

북한의 지속가능발전목표: SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치)를 중심으로*

송철중 | 선문대학교 국제경제통상학과 조교수 | cjsong5525@sunmoon.ac.kr

I. 들어가며

2016년 북한은 유엔과 “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021(Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea; 이하 유엔전략계획)”¹⁾에 합의하였다. 남한은 대북정책이나 북한과의 교류협력을 위해서는 북한의 유엔전략계획을 눈여겨 볼 필요가 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한이 개발협력과 관련하여 국제사회와 공식적인 협약을 맺었다. 은둔 국가로 알려진 북한이 최근 유엔과 인권협약을 맺는 등 국제사회에 정상국가로 인정받기 위한 노력을 지속하고 있다. 또한 과거와 달리 개발협력과 관련하여 개방적인 태도를 취했다. 둘째, 개발의제와 관련하여 지속가능발전에 방점을 찍고 있다. 앞에서 언급한 유엔전략계획은 “지속가능하고 복원력 있는 인간 개발을 향하여(Towards sustainable and resilient human development)”라는 부제를 달고 있다. 이는 북한이 유엔전략계획의 궁극적 목표를 명확히 했다는 것이다. 아울러 유엔의 지속가능발전목표에 대한 참여 의사를 공식적으로 밝혔다. 이는 국제사회와의 교류협력에 분명한 중장기적 목표와 목적을 드러낸 것으로 판단된다. 셋째, 유엔전략계획에서 다루고 있는 지속가능발전목표 중에서 북한이 중점적으로 추진하고 있는 바를 엿볼 수 있다. 이를 통해 개발의제와 관련하여 북한의 필요와 우선순위를 가늠하고

* 본고는 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, 2020을 요약하여 재구성한 것이며, 대부분의 인용은 해당보고서를 따랐고 요약 과정에서 해당 보고서와 동일한 표현이 일부 존재함을 미리 밝히둔다.

1) UN-DPRK, “Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea 2017-2021,” 2016.

남북한 교류협력에 활용해 볼 수 있을 것이다.

북한은 ‘자력갱생’을 외치고 있다. 김정은 정권이 들어선 이후 고난의 행군에서 회복세를 보이는 듯했으나 현재 강력한 대북제재와 코로나19 팬데믹으로 경제적인 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 북한은 자립 성장을 위한 노력을 하고 있다. 2019년 김정은 위원장은 신년사에서 정상국가의 이미지 구축을 위해 안정·포용·개혁으로의 변화를 강조하고 경제발전과 평화, 그리고 남북관계의 정상화를 지향하고자 함을 밝혔다(홍민 외, 2019, pp.1~5). 이는 늘 강조해 오던 자력갱생을 지향한 것으로 풀이된다. 2020년에는 북한의 상황이 더욱 심각해지면서 신년사를 생략하고 당중앙위원회 전원회의를 소집하였다. 통일연구원(2020, pp.2~3)에 따르면 전원회의에서 국내외 상황에 대해 ‘새로운 길’로 자립경제와 자력갱생을 다시금 강조하였다. 2021년에는 신년사 발표 대신 조선노동당 제8차 대회를 개최하였는데, 이는 현재 북한의 상황을 무겁게 받아들이고 자력갱생 전략을 마련하기 위한 것으로 보인다. 북한은 지난 국가경제발전 5개년 전략이 성공적이지 못했음을 시인하고 새로운 경제발전 계획으로 국가경제발전 5개년 계획을 추진하는 것으로 발표하였다.

지속가능발전목표 중 북한주민의 삶과 가장 관련이 있는 목표는 1번 ‘빈곤 종식’과 2번 ‘기아 퇴치’이다. 이 두 목표는 북한주민의 웰빙(well-being)은 물론 자력갱생과 직접적으로 연결되어 있다. 빈곤은 북한이 직접적으로 드러내고 있지는 않아도 경제적 어려움에서 벗어나지 못하고 있는 북한의 여전한 문제이며, 기아 퇴치는 북한이 유엔과 맺은 유엔전략계획의 가장 핵심이 되는 목표 중 하나이다. 본고에서는 북한의 자립성장을 전제로 지속가능발전목표 1번인 빈곤 종식과 2번인 기아 퇴치에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선, 북한의 공식 문건을 통해 유엔 개발의제에 대한 인식을 살펴본 후, SDG 1과 2의 세부 목표 및 지표를 중심으로 북한의 현황을 분석한다. 그 후, 정책적 시사점으로 글을 마무리한다.

II. 북한의 유엔 개발의제에 대한 인식

북한이 지속가능발전목표를 비롯한 유엔의 개발의제에 관해 어떠한 인식을 갖고 있는지는 북한의 공식 문건을 통해 확인할 수 있다. 예를 들어 2019년 로동신문에서는 “2030년 지속개발 목표를 달성하는 데서 평화로운 환경을 조성하는 것은 모든 유엔성원국들에 있어서 필수적인 문제로 제기”된다고 말하면서, “사회주의강국건설을 위한 투쟁을 힘있게 벌려 2030년 지속개발 목표를 달성하기 위하여 적극 노력하고 있다”는 점을 강조하고 있다(『로동신문』, 2019).

10. 3). 지속가능 발전과 빈곤 종식을 추구하는 국제사회의 보편적 노력이 사회주의 강국 건설을 위한 정책에 부합된다고 인식하고 있다. 이와 관련하여 2016년에 북한의 리수용 외무상은 지속가능발전목표를 “전 세계적 범위에서 사회적 불평등과 빈곤을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하여 우리 세대뿐 아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류 공동의 행동강령”이라고 말했다(『로동신문』, 2016. 4. 23).

