있는데, 그 예로 체제전환국 및 개발도상국에서 실시되었던 소액 대출, 장비와 원자재 확보를 위한 구매 대출, 재난재해로 피해를 입은 기업소를 위한 특별 융자를 들 수 있다. 또한 서비스의 관점에서 북한에서도 도입·운영되고 있는 전자결제시스템, 중소기업소에서 운용하는 계좌관리를 꼽을 수 있다. 이 외에, 갑자기 발생하는

422/ 북한의 지역별 경제개발구의 추진 현황, 지역별 비교 및 평가는 다음을 참고. 이종규, 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』 (세종: 한국개발연구원, 2015), pp. 67~100.

재난재해 및 남북 간 정치적 부침에 따른 사업 중단 등 예상하지 못한 상황에 대응하기 위한 보험 상품도 있다.

셋째, 금융 인력 교육프로그램이다. 금융 인력 교육프로그램은 금융 제품과 서비스를 올바르게 이해하고 활용할 수 있도록 지원하는 활동이다. 북한의 경우 공적 금융에서 대부업이 활성화돼 있지 않기 때문에, 관련 프로그램을 진행하기 위해 신용 분석 및 평가와 관련된 여신 관리, 정책자금 대출, 무역 관련 금융 등이 요구된다. 신용 분석 시에는 기업소의 경영 위험, 재무 상태, 현금 흐름 분석을 통해 상환 능력을 평가하고 부실 징후를 판단하게 되는데, 이러한 역량은 금융 제품의 지속가능성을 제고하는 데도 기여할 것으로 보인다. 또한 코로나19 이후 북한은 원격 교육을 강조하고 있다. 2020년 4월 제정된 북한의 「원격교육법」에서는 모든 주민들이 고등교육을 받을 수 있도록 원격교육 체계를 확립하여 인재 육성에 이바지할 것을 강조하고 있으며, 제8조 원격교육 분야에서 타국과 국제기구들 간 교류와 협력을 발전시킬 것을 명시하고 있다.^{423/} 덧붙여 기관, 기업소, 단체가 발전 전략과 인재양성 계획에 따라 원격교육 수강생을 추천할 수 있음을 명시함으로써 폭넓은 교육 기회 제공에 중점을 두고 있다.^{424/} 전국적으로 약 10만 명의 근로자들이 대학의 원격교육 학부 과정을 수료한 것으로 보도되었다.^{425/} 원격교육 사업에서는 금융 포용성 향상을 위한 교육 연수 프로그램 운용을 위해 교과과정 및 교재 개발, 교사 양성도 실시하고 있다.

넷째, 시범 프로젝트 운용이다. 시범 프로젝트 운용은 개발된 금융 제품, 서비스, 교육프로그램 등이 실제 환경에서 어떻게 작동하는지를 평가하고 수정하는 과정이다. 북한 MSME의 금융 포용성 향

423/ 「원격교육법」 제8조.

424/ 「원격교육법」 제18조.

425/ “더욱 활발히 진행되고있는 원격교육,” 『조선의 오늘』, 2023.8.7.

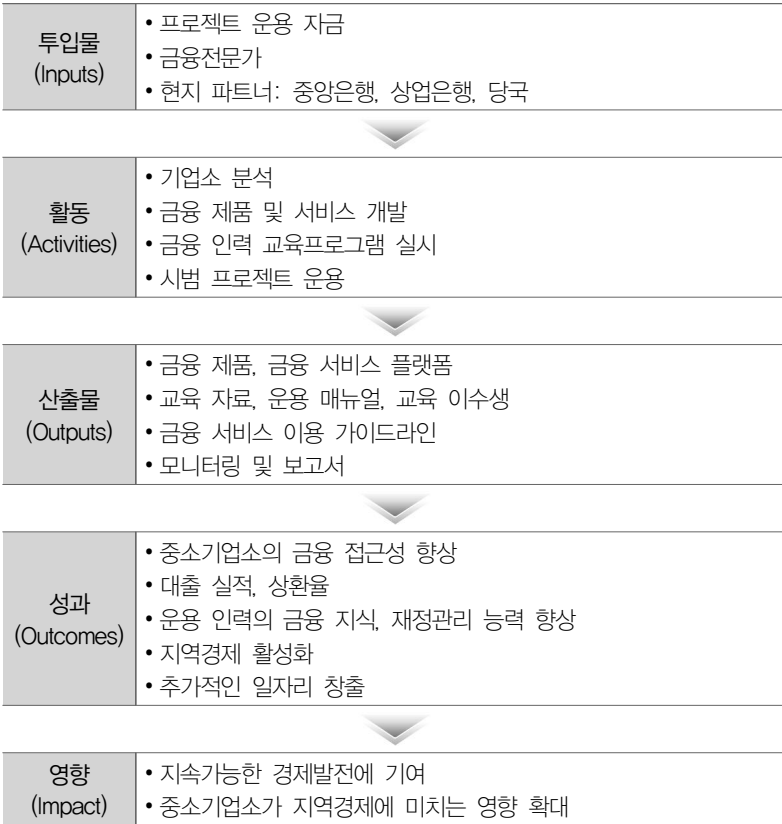
상 관련 사업을 진행하려면 정치적인 부담도 감수해야 하기에, 사실상 전면적인 시행은 어렵다고 할 수 있다. 이에 시범 프로젝트는 실제 사업의 수정 보완을 위해서도 반드시 필요한 절차라고 할 수 있다. 시범 프로젝트는 앞서 대상 기업소 분석 시에 조사한 구체적인 대상군과 지역에서 실시할 수 있다. 이를 운용할 때는 활동 주체의 역할, 사업비, 운용 기간 등의 계획을 수립한 뒤 설정한 KPI에 따라 모니터링을 하게 된다. 운용 후에는 수집한 데이터를 기반으로 개선점을 찾아 수정하는 것도 가능하며, 필요에 따라 시범 프로젝트를 반복할 수도 있다. 시범 프로젝트가 성공적으로 실행된 경우, 해당 금융 제품과 서비스, 교육프로그램을 다른 지역으로 확장시키는 계획이 이어지게 된다.

2) 모니터링

대북 지원 사업은 인도적 측면에서 북한 주민의 생존권을 비롯한 인권 증진에 기여했고, 남북경협은 민간기업에 참여의 기회를 제공했다는 측면에서 좋은 평가를 받는 반면 모니터링과 평가를 체계적으로 실시하지 못했다는 지적도 받고 있다. 이에 본 연구는 성과중심 모니터링(result-based monitoring) 프레임워크를 통해 북한 중소기업소의 금융 포용성 향상 관련 사업에 보다 체계적으로 접근해 보고자 한다. 성과중심 모니터링은 변화이론을 적용했다는 점에서 전통적인 모니터링 및 평가 방식과 차별성을 지닌다.^{426/} 변화이론은 사업의 투입물과 활동이 어떻게 결과로 이어지는가에 대한 가설을 도식화한 것으로, 사업의 구성 요소와 각 요소 간의 관계를 이해하는 데 도움을 준다. 변화이론은 투입물(inputs), 활동(activities), 산출물(outputs), 성과(outcomes), 영향(impact)으로 구성된다.

426/ 평가 이론의 구체적인 설명은 다음을 참고. KOICA ODA 교육원, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』, pp. 324~357.

표 IV-42 북한의 중소기업소 대상 금융 접근성에 대한 모니터링과 평가 프레임워크



출처: 저자 작성.

첫째, 투입물은 해당 사업에 투입된 인력, 자원, 장비, 시설 등으로, 프로젝트 운용 자금, 금융 전문가, 현지 파트너가 이에 해당된다. 둘째, 활동은 앞서 설명한 실제 사업을 말하며, 셋째, 산출물은 투입물과 활동을 통해 얻어지는 결과물이다. 그 예로 금융 서비스 플랫폼, 운용 매뉴얼, 교육 이수생, 금융 서비스 이용 가이드라인, 모니터링 및 보고서를 들 수 있다. 이러한 산출물은 직접적인 결과물로서 단기 성과로 일컬어지기도 한다. 넷째, 성과는 활동을 통해

연고자 하는 목표로, 산출물에서 한 걸음 더 들어간 행동의 변화라고 할 수 있다. 본 공동 성과 로드맵의 경우 중소기업소의 금융 접근성 향상, 대출 실적, 상환율, 운용 인력의 금융 지식, 재정관리 능력 향상, 지역경제 활성화 등을 목표로 하고 있다. 마지막으로, 영향은 성과가 보다 장기적으로 누적되어 발생하는 것으로, 전략적 목표라고도 할 수 있다.

성과중심 모니터링과 평가 계획은 기초선 파악, KPI, 목표치 설정을 위해 면밀하게 수립되어야 한다. 그러나 본 사업의 경우, 수원국에 해당하는 북한에 대한 정보 수집에 제약이 많고 기초선 파악도 용이하지 않다. 따라서, 면밀한 질문과 목표치를 제시하기보다는 기본 개념을 바탕으로 <표 IV-43>과 같이 모니터링 계획의 예시를 제시하는 것으로 같음하고자 한다. 이러한 모니터링 과정을 효과적으로 수행하기 위해서는 전체 사업 예산의 5~10%에 해당하는 비용 투자와 북한 당국의 적극적인 협조가 있어야 할 것이다.

표 IV-43 북한의 중소기업소 대상 금융 접근성 제고를 위한 모니터링 계획의 예시

성과목표	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업소가 사업확장과 지속가능한 경제성장의 촉진 중소기업소의 금융 포용성 향상 중소기업소가 자금 조달 능력 향상(낮은 이자율, 담보)
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> 대출 건수 및 총액 대출 이행률 및 연체율 중소기업소의 생산량 증가 및 이익 증가율 중소기업소 담당자의 재정 상태 개선 대출 후 만족도 지역경제에 미치는 영향
데이터 수집 방법	<ul style="list-style-type: none"> 정기적인 설문 조사 중소기업의 재무제표 분석 대출자와 인터뷰 및 후속 조사

모니터링 일정	<ul style="list-style-type: none"> • 분기별 조사 • 상반기 및 하반기 종합 분석 • 연간 성과 보고서 작성
책임자 및 구성원	<ul style="list-style-type: none"> • 금융 기관 담당자(북한) • 중소기업소 대표(북한) • 지방 정부 담당자(북한) • 외부 지원자
환류 및 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 분기별, 연간 성과 보고서를 통해 시스템 개선 • 자본금 규모 확인

출처: 저자 작성.

(2) 공동 성과를 위한 조건과 고려사항

북한의 핵·미사일 도발에 따른 국제사회의 대북 제재는 실제 사업수행에 있어 가장 현실적인 장애요소라고 할 수 있다. 주지하다시피, 대북 제재 상황에서는 사실상 물자 반입 시 인도적 지원을 위한 대북 제재 면제 승인이 요구된다. 본 사업은 인도적 지원이기보다 개발협력의 성격을 띠고 있으므로, 이에 해당되기는 어렵다. 다만 지식공유는 교육, 연수, 자문을 주요한 형태로 하기에, 남북 간 정치적 합의가 뒷받침된다면 대북 제재가 제약요소로 작용할 가능성이 상대적으로 낮을 것으로 전망된다.

북한 중소기업소의 금융 포용성 향상 관련 사업은 담대한 구상의 경제적 차원에 해당된다. 경제적 차원에서는 ‘남북공동경제발전위원회(가칭)’를 설치하여 남북 경제협력 방안을 협의하며, 인프라 구축, 민생 개선, 경제 발전 등 3대 분야의 5대 사업을 우선적으로 진행하는^{427/} 것을 목표로 하고 있다. 이에 중소기업소의 금융 포용성 향상 관련 사업은 민생 개선 및 경제발전뿐만 아니라, 5대 사업 가운데 5번 금융지원 프로그램에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

^{427/} 국가안보실, “윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가,” p. 72.

또한, 담대한 구상의 추진원칙 2번 호혜적 남북관계 발전에도 주목할 필요가 있다. 북한의 민생경제 개선을 위한 협력은 인도적 지원에서 한 걸음 더 나아가, 남북 간 호혜적 구조를 정착시키는 데 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 북한 체제의 특성상, 중소기업소에 대한 금융 포용성 향상 관련 사업을 전면적으로 실시하기에는 정치적 부담감이 따를 수 있다. 이에 금융 포용성 향상 관련 사업의 대상으로 남북교역 관련 중소기업소부터 점진적으로 도입하여, 남북경협 재개 시 이를 촉매제 역할로 활용하는 것도 가능할 것이다. 교역 관련 기업소의 역량 강화를 위한 사업을 중장기적으로 북한의 수출 관련 기업소로 확대한다면, 북한의 무역역량 강화라는 추가적인 영향(impact)도 기대할 수 있을 것으로 사료된다.

라. 소결

북한의 인도적 위기를 포함한 다양한 정책 과제를 해결하고 SDGs 이행을 효율적으로 촉진하기 위한 전략적인 협력 방안이 요구되고 있다. 민생경제는 북한이 당면하고 있는 인도적 위기 경감, 주민생활 개선, 중장기적 개발을 돕기 위해서 필수적인 영역이라고 할 수 있다. 국제사회는 SDGs 이행 촉진을 위해 MSME가 중요한 행위자로 기능할 수 있다는 인식을 바탕으로, 다양한 개발협력 프로그램을 통해서 역량 강화 사업을 추진하고 있다. 북한의 MSME에 해당되는 것은 중소기업소라고 할 수 있는데, 이는 북한이 발표한 VNR에서도 SDGs의 중요한 행위자로 언급되고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 장에서는 유엔 차원의 NWoW에 착안하여 민생경제 분야 관련 다자협력 사업을 제안하였다.

먼저, 북한에 적용 가능한 사례 연구로 국제사회의 MSME에 대한 지원 추이, OECD와 ESCAP의 정책 수립 가이드라인, 베트남 체제

전환 과정에서의 일본 JICA, INGO의 조선익스체인지, 유엔 기구에서 실시하는 유엔 SDG 공동기금을 살펴보았다. 이를 바탕으로 기존 체제전환국이었던 베트남의 경우 북한과 달리 강력한 정책의지가 뒷받침되었고, 시기적으로도 글로벌 개발협력 규범으로서 SDGs에 주목해야 했다는 차이점을 밝힐 수 있었다. 또한 과거 대북 지원이 정치적 부침으로 인해 안정적이고 지속적으로 실시될 수 없었기 때문에, 본 사업은 다자협력을 활용해야 한다는 정책적 시사점을 도출하였다.

다음으로, 북한의 MSME 역량 강화를 위한 공동 성과 로드맵을 작성하면서 ‘북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상’이라는 전략적 목표를 설정하였고, 이와 관련된 SDG 목표로 8 경제성장과 양질의 일자리, 9 사회기반시설, 산업화 및 혁신을 설정하였다. 김정은 정권 이후 북한의 기업소는 사회주의기업책임관리제를 비롯한 일련의 개혁 과정을 거치면서, 자금 조달을 포함한 경영 전반에서 자율성이 강조된 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 본 사업이 추진되기 위해서는 북한의 주인의식을 바탕으로 한 현지 조사의 수용, 지원 정책의 제도화, 시범 프로젝트의 단계적 확대와 같은 적극적인 협력이 요구된다. 또한 사업의 투명성 확보와 효과성을 제고하기 위한 모니터링 방식과 평가 지표도 명확하게 설정할 필요가 있다. 다만 본 연구에서는 현지 조사가 선행되지 않아 목표치 설정을 위한 기초선이 확보되지 않았기 때문에, 성과중심 모니터링의 개념을 준용하여 지표들을 설정하였다. 점진적으로 추진해야 할 구체적인 사업으로는 대상 기업소 분석, 금융 제품 및 서비스 개발, 금융 인력 교육프로그램 실시, 시범 프로젝트 운용, 평가 및 모니터링을 제시하였다. 남한은 그동안 북한과의 협력 경험을 축적해 왔기에, 이러한 MSME 역량 강화 관련 사업에서 전문성이 있는 국제기구와 북한

을 연결해주는 중추적인 역할을 담당해야 할 것이다.

북한의 중소기업소의 금융 포용성 제고는 정부의 담대한 구상, 국제사회의 SDGs 이행, 북한의 국가경제발전 5개년계획의 촉진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 사업을 추진하기 위해서는 반드시 국민적 합의가 선행되어야 하며, 정부가 담대한 구상에서 제시한 원칙인 ‘남과 북의 호혜적 구조 정착’의 연장선상에서 점진적으로 진행하는 방향을 고려해야 할 것이다.

4. 기후변화

가. 사업의 필요성

(1) 북한의 필요와 우선순위

기후변화와 관련된 유엔 SDG는 13번 목표로, “기후변화와 그 영향에 맞서기 위한 긴급 대응”을 목표로 한다. 북한에서도 VNR을 통해서 기후변화 대응에 대한 다양한 계획과 활동을 담았으며, UNFCCC에 적극 참여 및 자발적 NDC(Nationally Determined Contribution, 국가 온실가스 감축목표)를 두 차례 제출하는 등 기후변화 대응 측면에서는 정상국가로서의 면모를 보이고 있다.

기후변화 현상 측면에서, 한반도는 연평균 기온이 지난 30년 동안 1.2℃ 상승했는데, 연 평균 기온의 상승 경향은 북한이 남한보다 1.3배 큰 것으로 나타났다. 1991년부터 2020년까지의 북한의 기후평년값은 8.9℃로, 이는 1981년부터 2010년까지의 평년값인 8.5℃ 대비 0.4℃ 상승한 수치이다.^{428/} 이와 같은 한반도에서의 온난화 경향은 2100년

^{428/} 기상청, 『북한기상 30년보』 (서울: 기상청, 2021), p. II-20.

까지 지속될 것으로 예상되는 한편, 대표농도경로(Representative Concentration Pathways) 4.5 시나리오 및 대표농도경로 8.5 시나리오에 따른 2071년부터 2100년까지의 한반도 평균 기온의 상승 폭은 동일 기간 전 지구 평균 기온 상승 경향의 1.2배, 동아시아지역 평균 상승 경향의 1.4배 수준인 것으로 나타나 한반도에서 기후변화가 더 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.^{429/}

북한은 국제사회의 기후변화 대응에 지속적이고 적극적으로 참여하고 있다. 북한은 1995년 12월에 UNFCCC에 가입했고, 이후 2005년 4월 교토의정서의 비준에 참여하였으며, 2016년 8월 파리기후협약에 참여하며 2030 INDC(Intended Nationally Determined Contribution, 자발적 온실가스 감축목표)를 제출했다. 더불어 2000년, 2012년 두 차례 『기후변화 국가보고서』를 유엔에 제출하였으며, 2016년과 2019년에 각각 INDC와 NDC를 제출하고 같은 해 9월에 열린 유엔 기후 행동 정상회의에 대표단을 파견했다.^{430/} 특히 북한의 개정된 NDC에서는 배출전망치(Business as Usual) 대비 16.4% 감축을 목표로 하되, 국제협력을 통해 기술·재정 지원을 받을 경우 36%를 추가 감축하여 최대 52% 이상 감축할 것으로 목표로 하고 있다.^{431/}

북한의 경우 기후변화 적응과 관련한 인프라 부족으로 적절한 대응이 어려워 이로 인한 피해는 식수, 식량, 에너지 등 다양한 문제와 결합하여 복합적인 피해를 야기하고 있다.^{432/}

429/ 기상청, 『한반도 기후변화 전망 분석서』 (서울: 2018), p. 48.

430/ 권숙도, “한반도 탄소중립을 위한 쟁점과 남북협력 전망,” 『KEI북한환경리뷰』, 2021-2호 (2021), p. 3.

431/ DPRK, “Updated Nationally Determined Contribution Of the DPRK,” <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/2019.09.19_DPRK%20letter%20to%20SG%20special%20envoy%20for%20NDC.pdf> (Accessed May 23, 2023).

432/ 임철희·최현아, “한반도 환경협력을 위한 국제사회 동향과 미래 협력방안,”

북한이 국제사회에 요청하고 있는 자국에 대한 인도적 지원의 형태가 단순 원조에서 개발협력으로 바뀌고 있다는 점과 북한의 기술 수요 등을 고려한 한반도 차원의 지속 가능 기후기술협력 방안에 대한 연구가 필요하다. 더불어 유엔전략계획 2017~2021에서 알 수 있듯이, 유엔에서 진행하는 대북 사업은 개발역량 강화를 통한 북한 내 인도주의적 위기의 해결을 목적으로 하며,^{433/} 기술의 개발과 이전이 기후변화 대응을 위한 하나의 주요 수단이 될 수 있다.^{434/}

기후변화 기술 측면의 북한의 기술 수요는 북한이 제출한 NDC와 UNDP, UNEP, CTCN(Climate Technology Centre Network, 기후기술센터네트워크)과 같은 국제기구에 제출한 기술 지원 요청서 등의 국제문서를 통해 확인할 수 있다. 위 문서들을 종합적으로 고려하였을 때, 북한은 물 분야(7건), 재생에너지 분야(5건), 에너지 효율 분야(4건), 생태계 및 생물다양성 분야(4건), 산림 분야(2건), 탄소고정 및 완화 분야(2건), 인프라구축 및 도시계획 분야(1건), 교통 분야(1건) 순으로 높은 기술 수요를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 북한의 NDC상에서는 이러한 기술 지원을 받을 경우 52%까지 감축하겠다는 내용이 담긴 것이다. 다만, 대북 제재로 인해 현실적으로 기술 지원이 이루어질 가능성이 높은 기술은 제한적이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 북한은 기후변화 대응을 위한 국제적 노력에 적극적으로 참여하고 있으며, 자국의 기후변화 대응 역량 강화를 위해 국제사회에 기후기술 관련 지원을 요청하고 있다는 점을 고려할 때 기후기술분야에서의 남북 협력 가능 사업 분야의 발굴

『환경생물』, 제40권 2호 (2022), p. 229.

433/ 모춘홍, “북한개발협력의 핵심 논점과 정책적 함의: ‘유엔전략계획 2017-2021’을 중심으로,” 『법과정책연구』, 제21권 3호 (2021), p. 227.

434/ 녹색기술센터, 『UNFCCC 기술 메커니즘(CTCN) 활용 기후기술 협력방안 연구』 (녹색기술센터, 2016), p. 3.

이 필수적이다.^{435/}

표 IV-44 북한의 자발적 감축목표/NDC상 언급된 기술 이전 요구 목록

구분	기술 분야	기술명
적응	인프라 및 도시계획	중앙식 복합 시설
	물	수질오염 예방 및 고효율 정수 기술
감축	에너지 효율	핵발전소
		에너지효율이 높은 에어컨 및 열 펌프
		고효율 장작난로
		울트라-초임계 석탄발전소
	재생에너지	계통연계 태양광 시스템
		연안 풍력발전
		바이오가스
		가정용 태양열 온수시스템
		왕겨 열병합 발전소
	교통	대도시 간선 급행버스 시스템

출처: CTON, “Technology Sectors,” (<https://www.ctc-n.org/technology-sectors/>) (Accessed May 22, 2023); DPRK, “Updated Nationally Determined Contribution of the DPRK,” (https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/2019.09.19._DPRK%20letter%20to%20SG%20special%20envoy%20for%20NDC.pdf) (Accessed April 23, 2023) 재인용: 박예지·임철희, “국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술센터네트워크(CTON) 기술 지원 사례를 중심으로,” 『한국기후변화학회지』, 제14권 3호 (2023), p. 353의 표를 일부 인용.

(2) 북한의 SDGs 이행과의 연계성

북한의 기후변화 대응 관련 활동은 SDGs 이행 측면에서 13번 목표와 해당 세부목표·지표에 직접적인 연계를 갖는다. 북한은 수년 동안 기후재난으로 국민의 생명과 건강, 경제 발전에 심각한 영향을 받고 있으며, 2020년 전국단위 위기관리 체계를 구축하고자 하였다. 최근 대중매체를 통해 재난에 대한 조기 경보와 실시간 정보를 제공 중이며, 이를 통해 국가위기 대응 능력이 향상되고 재난 피해

^{435/} 임철희·최현아, “한반도 환경협력을 위한 국제사회 동향과 미래 협력방안,” p. 226.

가 최소화되는 등 기후재난에 대한 대응능력이 개선되고 있다. 이러한 기후재난에 대한 대응 능력이 제고될 경우 세부목표 13.1에 기여할 수 있다. 북한이 자발적으로 제시한 NDC를 자체적 및 국제사회의 지원으로 달성하는 것은 세부목표 13.2에 해당한다.^{436/} 즉, 온실가스 감축을 통한 NDC 달성과 기후재난에 대한 대응 모두 SDGs 이행에 기여하게 된다.

또한, SDG 2(기아종식), 3(건강과 웰빙), 6(깨끗한 물과 위생), 7(모두를 위한 에너지 보장), 15(육상생태계), 17(글로벌 파트너십) 등의 목표와도 연계성을 갖는다. 특히 북한에서 중점적으로 추진 중인 산림복원(산림건설총계획 등)은 산림생태계를 복원함과 동시에 탄소흡수원을 증진시켜, SDG 13과 15에 공동으로 기여한다. 다만 이를 위해서는 산림·토지이용 분야 온실가스 배출 및 흡수 모니터링 평가시스템이 필요할 것이다. UNFCCC의 파리협정에서는 개발도상국을 지원하는 국제협력을 요구하는데, 이는 SDG 13과 17 목표를 공동으로 기여하게 할 것이다.

(3) 역량 강화 효과

기후변화 공동 성과 사업은 UNFCCC의 파리협정 체계를 기준으로 할 때, 기술 지원, 재정 지원, 역량 강화로 구분될 수 있는데, 기술과 재정 지원 역시 역량 강화의 파생적 효과가 발생할 수 있다. UNFCCC의 주요 원칙에서는 개발도상국 지원에 대한 다양한 항목을 가지며 협력사업의 경우 이러한 원칙하에서 선진국이 개발도상국을 지원하도록 한다. 또한, 신기후체제인 파리협정 체계를 고려할

^{436/} NDC 달성은 UNFCCC 차원에서 다루는 내용이며, SDGs 지표상에서는 NDC 달성보다는 수립에 의의를 두고 있다. 다만, 대부분의 국가가 NDC를 수립하고 제출하였으므로, 본 연구에서는 NDC를 달성하는 것 또한 동일한 지표에서의 이행으로 다루고자 한다.

때 기후변화 대응을 위한 모든 사업에서 역량 강화 효과가 발생할 수 있다. 물론 남북 간 공동 성과 사업의 경우 일반적 선진국-개발도상국 기후협력사업과 달리 이해할 수 있으나, 남북 간 사업이 UNFCCC하에서 이루어질 경우 동일한 체계로 수행될 것이다.

특히 SDGs 이행 차원에서 13번 목표의 세부목표들을 이행하는 데 역량을 강화해준다. 공동 성과 사업으로 예상해볼 수 있는 홍수·가뭄 예·경보 시스템이나 기후변화 리스크 평가기술 등은 13.1.1 지표, 13.1.3 지표의 이행역량을 강화시키며, 에너지효율화 기술 등 온실가스 관련 분야는 13.2.1 지표, 13.2.2 지표의 이행역량을 강화시킨다.

나. 기존 사업 평가

(1) 현황 조사

기후변화 대응 관련 북한의 기존 사업은 사례가 매우 제한적이다. 산림복원을 통한 탄소흡수원 증진 및 기후변화 적응력 강화 관련 사업을 포함할 경우 국제기구 혹은 INGOs가 주도한 사례를 확인해 볼 수 있다. 북한은 대북 제재하에서도 다양한 기관들과 함께 경사지 복구 및 조림과 같은 산림 분야 관련 사업을 진행하고 있거나, 추진한 바가 있다. 여기에는 SDC(Swiss Agency for Development and Cooperation, 스위스 개발협력청), 저먼애그로액션(German Agro Action), 그리고 한스자이델재단(Hanns Seidel Foundation)과 같은 기관이 참여하였다.

SDC의 경우 2015년 미화 60만 달러를 지원하여 북한 9개 군, 2,000여 가구 주민들이 임농복합경영 방식을 이용해 직접 경사지를

관리할 수 있도록 지원한 바 있다.^{437/} 다음으로 한스자이텔재단은 북한에서의 산림 관련 사업을 2012년부터 준비하여 유럽연합의 지원하에 2014년부터 2017년까지 지속가능한 조림 사업을 진행했으며, 사업이 종료된 이후에도 북한 전문가에 대한 산림 관련 역량 강화 사업을 지원하고 있다. 유엔의 대북 제재가 강력하게 시행되었던 2016년과 2017년에도 한스자이텔재단은 지속적으로 활발한 활동을 진행했으며, 소규모이지만 북한에서의 산림 관련 사업을 이어나갔다.^{438/}

국제기구 차원에서는 IUFRO(International Union of Forestry Research Organizations, 세계산림연구기관연합)과 북한 간 사례가 존재한다. 북한에서 산림 분야와 관련된 대외 협력관계를 담당하고 있는 국토환경보호성 산림총국 대외협조처는 IUFRO와 협력사업을 진행해 왔다. 북한은 2005년부터 꾸준히 IUFRO의 회의에 참여하고 있으며, 2016년부터는 본격적으로 북한 내 산림 생태계 복구 및 관리 방안에 대한 발표와 논의가 진행되고 있다. 주요 내용은 북한 내 산림병해충 피해에 대한 고찰 및 대책 수립과 더불어 경사지 토지 퇴화 및 사방야계 능력의 강화, 산림 회복 방안 제시, 종자, 양묘 및 식재 기술의 개선 등이다. 특히, 북한 산림연구원의 리호철 원장은 2016년 10월 24일부터 28일까지 중국 베이징에서 개최된 제1회 IUFRO 아시아-오세아니아 지역 총회에 참가하여 IUFRO측에 북한 산림연구에 필요한 자료를 요청하였으며, 북한 산림총국은 이후 2018년 4월 IUFRO에 산림협력사업 제안서를 제출하였다.^{439/}

437/ “유엔, 북한 산림 복구에 55만 달러 지원,” 『Voice of America』, 2016.12.21., <<https://www.voakorea.com/a/3644116.html>> (검색일: 2023.10.11.).

438/ 최현아, “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로,” 『통일정책연구』, 제27권 2호 (2018), p. 4.

439/ 추장민 외, 『한반도 지속가능 발전을 위한 북한 환경 연구 로드맵 수립』 (세종: 한국환경연구원, 2019), p. 161.

표 IV-45 북한 산림과학원이 IUFRO 요청한 산림과학기술자료 목록

1. 용기모 생산용 기질의 종류 및 성분과 관련한 기술자료
2. 완효성 비료의 제조 및 적용 기술자료
3. 중국에서 나무모 생산의 2회전에 대한 기술자료
4. 나무모 영양관리의 표준화에 대한 자료
5. 잣나무, 스트로브스스나무, 이깔나무 등 주요 수종들의 키 낮은 채종림 조성 기술자료
6. 산림수종들의 유전자 전이 방법과 내한성 관련 유전자, 유전자은행체, 조직배양과 세포 배양에 대한 자료
7. 유럽과 동북아시아지역에서 자라는 사철단풍나무를 비롯한 관상용나무들의 종류, 원림적 가치, 재배 방법 자료
8. 털벌레애기작은벌의 종 검색 지표
9. 양묘장에서 쓰이는 기계들의 종류별 특성 자료
10. 중국에서 2010년에 개발한 미량관수 기술과 관수물량 조종장치 자료

출처: 이우균 외, 『국제기후변화·환경레짐 대응 한반도 환경협력 진화 연구』(서울: 통일부, 2021), p. 54 재인용; 이규창 외, 『기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안-SDGs 매개의 남북인권 협력 관점에서』(서울: 통일연구원, 2022), p. 129.

표 IV-46 2018년 4월 북한 산림총국이 IUFRO에 제출한 협조 제안서 목록

- 조선민주주의인민공화국 산간지역에서의 림농복합경영관리개선에 의한 산림 복구와 인민 생활 개선 시범창조(2년, 30만 달러)
- 조선민주주의인민공화국 중부지대에서의 산림 및 경관 회복과 자연자원 관리 대상 계획(2년, 95만 달러)
- 조선민주주의인민공화국에서 군 모체양묘장들과 소규모 양묘장들에서의 묘목 생산 개선에 의한 다목적 산림관리에 필요한 묘목 생산 및 어린나무 사름을 개선 시범 창조(2년, 30만 달러)
- 농촌 지역에서 빨리 자라는 새 품종에 의한 땀나무림 조성을 통한 인민 생활 향상 (3년, 40만 달러)

출처: 이우균 외, 『국제기후변화·환경레짐 대응 한반도 환경협력 진화 연구』, p. 54 재인용; 이규창 외, 『기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안-SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서』, p. 129.

유엔 산하의 최대 개발협력기관인 UNDP를 통해 북한의 정책 개발, 역량 강화, 제도 개선뿐만 아니라 SDGs 달성을 위한 사업 역시 지원하고 있다. 북한은 총 6건의 사업을 UNDP에 제안했으며 그중 4건은 SDG 7 에너지 관련 분야이고, 1건은 SDG 13 기후변화, 나머지 1건은 SDG 14 수생물 분야에 해당된다.

표 IV-47 UNDP에서 지원한 북한 개발협력 사업

분류	기간	사업명
SDG 7 (에너지)	2006~2015	Sustainable Rural Energy Development (SRED) Programme
	2010~2013	Small Wind Energy Development Promotion In Rural Areas
	2011~2012	Climate Change And Environment Projects Formulation
	2015~2020	Sustainable Energy Solutions (SES)
SDG 13 (기후변화)	2015~2020	Disaster Risk Management
SDG 14 (수생물)	2013~2019	Ecosystem Resilience And Disaster Risk In River Basins

출처: 이우균 외, 『국제기후변화·환경레짐 대응 한반도 환경협력 진화 연구』, p. 57; UNDP, “DPR Korea,” (<https://www.undp.org/tag/dpr-korea>) (Accessed May 19, 2023).

UNFCCC를 기반으로 한 국제협력사업 발굴을 주요 목표로 할 경우 GCF(Green Climate Fund, 녹색기후기금)와 CTCN과 같은 협력 메커니즘 사례를 중점적으로 검토해야 한다. UNFCCC하의 기후재정매커니즘인 GCF는 기후변화 감축 및 적응 관련 사업에 대한 자금 지원을 담당한다. 1977년 북한이 FAO에 정식 회원국으로 가입한 이후, 북한 내의 기아 및 식량문제를 조사하기 위해 WFP와 같은 조사단이 합동 또는 단독으로 구성되어 파견되고 있다. 2019년 12월 북한 국토환경보호성이 GCF에 FAO를 이행기관으로 하여 NDA(National Designated Authorities, 국가지정기관)^{440/} 대한 역량 강화 및 기후변화 관련 국가 전략프레임워크 구축을 목표로 하는 능력배양 사업(Readiness project) 승인을 받았으나,^{441/} 북한에 대한 국제사회의 제재로 인해 현재 진행되고 있지는 않다.

^{440/} NDA는 GCF와 개별 국가를 연계하는 국가 기관으로, 북한이 자국의 NDA 설립 및 역량 강화를 위한 사업을 요청한 것을 통해 GCF의 기후 기금을 지속적으로 활용하고자 하는 의지를 확인할 수 있다.

^{441/} 임철희·최현아, “한반도 환경협력을 위한 국제사회 동향과 미래 협력방안,” p. 228.

GCF의 경우 선진국들이 제공한 자금을 활용하여 개발도상국이 온실가스 배출을 줄이고 기후변화로 인한 피해에 적응할 수 있도록 지원하는 것에 설립 목적이 있어 북한의 산림 황폐화 복구를 위한 지원 사업, 블루 카본(blue carbon)으로서 중요한 습지 보전 사업 등을 진행할 수 있다. 국토환경보호성이 GCF 국가지정기구로 지정되어 있으며, 대외협조국 국장이 연락 담당자로 임명되었다. 그러나, GCF의 능력 배양사업은 북한 주민에 대한 인도적 지원을 목적으로 하기보다 북한 당국, 또는 북한 내 연구기관에 대한 광범위한 연수 및 관료적 지원의 성격을 지니기 때문에 인도적 제재 면제가 불가하다는 미국 정부의 반대에 부딪혀 실제로 사업이 진행되지는 않고 있다.^{442/}

표 IV-48 북한 당국의 GCF 역량 강화 사업 계획서

프로그램 제목: 조선민주주의인민공화국 GDF와의 교류를 위한 NDA 역량 강화 지원 및 준비와 국가전략 프레임워크 수립
책임 기관: 국토환경보호성(정부 기관)
이행 기관: FAO
유형: GCF 협력을 위한 국가 역량
목표: 기후변화 문제를 해결하기 위해 기후재정을 우선시하기 위한 다자간 절차를 관리하고 조정하는 북한 당국의 역량 강화
예상 결과: 1. 기후 행동과 금융을 통제하고 조정하기 위한 제도적 역량 및 조정 메커니즘 2. 국가 프로그래밍 프로세스

출처: 이규창 외, 『기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안-SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서』, p. 144.

442/ David Wainer, "U.S. Halts UN Proposal to Help North Korea Address Climate Risk," *Bloomberg Quint*, April 23, 2020, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-22/u-s-halts-un-proposal-to-help-north-korea-address-climate-risk>> (Accessed May 18, 2023).

GCF 설립 이전까지 GEF(Global Environment Facility, 지구환경기금)가 환경 사업에 대한 주요 재정기구로서의 역할을 수행해왔다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 북한은 UNDP와 함께 GEF에 환경 사업을 수행하기 위한 자금 지원을 총 15건 요청했다. 이후 GEF의 자금 지원을 통해 생물다양성 분야 4건, 환경 보존 및 보호 분야 5건, 환경 협약 대응 관련 2건과 함께 온실가스 감축 전략, 풍력발전, 환경 민간투자부문 개발, 환경 관리 분야에 대한 각 1건의 사업이 수행되었다. 다만, 이는 모두 2010년 이전에 진행된 사업으로, 현재의 대북 제재 국면과 유사한 상황이 아니기 때문에 직접적인 시사점을 도출하는 데에는 한계가 있다.

표 IV-49 GEF에서 지원한 북한 내 수행 사업

분류	기간	사업명
생물다양성	1997	National Biodiversity Strategy & Action Plan and Report to the Conference of Parties
	2000	Conservation of Biodiversity at Mount Myohyang
	2002	Coastal Biodiversity Management of DPR Korea's West Sea
	2006	Updating of NBSAP, Preparation of 2nd National Reports, and Establishment of a National Clearing House Mechanism (CHM)
환경 보존 및 보호	1994	Prevention and Management of Marine Pollution in the East Asian Seas
	1998	Preparation of A Strategic Action Programme (SAP) and Transboundary Diagnostic Analysis (TDA) for the Tumen River Area, Its Coastal Regions and Related Northeast Asian Environs
	1999	Building Partnerships for the Environmental Protection and Management of the East Asian Seas
	2000	Reducing Environmental Stress in the Yellow Sea Large Marine Ecosystem
	2004	Conservation of Globally Significant Wetlands

분류	기간	사업명
환경 협약 대응	1997	Enabling Korea DPR to Prepare its First National Communication in Response to its Commitments to UNFCCC
	2004	Preparation of the POPs National Implementation Plan Under the Stockholm Convention
온실가스 감축 전략	1992	Asia Least-Cost Greenhouse Gas Abatement Strategy (ALGAS)
풍력발전	2005	Small Wind Energy Development and Promotion in Rural Areas (SWEDPRA)
환경 민간투자	2004	East Asian Seas Region: Development and Implementation of Public Private Partnerships in Environmental Investments
환경관리	2004	National Capacity Needs Self-Assessment for the Global Environment Management

출처: 이우균 외, 『국제기후변화·환경레짐 대응 한반도 환경협력 진화 연구』, p. 53; GEF, “Projects,” <https://www.thegef.org/projects-operations/database/?%5B0%5D=regional_country_%3A86> (Accessed May 7, 2023).

UNFCCC하의 기후기술메커니즘인 CTCN은 기술 지원 사업을 통해 기후기술 이전을 원하는 국가/기관과 기술이전이 가능한 국가/기관을 연결하는 플랫폼 역할을 수행한다. 북한은 CTCN에 기후변화 대응을 위한 전과정평가 역량 강화 관련하여 ‘Building capacity for Environment Life Cycle Assessment’ 기술 지원 사업 1건을 요청한 바 있다. 이를 통해 북한은 제품 생산 등 기업활동에서 환경과 기후변화 대응에 미치는 영향에 대해 기술 고도화를 요구하고 있으며, 이를 통한 온실가스 감축을 추진했다는 것을 확인할 수 있다. 국내 기관에서도 CTCN 사업에 대한 관심이 많다. 전 세계에서 가장 많은 등록기관을 보유하기도 하였고, 다양한 영역에서 공공·민간기관들이 참여하고 있다. 북한의 기술 수요와 비교하여도 대부분의 수요를 충족할 수 있는 국내 기관들이 존재하는 것으로 확인된다.

