

# 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 이행과 국제개발협력: 북한시례를 대상으로

박지연 | 전북대학교 국제인문사회학부 조교수 | jyp@jbn.ac.kr

## I. 서론

국제사회는 1995년부터 2018년까지 약 25억 8,288만달러를 북한개발협력에 공여하였다.<sup>1)</sup> 국제사회가 북한개발협력을 추진하는 목적은 기본적으로 북한의 발전을 위한 것으로 요약할 수 있을 것이며, 이것은 국제사회의 발전 목표와 연계되어야 그 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 즉, 국제사회의 북한개발협력이 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 이행과 연계될 때, 효과적인 북한개발협력이 가능하다고 하겠다.

본 연구는 최근 국제사회의 북한개발협력이 유엔의 SDGs 이행과 어떻게 연계되어 있었으며, 어떻게 연계되어야 하는가에 대한 질문에 답하는 것을 목적으로 한다. I장에서는 연구질문을 제시하였으며, 이에 답하기 위해 II장에서는 유엔 SDGs의 주요 내용과 SDGs의 전 지구적 이행 현황을 소개한다. III장은 북한의 SDGs의 이행 현황을 분석한다. IV장에서는 국제사회의 북한개발협력 추진 실적을 살펴보고, 북한의 SDGs 이행을 평가한다. 이러한 논의는 북한개발협력 추진의 주요 행위자(국가, 국제기구 등)가 SDGs 이행을 목적으로 개발협력 사업을 추진한다는 전제를 바탕으로 하고 있다.<sup>2)</sup> V장에서는 본문의 내용을 요약하고, 향후 국제사회가 효과적인 북한개발협력을 추진하기 위한 과제를 서술한다.

1) Official Donors의 약정액 기준. 2019년 10월 현재 OECD CRS의 2018년 데이터는 Preliminary data로 표기되어 있음(OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 검색일: 2019. 10. 11).

2) SDGs 이행을 위해 북한개발협력을 추진한다는 전제는 논란의 여지가 있을 수 있으나, 기본적으로 공여국들의 국제개발협력은 국제사회의 개발목표와 분리되기는 어렵다는 점을 감안하여 이해할 수 있을 것이다.

## II. 유엔의 지속가능발전목표

### 1. 주요 내용<sup>3)</sup>

유엔은 2000년 새천년정상회의를 통해 새로운 개발 목표인 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 제안하고, 전 세계가 공동으로 추구해야 할 글로벌 비전을 선포하였다.<sup>4)</sup> 15년 후인 2015년, 유엔 제70차 총회에서 193개국 정상은 Post-2015 개발 아젠다로 SDGs를 설정하였다. 2000년대부터 국제사회는 원조 공여국의 원조방식이나 수원국의 특성, 수원국 정책과 제도의 건전성이 개발원조의 성과에 중요한 역할을 하며 개도국의 제도를 개선하는 방향에도 주의를 기울여야 한다는 점을 인식하게 되었고,<sup>5)</sup> 이를 위해서 수원국의 제도개혁과 역량강화를 위한 기술지원과 정책조언도 공여해야 한다는 주장이 대두되었다.<sup>6)</sup> 이러한 논의 과정을 거쳐 경제, 사회, 환경뿐만 아니라 평화, 정의, 제도 등 광범위한 발전 목표를 기반으로 한 SDGs가 채택된 것이다.<sup>7)</sup> 요컨대 SDGs는 전 분야에서의 역량 개발을 통한 지속가능한 개발을 도모하고자 한다.

SDGs는 사회영역, 경제영역, 환경영역 및 기타영역 등으로 구분할 수 있다. 먼저 목표 [1]부터 목표 [5]까지는 사회영역의 목표들로 빈곤종식, 기아종식, 보건과 복지, 양질교육, 양성평등을 포함한다. 여기서 목표 [1]과 목표 [2], 즉 빈곤과 기아 종식 목표들은 종식상태를 지속가능하게 유지할 수 있도록 빈곤층의 취약성 완화 개념을 포함하는 방식으로 포괄화되었고, 식량 생산기반의 지속가능성을 향상시키는 방향으로 확장되었다. 다음으로 목표 [3]은 건강한 삶을 보장하는 보건 복지의 포괄적 목표를 제시하였다. 한편, 목표 [4]는 보편적 초등교육의 실현을 포함한 양질의 교육 및 평생 학습 기회의 제공을 명시하고 있다. 마지막으로 목표 [5]는 여성의 역량 강화에 초점을 맞추고 있는데, 이 목표는 다른 목표와는 달리 SDGs의 독자적 목표 중 하나인 동시에 다른 목표의 세부목표에도 반영되어 있는 목표이다.

3) 박지연 외, 「UN 지속가능개발목표 달성의 북한 적용을 위한 이행지표 고찰」, 『담론 201』, 19권 14호, pp.125-149의 내용을 요약 정리함.

4) 강선주, 「Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화」, 『외교』, 112호, 2015, pp.94-105.

5) Burnside, Craig and David Dollar, "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp.847-868; Clemens, A. Michael, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani, "Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth," *Working Paper Center for Global Development*, Vol. 44, 2004.

6) Shirley, Mary, "Can Aid Reform Institutions?" *Working Paper Ronald Coase Institute*, No. 6, 2005; Brautigam, A. Deborah and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 53, No. 2, 2004, pp.255-285; Harford, Tim and Michael Klein, "Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?" *Public Policy for Private Sector Note World Bank*, No. 291, 2005; Heckelman, Jack and Stephen Knack, "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform," *Economica*, Vol. 75, No. 299, 2008, pp.524-548.