이와 같이 지속가능발전목표와 관련하여 북한은 긍정적인 인식을 유지하고 있는데, 유엔의 지속가능발전목표를 다루는 북한 공간 문헌의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지속가능발전목표의 주요 내용을 북한도 적극적으로 이행하겠다는 입장을 드러내고 있다. 이는 유엔의 지속가능발전목표를 지속가능성을 위한 인류의 목표로 삼고 있으며, 북한 또한 여기에서 예외가 될 수 없기 때문으로 풀이된다. 다만, 공식 문건에서 이와 관련한 인식은 지속가능발전목표의 주요 내용을 언급하는 차원에 머무르고 있다. 하지만 이는 북한이 국제사회와 같은 인식을 하고 있음을 드러내는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 북한은 지속가능발전목표를 국가적 전략을 구축하고 인민생활을 향상시키는 차원에서 적극적으로 수용하고 추진하려는 경향이 크다. 특히 유엔의 지속가능발전목표가 자력갱생을 위한 북한의 국가경제발전 조치들과 크게 다르지 않다는 점을 밝히고 있으며, 인민생활을 향상시키는 것에 목적을 두고 있음을 언급하고 있다. 이는 북한의 경제발전 조치들의 정책적 지향점이 국제사회의 개발 목표와 동일함을 밝혀 북한의 정책과 조치들에 정당성을 부여하는 것이다.

셋째, 지속가능발전목표의 주요 목표들인 빈곤종식(SDG 1), 기아 퇴치와 지속가능 농업(SDG 2), 건강과 웰빙(SDG 3) 등을 북한의 사회주의 보건과 연관 지어 언급하는 경향이 강하다. 2015년 9월 유엔에서 지속가능발전목표가 채택된 이후, 북한은 관영 매체를 통해 유엔의 지속가능발전목표와 북한의 사회주의 보건 간 연관성이 매우 높음을 여러 차례 보도했다. 로동신문에 “지속개발 목표를 통해 본 사회주의 보건”이라는 사설을 게재한 것이 대표적인 사례이다(『로동신문』, 2018. 1. 28).

넷째, 지속가능발전목표의 주요 목표들이 적지 않게 기사에 소개되고 있다. 이러한 기사들은 식량문제, 기후변화 문제, 전염병 대응, 장애인 인권 개선 등의 내용을 다룬 지속가능발전목표를 소개하고 있으며, 이러한 의제에 대한 북한의 인식과 노력을 소개하고 있다.

다섯째, 북한이 지속가능발전목표와 같은 유엔 개발의제에 불편함을 드러내는 기사도 게재되고 있다. 이는 국제사회가 북한을 압박하기 위해 개발의제를 앞세우고 있다는 식의 내용을 담고 있다. 북한은 유엔 관계자의 북한 방문을 긍정적으로 보도하고 있다. 하지만

유엔이 북한정부를 압박하는 상황에서는 유엔이 국제사회에서 신뢰를 회복해야 한다는 표현을 빌려 유엔을 비판하였다.

요약하자면 북한은 유엔의 주요 개발의제인 지속가능발전목표에 대하여 긍정적으로 반응하는 경향이 강하다. 지속가능발전목표의 주요 내용을 자주 소개하는 한편, 그 내용이 북한정부가 추진하는 자력갱생을 위한 조치들과 별반 차이가 없음을 강조하고 있다. 하지만 이를 통해 국제사회가 북한을 압박하는 상황에서는 불편함도 드러내고 있다.

III. 북한의 빈곤과 SDG 1

빈곤에 관한 최근의 논의에서는 단순히 화폐적 기준에 의한 빈곤을 넘어 빈곤이 가지는 다차원성을 함께 고려해야 함을 강조하고 있다. 이에 유엔도 2010년부터 소득, 교육, 건강을 포괄한 다차원적 빈곤 지수(Global Multidimensional Poverty Index)를 발표하고 있다. 화폐적 기준으로만 빈곤을 측정했을 때는 빈곤이 가지는 동태적 특성을 놓치기 쉽다. 하지만 다차원적 빈곤 측정은 이러한 빈곤의 동학을 측정해 낼 수 있는 장점이 있다. 그러나 북한과 같은 저개발 국가에서는 이와 관련한 자료가 존재하지 않기 때문에 분석에 활용하기 어렵다. 북한에서는 경제에 관한 공식 통계조차 확인하기 어렵기에 다차원적인 빈곤에 관한 자료는 더더욱 찾아볼 수 없다.

북한의 빈곤에 관한 분석을 했던 기존 문헌들을 종합해 보면, 대체로 절대 빈곤이라는 관점에서 북한의 빈곤을 파악하지만 사용한 데이터나 방법론에 따라 북한의 빈곤 수준이 다르게 측정되었다. 세계빈곤시계(World Poverty Clock)는 하루 1.9달러를 절대 빈곤율 기준으로 적용할 때 2017년 북한 총인구의 약 59%가 빈곤에 처해 있고, 2030년에도 전체 인구의 약 43%가 여전히 절대적 빈곤 상태일 것으로 예측하였다. 북한의 빈곤 상황이 나아지긴 하겠지만 지속가능발전목표를 달성하기는 힘들 것으로 예측한 것이다. 위성사진을 활용한 연구에서도 북한 인구의 절반 이상이 절대적 빈곤 상태인 것으로 추정하였다.