표 IV-50 북한의 기술 수요와 관련 기술을 보유한 한국 CTCN 네트워크 회원기관

구분	북한의 기술 수요 분야	북한에 의해 요청된 기술/사업의 수	관련 기술을 보유한 한국 CTCN 회원기관 수
적응	인프라 및 도시계획	1	27
	물	7	32
감축	산림	2	8
	탄소고정 및 경감	2	21
	에너지 효율	4	42
	재생에너지	5	55
	교통	1	10
범분야적 접근	생태계 및 생물다양성	4	7

출처: CTCN-Technical Assistance Implementers, (<https://www.ctc-n.org/network/ta-implementations>) (Accessed May 19, 2023); CTCN, "Technology Sectors," (<https://www.ctc-n.org/technology-sectors>) (Accessed May 22, 2023); DPRK, "Updated Nationally Determined Contribution of the DPRK," (https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/2019.09.19_DPRK%20letter%20to%20SG%20special%20envoy%20for%20NDC.pdf) (Accessed April 23, 2023); 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구』(서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013) 재인용: 박예지·임철희, "국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술센터네트워크(CTCN) 기술지원 사례를 중심으로," p. 356.

그 외에 2010년대에 추진된 사업들의 경우 UNDP 중심의 농촌에너지, 재난대응, 적응역량 사업들이 대표적이다. 다만 이 사업들은 강화된 대북 제재 이전에 시작한 사업이므로 현재는 종료된 사업들이다. 현재 상황에서 동일한 주제로 추진은 어렵겠으나, 기후변화 주제의 선행사례로서 향후 공동 성과 사업의 주제 선정을 위한 가이드라인이 될 수 있다.

표 IV-51 2010년대 국제기구와 북한의 기후·환경 분야 협력사업 현황

구분	사업명	사업기간
UNDP	Sustainable Energy Solutions for Rural Livelihoods in DPRK	2015~2020
UNDP	Strengthening the Resilience of Communities through Community-Based-Disaster Risk Management	2011~2019
UNDP	Strengthening Ecosystem Resilience and Community Adaptive Capacity In Climate Affected River Basins In DPRK	2011~2019
CTCN	Building Capacity for Environmental Life Cycle Assessment (ELCA) in DPRK	2017 (중단)
RRC-EA	Conservation of Wetlands in the Democratic People's Republic of Korea - Introducing the Rapid Assessment of Wetland Ecosystem Services	2018
GCF	NDA Strengthening and Country Programming support for DPR Korea through FAO	2019 (중단)

출처: 과학기술정보통신부, 『한반도 기후위기 대응을 위한 남북과학기술 협력방안 연구』 (서울: 2023), p. 24.

국제기후협력메커니즘을 활용한 사업들은 북한에 적용된 사례는 제한적이거나, 북한과 유사한 경제·정치환경을 보유한 국가들에는 다양한 사례가 존재한다. 이러한 사례들에 대한 분석을 통해 북한에서의 국제기후협력에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

미얀마는 자국의 기후변화 취약성을 줄이고, 기후변화로 인해 야기되는 농업, 물 분야 관련 농촌의 피해를 막기 위해 CTCN에 홍수 및 가뭄 조기 경보 시스템 개발을 위한 기술 지원을 요청했다. 미얀마에서의 CTCN 지원은 미얀마의 기후 탄력적인 솔루션 개발과 관련 데이터의 향상을 통해 미얀마의 기후변화와 가뭄 및 홍수 대응에 긍정적 영향을 줬다. 해당 사업은 미얀마의 홍수 및 가뭄 관리 조치 기반 강화로 미얀마 정부의 홍수 및 가뭄 관리 능력 향상에 기여하였다. 본 사업은 미얀마 정부의 역량 강화를 목적으로 실시되었기 때문에 미얀마의 다양한 부처와 파트너십이 진행되었다. 북한의 정부 부처와의 긴밀한 협력을 요하므로 유의미한 시사점을 줄 수 있다.

표 IV-52 미얀마 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요

사업명	과학 기반 정보 가용성 및 관리 개선을 통한 가뭄 및 홍수 관리 강화
기간	2018.7.13.~2019.8.31.
비용	305,927달러
이행자 및 파트너	<ul style="list-style-type: none"> • UNEP - DHI Partnership - Centre on Water and Environment • Environmental Conservation Department, Ministry of Natural Resources and Environmental Conservation
목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 빈곤 개선 및 극한 기상현상에 대한 취약성 저감 • 기후변화 취약성 저감을 위한 홍수 및 가뭄 조기 경보 시스템 개발
관련 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 모니터링 기술 • 홍수위험 지도화 기술 • 기후변화 시나리오 개발 • 가뭄 위험도 지도화 기술

출처: 박예지·임철희, “국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술 센터네트워크(CTCN) 기술지원 사례를 중심으로,” p. 369; CTCN, “Promoting data for climate change, drought and flood management in Myanmar,” <<https://www.ctc-n.org/technical-assistance/projects/promoting-data-climate-change-drought-and-flood-management-myanmar>> (Accessed October 9, 2023).

2016년에 통과된 파키스탄의 국가 에너지 효율 및 보존법에 따라 에너지 감사 및 관리자, 그리고 에너지 집약 산업의 지정된 소비자에 대한 인증 메커니즘의 수립이 요구되었고, 파키스탄은 자국의 에너지 감사 및 관리자를 위한 국가 인증 제도 개발과 제도화와 관련하여 CTCN에 지원을 요청하였다. CTCN 기술 지원에 따라 파키스탄은 에너지 효율 및 보존에 관한 법률을 효과적으로 적용하고 다양한 분야의 에너지 절약 조치를 통해 실질적으로 에너지 절약에 기여할 수 있게 되었고, 파키스탄은 위 사업의 이행을 통해 연간 42,000톤의 CO₂ 배출량을 감축할 수 있었다.^{443/} 더욱이 위 사업의 경우 파트너로서 파키스탄의 많은 민간기업들이 참여를 하였는데, 남북은 기후 공동체로서 한반도 탄소중립을 위해 노력해야 하는 만큼, 공공영역과 더불어 민간의 활발한 참여가 필요하므로 유의미한 시사점을 준다.

^{443/} CTCN, “Impact Description,” <<https://www.ctc-n.org/content/impact-description-0>> (Accessed May 2, 2023).

표 IV-53 파키스탄 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요

사업명	에너지 심사원 및 관리자를 위한 국가인증제도 개발
기간	2018.12.28.~2021.3.31.
비용	103,569달러
이행자 및 파트너	<ul style="list-style-type: none"> • Climate Technology Centre and Network • The Energy and Resources Institute • Ministry of Climate Change – Pakistan
목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 파키스탄 정부가 NEECA를 통해 국가 에너지효율 및 보존법의 시행에 기여하기 위해 에너지 감사자를 교육하고 인증하는 지속가능한 시스템을 구현하도록 지원 • 에너지 심사원 및 에너지 관리자를 위한 국가 인증 시스템 개발 • 에너지 감사에 대한 예비 기술 교육 프로그램 조직 • 에너지 심사원 및 관리자 시험을 위한 강의 내용 및 가이드북 및 문답은행 개발
관련 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지효율화(전력사용 및 냉방시스템) • 시멘트 생산, 제조산업, 텍스타일 산업, 펄프 및 제지산업 등에서 온실가스 감축

출처: 박예지·임철희, “국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술 센터네트워크(CTCN) 기술지원 사례를 중심으로,” p. 371; CTCN, “National Certification System for Energy Auditors,” <<https://www.ctc-n.org/technical-assistance/projects/national-certification-system-energy-auditors>> (Accessed October 9, 2023).

넓은 해안이 인접한 태국의 방콕 지역은 해수면 상승과 극단적인 기상현상 빈도의 증가로 인해 기후 재난 관련 위협에 직면해 있다. 특히, 태국에서 매년 발생하는 홍수 피해 규모는 수십억 달러에 달하며, 그 피해는 도시 빈곤층에 집중될 가능성이 높다. 이와 같은 기후 재난에 대처하기 위해서는 홍수 예보 시스템 및 운하, 배수 시스템 구축을 바탕으로 재난 발생 시 신속한 경보를 통해 도시 거주민들이 피해를 최소화할 수 있도록 하는 도시 환경 관리가 중요하다. 더불어, 홍수와 같은 기후 재난이 발생하기 쉬운 지역에 대한 데이터 수집 및 모니터링을 통해 체계적으로 피해를 예방할 수 있도록 관리해야 한다. 태국에서의 CTCN 사업을 통해 홍수예보시스템 관련 데이터 소스 식별과 더불어, 기존 모델 개선, 홍수 관련 데이터 수집 시스템과 모델 환경의 연계 등을 위한 기술 지원이 이루어졌다. 북한은 태

국과 유사하게 홍수 부문에서 높은 기후 취약성을 지닌다.^{444/} 그러므로 태국에서 진행된 홍수 대응을 위한 CTCN 기술 지원 사례를 통해 북한의 기후재해 취약성 개선 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

표 IV-54 태국 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요

사업명	방콕의 홍수 대응을 위한 조기 경보 시스템 강화
기간	2016.9.1.~2019.11.30.
비용	264,843달러
이행자 및 파트너	<ul style="list-style-type: none"> • UNEP - DHI Partnership - Centre on Water and Environment • Hydro and Agro Informatics Institute (HAI), Royal Rain Department
목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 홍수예보시스템(Rain Radar 등) 관련 데이터 소스 식별 • 실증지역 기존 모델 개선 • 데이터 수집 시스템과 모델환경 연계 • 정보 및 운영시스템 구성 • 보급 워크숍 개최·운영
관련 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 홍수예보시스템 • 커뮤니티 운영 조기 경보 시스템 • 운하 및 배수 시스템

출처: 박예지·임철희, “국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술센터네트워크(CTCN) 기술지원 사례를 중심으로,” p. 370; CTCN, “Strengthening Bangkok’s Early Warning System to Respond to Climate Induced Flooding,” <<https://www.ctc-n.org/technical-assistance/projects/strengthening-bangkok-s-early-warning-system-respond-climate-induced>> (Accessed October 9, 2023).

북한이 CTCN에 제출한 기술 지원 사업은 시행되지는 않았지만, 그들이 원하는 주제와 형태를 이해할 수 있는 사례가 된다. 해당 사례에서는 북한 내 제품을 생산하는 기업들의 전과정평가 기술을 도입하여 온실가스 감축할 수 있는 역량을 강화하고자 하였다. 이를 위해 관련 전문가들을 북한으로 초청하여 훈련과정을 진행하고, 전과정평가를 위한 분석도구와 데이터베이스 활용기술 제공을 기획하

^{444/} 박예지·임철희, “국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술센터네트워크(CTCN) 기술지원 사례를 중심으로,” p. 399.

였다. 해당 사업을 통해 북한 내 제품생산에 대한 평가체계 수요를 확인할 수 있었다. 해당 기술 지원 사업이 진행되지 못한 구체적인 이유가 보고되진 않았으나, 유사한 유엔사막화방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification) 토지황폐화중립(Land Degradation Neutrality) 사업이나 GCF 능력배양사업과 마찬가지로 대북 제재 과정에서 중단된 것으로 예상되고 있다. 2017년 이후 강화된 대북 제재로 북한으로 재정이 투입되는 대부분의 사업이 중단되었고 GCF사업 사례와 같이 미국의 반대가 영향을 미쳤을 수 있다. 또한, 이 사업은 설비가 투입되는 분야는 아니지만 ‘온실가스 감축’ 영역이므로, 대북 제재 유예에 대한 합의가 이루어지기 어려웠을 것으로 예상된다. 현재와 같은 대북 제재 상황에서는 국제기구 사업이더라도 유예를 위해서는 주민 삶에 밀접하게 영향을 주는 기후재난 관련 ‘적응’ 영역의 사업 추진이 필요함을 보여준다.

표 IV-55 북한 기후협력사업(CTCN TA) 사례 개요

사업명	북한의 기후변화 대응 환경 전과정평가 구축 역량 강화
기간	2017.12.26.(제출) – 중단
비용	–
이행자 및 파트너	<ul style="list-style-type: none"> • 김일성종합대학(지구환경과학과) • 국가과학기술위원회(북한)
목적 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 온실가스 감축을 위한 국가차원의 전과정평가 체계 구축 • 전체 기업을 대상으로한 청정생산체계 도입 • 기업신용등급 개선
관련 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 전과정평가 관련 전문가 훈련(역량 강화) • 전과정평가 국제데이터베이스 및 분석도구 지원

출처: CTCN, “Building Capacity for the Environmental Life Cycle Assessment (ELCA),” <<https://www.ctc-n.org/technical-assistance/projects/building-capacity-environmental-life-cycle-assessment-elca>> (Accessed October 9, 2023).

(2) 한계와 시사점

기존 사업들의 추진 현황에서 다양한 한계와 시사점을 얻을 수 있다. 먼저, 여러 단체 및 국제기구를 통해 추진된 산림 중심의 협력사례는 대체로 소규모 사업으로 추진되어 SDGs 차원에서 큰 틀의 성과를 기대하기는 어려운 한계가 존재한다. 다만, 역량 강화를 병행하여 현지 인력양성에 기여하였으며, 2010년대에 추진된 북한의 산림 건설총계획 등과 접목하여 성공적으로 추진된 사례들이 존재했다. 또한, 대북 제재하에서도 추진되었다는 점이 고무적이다.

UNFCCC하에서의 협력 메커니즘을 활용한 사례들은 대체로 사업이 중단되어 시행되지 못한 사례들만 존재한다. 다만, 해당 사업들은 수혜국이 신청해야하므로, 북한 내부적으로도 사업에 관심을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 북한과 유사한 환경에 있는 국가들에서도 관련 사례들을 많이 가지고 있다. 특히 CTCN의 기술 지원 사업은 개발도상국의 기술 지원에 문턱이 낮고, 접근성이 높은 사업으로 확인되었다. 다만, 기술 지원 사업은 예산이 제한적이라는 단점을 가지므로, 후속사업과 연계해야 사업의 지속성을 가질 수 있었다. 대북 제재 상황을 고려하였을 때, 북한에서 현실적으로 지원 가능한 사업들은 SDGs 13.1번 세부지표에 관한 사업(기후재난 대응)들로 예상할 수 있다. 미얀마, 태국 등에서도 홍수·가뭄 등에 대한 대응 기술을 이전 받았으며, 북한에서도 유사한 사례를 추진할 수 있다. 기술 지원 사업은 예산적 한계는 존재하지만, 대북 제재하에서 협력 초기단계에 적합한 사업으로 볼 수 있다. 북한 내 기관으로 직접적인 재정 지원이 이루어지는 것이 아닌 기술이전을 시행하는 CTCN 등록 기관으로 재정이 투입되므로, ‘적응’ 기술을 활용한 기후재난 대응의 주제로는 국제사회의 제재에서 면제될 가능성이 있다.

표 IV-56 기존 사업의 한계와 시사점

구분	사업의 한계	시사점
북한 산림협력 (INGOs)	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 역량 강화를 포함한 사업 추진 필요 • 북한 내 추진정책과 연계하여 시너지 창출 가능
북한 기후협력 (GCF, CTCN)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업수행 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 제재 상황을 고려한 적절 주제 선정 필요 • CTCN 기술 지원과 같은 소규모 적용 기술 지원 사업으로 협력 개선 가능
미얀마 (CTCN)	<ul style="list-style-type: none"> • 자금 부족 • 사업수행을 위한 데이터 등 전반적인 액세스 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 미얀마 정부의 홍수 및 기물 관리능력 향상에 기여 • GCF 재정 지원을 통한 국가 포털 설치
파키스탄 (CTCN)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19로 인한 트레이너 교육 프로그램 온라인 진행 • 개별 산업에 대한 데이터 가용성 및 접근성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 연간 42천톤의 이산화탄소 배출량 감소 • 에너지 감사를 수행하는 일자리 창출 촉진
태국 (CTCN)	<ul style="list-style-type: none"> • 필요 대비 상대적으로 미비한 수준의 자본 투자 • 방콕시 당국의 복잡한 유압 장치에 대한 이해도 부족 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍수 취약지역에 거주 통과하는 사람들을 위한 안전 및 교통 효율성 향상 • 홍수로 인한 경제적 생산성 및 재산 손실 정량화를 통한 도시계획 개선

출처: 저자 작성

(3) 사업 방향성 제안

기후변화 분야 공동 성과 사업의 방향은 SDGs와 UNFCCC에서 지향하는 종합적 기후위기 대응을 목표로 하되, 한반도 정세의 특성을 고려하여 단계적 전략하에서 로드맵이 구상될 수 있다. 장기적으로는 남북 간 직접협력을 통한 공동 성과 사업을 준비하면서도, 단기적·구체적 방안에서는 다자협력 혹은 국제사회를 활용한 우회적 협력 방식이 필요하다. 앞서 기존 사업들의 검토와 국제정세를 고려하였을 때에도 직접협력보다는 국제기구를 활용한 다자협력 방안이 유효할 것으로 사료된다. 특히, UNFCCC하에서 기술·재정메커니

증을 활용하는 것이 가장 이상적인 방법이며, 현실적으로 실행 가능한 방향으로 볼 수 있다. 또한, 북한이 기존에 UNFCCC에 제출한 NDC에서 기술 지원에 따른 추가 온실가스 감축을 제안하였으나, 에너지 관련 사업의 경우 대북 제재 유예 가능성이 낮고, 예산 투입이 큰 사업이 많으므로, 기후변화 적응에 초점을 둔 협력사업 추진으로 방향성을 수립해야 한다. 다만, 북한이 UNFCCC에 제출한 NDC도 공동 성과 사업의 목표와 부합될 필요가 있으므로, 온실가스 감축과 기후변화 적응 영역을 투트랙(Two-track)으로 접근한다. 해당 사업을 통해 SDG 13번 전반의 목표, 특히 13.1, 13.2, 13.3 세부목표에 직접적으로 기여할 수 있다.

다. 공동 성과 로드맵

(1) 공동 성과 내용

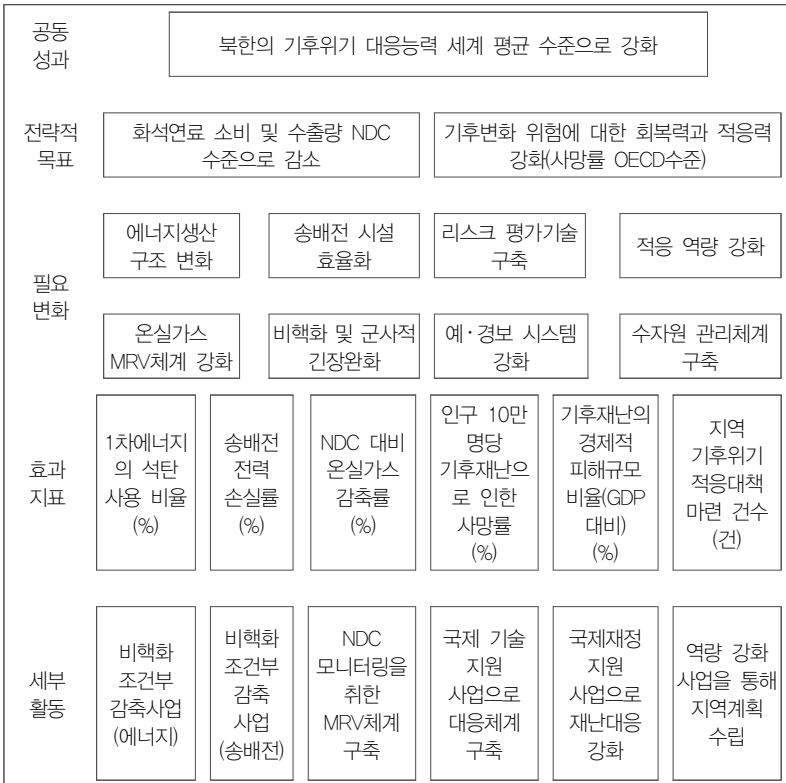
북한의 기후변화 부문 지속가능발전목표 이행 역량 강화를 위한 공동 성과는 ‘기후위기 대응 능력’을 강화하는 데 있다. 파리협정에 근거한 자발적 NDC를 비롯한 온실가스 감축 역량과 기후재난에 대한 적응 역량을 종합적으로 공동 성과의 방향을 둘 수 있다. 다만, 앞서 제시한 바와 같이 온실가스 감축 영역의 경우 대북 제재 유예에 한계가 있으므로, 단기적 성과는 적응 영역에서 가능성이 있다.

(가) 목표

공동 성과의 가장 주요 목표는 북한의 기후위기 대응 역량을 전 세계 평균 이상의 수준으로 향상시키는 것이다. 이를 통해 한반도 전반의 기후위기 대응과 탄소중립 공동 달성 등 남북 차원의 역할로 확장 가능하다.

이를 위한 감축 영역의 전략적 목표로, ‘석탄 등 화석연료 소비 및 수출 NDC 수준으로 감소’를 제시한다. 특히 전 세계적으로 단계적 퇴출을 목표로 하는 일반 석탄 사용을 줄여, NDC에서 제시한 감축 수준으로 제한할 필요가 있다. 또한, 북한의 외화벌이 수단이자 유엔 안보리 제재 사항인 석탄 수출에서도 전략적 감소가 필요하다. 이 사항들은 SDG 세부목표 13.2에 해당하며, SDSN(Sustainable Development Solution Network, 지속가능발전해법네트워크)의 SDG 13번 평가에 핵심 지표이기도 한다.

그림 IV-5 공동 성과 산출 모형도



출처: 저자 작성.

적응 영역의 전략적 목표로는 ‘기후변화 위협에 대한 회복력과 적응력 강화’를 제시한다. 이는 SDG 13.1번 목표에 대한 내용으로 북한에 가장 시급한 문제 중 하나이다. 북한은 기후재난으로 인한 피해가 가장 심한 국가 중 하나로, 홍수와 가뭄, 폭염, 한파 등 모든 형태의 기후재난이 발생하고 있다. 회복력과 적응력 강화는 SDG 13.2와 13.3과 연계되는 내용이기도 하다.

(나) 필요한 변화와 지표

위와 같은 전략적 목표를 달성하기 위해 변화가 필요한 부분은 목표별 네 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 감축 영역의 필요한 변화로는 에너지 생산 구조의 변화가 요구된다. 북한은 수력발전의 비율이 높아 발전원에서 신재생에너지의 비율이 높아 보이지만, 전체 전력사용량이 높지 않아 가능한 것이며, 수력발전은 더 이상 향상시키는 것에 한계가 있다. 전력생산에서 비수력발전은 대부분 석탄이 차지하고 있다. UNFCCC에서 석탄의 단계적 퇴출을 목표하여 비석탄 중심의 발전체계를 지향해야함에도 자국 내 생산이 가능한 석탄을 중요 에너지원으로 사용할 수밖에 없는 현실이다. 대한민국을 비롯한 대부분의 국가들은 석탄 사용을 줄이면서 온실가스과 대기오염물질 배출이 낮은 천연가스로 전환하거나 원자력발전 혹은 신재생에너지 증대를 통해 에너지 생산 구조를 전환하고 있다. 북한에서도 비(非)석탄 발전원의 확충을 위한 변화가 필요한 상황이다.

북한의 고질적 에너지 문제 중 하나는 송배전 과정에서 손실되는 전력이다. 발전원도 부족한데 송전·배전 중에 발생하는 에너지손실이 15%가량 되는 것으로 보고되고 있으며,^{445/} 이는 국내의 5배 이상이다. 이는 송배전 시설의 개선만으로도 10% 이상의 청정에너지 생

^{445/} 임철희·최현아, “한반도 환경협력을 위한 국제사회 동향과 미래 협력방안,” p. 230.

산 증대에 버금가는 효과를 거둘 수 있음을 의미한다. 대규모 재정이 투입되어야 하는 신규 발전소 건설 등이 제한적인 북한의 상황에서 시설 개선을 통한 에너지 확보는 온실가스 감축뿐 아니라 북한 주민 삶의 질에도 기여할 수 있을 것이다.

온실가스 배출이나 감축의 국제적 인증과 시장화를 위해서는 MRV(Monitoring, Reporting, Verification, 측정·보고·검증)체계가 가장 중요하다. 국제적 가이드라인에 근거한 국가 및 기업, 지역의 온실가스 인벤토리를 만들고 주기적으로 보고·검증하여 정확한 수치를 입증해야 한다. 국가 내 선전을 위해서는 이러한 과정이 불필요하겠으나, 내부 감축 혹은 국제협력을 통한 감축량을 탄소시장에서 인정받기 위해서는 MRV체계를 구축해야 한다. MRV체계 없이 온실가스 감축을 위한 다자협력의 기회는 매우 제한적일 것으로 보인다.

북한에 대한 온실가스 감축 관련 공동 성과 사업을 위해 전제되어야 하는 필요 변화가 있다. 현재와 같은 대북 제재하에서는 대부분의 사업이 불가능하므로, 국제사회의 규범이 지켜져야 한다. 현재도 유엔 안보리 제재를 회피하는 석탄 수출 혹은 석유 밀수 등이 인공위성으로 확인되고 있으며, 핵무장을 위한 노력과 미사일 발사는 지속되고 있다. 현재와 같은 북한의 활동을 유지할 경우 모든 공동 성과는 불가능하며, 특히나 에너지 및 설비 등과 관련 높은 온실가스 감축 영역은 유예 가능성이 없다. 즉 정치·군사적 변화가 기후변화 공동 성과에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

감축 영역에서의 효과지표는 '1차 에너지원에서 석탄 사용의 비율', '송배전 전력 손실률', 'NDC 대비 온실가스 감축률'로 선정할 수 있다. 특히 세 번째 지표는 SDG 13.2.1, 13.2.2, 지표와 연계되는 부분이다. 석탄 사용을 통해 북한 에너지 생산 구조 변화를 확인할 수 있으며, 송배전 손실률은 직접적인 지표이다. NDC 대비 온실

가스의 감축은 전반적 북한의 노력과 협력의지를 확인할 수 있는 요소이다. 특히 북한은 NDC에서 조건부 감축을 제안했으므로, 국제협력에 대한 노력으로서 북한의 정치·군사적 상황의 변화를 평가해 볼 수 있다.

위의 목표 달성 및 변화를 추진하기 위한 세부활동으로 ‘비핵화 조건부 감축사업(에너지 부문)’, ‘비핵화 조건부 감축사업(송배전 부문)’, ‘NDC 모니터링을 위한 MRV체계 구축’을 제시할 수 있다. 북한에서 NDC를 통해 국제지원에 대한 조건부 감축 목표를 제시한 것과 같이 국제사회와 한미 차원에서도 ‘비핵화’에 대한 조건부 기후협력사업(공동 성과)의 제안도 고려해야 한다. 비핵화 조건이 성립할 경우 온실가스 감축사업으로 확장되는 것은 가능성 높은 사업이다. 또한, 북한의 NDC 달성이나 국제인증을 위해서는 MRV체계가 필요하므로, 여기에 대해서는 비핵화 등의 조건 없이 협력 가능할 것으로 예상된다.

적응 영역에서 필요한 변화는 먼저, 기후변화 리스크 평가 체계를 갖는 것이다. 국가차원에서 과학에 근거한 정책 실현을 위해서는 분야별 기후변화 리스크 평가가 이루어져야 하며, 대부분의 선진국가들에서는 지방자치단체 단위까지 평가 및 계획수립이 법제화되고 있다. 농업(식량), 생태계, 수산, 건강, 수자원, 산업 등 각 분야에 미치는 미래 영향과 리스크를 산정하고 그에 따른 적응대책·기술을 반영하도록 체계를 갖추는 것이다.

두 번째는 기후적응에 대한 역량 강화이다. 기후변화 대응 체계의 이행과 추진 등을 위해서는 정부 및 유관기관에서의 전반적 기후변화 위험과 대응전략에 대해 이해도를 높이는 것이 필요하다. UNFCCC에서도 개발도상국의 역량 강화를 중요한 항목으로 다루고 있다.

개발도상국의 기후재난에서 가장 시급한 문제는 예·경보 시스템

이 부재하다는 점이다. 북한의 경우에도 예·경보 시스템의 강화가 필요한 변화 중 하나로 제시한다. 실제로 많은 기후기술협력사업에서 홍수, 가뭄, 폭염 등에 대한 기후재난에 대응하기 위한 기반으로 예·경보 시스템 기술을 지원하고 있다.

마지막으로 수자원 관리체계를 구축하는 것을 필요한 변화로 꼽을 수 있다. 식량문제와 식수위생 문제가 심각하고, 홍수와 가뭄 등 수문학적 재해가 많은 북한의 경우 수자원 관리 기술 보급이 시급하다. 특히 대부분의 인명·재산 피해는 홍수와 가뭄에서 발생하므로, 수문학적 재해가 일정 부분 관리될 경우 상당한 피해를 감소시킬 것으로 예상된다.

적응 영역에서의 효과지표는 SDG 13.1.1 및 SDG 13.1.3 지표와 유사성이 높은 지표들로 구성된다. 재난지표로 자주 활용되는 ‘인구 10만 명당 기후재난으로 인한 사망률’, 경제적 피해를 의미하는 ‘기후재난의 경제적 피해규모 비율’, 역량 강화의 성과로 볼 수 있는 ‘지역 기후위기 적응대책 마련 건수’로 선정할 수 있다.

적응부문 목표 달성 및 변화를 추진하기 위한 세부활동으로 ‘국제 기술 지원 사업으로 대응체계 구축’, ‘국제재정 지원 사업으로 재난 대응 강화’, ‘역량 강화 사업을 통해 지역계획 수립’을 제시할 수 있다. 현재로서 가능성이 높은 국제협약하에서의 기술 지원·재정 지원 사업을 활용하여 기후재난에 대한 대응체계를 갖추고 홍수·가뭄 등에 대한 대비를 강화하는 활동이다. 특히 역량 강화 사업을 함께 추진하여 국가의 중앙차원뿐 아니라 지역에서의 대응능력을 개선해야 한다. 단, 북한 체제하에서 가능성은 추가적으로 검토할 필요가 있다.

공동 성과 로드맵은 SDG 13번 전반에서 연계성을 가지며, 특히 로드맵의 감축 분야 목표·변화들은 SDG 13.1번과 적응 분야 목표·변화들은 13.2번 세부목표와 직접적인 연계를 보인다. 감축 분야에서는

주로 연간 온실가스 배출량(SDG 13.2.2) 측면에서 SDGs 이행에 기여하며, NDC 관련 변화·지표들을 통해 SDG 13.2.1(NDC 제출·달성)에 기여한다. 적응 분야에서는 주로 기후재난으로 인한 피해(SDG 13.1.1 지표)에서 가장 높은 SDGs 이행에 기여할 수 있으며, 역량 강화 사업을 통해 SDG 13.1.3(국가재난위험감축전략에 따른 지자체 전략), 13.2.1(국가적응계획 등), 13.3.1(지속가능발전교육 등)에도 기여할 것으로 기대한다.

표 IV-57 공동 성과 로드맵과 SDGs 세부목표·지표와의 연계

분류	필요 변화	효과지표	세부활동	해당 SDGs 세부목표	해당 SDGs 지표
감축 목표	에너지생산 구조 변화	• 1차에너지의 석탄 사용 비율(%)	• 비핵화 조건부 감축사업(에너지)	SDG 13.2	SDGs 13.2.2
	송배전 시설 효율화	• 송배전 전력 손실률(%)	• 비핵화 조건부 감축사업(송배전)	SDG 13.2	SDGs 13.2.2
	온실가스 MRV체계 강화	• NDC 대비 온실가스 감축률(%)	• NDC 모니터링을 위한 MRV체계 구축	SDG 13.2	SDGs 13.2.1 SDGs 13.2.2
	비핵화 및 군사적 긴장완화	• NDC 대비 온실가스 감축률(%)	• 비핵화 조건부 감축사업(에너지) • 비핵화 조건부 감축사업(송배전)	SDG 13.2	SDGs 13.2.2
적응 목표	리스크 평가기술 구축	• 인구 10만 명당 기후재난으로 인한 사망률(%) • 기후재난의 경제적 피해규모 비율(GDP대비)(%)	• 국제 기술 지원사업으로 대응체계 구축	SDG 13.1	SDGs 13.1.1 SDGs 13.1.2
	적응 역량 강화	• 지역 기후위기 적응대책 마련 건수(건)	• 역량 강화 사업을 통해 지역계획 수립	SDG 13.1 SDG 13.2 SDG 13.3	SDG 13.1.3 SDG 13.2.1 SDG 13.3.1

분류	필요 변화	효과지표	세부활동	해당 SDGs 세부목표	해당 SDGs 지표
	예·경보 시스템 강화	•인구 10만 명당 기후재난으로 인한 사망률(%)	•국제 기술 지원 사업으로 대응 체계 구축	SDG 13.1	SDG 13.1.1
	수자원 관리체계 구축	•기후재난의 경제적 피해규모 비율(GDP대비)(%)	•국제재정 지원 사업으로 재난 대응강화	SDG 13.1	SDG 13.1.1

출처: 저자 작성

(다) 활동 주체 및 일정

주요 활동 주체는 기후변화 관련 국제사회 주요 기관들과 대한민국의 기후기술협력 관련 공공·민간기관, 북한의 공공영역으로 분류할 수 있다. 북한을 대상으로 한 기후협력사업의 경우 양자협력 보다는 다자협력의 가능성이 높으므로 국제기구와 INGOs의 역할이 중요하다. 국제기구의 경우 UNFCCC의 재정·기술메커니즘이 많은 역할을 할 수 있다. 특히 북한 역시 협약에 적극적으로 참여하고 있으므로, 이 협약에 근거한 협력메커니즘은 중요한 매개체가 될 수 있다. 재정메커니즘의 대표기구는 GCF와 GEF로 볼 수 있으며, 선진국의 재원을 통해 개발도상국의 기후변화 대응을 지원한다. 기술메커니즘의 경우 CTCN이 대표적이며, 현재도 개발도상국을 대상으로 한 단계별 기술 지원 사업을 폭넓게 지원하고 있다. 북한의 경우 GCF와 CTCN에 지원서를 낸 경험이 있을 정도로 공동 성과 사업 추진 가능성이 있다. 그 외에도 FAO를 통한 식량·산림 부문 기후변화 대응, UNEP(United Nations Environment Programme, 유엔환경계획)을 통한 기후변화 대응사업 등이 활용될 수 있다. 다만, 이들은 활동의 주체로 보기보다는 협력기구로 봐야한다. 국제 영역에서는 NGOs이 하나의 활동 주체로서 북한에 공동 성과 사업을 추진

할 수 있다. 다만, 산림, 물, 식량, 재난 등 기후변화 내에서도 영역에 따라 관련 NGOs가 다양하므로 개별적인 소개는 생략한다.

남북의 공동 성과 사업을 위해서는 단연 남한(대한민국)의 기구들이 주체가 되어야 하며, 그 형태가 중앙·지방정부, 정부출연기관, NGOs(대학 포함), 기업 등으로 구분될 수 있다. 잠재적으로는 대부분의 중앙·지방정부, 정부출연기관이 가능하며, 남북기후협력에 참여의사가 높은 대학이나 기업도 대체로 포함될 수 있다. UNFCCC하에서 대표적 기후기술협력기구인 CTCN에 등록된 기관을 통해 활동주체를 가늠할 수 있는데, CTCN에 등록된 국내 기관들은 정부기관부터 대학, NGOs, 기업 등 다양한 영역의 기관들이다. 현재 CTCN에 등록된 기관 수로는 우리나라 기관이 전 세계에서 가장 많으며, 높은 관심도를 가지고 있다고 볼 수 있다. 다만 이를 ‘남북’으로 한정할 경우 관심 기관의 리스트는 달라질 수 있다. 일례로, 통일연구원을 비롯한 대부분의 대북 정책연구 혹은 활동 기관들은 CTCN에 등록되어있지 않다. 남북협력 주체기관들의 기후변화 협력사업 참여 기반 조성이 필요한 부분이다.

북한의 참여 주체는 여러 후보군이 있겠으나, 가장 대표적 후보는 국토환경보호성, 국가과학기술위원회, 김일성종합대학 등이 될 수 있다. 2019년 GCF 능력배양사업에서는 FAO를 이행 주체로하며 국토환경보호성이 사업신청을 한 바 있는데, 국토환경보호성은 이미 GCF의 국가지정기관(National Designated Authority, NDA)로 지정되어 있다. 2017년 CTCN 기술 지원 사업에서는 국가과학기술위원회가 국가지정기구(National Designated Entity: NDE)로, 김일성종합대학이 신청기관으로 참여하였다. 국토환경보호성은 지난 2018년 UNFCCC 당사국총회(Conference of Parties)에 참석한 국내NGOs, INGOs와 협력하여 유엔사막화방지협약에 토지황폐화중립 사업계

획서를 제출하고 지속적으로 준비한 바 있다. 이 또한 국제사회의 제재로 인해 중단된 상황이지만 활동 주체로서의 역할을 엿볼 수 있는 사례이다. 이들은 남북협력사업의 주체는 아니었으나, 국제사회에서 기후협력사업을 추진한 경험으로 볼 때 기후변화 공동 성과 사업의 주체로 적합하다. 특히 대북 제재 상황에서 다자협력체제로 추진할 경우에는 핵심역할이 될 것이다.

다만, 현재와 같은 제재 국면을 고려한 활동 주체와 향후 개방적 상황을 고려한 활동 주체는 달라질 수 있다. 즉, 국제사회를 우회하는 공동 성과 사업의 경우 기후변화에 전문성을 가진 기관이 활동 주체가 될 수 있으며, 남북 간 직접 공동 성과 사업이 활성화되는 시점에서는 남북협력 정책 및 사업에 전문성이 높은 기관들이 활동 주체가 될 가능성이 높다. 현재 상황에서의 공동 성과는 절반 이하 정도만 달성 가능하므로, 활동 주체 또한 감소할 수밖에 없다.

기후변화 분야 공동 성과 사업의 기간의 경우 개별 사업단위의 단기적 일정과 장기적 일정으로 구분할 수 있다. 국제기구를 우회한 다자협력의 경우 개별 사업기간이 수행 일정으로 볼 수 있다. 남북 공동 성과를 위한 전략사업 중 하나인 CTCN 기술 지원 사업의 경우 소규모 재원으로 단기간 기술 지원이 이루어지므로 1~3년 정도의 기간으로 운영된다. 대형 재정 지원 사업의 경우 5년 이상의 사업도 있으나, 단기적으로 추진되기에는 한계가 있다. 이에 단기적 수행일정은 1~5년 이내로 볼 수 있다. 장기적으로는 남한과 북한이 UNFCCC에 제출한 NDC 감축기간을 일정으로 삼을 수 있다. 남북 모두 2030년까지의 자발적으로 NDC를 제시하였으며, 이 목표 기간은 SDGs와도 일치한다. 이에 장기 수행 일정은 2030년까지의 각 영역별 목표 달성 노력을 통해 기후변화 공동 성과와 SDGs 달성에 기여하도록 추진한다.

연차별 혹은 단계별 성과는 효과지표 평가를 통해 가늠할 수 있다. 초기에는 ‘인구 10만 명당 기후재난으로 인한 사망률’, ‘기후재난의 경제적 피해규모 비율(GDP대비)’, ‘지역 기후위기 적응대책 마련 건수’ 등 적응 영역에서만 효과지표의 변화가 예상되지만, 사업 영역이 감축까지 확대될 경우 전체 지표의 변화를 기대할 수 있다.

(라) 사업과 모니터링

공동 성과를 실현하기 위한 구체적 활동은 먼저, 현 상황에서도 추진 가능한 공동 성과 사업을 발굴하고 추진하는 데 있다. 앞서 서술한 바와 같이 국제협약을 활용한 우회적 공동 성과 사업이 해당하며, 북한이 관심을 가졌던 CTCN 기술 지원 사업과 GCF 능력배양사업이 대표적이다. 위 사업들은 지난 기술 지원 사업에서 김일성종합대학이 신청하였듯, 현지에서 기후변화 대응을 위한 적정사업을 신청하여야 한다. 다만, 사업의 제재나 중단을 최소화하기 위해서는 협력 주체별 사전협의를 필요로 할 것이다. 우회적 공동 성과 사업을 추진할 경우 기획 단계에서부터 대북 제재 유예와 남북 공동사업을 고려해야 하며, 남북 전문가들 간 사전협의를 통해 사업주제를 선정하고 김일성종합대학 등의 담당기관이 신청하는 것이 바람직하다.