7) Shawki, Noha, "Norms Evolution and Change: Analyzing the Negotiation of the Sustainable Development Goals," in Shawki, Noha (ed.) *International Norms, Normative Change, and the UN Sustainable Development Goals*, Lexington Books, 2016, pp.1-16; Dodds, Felix et al., *Negotiating the Sustainable Development*, Routledge, 2016; Dhiman, Satinder and Joan Marques, *Spirituality and Substantiality*, Springer, 2016.

둘째, 목표 [6]부터 목표 [10]까지는 경제영역의 목표이다. 이 중 목표 [6]과 목표 [7]은 물과 위생, 클린에너지에 대한 목표로 구체적이고 광범위하게 경제문제의 전반과 연계된다. 또한 SDGs에서는 경제분야의 목표를 ‘번영’과 ‘평화’ 등 포괄적인 가치로 확장하여, 목표 [8] 일자리와 경제성장, 목표 [9] 산업 혁신과 인프라, 목표 [10] 불평등 완화 등으로 도출하였다.

셋째, 환경영역의 목표는 목표 [11]부터 목표 [15]까지의 내용으로 요약된다. 이 중 목표 [11]은 모든 사람들의 기본적인 거주여건을 개선하고, 대중교통 접근성을 강화하되 환경적 영향을 축소하며, 자연재해 피해 감소를 위해 노력하도록 명시되어 있다. 목표 [12]에서는 자연자원의 지속가능한 관리 및 효율적 사용을 위해 지속가능한 소비 및 생산 패턴 프로그램을 도입하도록 권고한다. 다음으로 목표 [13]은 기후변화에 대한 효과적인 대응을 위하여 교육과 인식제고 노력을 강화하고, 기후 관련 위험 및 자연재해 대응능력을 향상시킬 것을 제안한다. 한편, 목표 [14]와 목표 [15]에서는 해양오염 및 육상 생태계 관리에 대한 지침을 명시하고 있다.

마지막으로 목표 [16]과 목표 [17]은 SDGs 이행을 위한 효과적인 제도 구축과 이행 수단 및 글로벌파트너십 강화를 주문한다. 제도 구축의 측면에서 수원국의 거버넌스 개선에 대한 요구는 더욱 강조되고 있으며, 동시에 공여국의 개발협력 거버넌스에 대한 개선 요구도 증대되었다. 더불어 SDGs 체제는 공공재원과 국내외 민간재원, 국제무역 등 재정적 수단과 제도 개선 등과 같은 비재정적 수단을 활용하여 파트너십을 확대하고, 민관협력(Public Private Partnership: PPP)을 활용해 원조기관과 민간의 협력을 강화하며, 기업의 핵심 사업을 통해 빈곤 퇴치와 위생 개선 사업을 전개하는 등 범세계적인 포용적 성장을 유도해 나갈 것으로 전망된다.<sup>8)</sup>

## 2. 이행 현황<sup>9)</sup>

유엔은 지속가능발전목표 이행보고서(SDG Progress Report)를 매년 발행하고 있다. 2019년 지속가능발전목표 이행보고서의 내용을 바탕으로 목표별 이행 현황은 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 사회영역과 관련하여 목표 [1]에 해당하는 빈곤 종식은 지속적으로 이행되고 있지만, 이행의 속도가 둔화되고 있다고 평가된다. 빈곤 완화의 속도 둔화는 2030년까지 극심한 빈곤 생활자를 3% 이하로 줄이고자 하는 목표 달성에 부정적인 신호라 판단되며,

8) 박지연 외, 「국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력」, 『아태연구』, 23권 2호, 2016, pp.249~275.

9) 유엔의 지속가능발전목표 이행보고서(SDG Progress Report)의 내용을 요약, 정리함.

UN Sustainable Goals(<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>, 검색일: 2019. 10. 11).

문제 해결을 위해서는 사회보호 시스템의 개선이 필요하다고 제안한다. 목표 [2]에 대한 이행 평가는 부정적이다. 굶주림이 다시 세계적으로 증가하고 있고, 수백만 명의 아이들이 영양결핍에 시달리고 있다. 더불어 전 세계적으로 농업에 대한 공공 투자는 감소하고 있고, 소규모의 식량 생산자와 가족 농부들에게는 지속가능한 농업을 위한 기반시설과 기술에 대한 투자가 시급한 실정이다. 목표 [3]의 이행에 대해서는 대체적으로 긍정적인 평가가 대체를 이루는데, 특히 기대수명의 증가, 모성 및 아동 사망률 감소 등은 긍정적인 평가를 받는다. 다만, 여전히 세계 인구의 절반이 말라리아, 결핵 등에 대한 의료서비스로부터 소외되어 있음은 비판의 대상이다. 목표 [4]에 대한 이행 평가에 따르면, 많은 어린이들이 교육에 참여하는 등의 변화에도 불구하고, 여전히 과반수 이상의 아동과 청소년들은 적절한 수준의 읽기 능력과 수학 능력을 보유하고 있지 못하다. 목표 [5]와 관련하여, 성평등 지표가 일부 개선되고는 있으나 법적 차별은 여전히며 낮은 정치 참여 수준도 개선된 바 없는 등 구조적 변화를 찾아보기 힘들다는 평가이다.

경제영역으로서의 목표 [6]의 이행 평가를 살펴보면, 현재까지도 수십억명의 사람들이 안전한 물로부터 소외되고 있으며, 2030년까지 목표 달성을 위해서는 연간 개선율을 두 배로 증대시켜야 할 것이라고 분석한다. 목표 [7]의 에너지부문의 목표 달성은 최빈국에서의 전기 접근성 개선 등을 바탕으로 비교적 낙관적인 평가를 받고 있다. 목표 [8] 관련, 노동생산성은 증가하고 실업률은 낮아졌지만, 경제성장의 속도는 느려졌다는 평가를 받는다. 목표 [9]에 대하여, 모바일 연결성 측면에서 최빈국의 성장은 두드러지지만, 연구투자에 대한 규모는 여전히 매우 낮은 수준이다. 목표 [10]에서 초점을 맞추고 있는 국가 내 및 국가 간의 불평등은 계속해서 중요한 우려 사항으로 평가되었다.