반면에 김석진·홍제환(2019)은 북한이 일반적인 인식과는 달리 최빈국은 아니라고 주장하였다. 이들은 2017 다중지표군집조사 결과를 바탕으로 북한의 재산지수를 구하였다. 비록 많은 가정에 의존하고 있지만, 분석 결과 북한의 재산지수가 개발도상국 평균보다는 높은 것으로 나타났다. 다중지표군집조사에서 북한주민의 생활이 과대평가되었을 가능성을 고려하더라도 북한이 최빈국이라는 평가는 박하다고 주장하고 있다.

지속가능발전목표의 관점에서 보면 북한에서는 상당수의 인구가 여전히 절대 빈곤 상태인 것으로 보인다. 그동안 국제사회는 북한의 빈곤과 관련하여 긴급한 상황에 대응하기 위한 인도적 지원을 주로 추진하였다. 최근 북한의 자력갱생을 위한 노력이 성공적이지 못함을 고려하면, 빈곤 종식이라는 SDG 1의 달성을 위해서는 북한정부의 노력과 국제사회의 지원이 함께 필요함을 알 수 있다.

지속가능발전목표의 1번인 빈곤 종식은 <표 1>과 같이 7개 세부목표와 12개 지표로 구성되어 있다. 빈곤 종식을 목표로 하는 SDG 1이 북한이 유엔과 맺은 유엔전략계획에 포함되지 않았기 때문에 북한의 빈곤에 관한 자료는 더욱 찾기 어렵다. 유엔에서도 SDG 1의 세부지표

<표 1> SDG 1 세부목표 및 지표

세부목표(7개)	지표(12개)
1.1 2030년까지 현재 기준으로 하루에 1.25달러 미만으로 살아가는 모든 사람을 위하여 모든 곳에서 절대 빈곤 인구 근절	1.1.1 국제 빈곤선 미만으로 살고 있는 (도시/농촌) 인구 비율 (성, 연령, 고용상태 및 지리적 위치별)
1.2 2030년까지 국가별 정의에 따라 모든 측면에서 전 연령층의 남녀 및 아동의 빈곤 인구 비율을 최소한 절반으로 감소	1.2.1 국가 빈곤선 미만으로 살고 있는 인구 비율(성별 및 연령별) 1.2.2 국가별 정의에 따른 모든 차원의 빈곤 속에 살고 있는 모든 연령의 남성, 여성 및 아동의 비율
1.3 사회 안전망을 포함하여 모두를 위하여 국가별로 적합한 사회적 보호 체계 및 조치를 이행하고, 2030년까지 빈곤층과 취약계층에 대한 실질적 보상을 달성	1.3.1 사회적 보호 최저선/체계의 적용을 받는 인구 비율(성별, 특수아동, 실업자, 노령자, 장애인, 임산부/신생아, 산업재해피해자, 소외계층별)
1.4 2030년까지 모든 남성과 여성, 특히 빈곤층과 취약계층이 경제적 자원에 대한 동등한 권리와 더불어 기초 공공서비스, 토지 및 기타 유형의 자산·유산·천연자원·적정신기술, 소액 금융을 포함한 금융서비스에 대한 오너십과 통제권에 대한 접근에 동등한 권리 보장	1.4.1 기초 서비스에 접근 가능한 가구에 살고 있는 인구 비율 1.4.2 법적으로 인정되는 문서를 가지고 토지에 대한 확실한 권리를 가지거나 토지에 대한 권리를 확실히 한 것으로 인지하고 있는 전체 성인의 비율(성별 및 보유형태별)
1.5 2030년까지 빈곤층과 취약계층의 회복력을 구축하고 극한 기후에 관련된 사건이나, 기타 경제·사회·환경적 충격 및 재난에 대한 노출과 취약성 감소	1.5.1 인구 100,000명당 재난으로 사망, 실종, 그리고 피해를 입은 인구 수 1.5.2 국제 GDP와 비교해서 재난으로 인한 직접적인 경제손실 1.5.3 국가 그리고 지방 수준에서 재난 위험 축소 전략을 갖고 있는 국가의 수
1.5.a 개도국, 특히 최빈개도국에 모든 측면에서 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행할 수 있는 적절하고 예측 가능한 수단을 제공하기 위하여 개발협력 증진들을 통한 다양한 원천으로부터 자원의 상당한 동원 보장	1.5.a.1 정부의 의해 빈곤 감소 프로그램에 직접 할당되는 자원의 비율 1.5.a.2 정부의 총지출 중 필수 서비스 (교육, 의료 및 사회적 보호)에 소요되는 지출 비율
1.5.b 빈곤 퇴치활동에 대한 투자 증대가 이루어지도록 빈곤층 친화적이고 성 인지적 개발 전략을 기반으로 국가별, 지역별 국제적 차원에서 견고한 정책프레임워크 형성	1.5.b.1 여성, 빈곤층 그리고 취약계층에 불균형적으로 혜택을 주는 부문으로 지출되는 정부의 반복적인 자본의 지출 비율

자료: 환경부, 「UN 지속가능발전목표(UN-SDGs) 세부목표 및 지표」, 지속가능발전포털, 2020(<http://ncsd.go.kr>, 접속일: 2020. 2. 26).

에 대한 북한 자료를 충분히 구축하지 못하고 있어, 실제 북한이 SDG 1과 관련하여 어떤 실적을 보이고 있는지 파악하기 어렵다. SDG 지표는 데이터 수집 가능성을 바탕으로 네 가지로 구분된다. 유엔은 지표를 Tier I: 수집 방법론이 이미 존재하며 일정 수의 국가로부터 데이터 수집 가능, Tier II: 수집 방법론은 존재하나 실제 수집되지 못함, Tier III: 수집 방법론 부재, Tier IV: 기타로 나누었다.