전반적인 사업 모니터링 체계는 기후변화 관련 국제사회 및 탄소시장의 MRV체계를 따르는 것으로 해야 한다. 하나의 사례로서 우리나라의 온실가스 MRV체계를 참고할 수 있을 것이다. 우리나라는 국가 온실가스 통계를 총괄·관리하는 환경부 산하 GIR(Greenhouse Gas Inventory and Research Center, 온실가스종합정보센터)를 중심으로 국가 온실가스 인벤토리를 관리하고 있으며, 매년 국가 온실가스 인벤토리 보고서를 발간하고 있다.^{446/} 가장 최근에 발간된

^{446/} 우아미 외, 『신기후체제 하 NDC 달성을 위한 MRV 체계』 (서울: 녹색기술센터(GTC), 2018), p. 26.

2022년 보고서에 따른 MRV 절차는 다음 <표 IV-58>과 같다.

표 IV-58 국가 온실가스 인벤토리 산정·보고·검증 및 확정·공표 절차

절차		담당	세부내용
산 정 · 보 고	산정·보고·검증 지침 마련	온실가스종합정보센터	· 지침 개정안 작성, 협의, 제공
	분야별 산정·보고	관장기관	· 분야별 인벤토리 초안을 취합 · 내부 QA/QC 수행 후 센터로 제출
검 증	취합 및 검증	온실가스종합정보센터	· 국가 인벤토리 취합 · 산정 방법론, 활동자료, 배출·흡수계수의 적절성 및 세부항목별 배출량 계산 오류 여부 등을 검증
		관장기관	· 분야별 인벤토리 수정·보완
심 의 · 확 정 · 공 표	최종안 검토	온실가스종합정보센터 (실무협의회)	· 국가 온실가스 인벤토리 개선계획 작성 · 국가 온실가스 배출·흡수량 최종안 검토 · 국가 인벤토리 추이, 주요 배출원 분석 등
	확정	환경부 (관리위원회)	· 국가 온실가스 인벤토리 심의·확정
	공표	온실가스종합정보센터	· 확정된 국가 온실가스 인벤토리 공표

출처: 환경부, “2022년 국가 온실가스 인벤토리 보고서,” (2023), p. 1~10을 바탕으로 저자 재구성.

대체로 적응 영역의 사업은 탄소시장과 연계되지 않고, 기술·재정메커니즘의 지원을 받으므로 해당 기구의 모니터링체계를 준용할 수 있다. 온실가스 감축 관련 공동 성과 사업은 사업지원 기구의 관리·감독을 비롯하여 감축량의 인정이 가장 중요하다. 이에 공동 성과 사업의 세부 기술 영역별로 ‘IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부 간 협의체)’의 가이드라인을 따를 수 있다. 2006년 IPCC의 국가온실가스 인벤토리 준비를 위

한 실용적 가이드라인이 발표됨에 따라 많은 국가들이 2006 IPCC 가이드라인에 맞추어 MRV 관련 정책 및 법제를 도입하여 시행하고 있다. 대표적으로 미국의 「MRR(Mandatory Reporting of Greenhouse Gas, C.F.R.)」, 호주의 「NGER(National Green-house and Energy Act 2007)」 등의 입법이 있다. 이처럼 미국, 호주 등 선진국이 포함된 부속서 I 국가들 대부분은 2006 가이드라인이 적용된 국가 보고서를 국제사회에 제출하고 있으며, 배출량 산정을 시작한 일부 개발도상국들도 2006 가이드라인을 적용하여 산정하고 있다.^{447/} 최근에는 2019년에 『개선된 2006 IPCC 가이드라인(2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories)』이 발간되기도 했다.

또는 Verra 등의 대표적 민간 탄소 크레딧 인증 체계에 준하는 탄소배출권 관리가 이루어져야 한다. 세계 최대 규모의 자발적 탄소 크레딧인 VCS를 운영하는 NGO인 Verra는 총 82개국에서 1,770개 이상의 프로젝트를 진행 중이며, 탄소배출권(Verified Carbon Unit) 3억 개(약 8.3억 tCO₂)를 발행하였다.^{448/} 이와 같은 경우에만 사업의 온실가스 감축·흡수량이 국가의 온실가스 감축실적 인정과 탄소시장 활용으로 확대될 수 있을 것이다.

447/ 손현·박찬호, 『온실가스 보고·검증제도(MRV)에 관한 법제 개선방안 연구: 국제 MRV 연계 방안을 중심으로』 (서울: 한국법제연구원, 2010), p. 3.

448/ 최가영 외, 『국제 탄소시장 전망 및 대응전략: 파리협정 세부이행지침을 중심으로』 (국가녹색기술연구소, 2022), p. 62.

(2) 공동 성과를 위한 조건과 고려사항

첫째, 기후변화 공동 성과 사업에서도 북한의 국경 봉쇄나 대북 제재 상황이 많은 영향을 준다. 국경 봉쇄는 공동 성과 사업 추진을 불가능하게 하는 요소이므로 가장 기초적인 선결조건이라고 볼 수 있다. 또한, 기후변화 분야는 대체로 기술의 역할이 크고 기술협력의 범주에 있으므로, 대북 제재와 밀접한 관계를 갖는다. 이에 대북 제재 완화 정도에 따라 추진 가능한 공동 성과 사업이 구분되며, 세부사업과 기술별로 고려할 사항이 많다. 과학기술정보통신부(2023)의 보고서에서 대북 제재 완화 단계별 기후기술협력에 대한 로드맵을 구상한 바 있으므로,^{449/} 이를 고려사항으로 준용할 수 있다(〈표 IV-59〉 참고). 로드맵에서도 현재 수준인 1단계에서는 국제협약을 활용한 협력사업을 통한 기술이전, 특히 기후변화 영향 및 취약성 평가기술에서만 가능성을 두었다. 대부분의 적응사업은 제재가 일부 완화된 단계에서 가능하며, 온실가스 감축사업의 경우 제재가 전면 해제되어야 가능할 것으로 구상하였다. 다만 산림 등을 활용한 탄소흡수원 증진 기술이나 기존 건물-수송영역에서의 에너지효율화 기술의 경우 2단계 수준에서 협력이 가능할 것으로 전망되므로 감축사업의 초기단계 과제로 설정할 필요가 있다.

표 IV-59 주요 기후 기술별 협력 로드맵

대분류	세부기술	현 협력 수준	1단계	2단계	3단계
적응	기후변화 감시·예측 기술	L1			
				ICT 기술 활용 이상기후 공동 감시 예측	
△ 기상청, 환경부 연계					

449/ 과학기술정보통신부, 『한반도 기후위기 대응을 위한 남북과학기술 협력방안 연구』 참고.

대분류	세부기술	현 협력 수준	1단계	2단계	3단계	
	영향·취약성 평가기술	L1		CTCN 등 국제사업을 통해 기술이전 △ 과기부, CTCN, 기재부, GCF 등 연계		
				기후탄력성 강화 기술	L2	
	ICT기반 기후재해 위험 감감 기술협력 △ 환경부, 국토부 등 연계					
	농축수산물 생산성 대응 기술협력 △ 농림부, 환경부 등 연계					
	적응 평가 기술	L1		적응고도화를 위한 ICT 정보구축 △ 환경부, 국토부 연계		
	감축	에너지 전환 기술	L1			신재생에너지 협력 △ 산업부 연계
		저탄소 생산·운송 기술	L1			폐자원활용 기술협력 △ 환경부 연계
		에너지 효율화 기술	L1			산업발전 효율화기술 △ 산업부 연계
						수송·건물 부문 에너지 효율화 기술협력 △ 국토부, 산업부 등 연계
탄소 흡수 및 제거		L1			CCUS 기술협력 △ 산업부 연계	
					탄소흡수원 증진 기술협력 △ 산림청, 농림부 등 연계	
융합 에너지 기술	L1			전력 ICT 융합기술 △ 산업부 등 연계		

주 1: 1단계: 현 제재 유지 / 2단계: 제재 일부 완화 / 3단계: 제재 전면 해제.

주 2: 현 협력 수준: 정도에 따라 Level 1~Level 3.

출처: 과학기술정보통신부, 『한반도 기후위기 대응을 위한 남북과학기술 협력방안 연구』, pp. 38~39.

기후변화 분야는 지금까지 북한의 활동을 고려할 때, 대북 제재 문제만 해결할 경우 북한 당국과 협의 가능성이 높은 영역이며, 국제 사회에서도 기후재난 영역에서는 인도주의적 차원에서 제재 유예의 가능성을 두므로, 사업추진 차원에서 긍정적 분야로 이해할 필요가 있다.

둘째, 공동 성과 추진을 위해서는 북한 당국과의 협력이 중요하게 고려될 필요가 있다. 북한 당국과 협의가 진행될 주요 협력기관으로는 앞서 활동 주체로 명시한 바와 같이 국토환경보호성, 국가과학기술위원회, 김일성종합대학 등이 거론될 수 있다. 기후변화 대응의 주무 행정부로서 국토환경보호성이 활동하고 있으며, 국내로 비교하면 환경부의 역할이다. 국가과학기술위원회는 과학기술분야 주무 부서로 국내로 비교하면 과학기술정보통신부와 비교할 수 있다. 실제로 두 기관은 CTCN에 각 국가의 NDE로 등록되어 있다. 국가 정부를 제외하면 김일성종합대학이 대표적인데, 국내로 비교하면 각 대학들과 민간 씽크탱크들이 해당한다. 실제로 김일성종합대학은 CTCN 기술 지원 사업에 신청기관으로 역할을 한 경험이 있으며, 국경 봉쇄나 강력한 대북 제재 기간을 제외하면 남북 전문가들 간 학술적 교류가 가능한 기관으로 볼 수 있다. 단기적 공동 성과 사업으로 제시한 CTCN 기술 지원이나 GCF 능력배양사업의 경우 현지 기관의 신청과 국가지정기구의 역할이 필요하므로 위 기관들의 적극적 협조가 요구된다. 기후변화 공동 성과를 위한 전문가 중심 및 민간 차원 협의의 경우 김일성종합대학 교수진과 협의가 유효하며, 행정부 차원에서 협의의 경우 국토환경보호성, 국가과학기술위원회와 협의가 요구된다고 정리할 수 있다.

셋째, 북한의 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)과의 연계점도 고려할 필요가 있다. 현재 진행 중인 북한의 경제발전 5개년계획에

서는 금속과 화학산업이 강조되고 있는데, 이는 세부적으로는 과학 기술의 역할 강화를 의미하기도 한다. 북한의 5개년계획이 기본적으로 세부내용이 부실하고 범분야를 포괄하지 못하는 한계가 있으나, 그럼에도 에너지 문제와 과학기술 관련 항목을 담고 있다. 이러한 분야가 기후변화 공동 성과 사업과 연관되는 부분이다. 에너지절약형 제철로 건설이나 석탄화학산업 개선 등은 에너지효율화의 범주에 포함되어 온실가스 감축사업으로 연계될 소지가 있다. 기후변화 대응기술도 과학기술의 주요 영역이므로 과학기술개발 강화와 목표 달성 등도 기후변화 공동 성과 사업으로 연계될 수 있다.

끝으로, 우리나라의 담대한 구상에서는 포괄적 영역의 공동 성과를 지향하므로 기후변화 분야도 연계될 영역이 많다. 특히, 비핵화 단계별 전략이나 5대 사업내용에서 연계성이 높다. 담대한 구상에서와 같이 기후변화 공동 성과 사업 또한 비핵화 단계에 따라 영역이 확대될 수 있다. 5대 사업내용에는 발전·송배전 인프라 지원, 국제 투자 및 금융지원 프로그램 등이 기후변화 공동 성과 사업과 직접적으로 접목될 수 있는 분야이다. 그 외에도 항만·공항 등 인프라 현대화나 농업생산성 제고 또한 온실가스 감축과 기후변화 적응의 영역에서 연계할 수 있다.

라. 소결

기후변화와 관련된 유엔 SDG는 13번 목표로, 북한에서도 VNR을 통해 기후변화 대응에 대한 다양한 계획과 활동을 담았으며, UNFCCC에 적극 참여 및 자발적 NDC를 두 차례 제출하는 등 기후변화 대응 측면에서는 정상국가로서의 면모를 보이고 있다. 또한, NDC에서는 기술 지원에 따른 추가 감축계획도 포함하여 공동 성과 사업의 가능성을 시사한다. 글로벌 이슈이면서 남북 모두 적극적으

로 참여하고 있는 기후변화 분야는 북한과의 공동 성과에 있어서 기후회의 영역으로 간주할 수 있다. 다만, 많은 영역이 대북 제재와 맞물릴 수 있으므로, 제재 단계와 기후변화 대응기술의 유형별 로드맵을 활용하여 시점에 맞는 적정 공동 성과를 창출해야 할 것이다.

기후변화 부문 북한과의 지속가능발전목표 이행 역량 강화를 위한 공동 성과는 ‘기후위기 대응 능력’을 강화하는 데 있다. 파리협정에 근거한 자발적 NDC를 비롯한 온실가스 감축 역량과 기후재난에 대한 적응 역량을 종합적으로 공동 성과의 방향으로 둘 수 있다. 다만, 에너지나 설비 등이 포함된 온실가스 감축 영역의 경우 대북 제재 유예에 한계가 있으므로, 단기적 성과는 적응 영역에서 가능성이 있다. 홍수·가뭄 조기 경보 시스템 등과 같은 기후재난에 특화된 영역이 단기적 공동 성과로 적합하며, 제재 국면에 따라 에너지효율화나 에너지전환 등 온실가스 감축 분야로 확대될 수 있다. 이에, 공동 성과를 위해서는 UNFCCC를 활용한 다자협력을 중점적으로 추진하되, 국내에서는 정부차원과 민간차원에서 각각 전략을 마련할 수 있다. 국내 다수의 정부·민간기관들이 CTCN, GCF 등 UNFCCC 기구들을 활용한 개발도상국 협력사업을 수행한 경험이 있으며, 국토환경보호성, 국가과학기술위원회 등 북한의 주체를 활용하여 공동 성과를 추진할 수 있다. 가장 현실성 높은 성과 사업은 CTCN의 기술지원 사업으로 볼 수 있으며, 사업 특성상 예산 규모는 작지만 북한에 대한 기후협력의 신뢰성을 확보하고 후속 재정 지원 사업으로 연결될 수 있는 디딤돌 역할이 될 것으로 기대한다.

국제기구를 포함한 다자협력을 지향하므로 국제사회에서 요구하는 사업모니터링 체계를 접목할 필요가 있다. 기후변화 분야 국제사회의 MRV체계를 활용한 사업모니터링 구조는 다자협력사업의 재정 지원 기회를 늘려주고 남북공동의 성과를 탄소시장 등을 통해 시장

적 가치로 확대할 수 있는 방안을 제공할 것이다. 실제 사업의 추진을 위해서는 북한측 활동 주체의 적극적 협조가 요구되며, 기존에 GCF, CTCN에 사업을 요청했던 국토환경보호성, 국가과학기술위원회, 김일성종합대학 등이 주요 파트너로 역할 가능하다. 기후변화 분야는 지금까지 북한의 활동을 고려할 때, 북한 당국과 협의 가능성이 높은 영역이며, 국가발전계획에서도 에너지절약 및 과학기술 분야에서 연관성이 있다. 우리나라의 담대한 구상과는 비핵화 단계별 전략이나 5대 사업내용에서 연계성 높은 분야이다. 종합적으로 기후변화는 남북의 모두에서 접목성 높은 분야로 볼 수 있으며, 남북관계의 상황 변화에 따라 우선순위 높은 공동 성과 사업이 될 수 있을 것으로 기대한다.

5. 데이터 및 통계

가. 사업의 필요성

(1) 북한의 필요와 우선순위

고품질의 통계데이터는 증거기반 정책수립에서 필수적인 요소이다. 국가통계시스템의 역량을 평가하고 개선하는 일이 상당기간 개발협력 분야의 한 축을 차지해오고 있는 이유이다. 2023 의제 채택 이후 국제비교 가능한 일관성 있고, 신뢰성 있는 데이터를 근거로 한 모니터링의 필요성이 증가하면서 데이터 및 통계 이슈는 더욱 강조되고 있다.^{450/} 이러한 추세에도 불구하고, 북한을 참여국으로 한 협력

^{450/} World Bank SPI Team, "Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index," (Washington D.C.: World Bank, March 2021), p. 3 <<https://documents>.

사업은 대북 제재 및 북한의 데이터 비공개원칙 등으로 거의 진행되지 못하고 있는 실정이다.^{451/}

대북 제재와 같은 구조적인 여건은 해소되지 않았으나, 최근 북한은 내부적인 통계역량 강화를 위해 국제사회에 암묵적으로 지원 요청을 하고 있는 것으로 평가된다. 2019년 한 기념회를 통해서, “선진적인 통계장악과 계산, 분석기술은 적극 받아들이며 통계사업의 정보화, 현대화 수준을 높여나가야 할 것”을^{452/} 언급하였으며, 같은 해 태국 방콕에서 진행된 유엔 주관 통계역량 강화 워크숍에 중앙통계국 직원을 파견하여 SDGs 지표 생산 방법론 지식을 습득하게 하는 등 달라진 모습을 보여주고 있다.

폐쇄성을 고수해 오던 북한이 외부와의 협력으로 방향을 전환하는 과정에 영향을 미친 담론은 다음의 두 가지로 볼 수 있다. 먼저, 데이터 인도주의(data philanthropy)이다. 2004년 동남아시아 쓰나미, 2010년 아이티 지진 등 재난현장에서 데이터 인도주의 논의가 활발하게 진행된 바 있다. 재난 상황에서는 시의적절한 데이터에 기반한 의사결정이 위기극복의 성패를 좌우하기 때문이다. 코로나19 대응 과정에서 한국의 데이터 기반 정책이 감염병 예방과 확산 방

worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/815721616086786412/measuring-the-statistical-performance-of-countries-an-overview-of-updates-to-the-world-bank-statistical-capacity-index) (Accessed June 9, 2023).

451/ 북한은 1960년대 이후 체제 정당성 훼손 방지 차원에서 ‘국가안보에 관한 비밀주의’를 표방하며, 사회경제관련 통계를 대외적으로 공개해오지 않았으나 1990년대 이후 국제사회와 통계협력이 진행되면서 일부 통계에 대해 외부에 제공하고 있는 상황이다. 그러나, 제공되는 통계의 가용범위는 극히 제한적이다. 이석, 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 9~83; 손주희, “북한 통계부문의 지속가능한 협력방안 모색: 북한중앙통계국과 UN의 협력사례를 중심으로,” 『국제·지역연구』, 30권 3호 (2021), p. 23.

452/ “위대한 수령 김일성동지의 불후의 고전적로작 《사회주의통계사업을 개선하기 위하여 나서는 몇가지 문제》 발표 50돐, 위대한 명도자 김정일동지의 불후의 고전적로작 《사회주의통계사업을 개선강화할데 대하여》 발표 20돐 기념보고회 진행,” 『로동신문』, 2019.10.22.

지, 그리고 사회적 불안 감소에 기여한 것으로 평가받는 것 또한 그 예이다.^{453/} 북한이 수십 년간 비공개하던 통계를 1989년을 기점으로 외부에 제공한 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 북한 당국이 수집한 인구통계로는 1980년대 후반부터 심각해진 식량난 상황에 효과적으로 대응하기 어려웠기 때문이다.

두 번째는 MDGs(2001~2015)와 SDGs(2016~2030)이다. MDGs는 역사상 가장 성공한 빈곤퇴치 운동으로 평가받는데,^{454/} 제프리 삭스는 이러한 성공은 구체적인 목표설정, 모니터링과 평가, 설계로의 되먹임(feedback) 과정에 의해 견인되었다고 본다.^{455/} SDGs는 MDGs의 이러한 골격을 그대로 가져오되, 데이터 격차의 문제를 겪었던 MDGs를 거울삼아 세부목표를 측정하는 지표 방법론 개발, 지표 선정, 데이터 수집 및 모니터링 과정에서 통계사회의 역할을 구조적으로 보강하였다.^{456/} 각 지역을 대표하는 통계청을 회원으로 하는 IAEG-SDGs(International Agency and Expert Group on SDG Indicators, 지표 전문가그룹)을 구축하여 유엔 SDGs 지표 프레임워크 개발 개선을 주도하도록 하였으며,^{457/} SDGs 이행점검에 활용되는 데이터의 신뢰성 및 보고(reporting) 과정의 투명성을 강화하기 위해 국가-국제기구-UNSD 간의 데이터 흐름을 체계화하였

453/ 박경렬, “개발협력 관점에서 본 ‘데이터 혁명’: 비판적 소고,” 『국제개발협력연구』, 제12권 제2호 (2020), p. 15.

454/ UN DESA, *The Millennium Development Goals Report 2015* (New York: UN DESA, 2015), p. 3.

455/ 제프리 삭스 지음, 『지속가능한 발전의 시대』, pp. 172~174.

456/ UN, “Lessons Learned from MDG Monitoring From A Statistical Perspective: Report of the Task Team on Lessons Learned from MDG Monitoring of the IAEG-MDG,” 2013, pp. 3~4, <[https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20\(IAEG\).pdf](https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20(IAEG).pdf)> (Accessed June 9, 2023).

457/ 한국은 2020~2021년 동아시아지역(한국, 중국, 일본, 몽골, 북한) 대표를 역임한 바 있다.

다. 특히 유엔 SDGs 데이터베이스(database)에 수록되는 데이터는 국가통계시스템의 검증을 거치도록 함으로써 국제기구와 국가 간 데이터 불일치 이슈에 대응하였다. 2009년부터 국가전략을 MDGs에 연계하는 작업을 실시해 온 북한이^{458/} 데이터 분야 의제에 관심을 갖고 있었던 것으로 보는 것이 타당하다.

데이터 관점에서 SDGs가 MDGs에 비해 진일보한 측면은 데이터 세분화(data disaggregation)이다. 세분화는 SDGs 핵심 원칙인 ‘아무도 뒤처지지 않게 한다.’는 포용성 원칙을 구체적으로 실천하기 위한 전략으로 제시되었다. 성, 연령, 소득, 인종/민족, 지리적 위치, 이주상태, 장애별 세분화된 데이터의 생산은, 국가 평균의 통계치 생산에서 집단 간 분배로 관점의 이동을 의미한다.^{459/} 그리고 세분화된 데이터를 생산해 내기 위한 기술적인 어려움은 데이터 혁명(data revolution)을 통해 보완된다. 인터넷 등 기술 발전에 따라 폭발적으로 양산되는 데이터를 활용하여 양질의 시의적절한 세분화된 데이터를 생산하고 이에 대한 접근 및 이용에서 불평등을 최소화하여 더 나은 결과를 도출한다는 것이 혁명적인 일인 것이다.^{460/}

이러한 맥락하에, 유엔과 북한 간 협력을 위한 전략계획에서 데이터 및 통계는 자연스럽게 핵심 이슈로 등장하였다. 특히, 2차 전략계획(2017~2021)에서는 1차 전략계획(2011~2015) 당시 의제화되지 않았던 데이터 이슈가 ‘데이터와 개발관리(data and development management)’라는 독자적인 전략 목표로 출현하였다는 점에 주목

458/ 임음출, “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제22권 2호 (2013), p. 148.

459/ 박영실 외, “유엔 지속가능발전목표(SDGs) 지표 프레임워크 구축과 통계의 역할,” 『조사연구』, 제18권 제3호 (2017), p. 91.

460/ IEAG, “A World that Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development,” p. 6, <<https://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>> (Accessed June 9, 2023).

할 필요가 있다. 데이터와 개발 관리의 핵심 내용은 첫째, 프로그램 개발과 의사결정을 위한 데이터의 사용과 접근성 및 이용가능성 제고, 둘째 국제적으로 승인된 표준 시스템의 적용 능력 향상, 셋째 국제협약 및 국제적인 메커니즘에 대한 북한의 준수 강화 및 증거기반 보고 체계 강화이다.^{461/}

재난이라는 북한 내부 상황과 국제개발협력 의제 간 교호작용을 통해서 통계역량 강화가 북한 고위급의 관심대상이 된 것은 당연한 수순인 것으로 보인다. 북한은 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)의 성공적 달성을 위한 수단으로 통계를 강조하였다. 김정은 위원장은 “수치에 근거한 정확한 현실 파악과 목표설정이 필요하며, 이 과정이 체계적으로 관리되기 위해서는 통계가 중요”하며, “인민경제계획을 과학적으로 세우자면 국가적인 통계체계를 철저히 세우고 통계의 전면성과 객관성, 과학성, 신속성을 보장하는데 힘을 넣어야 한다.”고 거듭 밝혔다.^{462/} 이전 국가경제발전 5개년전략의 실패로 인해 통계의 성공이 김정은 정권의 최대 과업으로 인식되고 있는 상황에서,^{463/} 앞서 언급한 MDGs의 가시적인 성과에 데이터가 기여했다는 점은 김정은 정권에게 매력적인 요소로 작용했을 것으로 추정된다.

북한 사회에서 통계 분야의 위상 강화를 확인할 수 있는 제도는 2018년 발족된 SDGs 이행을 위한 NTF이다.^{464/} 부총리 겸 국가계획위원회 위원장을 의장으로 둔 NTF는 ‘북한식 SDGs’^{465/} 이행상황을

461/ 황수환 외, 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표 분석』, p. 45.

462/ “인민경제계획을 력동적으로, 전진적으로, 과학적으로, 세부적으로,” 『로동신문』, 2022.1.8.

463/ 김석진, “북한경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까?” (통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021), p. 2.

464/ DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” pp. 11~12.

465/ 북한은 VNR에서 ‘우리식 SDGs’라는 용어를 사용하고 있다. 이는 글로벌 규범의 SDGs를 북한의 상황을 고려하여 재설계하였기 때문이다. 본 장에서는 북한이 새롭게 구성한 우리식 SDGs라는 용어를 차용하여 북한식 SDGs로 칭하고자 한다. 2021년 기준, 북한식 SDGs는 17개 목표, 95개 세부목표, 132개(중복제외 시

감독·조정하는 역할을 한다. 골자는 SDGs 목표, 세부목표 및 지표를 수립하고 이행상황을 평가하는 것인데, 이 과정은 NTF 부의장인 중앙통계국 부국장을 필두로 기술위원회가^{466/} 지원한다. 기술위원회는 국가통계시스템에 의해 취합된 통계데이터에 기반하여 SDGs 이행 현황을 정기적으로 점검하고 NTF에 보고하는 임무를 맡고 있다. 통계역량에 대한 북한의 관심은 VNR의 차기과제 섹션에서도 잘 드러난다. 북한은 지표 측정방법의 개발 및 인프라 구축, 국제적 표준의 도입과 다른 국가와의 교류, 추가적인 지표의 개발 등이 필요함을 상세히 언급하고, 이를 담보해 내기 위해 중앙통계국의 역량이 강화되어야 함을 주장하고 있다.^{467/}

북한의 SDGs 이행 통계 메커니즘이 주는 시사점은 근거기반 정책 수립과 SDGs라는 국제적인 규범이 국가 단위에서 수용 및 내재화되었음을 보여준다. 이지선은 이러한 이행체계가 이전에 비해 체계성이 확보되고 권력이 집중된 형태라고 평가한다.^{468/} 북한이 주요 국가에 통계자료를 제공하는 것을 극도로 제한하면서도 국내 정책과 관련된 협력이나 국제사회와 협력을 추진할 때는 통계역량 강화의 중요성을 반복해서 강조하고^{469/} 있는 것은 다소 모순적으로 들릴 수도 있으나, 북한 통계역량 수준이 매우 열악하다는 점을 자인하는 것이기도 하다. VNR을 통해서 그간 드러내지 않았던 북한의 통계데이터가 공개된 점은 환영할 만하나, 제공된 통계에 대한 신뢰성에는 의

124개 지표)로, 유엔 SDGs는 17개 목표, 169개 세부목표, 248개(중복제외 시 231개) 지표로 구성되어 있다.

466/ 중앙통계국 관료로 구성되며, 6개의 분과(사회인민, 과학·교육, 공중보건과 식수위생, 경제·에너지, 환경·생태계, 재난관리)로 나뉘어져 있다.

467/ DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," p. 49.

468/ 이지선, "북한의 SDG 빈곤목표 수용성 및 시사점," 『INSS 전략보고』, no. 188 (2022), pp. 12~13.

469/ 강우철 외, 『북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유』 (서울: 한국수출입은행, 2022), p. 205.

문이 제기되고 있다는 점에서 역량 강화 지원이 시급하다.^{470/}

(2) 북한의 SDGs 이행과의 연계성

유엔은 SDGs가 정치적인 선언에 머무르지 않고 실질적인 이행을 담보해내기 위한 조치로서, 17번째 목표에 이행수단과 글로벌 협력을 제시하였다. 이행수단으로서 ‘데이터, 모니터링, 책무성’은 재원, 기술, 개발도상국 역량 구축, 무역 등과 함께 제도 이슈의 하나로 다루어지고 있다.^{471/} 관련 세부목표는 <표 IV-60>과 같이 17.18과 17.19 두 가지이다. 따라서, 북한의 통계역량 강화는 SDG 17.18 세부목표를 이행하는 동시에, GDP를 보완하는 측정치 개발이라는 17.19를 지원하는 것과 직접적으로 관련된다. 한편, 북한식 SDGs 17번 목표에는 통계역량 강화 세부목표가 별도로 설정되어 있지 않다. 그러나, VNR에서 데이터 가용성에 따라서 지표체계 변동을 예고하였으므로 관련 통계가 생산 가능하다면 지표체계에 포함될 가능성이 높다.

표 IV-60 북한 통계역량 강화와 연관된 세부목표

번호	내용
17.18	고품질의, 시의적절한 신뢰할 수 있는 세분화된 데이터를 생산할 수 있도록 개도국의 통계역량을 강화
17.19	GDP를 보완하는 지속가능발전 측정치를 개발하고, 이를 위해 개도국의 통계역량 강화를 지원

출처: “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015).

^{470/} 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, pp. 286~287.

^{471/} 제도 이슈에는 정책 및 제도적 정합성(policy and institutional coherence), 다자협력(multi-stakeholder partnerships), 데이터·모니터링·책무성(data, monitoring, and accountability)이 포함된다. “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015).

데이터 및 통계는 개별 이슈인 동시에 모든 정책 영역의 기초가 되는 데이터 수집과 분석의 근거가 된다는 점에서 범 분야(cross-cutting) 이슈이기도 하다. 즉, 세부목표 17.18의 직접적인 달성뿐만 아니라, 여타 세부목표를 점검하는 데 필요한 통계를 제공한다는 점에서 SDGs 목표 달성을 지원한다. 현재 북한식 SDGs를 체계적으로 모니터링하는 데 필요한 지표 중 절반을 약간 넘는 60%만 데이터가 가용한 것으로 진단되었다. 이들 지표를 측정할 수 있는 데이터 수집 및 생산, 분석 역량 구축을 통해서 북한식 SDGs 이행점검의 완전성에 기여할 수 있다.

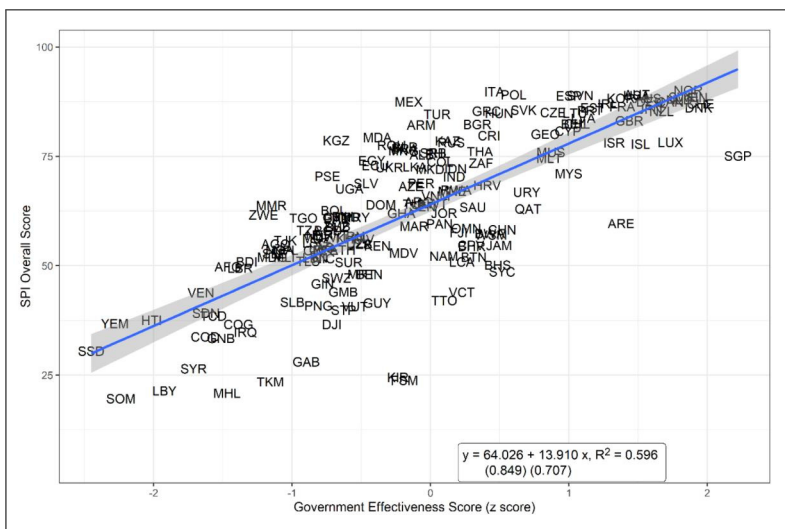
국제적으로 표준화된 개념 및 방법론을 적용한 통계생산은 유엔 SDGs 목표 이행에도 기여할 수 있다. 현재, 국제사회에서 접근 가능한 북한에 관한 정보는 국제기구에 의해 추정된 통계치이거나 국제기구 지원으로 생산된 최소 5년이 지난 데이터로 현실 반영도가 떨어지는 편이다. SDGs 지표 표준과 조응하는 북한 통계생산을 통해서, 유엔 SDGs 데이터 신뢰성 및 가용성을 증진시키는 것은 물론이고 북한, 동아시아지역, 아태지역, 그리고 글로벌 전체에 대한 보다 촘촘한 현황진단이 가능하다. 최대가 아닌 최소가 성장을 결정한다는 최소량의 법칙처럼, 인도적 위기가 시급한 국가에 대한 정보는 지속가능발전 추진 과정에서 절대적으로 중요하다.

(3) 역량 강화 효과

통계역량 강화 효과는 다음의 세 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 객관적이고 과학적인 기준에 의거하여 정책을 수립하고 성과를 도출하는 근거기반 정책수립 문화 정착에 기여할 수 있다는 것이다. 이를 통해 정책의 효과성이 제고될 수 있다. 통계역량과 정부의 효과성(government effectiveness) 관계를 수치로 분석한 <그림 IV

-6>을 보면, 두 변수 사이에 양(+의 상관관계)이 있는 것으로 나타났다. 정부의 효과성은 양질의 공공서비스, 정치적 압력으로부터의 독립성, 정책수립과 이행의 질, 정부의 정책실행 의지에 대한 신뢰도 등으로 측정되며, 통계역량이 높은 사회일수록 정부효과성 또한 증가하였다.^{472/} 북한이 5개년계획에서 통계에 기반한 목표 설정 및 성과 관리를 강조한 것은 적절한 조치라 할 수 있다.

그림 IV-6 통계역량과 정부효과성 관계 분석



출처: World Bank SPI Team, “Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index,” (Washington D.C.: World Bank, March 2021), p. 44. (<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/815721616086786412/measuring-the-statistical-performance-of-countries-an-overview-of-updates-to-the-world-bank-statistical-capacity-index>) (Accessed June 9, 2023).

^{472/} 통계역량 측정 방법은 본 보고서 제IV장 5절(데이터 및 통계)의 기존 사업평가 섹션을 참고할 것.

둘째, 통계역량이 인도주의적 위기 대응과정에도 활용도가 높다는 점이다. 세분화된 데이터 제공은 인도주의적 요구가 필요한 집단을 포착해내는 데 기본이 된다. 다양한 특성에 기반한 세분화된 데이터 생산은 그동안 숨겨져 있던 취약계층을 가시화하여 정책지원 영역으로 이끌어낼 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나, 취약집단일수록 조사가 어려운(hard to survey) 상황에 놓여 있을 가능성이 높다. 경제학자이자 조세정의네트워크(Tax Justice Network) 대표인 알렉스 코밤(Alex Cobham)은 소외된 집단들이 집계되지 않는(uncounted) 것은 정치적인 문제라고 못 박고 있다. 집계되지 않는 집단은 사회계약의 혜택에서도 배제되고, 기본서비스를 누릴 권리도 제한된다. 정치적 주목도 역시 떨어지기 때문에 사회가 이들을 더 넓게 포용할 가능성 역시 떨어진다. 그러나, 데이터 세분화에 대한 지속적인 관심을 보여주는 것만으로도 정치적인 도전가능성을 높여준다는 메시지가 묵직하다.^{473/}

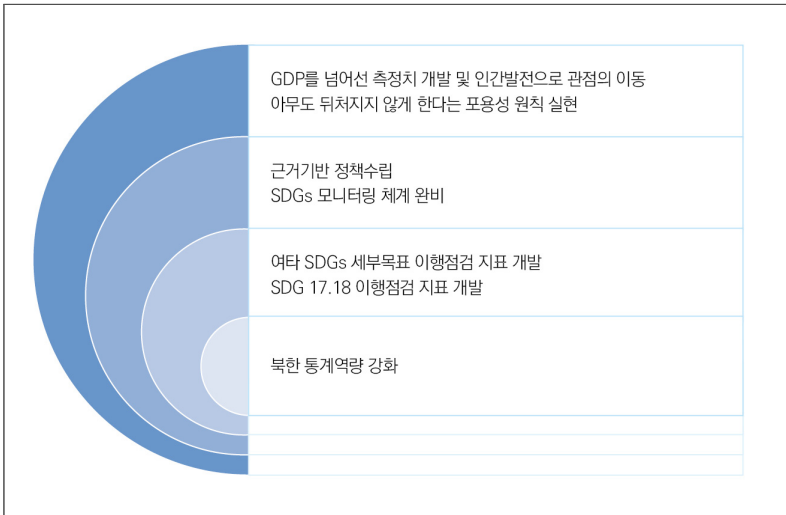
이를 통해, 셋째, 인간발전에 대한 관점의 변화를 유도할 수 있다. 경제성장을 측정하는 지표인 GDP가 오랜 기간 세계를 지배해 오면서 불평등 및 기후위기 등은 가속화하는 경향이 있었다. SDGs는 GDP의 한계를 극복하려는 노력의 산물로써, GDP를 보완하는 대안적인 측정치로 기능할 수 있다. 경제적 발전과 함께 사회적 통합 및 환경적 지속가능성을 아우르는 종합적인 대쉬보드(dashboard)를 제시해줌으로써 발전의 진정한 목표점에 대한 균형적인 시각을 견지할 수 있도록 해준다.

요약하면, <그림 IV-7>과 같이 통계역량 강화 효과는 단기적으로는 북한식 및 유엔 SDGs 이행을 점검할 수 있는 모니터링체계 구축

473/ 알렉스 코밤 지음, 고현석 옮김, 『불공정한 숫자들, 통계는 어떻게 부자의 편이 되는가』 (서울: 메디치, 2021), pp. 115~116.

으로 나타나며, 중장기적으로는 북한 사회 전반에 정책 수립의 근거로써 통계 활용성을 제고함으로써 취약집단의 인도적 필요를 충족시킬 수 있는 정책을 지원하고 취약성을 경감하는 것으로 나타난다. 나아가 GDP를 넘어선 측정치 개발로 경제중심의 발전관에서 인간중심 발전관으로 관점의 이동을 유도할 것이다.

그림 IV-7 통계역량과 SDGs 이행 연계



출처: 저자 작성.

나. 기존 사업 평가

(1) 현황조사

데이터 및 통계 부문에서 협력 사업을 추진하기 위해서는 북한의 통계역량에 관한 현황 파악과 함께 기존 통계협력 사업에 관한 검토가 선행되어야 한다. 먼저, 북한의 통계역량 수준은 기존 문헌 및 국내외 언론자료 분석, 유엔 SDGs 데이터 플랫폼 및 북한 VNR에

제시된 통계데이터 분석, 국제비교가능한 통계역량 평가지표에 근거하여 고찰해 보았다.

(가) 북한 통계시스템 현황

1) 전반적 구조

북한은 중앙통계국이 북한 내 모든 통계사업을 총괄·조정하는 역할을 맡되, 통계자료의 수집과 생산은 중앙통계국과 내각의 각 성(省)으로^{474/} 이원화되어 있는 분산형 통계제도를^{475/} 채택하고 있다.^{476/} 중앙통계국은 통계표준을 제공하고, 각 성(省)을 통해 수집된 통계자료를 집계·정리·분석하여 공표하는 역할을, 내각의 각 성은 담당분야에 대한 경제계획을 작성·실행하는 과정에서 하부조직의 통계를 수집하고 생산하는 역할을 수행한다.^{477/}

북한의 통계자료수집은 1996년 제정된 「통계법」에 의하여 운영된다.^{478/} 먼저 자료수집 체계를 보면, 중앙통계기관의 하위에 도(직할

474/ '북한 권력기구조'에 따르면 내각은 10개 위원회(국가계획위원회 등), 29개 성(省)(고등교육성 등), 3개 국(중앙통계국 등), 1개 원(국가과학원) 및 1개 은행(중앙은행)으로 구성된다. 자세한 내용은 통일부 북한정보포털, "권력기구조," <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/getPowerStructureDang.do>> (검색일: 2023.6.10.) 참조.