다음으로 환경분야에 대한 평가를 살펴보자. 목표 [11]에 대한 이행 평가에 따르면, 비록 10억명이 넘는 사람들이 슬럼가에 살고 있지만 해당 인구의 비율은 상당히 줄어들었다. 목표 [12]와 관련하여 세계적으로 물질소비는 빠르게 증대하고 있는데, 자원의 과대 소비는 지속발전목표 달성에 위협적이라는 평가가 보고되었다. 온실가스 배출량이 증가함에 따라, 기후 변화는 훨씬 더 빠른 속도로 일어나고 있다는 측면에서 목표 [13]의 목표 달성은 위기를 맞고 있다. 목표 [14]의 달성 측면에서는 해양생물의 다양성 보존을 위한 보호지역 확대와 해양 자원의 책임 있는 사용을 장려하는 조약들이 여전히 부족하다. 목표 [15]의 이행 상황은 비교적 긍정적인 평가를 받고 있다. 예컨대 산림 손실 속도는 느려지고 있고, 더 중요한 생물 다양성 지역은 보호되고 있으며, 더 많은 재정적 지원이 생물다양성 보호를 위해 투입되고 있다.

마지막으로 SDGs 이행을 위한 효과적인 제도 구축과 이행 수단 및 글로벌파트너십 강화 부문이다. 목표 [16]과 관련하여, 폭력의 종식, 법치 강화, 정의 구현 등의 목표 달성은 매우 어려워 보인다는 평가이다. 개발재원 등과 관련한 목표 [17]의 달성은 송금액 증대 등의 긍정적인 요인에도 불구하고, 원조의 감소, 민간재원흐름의 한계 등을 이유로 쉽지 않을 것으로 평가된다.

### III. 북한의 지속가능발전목표 이행 현황

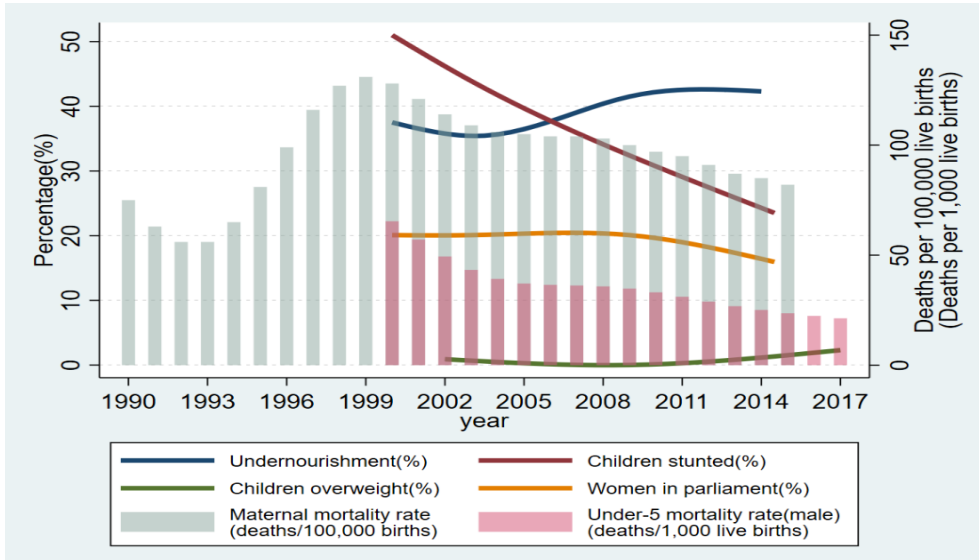
그렇다면 북한의 SDGs 이행 현황은 어떠한가? 북한의 SDGs 이행 현황은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있을 것이나, 본 장에서는 유엔의 SDGs 지표를 중심으로 이행 현황을 파악한다. 현재 유엔 지속가능발전목표 웹사이트에는 북한의 SDGs 이행 지표가 총 20개가 공개되어 있다.<sup>10)</sup> 해당 지표의 변화를 차례로 살펴보면 제한적이거나 다음과 같은 이행 현황을 파악할 수 있다.

사회영역에 해당하는 목표 [1]부터 목표 [5]에 대한 북한의 이행 수준을 평가하기 위해 활용할 수 있는 지표는 모두 6개이다(그림 1 참조). 이 중 영양실조 유병률(undernourishment)과 아동발달저해 발생률(children stunted) 및 과체중 아동 비율(children overweight)은 북한의 식량안보와 지속가능한 농업(목표 2)의 이행을 측정하기 위한 지표이다. 해당 지표에 따르면, 영양실조 유병률은 2000년대 중반까지 크게 감소하다가 최근 증가세를 보이고 있으며, 아동발달저해 발생률은 2000년에 50%를 상회하던 수치가 최근에는 10% 이하로 크게 감소하였다. 과체중 아동 비율은 미미하여 큰 의미를 가지지 못하는 것으로 판단된다. 지표를 근거로 하자면 북한은 영양실조 사례가 다수 발견되지만, 그 결과가 발달저해까지는 이어지지 않는 상황으로 평가된다. 즉, 북한의 빈곤 상태는 과거보다는 개선된 상태일 뿐 아니라 아프리카 지역의 극심한 기근과 비교하여 높은 수준의 개선이 확인되지만, 여전히 식량안보의 증대가 요구되는 상황이다. 다음으로 북한의 건강하고 행복한 삶(목표 3)의 이행을 측정하기 위한 지표는 임산부 사망률(maternal mortality rate)과 5세 이전 사망률(under five mortality rate) 등이 있다. 북한의 임산부 사망률과 5세 이하 아동 사망률은 최근 지속적인 감소 추세를 보이고 있어 발전목표 이행의 측면에서 긍정적인 평가가 가능할 것으로 판단된다.<sup>11)</sup> 마지막으로 북한의 성평등 보장(목표 5)의 이행 수준은 의회 내 여성 의석 비율(woman in parliament)로

10) 화석연료소비율의 경우 목표 [8]과 목표 [12]에서 중복하여 활용되고 있는 지표임을 감안하면, 실제 지표는 19개로 판단됨(UN SDGs Country Profile, <https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

11) UN Sustainable Goals, Health(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/health/>, 검색일: 2019. 10. 11).