SDG 1의 12개 지표를 유엔의 수집 가능성 수준에 따라 분류하면, Tier I 그룹에 2개 지표(1.1.1, 1.1.2), Tier II 그룹에 5개 지표(1.2.2, 1.3.1, 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3), Tier III 그룹에 3개 지표(1.4.1, 1.4.2, 1.5.a.2) 그리고 수집 가능성 부재 그룹에 2개 지표(1.5.a.1, 1.5.b.1)가 해당된다. 이러한 분류에 따르면 SDG 1의 지표는 원래 수집 가능성이 크지 않은 것을 알 수 있다. 이 지표들은 이후 다시 검토하여 Tier I 그룹에 3개 지표(1.4.1 추가), Tier II 그룹에 7개 지표(1.4.2, 1.5.a.2 추가)로 변경되었으나 여전히 데이터 수집이 어려운 상황이다. 북한은 SDG 1의 지표 중에서 1.1.1, 1.4.1, 1.5.1 총 3가지 지표만 자료를 구축하고 있다. SDG 1에 관한 북한 자료의 부재는 여전한 현실이자 연구의 걸림돌인 것으로 보인다. 다만, 이러한 현실은 비단 북한만의 문제는 아닌 것으로 보인다.

UN ESCAP(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)는 “Statistical Yearbook of Asia and Pacific 2017: Measuring SDG progress in Asia and the Pacific: Is there enough data?”라는 보고서에서 SDG 1의 12개 지표를 아래의 기준에 따라 다시 네 가지 그룹으로 나누었다. 이 보고서는 아시아 태평양 지역의 국가들을 대상으로 하고 있는데, 50%가 넘는 대상 국가들이 데이터 수집이 가능한 지표를 두 개 이상 소지하고 있으면 ‘1. Trend OK 지표’, 50% 이상 국가들이 오직 하나의 지표 데이터가 수집 가능하면 ‘2. Status OK 지표’, 50% 이하 국가들이 최소 하나의 지표 데이터 수집이 가능할 경우 ‘3. Status Limited 지표’이며 마지막으로 모든 대상 국가에서 지표 가능성 수집이 아예 불가능할 경우 ‘4. No data 지표’로 분류하였다. 이 보고서에 따르면 SDG 1의 12개 지표 중 ‘No data’ 지표는 지표 1.2.2, 1.4.1, 1.4.2, 1.5.3, 1.5.a.1, 1.5.a.3, 1.5.b.1로 7개나 되는 것으로 나타났다. 이는 아시아 태평양 지역 국가들에서 SDG 1의 이행 여부를 판단한 자료가 충분하지 않다는 것을 의미한다. 또한 이러한 데이터의 부재가 북한만의 문제가 아니라 다른 아시아 태평양 국가들도 공통적으로 가지고 있는 문제임을 시사한다.

북한의 입장에서 자국의 빈곤 상황을 드러낼 수밖에 없는 자료를 공개하기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 빈곤과 관련한 북한의 자료 구축 및 공개는 단기간에 이루어지기 어렵다. 따라서 자료를 이용한 지표 분석 대신 SDG 1의 세부목표들이 북한에 어떤 의미를 줄 수

있는지 살펴보았다. 이를 위해 국제 또는 국내 빈곤선 중심의 빈곤 퇴치, 취약계층의 전반적 보호, 그리고 빈곤 종식을 위한 자원 및 정책수단 확보라는 측면에서 현재 북한의 SDG 1에 대한 노력을 평가하였다.

북한은 자국의 빈곤 상황을 드러내는 것을 꺼리고 있으며 국제적으로 또는 국내적으로 활용되고 있는 빈곤의 여러 개념들을 수용하고 있지 않다. 북한의 빈곤 인구는 제한적인 자료를 바탕으로 추정되고 있을 뿐이다. 접근이 가능한 자료들은 대부분 기아와 보건에 초점이 맞추어져 있다. 기아와 보건은 빈곤과 큰 관련이 있는 분야이긴 하지만 실질적 빈곤을 측정하는 데는 큰 한계로 작용하고 있다. 세계빈곤시계는 2030년까지 북한의 SDG 달성 정도를 예측했는데, 빈곤과 관련하여 북한이 지속적으로 악화되지는 않을 것이라 내다봤지만 SDG 1.1은 달성 가능성이 매우 낮을 것으로 예측하였다. 빈곤층을 비롯한 취약계층에 대한 전반적인 보호 수준은 낮은 것으로 보인다. 2017 다중지표군집조사에 따르면 북한 내에서도 지역 간 빈부 격차가 상당한 수준으로 나타나고 있으며, 도시보다는 양강도와 같은 농촌 지역의 상황이 열악한 것으로 나타났다. 또한 UNICEF 북한사무소의 2019년 보고서에 따르면 총인구 약 2,500만명 중 약 1,000만명이 기초 공공서비스를 제대로 이용하지 못하는 것으로 나타났다(UNICEF, 2019, pp.60~63). 이러한 북한 내 상황은 북한의 취약성을 드러내는 것으로 볼 수 있다. 평화기금(The Fund for Peace, FFP)은 매년 취약국가 지표(Fragile States Index)²⁾를 발표하고 있는데, 2020년의 취약국가 지표에 따르면 북한은 178개국 중 30번째로 취약한 국가이며 국가취약성이 강한 국가 중 하나인 것으로 나타났다.³⁾ 빈곤 퇴치를 위한 자원 및 정책수단 확보에서도 북한의 국내 상황이 희망적이지 않음에도 불구하고 국제무역이나 해외원조 확장을 통해 돌파구를 찾고자 하는 정책적 노력도 사실상 나타나지 않고 있다.