475/ 통계제도는 보통 집중형과 분산형으로 유형화된다. 집중형 통계제도는 하나의 전문화된 통계작성기관이 국가정책에 필요한 대부분의 통계를 작성·공급하는 제도로 캐나다, 스웨덴, 호주, 네덜란드, 인도네시아 등이 이 제도를 채택하고 있으며, 한국, 미국, 일본, 영국 등은 국가통계를 생산하는 데 있어 각 기관의 고유 업무 수행을 위해 필요한 통계를 개별 기관 책임아래 작성하고 있는 분산형 통계제도를 채택하고 있다. 국가통계포털, "국가통계제도," <<https://kosis.kr/serviceInfo/statisInstitution.do>> (검색일: 2023.6.10.).

476/ 한국통계진흥원에서 수행한 연구에서는 북한의 통계제도를 집중형으로 분류하기도 하나 각 성에서 자체적으로 주제별 통계를 수집하여 생산한다는 점에서 분산형으로 보는 것이 적합하다고 판단하였다. 한국통계진흥원, 『북한통계 분류체계 정립 및 시계열 구축 분야 발굴』(대전: 통계청, 2012), p. 3.

477/ 이석, 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』, pp. 14~16; 위의 책, p. 26.

478/ 「통계법」(1996년 11월 13일 채택, 1999년 2월 26일 수정 보충), 법무부 통일법제데이터서비스, <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>>

시)·시(구역)·군 통계기관과 통계세포(cell)인 기관·기업소·단체의 통계부서가 위치하며 이 기관들은 일원화된 수직적인 구조로 이루어져 있다(제4조). 자료수집은 통계보고와 통계조사의 방법으로 진행된다(제12조). 통계보고는 북한에서 가장 기본적인 조사방법으로, 국가통계기관이 제정한 방법론과 양식, 절차에 따라 정기적으로 데이터를 제출하는 식이다. 통계보고는 일보, 순보, 월보, 분기보, 반년보, 계절보, 년보로 진행된다. 통계조사는 일정한 기간 또는 날짜에 현물을 확인하고 문건에 기초하여 자료를 등록하는 방법으로, 주로 통계보고를 보완하는 방법으로 이용된다. 여기에는 전수조사로 볼 수 있는 일제조사와 동시조사, 조사대상의 일부를 대상으로 하는 선택조사와 단일조사가 포함된다.^{479/}

수집된 자료는 문건으로 내도록 되어 있으며 경우에 따라 전기통신수단을 이용하여 공표한다(제13조). 공표된 자료는 국가 기밀사항으로 관리되고 대외에 공개하지 않는다는 특징이 있다. 열람을 승인 받은 통계자료에 한해서 지정된 장소에서만 발취, 복사가 가능한 구조이다. 또한, 대외적 교류와 관련한 통계분석은 따로 정한 절차에 따라 해당 중앙기관이 하도록 되어 있다(제28조). 통계자료에 대한 외부 접근뿐 아니라 북한 내부의 접근조차도 엄격히 제한되어 있는 것으로 보여진다.

2) 통계생산절차

북한 공식통계 전반에 관한 정보 접근은 극도로 제한적이다. 앞서 살펴본 북한 통계법 및 관련 문헌검토 등을 통해서 예상할 수 있는 바는 중앙통계국이 각 성(省)에서 행정적으로 취합된 정보를 수집,

(검색일: 2023. 6. 11.).

479/ 한국통계진흥원, 『북한통계 분류체계 정립 및 시계열 구축 분야 발굴』, pp. 29~31.

정리, 분석하여 통계를 발표할 것이라는 점이다. 즉, 통계데이터의 출처가 행정자료(administrative data)인 것이다. 행정자료는 통계적 목적이 아닌 정책 이행과정에서의 산물이기 때문에, 통계로 변환하기 위해서는 이상치 처리, 주소 표준화, 시계열 확인 등 품질검증 검증 절차를 거쳐야 한다. 그런데, “각 부처와 단위가 통계를 서로 공유하지 않으며, 관리들은 정확한 통계자료를 제공하는 것에 대한 두려움이 있다.”는 전 UNDP 평양사무소장의 언급을^{480/} 통해, 각 성(省)으로부터 입수된 통계자료에 대한 추가적인 검증은 어려운 상태로, 중앙통계국은 취합된 정보를 정리하는 수준에서 통계치를 발표하는 것으로 유추해 볼 수 있다.

그나마, 1990년대부터 국제기구의 지원을 통해 진행된 통계조사의 현황 보고서를 바탕으로 현장조사 및 자료처리 정보를 부분적으로 파악이 가능하다. 다음의 <표 IV-61>은 1993년부터 2017년까지 국제기구 협력을 통해서 생산된 북한 통계조사 목록이다.^{481/} 통계는 크게 UNFPA를 중심으로 한 인구 통계 영역과 UNICEF 및 WFP를 중심으로 한 영양 및 보건 통계 영역으로 구분해 볼 수 있다. 조사유형에 따라 구분해 보면, 전수조사인 센서스(census)와 표본조사인 서베이(survey)로 나뉘며, MICS가 서베이를 대표한다. 두 자료는 SDGs 지표 데이터의 대표적인 출처로, 그 의미는 각각 다음과 같다.

480/ “전문가들 “유엔 북한 통계 허점 많아... 북한 비협조, 유엔 수동적 자세가 문제,” 『Voice of America』, 2023.6.29., <<https://www.voakorea.com/a/7159205.html>> (검색일: 2023.9.27.).

481/ 2018년 핵실험에 따른 국제제재 및 코로나19로 인한 국경 봉쇄로 인해 2018년 이후 국제기구의 통계협력 사업은 진행되지 못하고 있는 상황이다.

표 IV-61 국제기구 협력으로 추진된 북한 통계조사 현황

연도	조사명	협력기구
1993	DPR Korea 1993 Population Census	UNPFA
1997	Nutrition Survey of DPR Korea	WFP, FAO, UNICEF, Save the Children
	DPRK Reproductive Health Survey	UNPFA
1998	Nutrition Survey of DPR Korea	EU, UNICEF, WFP
	DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey	UNICEF, WFP, EU
2000	DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey	UNICEF
2002	DPRK Reproductive Health Survey	UNPFA
	DPRK 2002 Nutrition Assessment	WFP, UNICEF
2004	DPRK 2002 Nutrition Assessment	WFP, UNICEF
	DPRK Reproductive Health Survey	UNPFA
2006	DPRK Reproductive Health Survey	UNPFA
2008	DPR Korea 2008 Population Census	UNPFA
2009	DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey	UNICEF
2010	DPRK Reproductive Health Survey	UNPFA
2012	National Nutrition Survey	WFP, FAO, UNICEF
2014	Socio-Economic, Demographic and Health Survey	UNPFA
2017	Multiple Indicator Cluster Survey	UNICEF

출처: 김형석, “1945~2014년 북한의 인구변천 추정,” 『한국인구학』, 제41권 제3호 (2018), p. 7; 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 42~45를 바탕으로 재정리.

센서스는 특정한 시점에 한 국가 또는 일정한 지역의 모든 사람에게 관련된 인구학적, 경제적 및 사회적 자료를 수집, 처리, 분석, 공표, 발간하는 전 과정으로 정의된다. 따라서, 국가를 운영하는 데 활용되는 가장 중요한 기초 자료이다. 동시에, 다른 표본조사의 표본추출틀을 제공하는 역할을 한다는 점에서 방법론적으로도 기여하는 바가 크다. 센서스의 이런 기능으로 인해 SDGs 지표에도 ‘센서스 실시 여부(17.19.2)’가 포함되어 있다. 북한은 유엔 협력을 통해 1993년, 2008년 두 차례의 센서스를 실시하였으며, 2019년에는 자

체적으로 조사를 수행한 것으로 알려져 있다.^{482/}

MICS는 모자보건, 교육, 아동사망률, 아동보호, 식수 및 위생에 이르기까지 다양한 주제를 포괄하고 있어, 주제별 조사를 독립적으로 수행할 인프라가 부족한 개발도상국에서 중요한 자료 출처원이다.^{483/} 2023년 개편되는 MICS 7라운드부터는 SDGs 지표 40개 데이터가 MICS를 기반으로 하는데 이는 30개를 커버하였던 지난 라운드에 비해 확장된 것이다. 북한은 1998년(1라운드), 2000년(2라운드), 2009년(4라운드), 2017년(6라운드) 네 차례 참여한 바 있다.

통계생산업무의 국제표준모델인 일반 통계 비즈니스 프로세스 모델(Generic Statistical Business Model)의^{484/} 관점을 적용하여 북한의 통계생산절차를 <표 IV-62>와 같이 분류해보았다. 일반 통계 비즈니스 프로세스 모델에 따르면 통계생산단계는 ① 기획, ② 설계, ③ 구축, ④ 자료수집, ⑤ 자료처리, ⑥ 자료분석, ⑦ 공표, ⑧ 평가단계로 구분될 수 있다. 이 중 북한의 조사통계는 기획 및 평가 단계는 취약하나, 설계부터 공표까지는 비교적 체계화 되었으며 서

482/ SDGs 지표는 '2010~2019년 사이에 센서스를 최소 한 번이라도 실시한 적이 있는지'를 측정하며, 전 세계적으로 86.1%의 국가가 센서스를 실시했다고 응답하였다. 북한과 한국이 포함된 동아시아 및 동남아시아 지역은 100%인 것으로 나타났다. 대북 제재로 무산되었던 제3차 센서스(2019년)를 북한이 자체적으로 수행하였음을 알 수 있는 대목이다. "Economic and Social Council," UN Doc. E/2022/55 (29 April 2022), <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2022/E_2022_55_Statistical_Annex_I_and_II.pdf> (Accessed June 11, 2023), p. 224.

483/ 2023년 5월 기준 총 118개국에서 353번의 조사가 이루어졌다. UNICEF MICS, "About MICS," <<https://mics.unicef.org/about>> (Accessed May 25, 2023).

484/ 일반 통계 비즈니스 프로세스 모델은 통계 조직이 통계생산 프로세스를 현대화하고 표준화하는 데 도움이 되는 프레임워크 및 용어를 제공한다. 일반 통계 비즈니스 프로세스 모델은 통계생산 영역뿐 아니라 다양한 분야에 적용가능하다는 점에서 범용적이다. 예컨대 데이터 및 메타데이터 표준 통합, 문서화를 위한 템플릿 구성, 품질 평가 및 개선을 위한 프레임워크 구축에도 8개 단계가 적용될 수 있다. 자세한 논의는 UNECE, "Generic Statistical Business Process Model," version 5.1, January 2019, p. 3, <<https://statswiki.unece.org/display/GSBPM/GSBPM+v5.1>> (Accessed August 17, 2023).

로 다른 통계 조사 간에도 표준화되어 가고 있는 것으로 보여진다.

먼저, <표 IV-61>을 통해서 1993년 인구센서스부터 2014년 SDHS(Socio-economic, Demographic and Health Survey, 경제 사회인구보건조사)를 거쳐, 2017년 MICS까지 시점별로 조사방법이 어떠한 변화를 거쳤는지 검토해 보았다. <표 IV-61>을 보기에 앞서, 1차 인구센서스(1993)에서는 UNFPA의 북한 내 접근이 엄격히 제한되어 사전지원 및 교육형식으로 지원하는 방식이었다면, 2차 인구센서스(2008)에서는 UNFPA 직접 관여한다는 조건으로 기술 및 예산이 지원되었다는 점을 인지할 필요가 있다.^{485/} 이러한 배경을 이해하고 북한 통계생산방법이 시기에 따라서 어떻게 변화되었는지를 정리한 결과는 다음과 같다.

첫째, 현장조사방법에서 진화가 있었다. 행정정보에 의존하여 인구정보를 수동적으로 확인(1993년 1차 인구센서스)하던 방식에서 종이조사표 기반 조사원 면접(2008년 2차 인구센서스), 그리고 최근에는 컴퓨터 보조 면접조사인 컴퓨터를 이용한 대인면접(Computer Assisted Personal Interviewing) 방식으로 새로운 방법론이 도입(2017년 MICS)되었다. 컴퓨터 및 인터넷의 활용은 코로나 이후 관심도가 높아진 비대면조사에서 필수적인 요소이다. 태블릿 PC의 활용으로 자료입력 및 취합 시간 단축되었으며, 조사과정에서 자동화된 편집기능의 도입으로 오류가 줄었을 것으로 예상된다.

둘째, 비표본 오차^{486/} 감소를 위한 다양한 기법이 도입되었다. 먼저,

485/ 조한승·박아영, “국제기구를 통한 통일대비 대북지원의 함의: UNFPA의 북한 인구조사를 중심으로,” 『분쟁해결연구』, 제16권 제1호 (2018), p. 95; T. Spoorenberg and Daniel Schwekendiek, “Demographic Changes in North Korea: 1993~1998,” *Population and Development Review*, vol. 38, no. 1 (2012), p. 136.

486/ 통계조사의 오차에는 표본오차와 비표본오차가 있다. 표본오차는 표본에서 얻은 자료를 통해 모집단을 추론하는 과정에서 생기는 오차이며, 비표본오차는 표본 오차를 제외한 조사의 전 과정에서 발생하는 오차이다. 비표본오차 발생 영역

조사원을 선발하고 교육하는 과정이 점차 체계화, 표준화되었다. 조사원 및 감독관 사전교육은 파견 연수 방식(2008년 2차 인구센서스)에서 북한 중앙통계국 직원이 강사 역할을 하는 방향(2014년 SDHS)으로 진화되었다.^{487/} 조사원은 비표본오차의 한 원인으로 표준화된 조사원 면접 교육은 자료품질 향상을 위해 필수적이다. 이는 다양한 조사의 반복적 실시를 통해 현장조사 및 조사감독 유경험자가 배출되고, 교육 매뉴얼 등이 축적됨으로써 가능하게 되었다. 엄격한 품질관리 과정 또한 신설되었다. 2008년 센서스에서는 국제 읍저버 그룹이 무작위로 방문하여 실태확인을 하였으나, 최근 MICS에서는 조사팀 감독관에 의해 현장조사 모니터링이 상시적으로 실시되었다.

셋째, 자료 공표 이후 워크숍을 통해 전문 역량 강화 및 확산 노력이 진행되었다(2014년 SDHS). 초창기에는 인도적 위기 대응 목적으로 통계조사를 실시했던 것에서 점차 조직의 통계역량 강화와 통계전문가의 양성 또한 조사의 중요한 목적으로 설정되었음을 알 수 있다.^{488/} 특히, MICS는 네 차례 실시되면서 중앙통계국의 조직 역량 강화에 긍정적 기여를 한 것으로 나타났다.^{489/}

한편, 그간 여성 및 아동을 대상으로 한 MICS에서 6라운드부터

으로는 설문지, 조사원, 자료수집방법 등이 있다.

487/ MICS 및 UNICEF에서 수행한 여러 조사를 통해서도 중앙통계국 직원이 유엔으로부터 전수받은 통계기술 및 지식을 중앙과 지방의 다른 통계국 지원에게 재교육하는 경향이 발견되었다. 손주희, “북한 통계부문의 지속가능한 협력방안 모색: 북한중앙통계국과 UN의 협력사례를 중심으로,” pp. 24~25.

488/ SDHS의 정책적 목적과 함께 통계역량 강화 목적에 주목해볼 필요가 있다. 하나는 중앙통계국 및 주요 정부기관이 복합가구조사(complex household survey)를 기획·운영할 수 있는 역량을 구축하는 것, 다른 하나는 중앙통계국과 인구전문기관(보건성 인구센터 및 김일성대 인구연구소) 내 인구 및 조사 전문가의 조사 및 분석 역량을 강화하는 것이었다. CBS and UNFPA, *Democratic People’s Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: 2015), pp. 27~28.

489/ 이종규, 『북한의 경제사회지표 분석: 복합지표조사(MICS)를 중심으로』 (세종: KDI, 2019), p. 25.

성인 남성이 포함된 전국 단위의 조사가 실시되었다는 점을 주목해 볼 만하다.^{490/} 이를 통해 성별 세분화 및 도시와 농촌에 따른 세분화가 가능하게 되었다. 준거집단과 비교하여 여성, 그리고 농촌 지역의 취약성을 보여준다는 점에서 인도적 차원의 지원을 위해서는 필수적 조치이다.

표 IV-62 시기별 북한의 서베이 방법 변화: 센서스, SDHS, MICS 사례

조사명	1차 센서스 (1993)	2차 센서스 (2008)	SDHS (2014)	MICS (2017)
전수/ 표본	전수	전수	표본	표본
조사 기간	1994.1.3. ~1.15. (기준시점 1993.12.31.)	2008.10.1. ~10.15. (기준시점 2008.10.1.)	2014.10.1.~10.31.	2017.8.~2017.10.
조사 규모	모든 거주민	모든 거주민	10개도 13,250가구 4만 여명 (응답률 99.9%)	10개도, 각 도내 도시 및 농촌을 표본층으로 설정(확률 표본추출), 8,500가구(응답률 100%) - 15~49세 성인여성 8,766명(100%) - 5세미만 아동 2,275명(100%) - 5~17세 아동청소년 4,121명(100%) - 15~49세 성인 남성 4,183명(99.9%)
자료 수집 방법	행정자료 활용한 인구추정 (공민등록제도, 보건통계제도)	가구방문 면접조사	가구방문 면접조사	- 가구방문면접조사 - Windows 10 운영체제 태블릿 컴퓨터 사용하여 수집 - 조사 대상자에게 구두 동의, 5~17세 아동은 사전에 보호자 동의 필요

^{490/} 이전 라운드의 조사방법은 이종규 연구를 참고할 것. 위의 책, p. 24.

조사명	1차 센서스 (1993)	2차 센서스 (2008)	SDHS (2014)	MICS (2017)
조사원 선정	<ul style="list-style-type: none"> - 조사원 57,000명 (인민반장) - 지도원 14,000명 (지역 거주자 가운데 교학력자로 구성) 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사원 35,000명 - 감독관 8,000명 	<ul style="list-style-type: none"> - 센서스 유경험자 대상 조사원 및 감독관 200명 (조사원 3명과 감독관 1명을 한 팀으로 구성, 총 43팀) 	<ul style="list-style-type: none"> 20팀(팀당 8명) - 감독관 1명, 측정자 2명, - 조사원 4명, 운전사 1명
조사원 교육	-	<ul style="list-style-type: none"> - 본조사 조사원 및 감독관 대상 필리핀 파견 연수 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제컨설턴트, UNFPA 및 중앙통계국 직원 주도하에 15명 대상 ToT 실시 - 조사원 교육은 중앙통계국이 조직·운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 면접기법, 설문지 내용 강의, 교육생 간 모의 인터뷰 - 종이 설문지 교육 → 컴퓨터를 이용한 대인면접 앱 교육 - 현장실습 3일 후 파일럿 설문조사에 참여 - 인체계측 및 수질검사 교육 - 현장감독관은 추가 교육 실시
조사 항목	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 항목 - 경제활동 항목 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 및 건강 (활동제한) - 교육 및 경제 활동 항목 - 주택 항목 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 및 건강 (재생산 및 노인) 항목 - 교육 및 경제활동 항목 - 주택 항목 	<ul style="list-style-type: none"> - 모자보건, 식수 및 위생 - 교육 - 아동사망, 아동보호 등 다양
자료 처리	-	<ul style="list-style-type: none"> - 시, 군 단위에서 수작업으로 편집한 후 6개월에 걸쳐 각 도의 통계 사무소에서 전산화 작업 - CPro 전산 처리를 위한 데이터 입력 완료 후 모든 	<ul style="list-style-type: none"> - CPro라는 데이터 입력 소프트웨어 활용(자료입력 및 처리를 위해 8명 직원대상 교육 실시) - SPSS 사용하여 표 작성 및 데이터 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가인트라넷 시스템을 통해 중앙사무소에서 데이터 수신 - 완료된 데이터는 편집 프로세스에 따라 검토 - SPSS22 버전으로 데이터 분석

조사명	1차 센서스 (1993)	2차 센서스 (2008)	SDHS (2014)	MICS (2017)
		데이터 파일을 중앙전산센터로 전송하여 처리		
품질 관리	-	- 국제옵저버 그룹(5개팀)이 10개도 56개 시군 단위를 무작위로 방문하여 실태 확인	- 각 도별 2~3 팀을 무작위로 방문, 오류 발견 시 현장에서 수정 - 설문지 품질 체크 가이드라인 작성	- 팀 감독관에 의해 현장조사 매일 모니터링 - 클러스터 당 무작위로 선정된 한 가구에 대해 강제 재면접 실시, 면접원 기술 및 성과 관찰 - 현장점검표 매주 작성, 이를 근거로 조치 실시
공표	- 조선민주주의인민공화국 인구일제조사 자료집 발간(1995) - 인구, 출생, 사망 등 5개 부문 44개 통계표 수록	- 조선민주주의인민공화국 2008년 인구 일제조사 전국보고서 (DPR Korea 2008 Population Census National Report(2009)) - 인구, 출생, 사망, 교육정도, 활동제약, 세대 등 7개 부문 53개 항목 수록	- Report on Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014 DPRK(2015) - 조사결과발표를 위한 세미나 및 워크숍 진행 (정책 담당자, 데이터 사용자 및 연구자 등 대상)	2017 DPR Korea MICS 발간

출처: 이종규, 『북한의 경제사회지표 분석: 복합지표조사(MICS)를 중심으로』, (세종: KDI, 2019), p. 26; 조한승·박아영, “국제기구를 - 통한 통일대비 대북지원의 함의: UNFPA의 북한 인구조사를 중심으로,” 『분쟁해결연구』, 제16권 제1호 (2018), pp. 92~97; 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, p. 43; CBS, *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang, 2009), pp. 1~6; CBS and UNFPA, *Democratic People’s Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: 2015), pp. 3~11; UNICEF MICS 홈페이지, <<https://mics.unicef.org/about/>> (Accessed May 25, 2023) 을 바탕으로 재정리.

지금까지의 분석 결과, 국제기구의 지원을 통해 북한 통계시스템에 확률 개념을 적용한 표본조사와 현장면접이라는 자료수집 경험 이 축적되었음을 알 수 있었다. 이것이 갖는 의미는 매우 크다. 북한은 사회주의 제도의 우월성에 기초하여 행정자료에 기반한 전부자료수집(전수조사)을 기본형태로 한다. 전수조사는 조사비용 및 응답 부담 등을 고려하여 핵심적인 항목만 질문한다. 따라서, 심층적인 자료수집이 어렵다. 그러나, 조사원 면접에 기반한 표본조사의 도입으로 북한의 민생실태 현황분석 및 정책수립을 위한 자료가 보다 용이하게 생산될 수 있는 구조가 만들어졌다고 할 수 있다. 특히, 각성(省)에 의존하여 다소 수동적으로 데이터를 수집해 오던 방식에서,^{491/} 중앙통계국 중심의 데이터수집 기반 구축이라는 제도적 변화의 기틀을 마련했다는 점에서 혁신적이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 통계제도는 여전히 한계가 많다. 과연 응답자와 조사원 간 면접과정이 얼마나 독립적으로 운영되었을까? 개별 가구를 방문하여 조사원 면접을 통해서 자발적 응답을 얻어내는 것은 조사방법론 및 기술적 측면을 넘어선 조사 윤리 이슈를 내포하고 있다. 조사원 및 감독관이 팀을 이루어 활동하고 있는 점, 응답률이 100%에 근접한 점 등은 폐쇄성을 띠는 북한 사회의 단면을 보여준다고도 할 수 있다.^{492/} 또한, 보고서 형태로 공표된 수치 원자료를 찾기 어렵다는 점도 문제이다. 심지어 MICS의 경우에도 다른 국가는 UNICEF 홈페이지에서 원자료 접근이 가능하나, 북한 데이

491/ 이석은 중앙통계국이 전국 단위의 통계를 직접 수집할 만한 조직적인 역량 및 권한이 충분치 않을 수 있다고 보고 있다. 이석, 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』, p. 23.

492/ 네덜란드 라이덴대학의 램코 브뢰커 교수는 자신이 아는 한 “유엔 기관들도 정확한 통계를 구축하는 데 필요한 접근 권한을 누릴 기회가 주어지지 않는다.”고 말했다. “전문가들 ‘유엔 북한 통계 허점 많아 ... 북한 비협조·유엔 수동적 자세가 문제.’ 『Voice of America』, 2023.6.29., <<https://www.voakorea.com/a/7159205.html>> (검색일: 2023.9.27.).

터는 엄격히 ‘제한(restricted)’되어 있다.^{493/}

향후 중앙통계국이 북한 당국이 증시하는 부처가 될 가능성이 높은 바,^{494/} 위상에 부응하는 기능을 수행하기 위해서는 데이터 가용성을 확장하고, 신뢰성 높은 데이터를 수집하며, 데이터 접근성 및 개방성을 확장하여 활용도를 증진할 수 있는 역량을 고루 구비해야 할 것이다.

(나) 북한의 SDGs 통계역량

1) SDGs 통계품질: 유엔 SDGs DB 및 북한 VNR을 중심으로

UNSD는 SDGs 지표 데이터의 투명성, 접근성, 활용성을 향상하기 위해 DB를 구축하여 2016년부터 운영 중이다. DB에서 접근가능한 지표 데이터는 2016년 115개에서 2023년 225개로 증가하였다. 방법론 개발 및 개선에서도 두드러진 진척을 보여주었다. 2016년 39%의 지표에서 국제적으로 표준화된 방법론이 결여되어 있었으나, 2020년 3월을 기점으로 모든 지표에서 방법론 구축이 완료되었다. SDGs 지표에서 국제적으로 합의된 방법론의 활용은 비교성, 정확성, 신뢰성, 활용성을 보장한다.^{495/} 하지만, 지역 및 국가별 통계역

493/ UNICEF MICS, “Surveys,” (<https://mics.unicef.org/surveys>) (Accessed September 22, 2023).

494/ 국가경제가 분권화·시장화될수록 경제전반의 실태파악을 위해서는 중앙통계국이 북한 당국이 증시하는 부처가 될 것으로 예상된다. 이는 2014년 7월 ‘내각결정’에 따른 중앙통계국의 임무를 통해 추정가능하다. 그 임무는 첫째, 국가적인 축적과 소비, 수요와 공급 간의 균형, 사회총생산액과 국민소득, 무역수지 등 국가경제 규모와 발전과정을 일상적으로 장악하는 것, 둘째, 관련 경제기관과 협동하여 물가변동, 국민소득수준과 같은 경제계산지표체계를 끊임없이 개선·완성하는 것, 셋째, 모든 경제부문과 단위들에서 각종 계산과 통계를 정확히 보고하는 엄격한 체계를 세우는 것이다. 박영자 외, 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 138.

495/ UN DESA, *The Sustainable Development Goals Report 2023* (New York: UN DESA, 2023), p. 8.

량의 차이로 인한 데이터 가용성 격차는 여전히 존재한다. 특히, 세분화는 매우 미진한 상태이다. 예컨대, 장애여부에 따른 세분화가 필요한 10개 지표 중 2개에서만 데이터가 입수되어 있으며, 단일 차원의 세분화를 넘어서 두 차원 이상의 교차 세분화를 필요로 하는 21개 지표 중 7개에서만 데이터가 있었다. 그나마, 가장 진척된 분야는 성별에 따른 세분화로, 성별 세분화가 필요한 32개 지표 중 21개에서 데이터 접근이 가능하다.^{496/}

글로벌 상황 대비 북한의 SDGs 지표 데이터 현황을 살펴보기 위해, 유엔 SDGs DB에서 북한 데이터를 다운 받아 <표 IV-63>과 같이 정리하였다. 231개 지표 중 데이터 가용한 지표는 101개(44%)이다. 17개 목표별로 가용률을 계산해 본 결과 12개 목표에서 전체 평균 가용률보다 낮은 가용률을 보였으며, 이 중 빈곤퇴치(SDG 1, 8%)와 기후변화 대응(SDG 13, 13%) 목표가 데이터가 가장 취약한 영역으로 꼽혔다. 성평등(SDG 5)과 지속가능한 도시와 주거지(SDG 11)도 가용률은 각각 21%와 29%로 낮았는데, 몇 안 되는 가용 데이터 중에서도 대부분이 한 시점의 데이터만 보유하고 있어 시계열 비교가 어렵다. 한편, 104개 지표 데이터 중 44개의 지표가 북한 출처(C 또는 CA) 데이터였다. 하지만, 북한 통계시스템을 통해서 수집된 데이터의 대다수도 MICS와 OECD DAC ODA 데이터에 해당하였다.^{497/}

496/ UN DESA, *The Sustainable Development Goals Report 2022* (New York: UN DESA, 2022), p. 4.

497/ 북한 통계시스템을 통해서 제출된 데이터와 구체적인 출처는 다음과 같다. 2.5.1/2.5.2(Ministry of Agriculture), 3.7.2(Registration National Statistics), 6.5.1(National Coordinating Committee for Environment of DPRK), 15.9.1(National Committee of Science and Technology).

표 IV-63 유엔 SDGs DB의 북한 데이터 가용 현황

	글로벌 지표 수 (개)	북한 데이터 현황			
		데이터 보유 지표 수(개)	1개년도 데이터 보유 지표 수(개)	데이터 유형 C 또는 CA(개)	가용률(%)
목표 1	13	1	0	0	8%
목표 2	14	7	0	4	50%
목표 3	28	24	4	7	86%
목표 4	12	2	1	2	25%
목표 5	14	3	2	3	21%
목표 6	11	8	1	2	73%
목표 7	6	6	0	0	100%
목표 8	16	5	1	3	31%
목표 9	12	5	0	2	42%
목표 10	14	6	1	3	43%
목표 11	14	4	3	1	29%
목표 12	13	4	1	1	31%
목표 13	8	1	0	1	13%
목표 14	10	2	0	1	20%
목표 15	14	11	1	6	79%
목표 16	24	5	2	4	21%
목표 17	24	10	1	5	42%
전체 (중복제외)	247 (231)	104 (101)	18 (18)	45 (44)	44%

주 1: 데이터 유형은 국가 제공(C), 국가에서 제공하였으나 보정된 경우(CA), 추정 데이터(E), 모델링 데이터(M)로 구분되며, C와 CA는 해당 국가 출처 자료를 전체.

주 2: 가용률은 글로벌 지표 중 북한 데이터가 가용한 경우에 대한 백분율이며, 전체 가용률은 동일 지표에 대한 중복 계상의 문제가 있어 중복 지표를 제외하고 계산.

출처: 유엔 SDGs DB, "SDG Indicators Database," <<https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database>> (Accessed May 15, 2023)을 참조하여 저자 작성.

데이터 세분화는 성별과 도시·농촌 차원에서만 진행되었다. 성별에 따른 세분화는 9개 지표에서,^{498/} 도시·농촌에 따른 세분화는 6개

^{498/} 여성 집단만 한정된 지표는 제외하고 계산하였다.

지표에서 이루어졌다. 연령 및 장애에 따른 세분화는 전혀 진행되지 않았는데, 이 부분은 통계역량보다는 북한 사회의 특수성이 반영된 것으로 볼 수 있다. 북한 통계조사는 인도적 위기 대응 차원에서 시작된 조사의 특성상 ‘아동’을 대상으로 한 경우가 주를 이룬다. ‘장애’는 북한 사회에서 사회적 차별이 매우 심한 집단으로, 1993년과 2008년 실시된 인구센서스에서 고의적으로 누락된 바 있다.^{499/} 비교적 최근 들어서야 「장애인보호법」(2003년) 제정 및 유엔 장애인 권리협약(2013년)에 서명하는 등 제도적 변화 및 인식 변화가 꾀해지고 있는 상황이다.^{500/}

북한식 SDGs 지표 프레임워크를 통해서는 그간 공개되지 않았던 북한 통계데이터 확인이 가능하다는 점에서 의미가 있다.^{501/} 그러나, 북한의 SDGs 통계는 신뢰성과 지속성의 관점에서 개선이 필요한 영역이 상당수인 것으로 진단되었다.^{502/} 본 연구에서는 이를 기반으로, 북한 통계의 품질을 관련성, 정확성, 시의성/정시성, 비교성/일관성, 접근성/명확성 등 다차원적인 관점으로 확장하여 평가해 보고자 한다.^{503/} 이를 위해, 북한식 SDGs 지표 데이터를 <표 IV-64>와 같이 분류, 제시하였다.

499/ 조한승·박아영, “국제기구를 통한 통일대비 대북지원의 함의: UNFPA의 북한 인구조사를 중심으로,” p. 96.

500/ 송현진, “북한 장애인의 삶에 드러난 사회적 인식과 차별,” 『통일과 평화』, 제13집 2호 (2021), p. 329.

501/ 최규빈·홍제환, “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로,” p. 3.

502/ 문경연, “북한 VNR 분석을 통한 SDGs 지표역량강화 방안 모색,” 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』, pp. 286~287.

503/ 전통적으로 통계품질에서 정확성과 신속성이 강조되어 왔으나, 오늘날에는 ‘통계가 얼마나 이용하기 적합하게 작성되고 제공되고 있는가’를 나타내는 다차원적인 개념(multi-dimensional concept)으로 확대되고 있다. 한국 통계청은 이를 반영하여 관련성(relevance), 정확성(accuracy), 시의성(timeliness)/정시성(punctuality), 비교성(comparability)/일관성(coherence), 접근성(accessibility)/명확성(clarity)이라는 품질기준을 제시하고 있다. 각 기준에 대한 개념 정의는 통계청 홈페이지를 참고할 것. 통계청 홈페이지, <<https://www.kostat.go.kr/menu.es?mid=a10409010000>> (검색일: 2023.6.10.).

표 IV-64 북한식 SDGs 지표 데이터 가용 현황

구분	글로벌 지표 수 (개)	북한식 SDGs 지표 프레임워크					
		구성 현황			데이터 보유 현황		
		지표 수 (개)	글로벌 지표 반영 (개, %)	신규 추가	전체 지표 수(개) 및 가용률(%)	단일 시점	
목표 1	13	9	7 54%	2	5, 56%	0	
목표 2	14	6	5 36%	1	6, 100%	0	
목표 3	28	25	24 86%	1	19, 76%	1	
목표 4	12	9	9 75%	0	6, 67%	4	
목표 5	14	7	7 50%	0	6, 86%	2	
목표 6	11	12	11 100%	1	2, 17%	2	
목표 7	6	4	4 67%	0	4, 100%	1	
목표 8	16	7	5 31%	2	5, 71%	0	
목표 9	12	6	6 50%	0	4, 67%	0	
목표 10	14	1	0 0%	1	1, 100%	0	
목표 11	14	13	10 71%	3	8, 62%	0	
목표 12	13	6	6 46%	0	0, 0%	0	
목표 13	8	5	5 63%	0	4, 80%	1	
목표 14	10	6	6 60%	0	1, 17%	1	
목표 15	14	10	10 71%	0	8, 80%	4	
목표 16	24	4	4 17%	0	1, 25%	0	
목표 17	24	1	1 4%	0	1, 100%	0	
총합계 (중복제외)	247 (231)	131 (124)	120 (113, 49%)	11 (11)	81 (75, 60%)	16 (16)	

주 1: 법 및 관련 제도 유무를 측정하는 비통계적 지표의 경우, 특정 시점 해당 값만 있더라도 이후 시점에도 있는 것으로 전제하여 계산. 예를 들면, 5.1.1 성평등에 관한 법적 체계는 2015년 시점에만 데이터가 있는 것으로 표시되나 1946.7.30. 값은 해당 법률의 제정연도로 추정하여, 2018년과 2020년에도 데이터 값이 있는 것으로 간주.

주 2: 중복(매우유사) 지표는 인구 10만 명당 재해로 인한 사망 및 실종자 수 (1.5.1/11.5.1/13.1.1), 재해로 인한 직접적인 경제적 손실(1.5.2/11.5.2), 국가재난위험경감계획(1.5.3/11.b.1/13.1.2), 국가전략에 따른 지역별 재난위험경감계획 채택비율(1.5.4/13.1.3).

출처: DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," pp. 56~61을 참조하여 저자 작성.

먼저, 통계이용자에게 얼마나 의미있고 유용한 통계를 작성하여 제공하고 있는가를 평가하는 관련성 차원에서 살펴보도록 하자. 북한식 SDGs 지표 프레임워크를 유엔 SDGs 지표 프레임워크를 기준으로 비교해 보면, 특정 목표((SDG 17(글로벌 파트너십), 4%), (SDG 10(불평등 완화), 0%), (SDG 16(평화, 정의와 제도), 17%))에서 수용률이 매우 낮음을 알 수 있다(<표 IV-64> 참고). 글로벌 지표를 자국의 상황에 맞게 수정 보완하는 방식으로 SDGs 지표 프레임워크를 구축하는 것은 지역화(localization) 과정에서 불가피하게 발생할 수 있다. 해당 목표를 이미 달성하였거나 사회문화적인 맥락에 부합하지 않는 경우가 그럴진대, 특정 목표 전체가 극단적으로 제외된 것에는 정치적 배경이 의심된다.

미국의 사회학 연구자 데이비드 르 블랑(David Le Blanc)은 17개 목표 중에서도 핵심 목표가 무엇인지를 규명하기 위해 SDGs 공식 문서를 분석한 결과, 불평등 완화가 다른 목표들과 가장 밀접하게 연결되어 있으며 이 체계의 중심에 있음을 밝혔다. 불평등 완화는 다른 목표들의 성취를 돕는 촉매제라고 할 수 있다.^{504/} 이러한 점에서 볼 때 북한식 SDGs에서 불평등 목표의 수용도가 가장 낮은 것은 SDGs의 핵심이 반영되지 않았다고 할 수 있다.

다음으로 데이터 비교성 및 일관성 차원에서^{505/} 통계 품질을 분석해 보았다. 북한식 SDGs는 2015년, 2018년, 2020년 세 시점의 데이터를 제시한다. 통계가 가용한 75개 지표 중에서 21개에서 2020

504/ David Le Blanc, "Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets," Desa Working Paper, no. 141 (2015) 재인용: 튀카 샹릴 지움, 이세진 옮김, 『지속불가능한 불평등: 사회정의와 환경을 위하여』 (서울: 니케북스, 2023), pp. 36~37.

505/ 비교성은 시간 또는 공간이 달라도 통계자료가 동일한 개념, 분류, 측정도구, 측정과정 및 기초자료 등을 기준으로 집계되어 서로 비교가 가능한지를, 일관성은 동일한 경제·사회현상에 대해 서로 다른 기초 자료나 작성방법, 작성주기에 의해 작성된 통계자료들이 얼마나 유사한 결과를 보이는가를 의미한다.

년 데이터가 누락되어 있었으며, 2020년 데이터를 보유한 54개 지표 중 13개가 2019년 데이터였다. 2018년 기준 데이터의 경우에도 20개 지표에서 2017년 데이터가 사용되는 등 시계열적 일관성이 부족하다.^{506/} 특히 SDG 2(기아종식), SDG 3(건강과 웰빙), SDG 4(양질의 교육), SDG 5(성평등), SDG 6(깨끗한 물과 위생)에 집중된 2017년 데이터 출처는 MICS로, 향후 MICS의 참여 여부에 따라서 ‘북한식 SDGs 지표 프레임워크’가 영향을 받을 수 있다는 점에서 공동 성과 의제로 포함되어야 한다. 한편, VNR에 제시된 통계치의 경우 비교할 만한 북한 데이터가 접근가능하지 않아 추가적인 검증이 어렵다는 내생적 한계가 있다.

데이터 시의성 및 정시성, 접근성 및 명확성을 평가할 정보는 접근가능하지 않다. 전자는 작성 및 공표 시점에 대한 것이며, 후자는 이용자가 통계자료에 얼마나 쉽게 접근할 수 있는지 및 통계 작성 과정에 대한 정보제공 수준을 말한다. 이를 평가하기 위해서는 데이터 설명서인 메타데이터(metadata)가 제공되어야 한다. 해당 정보를 VNR 보고서 분량상의 문제로 수록하기 어려운 경우, 데이터 플랫폼에 제시하는 방안도 있으나, 관련된 어떠한 정보도 VNR에 제시되어 있지 않다.

유엔 SDGs DB 및 북한 VNR을 통해서 북한의 SDGs 통계역량을 다차원적으로 점검해 본 결과 품질 개선이 요구되는 수준임을 알 수 있다. 유엔 SDGs DB를 보면, 북한 데이터의 가용률은 44%이며 SDG 1(빈곤퇴치), SDG 13(기후변화 대응), SDG 5(성평등), SDG 11(지속가능한 도시와 주거지)에서 데이터가 취약한 것으로 나타났다. 북한식 SDGs의 데이터 가용률은 이보다 높은 60%이기는 하나,

^{506/} DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda,” pp. 56~61.