[그림 1] 북한의 지속가능발전목표 사회영역 이행 현황



자료: UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11)을 바탕으로 저자 정리.

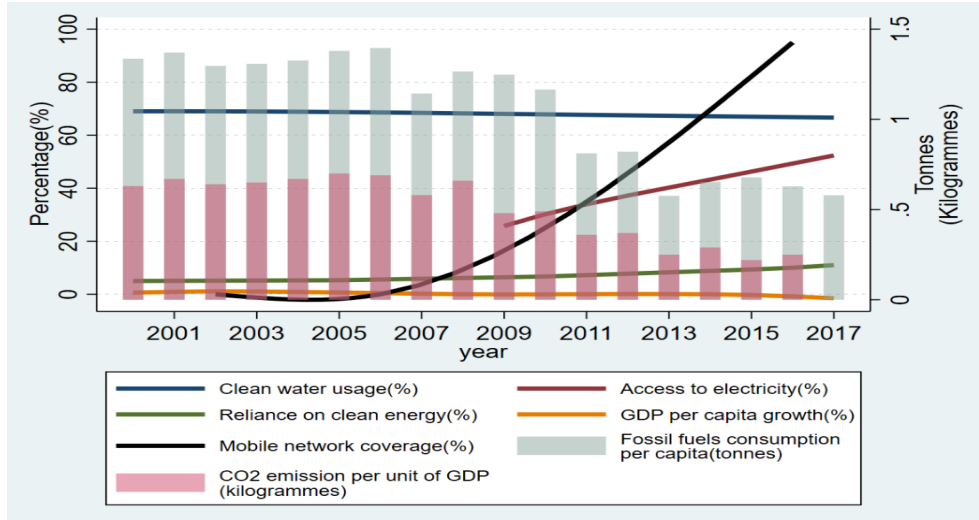
만 판단이 가능한데, 해당 수준은 2009년 20%에서 2010년 16%로 감소하여 현재까지 유지 중이다. 46개 국가들의 평균 여성 의원 비중이 30%임을 감안하면, 북한의 의회 내 여성 의석 비율은 높지 않은 수준으로 파악된다.<sup>12)</sup> 한편 목표 [1]과 목표 [4]에 관한 북한 지표는 없다.

경제영역에 해당하는 목표 [6]부터 목표 [10]에 대한 북한의 이행 수준을 평가하기 위해 활용할 수 있는 지표는 모두 7개이다(그림 2 참조). 먼저 안전한 식수 이용(clean water usage) 지표는 북한의 물과 위생 목표(목표 6)의 이행을 측정하기 위한 지표이다. 북한에서 안전한 식수를 제공받는 인구의 비중은 2000년 68.9%에서 2017년 66.6%로 약간 감소한 수준이다. 전 세계를 기준으로 10명 중 3명이 안전한 식수 제공에서 소외되고 있음을 감안하면 추가적인 조치가 요구되는 상황이다.<sup>13)</sup> 다음으로 북한의 깨끗한 에너지(목표 7)의 이행을 측정하기 위한 지표는 전기에너지 사용 인구 비율(access to electricity)과 청정연료와 기술에 의존하는 인구의 비율(reliance on clean energy) 등이 있다. 북한의 전기에너지 사용 인구 비율은 지속적으로 증가하고 있어 2009년도에 26.0%였던 것이 2017년에 43.9%를 기록하였

12) UN Sustainable Goals, Gender equality(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>, 검색일: 2019. 10. 11).

13) UN Sustainable Goals, Water and sanitation(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>, 검색일: 2019. 10. 11).

[그림 2] 북한의 지속가능발전목표 경제영역 이행 현황



자료: UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11)을 바탕으로 저자 정리.