이러한 논의에서 재차 강조할 점은 북한의 빈곤 상황에 대한 정확한 분석과 함께 북한에 적용할 수 있는 개발협력모형을 만들어내는 것이다. 이를 위해서는 국제적인 기준에 맞는 데이터 구축에 대한 논의가 선행되어야 한다. 빈곤 종식(SDG 1)과 관련하여 북한이 가진 가장 큰 문제는 데이터의 부재이다. 이는 북한의 빈곤 상황에 대한 정확하고 정밀한 분석을 어렵게 한다. 앞에서도 언급했지만 북한을 비롯한 많은 개발도상국들에 있어서도 데이터 부재는 빈곤정책의 수립과 집행에 있어 큰 어려움이자 과제이다(Blumenstock, 2016). 2030년까지 절대 빈곤 종식을 내세우고 있는 SDG 1은 사실 북한이 달성하기 힘든 목표로 보인다. 하지만 북한이 국제사회와의 공조 및 자체적인 노력을 통해 그에 맞는 성과를 얻어 내길

2) 이 지표는 통합, 경제, 정치, 사회적 부문에서 국가의 취약성을 수치화하였다. 보다 구체적으로 치안, 경제적 활동 및 기회 보호, 국가 정당성을 포함한 인권 및 사회/공공서비스 접근성, 그리고 사회집단에 대한 차별 및 외부적 개입에 대한 양적 지표 구축을 시도하였다.

3) 북한은 국가취약성이 경고(alert) 수준인데 이와 유사한 수준의 국가에는 라이베리아, 케냐, 베네수엘라, 모잠비크, 콩고 등이 있다(FFP, 2020).

기대한다. 여기에는 데이터 구축에 대한 논의가 반드시 포함되어야 함을 다시 한 번 언급하고자 한다.

IV. 북한의 기아와 SDG 2

북한은 농업 분야에서 문제를 겪고 있다. 토지 부족과 낮은 생산성으로 인해 식량 상황이 좋지 않았기 때문이다. 고난의 행군 시기보다 상황이 좋아졌다고는 하지만 2000년대에도 여전히 식량 배급이 잘 이루어지고 있지 않다. 식량 배급이 충분하지 않기 때문에 많은 북한주민들이 장마당에서 식량을 구입하고 있으나, 이는 충분한 영양 섭취를 담보하지 못하고 있다. 실제로 유엔의 기아 지수에 따르면, 2000년 이후 계속 북한 인구의 1/3 이상이 영양 결핍 상태이고 2017년에는 그 비중이 약 48%에 달하는 것으로 나타났다. 아시아 국가 중에서 유일하게 북한의 기아 수준이 35%를 넘는 것으로 나타났고, 잠비아, 짐바브웨와 같은 몇 개의 아프리카 국가만 북한과 비슷한 상황이다.

북한의 유엔전략계획에는 네 가지의 전략적 우선순위가 있는데 그중 첫 번째 전략적 우선순위에 SDG 2(기아 퇴치)를 담고 있다. 이는 북한의 기아 상황이 좋지 않다는 방증이기도 하다. 북한의 2019년 세계 기아 지수는 전체 분석 대상국 117개국 중에서는 92위에 불과하다. 국제 비교에 있어서 북한의 주요 비교 대상인 미얀마, 캄보디아, 네팔, 아프가니스탄과 비교해도 북한의 기아 상황은 좋지 않다. 2000년부터 2019년까지 북한의 기아지수가 개선되고는 있었으나 그 속도는 더딘 편이다. 미얀마나 캄보디아는 2000년 기준으로 북한보다 기아 수준이 좋지 않았으나 그 개선 속도는 북한보다 빨랐다. 또한 북한과 비슷한 저소득 국가인 네팔이나 아프가니스탄의 기아 개선 상황도 북한보다 나은 것으로 나타났다.

SDG 2(기아 퇴치)는 식량 안보와 농업의 지속가능성이라는 두 가지 목표를 담고 있어 선진국과 개발도상국을 망라한 긴급한 개발협력의 필요성이 강하게 나타난다. 여기에는 식량 사정의 개선뿐만 아니라 농업과 관련된 모든 사회그룹들의 소득 개선, 다양한 사회적 보호까지 포함한다.

SDG 2는 8개의 세부목표와 13개의 지표를 가지고 있다. 유엔의 분류 방식에 따라 처음에는 Tier I에 7개 지표(2.1.1, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.5.a.1, 2.5.a.2, 2.5.b.2), Tier II에 1개 지표(2.5.2), Tier III에 5개 지표(2.3.1, 2.3.2, 2.4.1, 2.5.1, 2.5.c.1)로 분류하였다. 이후 Tier I에 8개 지표(2.5.1 추가), Tier II에 5개 지표(2.3.1, 2.3.2, 2.4.1, 2.5.c.1 추가)로 수정되었다.