SDG 10(불평등 완화), SDG 16(평화, 정의와 제도), SDG 17(글로벌 파트너십)의 글로벌 수용도가 매우 낮아 유엔 SDGs와의 관련성이 무색하였다. 데이터의 비교성/일관성 측면도 취약하여, 국제적인 비교 및 시계열 분석이 가능한 지표가 희소하였으며, 데이터 활용도 제고를 위해 데이터 접근성 및 명확성도 큰 폭의 개선이 필요하였다.

2) 국가통계역량 국제비교: 오픈데이터워치 및 세계은행 사례

다음으로, 국제비교 가능한 국가통계역량지표를 근거로 북한의 수준을 가늠해보고자 한다. 전 세계 국가통계시스템을 대상으로 통계역량을 평가하는 대표적인 지표로 ODW(Open Data Watch, 오픈데이터워치)의 ODIN(Open Data Inventory, 오픈데이터인벤토리)와 세계은행의 SPI(Statistical Performance Indicator, 통계역량 지표)가 있다. SPI에는 174개국(2019년 기준), ODIN에는 195개국(2022/2023년 기준)이 참여하고 있으나, 안타깝게도 북한은 분석대상에 포함되어 있지 않다. 그 이유는 두 지표 모두 ‘데이터 서비스’를 핵심 영역으로 하고 있으나 북한은 통계정보에 대한 접근이 기본적으로 차단되어 있기 때문이다. 두 지표를 통해 북한과 비슷한 소득수준인 국가의 통계역량 수준으로 북한 현황을 가늠해 보고자 한다.

먼저, <표 IV-65>의 ODIN 평가 결과를 살펴보자. 이 지표는 SDG 지표 17.18.1 통계역량 측정을 목표로 개발되었으며,^{507/} 데이터 포괄범위(coverage)와 개방성(openness)의 두 차원으로 구분된다.^{508/} 평가 결과, ODIN은 2022년 52.3점을 보였으며, 2016년 이

^{507/} SDGs 메타데이터 플랫폼에 따르면, 17.18.1 지표 방법론은 IAEG-SDGs에서 아직 검토중인 것으로 표시된다. UNSDG, “SDG Indicators, Metadata repository” <<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>> (Accessed August 20, 2023).

^{508/} 포괄범위는 주요 지표의 데이터 가용여부, 성 및 연령 등에 따른 데이터 세분화 및 행정구역 단위별 세분화 가용여부, 5년 이내 및 10년 이내 데이터 가용여부로 측정된다. 개방성은 데이터가 기계판독 가능(machine readable)한 형식인

후 지속적으로 상승하고 있다. 하위영역별로 보면 2022년 기준 포괄범위는 49.7점, 개방성은 56.3점으로 나타났다. 개방성은 시계열적으로 지속 상승하였으나, 포괄범위는 정체세를 보이고 있었다. 주제 영역별로는 경제 및 재정통계의 ODIN 점수가 63.1점으로 가장 높았으며, 다음으로 사회통계가 48.9점, 환경통계가 48.0점으로 지표 데이터 가용성 확장을 위해 환경 및 사회통계 분야의 지표개발 투자가 필요함이 진단되었다.

표 IV-65 ODIN 점수의 영역별 및 주제별 분포

(중위값, 2022년 기준)

구분		2016	2017	2018	2020	2022
전체점수		38.5	39.1	44.5	50.9	52.3
하위 영역	포괄범위	40.4	37.8	45.7	49.7	49.7
	개방성	37.7	39.6	43.1	53.9	56.3
주제 영역	경제	48.4	50.8	56.6	63.1	63.1
	사회	38.1	37.2	41.1	46.0	48.0
	환경	33.0	34.0	42.6	50.0	48.9

출처: ODIN, "The Biennial Report," (<https://odin.opendatawatch.com/Report/biennialReport2022>)
(Accessed August 20, 2023).

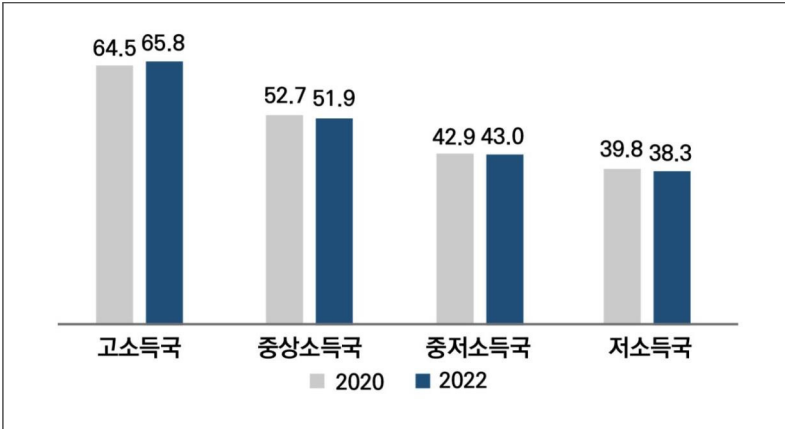
ODIN 점수 분포는 국가의 소득수준에 따라 차이가 있었다. <그림 IV-8>을 보면, 저소득국은 38.3점, 고소득국은 65.8점으로 소득수준이 높은 국가에서 ODIN 점수가 높았다. 전년도와 비교할 때 고소득국의 점수는 상승하였으나, 저소득국은 오히려 하락하였다. 코로나19 팬데믹 대응과정에서 많은 통계청이 폐쇄되는 상황에 직면하였는데, 저소득국의 타격이 더 컸던 것에서 기인한다. 지역별로는

지, 비소유(non-property) 파일 형태인지, 다운로드 가능한지, 메타데이터가 제공되는지, 오픈 라이선스인지로 측정된다. ODIN, "Biennial Report," (<https://odin.opendatawatch.com/Report/biennialReport2022>)
(Accessed August 20, 2023).

태평양 섬 지역 국가의 점수가 27.4점으로 가장 낮았으며 다음으로 중부와 남부 아프리카 지역 국가 점수가 각각 34.8점과 38.4점으로 낮았다. 한편, 동아시아 지역 국가는 69.9점으로 북아메리카(74.7) 및 북유럽(78.3) 다음으로 높은 수준이었다(〈그림 IV-9〉 참고).

그림 IV-8 ODIN 점수의 국가소득수준별 분포

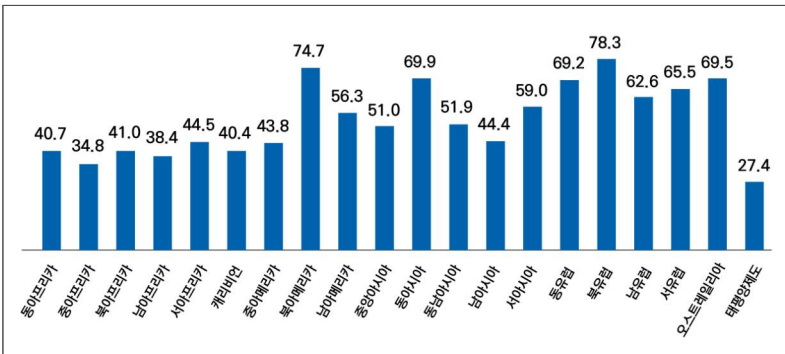
(중위값, 2022년 기준)



출처: ODIN, "The Biennial Report."

그림 IV-9 ODIN 점수의 지역별 분포

(중위값, 2022년 기준)



출처: ODIN, "The Biennial Report."

다음 <표 IV-66>은 세계은행의 SPI 점수를 국가소득수준 및 영역별로^{509/} 제시한 것이다. 고소득국 평균은 78.5점이며, 저소득국은 47.0점으로 소득수준이 높은 집단에서 SPI 점수가 높았다. 영역별로 보면, 저소득국은 ‘데이터 사용’에서 높은 점수를 보였으나, ‘데이터 출처’와 ‘데이터 인프라’에서 낮은 점수를 보였다. 반면에 고소득국은 ‘데이터 서비스’에서 높은 점수를, ‘데이터 생산범위’에서 낮은 점수가 제시되었다. 고소득국에서 데이터 생산범위 점수가 어느 국가보다도 낮았다는 점은 의외의 결과인데, 이는 생산되는 데이터가 맥락성을 띠는 것으로 해석될 수 있다. 주목해 볼 점은 저소득국과 고소득국 간 격차가 가장 큰 영역이 ‘데이터 인프라’로 진단된 점이다. 개발도상국 통계역량 강화를 위해 법 및 거버넌스, 기술, 재원 등의 인프라 구비가 절실함을 보여준다.

509/ SPI는 ① 데이터 사용(Data Use), ② 데이터 서비스(Data Services), ③ 데이터 생산범위(Data Products), ④ 데이터 출처(Data Sources), ⑤ 데이터 인프라(Data Infrastructure)의 5개 차원, 51개 측정지표로 구성된다. 통계는 사용하지 않으면 가치가 없다는 측면에서 SPI의 첫 번째 영역은 데이터 사용이다. 많이 사용되는 통계를 생산하는 것은 성공적인 통계시스템의 한 조건으로 볼 수 있다. 두 번째는 데이터 서비스로, 이는 사용자의 요구를 충족시키기 위해 통계시스템은 데이터 사용자와 생산자를 다양한 채널을 통해 연결시켜 대화를 촉진해야 한다는 측면을 반영한 것이다. 세 번째 영역은 고품질의 통계를 생산하는 것인데, 이때 지향점이 SDGs이다. 이러한 통계를 생산하기 위해서는 센서스, 서베이 등 전통적인 데이터 수집 방법뿐 아니라 행정자료, 공간정보, 민간자료 등 다양한 출처가 요구된다는 점에서 네 번째 영역은 데이터 출처이다. 마지막은 이 모든 영역들을 순조롭게 연결시킬 수 있는 데이터 인프라로, 여기에는 법 및 거버넌스 등의 하드웨어적인 인프라, 기술 및 협력 등의 소프트웨어적 인프라, 그리고 예산 등이 포함된다. World Bank SPI Team, "Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index," pp. 7~8.

표 IV-66 SPI 점수의 국가소득수준 및 영역별 분포

(2019년 기준)

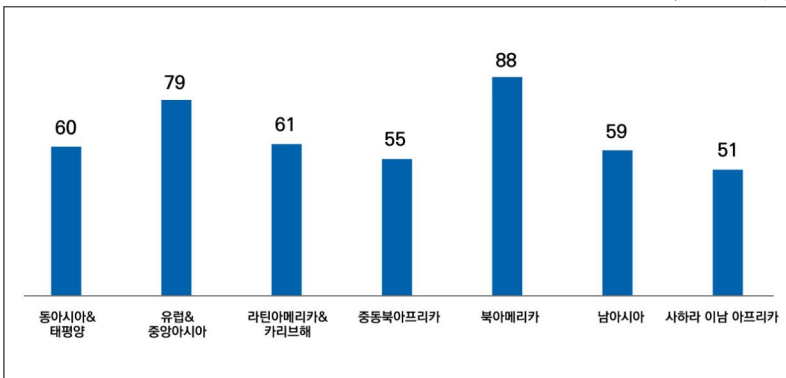
구분	저소득국	중하 소득국	중상 소득국	고소득국	저-고소득국 차이
SPI 전체 점수	47.0	56.7	61.8	78.5	-31.5
영역1_데이터 사용	66.1	78.9	72.6	79.9	-13.8
영역2_데이터 서비스	48.6	62.4	66.4	82.2	-33.6
영역3_데이터 생산범위	57.1	60.7	60.5	47.9	9.2
영역4_데이터 출처	26.0	40.9	49.0	67.0	-41.0
영역5_데이터 인프라	28.6	39.7	49.3	78.1	-49.5

출처: World Bank SPI Team, "Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index," pp. 68~69를 바탕으로 재정리.

지역별로는 사하라이남 아프리카 지역 국가 평균이 51점으로 가장 낮았으며 북아메리카 지역이 88점으로 가장 높았다. 한국과 북한이 속해있는 동아시아&태평양 지역은 60점이었다(〈그림 IV-10〉참고).

그림 IV-10 SPI 점수의 지역별 분포

(2019년 기준)



출처: World Bank SPI Team, "Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index," p. 22.

한편, 북한은 ‘데이터 사용’과 ‘데이터 생산범위’ 두 영역 점수만 제공되는 상황으로 각각 20점과 43.1점을 받아 통계역량 하위 20%인 1분위 국가군에 속하였다.^{510/} 두 영역에서 북한과 비슷한 점수를 보인 국가로는 시리아, 남수단 등이 있으며 해당 국가의 SPI 점수는 각각 26.5점, 30.5점이었다. 세계은행에 의하면 북한은 저소득국으로 분류되어^{511/} 있는데 북한과 함께 저소득으로 분류된 국가 중 SPI 점수가 낮은 국가로는 시리아, 남수단과 함께 소말리아(19.6), 시리아(26.5), 콩고(33.8), 예멘(36.8) 등이 있다. 상대적으로 높은 통계역량을 보유한 국가도 있는데, 세네갈(63.6), 에티오피아(53.6), 시에라리온(52.9), 말리(51.9), 아프가니스탄(49.8) 등이다.^{512/}

ODIN 및 SPI 결과를 통해서 통계역량은 생산된 통계 그 자체뿐 아니라 해당 통계를 생산하기 위한 조직 및 제도적 기반과 밀접히 관련되며, 북한과 같은 저소득국에서 가장 취약한 부분이 바로 데이터 인프라임을 알 수 있었다. 법 및 거버넌스 등과 같은 제도와 함께, 기술, 협력, 예산 등은 향후 북한의 통계역량 강화 과정에서 주목해야 할 영역이다. 아울러, 북한 통계데이터에 대한 접근 제약으로 인해 분석대상에서 제외되었다는 점도 심각하게 인지해야 할 부분이다.

^{510/} *Ibid.*, p. 59.

^{511/} 세계은행은 소득수준에 따라서, 고소득국(high income), 중상위소득국(upper middle income), 중하위소득국(lower middle income), 저소득국(low income)으로 분류한다. 북한은 2022년 기준 저소득국으로 분류되었는데, 저소득국가에는 아프가니스탄, 예멘, 시리아와 함께 아프리카 지역의 국가들이 다수 포함되어 있다. 한편, 북한이 포함된 동아시아 지역에서 한국(88.3)과 일본(85.8)은 고소득국, 중국(58.2)은 중상위국, 몽골(76.3)은 중하위국에 속해서 국가소득 간 격차가 큰 지역 중 하나로 꼽혔다(괄호안은 SPI 점수임). 세계은행 소득그룹별 국가현황, World Banks Blogs, “World Bank Group Country Classifications by Income Level for FY24 (July 1, 2023– June 30, 2024),” <<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24>> (Accessed September 12, 2023).

^{512/} World Bank SPI Team, “Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index,” pp. 56~58.

(다) 유엔의 개발도상국 대상 SDGs 통계역량 강화 사업

1) 북한 참여 사업 현황

역량 강화는 개발도상국으로 하여금 잠재력을 발휘하여 자생력을 키우고 주인의식을 갖도록 한다는 취지에서 국제협력사업에서 역점을 두고 있는 부분이다. 최근의 역량 강화 사업은 교육 중심의 인적 역량 강화뿐 아니라 조직적 역량 강화에도 주목하고 있다.^{513/} 통계역량 강화를 위한 국제협력 사업도 같은 추세를 따르고 있다. 과거에는 교육 워크숍을 통한 인적 역량 강화가 주를 이루었다면, 최근에는 조직의 모든 측면을 고려하여 가장 필요한 곳에 지원과 개발을 집중하는 전략으로 변화하고 있다.^{514/} 이를 반영하여 통계역량은 “수요자의 요구를 충족시키는 신뢰할 만한 고품질의 데이터와 통계를 수집, 생산, 분석, 공표할 수 있는 통계제도, 조직, 그리고 개인의 역량”으로 정의된다.^{515/} 통계역량 개발 관점의 변화는 기술의 발전으로 새로운 데이터 원천이 발굴되면서 자료수집과 분석, 공표 등에서 국가통계기관이 직면한 어려움에 대한 대응 과정에서 이루어졌다. 동시에, SDGs의 효과적인 모니터링을 위해서 수많은 지표 데이터의 개발과 관리가 시급한 과제로 부여되고 있는 상황에서, 조직 전체의 행동변화가 뒤따라야 했었다.

하지만, 북한이 참여한 통계역량 개발사업 유형을 보면 교육 워크

513/ 조광걸, “KOICA 역량개발 지원사업의 성과관리 모델 및 프레임워크,” 『국제개발협력』, 2016년 제1호 (2016), p. 166.

514/ UNECE, “Statistical Capacity Development Strategy,” 2018, pp. 2~3, <<https://unece.org/sites/default/files/2020-11/Statistical%20capacity%20development%20strategy%20final.pdf>> (Accessed September 1, 2023).

515/ Paris 21, “Measuring Statistical Capacity Development: A Review of Current Practices and Ideas for the Future—Moving towards Statistical Capacity 4.0,” *Discussion Paper*, no. 11 (2018), p. 6, <https://paris21.org/sites/default/files/inline-files/Measuring-Statistical-Capacity-Development_draft.p> (Accessed September 12, 2023).

습에 한정되어 있음을 알 수 있다(〈표 IV-67〉 참고). 북한 내부에서 진행된 통계 사업을 제외하면, 2015년 필리핀에서 개최된 북한 통계와 지속가능발전 워크숍, 같은 해 평양에서 진행된 지속가능발전목표 착수회의, 2019년 태국과 베트남에서 개최된 VNR 작성 지원을 위한 SDGs 지표 지역 워크숍이 전부이다.^{516/} 뒤에 살펴보겠지만, 2030 의제 채택 이후 개발도상국의 통계역량 증진을 위해 통계협력 사업이 광범위하게 진행되고 있는 것과 비교해 보면, 북한이 참여한 사업의 내용은 양적인 측면은 물론이고, 주제적인 측면에서도 SDGs 지표개발이라는 개괄적인 차원에서 머무르고 있음을 알 수 있다. 대북 제재 및 북한 폐쇄성의 영향인 것은 두말할 나위가 없다. 2013년과 2018년 실시예정이었던 센서스 또한 북한의 핵실험으로 인해 지원이 중단되면서 무산된 경험은 이러한 상황적 한계를 여실히 드러낸다. 또한, 북한 사회 특성상 통계제도 및 조직 차원의 역량 개발은 단기적으로 달성하기 어려운 부문이다.

표 IV-67 북한 참여 SDGs 통계역량 강화 사업 현황

일시 및 장소	회의 / 프로그램명	주관기관
2019.10. 베트남 다낭	SDG 지표에 관한 지역 워크숍 (Regional Workshop on SDG indicators)	ESCAP
2019.4. 태국 방콕	VNR 준비에 관한 지역 워크숍 (Regional Workshop on VNR)	ESCAP
2015.9. 북한 평양	지속가능발전목표 착수회의 (SDGs Launched in DPRK)	UN Resident Coordinator
2015.4.20.~5.15. 필리핀 마닐라	북한 통계와 지속가능발전 (Statistics and Sustainable Development for DPRK)	ESCAP, UNSIAP SRTI

출처: 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』(서울: 통일연구원, 2022), p. 59의 표 재정리.

^{516/} 최규빈에 따르면, 통계역량 강화 사업과 별도로 최근 북한은 SDG 유엔에서 정례적으로 진행하는 포럼, HLPF, APFSD 및 SDGs에 관한 동북아이해관계자 포럼(North-East Asian Multistakeholder Forum on SDGs) 등에 참여하는 적극적인 모습을 보이고 있기도 하다. 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표분석』, pp. 58~60.

2) UNSD의 SDGs 통계역량 강화 사업 현황

SDGs는 데이터 및 통계를 주요 이행수단의 하나로 설정하고 있으며 국가 간 데이터 격차를 최소화하기 위해 개발도상국의 통계역량 강화를 세부목표(17,18)로 설정하여 이행을 추진하고 있다. 이에 따라 2030 의제 채택 이후 개발도상국을 대상으로 통계역량을 강화하기 위한 사업이 역량의 관점에서 다차원적으로 추진되고 있다. 본 연구에서는 북한을 협력국으로 하는 공동 성과 사업 로드맵 작성을 고려하여, UNSD 주관으로 진행되고 있는 SDGs 통계역량 강화 사업을 중심으로 사례를 검토하였다. 검토한 사업은 다음 <표 IV-68>에 제시한 대로, 데이터 포 나우 이니셔티브(Data for Now Initiative), 통계적 목적의 행정자료 활용, UNSD-영국 공동 프로젝트의 세 가지이다.

표 IV-68 UNSD 주관 SDGs 통계역량 강화 사업 현황

구분	데이터 포 나우 이니셔티브	통계적 목적의 행정자료 활용	UNSD-FCDO 프로젝트
목적	SDGs 지표의 품질 및 커버리지, 시의성 등을 향상시킬 수 있는 데이터 생태계의 구축	팬데믹 및 그에 따른 사회경제적 영향에 대응하기 위해서는 세분화된 자료의 적시 생산	SDGs 데이터 개방성을 증진하여, 효과적인 모니터링과 근거기반 정책 수립 지원
파트너 기관	UNSD, 세계은행, GPSDD, SDSN	UNSD, GPSD	UNSD-FCDO
기간	2019년 조직	2020~2024년 6월 완료 예정	2017~2022년
활동	국가 통계청이 우선 필요 영역을 선정하면, 파트너 기관이 해결책을 제시하는 방법으로 진행	행정자료 활용이 가능한 2~3개 주제영역을 설정, 행정자료 보유기관과의 협력을 통해 통계생산 프로세스 경험	국가 지표개발, SDMX를 통한 자료 공유, SDGs 메타데이터 템플릿 작성, 보고 플랫폼 및 사용자 참여 툴 등 개발

구분	데이터 포 나우 이니셔티브	통계적 목적의 행정자료 활용	UNSD-FCDO 프로젝트
참여국	아프리카, 아시아, 라틴아메리카 지역별 안배를 통해 수혜국 선정	부탄, 카메룬, 칠레, 도미니카 공화국, 에콰도르, 나미비아, 스리랑카, 탄자니아 연합 공화국이 참여	아프리카와 아시아 19개국
재원	영국, 이탈리아, 노르웨이 정부 지원 및 파트너 기관의 예산 활용	유엔 개발기금	UK aid

출처: "Work on the Review of Progress towards the Sustainable Development Goals," UN Doc. E/CN.3/2023/3 (8 December 2022), pp. 4~8을 참조하여 저자 작성.

먼저, 데이터 포 나우 이니셔티브를 살펴보도록 하자.^{517/} 동 이니셔티브는 SDGs 지표의 품질 및 커버리지, 시의성 등을 향상시킬 수 있는 데이터 생태계 구축을 목적으로 설립되었다. 2019년 영국, 노르웨이, 이탈리아 정부의 지원으로 출발하였으며, UNSD, 세계은행, GPSDD(Global Partnership for Sustainable Development Data, 지속가능 개발데이터를 위한 글로벌 파트너십), SDSN이 핵심 파트너기관으로 참여하고 있다. 아프리카, 아시아, 라틴아메리카 대륙별 안배를 통해서 수혜국을 선정하고 있는데 현재 콜롬비아, 방글라데시, 에티오피아, 모로코, 튀니지, 세네갈, 요르단, 시에라리온, 베트남이 대상국으로 참여 중이다.

사업의 핵심 원칙은 국가 소유권, 지속가능성, 그리고 확장성이다. 이 원칙에 따라, 각 국 통계청은 관계부처와 협의하여 SDGs 이행 우선순위를 선정하게 된다. 파트너 기관은 국가 상황에 맞게 선정된 영역을 대상으로 데이터 요구사항과 격차를 파악하고, 데이터

^{517/} UNSD, "Data for Now," <<https://unstats.un.org/UNSDWebsite/capacity-development/data-for-now/>> (Accessed June 11, 2023).

격차 해소를 위한 방법론 개발을 지원한다. 구체적인 지원 양식은 교육 및 기술 자문이며, 주제에 따라서 IT 인프라 등을 구현해주시기도 한다.

이해를 돕기 위해 최근에 프로젝트를 완료한 방글라데시와 콜롬비아 통계청 사례를 추가적으로 살펴보았다. 방글라데시 통계청에서 통계역량 개발이 필요한 우선영역은 ① 지역 수준의 빈곤 추정치 개발, ② 소지역 추정 및 빅데이터, 공간정보 활용 훈련을 통해 국가 주도권 확립, ③ 빈곤 지표를 활용한 시범예행조사 수행이다.^{518/} 빈곤 통계치는 전통적으로 가계조사(household survey)를 통해 측정하고 있으나 표본규모의 문제로 전국 단위 미만의 행정구역까지 직접적으로 추정하기에는 한계가 있어 모델링 기법을 적용한 소지역 추정방법이 대안적으로 제시되고 있다. 추정과정에서는 전국 단위의 현장조사 자료와 함께 소득을 간접적으로 추정하는 보조자료가 활용되고 있다.^{519/} 동 이니셔티브에서 기대하는 바는 현장조사로 대별되는 전통적 데이터와 비전통 데이터를 연계하여 기존 데이터의 가치를 배가시키는 것이며, 해당 통계를 기존 업무프로세스에 융합하여 정기적으로 생산할 수 있는 구조를 만드는 것이다.

콜롬비아 통계청은 SDG 1(빈곤퇴치), SDG 4(양질의 교육), SDG 16(평화, 정의와 제도)을 우선영역으로 선정하였다. 빈곤 종식을 위한 모니터링 지표로 다차원 빈곤지표(multidimensional poverty measures) 개발(SDG 1),^{520/} 교육성과 향상을 위해 집과 학교까지의

518/ UNSD, “Data For Now in Bangladesh,” <<https://unstats.un.org/UNSDW/eb-site/capacity-development/data-for-now/country-details/Bangladesh>> (Accessed June 11, 2023).

519/ Haoyi Chen, “Small Area Estimations for SDGs,” <<https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/sdg-inter-workshop-jan-2022/4.2-Small-area-estimation-for-SDGs-UNSD.pdf>> (Accessed September 24, 2023).

520/ 다차원빈곤지표는 SDG 1.2 세부목표(국별 정의에 기반하여 2030년까지 모든 측면의 빈곤 속에서 사는 모든 연령층의 남성, 여성, 그리고 아동 비율을 최소

거리를 측정하고 그 거리가 교육성과에 미치는 영향에 관한 연구 수행(SDG 4), 차별경험 지표 생산(SDG 16) 프로젝트가 수행되었다. 각 프로젝트에서 방법론적인 혁신으로 볼 수 있는 지점은, 다차원 빈곤 지표개발은 소득 측정 조사자료와 함께 빈곤을 측정할 수 있는 다양한 자료(행정자료 등)와의 연계 방법이 도입된 점, 집-학교 거리 지표 생산과정에서는 위성정보를 활용한 점, 그리고 차별경험 지표를 생산하기 위해서는 소셜미디어 알고리즘 분석기법이 적용된 점이다. 이니셔티브는 전통 데이터와 비전통 데이터 간 데이터 통합, 처리, 공표를 가능케 하는 인프라를 콜롬비아 통계청에 제공하고 트위터나 페이스북 데이터 분석을 위한 컨설팅도 실시하였다.^{521/}

두 번째 사례는 통계적 목적의 행정자료 활용 프로젝트이다.^{522/} 코로나19 팬데믹 및 그에 따른 사회경제적 영향에 적시에 대응하기 위해서는 세분화된 자료가 필요하다는 요구에 따라 2020년에 조직되었으며 2024년 6월까지 진행 예정이다. 이 프로젝트는 부탄, 카메룬, 칠레, 도미니카 공화국, 에콰도르, 나미비아, 스리랑카, 탄자니아를 대상으로 하며, 유엔통계청과 GPSDD가 파트너 기관으로 참여하고 있다. 재원은 제13차 유엔 개발기금이다. 이 프로젝트의 지향점은 실용성에 있다. 이에, 각 국가 통계청은 행정자료 활용이 가능한 2개 또는 3개의 주제영역을 자체적으로 선정하고, 실제 행정자

절반으로 감소)를 측정하기 위해 제안되었다. 전통적으로 소득에 기반하여 측정하던 빈곤 개념에 대한 문제가 지적되면서 다차원빈곤지표가 개발되었다. 사람마다 선호가 다르기 때문에 각자가 느끼는 효용수준이 다르며, 복지욕구 또한 매우 다양하기 때문에 여러 차원에서 빈곤을 분석해야 한다는 주장에 따른 것이다. 남상호, “우리나라 다차원적 빈곤의 현황과 과제,” 『보건복지 Issue & Focus』, 제224호 (2014), pp. 1~2.

521/ UNSD, “Data For Now in Colombia,” <<https://unstats.un.org/UNSDWebsite/capacity-development/data-for-now/country-details/Colombia>> (Accessed June 11, 2023).

522/ “Work on the Review of Progress towards the Sustainable Development Goals,” UN Doc. E/CN.3/2023/3 (8 December 2022), pp. 7~8.

료 보유기관과의 협력을 추진하였다. 예를 들면, 칠레는 인구통계등록부 구축을 계획하고, 이해관계자 관심을 유도하고자 고위급 행사를 조직하였다. 부탄과 나미비아는 국가 통계청 및 15개의 행정자료 보유 기관을 대상으로 워크숍을 개최하여 공동의 이해관계를 형성하고, 효율적인 데이터 교환 체계를 마련하는 과정을 진행 중이다.

마지막으로 검토할 사업은 UNSD와 영국의 FCDO(Foreign, Commonwealth and Development Office, 영국 외무·영연방부) 공동 프로젝트이다.^{523/} 이 프로젝트의 목적은 SDGs를 효과적으로 모니터링하고 근거기반 정책 수립을 지원하기 위해 SDGs 데이터에 대한 사용자 접근성을 개선하는 데 있다. UN DESA와 영국 FCDO 간 양해각서를 체결하고, 2017~2022년간 진행하였다. 재원은 UK aid를 통해 마련되었다. 구체적인 사업은, 국가 지표개발, SDMX(Statistical Data and Metadata eXchange)를^{524/} 통한 자료 공유, SDGs 메타데이터 템플릿 및 보고 플랫폼 개발 등이다. 특히, 오픈 소스를 활용한 보고 플랫폼 개발은 각 국가에 데이터 서비스 경험을 제고한 것으로 평가된다. 오픈 소스의 특성상 국가마다 다른 솔루션이 적용되었으며, 각자의 경험을 상호공유하는 컨퍼런스가 진행되었다. 아프리카와 아시아 19개국이 지원받았다.^{525/}

개발도상국 대상 유엔 SDGs 통계역량 사업에서 특징적인 점은 국가주도권을 원칙으로 자국의 우선순위 등을 스스로 결정하게 하는 체계를 마련하고 있다는 점이다. 박경렬은 개발도상국 대부분의 데이터 관련 이니셔티브에서 여전히 공급자 중심적 결정론적 사고가

523/ UNSD, "UNSD-FCDO Project on SDG Monitoring," <<https://unstats.un.org/capacity-development/UNSD-FCDO/>> (Accessed June 11, 2023).

524/ 통계데이터와 메타데이터를 효율적으로 공유하기 위한 글로벌 표준 방법을 의미한다.

525/ 한국은 동 소스를 활용하여 자체적으로 SDG 플랫폼을 구축하여 운영 중이다. 한국의 SDG 데이터 플랫폼 주소는 <<https://kostat.go.kr/sdg/>>.

있다고 지적한 바 있다.^{526/} 최근의 역량 강화 사업은 이러한 비판을 수용하고, 대상국 내 다양한 이해당사자들이 의사결정과정에서 참여할 수 있는 구조를 만들고 있음을 사례를 통해서 관찰할 수 있었다. 또한, 단일의 프로젝트에 여러 국가가 동시에 참여하고, 이들 간에 상호학습을 할 수 있는 워크숍 및 컨퍼런스 등을 개최하고 있는 점도 향후 사업 구상 단계에서 고려해 볼 필요가 있다. 방법론적으로는 행정자료, 위성정보 및 빅데이터 등 비전통적 데이터 이슈가 반복적으로 제기되고 있었다. 기술혁신으로 인한 출처의 다양성뿐 아니라, 코로나19 팬데믹과 대북 제재와 같은 위기 상황에서는 현장조사가 어렵다는 점에서 대안적인 출처로 고려해야 할 것이다.

(2) 한계 및 시사점

지금까지 북한 통계역량 수준을 북한 통계시스템에 대한 질적 자료 분석 및 SDGs 통계데이터 분석을 통해 진단하였다. 개발도상국 대상 국제기구 협력 사업 사례도 함께 검토함으로써, 공동 성과의 방향성을 정립하는 데 도움을 얻고자 하였다. 분석 결과를 통해 도출된 한계점 및 시사점은 다음 <표 IV-69>와 같이 정리할 수 있다.

표 IV-69 북한 통계역량 현황 분석 결과 도출된 한계점 및 시사점

구분	특징 및 성과	한계점	시사점
북한 통계 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 분산형 시스템 • 행정 보고 통계 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 통계 정보의 빈곤 • 자료 접근성 및 활용성 부족 • 중앙통계국-성(省) 간 사일로 	<ul style="list-style-type: none"> • 다출처 자료 기반 다양한 통계 개발 • 통계 서비스 채널 확보 • 데이터 거버넌스 구축

^{526/} 박경렬, “개발협력 관점에서 본 ‘데이터 혁명’: 비판적 소고,” p. 12.

구분	특징 및 성과	한계점	시사점
국제기구 통계협력 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 내 현장 면접 조사 기반 체계 구축 • 조사 역량 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 제재로 인해 사업의 연속적, 정기적 추진 난항 • 북한 사회의 폐쇄성으로 인한 사업 유형 제약 • 통계역량 강화 사업 참여 저조로 최신 방법론 습득 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 사업과 연속성을 유지하여 지식 축적 필요 • 삼각 협력 방식을 통한 국가 간 상호 학습 기회 마련 • 위성영상 및 행정자료 등 비대면 방법 활용

출처: 저자 작성.

먼저 북한 통계시스템의 고찰을 통한 한계점 및 시사점을 설명하고자 한다. 첫째, 현황을 진단할 수 있는 정보 자체가 절대적으로 부족하다는 점이다. 유엔 SDGs 기준으로 북한 데이터 가용률은 절반에도 미치지 않았다. 이는 다양한 분야의 통계가 부족함을 의미한다. 통계의 부족은 실제적으로 통계자료가 없는 경우와 자료는 있으나 비공개되는 경우로 구분해 볼 수 있다. 전자의 경우, 북한의 낮은 통계역량으로 인해서 통계가 제대로 수집되지 못하고 있는 실정에서 기인한다. 중앙통계국의 역할이 대외적으로 강조되고 있음에도 불구하고, 중앙통계국은 각 성(省)에서 생산 수집된 자료를 취합 정리하여 보고하는 체계이다 보니, 다소 수동적이며 의존적인 모습을 띠 수 밖에 없다. 따라서, 중앙통계국 독립적으로도 고품질의 통계를 생산하고 분석, 관리할 수 있는 내부적인 역량 강화가 필수적이다. 행정 보고 통계 위주의 체제에서 벗어나, 현장조사와 함께 다양한 유형의 출처 자료를 활용한 통계생산이 필요하다.

둘째, 북한은 통계를 비밀 정보로 엄격히 관리하고 있다. 북한 통계시스템은 자료수집, 분석 및 관리가 중심이며, 수집된 자료의 활용은 소극적인 것으로 판단된다. 국제적 통계역량 평가 과정에서도 통계 정보에 대한 접근이 어려워 북한은 분석대상에서 제외되었다. 그러나, 데이터의 가치는 활용성 제고를 통해 향상될 수 있다. 따라

서 북한 데이터에 대한 접근성 개선이 필요하다. 통계법 개정 및 IT 등의 물적 인프라 확충은 체제 특수성의 이유로 장기적 호흡으로 추진해야 할 것이며, 오픈 소스를 활용한 플랫폼 개발 및 지표별 메타 데이터 구축 등 추가적 인프라 없이도 개발 가능한 사업부터 선제적으로 추진 할 필요가 있다.

셋째, 중앙통계국과 주제별 통계를 생산하고 있는 각 성(省) 간에는 데이터 공유가 원활하지 않은 것으로 추정된다.^{527/} 일원화된 통계 체계의 구축 및 행정자료를 이용한 통계생산 등을 위해서는 효율적인 의사소통 체계가 마련되어야 한다. 성(省)은 통계정보의 생산자인 동시에 정책을 수립하고 이행하는 기관으로서, 통계정보의 사용자이기도 하다. 따라서, 생산된 통계가 활용되고 이것이 다시 통계의 개선과 개발로 연결되는 선순환 구조를 구축하기 위해서는 중앙통계국과 각 성(省) 간에 데이터 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 이때, 자료는 오직 ‘통계적 목적으로만 활용되면 어떠한 불이익도 없음’이 강조되어야 한다. 유엔 통계협력 사례에서 보듯이 행정자료 보유기관과의 워크숍 및 자료 이용자 간 협의체 등이 역량 강화의 일환으로 진행되고 있다.

북한 통계시스템의 한계에도 불구하고, 체제의 특수성 및 대북 재개로 인해 개발도상국 대상 통계역량 강화 사업에 광범위하게 참여하지 못해왔다. 그나마, 인도적 지원 목적으로 수행된 몇 차례의 사업을 통해서 현장면접기반으로 자료를 수집하는 체계가 중앙통계국에 소개되었고, 이 과정을 통해 직원의 조사역량이 개발되었다는 점

527/ UNDP 평양사무소장을 지낸 제롬 소비쥬(Jerome Sauvage)는 북한 당국의 모든 부처는 심지어 각각 고립된 채 공조가 거의 없으며, 이들이 중앙통계국에 자료를 제공해도 아무런 우대가 없기 때문에 정확한 자료가 사실상 존재하지 않는다고 말했다. “미 전문가들 “북한, 정치적 위험 높아 통계 공개 꺼려”, 『Voice of America』, 2019.8.28., <<https://www.voakorea.com/a/5059209.html>> (검색일: 2023.9.5.).

이 성과이다. 그러나, 사업이 정기적·연속적으로 수행되지 못하였다는 한계가 있다. 지속적인 사업을 통해서 활용가능한 역량이 축적될 수 있다는 점에서 사업의 단절은 치명적이다. 정기적으로 수행되었다고 볼 수 있는 것이 UNICEF와의 MICS 사업인데, 이조차도 2017년 조사가 마지막이다. 통계 특성상 시계열이 단절되면 데이터의 가치가 떨어진다는 점에서 향후 사업에서 기존 사업과의 연속성은 중요한 고려사항이 되어야 한다.

북한과의 통계협력 사업에서는 공간적인 부분도 제약 요건이다. 지금까지의 추진 사업 대부분이 북한 내부에서 진행되었고, 외부에서 진행된 사업의 경우에도 필리핀, 베트남 등 유사 체제 경험을 갖는 국가로 한정되었다. 이러한 공간적 제약으로 인해 북한은 선행 경험을 한 국가들로부터 배울 수 있는 상호학습 기회가 차단되어 있다.^{528/} 따라서, 이후의 협력 사업 추진 과정에서는 전략적으로 삼각협력 방법을 고안할 필요가 있다. 동시에, 공간적 제약을 극복할 수 있는 자료수집방법도 모색해야 한다. 예컨대 위성영상은 대북 제재 및 팬데믹으로 인한 폐쇄 상황에서 통계 개발을 위한 대안자료가 될 수 있다. 이처럼, 북한을 참여국으로 하는 사업에서는 공간적 한계를 극복하고 사업을 수행할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

요약하면, 시·공간적 한계로 인해 국제기구에서 추진하는 개발도상국 대상 통계역량 강화 사업에 북한의 참여도는 매우 저조하다. 이는 최신의 통계방법론 습득에 한계로 작용한다. 현재, 국제적으로, 행정자료, 위성영상 및 빅데이터 등 비전통적 데이터를 활용한 통계생산 역량 강화 사업이 광범위하게 추진되고 있다. 이와 같은 자료출처는 코로나19 팬데믹과 대북 제재와 같은 위기 상황에서 비

528/ 드물게, 2019년 베트남에서 진행된 워크숍에 북한 이외에 한국, 베트남, 홍콩이 참여한 바 있다. 북한은 이를 두고 '다른 국가와의 정보 교류가 도움이 되었다'는 언급을 VNR에서 하였다.

대면적으로 자료를 수집할 수 있다는 점에서 북한과의 통계협력 사업에서 좋은 의제가 될 수 있다.