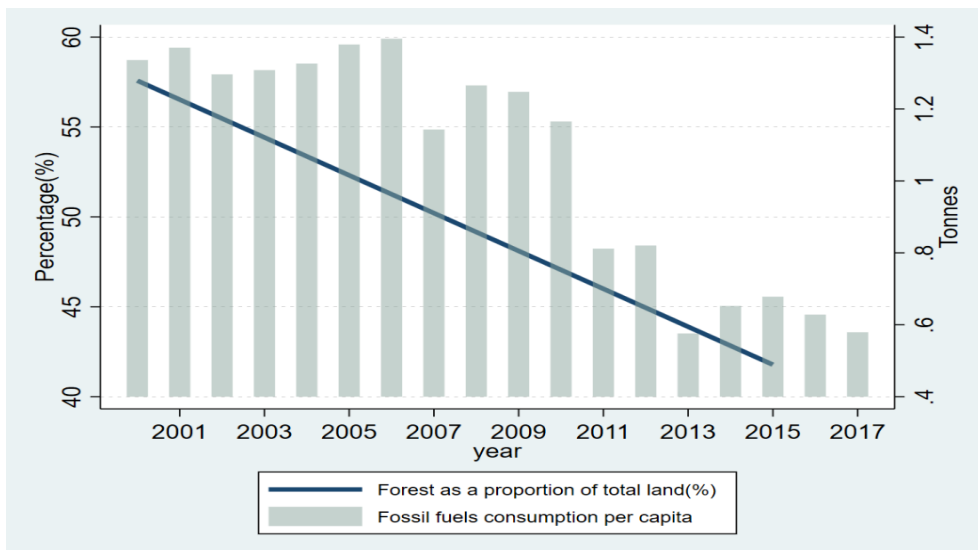
다. 북한의 청정연료 활용 인구 비율은 10.0% 내외 수준이지만, 증가 추이가 뚜렷하다. 에너지 이용 인구 및 청정에너지 이용 인구 증가 추세는 긍정적이지만, 세계 인구의 13%가 전기 사용에서 배제되고 있으며, 17.5%가 신재생에너지를 활용하고 있는 현황을 감안할 경우 해당 영역에 대한 추가적인 조치는 필수적이다.<sup>14)</sup> 셋째, 양질의 일자리와 경제성장(목표 8)의 이행 수준을 살펴볼 수 있는 북한의 지표는 1인당 GDP 성장률(GDP per capita growth)과 1인당 화석연료 사용(fossil fuel consumption per capita) 등이다. 북한의 1인당 GDP 성장률은 -2.0%에서 3.0% 구간에서 증감을 반복해 왔다. 개도국의 성장 속도가 저조하며 많은 국가들이 2030년까지 7.0% 성장률 목표에서 멀어지고 있는 국제사회의 추이와 유사한 맥락으로 이해가 가능하나, 근본적으로 경제성장을 위한 전략 마련이 요구되는 상황이다.<sup>15)</sup> 반면, 화석연료 소비의 감소는 지속가능발전 측면에서는 긍정적이다. 마지막으로 북한의 산업, 혁신과 사회기반시설(목표 9)의 이행의 수준은 GDP 단위당 이산화탄소 배출량(CO<sub>2</sub> emission per unit of GDP)과 모바일 네트워크 활용 인구(Mobile network coverage)로 평가할 수 있다. 두 지표 모두 긍정적인 방향의 변화를 보이고 있다. GDP 단위당 이산화탄소 배출량은 2000년 0.63kg에서 2016년 0.25kg으로 감소하였으며, 모바일 네트워크 내 인구의 비중은 2000년 0%에서 2017년 95%로 증대하였다. 한편, 목표 [10]에 관한 북한의 이행 지표는 없다.

14) UN Sustainable Goals, Energy(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>, 검색일: 2019. 10. 11).

15) UN Sustainable Goals, Economic Growth(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/>, 검색일: 2019. 10. 11).

환경영역에 해당하는 목표 [11]부터 목표 [15]에 대한 북한의 이행 수준을 평가하기 위해 활용할 수 있는 지표는 모두 6개이다(그림 3 참조). 첫째, 북한의 지속가능한 도시와 주거지(목표 11) 관련 이행은 미세먼지 수준(fine suspended particles) 지표를 바탕으로 매우 나쁜 수준이다. 기본적으로 PM2.5 수준을 권고하고 있으나, 북한은 2016년 기준 PM30.4를 기록하였다.<sup>16)</sup> 둘째, 북한의 책임감 있는 소비와 생산(목표 12) 관련 이행은 1인당 화석연료 사용(fossil fuel consumption per capita)을 지표로 측정하는데, 값의 감소는 발전의 지속가능성의 측면에서 긍정적으로 평가된다. 셋째, 북한의 해양 생태계(목표 14) 관련 이행은 국가의 해양환경 보존 수준(marine environment under national jurisdiction)으로 평가할 수 있는데, 2018년 기준으로 약 0.02%만 보호 대상으로 지정되어 있는 등 열악한 실정이다.<sup>17)</sup> 마지막으로 북한의 육상 생태계(목표 15) 관련 이행은 육상의 산림 비중(forest as a proportion), 담수 보호지역의 핵심 생물다양성(key biodiversity areas), 그리고 육상 보호지역의 핵심 생물다양성(key biodiversity areas) 등으로 평가한다. 육상의 산림 비중은 지속적으로 감소하고 있는데, 2000년 67.6%에서 2015년 41.8%를 기록하였다. 담수 및 육상 보호지역의 핵심 생물다양성은

[그림 3] 북한의 지속가능발전목표 환경영역 이행 현황



주: 목표 [11], 목표 [14], 및 목표 [15]와 관련된 4개의 지표는 각각 1회에 해당하는 내용만을 다루고 있어 그림에서는 제외하고 본문에서만 다룸.

자료: UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11)을 바탕으로 저자 정리.

16) UN SDGs Country Report(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

17) UN SDGs Country Report(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

각각 0%, 11.6%로 낮은 수준이다.<sup>18)</sup> 한편, 목표 [10]과 목표 [13] 관련 이행 지표는 보고된 바 없다.

그 외에 목표 [16] 이행을 측정하기 위한 지표로는 5세 이하 아동의 출생신고율(birth registration) 한 개의 지표가 있으며, 북한은 해당 항목에 대하여 100% 이행 수준을 보이고 있다.

현재 유엔이 공개해 놓은 관련 지표만을 바탕으로 북한의 SDGs 이행 현황의 특징을 요약하자면 첫째, 사회영역에 대한 이행은 꾸준히 이루어지고 있어 일부 분야에서는 긍정적인 평가가 가능하지만, 아직까지 목표 달성에는 미달한다. 둘째, 경제영역에서는 에너지 공급 수준과 경제성장률 등의 항목이 매우 낮아 이 문제의 해결을 과제로 삼아야 할 것이다. 셋째, 환경영역에서의 이행은 거의 이루어지지 않았다. 추가적으로 북한의 SDGs 이행 지표가 매우 제한적임을 감안했을 때 SDGs의 이행을 평가하기 위한 지표 개발이 요구된다.