이는 모든 지표가 수집 가능한 상태이거나 최소 수집 방법론이 개발되었음을 의미한다. 빈곤 종식이 목표인 SDG 1에는 Tier I 지표가 3개에 불과한 것에 비해 기아 퇴치가 목표인 SDG 2의 Tier I 지표가 8개인 것으로 나타났다. 이는 SDG 1보다 SDG 2의 이행에 관한 분석이 상대적으로 용이함을 의미한다. 이는 북한에 대해서도 동일한데, 북한도 SDG 1에

〈표 2〉 SDG 2의 세부목표 및 지표

세부목표(8개)	지표(13개)
2.1 2030년까지 기아를 종식시키고 모든 사람, 특히 빈곤층 및 영·유아를 포함한 취약계층이 일 년 내내 안전하고 영양가 있으며 충분한 식량에 접근할 수 있도록 보장	2.1.1 영양 부족 현황(POU) 2.1.2 식량 불안 경험 척도(FIES)를 기준으로, 중간 혹은 극심한 수준의 식량 불안정에 처해있는 인구 현황
2.2 2025년까지 5세 미만 아동의 발육 부진 및 체력 저하에 관하여 국제적으로 합의된 목표를 달성하는 것을 포함하여, 2030년까지 모든 형태의 영양 부족을 종식시키고 청소년기 소녀, 임산부, 수유 여성 및 노년층의 영양상 필요에 대응	2.2.1 5세 미만 아동 중에서 연령 대비 신장이 WHO 아동 성장 표준 중간값으로부터 표준편차가 -2 미만인 발육 부진 현황 2.2.2 5세 미만 아동 중에서 신장 대비 체중이 WHO 아동 성장 표준 중간값으로부터 표준편차가 >+2 또는 <-2 인 영양 불량 현황(형태별: 저체중, 과체중)
2.3 2030년까지 토지 및 기타 생산자원과 투입요소, 지식, 금융 서비스, 시장 및 부가가치 창출과 비농업 부문 고용 기회에 대한 안전하고 동등한 접근을 통해 소규모 식량생산자, 특히 여성, 토착민, 가족농, 목축업자 및 어민의 농업 생산성과 소득을 두 배로 증가	2.3.1 노동단위당 생산량(농업, 축산업, 산림업 사업체 규모별) 2.3.2 소규모 식량 생산업자의 평균 소득(성별, 토착상태별)
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 생산 체계를 보장하며, 회복력 있는 농업 경영 이행	2.4.1 생산적이고 지속가능한 농업에 사용되는 농지 면적 비율
2.5 2020년까지 국가적, 지역적 그리고 국제적 차원에서 건전하고 관리되고 다변화된 종자 및 식물 은행 등을 통해 종자, 재배식물, 가축과 사육동물 및 관련 야생종의 유전적 다양성을 유지하고, 국제적으로 합의된 바와 같이 유전자원과 관련 전통 지식의 활용으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 분배에 대한 접근을 개선	2.5.1 식량 및 농업을 위해 중장기 보존 시설에 확보되어 있는 식물과 동물의 유전자원의 수 2.5.2 멸종 위기에 있는, 멸종 위기에 있지 않은, 혹은 알려지지 않은 멸종 위기에 처한 것으로 분류되는 지역품종의 비율
2.5.a 개발도상국, 특히, 최빈개도국의 농업 생산 역량 강화를 위해 국제협력 증진을 통해 농촌 지역 사회기반시설, 농업 연구 및 지원 서비스, 기술 개발, 식물 및 가축 유전자은행에 대한 투자 확대	2.5.a.1 정부 지출의 농업 편향 지수 2.5.a.2 농업 부문에 대한 공식적인 전체 지원금(공적개발원조와 다른 공식적인 지원금을 합한 금액)
2.5.b 도하개발라운드 지침에 따라 모든 형태의 농업 수출보조금과 이와 동등한 효과를 갖는 모든 수출조치에 대한 병행적 제거를 통해 전 세계 농산물 시장 내 무역 제한 및 왜곡을 시정하고 예방	2.5.b.2 농업 수출지원금
2.5.c 식료품 시장과 시장 파생상품의 적절한 기능을 확보하고 극심한 식량 가격 변동성을 제한하기 위해 식량비축분을 포함한 시장 정보에 대한 시의적절한 접근을 보장하기 위한 조치를 선택	2.5.c.1 식품 가격의 이상치 지표(IPA)

자료: 〈표 1〉과 동일.

비해 SDG 2 지표에 대한 자료가 상대적으로 잘 구축되어 있다. 이는 북한에 대한 국제 식량 원조 등으로 관련 데이터의 구축과 공개가 잘 이루어진 것에서 기인한 것으로 보인다. 북한은 SDG 2에서 7개의 지표(2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.a.2, 2.5.c.1)에 대한 데이터를 보유하고 있다. 대부분의 자료는 FAO, UNICEF 및 남북한 통계청에 의해 수집된 자료들이다. 그러나 Tier I에 속하는 지표 중 2.1.2, 2.5.1, 2.5.a.1 및 2.5.b.2에 대한 자료가 존재하지 않는다는 점은 아쉽다.

UN ESCAP의 아시아 태평양 지역에 관한 보고서에 따르면 SDG 2의 13개의 지표 중 ‘Trend OK’는 5개, ‘Status OK’는 2개, ‘Status Limited’는 2개, ‘No data’는 4개인 것으로 나타났다. SDG 1에 비해 자료의 가용성 정도가 높은 것은 사실이지만 No data에 속하는 지표가 4개라는 것은 아직 데이터 구축에 한계가 있음을 의미한다. 그렇지만 SDG 1보다는 많은 분석이 가능할 수 있음을 시사한다.