(3) 사업방향성 제안

북한의 통계역량 강화라는 공동 성과를 효과적으로 도출하기 위해서는 다양한 이해당사자의 관점 및 역량을 균형있게 조정해야 한다. 이를 위해서 첫째 글로벌 규범인 SDGs의 보편성을 반영하고, 둘째 북한의 사회적인 맥락 특수성을 고려하며, 셋째 기존 사업과의 연속성을 유지함으로써 축적된 지식을 활용하는 전략이 필요하다.

(가) SDGs 보편성 및 북한 특수성 고려한 주제 지표개발

통계역량 강화를 통해 즉각적으로 기대하는 바는 SDGs의 효과적 인 모니터링체계 구축이다. 포괄적이고 촘촘한 모니터링을 진행하기 위해서는 사회, 경제, 환경을 아우르는 SDGs 전 분야에 대한 통계 개발이 필요하다. 다만, 북한과 같은 저소득국의 경우 인도적 위기 대응이 가장 시급하다는 점에서 해당 분야의 통계개발이 선행되어야 한다.^{529/} SDGs 목표 중 인도적 지원 성격이 뚜렷한 영역은 식량안보 및 보건영양(SDG 2, SDG 3), 식수위생(SDG 6)이다. 이 영역은 정치외교적인 특수한 상황과 무관하게 규범적으로 추진되어야 할 과제라는 점에서 논쟁의 이슈가 적을 것이다. 또한 자연재해에 취약한 북한의 환경적 특성을 고려하여 기후변화 및 육상 생태계(SDG 13, SDG 15) 모니터링 지표개발이 필요하다. 자연재해는 농업생산을 위한 기반시설에도 부정적 영향을 미쳐 식량안보에도 영향을 줄 수 있다는 점에서 인도적 위기를 유발할 수 있다. 북한의

^{529/} 문경연, “북한의 VNR 분석을 통한 SDGs 지표역량강화 방안 모색,” pp. 286~287; 강우철 외, 『북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유』, p. 223.

국가경제발전 5개년계획 및 북한식 SDGs와 연계 시 추가 개발이 필요한 분야로 북한의 민생경제 활성화가 요구되며 관련 지표개발이 필요하다(SDG 8, SDG 9). 중앙집권적 계획 경제에서 북한 경제의 시장화, 분권화가 진행되는 과정에서 모니터링에 필요한 경제 지표의 개발 및 측정, 평가가 이루어져야 할 것이다.

주제적 당위성 못지않게 해당 영역은 데이터 관점에서도 시급히 개발이 필요한 영역이다. 유엔 SDGs DB에서 북한 데이터 가용성이 가장 낮은 영역은 SDG 13(기후변화 대응)이며, 민생경제와 관련된 SDG 8(경제성장과 양질의 일자리)과 SDG 9(사회기반시설, 산업화 및 혁신) 역시 전체 평균 가용률에 미치지 못한다. 반면, SDG 2(기아종식), SDG 3(건강과 웰빙), SDG 6(깨끗한 물과 위생)은 상대적으로 데이터 가용률은 높은 편이나 해당 데이터 출처가 2017년 MICS를 원자료로 한다는 점에서 2023년 현 시점에서 시의성이 떨어진다. 특히 ‘북한식 SDGs’에서 6번 목표는 다른 목표와 다르게 글로벌 지표 전체를 수용하고 있어 북한과 유엔의 공동 관심 영역임이 증명되었으나, 북한의 데이터 가용률은 현저히 떨어져 데이터 개발이 시급하였다.

인도적 위기 대응 지표개발 과정에서는 데이터 세분화를 필수적으로 고려해야 한다. 위기 및 재난 과정에서 그 영향은 모든 집단에 동일하게 나타나지 않는다는 것은 코로나19 팬데믹 등의 과정을 통해서 이미 학습한 바 있다. 취약한 집단일수록 낮은 회복력으로 그 영향은 깊고도 길다. 따라서 데이터 세분화를 통해서 취약집단 현황 파악이 핵심이 되어야 하며, 이를 위한 통계역량 강화가 필수적이다. 북한 VNR 내 SDGs 지표 통계부록에는 세분화 통계치가 전혀 제공되고 있지 않으며, 인도적 지원 목적으로 수집된 데이터는 아동 및 여성에 한정되어 준거집단과의 비교가 불가하여, 과연 얼마나 뒤

처져 있는지 그 격차를 파악할 수 없는 경우가 많기 때문이다.

〈그림 IV-11〉은 위에서 언급한 주제 영역과 데이터 및 통계 영역이 어떤 관계를 설정해야 하는지를 제시한 것이다. 데이터 및 통계는 독자적인 이슈인 동시에 범분야 이슈로서 상호상승효과를 갖는다. 즉, 통계역량이 강화될 경우 여타 분야의 지표개발도 활성화 될 것이며, 여타 분야의 지표개발을 통해서 통계역량도 개발될 수 있다.

그림 IV-11 통계 영역과 여타 주제 영역의 연계



출처: 저자 작성.

(나) 북한 통계시스템 맥락을 고려한 방법론 개발

다양한 주제지표의 개발을 위해서는 통계자료 출처의 다변화가 필요하다. 국제사회에서는 현장조사 방법 이외에도 행정자료, 위성 영상, 빅데이터 등 다양한 데이터 출처의 활용과 이들 자료 간 연계를 통한 데이터 가치 창출을 의미하는 데이터 혁명이 논의되고 있는 상황이다. 단, 북한의 입장에서는 전통적인 방법이라 일컬어지는 현장조사 수행 경험 또한 많지 않기 때문에 이 부분에 대한 역량 구축

은 지속되어야 할 것이다. 현장조사 기반의 MICS 7라운드 실시는 보건 및 영양, 식수위생 등 SDGs 다분야를 모니터링 할 수 있는 지표를 포괄하고 있다는 점에서 협력사업의 적합한 예가 될 수 있다.

그러나 현장조사 방법은 매우 노동집약적으로, 재원이 풍부하지 않은 개발도상국의 발전 모델로 삼기에는 한계가 있다. 이에, 행정자료, 위성영상 등 대안적인 출처 자료를 활용하여 현장조사에 비해 저렴한 비용으로, 시의성 및 정확성을 향상시킬 수 있는 방법론 개발이 많이 진행되고 있다. 이는 환경 및 경제 분야 지표개발에서 특히 활용성이 높을 것으로 예상된다.

기후변화 대응을 위한 환경 분야 모니터링에 위성영상의 장점은 명확하다. 환경 모니터링은 대부분 실외에서 이루어지고 환경복원 등은 지표상에 물리적인 변화를 가져오므로 위성영상을 통해서 포착이 가능하다, 또한 급경사 등으로 접근에 제약이 있어 안정상의 문제가 있는 경우에도 모니터링이 가능하다.^{530/} 대표적인 지표가 황폐화된 국토 면적 비율(SDG 15.3.1) 및 산악피복지수(SDG 15.4.2)이다.

행정자료의 통계적인 목적을 위한 활용에도 투자할 필요가 있다. 이는 북한 통계 제도의 특수성을 반영한 전략인 동시에, 등록센서스, 인구가구주택등록부 및 기업통계등록부 구축 사업을 선진적으로 추구하고 있는 한국 통계청의 강점과도 연계된다.^{531/} 예를 들어, 북한 VNR에서도 데이터 수집 및 분석방법 도입 필요성을 주장한 사

530/ 임용호·강민조·안재성, 『한반도 그린공공체 조성을 위한 산림협력 추진방안 연구』 (세종: 국토연구원, 2022), p. 12.

531/ “통계청은 인구·가구·주택통계등록부 및 기업통계등록부를 기본으로, 취업활동통계등록부, 아동가구통계등록부, 청년통계등록부 등 정책맞춤형 통계등록부까지 총 7종의 통계등록부를 구축·관리, 개방하고 있다. 아울러, 시의성 있는 데이터기반 정책지원, 데이터 결합·분석의 활용 확대를 위해 인구 통합통계등록부 및 월간 기업통계등록부를 새롭게 구축하여 서비스할 예정이다.” 통계청, “통계청, 『통계등록부 발전 협의체』 회의 개최,” (통계청 보도자료, 2023.5.11.).

계절 도로^{532/} 2km 이내 농촌 인구 비율(SDG 9.1.1) 지표는 행정자료 및 공간정보를 활용하여 보다 용이하게 측정이 가능하다.^{533/} 북한은 도로와 철도를 국제기준, 도로법(1997년 9월 17일 개정), 아시아 고속도로에 관한 정부 간 협정(2021년 8월 9일 승인), 아시아 철도에 관한 정부 간 협정(2012년 9월 4일 승인)에 따라 현대화하고 복구하려는 당초 목표가 궤도에서 벗어났음을 시인하고 많은 도로의 현대화를 추진할 계획을 갖고 있다는^{534/} 점에서 지속적인 모니터링이 필요한 지표이다.

(다) 기존 추진 사업과의 연속성

기존 사업과 연속성을 유지하는 일은 데이터 시계열 유지, 지식축적의 효과성뿐 아니라 파트너 기관의 북한 현지 네트워크 관점에서도 중요하다. 북한이 국제기구 협력을 통해 추진한 사업 중 연속적인 관점에서 유지될 필요가 있는 것은 MICS이다. MICS는 북한 SDGs 지표 출처(SDG 2~6번)의 상당 부분을 차지하고 있기 때문에, 인도적 지원을 위한 북한 SDGs 데이터 가용성 확보 측면에서 반드시 수행될 필요가 있다.

MICS는 방법론 혁신 측면에서도 의미가 있다. MICS 7라운드에는 기존의 현장조사와 함께 비전통적인 데이터와의 연계라는 방법

532/ 사계절 도로(all season road)는 일반적인 교통수단에 의해 1년 내내 운전할 수 있는 도로로 정의되며, 포장 및 비포장 여부와 무관하게 일반적인 교통수단에 의해 통행이 가능한 도로를 뜻한다. 단, 1년에 총 7일 이상 통행이 불가능할 것으로 예상되는 도로는 사계절 도로로 간주되지 않는다. UN, "SDG Indicator Metadata," <<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-09-01-01.pdf>> (Accessed September 5, 2023).

533/ 박영실·윤민희, "데이터 혁명' 시대, 공간정보 활용의 모색: 지속가능발전목표(SDGs) 지표 개발 사례," 『조사연구』, 제24권 1호 (2023) 참고.

534/ DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," p. 34.

론 확장을 ‘새로운 이니셔티브’라는 이름으로 시도하고 있다. MICS 현장조사 자료를 행정자료와 연계하는 MICS link, MICS 데이터를 지오(geo) 코딩하는 MICS gis가 그 예이다. 앞서, 북한 통계시스템의 특수성을 고려하여 제안한 ‘행정자료를 활용한 통계생산’ 사업과 연계하여 추진할 수 있다. 또한, 현장조사 비용 절감 및 정확도 제고를 위해 위성영상을 포함한 공간정보의 활용 사업과도 통합적으로 추진될 수 있다.

다. 공동 성과 로드맵

(1) 공동 성과 내용

데이터 및 통계 영역의 공동 성과는 북한의 통계역량을 동아시아 지역 평균 수준으로 강화하는 것이다. 현재, 북한의 낮은 통계역량으로 인해 SDGs 많은 분야에서 북한의 정보는 누락 혹은 왜곡되어 있다. 인도적 위기 및 위험 상황에 처해 있을 것으로 예상되는 국가의 통계치가 SDGs DB에 제대로 포함되지 않은 것은 ‘아무도 뒤처지지 않게 한다.’는 SDGs 원칙을 벗어나는 것으로, 북한의 통계역량 강화를 공동 성과로 추진해야 하는 명분이 여기에 있다. 통계역량 강화는 개인적인 역량을 넘어서 조직과 제도적인 변화를 이끌어야 지속가능하다는 점에서 중장기적으로 수행되어야 한다는 전제하에 로드맵을 작성하였다.

공동 성과 로드맵은 다음 <그림 IV-12>에서 보듯이, 목표-전략목표-추진분야-세부활동으로 구조화된다. 전략 목표는 통계역량을 측정하는 두 가지 하위 요소를 근거로 세분화되었으며, 각각의 전략 목표 달성을 위해 추진해야 할 분야와 세부 활동으로 구성된다. 전략 목표는 두 가지로, 첫 번째는 SDGs 통계 개선 개발을 통해

데이터 포괄성을 증대하는 것이며, 두 번째는 데이터 접근성을 강화하여 개방성을 실현하는 것이다. 이 목표를 실현하기 위해서는 사회·환경·경제분야 및 취약집단 통계 개발이 필요하며, 데이터 거버넌스 구축, 통계DB 구축 및 서비스·관리, 통계법 개정이 요구된다.

아울러, 공동 성과 로드맵의 실효성을 담보하기 위해 활동 주체 선정 및 모니터링 체계를 구축하였다. 다자기구와 남북한 SDGs 데이터 거버넌스, 삼각협력국이 포괄적으로 참여하는 구조를 마련하여, 국가 간 상호학습 기회를 증진하도록 하였다. SDGs 데이터 거버넌스에는 양국의 통계청과 함께 관련부처도 함께 참여토록 함으로써, 데이터-정책의 연계성을 강화하였다. 공동 성과 모니터링은 계획부터 자료수집, 분석, 정책환류, 공유 및 홍보의 전 과정에 걸쳐 주기적으로 진행될 예정이다. 이러한 과정을 통해서 기대하는 효과는 6개의 결과(outcome) 지표를 통해서 점검된다.

그러나 현재의 로드맵 완수까지는 대북 제재 및 북한의 국경 봉쇄, 남북한 정책 연관성 등 고려 요인이 다수이다. 따라서 동 로드맵은 상황변화에 유연하게 대처하도록 단계별 추진전략을 통해서 진행될 필요가 있다.

그림 IV-12 공동 성과 로드맵

공동 성과	북한의 통계역량을 동아시아지역 평균 수준으로 강화			
전략적 목표	SDGs 통계 개선 개발을 통한 데이터 포괄성 증대	데이터 접근성을 강화하여 개방성 실현	의사결정 위한 데이터 거버넌스 구축	데이터 공유 및 개방 위한 통계법 개정
추진 분야	인도적 지원 위한 사회분야 통계 개발 기후위기 대응 환경분야 통계 개발	민생경제 활성화 대응 경제분야 통계 개발 취약집단 대상 통계 개발	통계국-성(省) 간 실무협의체 기반 데이터 입수	통계DB 구축 및 데이터 서비스, 관리
세부 활동	전국 단위 현장조사수행 (MCS 7라운드) 서비스 프로토콜, 조사원 및 내검원 교육	행정자료 입수 및 품질점검 자료연계 교육 워크숍	위성영상 입수 및 품질점검 SDGs 모니터링 보고서 발간	IT 교육 워크숍 및 DB관리 매뉴얼작성 국제 활동
지표	SDGs 데이터 가용률 (%)	의의적절한 데이터비율 (%)	SDGs 데이터 접근률 (%)	데이터 사용도 (%)
기반	인력	예산	인프라	

출처: 저자 작성.

(가) 목표

데이터 및 통계는 SDGs 이행 현황을 정기적, 체계적, 포괄적으로 모니터링하기 위한 글로벌 지표 프레임워크의 근간이다. SDGs의 정수인 ‘아무도 뒤처지지 않게 한다.’는 포용성을 실천하기 위한 핵심 전략에서도 데이터는 전면에 등장하였다. 국가 단위가 아닌 세분화된 집단별 통계치는 취약집단의 수준을 가시화함으로써, 정책의 혜택 대상을 옹기는 효과를 발휘하기 때문이다. 이에, 유엔과 북한 간 2차 전략계획(2017~2021)에서도 독자적인 전략목표로 데이터와 개발관리가 제시되었다. 북한 당국도 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)의 성공적인 달성을 위한 수단으로 통계를 강조하고 있으며 SDGs 이행을 위한 국가기획팀에서도 중앙통계국을 핵심에 배치하고, 중앙통계국의 역량 강화 필요성을 역설한 바 있다. 이처럼 데이터 및 통계는 SDGs 달성 및 근거기반 정책 수립 과정에서 뼈대와 같은 역할을 한다는 것에 국제사회와 북한 모두 동의하고 있는 상황이다. 그러나, 현재 북한의 통계역량 수준은 국제적 비교에서 가장 낮은 통계역량을 보이는 아프리카와 유사할 것으로 예상된다.^{535/} 이에, 본 연구에서는 공동 성과의 목표를 ‘북한의 통계역량을 동아시아 지역 수준으로 향상’하는 것으로 설정하였다. 동아시아지역에는 북한 (저소득국)을 비롯, 중저소득국인 몽골, 중상위소득국인 중국, 고소

^{535/} ODIN 2022년 기준 동아시아지역은 69.9점(중위값 기준)이며 아프리카 하위지역별 점수는 30~40점에 분포한다. 북한이 동아시아지역 수준으로 역량을 향상시키기 위해서는 5년 동안 20~30점대 이상의 점수 향상이 요구된다. 다소 높은 점수 폭으로 보일 수도 있으나, 2020~2022년 간 지역별 챔피언 국가의 점수 향상 사례를 보면 가능성은 충분하다. 예컨대 동아프리카의 경우, 에티오피아 +21, 모잠비크 +10, 소말리아 +10 점이 향상되었다. 남아메리카는 칠레 +20, 파라과이 +11, 볼리비아 +6점이다. 칠레의 경우, 경제데이터에 대한 접근가능성 확대로 포괄범위가 대폭 증가하였으며, 기존에 PDF로 제공되던 데이터를 기계판독이 가능한 데이터 포맷으로 변경하는 등의 활동이 점수 향상에 기여하였다. 자세한 내용은 ODIN 홈페이지 참조, <<https://odin.opendatawatch.com/Report/biennialReport2022>>.

특국인 한국과 일본이 포함되어 있으며, 통계역량의 국가 간 격차가 크다. 동아시아지역 전체의 협력적 발전을 위해서도 그 격차를 최소화할 필요가 있다.

국가통계역량 강화는 두 개의 전략적 목표로 구체화된다. 첫 번째 전략적 목표는 SDGs 통계 개선 개발을 통해 데이터 포괄성을 증대하는 것으로 설정하였다. 데이터 생산의 지향점은 SDGs이다. GDP 중심의 단일 지표체계에서 사회·환경·경제 전 분야를 통합적으로 포괄하는 통계치를 대쉬보드 형식으로 제시해줌으로써, 인간발전의 다양한 차원에 대한 측정치 개발이 가능하다.

두 번째 전략목표는 데이터 접근성을 강화하여 개방성을 실현하는 것이다. 데이터의 가치는 데이터가 얼마나 다양한 이용자에게 의해서 사용되는지에 따라서 결정된다. 북한 통계시스템의 가장 큰 취약점은 데이터 부족과 함께 데이터 접근성이다. 데이터 부족은 데이터 포괄성과 관련되며, 접근성은 개방과 공유를 의미한다. 사용자의 요구를 충족시키기 위해 통계시스템은 데이터 사용자와 생산자를 다양한 채널을 통해 연결시켜 대화를 촉진해야 한다.

(나) 추진 분야 및 세부 활동

1) 추진 분야

다음으로 전략 목표 달성을 위한 추진 분야를 살펴보도록 하겠다. 첫 번째 전략적 목표인 데이터 포괄성 증대를 위해서, 통계 개선 및 개발이 필요한 4개 주제 분야를 선정하였다: ① 인도적 지원 영역의 사회분야 통계, ② 민생 경제 활성화를 위한 경제분야 통계, ③ 기후 위기 대응 위한 환경분야 통계, ④ 취약집단 통계분야. 동 분야는 유엔 SDGs 및 북한식 SDGs, 북한 국가경제발전 5개년계획과의 교차분석과 데이터 취약성을 고려하여 선정되었다. 예를 들면, 식량불

안경험인구비율(SDG 2.1.2) 및 안전하게 관리되는 식수 서비스를 이용하는 인구비율(SDG 6.1.1), 사계절 도로 접근가능한 농촌인구비율(SDG 9.1.1), 황폐화된 국토 면적 비율(SDG 15.3.1) 및 산악녹색피복지수(SDG 15.4.2) 지표개발이 요구된다. 지표개발 과정에서는 데이터 세분화를 고려함으로써 취약집단 통계 개발에도 힘써야 한다. 이에 따르면, 식량불안경험인구비율은 성별 세분화, 안전한 물에 대한 접근비율은 성별, 도시·농촌별, 행정구역별 세분화, 사계절 도로에 접근가능한 농촌 인구 비율은 성별, 행정구역별 세분화, 황폐화된 국토면적 비율 및 산악피복지수는 행정구역별 세분화가 고려될 수 있다. 데이터 세분화는 통계역량과 직결되는 부분으로 공동 성과 초기에는 성별, 도시·농촌별, 행정구역별 세분화에 초점을 맞추고, 기반이 구축된 이후 연령별, 소득수준별, 장애별로 확장해 나갈 필요가 있다.

두 번째 전략 목표인 데이터 접근성 확대를 위한 세부 추진 분야는 ① 데이터 거버넌스 구축, ② 통계DB 구축 및 데이터 서비스, 관리, ③ 데이터 공유 및 개방을 위한 통계법 개정이다. 먼저, 중앙통계국-각 성(省)이 참여하는 데이터 거버넌스를 구축해야 한다. 이는 분산형 통계시스템에서 부처 간 칸막이에 의한 폐쇄성을 극복하고 효율적으로 정보를 공유하기 위해서이다. 통계적 목적의 행정자료 활용 및 각 기관에 산재한 데이터의 통합 관리 및 데이터 서비스를 실시하기 위한 조치이다.

다음으로, 입수된 통계데이터를 관리 및 서비스할 수 있는 통계DB 구축 및 데이터 서비스가 요구된다. 조사자료 및 행정자료 등 데이터 처리를 위한 DB구축, 생산된 데이터 서비스를 위한 시스템 개발 등이 필요하다. 서비스 과정에는 통계 수치뿐만 아니라 표, 그래프, 인포그래픽 등을 통한 데이터 시각화를 통해서 문해력 증진을

제도해야 한다. 인프라 접근성에 따라서, 1단계는 SDGs 지표 데이터 서비스, 2단계는 북한 주요 통계 서비스, 3단계에 북한 공식통계 전체 서비스로 확장한다. 중앙통계국 생산 통계뿐만 아니라 각 성(省)에서 생산하는 통계에 대한 정보도 함께 서비스함으로써 일원화된 통계관리가 가능하다.

제도 개선을 통해서 데이터 공유 및 개방이 지속가능하도록 보장해 주어야 한다. 개방 및 공유는 북한 체제의 특성과 관련된 부분으로 장기적으로는 통계법을 개정해야 한다. 현재 운용되고 있는 통계법은 1996년 11월 13일 채택되었고, 1999년 2월 26일 수정 보충되었다. 조사방법론 혁신 및 데이터 개방이 강조되고 있는 사회경제적 변화를 반영해야 할 필요가 있다.

2) 세부 활동

데이터 포괄성 및 개방성을 증진하기 위한 사업은 로드맵상에서 12개로 제시되어 있으나, 8개로 유형화할 수 있다. 첫째, 다양한 데이터 출처를 확보하여 신규 통계를 개발하거나 기존 통계를 개선하는 사업이 추진되어야 한다. 자료의 출처로는 현장조사, 행정자료, 위성영상 등 공간정보가 고려될 수 있다. 필요통계 영역, 인력 및 예산, 인프라 등을 고려하여 최적의 자료수집방법이 선택되어야 한다. 현장조사 방법은 인도적 지원 목적의 국제기구 사업을 통해 경험이 축적된 바 있다. 기존 조사와의 연속성을 고려하여 MICS 7라운드 실시가 필요하다. MICS를 통해서 최대 40개 SDGs 지표까지 포괄할 수 있다. 앞서 언급한 식량불안경험인구 비율(SDG 2.1.2), 안전하게 관리되는 식수 이용 인구 비율(SDG 6.1.1) 지표 등이 생산 가능하다. 국가 우선성을 인정하는 MICS의 특성상, 중앙통계국과의 협의를 통해서 북한에 필요한 지표 통계를 선정하여 항목으로 포

합시킬 수 있다는 것도 장점이다.

둘째, 자료의 수집 및 수집된 자료를 처리, 분석하기 위해서는 서베이 프로토콜과 통계직원 대상 교육·훈련이 수반되어야 한다. 북한의 현장조사 기반은 견고한 편은 아닌 것으로 판단된다. 국제기구의 지원을 통해서 센서스 및 MICS 등의 조사가 수행된 바 있으나 불연속적이며, 가장 최근 MICS 6라운드 이후 팬데믹 및 대북 제재의 환경변화가 있었던 바, 이를 고려한 서베이 프로토콜 정비 활동이 진행되어야 한다. 이와 함께 조사원 및 감독자, 데이터 일관성을 체크하는 내검요원 교육도 표준화된 가이드라인에 따라서 수행되어야 한다.

셋째, 대안적인 출처로서 행정자료 및 위성영상 등의 입수 및 품질점검이 진행되어야 한다. 행정자료 및 위성영상을 통계적인 목적으로 활용하기 위해서는 입수된 자료의 품질관리 컨설팅이 수행되어야 한다. 생산기관 간 데이터준거기간의 불일치, 데이터 입력 방법의 차이, 속성 분류의 불일치 등은 데이터 품질에 치명적이다. 따라서 직면할 수 있는 다양한 오류를 예상하고 이에 대한 표준화 가이드라인을 만들어야 한다.

넷째, 품질이 담보된 이후에는 다출처 자료 간 연계 방법론에 대한 교육 워크숍 및 시스템 구축 등이 요구된다. 자료연계 방법론은 자료의 유형에 따라서 달라질 수 있다. 조사자료와 행정자료 간 연계 시에는 자료 간 공통변수를 기반으로 결정론적 매칭 혹은 확률적 매칭 방법을 적용하여 통합을 한다.^{536/} 위성영상 등 공간정보가 연계 대상일 경우에는 지오 코딩을 실시한 후 두 자료 간 중첩 분석을 실시한다. 예를 들어, 사계절 도로의 2km 이내 농촌인구 비율(SDG

536/ UNESCAP, "Strengthening the National Statistical Capacity to Implement Data Integration Approaches: Pilot Project in Nepal 2022-23," (2023) 참고.

9.1.1) 지표는 공민등록제도의 주소지 정보와 도로 정보 자료 연계를 통해서 생성이 가능하다. 1단계로 공민등록자료를 입수하여 개인의 거주 위치를 지도에 식별한다. 이때, 분석대상이 농촌이므로, 행정구역상 농촌으로 정의된 지역만을 추출한다. 2단계로 도로 정보 자료를 입수하여 도로 반경 2km 버퍼를 설정한다. 3단계로, 위치정보를 매개로 두 자료를 중첩한 후, 도로 버퍼 안에 거주하는 인구 수를 확인하여 비율을 계산한다.^{537/} 산악녹색피복지수(SDG 15.4.2)의 개발은 위성영상자료를 활용할 수 있다. 위성영상은 비대면접촉 상황에서도 데이터 수집이 가능하며, 광범위한 지역에 표준화된 방법을 적용할 수 있다는 장점을 갖는다. 행정자료 및 위성영상 자료는 북한 전역을 대상으로 하는 전수조사의 성격을 띠므로 세분화된 통계생산에서도 현장조사 자료에 비해 강점을 갖는다. 다만, 자료 연계에 기반한 통합 통계(integrated) 생산에 앞서, 사례지역 분석이 필요하다. 다양한 오류가 발생할 것으로 예상되는 지역을 선정하여 시범분석을 선 수행하여 각각의 오류에 대한 해결방안을 마련하는 것이 시행착오를 최소화하는 방안이다.

다섯째, 개방성 증진 목적의 서비스를 위해서는 우선 각 기관에서 보유하고 있는 기존 데이터를 입수해야 한다. 이는 중앙통계국과 각 성(省) 간의 실무협의체를 통해 진행되는데, 효율적인 처리를 위해서는 자료 입수 프로세스가 마련되어야 한다. 입수된 데이터 및 메타데이터는 표준화작업이 필요하다. 데이터 생산기관별 데이터 입력 양식, 변수명, 입력 값 등의 차이를 조정해야 한다. 특히, 데이터가 종이문서 혹은 기계판독(machine readable)이 가능하지 않은 형태인 경우 데이터 구조를 정의하고 이에 따른 전산화 작업을 병행

537/ 박영실·윤민희, “데이터 혁명’ 시대, 공간정보 활용의 모색: 지속가능발전목표(SDGs) 지표 개발 사례,” pp. 16~17.

실시해야 한다. 또한 SDGs 지표별로 메타데이터도 구축해야 한다. 각 지표의 개념 및 측정방법, 출처에 대한 자세한 정보를 관리, 제공해서 데이터 사용자의 이해가능성을 증진시켜야 한다.

여섯째, 통계DB 구축 및 서비스 역량 강화를 위해서는 IT 담당직원 대상의 기술 컨설팅을 수행한다. 관련 지식을 공유하고 DB 구축 과정에 직접 참여시켜, 역량을 배양하도록 한다. 또한, DB 관리 매뉴얼을 보급하여 지속가능성을 제고한다.

일곱째, 데이터 기반 SDGs 모니터링 보고서를 발간한다. 기존 통계 및 신규 생산 통계자료를 기반으로, 세부목표별 이행 현황 및 목표치 달성 여부를 점검한다. 동 보고서는 정책평가의 수단으로 북한 SDGs 이행을 위한 NTF에 제공된다.

여덟째, 구축된 역량을 대내외적으로 확산 보급하는 작업을 수행한다. 통계성과와 정책활용성과 포럼을 개최하며, 해당 성과는 국제 포럼 등에서 대외적으로 공유토록 한다. 이 모든 과정에서 통계작성 기관과 정책부서가 함께 참여함으로써, 근거기반 정책수립 토대를 강화할 수 있다.

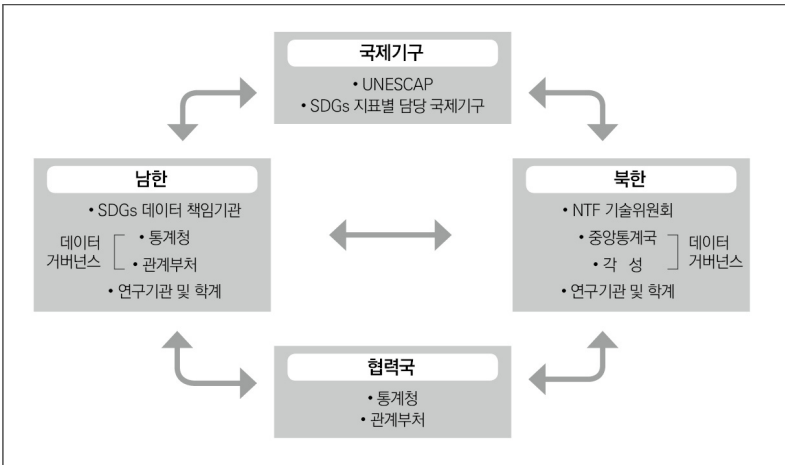
(다) 활동 주체

공동 성과 도출을 위한 활동 주체로서는 <그림 IV-13>과 같이 다음의 네 주체가 포괄적으로 참여할 필요가 있다. 먼저, 대북 제재 및 남북한의 정치적 여건 변화 등을 고려할 때 다자기구의 참여가 필수적이다. SDGs 주도 기관인 유엔경제사회이사회(ESCAP)를 매개로 SDGs 지표 전문성 및 사업수행 경험, 북한과의 현지네트워크 등을 고려한 다자기구가 적합하다. FAO, UNICEF, WHO는 SDG 2(기아종식), SDG 3(건강과 웰빙), SDG 6(깨끗한 물과 위생) 지표의 주 소관기구이다. 민생경제 및 기후변화 관련 지표 대응 기구로는

UNIDO, UNEP, UNFCCC 등이 파트너기관으로 적합하다.

공여국으로서 남한은 SDGs 데이터 책임기관(national focal point), 통계청 및 지표 소관 담당부처로 구성된 SDGs 데이터 거버넌스^{538/} 참여한다. 통계청 통계개발원은 유엔 SDGs 데이터 책임기관의 역할(2017~) 및 IAEG-SDGs 동아시아지역 대표(2020~2021) 활동을 수행한 경험을 바탕으로 리더십의 역할을 수행한다. 또한, 대학 및 연구기관을 참여시켜 대북 제재 등으로 협력사업이 불가할 경우, 학술적인 성격으로 전환하는 것도 대안으로 고려해야 한다.

그림 IV-13 공동 성과 활동 주제



출처: 저자 작성.

538/ 통계청 통계개발원은 부처별로 SDGs 지표 담당자 및 부처 총괄책임관을 지정, 2021년 7월부터 SDGs 데이터 거버넌스를 운영 중이다. 본 거버넌스는 28개 부처 및 40여 개 통계작성기관이 참여하고 있으며, SDGs 한국 데이터 국제기구 자료 제공 및 관련 지표 개선 개발 업무를 협력하여 수행한다. Park & Park 에 따르면, 이와 같은 데이터 거버넌스는 SDG 목표 달성 및 데이터와 정책 간 연계를 강화하는 데 중요한 역할을 한다. Kyung Ryul Park and Young Shil Park, "Addressing Institutional Challenges in Sustainable Development Goals Implementation: Lessons from the Republic of Korea," *Sustainable Development* (2023), p. 13.

협력국으로서 북한은 남한에 대응하여, 북한 SDGs 이행 NTF의 기술위원회, 중앙통계국, 주제영역 담당 성(省), 전문가가 참여하는 추진단을 구성한다. 기술위원회는 남한의 데이터 책임기관과 공동으로 SDGs 통계역량 강화의 방향성을 정립하고, 계획 수립 및 집행, 모니터링하는 전 과정을 총괄토록 한다.

이와 함께 국가 간 상호학습의 기회 증진을 위해서 북한과 유사한 문제에 직면한 국가를 협력국으로 함께 포함시킬 수 있다. 참여국 선정은 북한과의 체제 유사성 및 소득 수준 등을 고려할 때 중국, 러시아, 베트남이 적합하다.^{539/} 이 국가들은 지역적으로도 인접해 있다는 장점이 있다. 북한의 10대 교역국 중 하나인 에티오피아도 삼각협력국의 사례가 될 수 있다. 에티오피아는 세계은행의 소득분류에 따르면, 북한과 같이 저소득국에 속하나, 2020~2022년간 SPI 점수가 20점 이상 향상한 챔피언 국가로, 통계역량 강화 과정에 대한 모범사례 및 시행착오 공유가 가능할 것이다.

남북한 SDGs 추진단과 SDGs 지표별 담당 국제기구의 공동참여를 통해 SDGs 후속조치 및 리뷰 프로그램인 HLPF, APFSD, SDGs에 관한 동북아이해관계자포럼과의 연계를 유도하고 한반도의 협력 성과로 이어지도록 한다.

539/ 손혁상, “북한개발협력을 위한 삼각협력 모색: 북한의 개발수요와 주축국 선정을 중심으로,” 『한국정치연구』, 제28집 제1호 (2019), p. 37.

(라) 모니터링과 지표

1) 모니터링 프레임워크

공동 성과 로드맵의 모니터링은 <표 IV-70>과 같이 계획 및 수행 체계 구축, 자료수집, 분석, 정책 환류, 공유 및 홍보 차원별로 진행된다.

계획 및 수행체계 구축에서 핵심은 기본계획 수립과 데이터 거버넌스 구축 및 운영이다. 5년 단위 기본계획을 수립하고, 성과관리를 위해서 중간년도인 3차년도에는 기본계획에 대한 중간점검을, 5차년도에는 최종점검을 실시한다. 중앙통계국 및 각 성(省)의 통계 담당자로 구성된 데이터 거버넌스를 구축하고, 실무협의체는 상시적으로, 고위급협의체는 1년에 1회씩 정기적으로 운영한다. 실무협의체는 자료 입수 및 공유 기능을, 고위급협의체는 통계법 개정 등 주요 안건에 관한 의사결정 기능을 수행한다.

자료수집은 기획 및 설계, 자료수집 및 처리, 결과 공표의 순으로 진행된다. 1차년도에는 북한의 필요 요구 통계를 구체화하고, 해당 통계를 가장 효율적이며 효과적으로 생산할 수 있는 자료수집방법을 결정한다. 2차년도에는 결정된 자료수집방법에 따라 현장조사 실시 혹은 행정자료 및 위성영상 등의 자료수집 및 자료처리를, 3차년도는 통계결과를 공표한다. 4차년도에는 각각의 출처 자료를 연계하여 통합 통계 분석을 실시하고, 5차년도에는 해당 통계 결과를 공표한다.

표 IV-70 공동 성과 연차별 모니터링 계획

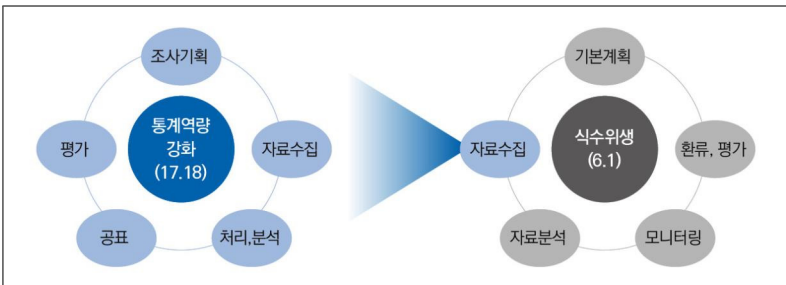
활동	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
계획 수립 및 수행 체계 구축	기본계획 수립	-	기본계획 중간점검	-	기본계획 최종점검
	데이터 거버넌스 구축	(실무협의체 상시 운영, 고위급협의체 연 1회)	통계법 개정 준비	-	통계법 개정 완료
자료 수집	기획 및 설계	조사 자료수집 및 처리	결과 공표	자료연계 및 분석	결과공표
		행정자료 입수 및 처리			
		위성영상 입수 및 처리			
분석	SDGs 모니터링 보고서	-	SDGs 모니터링 보고서	-	SDGs 모니터링 보고서
정책 환류	-	NTF 평가 및 정책반영	-	NTF 평가 및 정책반영	-
공유	자료처리 통계DB	서비스통계 DB	통합관리 통계DB	대내서비스 운영	서비스확장
홍보	-	-	통계결과 확산 포럼	데이터-정책 포럼	국제포럼
교육 훈련	조사원 및 감독자 훈련	내검원 훈련	자료연계 교육 워크숍	-	-
	IT 기술 교육 워크숍(데이터 입력, 시스템 및 관리, 서비스)			-	-

출처: 저자 작성.

분석은 SDGs 지표 프레임워크를 기반으로 기존 가용 통계 및 신규 생산 통계자료를 기반으로, 세부목표별 이행 현황 및 목표치 달성 여부를 점검한다. 자료 분석은 1, 3, 5차년도에 진행하고 분석 결과는 ‘SDGs 모니터링 보고서’로 발간한다. 보고서의 형식은 다양할 수 있으나, 한국정부에서 발간 중인 『한국의 SDG 이행보고서』를 준거틀로 활용할 수 있다.^{540/} 공동 성과 로드맵의 기초선으로, 1차년도에 SDGs 모니터링 보고서를 발간한 이후 투입 자원 등을 고려하여 2년 주기로 점검을 실시한다.

동 보고서는 정책평가의 수단으로 북한 SDGs 이행을 위한 NTF에 제공된다. 공동 성과를 북한식 SDGs 모니터링 프로세스 안에 정착시키기 위함이다. NTF는 평가결과 및 주요 권고사항을 정리하여 위원장에게 보고한다. SDGs 이행 현황은 내각의 정기보고에도 포함되도록 하여, 실제적인 정책 운영에 반영토록 한다. 이 과정에서 SDGs 통계역량 강화와 SDGs 주제 영역의 정책 수립 및 평가 과정이 <그림 IV-14>와 같이 상호보완적으로 모니터링이 이루어질 수 있도록 조율하도록 한다.

그림 IV-14 통계 영역과 주제 영역 간 상호보완 모니터링 체계



출처: 저자 작성.

^{540/} 『한국의 SDG 이행보고서』는 2019년 기초보고서 발간 이후, 2021년부터 매년 3월 정기 발간된다.

공유는 통계데이터 서비스로 실현된다. 1차년도에는 다출처 자료 처리 DB 구축, 2차년도에는 기존 통계 서비스를 위한 통계 DB 구축, 3차년도에는 이 둘을 통합적으로 관리하는 DB 구축이 진행된다. 4차년도부터 본격적으로 데이터 서비스가 시작되는데 북한의 데이터 비공개원칙 등이 존치하는 상황에서 초창기에는 내부 서비스로 시작하여 해당 장애물이 해소된 이후 대외 서비스로 확장한다.