#### IV. 국제사회의 북한개발협력과 북한의 지속가능발전

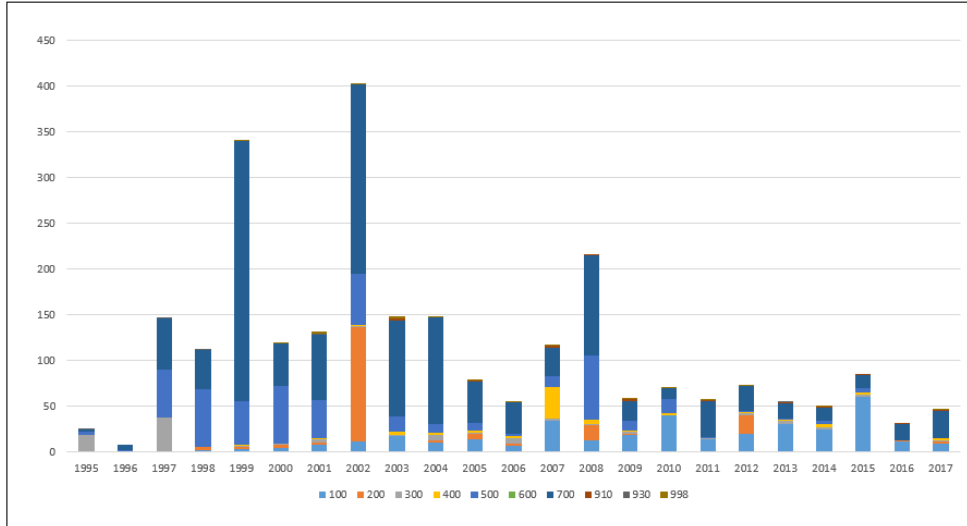
국제사회는 1995년부터 2017년까지 총 26억 6,550만달러의 북한개발협력을 추진해 왔다(그림 4 참조). 2002년 4억 2,327만달러가 최고 규모의 지원이었으며, 1996년 800만달러가 최저 규모의 지원이었다. 연평균 1억 1,154만달러의 지원이 이루어졌으며, 최근 3년간 연평균 공여 규모는 5,395만달러이다. 최근 3년간 공여 규모는 최대 공여 규모의 12.7% 수준이며, 연평균 공여 규모의 48.4% 수준이다.

국제사회의 북한개발협력 분야를 살펴보면(그림 4 참조), 지난 23년 동안 가장 대규모의 공여가 이루어진 분야는 인도지원으로 전체의 약 52.7%를 차지한다. 다음으로 많은 공여가 이루어진 분야는 상품 및 프로그램 지원으로 전체의 18.9%에 해당하는 규모이며, 사회인프라 부문에 대한 공여도 13.6%를 차지한다. 그 외 경제인프라부문, 생산부문, 다부문이 각각 7.3%, 3.9%, 2.6%를 차지하고 있다. 한편, 최근 3년간<sup>19)</sup> 북한개발협력의 주요 공여 분야는 전체 공여에서의 비중과 다른 양상을 보인다. 먼저 여전히 인도지원부문에 대한 공여가 높은 비중을 차지하고는 있지만, 비중의 값은 23년 전체 평균인 52.7%보다 크게 감소한 37.9%이다. 둘째, 가장 큰 비중의 공여는 사회인프라부문에 대한 공여로 전체의 49.6%를 차지하고

<sup>18)</sup> UN SDGs Country Report(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).  
<sup>19)</sup> SDGs 이행 이수를 구분하여 언급하기 위해 최근 3년을 추가로 서술하였음.

[그림 4] 국제사회의 북한개발협력 현황(1995~2017년)

(단위: 백만달러)



주: 1) 약정액 기준.

2) 2018년 데이터는 preliminary이기 때문에 제외.

3) 100(사회인프라), 200(경제인프라), 300(생산부문), 400(다부문), 500(상품/프로그램 원조), 600(부채), 700(인도지원), 910(행정 비용), 930(난민), 998(미분류).

자료: OECD CRS(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일:2019. 10. 11).

있다. 셋째, 상품 및 프로그램 원조에 대한 비중이 18.9%에서 크게 줄어 3.3% 수준을 보이고 있다. 넷째, 경제인프라부문의 공여도 1/3 이상 감소하여 1.9% 수준이다. 한편, 행정 비용의 과거 23년간 평균 비중은 0.6%인데 최근 3년간 평균 비중은 1.8%로 크게 증가하였다.