〈표 3〉 북한의 SDG 2 지표 관련 이행 현황

SDG 2(기아 퇴치)	수치	연도	평가	trend
(2.1) 영양 결핍 유병률(%)	47.8	2017	주요 과제	감소
(2.1) 비만의 유병률, BMI ≥ 30(성인 인구의 %)	6.8	2016	SDG 달성	개선
(2.1) 인간 영양 단계(최상위 2-3 최약)	2.1	2017	SDG 달성	개선
(2.2) 5세 미만 아동의 발육 부진 유병률(%)	27.9	2012	주요 과제	점차 개선
(2.2) 5세 미만 아동의 소모성 유병률(%)	4.0	2012	SDG 달성	개선
(2.4) 곡물 생산량(작물 헥타르 당 톤)	4.0	2017	SDG 달성	개선
(2.4)(2.5) 지속 가능한 질소 관리 지수 (최상위 0-1.41 최약)	0.5	2015	도전 과제	정체

자료: 송철중 외(2020).

〈표 3〉은 Sustainable Development Report 2020에서 보고하고 있는 북한의 SDG 2에 관한 성과를 정리한 것이다(송철중 외, 2020). 비록 최근 자료를 사용하지 못한 실적 평가이긴 하지만 북한의 기아 관련 상황이 개선되고 있는 것으로 나타났다. 다만, 5세 미만 아동의 발육부진과 소모성 유병률 같은 지표는 오래된 자료를 바탕으로 구한 것이기 때문에 현재 상황을 반영한다고 보기는 어렵다. 〈표 3〉에 따르면 영양 결핍 상황은 매우 시급한 개선을 요하고 있으며, 많은 지표에서 실제 SDG를 달성했는지에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 또한 식량 생산의 지속가능성을 제고할 수 있는 노력이 요구되고 있다. 정리하자면 지표상으로는 북한의 기아 상황이 개선되고 있는 것처럼 보이지만 아직 자료가 구축되지 않은 지표가

많이 있으며, 오래된 자료에 의존한 성과 분석이기도 하다. 따라서 북한의 기아 상황에 대한 보다 종합적인 자료를 이용한 면밀한 분석이 요구되는 상황이다.

최근까지의 북한의 식량 상황을 나타내는 여러 자료들을 종합해 보았을 때, 북한은 기아문제에 여전히 취약함을 드러내고 있다. <표 3>의 지표 이행 현황에서도 보았듯이 일부 세부목표 중에서는 개선된 상황을 보이고 있으나 SDG 2를 달성하는 것은 쉽지 않은 것으로 보인다(Sachs *et al.*, 2020, p.40). 기존 연구에서는 북한 기아의 주요 원인을 분석하기 위해 지리적, 환경적 특성으로 인한 식량생산 감소를 연구하거나, 식량 획득 능력을 분석하기도 하였다(문경연 외, 2015). 그러나 북한정부의 역할이나 정책적 역량을 분석한 연구는 상대적으로 많지 않다. 다른 개발도상국들과는 달리, 계획경제를 추구하는 북한의 특성상 식량의 생산, 분배, 소비에 정부의 개입이 크다. 북한경제에 시장화가 상당히 진전되어 장마당이 북한주민의 삶에 많은 영향을 미치고 있으나 식량 생산 및 배급에는 여전히 북한정부의 역할이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 차원에서 북한의 기아에 대응하기 위해서는 북한정부의 역할에 대한 논의가 더욱 풍부해야 한다.

앞에서도 정리했듯이 북한은 SDG 1에 비해 SDG 2에 대한 자료의 접근성이 높다. 기아, 영양 그리고 영유아 및 모성에 관한 데이터는 상대적으로 구축이 잘 되어 있다. 이처럼 북한정부가 북한의 기아문제에 대응하기 위해 비교적 적극적인 모습을 보인 것으로 볼 수 있으나, 북한 내 식량 상황은 여전히 어려운 것으로 보인다. <표 3>에서도 보듯이 2017년에 북한 내 영양 결핍 인구 비율이 47.8%에 달하는 것으로 나타났는데, 이는 식량문제가 극심하다고 평가받는 아프리카 지역에 비견될 만한 수준이다. 최근의 대북제재와 코로나19 상황을 고려해 본다면 북한의 식량 부족과 영양 결핍 상황은 개선의 여지가 크지 않아 보인다.

최근 몇 년 동안 북한의 농업 생산성이 큰 폭으로 하락했으며 이는 식량 생산의 안정성을 악화시켰다. 북한주민들은 더 이상 식량 배급 체계에만 의존하지 않고 장마당을 통한 개인적인 차원의 식량 획득에 나서고 있는 것으로 알려졌다. 북한과 같은 만성적인 식량 부족 국가들은 식량 수입이나 해외 원조, 개발협력에 크게 의존할 수밖에 없는 상황이다. 그러나 이러한 국제적인 개발협력이 북한주민의 삶에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증분석은 이루어지지 않고 있다. 인도적 지원을 넘어 개발협력 차원에서 북한문제에 접근하기 위해서는 이제 실증적인 연구가 수반될 필요가 있다. 결국 종합적인 데이터 구축의 필요성이 더욱 커지고 있다.