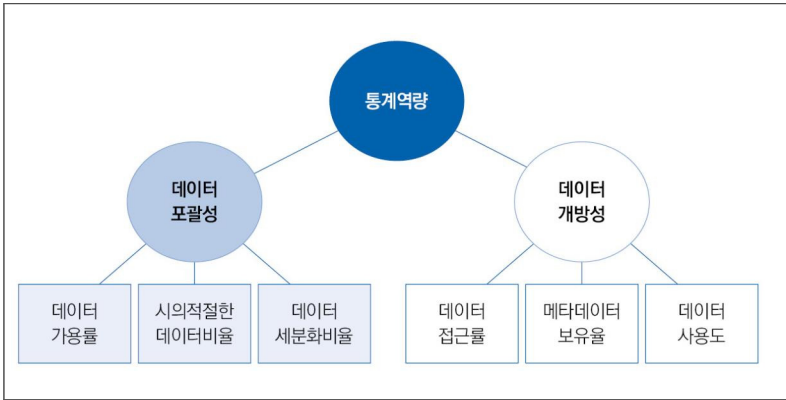
홍보는 통계역량과 정책활용, 국제활동이라는 세 단계에 나누어서 진행된다. 통계결과가 공표되는 3차년도에 통계 성과공유 포럼을, 4차년도에 정책활용 성과공유 포럼을 개최한다. 5차년도에는 그 간의 성과를 바탕으로 HLPF 및 APFSD 등에 참여하여 북한의 SDGs 이행 현황을 공유한다. 월드데이터포럼(World Data Forum)과 같은 데이터 포럼에도 참가하여 통계역량활동 사례를 국제적으로 공유한다.

한편, 모니터링 전 과정에 대한 정보를 상시적으로 접근할 수 있는 플랫폼을 구축한다. 이 플랫폼에는 각종 교육 및 훈련자료, 각종 매뉴얼 등을 게시하여 언제든지 해당 자원에 접근할 수 있도록 한다.

2) 지표 프레임워크

〈그림 IV-15〉는 통계역량을 모니터링하기 위한 지표 프레임워크이다. 통계역량은 데이터 포괄성과 데이터 개방성 두 가지 하위영역으로 구분된다. 국가단위에서 통계역량이 높다는 것은 다양한 분야에서 신뢰할 만한 시의성있고 세분화된 통계의 보유를 의미하고, 이러한 데이터가 여러 이용자들에 의해서 사용될 수 있도록 개방성이 높다는 것으로 정의된다.

그림 IV-15 통계역량 개념 및 측정 지표



출처: ODIN 방법론을 재개념화하여 저자 작성

이러한 개념정의에 따라, 데이터 포괄성은 데이터 가용률, 시의적절한 데이터 비율, 데이터 세분화 비율로 측정되고, 데이터 개방성은 데이터 접근률, 메타데이터 보유율, 데이터 사용도로 측정된다. 각 지표의 정의 및 산식, 현황 그리고 로드맵에 따른 목표치는 다음과 같다. 먼저, <표 IV-71>에 데이터 포괄성을 측정하기 위한 지표를 수록하였다. 지표 각각은 정의, 단위, 산식으로 구성이 되며, 현재의 현황을 제시하고 공동 성과 추진 기간인 5년 이내의 목표치를 설정하였다. 현황 및 목표치 중심으로 설명하면, 2021년 기준 60%인 데이터 가용률은 향후 5년 이내 85% 증대로, 시의적절한 데이터 비율 역시 2021년 기준 57%에서 향후 5년 이내 85% 증대를 목표로 설정하였다. 데이터 세분화 비율은 2021 VNR에서 데이터 세분화 기준이 설정되어 있지 않아 현황을 제시하지 못하였으나, 향후 5년 이내 50%의 세분화 달성으로 도전적인 목표치를 설정하였다.

표 IV-71 데이터 포괄성 측정 지표

구분	내용
지표명	데이터 가용률
정의	SDGs 지표 개념에 부합하는 데이터가 얼마나 가용한지를 의미하며, 전체 SDGs 지표 중 데이터가 가용한 지표 수의 비율로 계산
단위	%
산식	데이터 가용률 = (데이터 가용 지표 수 / 전체 지표 수) × 100
현황	2021 VNR 기준 데이터 가용률은 60%
목표	향후 5년 이내 85%로 증대
기타	가용률에서 데이터 세분화는 고려하지 않음.
지표명	시의적절한 데이터 비율
정의	최신의 북한 데이터가 얼마나 가용한지를 의미하며, 전체 SDGs 지표 중 5년 이내 시계열을 보유한 데이터 비율로 측정
단위	%
산식	시의적절한 데이터 비율 = (5년 이내 데이터 가용한 지표 수 / 전체 지표 수) × 100
현황	2021 VNR 기준 시의적절한 데이터 비율은 57%
목표	향후 5년 이내 85%로 증대
기타	데이터의 시의적절성을 1년, 3년, 5년, 10년으로 세분화하여 관리
지표명	데이터 세분화 비율
정의	지표별로 요구되는 세분화 영역을 결정하고, 세분화가 가능한 데이터 수를 측정
단위	%
산식	데이터 세분화 비율 = (세분화 가능한 데이터 수 / 세분화가 요구되는 전체 데이터 수) × 100
현황	2021 VNR 기준 데이터 세분화 비율은 측정 불가. 지표별로 요구되는 세분화 영역에 대한 정보 부재가 이유. 단, 5개 지표에서 성별 세분화 데이터가 제공
목표치	향후 5년 이내 50%를 달성
기타	초기에는 세분화 차원을 성별, 도시·농촌별, 행정구역별에 초점을 맞추고, 기반이 구축된 이후 연령별, 소득수준별, 장애별로 확장

출처: 저자 작성.

데이터 개방성 실현을 측정하기 위한 지표는 <표 IV-72>와 같이 데이터 접근률, 메타데이터 보유율, 데이터 사용도이다. 이 지표들의 경우 현재 북한 통계에 접근할 수 있는 공식 웹페이지가 없어서 현황 수치는 부재하며, 목표치만 설정하였다. 데이터 접근률과 메타데이터 보유율은 향후 5년 이내 100% 달성을 목표로 하며, 데이터 사용도의 경우 기초선 조사 이후 매년 일정 비율 이상의 증가를 목표로 설정하였다. 현 단계에서는 기초선의 부재로 인해 증가율 설정은 어렵다.

표 IV-72 데이터 접근성 지표

구분	내용
지표명	데이터 접근률
정의	가용한 SDGs 지표 데이터 중에서 공식 웹페이지를 통해 서비스되고 있는 지표는 얼마나 되는지로 정의됨. 이 때 웹페이지에는 데이터 재사용을 허용하는 약관(Terms of Use)이나 오픈 라이선스가 표시되어 있어야 함.
단위	%
산식	데이터 접근률 = (서비스 중인 지표 수 / 데이터 가용한 지표 수) × 100
현황	2021년 VNR 기준 공식 웹페이지 접근 불가
목표치	향후 5년 이내 홈페이지 개선을 통한 데이터 서비스 실시, 5년 이내 데이터 가용한 모든 지표 서비스 100% 달성
지표명	메타데이터 보유율
정의	지표의 개념정의, 산식, 출처정보 등 메타데이터를 보유하고 있는 지표 수가 얼마나 되는지로 정의됨.
단위	%
산식	메타데이터 보유율 = (메타데이터 보유 지표 수 / 전체 지표 수) × 100
현황	2021년 VNR 기준 메타데이터 정보 부재
목표치	향후 5년 이내 모든 지표에 대해 메타데이터 보유
지표명	데이터 사용도
정의	데이터의 사용정도를 평가하기 위해 웹페이지에서 얼마나 자주 데이터를 다운로드 받는지 그 횟수를 세고, 이전 년도와 비교하여 그 변화율을 측정. 이 때, 다운로드 받은 파일은 기계판독 가능 및 비소유 형태의 파일 요건을 충족해야 함.

구분	내용
단위	%
산식	데이터 사용도 = (금년도 다운로드 횟수/전년도 다운로드 횟수-1) × 100
현황	2021년 VNR 기준 공식 웹페이지 접근 불가
목표치	기초선 조사 이후 매년 일정 비율 이상의 증가를 목표치로 설정

출처: 저자 작성

(2) 공동 성과를 위한 조건과 고려사항

북한은 VNR에서 대북 제재와 국경 봉쇄, 지속적인 자연재해 등으로 인한 SDGs 달성 어려움을 토로한 바 있다. 그러나, 국제사회의 일원으로서 북한은 SDGs를 달성하기 위한 주요 수단으로 다자협력을 주목하고 있고, 유엔대북제재위원회는 북한에 대한 인도적 지원 가이드라인을 수립하고 지원조건을 명시하여 국제기구의 인도적 사업을 허용하였다.^{541/} 이는 북한 취약계층 지원을 위한 체계적인 조사와 지속적인 지원규모 확대가 필요한 상황이라는 데는 상호 공감대가 어느 정도는 형성된 것으로 볼 수 있다. 최규빈이 지적하였듯이, 북한이 직면할 수 있는 인도적 위기는 과거와 같은 긴급한 식량 부족 사태를 넘어서 기후변화, 팬데믹 등으로 인한 건강, 보건, 재난 등으로 다중화될 가능성이 크며,^{542/} 동시에 그 영향이 개별 국가가 아닌 전 세계적으로도 확산될 수 있다는 점에서 인도적 지원의 필요성이 강조될 필요가 있다. 무엇보다, 지금까지 북한이 제외된 상태에서 측정된 SDGs 지표의 지역별 합계치 및 글로벌 합계치는 특정 지표에서는 실제보다 과대 혹은 과소평가되었을 가능성이 있다. 최

541/ 권율·이주영, “국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한 지원의 정책 과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 19, no. 2 (2019), pp. 4~11.

542/ 최규빈, “다자협력 방식을 통한 대북 인도적 지원,” (통일연구원 Online Series CO 22-21, 2022.6.15.), p. 6.

저 혹은 최대값의 개연성이 있는 북한이 분석대상에서 제외된다는 것은, 북한을 ‘숨겨진’ 집단으로 만드는 것이며, 이는 ‘아무도 뒤쳐지지 않는다.’는 SDGs 포용성 원칙에 위배되는 것이다.

윤석열 정부의 담대한 구상도 이와 같은 맥락에서 연계된다. 담대한 구상은 ① 초기 조치 + 포괄적 합의 → ② 실질적 비핵화 → ③ 완전한 비핵화단계로 구성된다. 초기 조치 단계에 한반도 자원·식량 교환 프로그램을 비롯하여 보건·의료, 식수·위생, 산림, 농업 분야의 시범 사업이 제안되어 있다.^{543/} 이 사업은 본 연구에서 공동 성과로 제안한 영역과도 일치한다.

유엔의 대북 제재 및 윤석열 정부의 정책 기조하에서 인도적 지원으로서의 통계역량 강화 협력이 추진될 필요성과 가능성은 열려 있는 상태로 판단된다. 물론 현재와 같은 강경한 제재 상황에서 활발한 통계협력은 쉽지 않을 수도 있다. 본 연구에서 구상한 로드맵은 <그림 IV-16>과 같이 대북 제재의 기조에 따라서 좀 더 유연성을 발휘하여 운영될 수 있다.

543/ 한종욱, “윤석열 정부 「담대한 구상」과 통일 미래 준비,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2023년 5월호 (2023), pp. 4~5.

그림 IV-16 대북 제재 단계별 공동 성과 대응 전략

분야	제재 유지단계	제재 완화단계	제재 해제단계
데이터 포용성	<ul style="list-style-type: none"> 인도적 지원 시범지역 대상 조사 자료 수집 북한 위성영상자료를 활용한 시범통계 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 전국 단위 현장조사 (MICS 7라운드) 수행 북한위성영상자료 입수 및 품질점검, 통계생산 현장조사 자료와 위성영상 연계 통계생산 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자료 활용한 통계생산 다출처 자료 연계 통계생산
데이터 개방성	<ul style="list-style-type: none"> SDGs 지표 서비스 오픈 소스 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 주요 통계 서비스 컴퓨터, 서버 등 물자 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 공식통계 전체 서비스 컴퓨터, 서버 등 물자 지원
수행 주체	<ul style="list-style-type: none"> 다자기구 SDGs 데이터 남북 책임기관 	<ul style="list-style-type: none"> 다자기구 SDGs 데이터 남북책임기관 데이터 거버넌스 	<ul style="list-style-type: none"> 다자기구 SDGs 데이터 남북책임기관 데이터 거버넌스

출처: 저자 작성.

제재 유지단계에서는 공간적 제약이 최소화된 자료수집방법을 활용하여 통계를 생산한다. 인도적 지원 시범지역 대상으로 자료를 수집하거나, 남한 내에서 접근가능한 북한 위성영상자료를 활용하여 시범통계를 작성하는 방안 등이 있을 수 있다. 최근에는 북한의 영상자료와 딥러닝 기술을 활용한 북한 경제 지표개발 등의 사례도 축적되고^{544/} 있어 이러한 방법론 적용도 가능하다. 향후 북한과의 협력이 확대되면 전수조사를 통해 위성영상의 품질을 높일 수 있다.^{545/} 데이터 서비스도 SDGs 지표 데이터에 한정하여 실시한다.

544/ “북한경제 연구도 첨단기술로...위성·SNS로 변화 파악한다,” 『한겨레』, 2023. 7. 4., <https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1098588.html> (검색일: 2023.9.3.); Donghyun Ahn *et al.*, “A Human–Machine Collaborative Approach Measures Economic Development Using Satellite Imagery,” *Nature Communications*, 6811 (2023) 참고.

545/ 임용호·강민조·안재성, 『한반도 그린공동체 조성을 위한 산림협력 추진방안 연구』, p. 184.

UNSD-FCDO 프로젝트를 통해 개발된 오픈 소스를 활용하여 별도의 서버 없이 플랫폼 구축이 가능하다. 오픈 소스는 누구나 무료로 사용가능한 공개된 자원이며, 또한 소스 코드에 접근할 수 있어서 새로운 개발이 용이한 자원이다. 기술시장에서 비중도 점차 커지고 있어서 개발협력에 유리하다.^{546/}

제재 완화단계에서는 통계적 목적의 물자 지원이 가능할 것으로 예상되어 각종 자료수집 활동이 보다 용이하다. 양해각서 체결을 통해 MICS 7 라운드를 비롯한 전국 단위의 자료수집이 이 단계에서 가능하다. 위성영상 자료의 입수와 품질점검을 통해서 보다 정확한 통계를 생산할 수 있다. 현장조사 자료와 영상자료의 연계를 통한 지표 생산도 가능하다. 이 단계에서는 컴퓨터 및 서버 등의 제공을 통해 북한 내에서 생산되는 주요 통계에 대한 통계표 서비스를 실시한다.

행정자료를 활용한 통계생산은 제재가 해제된 단계에 가능할 것으로 예상된다. 이는 내부 정보의 공개라는 측면에서 제재의 이슈뿐 아니라 북한 사회의 폐쇄성 이슈도 덧붙여져 있다. 즉, 데이터 개방과 공유에 대한 인식전환이 필요한 문제로 장기적 시각이 요구된다. 각 기관으로부터 행정자료뿐 아니라 기존 통계자료에 대한 입수도 가능해짐에 따라서, 북한 공식통계 전체를 서비스하고 통합적으로 관리할 수 있는 DB를 구축, 일원화된 통계시스템을 구현할 수 있다.

현재의 제재가 유지되는 단계에서 공동 성과의 주요 활동 주체는 다자기관과 남북한 SDGs 데이터 책임기관이 될 것이다. 북한 SDGs 이행 NTF는 SDGs 이행 총괄 기구인 만큼, SDGs 통계역량 강화 사업 추진에서도 적극적인 의지를 표명할 것으로 예상된다. 협의 과정에서는 통계역량 강화를 통해 지표 데이터 가용성 확대 및 모니터링

^{546/} 강혜경 외, “국토교통기술 기반 유엔기술협력방안: UN Open GIS Initiative 기술협력사례를 중심으로,” 『국토이슈리포트』, 제19호 (2020), p. 3.

실시라는 가치적인 성과가 도출될 수 있다는 점이 강조될 필요가 있다. 제재가 완화되는 단계에서부터 각국 통계청 및 부처가 포함된 데이터 거버넌스가 적극적으로 활동하게 된다.

라. 소결

이번 연구에서는 북한의 SDGs 이행 역량 강화를 위해 데이터 및 통계부문의 공동 성과 로드맵을 구축하였다. 고품질의 시의성 있고 세분화된 데이터는 SDG 17개 목표의 달성여부를 꼼꼼히 점검하고, ‘아무도 뒤처지지 않게 한다.’는 포용성 원칙을 실현할 수 있는 핵심적인 수단이다. 북한은 SDGs라는 국제규범을 수용하여 북한식 SDGs를 구축하고 이행수단으로써 통계역량 구축을 과제로 제시하고 있으나, 자체적으로 통계역량을 개발하고 강화해 나갈 기반은 부족한 상태인 것으로 분석되었다. 국제적인 협력이 무엇보다 요구되는 상황이나, 대북 제재 및 국경 봉쇄, 북한 사회의 폐쇄성 등으로 대북 제재 지원 사업이 막혀 출구를 쉽게 찾고 있지 못하는 실정이다. 2015년 2030 의제 채택 이후, 개발도상국의 통계역량 강화 사업이 다방면으로 추진되었고, SDGs 중간점을 지나고 있는 2023년 현 시점에는 여러 개발도상국에서 역량 강화라는 성과가 나타나고 있다. 이러한 와중에, 북한 참여 통계역량 강화 사업은 전혀 진척되고 있지 않아 국가 간 통계역량 격차는 더욱 벌어질 것이 우려된다.

그나마, 국제기구의 인도적 지원 사업은 허용되어 있는 상황이다. 통계역량 강화 사업이 인도적 사업과 어떻게 조화될 수 있는지를 설득하는 것이 관건이다. 통계역량은 독자적인 이슈처럼 보이긴 하지만, 모든 정책 영역의 기초가 되는 데이터 수집과 분석의 근거라는 점에서 범분야 이슈라는 점이 핵심 연결고리이다. 이는 인도적 지원 영역 및 대상을 선정하는 근거, 그리고 성과관리의 수단으로써 통계

데이터가 필수적이라는 의미이다. 재난 상황에서 통계데이터의 절대적 부족으로 인한 시행착오 혹은 성공의 선례를 통해, 본 연구는 북한의 통계역량 강화가 북한이 처한 인도적 위기를 경감하고 회복력을 증진할 수 있는 공동 성과 사업으로 반드시 포함되어야 함을 주장한다.

북한 통계역량 현황 진단 및 국제 비교 결과 등을 바탕으로 본 연구에서는 ‘북한의 통계역량을 동아시아지역 평균 수준으로 향상한다.’는 공동 성과를 도출하고, 데이터 포괄성을 증대하고, 개방성을 실현한다는 전략적인 목표를 설정하였다. 전략 목표별 수행 사업의 방향성을 선정하는 과정에서 고려한 세 가지 사항은 SDGs 보편성 및 북한 사회의 특수성을 고려한 주제지표의 개발, 북한 통계시스템 맥락을 반영한 방법론 개발, 기존 추진 사업과의 연속성이다.

이에 따라, 데이터 포괄성을 증대하기 위해서는 보건 및 영양, 식수 및 위생, 기후위기, 민생경제 영역, 취약집단 통계개발 개선이 진행될 것이다. 다양한 영역의 통계개발 개선은 현장조사는 물론, 행정자료 및 위성영상 등 출처 다변화를 통해서 지원된다. 위성영상은 대북 제재 및 북한 폐쇄성을 고려하여 비대면 상황에서도 자료를 수집할 수 있는 대안적인 방법이다. 행정자료에 기반한 통계생산은 북한 통계시스템의 특수성을 고려한 동시에 한국의 비교우위가 반영된 것이다. 두 번째 전략목표인 개방성 실현을 위한 추진분야는 데이터 거버넌스 구축, 통계DB 구축 및 서비스·관리, 데이터 공유 및 개방을 위한 통계법 개정이다.

공동 성과 도출은 다양한 영역의 이해당사자들과 함께 협력적으로 추진될 것이다. 실효성을 담보하기 위해 다자협력 방식을, 그리고 북한에 타 국가와의 상호학습 기회를 제공하기 위해서 삼각협력이 필요함을 제안하였다. 다자협력 기구로는 기존 사업과의 연속성,

SDGs 지표에 대한 기구의 전문성 및 현지 네트워크 관점에서 다자 기구가 적합하다고 판단하였다. 공여국인 한국과 참여국 간 협의파트너는 일차적으로 양국의 SDGs 데이터 책임기관이 될 것이다. 실무협상 단계에서는 통계청-중앙통계국, 관계부처-각 성(省)이 포괄적으로 포함되어야 한다. 정책담당부처는 근거기반 정책수립의 실질적 이행기구로서, 데이터 활용성 제고를 위해 함께 참여해야 한다. 공동 성과의 효과적인 달성을 위해서는 연차별 모니터링 계획을 수립하여 매년 사업수행실적을 제출하고, 6개 지표를 통해서 이행 상황을 정기적으로 점검해야 한다. 그러나 현재의 로드맵 완수까지는 대북 제재 및 북한의 국경 봉쇄, 남북한 정책 연관성 등 고려 요인이 다수이다. 따라서 동 로드맵은 상황변화에 유연하게 대처하도록 단계별 추진전략을 통해서 진행될 예정이다.

북한의 통계역량 강화는 SDG 17.18이라는 단일의 세부목표 이행에서 출발하지만, 나아가 사회·환경·경제 전체를 통합적으로 아우르는 SDGs 모니터링 체계의 완전성을 구비하는 데 기여한다. 이는 근거기반 정책 수립의 토대가 될 것이며, 그 과정에서 어느 국가의 어느 누구도 뒤처지지 않게 하는 포용성 원칙을 실현하게 된다. 동시에, GDP라는 단일의 지표로 발전을 측정해오던 기존의 측정 관행을 넘어서 발전에 대한 포괄적 시각을 제공함으로써 인간 중심의 본질적 발전에 대한 시각을 제공해 줄 것으로 기대된다.

V. 결론

최규빈(통일연구원)

김수암(통일연구원)

김윤섭(고려대)

강우철(한국수출입은행)

박영실(통계청 통계개발원)

임철희(국민대)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론

1. 요약

전 세계적으로 코로나19 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁, 기후위기 등으로 2030 의제 및 SDGs 이행 달성 전망은 그리 밝지 않다. 2030년 달성까지 절반이 지난 시점에서 북한의 SDGs 특성을 이해하고 북한이 지속가능한 인간발전(human development)의 길로 나아가는 데 있어 점검해야 할 부분을 파악하는 것은 필요하다. 이는 남북한 인도적 문제 해결을 통해 한반도 평화 구축과 남북관계 정상화라는 국정목표를 달성하고자 하는 한국 정부의 노력을 견인하는 차원에서도 중요하다. 이 연구에서는 지난 2년간의 기초 연구를 바탕으로 발전 담론으로 SDGs가 북한에서 갖는 의미를 재조명하고 SDGs 이행을 위한 실천 방안을 제안하였다. 북한에 대한 SDGs 기반의 국제협력은 운용 측면뿐만 아니라 규범적 방향에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다. 운용 측면에서 이 연구는 국제사회에서 활발하게 논의하고 적용을 확대하는 HDP 넥서스와 NWoW의 공동 성과 개념을 적극 수용하였다. 또한 규범적 측면에서 지속가능발전목표와 역량 접근의 조화와 상보적 측면을 주목하였다. SDGs 이행에 관한 SWOT 분석을 통해 북한 내외부의 환경을 진단하고 이를 바탕으로 북한이 향후 5년 이내에 SDGs 이행을 위해 필

요한 주요 분야를 도출하였다.

이 연구는 북한 향후 5년 이내 SDGs 이행을 위해 필요한 역량 구축 의제로 식량안보 및 영양, 식수위생, 민생경제, 기후변화, 데이터 및 통계를 선정하고 각각의 영역에서 필요한 공동 성과 로드맵을 제안하였다. NWoW의 틀에 기반하여 전략목표와 필요 변화, 지표, 주요 활동을 규정하고 모니터링 및 연도별 추진 방향을 가능한 범위 내에서 검토하였다. 식수위생의 경우 시범적으로 북한의 특정 지역을 선정하여 사업모델을 제시하였다. 각 의제별 공동 성과에서는 한국 정부, 국제기구, INGOs 등 다주체 참여 방식 및 다개년 추진 방안을 검토하였다. 또한 공동 성과를 위해 필요한 조건, 선행 노력, 정책 환경, 정부 정책과의 연계 방안을 검토하여 현실성을 높이고자 하였다.

표 V-1 북한의 SDGs 역량 발전을 위한 공동 성과 요약

핵심 의제	공동 성과	전략 목표	SDG
식량안보 및 영양	지속가능한 식량생산체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 생산성과 생산량의 증대 식량체계 구축과 연계된 재난대응 인도적 지원과의 통합 	SDG 2.4
식수위생	북한 주민의 건강 확보와 SDG 6 달성 촉진	<ul style="list-style-type: none"> 물 공급과 위생서비스 지원을 통해 북한 주민 건강 향상 	SDG 6.1 SDG 6.2
민생경제	북한의 중소기업소의 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업소의 금융 포용성 향상 	SDG 8.1 SDG 9.3
기후변화	북한의 기후위기 대응능력을 세계 평균 수준으로 강화	<ul style="list-style-type: none"> 화석연료 소비 및 수출량 NDC 수준으로 감소 기후변화 위험에 대한 회복력과 적응력 강화 	SDG 13.2 SDG 13.1
데이터 및 통계	북한의 통계역량을 동아시아지역 평균 수준으로 강화	<ul style="list-style-type: none"> SDGs 통계 개선 개발을 통한 데이터 포괄성 증대 데이터 접근성을 강화하여 개방성 실현 	SDG 17.18

출처: 저자 작성.

북한의 역량 발전을 위해 필요한 첫 번째 의제는 식량안보 및 영양이다. 북한은 2010년대 들어 식량생산 증대를 통한 식량안보 확보에 적극 나서고 있다. 국제사회와 우리 정부 및 민간단체의 대북 농업 지원에도 불구하고 북한은 여전히 식량부족상황을 극복하지 못하고 있다. 대북 농업협력 사업의 경우 SDG 2 기아종식, 특히 SDG 2.4를 효율적으로 달성하는 데 중점을 둘 필요가 있다. SDG 2.4의 세부 영역 및 지표, 북한이 VNR을 통해 밝힌 SDG 2.4 추진과제 및 이행계획을 반영하여 SDGs와 연계된 대북 농업협력 전략을 수립할 필요가 있다. 유엔전략계획, WFP, FAO가 추진하고 있는 사업은 일정 정도 HDP 넥서스 차원의 연계와 통합이 반영되고 있지만 NWoW에 따른 공동 성과가 체계적으로 도입되고 있지는 못하다. 우리 정부와 민간단체의 대북 농업 지원의 경우 SGG 2.4의 이행과 연계될 수 있는 요소는 있지만 유엔 등 국제사회처럼 SDG 2.4를 명시적으로 반영하여 대북 농업협력 사업을 기획하고 실행하지는 못했다. 공동 성과의 관점에서 SDG 2.4 이행 전략을 수립할 때 가장 시급한 과제는 지속가능한 식량생산체계의 구축이다. 식량생산체계의 지속성을 보장하기 위해서는 북한 당국도 밝히고 있듯이 자연재해 등의 재난 대응과 구체적으로 연계되어야 할 것이다. 이 과정에서 인도적 식량 지원과 식량생산체계 구축을 위한 개발협력은 분절적인 방식이 아닌 통합적으로 접근할 필요가 있다.

두 번째 의제는 식수위생이다. 북한은 VNR에 참여하는 등 국제사회의 움직임에 동참하고 식수위생 분야에 대한 관심을 표명하고 있으나 도전과제는 많이 남아 있다. 북한의 식수위생 분야의 연도별 이행성과를 검토한 결과, 식수 접근성은 60.9%, 하수처리 시설 관련 접근성은 47.5%로 식수 및 하수처리에 대한 북한 주민의 접근성은 낮은 수준이다. 이에 UNICEF를 통해서 개발도상국에서 일반적

으로 수행되고 있는 ‘기본적인 식수위생 관리 사업’의 중요 성과지표—① SDG 6.1.1 식수 및 SDG 6.2.1 위생 접근성 향상, ② 깨끗한 물의 지속적인 공급 증가, ③ SDG 6.3.1 안전·위생 관리 역량 강화—를 원조 형태와 결합하여 공동 성과를 제안하였다. 북한의 특성상, 유상원조는 양자형태를 띄므로 국제기구를 통한 인도주의적 접근을 고려한 다자원조 및 무상원조 형태로 구성하였으며, UNICEF의 개발도상국 대상 WASH 사업의 평균 기간 및 규모를 고려할 때, 5년간 약 700만 달러 이하로 사업을 구성하는 것이 북한의 WASH 사업 모형화 형성에 적절하다고 판단하였다. 2015년 이후 북한 언론매체를 통해서 발표된 수자원의 어려움을 겪었던 황해남도 안악군과 함경남도 정평군을 대상지역으로 임의로 선정하여 WASH 사업 모형을 제시하였다. 이러한 접근은 열악한 북한 당국하에 건강과 물 확보의 어려움을 겪는 주민 대상의 모형화 사업으로 재정적으로 취약한 북한의 인프라 지원 관련 부담 해소에도 적합할 뿐 아니라 국제사회의 SDG 6 달성과 인간의 기본권인 북한 주민의 건강과 생명 안전에도 긍정적으로 기여할 수 있다.

세 번째로 민생경제 분야 관련 다자협력 사업으로 중소기업소의 금융 포용성 향상을 위한 공동 성과 로드맵을 제시하였다. 민생경제는 북한이 당면하고 있는 인도적 위기 경감, 주민생활 개선, 중장기적 개발을 돕기 위해서 필수적인 영역이다. 국제사회는 SDGs 이행의 중요한 행위자로서 MSME에 주목하여 역량 강화 사업을 추진하고 있다. 이러한 점을 고려하여 북한의 MSME에 해당되는 것은 중소기업소를 주목할 필요가 있다. 북한의 MSME 역량 강화를 위한 공동 성과 로드맵에서는 ‘북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상’이라는 전략적 목표를 설정하였고, 이와 관련된 SDG 8 지속가능한 경제성장과 양질의 일자리 증진, SDG 9 사회기반시설, 산업화 및 혁신

신을 설정하였다. 다만 제한한 공동 성과가 추진되기 위해서는 북한의 현지 조사의 수용, 프로젝트의 단계적 추진, 지원 정책의 제도가 사전적으로 요구된다. 구체적인 사업으로는 대상 기업소 분석, 금융 제품 및 서비스 개발, 금융 인력 교육프로그램 실시, 시범 프로젝트 운용을 단계적으로 추진해 볼 수 있다. 평가 및 모니터링 실시를 위한 목표치 설정을 위한 기초선이 확보되지 않았기 때문에 성과 중심 모니터링의 개념을 준용하여 북한에 적용 가능한 방안을 모색하였다. 한국은 이 과정에서 축적된 경험과 전문성을 바탕으로 국제기구와 북한을 연결해 주는 중추적인 역할을 담당해야 할 것이다. 북한의 중소기업소의 금융 포용성 제고는 정부의 담대한 구상 추진, 국제사회의 SDGs 이행, 북한의 국가발전전략 촉진에 기여할 수 있을 것이다.

네 번째 의제는 기후변화이다. 기후변화와 관련된 SDG는 13으로, 북한은 VNR을 통해 기후변화 대응에 대한 다양한 계획과 활동을 제시한 바 있고, UNFCCC에 적극 참여하고 있고 자발적 NDC를 두 차례 제출하는 등 기후변화 대응 측면에서는 정상국가로서의 면모를 보이고 있다. 기후변화 부문 SDGs 역량 강화를 위한 공동 성과는 ‘기후위기 대응 능력’ 강화에 초점을 맞출 필요가 있다. 파리협정에 근거한 자발적 NDC를 비롯한 온실가스 감축 역량과 기후재난에 대한 적응 역량을 종합적으로 공동 성과에 포함시킬 수는 있다. 다만, 에너지나 설비 등이 포함된 온실가스 감축 영역의 경우 대북 제재 유예에 한계가 있으므로, 단기적 성과는 적응 영역에서 보다 클 것으로 예상된다. 이점에 비추어 공동 성과는 UNFCCC를 활용한 다자 협력을 중점적으로 설정하되, 국내에서는 정부차원과 민간차원에서 각각 전략을 마련할 수 있다. 국내 다수의 정부와 민간기관들이 UNFCCC 기구들을 활용한 개발도상국 협력사업을 수행한 경험이

있으며, 국토환경보호성 등 북한의 주체와 협력하여 공동 성과를 추진할 수 있다. 공동 성과 프레임워크에서는 국제기구를 포함한 다자 협력을 지향하므로 국제사회에서 요구하는 사업모니터링 체계를 적극 활용할 필요가 있다. 기후변화 분야 국제사회의 MRV체계를 활용한 사업 모니터링 구조는 다자협력사업의 재정 지원 기회를 늘려주고 남북공동의 성과를 탄소시장 등을 통해 시장적 가치로 확대할 수 있는 방안을 제공할 것이다. 실제 공동 성과 사업을 위해서는 북한 측 활동 주체의 적극적 협조가 요구되며, 기존에 GCF, CTCN에 사업을 요청했던 국토환경보호성이 주요 파트너로 역할이 가능할 것이다. 무엇보다 기후변화 분야는 지금까지 북한의 활동을 고려할 때, 북한 당국과 협의 가능성이 높은 영역이며, 국가발전계획에서도 에너지절약 및 과학기술분야에서 연관성이 있다. 또한 정부의 담대한 구상과는 비핵화 단계별 전략이나 5대 사업내용에서 연계성 높은 분야이다. 즉 기후변화는 남북의 모두에서 접목성 높은 분야로 볼 수 있으며, 남북관계의 상황 변화에 따라 우선순위 높은 공동 성과 사업이 될 수 있다.

다섯 번째 의제는 데이터 및 통계이다. 이 연구는 고품질의, 시의 적절하고 신뢰할 만한 세분화된 데이터 생산이라는 SDG 17.18 세부 목표 이행 점검을 위한 통계역량 지표개발을 공동 성과로 설계하였다. 구체적인 성과목표는 ‘북한의 통계역량을 동아시아 지역 평균 수준으로 향상’시키는 것이다. 낮은 수준의 통계역량으로 인해 북한 당국의 내부적인 역량 강화 요구가 증대하고 있으며, SDGs 관점에서 국가 간 역량 격차를 줄이기 위해 공동 성과의 목표치를 동아시아 지역 평균으로 설정할 필요가 있다고 판단했다. 이를 위해 SDGs 통계 개선 개발을 통한 데이터 포괄성 증대와 데이터 접근성 강화를 통한 개방성 실현을 전략 목표로 설정하였다. 구체적 활동으로는 사

회·환경·경제분야 및 취약집단 통계 개발과 데이터 거버넌스 구축, 통계DB 구축 및 서비스·관리, 통계법 개정을 추진한다. 다양한 영역의 통계개발 개선은 현장조사는 물론, 행정자료 및 위성영상 등 출처 다변화를 통해서 지원된다. 따라서 위성영상은 대북 제재 및 북한 폐쇄성을 고려하여 비대면 상황에서도 자료를 수집할 수 있는 대안적인 방법이다. 행정자료에 기반한 통계생산은 북한 통계시스템의 특수성을 고려한 동시에 한국의 비교우위가 반영된 것이다. 공동 성과 로드맵의 실효성을 담보하기 위해 활동 주체 및 모니터링 체계도 구축하였다. 다자기구와 남북한 SDGs 데이터 거버넌스, 삼각협력국이 포괄적으로 참여하는 구조를 마련하여, 국가 간 상호학습 기회를 증진할 필요가 있다. SDGs 데이터 거버넌스에는 양국의 통계청과 함께 관련부처도 함께 참여하여 데이터-정책의 연계성 강화로 이어지도록 해야 한다. 공동 성과 모니터링은 계획부터 자료수집, 분석, 정책환류, 공유 및 홍보의 전 과정에 걸쳐 주기적으로 진행되도록 하는 것이 적절하다. 이러한 과정을 통해서 기대하는 효과는 6개의 결과 지표로 점검된다. 현재 로드맵 완수까지는 대북 제재 및 북한의 국경 봉쇄, 남북한 정책 연관성 고려해야하기 때문에 상황변화에 유연하게 대처하도록 단계별 추진전략을 제안하였다.

2. 정책적 시사점

우선 SDG 2 이행을 위한 대북 농업협력을 추진하게 될 경우 유엔에서 권고하는 NWoW과 공동 성과를 고려할 필요가 있다. 공동 성과를 수용할 경우 향후 대북 농업 지원 사업은 북한이 VNR에서 밝히고 있는 SDG 2, 특히 SDG 2.4의 추진과제와 계획, 국가경제발전

5개년계획 및 전반적인 농업발전 전략을 종합적으로 고려하여 구체적인 사업내용, 모니터링, 행위 주체, 일정 등 로드맵을 구상하고 세부이행계획을 마련해야 할 것이다. 공동 성과로 제시하는 ‘지속가능한 식량생산체계의 구축’은 분절적 접근을 넘어 통합적 접근이 최우선적으로 반영되어야 할 것이다. 생산성과 생산량의 증대, 재난 대응, 인도적 지원과의 통합 등 공동 성과 사업수행에서는 통합적 접근을 도입할 필요가 있다.

다음으로 SDG 2.4를 구성하는 지속가능한 농업 강화, 기아종식, 식량안보 달성, 영양상태 개선을 효과적으로 연계하여 공동 성과 사업을 구상하고 실행해 나가야 할 것이다. 무엇보다 지속가능한 식량생산체계 구축은 다른 SDG 목표와의 연계성이 큰 만큼 세밀하게 기획되고 추진될 필요가 있다. 특히 재난대응의 관점에서 SDG 13 기후변화 대응, SDG 15 육상생태계와의 구체적 연계 이행전략을 구상해야 할 것이다.

식수위생 분야 사업 추진의 경우 국제적 이행성과 독려 차원과 한국 ODA 성과 차원을 종합적으로 고려할 필요가 있다. SDGs는 전 세계적인 관심을 요하는 빈곤, 불평등, 보건, 교육, 기후변화 및 환경 파괴 등의 국제적 위기에 공동으로 대처하기 위한 국제사회의 협약임에도 북한의 활동은 소극적이라고 볼 수 있다. 또한 코로나19는 국제사회 대부분의 국가에서 그동안 이룩한 SDGs 성과에 부정적 영향을 미치고 있는데, 빈곤국민 북한 또한 취약계층의 피해가 심각할 것으로 예측된다. 특히 빈곤, 기아, 보건, 인권 불평등 등의 SDGs 이행을 위해서 북한에 대한 글로벌 공조가 필수적이며, 북한의 제재 상황을 고려할 때, 국제기구를 통한 포괄적인 접근이 필요하다.

한국은 개발도상국 및 취약국 대상으로 기아(SDG 2), 보건(SDG 3), 교육(SDG 4), 성평등(SDG 5), 깨끗한 물과 식수위생(SDG 6) 등 다

양한 ODA 사업을 지원하고 있다. 수원국에서 공여국으로 성장한 한국의 국제적 모델을 배우고자 개발 수요가 높은 상황이지만, 현재 유엔의 제재와 북한의 문호폐쇄, 그리고 비핵화 이행단계를 실천하지 않는 이상 적절한 지원과 대응은 한계가 있다. 당분간은 유엔을 통한 인도적 지원 측면과 제재 측면을 고려한 접근 방안 모색이 필요하다.

민생경제 분야의 공동 성과를 추진하기 위해서는 다양한 요소들을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 첫째, 북한의 비핵화와 대북 제재이다. 상술한 바와 같이 대북 제재가 북한개발협력 사업의 실질적인 제약요소로 작용하고 있는 현실은 결코 간과할 수 없다. 또한 북한의 MSME 금융 포용성 향상과 관련된 프로젝트는 시급한 인도적 지원의 범주를 넘는 개발협력 성격의 사업이기 때문에 대북제제위원회 면제를 승인받기도 용이하지 않을 것이다. 따라서 북한의 중소기업소에 대한 금융 포용성 향상은 관련 사업들을 이행하기 위한 일정 수준의 대북 제재가 완화된 이후에 추진하는 것이 현실적이다. 다만, 북한에서 원격교육을 적극적으로 도입하고 있으며, 금융 포용성 향상의 핵심적인 ‘금융 상품 및 서비스개발’과 ‘금융인력 교육 프로그램’은 교육, 연수, 자문 형태의 지식공유 사업이기 때문에, 중단기적인 관점에서 접근도 가능할 것이다.