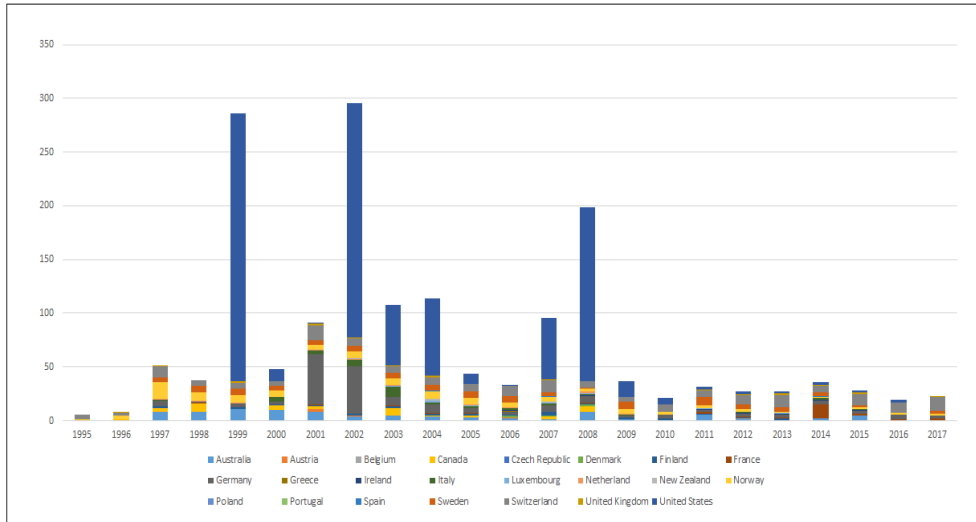
1995년부터 2017년까지 1회 이상 북한개발협력에 참여한 공여국은 23개국이며 최근 3년간 1회 이상 북한개발협력을 추진한 국가는 16개국이다.<sup>20)</sup> 이 중 노르웨이와 스위스는 한 해도 거르지 않고 매년 북한개발협력을 추진해 왔다. 규모 기준 상위 5개국은 미국, 스위스, 독일, 노르웨이, 스웨덴이다. 특히 미국은 전체 공여 규모의 52.2%를 차지하며, 상위 5개 공여국의 공여규모는 전체의 83.8%를 차지한다. 한편, 최근 3년간 공여 규모의 총 규모는 약 6,925만달러인데, 이는 연평균 2,308만달러 수준이다. 최근 3년간 스위스는 북한의 최대 공여국이며, 스위스의 공여 규모는 미국 공여 규모의 7배를 상회한다.

상위 공여국의 북한개발협력 특징을 살펴보면(그림 5 참조), 첫째, 미국 북한개발협력의 경우 연도별 증감폭이 매우 큰 특징을 보이고 있다. 예컨대 최소 공여 규모는 2001년의

20) OECD CRS(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일: 2019. 10. 11).

[그림 5] 주요 공여국의 북한개발협력 현황(1995~2017년)

(단위: 백만달러)



주: 1) 약정액 기준.

2) 2018년 데이터는 preliminary로 제외.

자료: OECD CRS (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일:2019. 10. 11).

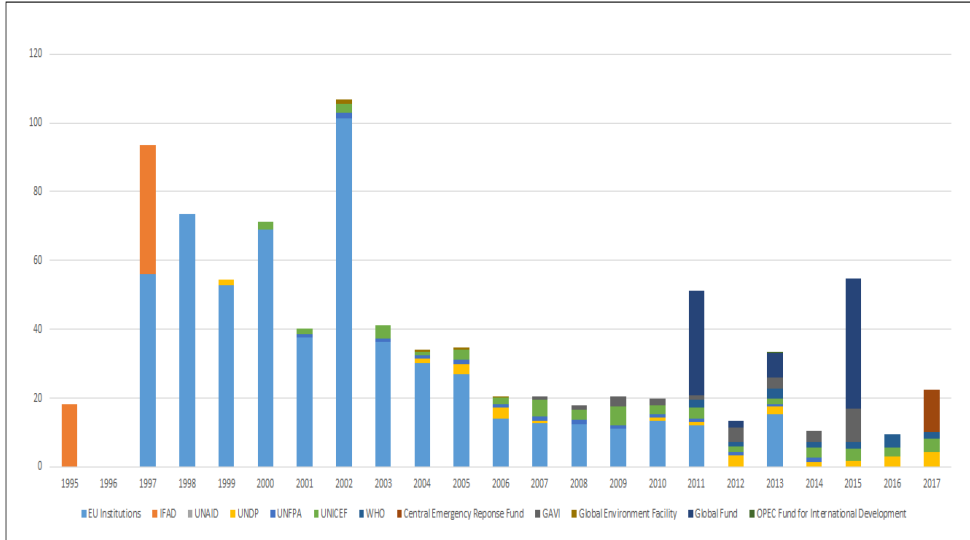
3,380만달러였으나, 최대 공여 규모는 1999년의 2억 4,900만달러로 최소 규모의 약 7.4배이다. 특히 1999년, 2002년, 2008년 등 3년 동안의 공여 규모는 전체 규모의 72.3%에 이른다. 한편, 최근 3년간의 연평균 공여 규모는 141만달러 수준이다. 두 번째로 공여액이 많은 스위스는 지난 23년간 한 해도 거르지 않고 북한에 대한 개발협력을 실시하였고, 총 규모는 1억 7,418만달러이다. 연평균 지원 규모는 3,310만달러이며, 최근 3년간 연평균 공여 규모는 1,103만달러이다. 셋째, 독일의 경우 1996년을 제외하고 모든 해에 북한에 대한 원조를 실시하였다. 총 규모는 1억 6,400만달러이며, 최근 3년간 연평균 지원 규모는 323만달러이다. 그 외에 노르웨이와 핀란드의 경우도 최근 3년간 한 해도 빠짐없이 북한에 대한 원조를 제공하였으며, 연평균 공여 규모는 약 150만달러 내외이다.

1995년 이후 1회 이상 북한개발협력에 참여한 국제기구는 12개이다.<sup>21)</sup> 23년간 총 공여 규모는 8억 6,240만달러이며, 연평균 규모는 3,749만달러이다. 최근 3년간 공여 규모는 8,667만달러이며, 이는 연평균 2,889만달러 규모에 해당한다. 공여국의 공여 규모인 2,308만달러를 상회하는 수준이다. 다음으로, 주요 공여 기구별 공여 특징을 살펴보자(그림 6 참조). 유럽연합의 공여 규모는 전체 공여 규모의 66%에 해당하는 5억 7,484만달러이며, 연평균

21) OECD CRS (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일:2019. 10. 11).

[그림 6] 주요 국제기구의 북한개발협력 현황(1995~2017년)

(단위: 백만달러)



주: 1) 약정액 기준.

2) 2018년 데이터는 preliminary로 제외.

자료: OECD CRS (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일: 2019. 10. 11).