V. 나가며: 정책적 시사점

남북한 교류협력의 방안 도출 및 그 효과성 분석에 있어서 북한의 빈곤과 기아에 관한 데이터의 부재는 현실적인 장애물이다. 북한의 빈곤과 기아를 파악하려는 연구는 많았으나 연구자마다 다른 결론을 내리고 있다. 특히 북한의 빈곤 자료는 매우 가용성이 낮은 상황이라 실증적 연구에 한계가 존재한다. 북한의 기아와 관련해서는 상대적으로 데이터 접근성이 높다고 하여도 여전히 부족함은 남아 있다. 북한은 빈곤과 기아를 해소하기 위해 국제사회의 도움이 많이 필요한 상황이다. 북한의 경우 빈곤문제 해결에는 적극적인 모습을 보인다고 보기 어려우나 기아문제와 관련해서는 상대적으로 적극적인 모습이다. 데이터 구축 정도도 빈곤과 관련해서는 자료가 거의 존재하지 않지만 기아 관련한 자료는 상대적으로 풍부하다. 다만, 심층분석이 충분히 이루어질 정도는 아니다. 남북한 교류협력에 관한 실증적 연구와 실천적인 정책개발을 위해서는 북한의 빈곤과 기아에 관한 국제적 기준에 맞는 자료 구축이 우선되어야 함을 알 수 있다. 필요하다면 이를 위한 남북한 협의체 구성도 고민해 봐야 한다.

이러한 점을 전제하고 남북한 교류협력에 줄 수 있는 정책적 시사점을 정리하면서 본고를 마치고자 한다. 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계할 필요가 있다.⁴⁾ 이는 지속가능 발전이라는 관점에서 남북한의 지속적인 교류협력의 틀을 마련하는 방안이 되어야 한다. K-SDGs는 유엔의 17개 지속가능발전목표를 받아들이되 남한의 현실에 맞게 세부목표와 지표를 구성한 것이다. 지속가능발전위원회(2019)에서는 K-SDGs를 통해 사람, 지구환경, 번영, 평화, 파트너십을 강조하고 있다. K-SDGs에서는 남북평화의 중요성을 인지하고 있으며 SDG 16인 평화와 정의, 제도에서 한반도 평화와 남북한 교류협력을 다루고 있다. 다만, 아직 구체적인 지표와 목표치를 설정하지 않고 있다. 따라서 K-SDG 16의 세부목표인 남북한 협력 증진을 보다 구체화되 북한의 유엔전략계획에 있는 전략적 우선순위와 연계할 필요가 있다. 이 과정에서 북한이 드러내고 싶어 하지 않는 빈곤문제를 포함하는 시도를 해볼 필요가 있다. 이는 지속가능발전목표 관점에서 유엔과 남북한이 삼각구도를 만들어 지속가능한 남북한 교류협력의 틀을 만드는 것을 목표로 한다. 또한 유엔이 북한과 구성한 개발협력의 구조 속에서 남한도 한 축을 담당할 수 있도록 노력하는 것을 의미한다. 이를 통해 지속가능한 교류협력으로 나아가야 하며, 구체적인 세부목표와 지표, 목표치 설정은 실질적인 성과 관리와 모니터링을 담보해야 한다.

4) 2021년은 북한의 유엔전략계획의 마지막 해이지만 북한이 그동안 유엔 개발의제에 긍정적인 인식을 하고 있었던 점으로 미루어 보아 북한에서의 지속가능발전목표의 이행은 계속될 것으로 보인다.

참고문헌

- 김석진 · 홍제환, 『국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준』, 서울: 통일연구원, 2019.
- 『로동신문』, 「우리 나라 외무상 유엔본부에서 열린 지속개발목표달성에 관한 고위급토론회에서 연설」, 2016. 4. 23.
- 『로동신문』, 「지속개발목표를 통해 본 사회주의보건」, 2018. 1. 28.
- 『로동신문』, 「우리 나라 대표단 단장 유엔총회 제74차회의 전원회의에서 연설」, 2019. 10. 3.
- 문경연 · 강환우 · 백인립 · 이수철 · 정소민 · 윤설휘, 「북한 기근의 원인 분석 FAD, FED접근법에 대한 비판적 고찰」, 『아태연구』, 22(1), 2015, pp.77~109.
- 송철종 · 고혜진 · 이은솔 · 조보배 · 문경연 · 이지선 · 정구연 · 모춘홍 · 한기호, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, 2020.
- 지속가능발전위원회, 「국가 지속가능발전목표 수립 보고서 2019」, 세종: 환경부 지속가능발전위원회, 2019.
- 통일연구원, 「북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석 및 향후 정세 전망」, Online Series CO, 20(01), 2020, pp.1~8.
- 홍민 · 박형중 · 김진하 · 오경섭 · 홍제환 · 정은미 · 이영기, 「2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망」, KINU Insight, 1, 2019, pp.1~28.
- 환경부, 「UN 지속가능발전목표(UN-SDGs) 세부목표 및 지표」, 지속가능발전포털, 2020 (<http://ncsd.go.kr>, 접속일: 2020. 2. 26).
- Blumenstock, J. E, “Fighting poverty with data”, *Science* 353(6301), 2016, pp.753~754, doi: 10.1126/science.aah5217
- FUND For Peace, Fragile States Index [Data]. Retrieved from <https://fragilestatesindex.org/2020>. 8. 26.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F, “The Sustainable Development Goals and COVID-19”, *Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UN-DPRK, “Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea 2017-2021”, Retrieved from

<https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2019-07/DPRK%20UN%20Strategic%20Framework%202017-2021%20-%20FINAL.pdf>

UN ESCAP, “Appendix II : List of SDG indicators by tier classification and availability status”, “Measuring SDG progress in Asia and the Pacific: Is there enough data?”. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2017*, pp.30~36, Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

UNICEF, *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea 2019*. Pyongyang: DPRK.