둘째, 담대한 구상과 국민정서의 고려이다. 정부는 북한의 비핵화 단계에 따라 남북협력 사업을 추진하기로 제시하였으며, 중소기업소의 금융 포용성 향상은 담대한 구상의 금융협력의 구체적인 추진 방안이 될 것이다. 이를 추진하기 위한 국민정서도 고려해야 하는데, 지원대상 MSME를 남북교역 관련 중소기업소 혹은 남북의 합영·합작 기업소부터 시작하여 수출기업소까지 점진적으로 확대한다면, 호혜적인 남북관계를 구축 및 북한의 수출역량 강화에도 기여할 수 있을 것으로 전망한다.

셋째, 북한의 수용성이다. 북한이 VNR을 발표하여 SDGs 이행을 강조하였고 국제사회의 개발협력 규범과 접근성을 채택하였지만, 동시에 북한 고유의 국가발전전략이 공존하고 있는 것도 주지의 사실이다. 북한의 수용성을 제고하기 위해서는 북한의 ‘국가경제발전 5개년계획’, ‘사회주의기업책임관리제’ 등 북한의 개발전략에 대한 고려도 필요하다. 요컨대 북한이 강조하는 금속, 화학, 경공업 분야, SEZ·경제개발구와 관련한 중소기업소를 선별해야 할 것이다. 이것은 SDGs 이행에 있어 수원국의 주인의식이 강조되는 맥락과도 동일한 관점이라고 할 수 있다.

마지막으로 MSME 역량 강화 사업을 효율적으로 추진하기 위한 단계적 추진방안이다. 본 연구는 북한의 중소기업소의 금융 포용성 향상에 대한 단계적 추진방안으로서 대상 기업소 분석, 금융 제품 및 서비스 개발, 금융 인력 교육프로그램 실시, 시범 프로젝트 운용, 평가 및 모니터링을 제시하였다. 앞서 언급한 환경적 요인도 중요하지만, 실제 사업을 추진함에 있어 프로젝트의 효과성을 제고할 수 있는 방안도 함께 마련되어야 할 것이다. 이에 본 연구가 주목한 NWoW에 기반한 프레임워크는 유용하게 활용될 수 있을 것이다. NWoW를 비롯한 국제사회의 개발협력 접근방식은 권위주의 체제 국가 및 체제전환국을 포함한 개발도상국과의 협력 경험과 교훈을 바탕으로 도출된 산물이라는 점을 기억할 필요가 있다.

기후변화 대응은 남북한 모두 적극적으로 참여하고 있는 글로벌 의제라는 측면에서 공동 성과의 기회의 영역이 될 수 있다. 다만, 많은 영역이 대북 제재와 맞물릴 수 있으므로, 제재 단계와 기후변화 대응기술의 유형별 로드맵을 활용하여 시점에 맞는 적정 공동 성과를 창출해야 할 것이다. 단기적으로는 홍수·가뭄 조기 경보 시스템 등과 같은 기후재난에 특화된 영역이 공동 성과로 적합하며, 제

재 국면에 따라 에너지효율화나 에너지전환 등 온실가스 감축 분야로 확대할 수 있을 것이다. 가장 현실성 높은 성과 사업은 CTCN의 기술 지원 사업이다. 비록 사업 특성상 예산 규모는 작지만 북한에 대한 기후협력의 신뢰성을 확보하고 후속 재정 지원 사업으로 연결될 수 있는 디딤돌 역할을 할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 사업 모니터링 차원에서 국제사회의 MRV체계를 준용할 필요가 있다. 이는 다자협력으로의 추진과 함께 후속 재정 지원 사업으로 확대에 긍정적이며, 장기적으로는 탄소시장을 활용한 양국의 경제적 수익에 기여할 수 있다. 결국, 사업추진과 이행을 위해서는 북한 현지 파트너와의 협력이 전제되는데, 북한 국토환경보호성의 경우 국제기후협력사업에 대한 이해와 경험이 있으므로 남북관계의 변화에 따라 주요 협력 주체가 될 수 있을 것으로 예상된다.

데이터 및 통계 관련 정책적 시사점은 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 남북한 공동의 SDGs 지표 관리 체계를 구축하는 것이다. 북한식 SDGs 지표와 한국의 SDGs인 K-SDGs 지표를 단일의 프레임워크로 재구조화하여 관리함으로써 남북한 공동의 관심영역 도출이 가능하다. 현 단계에서의 공통 지표 관리를 넘어, 미래지향적으로 공통 지표를 발굴, 개발하는 방향으로 확장해 나가는 것을 목표로 한다. 해당 과제 수행의 핵심 주체는 SDGs 지표 소관기구와 연계된 남북한 SDGs 데이터 책임기관 및 관계기관으로 함으로써, 국제적인 무대에서 국제적 이슈로 대화가 가능하다는 장점이 있다. 이를 통해 자발적인 남북한 협력 의제 도출이 보다 용이해질 것으로 기대된다.

둘째, 위성영상 및 행정자료를 활용한 SDGs 지표개발 노하우를 지속적으로 축적하여 여타 개발도상국 협력 사업으로 활용할 수 있다. 과학기술의 급속한 발전으로 데이터의 양 및 범위가 빠른 속도로 확장, 비전통적 데이터로서 행정자료, 위성영상, 빅데이터 등 새

로운 데이터 생태계가 구축되고 있는 상황이다. 최신 기술을 적용한 통계생산 경험을 지속적으로 축적하여, 그간 시스템 구축 등으로 한정되어 있던 통계 협력 사업의 범위를 확장할 수 있을 것이다.

셋째, 북한의 인도적 지원 효과성 제고를 위해 데이터 분석, 처리, 서비스를 위한 오픈 소스 활용 방안 연구를 제안한다. IT 인프라가 부족한 개발도상국을 대상으로 한 협력 사업에서 고가의 장비를 사용할 경우 유지 보수의 문제로 인해 성과가 단절될 수 있다. 오픈 소스는 누구나 무료로 사용할 수 있도록 공개된 자원이므로 개발협력 성과를 지속하고 개발도상국이 자체적으로 발전시키는 데에도 유리한 측면이 있다.^{547/} 특히, 제재 국면의 북한을 대상으로 한 협력 사업에서 오픈 소스의 활용은 협력 의제를 다방면으로 확장시킬 수 있다는 점에서 향후 이 분야에 대한 연구가 필요하다.

결론적으로 북한의 SDGs 이행 역량발전을 위한 국제협력은 많은 제약 요건을 고려하면서 추진될 수밖에 없다. 이 연구에서 제시한 공동 성과의 경우 대략 향후 5년을 염두에 두고 설계된 것이지만 정책 환경을 예단하기 어렵다는 점에서 한계가 있다. 특히 공동 성과는 원칙적으로 가능한 정량화하고 측정 가능하도록 설계되어야 하지만 북한의 인도적 상황이나 발전 수요를 정확히 파악하는 데는 현실적인 제약이 존재한다. 공동 성과 로드맵, 유엔북한전략계획, 북한의 SDGs 이행체계 간의 연계방안 및 조정체계도 향후 면밀하게 검토되어야 한다.^{548/} 현재 UNCT 등 국제기구는 평양 복귀 이후 현 상황에 대한 실태 파악, 광범위한 모니터링, 사업 재개를 위한 조건 등을 검토한다는 계획을 가지고 있다.^{549/} 한국 정부는 북한에 대한

547/ 위의 글.

548/ 이해련, “통일준비 및 북한사회개발 이슈와 연계된 SDGs 이행 지표개발 및 역량 구축.”

549/ 위의 글.

인도적 지원은 일관되게 추진한다는 입장을 가진 만큼 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 무엇보다 북한 당국의 역량 강화를 위한 의지와 전략적 결정이 선차적으로 이루어져야 한다. 이는 SDGs 이행과 성과의 주체가 북한 사회와 북한 주민이라는 점에서 당연한 귀결이다.

SDGs에 대한 필요성이나 유용성은 단지 유엔이 이러한 발전 목표들을 주창하고 유엔의 많은 회원국들이 야심차고 거대한 프로젝트를 합의해서가 아니다. 또한 발전의 문제가 국제사회가 씩씩하고 있는 다른 중요한 가치, 예를 들어 인권이나 평화보다 우선하고 더욱 절실해서도 아니다. 2030 의제와 SDGs 또한 인간과 공동체의 생존, 웰빙, 번영 등 인간의 삶의 문제에 대한 대안 마련과 각종 도전에 대한 응전의 결과물이자 하나의 패러다임으로 존재한다.

지속가능발전목표 설계에 있어 중요한 역할을 해 온 것으로 알려진 제프리 삭스는 “규범적 의미의 지속가능한 발전은 기본적으로 좋은 사회가 어떠한지 하는지에 대한 총체적 비전을 요구한다.”고 보았다. 그에 따르면 좋은 사회는 평균 소득뿐만 아니라 소득에 분배를 신경 쓰는 경제적 번영, 빈곤의 종식, 불평등의 완화, 빈곤층의 자녀에게 좋은 삶을 살아갈 기회 부여 등 사회적 통합이 이루어지며, 환경의 지속가능성을 고려하고 정부와 기업 등이 만들어 내는 굿 거버넌스가 요구된다고 보았다.^{550/} 누스바움은 모든 개인들의 핵심역량이 최저수준 이상으로 달성되는 정의로운 사회(a just society)를 강조했다. 과연 북한 사회가 2030 의제에 참여하고 우리 식의 SDGs를 이행하는 동기가 ‘좋은 사회’를 지향하기 때문인지는 앞으로의 이행 방향이 보여줄 것이다.

북한이 “자국의 발전전략을 정당화”하는 수단으로 “지속가능발전 목표들을 악용”하거나 “정권의 정당성과 안정성을 추구하기 위해 지

550/ 제프리 삭스, 『지속가능한 발전의 시대』, pp. 34~35.

속가능발전목표를 동원”할 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다.^{551/} 이런 차원에서 북한에게 SDGs가 현 세대뿐만 아니라 다음 세대의 필요한 발전의 기틀을 마련하는 방향으로 활용될 수 있도록 의사소통하고 모니터링하며 다양한 협력을 모색할 필요가 있다. 즉 만성적인 식량 부족과 반복되는 자연재해로 인한 인도적 위기, 경제적 취약성과 인프라의 부족이 야기하는 저발전에 직면해 있으며 인간으로 마땅히 누려야 할 기본적인 자유와 권리마저 보장되지 않는 북한에 향후 5년에서 10년은 결정적 시기가 될 것이다. 북한의 SDGs 이행을 위한 국제협력 방향은 북한 주민들의 기본적 필요와 물질적 수단에 대한 접근성 그리고 목표들의 달성에만 초점을 맞출 것이 아니라 이를 통해 북한 주민 스스로가 선택하고 행동할 수 있는 다양한 기회의 조합인 역량이 창조되고 발전되는 방향을 함께 모색할 필요가 있다.

551/ 김태균, “유엔 지속가능발전목표와 발전 이데올로기,” pp. 60~61.

참고문헌

1. 단행본

- 강우철·홍지영·이경희·최창용. 『지속가능발전목표와 북한개발협력』. 서울: 한국수출입은행, 2021.
- 강우철 외. 『북한의 개발역량 강화를 위한 지식공유』. 서울: 한국수출입은행, 2022.
- 강희정 외. 『제9차 한중일 보건장관회의 기획 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2016.
- 강택구 외. 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016.
- 과학기술정보통신부. 『한반도 기후위기 대응을 위한 남북과학기술 협력 방안 연구』. 2023.
- 구민교 외. 『평화학이란 무엇인가: 계보와 쟁점』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2022.
- 기상청. 『한반도 기후변화 전망 분석서』. 서울: 기상청, 2018
- _____. 『북한기상 30년보』. 한국: 기상청, 2021.
- 김경원 외. 『북한의 산업 I』. 서울: KDB산업은행, 2020.
- 김수암·최규빈·문경연·박지연. 『남북 지식협력: 현황 및 추진 방향』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 김석진·홍제환. 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김영훈·최용호·임채환. 『대북 식량지원프로그램 구축 방향』. 나주: 한국농촌경제연구원, 2015.

- 김형주 외, 『UNFCCC 기술 메커니즘(CTCN) 활용 기후기술 협력방안 연구』. 녹색기술센터, 2016.
- 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』. 2015.
- _____. 『북한 개발협력과 SDGs: SDGs 프레임워크의 북한 개발협력 적용방안 모색』. 서울: 인간사랑, 2022.
- Le Blanc, David, “Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets.” Desa Working Paper, no. 141 (2015), 재인용: 뤼카 샹셀 지음, 이세진 옮김. 『지속불가능한 불평등: 사회정의와 환경을 위하여』. 서울: 니케북스, 2023.
- 마사 누스바움, 한상연 옮김, 『역량의 창조』. 파주: 들베개, 2015.
- 바즈멘 앙드레아시앙, 장 마르가, 이수지 옮김, 『물 부족 시대가 정말로 올까?』. 서울: 민음인, 2021.
- 박영자·조정아·홍제환·현인애·김보근, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박영자·이교덕·한기범·윤철기, 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 박지연·손혁상 외, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』. 서울: 오름, 2020.
- 보건복지부·KOFIH·서울대학교의과대학 통일의학센터, 『북한보건의료 백서-2019년 개정판』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.
- 사업품질성과관리팀, 『식수위생사업 가이드라인 (2018.7)』. 성남: 한국국제협력단, 2018.
- 손현·박찬호, 『온실가스 보고·검증제도(MRV)에 관한 법제 개선방안 연구: 국제 MRV 연계 방안을 중심으로』. 서울: 한국법제연구원, 2010.
- 서보혁·김수암·황수환·김유경·문경연·이성용, 『발전의 평화·인권 효과와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2022.

- 서울대학교 국제문제연구소 편. 『개발협력의 세계정치』. 서울: 사회평론아카데미, 2016.
- 심강보·구본일·신명나·이종기·노태환. 『북한지역 적응 식량작물 작부 체계 기술』. 수원: 농촌진흥청 국립식량과학원 중부작물부 재배환경과, 2019.
- 아마르티아 센 지음. 김원기 옮김. 『자유로서의 발전』. 서울: 갈라파고스, 2013.
- _____. 정미나 옮김. 『세상은 여전히 불평등하다』. 서울: 21세기북스, 2018.
- 안나 라노스즈카 지음. 김태균 외 옮김. 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략』. 서울: 명인문화사, 2021.
- 알렉스 코밤 지음. 고현석 옮김. 『불공정한 숫자들, 통계는 어떻게 부자의 편이 되는가』. 서울: 메디치, 2021.
- 우아미·김아영·김태운·신현우. 『신기후체제 하 NDC 달성을 위한 MRV 체계』. 서울: 녹색기술센터(GTC), 2018.
- 월리엄 이스털리 지음. 황규득 옮김. 『세계의 절반 구하기』. 서울: 미지북스, 2018.
- 이규창·김에스라·나용우·최현아. 『기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안-SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 이석. 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이우균 외. 『국제기후변화·환경레짐 대응 한반도 환경협력 진화 연구』. 서울: 통일부, 2021.
- 이영훈·최은주·최장호·김두환·김일환. 『제8차 당 대회 이후 북한경제 현실과 전망』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2023.
- 이종규. 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』. 세종: 한국개발연구원, 2015.

- _____. 『북한의 경제사회지표 분석: 복합지표조사(MICS)를 중심으로』. 세종: KDI 정책연구시리즈, 2019.
- 임용호·강민조·안재성. 『한반도 그린공동체 조성을 위한 산림협력 추진 방안 연구』. 세종: 국토연구원, 2022.
- 전우택·김신곤. 『한반도 건강공동체 준비』. 서울: 박영사, 2018.
- 정우현 외. 『한국의 SDGs 이행보고서 2023』. 대전: 통계청 통계개발원, 2023.
- 제프리 삭스 지음. 홍성인 옮김. 『지속가능한 발전의 시대』. 파주: 21세기 북스, 2015.
- 추장민 외. 『한반도 지속가능 발전을 위한 북한 환경 연구 로드맵 수립』. 세종: 한국환경연구원, 2019.
- 최가영·문주연·장은경·노태우. 『국제 탄소시장 전망 및 대응전략: 파리협정 세부이행지침을 중심으로』. 국가녹색기술연구소, 2022.
- 최규빈·박환보·이요한. 『북한의 사회불평등 연구』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 최규빈·최원근·김형렬·문경연·윤인주. 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 최용호 외. 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안』. 나주: 한국농촌경제연구원, 2017.
- 최지영·양문수·이혜진. 『김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도변화』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 클레이튼 M. 크리스텐슨·에포사 오조모·캐런 딜론. 이경식 옮김. 『번영의 역설』. 서울: 부키, 2020.
- 핀 타르프 엮음. 임을출 옮김. 『원조와 개발』. 파주: 한울, 2009.
- 통계청 통계개발원. 『한국 SDG 이행보고서 2023』. 대전: 통계청, 2023.
- 한국통계진흥원. 『북한통계 분류체계 정립 및 시계열 구축 분야 발굴』. 대전: 통계청, 2012.

- 홍석훈 외, 『평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀』, 서울: 통일연구원, 2020.
- 홍석훈·김주리·조원빈·박지연, 『남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스』, 서울: 통일연구원, 2019.
- 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, 서울: 통일연구원, 2018.
- 황수환·권재범, 『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』, 서울: 통일연구원, 2022.
- 황수환 외, 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표 분석』, 서울: 통일연구원, 2021.
- KOICA ODA 교육원, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』, 파주: 한올아카데미, 2023.
- Easterly, William, *The Economics of International Development*, London: The Institute of Economic Affairs, 2016.
- _____. *The Tyranny of Experts*, New York: Basic Books, 2021.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, Repurposing Food and Agricultural Policies to Make Healthy Diets More Affordable*, Rome: FAO, 2022.
- _____. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023, Urbanization, Agrifood Systems Transformation and Healthy Diets Across the Rural-Urban Continuum*, Rome: FAO, 2023.
- Fanning, Emma and Jessica Fullwood-Thomas, *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?* Oxford: Oxfam, 2019.

- Fitzpatrick, Merry, Kinsey Spears, Julia Ryan, Samuel Polzin, Gregory Gottlieb, and Daniel Maxwell. *Making the Nexus Real: Moving from Theory to Practice*. Boston, M.A.: Feinstein International Center, Tufts University, 2021.
- ILO. *Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity*. Geneva: ILO, 2019.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, and G., Fuller, G. *SDG Index and Dashboards Report 2018*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2018.
-
- _____. *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2019.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., and Woelm, F. *Sustainable Development Report 2020: The Sustainable Development Goals and COVID-19*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Sachs, Jeffrey, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, and Finn Woelm. *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- OCHA. *Global Humanitarian Overview 2022*. Geneva: OCHA, 2022.
- _____. *Leadership in Humanitarian Action: Handbook for the UN Resident and Humanitarian Coordinator*. Geneva: IASC, 2019.

- _____. *2022 CERF Annual Result Report*. New York: OCHA, 2022.
- OECD. *Lives in Crises: What Do People Tell Us About the Humanitarian Aid They Receive?* Paris: OECD Publishing, 2019.
- _____. *DAC Recommendation on the Humanitarian–Development–Peace Nexus*. OECD/LEGAL/5019 2020. Paris: OECD, 2020.
- _____. *The Humanitarian–Development–Peace Nexus Interim Progress Review*. Paris: OECD, 2022.
- _____. *Development Co–operation Report 2023 Debating the Aid System*. Paris: OECD Publishing, 2023.
- _____. *Realizing the Triple Nexus: Experiences from Implementing the Human Security Approach*. New York: UN Trust Fund for Human Security, 2021.
- UNCT. *DPR Korea Needs and Priorities 2020*. Geneva: OCHA, 2020.
- UNCTAD. *The Covid–19 Pandemic Impact on Micro, Small, and Medium Sized Enterprises: Market Access Challenges and Competition Policy*. Geneva: UNCTAD, 2022.
- UN. *Policy Guidebook for SME development in Asia and the Pacific*. New York: UN, 2012.
- UN DESA. *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: UN DESA, 2016.
- _____. *The Sustainable Development Goals Report 2022*. New York: UN DESA, 2022.
- _____. *The Sustainable Development Goals Report 2023*. New York: UN DESA, 2023.
- UNDP. *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. New York: United Nations Development Programme, 2016.

- UNICEF, WHO, International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank. *Levels and Trends in Child Malnutrition: UNICEF / WHO / World Bank Group Joint Child Malnutrition Estimates: Key findings of the 2023 edition*. New York: UNICEF and WHO, 2023.
- UNSDG. *Good Practice Note Conflict Sensitivity, Peacebuilding and Sustaining Peace*. New York: UN Sustainable Development Group, 2022.
- FAO and WFP. *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. Bangkok: FAO and WFP, 2019.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Rome: FAO, 2023.
- Marin-Ferrer, M., Vernaccini, L. and Poljansek, K., *Index for Risk Management INFORM Concept and Methodology Report – Version 2017*. Luxembourg: Publications office of the European Union, 2017.
- World Bank SPI Team. *Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2021.
- 桂井太郎·小林誉明. 国際援助システムのグローバリゼーションと日本の役割: ベトナムにおける石川プロジェクトを事例として. 『グローバリゼーション下のアジアと日本の役割研究会報告書』. 東京: 国際協力銀行開発金融研究所, 2006.

2. 논문

- 강우철. “체제전환국에 대한 개발협력: 일본의 베트남 지원사례를 중심으로.” 『수은북한경제』. 제59호, 2018.
- _____. “대북제재 강화 이후 인도적 지원사업 현황: UN 대북제재위원회의 면제사업 분석과 한계를 중심으로.” 『수은북한경제』. 제69호, 2021.
- _____. “북한개발협력을 위한 신탁기금 활용방안.” 『수은북한경제』. 제72호, 2022.
- 강혜경·황유원·김은화·이시형·임거배. “국토교통기술 기반 유엔기술협력방안: UN Open GIS Initiative 기술협력사례를 중심으로.” 『국토이슈리포트』. 제19호, 2020.
- 권속도. “한반도 탄소중립을 위한 쟁점과 남북협력 전망.” 『KEI북한환경리뷰』. 2021-2호, 2021.
- 권율·이주영. “국제사회의 다자 ODA 추진 현황과 북한 지원의 정책과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. Vol. 19. No. 2, 2019.
- 권율·최장호·유애라·최유정. “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행 성과와 남북협력과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. Vol. 21, No. 17, 2021.
- 김다울. “북한의 자연재해 발생 및 대응 현황과 협력과제.” 경제·인문사회연구회 『한반도평화변영연구단 Research Brief』. No. 26, 2023.
- 김석진. “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까?” 통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021.2.24.
- 김영희. “김정은 집권 이후 기업관리운영체계 변화 연구.” 『KDB북한개발』. 제14호, 2018.
- 김수진. “‘인도적지원-개발-평화’연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국ODA 시사점.” 『개발과 이슈』. 제44호, 2018.

- 김태균. “북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서 지식공유·역량발전의 유연성.” 『국가전략』. 제20권 4호, 2004.
- _____. “국제개발 조건으로서의 ‘평화’: 대북원조의 이중적 딜레마와 북한개발협력의 평화-개발 연계.” 『국제개발협력연구』. Vol. 11, No. 3, 2019.
- 김형석. “1945~2014년 북한의 인구변천 추정.” 『한국인구학』. 제41권 제3호, 2018.
- 남상호. “우리나라 다차원적 빈곤의 현황과 과제.” 『보건복지 Issue & Focus』. 제224호, 2014.
- 모춘흥. “북한개발협력의 핵심 논점과 정책적 함의: ‘유엔전략계획 2017-2021’을 중심으로.” 『법과정책연구』. 21권 3호, 2021.
- 문경연·홍석훈·조옥래. “발전이 인권과 평화에 미치는 상관관계에 대한 이론적 탐구.” 『평화학연구』. 제22권 1호, 2021.
- 박경렬. “개발협력 관점에서 본 ‘데이터 혁명’: 비판적 소고.” 『국제개발협력연구』. 제12권 2호, 2020.
- 박예지·임철희. “국제기후협력 메커니즘을 고려한 한반도 기후기술협력 방안 연구: 기후기술센터네트워크(CTCN) 기술지원 사례를 중심으로.” 『한국기후변화학회지』. 제14권 3호, 2023.
- 박영실·윤민희. “‘데이터 혁명’ 시대, 공간정보 활용의 모색: 지속가능발전목표(SDGs) 지표 개발 사례.” 『조사연구』. 24권 1호, 2023.
- 박영실·이영미·김석호·차은지. “유엔 지속가능발전목표(SDGs) 지표 프레임워크 구축과 통계의 역할.” 『조사연구』. 제18권 3호, 2017.
- 박지연. “윤석열정부의 담대한 구상 그리고 대북 경제제재, 동향과 분석.” 『북한경제리뷰』. 제25권 제5호, 2023.
- 손주희. “북한 통계부문의 지속가능한 협력방안 모색: 북한중앙통계국과 UN의 협력사례를 중심으로.” 『국제·지역연구』. 30권 3호, 2021.

- 손혁상. “북한개발협력을 위한 삼각협력 모색: 북한의 개발수요와 주축국 선정을 중심으로.” 『한국정치연구』. 제28집 제1호, 2019.
- 송현진. “북한 장애인의 삶에 드러난 사회적 인식과 차별.” 『통일과 평화』. 제13집 2호, 2021.
- 안제노·이수석. “대북 인도적지원의 전략적 포지셔닝.” 『INSS 전략보고』. No. 194, 2022.
- 양문수. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법’.” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- 이지선. “북한의 SDG 빈곤목표 수용성 및 시사점.” 『INSS 전략보고』. No. 188, 2022.
- 이종운. “대북 지원의 원조효과성 제고를 위한 다자간 신탁기금 설립 방안과 과제.” 『유라시아연구』. 제11권 4호, 2014.
- 이효정. “국제기구를 통한 우리나라 식량지원(Food Assistance) 사업사례와 성과관리를 위한 정책적 제언.” 『국제개발협력』. 제14권 1호, 2019.
- 임을출. “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년 개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제22권 2호, 2013.
- 임철희·최현아. “한반도 환경협력을 위한 국제사회 동향과 미래 협력 방안.” 『환경생물』. 제40권 2호, 2022.
- 정은미. “절박한 농업증산의 활로 찾기: 북한 제8기 제7차 당 전원회의 분석과 전망.” 통일연구원 Online Series CO 23-08, 2023.3.3.
- 조광걸. “KOICA 역량개발 지원사업의 성과관리 모델 및 프레임워크.” 『국제개발협력』. 2016년 제1호, 2016.
- 조성은. “북한의 지속가능개발목표(SDGs)와 사회발전의 전략적 접근.” 『Research Brief』. No. 49, 2019.
- 조이슬·김희강. “발전규범으로서 유엔의 지속가능발전목표: Martha Nussbaum의 가능성이론을 중심으로.” 『한국행정학보』. 제50권 3호, 2016.

- 조한승·박아영, “국제기구를 통한 통일대비 대북지원의 함의: UNFPA의 북한 인구조사를 중심으로.” 『분쟁해결연구』. 제16권 제1호, 2018.
- 주오이시디 대한민국 대표부. “OECD 2023 개발협력보고서 : 새로운 원조시스템 논의.” 2023.
- 최규빈. “다자협력 방식을 통한 대북 인도적 지원.” 통일연구원 Online Series CO 22-21, 2022.6.15.
- 최규빈·홍제환. “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로.” 통일연구원 Online Series CO 22-22, 2021.7.20.
- 최현아. “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로.” 『통일정책연구』. 27권 2호, 2018.
- 한국농촌경제연구원. “FAO의 2020/21년 북한 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 제23권 1호, 2021.
- 한중욱. “윤석열 정부 「담대한 구상」과 통일 미래 준비.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2023년 5월호, 2023.
- 환경부. “2022년 국가 온실가스 인벤토리 보고서.” 2023.
- 허성기. “북한 농업생산성 향상을 위한 식량작물 분야 협력방안.” 『NH 북한농업리뷰』. 2021년 2호, 2021.
- 리영옥. “사회주의기업책임관리제의 특징.” 『경제관리』. 제4호, 2019.
- 재인용: 황주희. “김정은 시대 북한의 ‘사회주의기업책임관리제’ 연구: 경영관행의 제도화를 중심으로.” 고려대학교 박사학위 논문, 2023.
- 홍지영. “UN의 인도적 지원 체계연구: UN OCHA 클러스터(cluster)를 중심으로.” 『국제개발협력연구』. 제11권 4호, 2019.
- 홍지영·문경연. “북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구.” 『NGO연구』. 제16권 1호, 2021.

- OCHA. 국제이주기구 한국대표부 옮김. “새로운 업무 방식 New Way of Working.” 2017.
- Ahn, Donghyun *et al.*, “A Human–Machine Collaborative Approach Measures Economic Development Using Satellite Imagery.” *Nature Communications*, 6811, 2023.
- Alkire, Sabina. “Why the Capability Approach.” *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 1, 2005.
- Crabtree, Andrew. “Sustainable Development: Does the Capability Approach have Anything to Offer? Outlining a Legitimate Freedom Approach.” *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1, 2013.
- Deneulin, Severine and Sabina Alkire. “The Real Wealth of Nations: Sen’s Capability Approach and the Sustainable Development Goals.” *United Nations*, 2018.
- Engidaw, A.E.. “Small Businesses and Their Challenges During COVID–19 Pandemic in Developing Countries: in the Case of Ethiopia.” *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 11, no. 1, 2022.
- Fukuda–Parr, Sakiko. “The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen’s Ideas on Capabilities.” *Feminist Economics*, vol. 9, no. 2–3, 2003.
- Howe, Paul. “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” *World Development*, vol. 124, 2009.
- IEAG. “A World that Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development.” 2014.

- Lessmann, Ortrud and Felix Rauschmayer. "Re-conceptualizing Sustainable Development on the Basis of the Capability Approach: A Model and Its Difficulties." *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1, 2013.
- Nussbaum, Martha C. "Capabilities and Human Rights." *Fordham Law Review*, vol. 66, no. 2, 1997.
- _____. "Human Rights and Human Capabilities." *Harvard Human Rights Journal*, vol. 20, 2007.
- Park, Kyung Ryul and Young Shil Park. "Addressing Institutional Challenges in Sustainable Development Goals Implementation: Lessons from the Republic of Korea." *Sustainable Development*, 2023.
- Paris 21. "Measuring Statistical Capacity Development: A Review of Current Practices and Ideas for the Future—Moving towards Statistical Capacity 4.0." *Discussion Paper*, no. 11, 2018.
- Robeyns, Ingrid. "The Capability Approach: a theoretical survey." *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 1, 2005.
- Sarma, M. and Pais, J.. "Financial Inclusion and Development." *Journal of International Development*, vol. 23, no. 5, 2011.
- Sen, Amartya. "Human Rights and Capabilities." *Journal of Human Development*, vol. 6, no. 2, 2005.
- _____. "The Ends and Means of Sustainability." *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1, 2013.

- Stewart, Frances. “Nussbaum on the Capabilities Approach.” *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no. 1, 2013.
- Srivastava, Sanjay, Soomi Hong, Jaehee Hwang and Sung Eun Kim. “Review of Disaster Riskscape of Democratic People’s Republic of Korea.” ESCAP, 2023.
- FAO. “Food Security.” *Policy Brief*, Issue 2, 2006.
- _____. “Project: Reduction of Post Harvest Losses for Food Security 2011~2014.” 2014.
- _____. “Country Programming Framework 2018–2021(DPRK).” 2018.
- IASC. “Light Guidance on Collective Outcomes.” 2020.
- IFAD. “Democratic People’s Republic of Korea Uplands Food Security Project.” 2009.
- Spoorenberg, T. and Daniel Schwekendiek. “Demographic Changes in North Korea: 1993~1998.” *Population and Development Review*, vol. 38, no. 1, 2012.
- OCHA. “Collective Outcomes: Operationalizing the New Way of Working.” 2018.
- _____. “Step-by-Step Practical Guide for Humanitarian Needs Overviews, Humanitarian Response Plans and Updates.” 2019.
- OECD. “Recommendation of the Council on SME and Entrepreneurship Policy.” 2022.
- UN. “Lessons Learned from MDG Monitoring From A Statistical Perspective: Report of the Task Team on Lessons Learned from MDG Monitoring of the IAEG–MDG.” 2013.

- UNECE. “Statistical Capacity Development Strategy.” 2018.
- UNESCAP. “Strengthening the National Statistical Capacity to Implement Data Integration Approaches: Pilot Project in Nepal 2022–23.” 2023.
- UNDESA. “Micro-, Small, and Medium- sized Enterprises(MSMEs) and their role in achieving the Sustainable Development Goals.” 2020.
- UNICEF. “Country Office Annual Report 2022, Democratic People’s Republic of Korea (North Korea).” 2023.
- _____. “East Asia and Pacific Region Humanitarian Situation Report No. 1.” 2023.
- WFP. “Protracted Relief And Recovery Operation (PRRO) 200532 “Nutrition Support For Children And Women.” In DPR Korea.” 2013.
- _____. “Protracted Relief and Recovery Operation — Democratic People’s Republic of Korea 200907 Nutrition Support for Children and Women and Strengthening Community Capacity to Reduce Disaster Risks.” 2016.
- _____. “Democratic People’s Republic of Korea Annual Country Report 2021.” 2022.

3. 북한 자료

- 사회과학출판사. 『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사, 1995.
- DPRK. *DPRK VNR on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN, 2021.
- CBS. *DPR Korea 2008 Population Census National Report*. Pyongyang, 2009.

- _____. *Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey*. Pyongyang 2013.
- CBS and UNFPA. *DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014*, Pyongyang, 2015.
- UNICEF. *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea 2019*. Pyongyang: UNICEF, 2019.
- DPRK. "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda." 2021.
- _____. "Updated Nationally Determined Contribution Of the DPRK." 2019.

『김일성종합대학학보』.

『로동신문』.

『여명』.

『조선의 오늘』.

『조선중앙통신』.

「기업소법」.

「공중위생법」.

「인민보건법」.

「통계법」.

「원격교육법」.

4. 기타 자료

〈신문 및 잡지〉

『뉴스1』.

『서울평양뉴스』.

『위터저널』.

『우리문화신문』.

『한겨레』.

『자유아시아방송』.

『Voice of America』.

National Geographic.

The Guardian.

〈웹자료〉

ODW ODIN 홈페이지 <<https://odin.opendatawatch.com>>.

UNSD 홈페이지 <<https://unstats.un.org>>.

국가전략정보포털 <<https://nsp.nanet.go.kr>>.

국립통일교육원 <<https://www.uniedu.go.kr/>>.

공공데이터 포털 <<https://www.kwra.or.kr>>.

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.

대한민국 대통령실 <<https://www.president.go.kr>>.

법무부 통일법제데이터베이스 <<http://www.unilaw.go.kr>>.

세계은행 홈페이지 <<https://www.worldbank.org>>.

위키백과 <<https://ko.wikipedia.org>>.

유네스코 한국위원회 <<https://www.unesco.or.kr>>.

유니세프 MICS <<https://mics.unicef.org>>.

통계청 <<https://www.kostat.go.kr>>.

- 통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.
통일부 uni tv <<https://munitv.unikorea.go.kr>>.
한국수자원학회 <<https://www.kwra.or.kr>>.
- Agenda for Humanity <<https://agendaforhumanity.org>>.
Bloomberg <<https://www.bloomberg.com>>.
Chosun Exchange <<https://www.chosonexchange.org>>.
CTCN <<https://www.ctc-n.org>>.
ECHO <<https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu>>.
ESCAP <<https://data.unescap.org/>>.
European Commission <<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu>>.
FAO <<https://www.fao.org>>.
FTS <<https://fts.unocha.org/>>.
GCF <<https://www.greenclimate.fund>>.
Humanitarian Response <<https://www.humanitarianresponse.info>>.
IASC <<https://interagencystandingcommittee.org>>.
IEAG <<https://www.undatarevolution.org>>.
IFAD <<https://ioe.ifad.org>>.
IFRC <<https://reliefweb.int>>.
Joint SDG Fund <<https://jointsdgifund.org>>.
KOICA <<https://www.koica.go.kr>>.
Making Finance Work for Africa <<https://www.mfw4a.org>>.
Multi-Partner Trust Fund Office. <<https://mptf.undp.org>>.
National Geographic <<https://www.nationalgeographic.org>>.
OCHA <<https://www.unocha.org>>.
OCHA Financial Tracking Service <<https://fts.unocha.org>>.
ODIN <<https://odin.opendatawatch.com>>.
OECD <<https://www.oecd.org>>.

- rw response <<https://response.reliefweb.int>>.
- UN Department of Economic and Social Affairs <<https://sdgs.un.org/goals>>.
- UN DPR Korea <<https://dprkorea.un.org>>.
- UN Statistics <<https://unstats.un.org>>.
- UNCTAD <<https://unctad.org>>.
- UNDCO <<https://un-dco.org/>>.
- UNDESA <<https://sustainabledevelopment.un.org/>>.
- UNDP <<https://www.undp.org>>.
- UNECE <<https://statswiki.unece.org>>.
- UNESCAP <<https://www.unescap.org>>.
- UNICEF <<https://www.unicef.org>>.
- UN MICS <<https://mics.unicef.org>>.
- UNSDP <<https://unsdg.un.org/>>
- WFP <<https://one.wfp.org>>.
- World Bank <<https://projects.worldbank.org>>.
- World Banks Blogs <<https://blogs.worldbank.org>>.
- World Humanitarian Summit <<https://agendaforhumanity.org>>.

<기타>

- 이혜련. 최종보고회 토론자료 (2023.10.13., 통일연구원).
- 통계청. 보도자료 (2023.2.28., 통계청).
- _____. 보도자료 (2023.5.11., 통계청).
- Chen, Haoyi. “Small Area Estimations for SDGs.” <<https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/sdg-inter-workshop-jan-2022/4.2-Small-area-estimation-for-SDGs-UNSD.pdf>>.

Sen, Amartya. “Amartya Sen on the Sustainable Development Goals,” UNU-WIDER, September 26, 2015, <<https://youtu.be/LggTrGMygFY>>.

〈유엔문서〉

UN Country Team in DPRK. “Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021.” Pyongyang, 2016.12.20.

UN Doc. A/42/427 (4 August 1987).

UN Doc. A/RES/70/1 (25 September 2015).

UN Doc. A/RES/70/1 (21 October 2015).

UN Doc. A/RES/70/163 (17 December 2015).

UN Doc. A/70/709 (2 February 2016).

UN Doc. E/2022/55 (20 April 2022).

UN Doc. E/CN.3/2023/3 (8 December 2022).

최근 발간자료 안내

연구보고서

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일외교조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외

2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철은 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

<정책연구시리즈>

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

<Study Series>

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

<연구총서>

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사재를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정

2022-08 북한의 중산층	정은미 외
2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 함의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성운 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경욱 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일외식조사 2022	박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김감식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.

2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula
Cheol-wun Jang et al.

2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula
Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

〈연구총서〉

2023-01 김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서 황진태

2023-02 국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제 김석진

2023-03 인권의 평화·발전 효과와 한반도 서보혁 외

2023-04 북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로 정은이·이해정

2023-05 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략 김갑식 외

2023-06 북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제 장철운 외

2023-07 새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안 조한범 외

2023-08 남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안 이무철 외

2023-09 한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양전략 추진 방안 현수수 외

2023-10 KINU 통일일식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론 이상신 외

2023-11 접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안 나용우 외

2023-12 2023 접경지역 남북협력 인식조사 나용우·이우태

2023-13 북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과 최규빈 외

2023-14 김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략 이지순 외

2023-15 미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략 이재영 외

2023-16 북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망 정성운·김민성

2023-17 김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태 최지영 외

2023-18 김정은 정권의 농촌발전전략 정은미·박희진

2023-19 김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기 조정아 외

2023-20 북한 주민의 직장 생활 박형중 외

2023-21 북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성 조정아 외

2023-22 북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립 박영자 외

2023-23 일본 기시다 정부의 대외전략 이기태 외

2023-24 미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로 황수환 외

2023-25 중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책 황태연 외

2023-26 북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계 홍 민 외

2023-27 평양의 도시정치와 공간구조 홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea SooHwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022 Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021	2022	한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023	한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024	한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

- 통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
- 통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
- 통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
- 통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
- 통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)
- 통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 2 (2023)

기타

2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍민

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		
	※ 도로명 주소 기입		
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의

미동의

년 월 일

본인

성명

(서명 또는 인)

법정대리인

성명

(서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자 앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681

(예금주: 통일연구원)

북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과