2,500만달러이나, 최근 3년간 지원 규모는 3만 8,000달러로 연평균 1만 2,670달러로 크게 축소되었다. 두 번째로 큰 규모의 공여를 지속해 온 국제기구는 글로벌 펀드(Global Fund)로, 총 규모는 7,737만달러이다. 2015년에 3,778만달러를 공여한 이후 2016년과 2017년에는 공여하지 않았다. 한편, 유엔아동기금(UNICEF)은 2000년 이후 한 해도 빠짐없이 북한에 대한 공여를 추진해 온 국제기구인데 공여의 총 규모는 5,150만달러이며, 이것은 연평균 286만달러에 해당한다. 최근 3년 동안 공여 규모가 일정 수준 증가하여 연평균 339만달러의 공여를 추진해 왔다. 국제농업개발기금(IFAD)의 경우, 총 공여 규모는 5,553만달러로 총 규모기준으로 세 번째로 많은 공여를 제공한 국제기구이지만, 공여는 1995년과 1997년에만 추진되었다.

국제사회의 북한개발협력은 지난 23년간 한 해도 거르지 않고 이루어졌으며, 23개의 국가와 12개의 국제기구가 참여해 왔다는 측면에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 이러한 북한개발협력의 활동은 북한의 SDGs 이행에 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 추정할 수 있다. 예를 들어 과거 북한개발협력은 인도지원분야에 많은 자원을 이전하였으며, 그 결과

북한은 제한적인 수준이기는 하나 빈곤, 기아 등 사회영역의 SDGs 이행에 긍정적인 평가를 받을 수 있었을 것이다. 반면, 북한에 대한 지원 분야가 매우 제한적이라는 특징은 경제영역 및 환경영역에 대한 북한개발협력이 거의 이루어지지 못했다는 것을 의미한다. 그 결과는 SDGs 경제영역 및 환경영역에 대한 북한의 낮은 이행 수준에 영향을 미쳤을 것이라 추정된다.

## V. 결론

2015년 국제사회는 전 지구적 개발 어젠다로 지속가능발전목표를 설정하였다. SDGs는 경제, 사회, 환경 등 전 분야에서 역량 개발을 통한 지속가능한 개발을 도모하고자 한다. 북한개발협력 또한 이러한 국제사회의 어젠다에서 제외될 수는 없을 것이다. 즉, 효과적인 북한개발협력을 위해서는 SDGs와 연계된 전략이 필요할 것이다. 이러한 배경하에 본 연구는 SDGs에 대한 기본적인 개념과 내용을 살펴보고, 이를 바탕으로 북한의 SDGs 이행을 검토하였다. 검토 결과, 북한의 사회영역에 대한 SDGs 이행은 꾸준히 이루어지고 있어 일부 분야에서는 긍정적인 평가가 가능한 것으로 확인되었다. 반면, 경제영역에서는 에너지 공급과 경제성장이 개도국 수준에 미치지 못하는 것을 확인하였으며, 환경영역에서의 이행은 거의 이루어지지 못하였음을 확인하였다.

한편, 최근 국제사회의 대북 경제제재로 인해 북한개발협력의 규모와 영역이 크게 축소되었지만 여전히 다양한 행위자들이 다양한 부문에 대한 북한개발협력을 추진하고 있다. 향후 국제사회의 북한개발협력은 북한의 SDGs 이행을 고려하여 추진되어야 할 것이다. 구체적으로 첫째, 국제사회 공여국과 관련 기구들은 북한 내 사회인프라부문에 대한 협력사업을 지속하여 북한의 사회영역 SDGs 이행을 완수할 필요가 있다. 둘째, 기존의 사회인프라부문의 편향된 개발협력을 경제부문에 대한 협력으로 확장하여, 궁극적으로 경제영역의 SDGs 이행을 도모해야 할 것이다. 마지막으로 SDGs 환경영역에 대한 이행을 본격화하기 위해서는 사회인프라 영역, 경제인프라 영역 등 다양한 영역에 대한 사업 수행에 환경마커 도입을 의무화하는 등의 방법을 고민해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강선주, 「Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화」, 『외교』, 112호, 2015, pp.94~105.
- 박지연·김은영·문경연·조동호, 「국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력」, 『아태연구』, 23권 2호, 2016, pp.249~275.
- 박지연·문경연·조동호, 「UN 지속가능개발목표 담론의 북한 적용을 위한 이행지표 고찰」, 『담론 201』, 19권 14호, 2016, pp.125~149.
- Brautigam, A. Deborah and Stephen Knack, “Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 53, No. 2, 2004, pp.255~285.
- Burnside, Craig and David Dollar, “Aid, Policies and Growth,” *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp.847~868.
- Clemens, A. Michael, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani, “Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth,” Working Paper, Vol. 44. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004.
- Dhiman, Satinder and Joan Marques, *Spirituality and Substantiality*, Springer, 2016.
- Dodds, Felix *et al.*, *Negotiating the Sustainable Development*, Routledge, 2016.
- Harford, Tim and Michael Klein, “Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?” *Public Policy for Private Sector Note World Bank*, No. 291. 2005.
- Heckelman, Jack and Stephen Knack, “Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform,” *Economica*, Vol. 75, No. 299, 2008, pp.524~548.
- Shawki, Noha, “Norms Evolution and Change: Analyzing the Negotiation of the Sustainable Development Goals,” in Shawki, Noha (ed.) *International Norms, Normative Change, and the UN Sustainable Development Goals*, Lexington Books, 2016.
- Shirley, Mary, “Can Aid Reform Institutions?” *Working Paper Ronald Coase Institute*, No. 6, 2005.

〈웹사이트 및 자료〉

- OECD CRS(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals(<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Economic Growth(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Energy(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Gender equality(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Health(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/health/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Hunger(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Water and sanitation(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>, 검색일: 2019. 10. 11).